



IUL
Islamic University Of Lebanon
Université Islamique Du Liban
الجامعة الإسلامية في لبنان

الجامعة الإسلامية في لبنان
كلية الحقوق
قسم القانون العام

انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام ورقابة القضاء الإداري عليها

رسالة ماجستير في القانون العام

أعدّها

سعد إبراهيم زيدان الحياياني

لجنة المناقشة

مشرفاً

قارئاً أولاً

عضواً

أ.د. عصام مبارك

د. غادي مقلد

د. كلير فخر الدين

خلدة

٢٠٢٠ - ٢٠١٩

إنَّ الآراء الواردة في هذه الرسالة تعبّر عن وجهة نظر كاتبها

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ

شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْسُ مِنْكُمْ شَنَاَنُ قَوْمٍ

عَلَىٰ الْأَعْدَاءِ أَعْدِلُوا أَعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ

وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴾

بِسْمِ اللَّهِ
الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(سورة المائدة: ٨)

الإهداء

إلى....

كل من ضحى ليبي لي لنا عزاً

حبات تراب الوطن.. شهداءنا الأكارم

معلمي الأول... من علمني أن الحياة كفاح وعطاء.. مبعث عزى وفخري

أبي الحبيب (جزاه الله تعالى عني كل خير)

من سجد العطاء عند قدميها.. وكانت مثله الأعلى

أمي الحبيبة (رحمها الله تعالى وأكرم نزلها وأسكنها فسيح جناته)

إلى كل العيون التي تنظر إليّ مودّة واحتراماً

و إهداء خاص إلى أستاذي المشرف الدكتور/ عصام مبارك

مقرونة بانحناءة التلميذ لأستاذه.

إلى الشموع التي أنارت حياتي وأزرتني كلما وهن العزم مني ونازعني النفس إلى اليأس.

أخوتي وأخواتي

إلى من منحوني من الوقت والجهد ما هم أحق به لأن أنجز ما أنجزته

زوجتي وأبنائي.. فهد ويوسف

إلى كل من كانت له عليّ يد وإن بشرط كلمة لأن أنهل من موارد العلم ما يسعني

لأكون أكثر نفعاً لمجمعي

أهدي جهداً علمياً شاركتهموني في إنجازه

شكر وعرافان

الحمد لله حمداً كثيراً مباركاً يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه بما أنعم علينا من نعمه، ما ظهر منها وما بطن، ومنها نعمة العقل الذي يعد مرتكزاً للعلوم. ونسأله تعالى أن يجعلنا ممن ينتفع بعلمه، وينشره لخدمة العباد والبلاد.

وبعد..

إن من أدب الإسلام أن ينسب الفضل لأهل الفضل. ومن هذا المنطلق أتقدم بخالص الشكر والعرافان والتقدير لهم. عاجزاً ومقتصراً في رد فضل أساتذتي الذين تشرفت بأخذ العلم عنهم والاستفادة منهم والانتساب إليهم. ابتداءً من معلم البشرية الأول الرسول الأكرم محمد (ﷺ) الذي دعا أمته لاكتساب العلم بقوله: " طلب العلم فريضة على كل مسلم".

و أثنى على الذين أفنيا حياتهما عطاءً ثراً لأجلي وعلماي أن الحياة كفاح والدي الكريم أطل الله في عمره ومكنني من رد فضله، وجعل خير أعماله خواتيمها، ووالدتي الحبيبة طيب الله ثراها وجعل الجنة مأواها، عساني أكون قد حققت بعض ما كانوا يطمحون إليه.

كما أتشرف بتقديم شكري وامتناني لأساتذتي الكرام، ابتداءً بمن سخر نفسه ليكون عوناً لي في الإشراف والمتابعة والتوجيه في إعداد وكتابة هذه الرسالة وتيسير ما أحتاحه من مصادر وفرت لي الوقت والجهد، الأستاذ الفاضل الدكتور عصام مبارك جزاه الله عني خير ما جزى عالم عن علمه.

كما ويسرني أن أتقدم بوافر الشكر إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة، كل من الدكتور غادي مقلد والدكتورة كلير فخر الدين، على قبولهما المشاركة في مناقشة رسالتي.

والشكر والامتنان موصول إلى رئاسة وجميع أساتذة وطلبة ومنتسبي كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في خلدة لما أبدوه من روح تعاون ومودة دفعتني لمواصلة الدرس على الرغم من صعوبات المرحلة الراهنة التي يمر بها بلدنا العزيز.

كما أتقدم بالشكر والامتنان إلى من منحوني من الوقت والجهد ما هم أحق به لأن أنجز عملي هذا بالشكل الذي ظهر به، عائلتي الصغيرة وأخوتي الكرام راجياً أن يعينني الله تعالى على رد أفضالهم.

والشكر موصول إلى الدكتور علي أحمد اللهيبي، والدكتور علاء الدين حمدان الزبيدي، والدكتور عثمان إبراهيم الجحيشي، والدكتور رياض حميد طاميس السامرائي، والأستاذ عباس فاضل اللهيبي.

داعياً الله تعالى أن يسد خطى الجميع لما فيه خير البلاد والعباد إنه سميع مجيب.

المقدمة

إنَّ وجود الوظيفة العامة قدس قدم الدولة، فعندما تنشأ أي دولة تنشأ معها الوظيفة العامة، ولأنها تحتاج إلى من يقوم بمهامها وأعمالها الكثيرة، لذلك تلجأ لتعيين الأكفاء من أبنائها ليقوموا بتلك المهام نيابةً عنها. وقد ازدادت أعباء الدولة في العصر الحديث، وتطلب ذلك زيادة في الوظائف العامة بشكل كبير، كما ازدادت أعباء الراغبين بالعمل فيها، وأخذوا يتنافسون على شغلها، مما اضطر الدول إلى سن تشريعات خاصة تُنظر في الوظيفة العامة، ونضبط عملية التعيين، وتبين حقوق وواجبات الموظف العام.

يعدُّ الموظف العام عقل الدولة وأداتها، إذ يرى الناس الدولة من خلاله، ويراهم من خلالها، إذ أن الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً لا تستطيع أن تؤدي رسالتها، ولا تقوم بدورها إلا عن طريق شخص طبيعي، يقوم بالتعبير عن إرادتها، وهو يتمثل بالموظف العام. ومما لا شك فيه إن تُقدم أي دولة ازدهارها يتوقف إلى حد كبير على مدى نجاح الموظفين فيها، ويقاس مدى رقي الدولة وتحضرها بمدى مستوى موظفيها، من حيث الكفاءة والعلم والمستوى الإداري والثقافي لهم.

لقد سعى كل من العراق ولبنان لإيجاد نظام مميز للوظيفة العامة، يكون أقرب للعدالة والموضوعية والشفافية، فقد جاء قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وكذلك قانون نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، لتنظيم علاقة الموظف مع الدولة من حيث التعيين، لبيان الحقوق والواجبات ونظام الترقية وأسباب انتهاء الخدمة، وغيرها من الموضوعات.

فقد عرف المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، الموظف العام بأنه: "كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين"^(١).

كما نصَّ المشرع اللبناني في نظام الموظفين العموميين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل، على ثلاث فئات من العاملين الخاضعين لأحكامه، فئتان للموظفين، هما: الموظفون الدائمون والموظفون المؤقتون، والفئة الثالثة هم الأجراء، وقد بينت أحكام المادة (١) من القانون أعلاه مفهوم هذه الفئات كلها تحت عنوان "الموظفين والأجراء"^(٢).

لقد ثار جدل فقهي حول طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة التي ينتسب إليها بصفته الوظيفية، وانقسم الفقه والقضاء الإداريان بشأن تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة انقساماً بيناً، وتعددت الآراء الفقهية والأحكام القضائية، في هذا الصدد من دولة لأخرى، وقد قيل في هذا الشأن إن تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة جاءت في نظريتين: الأولى هي النظرية التعاقدية، إذ يتم تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، بحسب النظام القانوني الذي يحكم هذه العلاقة، فإذا كانت العلاقة من

(١) يُنظر: المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) يُنظر: المادة (١) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

علاقات القانون الخاص، فإنه يجب إخضاعها لأحكام القانون الخاص، أما إذا كانت العلاقة من علاقات القانون العام، فيجب أن تخضع لأحكام القانون العام^(١)، أي إنها يجب أن تخضع لأحكام القانون الإداري، وبالتالي يكون مجلس الدولة مختصاً بالفعل في المنازعات التي تنشأ بين الإدارة وموظفيها. والثانية هي النظرية التنظيمية، فبعد الانتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية بين الموظف والدولة بسبب قصورها في تفسير العلاقة الوظيفية وتوصيفها، عدل الفقه والقضاء في دول محل الدراسة عنها، لتحل محلها نظرية المركز التنظيمي أو اللائحي^(٢)، وإن مضمون هذه النظرية هو أن القوانين واللوائح هي التي تُحدد شروط الوظيفة العامة وأحكامها، وحقوق الموظف وواجباته^(٣).

ففي ظلّ قانونِ انضباطِ موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، أصبح المركزُ التنظيميُّ للموظف الذي يستندُ إلى نصّ تشريعيّ واضحٍ وصريحٍ، حيث نصت أحكامُ المادة (٣) من هذا القانون، على أن: "الوظيفةُ العامةُ تكليفٌ وطنيٌّ وخدمةٌ اجتماعيةٌ يستهدفُ القائمُ بها المصلحةَ العامةَ، وخدمةُ المواطنينَ في ضوءِ القواعدِ القانونيةِ النافذة".

وفي لبنان، فقد سارَ نظامُ الموظفينِ العموميينَ اللبنانيينَ الصادرِ بموجبِ المرسومِ الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل، حيث نصت أحكامُ المادة (٢) من هذا النظام على أنه: "يخضعُ الموظفونَ للأحكامِ القانونيةِ والتنظيميةِ المتعلقةِ بالوظائفِ العامة، وتطبقُ عليهم جميعُ الأحكامِ القانونيةِ والتنظيميةِ اللاحقة، دونَ أن يكونَ لهم أيُّ حقٍّ مكتسبٍ في الاستفادةِ من الأحكامِ السابقة"^(٤).

ومن المسلم به أن علاقة الموظف بالإدارة ليست أبدية، بالرغم من اعتبار الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف منذُ التحاقه بالوظيفة، والرابطة الوظيفية تنتهي عادةً بحلول أي سبب من الأسباب الموجبة لإنهاء الخدمة، والتي يحددها المشرع على سبيل الحصر.

والموظف العام في الوظيفة العامة لا يبقى في الوظيفة إلى ما لا نهاية، وإنما هناك عوامل تتدخل لانقضاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، ومن ثم يمكن القول بأن هناك مبدئين أساسيين يظهران في مجال انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة هما:

الأول: إن رابطة الموظف بالإدارة ليست محلولة.

الثاني: إن العلاقة بين الموظف والإدارة لا تنتهي من تلقاء نفسها وإنما بناءً على تحقق أحد الأسباب التي حددها المشرع لانقضاء الخدمة.

(١) د. أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ٢٠١٠ - ٢٠١١، ص ٣٧٥.

(٢) محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، الاسكندرية، مصر، ط ١، ١٩٦٧، ص ٥٢٧.

(٣) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت - لبنان، ط ١، ٢٠١٣، ص ١٦٨.

(٤) يُنظر: المادة (٢) من نظام الموظفين العموميين اللبنانيين، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

وأن انقضاء خدمة الموظف العام لا تعني انقطاع صلته بالإدارة تماماً، وإنما هناك جملة من الآثار تترتب على عملية انتهاء خدمة الموظف، كما أن بعض الروابط تشد الموظف إلى الإدارة حتى بعد انقضاء خدمته، فضلاً عن ذلك سوف نتناول الجانب التطبيقي المتمثل في الرقابة القضائية على قرارات انتهاء الخدمة. ونظراً لاختلاف التشريعات الوظيفية من دولة لأخرى، فإن تركيزنا سوف ينصب على قوانين الخدمة المدنية والمعاشات والتقاعد، والاستعانة بأحكام القضاء الإداري التي صدرت في مجال انقضاء الرابطة للموظف العام في كل من العراق ولبنان.

أولاً: أهمية الدراسة:

تأتي أهمية موضوع هذه الدراسة من منطلق ما يمثله انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام من آثار خطيرة على حياته وأسرته التي يعولها، لذلك لا بد من التحقق بالفعل من وجود سبب من الأسباب التي حددها القانون لانقضاء الخدمة، كما تستمد هذه الدراسة أهميتها من كونها الأولى من نوعها في العراق، إذ أنه في أغلب الدول يُجمع كافة حالات انقضاء الخدمة والآثار والرقابة القضائية عليها في دراسة واحدة، على الرغم من تعدد حالات انقضاء الرابطة الوظيفية، لدرجة أن بعضها يكفي لأن يكون محلاً لدراسة مستقلة.

ومن المعلوم أن انقضاء الرابطة الوظيفية إما أن يكون بمقتضى القانون في حالتين طبيعيتين، سواءً بالإحالة إلى التقاعد بسبب بلوغ السن القانوني للتقاعد، أو بوفاة الموظف العام. وإما بصدور حكم جنائي بحق الموظف العام هذه من جهة. ومن جهة أخرى، يمكن أن يكون انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى قرار إداري كحالة عدم كفاءة الموظف العام أو بسبب الاستقالة، أو بسبب فصل الموظف العام بغير الطريق التأديبي، كونه من المواضيع الخطرة، والتي تمس بحقوق الإنسان بشكل عام.

ثانياً: أسباب اختيار الدراسة:

تُكمن أسباب الاختيار في قلة وندرة الدراسات الأكاديمية في التشريع العراقي، وندرة المصادر في هذا الموضوع المهم، وكذلك عدم معرفة غالبية الباحثين معنى أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام ورقابة القضاء الإداري عليها، نظراً لقلة الدراسات المتخصصة في هذا المجال، مما يجعل للدراسة أهمية خاصة، وهو ما دفعني لاختيار هذا الموضوع.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

ترمي هذه الدراسة إلى بيان:

- ١- النظام القانوني الذي يحكم انقضاء الرابطة الوظيفية.
- ٢- الآثار المترتبة على انقضاء خدمة الموظف العام، ومنها الحقوق المالية وإمكانية إعادة التعيين.
- ٣- مدى سلطة الإدارة بخصوص انقضاء الرابطة الوظيفية.
- ٤- الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام في التشريع العراقي واللبناني من جاني الجهة المختصة ونطاق الرقابة.

رابعاً: إشكالية الدراسة:

تمثل إشكالية هذه الدراسة، في أن موضوع انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة العامة وفقاً لقانون التقاعد العراقي الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ التعديل الأول لقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ يكتنفها بعض الغموض والنقص في بعض الأحكام، الذي يظهر عند التطبيق العملي لنصوصه، وهذا ما سنلاحظه من خلال هذه الدراسة، والإشكالية الأخرى تتعلق بالآثار المترتبة في انقضاء الخدمة، فيما يخص إمكانية جواز التعيين للموظف الذي ترك الخدمة، ومدى إمكانية تقادم حقوق الموظف العام المستحق لدى الإدارة، والفرق بين قانون الخدمة المدنية العراقي ونظام الموظفين العموميين اللبناني.

وتتفرّع عن هذه الإشكالية عدّة تساؤلات، يمكن إيجاز أبرزها بالآتي:

- ١- ما الأسباب القانونية لانقضاء خدمة الموظف العام؟.
- ٢- ما الآثار المترتبة على انقضاء خدمة الموظف العام؟.
- ٣- ما المقصود بالرقابة القضائية على قرارات إنهاء خدمة الموظف العام؟.

خامساً: منهجية الدراسة:

لقد تم الاعتماد في موضوع هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك على ضوء نصوص القوانين واللوائح التي تناولت موضوع انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام وفقاً للتشريعات العراقية واللبناني، والتطبيقات القضائية لهذه النصوص في هذه التشريعات القانونية.

سادساً: نطاق الدراسة:

يقتصر نطاق الدراسة في هذه الرسالة على بيان أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام في كل من قانون الخدمة المدنية العراقي وقانون نظام الموظفين العموميين اللبناني، والآثار المترتبة عليها؛ وذلك في ضوء النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، في كل من البلدين المذكورين هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يُحدد وقت الدراسة بالفترة التي صدر فيها قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠)، وقانون نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، مع الإشارة إلى بعض القوانين الوظيفية السابقة عليه.

سابعاً: خطة الدراسة:

في سبيل الإحاطة بجوانب هذا الموضوع، والإجابة عن التساؤلات التي تمّ طرحها، فقد قُسم هذا البحث إلى مقدمة، وثلاثة فصول، وخاتمة.

كما قسمنا كل فصلٍ على ثلاثة مباحث، أما الفصل الثالث فكان على مبحثين.

سنتناول في الفصل الأول: انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى القانون، من خلال تقسيمه على ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول: الإحالة على التقاعد لبلوغ السن القانونية، في حين تناول المبحث الثاني على

الوفاء كأحد حالات انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، وسلط الضوء في المبحث الثالث: صدور حكم جنائي كسبب لانقضاء خدمة الموظف العام.

أما الفصل الثاني: انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى قرار إداري، تناولنا في هذا الفصل أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية التي تتطلب تدخلاً من الإدارة، عرضت في المبحث الأول من هذا الفصل أسباب عدم الكفاءة كسبب من أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية. كما عرضت في المبحث الثاني: الاستقالة بنوعيتها الصريحة والضمنية وآثارها في إعادة التعيين، والمقابل النقدي للموظف العام. وأخيراً تم التطرق إلى موضوع الفصل بغير الطريق التأديبي من حيث مفهومه وحالاته في المبحث الثالث.

الفصل الثالث: الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بانقضاء الخدمة في التشريع العراقي واللبناني. إذ تناولنا في هذا المبحث الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة في التشريع العراقي، ثم بحثنا في إجراءات الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية في التشريع العراقي. أما في المبحث الثاني فتم استعراض دور الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة في التشريع اللبناي.

وتضمنت الخاتمة، أبرز النتائج وأهم التوصيات في هذا السياق، والتي نطمح أن توضع على محمل الجد. تتمثل أهمية المراجع التي تم الاعتماد عليها في بحثنا الموسوم بعنوان "انقضاء الرابطة الوظيفية على الموظف العام ورقابة القضاء الإداري عليها"، في أنها أسهمت بإنجاز البحث بشكلٍ دقيقٍ ومنهجيٍّ؛ لذا تم الاعتماد على بعض المراجع التي من شأنها أن تخدم موضوع البحث، نظراً لأهميتها، وتضمنت مراجع قديمة لبيان التطور الزمني للقوانين فضلاً عن المراجع الحديثة التي تطرقت لآخر تعديلاتها.

كما اشتملت هذه المراجع على كتبٍ قانونيةٍ وأطاريح ورسائل ومجلاتٍ، إضافةً إلى أبحاثٍ وتقارير وقوانينٍ مختلفةٍ، وكذلك اشتملت على قرارات قضائية ومواقع إلكترونية، وكما مبينة جميعها في قائمة المراجع.

الفصل الأول

انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى القانون

من المسلّم به أن علاقة الموظف بالإدارة ليست أبدية، فلا بد من نهاية، سواء أرغب الموظف في ذلك أم لم يرغب. ولقد حرصت التشريعات الوظيفية في الدول المختلفة على تحديد أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية، وهذا الانقضاء قد يقع بمقتضى القانون في الحالات التي لا يكون لإرادة الإدارة أو الموظف العام دخل في إنهاء الخدمة، بل يترتب على تحقق واقعة معينة حددها القانون، ومن تاريخ حدوث هذه الواقعة، ويقتصر دور الجهة الإدارية التابع لها الموظف العام على مجرد اتخاذ الإجراءات القانونية التنفيذية اللازمة لوضع هذا الأثر موضع التطبيق، وهذه الأسباب تتعلق ببلوغ السن القانوني المقرر لترك الخدمة، والوفاء، والحكم الجنائي. وللتعرف على حالات انقضاء الرابطة الوظيفية للموظف العام بمقتضى القانون في الدول محل الدراسة فإننا سندرسها في هذا الفصل طبقاً للمباحث الآتية:

المبحث الأول: الإحالة إلى التقاعد لبلوغ السن القانوني.

المبحث الثاني: وفاة الموظف العام.

المبحث الثالث: صدور حكم جنائي كسبب لانقضاء خدمة الموظف العام.

المبحث الأول

الإحالة إلى التقاعد لبلوغ السن القانوني

إن بلوغ السن المقرر للإحالة إلى التقاعد يُعد من أكثر أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية، وأكثرها شيوعاً وألفاً في حياة الموظفين العموميين. إذ هو الطريق العادي الذي يمكن أن تعد كل وسائل انقضاء خدمة الموظف الأخرى وسائل استثنائية إزاءه، لأنه إن لم يتحقق انقضاء خدمة الموظف بسبب آخر. فإن انقضاء الخدمة ببلوغ السن أمر مؤكد في الحياة الوظيفية^(١).

وَتُعَرَّفُ الإحالة إلى التقاعد ببلوغ السن القانوني لترك الوظيفة أو الخدمة بأنها "إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً من الملاك، على أن يخصص له معاش التقاعد، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين بلغوا سناً معيناً، وقضوا في الخدمة المدة القانونية وفقاً لإحكام القانون"^(٢).

وانقضاء الخدمة في هذه الحالة يكون بمقتضى القانون بمجرد بلوغ السن القانونية المقررة لإحالة الموظف إلى التقاعد، ومن ثم فإن القرار الذي تصدره الإدارة في هذا الشأن لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنفيذي لمقتضى حكم القانون، فهو لا يولد بذاته مركزاً مستحدثاً للموظف وإنما يترتب ذلك المركز بمقتضى القانون^(٣).

وعليه سنتناول انقضاء الخدمة ببلوغ السن القانونية للتقاعد، والتي هي إحدى حالات انقضاء الخدمة التي تقع بمقتضى القانون، ومن ثم تُفصل في موقف التشريعات الوظيفية في الدول محل المقارنة من مدد السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، وعليه سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول: الإحالة إلى التقاعد بمقتضى القانون.

المطلب الثاني: آثار انقضاء الخدمة بسبب بلوغ السن القانوني للتقاعد.

المطلب الأول

الإحالة إلى التقاعد بمقتضى القانون

بمجرد أن يبلغ الموظف سن التقاعد لابد من تقرير إحالته إلى التقاعد، وإنهاء الخدمة هنا إجباري وملزماً للإدارة، ولا مجال للاختيار أو التقرير، طالما لا يوجد أمامها نص قانوني يُبيح لها مدد الخدمة. وتأسيساً على ذلك سُنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول لبحث ماهية السن القانوني

(١) د. نعيم عطية، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة. العدد (١)، أبريل ١٩٧٦، ص ٩.

(٢) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢٣٥.

(٣) إذا كانت الإحالة على التقاعد تقع بمقتضى القانون، إلا أنه مع ذلك فإن التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة قد أجازت للموظف إن يطلب إحالته إلى التقاعد حتى وإن لم يبلغ السن المقررة إذا توفرت بحقه الشروط القانونية التي وُضعت بهذا الصدد.

للإحالة إلى التقاعد وكيفية تحديدها، ونخصص الفرع الثاني للبحث عن الحكمة من تحديد السن القانونية إلى التقاعد والعوامل المؤثرة فيه.

الفرع الأول

ماهية السن القانوني للإحالة إلى التقاعد وكيفية تحديده

حرص المشرّع في العراق ولبنان على إيراد شروط معينة للالتحاق بالوظيفة العامة، ولم يكتفِ بضرورة توافرها عند بداية الالتحاق بالوظيفة بل جعلها أساساً للاستمرار بالوظيفة، بل إن فقدان أحد هذه الشروط يترتب عليه فقدان الوظيفة ذاتها. كما أن علاقة الموظف العام بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وحيث أن الأصل أن تنتهي خدمة الموظف العام عند بلوغه سن الستين، وهو العمر الشائع الذي يتقاعد عنده الموظف العام في معظم دول العالم، إلا أنه من الجائز استثناء بعض الطوائف في حالات استثنائية في نطاق ضيق لضرورة محدودة تجعل بقاء العلماء والأساتذة والقضاة لسن قد تتجاوز السن المقررة لانتهاء الخدمة، ولعل السبب في تحديد المشرع لهذا السن، هو أن المشرع قد قدر أن هذا الموظف العام لم يعد قادراً على أداء العمل بدرجة كافية، وإن الأصل في تقدير سن الموظف العامل هو شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي من دفتر قيد المواليد.

أولاً: ماهية السن القانوني للإحالة إلى التقاعد:

تعددت تعريفات الفقهاء التي تناولت مضمون السن القانوني للإحالة إلى التقاعد فمنهم من يعرفها على أنها: "واقعة قانونية تنتهي بها خدمة الموظف بمقتضى القانون"^(١)، ومنهم من يرى أنها: "السن التي تحول بين العامل والاستمرار في وظيفته"^(٢)، ويُعرّف السن القانوني بأنه: "السن الذي تضحل فيه قدرة العامل على الإنتاج، بحيث تبدأ طاقته الإنتاجية في التناقض المستمر ويصبح غير قادر على العمل بكفاية"^(٣).

يبدو أنّ هذا التعريف الأخير - الذي تقدّم به عامر محمد علي - يتناقض مع الواقع من حيث المبدأ، وذلك بسبب الخبرة التي يكتسبها العامل في كل مدة يقضيها خلال ممارسته للوظيفة داخل الإدارة العامة، ممّا يجعله قادراً على العمل بكفاءة أكبر.

وُعرّف الإحالة إلى التقاعد أيضاً بأنها: "إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً من الملاك على أن يخصص له معاش التقاعد، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين بلغوا سنّاً معيناً وقضوا في الخدمة المدة القانونية وفقاً لأحكام القانون"^(٤).

(١) د. سيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة الصادر بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٦٢٧.

(٢) د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين والحكومة والقطاع العام، القاهرة، د. ت، ص ٢٤.

(٣) عامر محمد علي، النظام القانوني لتقاعد موظفي الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٤٧.

(٤) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، ٢٠٠٧، ص ٢٣٥، ويُنظر: د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، د. م، ط ٢، ٢٠١٢، ج ١، ص ٣٧٦.

فلا شكّ إذا قلنا أن الأوضاع الاقتصادية تنعكس على السن القانونية لانقضاء الخدمة، فكلما كان مركز الدولة الاقتصادي قوياً كانت السن القانونية لانتهاء الخدمة مرتفعة؛ وذلك لأنه لن تترتب أية أعباء مالية على كاهل الدولة نتيجة بقاء أعداد كبيرة من الموظفين، في حين أنه كلما كان مركز الدولة الاقتصادي ضعيفاً كان ذلك مدعاة إلى تخفيض السن القانونية لانقضاء الخدمة، لأن الدولة تسعى في هذه الحالة إلى التقليل من الأعباء المالية عن طريق التقليل من عدد الموظفين^(١).

وبالرجوع إلى قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، نجد أنه قد تولى تحديد هذا السن وجعلها (٦٠) عاماً، وهي السن القانونية التي بموجبها تنتهي خدمة الموظف بصورة عامة، وتختلف أيضاً التشريعات الوظيفية في تحديد بلوغ السن القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام، ومنها التشريع العراقي، إذ نصت على أنه: "تنتهي خدمة الموظف العام وتحتّم إحالة الموظف على التقاعد في إحدى الحالتين، عند إكماله (٦٠) ستين سنة من العمر، وهي السن القانونية للإحالة إلى التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتنتهي إذا أقرت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة"^(٢).

وكذلك فقد استثنى في أحكام المادة (٢/أولاً) من القانون أعلاه والتي نصت على: يستثنى من أحكام السن القانونية للإحالة إلى التقاعد ما يأتي: "أ. المشمولون بقانون الخدمة الجامعية من حملة اللقب العلمي (أستاذ وأستاذ مساعد). ب. الأطباء العدليين وأطباء التخدير أطباء الطب النفسي. ج. المستشارون والمستشارون المساعدون في مجلس الدولة. د. المشمولون بقانون الفصل السياسي رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ المعدل وذوو الشهداء من الدرجة الأولى والثانية المشمولون بقانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ وقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣. هـ. الطيارون المدنيون ممن يعمل منهم بقيادة الطائرات وبشكل عملي ولديه ترخيص عمل نافذ في حينه"^(٣). حيث بينت أحكام المادة (٢/ثانياً) من القانون المذكور التي نصت على: "يكون السن القانونية للإحالة إلى التقاعد المنصوص عليه في البند (أولاً) من هذه المادة عند إكماله (٦٣) ثلاثة وستين سنة من العمر ما عدا الفقرة (د) يكون السن التقاعدي لا يزيد على (٦٥) خمسة وستين سنة من العمر"^(٤)، وبلوغ هذه السن تنتهي خدمة

(١) د. شهاب بن أحمد بن علي، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها (دراسة مقارنة) جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ٥٨.

(٢) يُنظر: المادة (١٠/أولاً وثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩، نُشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٦٦) في ٢٠١٩/١٢/٩، إذ أُلغيت أحكام المادة (١٠/أولاً وثانياً) من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، التي حددت إحالة الموظف إلى التقاعد عند إكماله (٦٣) الثالثة والستين من العمر...، وحل محلها أحكام المادة أعلاه.

(٣) وتجدر الإشارة إلى أن الأطباء والطيارون المدنيون فيما خص بالإبقاء على سن التقاعد (٦٣) ثلاثة وستين سنة من العمر، أنهم يخضعون لفحوص دورية للتثبت من سلامتهم ومقدراتهم الجسدية الفكرية أو الذهنية.

(٤) يُنظر: المادة (٢/أولاً وثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩، نُشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٦٦) في ٢٠١٩/١٢/٩.

الموظف بمقتضى القانون. وتكون الإحالة على التقاعد وفقاً للمعايير التي يحددها القانون. وبالإرادة القانونية ذاتها للتعين^(١).

وتناول المشرع اللبناني هذا السبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في نظام الموظفين العموميين في حالتين، هما: الإحالة على التقاعد، والصرف من الخدمة^(٢). وحدد المشرع هذه المدة بنصه على أن: "يحال حكماً إلى التقاعد أو يصرف من الخدمة كل موظف أكمل الرابعة والستين من عمره، أما الذين يقومون بأعمال تتطلب جهوداً جسدية غير عادية، فيحالون حكماً إلى التقاعد أو يصرفون من الخدمة عند إكمالهم الستين من العمر"^(٣).

إذاً، فقد ميّز المشرع اللبناني بين حالتين لإحالة الموظف العام إلى التقاعد بسبب السن القانوني؛ وذلك بأن يكمل الموظف العام أربع وستين سنة من عمره بالنسبة للموظف الذي لا يقوم بأعمال تتطلب جهوداً جسدية غير عادية، وإلا بتمام ستين سنة من عمره.

غير أنّ المشرع اللبناني استثنى من أحكام النصّ القانوني المشار إليه آنفاً، أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، بشرط حصولهم على رتبة أستاذ أو من تتوافر فيهم شروط رتبة الأستاذ، وكذلك الذين يمكن للجامعة اللبنانية أن تتعاقد معهم للإشراف على إعداد أطروحات الدكتوراه اللبنانية في مختلف حقول الاختصاص فيها اعتباراً من بلوغهم السن القانونية ولغاية إكمالهم الثامنة والستين من العمر، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء المسبقة على اقتراحات الجامعة اللبنانية^(٤).

ثانياً: كيفية تحديد السن القانونية لانقضاء الخدمة:

ذهبت التشريعات الوظيفية في دول محل الدراسة، إلى أن سن الموظف في علاقته بجهة الإدارة تُحدد عند دخول الخدمة، ومتى تم ذلك فلا يُقبل منه تعديل هذا البيان؛ وذلك بغية المحافظة على استقرار الأوضاع المصلحية، إذ أن القاعدة في تقدير السن للعاملين (سواء في الحكومة أو القطاع العام). نصت على ذلك قوانين التقاعد في العراق ولبنان. هي أن يعتمد في تقدير هذا السن على شهادة الميلاد أو المستخرج الرسمي من دفتر

(١) يُنظر: قرار مجلس الدولة رقم (٢١٦/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦)، تاريخ ٢٠٠٦/٦/١٨، قرارات وفتاوي مجلس الدولة العراقي، ٢٠٠٦، ص ٣٦٨ - ٣٦٩؛ تحل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شوري الدولة) أينما وردت في التشريعات بموجب أحكام المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧.

(٢) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

(٣) يُنظر: المادة (٦٨) من نظام الموظفين العموميين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، المعدلة بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم (٥٨) في ١٩٨٢/١٢/١٥، والقانون رقم (٨٦/٣٢) في ١٩٨٦/٦/١٤، والقانون رقم (٦٨٤) في ١٩٩٨/٣/١٦؛ مع الإشارة إلى أن المشرع اللبناني كما في التشريعات المقارنة، أجاز للموظف الذي بلغت خدماته الفعلية في الملاكات الدائمة عشرين سنة على الأقل، أن يطلب صرفه من الخدمة، أو إحالته على التقاعد. ويُنظر: أحكام المادة (٦٩) المعدلة بموجب القانون المنفذ بمرسوم رقم (٧١١)، تاريخ ١٩٩٨/١١/٥.

(٤) يُنظر: المادة (٦/٦٨) من نظام الموظفين العموميين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

قيد الموالييد، أو بقرار من اللجنة الطبية في حالة عدم تحقق الأول^(١).

إن قوانين الخدمة والتقاعد تتباين من دولة إلى أخرى فيما يتعلق في تحديد السن الذي إذا بلغه الموظف فيحال فيها حكماً إلى التقاعد، وإن كانت أغلب الدول تحدها بسن الستين ومنها مصر، مع الإشارة إلى أن القانون اللبناني حدد السن القانوني لإحالة على التقاعد عند إكماله الرابعة والستين من عمره. أما القانون العراقي، فقد حددها المشرع بـ (٦٠) ستين سنة من العمر وفق أحكام المادة (١٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩^(٢). التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

تتفق قوانين الموظفين في العالم جميعها على وجوب تحديد سن معينة يتقاعد الموظف ببلوغها ويترك الخدمة، وفي ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة باستبدال الجيل الأكثر شباباً بالجيل الأكبر سنّاً من الموظفين، ومراعاةً لوضع الموظفين بإعفائهم من الوظيفة بعد تقدّمهم في السن؛ وذلك أن معظم الموظفين في مثل هذه المرحلة العمرية يفقدون الكثير من قوّتهم، سواءً البدنية أو الفكرية^(٣).

الفرع الثاني

الحكمة من تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد

سنتناول في هذا الفرع الحكمة من تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد في بندٍ أولاً، ثم نتلوه بعرض العوامل المؤثرة فيه في بندٍ ثانياً، وذلك على النحو الآتي:
أولاً: الحكمة من تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد:

تقديراً من المشرع لاعتبار السن وبلوغ العامل سنّاً محددةً كمؤشّرٍ على تديني وتناقص قدرته على تحمل أعباء الوظيفة، ومن ثمّ تراجع قدرته على العطاء، قرر اعتبار بلوغ العامل سن المعاش سبباً لانقضاء خدمة

(١) يُنظر: المادة (١/ ثانياً) أ) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل. وقضت الهيئة العامة لمجلس الدولة بهذا الخصوص بقرارها المرقم (١١١/ ٢٠١٠) في ٦/٩/٢٠١٠ والتي نصت على أن: " تتحتّم إحالة الموظف إلى التقاعد عند إكمال السن القانونية = للإحالة إلى التقاعد ويفك من وظيفته بتاريخ إكماله السن القانونية ويُعدّ الراتب الذي يتقاضاه عن المدة الزائدة بمثابة أجر مثل "، ينظر فتاوى وقرارات مجلس الدولة لعام (٢٠١٠)، ص ٢٥٤-٢٥٥.

إذ أن القاعدة في تقدير السن للموظفين كما نصت على ذلك قوانين التقاعد في العراق ولبنان على أن شهادة الميلاد هي الأصل في تحديد سن الموظف، بيد أنه إذا لم تكن لدى الموظف شهادة ميلاد فلا بأس من الاعتداد بشهادة تقدير السن التي تصدر من الجهة المختصة، وتقوم الشهادة الأخيرة في هذه الحالة مقام شهادة الميلاد، يُنظر: د. شهاب بن أحمد بن علي الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧، ص ٦٨.

(٢) نُشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٦) في ٩/١٢/٢٠١٩، وتجدر الإشارة إلى أن قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، كان قد حدد السن القانوني بموجب أحكام المادة (١٠/ أولاً) التي نصت على أنه: " عند إكماله (٦٣) الثالثة والستين من العمر، وهي السن القانونية للإحالة على التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك "، ويرى الباحث أن توجه المشرع العراقي بموجب هذا النص المذكور أعلاه في تحديد السن القانوني هو حالة إيجابية، مبنياً على تفاوت الظروف الاجتماعية والاقتصادية والصحية والطبيعية والمناخية.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٦٩، وما بعدها.

الموظف بمقتضى القانون، وتحدد نظم الخدمة المدنية في مختلف بلدان العالم سنّاً معيناً يتقاعد الموظف ببلوغها، ويتم هذا التحديد في الواقع في ضوء اعتبارات متعددة، فقد تحدد في سن مرتفعة إذا كان هناك ندرة في اليد العاملة القادرة على الإنتاج، وقد تحدد بسن منخفضة إذا كان هناك ارتفاع ملحوظ في عدد السكان، وقلة في المعروض من الوظائف العامة لضيق الموارد المالية، مما يعني انتشار البطالة^(١). ذلك أن تحديد السن القانونية لإحالة الموظف إلى التقاعد، يعد في حد ذاته من أهم الضمانات الأساسية لمصلحة الموظفين، وتجسيداً لمبدأ المساواة بينهم أمام المرافق العامة، وحيث يتعلق الأمر بضمانة أساسية جديدة بالرعاية للموظفين، فإنه من البديهي أن يناط أمر الاختصاص بشأنها إلى المشرّع.

والمشرّع هو وحده الذي يمتلك تحديد الإطار العام لسن التقاعد ولا تملك الإدارة من الصلاحيات ما يسوغ لها تجاوز ما حدده المشرّع في نصوص قانونية، إلا في حالات استثنائية، كما في حالة النص على تمديد سن التقاعد بموجب نص صريح.

لهذا نجد أن تشريعات الخدمة المدنية في مختلف الدول متفقة على وجوب تحديد سن معينة ببلوغها يتقاعد الموظف، وهذا التحديد يتم وفق اعتبارات متعددة تتمثل في الآتي:

- ١- لا يمكن إنكار أن نظام التقاعد يعد عموداً أساسياً لحماية حق الموظف الذي أفنى جل عمره في الخدمة العامة، باذلاً أداء مهامها على أكمل وجه كل قدراته الصحية والفكرية من اجل بلوغ مصالح المجتمع بأكمله، ولا مناص ان يتولى المشرّع تحديد السن التي يحال فيها الموظف على التقاعد.
- ٢- إن علاقة الموظف بالإدارة لا تخضع للتأييد فهي حتماً تنقضي يوماً ما، ومنها بلوغ الموظف للسن القانوني، إذ يرى المشرّع أن الموظف الذي يصل إلى هذه السن يصبح حكماً غير قادرٍ على الوفاء بابعاء الوظيفة، حتى وإن كان في الحقيقة لازال قادراً على ذلك.
- ٣- إن الاحالة إلى التقاعد تعمل على خلق منافسة شريفة بين الموظفين لارتقاء الوظائف الأعلى التي يحال شاغلوها على التقاعد.

ثانياً: العوامل المؤثرة في تحديد السن القانونية لانقضاء الخدمة:

يُعد تحديد السن التقاعدي من الأمور المهمة التي يجب أن تكون في ضوء أسس علمية، لذلك فإن تعيين حدود السن في الوظيفة العامة كان موضوعاً للعديد من التعديلات، ومن خلال العديد من الأسباب الاقتصادية والمالية والسكانية والصحية.

- ١- **مستوى الخدمات الصحية في الدولة:** إذا كان المستوى الصحي متقدماً نتيجة توفر الخدمات الصحية، وانعكس ذلك على ارتفاع ملحوظ في عدد السكان، وقيام الموظفين فيها بأعباء أعمالهم حتى سن متقدمة، هذا يعني إمكانية رفع السن القانونية للتقاعد، وعلى العكس من ذلك إذا انخفض المستوى

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجلاء المنصورة، ط٢، ١٩٨٤، ص٦٧٨.

الصحي العام في الدولة، وهذا يؤدي إلى تدني مستوى الأعمار، ولا يسمح للموظف القيام بأعماله حتى سن متقدمة، فيدفع بالدولة إلى أن تحدد السن القانونية للتقاعد بسن منخفضة أو متوسطة، وغالباً ما تكون ستين عاماً؛ وذلك للمحافظة على حيوية الإدارة وجودة العمل الوظيفي.

٢- البطالة: يمكن تعريف البطالة بأنها: " التوقف غير الإرادي عن العمل نتيجة لعدم الحصول عليه"^(١). فالتوقف عن العمل لا يرجع إلى عدم قدرة العامل على العمل بسبب مرضه أو عجزه، بل يرجع إلى الظروف الاقتصادية المحيطة بالعامل، أي أن يكون العامل قادراً على العمل وراغباً فيه^(٢). وتُعدُّ الإحالة إلى التقاعد إحدى وسائل التخفيف من حدة البطالة، بالتخلص من الموظفين المنتسبين وإحلال الأيدي العاملة الشابة محلها.

٣- ذاتية العمل والسن القانونية للإحالة إلى التقاعد: إن المشرع كقاعدة عامة يحدد سناً معيناً لتقاعد الموظف العام، وهو السن الذي يستحق فيه المؤمن عليه الراتب التقاعدي أو مكافأة التقاعد، بحسب الأنظمة المختلفة لكل دولة، وتبعاً للنظام الاقتصادي السائد فيها، بحسب الفئات المنتفعين بالتقاعد أو أكثر، مع استثناء بعض الأعمال لطبيعتها وظروفها، إذ يحدد لها سن تقاعد أقل، مثل الذين يعملون في الأعمال الخطيرة أو الصعبة، كالعامل في المناجم والمحاجر، إذ يصعب معها استمرارهم بالخدمة حتى السن المحددة للتقاعد أصلاً؛ لأنه يتطلب مجهوداً مضميناً، له أثر على أجهزة الجسم فيقلل الكفاية الإنتاجية للفرد بنسبة أعلى من الأعمال الأخرى، أو قد تكون هناك أعمال فنية دقيقة، أو أعمال تحتاج إلى خبرة أو ملكات متميزة لا تحتاج إلى جهد يدوي، تقتضي رفع سن تقاعد أصحابها للاستفادة من خبراتهم وملكاتهم الخاصة^(٣).

٤- جنس العامل: يذهب المشرع العراقي إلى ضرورة منح التقاعد للمرأة في سن مبكر تقل عن الحد المقرر بالنسبة للرجل، بصرف النظر عن الأعمال التي يشتغلن فيها، على أساس أن قوة تحمّل المرأة على الاستمرار في العمل أقل منها بالنسبة للرجل^(٤). لأسباب ترجع إلى التكوين الجسماني أو لدرجة التحمل، وطبيعة المرأة ومدى المسؤوليات الملقاة على عاتقها اجتماعياً عن الأسرة وتحمل أعباء الأمومة. وتجدد الإشارة إلى أننا نلاحظ وجود تفرقة في تحديد السن القانونية للتقاعد بين الرجال والنساء من الموظفين في العراق، حيث يُراعى في تحديد السن القانونية للتقاعد طبيعة المرأة واختلافها عن الرجل ومدى المسؤوليات الملقاة على عاتقها^(٥)، لذا نرى أن المشرع قد خفض سن الإحالة على التقاعد بالنسبة للمرأة مراعاة لطبيعتها والمسؤوليات التي تقع على عاتقها كزوجة وأم.

(١) د. محمود سلامة، التأمينات الاجتماعية، الناشر: المتحدون، القاهرة، د. ت، ص ٢٨٦.

(٢) د. عادل عبد الحميد عز، التأمينات الاجتماعية، (المبادئ النظرية والتطبيقات العملية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢١٣.

(٣) د. محمد طلعت عيسى، التأمين الاجتماعي - فلسفته وتطبيقاته، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٢، ص ٦٨.

(٤) د. أحمد حسن البرعي، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، دار الفكر العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٥٢٠.

(٥) يُنظر: المادة (١٢/١) ثانياً من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، النافذ.

المطلب الثاني

الآثار المترتبة على انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد

ترتب التشريعات الوظيفية في دول محل الدراسة على قرار الإحالة إلى التقاعد بالدرجة الأولى، انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة، وكمقابل لانقضاء خدمة الموظف الذي أفنى جزءاً كبيراً من عمره في خدمتها تحرص الإدارة على مكافأته؛ وذلك من خلال حوافز وامتيازات مادية تضمن للموظف العيش الكريم، خاصةً أنه يكون قد بلغ من العمر مرحلة تجعله بأمس الحاجة إلى العون والمساعدة، وغالباً ما تكون هذه المساعدات على شكل راتب تقاعدي، أو مكافأة نهاية الخدمة، فضلاً عن ذلك حقّه في إعادة التعيين. ولتسليط الضوء على هذه الآثار سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الفرع الأول: مفهوم انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على العلاقة الوظيفية، ثم يتناول الفرع الثاني: النتائج المالية لانقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد.

الفرع الأول

مفهوم انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على العلاقة الوظيفية

لعل أهم أثر يترتب على قرار انقضاء خدمة الموظف العام لبلوغه سن التقاعد هو انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وهذا الأثر نتيجة طبيعة لقرار انقضاء خدمة الموظف. ولغرض تسليط النظر على هذا الموضوع، ارتأينا أن نتناول مفهوم انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على العلاقة الوظيفية في العراق أولاً، وعلى أن يتم تناول هذا المفهوم في لبنان ثانياً؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: مفهوم انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على العلاقة الوظيفية في العراق:

عدّ المشرّع العراقي أن الموظف منفكاً من الوظيفة وتنتهي العلاقة بينه وبين الإدارة في اليوم المحدد لأعمال السن القانونية في (٣٠ / ٦) بعد الظهر أو (٣١ / ١٢) بعد الظهر من السنة التي أكمل فيها سن التقاعد استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨^(١)، وبخلاف ذلك فإن رئيس الدائرة أو الموظف المختص إدارياً يتحملان التبعات القانونية في حال عدم إصدار الأمر الإداري بالانفكاك، بما في ذلك استحصال الفروقات المالية الناجمة عن صرف كامل رواتبه بسبب استمراره بالخدمة ولغاية الانفكاك الفعلي، ولا تُحتسب المدة التي يقضيها الموظف بعد بلوغه سن التقاعد واستمراره بالوظيفة خدمة تقاعدية^(٢). أما إذا أرادت الإدارة الإبقاء على بعض موظفيها في الخدمة بعد بلوغهم السن للتقاعد، فلها أن تفعل

(١) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٢١) في ٢٩/٩/٢٠٠٨، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة (٢٠٠٨)، ص ٣٠٥.
(٢) يُنظر: المادة (٢٠/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، حيث نصت على إن: " لا تحتسب خدمة تقاعدية...هـ- مدة الخدمة بعد إكمال السن القانونية للإحالة إلى التقاعد المنصوص عليها في البند(أولاً) من المادة (١٠) من هذا القانون"، إذ غُذلت أحكام هذه المادة بموجب قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

ذلك من خلال استحصال موافقة بتمديد خدمته وفق القانون، وعليه فإن الموظف العام الذي بلغ سن التقاعد ولم يصدر قرار بتمديد خدمته تعد هذه الخدمة منتهية بمقتضى القانون، ولا مجال معه للقول بإعادة تعيينه. وإن إعادة تعيين المتقاعد في الوظيفة العامة، إنما تنصرف إلى الموظف المحال إلى التقاعد في غير حالتي إكمال السن القانونية والإحالة لأسباب صحية؛ لأنه في الحالتين المذكورتين لا يُعاد المتقاعد إلى الوظيفة العامة بتاتاً^(١).

ثانياً: مفهوم انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على العلاقة الوظيفية في لبنان:

إن أهم أثر يترتب على انتهاء خدمة الموظف العام لبلوغه السن القانونية للتقاعد، هو إنهاء العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة العامة، وقرار إنهاء الخدمة هذا يُعدُّ قراراً كاشفاً، وليس مُنشئاً لوضع قانوني جديد^(٢). ويُصرف للموظف راتبه إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته ببلوغ سن التقاعد^(٣)، ويُعدُّ من هذا التاريخ محالاً إلى التقاعد ما لم يصدر قرار بمدِّ خدمته^(٤).

فضلاً عن ذلك فقد نص المشرع اللبناني في الإحالة على التقاعد والصرف من الخدمة باعتبارها إنهاء خدمة الموظف العام وإخراجه من الملاك^(٥)، على أن يعطى تعويض صرف، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين لا يتقاضون معاشاً تقاعدياً، أما لأنهم غير خاضعين لشرعة التقاعد، أو لأنهم لا تتوفر فيهم الشروط المفروضة للحصول على معاش تقاعدي. ويحال الموظف إلى التقاعد أو يُصرف من الخدمة بمرسوم أو بقرار من السلطة التي يحق لها التعيين (باستثناء حالة بلوغ السن القانونية). ولا يجوز إعادة الموظف ولو بصورة مؤقتة إذا

(١) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ط ١، ٢٠١٤، ص ٥٢. وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره المرقم (٢٠٠٧/٧٩) في ١٦/١٢/٢٠٠٧، أنه "... في شأن جواز إعادة تعيين موظف إلى الخدمة بعد إكماله السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، حيث تم إعادة تعيين كلُّ من السيد (ع.أ.أ.ص) مستشاراً في ديوان الوقف السني؛ وذلك استناداً إلى كتاب الأمانة العامة لمجلس الحكم المرقم ب (٢١١٩) في ١٢/٥/٢٠٠٤، واعتباراً من تاريخ مباشرته بالوظيفة في ٣/٦/٢٠٠٤، علماً أنه مواليد ١/٩/١٩٣٧، كما جرى تعيين السيد (ع.أ.ح.ع) مدير عام في الديوان؛ وذلك استناداً إلى كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ب (١٤١٩) في ٥/٨/٢٠٠٤، علماً أنه من مواليد ١٩٥٥، حسب ما هو مثبت في المذكرة المرفوعة إلى المستشار القانوني لديوان الرقابة المالية، حيث إنَّ المستوضح عنهما قد أكملتا الثالثة والستين من العمر عند إعادة تعيينهما مجدداً لدى ديوان الوقف السني، وحيث إنَّ أحكام المادة (١) من قانون التقاعد رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٦، قد قضت بإحالة الموظف إلى التقاعد عند إكماله السن القانونية البالغة الثالثة والستين من العمر مهما كانت مدة خدمته، حيث لا يوجد نص قانوني يقضي بإعادة تعيين الموظف إلى الخدمة بعد إكماله السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، وحيث إن أحكام المادة (٥) الفقرة (رابعاً) من قانون التقاعد الموحد قضت بعدم احتساب خدمة تقاعدية مدة الخدمة بعد إكمال الموظف السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، وحيث أنَّ إعادة تعيين الموظف إلى الخدمة بعد إكمال الموظف السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، يجب إن يتم بقانون، وحيث إن كتاب ديوان الوقف السني ذي العدد (٥٩/١) في ١٣/٢/٢٠٠٧، قد بيَّن أن المستوضح عليهما لم يكونا من المفصولين السياسيين، وغير مشمولين بأحكام قانون إعادة تعيين من أكمل السن القانونية للإحالة إلى التقاعد البالغة الثالثة والستين من العمر إلى الخدمة إلا بقانون". منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٧، ص ٢٢٩، وما بعدها.

(٢) د. يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٦٩.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

(٤) د. نعيم عطية، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية، مرجع سابق، ص ٥٩، وما بعدها.

(٥) يُنظر: المادة (٦٨) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

كان قد صُرف من الخدمة بحكم من الهيئة العليا للتأديب، أو أُحيل إلى التقاعد أو لبلوغه السن القانونية. لكن يجوز إعادته في الأحوال الأخرى، على أن يكون مستوفياً لشروط التعيين باستثناء شرط السن، فيعاد إلى رتبته ودرجته السابقتين، فإذا كان قد تقاضى تعويض صرف فلا تضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة، إلا إذا أعاد تعويض الصرف دفعة واحدة إلى الخزينة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استئنافه الخدمة، أما إذا كان يتقاضى معاش التقاعد فيوقف صرف هذا المعاش له، وإذا عُين الموظف المتقاعد في مؤسسة عامة تابعة للدولة أو للبلديات، فلا يجوز له أن يتقاضى من هذه المؤسسة سوى الفرق بين معاش التقاعد وراتب الوظيفة التي يُعين فيها.

الفرع الثاني

النتائج المالية لانقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد

سنبحث في هذا الموضوع أثر انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على الحقوق المالية في العراق أولاً، على أن يتم تناول أثر انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على الحقوق المالية في لبنان ثانياً.
أولاً: النتائج المالية لانقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد في العراق:
يتمثل هذا الأثر في عدة مزايا مالية، وفقاً للتفصيل الآتي:

١- الحق في الراتب التقاعدي: وقد أقر المشرع العراقي اعتبار الراتب التقاعدي هو من الحقوق التقاعدية^(١)، حسب ما جاء بأحكام المادة (١/عاشراً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، ونص هذا القانون على استحقاق الراتب التقاعدي في أحكام المادة (٢١/أولاً) من القانون المذكور أعلاه التي نصت على أن "يستحق الموظف الذي يحال على التقاعد الراتب التقاعدي إذا كان لديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٥) خمسة عشر سنة، ولا يُصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل (٤٥) خمسة وأربعون سنة من عمره..."^(٢).

ويستحق الموظف أيضاً الذي انتهت خدمته بتنسيق الملاك أو المِحال إلى التقاعد في غير حالتي العزل أو الفصل، الرواتب الإسمية للإجازات الاعتيادية التي يستحقها كاملةً، على أن لا تتجاوز مدتها (١٨٠) يوماً اعتباراً من تاريخ انفكاكه، وتدفع له سلفاً، علاوة على الحقوق التقاعدية التي يستحقها بموجب قانون التقاعد^(٣). وقد نصت أحكام المادة (٢/٤٥) على أنه: "يُمنح من يتمتع بالعطلات المدرسية إذا انتهت خدمته بتنسيق الملاك أو بالإحالة على التقاعد في غير حالتي العزل أو الفصل في النصف الثاني من السنة الدراسية أو

(١) يُنظر: المادة (١/عاشراً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

(٢) يُنظر: المادة (٢١ / أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) يُنظر: المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

خلال العطلة الصيفية رواتب العطلة الصيفية على أن لا تتجاوز (١٢٠) يوماً^(١)، من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠. ويستحق أيضاً رواتبه الإسمية عن مدة إجازة العطلة السنوية البالغة (٦٠) يوماً مضافاً إليها ما تراكم من إجازات اعتيادية، على أن لا تتجاوز (١٨٠) يوماً، مع جواز احتساب مدة الإجازة الاعتيادية المتراكمة خدمة تقاعدية، بناءً على طلب تحريري من موظف الخدمة الجامعية^(٢).

ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره المرقم (١٣٨) في ٢٠١٠/١١/٣، بالقول "... ويستحق موظف الخدمة الجامعية المحال على التقاعد رواتبه الإسمية عن مدة العطلة السنوية البالغة (٦٠) يوماً إضافة ما تراكم من إجازات اعتيادية له، على ألا تتجاوز مجموعها (١٨٠) يوماً"^(٣).

ويجوز تكرار منح الموظف رواتب إجازته الاعتيادية المتراكمة، كلما تكرر إحالته على التقاعد، وهذا ما قررتُه الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية، إذ جاء في الإحالة على التقاعد، وحيث إنَّ الموظف المحال على التقاعد ثانيةً في غير حالتي الفصل أو العزل يستحق رواتب الاجازات الاعتيادية المجتمعة له عن خدمته بعد عودته للخدمة ثانيةً، على أن لا تتجاوز (١٨٠) يوماً، ولا تُعتبر خدمة فعلياً متحققة له بإمكانه أن يتمتع بها، وأن يحتفظ بها لغرض قبض رواتبها عند إحالته على التقاعد ثانياً^(٤).

٢- الحق في مكافأة نهاية الخدمة: يستحق الموظف العام المحال إلى التقاعد مكافأة نهاية الخدمة، والتي هي عبارة عن مبلغ مالي يدفع للموظف العام المحال إلى التقاعد وفقاً للقانون^(٥)، فيتقاضى عنها بدل نقدي مقابل الإجازات الاعتيادية والعطل السنوية المتراكمة التي لم يستفد منها في أثناء الخدمة والبالغة ستة أشهر؛ وذلك حتى يساعده على استئناف نشاطه بعد أن يترك الوظيفة. إذ نصت أحكام المادة (٢١/تاسعاً/أ) على أنه "يُصرف للمحال إلى التقاعد ولديه خدمة لا تقل عن (٢٥) خمس وعشرين سنة، مكافأة نهاية الخدمة وتُحتسب على أساس كامل الراتب الأخير والمخصصات مضروباً ب (١٢)"، من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

وكذلك نصت أحكام المادة (١١/رابعاً) على أنه: "يُمنح موظف الخدمة الجامعية المحال إلى التقاعد بسبب إكمال السن القانونية... مكافأة تعادل راتبه لمدة ستة أشهر بمقياس الراتب الأخير في تاريخ الإحالة إلى التقاعد"، من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.

(١) يُنظر: المادة (٢/٤٥) بموجب القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٧.
(٢) يُنظر: المادة (١٠/رابعاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٣) يُنظر: قرار مجلس الدولة رقم (١٣٨) في ٢٠١٠/١١/٣، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠.
(٤) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٦)، بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٦.
(٥) يُنظر: (١/رابع عشر) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ.

وعلى ذلك يجب التمييز بين المكافأة المذكورة في أعلاه: (مكافأة نهاية خدمة) وبين (المكافأة التقاعدية) المنصوص عليها في أحكام المادة (٢٢/أولاً/أ) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، فالأولى: مكافأة خاصة تُمنح للموظف المحال إلى التقاعد بسبب إكمال السن القانونية المقررة للإحالة على التقاعد^(١)، في حين أن المكافأة التقاعدية المقررة بموجب قانون التقاعد الموحدة تُمنح للموظف الذي يُحال على التقاعد وله خدمة فعلية تقل عن خمس عشرة سنة^(٢).

ومن التطبيقات القضائية أيضاً ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة إلى أنه: "... أولاً: إنّ المقصود بالمخصصات الوظيفية هي مخصصات الوظيفة المعاد تعيين المتقاعد فيها. ثانياً: يجوز الجمع بين المكافأة الشهرية والمخصصات الوظيفية المعاد تعيين المتقاعد فيها..."^(٣). وإزاء هذا التناقض أصدر مجلس الوزراء قراره والذي تضمن الموافقة فيه على شروط التعاقد مع المتقاعدين بصفة: "خبير، خبير أقدم، ورئيس خبراء"^(٤).

ثانياً: النتائج المالية لانقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد في لبنان:

إنّ تقاضي الموظف الراتب التقاعدي هو حق من حقوق الموظف الذي كرسه المشرع دستورياً وتشريعياً، إذ أنه استقطع من راتب الموظف الشهري بصفة منتظمة طوال مدة خدمته الوظيفية؛ وذلك لمواجهة أعباء المعيشة بعد انقضاء خدمته الوظيفية، وعد القضاء الإداري الفرنسي، الراتب التقاعدي امتداداً لراتب الموظف العام، ولكن بنسبة أقل من الراتب الوظيفي، تُحدد في أنظمة التقاعد، الذي يكفل مستوى معيشياً للمتقاعد، وتنظيم هذه الرواتب والمكافأة التقاعدية بقانون خاص، والحق التقاعدي ليس بشركة يمكن توزيعها وفق القوانين العامة، وإنما يقول إلى الخلف بطريقةٍ تختلف عن التركة في توزيعها، ومن ثم لا حديث على أن "للكم مثل حظ الاثنيين" ولا محل للحديث عن وصية، ولو كان استحقاق الراتب التقاعدي بسبب المورث؛ لأن تنظيمه يكون وفق قوانين التقاعد المختلفة، وفي ذات الوقت لا يمكن التنازل عنه أو الحجز عليه إلا بالقدر المسموح قانوناً، ولا يقول الراتب التقاعدي إلى خزينة الدولة في حالة عدم وجود المستحق، باعتبار "إنّ الدولة وارث لمن لا وارث له"؛ وذلك لعدم تحققه أو النظر في احتسابه أصلاً، لذلك يمكننا القول بأنّ الحقوق المالية للمتقاعد ذات طبيعة قانونية خاصة، تُميزها عن بقية حقوق المتقاعد وخلفه؛ لأنها حقوق رسم القانون حدودها ولا يمكن

(١) عُرفت أحكام المادة (١/رابع عشر) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، مكافأة نهاية الخدمة بأنها: " مبلغ مالي يدفع للموظف المحال على التقاعد وفقاً للقانون ".

(٢) عُرفت أحكام المادة (١/حادي عشر) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، المكافأة التقاعدية بأنها: المكافأة البديلة عن الراتب التقاعدي، ولم يعرف قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦، الملغي المكافأة التقاعدية.

(٣) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٢٠٠٩/٩) في ١٧/٣/٢٠٠٩، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩.

(٤) صدر هذا القرار بجلسة مجلس الوزراء الاعتيادية رقم (٣٠) المنعقدة بتاريخ (١١/٨/٢٠٠٩)، وتجدر الإشارة إليه أن درجة خبير قد تم إدراجها بموجب البند الأول من قرار مجلس الوزراء ذي العدد (٣١٠) لسنة ٢٠٠٨، بجلسته الاعتيادية رقم (٣٥) بتاريخ ١٩/٨/٢٠٠٨، وكما هو واضح مما تقدم أنّ تقرير الحق في مكافأة نهاية الخدمة تابع من حرص المشرع على إعطاء كل ذي حق حقه، وتشجيع جميع الموظفين الذين يخدمون الدولة، وحشية عدم استحقاقهم في بعض الحالات لراتب تقاعدي، يؤمّن لهم حياتهم بعد انتهاء خدمتهم، على أنه يشترط لاستحقاق المكافأة أن تكون للموظف توقيفات تقاعدية.

مخالفتها، لأنها من النظام العام".

وقد نظم المرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) نظام التقاعد والصرف من الخدمة، مسألة تقديم طلبات المعاش وتعويضات الصرف، فهي معفاة من رسوم الطوابع تقدم إما إلى وزارة المالية مباشرة، أو بواسطة الإدارة التي كان ينتمي إليها الموظف. ويعتمد تاريخ تسجيل الطلب سواء كان ذلك في وزارة المالية أو الإدارة المعنية وفقاً لأحكام المادة (٤٠)، ويقدم طلب المعاش وتعويض الصرف في مهلة خمس سنوات من اليوم الذي أُنهِت فيه خدمة الموظف، وتبدأ المهلة للذين انتقل إليهم حق الموظف من اليوم التالي لوفاته وفقاً لأحكام المادة (٤٣).

إنَّ الطلب الذي يقدمه أحد أفراد العائلة ضمن المهلة القانونية يحول دون سقوط حقوق الباقيين، على وفق أحكام المادة (٤٤) وثبت للجنة المنصوص عليها في أحكام المادة (١٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (٨٣/٤٧) في حالات القوة القاهرة، وينظم إلى اللجنة في هذه الحالة من مجلس الخدمة المدنية أحكام المادة (٤٥). لا يجوز التنازل عن المعاش أو تعويضات الصرف، كما أنه لا يجوز حجزها إلا مقابل دين الدولة أو نفقة طعام، على أن لا يمارس الحجز إلا ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، بحيث تُرجح نفقة الطعام على دين الدولة أحكام المادة (٥٤).

يجوز لصاحب الاستحقاق أن يعترض على المعاش أو على مقدار التعويض، أو الصرف المخصص له خلال ستة أشهر من تاريخ تبليغ النص القانوني بتخصيصه أحكام المادة (٥٥)، كما أنه يحق لوزارة المالية في أي وقت كان إعادة النظر في تخصيصات تعويضات الصرف من الخدمة ومعاشات التقاعد، في حال ثبوت خطأ مادي أو سهو في التخصيص (٥٦). وكذلك يحق لها استرداد التعويضات العائلية المقدمة للموظف، في حال كان قرار منح التعويض صدر نتيجة غش متعمد، فيكون الموظف تسبب بإيقاع الإدارة بالخطأ، والقاعدة القانونية نصت على أن الغش يُفسد كل شيء، وقد استقر الاجتهاد على اعتبار أنه يشدُّ عن المبدأ المذكور في أحكام المادتين (٢٣٨/٢٣٧) من قانون المحاسبة العمومية الحالة التي يكون فيها الموظف قد تقاضى التعويض الذي لا يستحقه نتيجة غش باشره أو شارك الإدارة به^(١).

وإنَّ التوفيق بين مضمون أحكام المادتين (٢٣٨/٢٣٧) من قانون المحاسبة العمومية من ناحية، والمبادئ المعتمد عليها في الحق الإداري، فيما خص رجوع الإدارة عن قرارات مرتبة لنتائج مالية من ناحية أخرى، يؤدي إلى القول بأن المادتين المذكورتين أعلاه لا يمكن تطبيقهما في الحالة التي يثبت فيها وجود غش بادر به صاحب العلاقة، أو لإيقاع الإدارة بالخطأ، أم في حالة مشاركة صاحب العلاقة لإدارة الخطأ الذي وقعت فيه، بحيث يكون من حق الإدارة استرداد ما دفعته تحت هذا الوصف دون التقييد بقاعدة مرور الزمن^(٢).

وإنَّ معاشات وتعويضات الصرف تدمج في قسم النفقات من موازنة الدولة، وتدمج المحسومات

(١) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦٢١) في ١٩/٥/٢٠١٤، أحمد الحصري، الدولة.

(٢) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٨٢) في ١٠/١١/٢٠١٥، اللواء انطوان بركات، الدولة.

التقاعدية في قسم الإيرادات منها، ويمكن أن ينشأ بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، صندوق مستقل للتقاعد، تحدد شروط تمويله وأصول إدارته وتوظيف موجوداته من مرسوم إنشائه أحكام المادة (٥٧)^(١).

إذا كان الراتب أو المعاش قد قبض مُسبقاً في أول الشهر خصص المعاش اعتباراً من أول الشهر التالي أحكام المادة (٨)، يصفى المعاش التقاعدي على أساس جزء من أربعين من الراتب الشهري الأخير، محسوباً وفقاً لأحكام المادة (١٢) الجديدة من هذا المرسوم الاشتراعي مضروباً بعدد سنوات الخدمة لغاية الأربعين سنة فقط ويُضاف إلى ذلك تعويض صرف يعادل راتب ثلاثة أشهر عن كل سنة خدمة بعد الأربعين أحكام المادة (٩).

كذلك يُصفى تعويض الصرف على أساس راتب شهري عن كل سنة خدمة فعلية لغاية العاشرة، وراتب شهرين عن كل سنة خدمة فعلية بعد العاشرة ولغاية الثلاثين، وراتب ثلاثة أشهر عن كل سنة خدمة فعلية بعد الثلاثين أحكام المادة (١٠).

ويحتسب الشهر جزءاً من اثني عشر من السنة، واليوم جزءاً من ثلاثين من الشهر أحكام (١١)، تعويضات الصرف لموظفي السلك الخارجي العاملين في الخارج الراتب الذي يتقاضاه أمثالهم في لبنان أحكام المادة (١٢). واعتبرت أحكام المادة (١٣) إنَّه:

- ١- عند نقل الموظف من ملاك خاضع لشرعة التقاعد إلى ملاك غير خاضع لها أو بالعكس، تصفى حقوقه فوراً على أساس ضمانه في ملاكه السابق، دون أن يحق له ضمها إلى خدماته في ملاكه الجديد.
- ٢- إلا أنه يحق للموظف التابع لملاك دائم غير خاضع لشرعة التقاعد والمنقول إلى وظيفة تابعة لملاك دائم خاضع لشرعة التقاعد، أن يُطلب خلال شهر من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته الجديدة، ضم خدماته السابقة إلى الملاك غير الخاضع لشرعة التقاعد، إلى خدماته الجديدة، فإذا لم يفعل، تُصفى حقوقه على

(١) يُنظر: المادة (الخامسة) من المرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣، التي نصت على أنه: "لا تعتمد في حساب المعاش أو تعويض الصرف كل خدمة تؤدي إلى: ١- قبل إكمال الثامنة عشرة من العمر لمن دخل الخدمة قبل تاريخ ١٣ كانون الثاني لسنة ١٩٥٥. ٢- قبل إكمال العشرين من العمر، لمن دخل الخدمة بعد تاريخ ١٣ كانون الثاني لسنة ١٩٥٥. ٣- قبل إكمال الثامنة عشرة من العمر لمن دخل الخدمة من المدرسين بعد تاريخ ١٣ كانون الثاني لسنة ١٩٥٥. ٤- بعد بلوغ السن التقاعدية. ٥- بعد قضاء المدة القانونية في الخدمة." وتعتمد في حساب معاش التقاعد وتعويض الصرف الخدمات الآتية: أ- الخدمات التي دفعت عنها المحسومات التقاعدية بما فيها الخدمات التي تقاضى عنها الموظف نصف الراتب شرط أن يدفع المحسومات التقاعدية عن النصف الآخر. ب- الخدمات التي أدت حكومة لبنان وحكومة الجمهورية اللبنانية والتي أداها سابقاً للمفوضية العليا لدوائر المصالح المشتركة موظفون لبنانيون خاضعون للتشريع التقاعدي اللبناني. ج- الخدمات التي أداها اللبنانيون بعد ٢١/١٠/١٩١٨ في جيوش الشرق الخاصة، والقنصاة اللبنانية، في أراضي سوريا ولبنان. د- مدات الاستبداد براتب لمن أُحيلوا إليه بمقتضى القوانين. هـ- الخدمات التي أداها موظفون لبنانيون في إحدى الحكومات السورية قبل أول تشرين الأول من عام ١٩٤٣، شرط أن يكونوا قد تقيّدوا بأحكام المادة (٢٤) من قانون الموازنة لسنة ١٩٤٩. و- الخدمات المؤداة في الدوائر البلدية بوظائف مماثلة لوظائف الدولة التي يُرتب لها القانون معاشاً تقاعدياً شرط أن يكون أصحابها قد تقيّدوا بمنطوق أحكام المادة (٥٤) من قانون الموازنة لسنة ١٩٥١، ويشترط لتطبيق أحكام البنود (٢، ٣، ٤، ٥، ٦) أن يدفع أصحاب تلك الخدمات إلى الخزينة كامل المحسومات التقاعدية المتوجبة عنها أحكام المادة (٧)، وكذلك ينشأ الحق في المعاش أو تعويض الصرف، للموظف منذ اليوم الذي تنتهي فيه خدمته، ولأفراد عائلته منذ اليوم التالي لوفاته".

النحو الوارد في البند.

٣- لا تطبق أحكام البند (٢) على الأطباء في وزارة الصحة العامة المنتمين إلى الملاك (ب). وتُصَفَّى معاشات وتعويضات الصرف من الخدمة لجنة في وزارة المالية تُدعى (لجنة التقاعد) تُعين بمرسوم، وتتألف من خمسة أعضاء من الفئة الثالثة على الأقل ومن مقرر، تتخذ اللجنة قرارها بأكثرية الأصوات ويُخصص المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف بقرار من لجنة مدير عام المالية استناداً إلى مضبطة لجنة التقاعد أحكام المادة (١٥).

وفيما يخص كيفية احتساب المحسومات التقاعدية المترتبة على ضم الخدمات عملاً بالقانون رقم (١٩٩٨/٧١٧)، فقد رأت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أنه: "بما أن أحكام المادة (٩/أولاً) من قانون رقم (٧١٧) لسنة ١٩٩٨ بتاريخ ١١/٥/١٩٩٨ ... رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وتحويل سلاسل رواتب موظفي الملاك الإداري العام..."، أعطت الموظف الذي عُيِّن أو يُعَيَّن في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، حق ضم خدماته السابقة لهذا التعيين في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب مهما كان نوعها: مؤقتة أو تعاقدية أو يومية، إلى خدماته اللاحقة في هذه الملاكات ضمن شروط حددتها أحكام المادة (٩/أولاً: ٤،٣،٢،١). وتقتضي الإشارة إلى أن طلب ضم الخدمات السابقة يجب أن يقدم إلى وزارة المالية مرفقاً بالمستندات الثبوتية اللازمة عملاً بأحكام نص المادة (٩) الفقرة (٣) من قانون رقم (٧١٧) لسنة (١٩٩٨)^(١).

وكذلك أكدت أحكام مجلس شورى الدولة اللبنانية فيما يتعلق بالأثر المترتب على الحقوق المالية للموظف مع الإدارة على: "إن استمرار الموظف بالخدمة بعد بلوغه السن القانونية لا يُنشئ له أي حق، ولا يتقاضى أي راتب أو تعويض عنه، بعد بلوغه السن القانونية، عملاً بأحكام المادة (٦٨) الفقرة (الثالثة) من نظام الموظفين التي تنص على أنه: "وجوب انقطاع الموظف المنتهية خدمته بسبب بلوغه السن القانونية حكماً عن العمل، وإذا استمر في هذا العمل على الرغم من ذلك، فلا يرتب له أي أجر، أو راتب، أو بدل أتعاب عن الخدمات التي يؤديها عند بلوغه السن، أو المدة القانونية للخدمة، ويتعرض للملاحقة الجزائية"^(٢).

ومن ذلك يمكن القول: إنه كان على المشرع العراقي أن يذهب إلى الاتجاه نفسه الذي سار عليه المشرع اللبناني من عدم إعطاء أي أجر أو راتب أو تعويض للموظف الذي يستمر بالخدمة بعد بلوغه السن القانونية للتقاعد، وكذلك كان على المشرع العراقي أن ينص، في قانون التقاعد الموحد الجديد، على تقييد صلاحية رئيس مجلس الوزراء في تمديد خدمة الموظفين، وحصراً بالدرجات العليا مثلاً في البحث العلمي

(١) شكري صادر، انطوان بريدي، استشارة رقم (٣٠٤٥ / ١٩٩٨) بتاريخ ٣٠/١٢/١٩٩٨، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل - منشورات صادر، ص ١٤١٤٨.

(٢) ش. ل. قرار رقم (٥٨٦)، تاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٢، سمير حبيب متري/الدولة، م. ق. إ.، ٢٠٠٥، م، ٢٠٠٥، ص ٩٥٢، وكذلك يُنظر: ش. ل. قرار رقم (٤٩٧)، بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٢، محمد الخطيب/الدولة، م. ق. إ.، ٢٠٠٥، ص ٧٨٥-٧٨٦.

والقضاء والاستشارات، على غرار ما حددته القانون المذكور من اشتراط ندرة الاختصاص، ونوعية الوظيفة، وحاجة الدائرة إلى خدماتهم، فالكثير من الموظفين اكتسبوا خبرة من العمل، والدائرة بحاجة إلى خدماتهم؛ ذلك أن هذا يقيد زيادة حالات التمديد، وفقاً للعديد من الاعتبارات، ما يؤدي إلى تمكين فئة الشباب من الموظفين على تقلد تلك المناصب، والنهوض بالواقع الوظيفي.

المبحث الثاني

وفاة الموظف العام

من البديهي أن تكون الوفاة سبباً من أسباب انقضاء الخدمة، وهذا السبب أقرته القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة في محل دول الدراسة كسبب ينهي العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف المتوفي.

وفي الواقع إنَّ انقضاء الخدمة لهذا السبب يعتبر سبباً مميزاً من بين كافة أسباب انقضاء الخدمة، صحيح إن انقضاء الخدمة يقع في هذه الحالة بمقتضى القانون كالحالات الأخرى التي تعرضنا لها في موضعها، إلا أنه لا يكون للموظف أو للإدارة أي دخل في وقوعها أو في توقيت ذلك؛ لأن الوفاة محددة بميقات معلوم عند الله سبحانه وتعالى: ﴿وَلِكُلِّ أُمَّةٍ أَجَلٌ فَإِذَا جَاءَ أَجَلُهُمْ لَا يَسْتَأْخِرُونَ سَاعَةً وَلَا يَسْتَقْدِمُونَ﴾^(١).

وبوفاة الإنسان تنقضي علاقته بهذه الدنيا، والرابطة الوظيفية هي إحدى هذه الروابط، تنتهي لتنشأ علاقة أخرى من نوع معين، ألا وهي العلاقة ما بين الدولة وذوي الموظف المتوفي في صرف كافة مستحقات ذلك الموظف إن كان له الحق في ذلك^(٢). وقد يحدث عملاً أنَّ جهة الإدارة لا تعلم بواقعة الوفاة إلا بعد فترة من وقوعها، فإنَّ قرار انتهاء الخدمة لا يعتد به من تاريخ علمها بواقعة الوفاة، وإنما من تاريخ حدوث الوفاة^(٣). تتفق التشريعات الوظيفية العامة على أنَّ الوفاة حالة من الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، ومن بينها التشريع العراقي^(٤)، والتشريع اللبناني، وفي ضوء ما تقدم سوف نقف على النصوص القانونية التي جعلت من الوفاة سبباً من أسباب انقضاء الخدمة في مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول: الوفاة في التشريعات الوظيفية.

المطلب الثاني: أثر الوفاة في التشريعات الوظيفية.

المطلب الأول

الوفاة في التشريعات الوظيفية

إذا تُوفي الموظف، انتهت خدمته، وقد نصت على هذا التشريعات الوظيفية جميعها، كسبب ينهي العلاقة بين الإدارة العامة والموظف المتوفي، وهذا السبب "من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام" يقع من دون

(١) يُنظر: سورة الأعراف، الآية (٣٤).

(٢) د. ملكية الصروح، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، الطبعة السادسة، ٢٠٠٦، ص ٤٤٣.

(٣) مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٩٤، يُنظر: د. زين بدر فراج، الوجيز في شرح قانون العاملين، رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٨)، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٢٨.

(٤) يُنظر: المادة (٢٥) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة (٢٠١٤) النافذ، وقراري مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٩٥) في ١٥/٥/١٩٧١، ورقم (١١٣٠) في ٢٨/٧/١٩٧١.

تدخل الإدارة والموظف العام، لأن الوفاة بيد الله (وَجَّعَلْ)، وعندما تنشأ علاقة من نوع آخر، وهي علاقة بين الدولة وبين ذوي حقوق الموظف المتوفى صرف كافة مستحقات ذلك الموظف، إذا كان له الحق في ذلك^(١).

والقرار الصادر في هذا الشأن، لا يُنشئ المركز القانوني لمن انصرف إليه، إنما هو تقرير لأمر واقع وتطبيق لمقتضى حكم القانون^(٢)، وأياً كانت الوفاة، حقيقية، أم حكومية، كالتى تثبت بالحكم الصادر يومان المفقود^(٣)، فإنها تنهي العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة العامة، وتُصفي حقوقه.

والوفاة في حكم المنطق أحد أسباب انتهاء خدمة الموظف العام^(٤)، إذ لا يمكن أن تستمر خدمته بعد وفاته، وقد نظمت التشريعات المرتبطة بها في دول محل الدراسة، كما تكلمنا وذكرنا آنفاً، باعتبارها سبب من أسباب انتهاء الخدمة، ولبيان ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، وكالآتي:

الفرع الأول: وفاة الموظف العام في التشريع العراقي.

الفرع الثاني: وفاة الموظف العام في التشريع اللبناني.

الفرع الأول

الوفاة في التشريعات الوظيفية في العراق

من الأسباب التي جعلها المشرع العراقي موجبةً لإنهاء خدمة الموظف العام هو "الوفاة" وهو من النتائج الطبيعية التي يترتب عليها قطع علاقة الموظف المتوفى مع الإدارة، فمع وفاة الموظف تنتهي خدمته؛ ذلك إنَّ الوظيفية العامة لا تورث، وإنما هي حق شخصي يزول بزوال صاحبه.

ومع اعتبار المشرع العراقي الوفاة سبباً لانتهاء الخدمة، فإنه لم ينص على ذلك صراحةً في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة، والتي كان آخرها القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، باعتباره القانون الذي يُنظم شؤون غالبية الموظفين ابتداءً من تعيينهم إلى إنهاء خدمتهم، إلا أن ذلك لا يمنع تشريعات أخرى من أن تنص على الوفاة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة، على هذا فقد نصت أحكام المادة (٢٥/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ، على أنه: "إذا تُوفي الموظف في أثناء الخدمة لأي سبب تحتسب خدمته لأغراض التقاعد (١٥) سنة خمسة عشر سنة إن كانت تقل عن ذلك وتُعفى المدة المضافة من التوقيفات

(١) د. ملكية الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٣.

(٢) محمود صالح، للموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، فتاوى المعارف، الاسكندرية، ط ٤، ٢٠١٠، ص ١٣٥٣.

(٣) المفقود هو: "الغائب الذي انقطعت إخباره، ولا تعرف حياته أم مماته"، ينظر: إلى أحكام المادة (٨٦) من قانون رعاية القاصرين العراقي رقم (٧٨) لسنة (١٩٨٠)، وكذلك يُنظر: ه.ع.م.ش.ع، قرار رقم (٢٠٠٤/١٧) بتاريخ ٢٣/٩/٢٠٠٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، ٢٠٠٤، ط ١، ص ٢٠٠٨، ٧٩-٨٠، وينظر أيضاً إلى ه.ع.م.ش.ع رقم (٢٠٠٥/٥) الذي نص على أنه: "يوقف صرف راتب المفقود، أو المحتجز، وتُصفي حقوقه التقاعدية في إحدى الحالتين الآتيتين "عند ثبوت وفاته واعتباراً من تاريخ ثبوتها، أو بعد مضي سنتين من فقدانه، أو احتجازه، إذا لم يثبت وجوده على قيد الحياة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، ٢٠٠٥، ص ١٠٢.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٣٧٥.

التقاعدية"^(١).

ويرى جانب من الفقه أن الموظف يستحق حقوقه التقاعدية بمجرد صدور قرار التعيين شرط أن لا يرتكب ما يسقط هذا الحق وإن تُوفي قبل المباشرة الفعلية؛ لأنه يكتسب صفة الموظف، وينشأ مركز قانوني بمجرد صدور القرار المذكور، وما المباشرة الوظيفية إلا واقعة مادية يترتب عليها القانون بعض الآثار، كالبدء بصرف الراتب واحتساب الخدمة لأغراض قانون الخدمة المدنية والتقاعد وغيرها^(٢).

ويتضح من أحكام نص المادة (٢٥/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ، أن الوفاة التي قصد المشرع تحققها لاعتبارها سبباً موجباً لانتهاج خدمة الموظف هي الوفاة الحقيقية، التي تتحقق بوفاة الموظف أثناء خدمته، وإن إجراء إنهاء الخدمة تبدأ من تاريخ الإخطار عن الوفاة، وتُستكمل باستلام شهادة الوفاة، وهذه الشهادة لا تصدر إلا إذا كانت الوفاة حقيقية، أما بالنسبة للوفاة الحكيمة فإننا نلاحظ إن المشرع العراقي لم ينظم هذه الصورة من صور الوفاة بموجب النص المذكور أعلاه، وجاء بحكم مطلق في النص على الوفاة، ولما كان النص المطلق يجري على إطلاقه، فإنه يمكن عد الوفاة التي قصدها المشرع في النص المتقدم سبباً موجباً لانتهاج علاقة الموظف في الوفاة الحقيقية والحكيمة، والموظفون الذين يتعرضون للاستشهاد أو فقدان يحالون على التقاعد بمقتضى القانون، والشهيد هو من أُعتبر شهيداً بموجب القانون أو أُستشهد نتيجة عمل إرهابي^(٣)، أما المفقود الغائب الذي انقطعت أخباره ولا تُعرف حياته أو مماته^(٤).

وإن قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠، نص على أنه: "يتم الإعلان عن حالة المفقود بقرار من المحكمة... ويلغى الإعلان إذا ظهر دليل على حياة المفقود"^(٥)، كما نص أيضاً على أنه: "للمحكمة أن تحكم بموت المفقود بإحدى الحالات الآتية... الجني عليه الذي ينتزع من مكانه الذي هو فيه وانقطعت صلته بأهله ومحيطه الذي ينتمي إليه، ونقله إلى موقع آخر واحتجازه فيه، بقصد إخفائه بدون أمر من سلطة مختصة"^(٦).

لذلك يرى الباحث: أنه يحال الموظف المفقود على التقاعد بمقتضى القانون إذا مرت أربع سنوات على إعلان فقده، ومن التطبيقات القضائية الحديثة في هذا الصدد: "أن تاريخ الإعلان عن حالة المفقود بقرار من المحكمة المختصة هو التاريخ الذي يجري على أساس البدء باحتساب المدة المعول عليها بإصدار قرار قضائي بموت المفقود"^(٧).

(١) يُنظر: المادة (٢٥/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، النافذ.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون التقاعد الموحد، رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦، المعدل، ط ١، ٢٠٠٨، ص ١٩.

(٣) يُنظر: قرار مجلس الدولة رقم (٢٠٠٨/١٥) في ٢٠٠٨/٣/٢، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٦٢.

(٤) يُنظر: أحكام المادة (٨٦) من قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة (١٩٨٠).

(٥) يُنظر: أحكام المادة (٨٧) من قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠.

(٦) يُنظر: أحكام المادة (٩٣) من قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠.

(٧) يُنظر: قرار مجلس الدولة رقم (٢٠٠٨/١٥) في ٢٠٠٨/٣/٢، نفسه المشار إليه سابقاً.

الفرع الثاني

الوفاة في التشريعات الوظيفية في لبنان

ما من شك بأن خدمة الموظف تنتهي حكماً بوفاته، وإذا كان نظام الموظفين العموميين في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢/١٩٥٩)، لم يُشير صراحة إلى هذه الحالة، فإن قانون نظام التقاعد والصراف من الخدمة المرسوم الاشتراعي رقم (٤٧/١٩٨٣) لحظ من جهته الأحكام الضرورية لهذه الغاية؛ وذلك في معرض تحديده لحقوق ورثة الموظف المتوفى في معاش التقاعد أو تعويض الصراف المواد (٤، ٢٤) وما يليها من القانون المذكور أعلاه). يقطع راتب الموظف المتوفى في اليوم التالي من تاريخ وفاته، حيث ينشأ حق ورثته في تقاضي تعويض الصراف أو المعاش التقاعدي وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المرعية بهذا الشأن^(١).

لما كانت الوفاة حقاً مقضياً على كل إنسان، بل وهي نهاية الشخصية القانونية للإنسان، فإنها تنتهي معها خدمة الموظف أو العامل، وهناك عدة حالات منها وفاة الموظف العام عند القيام بواجبات وظيفته من دون الإهمال لـ (الوفاة الحقيقية)، بمعنى (الموت)، وبمعنى الطب الحديث هو: "توقف خلايا المخ، عن العمل بصرف النظر عن وضع خلايا القلب، ويستعان في سبيل التأكد من ذلك بجهاز الرسام الكهربائي للمخ، ومتى ثبت توقف الجهاز عن إعطاء إشارات، يُعد الشخص ميتاً"^(٢).

والجدير بالذكر أن المشرع في دول محل المقارنة لم ينظم في تشريعات الخدمة المدنية سوى الوفاة الحقيقية؛ لأن المفقود عند غيابه من الوظيفية بعذر أو بدون عذر وعدم تبليغ الإدارة سيعد فاقداً لوظيفته أو مستقياً حكماً، إلا إذا تم إثبات وفاته، أو الحصول على حكم بذلك، لغرض استحقاق ورثته راتب التقاعد للموظف المفقود، وكان خدمته انتهت بالوفاة.

وتنتهي خدمة الموظف العام بالوفاة بمقتضى القانون حتى وإن لم تنص الأنظمة الوظيفية على ذلك، سواء أكانت الوفاة حقيقية أم حكمية، وتعد "شهادة الوفاة" دليلاً رسمياً يثبت بها الوفاة بعد صدورها من جهة طبية رسمية، ومن ثم يتم رفع اسم المتوفى من سجلات الموظفين اعتباراً من تاريخ الوفاة^(٣)؛ لأن الإدارة قد لا تعلم بواقعة الوفاة إلا بعد مدة من وقوعها، ومن ثم فإن قرار إنهاء الخدمة لا يعتد به من تاريخ علم الإدارة بواقعة الوفاة، وإنما من تاريخ حدوث الوفاة، لذلك يتوقف استحقاق المعاش أو تقاعد الوفاة على انتهاء الخدمة بالوفاة قبل بلوغ الموظف سن التقاعد^(٤).

تبقى الإشارة في مجال إنهاء خدمة الموظف إلى حالة الوفاة التي يقطع فيها الراتب في اليوم التالي للوفاة

(١) د. يوسف سعد الله الحوري، مجموعة القانون الإداري، ج٦، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد اللبناني، ط١، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٧٤٤.

(٢) د. سعيد سعد عبد السلام، قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحداث التعديلات، ط١، بدون دار النشر، القاهرة، ٢٠٠٣/٠٠٢، ص ٢٦٠.

(٣) د. أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، بدون دار النشر، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٦٤٣.

(٤) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١١، ص ١٩٠.

حتى ولو لم يصدر قرار في شأنها، حيث جرت العادة في الإدارة اللبنانية على اعتماد وثيقة الوفاة كمستند لإجراء اللازم ونشوء حق الورثة في تقاضي حقوق الموظف المتوفى^(١).

المطلب الثاني

أثر الوفاة في التشريعات الوظيفية

يترتب على وفاة الموظف العام بطبيعة الحال، انتهاء خدمته وانقضاء الرابطة الوظيفية التي كانت تربطه في الإدارة التي كان يعمل بها، سواء نص القانون على ذلك أم لم ينص^(٢).

ومتى تحققت وفاة الموظف العام بالشكل الذي يطلبه القانون، فإنه يترتب على ذلك إلى جانب إنهاء الخدمة آثاراً مهمة تتعلق بالحقوق المالية للموظف؛ وذلك تبعاً لطبيعة الوفاة، ومدة خدمة الموظف المتوفى. ولبیان هذه الآثار فإننا سنقسم دراسة هذا المطلب على فرعين: يتناول الفرع الأول أثر وفاة الموظف العام على حقوقه المالية في التشريع العراقي، في حين يتناول الفرع الثاني أثر وفاة الموظف العام على حقوقه المالية في التشريع اللبناني.

الفرع الأول

أثر وفاة الموظف العام على حقوقه المالية في التشريع العراقي

أشرنا فيما سبق أن علاقة الموظف بالإدارة ليست علاقة أبدية، فلا بد من نهاية، وهذه النهاية قد تكون طبيعية، فإذا توفى الموظف تنتهي الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة. وقد عد المشرع العراقي الموظف الذي توفى في أثناء الخدمة محالاً على التقاعد بمقتضى القانون، بصرف النظر عن مدة خدمته التقاعدية، ويستحق خلفه الحقوق المالية، لذلك سوف نتطرق للآثار المترتبة على وفاة الموظف العام أثناء الخدمة على حقوقه المالية فيما يأتي:

أولاً: الحق في تقاضي رواتبه الرسمية عن إجازاته المترجمة:

نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، على أنه: "يمنح الموظف أو من له حق استيفائه الحقوق التقاعدية عنه بعد وفاته وفق أحكام قانون التقاعد، رواتب ستة أشهر بمعدل راتبه الإسمي الأخير إذا أحيل على التقاعد... أو إذا توفى ذلك مهما كانت خدمته"^(٣)، عند وفاة الموظف أثناء الخدمة تدفع الرواتب التي استحقها بموجب أحكام المادة (٦٥) لمن له حق استيفاء الحقوق التقاعدية عنه وفق أحكام قانون التقاعد^(٤).

(١) القاضي محمد طلال بيضون والقاضي د. كارل عيراني والقاضي وهيب دورة، الوظيفة العامة في لبنان، الدورة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للترقية إلى الفئة الثانية لموظفي الفئة الثالثة من الفنيين، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، ٢٠١٦، ص ٣٣.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، سكوت الإدارة العامة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد (٢) لسنة ١٩٩٤، ص ٢٧٠.

(٣) يُنظر: المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٤) د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ج ١، ص ٤٢١.

ثانياً: استحقاق الراتب التقاعدي:

يستحق الموظف راتباً تقاعدياً بسبب الوفاة طبقاً لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، إذ نص على أنه: "إذا توفي الموظف أثناء الخدمة لأي سبب فتحسب خدمته لأغراض التقاعد (١٥) سنة، إن كانت تقل عن ذلك تعفى المدة المضافة من التوقيفات التقاعدية"^(١).

وإذا توفي الموظف أثناء الخدمة فإنه يعد محالاً على التقاعد. بحكم القانون حتى وإن كانت خدمته تقل عن (١٥) سنة، حيث قرر القانون المذكور إبلاغ الخدمة المذكورة للحد الأدنى المقرر لاستحقاق الحقوق التقاعدية وهي (١٥) سنة مع إعفائه من دفع التوقيفات التقاعدية عن المدة المضافة لخدمته ويرى جانب من الفقه بأن الموظف يستحق حقوقه التقاعدية بمجرد صدور قرار التعيين حتى وإن توفي قبل المباشرة الفعلية، لأنه يكتسب صفة الموظف وينشأ له مركز قانوني بمجرد صدور القرار المذكور، وأما المباشرة الوظيفية إلا واقعة مادية يرتب عليها القانون بعض الآثار، كالبدء بصرف الراتب، واحتساب الخدمة لأغراض قانون الخدمة المدنية والتقاعد وغيرها^(٢).

ويستحق خلف المتقاعد من العراقيين للراتب التقاعدي أن يطلبوا تخصيص ما كان يستحقه مورثهم من حقوق تقاعدية في تاريخ وفاته^(٣). ولقد حدد قانون التقاعد الموحد المذكور أعلاه، خلف المتوفي الذين يستحقون الراتب التقاعدي، وهم^(٤): الزوج أو الزوجات، الابن، البنت، الأم، الأب، الأخ والأخت إذا كان المتوفي أعزب وتوفي والداً.

إن تاريخ الوفاة هو المعول عليه في منح الخلف للحقوق التقاعدية واحتساب الراتب التقاعدي، حتى وإن تأخر احتساب الراتب، لأسباب إدارية تتعلق بالمخاطبات التي تجري بين الدوائر ذات العلاقة لإنجاز المعاملة التقاعدية، وفي ذلك قضت محكمة التمييز الاتحادية "تستحق الزوجة الراتب التقاعدي من تاريخ الوفاة إذا كان تأخير إنجاز المعاملة التقاعدية خارجاً عن إرادتها"^(٥).

وقد استثنى المشرع المشمول بأحكام قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٩) المعدل، بالقانون رقم (٥٧) لسنة (٢٠١٥) من مبدأ الجمع بين راتبين وذلك بالنص "للمشمول بأحكام هذا القانون الجمع بين استحقاقه من الراتب التقاعدي للشهيد والمصاب بنسبة عجز (٥٥٠٪) فما فوق أي حصة تقاعدية أو راتب الرعاية الاجتماعية أو أي راتب

(١) يُنظر: المادة (٢٥/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، ص ١٩.

(٣) يُنظر: المادة (٢٥/ثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

(٤) يُنظر: المادة (٢٦/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

(٥) القرار رقم (٨٥/مدنية/٢٠٠٩) في ١٩/٥/٢٠٠٩، غير منشور.

آخر"^(١). وكذلك بالنسبة للمشمول بأحكام قانون مؤسسة الشهداء فله الحق في جمع الراتب المخصص بموجب هذا القانون، وبين راتبه الوظيفي أو التقاعدي أو راتب الرعاية الاجتماعية أو أي حصة تقاعدية أو أي راتب آخر لمدة (٢٥) سنة^(٢).

وبرأينا إنَّ كانت هذه الاستثناءات تعد تمييزاً للشهداء وللجرحى الذين بذلوا أرواحهم فداءً للوطن، إلا أنَّها تخالف مبدأ المساواة أمام القانون. ويكفي منحهم راتب تقاعدي واحدٍ يسوِّه بغيرهم من المتقاعدين، فضلاً عن الامتيازات المقررة لهم بموجب القانون.

الفرع الثاني

أثر وفاة الموظف العام على حقوقه المالية في التشريع اللبناني

تُشكل وفاة الموظف واقعة تنتهي بموجبها حكماً خدمة الموظف وهي حالة لم يشر إليها نظام الموظفين صراحةً، إنما لخصها نظام التقاعد والصرف من الخدمة في معرض تحديده لحقوق ورثة الموظف المتوفى في معاش التقاعد أو تعويض الصرف وذلك في أحكام المادة (٤) والمواد (٢٤) وما يليها^(٣)، فقد قرر الحق في المعاش لأفراد عائلة المتوفى وذلك بالنص: "ينشأ الحق في المعاش أو تعويض الصرف للموظف منذ اليوم الذي تنتهي فيه خدمته ولأفراد عائلته منذ اليوم التالي لوفاته. وإذا كان الراتب أو المعاش قد قبض مسبقاً في أول الشهر تُخصص المعاش اعتباراً من أول الشهر التالي"^(٤).

كما يحق لورثته بحسب القانون أن يطلبوا خلال ثلاثة أشهر من تاريخ وفاة الموظف، الاستفادة من معاش التقاعد أو تعويض الصرف وإذا امتنعوا عن تقديم مثل هذا الطلب، فيخصص لهم معاش تقاعدي إذا كان الموظف مورثهم من مستحقي هذا المعاش، أي إذا كانت خدمته بالوظيفة لا تقل عن عشرين سنة وفقاً لأحكام المادة (٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (٨٧) لسنة ١٩٨٣، لأنه إذا كانت الخدمة تقل عن عشرين سنة فإن ما يستحق للموظف عندئذ ولورثته في حالة وفاته تعويض صرف فقط وفقاً لأحكام المادة (٣) منه.

(١) يُنظر: المادة (١٢/ثالثاً) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٩٥) في ٢٥/١/٢٠١٦.

(٢) يُنظر: المادة (١١/ثالثاً) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٩٥) في ٢٥/١/٢٠١٦.

(٣) د. أحمد سليم سعيقان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٧، ص ٤٧٩. ويُنظر: المادة (٤) التي نصت على أنه: "يحق لورثة الموظف أن يطلبوا خلال ثلاثة أشهر من تاريخ وفاته الاستفادة من معاش التقاعد إذا بلغت الخدمة الفعلية عشرين سنة على الأقل أو تعويض الصرف، وإذا حصل خلاف بينهم، أعطى كُل منهم حسب طلبه"، ويُنظر أيضاً: المادة (٢٤) التي نصت على أنه: "ينتقل للبنانيين من أفراد العائلة المعاش الذي كان يستحقه الموظف العام في اليوم التالي لتاريخ وفاته أو الذي كان يتقاضاه المتقاعد يوم وفاته كامل التعويضات العائلية"، يُنظر: إلى أحكام المادة (٢٥) التي نصت على أنه: "إذا توفي الموظف وكانت خدمته لا توليه حقاً في المعاش، أعطي اللبنانيون من أفراد عائلته، كامل تعويض الصرف الذي كان يستحقه بتاريخ الوفاة".

(٤) يُنظر: المادة (٨) من نظام التقاعد والصرف من الخدمة الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣.

وُنشِر إلى إن قرار إنهاء خدمة الموظف بسبب الوفاة الصادرة عن الجهات الرسمية بالموضوع، وغالباً ما تكفي بما لأنها تُشكل بحد ذاتها القرار بإعلان الوفاة.

اعتبر نظام التقاعد والصراف من الخدمة بالنسبة لحقوق أفراد عائلة الموظف إذا توفي وكانت مدة خدمته دون العشر سنوات، أعطي اللبنانيون من أصحاب الحق من أفراد عائلته كامل تعويض الصراف الذي كان يستحقه بتاريخ الوفاة، وإذا كانت خدماته قد تجاوزت العشر سنوات، يحق لأفراد عائلته الاستفادة من المعاش التقاعدي إذا اختاروا هذا المعاش، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتدنى المعاش التقاعدي عن الحد الأدنى الرسمي للأجور النافذ في أي وقت وفقاً لأحكام المادة (٢٥).

إن أفراد عائلة الموظف (ذكر أو أنثى) أو المتقاعد المتوفي (ذكر أو أنثى) الذي لهم الحق في المعاش أو التعويض هم اللبنانيون فقط من:

- ١- الزوج أو الزوجة إذا كان لا يتعاطى عملاً مأجوراً.
- ٢- في حال كان الزوج أو الزوجة يتعاطى عملاً مأجوراً فلا يستحق عندها سوى الفرق بين الأجر أو الراتب الذي يتقاضاه من جراء عمله وحصته من معاش تقاعد مورثه.
- ٣- للأولاد الذكور الذين لم يتموا الثامنة عشر من عمرهم، والأولاد الذين يتابعون دراستهم؛ وذلك حتى إكمالهم الخامسة والعشرين من عمرهم، والأعلاء منهم العاجزون عن كسب العيش حتى ولو تجاوزوا هذه السن وكانت علتهم مثبتة بتقرير من اللجنة الطبية الدائمة المنصوص عليها في أحكام المادة (٢٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣.
- ٤- البنات العازبات شرط أن لا يتعاطين عملاً مأجوراً، والأرامل والمطلقات شرط أن لا يكون للأرملة أو المطلقة دخل أو نفقة أو مال من زوجها.
- ٥- يقطع المعاش عن البنات المطلقات أو الأرامل إذا كان أبناؤهن الذكور قد أمموا الثامنة عشر من عمرهم، أو الخامسة والعشرين في حال كانوا يتابعون دراستهم، إلا إذا كان هؤلاء في كلا الحالتين أعلاه عاجزين عن كسب العيش، وكانت علتهم مثبتة بتقرير من اللجنة الطبية الدائمة المنصوص عليها في أحكام المادة (٢٢) من المرسوم الاشتراعي المذكور أعلاه.
- ٦- الأب والأم في حال توفر الشروط الآتية:
 - أ- العجز عن كسب العيش المثبت بمستندات رسمية.
 - ب- إن لا يكون للأبوين مصدر آخر للدخل.
 - ج- إن لا يكون للأبوين ولد آخر بالغ سن الرشد قادراً على إعالتهم.
- ٧- في حال تقاضي أحد المذكورين أعلاه، معاشاً تقاعدياً خلافاً لأحكام هذا القانون، عوقب وفقاً لأحكام المادة (٦٥٥) الفقرة (٣) من قانون العقوبات، ويتوجب عليه إعادة المبالغ التي تقاضاها دون وجه حق مع الفوائد القانونية.

٨- لا يلاحق ويستفيد كذلك من تقسيط المبالغ المقبوضة دون وجه حق الأشخاص الذين يتقدمون بطلب لتسوية أوضاعهم من مهلة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون.

يقطع المعاش عن الأولاد الذكور الأعماء المتأهلين إذا كان أبناؤهم الذكور قد أتموا الثامنة عشرة من عمرهم أو الخامسة والعشرين في حال كانوا يتابعون الدراسة، إلا إذا كان هؤلاء في كلتا الحالتين أعلاه عاجزين عن كسب العيش، وكانت علتهم مثبتة بتقرير اللجنة الطبية الدائمة المنصوص عليها في أحكام المادة (٢٢) من نظام التقاعد والصرف من الخدمة رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣ وفقاً لأحكام المادة (٢٦).

ويوزع المعاش أو تعويض الصرف أنصبة متساوية على مستحقيه، وفي حال تعدد الزوجات، تعطى جميع الزوجات الشرعيات حصة واحدة.

كما قرر المشرع بموجب المرسوم الاشتراعي نظام الموظفين رقم (١١٢/١٩٥٩) يُمنح عائلة المتوفى إذا كانت الوفاة لسبب لا يتعلق بالوظيفة مساعدة مالية توازي راتبه عن خمسة أشهر على ألا تنقص عن ألفين ولا تزيد عن أربعة آلاف ليرة^(١)، وهي مبادرة جيدة من المشرع اللبناني راعى فيها عائلة المتوفى، وندعو المشرع العراقي على هذا الحد ويمنح عائلة المتوفى مثل هذه المساعدة^(٢).

عد قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، الوفاة أحد أسباب إنهاء خدمة الموظف وجل ما ذكره هو: "إذا توفي الموظف العامل في الخدمة فإنه يصرف لأسرته ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنائز للأرامل، أو لأرشد الأولاد، أو لمن يثبت قيامه بصرف هذه النفقة^(٣). وجاء في أحكام المادة (١٨٠) من اللائحة التنفيذية بأنه: "إذا توفي الموظف يتعين على إدارة الموارد البشرية أن تعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ وفاته".

من خلال ذلك تبين أن التشريع اللبناني والمصري، كانا أكثر مراعاةً وحرصاً على الموظف المتوفى، فقرر المشرع المصري بالإضافة إلى منحه مرتين أو أكثر، كمنحة عاجلة في حالة الوفاة، لا أن تشمل هذه المنحة الراتب والبدلات، وهذا ما أكدته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري بالنص على أنه: "تحدد قيمة المنحة على أساس المرتب أو الأجر الشهري الأصلي بالكامل، مضافاً إليه إعانة غلاء المعيشة وغير من البدلات"^(٤).

في حين أن المشرع اللبناني نص على تقسيم حالات الوفاة بسبب الوظيفة، أو بسبب لا يتعلق بالوظيفة، ففي الحالة الأولى تعطى لعائلة المتوفى مساعدة مالية، توازي راتبه بتاريخ الوفاة عن سنة كاملة، وفي

(١) يُنظر: المادة (٨٩ و ١٠٢) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة (١٩٥٩) المعدل.

(٢) بيداء إبراهيم قادر، النظام القانوني الذي يحكم أوضاع الموظف العمومي في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٠، ص ٣٤٩.

(٣) يُنظر: المادة (١٠٦/٦٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) فتوى الجمعية العمومية رقم (٤٦٧) بتاريخ ١٢/٥/١٩٨١، ملف (٨٦/٤/٨٧٧) القضية رقم (٦٠) جلسة ٤/٣/١٩٨١، من أول أكتوبر منه ١٩٨٠ إلى آخر أيلول ١٩٨١ "مجموعة مجلس الدولة - المكتب الفني، ص ٩٠.

الحالة الثانية أي الوفاة بسبب لا يتعلق بالوظيفة العامة، تُعطي عائلته مساعدة مالية توازي راتبه بتاريخ الوفاة عن خمسة أشهر، وكان الأجدد بالمشرع اللبناني زيادة مبلغ المساعدة^(١). وهذا ما يتوافق مع المركز التنظيمي للموظف، الذي يضمن له التمتع بالحقوق الوظيفية أثناء الحياة الوظيفية، وضماناً لأسرته بعد الوفاة.

(١) يُنظر: المادة (٣٠) بشأن نظام الموظفين. يُنظر: د. عصام نعمة إسماعيل، الوظيفة العامة، محاضرات في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٥٠.

المبحث الثالث

صدور حكم جنائي كسب لانقضاء خدمة الموظف العام

إن الموظف قد يرتكب أثناء تأدية الوظيفة أخطاءً وظيفية يخضع بسببها للمسائلة التأديبية، كذلك قد يرتكب جرائم جنائية تُعرضه للمسائلة الجنائية، وتختلف النظم القانونية في الطريقة التي تُعالج بها الجرائم التي يرتكبها الموظف العام، لذا يرى المشرع في بعضها عدم الاكتفاء بمحاسبة الموظف عنها تأديبياً؛ لأنها في نظره تُعدُّ جرائم بعيدة الأثر؛ لكون أذاها لا يقتصر على المساس على المصالح المحصورة في نطاق الوظيفة، وإنما تمس النظام العام كلاً^(١). ولذلك أجاز القانون معاقبة الموظف جنائياً فضلاً عن معاقبته تأديبياً دون أن يُعدُّ ذلك إخلالاً بمبدأ عدم جواز تكرار المعاقبة عن الفعل الواحد^(٢).

ومن أجل الإحاطة بهذه الحالة كإحدى حالات انقضاء الرابطة الوظيفية، سنقسم دراسة هذا المبحث إلى مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول: شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم الجنائي.

المطلب الثاني: آثار انقضاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي.

المطلب الأول

شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم الجنائي

لقد جعل المشرع من الحكم على الموظف بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف، أو الإحالة سبباً لإنهاء خدمته^(٣). لذا يتعين لإنهاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي توافر شروط معينة في هذا الحكم الجنائي.

ومن أجل بيان تلك الشروط، لا بد من التعرض لشروط انقضاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي في العراق من خلال الفرع الأول، ومن ثمَّ بيان هذه الشروط للحكم الجنائي في لبنان من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول

شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي في العراق

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريان ببيان شروط الحكم الجنائي الذي من شأنه أن تنتهي العلاقة

(١) د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام، وأثرها في وضعه التأديبي، (د. ن)، ١٩٦٣، ص ٧.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ٢٠٠٦، ص ٦١.

(٣) المستشار: عبد الرؤف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٥٥.

الوظيفية بمقتضى القانون، وقد بيّن المشرّع العراقي عقوبة العزل المنصوص عليها في أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، كعقوبة تأديبية أصلية من شأنها أن تؤدي إلى انقضاء خدمة الموظف بمقتضى القانون؛ وذلك بموجب أحكام المادة (٨/ثامناً) منه^(١). وقد تطرق قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل^(٢)، لعقوبة الحرمان من الوظيفة بوصفها عقوبة تبعية في أحكام المادة (٩٦)، وكذلك ما ورد في أحكام المادة (١٠٠) منه، وبناءً على ما تقدم فإن خدمة الموظف تنتهي بمقتضى القانون إذا توفر أحد الشروط التالية في الحكم الجنائي.

الشرط الأول: أن تكون الجريمة التي يرتكبها الموظف من نوع الجنائيات^(٣):

العلاقة الوظيفية تنتهي وجوباً تبعية عند الحكم على الموظف بالإعدام؛ وذلك من يوم صدور حكم إلى وقت تنفيذه، حيث نصت أحكام المادة (٩٨) من قانون العقوبات السالف الذكر على إن كل حكم بالإعدام يستتبعه بحكم القانون من يوم صدوره إلى وقت تنفيذه حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا المنصوص عليها في هذا القانون، ومن بين هذه المزايا: مزية "الحرمان من الوظائف والخدمات التي كان يتولاها..."^(٤). وقد عدت هذه المادة كل عمل يصدر من الموظف من أعمال التصرف أو الإدارة خلال هذه الفترة باطلاً عدا الوصية والوقف^(٥).

وبذلك أجاز المشرّع العراقي أن يتولى القضاء الجنائي سلطة إنهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، لكنه أحاط ذلك بضمانة مهمة، وهي أن يكون الحكم مسبباً كافياً، فإذا أصدر القاضي الجنائي حكماً بإنهاء العلاقة الوظيفية " للمحكوم عليه عقوبة أصلية " ولم يكن هذا الحكم مسبباً، أو تسببته غير كافٍ، عد هذا الحكم باطلاً، مما يستوجب نقضه، مع ملاحظة أن العقوبة التكميلية لا يمكن للقاضي أن يفرضها منفردة؛ إذ لا بد أن تكون استكمالاً لعقوبة أصلية^(٦).

الشرط الثاني: أن يكون الحكم الصادر على الموظف نهائياً:

من المسلم به فقهاً وقضائياً أنه يُلزم في الحكم الجنائي أن يكون نهائياً واجب التنفيذ؛ وذلك كشرط ضروري لإنتاج آثاره التبعية في المجال الإداري، ويعتبر الحكم نهائياً إذا كان غير قابل للطعن بالطرق العادية أصلاً، أو كان قابل للطعن وانتهى ميعاده، أو طعن فيه فعلاً ورفض الطعن، أما الطعن على الحكم أو قابليته

(١) عدلت تسمية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بموجب أحكام المادة (٢) من القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، المذكور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦١) في ١٤/٢/٢٠٠٨.

(٢) آخر تعديل لقانون العقوبات رقم (١٥) في ١٧/٨/٢٠٠٩، ونُشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤١٣٣) في ١٧/٨/٢٠٠٩.

(٣) إن الجنائية بموجب أحكام قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، هي الجريمة المعاقب عليها بإحدى العقوبات التالية: - ١. الإعدام. ٢. السجن المؤبد. ٣. السجن أكثر من خمس سنوات إلى خمسة عشر سنة.

(٤) يُنظر: المادة (٩٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المعدل.

(٥) يُنظر: المادة (٩٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المعدل.

(٦) د. علي حسين الخلف ود. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، جامعة بغداد، ١٩٨٢، ص ٤٣٦.

للطعن فيه فليس من شأنه أن يوقف تنفيذ الحكم، سواء كانت العقوبات أصلية أو تبعية، إلا إذا كان الحكم صادراً بالإعدام، فإنه يوقف تنفيذ العقوبة الأصلية فقط ولا يتعدى إلى العقوبة التبعية^(١).

وفيما يتعلق بعقوبة الإعدام، فإن المشرع العراقي قد استقر على عدم جواز تنفيذ هذه العقوبة قبل أن تصادق عليها جهة معينة، وهي رئيس الدولة^(٢)، أما عقوبة الحبس الصادرة في المخالفات، فيؤجل تنفيذها حين اكتساب الحكم الدرجة النهائية، على أن يقترن ذلك بالزام المحكوم عليه أن يُقدم كفيلاً يضمن حضوره إذا اكتسب الحكم البدائي الدرجة النهائية، لكي تُنفذ العقوبة بحقه، وإلا نفذت العقوبة عليه فوراً^(٣). والإدارة في العراق تكون ملزمة بتنفيذ أثر الجريمة الجنائية المنتهية للعلاقة الوظيفية، ابتداءً من تاريخ صدور حكم الإدانة، وعليه فإنها لا تمتلك أي سلطة تقديرية في هذا الشأن، ومع ذلك فإنها تتحمل وزر إلغاء هذا الحكم، بأن عليها أن تُعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم الابتدائي، وهذا في تقديرنا المتواضع سيخلف عدد من المتاعب للإدارة والموظف على حدٍ سواء، لذا نرى أن تُمنح الإدارة قدرًا من السلطة، بحيث يمكنها في حالات معينة تخضع لتقديرها أن تترتب في تنفيذ آثار الحكم الجنائي الصادر بإدانة الموظف حين اكتسابه الدرجة القطعية، ضماناً لاستقرار المراكز القانونية الذي ينعكس على حُسن سير المرافق العامة، وانتظام واستمرار عملها دون عراقيل، ويمكن عندئذٍ إخضاع تقديرها لرقابة القضاء، ضماناً لتحقيق الغاية المتوخاة من منح هذه السلطة في التقدير.

الشرط الثالث: أن تكون الجريمة التي ارتكبها الموظف ناشئة عن الوظيفة، أو ارتكبها بصفته الرسمية^(٤):

إن هذا الشرط مستحدث قد أتى به مجلس قيادة الثورة المنحل في قراره المرقم (١٨) في ١٠/٢/١٩٩٣، إذ أوجب عزل الموظف من الخدمة عند الحكم عليه في جرائم الاختلاس أو الرشوة أو السرقة؛ وذلك بغض النظر عن العقوبة المحكوم بها ولا يجوز إعادته إلى الوظيفة نهائياً^(٥)، وقد اكتفى المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٦)، لترتيب العزل كعقوبة تبعية أن تكون الجريمة التي ارتكبها الموظف نشأت عن وظيفته أو بصفته الرسمية جنائية، كجريمة الرشوة أو الاختلاس أو التزوير، لكن هذا الأثر لا يترتب على الموظف الذي يرتكب مخالفة أو جريمة جنحة؛ وذلك لعدم شمول النص

(١) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، د. ت، ص ٢٤٣، وما بعدها.

(٢) يُنظر: المادة (٢٨٥/ب) من قانون تعديل أصول المحاكمات الجزائية رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٧، علماً بأن هذا المبدأ منصوص عليه في مختلف الدساتير العراقية، أنظر إلى أحكام المادة (١/٢٦) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، وأحكام المادة (٥٧) من دستور ١٩٧٠، الملغى، إلا أن مشروع دستور ١٩٩٠، شذ عن ذلك حيث لم يجعل عرض هذه الأحكام على رئيس الدولة إلزامياً، يُنظر أحكام المادة (٦٨) منه.

(٣) يُنظر: المادة (٢٨٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٤) يُنظر: المادة (١٠٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المعدل.

(٥) القرار منشور في جريدة الوقائع العراقية، ذي العدد (٣٤٤٦) في ٢٢/٢/١٩٩٣.

(٦) يُنظر: المادة (٨/ثامناً/ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

العقوبتين المذكورتين، ما لم تكن هناك جريمة من الجرائم الماسة بالشرف^(١)، إذ تُعدُّ مانعاً من إعادة التعيين بالوظيفة طبقاً لما جاء بأحكام المادة (٧/ رابعاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٩ المعدل، التي اشترطت بالتعيين في الوظائف الحكومية إلا من كان "حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف، كالاختلاس، الاحتيال، السرقة، والتزوير".

الشرط الرابع: ألا يكون الحكم الجنائي مشمولاً بوقف التنفيذ:

لا شك أنه قد يكون الحكم الجنائي المحكوم به على الموظف عن الجنائية التي ارتكبتها، والتي كانت سبباً في توقيع عقوبة العزل عليه تطراً بعض العوارض؛ منها إنَّ يأمر القاضي الجنائي استناداً إلى سلطته القانونية بوقف تنفيذ العقوبة الذي قد يشمل العقوبات التبعية والتكميلية المنهية للعلاقة الوظيفية^(٢)، فما الجواب؟.

ومن خلال الرجوع إلى قوانين الانضباط المتعاقبة، لم نجد في نصوصها ما يتطرق إلى موضوع إيقاف التنفيذ وأثره في انقضاء العلاقة الوظيفية، ولكن القضاء الإداري متمثلاً بديوان التدوين القانوني، ومجلس الانضباط العام قد اتجه في بعض قراراتهما إلى أنَّ إيقاف التنفيذ يمنع من انقضاء العلاقة الوظيفية للموظف المحكوم عليه. فقد وردت فتوى لديوان التدوين القانوني بتاريخ ١٤/١١/١٩٦١ بأن: "الموظف المحكوم عليه مع وقف التنفيذ لا يُعزل ولا يفصل ما دام قرار الوقف نافذاً"^(٣).

كما أنَّ مجلس الانضباط العام يتبنى هذا الموقف حتى بعد صدور قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل^(٤). على أن هذا الموقف لمجلس الانضباط قد تعرض للنقد، على أساس إنَّ الحكم مع إيقاف تنفيذ العقوبة هو حكم في الواقع، ولا يغير من طبيعة إيقاف تنفيذ العقوبة، وأن الاستمرار بهذا المسلك في ظل قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل مردود، وهذا ما دعا مجلس الانضباط إلى هجر في قرارات أخرى، هذا المسلك يتبنى موقفاً مغايراً مبنياً على التمييز بين وقف تنفيذ العقوبة الأصلية، حيث لا يتأثر عزل الموظف به، ووقف التنفيذ الشامل للعقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية حيث يوقف عزل الموظف^(٥).

(١) يُنظر: المادة (٦/أ/٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) يُنظر: المادة (١٤٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) قرار ديوان التدوين القانوني رقم (٣٢/ج) في ١/١٠/١٩٦١؛ أشار إليه: د. عبد الرحمن الجوراني، جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٦٠.

(٤) قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٨٣) في ١٢/٩/١٩٧٠؛ أشار إليه: د. عبد الرحمن الجوراني، جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي، مرجع سابق، ص ٣٦٠-٣٦١.

(٥) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٥٩) في ٨/٤/١٩٧٤؛ أشار إليه: د. خيرى العمري، تأديب الموظفين في قانون العقوبات العراقي والعربي والمقارن، مجلة العدالة، ذي العدد (١)، ط ١، ١٩٧٥، ص ٢٨.

الفرع الثاني

شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي في لبنان

اعتبرت أغلب التشريعات الوظيفية في لبنان وبعض الدول محل المقارنة، أنَّ الحكم على الموظف بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة سبباً لإنهاء خدمته بمقتضى القانون؛ وذلك ما لم يكن الحكم مشمولاً بوقف التنفيذ.

الشرط الأول: إذا أُدين الموظف بجناية من أي نوع كانت أو بجنحة شائنة أو محاولة جنحة شائنة:

إنَّ إنهاء الخدمة في حالة الحكم الجنائي على الموظف بعقوبة جنائية أمر منطقي. إذ من المؤكد في هذه الحالة أنَّ جرمته قد بلغت من الجسامة حداً تحتم على المحكمة معها أن توقع عليه هذه العقوبة. كالسرقة، والاحتيال، وسوء الائتمان، والاختلاس، والرشو، والاعتصاب، والتزوير، والشهادة الكاذبة، واليمين الكاذبة، وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، أو بجريمة من الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة، أو الاتجار بها^(١).

الشرط الثاني: إذا أُدين الموظف بالجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة التي تبلغ عقوبتها حدَّ عقوبة الجنائية:

كذلك الأمر إذا كانت العقوبة مقيدة للحرية، وأن تبلغ حد عقوبة الجنائية، في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويتعين علينا في هذا الصدد أن نُشير للموظف الذي سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية، أو عقوبة مقيدة للحرية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره، بمعنى إنَّ الشرط المشار إليه أعلاه. هو من الشروط المستمرة التي يتعين توافرها للموظف منذ توليه الوظيفة العامة وطوال حياته الوظيفية فيها.

والمشكلة الحقيقية هي أن المشرِّع لم يحدد أو يُبين معيار الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة؛ وذلك بالنظر إلى مرونة هذه المسائل واختلافها باختلاف الزمان والمكان، ومن ثم يخضع هذا الأمر لتقدير السلطة الإدارية تحت رقابة القضاء بطبيعة الحال، فإن هذه الجرائم ترجع إلى ضعف في الخلق أو انحراف في السلوك مع مراعاة طبيعة الوظيفة ونوع العمل الذي يؤديه الموظف، ونوع الجريمة، والظروف التي ارتكبت فيها، والأفعال المكونة لها، ومدى كشفها عن التأثير بالشهوات والنزوات وسوء السيرة، والحد الذي ينعكس أثرها على العمل، ونجد ذلك من الاعتبارات التي تُشير إلى أن الموظف الذي انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي، لا يكون أهلاً لتولي الوظائف العامة وللاستمرار فيها، حيث يلزم في شاغلها أن يكون مُتحلياً على الدوام بالأمانة والشرف والنزاهة واستقامة الخلق.

(١) د. يوسف سعد الله الحوري، مرجع سابق، ص ٧٣٤.

الشرط الثالث: أن يكون الحكم الصادر على الموظف نهائياً:

لكي يتم إنهاء خدمة الموظف بسبب صدور الحكم الجنائي بحقه وفقاً للتشريع اللبناني، فلا بد أن يكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية وقوة القضية المحكمة، صادرة عن جهة قضائية مختصة، فإنه يطرد من الوظيفة، وإن لم يقض هذا الحكم بجرمانه من حقوقه المدنية، ذلك أنّ إدانة شخص بهذا النوع الجرائم المشار إليها سابقاً يجعله في وضع لا يأتلف، بل يتعارض كلياً مع صفته كموظف^(١).

ويرى الباحث أن الحكم على الموظف بعقوبة جنائية يستتبع إنهاء علاقته الوظيفية هو أمر مبالغ فيه؛ ذلك إنّ هناك من الجنايات ما لا يمس السلوك الوظيفي أو يخل بحسن السمعة، ومن ثم كان من الأفضل أن يترك المشرّع القرار في إنهاء الخدمة للسلطة الإدارية والتأديبية التابعة لجهة الإدارة. وبالتالي وجوب تحديد ذلك الأثر في نطاق ضيق، ووضع معايير أكثر شفافية ومرونة، بحيث تبتعد عن النصوص الجامدة التي ترتب هذا الأثر مجرد على الموظف بعقوبة معينة، وبغض النظر عن نوع الجريمة وظروف ارتكابها أو مجرد ارتكابه أي جنائية مهما كانت عقوبتها.

وقد تضمن الحكم الجنائي في بعض النصوص القانونية التي تحد من أثره على الدعوى التأديبية في نظام الموظفين اللبناني التزام الإدارة بأخذ نتيجة الحكم على الرغم من حجته، ولو قضى بعقوبة جزائية تقضي بالتحريد المدني الذي يؤدي إلى العزل، أو التحريد العسكري، بحيث أن وضع الموظف يترك لسلطة الرئيس التسلسلي الذي يعود له اتخاذ القرار بملاحقة الموظف تأديبياً، ولسطة المجلس التأديبي اتخاذ القرار التأديبي المناسب، أما بالإدانة وفرض العقوبات التي أنط القانون صلاحية فرضها إلى المجلس التأديبي كالعزل وسواها، أو براءة الموظف وعدم ملاحقته مسلكياً. وقد نصت أحكام المادة (٥٤) من المرسوم الاشتراعي نظام الموظفين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، على ما يأتي: "يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أحل عن قصد، أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في أحكام المادتين (١٤، ١٥) من هذا المرسوم الاشتراعي المذكور أعلاه، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية".

حيث نصت أحكام المادة (٦١) من المرسوم الاشتراعي الآنف الذكر على مساءلة الموظف جزائياً، على أنه: "يحال على القضاء الموظف الذي يتبين أنّ الأعمال المنسوبة إليه تشكل جرماً يعاقب عليه في قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة". ونصت أحكام المادة المذكورة نفسها على استقلالية الدعوى التأديبية عن الدعوى العامة، بحيث أن إقامة الدعوى العامة بوجه الموظف الذي يرتكب جريمة لا يحول دون ملاحقة الموظف

(١) يُنظر: قرار حكم مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٨٣٢) الصادر بتاريخ ٢٨/٦/١٩٩٥، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=59894&type=list>

تاريخ آخر زيارة ١٩/١١/٢٠٢٠. د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٧٣٤.

تأديبياً، وإقامة الدعوى التأديبية بوجهه من أجل نفس الجرم، والحكم في الدعوى دون انتظار نتيجة الحكم بالدعوى الجزائية. "إن دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها".

وإن أحكام المادة (٧٣) من المرسوم الاشتراعي نظام الموظفين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ في ١٢/٦/١٩٥٩ نصت على ما يأتي: "يُعزل الموظف بقرار من مجلس التأديب^(١)، إذا أخل إخلالاً فادحاً بإحدى واجباته المسلكية المحدودة في القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما في أحكام المادتين (١٤، ١٥) من هذا المرسوم الاشتراعي".

إن العزل وفقاً لأحكام المادة (٧٣) لا يتقرر بحق الموظف إلا بقرار من الهيئة العليا للتأديب، وأن العزل المقضي به كعقوبة فرعية ناجمة عن التحرير المدني بحق أحد الموظفين الملاحقين عدلياً، أو عند الحكم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو محاولة جنحة شائنة لا يُطبق بحق الموظف، مع ما يترتب على ذلك من هدم وهدر بحجية الحكم الجزائي وقوته وانقضاء أي أثر له على الدعوى التأديبية.

ونصت أحكام المادة (١٣٠) من القانون رقم (١٧) بتاريخ ١٩٩٠/٩/٦، تنظيم قوى الأمن الداخلي اللبناني على ما يأتي: "لا يحال رجال قوى الأمن الداخلي إلى المجلس التأديبي. إلا لسبب أو أكثر من الأسباب الآتية": (١) - اعتياد سوء السلوك. ٢ - ارتكاب ذنب هام في الخدمة أو ضد الانضباط. ٣ - ارتكاب ذنب يمس الشرف. ٤ - إذا صدرت بحقهم حكم قضائي يقضي بحبسهم أكثر من شهر واحد في الجرائم المنصوص عنها في البند (٦) من أحكام المادة (٣٣) من هذا القانون^(٢)، أو بأكثر من ثلاثة أشهر في غيرها من الجرائم). ويستفاد من نص البند (الرابع) من أحكام المادة (١٣٠) أن صدور حكم قضائي بحق عنصر قوى الأمن الداخلي على النحو المشار إليه، يؤدي إلى إحالته أمام المجلس التأديبي.

المطلب الثاني

آثار انقضاء خدمة الموظف بسبب صدور الحكم الجنائي ضد الموظف

يترتب على انقضاء خدمة الموظف العام للحكم عليه جنائياً جملةً من الآثار، وإن أهم هذه الآثار تتمثل في إعادة التعيين، وعلى الراتب التقاعدي.

(١) بموجب أحكام المادة (٣) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١) بتاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣، أبدلت عبارة المجلس التأديبي العام بعبارة (الهيئة العليا للتأديب).

(٢) اشترط البند (٦) من أحكام المادة (٣٣) من القانون رقم (١٧) لسنة (١٩٩٠) تنظيم قوى الأمن الداخلي على طالب التطوع أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، وغير محكوماً بجناية من أي نوع كانت، أو جنحة شائنة، أو بالحبس مدة تزيد عن ستة أشهر. وتطبق هذه الأحكام على الأشخاص الذين أعيد اعتبارهم واستفادوا من العفو العام أو العفو الخاص. تعتبر شائنة الجنح الآتية: "السرقه - الاحتيال - إساءة الائتمان - الاختلاس - الرشوة - الاغتصاب - التهويل - التزوير - استعمال المزور - الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عنها في الباب السابع من قانون العقوبات العام - سحب الشيك من دون مؤونة - الشهادة الكاذبة - اليمين الكاذبة - الجرائم المتعلقة بالمخدرات".

الفرع الأول

أثر انقضاء الخدمة للحكم الجنائي على إعادة التعيين

إنَّ موقف المشرِّع العراقي من أثر الحكم الجنائي على إعادة تعيين الموظف المحكوم عليه في الوظائف العامة كان متأرجحاً، ففي بداية الأمر كان قد اشترط في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، في المادة (٤/٧) من بين الشروط الواجب توافرها في موظف الخدمة المدنية، أن يكون "حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية، أو بجنحة تمس الشرف، كالسرقة، والاختلاس، والتزوير، والاحتيال".

يستخلص من النص المتقدم أن المشرِّع العراقي قد اشترط ما يمكن اعتبارها قرائن تتجافى مع حسن الأخلاق حينما نص في الشق الثاني من هذا الشرط؛ غير محكوم بجناية غير سياسية، أو بجنحة تمس الشرف، كالتزوير والسرقة والاختلاس والاحتيال، فقد كان حريصاً كل الحرص على استبعاد سيء الصيت في الوظيفة العامة، ولا يعين فيها إلا المشهود لهم بين الناس بالخلق الحسن؛ وذلك على أساس أن من تتوافر فيه هذه الصفة يكون في الغالب موضع ثقة وطمأنينة من قبل المتعاملين معه، سواء من خارج الإدارة أو من داخلها، عكس سيء السمعة الذي يكون وجوده له آثار سلبية على الجهاز الإداري، وبالتالي سيعرض المرفق العام والمواطن للخطر في الوقت ذاته، ومن ثم وفقاً للنص المتقدم لا يجوز إعادة تعيين الموظف المحكوم بإحدى الجرائم المنصوص عليها في النص المتقدم، لذا سوف نتناول هاتين الحالتين وفق التفصيل الآتي:

الحالة الأولى: زوال أثر الحكم بسبب رد الاعتبار: رد الاعتبار من الأنظمة التي درج العمل بها لإصلاح من انزلق في طريق الإجرام، بتمكينه من الاندماج ثانية في الهيئة الاجتماعية، ومن ثم أن يتبوأ في هذه الهيئة المكان اللائق بشكل مواطن صالح، متى بذل جهوداً ليهتدي، وأقام الدليل على هذا بحسن سيرته مدة ما^(١).

وفي تقديرنا أنه لما كان سوء السلوك في صورته المتعددة يعتبر مانعاً من موانع التعيين، أو البقاء في الخدمة، فإنه يتعين أن تكون وسيلة الكشف عن هذا السلوك وسيلة تترجم عن الواقع بصدق وأمانة، وبالنظر إلى الأهمية التي يجنيها الأخذ بنظام رد الاعتبار على صعيد الفرد المحكوم عليه والمجتمع على حد سواء، فإننا نهيئ بالمشرِّع في العودة للعمل بنظام رد الاعتبار في مجال الوظيفة العامة؛ وذلك من خلال تعديل التشريعات التي تضمنت هذا الشرط، والتي تمنع المحكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف من تقلد الوظائف العامة، أو ممارسة النشاط الخاص، أن يُضاف إليها عبارة: "ما لم يرد إليه اعتباره القضائي أو القانوني"، كي يتمكن المحكوم عليه بعد رد اعتباره من ممارسة حقوقه المدنية كاملة؛ وذلك أسوة بالتشريعات الوظيفية الأخرى.

الحالة الثانية: زوال أثر الحكم الجنائي بسبب العفو: يقصد بالعفو تنازل الهيئة الاجتماعية عن معاقبة مرتكب الجريمة؛ وذلك بموجب قانون يصدر من السلطات التي منحها القانون ذلك الأمر، والتنازل من قبل

(١) د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٠، ١٩٨٨، ص ٦٩٩.

الهيئة الاجتماعية تارةً يتم من خلال ممثلي الشعب في البرلمان "السلطة التشريعية"، وهذا يتم في حالة العفو العام، عندما يصدر قانون في هذه السلطة، أو يتم من خلال السلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القوانين، بوصفها أكثر دراية بمصالح الشعب، ومعرفة بأحواله وظروفه التي تستدعي شمول بعض الفئات والأفراد بالعفو الخاص. وسنبين ذلك على النحو الآتي:

أولاً: أثر العفو العام على إعادة تعيين الموظف المحكوم عليه جنائياً^(١):

العفو العام قانونٌ تصدره السلطة المختصة بالتشريع في أي بلد، فالعفو يصدر بقانون شأنه في ذلك شأن أي قانون، ويمر بمراحل متعددة، وهي مراحل التشريع المعروفة، من "اقتراح، مناقشة، قراءة، تعديل، تصويب، صدور، تصديق، نشر، ونفاذ".

ويعتقد هذا العفو تتنازل الدول عن حقها في معاقبة الجاني. ونظراً لأنه يعطل أحكام العقوبات بالنسبة للجريمة المرتكبة، والذي نظم حق الدولة في العقاب، فإن العفو العام يترتب عليه محو الصفحة الإجرامية عن الفعل الذي وقع، فلا يعتبر الجاني وكأنه ارتكب جريمة ما، وتسقط عن الحكم قابليته لأن يكون سابقة في العود^(٢).

وقد عدَّ المشرع العراقي العفو العام أحد أسباب سقوط الجريمة^(٣). والعفو العام كما أشرنا سابقاً يصدر بقانون، ويترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة الذي يكون قد صدر فيها، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية، ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص قانون العفو على غير ذلك، وإذا صدر العفو العام عن جزء من العقوبة المحكوم بها، فإن ذلك يعد بحكم العفو الخاص وتسري عليه أحكامه، ولا يمس العفو العام الحقوق الشخصية للغير^(٤). وقد تضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، نصوصاً توجب انقضاء العلاقة الوظيفية للموظف بالعزل عند الحكم عليه في جريمة جنائية، إذ نصت أحكام المادة (٨/٨) ثامناً منه، على أن العزل يكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً، ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي؛ وذلك بقرار مسبب من الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في إحدى الحالات الآتية:

١- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة.

٢- إذا حُكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

٣- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

ففي الحالة الأولى: المتمثلة بإنهاء العلاقة الوظيفية بعقوبة تأديبية أصلية عن فعل يُشكل في الوقت

(١) يسمى العفو العام في بعض دول محل المقارنة بـ (العفو الشامل).

(٢) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٦٥٧.

(٣) يُنظر: المادة (٢/١٥٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ.

(٤) يُنظر: المادة (١٥٣) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ.

نفسه جريمة جنائية، فإن قانون العفو العام عن الجريمة الجنائية، لا يشمل إنهاء العلاقة الوظيفية المفروضة على الموظف عن جريمة تأديبية تستقل عن الجريمة الجنائية وأن كونهما فعلاً واحداً ما لم ينص قانون العفو العام على ذلك^(١). وعلى ذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في العراق باستقلال المسؤولية الانضباطية عن المسؤولية الجنائية في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٧/٩، إذ جاء فيه "... وجدت المحكمة الإدارية العليا بأن القرار الإداري المطعون به صحيح؛ لأنه لا يمتد سريان العفو العام على ذلك، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري المقارن؛ وذلك لاستقلال المسؤولية الانضباطية عن المسؤولية الجنائية، والذي كرسته أحكام المادة (٢٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، التي نصت على أنه: (لا تحول براءة الموظف أو الإفراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون)"^(٢).

أما بالنسبة للحالة الثانية: وهي الحالة المتمثلة بإنهاء العلاقة الوظيفية كأثر تبعية أو تكميلي للحكم في الجريمة الجنائية، فإنه إذا ما صدر قانون العفو العام عن الجريمة الجنائية التي جاء إنهاء العلاقة الوظيفية أثراً تبعياً أو تكملياً للحكم فيها، فإن هذا العفو يشمل هذه العقوبات بغض النظر عما إذا أُسْتُد في فرضها على قانون الانضباط أم على قانون العقوبات.

وقد أصدر المشرع العراقي بعد احتلال العراق لسنة ٢٠٠٣، قانون العفو العام رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨، حيث أدى العفو العام بالصيغة التي صدر فيها إلى شمول بعض الجرائم المخلة بالشرف في هذا العفو، إذ أجاز إعادة الموظف المتهم بجريمة الرشوة إلى الوظيفة على اعتبار أن الجريمة المذكورة لم ترد ضمن الاستثناءات المنصوص عليها في أحكام المادة (٢) من هذا القانون في البند الثاني^(٣).

وهذا ما ورد في فتوى مجلس الدولة الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١١، إذ جاء فيها بأنه "... وتأسيساً على ما تقدم من أسباب، يرى المجلس: يمكن إعادة الموظف المتهم بجريمة رشوة المشمول بقانون العفو العام رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨، للوظيفة إلا إذا وجد سبباً يحول دون ذلك"^(٤).

(١) يُنظر: المادة (الأولى/٢) من قانون العفو العام رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٦ الملغى، التي نصت على أنه "يعنى عفواً عاماً المحكومون... والمعاقبون بالعقوبات الانضباطية والتأديبية...".

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٤٤٤/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٣) في ٢٠١٤/٧/٩، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٢٩٠.

(٣) يُستثنى من أحكام المادة (١) من هذا القانون ما يأتي: أولاً: المحكومون بالإعدام بموجب قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، ثانياً: المحكومون عن الجرائم الآتية: أ. الجرائم المنصوص عليها في أحكام المادة (١) الفقرة (ثانياً) من قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، ب. جرائم الإرهاب إذا نشأ عنها قتل أو عاهة مستديمة، ج. جرائم القتل العمد، د. جرائم القتل الخطأ، هـ. جرائم خطف الأشخاص، و. جرائم السرقة المقتزنة بظرف مشدد، ز. جرائم اختلاس أموال الدولة أو تخريبها عمداً، ح. جرائم الاغتصاب واللواط، ط. جرائم الزنا بالمحارم، ي. جرائم تزييف العملة العراقية والأجنبية وجرائم تزوير المحررات الرسمية، ك. جرائم المخدرات، ل. جرائم تهريب الآثار، م. الجنايات المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧.

(٤) فتوى مجلس الدولة رقم (١٣٦) في ٢٠٠٨/١١/١١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة (٢٠٠٨) ص ٣٥٠، وما بعدها.

مما تقدم في أعلاه فقد تبين لنا أن الأصل في العفو العام بأنه لا أثر له على الجريمة في المجال الانضباطي ما لم ينص المشرع في قانون العفو على ذلك صراحةً، إلا إذا كان الجزاء التأديبي يُشكل عقوبة تبعية أو تكميلية بالنسبة إلى العقوبة الجنائية، ولا يمنع ذلك من النص صراحة في قانون العفو على أن يمتد أثره إلى العقوبات الانضباطية والجريمة الجنائية، فيمتد أثره تلقائياً إلى العقوبة الانضباطية وبالتالي يمكن إعادة الموظف المشمول بالعفو إلى وظيفته.

ثانياً: أثر العفو الخاص على إعادة تعيين الموظف المحكوم عليه جنائياً^(١).

يتعين علينا أن نفرق بداية بين العفو العام والعفو الخاص؛ ذلك أن العفو العام يُقصد به نزول الدولة عن حقها في معاقبة الجاني، أما العفو الخاص فينصرف إلى التنازل عن حق الدولة في تنفيذ العقوبة فقط، فالعفو الخاص يكون بإسقاط العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف مقرر قانوناً.

ويجد العفو الخاص سنده القانوني في الدستور، إذ أنه يصدر بمرسوم جمهوري، ويقصد به القرار الصادر من رئيس الجمهورية "هيئة الرئاسة" بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء بالعفو، هو منحة من رئيس الدولة تزول بموجبها العقوبة عن المحكوم عليه كلها أو بعضها، أو تُستبدل بعقوبة أخرى أخف منها.

وقد نصت المواد القانونية في بعض الدساتير في دول محل المقارنة على أنه "لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء العفو عن العقوبة وتخفيفها..."، وهذا النص في مصر، أما في العراق فإنه وإن كان الأصل المقرر في الدستور وقانون العقوبات أن العفو الخاص يصدر في مرسوم جمهوري^(٢)، إلا أن العمل جرى قبل عام ٢٠٠٣ في كثير من الأحيان، على أن يصدر العفو الخاص بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل، ومن ذلك قرار المجلس المرقم (٧٥٤) في ١٤/٩/١٩٨٨^(٣). أما فيما يتعلق بأثر العفو الخاص على إنهاء العلاقة الوظيفية، فلا بد من التمييز بين الإنهاء الانضباطي لهذه العلاقة بعقوبة انضباطية أصلية، وبين الإنهاء بوصفه أثراً للحكم الجنائي الصادر بحق الموظف مرتكب الجريمة الجنائية.

فبالنسبة إلى الحالة الأولى والمتمثلة بإنهاء العلاقة الوظيفية بعقوبة تأديبية أصلية، فقد نص قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، على أن: "العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري، ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها من العقوبات المقررة قانوناً"^(٤). يستفاد من أحكام نص المادة المذكورة أعلاه، أن العفو الخاص يسقط العقوبة المحكوم بها نهائياً، وهو

(١) تأتي التعابير (العفو الخاص) و(العفو الجزائي) و(العفو عن العقوبة) للدلالة على معنى واحد.

(٢) يُنظر: المادة (٧٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، التي نصت على أنه: يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: "أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحقوق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري"، وكذلك يُنظر: المادة (١/١٥٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ.

(٣) نُشر في مجلة الوقائع العراقية ذي العدد (٣٢٢١) في ١٩٨٨/٩/٢٦.

(٤) يُنظر: المادة (١/١٥٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

تعبير يَنصَرَف إلى العقوبة الجنائية دون التأديبية، لأن الأخيرة لا يحكم بها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وإنما تصدر بقرار إداري، وبذلك لا يختلف الأمر في العراق عنه في دول محل المقارنة لجهة عدم شمول العقوبات التأديبية الأصلية والعفو الخاص^(١).

أما فيما يتعلق بالحالة الثانية، وهو عندما تنتهي العلاقة الوظيفية بعقوبة تبعية أو تكميلية، كما بينا آنفاً أن العفو الخاص لا يوقف هذا الإنهاء تلقائياً إلا إذا نص قرار العفو صراحةً على ذلك، حيث تختفي عقوبة إنهاء العلاقة الوظيفية نتيجة للعفو الخاص، فيعود الموظف المعفو عنه إلى الوظيفة، ولا يسري ذلك على ما سبق تنفيذه من آثار ترتبت قبل صدور العفو الخاص، لأن ما نفذ بحق الموظف خلال تلك الفترة كان موافقاً للقانون^(٢). وفي هذا الصدد أفتى ديوان التدوين القانوني في قراره المرقم (١١) في ١٨/١/١٩٧٣، بجواز إصدار مرسوم جمهوري بالعفو الخاص عن العقوبات التبعية والتكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات في حالة إنهاء المحكوم عليه العقوبات الأصلية أو سقوطها قانوناً^(٣). وهذا هو المعمول به أيضاً في قانون العقوبات العراقي حيث نصت أحكام المادة (٢/١٥٤) منه على أنه: "لا يترتب على العفو الخاص سقوط العقوبات التبعية والتكميلية... ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات، ما لم ينص مرسوم العفو على خلاف ذلك".

وجاء في تطبيق أحكام المادة (٣٠٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية وأحكام قرار مجلس قيادة الثورة العراقي (المنحل) رقم (٩٩٧) لسنة (١٩٧٨)، يترتب على العفو الخاص عودة الموظف حتماً إلى وظيفته السابقة دون أن يكون لذلك أثر رجعي، إذا تبقى الآثار التي ترتبت قبل صدور العفو الخاص على أثر العفو العام في إنهاء العلاقة الوظيفية.

الفرع الثاني

أثر إنهاء الخدمة للحكم الجنائي على الراتب التقاعدي

رتب المشرع في دول محل المقارنة على صدور حكم جنائي بإدانة الموظف أثراً يُنهى علاقته الوظيفية، وهذه نتيجة طبيعية لانقطاع العلاقة التي تربطه بجهة الإدارة، إلا أنه في ذات الوقت رتب آثاراً مالية للموظف الذي أُهيت خدمته، تتمثل بالراتب التقاعدي.

لم يجعل المشرع العراقي من إنهاء خدمة الموظف العام للحكم عليه جنائياً سبباً لحرمانه من راتبه

(١) د. مهدي حمدي الزهيري، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٨٠.

(٢) د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

(٣) يُنظر: أحلام عيدان الجابري، سقوط العقوبة بالعفو الخاص، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ١٣٣، مع العرض أنه يصدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩٩٧) لسنة ١٩٧٨، والذي تمت الإشارة إليه سابقاً لم تعد ثمة حاجة لمثل هذا العفو كي يعود الموظف إلى وظيفته.

التقاعد، وإنما كفل له الحق في ذلك، ولكن حدد مدة معينة يجب أن يكون قد قضاها هذا الموظف في الخدمة، إذ جاء تنظيم هذا الحق في أحكام المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد الجديد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، وقد نصت في ذلك على أنه: "لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه الخدمة أو الاستقالة، أو الاقضاء من الوظيفة أو فسخ العقد أو الاستغناء عن خدماته من استحقاقه الحقوق التقاعدية، ويستحق ٧٥% من الحد الأدنى للراتب التقاعدي، ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل سن (٤٥) خمسة وأربعين سنة من عمره، ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة..."^(١).

ويبدو جلياً مسلك المشرع في هذا القانون جاء متشدداً في منح الحقوق التقاعدية، ووجه التشدد أنه اشترط أن يكون لدى الموظف المعزول أو المفصول خدمة تقاعدية لا تقل عن (٢٠) سنة حتى يستحق الحقوق التقاعدية، بخلاف مسلكه في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى، إذ أنه لم يتطلب مدة معينة يجب أن يكون قد قضاها هذا الموظف في الخدمة"^(٢).

وقد ساهم القضاء الإداري العراقي بأحكام عديدة بهذا الصدد ساند فيها نصوص التشريع، وأكد روحها، وتطبيقاً للنصوص القانونية حيث أفتى مجلس الدولة بموجب فتاؤه الصادرة بتاريخ ١٠/٧/٢٠١٣، بأنه: "لا يمنع عزل الموظف من إحالته إلى التقاعد إذا توفرت فيه شروط الإحالة على التقاعد"^(٣).

كما نصت المادة (٣١/أولاً) من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ، على أنه: "يُجرّم المتقاعد من جميع الحقوق التقاعدية"^(٤)، إذا حُكم عليه بالإعدام أو السجن، واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية ويصرف خلفه المستحقين، ويقطع عنهم ويعاد إليه في حالة إطلاق سراحه بأحد أسباب انقضاء الدعوى الجزائية".

ومن البديهي أن الوفاة بحد ذاتها تعد أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف^(٥)، فإن حكم الإعدام يؤدي بالنتيجة إلى إنهاء العلاقة الوظيفية إنهاءً مؤبداً من يوم صدوره، ومع ذلك فإن حصول الوفاة "بتنفيذ حكم الإعدام" لا يؤدي إلى حجب الحقوق التقاعدية لعيال المتوفي المحكوم عليه بالإعدام المقرر لهم قانوناً، إذا كان قرار العزل قد صدر بعد تنفيذ حكم الإعدام، إذ أن ذلك يعني أنه كان في الخدمة بتاريخ وفاته،

(١) يُنظر: المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل. حيث ألغيت أحكام المادة (١٣) من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، بخصوص "...إذا كان قد أكمل (٥٠) خمسين سنة من عمره ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (٢٠) عشرين سنة...، وقد حل محلها المادة أعلاه.

(٢) يُنظر: المادة (١/خامساً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى، على أنه: "لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه للخدمة لأسباب اضطرارية عدا الاستقالة... من استحقاق الحقوق التقاعدية، ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل سن الخمسين من عمره".

(٣) فتوى مجلس الدولة رقم (٢٠١٣/٦٩) في ١٠/٧/٢٠١٣، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٣، ص ١٦١.

(٤) الحقوق التقاعدية في قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ تشمل "الراتب التقاعدي، أو المكافأة التقاعدية، المبلغ المقطوع"، يُنظر: أحكام المادة (١/عاشراً) من القانون، بينما كانت الحقوق التقاعدية في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦، الملغى تشمل "الراتب التقاعدي والمكافأة". يُنظر إلى أحكام المادة (١/أولاً/ج) من هذا القانون.

(٥) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ٢٧٠.

لذا يستحق عياله الحقوق التقاعدية^(١).

كما منع المشرّع بموجب أحكام المادة ذاتها الفقرة (٢) منها صرف الحقوق التقاعدية إلى المتهم الهارب المطلوب عن قضية ماسة بأمن الدولة أو عن جريمة إرهابية، أو إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا، وتلتزم المحاكم وأعضاء الضبط القضائي والجهات المختصة الأخرى بأخبار الهيئة عنه. وبذلك يكون الأصل هو أن الموظف المعزول يستحق حقوقه التقاعدية المنصوص عليها في أحكام المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، باستثناء الحالات التي يُجرّم فيها راتبه التقاعدي المنصوص عليها في أحكام المادة (٣١/أولاً) من هذا القانون.

سبق وأن بيّنّا أن المشرّع قد رتب على صدور حكم جنائي بإدانة الموظف أثراً ينهي علاقته الوظيفية، ففي بعض تشريعات دول محل المقارنة أيضاً نجد أن المشرّع المصري رتب على انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بسبب الحكم على الموظف في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وفقاً لأحكام المادة (١٧) الفقرة (٨) من قانون موظفي الدولة رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١، أو الحكم عليه بعقوبة في جنابة أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة وفقاً لأحكام المادة (٧٧) الفقرة (٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، يترتب استحقاقه لمعاش أو مكافأة تبعاً للمدة التي قضاه في الخدمة، وما إذا كان قد أكمل خمس عشر سنة (١٥) سنة أو لا، طبقاً لقوانين المعاشات السابقة على القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٠، أو إذا كان أكمل عشرين سنة أو لا، طبقاً لهذا القانون^(٢).

كما أنه لا يختلف الوضع الحالي كما كان عليه في القوانين المشار إليها، إذ إنّه بالرجوع لقانون التأمين الاجتماعي بالقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥، والقوانين المعدلة له نجد أن المشرّع المصري رتب كذلك على انتهاء خدمة الموظف للحكم عليه استحقاقه لمعاش تقاعدي إذا كانت مدة اشتراكه في التأمين (٢٤٠) شهراً على الأقل، فقد نصت أحكام المادة (٥/١٨) من هذا القانون على أنه: "يستحق المعاش في الحالات... انتهاء خدمة المؤمن عليه لغير الأسباب المنصوص عليها في البنود (٣/٢/١) متى كانت مدة اشتراكه في التأمين (٢٤٠) شهراً على الأقل"^(٣).

أمّا بالنسبة للتشريع اللبناني، فإنه قد أكد على أنّ الموظف المتقاعد يفقد نهائياً الحق في الحصول على معاش التقاعد أو تعويض الصرف، حتى ولو تمت تصفيتهما، ثبت عليه بحكم قضائي^(٤):

(١) يُنظر: قرار الهيئة العامة الثانية لمحكمة التمييز في الإضارة رقم (١٧/١٤٥) الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٧/٣٠، تم الإشارة إليه سابقاً.

(٢) مع ملاحظة أن المشرّع المصري قد نصت المادة (٣٢) من القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٠، على إيقاف حق الموظف المحكوم عليه بإحدى تلك العقوبات من الحصول على معاش؛ وذلك خلال مدة وجوده في السجن تنفيذاً للعقوبة، كما نص المشرّع في المادة (٣٩) من هذا القانون على حرمان الموظف من المعاش إذا لحكم عليه في جريمة غدر أو سوء استعمال السلطة وظيفته أو اختلاس أموال عام أو رشوة أو تزوير أوراق رسمية.

(٣) يُنظر: المادة (٥/١٨) من قانون التأمين الاجتماعي.

(٤) يُنظر: المادة (٤٠) من نظام التقاعد والصرف من الخدمة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣.

١- إنه اختلس أموال الدولة.

٢- إنه اختلس الأمانات الخاصة المودعة صندوقه، أو المواد المسلمة إليه، التي ينبغي أن يقدم حساباً عنها.

٣- إنه ارتشى في أمور تتعلق بوظيفته.

٤- إنه زور في مستندات رسمية ساعدت على اختلاس أموال الدولة".

ويقطع نهائياً حق المتقاعد في المعاش وفقاً للتشريع اللبناني في الحالات الآتية^(١):

١- عند فقدان الجنسية اللبنانية أو الحرمان منها، سحابة مدة فقدان أو الحرمان.

٢- عند صدور حكم بعقوبة جنائية، سحابة مدة العقوبة وفي الحالة الثانية يعطى أفراد عائلة صاحب

الاستحقاق ما يعود لهم من معاشه كما لو توفي، وإذا استعاد فيما بعد حقوقه، صرف له معاشه اعتباراً

من تاريخ زوال الأسباب التي دعت إلى وقف استحقاقه، دون أن يكون له حق المطالبة بالمعاشات

السابقة، وألغيت من التاريخ نفسه تخصيصات عائلته.

كما أكدت أحكام المادة (١/١٩) من المرسوم الاشتراعي نظام الموظفين اللبناني رقم (١١٢) لسنة

١٩٥٩ في ١٢/٦/١٩٥٩ على ما يأتي: "يقطع الراتب عن الموظف الموضوع خارج الملاك أو في الاستيداع،

وعن الموظف الموقوف عن العمل بحكم من الهيئة العليا للتأديب أو المصروف من الخدمة، أو المحال على

التقاعد، أو المستقيل، أو المعزول، وذلك اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ إبلاغه بالمرسوم أو القرار، أو منذ تاريخ

انقطاعه عن العمل إذا حصل ذلك قبل إجراء التبليغ".

(١) يُنظر: المادة (٤٢) من نظام التقاعد والصرف من الخدمة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣.

الفصل الثاني

انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى قرار إداري

مثلاً تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار الأشخاص القادرين على القيام بأعباء الوظيفة العامة، وتحمل مسؤولياتها من ذوي الخبرة والكفاءة والمؤهلات العلمية المناسبة، كذلك يخولها المشرع في بعض الحالات إنهاء خدمة من تراهُ من الموظفين غير جدير، أو غير كفوء للاستمرار في تحمل أعباء الوظيفة العامة؛ وذلك كله في إطار المصلحة العامة، وبما يخدم سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بعيداً عن الغايات الشخصية والمصالح الذاتية.

وتقوم الإدارة بانقضاء خدمة الموظف العام بمقتضى قرار إداري صادر من الجهات المختصة وفقاً للقانون، أما بمبادرة من الإدارة العامة، وأما بطلب من الموظف ذاته وبموافقة الإدارة. وفي هذا الفصل سوف نتطرق إلى الحالات التي تحتاج إلى تدخل من جانب الإدارة في إنهاء خدمة الموظف، وفقاً للإجراءات التي رسمها القانون والتي تتمثل في عدم الكفاءة سواء كانت مهنية أو صحية والاستقالة، والفصل بغير الطريق التأديبي. ومن أجل الإحاطة بهذه الحالات يقتضي البحث تقسيم دراسة هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

المبحث الأول: انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة.

المبحث الثاني: انقضاء خدمة الموظف العام بسبب الاستقالة.

المبحث الثالث: انقضاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي.

المبحث الأول

انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة

يضع المشرع عادةً شروطاً محددة يجب توافرها في الموظف عند التعيين، تسهم في اختيار أفضل المرشحين لشغل الوظيفة العامة من الناحية النظرية، وفي سبيل التحقق من صحة هذا الاختيار من الناحية العملية، تضع الإدارة الموظف الذي يُعين في وظيفة معينة تحت التجربة لمدة محددة يتقرر مصيره من خلالها، فإذا ثبت لها بأنه لا يتمتع بالكفاءة التي تؤهله للاستمرار بالوظيفة، فالإدارة ليس لها من سبيل في هذه الحالة إلا أن تقوم بإنهاء خدمة الموظف، كما تتحقق الإدارة من عدم كفاءة الموظف من خلال متابعته باستمرار بعد تشييته في الوظيفة من خلال تقويم أدائه بشكل مستمر، واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق الموظف عند تدني مستوى كفاءته، والتي تصل إلى حد إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم كفاءته، وهذا ما يسمى عدم الكفاءة المهنية، كما تتحقق أيضاً عدم الكفاءة الصحية للموظف العام^(١).

ولتسليط الضوء على جوانب هذا الموضوع فسنقسم هذا المبحث على مطلبين وفقاً للتفصيل الآتي:

المطلب الأول: حالات انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة.

المطلب الأول

حالات انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة

لم تتطرق أغلب الأنظمة وقوانين الخدمة المدنية إلى تعريف الكفاءة، وبيان معاييرها وضوابطها، سواء في العراق أو لبنان، إلا أنه يمكننا تعريفها بأنها: "القدرة على القيام بالأدوار والمهام المتعلقة بالوظيفة العامة".

ولم يُنظم المشرع حالات عدم الكفاءة للموظف العام بتنظيم قانوني مستقل، وإنما أوردتها في نصوص متفرقة ضمن الأسباب العامة لانقضاء الخدمة، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين:

الفرع الأول: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة الصحية.

الفرع الثاني: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة المهنية.

(١) مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي، مرجع سابق، ص ١٠٧.

الفرع الأول

إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة الصحية

الأصل فيمن يُرشح لشغل وظيفة معينة أن يكون لائقاً صحياً، وأن تثبت لياقته الصحية بمعرفة جهة طبية مختصة، وهذا الشرط ليس شرطاً مبدئياً وحسب ولكنه شرط استمراري أيضاً، أي يجب أن يظل الموظف لائقاً صحياً لأداء العمل، حتى يستطيع أداء عمله على النحو المرجو منه، فإذا انتفى شرط اللياقة الصحية عند تعيين الموظف ابتداءً، أو حتى فقدها أثناء أداء الوظيفة ففي هذه الحالة يجوز لجهة الإدارة أن تقرر عدم لياقته، ومن ثم إعفائه من العمل وإنهاء رابطة الوظيفة.

وللإدارة في حالة انتهاء هذا الشرط أثناء أداء الموظف عمله، يكون لها أن تصدر قرارها بإنهاء خدمته، إلا أنه إن جاز إلى الإدارة إنهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية؛ وذلك إذا مرض وأصبح غير قادر على العمل، إلا أن سلطة الإدارة في هذا الشأن ليست مطلقة من كل قيد، بل يوجد لديها العديد من القيود. لذا سوف نحاول بيان شروط أو كيفية إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم توفر اللياقة الصحية أولاً، وبيان الإجراءات الواجب اتباعها عند إقرار الفصل لعدم اللياقة الصحية ثانياً؛ وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

أولاً: شروط إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية:

اللياقة الصحية هي القدرة البدنية على القيام بأعباء الوظيفة، وهي شرط للتعيين في الوظائف العامة، وهذا الشرط، ليس فقط لبداية التعيين، بل هو شرط لاستمرار الحياة الوظيفية^(١)، واشترطت التشريعات الوظيفية توفر هذا الشرط في الموظف، لتولي الوظيفة العامة، سواء في العراق أو في التشريعات المقارنة، فقد نص المشرع العراقي على: "أن يكون الموظف ناجحاً في الفحص الطبي، وسالماً من الأمراض المعدية، ومن الأمراض والعيات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين بها، بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة، وفقاً لنظام خاص"^(٢).

وبذلك فإن المشرع العراقي لم يحدد شروط إنهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية، ولكنه اكتفى في نص أحكام المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية التي نصت على أنه: "إذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في أحكام المادتين (٧، ٨) من هذا القانون لم تكن متوفرة كُلهما، أو قسماً منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة، يجب إقصاؤه بأمر من سلطة التعيين...". وبما أن شرط اللياقة الصحية هو أحد الشروط الواجب توافرها بشغل الوظيفة، فإنه في حالة عدم توافرها في شخص الموظف وجب فصله من الخدمة لهذا السبب، وفقاً

(١) د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٧، ص٣٠٦.

(٢) يُنظر: نظام الجدارة البدنية العراقي رقم (١٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٨٣٠)، تاريخ ١٩٦٣/٧/١٧، وكذلك نص المشرع اللبناني على هذا الشرط بالنص: " أن يبرز شهادة من اللجنة الطبية الرسمية تثبت أنه سليم من الأمراض والعيات التي تحول دون قيامه بأعباء وظيفته".

لأحكام المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية.

وقد نص قانون العجز الصحي للموظفين العراقيين رقم (١١) لسنة ١٩٩٩، على نوعين من اللجان، هما اللجان الطبية، وهي اللجنة الطبية الرسمية التي تُحددها وزارة الصحة لأغراض هذا القانون^(١)، واللجنة الطبية الاستثنائية، وهي اللجنة الرسمية المحددة من وزارة الصحة للنظر في الاعتراض على قرار اللجنة الطبية^(٢).

وفي لبنان، فقد أشار المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١٣) لسنة ١٩٥٣ الخاص بتنظيم دوائر الدولة إلى أن مَنْ يقبل في الوظيفة العامة يجب أن يكون سليماً من الأمراض والعيات التي تحول دون قيامه بأعباء الوظيفة^(٣)، ويتحقق ذلك من خلال التقارير الطبية من اللجان المختصة بهذا الشأن. وإلى مثل هذا دعا المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ "نظام الموظفين"، إذ أوجب توفر شرط اللياقة الصحية من خلال شهادة من اللجنة الطبية الرسمية يثبت فيها أن طالب التوظيف سليم من الأمراض والعيات التي تحول دون قيامه بأعباء وظيفته^(٤).

أما في التشريع المصري، فقد جاءت النصوص المنظمة لإنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية على أن إنهاء خدمة الموظف لهذا السبب، إن كان يصدر به قرار من السلطة المختصة لعدم اللياقة الصحية، إذ قررت أنه: "تثبت عدم اللياقة للخدمة صحياً بقرار من المجلس الطبي المختص، ولا يجوز فصل العامل لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ إجازته". ومن هذا النص يتبين لنا إن المشرع المصري وضع شرطين أساسيين لإنهاء خدمة الموظف العام، الشرط الأول إن تثبت عدم اللياقة الصحية بقرار من المجلس الطبي المختص^(٥)، أما الشرط الثاني بأن يستنفذ الموظف إجازته المرضية والاعتيادية.

ثانياً: الإجراءات الواجب إتباعها عند إقرار الفصل لعدم اللياقة الصحية:

من ناحية الإجراءات فيجب على اللجنة الطبية^(٦) المختصة عند منح الموظف إجازة مرضية أن يذكر في قراره وجوب إعادة الكشف على الموظف قبل عودته إلى العمل؛ وذلك في الحالات التي تستلزم ذلك، كما يجب عليه أن يطالب بإعادة الكشف على الموظف لتقرير لياقته للبقاء في الخدمة من عدمه، إذا رأى أن إحالته لا تمكنه من الاستمرار في عمله ولا تتحسن بإعطائه إجازات مرضية أخرى، وفي جميع هذه الحالات يجب على المصلحة التابعة لها تحرير الاستمارة اللازمة وإرسالها للجنة الطبية المختصة.

(١) يُنظر: المادة (١/ سادساً) من قانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٢) يُنظر: المادة (١/ سابعاً) من قانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٣) يُنظر: المادة (٣/٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١٣) لسنة ١٩٥٣.

(٤) يُنظر: المادة (د/٢) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٥) د. محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٢١.

(٦) هي لجنة مكوّنة من أعضاء في مجال ما تُحوّلة بالقيام ببعض المهمّات والواجبات. ينظر: د أحمد مختار عبد الحميد عمر (ت: ١٤٢٤هـ)

بمساعدة فريق عمل، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط١، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨ م، ج٣، ص ١٨٨٠؛ أحمد رضا، معجم متن

اللغة، دار مكتبة الحياة - بيروت، ط١، ١٣٧٧ هـ - ١٩٥٨ م، ج١، ص ١٢٣.

وعندما تطلب إحدى الوزارات أو المصالح أو الهيئات العامة أو المؤسسات إجراء الكشف الطبي على موظف، لتقرير ما إذا كان لائقاً للبقاء في الخدمة من عدمه، فتكون الإجابة على هذا الطلب من قبل اللجنة الطبية، وأن يُبين تاريخ ميلاد الموظف، والإجازات الباقية المستحقة له، والإجازات المرضية التي حصل عليها خلال الثلاث سنوات الأخيرة. كما تبين للجنة نوع وطريقة العمل المنوط به على وجه التفصيل، وما إذا كان قادراً على القيام به أثناء مرضه من عدمه. وفي حالة صدور قرار اللجنة الطبية بعدم اللياقة الصحية، يتعين عليه أن يبين في الجلسة نفسها نوع العجز كلياً كان أو جزئياً، ويقصد بالعجز: عدم قدرة الموظف على كسب عيشه بعد إن تقرر عدم لياقته للبقاء في الخدمة. وهو نوعان:

١- **العجز الكلي:** وهو حالة العجز التي يكون فيها الموظف غير قادر على كسب عيشه بعد تركه الخدمة من عمل يتناسب مع حالته^(١).

٢- **العجز الجزئي:** هو حالة العجز التي يكون فيها الموظف قادراً على كسب عيشه بعد تركه الخدمة من عمل يتناسب مع حالته^(٢).

أما في العراق فقد حدد المشرع العراقي الجهة المختصة بتحديد عدم اللياقة الصحية، فنص على أنه إذا مرض الموظف، واستطال مرضه، ولم يرح شفاؤه، وعجز عن تأدية واجباته الوظيفية، لإصابته بعاة جسدية أو عقلية، استناداً إلى تقرير من اللجنة الطبية الرسمية، فإنه يحال إلى التقاعد بصرف النظر عن مدة خدمته^(٣).

فاللجنة الطبية الرسمية هي المختصة قانوناً بتحديد عدم لياقة الموظف الصحية، واللجنة الطبية الرسمية وفقاً لقانون العجز الصحي العراقي هي: "اللجنة الطبية الرسمية التي تحددها وزارة الصحة لأغراض هذا القانون"^(٤)، أما من حيث الإجراءات التي تتم لتقرير مدى لياقة الموظف الصحية من عدمها، فقد نص عليها القانون ذاته، ويمكن تلخيصها كالآتي:

١- إذا أصيب الموظف بمرض يستوجب علاجه مدة طويلة، أو كان من الأمراض المستعصية أو الخبيثة المحددة من وزارة الصحة، فيمنح إجازة مرضية خاصة براتب تام مدة أقصاها ثلاث سنوات بقرار من اللجنة الطبية^(٥).

٢- عند انتهاء الإجازة المرضية الخاصة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة، يُعاد فحص الموظف من اللجنة الطبية لتقرير حالته الصحية، أما باستثناء عمله أو بتنسيبه إلى عمل آخر يتناسب مع حالته

(١) د. وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٦، ص ٥٨٤.

(٢) د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٦٩.

(٣) د. حمدي عطية عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانون الوضعي الإسلامي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ط ١، ٢٠١٥، ص ٥٩٩.

(٤) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٥) يُنظر: المادة (٢/أولاً) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

- الصحية، وأما يتقرر عدم صلاحيته بالعمل نهائياً فيُحال عندئذ على التقاعد مهما كانت مدة خدمته^(١).
- ٣- كما إن للجهة التي يعمل فيها الموظف حق الإحالة على اللجنة الطبية، وللموظف حق طلب الإحالة على اللجنة المذكورة، لإجراء الفحص وفق أحكام هذا القانون^(٢).
- ٤- للموظف وللجهة التي يعمل فيها الاعتراض على قرارات اللجنة الطبية لدى اللجنة الطبية الاستثنائية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار ويكون قرار اللجنة الطبية الاستثنائية بهذا الشأن باتاً^(٣).
- ٥- للموظف وللجهة التي يعمل فيها طلب إعادة الكشف الطبي مرة كل مدة لا تزيد على (سنة أشهر) من تاريخ منح الإجازة المرضية بموجب أحكام هذا القانون، ويعدل موضوعه واستحقاقه في ضوء ما يُسفر عنه الكشف الطبي الجديد وفق أحكام هذا القانون^(٤).
- ٦- للجنة الطبية عند إعادة الكشف على الموظف المريض المجاز، وثبوت استقرار حالته الصحية، أن توصي بتغيير طبيعة عمله بعمل آخر يناسب حالته الصحية، وعلى الجهة التي يعمل فيها الموظف الأخذ بهذه التوصية^(٥).
- ٧- يخضع الموظف للتأهيل للعمل الذي يُلائم حالته الصحية، إذا اقتضت طبيعة عمله الجديدة ذلك، ويتقاضى راتبه مع مخصصاته التي يستحقها قانوناً^(٦).
- أما بالنسبة للتشريع اللبناني، فإن أمر التحقق من توافر شرط اللياقة الصحية بالنسبة للموظف العام يعقد إلى جهات مختصة تحددها التشريعات ذات الصلة، حيث اشترط المشرع اللبناني إبراز شهادة من اللجنة الطبية الرسمية، والتي تتألف من ثلاثة أطباء لكل محافظة يجري تعيينهم عند بداية كل سنة بقرار من وزير الصحة، فضلاً عن ثلاثة أعضاء بصفة احتياطية، وتمارس اللجنة عملها بكامل هيئتها المقررة قانوناً، وتتخذ قراراتها بالأكثرية، وقد اشترط المشرع على اللجنة أن تسبب القرارات التي تصدرها، ويجوز للموظف إن شاء أن يستعين بطبيب يختاره عند مثوله أمام هذه اللجنة^(٧).
- وحسنا فعل المشرع اللبناني في هذا الشأن، إذ إن ذلك قد يسهم في تفهّم الحالة الصحية لصاحب الشأن، وتوضيح مدى توافرها أو تعارضها مع مقتضيات شغل الوظيفة وتحمل أعبائها، ولا سيما إن هناك تفاوتاً واضحاً بين طبيعة كل وظيفة، فقد يكون لائقاً صحياً لأداء واحد منها دون غيرها.
- وتعدّ قرارات هذه اللجان قرارات القطعية، لأنّ المشرع اللبناني لم يجعل هناك مرجعاً فنياً مختصاً للطعن

(١) يُنظر: المادة (٣/ثانياً) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٢) يُنظر: المادة (٣) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٣) يُنظر: المادة (٤) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٤) يُنظر: المادة (٥/أولاً) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٥) يُنظر: المادة (٥/ثانياً) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٦) يُنظر: المادة (٥/ثالثاً) من قانون العجز الصحي العراقي، رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٧) يُنظر: المادة (٥٧) من المرسوم الاشتراعي رقم (١٣) لسنة ١٩٥٣.

في تلك القرارات، وهذا ما قد يؤثر في موضوع الأخطاء التي قد تقع فيها هذه اللجان وكيفية تصحيحها قبل أن تكون محل نزاع قضائي.

الفرع الثاني

إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة المهنية

اشتراط توافر الكفاءة في أداء العمل يعد شرطاً ابتدائياً عند التعيين، وهو كذلك شرط استمرار في الموظف العام، ما دامت العلاقة الوظيفية قائمة، ومن ثم يترتب على فقدانه انقضاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، ويعد نظام تقييم الكفاءة من أهم الوسائل التي تكشف بها الإدارة كفاءة الموظف في العمل، ومستوى أدائه لواجبات وظيفته، إذ تقوم الإدارة من خلال تقييم كفاءة الموظف بتحديد مستوى أداء الموظف لعمله، ومدى التزامه بواجبات وظيفته ودوره في تحقيق أهداف المرفق العام.

وتأخذ قوانين التوظيف في دول محل الدراسة بنظام تقدير الكفاءة لتقويم الموظفين ومتابعتهم سنوياً في مدى تحملهم أعباء الوظيفة والقيام بواجباتها على أكمل وجه، وقد رتب هذه القوانين على التقارير السنوية بعض الآثار المهمة في حياة الموظف العام، قد تصل إلى إنهاء خدمة الموظف وفق ضوابط معينة.

ويعد ضعف كفاءة الموظف أو عدم كفاءته المهنية في الوظيفة أحد أسباب إنهاء خدمته وفقاً لسلطة الإدارة في ذلك، لكن السؤال يثار حول متى يتحقق ضعف الكفاءة؟ أو متى يكون الموظف غير كفء لأداء وظيفته؟ ومتى يكون من حق الإدارة إنهاء خدمته؟.

والواضح أن عدم الكفاءة هذا يتحقق في حالتين هما: حالة الموظف الذي يعين في وظيفة معينة، ويخضع لفترة التجربة، وأثناء فترة التجربة يثبت أنه ليس لديه الكفاءة التي تؤهله إلى الاستمرار في شغل الوظيفة، فالإدارة في هذه الحالة تملك سلطة إنهاء خدمة هذا الموظف. وأيضاً يتحقق ضعف الكفاءة في حالة حصول الموظف على تقدير ضعيف في التقارير السنوية، فإن الإدارة هنا أيضاً تملك الحق في إنهاء خدمة هذا الموظف.

ولتسليط الضوء أكثر على هذا الموضوع فإننا سوف نقوم بتقسيم هذا الفرع إلى بندين هما: البند الأول يتناول إنهاء خدمة الموظف العام في فترة التجربة، على إن يتناول البند الثاني إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة "ضعف تقرير الكفاءة"؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: إنهاء خدمة الموظف العام في فترة التجربة:

نظراً لكون الموظف تحت التجربة "تحت التمرين أو الاختبار" يوجد في مركز عرضي أي مركز غير دائم، وهو مركز يعد من السمات الجوهرية للموظف تحت التمرين، تتمتع إزاءه الإدارة بسلطة تقديرية، حيث تعد الجهة الإدارية هي الحكم الوحيد في مجال إنهاء فترة التمرين، وفصل الموظف أو رفض تثبيته. وسوف نتناول هذه الحالة فترة التجربة في التشريع العراقي ابتداءً، ومن ثم نتناول فترة التجربة في التشريع اللبناني ودول محل

الدراسة، وكالآتي:

١- فترة التجربة في التشريع العراقي: في العراق، بالرغم من توفر مستلزمات التعيين، يشترط المشرع في قانون الخدمة المدنية شروطاً إجرائية؛ وذلك للتأكد من مدى صلاحية الموظف للوظيفة التي لا تكشف عنها المؤهلات العلمية وغيرها، ويتجسد ذلك في وضع الموظف تحت التجربة لمدة سنة واحدة تطبيقاً لنص أحكام المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، ويتوقف إثبات كفاءته على صدور أمر بتثبيته، وبعبكسه تمدد تجربته بمدة ستة أشهر أخرى، أما إذا انقضت هذه المدة ولم تثبت صلاحية الموظف للخدمة فيجب إصدار أمر إداري بالاستغناء عن خدماته. والموظف تحت التجربة والذي عُين في وظيفة دائمة بناءً على اختبار وظيفي أو سابقة تعيين، لا يتم تثبيته في الدرجة التي تؤهله بصفة نهائية لشغل هذه الوظيفة إلا بعد اجتياز فترة الاختبار العملي، فإذا اسفرت ممارسة الموظف للوظيفة خلال التمرين عن جدارته قامت الإدارة بتثبيته، وإلا استغنت عنه^(١). فقد نصت أحكام المادة (١٤) من القانون المذكور أعلاه على أن:

أ- يكون الموظف عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية، ويجب إصدار أمر بتثبيته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت كفاءته، وإلا فتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى.

ب- يستغنى عن الموظف إذا تأكد لدائره أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة (١) من أحكام هذه المادة".

ج- تحسب مدة التجربة من مدة خدمة الموظف بعد التثبيت.

د- تعد العطلات المدرسية خدمة فعلية لأغراض الفقرة (١) من هذه المادة بالنسبة للذين يتمتعون بها.

هـ- للموظف الذي يستغنى عنه بموجب أحكام هذه المادة إن يعترض على ذلك لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر، ويعتبر قرار المجلس بهذا الشأن قطعياً^(٢).

ويراد بالخدمة الفعلية المنصوص عليها في أحكام المادة أعلاه أداء الموظف واجباته بصورة شخصية خلال أوقات الدوام الرسمي سواء كان ذلك في مقر العمل أو خارجه، أما إذا انقطع عنه بعذر مشروع أو بدونه فإن مدة الانقطاع لا تحسب خدمة فعلية إلا إذا نص القانون صراحةً على خلاف ذلك، ومن الاستثناءات التي

(١) د. إبراهيم الكرياسي، مجموعة قوانين الخدمة، الملاك، التقاعد، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٧٢.

(٢) تعد هذه المادة معدلة بموجب القانون لمجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والتي أجازت في أحكام المادة (٧/تاسعاً/ج) الطعن بقرار مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين) لدى المحكمة الإدارية العليا تمييزاً خلال (٣٠) يوماً، من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغه، ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون فيه، وقرار المحكمة الإدارية العليا نتيجة الطعن باتاً وملزماً، كما أجازت أحكام المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، لدى الهيئة العامة لمجلس الدولة (المحكمة الإدارية العليا حالياً)، خلال المدة المذكورة آنفاً ويعد قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بنتيجة الطعن باتاً وملزماً.

ضربها القانون على الأصل المذكور، العطلات المدرسية والخدمة العسكرية، إذ تحسبان خدمة فعلية للموظف الموضوع تحت التجربة^(١).

ويثار التساؤل إذا ما كان للإدارة الاستغناء عن خدمات الموظف أثناء فترة التجربة، أو عليها إن تنتظر مدة سنة ونصف لتتأكد من كفاءته ومن ثم تستغني عنه؟.

هناك رأي يذهب إلى أن للإدارة إن تستغني عن خدمة الموظف في أي وقت من السنة الأولى بعد تعيينه، أو في أي وقت من الستة أشهر التالية إذا مددت فترة التجربة، إذا تأكد لها أنه لا يصلح للعمل المعين فيه^(٢).

أما الرأي الآخر فيرى أن للإدارة الاستغناء عن خدمات الموظف بعد انتهاء السنة الأولى من تاريخ تعيينه، وبعد انتهاء الستة أشهر اللاحقة إذا مددت تجربته، إذا تأكد لها أنه لا يصلح للعمل المعين فيه^(٣).

وتعليقهم قائم على أساس إن مدة السنة هي حق للموظف المعين جرى منحه بموجب القانون، وواجب على الإدارة إن تحترمه هذا من ناحية، وإن الموظف الجديد قد لا يكون كفوءاً في بداية تعيينه نتيجة عدم معرفته بواقع الوظيفة المعين فيها، وبزملائه من الموظفين الآخرين ورؤسائه في العمل، ثم يتلاني بعد ذلك الأخطاء التي وقع فيها، ويبدأ شيئاً فشيئاً ينسجم مع وظيفته التي يشغلها، وهو أمر طبيعي في أكثر الأحيان من ناحية أخرى، والرأي الثاني على الرغم من وجهته، هو أقرب إلى العدالة والإنصاف للموظف، إلا أنه يصطدم بأحكام نص المادة (١٤) الفقرة (٢) من قانون الخدمة المدنية التي جاء فيها: "يستغني عن الموظف إذا تأكد لدائرته أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة (١) من أحكام هذه المادة"، والتي أشارت إلى الاستغناء خلال مدة التجربة وليس بانتهائها، وبالتالي ليس بالإمكان التعويل على هذا الرأي، مما يعني أنه بإمكان الإدارة الاستغناء عن خدمات الموظف الذي ثبت لها عدم كفاءته خلال مدة التجربة ولا تنتظر انتهاء تلك الفترة، وجاء ذلك بقرار المحكمة الإدارية العليا الخاصة بقرارات محكمة قضاء الموظفين: "للإدارة الاستغناء عن الموظف أثناء فترة التجربة إذا ثبت لها عدم كفاءته دون الحاجة إلى انتظار انتهاء تلك الفترة"^(٤).

كما أنه ليس للإدارة الاستغناء عن خدمات الموظف يعد قضائه عدة سنوات في الخدمة بحجة عدم التثبت من أهليته وكفاءته لشغل المنصب، إذ في إحدى الدعاوى قضى المدعي عليه بعدم حصول موافقة سلطة التعيين على تثبيت المدعي في منصبه ريثما يتم التأكد من أهليته وكفاءته لإشغال المنصب، وقد قضت المحكمة

(١) د. غازي فيصل مهدي، المرشد لحقوق الموظف، ط١، موسوعة الثقافة القانونية، ٢٠٠٦، ص٩.

(٢) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتاب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص٣٧٩.

(٣) د. خالد رشيد علي الدليمي، مبادئ القانون الإداري، محاضرات لطلاب المرحلة الثانية في كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسي (٢٠١٢/٢٠١١)، ص١٠٢.

(٤) قرار رقم (٨٦٠/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٥) في ٢٠١٥/٢/١٨، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة (٢٠١٦)، ص٤٠٢.

الإدارية العليا بأنه: "لا يوجد سند قانوني للاستغناء عن خدمات الموظف بعد قضاءه مدة تقارب الأربع سنوات في وظيفته لعدم تثبيته على الملاك بعد انتهاء المدة المقررة لبقاء الموظف تحت التجربة"^(١).

ويعد الموظف مثبتاً في وظيفته إذا صدر أمر الاستغناء عنه بعد تاريخ انتهاء مدة التجربة الثانية، كما يعد مثبتاً بحكم القانون في وظيفته إذا مرت سنة على تاريخ تعيينه^(٢).

"ويوضع الموظف غير المثبت تحت التجربة من جديد إذا أعيد تعيينه بعد استقالته أو إلغاء وظيفته أو الاستغناء عنه"^(٣). وإن مدة التجربة تسري على الموظف المعين لأول مرة ولا تسري على وظائف الدرجات الخاصة، باعتبار إن من يشغل تلك الوظائف يقتضي أن تكون له خدمة طويلة وخبرة في مجال العمل^(٤).

أما السلطة بإنهاء خدمة الموظف العام تحت التجربة في التشريع العراقي، فهي الجهة المختصة بتقدير صلاحيته وكفاءته، وهي السلطة التي تملك التعيين، فهذه السلطة وحدها حق تقدير كفاءته للوظيفة، أو عدم كفاءته لها.

ويرى الباحث أن المشرع العراقي قد أعطى حق تقدير صلاحية الموظف تحت التجربة للإدارة التابع لها، التي يجب أن تفهم أنها الجهة التي تملك تعيين الموظف، لأن من يملك التعيين هو الذي يملك إنهاء الخدمة، عملاً بقاعدة توازي الاختصاصات، إلا أنه أخضع سلطة الإدارة في تقرير صلاحية الموظف من عدمها إلى رقابة مجلس الخدمة، والتي تكون قراراته في هذا الشأن نهائية.

٢- فترة التجربة في التشريع اللبناني: فقد انتهج المشرع اللبناني أسلوباً آخر في إنهاء خدمة الموظف العام، يتمثل في إنهاء خدمة الموظف لعدم الكفاءة المسلكية، وأوضح الفقه ذلك بالقول: "ينصرف من الخدمة أو يحال على التقاعد كل موظف أثبت الامتحان المسلكي أو التحقيق أنه لا يملك المعارف الأساسية التي لا بد له منها للقيام بوظيفته قياماً حسناً، ويتم ذلك من قبل السلطة التي لها حسن التعيين، بناءً على إنهاء مجلس الخدمة المدنية"^(٥).

وهنا نُشير إلى أن الاختبار المسلكي في التشريع اللبناني، يمثل المقابلة في التشريعات المقارنة، ويعتبر أحد الطرق التي يتبعها مجلس الخدمة المدنية للتثبت من كفاءة الموظفين المسلكية، وعلى أساس ذلك: "لا يحق

(١) يُنظر: قرار رقم (١١٢٧/ قضاء الموظفين/ تمييز/ ٢٠١٤) في ٢٦/٢/٢٠١٥، منشور في فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٥، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

(٢) مجلس الانضباط العام، (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، قرار رقم (١٩٨٠/١٩٩) في ٩/٧/١٩٨٠، الأحكام العدلية، ع ٣، ١٩٨٠، ص ١٩٩.

(٣) يُنظر: المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠).

(٤) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٧٧/انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) في ١٧/٧/٢٠٠٦، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة للأعوام (٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦)، ص ٣٦٠.

(٥) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

للموظف التصنيف بدرجة رابعة لعدم توفر الشروط المطلوبة لذلك، إذ لم يثبت حيازته لشهادة البكلوريا (قسم أول) ولم يؤمن خدمة خمس سنوات بعد نيل الشهادة، ولم يقدم الامتحان المسلكي لوظيفة موظف استثمار صنف أول، ولم يثبت المستدعي عكس ذلك^(١).

ومع ذلك يمكن القول: كان الأجدر بالمشرعين العراقي واللبناني إلغاء هذا السبب الذي هو أحد أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، وحيث ذهب رأي راجح إلى أن هذا السبب إضافي للتثبيت من الكفاءة المسلكية للموظفين، كونهم يخضعون للرقابة التسلسلية بصورة يومية ومباشرة، لطريقة أدائهم لأعمالهم، وهم يتعرضون للعقوبات المسلكية عند ارتكابهم المخالفات، أو الإهمال، أو التقصير، كما أنهم يخضعون للرقابة التي تقوم بها إدارة التفتيش المركزي، ويمكن مساءلتهم لدى الهيئة العليا للتأديب.

وجاء في أحكام المادة (١٠) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩^(٢)، تنتهي فترة تمرين الموظف المتمرن بتثبيته بالوظيفة العامة، ويتم التثبيت من قبل السلطة التي لها حق التعيين، ومفعول التثبيت يعد سارياً ابتداءً من تاريخ انتهاء مدة التمرين، فقرار التثبيت هو قرار إعلاني وليس قراراً إنشائياً، أي أنه لا يُنشئ حقاً وإنما يعلن عن نشوئه^(٣)، إلا أن هذا التثبيت ليس حقاً تلقائياً أو حكماً، إذ يكون بإمكان الإدارة صرفه في نهاية فترة التمرين لعدم كفاءته وصلاحيته، فنظام الموظفين لا يلزم الإدارة بالتثبيت، ويعطيها صلاحية استنساخية في مليء المراكز والاختيار^(٤)، "ويصرف المتمرنين قبل انتهاء مدة التمرين أو في نهايتها، السلطة التي لها حق تعيينهم بعد موافقة إدارة التفتيش المركزي، وإذا لم يتقرر التثبيت أو الصرف عند نهاية مدة التمرين، فعلى المتمرن إن يطلب تثبيته في مهلة شهر، وعلى الإدارة أن تُثبت بطله في مدة شهر آخر، وإلا اعتبر مثبتاً حكماً منذ انتهاء مدة تمرينه"^(٥).

ولا يستحق المتمرن الذي صرف أي تعويض صرف من المدة التي قضاها في الخدمة، ويعتبر مفعول الصرف سارياً ابتداءً من تاريخ تبليغه أو من تاريخ الانقطاع الفعلي عن العمل إذا حصل ذلك قبل التبليغ^(٦)، وتبقى رقابة القضاء على تقدير وتقييم الإدارة لعدم كفاءة الموظف المتمرن تبقى محصورة في حدود ضيقة، ولا يُبطل القاضي القرار الإداري إلا إذا كان مشوباً بعيب الخطأ في تطبيق القانون، أو الانحراف في استعمال

(١) يُنظر: ش. ل.، قرار رقم (٢٧٦)، بتاريخ ١٥/١/٢٠٠٢، حسين هادي السيد جاسم، الدولة، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية اللبناني.

(٢) يُنظر: المادة (١٠) من نظام الموظفين العموميين اللبناني التي نصت على أنه: "١. يبقى المعينون في كل من الفئتين الرابعة والثالثة متمرنين لمدة سنة في الدرجة التي عينوا فيها... ٢. تتولى كل وزارة تدريب المتمرنين التابعين لها وفقاً للمبادئ العامة التي تحددها إدارة الإعداد والتدريب في مجلس الخدمة المدنية، ٣. يثبت المتمرنون بقرار من الوزير بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية، ويعتبر مفعول التثبيت سارياً ابتداءً من تاريخ انتهاء مدة التمرين المشار إليها...".

(٣) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٣، ص ٣١.

(٤) د. أحمد سليم سعيغان، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٥) يُنظر: المادة (١٠) الفقرة (٥) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٦) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، مرجع سابق، ص ٣١.

السلطة، أو الخطأ الساطع في التقدير.

والسلطة المختصة في إنهاء خدمة الموظف تحت التجربة في التشريع اللبناني هي مجلس الخدمة المدنية، والإدارات المختصة، وإدارة التفتيش المركزي.

وفي مصر يوضع الموظف تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلم العمل، تقرر من خلالها مدة صلاحيته للعمل، فإذا تأكدت عدم صلاحيته انتهت خدمته^(١). وتقرر صلاحية الموظف تحت الاختبار بناءً على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرئيس المباشر، وتعتمد من الرئيس الأعلى، ويتم تسليم الموظف في نهاية كل شهر صورة من التقرير الشهري، موضحاً به أوجه القصور في أدائه، وكيفية معالجتها، وعمّا إذا كان قد تفادى أوجه القصور المنصوص عليها في التقرير السابق، كاملة أو جزءاً منها أم لم يتفادها مطلقاً، وعند نهاية فترة الاختبار، يوضع تقرير نهاية في ضوء التقارير السابقة، موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين بها من عدمه^(٢). وحددت اللائحة التنفيذية ثلاث حالات تنتهي فيها خدمة الموظف لعدم الصلاحية أثناء فترة الاختبار، إذا تحققت إحداها، وهي كالتالي:

الأولى: إذا حصل في نهاية فترة الاختبار على تقرير تقويم أداء بمرتبة أقل من فوق متوسط.

الثانية: إذا أُتيحت له فرصة التدريب ولم يجتزه بنجاح دون عذر مقبول.

الثالثة: إذا تغيب عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول لمدة خمسة أيام متصلة أو عشرة أيام متقطعة خلال فترة الاختبار^(٣).

ونرى أن المشرع المصري كان موفقاً لتحديد الحالات التي يستغني فيها عن الموظف خلال فترة الاختبار، أو التجربة لكي يسد الطريق على الإدارة التي تتمتع بسلطة تقديرية في مجال تقدير الكفاءة والمقدرة على شغل الوظيفة من إن يخالط قرارها الانحراف في استعمال السلطة. والسلطة المختصة باتخاذ قرار إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة الاختبار هي ذاتها الجهة المختصة بتقدير الصلاحية، والتي هي أيضاً تملك سلطة التعيين.

ثانياً: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة "ضعف تقرير الكفاءة للموظف المثبت".

إن اختبار الموظف لفترة التجربة ودخوله في الوظيفة الدائمة لا يعني أنه من غير الممكن للإدارة إن تُنهي خدماته بسبب عدم كفاءته، بل إن كفاءة الموظف تبقى محل متابعة وإشراف الإدارة حتى بعد صدور قرار تثبيت هذا الموظف، فإذا ما تدنت فواجب الإدارة إن تتخذ قراراً بإنهاء خدماته وفق شروط وضوابط يحددها القانون.

(١) يُنظر: المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) يُنظر: المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية.

(٣) يُنظر: المادة (٤٨) من اللائحة التنفيذية.

ولكن إذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة إذا ثبت لها عدم كفاءته للبقاء بالوظيفة، فإنها لم تمنح مثل هذه السلطة بالنسبة للموظفين الذين يتم تثبيتهم في الخدمة الدائمة، إذ أن منحها مثل هذه السلطة بشكل دائم سيحول بين الموظف وبين الكفاءة. لذلك من حق الموظف إن يشعر بالأمان الوظيفي، وأن يتمتع بضمانة عدم القابلية للفصل، إلا في حدود ضيقة يرسمها القانون للإدارة.

لم ينص قانون الخدمة المدنية في التشريع العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، على نص يوجب إنهاء خدمة الموظف أو الاستغناء عن خدماته لعدم ثبوت كفاءته سواء بموجب تقارير سنوية أو بموجب معايير أخرى يعتمدها للتثبت من الكفاءة، إنما ورد بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (٥٥٠) في ١١/٩/١٩٨٩^(١)، الذي منح الوزير ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة حق الاستغناء عن خدمات الموظف غير الكفء، وبمهل الموظف غير الكفء المستغنى عن خدماته مدة ثلاثة أشهر قبل انفكاكه من الوظيفة، والمشرع لم يرسم للإدارة طريقاً محدداً، أسوةً بتشريعات دول المقارنة في إنهاء خدمات الموظف غير الكفء بعد تثبيته في الخدمة الدائمة، واكتفى بتقارير الكفاءة السنوية المعمول بها في مجال الترفيع والترقية فقط، فضلاً عن ذلك فإن هذا القرار ليس له تطبيق في الواقع العملي، كما إن القرار المذكور أعلاه جاء مطلقاً بذكره وصف الموظف، ولم يحدد إن كان ينطبق على غيره من ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العامين، إلا أن القضاء قد جاء في أحد أحكامه من أنه: "يجوز إحالة المدير العام على التقاعد بسبب فشله في أداء واجبات وظيفته"^(٢).

كما أشار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧٠) لسنة ١٩٨٨^(٣)، إلى إحالة الوزير إلى التقاعد إذا فشل بما مكلف به.

أما بموجب قوانين التقاعد فإن قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ (الملغى) قد أشار إلى إحالة الموظف غير المعين بمرسوم جمهوري أو بأمر من مجلس الوزراء إلى التقاعد عند: "ثبوت عدم كفاءته وفقاً للمعايير التي يُجدها نظام الخدمة التي يخضع لها الموظف المعني، وتم إلغاء النص المذكور بموجب التعديل الأول

(١) يُنظر في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٢٧٣) في ١٨/٩/١٩٨٩. المادة (٢) التي نصت على أنه: "أ. للوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، الاستغناء عن خدمات الموظف غير الكفء. ب. بمهل الموظف غير الكفء المستغنى عن خدماته مدة (٣) أشهر قبل انفكاكه من الوظيفة. ج. يجوز تعيين الموظف المستغنى عنه في دوائر الدولة إذا توافرت فيه الشروط والمؤهلات التي تحدد تلك الدوائر".

(٢) يُنظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١١١/انضباط/تميز/٢٠١٠) في ٢٤/٣/٢٠١٠، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة (٢٠١٠)، ص ٣٤٧.

(٣) يُنظر: المادة (١) منه التي نصت على أنه: "إذا فشل الوزير في تحقيق ما هو مكلف به ضمن وزارته، يحال على التقاعد براتب يقل بدرجة واحدة عن الراتب الذي يستحقه أقرانه من الموظفين حسب قانون الخدمة المدنية، أو يُعاد تعيينه موظفاً براتب يقل بدرجة واحدة عن استحقاق أقرانه من الموظفين، بموجب قانون الخدمة المدنية وبوظيفة لا تزيد درجتها على وظيفة مدير عام". منشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد (٣١٩٠) في ٢٢/٢/١٩٨٨.

للقانون"^(١). أما قانون التقاعد الموحد النافذ رقم (٩) لسنة (٢٠١٤) فلم يشر إلى هذه الحالة كإحدى حالات انتهاء الخدمة.

وفي لبنان، فقد وضع المشرع اللبناني طُرقاً للتثبت من الكفاءة والجهات المعنية بذلك، كما حدد الآثار المترتبة في ذلك بموجب المادة (٧١) منه، التي اعتمد المشرع فيها أسلوباً مغايراً لما معمول به لدى بعض التشريعات المقارنة للتثبت من الكفاءة، وذلك عن طريق امتحانات مسلكية جماعية^(٢) تنظمها الإدارة للموظفين من إحدى الفئتين الرابعة أو الخامسة يشغلون وظائف مُتشابهة، أو عن طريق تحقيق شخصي تقوم به لجنة مؤلفة من مندوب عن كل من مجلس الخدمة المدنية، وإدارة التفتيش المركزي، والإدارة المختصة.

والأثر المترتب على ثبوت عدم الكفاءة المسلكية للموظف من خلال الامتحان أو التحقيق، هو أن يصرف من الخدمة أو يحال إلى التقاعد، وإن لفظ التحقيق الشخصي الوارد في أحكام المادة (٧١) يمثل المقابلة المعمول بها في التشريعات المقارنة.

ويرى الباحث أنه من الأفضل لو استعمل المشرع لفظ المقابلة وليس التحقيق؛ لأن التحقيق يعد وسيلة الإدارة لاتخاذ الإجراءات القانونية في تقرير المسؤولية التأديبية للموظف عند إتيانه فعلاً يُشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة والخروج على مقتضيات الواجب الفعلي.

وهناك رأي آخر يرى أن هذا السبب في إنهاء خدمة الموظف العام ليس واقعياً، ولعدم وضعه موضع التطبيق خلال ما يزيد عن نصف قرن على صدور النص؛ ولأن الموظفين يخضعون للرقابة التسلسلية المواكبة بصورة يومية، ومباشرة لطريقة أداء أعمالهم، وهم يتعرضون للعقوبات المسلكية عند ارتكاب المخالفات أو الإهمال أو التقصير^(٣)، والباحث مع هذا الرأي؛ لأن عدم اعتماد طريقة معينة أو تركها لفترة طويلة يؤدي عدم فاعليتها في تحقيق الغاية المنشودة منها.

أما المشرع المصري فقد حول السلطة المختصة في وضع نظام يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق مع طبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها. وقد حدد المشرع مراتب تقويم الأداء بخمسة مراتب وهي (ممتاز، كفاء، فوق المتوسط، متوسط، ضعيف)، وأحال المشرع إلى اللائحة التنفيذية وضع ضوابط وإجراءات التقويم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس، وصولاً للمنحني الطبيعي للأداء، وأكد مواعيد وضع تقارير التقويم

(١) يُنظر: المادة (١/١٠١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد (٤٠١٥) في ٢٦/١٢/٢٠٠٥، والملغى بموجب أحكام المادة (٤٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ.

(٢) د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٧٠٥.

ويُقصد بالامتحانات المسلكية الجماعية: هي أن تقوم هيئة مركزية أو الجهة التي يراد تعيين فيها بعقد بعض الامتحانات ذات الطبيعة الخاصة للمرشحين لشغل "تولي" الوظائف العامة بغية التحقق من صلاحيتهم وكفائتهم لتحمل أعباء وواجبات هذه الوظائف، ويرتب الناجحون منهم عادةً في كشوف معدة لهذا الأمر طبقاً لترتيبهم في هذه الامتحانات، بحيث يكون التعيين فيها وفقاً لهذا الترتيب، وبذلك لا تكون الجهة الإدارية مطلقة السلطة في مجال التعيين. يُنظر: فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة، ط ٢، بيروت، ١٩٨٧، ص ٩٨ - ٩٩.

(٣) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

وكيفية اعتمادها والتظلم منها، ويكون الأداء العادي هو الأساس المعمول عليه في تقويم أداء الموظفين، بما يحقق أهداف الوحدة ونشاطها ونوعية الوظائف فيها.

المطلب الثاني

آثار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة

بعد أن انتهينا من بيان حالات إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة أياً كان نوعها، أو لأي سبب، فإن ذلك لا يعني تحلله تماماً من كل علاقة تجمعهُ مع الإدارة، التي ترتبت على التحاقه بالوظيفة العامة، إذ أن هناك مجموعة من الآثار التي تترتب على ترك الموظف الخدمة، وتمثل فيما قد يكون له من حقوق تجاه الإدارة، ومنها حصوله على راتب تقاعدي يكفيه، لمواجهة أعباء الحياة بعد قضاءه عدداً معيناً من السنوات في خدمة الدولة، وحصوله على مكافأة عن سنوات خدمته لدى الدولة، وإعادة تعيينه، فإن ذلك يتطلب تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: يتناول الفرع الأول: أثر إنهاء الخدمة لعدم كفاءة الموظف على إعادة التعيين، ويتناول الفرع الثاني: أثر إنهاء الخدمة لعدم كفاءة الموظف على الحقوق المالية.

الفرع الأول

أثر إنهاء الخدمة لعدم كفاءة الموظف على إعادة التعيين

بالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، باعتباره الشريعة العامة الذي ينظم شؤون الوظيفة العامة، لم تتضمن على نص صريح يُشير إلى إمكانية إعادة تعيين الموظف بسبب عدم كفاءته، غير أن ذلك لا يعني أن المشرع العراقي لم يجوز إعادة تعيين الموظف، فقد نصت أحكام المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، على أنه: "إذا أُعيد تعيين الموظف المثبت الذي انتهت خدمته لأي سبب كان بدرجة أدنى من درجته السابقة، وشغل وظيفة تعادل تلك الدرجة، فيجوز منحه راتب الدرجة المذكورة مع علاوتها، وتحسب المدة التي قضاها في الدرجة الأدنى لغرض الترفيع". ونصت أحكام المادة (٢٢) أيضاً من قانون الخدمة المدنية المذكور أعلاه على أنه: "لا يجوز إعادة تعيين الموظف المثبت الذي انتهت خدمته لأي سبب كان بدرجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها إلا إذا أكمل الشروط القانونية للترفيع أو توفرت فيه المؤهلات من أحكام المادتين (١٠،٩) من هذا القانون فيجوز إعادة تعيينه في الدرجة المناسبة لمؤهلاته".

ونلاحظ أن المشرع العراقي قد استنتج مما ورد في أعلاه بأنه قد أجاز بشكل ضمني إعادة تعيين الموظف المنتهية خدمته بسبب عدم الكفاءة، ويمكن أن نفهم ذلك من عبارة: "الذي انتهت خدمته لأي سبب"، أن من بينها حالة إنهاء الخدمة لسبب عدم الكفاءة للموظف العام؛ وذلك لأن نص هذه المادة جاء مطلقاً، والمعلوم أن المطلق يسري على إطلاقه ما لم يُقيد نص آخر، ولم نلمس أن المشرع قد قيده هذا النص بنص آخر يمنع إعادة تعيين الموظف المحال إلى التقاعد لبلوغه السن القانونية للتقاعد.

أما في التشريع المصري فقد أقر المشرع بأنه لا مجال من إعادة تعيين الموظف العام الذي تنتهي خدمته لسبب عدم كفاءته على تحمل أعباء الوظيفة، فقد جاء في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، في عدم جواز إعادة تعيين من يُحال إلى المعاش المبكر، ولم يشير إلى غير ذلك من حالات إنهاء خدمة الموظف العام، إذ نصت أحكام المادة (٢/٧٠) من القانون أعلاه على أنه: "... ولا يجوز تعيين من يُحال للمعاش المبكر وفقاً لأحكام هذه المادة في أي من الوحدات الخاصة بأحكام هذا القانون"^(١).

الفرع الثاني

أثر إنهاء الخدمة لعدم كفاءة الموظف على الحقوق المالية

لقد كفلت التشريعات للموظف العام الذي تنتهي خدمته لعدم كفاءته عدة مزايا مالية سنحاول بيانها في النقاط الآتية، وفق التفصيل الآتي:

أولاً: الحق في مكافأة نهاية الخدمة:

من الواضح أن حق الموظف مكافأة نهاية الخدمة وفقاً لأحكام المادة (١/٤٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، بعد انتهاء خدمته بسبب الإحالة إلى التقاعد، تحكمه عدة قوانين^(٢)، وسوف نبينها بصورة موجزة على النحو الآتي:

- ١- إن هذا الحق تقرر لجميع الموظفين، بصرف النظر عن درجاتهم الوظيفية.
- ٢- إن نظام البدل النقدي لا ينطبق إلا في مجال الإجازات الدورية (الإجازات الاعتيادية) دون غيرها من الإجازات الأخرى، كالإجازة الطارئة أو الإجازة المرضية.
- ٣- إن حق الموظف في البدل النقدي حصره المشرع العراقي في نطاق ضيق وبحدود معينة، بحيث لا يتجاوز هذا البدل إلا ما يعادل إجازة اعتيادية مدتها (١٨٠) يوماً، اعتباراً على أساس كامل الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف أثناء خدمته مع المخصصات، ويضاف ما زاد عن (١٨٠) يوماً من الإجازات المتراكمة إلى مدة خدمته التقاعدية^(٣).

ثانياً: تحديد تاريخ انقطاع استحقاق الراتب:

نصت المادة (٢/١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، على أنه: "يستحق الموظف الملغاة وظيفته أو المستغنى عنه أو المعزول بدون إن تسحب يده راتبه لغاية اليوم الذي يبلغ فيه بالأمر،

(١) يُنظر: المادة (٧٠) الفقرة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة (٢٠١٦)، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية، العدد (٤٣) مكرر(أ)، في ٢٠١٦/١١/١.

(٢) سبق الإشارة إليها في أثر إنهاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على الحقوق المالية في العراق، في المبحث الأول من الفصل الأول.

(٣) يُنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (٣٩٧١/ قضاء الموظفين/ تمييز/ ٢٠١٣)، في ٢٠١٣/٩/٥، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام (٢٠١٣)، ص ٣٣٣، وينظر: قرار مجلس الانضباط العام في الطعن رقم (١٠٠٦/ انضباط/ ٢٠١٢)، في ٢٠١٢/٨/٧، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام (٢٠١٢)، ص ٣٢١.

إلا إذا كانت واجباته تستوجب إجراء التسليم، فيسمح له بمدة مناسبة، ويعتبر إرسال نسخة من الأمر إلى الموظف أو إلى محل إقامته الدائم تبليغاً لغرض هذه المادة"، حيث يتضح من هذا النص أن حرمان الموظف من المرتب بسبب عدم الكفاءة مرتبط بتاريخ صدور قرار الإدارة بإنهاء خدمته، وليس من تاريخ السبب المؤدي إلى ذلك.

وكما هو واضح مما تقدم أن تقرير الحق في المكافأة المالية لنهاية الخدمة، حرص المشرع على إعطاء كل ذي حق حقه، وتشجيع جميع الموظفين الذين يخدمون الدولة، وخشية عدم استحقاقهم في بعض الحالات لمكافأة نهاية الخدمة والراتب الذي يؤمن لهم حياتهم بعد انتهاء خدمتهم.

المبحث الثاني

انقضاء خدمة الموظف العام بسبب الاستقالة

الاستقالة حق للموظف العام يقابل حقه في العمل، إذ ليس من العدل إن يجبر الموظف رغم أنه على الاستمرار في عمل يرغب عنه^(١)، فالوظيفة العامة كما أنها لا تفرض على الموظف في بداية تعيينه، إذ لا بد أن يستلم العمل معبراً عن إرادته بقبول الوظيفة المسندة إليه، فهي أيضاً لا تلزم الموظف بالاستمرار بالوظيفة العامة، فله أن يستقيل بطلب إنهاء علاقته بالإدارة من خلال طلب الاستقالة، إذا ما رأى ذلك محققاً لمصلحته الخاصة، فيحق التخلي عن الخدمة قبل انتهاء مدتها إذا أبدى رغبة صريحة وواضحة في ذلك. ومن أجل تسليط الضوء على الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة، فإننا سوف نبين ذلك في مطلبين، وذلك وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: ماهية الاستقالة وأنواعها.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على موضوع الاستقالة.

المطلب الأول

ماهية الاستقالة وأنواعها

تُمنح معظم تشريعات الخدمة المدنية الموظف العام الحق في أن يتقدم بطلب إلى الإدارة لإنهاء خدماته قبل بلوغه السن المحددة للإحالة إلى التقاعد، فقد تقتضي المصلحة الخاصة للموظف أن يترك الخدمة في الوظيفة العامة؛ وذلك في بعض الأحيان دون أن يكون قد بلغ سن التقاعد، أو درجة العجز عن أداء واجباته الوظيفية، فيطلب عندها من الإدارة قبول استقالته، وإنهاء علاقته بالإدارة، إلا أن هذا لا ينتج أثره القانوني إلا بموافقة الإدارة، والتي تملك قبول هذا الطلب أو رفضه تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة. على أن يتم ذلك بشكل منظم دون الإخلال بعمل المرفق العام الذي يعمل به، والذي يحكمه مبدأ الدوام والاستمرار^(٢). وليبيان ماهية الاستقالة وأنواعها، وتأسيساً على ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، وكالآتي:

الفرع الأول: ماهية الاستقالة.

الفرع الثاني: أنواع الاستقالة.

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٢) أحمد محمود أحمد الربيعي، الأثر المالي للحكم القضائي لإعادة الموظف العام إلى الخدمة، بحث منشور، مجلة مكتبة القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ٨، العدد (٣٩)، ٢٠١٩، ص ٢٠.

الفرع الأول

ماهية الاستقالة

جاء في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، وتحديدًا أحكام المادة (١/٣٥) منه على أنه: "للموظف إن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص". وما عبارة إن "للموظف أن يستقيل من وظيفته". إلا دليل واضح على الاعتراف الصريح من المشرع بحق الموظف في ترك الخدمة في الوقت الذي يحدده، دون انتظار لتحقيق الأسباب الأخرى لإنهاء الخدمة، فالاستقالة حق مكتسب للموظف بنص القانون.

وإذا كان يفهم من ذلك إن الاستقالة هي من الحقوق المشروعة للموظف، غير أنه بالمقابل لذلك، فإن علاقة الموظف بوظيفته لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة، فليس صحيحاً القول: إن الاستقالة هي ترك الموظف أو المستخدم وظيفته بإرادته واختياره؛ لأن ترك العمل لا يسمى استقالة قبل إن يصدر قراراً إدارياً بقبول الاستقالة، بل إن ترك العمل إذا نتج عنه ما يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه إن يحدث اضطراباً، أو فتنةً بين الناس، أو إذا عطل مرفقاً عاماً يُعد جريمة^(١)، وهذا ليس إلا تطبيقاً للنظرية التنظيمية التي تحكم علاقة الموظف بالدولة، والتي تنظمها القوانين وتراعي فيها المصلحة العامة^(٢).

وقد عرفها مجلس شورى الدولة اللبناني بأنها "معاملة إقالة أو توقف عن العمل تتم بناءً لمبادرة صادرة عن الموظف... فهي عمل اختياري طوعي"، وتابع المجلس معتبراً أن إجراءات عملية الاستقالة هذه تنقسم إلى مرحلتين هنا؛ تقديم الاستقالة، وقبولها من السلطة المختصة، وهاتان المرحلتان مطابقتان لمبدأين أساسيين في القانون العام: مبدأ عدم جواز التصرف بإرادة الإنسان ومبدأ استمرارية المرفق العام دون انقطاع...^(٣).

ويجب أن يكون تقديم طلب الاستقالة خطياً، فالاستقالة الصحيحة والسليمة مشروطة في وجود طلب فعلي صريح صادر عن الموظف بعبارة واضحة لا لبس وغموض فيها^(٤)، ومقدم إلى الإدارة التي ينتمي إليها، غير أنه إذا كان الموظف في الخارج، فيمكنه تقديم طلب استقالته إلى القنصل الذي يُعتبر قانوناً صلة الوصل بين إدارات الدولة التي يمثلها ومواطنية الموجودين في الخارج لجهة تقبل الطلبات، وبالتالي فإن طلب الاستقالة المقدمة إليه يكون في هذه الحالة، مقدماً إلى المرجع الصالح^(٥)، فالاستقالة الشفهية لا قيمة لها بالمطلق.

(١) يُنظر: نص المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني ١٩٩٨/٦/١، الأشقر، مجلة القضاء الإداري في لبنان الصادر عن مجلس شورى الدولة اعتباراً من ١٩٨٥، العدد (١٣)، ١٩٩٣، ٢م، ص ٥٣٩.

(٤) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٨/٦/١، الأشقر، محكمة الاستئناف الإدارية في ليون ١٤/١٢/١٩٨٩، ص ٧٦٢.

(٥) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٦/٧/٢، بركات، مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد العاشر، ١٩٩٧، ص ٤٤٣.

ويسري مفعول الاستقالة من تاريخ مفعولها وليس من تاريخ تقديمها^(١)، وبالنسبة للموظف لا يسري هذا المفعول إلا من تاريخ تلبية المرسوم أو القرار لقبول استقالته، باعتباره قراراً فردياً، مع الإشارة إلى أنها سنداً لأحكام المادة (٦٤) الفقرة الثانية السالف ذكرها، تصبح نهايته حكماً إذا لم تثبت الإدارة في الطلب المثبت لها في غضون شهرين من تاريخ تقديم الاستقالة^(٢)، وطالما الاستقالة لم تقبل بعد، أو لم تصبح نهائية حكماً على النحو المذكور أعلاه، فإنه يتوجب على الموظف المستقيل أن يستمر في القيام بإعمال وظيفته، تحت طائلة اعتباره مسؤولاً مسكياً، وإمكانية فرض عقوبة تأديبية عليه، فإذا رفضت الجهة الإدارية المختصة قبول الاستقالة، وأنذرت الموظف بوجوب متابعة أعماله، فإنه يكون ملزماً بذلك تحت طائلة عزله من الوظيفة، وبعد قبولها تصبح الاستقالة نهائية ولا يمكن الرجوع عنها، فلا الإدارة يمكنها الرجوع عن قرارها بقبول الاستقالة ولا الموظف يمكنه العودة عن طلب استقالته^(٣).

وبشأن تعريف الاستقالة نلاحظ أن غالبية التشريعات الوظيفية لم تضع تعريفاً محدداً للاستقالة، مكتفية بإيراد النصوص الموضوعية للاستقالة وشروط قبولها. قام الفقه الإداري بمحاولة تعريفها، فقد عرف الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري الاستقالة بأنها: "إبداء الموظف رغبته بترك العمل الوظيفي نهائياً، ولا يتم إلا بموافقة الإدارة"^(٤). وللقضاء الإداري العراقي في توضيحه لمفهومها: "إن الاستقالة بطلب الموظف هي تعبير عن إرادته بترك الخدمة، وتبدأ بتقديم الطلب وتنتهي بصدور الأمر بقبول الاستقالة ويمكن أن يكون ذلك صراحةً أو ضمناً..."^(٥).

أما الفقه الإداري اللبناني، فإنه لم يختلف عما ذهب إليه الفقه الإداري العراقي. وبهذا الصدد، فقد أورد تعريفات عديدة للاستقالة. فمن هذه التعريفات على سبيل المثال لا الحصر، فقد عرفت بأنها: "تصرف من جانب واحد هو الموظف ولا يتم إلا بموافقة الإدارة، فالاستقالة تعبير مكتوب عن إرادة الموظف في ترك الخدمة برغبته واختياره ودون ضغط أو إكراه"^(٦). وفي تعريف آخر بأنها: "رغبة الموظف في ترك عمل وظيفته بإرادته واختياره وبصفة نهائية"^(٧).

(١) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ٢٠/١٠/١٩٩٤، منصور، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد التاسع، ١٩٩٦، ١م، ص ٥.

(٢) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٨/٢/١٩٩٨، مصطفى خطاب، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٣/١٩٩٩، ٢م، ص ٣٢٥.

(٣) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ٢٠/١٠/١٩٩٤، منصور، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد التاسع، ١٩٩٦، ١م، ص ٥.

(٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، بغداد، د. ط، ١٩٩١، ص ٥٧١. كما عرفت بأنها: "رغبة الموظف في ترك عمل وظيفته بإرادته واختياره، وبصفة نهائية"، يُنظر: د. علي محمد بدير وآخرين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(٥) يُنظر: حكم مجلس الانضباط العام رقم (٤/٢٠٠٥) صادر في ٣٠/٣/٢٠٠٥، مشار إليه لدى صباح صادق جعفر الأنباري، مجلس الدولة، بغداد، ط ١، ٢٠٠٨، ص ١٠١.

(٦) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ٢، ٢٠١٢، ص ٣٦٦. وعرفت أيضاً بأنها: "ترك الموظف لوظيفته بإرادته الذاتية وبحرية وبصفة نهائية وذلك بموجب طلب خطي يقدمه لهذه الغاية إلى الجهة الإدارية المختصة يعرب فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصورة نهائية، يُنظر: روان خليل داغر، رسالة ماجستير، منازعات الوظيفة العامة في مرحلة انقضاء الرابطة الوظيفية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٩، ص ٢٤.

(٧) د. أحمد سليم سعيغان، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ٢٠٠٧، ص ٤٥٨.

وفي ضوء ما سبق من تعريفات يرى الباحث أن الاستقالة هي تعبير صادر من الموظف العام صراحةً أو ضمناً، يبدي منه رغبته في ترك الوظيفة العامة نهائياً قبل بلوغه سن التقاعد، وبعد موافقة الإدارة على ذلك خلال المدة المحددة قانوناً.

وفي ضوء ما انتهى إليه الفقه من تعريفات الاستقالة نستطيع أن نقرر حقيقة واقعة، وهي أن الاستقالة تعد سبباً تنقضي به الرابطة الوظيفية، وهذا السبب يتميز عن غيره من أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية الأخرى، يوضح دور إرادة الموظف العام في ترك الخدمة؛ لأنه وإن كان ترتيب الآثار القانونية على الاستقالة منوط في النهاية بقبول الجهة الإدارية المختصة، إلا أن مما يميز الاستقالة كسبب لإنهاء الخدمة هو عدم انفراد جهة الإدارة فيها بإنهاء خدمة الموظف العام.

الفرع الثاني

أنواع الاستقالة

إن المشرع قد أقر نوعاً آخر من الاستقالة، إذ افترض أن الموظف مقدم استقالته في حالات معينة، وهو ما يُعرف بالاستقالة الضمنية أو الحكمية، وسنبين ذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

النوع الأول: الاستقالة الصريحة:

هذا النوع من الاستقالة يكون من خلال طلب مكتوب، يوضح فيه الموظف رغبته في ترك الوظيفة بصورة نهائية، لذا يتعين لقبول الاستقالة المقدمة من الموظف، وحتى تكون صحيحة، وينظر فيها من قبل الجهات المعنية، ومن ثم ترتب أثرها القانوني في انقضاء خدمة الموظف العام، لا بد من أن تتوافر بشأنها مجموعة من الشروط، وهي في مجموعها وضعت لمصلحة الموظف، سنحاول إن نتعرض لها أولاً، ومن ثم نقف على قواعد وأحكام قبول الاستقالة من حيث سلطة الإدارة في قبولها أو رفضها ثانياً؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: شروط الاستقالة الصريحة:

١- يجب أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً: اشتراط الكتابة ليس معناه تقييد الاستقالة بصيغة أو بألفاظ معينة، بل تستنفذ الرغبة في الاستقالة من أية عبارة تدل على رغبة الموظف في اعتزال الخدمة بصفة جدية، فالاستقالة الشفوية لا يعتد بها، ولا تنتج أثرها، شأنها في ذلك شأن القبول الشفوي لها، ويصدق ذلك على الوعد بالاستقالة. فالاستقالة الشفوية تصدر نتيجة تسرع وانفعال وفي لحظة غضب، وبعدها يندم الموظف على فعلته هذه، فإن قبلت هذه الاستقالة فإنها لا تشكل سبباً مباشراً لانقضاء الخدمة، ذلك أنه يصعب إثباتها، ويستمر الموظف بالخدمة، ويعتبر قرار قبولها قراراً باطلاً لفقدانه أحد أركانه الأساسية وهو المتعلق بركن السبب، والحكمة في ذلك هي أن كتابة الطلب للاستقالة دليل على رغبة الموظف الأكيدة في ترك الوظيفة، وأنه أقدم عليها بعد تفكير وتروٍ وإمعان للنظر، وليس بناءً على تصرف طائش في لحظة غضب، كما أن طلب الاستقالة المكتوب، يتيح للإدارة فرصة دراسة وتمحيص طلب

الاستقالة المقدم إليها لتجري الموازنة بين رغبات الموظف في ترك العمل وضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد.

لقد نص المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية وذلك منذ أول قانون للخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغى، وحتى آخر قانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، كان شرط الكتابة في أحكام الاستقالة، فقد نصت أحكام المادة (١/٣٥) منه على أنه: "للموظف أن يستقيل عن وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص"، بمعنى أن يكون الطلب تحريراً، وعليه لا يعتد بالطلب الهاتفي، أو بما يطلقه الموظف من ألفاظ شفوية تعبر عن رغبته في الاستقالة.

وفي لبنان نظمت أحكام الاستقالة الصريحة بموجب أحكام المادة (٦٤) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة (١٩٥٩)، بطلب يقدمه الموظف إلى الإدارة التي ينتمي إليها وبصورة خطية، ولا ينتج مفاعيله إلا بقبول تلك الاستقالة، أي يبقى الموظف مستمراً لحين البت بطلبه من الإدارة.

ويرى الباحث أن شرط الكتابة يحقق مصلحة للطرفين، فهو يحقق مصلحة للإدارة تتمثل في التأكد من جدية مقدم الاستقالة، حتى يتسنى لها أيضاً البحث عن بديل يحل محل طالب الاستقالة، كما يحقق مصلحة للموظف، لأنه يمثل ضماناً له بأن يكون الطلب تحريراً ولا يُصار إلى الطلب الشفوي، لكونه قد يكون مشروعاً وغير مبني على أسس موضوعية فحسب، بل نحن نؤيد أن شرط الكتابة يعتبر شكلاً للاستقالة، وتختلف هذا الشكل يؤدي على بطلان الاستقالة حتى ولو أمكن صدورهما فعلاً عن الموظف.

٢- يجب أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة صحيحة: يتعين أن يكون طلب الاستقالة صادراً من رضا صحيح لا يشوبه عيب من عيوب الرضا، كالإكراه مثلاً، لأن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، وأنه يلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب مستوفياً شروط صحته شكلاً ومضموناً، وأن طلب الاستقالة بوصفه مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب إن يصدر برضاء صحيح، فيفسده ما يفسد الرضا من عيوب، ومنها الإكراه إن توافرت عناصره، كأن يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة تبعثها الإدارة في نفسه دون وجه حق. وفي مثل هذه الأحوال يستطيع الموظف أن يطلب إلغاء قرار قبول الاستقالة والتعويض عنه إن كان له مقتضى، ويراعى في تقدير الإكراه جنس من وقع عليه هذا الإكراه وسنه وحالته الاجتماعية والصحية وكل ظرف آخر من شأنه أن يؤثر على جسامته، ويخضع تقدير ذلك للقضاء في حدود رقابته لمشروعية القرارات الإدارية^(١). وكذلك لو ثبت أن طلب الاستقالة قد صدر عن إرادة غير واعية أو مدركة لنتائج أفعالها، كما لو صدرت تحت تأثير المرض

(١) يُنظر: حكم المحكمة العليا في الطعن رقم (١٧٢٢) لسنة ٣٢ق.ع، جلسة ١/٢٦/١٩٨٨، سنة المكتبة الغني (٣٣)، القاعدة رقم (١١٧)، ص ٧٥٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من ١٩٦٥-٢٠٠٩.

الشديد الذي يمنع التعبير الصحيح عن الإرادة، كإصابته بمرض الفصام أو العته، يضاف إلى ذلك تقديم طلب الاستقالة بناءً على الغلط في فهم القانون مثلاً، حيث تعتبر بأنها تمت بإرادة الموظف غير مدرك للنتائج الناتجة عنها.

٣- أن لا يكون طلب الاستقالة مشروطاً أو مُقيداً: الأصل العام أن تكون الاستقالة خالية من كل شرط أو قيد؛ لأن وجود مثل هذا الشرط أو القيد يُثير الشك في جدية الرغبة التي يبديها الموظف في الاستقالة من الوظيفة، فقد يكون هدفه الحقيقي من طلب الاستقالة السعي إلى حث جهة الإدارة على تحسين حالته بإجابته إلى طلبات غير إنهاء الخدمة، أو أن يكون من شأنه تعليق طلب الاستقالة على شرط، أو اقترانه بقيد، أن يُثير منازعات رأي المشرع تجنّب الإدارة التردّي في تلك المنازعات، مستلزماً خلوها من هذا الشرط، لذلك فإنه إذا اقترنت الاستقالة بقيد، أو عُلقت على شرط اعتبرت كأن لم تكن. وعلى هذا فقد استقر رأي القضاء الإداري لقوانين الخدمة المدنية المتعاقبة، والتي آخرها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) النافذ، يجد سكوت المشرع العراقي أيضاً فيما يتعلق بموضوع الاستقالة المشروطة، عدا الشرط الزمني المتعلق بموعد القبول مكتفياً بالنص على شرط تقديم طلب كتابي للاستقالة.

ويرى الباحث أن ذلك ليقطع على الموظف من أن يتخذ من طلب الاستقالة ذريعة يلجأ إليها لتحقيق رغباته الوظيفية، أو أن يتخذها حجة للضغط على جهة الإدارة.

ومع إن المشرع العراقي لم يقرر هذا الشرط على نحو بات وصریح، إلا أنه يمكن الأخذ به في ضوء القواعد العامة للقانون^(١)، وإن كان ذلك لا يغني عن النص عليه وإدراجه ضمن الأحكام الخاصة بالاستقالة، وقد قضى مجلس الانضباط العام في هذا الشأن بضرورة أن تتم الاستقالة على مقتضى الشروط التي قرن بها الموظف طلبه. وإلا كان الأمر الصادر بقبول الاستقالة باطلاً...^(٢).

وقد تعرض المشرع المصري في نص المادة (١٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة (٢٠١٥)، لهذا الشرط، باعتبار الأصل أن تكون الاستقالة خالية من الشروط، أما إذا كانت معلقة على شرط فإن خدمة العامل لا تنتهي إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه.

وقد تعرض المشرع اللبناني في النظام العام للموظفين اللبناني في استقراء أحكام الاستقالة التي قررتها أحكام المادة (٦٤) من النظام العام للموظفين اللبناني^(٣)، جعل من الاستقالة حقاً من حقوق الموظف، ويستفاد ذلك من بداية الفقرة الأولى من أحكام هذه المادة جرت عبارتها على أن: "للموظف إن يقدم

(١) د. يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ط ١، ١٩٨٤، ص ٢٣٨.

(٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٧٣/٩) في ٦/٢/١٩٧٣، منشور في مجلة العدالة العدد (١)، سنة ١٩٧٥، ص ٢٥٠.

(٣) يُنظر: تطور أحكام المادة (٦٤). د. علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، واجبات وحقوق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ١٩٩٩، ص ٩٣٥ وما بعدها.

استقالته..."، إلا أنه من متابعة قراءة فقرات أحكام المادة المذكورة ترى أن المشرع قد أعطى الإدارة سلطة استثنائية (تقديرية) واسعة في قبول الاستقالة أو رفضها.

ثانياً: قواعد وأحكام قبول الاستقالة:

إن الدافع لتنظيم موضوع استقالة الموظفين يكمن في ضرورة التوفيق بين اعتبارين مهمين، أولهما: حرية الموظف العام في ترك الخدمة نهائياً في الوقت الذي يحدده، وثانيهما: ضرورة انتظام المرافق العامة التي تفرض عدم الترك الفجائي للخدمة، خاصةً إذا كان المرفق العام في حاجة شديدة للموظف، ليس أمام جهة الإدارة البديل الذي يحل محله^(١).

وللتوفيق بين حق الموظف بالاستقالة، وحق الإدارة في تأمين سير المرافق العامة حتى تُدبر خلفاً للمستقيل، لذا فإن قواعد وأحكام الاستقالة التي سيتم تناولها بقبول الاستقالة أو رفضها؛ وهي كالآتي:

١- وجوب قبول الاستقالة: كان من نتائج التكييف التنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة إرساء مبدأ جديد في

فقه القانون الإداري، هو مبدأ قبول الاستقالة حتى تنتج أثرها، وبموجب هذا المبدأ لا تتم الاستقالة ولا ترتب أثرها بإنهاء علاقة الموظف بالدولة إلا بقبولها من الجهة الإدارية المختصة، وهذا المبدأ هو من مقتضيات حسن سير المرفق العام، لأن ترك الحرية للموظف في ذلك من شأنه أن يؤثر على سير المرفق العام بانتظام^(٢).

وإذا كان الموظف يلتزم بالاستمرار في أداء أعمال وظيفته لحين قبول طلب الاستقالة، فإن من متطلبات التوازن بين صالحه الخاص والصالح العام إلا يبقى معلقاً بشأن ذلك، لذا قيد القانون الإدارة بمعياري معين، عليها أن تصدر فيه قرارها بشأن طلب الاستقالة، إذ حدد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، في أحكام قبول الاستقالة من خلال النص صراحةً على ضرورة البت في طلب الاستقالة، وبدأ ذلك واضحاً في أحكام المادة (٢/٣٥) منه التي نصت على أن: "المرجع أن يبت بالاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، ويعد الموظف منفكاً بانتهائها، إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك".

ولفظه البت في طلب الاستقالة هنا تعني القبول أو الرفض لطلب الاستقالة^(٣)، فالإدارة تملك حق قبول الاستقالة أو حق رفضها إذا اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك. وهذا ما ذهبت إليه الهيئة العامة في مجلس الدولة بقرارها الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٤/٧، بأن: "قبول استقالة الموظف من عدمه مسألة جوازية يخضع

(١) د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٠٩.

(٢) د. حسين حمودة المهداوي، شرح أحكام الوظيفة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، د. ت، ص ٥٠٩.

(٣) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، بغداد، ط ١، ١٩٧٩، ص ٣٨٤.

تقديرها لرئيس لدائرة^(١) والمعروف أن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة، وإنما تخضع لرقابة القضاء للتأكد من خلوها من التعسف^(٢).

أما في لبنان فقد أعطى المشرع اللبناني، في هذا المجال سلطة استثنائية للإدارة في مجال الاستقالة، إذ نص على أنه: "يبت في طلب الاستقالة من السلطة التي لها حق التعيين، وإن لم ترفض الاستقالة في غضون شهرين من تاريخ تقديمها، اعتبرت مقبولة حكماً"^(٣). ولا يجوز الرجوع عن المرسوم أو القرار القاضي بقبول الاستقالة أو تعديله بعد صدوره، والموظف الذي اعتبرت استقالته مقبولة حكماً بعد انقضاء مدة شهرين على تقديمها لا يؤدي إلى إفادته من الحق في تقاضي معاش تقاعدي، أو تعويض الصرف، وإنما إلى استرجاع المحسومات التقاعدية المقتطعة من راتبه^(٤). وقطع الراتب يكون متوافقاً من تاريخ اعتبار الاستقالة المقدمة من المستدعي مقبولة حكماً، بعد انقضاء الشهرين المنصوص عليهما في قانون نظام الموظفين^(٥).

وفي مصر نص المشرع المصري على أنه يجب البت في طلب الاستقالة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون، ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط، أو مقترناً ب قيد، وفي هذه الحالة، لا تنتهي خدمة العامل إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة أجابته إلى طلبه^(٦). وفي مصر تبين أن سلطة الإدارة مقيدة في مجال الاستقالة بموجب القوانين التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة العامة.

٢- حق الإدارة في رفض طلب الاستقالة: ذهب جانب من الفقه إلى أن الإدارة تملك حق رفض الاستقالة

بحجة أنه يتفق مع صراحة النص، إذ أن لفظة البت في طلب الاستقالة كما يكون بالقبول والإرجاء يكون بالرفض أيضاً، فالإدارة تملك حق رفض طلب الاستقالة إذا اقتضت مصلحة المرفق ذلك.

وهنا يثار التساؤل حول مدى سلطة الإدارة في رفض الاستقالة، بمعنى أنه في حالة تقديم الموظف بطلب استقالته هل يعني ذلك بالضرورة قبول استقالته، أم إن الإدارة تملك حق رفض الاستقالة خلال المدة القانونية للبت في طلب الاستقالة؟.

للإجابة على هذا التساؤل نقول: لقد اختلف الفقه والقضاء الإداري حول مدى سلطة الإدارة في رفض طلب الاستقالة، إذ يرى جانب من الفقه الإداري أن الإدارة لا تملك سلطة رفض طلب الاستقالة، وإنما

(١) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم الدعوى (٥١/ انضباط / تمييز/ ١٩٩٦) في ٧/٤/١٩٩٦، غير منشور.

(٢) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم الدعوى (٢٤/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) في ٦/٢/٢٠٠٦، أشار إليه: د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، د. ن، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٣١٨.

(٣) يُنظر: المادة (٦٤) الفقرة (٢) من نظام الموظفين العموميين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٤) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٣٥٦-٣٥٧، وينظر ش. ل.، قرار رقم (٦٨١)، تاريخ ٥/٧/٢٠٠٧.

(٥) جورج خليل أبي شاهين/ الدولة، م. ق. إ.، ٢٠١٢، م ٢٣، ص ١٤٥٧.

(٦) يُنظر: ش. ل.، قرار رقم (٧١٩) تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٧، وليد مصطفى حمية/ الدولة/ م. ق. إ.، ٢٠١٢، م ٢٣، ص ١٢٥٨، ويُنظر:

المادة (٩٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل.

لها الحق في قبولها متى توفرت شروطها القانونية.

وفي ظل قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، يجد أنها لم تتعرض صراحةً إلى حق الإدارة في رفض الاستقالة، إذ نصت أحكام المادة (٢/٣٥) من القانون أعلاه على أنه: "على المرجع أن يُبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعد الموظف منفكاً بانتهائها، إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك". فالإدارة كما تملك حق القبول للاستقالة فإنها تملك أيضاً حق رفضها إذا اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك، ولكن قرار الإدارة برفض الاستقالة يجب أن يخضع لرقابة القضاء.

ويرى الباحث أنه مثلما أعطى المشرع للإدارة حق قبول الاستقالة أو رفضها، إذ أنه وإن كان تقديم طلب الاستقالة يتم بإرادة الموظف العام، إلا أن مصلحة المرفق العام قد تقتضي في بعض الظروف رفض الطلب، والتي يترك تقديرها للإدارة، فالدولة قد تتكلف في بعض الأحيان مبالغ باهظة في سبيل تأهيل وتدريب الموظف، ومن ثم ليس من المستساغ أن يترك العمل فجأة بعد ذلك، ويستمر في عمله. فضلاً عن ذلك أن هذا الموظف قد يكون مطلعاً بحكم منصبه على أعمال ذات طبيعة خاصة ومحاطة بالسرية، وليس من السهولة بإمكانه إخلاء طرفه في الوقت الذي يختاره، إذ قد يتطلب الأمر استمراره في الخدمة مدة معينة. على أنه يجب على الإدارة ألا تسيء استعمال سلطتها في رفض طلب الاستقالة من موظفيها، حتى لا تتحول الوظيفة العامة إلى عمل يؤدي على رغم إرادة الموظف، وهو ما يقربها من السخرة الممحوجة حسب مبادئ العدالة وكرامة الانسان^(١)، فمن الأفضل أن تضع الإدارة في حسابها أيضاً أن الموظف الذي يقبل على عمله طواعية واختيار، سيرقى إنتاجه إلى المستوى المطلوب في الخدمة.

وقد يثار التساؤل الذي يتمثل بوفاة الموظف الذي تقدم بطلب استقالة قبل صدور قرار الإدارة بقبولها، وهنا يرى الباحث أن الوفاة تعد منهيّة للرابطة الوظيفية بنص القانون بالإحالة على التقاعد حكماً، وأن طلب الاستقالة لا يرتب أثراً قانونياً.

النوع الثاني: الاستقالة الضمنية^(٢):

إن تجاوز انقطاع الموظف عن عمله حداً معيناً بدون عذر، فهذا دليل على اتجاه نية الموظف إلى ترك الوظيفة، والمشرع في هذه الحالة يجعل من هذا الانقطاع قرينة قانونية "قابلة لإثبات العكس" على استقالة الموظف. وهذا هو مفهوم الاستقالة الضمنية التي هي "اتباع الموظف سلوك معينة يُعبر عن رغبته في ترك الوظيفة العامة. وفي الوقت ذاته لم يشأ المشرع أن يترك تفسير هذا السلوك لتقدير الإدارة، وإنما حدده في حالات معينة لا تدع مجالاً للشك"، وسنبحثها وفقاً لما يأتي:

(١) د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ط١، د. ت، ص٣٤٦.
(٢) هناك شبه إجماع في التشريعات العراقية ودول محل المقارنة على مضمون وجوهر هذا النوع من الاستقالة، إلا أنها تختلف في التسمية التي تطلق عليها، فنجد في العراق تسمى الاستقالة الحكيمة على امتداد التشريعات الخدمة المدنية المتعاقبة، ونجدها في التشريع والفقهاء والقضاء الإداري المصري تعرف بالاستقالة الضمنية، وفي تقديرنا تسميتها بالاستقالة الحكيمة أو الضمنية لا يغير من حقيقة كونها سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام، فالعبرة بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني.

أولاً: الاستقالة الضمنية في التشريع العراقي:

حدد المشرع العراقي الحالات التي يُعدُّ فيها الموظف مستقياً بموجب أحكام المادة (٣٧)^(١)، من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وهي كالاتي:

١- على الموظف المبلغ بالنقل أن يلتحق بوظيفته خلال مدة لا تتجاوز خمسة أيام (عدا أيام السفر المعتادة)، إلا إذا نص في أمر النقل على مدة تزيد على ذلك، وإذا تأخر عن الالتحاق ولم يُبدِ معذرةً مشروعة يُعدُّ مستقياً.

٢- على الموظف أن يلتحق بوظيفته حالما تنتهي إجازته، فإن لم يلتحق دون عذر مشروع خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ انتهاء إجازته يُعدُّ مستقياً.

٣- يُعدُّ الموظف المنقطع عن وظيفته مستقياً إذا زادت مدة انقطاعه على عشرة أيام ولم يُبدِ معذرةً مشروعة تبرر هذا الانقطاع^(٢).

ومن استقراء النص يتضح أن الحالات التي يُعدُّ فيها الموظف مستقياً وردت على سبيل الحصر، وعند غياب العذر المشروع، والمفهوم المخالف لذلك؛ إذا بين الموظف أن أسباب انقطاعه عن الدوام أو عدم مباشرته بالوظيفة بعد انتهاء إجازته أياً كان نوعها، سواء كانت اعتيادية أو مرضية أو دراسية، أو عدم التحاقه بالوظيفة بعد نقله للجهة المنقول إليها كان لأسباب مشروعة تقتنع بها الإدارة، فعندئذ يلغى أمر عدّه مستقياً^(٣). كما أنه ومن المعطيات القانونية في أحد أحكامها بينت أن إيداع الموظف في السجن هو عذر مشروع للانقطاع عن الدوام الرسمي، وعليه الالتحاق بوظيفته خلال عشرة أيام من تاريخ زوال ذلك العذر استناداً إلى أحكام المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، فإذا راجع دائرته خلال تلك المدة ورفضت مباشرته بالوظيفة يكون قرارها قابلاً للطعن أمام محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفض المباشرة: "على الموظف المفصول بسبب الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية مراجعة دائرته خلال عشرة أيام من تاريخ إخلاء سبيله"^(٤). ونجد أن المحكمة قد عدت حبس الموظف عذراً مشروعاً للانقطاع عن الدوام الرسمي، وقامت

(١) عدلت أحكام هذه المادة بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٧٥٩) في ١/٢/١٩٩٩. (٢) يُنظر: قرار مجلس الدولة رقم (٦٧/٢٠١٧) في ١٧/٥/٢٠١٧ الذي نص على أنه: "يعد الوزير المختص أو من يخوله، صاحب الاختصاص في إصدار الأمر بوصف الموظف العام مستقياً، بسبب انقطاعه عن وظيفته عشرة أيام، دون عذر مشروع"، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٧، ص ١٨٩-١٩٠.

(٣) رقم القرار (٦٢٨/انضباط/تميز/٢٠١٠) منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة، ٢٠١٠، ص ٣٥١. وقد مر العراق بظروف سياسية أدت إلى التهجير القسري لبعض الطوائف، فضلاً عن نزوح البعض الآخر نتيجة الأعمال العسكرية التي تزامنت مع دخول داعش إلى العراق، وقد عدت هذه الظروف عامة ومشروعة تبرر انقطاع الموظف عن الدوام الرسمي، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا على أنه: "لا يجوز اعتبار الموظف مستقياً لانقطاعه عن الدوام الرسمي مدة تزيد عن عشرة أيام في حالة التهجير القسري وهي ظروف عامة معروفة كونها عذراً مشروعاً".

(٤) يُنظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٨٤٠/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٤) بتاريخ ١٧/٣/٢٠١٦، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٦، ص ٤٠٠.

دائرته بفصله من الخدمة نتيجة الحكم عليه بالحبس لمدة ستة أشهر استناداً إلى أحكام المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، ولم تقبل مباشرته بالوظيفة بعد انتهاء مدة محكوميته وإخلاء سبيله، فطلب إعادته إلى الوظيفة، فلا نجد علاقة بين أحكام المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية التي تتعلق بالاستقالة الحكومية، وإن هذه المهلة الممنوحة لا تتناسب مع هذا الموقف، فهي مهلة تمنحها الإدارة للموظف لتؤكد من نيته في البقاء بالوظيفة أو لا، ولا علاقة لذلك بمراجعة الموظف للدائرة خلال عشرة أيام من تاريخ إخلاء سبيله، فلا يوجد سند قانوني لذلك، إنما كان بإمكانها أن تقضي بإعادته إلى الوظيفة وفق أحكام القرار رقم (٩٩٧) لسنة ١٩٧٨، المتعلق بإعادة المفصول إلى الخدمة. ونفس الأحكام المطبقة على الموظف المستقيل تنطبق على المعدّ مستقبلاً بما يتعلق بإعادة التعيين والحقوق التقاعدية، عدا استحقاق رواتب الإجازات المتراكمة؛ فإنه لا يستحقها لأنها مقررة على سبيل تقييد للموظف المستقيل بناءً على طلبه.

ويستنتج مما تقدم في أعلاه أن الاستقالة الحكومية لا تستكمل قرينتها إلا بإخفاق الموظف المنقطع عن عمله في تقديم الأعدار المبررة لانقطاعه عن وظيفته مدة تزيد عن عشرة أيام، أو قدم هذه الأعدار ولكن الإدارة رفضت الأخذ بها، وفي هذه الحالة تعتبر خدمة الموظف منتهية من تاريخ الانقطاع^(١).

ثانياً: الاستقالة الضمنية في التشريع اللبناني:

- حدد المشرع اللبناني الحالات التي يعدّ فيها الموظف مستقبلاً في أحكام المادة (٦٥) من نظام الموظفين العموميين المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة (١٩٥٩)، وهي كالاتي:-
- ١- الموظف المعين أو المنقول الذي لا يستلم وظيفته بسبب مشروع خلال (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه بالمرسوم أو القرار القاضي بتعيينه أو بنقله.
 - ٢- الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال (١٥) يوماً من تاريخ انقطاعه عن العمل.
 - ٣- الموظف الذي لا يستأنف عمله بعد انقضاء (١٥) يوماً على تاريخ انتهاء إجازته.
 - ٤- الموظف الذي يضرب عن العمل.

وتطبق على الموظف الذي يعدّ مستقبلاً بعض الأحكام المطبقة على الموظف المستقيل، وهي في حالة عدم جواز الرجوع عن القرار الإداري الصادر عن تقرير الاستقالة، والحالة الأخرى هي عدم الاستفادة من حقوقه من معاش التقاعد أو تعويض الصرف. وتعقيباً على الفقرة الأولى التي تتعلق بالموظف المعين وعدّه مستقبلاً لعدم استلام وظيفته خلال المدة المقررة، هو أن الموظف عند تعيينه لأول مرة لا ينطبق عليه وصف الموظف إلا عند مباشرته بالوظيفة، فكيف يعدّ مستقبلاً وهو لا ينطبق عليه الوصف، وكان الأخرى بالمشرع

(١) مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي، مرجع سابق، ص ١٥١.

إلغاء أمر تعيينه وليس عدّه مستقيلاً وفقاً لما معمول به في التشريع العراقي^(١). أما الموظف المضرب عن العمل فهو الممتنع عن مواولة الوظيفة بصورة مؤقتة مع التمسك بها.

وفي مصر فقد نظم المشرع المصري ذلك في أحكام المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، في عدة حالات وهي كالآتي:

١- انقطاع الموظف عن العمل بدون إذن لمدة (١٥) يوماً متتالية، إلا إذا قدم خلال مدة (١٥) يوماً التالية أن غيابه كان بعذر مقبول، أما إذا لم يُقدم الموظف أسباباً تُبرر الانقطاع، أو قدم الأسباب ورفضتها السلطة المختصة، فيعتبر في هذه الحالة مستقيلاً بحكم القانون.

٢- انقطاع الموظف عن العمل بدون إذن (٣٠) يوماً غير متصل في السنة، ففي الحالتين على السلطة المختصة إن تنهي خدمه.

٣- الالتحاق بخدمة دولة أجنبية بغير ترخيص، في هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة من هذه الجهة الاجنبية.

ومما تقدم في أعلاه نستنتج إن التشريعات أجمعت على تنظيم الاستقالة الصريحة والضمنية التي تكاد تكون متماثلة مع فارق بسيط في بعض الأحكام، وأن الاستقالة الصريحة تكون بإرادة الموظف وبمحض اختياره يعبر عن رغبته بترك العمل، ولجهة الإدارة إجابته لطلبه خلال المدة المقررة قانوناً، أما الاستقالة الحكيمة فإن متطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد، تلزم عدم انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن من السلطات المختصة بعد انتهاء إجازته أو عند نقله إلى جهة أخرى، إذ أن غياب الموظف عن العمل يؤدي إلى تعطيل المرفق العام وتعطيل مصالح الأفراد المتعاملين مع الإدارة مما يستدعي إنهاء خدمة الموظف يعدّه مستقيلاً من الوظيفة.

المطلب الثاني

الآثار المترتبة على موضوع الاستقالة

لما كانت الاستقالة سبباً من أسباب انقضاء الخدمة في الوظيفة العامة، فإنه يترتب عليها بعض الآثار التي قد تشترك أو تنفرد فيها سائر أسباب انقضاء الخدمة الأخرى، وبناءً على ذلك سنقسم دراستنا لهذا المطلب على فرعين، نخصص الأول للحديث عن أثر الاستقالة في إعادة التعيين، ونخصص الفرع الثاني للحديث عن أثر الاستقالة في الحقوق المالية للموظف المستقيل، أو الحقوق التقاعدية والمقابل النقدي لرصيد الإجازات الاعتيادية؛ وذلك على النحو الآتي:

(١) يُنظر: المادة (١/١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، التي نصت على أنه: "يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدءاً من تاريخ مباشرته بوظيفته، وإذا لم يُباشر خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالتعيين أيام السفر المعتادة يعدّ أمر التعيين ملغياً، ولجهة التعيين في حالة تقدم عذر مشروع إمهال الموظف مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالتعيين لغرض المباشرة، بانقضائها يعدّ أمر التعيين ملغياً.

الفرع الأول

أثر الاستقالة على إعادة التعيين

تؤدي الاستقالة إلى انتهاء خدمة الموظف العام، وقطع علاقته مع الجهة الإدارية التي يعمل لديها، حيث يفقد الموظف صفته كموظف عام. ولقد رأينا أن الاستقالة تتم بصدور قرار قبول طلب الاستقالة من الجهة الإدارية التي يعمل لديها الموظف العام، أو باعتبار الموظف مستقياً، وأنه لا يجوز الرجوع عن قرار القبول بعد صدوره إلا وفق القواعد المقررة لسحب القرار الإداري، وعليه: "إن أي إعادة للموظف المستقيل إلى الوظيفة يجب إن تتم وفق القواعد المقررة لإعادة التعيين"^(١).

وخدمة الموظف وإن كانت تنتهي بالاستقالة، إلا أن ذلك لا يعني أنه لا يستطيع العودة إلى الخدمة من جديد، بمعنى: "إن الموظف التي تنتهي خدمته بالاستقالة تجوز له العودة إلى الخدمة من حيث المبدأ، بإعادة تعيينه"، فالاستقالة لا تعني عدم جواز إعادة التعيين بالمستقبل سواء في ذات الجهة التي كان يعمل لديها، أم في أي جهة أخرى، طالما أن الشروط المطلوبة للتعين تتوافر في الشخص المستقيل ودون استحصال موافقة الجهة التي كان يعمل لديها قبل الاستقالة"^(٢).

أما بخصوص موقف المشرع العراقي من إعادة التعيين، فإنه لم ينص في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، على إعادة التعيين بصورة صريحة، إلا أنه تضمن إشارات إلى جواز تعيين الموظف المستقيل إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة للتعين. حيث نصت المادة (٢١) منه أنه: "إذا أعيد تعيين الموظف المثبت الذي انتهت خدمته لأي سبب كان بدرجة أدنى من درجته السابقة وشغرت وظيفة تعادل تلك الدرجة فيجوز منحه راتب الدرجة المذكورة مع علاوتها، وتحسب المدة التي قضاها في الدرجة الأدنى لغرض الترفيع". كما أشارت المادة (٢٩) الفقرة (١) الملغاة من القانون المشار إليه أعلاه، إلى أنه: "تكون واجبات مجلس الخدمة بالنسبة إلى التعيين وإعادة التعيين، واختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم...".

وصدر تنفيذاً للقرار (٢٢٠) لسنة ٢٠٠٢، تعليمات رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ والتي تقضي أن تكون إعادة تعيين الموظف المستقيل، أو الذي اعتبر مستقياً، أو المحال على التقاعد قبل إكماله السن القانونية في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي وفقاً لأحكام الفقرة (١) من البند أولاً من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٢٠) في ٩/١٠/٢٠٠٣، بعد توافر الشروط الآتية:

أولاً: وجود حالة فعلية لخدماته تقضيها متطلبات العمل وفق الهيكل الوظيفي للدائرة المعنية.

ثانياً: توفر الوظيفة الشاغرة التي تتناسب مع مؤهلاته، وتتوافر فيه متطلبات إشغالها دون التقيد بعنوان وظيفة

(١) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

(٢) صالح فاتح صالح، استقالة الموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد- العراق، ١٩٩٧، ص ٢٠٦ وما بعدها.

سابقة.

ثالثاً: تتوفر الشروط المطلوبة قانوناً للتعين بالوظيفة، وعدم وجود مانع من إعادة تعيينه سواء أكان هذا المانع قانونياً أم يعود إلى حالته الصحية.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن تقييد إعادة تعيين الموظف المستقيل لاستحصال موافقة الدائرة التي كان يعمل لديها يشمل الموظفين المستقلين كافة، أي كانت صور استقالتهم، سواء كانت صريحة أم ضمنية، إلا أن موقف المشرع العراقي تغير بعد ذلك، فلم يعد يستلزم موافقة الجهة التي كان يعمل لديها الموظف المستقيل، واشترط بدل ذلك إشعار دائرته السابقة لإعادة تعيينه، للوقوف على رأيها في شأن إعادة تعيينه لديها، مع طلب اضبارته الشخصية.

وهذا ما جاء بأحكام المادة (٦٣) من نظام الموظفين اللبناني التي حددت الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف، ويخرج نهائياً من ملاك الإدارة العامة، وذكرت الاستقالة في مقدمة هذه الحالات، وإنهاء خدمة الموظف تعني شطب اسمه من الملاك الإداري العام، وفقدانه صفة الموظف وسائر المنافع المتعلقة بالوظيفة.

ومن البديهي إن عودة الموظف السابقة إلى الوظيفة (المستقيل)، إذا لم يحدد لها القانون شروطاً خاصة ومعينة، ويستثنى من الأحكام العامة (للتوظيف)، فإنها تعتبر لتعيين جديد، يخضع لجميع الشروط المتعلقة بتعيين الموظفين الجدد، ولا يميز الموظف السابق عند دخوله إلى الوظيفة مجدداً عن الشخص الذي يدخلها لأول مرة، وعلى هذا الرأي استقر الاجتهاد، كما جاء في إحدى مطالعات هيئة التشريع والاستشارات.

وأي استثناء على هذا المبدأ العام يجب أن يتم بنص صريح ومحدد، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة (٦٤) الفقرة (٥) من نظام الموظفين العموميين، فقد أجازت إعادة الموظف المستقيل إلى الخدمة إذا توافرت فيه شروط التعيين جميعاً باستثناء شرط السن، أي أنه يخضع لجميع شروط التعيين العامة الخاصة بـ (استثناء شرط السن) بما فيها شرط المباراة أو (الامتحان).

أما المشرع المصري فقد أجاز للسلطة المختصة تعيين الموظف في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى ماثلة بشروط وقيود معينة، وتخضع إعادة تعيينه هنا إلى تقدير جهة الإدارة، فلها أن تستحب إلى طلبه أو ترفضه^(١). وهذا ما نصت عليه أحكام المادة (١٢) من قانون نظام العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، تقابل تسعة من نظام العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١، تقابل أحكام المادة (٢٣) من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، على أنه: " يجوز إعادة تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى ماثلة في ذات الوحدة أو وحدة أخرى... إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يُعاد التعيين عليها".

(١) د. ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في القضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثاني، ٢٠٠٨، ص ٨٧٥.

الفرع الثاني

أثر الاستقالة على الحقوق المالية للموظف المستقيل

يعدُّ الراتب التقاعدي من أهم الحوافز المادية التي تشجع الأفراد على الانضمام لسلك الوظائف العامة، لما يمثله من استقرار مادي للموظف بعد انتهاء علاقته الوظيفية، وتقدمه في العمر وضعف قواه البدنية، كذلك هو أيضاً يمثل ضماناً مهمة لخلف التقاعد، ويستحق الموظف العام الراتب التقاعدي بانتهاء خدمته الوظيفية لأحد الأسباب التي حددها القانون متى كان يتقاضاه في حياته الوظيفية.

والمكافأة التقاعدية على صعيد التشريعات، نلاحظ إن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦، لم يوردا تعريفاً لها بل اكتفيا بالإشارة إلى كونها من الحقوق التقاعدية التي يتمتع بها الموظف المتقاعد وحدد حالات استحقاقها وطريقة حسابها^(١)، أما في قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، فقد عرف المكافأة التقاعدية بأنها المكافأة البديلة عن الراتب التقاعدي.

فبالنسبة للمشرع العراقي، فقد نصت أحكام المادة (الأولى/ خامساً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، على أنه: "لا يمكن عزل الموظف أو فصله أو تركه للخدمة لأسباب اضطرارية عدا الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة أو ما في حكمها من استحقاقه الحقوق التقاعدية ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل سن الخمسين من عمره"، وعلى الرغم من انتقاد الفقه لموقف المشرع العراقي في شأن وضع الموظف المستقيل في مركز سواءً مع مركز الموظف الذي انتهت وظيفته بالفصل أم العزل، وهذا الأخير شابت سلوكه الوظيفي شائبة اقتضت استبعاده من الوظيفة، في حين أن الموظف المستقيل لم يرتكب أية مخالفة وظيفية أو تأديبية، بل ترك الوظيفة وفق ما هو وارد في المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل^(٢).

وبالنسبة إلى أثر الاستقالة في الحصول على المقابل النقدية لرصيد الإجازات الاعتيادية، فإن في الأصل أن وقت الموظف كله ملك للدولة، ومن ثم لا يجوز للموظف إن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة قانوناً، ولكن مصلحة العمل والاعتبارات الوطنية والاجتماعية تؤدي إلى منح الموظفين أنواعاً عديدة من الإجازات، نظمها المشرع في القانون، وتعتبر الإجازات من الحقوق التي يتمتع بها الموظفون^(٣).

(١) يُنظر: المادة (٨) الفقرتان (أولاً/ ثانياً) من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٢٧) لسنة (٢٠٠٦) المعدل.

(٢) هلال حسين حسن، النظام القانوني لتقاعد الموظف العام، العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ١٣٣ وما بعدها.

(٣) حكمة ذلك أن للإنسان قدرة احتمال معينة على العمل، ومن ثم لا يجوز إجباره على القيام بعمل مدة أطول لأجل الحفاظ على طاقته الجسمانية، وتقدر هذه الطاقة البشرية على أساس متوسط العمر للإنسان العادي، واتساقاً لما تقدم فإن الموظف في حالة انتهت خدمته وهو لم يستفد منها، يُنظر: محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقه والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدول، رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، ج ١، ص ٨٠٣.

وإذا كانت الاستقالة تؤدي إلى سقوط حق الموظف المستقيل في استحقاق رواتبه، سواء كانت استقالة صريحة أم ضمنية، إلا أن المشرع العراقي اتجه بعد ذلك إلى التمييز بين الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية في نيل راتب الإجازات الاعتيادية، حيث نص في أحكام المادة (٢٨) الفقرة (الأولى) من قانون الطاقة الذرية بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٤٢٥) في ١٦ من نيسان عام ١٩٧٥ على أنه: "يمنح الموظف المستقيل الذي أكمل مدة لا تقل عن (١٥) سنة في خدمته... رواتبه كاملة مع مخصصات غلاء المعيشة، عن رصيد جميع الإجازات الاعتيادية المستحقة"، وقد جاء في الفقرة الثانية من ذات أحكام المادة إنه: "لا تسري أحكام الفقرة المذكورة أعلاه على من أعتبر مستقياً بموجب أحكام المادة الثالثة والثلاثين من هذه القوانين".

ويبدو واضحاً أن المشرع في هذا النص استثنى بعض الموظفين للتمتع بالإجازات الاعتيادية والمرضية المتراكمة أثناء خدمته قبل الاستقالة، عند العودة إلى الخدمة، وهؤلاء الموظفون هم: الموظف المستقيل لغرض الدراسة أو التخصص^(١).

وقد وضع المشرع العراقي بعض التعديلات بحق الموظف المستقيل، عن طريق تعديله للمادة (التاسعة والأربعين) بغية عدم حرمان الموظف المستقيل بموافقة دائرته من رواتب الإجازات المتراكمة عن خدمته، إذ منح الموظف المستقيل بموافقة دائرته رواتبه للإجازات التراكمية، والتي لا تتجاوز كحد أدنى (١٨٠) يوماً، ولا تحسب خدمة لأغراض التقاعد ما زاد على ذلك، وهذا ما جاءت به أحكام المادة (٤٩) الفقرة (ثانياً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل التي نصت على أنه: "يمنح الموظف المستقيل بموافقة دائرته رواتب الإجازات المتراكمة والتي لا تتجاوز كحد أدنى (١٨٠) يوماً ولا تُحسب خدمة لأغراض التقاعد ما زاد على ذلك".

وفي لبنان فقد جاء في مرسوم التقاعد والصرف من الخدمة أن استيفاء الموظف المستقيل للشروط العامة والخاصة للعودة إلى الوظيفة العامة يمنحه الحق بضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة، شرط إن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استئنائه للخدمة، وعليه إعادة جميع المبالغ التي سبق وتقاضاها، من معاشات تقاعد، أو تعويض صرف، أو محسومات تقاعد؛ وذلك بدفعة واحدة (أي بدون قسط) إلى الخزينة العامة، وعندئذ يعاد إلى رتبته ودرجته السابقين، وإذا كان لم يسترجع المحسومات، وكان يستحقها في حينه ضمت خدماته السابقة حكماً إلى خدماته اللاحقة. علماً أنه لا تطبق هذه الأحكام على الموظف المعتبر مستقيل وفقاً لأحكام المادة (٤٩).

ولا يجوز الجمع بين معاش وأي راتب أو تعويض أو أجر شهري أو يومي يدفع من خزينة الدولة، ويوقف صرف المعاش طيلة وجود صاحبه في الوظيفة، بينما يجوز الجمع بين معاش التقاعد ومخصصات أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء الحكومة وفقاً لأحكام المادة (٤٦).

(١) صالح فاتح صالح، استقالة الموظف العام في العراق، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

إذا أعيد المتقاعد إلى الخدمة في وظيفة خاضعة لشرعة التقاعد، صفي معاشه مجدداً عند إحالته على التقاعد ثانية على أساس خدماته الفعلية كلها، على ألا يقل معاشه الجديد عن المعاش السابق وفقاً لأحكام المادة (٤٧).

ولا يحق للمتقاعد إن يجمع بين معاش تقاعدي وراتب آخر من خزينة الإدارات أو المؤسسات العامة، باستثناء قدامى القوى حيث رأت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أنه استناداً إلى أحكام المادة (١٢١) الفقرة (الأولى) من قانون الدفاع المدني التي نصت على أنه: "عندما يعين قدامى العسكريين في الوظائف المذكورة في أحكام المادة (١٢١)، يمكنهم الجمع بين راتب الوظيفة التي يعينون فيها ومعاشهم التقاعدي". وكذلك أحكام المادة (١٢٠) من القانون عينه التي نصت على أنه: "يعطي قدامى العسكريين أفضلية... في إشغال الوظائف في ملاكات الدولة والبلديات والمؤسسات العامة والمؤسسات التي تؤمن الدولة معظم مواردها..."، وحيث أن هذه النصوص المذكورة أعطت أفضلية في إشغال ملاكات الدولة لقدماء العسكريين، وأن إمكانية جمع قدامى العسكريين المعينين بالأفضلية في الفئة الرابعة من ملاكات الدولة بين راتب الوظيفة المعينين فيها ومعاشهم التقاعدي؛ وذلك لأن التعداد الحاصلة في أحكام المادة (١٢٠) السالفة الذكر هو على سبيل المثال لا الحصر، ويمكن استخلاص مبدأ عام منه، كان من الواجب أن يكرس في المرسوم التطبيقي المذكور في أحكام هذه المادة والذي لم يصدر حتى تاريخه بسبب تقصير الإدارة، ولا يمكن تحميل صاحب العلاقة العبء الناتج عن تقصير الإدارة في إصدار المرسوم التطبيقي الذي يذكر على سبيل الحصر جميع الوظائف لقدماء العسكريين أفضلية في إشغاله، طالما إن المبدأ المعبر عنه في أحكام المادة (١٢٠) السالفة الذكر واضح بما فيه الكفاية، بحيث يمكن الجمع بين راتب مدرب رئيسي في المديرية العامة للدفاع المدني والمعاش التقاعدي^(١).

وبذلك فإن الأحكام التي تنظم الاستقالة في التشريع اللبناني مماثلة لتلك المعمول بها في التشريع العراقي، بفارق يتعلق بالذمة وبال حقوق التقاعدية، فالمدة المقررة للإدارة للنظر في طلب الاستقالة هي شهران، فإن لم ترفضها بغضون هذه المدة من تاريخ تقديمها اعتبرت مقبولة حكماً، أما حقوقه التقاعدية، فلا يستفيد الموظف المستقيل من حقوقه في معاش التقاعد أو تعويض الصرف مهما بلغت خدماته، وتدفع له فقط المحسومات التي يكون قد اقتطعت من راتبه طوال مدة خدمته.

ويرى الباحث أن توجه المشرع العراقي أكثر إنصافاً للعدالة من المشرع اللبناني، فقد راعى فيها الخدمة الوظيفية السابقة للموظف المستقيل وسمح له بالتمتع باستحقاقاته.

(١) شكري صادر- انطوان بريدي- استشارة رقم (٨٣٧) لسنة ١٩٨٥، بتاريخ ١٢/٧/١٩٨٥، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، ص ١٤١٣٨.

المبحث الثالث

انقضاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي

تعترف التشريعات الوظيفية في غالبية الدول لرئيس الدولة أو لرئيس الوزراء، بحق فصل الموظف العام، لعدم الثقة، أو بغير الطريق التأديبي، إذا قررت أن الصالح العام يقتضي ذلك؛ وذلك دون حاجة إلى محكمة تأديبية، قد لا تُسفر عن الفصل من الخدمة لجزء تأديبي، بل ودون استنزام عن كون الموظف قد ارتكب خطأً محددًا يستحق عنه العقاب، وهنا تبدو خطورة هذا النوع من إنهاء الخدمة، إذ يفاجأ به الموظف بلا ذنب يجازى عليه، ودون تحقيق أو محكمة، إذ أن اصطلاح الفصل بغير الطريق التأديبي يتسع ليشمل كافة حالات إنهاء الخدمة دون محكمة تأديبية، أي لأسباب غير تأديبية، إدارية كانت أم سياسية. وتأديبياً من المعلوم أن فصل الموظف من خدمته يكون من خلال الطريق التأديبي، حالة ارتكابه ذنباً أو خطأً تأديبي يستوجب عقابه، وإذا كانت هذه هي القاعدة، فهناك استثناء عليها هو أن يتم الفصل بغير الطريق التأديبي، إذا رأت الإدارة أن الضرورة والمصلحة العامة تقتضي ذلك، ولكون الفصل بغير الطرق التأديبي استثناء على الأصل العام، مكان لا بد من وضع قيود عليه، حتى لا يكون من المسوغ للإدارة فصل من تشاء من موظفيها دون سبب أو مبرر. ونظراً لخطورة هذا الموضوع لما يكتنفه من الغموض، فقد ارتأينا تقسيم دراسة هذا المبحث إلى مطلبين، وفقاً للتفصيل الآتي:

المطلب الأول: الفصل بغير الطريق التأديبي.

المطلب الثاني: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي.

المطلب الأول

الفصل بغير الطريق التأديبي

يرجع الفصل بغير الطريق التأديبي إلى وجوب هيمنة الإدارة على المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، لذا فقد لزم أن يكون لها الحرية في اختيار من ترى فيهم الصلاحية من الموظفين، وفصل من تراهُ غير صالح، ما دام قرارها قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة، وقام هذا الفصل على سبب يبرره^(١). واصطلاح الفصل بغير الطريق التأديبي - كما أسلفنا - يتسع ليشمل كافة الأسباب غير المتصلة بموضوع التأديب، والتي تؤدي إلى فصل الموظف من وظيفته، أي إنهاء خدمته قبل بلوغ سن التقاعد الطبيعية. ولما كان للفصل بغير الطريق التأديبي مفاهيم متعددة سواء في اللغة أو في الاصطلاح، فإن البحث يقتضي تقسيم دراسة هذا المطلب إلى فرعين، وذلك وفق التفصيل الآتي:

(١) المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ٣٤١.

الفرع الأول: ماهية الفصل بغير الطريق التأديبي.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لسلطة الفصل بغير الطريق التأديبي.

الفرع الأول

ماهية الفصل بغير الطريق التأديبي

إن إلقاء نظرة على مختلف الاستعمالات التشريعية، والفقهية والقضائية لكلمة الفصل بغير الطريق التأديبي ضرورية لهذا الموضوع، إذ تعطينا فكرة عن مفهومه، باعتباره حالة متميزة عن حالات انقضاء الرابطة الوظيفية، وإن اختلفت التسميات لهذا المصطلح، إذ نجد أن بعض التشريعات يستعمل تارة لكلمة العزل للدلالة على الفصل بغير التأديب، وتارة أخرى تستعمل كلمة الفصل للدلالة على الفصل بغير الطريق التأديبي، ولتسليط الضوء على مفهوم الفصل بغير الطريق التأديبي يقتضي البحث تناول هذا المفهوم في النقاط الآتية:

أولاً: المفهوم اللغوي للفصل بغير الطريق التأديبي:

نجد كلمة الفصل في اللغة تعني الحاجز بين شيئين، وفَصَلَ الشيء، أي قطعه فانقطع^(١)، والفصل هو القضاء بين الحق والباطل، وهو اسم ذلك القضاء الذي يفصل بينهما، وهو يوم القيامة كقوله تعالى: ﴿ هَذَا يَوْمُ الْفَصْلِ الَّذِي كُنْتُمْ بِهِ تُكَذِّبُونَ ﴾^(٢)، والفصل في الحديث الشريف كما قال النبي محمد (ﷺ): " مَنْ فَصَلَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَمَاتَ، أَوْ قُتِلَ فَهُوَ شَهِيدٌ..."^(٣). ويتصرف لفظ الفصل عموماً في اللغة إلى الحكم وهو القطيعة والفصال كقوله تعالى: ﴿ وَحَمَلُهُ وَفَصَالُهُ ثَلَاثُونَ شَهْرًا ﴾^(٤)، ومن خلال هذه التعريفات يتبين أن كلمة الفصل تتضمن عدة معاني لغوية من بينها المعنى الذي قصدته الشارع (ﷺ) وهو القضاء، كما تعني الخروج وهو المعنى الذي قصدت السنة النبوية المطهرة، فضلاً عن ذلك فإن الفصل يعني القطع، أي قطع الرابطة التي تربط الموظف بالجهة التي يتبها... إلخ من المعاني.

ثانياً: المفهوم الاصطلاحي للفصل بغير الطريق التأديبي:

لم نجد في التشريعات لدول محل الدراسة تعريفات كثيرة لمفهوم الفصل بغير الطريق التأديبي؛ وذلك بسبب قلة تناول أحكامه في الدراسة والبحث، فعرفه الدكتور غازي فيصل مهدي بأنه: "قطع الرابطة الوظيفية بأحد الأسباب التي يحددها القانون وليس من بينها ارتكاب مخالفة تأديبية يقيناً، فقد يتم إقصاء الموظف في

(١) ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٥.

(٢) سورة الصافات، الآية: ٢١.

(٣) أبو داؤد، سليمان بن الأشعث السجستاني (ت: ٢٧٥ هـ)، السنن، دار الفكر، بيروت، ج ٣، ص ٢١١، رقم الحديث ٢٤٩٩؛ الحاكم، أبو عبد الله محمد بن عبد الله بن محمد بن حمدويه بن نعيم بن الحكم الضبي الطهماني المعروف بابن البيع (ت: ٤٠٥ هـ)، المستدرک علی الصحیحین، تحقیق: مصطفى عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية - بيروت، ط ١، ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م، ج ٢، ص ٨٨، رقم الحديث ٢٤١٦.

(٤) سورة الأحقاف، الآية: ١٥.

حالة عجزه عن ممارسة مهامه الوظيفية بناءً على تقرير صادر من لجنة طبية مختصة، وقد يتم الإقصاء بالوصف المذكور نتيجة انقطاعه عن الدوام الرسمي، أو لعدم الكفاية المهنية وهكذا^(١).

ونلاحظ على التعريف أنه أعطى أمثلة لحالات انقطاع الموظف عن الدوام لأجل مسمى، تقسيم صورة من صور الاستقالة الحكيمة وذلك استناداً لقانون الخدمة المدنية^(٢)، وقد عرفه الدكتور خالد رشيد علي بأنه: "سلطة الإدارة العامة في إنهاء العلاقة الوظيفية بينها وبين الموظف بغير العقوبات الانضباطية، لأسباب حددها القانون، لضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد واستمرارها بماوابة التطورات المختلفة"^(٣).

ويمكن بعد ذكر هذه التعريفات صياغة تعريف مبسط ومتواضع للفصل بغير الطريق التأديبي بأنه: "سلطة الإدارة في إنهاء الرابطة الوظيفية مع الموظف من دون اتباع الإجراءات التأديبية وبناءً على أسباب مختلفة ومحددة قانوناً؛ وذلك لتحقيق المصلحة العامة".

ثالثاً: مفهوم الفصل بغير الطريق التأديبي في القضاء الإداري:

من خلال تتبع أحكام القضاء الإداري، نلاحظ أنها قد تأثرت بالتشريع وتطوراتيه، وكان القضاء الإداري أكثر توفيقاً من القضاء العادي، الذي استعان بكلمة رفض للدلالة على الفصل التأديبي والفصل غير التأديبي في آن واحد؛ وذلك في أغلب أحكامه ونادراً ما أعطى الكلمة وضعها.

وقد ميزت محكمة النقض بين المصطلحات في بعض أحكامها دون البعض الآخر، وهكذا فإن القضاء الإداري هو الذي استعمل الكلمة في موضعها في الصور الآتية: التطهير الإداري، عدم اللياقة الصحية، إلغاء الوظيفة، عدم الكفاءة المهنية، ومع ذلك استعمل كلمة الفصل للدلالة على العزل التأديبي والعكس^(٤).

وكيفت الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية الفصل بغير الطريق التأديبي على أنه استقالة من الوظيفة إذا قضت بأنه: "... أن المدعى (المميز عليه) كان قد عين بدرجة مفتش عام... ثم أُقيل بموجب الأمر الإداري وعدم مباشرته... ولأن الفصل الوارد في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ ليس بعقوبة الفصل المنصوص عليها في أحكام المادة (٨) الفقرة (سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وإنما يعدّ مستقيلاً من الوظيفة..."^(٥).

وهكذا لم يعرف مجلس الدولة في العراق مصطلح الفصل بغير الطريق التأديبي، ولكنه عرّف بعبارة

(١) د. غازي فيصل مهدي، فصل الموظف المنقطع عن الدوام، تعليق على حكم مجلس الانضباط العام المرقم (٢٠٠٦/٤١١) في

١١/٩/٢٠٠٦، مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، القانون الأول، شباط، آذار، ٢٠٠٩، ص ٢٢٨.

(٢) يُنظر: المادة (٣٧) الفقرة (٣)، من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) د. خالد رشيد علي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٤) د. وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، مرجع سابق، ص ٥٠ وما بعدها.

(٥) يُنظر: حكم الهيئة العامة في مجلس الدولة رقم (٦٠/انضباط/تميز/٢٠٠٧)، وزارة العدل، مجلس الدولة، بغداد، ص ٣٠٨.

الإقضاء من الوظيفة بأنها: "تعني إبعاد المشمولين بها من الوظيفة.."^(١).

الفرع الثاني

الأساس القانوني لسلطة الفصل بغير الطريق التأديبي

لقد جرى العمل في القضاء الإداري على إن حق الدولة في فصل موظفيها هو حق أصيل لا ريب فيها، ومردّه إلى أصلين؛ الأول: أصل طبيعي رددته النصوص الدستورية، وهو وجوب سيطرة الحكومة على تسيير المرافق العامة على الشكل الذي يحقق لها المصلحة العامة، أما الأصل الثاني فهو: أصل تشريعي مستمد من نصوص القوانين الصادرة في شأن الوظيفة العامة. وهذا ما جاء في بعض التشريعات المقارنة، وفي العراق وبعد ثورة (١٤) تموز صدر قانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٦٧) الخاص بشأن تطهير الجهاز الحكومي، فقد نصت أحكام المادة (١) منه على أنه: "لمجلس الوزراء بناء على اقتراح مسبب من الوزير المختص أن يقرر فصل أي موظف أو أي مكلف بخدمة عامة في الدوائر الرسمية وفي المؤسسات العامة والمصارف والمنشآت والشركات المؤممة والبلديات، بما فيها أمانة العاصمة وغيرها من الدوائر شبه الرسمية الأخرى مدة لا تتجاوز خمسة سنوات، إذا ثبت لديه عدم كفاءته أو نزاهته أو سوء سلوك، أو أصبح بقاءه مضرًا بالمصلحة العامة"^(٢).

وبعد الفترة التي أعقبت الاحتلال الأمريكي للعراق في ٩/٤/٢٠٠٣، أصدر الحاكم المدني (بول بريمر) الكثير من الأوامر والقرارات بإنهاء خدمة بعض الموظفين ومنها الأمر رقم (١) في ١٦/٥/٢٠٠٣، والمعروف بقانون تطهير العراق من حزب البعث، وأن الفقرة (١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) قد قضت بحل حزب البعث في يوم ١٦/٤/٢٠٠٣، وإلغاء هياكل الحزب وإقضاء قيادته في مراكز السلطة والمسؤولية في المجتمع العراقي.

كما إن الفقرة (٣) من الجزء (٣) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٢) لسنة ٢٠٠٣. قضى بتسريح أي شخص كان يعمل في أي وظيفة أو كان يشغل أي منصب في أي من الكيانات (المنحلة) اعتباراً من ١٤/٦/٢٠٠٣.

وتبع ذلك أن القسم (٥) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣، قد نص على أن: "الموظفون والعاملون في القطاع العام الذين فقدوا وظائفهم ومراكزهم في مجال الخدمة المدنية في هذا القطاع نتيجة تنفيذ الأمر رقم (١) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة الذي اقتضى تطهير المجتمع العراقي من حزب البعث المنحل، لا يحق لهم الحصول على معاشات التقاعد".

(١) د. عبد القادر عبد الحافظ الشихلي، الجزء التأديبي للموظف العام، في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٨، ص ٣٦٣.

(٢) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

ثم ورد في الفقرة (٦) من الأمر نفسه: "... ولا يتلقى مثل هذا الشخص أي معاش، أو أي مبلغ مالي يصرف له عند إنهاء خدماته... وسوف يعتبر أي شخص كان يحمل رتبة عقيد أو رتبة أخرى تعادلها في ظل النظام السابق عضواً من كبار أعضاء البعث إلا إذا سعى هذا الشخص لإثبات أنه لم يكن منتسباً للحزب... ولم يكن أحد كبار أعضائه..."، والملحق المرفق بهذا الأمر أورد ذكر (٢٥) كياناً منحللاً^(١).

وقد كان الأمر رقم (١) الصادر بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٣، قد فوضه مجلس الحكم المؤقت صلاحية تنفيذ الخطوات الكفيلة لتطهير المجتمع العراقي من حزب البعث العربي الاشتراكي وقد أنشئت الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث بقانون صادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة بتاريخ ١٦/٤/٢٠٠٣، لاجتثاث هيكل حزب البعث في العراق، وإزالة قيادته في مواقع السلطة، وكانت وظيفتها تقوم على توفير معلومات تكشف عن هوية الموظفين البعثيين من ذوي درجات عضوية محددة (عضو فرقة فما فوق). ليتم فصلهم من مرافق الدولة، فتم وفقاً لذلك حل الجيش وطرده آلاف المدرسين والموظفين والمديرين العاملين من وظائفهم، وحرمان كل من يُعتقد أنه كان عضواً في حزب البعث من ذوي الوظائف الحكومية.

وقد كان لهذه الأوامر والقرارات آثار سلبية على المجتمع العراقي نود الإشارة إلى بعض منها كما يأتي:

- ١- إن هذه الأوامر عدت إن كل من كان منتسباً لحزب البعث بمستوى معين مجرمًا. يستحق العقاب بغض النظر عما إذا كان ارتكب فعلاً أو امتناعاً يجرمه القانون وقت وقوعه أم لا.
 - ٢- رتبت هذه الأوامر على هذه الجريمة- الانتماء لحزب البعث لمستوى معين- آثاراً كان من بينها إقصاؤه من الخدمة دون انتظار حكم القضاء- جنائياً كان أم تأديبياً- لمعرفة ما إذا كان الحكم فيها من النوع التي تترتب عليه هذه الآثار أم لا.
 - ٣- عدت هذه الأوامر أن كل من كان برتبة عقيد أو ما يعادلها أو يتجاوزها ينطبق عليه وصف الجريمة المذكورة، دون تحديد المراد بعبارة- يعادلها أو يتجاوزها- وبقيّة ذلك خاضعاً للاجتهااد.
 - ٤- أُلقت على الموظف الموصوف في الفقرة (٣) عبء إثبات عدم ارتكابه لهذه الجريمة، وبذلك أصبح المبدأ المعروف قانوناً بأن- المتهم بريء حتى تثبت أدانته- مقلوباً إلى أن- المتهم مجرم حتى تثبت براءته- برغم أن الأصل في الإنسان البراءة.
 - ٥- لم يكتف قرار سلطة الائتلاف بإلغاء العلاقة الوظيفية لهذا العدد الكبير من الموظفين، بل حرّمهم من أبسط الحقوق التي استقر القانون- تشريعاً وفقهاً وقضاءً- في العراق وفي مختلف العهود على كفالتها، ولعل من أهمها حقوقهم التقاعدية.
- وبعد إقرار الدستور الدائم للعراق عام ٢٠٠٥، الذي نص في الفصل الثاني (الأحكام الانتقالية) في

(١) قرار منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٧٧) بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٣، وقد صدرت بعد ذلك قرارات صرفت بموجبها رواتب لبعض هذه الفئات وأعيد البعض إلى الخدمة دون أن تشملهم جميعاً.

أحكام المادة (١٣٥) منه، على مواصلة (الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث أعمالها بوصفها هيئة مستقلة)، ولضمان حماية هذه الهيئة وقانونها، اشترط حلها من قبل البرلمان بأغلبية مطلقة.

وقد تعرضت الهيئة المذكورة وقانون اجتثاث البعث وما ورد في الدستور في هذا الشأن الانتقادات واعتراضات من قبل أطراف عراقية عدة، وفي ظل اتهامات سبقت حول سوء استخدام هذا القانون (لصالح جهات معينة). وهناك محاولات لتعديله من خلال قانون جديد سمي بقانون (المساءلة والعدالة) فأقر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨، بعد انقسام الدولة في ١٤/١/٢٠٠٨، وهو ما زال نافذاً.

وخلاصة ما تقدم في أعلاه، يتبين أن الفصل بغير الطريق التأديبي يجد أساسه القانوني في الدستور، إلا أن ما صدر من أوامر وقرارات خلال فترة الاحتلال، لا تركز على أي أساس دستوري أو نص قانوني، وقد ظلت هذه الأوامر تُثير الكثير من الجدل في الأوساط القانونية والسياسية سواء في العراق أو خارجه، حيث تم بموجبها فصل آلاف من الموظفين دون جريمة ارتكبوها، كونهم أعضاء في حزب البعث ممن كان بدرجة عضو فرقة فصاعداً.

إذ لا بد من وجوب تطبيق حكم القانون على الجميع دون استثناء، وطالما أن القانون يتضمن قواعد عامة مجردة تكفل مساءلة المجرم عن الجريمة التي ارتكباها لينال جزاءً العادل، فلا مبرر لهذا العقاب الجماعي لمجرد أن قسم من البعثيين أو منتسبي الدوائر المنحلة قد ارتكب جرائم معينة، إذ أن ذلك لا ينفي أن يكون غيرهم قد ارتكبوها.

وعليه فإن هذه العقوبات تفتقر إلى الشريعة القانونية، ويرى البعض أنها تُمثل انتهاكاً للقانون الإنساني الدولي، إذ نصت أحكام المادة (١٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: "لا يُدان أي فرد بأي جريمة لسبب فعل أو امتناع عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يُشكل جريمة بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، في وقت لم تجري أي محكمة عادلة لأي من الذين أنهت خدماتهم^(١)."

المطلب الثاني

حالات الفصل بغير الطريق التأديبي

إن المشرع سواء في العراق أو في غيره من دول محل الدراسة قد يصدر بعض التشريعات الاستثنائية أو الواقعية لإنهاء خدمة بعض الموظفين بغير الطريق التأديبي، ويحدث ذلك عادةً في أعقاب الثورات أو الانقلابات، أو تغيير الحكومات الحزبية. وهذه الحالات تترد في مجموعها، إلى إخلال الموظف بواجبات وظيفته إخلالاً يجعل بقاءه مضرراً بالمصلحة العامة، كأن يكون تصرف الموظف أو خطؤه من شأنه الإضرار الجسيم

(١) يُنظر: أديب الجابر، الأوضاع الراهنة لحقوق الانسان في العراق، مقال منشور في صحيفة العرب الأسبوعية، العدد (١٤) في ٢٠٠٤/٣/٣١، ص ٥.

بالإنتاج، أو بمصلحة اقتصادية للدولة بصفة عامة، أو إذا وضع نفسه موضع الريبة، وقامت حوله دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها، أو إذا فقد الثقة والاعتبار.

ولغرض بيان هذه الحالات فإن البحث يقتضي تقسيم هذا المطلب على فرعين، وذلك وفقاً للتفصيل

الآتي:

الفرع الأول: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في التشريع العراقي.

الفرع الثاني: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في التشريع اللبناني.

الفرع الأول

حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في التشريع العراقي

قد عرف المشرع العراقي هذه الحالة من حالات إنهاء خدمة الموظف في القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٣٠ المعدل، لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي، كما أشار المشرع بموجب أحكام المادة (١٥) منه التي نصت على أنه: "الرئيس مجلس الوزراء أن يقرر فصل الموظف بناءً على اقتراح الوزير المختص، إذا اقتنع أن بقاءه في الخدمة أصبح مضرًا بالمصلحة العامة، بسبب تمرده على أوامر رؤسائه القانونية، أو لسوء سلوكه أو لعدم كفاءته أو الإخلال بالأمن والنظام".

ثم تلت الإشارة إلى الفصل بهذا الطريق في القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٦٧ قانون تطهير الجهاز الحكومي وذلك بموجب أحكام المادة (١) منه، التي نصت على أنه: "... لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح مسبب من الوزير المختص، أن يقرر فصل أي موظف وكل مكلف بخدمة عامة في الدوائر الرسمية، وفي المؤسسات العامة والمصارف والمصالح والمنشآت والشركات المؤممة والبلديات بما فيها أمانة العاصمة ومديرية مصلحة إسالة الماء لمنطقة بغداد وغيرها من الدوائر شبه الرسمية الأخرى مدة لا تتجاوز (٥) خمس سنوات، إذا ثبت لديه عدم كفاءته، أو نزاهته أو سلوكه، أو أصبح بقاءه في الخدمة مضرًا بالمصلحة العامة".

ونستنتج من النصوص المتقدمة أن المشرع العراقي لم يفرض تنظيمًا خاصاً لحالات الفصل بغير الطريق التأديبي، كما فعل المشرع في دول محل الدراسة، إلا أنه يمكن فهم قصد المشرع العراقي ضمناً بأنه قد حصر حالات الفصل بهذا الطريق تحت عبارة (المصلحة العامة)، وهي عبارة مرنة ومتغيرة من زمان لآخر، ومن مكان لآخر، فما يعد من قبيل المصلحة العامة على عدم إطاعة أوامر الرؤساء القانونية، أو عدم كفاءة الموظف، أو سوء سلوكه، أو أن بقاءه في أصبح مضرًا بالأمن والنظام، وإذا ما توفر أحد الأسباب المشار إليها آنفاً بالموظف جاز فصل الموظف بغير الطريق التأديبي من قبل الجهة المختصة بإيقاعه^(١).

(١) د. حسان عبد الله يونس الطائي، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٧، ص٣٤٦-٣٤٧.

وبهذا يتضح لنا أن المشرع العراقي لم يحدد حالات الفصل بغير الطريق التأديبي، وإنما ترك أمر ذلك لسلطة الإدارة التقديرية لتحديد إطار حماية المصلحة العامة، لتحقيق أحد الأسباب المشار إليها.

الفرع الثاني

حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في التشريع اللبناني

أحياناً، قد يعطي القانون الحكومة صلاحية إنهاء خدمة الموظفين لأسباب غير تأديبية في ظاهرها على الأقل، وإنما تنطوي في جوهرها على طابع تأديبي أكيد، ذلك أنه حتى وإن بدت النصوص التشريعية الصادرة بهذا الشأن، حريصة على تحقيق المصلحة العامة من خلال تدابير إنهاء الخدمة، فإنها تبقى ذات طابع استثنائي صرف، لأنها ترغم الموظف على ترك وظيفته قسراً وغالباً بدون سبب أو بدون مبرر موضوعي مقنع ومشروع، الأمر الذي يخفي تعسفاً من قبل السلطة المختصة، بعيداً كل البعد عن مقتضيات المصلحة العامة^(١).

لا يتضمن التشريع اللبناني نصوصاً ذات طابع دائم بهذا المعنى، وإنما هنالك نصوص ذات طابع استثنائي مؤقت ومحدد، اعتمدت في فترات زمنية معينة، وغالباً في بداية عهود رؤساء الجمهورية، لصرف الموظفين دون اتباع الأصول والإجراءات التأديبية المقررة وفق التشريع اللبناني.

هذه القوانين عرفت بقوانين التطهير، لأنّ الغاية المعلنة منها كانت دائماً إصلاح الإدارة والقضاء عبر إنهاء خدمة الموظفين أو القضاة الذين "يرقى الشك" إلى سلوكهم وأدائهم الوظيفي، بعد ترغيبهم غالباً بالاستقالة طوعاً خلال فترة معينة يحددها لهم القانون، والحصول على تعويضات إضافية فيها شيء من الإغراء "الوهمي"، وإلا أمكن للحكومة أن تصرفهم من الخدمة خلال فترة إضافية معينة دون منحهم أي تعويض إضافي، مثلما جاء في أحكام المادة (٦٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩، أنه يمكن للحكومة خلال مهلة سنة من تاريخ العمل بهذا القانون، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أن تنهي خدمة كل موظف أكمل الخامسة والخمسين من عمره وبلغت خدمته الفعلية التي تعتمد في حساب معاش التقاعد ثلاثين سنة كاملة بعد استطلاع رأي الهيئة الموحدة...".

وكذلك القانون رقم (١٩٩) الصادر في ١٩٩٣/٢/٢٧، المتعلق (بأحكام استثنائية خاصة للموظفين في الإدارات العامة). حيث جاء فيه بأنه: "الحق لكل موظف أن يطلب إنهاء خدماته خلال مهلة شهر من تاريخ العمل لهذا القانون، ولا يحق له الرجوع عن طلبه بعد انقضاء هذه المهلة". وفي حالة عدم تقديم الموظف مثل هذا الطلب طوعاً، أجاز القانون المذكور للحكومة خلال مهلة ثمانية أشهر تلي مهلة الشهر أن: "تتخذ مراسيم في مجلس الوزراء وتنتهي بموجبها خدمة أي موظف... بعد موافقة هيئة استشارية خاصة تتألف من رئيس الخدمة المدنية، ورئيس التفتيش المركزي، ورئيس إدارة الموظفين، ورئيس إدارة الإعداد والتدريب، ورئيس

(١) د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٧١٣ - ٢١٤.

إدارة الأبحاث والتوجيه، والمفتش العام المالي^(١).

بتاريخ ١٩٩٩/١/٢٥ صدر المرسوم رقم (١١٩) القاضي بإعفاء السيد "محمد حسين عبيد" من وظيفته كمدير عام لوزارة الإعلام ووضعه بتصريف رئيس مجلس الوزراء وإنهاء خدمته كمفوض حكومة لدى تلفزيون لبنان، فتوجه المدير العام "محمد حسين عبيد" إلى مجلس شورى الدولة طالباً بإبطال هذا المرسوم، فصدر عن المجلس، قرار الحكم المرقم (٤٧٩) تاريخ ٢٠٠٢/٥/٧ قضى بإجابة المستدعي إلى طلبه وأبطل المرسوم رقم (٩٩/١١٩)^(٢).

فتقدّمت الدولة بطلب إعادة المحاكمة، فصدر عن مجلس شورى الدولة بقراره المرقم (٢٥٨) تاريخ ٢٠٠٤/١/١٢ الذي ردّ طلب إعادة المحاكمة لعدم توفر أسبابه. وبصدور هذا الحكم الأخير، يكون قد أصبح نهائياً غير قابلٍ لأي طريق من طرق المراجعة، ويجوز قوة القضية المحكوم بها. وأصبح إبطال مرسوم وضع السيد "محمد حسين عبيد" نهائياً^(٣).

(١) يُنظر: المواد (١/١) و(٢/٢) و(٣/٢،٣).

(٢) يُنظر: قرار حكم مجلس شورى الدولة رقم (٤٧٩) بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٧، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=83937&type=list>

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/١١/١٩.

(٣) يُنظر: كتاب الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون، سلسلة القانون العام، العدد الثالث، نيسان ٢٠٠٤، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢.

الفصل الثالث

الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بانقضاء الرابطة الوظيفية

لا شك في أنّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تُعدّ أبرز صور الرقابة الفعّالة، إذ تتوفر فيها مزايا وضمانات لا توجد في أنواع الرقابة الأخرى، وذلك لما يتميز به هذا النوع من الرقابة بالجودة والخبرة والنزاهة والاستقلال، وهو بذلك يشكّل ضماناً أساسية أمام تعسّف الإدارة، ويكفل التزام الإدارة بقواعد القانون، وعدم الخروج عن أحكامه، وذلك من خلال مراقبته لمدى صحة العمل الإداري ونتائجه، وتقوم ما اعوج منه في حالة مخالفة الإدارة لواجباتها.

إنّ القضاء الإداري يمارس وظيفته القضائية إلى جانب القضاء العادي، وهذا ما يعرف بـ "القضاء المزدوج" السائد في العديد من الدول ومنها مصر والعراق، ونظراً لما تميّز به السلطات القضائية من ضمانات الاستقلال عن الإدارة وعدم انخياز، فضلاً عن خبرتها وتخصّصها القانوني، والإجراءات الخاصة التي تتبعها، وما تتمتع به الأحكام التي تصدرها من حجية، كل ذلك جعل من الرقابة القضائية أنجح أنواع الرقابة بالمقارنة مع الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية.

والرقابة القضائية وإن كانت تبحث عادةً في الدراسة النظرية للنشاط الإداري، إلّا أنّها عملية مستمرة تصاحب العمل الإداري في مراحلها المختلفة، فهي تبدأ مع بداية العمل الإداري وتستمر خلال مراحلها المختلفة، وذلك حتى آخر تصرف أو إجراء إداري^(١)، والهدف من ذلك هو فحص مدى مشروعية وملائمة هذه التصرفات.

وتعرّف الرقابة القضائية بأنّها: " تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم الاعتيادية والإدارية، استناداً إلى نصوص القانون، والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحرّيات الخصوم"^(٢).

بناءً عليه، سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية في التشريع العراقي.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية في التشريع اللبناني.

(١) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٩٠.

(٢) محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٦١.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية

في التشريع العراقي

تُعَدّ الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية من أهم وأجدى صور الرقابة، نظراً لما تتميز به السلطات القضائية على ضمانات الاستقلال عن الإدارة، فلا سلطان عليها إلا القانون، مما يجعل السلطات القضائية في وضع يسمح لها ممارسة وظائفها بكل حرية، وبدون خوف من تعسف الإدارة وجورها. إنّ قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية التي تصدرها الإدارة بمواجهة موظفيها المخالفين يجب أن لا تكون بمنأى عن حق الطعن فيها أمام القضاء لفحص مشروعيتها، وأنّ ذلك يشكّل ضماناً للموظف من تعسف الإدارة، وقد تمّ تأكيد هذا المبدأ بنصّ المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والتي تحظر النصّ في القوانين على تحصين أيّ عملٍ أو قرارٍ إداري من الطعن، كما أنّ القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ قد ألغى النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوى الصادرة اعتباراً من تاريخ ١٧/٧/١٩٦٨ ولغاية ٩/٤/٢٠٠٣^(١)، لذلك سيتمّ تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، كالآتي:

المطلب الأول: الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة.

المطلب الثاني: إجراءات الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة.

المطلب الأول

الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة

إنّ القانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٣، وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة ذي الرقم (٦٥) لعام ١٩٧٩، قد أدّى إلى تغييرات جوهرية عديدة في القضاء الإداري العراقي، من أهمّها إنشاء المحكمة الإدارية العليا، فضلاً عن استحداث محاكم القضاء الإداري ومحاكم الموظفين، بهدف حماية الأفراد من تعسف السلطات الإدارية، وحماية الدولة في حالة إخلال الموظف بواجباته الوظيفية. وإنّ هذا التعديل لقانون مجلس شورى أدّى إلى زيادة عدد المستشارين والمستشارين المساعدين في المجلس؛ لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، وكما يأتي:

الفرع الأول: محكمة قضاء الموظفين.

الفرع الثاني: المحكمة الإدارية العليا.

(١) لفئة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، إجراءاته وضمائنه وحجّته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٥، ص ٧١.

الفرع الأول

محكمة قضاء الموظفين

تُعدّ محكمة قضاء الموظفين إحدى المؤسسات القانونية الهامة التي تقوم بدور فعّال في حماية حقوق الموظفين الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل، وهي في الوقت ذاته جهة مختصّة ومرجعاً للطعن في القرارات التي تفرض عقوبة على الموظف. لذلك، تمثّل محكمة قضاء الموظفين إحدى محاكم القضاء الإداري في العراق التي تفصل في النزاع الذي يثور بين الموظف والإدارة، وهي إحدى هيئات مجلس شورى الدولة القضائية، وتمثّل إلى جانب محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا القضاء الإداري في العراق الذي يمارس دوره في الرقابة على أعمال الإدارة^(١).

وبصدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل، تمّ استبدال تسمية "مجلس الانضباط العام" بتسمية "محكمة قضاء الموظفين"^(٢).

أولاً: نشأة محكمة قضاء الموظفين وتشكيلها:

إنّ نشأة محكمة قضاء الموظفين في العراق قد مرّت بمراحل تطوّر متعددة ابتداءً من صدور قانون انضباط موظفي الدولة عام ١٩٢٩ وحتى عام ٢٠١٣ الذي صدر فيه القانون رقم (١٧) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

١- نشأة محكمة قضاء الموظفين: لقد طرأ تغييراً في مجال القضاء الإداري في العراق، إذ صدر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩- الذي تمّ بموجبه استحداث محاكم للقضاء الإداري وقضاء الموظفين في بعض المناطق الإدارية، كالمنطقة الشمالية والوسطى ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية^(٣)، وذلك لتسهيل وتيسير عملية التقاضي أمام أطراف الدعوى، وعدم إطالة الفصل في القضايا بعد أن ازداد عددها، كذلك لتخفيف العبء عن كاهل مجلس شورى الدولة.

كما أنّ القانون المذكور أعلاه، قد بدّل تسمية مجلس الانضباط العام لتحلّ عبارة "محكمة قضاء الموظفين" محل عبارة "مجلس الانضباط العام" أينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات. والتغيير الأهم الذي جاء به قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، هو إنشاء المحكمة الإدارية العليا، لتمثّل أعلى درجات التقاضي أمام القضاء الإداري لتمارس دورها في الرقابة على أحكام محكمة القضاء الإداري ومحكمة

(١) أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد (٩)، العدد (٣)، العراق، ٢٠١٩، ص ١٥٣.

(٢) يُنظر: المادة (٩) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل.

(٣) نُشر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٩/٧/٢٠١٣.

قضاء الموظفين بصفتها التمييزية.

٢- تشكيل محكمة قضاء الموظفين: تُشكّل محكمة قضاء الموظفين برئاسة نائب رئيس مجلس شورى الدولة لشؤون القضاء الإداري أو من مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية: أ- المنطقة الشمالية: تشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين، ويكون مركزها في مدينة الموصل. ب- منطقة الوسط: تشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط، ويكون مركزها في مدينة بغداد. ج- منطقة الفرات الأوسط: تشمل محافظات كربلاء والنجف وابل والقادسية، ويكون مركزها في الحلة. د- المنطقة الجنوبية: تشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة.

ولم يكتفِ المشرع العراقي بذلك، بل أنه أجاز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل، وذلك بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية، كما يجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني بترشيح من مجلس القضاء الأعلى إلى محاكم قضاء الموظفين^(١).

ثانياً: اختصاصات محكمة قضاء الموظفين:

لا شكّ في أنّ الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة تمثّل إحدى الضمانات الأساسية للموظفين، نظراً لما يتمتع به القضاء من تخصّص وحيادية ونزاهة. وتمارس محكمة قضاء الموظفين اختصاصاتها القضائية في مجالين: الأول يتعلّق بالنظر في الدعاوى الناشئة عن فرض العقوبات الانضباطية على موظفي دوائر الدولة والقطاع العام، والثاني يتعلّق بالنظر في دعاوى حقوق الخدمة المدنية المستمدة من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل، وتناولهما كالاتي:

١- اختصاص المحكمة في مجال فرض العقوبات الانضباطية: تستمدّ محكمة قضاء الموظفين اختصاصها في مجال انضباط موظفي الدولة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل. وبالرغم من أنّ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ لم يبيّن اختصاصات محكمة قضاء الموظفين "لمجلس الانضباط العام سابقاً"، إلاّ أنّه بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، حدّد المشرع العراقي فيه اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال الانضباط؛ وذلك بموجب أحكام المادة (٥/تاسعاً/أ) من القانون أعلاه، التي نصّت على أنّه: "تختصّ محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية: ... ٢. النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في

(١) يُنظر: المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل.

العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل....".

وبناءً على ذلك، فأنت نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين يتحدّد بموجب القانون بالنظر في الدعاوى التي يرفعها موظفي الدولة والقطاع العام، ضدّ القرارات المتعلقة بفرض العقوبات الانضباطية عليهم، والتي جعلها القانون من اختصاص الوزير أو رئيس الدائرة، والتي تتمثّل بالعقوبات الآتية: " لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز (١٠) أيام، والتوبيخ، وإنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، والفصل، والعزل".

وكان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي لا يجيز الطعن في القرارات المتضمنة عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب، كونها عقوبات باتّة ولا يمكن الطعن فيها، كما أنّه عدّ جميع العقوبات الصادرة من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء باتّة ولا يجوز الطعن فيها. إلّا أنّه بصدر القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ - قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، لم تعد هذه العقوبات باتّة، وأصبح من الممكن الطعن فيها جميعاً أمام محكمة قضاء الموظفين.

كما أنّ هذا القانون غير تسمية "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي" لتحلّ محلّها تسمية "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل"^(١). لذا، فأنت للموظف المعاقب بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً حق الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى محكمة قضاء الموظفين لتفرض رقابتها عليه وتبحث أوجه عدم المشروعية التي يستند إليها الطاعن للتوصّل إلى إلغاء القرار المطعون فيه، فالقرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية هو قرار إداري، ومن ثمّ يمكن أن يشوبه عيب أو أكثر من العيوب التي قد تصيب القرار في أي ركن من أركانه، كركن الاختصاص أو السبب أو الشكل والإجراءات أو المحل أو الغاية.

ويلاحظ أنّ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، قد حصر إيقاع العقوبات الانضباطية بالإدارة فقط، إذ قام بإلغاء اللجان الانضباطية، فجعل فرض العقوبة من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخوّل الذي يملك فرض عقوبة ما، ومن ثمّ فأنت الحق في الطعن المحصر في الموظف دون الإدارة، فمن غير المنطقي منح الإدارة الحق في الطعن بعقوبة اختارتها هي ورأها مناسبة كجزء يفرض على الموظف المخالف^(٢).

٢- اختصاص المحكمة في مجال حقوق الخدمة المدنية: تستند محكمة قضاء الموظفين في ممارسة

اختصاصاتها في مجال حقوق الخدمة المدنية إلى قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠

المعدّل. وبعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، حدّد

(١) ينظر: المادة (٩) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل.

(٢) تغريد محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص ٤٦٦ وما بعدها.

اختصاصات محكمة قضاء الموظفين فيما يتعلق بحقوق الخدمة المدنية بموجب أحكام المادة (٥/تاسعاً) المشار إليها سابقاً.

لذلك، فإن نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين يتحدّد بالنظر في جميع الدعاوى التي يرفعها موظفي الدولة والقطاع العام التي يكون موضوعها حق للموظف ناشئ عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها، إذ يقضي هذا القانون بعدم جواز سماع الدعاوى التي يقيمها الموظف على الحكومة أمام المحاكم بشأن هذه الحقوق ويسمح للموظف أن يقاضي الإدارة أمام محكمة قضاء الموظفين^(١).

وتتمثّل هذه الدعاوى بالمنازعات الخاصة بالرواتب والمخصّصات المستحقّة للموظفين، واحتساب القَدَم للترقية وإعادة التعيين، وكذلك الدعاوى التي يقيمها الموظف للطعن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والاستغناء عن خدمة الموظف في مدة التجربة ونقل الموظفين وغيرها.

ويُلاحظ على محكمة قضاء الموظفين، إنّها قد وسّعت من نطاق اختصاصها، لتنظر في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق قوانين أخرى للخدمة المدنية طالما أنّها تدخل ضمن المركز القانوني للموظف. وهذا الاتجاه مقبول، ويُحمد عليه المشرّع والقضاء الإداري في العراق؛ لأنّ قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لحقوق الموظفين، بل يوجد معه الكثير من القوانين والأنظمة المكملّة، والتي لا يصحّ أن يترك أمر تطبيقها لمشئنة وتحكّم الإدارة وحدها.

وعلى ضوء ذلك، وسّعت محكمة قضاء الموظفين اختصاصها لتنظر في الدعاوى المتعلقة ببعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ذات العلاقة بحقوق الخدمة المدنية^(٢).

وبالرغم من كل ذلك، فقد وردت بعض الاستثناءات على نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين في مجال الخدمة المدنية، تتمثّل بجميع الدعاوى التي يقيمها الأفراد دون أن تتوافر فيهم صفة الموظف بسبب انتهاء الرابطة الوظيفية كالإحالة على التقاعد والفصل والعزل.

وتتملك محكمة قضاء الموظفين ولاية أو سلطة القضاء الكامل تجاه الدعاوى الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية التي لا تقف عند مجرّد إلغاء القرار الإداري، وإنّما ترتّب جميع الآثار القانونية على ذلك، كتعديل القرار والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي، إلّا أنّ هذا لا يمنع من أن يكون الطعن مقتصرّاً على إلغاء القرار الإداري فقط إذا كان غير مشروع. وللمحكمة عندما تنظر في الطعون البحث في جميع أسباب الطعن بعدم المشروعية التي يثيرها رافع الدعوى ضدّ القرار المطعون فيه، كعيب الاختصاص وعيب مخالفة القانون، وعيب

(١) غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهدين، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦٤ - ٦٥.

(٢) عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شوري الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد (٩)، العدد

(٢-١)، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ٥١.

الشكل والإجراءات، وعيب السبب، وعيب الانحراف باستعمال السلطة^(١).
ويُشترط لإمكانية قبول الطعن القضائي، سواءً أمام محكمة القضاء الإداري أم أمام محكمة قضاء الموظفين التظلم من القرار. وجعل المشرع العراقي التظلم وجوبياً فيما يتعلق بالعقوبات الانضباطية التي يتعرّض لها الموظف رغم أنّ المشرع لم يشترط شكليّة معيّنة للتظلم.

الفرع الثاني

المحكمة الإدارية العليا

لقد أخذ المشرع العراقي ابتداءً باختصاص القضاء العادي في النظر بالمنازعات الإدارية، حيث نصّ في أحكام المادة (٧٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى على الولاية العامة للمحاكم المدنية في جميع الدعاوى التي تقيمها الدولة أو تُقام ضدها، كما أكّد هذا التوجّه قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدّل في المادة (٢٩) منه، على سريان ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية، بما فيها الدولة.

وبقي العراق متمسكاً بأسلوب القضاء الموحد إلى أن صدر قانون إصلاح النظام القضائي رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ الذي أكّد على ضرورة إنشاء قضاء خاص للفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات. وفعلاً، صدر القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٧٧ المتضمن إنشاء المحاكم الإدارية للفصل في المنازعات التي تقع بين الوزارات، وتكون قراراتها قابلة للتمييز أمام محكمة التمييز خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إصدارها. وقد عدّل اختصاص هذه المحاكم ليشمل جميع المنازعات الإدارية التي تكون الدولة طرفاً فيها، سواءً أكانت مدعياً أم مدعى عليها، إلا أنّ هذه المحاكم بقيت جزءاً من نظام القضاء العادي في العراق^(٢).

وقد أُلغيت تلك المحاكم المذكورة أعلاه، وذلك بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٨ المعدّل لقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩^(٣). أمّا على مستوى مجلس الانضباط العام، فقد استحدث بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، ثمّ ألحق بديوان التدوين القانوني بموجب القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣، ثمّ أُعيد تشكيل مجلس الانضباط العام، وفكّ ارتباطه بديوان التدوين القانوني بموجب القانون رقم (١٧١٧) لسنة ١٩٨١، وكانت قراراته يتمّ الطعن فيها أمام الهيئة العامة لمحكمة التمييز وفقاً للقرار رقم (٤٨١) لسنة ١٩٨٥، وخلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ به.

وفي عام ١٩٨٨، صدر القرار رقم (١٥٠) الذي جعل الطعن في أحكام مجلس انضباط موظفي الدولة

(١) يُنظر: المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل.

(٢) عثمان ياسين عثمان، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، ط ١، ٢٠١١، ص ٣٨.

(٣) جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣١٨٨) في ١٩٨٨/٢/٨.

أمام محكمة استئناف بغداد وخلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ به^(١). ورغم ما تقدّم، فما زال العراق يصنّف ضمن الدول التي تأخذ بالقضاء الموحد.

والتحوّل الكبير كان وفقاً للقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩^(٢)، حيث أُعيد بموجبه مجلس الانضباط العام إلى مجلس شورى الدولة. كذلك أنشأت محكمة القضاء الإداري وأصبحت قراراتهما يمكن الطعن فيها أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة. ويُعدّ هذا التعديل لدى غالبية الفقه العراقي بمثابة الولادة الحقيقية للقضاء الإداري، والتخلّي عن القضاء الموحد لصالح القضاء المزدوج.

وهكذا، أصبحت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي هي المختصة بالنظر تمييزاً في أحكام وقرارات القضاء الإداري، حيث يجوز لكل ذي مصلحة الطعن في أحكام القضاء الإداري الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو مجلس الانضباط العام أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وخلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه في الحكم أو اعتباره مبلّغاً^(٣).

واستمرّ الحال على ما هو عليه منذ نشأة القضاء الإداري في العراق بموجب التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ ولغاية سنة ٢٠٠٥، لا سيما بصدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي أناط مهمة النظر تمييزاً في أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري للمحكمة الاتحادية العليا^(٤). الأمر الذي يعني أنّ الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بقيت مهمتها مقتصرة على النظر تمييزاً في أحكام وقرارات مجلس الانضباط العام فحسب، دون أن تشمل تلك الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، إلّا أنّ هذا التحوّل نحو القضاء المزدوج في العراق جوبه بالاعتراض ممّن اعتاد على القضاء العادي، وجرّت محاولات عدّة للنيل من الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة، إلّا أنّها لم تحقّق غاياتها^(٥).

لقد أعاد المشرّع العراقي النظر بالجهة المختصة بالنظر في الطعون الواردة على الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري، وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣^(٦)، حيث وحدّ هذا القانون جهة الطعن التمييزي في أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين^(٧)، وأناطها بمحكمة جديدة

(١) عصمت عبد المجيد بكر، الجذور التاريخية للقضاء الإداري المعاصر، مجلة التشريع والقضاء، السنة (٢)، العدد (٤)، بغداد، ٢٠١٠، ص ٩٤.

(٢) يُنظر: جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٨٥) في ١/١/١٩٨٩.

(٣) يُنظر: المادة (٧/أولاً/ج) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل.

(٤) يُنظر: المادة (٤/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ٢٠٠٥/٣/١٧.

(٥) عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدول، دار الكتب العملية، بيروت، ط ١، ٢٠١٢، ص ٥٧.

(٦) يُنظر: المادة (٢/رابعاً/ج/١) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٩/٧/٢٠١٣.

(٧) استبدل المشرّع العراقي تسمية "مجلس الانضباط" بتسمية "محكمة قضاء الموظفين"، ينظر: المادة (٢/ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

أنشأها لهذا الغرض وأسماها بـ "المحكمة الإدارية العليا".

وتتشكل هذه المحكمة وتنعقد في بغداد برئاسة رئيس مجلس شورى الدولة أو من يخوّله من المستشارين وعضوية (٦) من المستشارين و(٤) من المستشارين المساعدين، حيث أصبح مجموع أعضاء المحكمة (١١) عضواً^(١).

ولقد أناط المشرّع العراقي للمحكمة الإدارية العليا إضافةً لاختصاصها التمييزي اختصاصين آخرين، وهما: النظر في النزاع الحاصل حول تعيين جهة الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين؛ والنظر في النزاع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في الحكمين وترجّح أحد الحكمين وتقرّر تنفيذه دون الآخر^(٢).

إنّ الأمر الذي لا شكّ فيه، هو أنّ استحداث المحكمة الإدارية العليا لكي تمارس الاختصاصات أعلاه هو حسنة تُحسب للمشرّع العراقي، ويُعدّ بحدّ ذاته تطوراً نوعياً على صعيد القضاء الإداري في العراق. لكننا نعتقد أنّ المشرّع العراقي لم يمنح هذا الوليد الجديد المقومات التي تؤهّله للتصدّي للمهمة الكبيرة التي ألقيت على عاتقه، وأسباب ذلك عدّة، أبرزها: إنّ المحكمة الاتحادية العليا بأعضائها البالغ عددهم (١١) عضواً سوف يتحمّلون عبئاً كبيراً ناشئاً عن تراكم الطعون التمييزية لديها، وتأخّر حسم القضايا، ففي الوقت الذي كانت فيه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة هي المختصة بالطعون التمييزية؛ كانت تتكوّن ممّا لا يقل عن (١٥) عضواً^(٣)، وكانت تستلم الطعون القضائية من محكمة قضاء إداري واحدة ومجلس انضباط عام واحد، وكان كلاهما في بغداد.

يتضح من ذلك، أنّ جهة الطعن في أحكام محكمة قضاء الموظفين هي المحكمة الإدارية العليا بصفتها التمييزية، على أن يُقدّم الطعن خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالأحكام أو اعتبارها مبلّغة^(٤). وتأسيساً على ما تقدم، يتبيّن أنّ جميع الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، سواء في العراق بصفة عامة تقبل الطعن أمام المحكمة التي تعلوها في الدرجة، أمّا بالاستئناف أو بالتمييز دون إمكان الجمع بينهما. وبعد أن كانت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة تقوم بدور محكمة التمييز بالنسبة لقرارات محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام، الآن وبعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، أنشئت المحكمة الإدارية العليا التي تمثّل أعلى درجات القضاء الإداري في العراق لتمارس دورها كمحكمة تمييز مختصة

(١) يُنظر: المادة (٢/٢/٢) رابعاً، (ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣. وأيضاً: وسام صابر العاني، تطوّر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد (٢٨)، العدد (٢)، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٩٦.

(٢) ينظر: المادة (٢/٢/٣) رابعاً، (ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) يُنظر: المادة (٢/٢/٢) ثانياً، (أ) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل.

(٤) يُنظر: المادة (١٥/١) رابعاً، (ب) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل. وأيضاً: المادة (٧/٧) أولاً، (ج) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

بالنظر في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

ويرى الباحث أنّ المشرع العراقي في هذا المجال قد تقدّم خطوةً بالاتجاه الصحيح، وأبدى مبادرة جيّدة، وذلك باستشعاره في ضرورة اكتمال درجات التقاضي، وتوحيد جهة الطعن في أحكام القضاء الإداري، وضرورة استحداث محاكم للقضاء الإداري وقضاء الموظفين في بعض المناطق الإدارية، لتيسير عملية التقاضي وعدم إطالة الفصل في الدعاوى الإدارية، وتخفيف العبء عن كاهل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، والتفرّغ لأعمالها في مجال التقنين وإبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية. كما نلاحظ أنّ المنازعات الإدارية في العراق، تُنظر على درجتين اثنتين فقط، ونفضّل لو أنّ القضاء الإداري في العراق يُقام على ثلاث درجات، وذلك لازدياد كفة الضمانات والحقوق المقررة لأطراف الدعوى من جهة، وللتخفيف عن كاهل القضاء الإداري من جهة أخرى.

أمّا الآن، فإنّ المحكمة الاتحادية العليا سوف تستلم الطعون وفقاً للقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ من أربع جهات هي المنطقة الشمالية ومنطقة الوسط ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية، وكل منطقة من هذه المناطق تتألف من محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين. لذلك، نعتقد أنّ عدد أعضاء المحكمة الإدارية العليا لا يتناسب وحجم القضايا التي سوف تعرض أمامهم.

علاوةً على ذلك، فإنّ المشرع العراقي لم يوزّع العمل على أعضاء المحكمة الاتحادية العليا من خلال تقسيمهم إلى لجان أو دوائر أو غرف أو أية تسمية أخرى، بحيث تحتصّ كل دائرة أو غرفة بالنظر تمييزاً بأنواع معيّنة من القضايا على غرار ما هو معمول به في محكمة التمييز في العراق^(١).

عدم تفرّغ القضاة لعمل المحكمة الإدارية العليا، إذ إنّ هناك تداخلاً كبيراً بين عمل أعضاء مجلس شورى الدولة باعتبارهم أعضاءً في المحكمة الإدارية العليا من جهة، وبين عملهم كأعضاء في الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة التي انحصرت مهامها بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ بالجانب الاستشاري وعضويتهم في هيئة الرئاسة والهيئات المتخصصة والهيئة الموسّعة من جهة أخرى. الأمر الذي يعني أنّ أعضاء المحكمة الإدارية العليا سوف لا تنحصر مهامهم داخل المحكمة الإدارية فحسب، بل قد يكونوا مكلفين بمهام استشارية أو العضوية في إحدى الهيئات الأخرى إن لم يكن أكثر من هيئة.

على الرغم من أنّ المشرع العراقي في القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قد ضاعف عدد المستشارين في مجلس شورى الدولة إلى ما لا يقلّ عن (٥٠) مستشاراً وضاعف عدد المستشارين المساعدين إلى ما لا يقلّ عن (٢٥)^(٢)، إلّا أنّه من الناحية القانونية والفعالية لا يوجد ما يحد من عمل أعضاء المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التمييزية فحسب، الأمر الذي يضاعف من الأعباء الملقاة على عاتقهم بشكل ينعكس سلباً على سرعة

(١) يُنظر: المادة (١٣) من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدّل، حيث قسّم المشرع العراقي محكمة التمييز إلى عدّة هيئات، وهي: الهيئة العامة، وهيئة الرئاسة، والهيئة الموسّعة، والهيئة المدنية، وهيئة الأحوال الشخصية، والهيئة الجزائية.

(٢) يُنظر: المادة (١/أولاً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

إنجاز القضايا ودقة الأحكام.

علاوة على ما تقدّم، فإننا نعتقد أنّ التداخل الحاصل بين مهام عضوية المحكمة الإدارية العليا ومهام مجلس شورى الدولة الأخرى، إنّما يُعدّ نتيجة منطقية لعدم الفصل بين الجانب القضائي والجانب الاستشاري في المجلس، إذ إنّّه ينبغي أن يتمّ تقسيم مجلس شورى الدولة في العراق إلى قسمين مستقلّ أحدهما عن الآخر، أحدهما قسم قضائي وآخر للفتوى والرأي.

ويلاحظ أنّ المشرّع العراقي في القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ في المادة (١/أولاً) منه، قد اقترب من هذه الفكرة عندما جعل لرئيس مجلس شورى الدولة نائبين أحدهما لشؤون القضاء والآخر لشؤون التشريع والفتوى والرأي. ونعتقد أنّ تبني هذا التقسيم يترتب عليه مزايا عدّة، أهمّها:

إنّه يؤسّس للأخذ بمبدأ التخصص في العمل الذي يُعدّ من ضروريات العصر الحديث، بحيث يجعل كل قسم من أقسام المجلس يختصّ بجانب من عمل المجلس، الأمر الذي يولد كفاءة وخبرة عالية في إنجاز الموضوعات المكلف بها كل قسم^(١). كما يُفضّل ألا يكون الفصل بين قسمي المجلس فصلاً دائماً، بل يكون محدداً بفترة زمنية كأن تكون أربع سنوات بعدها يمكن أن يتمّ الانتقال من قسم لآخر.

إنّ إيجاد قسمين للمجلس أحدهما قضائي والآخر استشاري يخلق نوعاً من التعاون بين القسمين يظهر من خلال التزام القسم الاستشاري بالمبادئ التي يضعها القسم القضائي وفي مقدّمته المحكمة الاتحادية العليا من جهة، وحماية القسم القضائي للآراء التي يضعها القسم الاستشاري من جهة أخرى بشكل يوجد تكاملاً بين عمل كلا القسمين.

خلاصة القول، إنّ تشكيل المحكمة الاتحادية العليا بالطريقة التي حدّدها المشرّع العراقي لا تتلاءم وأهمية المهام المكلفة بها، إذ إنّ المشرّع شكّل المحكمة من (١١) عضواً فقط، ولا يوجد ما يضمن في قانون مجلس شورى الدولة اقتصار عمل هؤلاء الأعضاء على المحكمة الإدارية العليا، الأمر الذي يُخشى معه أنّ تكليفهم بأعمال في الجانب الاستشاري، أو عضويتهم في إحدى اللجان العائدة للمجلس مثلاً قد يؤثّر على عملهم في المحكمة. كما اتسم تشكيل المحكمة بالبساطة، فهي تعمل وتنعقد كهيئة واحدة، بحيث لم يتمّ تقسيمها إلى هيئات أو غرف، بحيث تختصّ كل هيئة بالنظر تمييزاً بنوع معيّن من القضايا، ومن ثمّ فإنّ ذلك سيزيد من العبء الواقع على كاهل أعضاء المحكمة، ويطّىء حسم القضايا المعروضة على المحكمة. وسنبحث في الفرع الآتي موضوع إجراءات الطعن في العقوبات الانضباطية أمام المحكمة الإدارية العليا في العراق.

(١) شاهين يونس نور الدين، نحو قضاء متخصص، مجلة التشريع والقضاء، السنة (٤)، العدد (١)، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩٦.

المطلب الثاني

إجراءات الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة

تبدأ صلاحية محكمة قضاء الموظفين بعد تاريخ رفض التظلم الإداري حقيقةً أو حكماً، خلال المهلة القانونية المحددة في القانون. وتمثل إجراءات الطعن التمييزي في مجموعة من الإجراءات والوسائل القانونية التي يتيح المشرع من خلالها للطاعن طلب إعادة النظر في الحكم الصادر ضده، بقصد إلغاءه أو تعديله بسبب مخالفته للقانون، سواءً تم تقديم الطعن أمام المحكمة التي أصدرت الحكم (محكمة قضاء الموظفين)، أو أمام المحكمة الإدارية العليا، على أن يكون ذلك ضمن سقف زمني محدد^(١). لذلك، سيقسم هذا المطلب على فرعين، كالآتي:

الفرع الأول: إجراءات الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين.

الفرع الثاني: إجراءات الطعن تمييزاً في عقوبات إنهاء خدمة الموظف أمام المحكمة الإدارية العليا.

الفرع الأول

إجراءات الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين

تبدأ صلاحية محكمة قضاء الموظفين بعد تاريخ رفض التظلم الإداري حقيقةً أو حكماً خلال المهلة القانونية المحددة في القانون. وتتجلى مهمة محكمة قضاء الموظفين بتدقيق القرار الإداري، بعد أن يقدم طرفاً الدعوى المعترض الموظف المعاقب، والإدارة المطعون بقرارها الأدلة المتوافرة لديهم، ولحكمة قضاء الموظفين الصلاحيات كافةً في التحقيق بالادعاءات والدفوع التي يقدمها طرفا النزاع، مع صلاحية جلب ملف التحقيق الإداري الذي استندت الإدارة إلى حياثاته في فرض العقوبة على الموظف المخالف، باعتبار أنّ محكمة قضاء الموظفين ليست جهة طعن فقط، وإنما هي محكمة موضوع على ذلك الطعن بالقرارات التأديبية، هو عبارة عن دعوى يفترض أن تتوفر فيها الشروط اللازمة لتوافرها في الدعاوى المقامة أمام المحاكم المدنية^(٢).

كما أن أحكام المادة (١٥/خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، التي نصّت على أنّ: "تراعي محكمة قضاء الموظفين عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون...". وإنّ قرار فرض العقوبة لا يكون عرضةً للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظفين، إلا إذا شابه عيب في ركن من أركانه الخمسة، وهي: الاختصاص، والشكل،

(١) عمار عباس الحسيني، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، مرجع سابق، ص ٣٣٧ وما بعدها.

(٢) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٢١/تمييز/٢٠٠٦)، في ١٥/٥/٢٠٠٥، ود. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨٤. وينظر أيضاً: المادة (٤٦) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

والسبب، والمحل، والغاية^(١). لذلك، ينبغي أن تكون هذه الشروط متوافرة وصحيحة في قرار فرض عقوبة إنهاء الرابطة الوظيفية^(٢).

ويلاحظ من نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أنّ رقابة محكمة قضاء الموظفين تنصب على فحص تلك الأركان، والتأكد من مدى صحتها مع البتّ في مدى مشروعية القرار.

فقد نصّت المادة (٧/خامساً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، على أنه: "يُعَدّ من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي: ١- أن يتضمن الأمر، أو القرار، خرقاً أو مخالفة للقانون، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية. ٢- أن يكون الأمر، أو القرار، قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص، أو معيماً في شكله، أو في الإجراءات، أو في محله، أو سببه. ٣- أن يتضمن الأمر، أو القرار خطأ في تطبيق القوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات، أو الأنظمة الداخلية، أو في تفسيرها، أو فيه إساءة، أو تعسّف في استعمال السلطة، أو الانحراف عنها".

كذلك، نجد أنّ القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ كان قد ألغى المواد القانونية التي كانت تحصن بعض العقوبات من الطعن بها لدى محكمة قضاء الموظفين، حيث كانت بعض العقوبات باتّة لا يجوز الطعن فيها، وبالتالي أصبحت في ظل القانون الحالي جميع العقوبات الواردة في القانون، بغض النظر عن الجهة الإدارية المصدرة لقرار العقوبة، وبغض النظر عن مستوى الموظّف المعاقب، تقبل الطعن بها أمام محكمة قضاء الموظفين.

كما أنّ أحكام المادة (٧/تاسعاً/ج) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ - قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ - قد أجازت الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار المحكمة. وبذلك تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدّل عند النظر في الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين^(٣).

وبهذا، يظهر لنا من نصوص المواد السابقة، ضرورة وضع أحكام المادة (١٠٠) من الدستور العراقي

(١) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج٢، منشورات جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٠، ص٤٠٢.

(٢) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٨)، في ٢٤/١/٢٠٠٨، مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٨٥. وأيضاً: قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم (٩٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٦)، في ١٧/٤/٢٠٠٨، المرجع نفسه.

(٣) يُنظر: المادة (٢/رابعاً/ب) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

لسنة ٢٠٠٥^(١)، موضع التطبيق، لأن أحكام هذه المادة أقرت حقاً مهماً من حقوق الإنسان، ألا وهو حق التقاضي، الذي يجب أن يكون مكفولاً للجميع، بما فيهم جميع الموظفين العموميين.

وبما أن قرار فرض العقوبة هو قرار إداري؛ فيمكن أن تشوبه عيوب عدم المشروعية، والتي يكون لمحكمة قضاء الموظفين ولاية النظر في الطعون المقدمة بها، فبعد التأكد من قبول الطعن شكلاً تقوم بفحص القرار من ناحية المشروعية. ويتم التأكد من عدم وجود العيوب كعيب الاختصاص، كذلك يتم فحص تسبب القرار، وما إذا كان الموظف قد منح الحق في الدفاع عن نفسه. على أن تراقب المحكمة كذلك الأسباب التي أدت إلى فرض العقوبة، هل الأسباب موجودة بالفعل؟. وهل تكييفها القانوني من قبل الجهة المصدرة لقرار العقوبة صحيح، وذلك للتأكد من صحة القرار من الناحية القانونية؟ إذ تقوم الإدارة بفرض عقوبة في بعض الأحيان، تكون غير موجودة في قائمة العقوبات المنصوص عليها في القانون. وهنا تكون الإدارة قد وقعت بعيب مخالفة القانون.

كما أن من أهم إجراءات الرقابة المخولة للمحكمة مراقبة عيب إساءة استعمال السلطة، أو التعسف في استعمال السلطة الممنوحة للإدارة، من خلال وقائع التحقيق، والإجراءات المتبعة في فرض العقوبة، وعدم الملاءمة بين العقوبة والمخالفة المفترضة. وكذلك أنه للمحكمة إلغاء العقوبة في حال إذا ما وجدت أن قرار فرضها معيب بشكل يستوجب إلغاؤه بإزالة آثار القرار، واعتباره كأنه لم يكن، إذ قررت محكمة القضاء الموظفين في العراق، بأنه: "عند فرض عقوبة على الموظف المخالف من رئيس الدائرة أو الموظف المخول بذلك أشد من العقوبات التي حوّلها القانون فرضها فعليه إحالتها إلى الوزير المختص لبتّ فيها"^(٢).

كما قضت محكمة القضاء الموظفين في العراق، بأن: "العقوبة يقتضي أن تتناسب مع جسامة الفعل المرتكب ومسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة"^(٣).

ونلاحظ أن المشرع العراقي قد ألزم محكمة قضاء الموظفين بمراعاة أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون المرافعات المدنية، وقانون الإثبات، وقانون الرسوم العدلية، في شأن الإجراءات التي تتبعها محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا^(٤).

(١) يُنظر: المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على أنه: "يُحظر النصّ في القوانين على تخصيص أيّ عمل أو قرار إداري من الطعن"؛ منشور في جريدة الوقائع الرسمية العراقية، العدد (٤٠٧)، تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢١.

(٢) يُنظر: قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية رقم (٥١/ج/٢٠٠٨)، في ٢٠٠٨/١/٣١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، بغداد، ٢٠١٠، ص ٤٠٦.

(٣) يُنظر: قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية رقم (١٢٤/ج/٢٠٠٩)، في ٢٠٠٩/١/٢١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٠، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص ٤٠٦.

(٤) يُنظر: المادة (١١/٧) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة في العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ التي نصت على أنه: "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، وقانون =أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١، في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظفين في ما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".

وهذا توجهه من المشرع العراقي نحو توفير ضمانات للموظف بالنظر لما يتميز به القضاء الجنائي والمدني من الاستقلال والحياد، اللذين يجب توافرها في القضاء الإداري. كما أنّ هذا المشرع قد أجاز الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا ويكون قرارها الصادر في هذا الشأن باتاً، لا يجوز الطعن فيه. وهذا ما قرره نص المادة (٧) البند (تاسعاً) الفقرة (د) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ - قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ -، حيث جاء النص على الوجه الآتي: "يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً".

خلاصة القول، إنّ المعارض يجب عليه التظلم فقط من القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية "التأديبية" لكي يُقبل طعنه أمام محكمة قضاء الموظفين. أمّا الدعاوى التي يقيمها الموظف أمام محكمة قضاء الموظفين على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية، أو القوانين والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها، فإنّها لا تحتاج إلى تقديم تظلم لتقبل الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين، هذا من جهة التظلم، أمّا بخصوص الطعن فيما يتعلّق بالعقوبة الانضباطية "التأديبية"، فيتم تقديم التظلم لدى الجهة التي أصدرت القرار.

وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، نجد أنّ المادة (١٥/ثالثاً) منه قد أشارت إلى أنّ مدة الطعن (٣٠) يوماً. أمّا بالنسبة لقانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة العراقي، فإنّ المادة (٧/تاسعاً/ب) منه قد أشارت إلى أنّ مدة الطعن (٣٠) يوماً لمن كان داخل العراق و(٦٠) يوماً لمن كان خارج العراق. وعليه ينبغي تعديل القوانين ذات الصلة بقانون مجلس شوري الدولة العراقي بخصوص هذه الأمور منعاً لحدوث إشكالات في مدد الطعن.

الفرع الثاني

إجراءات الطعن تمييزاً في عقوبات إنهاء خدمة الموظف أمام المحكمة الإدارية العليا

تتمثّل طرق الطعن التمييزي في مجموعة من الإجراءات والوسائل القانونية التي يتيح المشرع من خلالها للطاعن طلب إعادة النظر في الحكم الصادر ضده، بقصد إلغائه أو تعديله بسبب مخالفته للقانون، سواء تمّ تقديم الطعن أمام المحكمة التي أصدرت الحكم (محكمة قضاء الموظفين) أو أمام المحكمة الإدارية العليا، على أن يكون ذلك ضمن سقف زمني محدّد^(١).

أولاً: إجراءات الطعن في عقوبات إنهاء خدمة الموظف أمام المحكمة الإدارية العليا:

كما ذكرنا فيما سبق، أنّ المشرع العراقي لم يأت بنصوص واضحة ومحدّدة تعالج الإجراءات الواجبة

(١) عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص ٣٣٧ وما بعدها.

الإلتباع عند الطعن تمييزاً في أحكام القضاء الإداري، لا في قانون مجلس شورى الدولة المعدل، ولا قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل، وإنما أحال في شأن ذلك إلى الأحكام الواردة في قانون أصول المرافعات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية.

فقد نصّت أحكام المادة (٢/رابعاً/ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، على أنه: " تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين...".

كما نصّت أحكام المادة (١١/٥) من القانون أعلاه، على أنه: "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١، في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا... فيما لم يرد فيه نصّ خاص في هذا القانون...".

علاوةً على ذلك، فقد جاء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، بنصّ صريح يمنح الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية عند النظر في الطعون المقدّمة ضدّ قرارات مجلس الانضباط العام المتعلقة بالعقوبات الانضباطية^(١).

وبناءً عليه، فإنّ قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ هو المعوّل عليه بشأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا عندما تنظر في أحكام محكمة قضاء الموظفين المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية، فيما لم يرد فيه نصّ خاص في قانون مجلس شورى الدولة المعدل.

كما تتبع المحكمة الإدارية العليا الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، عند النظر في أحكام محكمة قضاء الموظفين المتعلقة بالعقوبات الانضباطية فيما لم يرد فيه نصّ خاص في قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

تتمثّل هذه الإجراءات بتقديم الطعن تمييزاً من الموظّف المعاقب أو من الإدارة أو من أي طرف آخر في الدعوى الإدارية، فضلاً عن الادعاء العام، ويكون ذلك بعريضة تُقدّم من المميز أو من ينوب عنه قانوناً إلى محكمة قضاء الموظفين أو إلى المحكمة الإدارية العليا مباشرة^(٢). على أن يكون ذلك خلال مدة (٣٠) يوماً من

(١) يُنظر: المادة (١٥/سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) يُنظر: المادة (٢٥٢/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

تاريخ التبليغ بالحكم أو اعتباره مبلغاً^(١). ويجب أن تحتوي عريضة الطعن على أسماء الخصوم، وخلاصة الحكم الصادر، وتاريخه، واسم المحكمة التي أصدرته (محكمة قضاء الموظفين)، والأسباب التي يستند إليها في الطعن، وطلبات الطاعن. كما يمكن للطاعن أن يحدد أسباب الطعن، أو يقدم أسباباً جديدة للطعن في عريضة مستقلة أخرى، وذلك إلى ما قبل الفصل في الطعن التمييزي^(٢).

وعلى محكمة قضاء الموظفين التي أصدرت الحكم المطعون فيه أن ترسل إضبارة الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا فور تقديم عريضة الطعن التمييزي إليها، أو عند طلب المحكمة الإدارية العليا ذلك منها^(٣). ولا يترتب على الطعن تمييزاً في الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة قضاء الموظفين وقف تنفيذها، إلا إذا نصّ القانون على ذلك^(٤).

يتبين ممّا تقدّم، أنّ هنالك شروط وإجراءات يجب اتباعها عند سلوك طريق الطعن تمييزاً في أحكام القضاء الإداري، وهي لازمة لإقامة ذلك الطعن بكونها سبيلاً لاقتضاء الحق، وضمانة مقررة لأطراف الدعوى، وأنّ عدم مراعاة هذه الإجراءات يُعدّ عيباً شكلياً في الطعن ممّا يستوجب ردّه.

ومن القرارات الصادرة عن الهيئة العامة لمجلس الدولة، أنّ: "مدد الطعن في الأحكام والقرارات تعتبر حتمية، ويترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق في الطعن التمييزي"^(٥). كما ذهب إلى أنّه: "على الهيئة العامة ردّ الطعن التمييزي لتقدمه خارج المدّة القانونية البالغة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار استناداً إلى المادة (٧/أولاً/ج) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩"^(٦).

وعلى العموم، فمن المبادئ التي تحكم عمل المجلس، أنّ القرار الصادر عن الهيئة العامة لمجلس الدولة يُعدّ باتاً وملزماً ولا يقبل الطعن بطريق تصحيح القرار التمييزي^(٧)، كما أنّه لا يجوز إيراد دفوع جديدة أو أدلة

(١) يُنظر: المادة (٥/تاسعاً/ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل. وأيضاً: المادة (١٥/رابعاً/ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل.

(٢) يُنظر: المادة (٢٥٢/ج، د) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٣) يُنظر: المادة (٢٥٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٤) يُنظر: المادة (٢٥٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٥) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقّم (١٩٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٨) الصادر في ٩/١٠/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٧٦-٤٧٧. وأيضاً: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقّم (١٤٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) في ١٥/١١/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٣٤٤-٣٤٥.

(٦) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقّم (٣٠/انضباط/تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠/٢/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦، ص ٤٢٠.

(٧) وقد ذهبت الهيئة العامة لمجلس الدولة إلى أنّ: "قرارات الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية، تُعدّ باتة وملزمة ولا تقبل الطعن بطريق تصحيح القرار التمييزي". ينظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقّم (٢٦٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠/١١/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦، ص ٥٢٩-٥٣٠. وأيضاً: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقّم (٢٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) في ٢٦/٨/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٤٠٤-٤٠٥.

أمام هذه الهيئة التمييزية^(١)، وأنّ الدعوى تُحدّد بعرضيتها ولا يجوز إحداث دفع جديد أمامها يُغيّر من الادعاء، وذلك بوصف أن هذه الهيئة تمارس اختصاصات محكمة التمييز^(٢)، ولا يجوز طلب تصحيح القرار، أو التدخّل تمييزاً أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، وذلك استناداً أحكام المادة (٧/أولاً/د) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩^(٣)، والمجلس يمتنع عن الاحتكام في موضوع ما، إذا لم تتوافر شروطه^(٤)، إضافةً إلى أنّ المجلس يمتنع عن إبداء الرأي في القضايا التي لها مرجع قانوني للطعن^(٥). وللهيئة العامة في هذا المجال اختصاصات محكمة التمييز الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، بما يتفق مع طبيعة قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل.

والجدير ذكره، أنّ المشرّع العراقي لم يوجب تقديم الطعن بواسطة محامٍ مقبول، أو أن يكون موقعاً من محامٍ مقبول، ويبدو أنّ الغرض من ذلك هو لتسهيل وتيسير إجراءات التقاضي أمام الطاعن. كما أنّ مدة الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا قصيرة نسبياً، إضافةً إلى أنّ المشرّع لم ينشأ دائرة لفحص الطعون في المحكمة الإدارية العليا في العراق؛ وذلك بالرغم من أهمية هذه الدائرة والدور الذي تؤديه في فحص الطعون، والتأكد من مدى جديتها واستيفائها للإجراءات قبل عرضها على المحكمة الإدارية العليا للفصل في موضوعها، وهذا يقلّل من عدد القضايا المعروضة عليها.

ثانياً: سلطة المحكمة الإدارية العليا تجاه الطعن المتعلق بعقوبات إنهاء خدمة الموظف:

لم يبيّن قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدّل، ماهية السلطات التي يمكن أن تمارسها المحكمة الإدارية العليا تجاه الطعون التمييزية في أحكام محكمة قضاء الموظفين، غير أنّه منحها الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدّل^(٦). كما تمارس المحكمة الإدارية العليا سلطات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون أصول

(١) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (١٠/٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) في ٢١/١/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٤٧-٣٤٨.

(٢) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (٣٠٢/انضباط-تمييز/٢٠٠٩) في ١٦/٩/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٤١٠.

(٣) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (٢٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) في ٢٦/٢/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٢٨١. وأيضاً: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (٣٨٦/انضباط/تمييز/٢٠١٠) في ٥/٨/٢٠١٠، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٠، ص ٣٨١.

(٤) يُنظر: فتوى مجلس الدولة بشأن الاستيضاح المقدم إلى هذا المجلس من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، رقم (٢٠٠٧/٩٣) في ٣١/١٢/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٢٩٥.

(٥) يُنظر: فتوى مجلس الدولة بشأن الاستيضاح المقدم إلى هذا المجلس من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٢٠٠٦/٥٧) في ١٦/٧/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦، ص ١٦٦.

(٦) يُنظر: المادة (٢/رابعاً/ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، عند النظر في الطعون المتعلقة بالعقوبات الانضباطية^(١). فعند وصول الطعن التمييزي مع إضبارة الدعوى إلى المحكمة الإدارية العليا، تقوم بإجراء التدقيق التمييزي على أوراق الدعوى دون أن تجمع بين أطراف الدعوى، ولها أن تأمر بإحضار أطراف الدعوى، أو وكلائهم، أو ممثل الادعاء العام، للاستماع لأقوالهم، أو لأيّ غرض آخر يقتضيه التوصل إلى الحقيقة^(٢). ويمكن لجميع الخصوم في الدعوى أن يقدموا اللوائح بأقوالهم وطلباتهم إلى ما قبل الفصل فيها^(٣).

وبعد تدقيق أوراق الدعوى للمحكمة الإدارية العليا أن تصدر قرارها برّد الطعن التمييزي من الناحية الشكلية، وذلك إذا تبين للمحكمة أنّ الطعن في الحكم المميّز لم يُقدّم ضمن مدته القانونية تقرر رده شكلاً^(٤)؛ أو المصادقة على الحكم المميّز إذا رأت المحكمة أنّ حكم محكمة قضاء الموظفين قد جاء موافقاً للقانون، سواءً كان يقضي بمسؤولية الموظّف وإدائته عن الفعل المنسوب إليه أو بعدم مسؤوليته وبراءته^(٥)، كما أنّ للمحكمة أن تصادق على الحكم الصادر بمسؤولية الموظّف مع تخفيف العقوبة. وقد تصادق المحكمة على الحكم الصادر بمسؤولية الموظّف، غير أنّها تعيد أوراق الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين بغية تشديد العقوبة، على أن يكون ذلك لمرة واحدة^(٦). بالإضافة إلى ذلك، لها إعادة أوراق الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين لإعادة النظر في براءة الموظّف من الأفعال المنسوبة إليه، بغية معاقبته، على أن يحدث ذلك لمرة واحدة فقط^(٧).

كما تقوم المحكمة الإدارية العليا بنقض الحكم المميّز، فيما لو رأت أنّ الحكم المميّز قد صدر على خلاف أحكام القانون. كأن يكون الموظّف بريئاً وأدانه الحكم المميّز أو مسؤولاً وبترأه^(٨)، كما أن للمحكمة نقض الحكم، وإعادة أوراق الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين، لإجراء المحاكمة كلاً أو جزءاً، أو إجراء التحقيق مجدداً^(٩).

ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، حكمها الذي ذهبت فيه إلى أنّ: " تشكيل لجنة

(١) يُنظر: المادة (١٥/سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) يُنظر: المادة (٢٥٨/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٣) يُنظر: المادة (٢٥٢/د) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٤) يُنظر: المادة (٢٥٨/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٥) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (٨٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٨) في ٩/٤/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٥٩.

(٦) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (٨٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) الصادر في ٤/٥/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٦٠.

(٧) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (١٦٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) في ٢٤/٦/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٧٣ - ٣٧٨.

(٨) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (١٠١/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) في ١٣/٥/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٦٨. وأيضاً: قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم (٦٠/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) في ٣٠/٣/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٥٦ - ٣٥٧.

(٩) يُنظر: المادة (٢٥٩/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

التحقيق مخالفاً للقانون كونها مشكّلة بالأمر الإداري المرقّم (٦٤٩٣) في ٢١/٧/٢٠١٠ من أربعة أعضاء، وحيث أنّ الشكلية من النظام العام ولا يجوز مخالفتها بأيّ حال من الأحوال...." (١).

وعلى المحكمة أن تبدّل الوصف القانوني للفعل المرتكب من قبل الموظّف بوصف آخر يتفق مع طبيعته، ويترتب على ذلك أمّا المصادقة على العقوبة الانضباطية أو تخفيفها (٢). فضلاً عن أنّ للمحكمة الإدارية العليا السلطة في التدخل تمييزاً في حالة ما إذا ردّت الطعن شكلاً، فلها أن تطلب إرسال الدعوى وتدقيق ما صدر فيها من أحكام وتدابير وأوامر، أمّا من تلقاء ذاتها، أو بناءً على طلب الادعاء العام، أو أيّ من ذوي العلاقة، ولا يمكن للمحكمة إعادة أوراق الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين لإدانة الموظّف أو تشديد عقوبته، إلّا إذا طلبت الدعوى خلال (٣٠) يوماً من تاريخ صدور حكمها برّد الطعن (٣).

ويُلاحظ أنّ المحكمة الإدارية العليا إذا نقضت الحكم لصدوره من محكمة غير مختصة، عليها إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة، وإخطار محكمة قضاء الموظفين بذلك (٤). وإنّ المحكمة الإدارية العليا ملزمة بتسبب قراراتها تجاه الطعون التمييزية (٥)، كما تكون قراراتها الصادرة تجاه الطعون بائنة وملزمة.

خلاصة القول، أنّ المحكمة الإدارية العليا تتمثّل أعلى سلطة قضائية في مجال القضاء الإداري العراقي، فتمارس دورها في الرقابة والتدقيق على الأحكام الصادرة من محكمة قضاء الموظفين، وتمتلك سلطات محكمة التمييز الاتحادية، غير أنّ دورها قد لا يقتصر على رقابة وتدقيق مشروعية الأحكام فقط، بل يتعدّاه إلى أبعد من ذلك، فهي تمارس في بعض الحالات سلطات محكمة الموضوع.

(١) يُنظر: حكم الهيئة العامة المرقّم (٤٤٥/انضباط/تمييز/٢٠١٢) في ١٢/١٢/٢٠١٢، غير منشور.

(٢) يُنظر: المادة (٢٦٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدّل.

(٣) يُنظر: المادة (٢٦٤/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدّل.

(٤) يُنظر: المادة (٢٦١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدّل.

(٥) يُنظر: المادة (٢٥٩/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدّل.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية

في التشريع اللبناني

من المعلوم، أنّ الإدارة وهي تقوم بواجباتها في إشباع الحاجات العامة من خلال مسؤوليتها في تنظيم المرافق العامة وتسييرها، فهي تتصرّف بموجب السلطة الممنوحة لها من قبل المشرّع، إذ تتخذ جميع القرارات والإجراءات بما يقتضيه ذلك الواجب المناط بها، وفي إطار المشروعية، إذ تخضع الإدارة في قراراتها وإجراءاتها إلى رقابة القضاء، لضمان مشروعية هذه القرارات والإجراءات، والابتعاد عن التعسف في استعمال تلك السلطة^(١). تمتدّ يدّ الرقابة القضائية لتطال العديد من المسائل المنصّبة على مراعاة الإدارة لشروط صحة القرار الإداري في إنهاء الخدمة، والتي تُمثّل مجموعة العناصر التي يحتويها القرار الإداري، ومن أهمّها مراعاة الاختصاص من قبل الإدارة التي قامت بإنهاء الخدمة بحق الموظّف الذي فقد أحد شروط التعيين، والبحث في السبب الدافع وراء قرار إنهاء الخدمة، فضلاً عن بيان شرطي صحّة المحل والغاية. لذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين؛ وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: المهام القضائية لمجلس شورى الدولة اللبناني.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة.

المطلب الأول

المهام القضائية لمجلس شورى الدولة اللبناني

يُمارس مجلس شورى الدولة اللبناني اختصاص الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة، إذ حدّدت أحكام المادة (٦٤) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة (١٩٧٥) الضمانات القضائية للموظّف العام^(٢). فالمحاكم الإدارية المنصوص عليها في القانون المرقّم (٢٢٧) لسنة ٢٠٠٠^(٣)، لم تنشأ بعد، وذلك بسبب عدم صدور القرار اللازم لإنشائها. لذلك لا تزال الأحكام

(١) خضير عباس حمزة الكاظمي، أسباب الإقصاء الوظيفي في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مجلة المحقّق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣)، بغداد، ٢٠١٨، ص ٢٥.

(٢) يُنظر: المادة (٦٤) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، والمعدّلة بموجب القانونين المرقمين (٢٢٧) في ٢٠٠٠/٥/٣١، و(٤٢٨) في ٢٠٠٢/٦/٦، وكذلك يُنظر: تنظيم القضاء الإداري في لبنان، سلسلة اعرف قوانينك، منشورات زين الحقوقية، ط ١، ٢٠١٨، ص ٣٠.

(٣) يُنظر: المادة (٦١) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ - المعدّلة بموجب القانون رقم (٢٢٧) في ٢٠٠٠/٥/٣١، التي نصت على أنه: "المحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية. مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستثنائي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، والمرجع الاستثنائي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عيّن لها القانون محكمة خاصة، ومحكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا.

السابقة لهذا التعديل سارية المفعول، سواءً أكان لناحية المواضيع الداخلة ضمن اختصاص مجلس شوري، أو لناحية نظره في الدرجة الأولى والأخيرة في المسائل المعدّدة في المواد (٦٠) وما يليها. لذلك، لا يزال مجلس شوري الدولة - حتى وقت إعداد هذا البحث - محكمة القانون العام، أي المحكمة العادية للمنازعات الإدارية، أي أنّ المجلس ما يزال صالحاً للنظر بالدرجة الأولى والأخيرة بكافة المنازعات والقضايا الإدارية، باستثناء المسائل التي عيّن القانون صراحةً محاكم خاصة للنظر فيها بالدرجة الأولى، ويكون المجلس في هذه الحالة صالحاً للنظر في هذه النزاعات استثناءً أو تمييزاً. بناءً عليه، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفقاً للتفصيل الآتي:

الفرع الأول: صلاحيات مجلس شوري الدولة بوصفه محكمة عادية.

الفرع الثاني: صلاحيات مجلس شوري الدولة بوصفه مرجعاً استثنائياً أو تمييزياً.

الفرع الأول

صلاحيات مجلس شوري الدولة بوصفه محكمة عادية

لقد تمّ تفعيل دور مجلس شوري الدولة، وإن كان هذا النظام الجديد لم يسلم بدوره من التعديلات العديدة، وكان آخرها سنة ٢٠٠٠^(١)، والمتعلّق بتعديل بعض مواد مجلس شوري الدولة^(٢)، والتجديد الأساسي هو توسيع نظام العجلة الإدارية، وإعادة تأسيس المحكمة الإدارية، واعتبرها المحاكم العادية للقضايا الإدارية.

لكنّ بالرغم من مرور أكثر من (١٩) سنة على هذه التعديلات، إلّا أنّ بعضاً من مواد هذا القانون لم تدخل حيّز النفاذ (المتصلة بعمل المحاكم الإدارية)، بسبب عدم تأسيس هذه المحاكم حتى تاريخه، لأنّ وزراء العدل المتعاقبون لم يعمدوا إلى ذلك. إذ تركت المادة (٣٤) الجديدة من نظام مجلس شوري الدولة لوزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شوري الدولة أن يحدّد تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الأولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كلّ غرفة^(٣).

يُنظر مجلس شوري الدولة بحسب المادة (٦١) وما يليها من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥^(٤)، بالدرجة الأولى والأخيرة بقضايا معيّنة، كالآتي:

(١) تاريخ التعديلات على التوالي، كالآتي: التعديل الأول ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠، والتعديل الثاني ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠، والتعديل الثالث ٢٤ حزيران/يونيو ١٩٨٣، والتعديل الرابع ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٣، والتعديل الخامس ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩١، والتعديل السادس ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، والتعديل السابع ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، والتعديل الثامن ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٠، والتعديل التاسع ٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٢. نقلاً عن: عصام نعمة إسماعيل، المنازعات الدستورية والإرادية وفق الاجتهاد اللبناني، مرجع سابق، ص ٧٤-٧٦.

(٢) يراجع: الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد (٢٤)، ٢ حزيران/يونيو ٢٠٠٠، ص ١٧٤١.

(٣) نزيه كباره، مبادئ القانون الإداري، مطابع المكمل، طرابلس، لبنان، ٢٠٠١، ص ٨٦.

(٤) يُنظر: المادة (٦١) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، المعدّلة بموجب القانون رقم (٢٢٧) في ٣١/٥/٢٠٠٠، التي نصت على أنه: "تنظر المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى على الأخص: ١- طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي. ٢- في

- ١- في طلبات التعويض عن الأضرار، التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة.
- ٢- الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.
- ٣- في القضايا الإدارية المتعلقة بعمود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجزتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.
- ٤- في قضايا الموظفين المعيّنين بمراسيم.
- ٥- المراجعات بشأن القرارات الإدارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إدارية واحدة.
- ٦- في القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأً كان سبباً للحكم عليها.
- ٧- في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة التي لم يلحظ القانون لجان للاعتراض عليها.
- ٨- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للمراسيم التنفيذية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء^(١).
- ٩- طلبات التفسير أو تقدير صحّة الأعمال الإدارية التي هي من صلاحية مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة. وعلى المحاكم العدلية أن ترجى البتّ في الدعاوى التي تُعرض عليها إذا استلزم حلّ هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحياتها.
- ١٠- النزاعات المتعلقة بقانونية انتخاب المجالس الإدارية كالمبلديات والهيئات الاختيارية.
- ١١- القضايا العاجلة المنصوص عليها في المادة (٦٦) منه، حيث يعرض الفريق الأكثر عجلةً المسألة على مجلس شورى الدولة، فيعطي المجلس رأياً ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطى الرأي من أجلها.
- ١٢- قضايا التلازم.

واستناداً إلى أحكام المادة (١٠٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي

رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، على المجلس أن يبطل القرارات الإدارية المشوبة بأحد العيوب الآتية^(٢):

- ١- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.
- ٢- إذا اتخذت خلافاً للقانون، أو الأنظمة، أو خلافاً للقضية المحكّمة.
- ٣- إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خوّل القانون السلطة المختصة حق اتخاذها.
- ٤- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة.

=القضايا الإدارية المتعلقة بعمود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجزتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة. ٣- في قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي. ٤- في القضايا المتعلقة بأشغال الأملاك العامة. ٥- في القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين في حال ارتكابهم خطأً كان سبباً للحكم عليها. ٦- في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافاً لأي نصّ آخر عام أو خاص. ٧- تخرج عن اختصاص القضاء الإداري طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المركبات وتنظر فيها المحاكم العدلية".

(١) لا يُقبل الطعن بالقرار الإداري لتجاوز حدّ السلطة إلا إذا توقّرت فيه الشروط المطلوبة، أي أن يكون القرار صريحاً أو ضمناً نافذاً وضاراً. ينظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٤٩٥) في ١/٦/٢٠٠٦، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٢٢)، بيروت، ٢٠١١، ص ٩٦٣-٩٦٤.

(٢) صائب محمد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، دراسة مقارنة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٩٧.

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استثنائياً أو تمييزياً

علاوةً على كون مجلس شورى الدولة المحكمة العادية للنظر في المنازعات الإدارية، كما بيّنا آنفاً، فهو يقوم بصلاحيات توصف بـ "الصلاحيات القضائية غير المباشرة"؛ وذلك حينما يضطلع بدوره كمرجع استثنائي أو تمييزي للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، أو الهيئات الإدارية ذات صفة قضائية، بصفته المحكمة الإدارية العليا^(١).

فقد أوجد القانون مجموعة من المحاكم المتخصصة التي يمكن إعطاؤها الصفة الإدارية، وتكون قراراتها قابلة للاستئناف أو التمييز أمام مجلس شورى الدولة اللبناني، فديوان المحاسبة مثلاً هو محكمة إدارية خاصة، مهمتها السهر على كيفية إنفاق الأموال العامة، وذلك عن طريق إجراء الرقابة على الحسابات العامة، وعلى الموظفين الذين يديرونها.

كما أنّ هيئة التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب، والمجالس التأديبية الخاصة بالموظفين أو بالعسكريين، تؤلّف محاكم إدارية تختصّ في موضوع الرقابة، وتأديب الموظفين أو العسكريين.

ومن خصائص هذه المحاكم الإدارية أنّها لا تتألّف من قضاة، وإتّما من إداريين أو عسكريين، دخولهم القانون اتخاذ قرارات تأديبية بحق الموظفين، أو إنهاء خدمتهم.

أمّا الهيئة الإدارية ذات الصفة القضائية، فهي هيئة تكون عادةً برئاسة قاضٍ، وتطبّق أصول محاكمة قضائية— مثل احترام حق الدفاع، ومهل المراجعة، والتبليغ.... إلخ— وتصدر أحكاماً تكون قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة، وهي متخصصة بمنازعات معيّنة وفق الموضوع، أو حتّى وفق الامتداد الجغرافي، ومن أهمّها لجان الاعتراضات على الضرائب والرسوم التي تتخصّص في الموضوع والمكان، مثلاً لجنة الاعتراضات على ضريبة الدخل في محافظة البقاع— ولجان القيد في القوائم الانتخابية، ولجان القيد في الانتخابات، واللجان الجمركية، واللجان الاستهلاكية^(٢).

إنّ جميع هذه المحاكم الإدارية والهيئات ذات الصفة القضائية هي ذات صلاحية محدّدة في قوانين إنشائها، وينظّمها بحيث يبقى مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر في كل ما لا يدخل ضمن صلاحياتها وفي المنازعات الإدارية التي لم يُحدّد لها القانون محكمة خاصة للنظر فيها في الدرجة الأولى.

(١) يُنظر: الفصل الثالث من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.

(٢) يُنظر: ميريّه عفيف، القضاء الإداري وأصول المحاكمات الإدارية، الدورة (٢٣) في الدرجة العليا من فرع الإعداد لوظائف الفئة الثالثة الإدارية، قسم الإدارة العامة والقانون، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٣.

أولاً: صلاحيات مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استثنائياً:

بالإضافة إلى كون مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستثنائي لجميع الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، فقد نصّت المادة (١١٤) من المرسوم الاشتراعي المنظم للمجلس على أن: " يخضع استئناف الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية للقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة بالهيئات المذكورة وتكون مهلة الاستئناف شهرين من تاريخ التبليغ عند عدم وجود نصّ مخالف".

يتضح لنا من هذا النصّ، أنّ مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستثنائي للأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية، مثل القرارات الصادرة عن لجان الاعتراض على ضريبة الدخل التي تتشكّل كل منها برئاسة قاضٍ، التي يقدّم الاستئناف ضدها مباشرةً إلى مجلس شورى الدولة^(١).

وقد نصّت المادة (١١٥) من المرسوم الاشتراعي الخاص بالمجلس المعدّلة بالقانون المرقّم (٢٢٧) لسنة ٢٠٠٠، على أن: " ينقل الاستئناف الدعوى لدى مجلس شورى الدولة، فيعيد المجلس درسها ويبتّ فيها مجدداً".

وعندما ينظر مجلس شورى الدولة بدعوى كمرجع استثنائي؛ يصبح أيضاً صالحاً للنظر بدعوى مقدّمة بدايةً ومتضمنة طلبات مرتبطة بالدعوى الاستئنافية، ويصبح المجلس صالحاً أيضاً بدايةً عندما تكون الدعوى مقدّمة لدى المحكمة الإدارية تتضمن طلبات متلازمة مع دعوى مقدّمة سابقاً أمامه.

كما نصّت المادة (١١٦) من المرسوم الاشتراعي بأنّ الاستئناف المقدم ضمن المهلة القانونية لا يوقف تنفيذ الحكم المستأنف، ما لم يقرر مجلس شورى الدولة خلاف ذلك.

خلاصة القول، فقد أكّدت المواد (١١٤) و(١١٥) و(١١٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقّم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، أصول المحاكمات في القضايا التي تُنظر فيها استئنافاً كالاتي:

- ١- ينظر مجلس شورى الدولة في الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى عن المحاكم الإدارية، وعن الهيئة الإدارية ذات الصلة القضائية، وفقاً للقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الناظمة لها^(٢).
- ٢- مهلة المراجعة شهران من تاريخ تبليغ الحكم الابتدائي، إلّا إذا نصّ القانون صراحةً على مهلة أخرى.
- ٣- لا يوقف الاستئناف تنفيذ الحكم المستأنف، ما لم يقرّر مجلس شورى الدولة خلاف ذلك^(٣).

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم (٢٢٧) لسنة ٢٠٠٠، دراسة مقارنة لمبدأ المشروعية، الرقابة على أعمال الإدارة وتنظيم القضاء الإداري، نطاق اختصاص القضاء الإداري اللبناني، تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، دعوى الإبطال، دعوى القضاء الشامل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٣٢.

(٢) يُنظر: المادة (١١٤) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.

(٣) يُنظر: المادة (١١٦) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.

٤ - ينقل الاستئناف الدعوى أمام مجلس شورى الدولة الذي يعيد نشرها والحكم نهائياً فيها^(١).

ثانياً: صلاحيات مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً للطعن تمييزاً:

لقد نظّمت المواد من (١١٧) حتى (١٢١) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، الأصول في هذه الحالة، كالاتي:

١ - ينظر مجلس شورى الدولة في المنازعات التي تفصل فيها بالدرجة الأخيرة المحاكم أو الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية ولو لم ينص القانون على ذلك. إذ تُعتبر مراجعة التمييز كمراجعة الإبطال من الانتظام العام، ولا يمكن بالتالي استبعادها، إلاّ بنصّ قانوني صريح، فمثلاً أنّ أحكام المادة (١٣) من القانون المرقّم (٥٦/٥٤) المتعلّق بإنشاء الهيئة العليا للتأديب التي كانت منعت صراحةً تمييز قراراتها.

٢ - مهلة التمييز شهران من تاريخ تبليغ الحكم، ولا يُسمع إلاّ إذا تقدّم به أحد الخصوم وبني على أحد الأسباب المبيّنة في الفقرة (١) و(٢) و(٣) من المادة (١٠٨)^(٢).

٣ - أسباب التمييز التي يمكن الإدلاء بها تنحصر بالأسباب القانونية الثلاثة المذكورة في المادة (١٠٨) من النظام، أي صدور القرار عن سلطة غير صالحة، أو اتخاذه خلافاً للمعاملات الجهورية، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو القضية المحكّمة^(٣).

٤ - عندما ينظر مجلس شورى الدولة في الأحكام الصادرة عن هذه الهيئات كمحكمة تمييز، فإنّ الدعوى لا تنتقل لدى مجلس شورى الدولة، وإمّا ينحصر حق المجلس في التثبت بأنّ قاضي الأساس قد استخلص من الوقائع نتائجها القانونية^(٤).

أي أنّ اختصاص مجلس شورى الدولة بصفته كمحكمة تمييز ينحصر في النواحي القانونية دون أن يتعرض للوقائع. ومن أمثلة الدعاوى التي ينظر فيها مجلس شورى الدولة بصفته كمحكمة تمييز أو نقض، قرارات ديوان المحاسبة القضائية الصادرة بالصورة النهائية^(٥). وكذلك القرارات التأديبية الصادرة عن هيئة التفيتش

(١) يُنظر: المادة (١١٥) الفقرة (١) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، والمعدّلة بموجب القانون رقم (٢٢٧) في ٣١/٥/٢٠٠٠.

(٢) يُنظر: المادة (١١٩) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.

(٣) يُنظر: المادة (١٠٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، التي نصت على أنه: "على مجلس شورى الدولة أن يطل الأعمال الإدارية المشوبة ببيع من العيوب المذكورة أدناه: ١. إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة. ٢. إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجهورية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة. ٣. إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة. ٤. إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها حوّل القانون السلطة المختصة حق اتخاذها".

(٤) يُنظر: المادة (١١٨) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، التي نصت على أنه: "لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس شورى الدولة، وإمّا ينحصر حق المجلس في التثبت بأنّ قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونية".

(٥) يُنظر: المادتان (٧٨) و(٧٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (٨٣) لسنة ١٩٨٣ المتّظّم لديوان المحاسبة.

المركزي^(١).

٥- إذا نقض مجلس شورى الدولة الحكم المطعون فيه، يعيد الملف التي أصدرته، وعليها أن تصدره ثانيةً على ضوء قرار المجلس.

وتتعلق الفقرات السابقة بعيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القانون أو الأنظمة أو القضية المحكمة. وبطبيعة الحال فإنه عند نقض الحكم المطعون فيه من قبل مجلس شورى الدولة، فإنه يتحتم على المحكمة التي أصدرته أن تدعن لقرار المجلس^(٢).

وأخيراً، لا بدّ من الإشارة إلى الدور القضائي الذي يضطلع به قضاة مجلس شورى الدولة من خلال مساهمتهم في محكمة حلّ الخلافات التي ليست من هيئة من هيئات المجلس، بل إنّما تكون رئاستها دورية بين رئيس مجلس شورى الدولة، والرئيس الأول لمحكمة التمييز في كل سنة قضائية. وكذلك بالنسبة لمفوض الحكومة لديها، كما يكون كلّ من نائب رئيس مجلس شورى الدولة ومستشار في المجلس عضوين أصليين فيها، إضافةً إلى مستشارٍ من المجلس كعضو إضافي.

تفصل محكمة حلّ النزاعات في الخلافات على الصلاحية السلبية، وفي تناقض حكّمين ينتج عنه تخلف إحقاق الحق، والتناقض الناتج عن تباين الاجتهاد بين المحاكم الإدارية والمحاكم العدلية. ممّا يبيّن أهمية مساهمة القضاة الإداريين في توحيد الاجتهاد بشأن الصلاحية العائدة لكلّ من المحاكم العدلية والإدارية^(٣).

خلاصة القول، تدعيماً ل ضمانات مراعاة الأصول القانونية في إطار نظام المحاكم الإدارية، وتعزيزاً لسيادة القانون، ينبغي على السلطات اللبنانية بالعمل بشكلٍ طارئٍ على إنشاء المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى. فمن شأن ذلك أن يعزز من قدرة النظام على مراجعة الأعمال الإدارية من جهة كما يسمح لمجلس شورى الدولة بشغل دوره كمرجع استثنائي وهو الدور الذي صمّم لأجله، لا سيما في القضايا الهامة التي من شأنها أن تؤثر على حقوق الإنسان أو مصالح الأفراد.

المطلب الثاني

نطاق الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة

إنّ القانون اللبناني يميّز بين نوعين من القرارات التأديبية: قرارات تأديبية "إنهاء الخدمة" إدارية تصدر عن السلطة الرئاسية وتقبل الطعن بالإبطال لتجاوز حدّ السلطة^(٤)، وقرارات تأديبية "إنهاء الخدمة" قضائية تصدر عن الهيئات التأديبية ذات الصفة القضائية، كهيئة التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب، وتقبل الطعن تمييزاً أمام

(١) يُنظر: المادة (١٩) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ الخاص بالتفتيش المركزي.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم (٢٢٧) لسنة ٢٠٠٠، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٣) مويره عفيف، القضاء الإداري وأصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٣.

(٤) ينظر: المادة (١١٢) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.

مجلس شورى الدولة^(١). لذلك، سنتناول في هذا المطلب ضمانات الموظف العام في لبنان بعد صدور قرار إنهاء الخدمة، والمتمثلة بإجراءات الطعن بقرار فرض هذه العقوبة، التي تصدر إما من السلطات الرئاسية، وإما من هيئة التفتيش المركزي، أو من الهيئة العليا للتأديب، وذلك ضمن الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الطعن في قرارات السلطات الرئاسية.

الفرع الثاني: الطعن في قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية.

الفرع الأول

الطعن في قرارات السلطات الرئاسية

أجاز المشرع اللبناني للموظف الطعن بقرارات فرض العقوبة، باعتبار أنّ القرارات التأديبية هي قرارات إدارية، وبالتالي فهي تخضع لأصول مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة أمام مجلس شورى الدولة، وليس لمراجعة النقض.

لقد أوضحت المادة (٥٦) من نظام الموظفين العموميين في لبنان الجهات الإدارية التسلسلية التي يحق لها إصدار قرارات إنهاء الخدمة. وبما أنّ فرض مثل هذه القرارات يُعدّ من القرارات الإدارية، فإنّها تخضع لمراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة أمام مجلس شورى الدولة^(٢)، إذ إنّ بعد أن يتمّ تبليغ الموظف بقرار إنهاء الخدمة الصادر بحقه من قبل المرجع الإداري التسلسلي المختصّ، يكون له حق الطعن بقرار فرض العقوبة عليه لدى مجلس شورى الدولة خلال مهلة ثلاثين يوماً، تبدأ من اليوم التالي لتبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة عليه^(٣)، ذلك أنّ اجتهاد هذا المجلس مستقر على اعتبار أنّ مهلة الطعن بالقرار التأديبي لا تبدأ إلاّ من تاريخ تبليغ هذا القرار، ويجب أن يتمّ هذا التبليغ وفقاً للأصول المتبعة في التبليغات الإدارية، بحيث يكون كاملاً، كي يتمكن

(١) يُنظر: المادة (١١٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.

(٢) تجدر الإشارة إلى أنّ مجلس شورى الدولة قضى بإبطال قرار انتداب الموظف المستدعي الصادر عن وزير الأشغال العامة والنقل، لتجاوزه حدّ السلطة، ولاخذه لغاية غير الغاية التي من أجلها حوّل القانون السلطة المختصة حقّ اتخاذها. وإنّ القرار المطعون فيه غير قانوني ومخالف لأحكام المادة (١٦) من المرسوم رقم (٥٩/٢٨٩٤)، لذلك اقتضى إبطاله. يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٤٦) في ٢٠٢٠/١/٩، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=132059&type=list>

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٨/١٩.

(٣) قضى مجلس شورى الدولة بأنّ المراجعة موجهة ضدّ البند (١) من القرار المطعون فيه، والمتضمن حسم راتب المستدعي خمسة أيام تأديبياً، واعتبر أنّ التوصية الواردة في البندين (٢) و(٣) من القرار لا تتضمن مواصفات القرار الإداري النافذ والضار القابل للطعن أمام المجلس. وإنّ المراجعة الحالية المقدّمة أمام مجلس شورى الدولة هي مراجعة نقض، وبالتالي فإنّ مهلة الطعن المحددة قانوناً بثلاثين يوماً لا تنقطع بفعل المراجعة الإدارية، كما هي الحال بالنسبة إلى مراجعات الإبطال العادية، وتكون بالتالي المراجعة مردودة شكلاً لورودها خارج المهلة القانونية. يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٩٣) في ٢٠٢٠/١/٢١، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/ViewRulePage.aspx?ID=132074&selection>

تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٠/٨/٢٠.

صاحب العلاقة من الرجوع إليه والتمعن بمضمونه، للوقوف على ما يلحق به من ضرر، واتخاذ موقف بشأنه^(١).
أما بالنسبة إلى المهلة القانونية، يمكن أن تنقطع وتبدأ من تاريخ آخر غير تاريخ تبليغ الموظف بقرار
فرض العقوبة عليه، وذلك استناداً لنصّ المادة (٧١) من نظام مجلس شورى الدولة في لبنان^(٢).
وتعتبر مهلة الثلاثين يوماً من الانتظام العام؛ فهي لا يمكن تجاوزها، ويمكن للمجلس أن يثير شرط المدة
من تلقاء نفسه^(٣)، إذا لم تتعرض له الإدارة أثناء الطعن^(٤).
ونلاحظ، أنّ هذه المدة هي المدة نفسها التي حددها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة
والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ للطعن بقرار إنهاء خدمة الموظف لدى محكمة قضاء الموظفين،
بعد أن يتم التظلم منه تظلماً إدارياً وجوبياً لدى الجهة الإدارية التي أصدرته.
غير أنّ التشريع اللبناني لم ينص على وجوب التظلم الإداري، أو التسلسلي الوجوبي، وإنما أجاز القانون
اللبناني للموظف المعاقب التقدم بمراجعة إدارية لدى الجهة الإدارية المصدرة لقرار إنهاء الخدمة بشكل جوازي أو
اختياري، بحيث تقبل الدعوى لدى مجلس شورى الدولة، وإن لم يتم التظلم لدى الإدارة، وذلك نتيجةً لتطبيق
القواعد والمبادئ العامة التي يجمع عليها الفقه والاجتهاد الإداري في لبنان.
ويشترط المشرع اللبناني ضرورة توافر مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في تقديم طلب الإلغاء لتجاوز
حدّ السلطة^(٥).

وللإدارة أن تسحب قرار إنهاء الخدمة وفق الشروط التي تحكم سحب القرار الإداري بصورة عامة^(٦)،
وهو في هذه الحالة تظلم جوازي، وما هو إلا التماس، أو طلب استرحامي يطلب فيه المتلمس رفع أو تعديل
الأثر المترتب بحقه الناتج من قرار الإدارة، دون الادعاء بمخالفة القرار لأحكام القانون^(٧).
على أنّه، ومن خلال الطلب الاسترحامي، يمكن أن تغيّر الإدارة قرارها أو تسحبه؛ لأنّه الأقرب
لظروف العمل المحيطة بالموظف، إذ يمكن أن تقدّر بأنّ المخالفة ليست عمدية، أو يمكن أن تستخلص حسن
النية في بعض التصرفات التي تؤدّي إلى المخالفات البسيطة في بعض الأحيان.

-
- (١) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٣٣) في ١٦/١٢/٢٠٠٢، صفاء زيدان/بلدية كفر سلوان، مجلة القضاء الإداري اللبناني،
العدد (١٩)، المجلد (١)، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢٨٩.
(٢) ينظر: المادة (١١٢) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥.
(٣) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٤) في ٢٤/١٠/٢٠٠٢، يونس/الدولة، مجلة القضاء الإداري، العدد (١٩)، بيروت، ٢٠٠٧،
ص ١١٧.
(٤) حسين عثمان محمد عثمان، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري، تنازع الاختصاص، دار الجامعة الجديدة،
الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٤٧٥.
(٥) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦٩٦) في ١/٧/١٩٩٨، قطار/الدولة، مجلة القضاء الإداري، العدد (١٣)، المجلد (٢)،
بيروت، ١٩٩٩، ص ٦١٢.
(٦) د. يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٤٨٠.
(٧) عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، دراسة قانونية مقارنة، فرنسا- مصر- الأردن- العراق، ط ١، المركز
العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٦٠.

ويراقب مجلس شورى الدولة في لبنان قرارات الإدارة والعيوب التي تشوبها، ومدى انطباقها على مبدأ المشروعية، كذلك يدقق فيما يتعلّق باختصاص الجهة مصدرّة القرار، وصحّة الإجراءات المتخذة بفرض العقوبة. ومن الأمور المهمّة التي يراقبها المجلس أيضاً، قرار فرض العقوبة "إنهاء الخدمة" على الموظّف بعد اقتراح خطّي من الرئيس المباشر للموظّف بفرض العقوبة^(١). وكذلك يراقب المجلس القرار من ناحية التعليل الذي يجب أن يكون حتماً لمقتضيات المصلحة العامة. ويدقق القاضي الإداري قرار إنهاء الخدمة من حيث عدم مخالفته للقانون، فهو يراقب مدى صحّة الوقائع المنسوبة إلى الموظّف، وصحّة تكييفها القانوني. وهذا بمعنى: هل المخالفة موجودة بالفعل أم لا؟. وهل هذه الوقائع التي ارتكبتها الموظّف تشكّل مخالفات قانونية يستحق عليها الموظّف العقوبة؟.

هذا لا يعني أنّ القاضي الإداري يفحص التشريعية دون الملاءمة، فيمكن أن تكون ثمة قرارات مشروعة ومطابقة للقانون، ولكنها غير ملائمة، كما يمكن أن تكون هناك قرارات غير مشروعة، ولكنها قد تكون ملائمة، الأمر الذي يستلزم أن تكون ملائمة للقرار الإداري بفرض عقوبة إنهاء الخدمة بحق الموظّف المخالف شرط لمشروعية القرار. بمعنى تصبح الملاءمة إحدى عناصر مشروعية القرار الإداري^(٢). إنّ العيوب التي يمكن أن تشوب القرار الإداري وتستوجب إلغائه هي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص:

يُعدّ عيب عدم الاختصاص العيب الأول في أوجه إلغاء القرار، ويتحقّق عدم الاختصاص عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها دون أن يكون لها الصفة لإصداره. فالاختصاص هو: "التفويض الذي يمنحه القانون لجهة معيّنة يتيح لها إصدار القرار الإداري"^(٣)، أو هو: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معيّن، لأنّ المشرّع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظّمة للاختصاص"^(٤)، أو هو: "القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معيّن، وذلك سواء كان مصدر ذلك الدستور أو القانون أو اللائحة"^(٥).

وعيب عدم الاختصاص من العيوب المتعلقة بالنظام العام. ويترتب على ذلك عدم جواز الاتفاق على تعديله ولا يجوز تصحيحه. أي بمعنى، لا يجوز معالجته بالمصادقة عليه من الجهة المختصة. كما أنّ الدفع بعيب عدم الاختصاص من الدفوع التي يجوز إبدائها في أي مرحلة من مراحل الدعوى، كما أنّه يمكن للمحكمة أن

(١) يُنظر: المادة (٥٦) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

(٢) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، العدد (١)، السنة (٣٨)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، ١/٦/١٩٩٦، ص ٢٦.

(٣) عبد المحسن السالم، العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، مقارنةً بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريع العراقي والمصري، مطبعة عصام، بغداد، ط ١، ١٩٨٦، ص ٤٧.

(٤) محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٤.

(٥) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤.

تقضي به من تلقاء نفسها حتى وإن لم يتمسك به أحد الخصوم^(١).

ويفرق الفقه والقضاء بين نوعين من عدم الاختصاص، الأول هو عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام، والثاني هو عدم الاختصاص البسيط الذي يجعل القرار معيباً وقابلًا للإلغاء عند الطعن فيه أمام القضاء الإداري^(٢).

ثانياً: عيب مخالفة الشكل:

هذا العيب يتمثل في مخالفة الإدارة للشكل الذي يجب أن يسبق إصدار القرار الإداري إذا ما تطلب القانون ذلك، إذ أنّ عدم إسباغ هذا الشكل على القرار، سواءً كان ذلك ناتجاً عن قصد أو إهمال، فإنّ الجزاء الذي يترتب عليه هو البطلان.

غير أنّ مخالفة الشكل لا يكون جزاؤها البطلان في كل الأحيان، إلّا إذا كانت هذه المخالفة للشكل جوهرية، وتخلّ بالضمانات التي قررها القانون للموظف عند مساءلته انضباطياً، فإذا كان التحقيق يتطلب القانون إجراؤه قبل إيقاع العقوبة على الموظف، فإنّ عدم حضور الموظف للإدلاء بأقواله أمام لجنة التحقيق دون سبب الموظف لا يترتب البطلان لعدم مراعاة الشكل؛ لأنّ ذلك ليس مرده الإدارة وتقصدها في عدم منح الموظف الفرصة للدفاع عن نفسه، وإتّما ذلك راجع إلى صاحب الشأن^(٣).

وقد أكّد مجلس شورى الدولة، على الآتي: "إنّ إغفال القرار الصادر عن مجلس الشورى الإشارة إلى الواقعة المتعلقة بصدور قانون نافذ يُعتبر إغفالاً لصيغة جوهرية، ويحتّم الرجوع عن القرار المستدعى ضده. كما أنّ إغفال البتّ في الواقعة المتعلقة بصدور أحد القوانين يؤلّف خطأً مادياً مؤثراً في القرار مما يؤدّي إلى الرجوع عنه"^(٤).

كما أنّه أكّد في قرار آخر له: "إنّ إهمال القرار المطعون فيه بحث الضرر الذي كان أساس الدفاع في المراجعة الأساسية يشكّل مخالفة جوهرية، وسبباً من أسباب إعادة المحاكمة، وتعويض الصرف المتوجّب لموظفٍ في مصلحة مستقلة، في حالة التجديد الضمني لعقد موقع لمدة سنة..."^(٥).

وقد أشار في قرار آخر له إلى أنّه: "ردّ مجلس شورى الدولة طلب إعادة المحاكمة لعدم ثبوت مخالفة الأصول الجوهرية في التحقيق، والحكم لجهة البتّ بموضوع الاختصاص، ومسألة طلب المستخدم إعادته إلى العمل، وأنّ المستدعية طالبة الإعادة لم تحدّد في مراجعتها الأصول الجوهرية التي خالفها القرار المطلوب الإعادة

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٣٦.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٥٧٣.

(٣) د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

(٤) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٤٢) في ١٩٧٢/٢/٤، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٣)، بيروت، ١٩٧٢، ص ٢٦٠-٢٦٢.

(٥) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٩٢٥) في ١٩٦٨/٧/١٠، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (١٢)، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٦٤-١٦٥.

ضدّه، بل حدّدت أسباباً لا علاقة لها بالأصول الجوهرية في التحقيق والحكم، ويمكن أن تكون أسباباً لمراجعة إبطال، وليست لمراجعة إعادة المحاكمة التي لها طبيعة خاصة محدّدة بموجب المادة (٩٨) من نظام مجلس شورى الدولة^(١).

ثالثاً: عيب المحل "مخالفة القانون":

هذا العيب بمفهومه الواسع يستغرق كافة أوجه الإلغاء أو العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة لكون مخالفة الاختصاص المحدّد بالقانون، أو مخالفة الإجراءات الشكلية المقرّرة، أو إساءة استعمال السلطة تُعدّ في جميع الأحوال مخالفة للقانون، إلّا أنّ الفقه والقضاء الإداريين درجا على استخدام مصطلح مخالفة القانون بمعناه الضيق، والمتمثّل في العيب المتعلّق بمحلّ القرار الإداري فحسب، كالخطأ في تفسير القانون أو الخطأ في تطبيق القانون، والتي تُعدّ من أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها تطبيقاً^(٢).

يُعدّ عدم تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظّف أو توقيع أكثر من عقوبة عن الفعل الواحد مخالفة للقانون. والقرار الإداري الذي لا يراعي هذا التناسب يُوصف بأنّه قرار غير مشروع. ويقتضي أن يكون القرار مسبباً ومحدّداً بشكلٍ واضحٍ نوع العقوبة المفروضة ومتدرّجة تبعاً لجسامة المخالفة وعدم جواز تعدّد العقوبات عن الفعل الواحد.

رابعاً: عيب السبب:

هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه، بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني^(٣).

وقد ذهب مجلس شورى الدولة في أحد قراراته إلى الآتي: " ردّ مجلس شورى الدولة المراجعة المقدّمة أمامه لعدم الصلاحية، فالنزاع يدور بين المؤسسة العامة التي تدير مستشفى حكومي وبين أحد المستخدمين لديها. وهذه المؤسسة ذات طابع استثماري وتخضع في نزاعاتها مع المستخدمين للقانون الخاص وفقاً لأحكام المرسوم رقم (٢٠٠٢/٧٥١٧) والمرسوم رقم (٩٨/١٢٣٩٩)، ويكون بالتالي الاختصاص لحلّ النزاع للقضاء العدلي وليس لمجلس شورى الدولة"^(٤).

(١) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٧٠) في ١٤/١/٢٠٢٠، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=132073&type=list>

تاريخ آخر زيارة ٢٢/٨/٢٠٢٠.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٦١٩.

(٣) د. ماجد راغب الحلّو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٤٠٣. وأيضاً: د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ٢٠٠٢، ص ٢٨٠. وكذلك: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

(٤) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٩٥٥) في ٧/٦/٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=130119&type=list>

تاريخ آخر زيارة ٢٥/٨/٢٠٢٠.

كما حكم المجلس في قرارٍ آخر له، الآتي: " إنَّ استناد الهيئة العليا للتأديب بصورة حصرية على قرار جزائي بتبرئة الموظف من جرم الاختلاس لعدم كفاية الدليل، من دون قيامها بالتثبت من سائر الوقائع المدلى بها، يكون والحال ما تقدّم غير واقع في موقعه القانوني الصحيح، ومستنداً إلى سبب قانوني خاطئ، وبالتالي يقتضي نقض القرار المطعون فيه"^(١).

خامساً: عيب الانحراف بالسلطة:

إنّ هذا العيب يتعلّق بجوهر القرار الإداري لا بشكله الظاهري، وهو يعني مخالفة الإدارة لروح التشريع والغاية التي يبتغيها المشرّع بنصوصه، لأنّ القاعدة القانونية وبما تفرضه من أحكام ليست غايةً في ذاتها، وإنما هي السبيل إلى تحقيق المصلحة العامة^(٢).

وإذا كان للإدارة الحق في أن توقع العقاب على موظفيها من أجل حُسن سير المرفق العام، فإنّ الأمر يقتضي أن يكون ذلك منطلقاً من تحقيق مصلحة عامة لا تشوبها شائبة التعسف في استعمال هذه السلطة، ومن بين ما يمكن أن يجنب الإدارة سوء الظنّ في أنّها كانت متعسفة أن يكون القرار الإداري قد صدر وفق الإجراءات المقررة قانوناً. وللقاضي أن يتأكّد فيما إذا كان القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون أو بعيب الانحراف باستعمال السلطة الاستثنائية أن لا تخطئ في مادية الوقائع التي تعتمدها لإصدار قراراتها، وأن لا تسيء استعمال السلطة، وإلاّ تعرّض قرارها للإبطال حدّ تجاوز السلطة^(٣).

إذاً، فيما يتعلّق بأسباب الطعن في فرض العقوبة الانضباطية أمام مجلس الانضباط العام، فلا شكّ في أنّ الطعن في القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية يقوم على وجود عيبٍ من العيوب القانونية التي تشوب هذا القرار، والذي يُعدّ في نهاية الأمر قراراً إدارياً.

ولعلّ من أبرز تلك العيوب، هي تلك التي تصيبه في ركنٍ من أركانه. فمن المعلوم، أنّ للقرار الإداري خمسة أركان، هي: الاختصاص، والمحل، والسبب، والشكل، والغاية. فبالنسبة للعيب الذي يصيب ركن الاختصاص، فيتجلّى في عدم الشرعية المتعلقة بالجهة مصدرة القرار. أمّا بالنسبة لركن المحل، فيتجلّى العيب في عدم الشرعية التي تلحق بمحل القرار ومنها معاقبة الموظف بعقوبة لم ينص عليها القانون، ويُسمّى العيب الذي يصيب هذا الركن بعيب مخالفة القانون أو تأويله أو الخطأ في تطبيقه. فيما يتجلّى عيب مخالفة ركن السبب في عدم صحّة الوجود المادي للوقائع التي بُني عليها القرار الإداري أو عدم صحّة التكييف القانوني لها. ويتجلّى

(١) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٥٧٣) الصادر بتاريخ ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٩، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=131539&type=list>

تاريخ آخر زيارة ٢٦/٨/٢٠٢٠.

(٢) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، القسم الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٩١.

(٣) يُنظر: قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٥٧) في ١٩/١١/١٩٨٧، الشدياق/بلدية بكفيا، مجلة القضاء الإداري، العدد (٤)، بيروت، ١٩٨٩، ص ٢٥٥.

عيب مخالفة ركن الشكل في مخالف الأشكال والإجراءات الجوهرية التي تطلبها القانون.

وأخيراً، فإنّ العيب في ركن الغاية يبدو حينما تقصد الجهة التي أصدرت القرار، تحقيق غايات بعيدة عن المصلحة العامة. ولذلك، يُسمّى العيب في هذا الركن بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استخدامها أو التعسف في استعمالها^(١).

ولعلّ هذه العيوب التي تبرّر الطعن في قرار فرض العقوبة الانضباطية أمام مجلس الانضباط العام هي ذاتها التي قد تدفع الموظف إلى التظلم من ذلك القرار أمام الجهة الإدارية المختصة. بمعنى، أنّها أسباب ومبررات غير مقصورة على الطعن أمام المجلس فحسب.

يتضح ممّا سبق، أنّه يترتب على انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء تحصّن القرار الإداري من الطعن بالإلغاء، سواءً كان هذا القرار تنظيمياً أم فردياً، فتكون الدعوى المرفوعة بعد ذلك غير مقبولة شكلاً، والدفع بعدم القبول دفع متعلّق بالنظام العام.

غير أنّ هناك بعض الاستثناءات على القاعدة أعلاه، أرساها القضاء الإداري، أي جواز الطعن ببعض القرارات الإدارية ولو فاتت مواعيد الطعن فيها، إذ أنّ ثمة قرارات لا يتقيّد الطعن فيها بميعاد محدد، مثل القرارات المدومة والقرارات المستمرة. وأيضاً إذا تغيّرت الظروف التي أدت إلى إصدار القرار غير المشروع بأن عدل التشريع أو اختلف مسلك القضاء الإداري الذي صدر في ظلّه القرار الإداري، فيكون بذلك غير مشروع، فلصاحب الشأن الطعن بالقرار خلال فترة الطعن التالية لصدور التشريع الجديد، أو من تاريخ العلم اليقيني لصاحب الشأن باختلاف مسلك القضاء الإداري في التغير^(٢).

وإنّ رافع دعوى الإلغاء وإن كان حقه قد سقط من الطعن بإلغاء القرار الإداري المخالف للقانون أمام محكمة القضاء الإداري، إلّا أنّ هذا لا يمنعه من اللجوء إلى القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن حقوقه.

خلاصة القول، يبحث القاضي الإداري في رقابته على القرار التأديبي المطعون فيه بالإلغاء، بمدى مشروعية القرار التأديبي؛ إذا تمتدّ سلطته إلى جوانب المشروعية كافة، الخارجية والداخلية، فإذا تبين لمجلس شوري الدولة أنّ القرار التأديبي قد بُني على واقعة مادية غير موجودة أو على واقعة غير صحيحة، كان القرار باطلاً لخطأ الحالة الواقعية. كذلك إذا تبين لمجلس شوري الدولة خطأ التوصيف القانوني للوقائع على فرض وجودها وصحّتها، كان من حق المجلس إبطال القرار لخطأ الحالة القانونية؛ إذ لا يمكن اعتبار الأفعال التي قام بها الموظف من قبيل الأخطاء التي يمكن وصفها قانوناً بالمخالفات المسلكية.

هذا، ويترتب على الحكم بإبطال القرار التأديبي المطعون فيه إبطال كل تدبير أو أثر تنفيذي اتخذ

(١) د. علي محمد بدير ود. عصام البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط ١، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٦٨.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

استناداً له، وعلى الإدارة أن تبادر إلى تسوية وضع الموظف، مع إعادة كامل حقوقه التي سُلبت نه نتيجة صدور القرار الباطل، كما عليها أيضاً الامتثال لهذه الأحكام. أمّا فيما يتعلّق بالطعن في قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، فأته سيكون موضوع البحث في الفرع الآتي.

الفرع الثاني

الطعن في قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية

سوف نتناول هذا الفرع من خلال النقاط الآتية:

أولاً: الطعن في قرارات هيئة التفتيش المركزي:

لقد استقرّ الفقه والقضاء الإداري على اعتبار أنّ القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي هي قرارات قضائية تصدر عن هيئة إدارية ذات صفة قضائية، ويقرر ذلك مجلس شوري دولة اللبناني بقراره رقم (٦٩٦) تاريخ ١٩٩٨/٧/١: "... وبما أنّ هيئة التفتيش المركزي عندما تمارس صلاحياتها وفق أحكام المادة (١٩) المعدلة من المرسوم الاشتراعي رقم (١٩٥٩/١١٥)، تعتبر هيئة إدارية ذات صفة قضائية"^(١).

وهذا ما أكدته المادة (١١٧) من نظام مجلس شوري الدولة المرسوم الاشتراعي اللبناني المنقذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، إذ نصّت على أنه: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية وإن لم ينص القانون على ذلك".

كما حكم المجلس في قرار آخر له، الآتي: "إنّ القرارات التي تصدر عن هيئة التفتيش المركزي يمكن إعادة النظر بها من قبل صاحب العلاقة أمام الهيئة أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس شوري الدولة، وذلك خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة تحت طائلة رد المراجعة شكلاً إذا وردت بعد انقضاء هذه المهلة"^(٢).

وتتوزّع صلاحية التأديب لهيئة التفتيش المركزي على ثلاث جهات، وهي: "المفتشون، والمفتشون العموميون، وهيئة التفتيش المركزي". لذلك، هناك تباعاً ثلاثة أنواع من المراجعات، هي: "الاعتراض، وإعادة النظر، والنقض". وهذا يعني أنّ القانون وضع أكثر من طريق للمراجعة للطعن بقرارات إنهاء الخدمة الصادرة عن الهيئة، ولذلك نتناولها في ثلاث فقرات كالآتي:

١- الاعتراض على قرارات المفتش العام والمفتش: استناداً إلى قانون التفتيش المركزي في لبنان الصادر

(١) يُنظر: مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد (١٣)، قرارات السنة القضائية ١٩٩٧-١٩٩٨، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، د. ط، ٢٠٠٠، مج ٢، ص ٦١٣ وما بعدها.

(٢) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم (٧٨) الصادر بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٢، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/RulingRefPage.aspx?id=165245&SeqID=1846&type=2>

تاريخ آخر زيارة ٢٠/١١/٢٠٢٠.

بموجب المرسوم الاشتراعي المرقّم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، يحقّ للمفتّش العام فرض العقوبات: الأولى والثانية من الدرجة الأولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من نظام الموظّفين العموميين رقم (١١٢/١٩٥٩)، - مع مراعاة المادة (٥٦) البند (سادساً) من نظام الموظّفين العموميين - على الموظّفين من الفئة الثانية فما دون في حال صدور المخالفات التأديبية، أو عرقلة أعمال التفتيش، وفق الصلاحيات الممنوحة للمدير العام.

ويحقّ للمفتّش فرض إحدى العقوبات: الأولى والثانية من الدرجة الأولى على الموظّف المخالف وفق الصلاحيات الممنوحة للمديرين ورؤساء المصالح، ويكون الاعتراض ضمن مهلة خمسة أيام من تاريخ تبليغ الموظّف المعاقب بالعقوبة لدى هيئة التفتيش المركزي، وبواسطة المفتّش العام المختصّ، وتقوم هيئة التفتيش المركزي بدراسة الاعتراض، وتصدر قرارها وفق الاعتراض المقدّم، وإذا ما وجدت الاعتراض في غير محله تقوم بتشديد العقوبة^(١).

٢- إعادة النظر في قرارات هيئة التفتيش المركزي: يمكن للموظّف المعاقب من قبل هيئة التفتيش المركزي أن يطلب إعادة النظر بقرار العقوبة مباشرةً أمام الهيئة، أو يقدم الطعن بقرار العقوبة لدى مجلس شورى الدولة، وذلك خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظّف بقرار العقوبة؛ وذلك إذا كانت قرارات الهيئة مشوبة بخطأ مادي، أو إهمال إحدى الوقائع، أو إذا ما ظهرت أدلة جديدة تؤدي إلى تغيير في الوقائع التي بني عليها إصدار قرار فرض العقوبة.

٣- نقض قرارات هيئة التفتيش المركزي: نصّ المشرّع اللبناني على إمكانية نقض قرارات إنهاء الخدمة الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي من قبل الموظّف المعاقب أمام مجلس شورى الدولة، وذلك بشرط أن

(١) يُنظر: المادة (١٦/٧/أ) من إنشاء التفتيش المركزي في لبنان بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، التي نصت على أنه: "للمفتّش العام أن يفرض، عند الاقتضاء، على جميع الموظّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبات الأولى والثانية من الدرجة الأولى المنصوص عليهما في المادة (٥٥) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) في ١٢/٦/١٩٥٩، وذلك مع مراعاة أحكام البند (٦) من أحكام المادة (٥٦) من المرسوم الاشتراعي المذكور. وللمفتّش أن يفرض، عند الاقتضاء، للأسباب ذاتها، وفقاً للأصول المبينة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، إحدى العقوبات المذكورتين، على جميع الموظّفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون. وتشمل أيضاً الصلاحيات الممنوحة لكل من المفتّشين العامين والمفتّشين، الموظّفين المؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء في الإدارات العمومية، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، ضمن حدود سلّم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها. كما تشمل الموظّفين الدائمين والمؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، ضمن حدود سلّم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها. وإذا لم تنص القوانين والأنظمة الخاصة المنوّه بها في الفقرتين السابقتين على عقوبات تأديبية، طبّقت سلسلة العقوبات الواردة في المادة (٥٥) من نظام الموظّفين. وعند عدم إمكانية مطابقة فئات الوظائف مع فئات ملاكات الإدارات العمومية، يمكن اعتماد الرواتب والأجور أساساً للمقارنة". ويُنظر: المادة (١٦/٧/ج) التي نصت على أنه: "يحقّ لصاحب العلاقة الاعتراض على العقوبة المقترحة في خلال (٢٤) ساعة من تاريخها لدى هيئة التفتيش المركزي، بواسطة المفتّش العام المختصّ، في خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغ قرار المعاقبة". وكذلك يُنظر: المادة (١٦/٧/د) التي نصت على أنه: "تنظر هيئة التفتيش المركزي في الاعتراض وفقاً للأصول العادية. وإذا تبين لها أنّ الاعتراض في غير محله شدّدت العقوبة".

يكون سبب طلب نقض القرار مستنداً إلى: أ- عدم الصلاحية. ب- مخالفات الأصول الإجرائية فيما يتعلق بالمهل أو مخالفة القوانين.

وفي حالة نقض القرار من قبل مجلس شوري الدولة في لبنان، يتم إعادة القضية إلى الهيئة لتنظر مرةً أخرى بالموضوع بالاستناد إلى قرار المجلس، وتصدر قرارها على هذا الأساس، ويكون قرارها في هذه الحالة نهائياً وباتاً وغير قابل للطعن^(١).

وقد ذهب مجلس شوري الدولة في أحد قراراته إلى الآتي: " إنَّ عدم مراعاة هيئة التفتيش المركزي قراراً صادراً عن مجلس شوري الدولة وعدم الالتزام بمندرجاته في نفس القضية وسابقاً له لجهة العقوبة المفروضة على الموظف بسبب أنّ الوقائع التي استند لها غير صحيحة، وهو بالتالي مخالفاً لقوة القضية المحكمة لقرار مجلس الشوري يؤدي إلى قبول الطعن بقرار التفتيش المركزي وبطلانه"^(٢).

ثانياً: الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب:

تتمتع الهيئة العليا للتأديب بصلاحيات واسعة، حيث تملك صلاحية فرض أية عقوبة منصوص عليها في نظام الموظفين، وفي الأنظمة الخاصة بموظفي البلديات ومستخدمي المؤسسات العامة. ففي حين تقتصر صلاحيات الرؤساء التسلسليين على اختلاف رتبهم، وكذلك هيئة التفتيش المركزي على بعض العقوبات دون غيرها، فقد أجاز للهيئة العليا للتأديب فرض أية عقوبة من النظام الذي يخضع له المحال، وصولاً إلى إنهاء الخدمة أو العزل.

واستناداً إلى أحكام المادة (٦٤) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني المنقذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) الصادر في ١٤/٦/١٩٧٥، فإنّ القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب لا تخضع لرقابة مجلس شوري الدولة، بحيث أنّه لا يمكن الطعن بالنقض لدى مجلس الشوري؛ إلاّ أنّها بموجب القانون رقم (٢٢٧) في ٣١/٥/٢٠٠٠ والمعدّل بموجب القانون رقم (٤٢٨) في ٦/٦/٢٠٠٢، إذ نصّت المادة (٦٤) على أنّه:

(١) يُنظر: المادة (٤/١٩) من إنشاء التفتيش المركزي في لبنان بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، التي نصت على أنّه: "إنّ القرارات التي تصدرها الهيئة، نتيجة للاعتراض لديها، تعتبر نافذة ونهائية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. أمّا القرارات الأخرى التي تصدرها الهيئة مباشرة، فيمكن طلب إعادة النظر بما من قبل صاحب العلاقة أمام الهيئة، أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس الشوري، وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة. لا يمكن طلب إعادة النظر بقرارات الهيئة إلاّ إذا تبين وجود خطأ مادي أو إغفال، أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار. يُقدّم الاعتراض أو طلب إعادة النظر أمام هيئة التفتيش المركزي - دون مراعاة التسلسل الإداري - إلى ديوان التفتيش المركزي، إمّا مباشرةً مقابل إيصال، وإمّا بواسطة البريد المضمون مع إشعار بالاستلام، وذلك خلال المهل المحددة، وتحت طائلة الردّ. لا يمكن طلب نقض القرارات المشار إليها في الفقرة الثانية من البند (٤) أعلاه الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي أمام مجلس الشوري إلا بداعي عدم الصلاحية، أو مخالفة الأصول الإجرائية، باستثناء ما يتعلق منها بالمهل أو مخالفة القوانين. إذا نقض مجلس الشوري قرار الهيئة أعاد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي، فتتظر الهيئة مجدداً بالقضية في ضوء قرار المجلس، ويعتبر قرارها عند ذلك نهائياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة".

(٢) يُنظر: قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم (٥٦٥) في ١٩/٦/٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/RulingRefPage.aspx?id=163256&SeqID=1832&type=2>

تاريخ آخر زيارة ٢٠/١١/٢٠٢٠.

"خلافاً لأي نصّ آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين".

إذن، فإنّ قرارات الهيئة العليا للتأديب، وحتى عام ٢٠٠٠، لم تكن تقبل أي طريق من طرق المراجعة، بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، وبالتالي لم يكن يطعن بقرارات الهيئة قبل ذلك التاريخ، مع استثناءات حصلت خلال تلك الفترة، لا سيما القرارات الصادرة عام ١٩٩٤ في موضوع التطهير الإداري. أمّا في عام ٢٠٠٠، فقد صدر التعديل الذي أجاز المراجعة أمام مجلس شورى الدولة طعنًا بقرارات الهيئة، وذلك بطريق الإبطال أو النقص، بحيث أنّه عند وجود ثغرات أو نقص في قرار الهيئة أو في إجراءات المحاكمة التأديبية، فلمجلس شورى أن ينقض القرار بناءً على مراجعة المتضرر، وفي هذه الحالة لا يُعتبر قراره استئنافاً لقرار الهيئة، بل أنّ نتيجة ذلك هو إعادة القضية إلى الهيئة التي أصدرت القرار الأول أي الهيئة العليا للتأديب التي تقوم بإعادة المحاكمة على ضوء قرار مجلس شورى الدولة بهدف تدارك الثغرات وإصدار قرار جديد بشأنها. علماً أنّ مهلة تقديم الموظف طلب الإبطال أو النقص في القضايا التأديبية هي (٣٠) يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي^(١).

وبناءً عليه، يجب على الإدارة أن تنظّم ملقاً بالقضية بعد صدور قرار الإحالة على مجلس التأديب العام، وأن تودعه لدى مفوض الحكومة في المجلس، بحيث أنّه في خلال شهر يسلم مفوض الحكومة الملف إلى رئيس المحكمة^(٢).

ويجب أن يتضمن الملف مطالعة من مفوض الحكومة يضمنها كافة عناصر الإثبات، والنصوص القانونية المسندة إليها المخالفة، مع وصف المخالفة، والاقتراحات التي يراها، كما ويشترط حضور جميع أعضاء الهيئة، بالإضافة إلى حضور مفوض الحكومة^(٣).

وتعقد المحكمة جلساتها بصورة سرّية، ومن ثمّ يتمّ تنظيم محضر تثبيت فيه جميع الوقائع في المحاكمة، ومن ثمّ يتمّ تبليغ الموظف من أجل حضوره ومنحه الفرصة للاطلاع على الملف، واستنساخ ما يراه مناسباً لإعداد دفاعه بنفسه، أو بواسطة محامٍ، أو موظف من رتبته، مع ضرورة حضور الموظف جلسات المحاكمة بنفسه، وإذا لم يحضر، يتمّ تبليغه مرةً أخرى، وفي حالة عدم حضوره، يحكم المجلس بالقضية استناداً إلى التحقيق المحال للمجلس من قبل الإدارة أو من قبل هيئة التفتيش.

(١) إيفات أنطون، أجهزة الرقابة في لبنان، الدروة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للتفويض إلى الفئة الثانية لموظفيالفرقة الثالثة من الفنيين، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢١.

(٢) يُنظر: المادة (١/٥٩) من نظام الموظّفين العموميين اللبناني، التي نصت على أنه: "يدرس مفوض الحكومة ملف القضية، ويطلب من الموظف جميع الإيضاحات التي يعتبرها لازمة، ثمّ ينظّم مطالعة يرسلها مع الملف إلى رئيس مجلس التأديب خلال شهر من تسلّمه الملف". كما يُنظر: المادة (١٢) من نظام المجلس التأديبي العام للموظّفين الصادر بالمرسوم رقم (٧٢٣٦) في ١٩٦٧/٥/٨، التي نصت على أنه: "يدرس مفوض الحكومة ملف القضية المودع إليه من الإدارة المختصة، ويقدم مطالعته إلى المجلس خلال شهر، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٥٩) الفقرة (١) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) في ١٩٥٩/٦/١٢ يجب أن تتضمن هذه المطالعة وصف المخالفة وعناصر الإثبات والنصوص القانونية المسندة إليها مع الاقتراحات التي يراها".

(٣) يُنظر: المادة (١٧) من نظام المجلس التأديبي العام للموظّفين اللبناني، التي نصت على أنه: "جلسات المحاكمة أمام المجلس سرّية. ولا تكون قانونية إلّا بحضور هيئة المجلس بكاملها". ويُنظر: المادة (١٣) منه، التي نصت على أنه: "يحضر مفوض الحكومة جلسات المحاكمة".

وللمجلس دعوة الشهود والقائمين بالتحقيق أو التفتيش، للاستيضاح منهم عن بعض الأمور، وله أيضاً أن يطلع على أي مستند أو وثيقة يراها ضرورية في المحاكمة. وعند الاقتضاء، يتمّ التوسّع في إجراء التحقيق من قبل المجلس، ويمكن الاطلاع على الملف الخاص بالموظّف بعد أن يتمّ طلبه من قبل المجلس، ويمكن الاطلاع على الملف الخاص بالموظّف بعد أن يتمّ طلبه من قبل الإدارة التابع لها، أو أن يتمّ استدعاء القائمين بالتحقيق، وذلك للاستيضاح عن بعض الأمور التي تتطلب الشرح.

وفي ختام المحاكمة، يدلي مفوض الحكومة بمطالعه النهائية متضمنةً مطالباته ومقترحاته، كذلك يتمّ منح الموظّف، أو من يمثله قانوناً حقّ الإدلاء بمطالبه، ومن ثمّ تجتمع الهيئة للمذاكرة، وتصدر قرارها خلال خمسة عشر يوماً، والذي يجب أن يكون معلّلاً، بعد أن تقوم الهيئة بدراسة كافة المعطيات والحجيات في القضية، على أن يبتّ المجلس بالقضية المحالة لديه خلال مدة شهرين من تاريخ أولى جلسات المجلس في المحاكمة، وبصدور القرار، يبلغ الموظّف بواسطة الإدارة التابع لها بصورة "نسخة" عن القرار.

ويلاحظ، أنّ القانون اللبناني، وبالنسبة إلى مجلس التأديب، نصّ على منح الموظّف ضمانات، وهي حق الاطلاع على ملف القضية، وكذلك ضرورة تبليغ الموظّف بالحضور، وتبليغه بالقرار الصادر عن المجلس بصورة من القرار، وهو تكريس للضمانات الخاصة بالموظّف في القانون.

هذا، علاوةً على حالات تنحية رئيس المجلس، أو عضو المجلس، أو مفوض الحكومة التي نصّت عليها المواد (٤٠) و(٤١) و(٤٢) و(٤٣) و(٤٤) و(٤٥) من نظام المجلس التأديبي العام، وكلّها تحمي الموظّف من تعسّف القائمين بإجراءات المجلس التأديبي إذا كانت هناك مشكلة قديمة، أو عداوة، أو علاقة قديمة توجب التنحي.

واستناداً إلى أحكام المادة (١١٧) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني، يمكن الطعن بقرارات مجلس التأديب العام تمييزاً لدى مجلس شورى الدولة، إذ نصّت هذه المادة على الآتي: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، وإن لم ينص القانون على ذلك". وبذلك يكون القانون اللبناني قد كرّس ضماناً من أهمّ الضمانات في مجال التأديب، ألا وهي الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة.

وختاماً أعترف مسبقاً بما يشوب هذه الرسالة من نقصٍ وعيبٍ مستنداً في ذلك على حقيقة وجود هذا الخلل في عامة البشر، وعذري في ذلك إنّني بذلتُ قصارى جهودي في تطوير ذلك النقص والعيب، ولهذا أكون متواضعاً لما بيديه أصحاب الخبرة في هذا المجال من آراء وملاحظات فيها فما يراه غيري قد لا أراه أنا وما يوجد به فكري قد تزيّنه عقول أخرى بلباس أئمن فقصدنا خدمة العلم والبلد والله من وراء القصد.

الخاتمة

من المعلوم أنّ انقضاء الرابطة الوظيفية إمّا أن يكونَ بمقتضى القانونِ في حالتين طبيعيتين، سواءً بالإحالة إلى التقاعدِ بسببِ بلوغِ السنِّ القانوني للتقاعد، أو بوفاةِ الموظفِ العام. وإمّا بصدورِ حكمٍ جنائيٍّ بحقِّ الموظفِ العامِ هذه من جهة. ومن جهةٍ أخرى، يمكنُ أن يكونَ انقضاءُ الرابطةِ الوظيفيةِ بمقتضى قرارٍ إداريٍّ كحالةِ عدمِ كفاءةِ الموظفِ العامِ أو بسببِ الاستقالة، أو بسببِ فصلِ الموظفِ العامِ بغيرِ الطريقِ التأديبيِّ، ونظراً لما يترتب على انقضاء خدمة الموظف العام من آثار خطيرة جداً تمسُّ بحقوق الانسان بشكلٍ عام، وقد بينا دور الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية في التشريعين العراقي والبناني؛ ولأن كل بحث لا بد أن تكون له خاتمة توجز ما انتهينا إليه من استنتاجات وتوصيات، لذلك تم التعرّيج على أهمّ الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في هذا البحث، وعلى النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

- ١- إن الموظف العام لا يبقى في الخدمة إلى ما لا نهاية، وإنما هناك أسباب تؤدي لانقضاء رابطة وظيفية بينه وبين الإدارة بمقتضى القانون، كما هو الحال بالإحالة إلى التقاعد لبلوغ السن القانوني، والحكم الجنائي، وأخيراً الوفاة. وهناك أسباب تؤدي لانقضاء رابطة وظيفية بينه وبين الإدارة بمقتضى قرار إداري، كما هو الحال في انقضاء خدمة الموظف العام لعدم كفاءته الصحية أو المهنية والاستقالة والفصل بغير الطريق التأديبي.
- ٢- إن بلوغ السن القانوني للإحالة إلى التقاعد يعدّ من أكثر أسباب إنهاء الخدمة شيوعاً في حياة الموظفين والعاملين، إذ جعل المشرع العراقي السن القانونية المقررة للإحالة على التقاعد عند إكماله ستين سنة من العمر، استناداً إلى أحكام المادة (١٠ / أولاً) من قانون تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩، وقد استثنى في أحكام المادة (٢ / أولاً وثانياً) منه المشمولين بالفقرات (أ، ب، ج، هـ) بأن تكون السن القانونية للإحالة على التقاعد عند إكماله ثلاثة وستين سنة من العمر عدا الفقرة (د) يكون السن التقاعدي لا يزيد على خمسة وستين سنة من العمر، في حين جعل المشرع اللبناني السن القانونية للإحالة إلى التقاعد أو يصرف من الخدمة كل موظف أكمل الرابعة والستين من عمره، أما الذين يقومون بأعمال تتطلب جهوداً جسدية غير عادية، فيحالون حكماً على التقاعد أو يصرفون من الخدمة عند إكمالهم الستين من العمر، استناداً إلى أحكام المادة (٦٨) من نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ النافذ.
- ٣- أما بالنسبة لحالة الحكم الجنائي، نجد أنه إذا كان الأصل العام أن الحكم بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة يستتبعه بحكم القانون إنهاء العلاقة الوظيفية فإن المشرع العراقي قد قصر هذا الأثر على الجنايات والجناح المخلة بالشرف أو الأمانة.

٤- يترتب على صدور حكم جزائي ضد الموظف العام نتائج خطيرة، منها أنه يؤدي في أحوال معينة إلى إنهاء خدمته بمقتضى القانون، وذلك دون أن تكون هنالك سلطة تقديرية لجهة عمله في عدم إعمال أثر هذا الحكم، سواءً ترتب هذا الأثر طبقاً لقانون العقوبات، أو تطبيقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

٥- لم يحدد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ، بمنح عائلة المتوفى مساعدة مالية وإنما أشار بأن يتقاضى الموظف المتوفى رواتب ستة أشهر وهي تعتبر عن إجازاته المتراكمة بمعدل راتبه الإسمي الأخير، بينما نجد المشرع اللبناني قد أشار إلى اعطاء مساعد مالية محددة بشرو وضوابط وفق المادة (٣٠) من نظام الموظفين.

٦- تُعدّ قرارات إنهاء الرابطة الوظيفية بسبب عدم الكفاءة، قد ترجع إلى أسباب تتعلق بعدم الكفاءة الصحية، أو المهنية أو بسبب عدم الكفاءة المسلكية... إلخ، إلا أن ثمة آثار على هذا الإنهاء، وهي من القرارات المنهية لخدمة الموظف العام بغير الطريق التأديبي، وقد حرص مجلس الدولة في العراق، وكذلك مجلس شورى الدولة في لبنان، على بسط الرقابة على هذه القرارات، وذلك للتحقق من مشروعيتها.

٧- لم يعرف القانون العراقي مصطلح الفصل بغير الطريق التأديبي، وإنما استعمل مصطلحات عديدة للدلالة عليه وعلى حالات ولا يوجد تشريع في العراق باسم قانون الفصل بغير الطريق التأديبي، وإنما هناك تشريعات تنظم حالات هذا المفهوم، وإن قانون المساءلة والعدالة هو القانون الذي تسند إليه الإدارة في العراق لإبعاد الموظفين عن الوظيفة العامة، وهناك ضعف واضح في الرقابة القضائية في العراق بل تكاد تكون معدومة في رقابتها على قرارات إبعاد الموظفين.

٨- إنّ الفصل أوسع نطاقاً من العزل، فهو إجراء إداري ينهي خدمة الموظف العام لأسباب غير تأديبية، وقبل إحالته إلى التقاعد، وهذا الإجراء يكون في عدّة حالات، ومنها الفصل لعدم الكفاءة. أمّا العزل، فهو إنهاء الرابطة الوظيفية لسبب تأديبي، وبالتالي فهو أخطر ما يواجه الموظف العام في حياته المسلكية، ولا يتخذ إلا عقاباً على خطأ مسلكي فادح، وبعد إجراءات تحفظ له حق الدفاع عن نفسه ليظهر واقع الذنب ومقدار خطورته، نظراً لما له من نتائج معنوية ومالية على الموظف.

٩- يجب أن يستوفي قرار إنهاء خدمة الموظف العام الشكليات التي نصّ عليها كلٌّ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل، وقانون الموظفين العموميين في لبنان، وأهمّها أن يكون مكتوباً ومسبباً "معللاً"، كما أحاط المشرع هذا القرار بجملة من الضمانات والتي تتمثل بالطعن الإداري (التظلم) والطعن القضائي.

١٠- إنّ الطعن في قرار إنهاء خدمة الموظف العام لدى السلطة القضائية كضمانة لاحقة له في مواجهة السلطة الإدارية، فقد لاحظنا أنّ القانون قد أحاط هذا النوع من القرارات بمجموعة من الضمانات، تنظر فيها السلطة القضائية المختصة باستكمال العناصر الخمسة المعروفة، الاختصاص والشكل والمحل

والسبب والغاية، وبخلاف ذلك تقوم السلطة القضائية بإصدار قرار بإلغاء إنهاء خدمة الموظف العام.

١١- إنَّ المشرِّع العراقي قد تبَيَّ التظلمَّ الوجوبي بوصفه الأصل في الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين المتعلقة بالطعن في قرارات إنهاء خدمة الموظف العام؛ وذلك على خلاف ما عليه الوضع في التشريع اللبناني. إذ إنَّ المشرِّع اللبناني قد أخذ بالتظلمَّ الجوازي، وبالتالي يمكن للموظف العام اللجوء إلى القضاء الإداري مباشرةً دون التقيّد بتقديم طلب التظلمَّ إلى الجهة الإدارية التي أصدرت قرار فرض العقوبة التأديبية بحقه.

١٢- إنَّ المشرِّع العراقي قد تبَيَّ التظلمَّ الوجوبي، حيث اشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) التظلم من القرار الإداري لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعدُّ رفضاً للتظلم، بوصفه الأصل في الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين المتعلقة بالطعن في قرارات إنهاء خدمة الموظف العام؛ وذلك على خلاف ما عليه الوضع في التشريع اللبناني. إذ إنَّ المشرِّع اللبناني قد أخذ بالتظلمَّ الجوازي، وبالتالي يمكن للموظف العام اللجوء إلى القضاء الإداري مباشرةً دون التقيّد بتقديم طلب التظلمَّ إلى الجهة الإدارية التي أصدرت قرار فرض العقوبة التأديبية بحقه.

١٣- يميّز المشرِّع اللبناني بين نوعين من قرارات إنهاء الرابطة الوظيفية، قرارات تأديبية "إنهاء الخدمة" إدارية تصدر عن السلطة الرئاسية وتقبل الطعن بالإبطال لتجاوز حدّ السلطة، وقرارات تأديبية "إنهاء الخدمة" قضائية تصدر عن الهيئات التأديبية ذات الصفة القضائية، كهيئة التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب، وتقبل الطعن تمييزاً أمام مجلس شورى الدولة.

ثانياً: التوصيات:

وبناءً على ما تقدم في أعلاه نوصي بما يأتي:

١- نوصي المشرِّع العراقي بالعدول عن تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩، بخصوص الإحالة على التقاعد من سن ستين عاماً إلى سن الثالثة والستين عاماً، حيث إن الموظف ما يزال لديه القدرة على العمل الوظيفي وتقديم خدمات إلى الدائرة بعد بلوغ السن ستين عاماً، وعند إحالته إلى التقاعد في سن عاماً، فإنه يؤدي إلى عجزه والاضرار بالموظف الذي تفانى طوال حياته بالوظيفة خدمةً للمصالح العام، فنشاهد إن المشرِّع العراقي قام بالترفة في الإحالة إلى التقاعد لفئات بعض الموظفين منهم عند إكمالهم ثلاثة والستين من العمر ومنهم خمسة وستين سنة من العمر وإن هذا النص فرق بين الموظفين في امتيازاتهم.

٢- نوصي المشرِّع العراقي إلى الحدو حدو المشرِّع اللبناني والمصري بمنح عائلة المتوفى مساعدة مالية توازي راتبه من مدة شهرين إلى خمسة أشهر بحسب الأموال المتوافرة لدى الإدارة لمواجهة تكاليف الجنازة وتمكينهم من

تصرف أمور معيشتهم نظراً لتأخر الإجراءات الإدارية المتعلقة بترويج المعاملة التقاعدية التي تستغرق فترة طويلة.

٣- نصي المشرع العراقي بإعادة النظر في أحكام المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) النافذ، لتكون صياغة أحكام هذه المادة على النحو الآتي: " للموظف إن يتقدم بطلب الاستقالة تحريماً إلى المرجع الإداري المختص وعلى الأخير أن يُبت بالموضوع خلال (٣٠) يوماً، فإن التزم الصمت عد الموظف مستقياً، ولا ينفك من دائرته إلا بعد إتمام إجراءات براءة الذمة من أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة".

٤- ينبغي أن تصبح مدد الطعن أمام القضاء الإداري العراقي هي مدد انقطاع وليست سقوط؛ لأن ذلك ينسجم مع قواعد العدالة. كما ينبغي على المشرع ألا يكتفي بالتظلم الولائي، والأخذ بالتظلم الرئاسي الذي يوفر للموظف حماية أكبر وضمانة أفضل، لكون الشخص الذي ينظر في التظلم هو غير الشخص الذي يصدر القرار، فضلاً عن كونه أعلى سلطة منه، وبذلك تتحقق ضمانة الحيادية والموضوعية.

٥- نصي المشرع العراقي بتعديل أحكام المادة (٥/ تاسعاً/ ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وأحكام المادة (١٥/ رابعاً/ ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وذلك بجعل مدة الطعن بالعقوبات الانضباطية أمام محكمة قضاء الموظفين (٦٠) ستين يوماً بدلاً من ثلاثين يوماً، لكون هذه المدة قصيرة نسبياً.

٦- ندعو المشرع العراقي بإلغاء ازدواجية الراتب التقاعدي ومساواة الراتب الممنوحة للفتة المقررة في قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦، وقانون تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والعسكرية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩، بمن غيرهم من الموظفين المتقاعدين، وإلغاء الاستثناء المتعلق بجواز الجمع بين راتبين تقاعديين المقرر في القوانين أعلاه، ففي الوقت الذي نشن التضحيات التي بذلوها في خدمة الوطن ومقدساته، إلا أنه بالإمكان تامين تضحياتهم ومنحهم مكافأة تصرف لمرة واحدة تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة أمام القانون.

٧- نصي المشرع العراقي بتعديل قانون المساءلة والعدالة، وجعل القضاء الإداري العراقي هو الجهة المختصة بالنظر في الطعون التي يقدمها الموظفون، بخصوص قانون المساءلة والعدالة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: كتب الحديث والمعاجم:

- ١- أبو داؤد، سُليمان بن الأشعث السجستاني (ت: ٢٧٥ هـ)، السنن، دار الفكر، بيروت، د. ط، د. ت.
- ٢- أحمد رضا، معجم متن اللغة، دار مكتبة الحياة - بيروت، ط١، ١٣٧٧ هـ - ١٩٥٨ م.
- ٣- د أحمد مختار عبد الحميد عمر (ت: ١٤٢٤ هـ) بمساعدة فريق عمل، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط١، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨ م.
- ٤- الحاكم، أبو عبد الله محمد بن عبد الله بن محمد بن حمدويه بن نعيم بن الحكم الضبي الطهماني النيسابوري المعروف بابن البيع (ت: ٤٠٥ هـ)، المستدرک على الصحيحين، تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية - بيروت، ط١، ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م.

ثالثاً: الكتب القانونية:

- ١- إبراهيم الكرياسي، مجموعة قوانين الخدمة، الملاك، التقاعد، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٨.
- ٢- أحمد حسن البرعي، المبادئ العامة للتأمينات الاجتماعية وتطبيقاتها في القانون المقارن، دار الفكر العربية، القاهرة، د. ط، ١٩٨٣.
- ٣- أحمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٧.
- ٤- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ١٩٩٩.
- ٥- أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٧.
- ٦- أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ٢٠٠٣.
- ٧- أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، بدون دار النشر، القاهرة، د. ط، ١٩٩٩.
- ٨- أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، د. ط، ٢٠١٠ - ٢٠١١.
- ٩- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٣.
- ١٠- حسان عبد الله يونس الطائي، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٧.
- ١١- حسين حمودة المهداوي، شرح أحكام الوظيفة، المنشأة العامة، للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، د. ط، د. ت.

- ١٢- حسين عثمان محمد عثمان، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري، تنازع الاختصاص، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، د. ط، ٢٠٠٣.
- ١٣- حمدي عطية عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانون الوضعي الإسلامي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ط ١، ٢٠١٥.
- ١٤- زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين والحكومة والقطاع العام، القاهرة، د. ط، د. ت.
- ١٥- زين بدر فراج، الوجيز في شرح قانون العاملين، رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٨)، دار النهضة العربية القاهرة، د. ط، ٢٠٠٠.
- ١٦- سعيد سعد عبد السلام، قانون التأمين الاجتماعي طبقاً لأحداث التعديلات، بدون دار النشر، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
- ١٧- سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، القسم الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، د. ط، ١٩٨٧.
- ١٨- سيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة الصادر بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، دار المعارف، القاهرة، د. ط، ١٩٦٦.
- ١٩- شاب توما منصور، القانون الإداري، ج ٢، منشورات جامعة بغداد، بغداد، د. ط، ١٩٨٠.
- ٢٠- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، د. ط، ٢٠١١.
- ٢١- شهاب بن أحمد بن علي الجابري انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٠٧.
- ٢٢- صائب محمد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، دراسة مقارنة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- ٢٣- صباح صادق جعفر الانباري، ١٤٤٣ في الدولة، بغداد، ط ١، ٢٠٠٨.
- ٢٤- صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ١٩٩١.
- ٢٥- عادل عبد الحميد عز، التأمينات الاجتماعية، المبادئ النظرية والتطبيقات العملية، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ١٩٦٩.
- ٢٦- عبد الرؤف عبد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، د. ط، ٢٠٠٤.
- ٢٧- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، د. ط، ٢٠١٠.
- ٢٨- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، د. ط، ١٩٩٦.
- ٢٩- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون رقم (٢٢٧) لسنة ٢٠٠٠، دراسة مقارنة لمبدأ المشروعية، الرقابة على أعمال الإدارة وتنظيم القضاء الإداري، نطاق اختصاص القضاء الإداري اللبناني، تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري

- والقضاء العادي، دعوى الإبطال، دعوى القضاء الشامل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
- ٣٠- عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجلاء، المنصورة، ط ٢، ١٩٨٤.
- ٣١- عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٣.
- ٣٢- عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، حلب، د. ط، ١٩٩٠.
- ٣٣- عبد المحسن السالم، العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، مقارنةً بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريع العراقي والمصري، مطبعة عصام، بغداد، ط ١، ١٩٨٦.
- ٣٤- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، د. ط، د. ت.
- ٣٥- عثمان ياسين عثمان، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١١.
- ٣٦- عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، دراسة قانونية مقارنة، فرنسا- مصر- الأردن- العراق، ط ١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٣٧- عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدول، ط ١، دار الكتب العملية، بيروت، ٢٠١٢.
- ٣٨- علي حسين الخلف وسلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، جامعة بغداد، ١٩٨٢.
- ٣٩- علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، واجبات وحقوق، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩.
- ٤٠- عمار عباس الحسيني، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، قراءة معاصرة في النصوص الجنائية والتأديبية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
- ٤١- غازي فيصل مهدي، شرح قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ط ١، ٢٠١٤.
- ٤٢- غازي فيصل مهدي، شرح قانون التقاعد الموحد، رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦، المعدل، ط ١، ٢٠٠٨.
- ٤٣- غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ٢٠٠٦.
- ٤٤- غازي فيصل، المرشد لحقوق الموظف، ط ١، موسوعة الثقافة القانونية، ٢٠٠٦.
- ٤٥- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، د. ط، ٢٠١٢.
- ٤٦- فوزي حبيش، مبادئ الإدارة العامة، ط ٢، بيروت، ١٩٨٧.
- ٤٧- لفظة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، إجراءاته وضماناته وحجتيه، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٥.
- ٤٨- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

- ٤٩- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٥٠- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت- لبنان، ٢٠١٣.
- ٥١- ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، بغداد، ١٩٩١.
- ٥٢- ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
- ٥٣- محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٥٤- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٨.
- ٥٥- محمد طلعت عيسى، التأمين الاجتماعي، فلسفته وتطبيقاته، مكتبة القاهرة الحديثة، د. ط، ١٩٦٢.
- ٥٦- محمد عصفور، جريمة الموظف العام، وأثرها في وضعه التأديبي، د. ن، ١٩٦٣.
- ٥٧- محمد علي بدير وآخرين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتاب للطباعة والنشر، ١٩٩٣.
- ٥٨- محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، ط١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٧.
- ٥٩- محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، د. ط، ١٩٩٨.
- ٦٠- محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في القضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثاني، د. ط، ٢٠٠٨.
- ٦١- محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ١٩٨٥.
- ٦٢- محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ٢٠٠٢.
- ٦٣- محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ط١، د. ت.
- ٦٤- محمود سلامة، التأمينات الاجتماعية، الناشر المتحدون، القاهرة، د. ط، د. ت.
- ٦٥- محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدول، رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.
- ٦٦- محمود صالح، للموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، فتاوى المعارف، الاسكندرية، ط٤، ٢٠١٠.
- ٦٧- محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٠، ١٩٨٨.
- ٦٨- محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، بيروت، د. ط، ٢٠٠٧.
- ٦٩- مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، ج١، مكتبة السنهوري، بغداد، د. ط، ٢٠١٥.

- ٧٠- ملكية الصروح، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، المغرب، ط٦، ٢٠٠٦.
- ٧١- ميرييه عفيف، القضاء الإداري وأصول المحاكمات الإدارية، الدورة (٢٣) في الدرجة العليا من فرع الإعداد لوظائف الفئة الثالثة الإدارية، قسم الإدارة العامة والقانون، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، د. ط، ٢٠١٥.
- ٧٢- نزيه كباره، مبادئ القانون الإداري، مطابع المكمل، طرابلس، لبنان، ٢٠٠١.
- ٧٣- وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، د. ط، ١٩٧٦.
- ٧٤- يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ط١، ١٩٨٤.
- ٧٥- يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ط، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- ٧٦- يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج٦، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد اللبناني، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ط١، ٢٠٠٤.

رابعاً: الرسائل والأطاريح:

- ١- أحلام عيدان الجابري، سقوط العقوبة بالعمو الخاص، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
- ٢- أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٣- بيداء إبراهيم قادر، النظام القانوني الذي يحكم أوضاع الموظف العمومي في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٠.
- ٤- روان خليل داغر، منازعات الوظيفة العامة في مرحلة انقضاء الرابطة الوظيفية، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٩.
- ٥- صالح فاتح صالح، استقالة الموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد-العراق، ١٩٩٧.
- ٦- عامر محمد علي، النظام القانوني لتقاعد موظفي الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
- ٧- عبد الرحمن الجوراني، جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠.
- ٨- عبد القادر عبد الحافظ الشبخلي، الجزء التأديبي للموظف العام، في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٨.
- ٩- مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي، رسالة ماجستير،

كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٩.

١٠- مهدي حمدي الزهيري، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤.

١١- هلال حسين حسن، النظام القانوني لتقاعد الموظف العام، العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣.

خامساً: المجالات والدوريات:

١- أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد (٩)، العدد (٣)، العراق، ٢٠١٩.

٢- أحمد محمود أحمد الربيعي، الأثر المالي للحكم القضائي لإعادة الموظف العام إلى الخدمة، بحث منشور، مجلة مكتبة القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج ٨، العدد (٣٩)، ٢٠١٩.

٣- أديب الجابر، الأوضاع الراهنة لحقوق الإنسان في العراق، مقال منشور في صحيفة العرب الأسبوعية، العدد (١٤) في ٣١/٣/٢٠٠٤.

٤- الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد (٢٤)، ٢/٦/٢٠٠٠.

٥- الجريدة الرسمية المصرية، العدد (٤٣) مكرر(أ)، في ١/١١/٢٠١٦.

٦- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٨٣٠)، تاريخ ١٧/٧/١٩٦٣.

٧- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣١٨٨) في ٨/٢/١٩٨٨.

٨- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣١٩٠) في ٢٢/٢/١٩٨٨.

٩- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٢٨٥) في ١/١/١٩٨٩.

١٠- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٢٧٣) في ١٨/٩/١٩٨٩.

١١- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٤٤٦) في ٢٢/٢/١٩٩٣.

١٢- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٧٥٩) في ١/٢/١٩٩٩.

١٣- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٧٧) بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٣.

١٤- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٦) في ١٧/٣/٢٠٠٥.

١٥- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٥) في ٢٦/١٢/٢٠٠٥.

١٦- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٧) في ٢١/٢/٢٠٠٦.

١٧- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٦١) في ١٤/٢/٢٠٠٨.

١٨- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤١٣٣) في ١٧/٨/٢٠٠٩.

١٩- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣) في ٢٩/٧/٢٠١٣.

٢٠- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٩٥) في ٢٥/١/٢٠١٦.

٢١- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٥٦ في ٧/٨/٢٠١٧.

- ٢٢- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٦٦) في ٩/١٢/٢٠١٩.
- ٢٣- جورج خليل أبي شاهين/ الدولة، م.ق.إ.، ٢٠١٢، م٢، ع٢٣.
- ٢٤- خضير عباس حمزة الكاظمي، أسباب الإقصاء الوظيفي في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣)، بغداد، ٢٠١٨.
- ٢٥- خيرى العمري، تأديب الموظفين في قانون العقوبات العراقي والعربي والمقارن، ط١، مجلة العدالة، ذي العدد (١)، ١٩٧٥.
- ٢٦- شاهين يونس نور الدين، نحو قضاء متخصص، مجلة التشريع والقضاء، السنة (٤)، العدد (١)، بغداد، ٢٠١٢.
- ٢٧- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، العدد (١)، السنة (٣٨)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٩٦/٦/١.
- ٢٨- عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد (٩)، العدد (١-٢)، جامعة بغداد، ١٩٩٠.
- ٢٩- عصمت عبد المجيد بكر، الجذور التاريخية للقضاء الإداري المعاصر، مجلة التشريع والقضاء، السنة (٢)، العدد (٤)، بغداد، ٢٠١٠.
- ٣٠- غازي فيصل مهدي، فصل الموظف المنقطع عن الدوام، تعليق على حكم مجلس الانضباط العام المرقم (٢٠٠٦/٤١١) في ٩/١١/٢٠٠٦، مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، شباط- آذار، ٢٠٠٩.
- ٣١- ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، سكوت الإدارة العامة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد (٢) لسنة ١٩٩٤.
- ٣٢- مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد (١٣)، قرارات السنة القضائية ١٩٩٧-١٩٩٨، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٣٣- مجلة القضاء الإداري في لبنان، مجلس شورى الدولة، العدد (٢٤)، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٦.
- ٣٤- مجلة الوقائع العراقية ذي العدد (٣٢٢١) في ٢٦/٩/١٩٨٨.
- ٣٥- ملحق الجريدة الرسمية اللبنانية، العدد (١٩) في ١٠/٥/١٩٥٠.
- ٣٦- نعيم عطية، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة. العدد (١)، أبريل ١٩٧٦.
- ٣٧- وسام صابر العاني، تطوّر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد (٢٨)، العدد (٢)، بغداد، ٢٠١٣.

سادساً: المحاضرات والدورات:

- ١- إيفات أنطون، أجهزة الرقابة في لبنان، الدورة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للترقية إلى الفئة الثانية لموظفي الفئة الثالثة من الفنيين، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، ٢٠١٦.
- ٢- خالد رشيد الدليمي، مبادئ القانون الإداري، محاضرات لطلاب المرحلة الثانية في كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسي ٢٠١١-٢٠١٢.
- ٣- د. عصام نعمة إسماعيل، الوظيفة العامة، محاضرات في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٥-٢٠١٦.
- ٤- القاضي محمد طلال بيضون والقاضي د. كارل عيراني والقاضي وهيب دورة، الوظيفة العامة في لبنان، الدورة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للترقية إلى الفئة الثانية لموظفي الفئة الثالثة من الفنيين، المعهد الوطني للإدارة، بيروت، ٢٠١٦.

سابعاً: الأحكام والقرارات والفتاوى:

- ١- حكم مجلس الانضباط العام رقم (٢٠٠٥/٤) صادر في ٣٠/٣/٢٠٠٥.
- ٢- حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (٣٩٧١/ قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٣)، في ٥/٩/٢٠١٣، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٣.
- ٣- حكم المحكمة العليا في الطعن رقم (١٧٢٢) لسنة ٣٢ ق. ع، جلسة ٢٦/١/١٩٨٨، المكتبة الغني (٣٣)، القاعدة رقم (١١٧)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من ١٩٦٥-٢٠٠٩.
- ٤- حكم الهيئة العامة رقم (٤٤٥/انضباط/تميز/٢٠١٢) الصادر في ١٢/١٢/٢٠١٢، غير منشور.
- ٥- حكم الهيئة العامة في مجلس الدولة رقم (٦٠/انضباط/تميز/٢٠٠٧)، وزارة العدل، مجلس الدولة، بغداد.
- ٦- ش. ل.، قرار رقم (٣٠٠) بتاريخ ٢٥/٥/١٩٨٣، لطيفة عباس عبد الملك، الدولة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية اللبناني.
- ٧- ش. ل.، قرار رقم (٢٧٦)، بتاريخ ١٥/١/٢٠٠٢، حسين هادي السيد جاسم، الدولة، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية اللبناني.
- ٨- ش. ل.، قرار رقم (٤٩٧)، بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٢، محمد الخطيب، الدولة، م.ق.إ.، ٢٠٠٥.
- ٩- ش. ل.، قرار رقم (٥٨٦)، تاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٢، سمير حبيب متري، الدولة، م.ق.إ.، ٢٠٠٥، ٢٠١٤، ١٧٤.
- ١٠- ش. ل.، قرار رقم (٦٨١)، تاريخ ٥/٧/٢٠٠٧، ش.ل.، قرار رقم (٧١٩) تاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٧، وليد مصطفى حمية/ الدولة/ م.ق.إ.، ٢٠١٢، ٢٠١٢، ٢٣٤.
- ١١- ش. ل.، قرار رقم (٦١٢) بتاريخ ٤/٦/٢٠٠٨، نهي دوميطة، الدولة اللبنانية، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية اللبناني.

- ١٢- شكري صادر، انطوان بريدي، استشارة رقم (٣٠٤٥ / ١٩٩٨) بتاريخ ٣٠/١٢/١٩٩٨، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل - منشورات صادر.
- ١٣- شكري صادر، انطوان بريدي، استشارة رقم (٨٣٧) لسنة ١٩٨٥، بتاريخ ١٢/٧/١٩٨٥، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل.
- ١٤- فتوى الجمعية العمومية رقم (٤٦٧) بتاريخ ١٢/٥/١٩٨١، ملف (٨٦/٤/٨٧٧) القضية رقم (٦٠) جلسة ٤/٣/١٩٨١، من أول أكتوبر ١٩٨٠ إلى آخر سبتمبر ١٩٨١، مجموعة مجلس الدولة - المكتب الفني.
- ١٥- فتوى مجلس الدولة بشأن الاستيضاح المقدم إلى هذا المجلس من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المرقم (٢٠٠٦/٥٧) الصادر في ١٦/٧/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦.
- ١٦- فتوى مجلس الدولة بشأن الاستيضاح المقدم إلى هذا المجلس من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المرقم (٢٠٠٧/٩٣) الصادر في ٣١/١٢/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧.
- ١٧- فتوى مجلس الدولة رقم (١٣٦) في ١١/١١/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨.
- ١٨- فتوى مجلس الدولة رقم (٢٠١٣/٦٩) في ١٠/٧/٢٠١٣، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٣.
- ١٩- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١١١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠١٠) في ٢٤/٣/٢٠١٠، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠.
- ٢٠- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٤٤٤/ قضاء الموظفين/ تمييز/ ٢٠١٣) في ٩/٧/٢٠١٤، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤.
- ٢١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٨٤٠/ قضاء الموظفين/ تمييز/ ٢٠١٤) بتاريخ ١٧/٣/٢٠١٦، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٦.
- ٢٢- القرار المرقم (٨٥/مدنية/٢٠٠٩) في ١٩/٥/٢٠٠٩، غير منشور.
- ٢٣- قرار الهيئة العامة الثانية لمحكمة التمييز في الاضبارة رقم (١٧/١٤٥) الصادر بتاريخ ٣٠/٧/١٩٧٧.
- ٢٤- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/١١١) في ٦/٩/٢٠١٠.
- ٢٥- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم الدعوى (٥١/ انضباط/ تمييز/ ١٩٩٦) في ٧/٤/١٩٩٦، غير منشور.
- ٢٦- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (١٢١/ تمييز/ ٢٠٠٦)، في ١٥/٥/٢٠٠٥.
- ٢٧- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٧٧/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦) في ١٧/٧/٢٠٠٦، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة للأعوام ٢٠٠٤، ٢٠٠٦، ٢٠٠٥.
- ٢٨- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٢٢/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٧) في ٢٦/٢/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧.

- ٢٩- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (١٤٨/انضباط/ تمييز/٢٠٠٧) في ١٥/١١/٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧.
- ٣٠- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم الدعوى (٢٤/انضباط/ تمييز/٢٠٠٦) في ٦/٢/٢٠٠٦، عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، ط ١، (د.ن)، ٢٠٠٨.
- ٣١- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٣٠/انضباط/ تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠/٢/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦.
- ٣٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٦)، بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٦، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٦، صادر من وزارة العدل، مجلس شورى الدولة.
- ٣٣- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٢٦٩/انضباط/ تمييز/٢٠٠٦) في ٢٠/١١/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٦.
- ٣٤- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٨)، في ٢٤/١/٢٠٠٨.
- ٣٥- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم (٩٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٦)، في ١٧/٤/٢٠٠٨.
- ٣٦- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (١٢١) في ٢٩/٩/٢٠٠٨، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨.
- ٣٧- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (١٩٧/انضباط/ تمييز/٢٠٠٨) في ٩/١٠/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨.
- ٣٨- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٦/١٠/انضباط/ تمييز/٢٠٠٩) في ٢١/١/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٣٩- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٩/٢٠٠٩) في ١٧/٣/٢٠٠٩، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩.
- ٤٠- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٦٠/انضباط/ تمييز/٢٠٠٩) في ٣٠/٣/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٤١- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٨٧/انضباط/ تمييز/٢٠٠٨) في ٩/٤/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٤٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٨٦/انضباط/ تمييز/٢٠٠٩) في ٤/٥/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٤٣- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (١٠١/انضباط/ تمييز/٢٠٠٩) في ١٣/٥/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٤٤- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (١٦٣/انضباط/ تمييز/٢٠٠٩) في ٢٤/٦/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.

- ٤٥- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٢٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) في ٢٦/٨/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٤٦- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٣٠٢/انضباط-/تمييز/٢٠٠٩) في ١٦/٩/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩.
- ٤٧- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٣٨٦/انضباط/تمييز/٢٠١٠) في ٥/٨/٢٠١٠، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٠.
- ٤٨- قرار ديوان التدوين القانوني رقم (٣٢/ج١) في ١/١٠/١٩٦١.
- ٤٩- قرار رقم (٢١٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٦)، تاريخ ١٨/٦/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي، ٢٠٠٦.
- ٥٠- قرار رقم (٢٠٠٧/٧٩) في ١٦/١٢/٢٠٠٧، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٧.
- ٥١- قرار رقم (٢٠٠٨/١٥) في ٣/٢/٢٠٠٨، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨.
- ٥٢- قرار رقم (١٣٨) في ٣/١١/٢٠١٠، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠.
- ٥٣- قرار رقم (٦٢٨/انضباط/تمييز/٢٠١٠) منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة، ٢٠١٠.
- ٥٤- قرار رقم (١١٢٧/قضاء الموظفين/تمييز/٢٠١٤) في ٢٦/٢/٢٠١٥، منشور في مجموعة فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٥.
- ٥٥- قرار رقم (٨٦٠/قضاء الموظفين/تمييز/٢٠١٥) في ١٨/٢/٢٠١٦، منشور في قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٦.
- ٥٦- قرار رقم (٦٧/٢٠١٧) في ١٧/٥/٢٠١٧، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٧.
- ٥٧- قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٨٣) في ١٢/٩/١٩٧٠، عبد الرحمن الجوراني، جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي.
- ٥٨- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٧٣/٩) في ٦/٢/١٩٧٣، منشور في مجلة العدالة العدد (١)، سنة ١٩٧٥.
- ٥٩- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٥٩) في ٨/٤/١٩٧٤.
- ٦٠- قرار مجلس الانضباط العام، (محكمة قضاء الموظفين حالياً)، رقم (١٩٩/١٩٨٠) في ٩/٧/١٩٨٠، الأحكام العدلية، العدد (٣)، ١٩٨٠.
- ٦١- قرار مجلس الانضباط العام في الطعن رقم (١٠٠٦/انضباط/٢٠١٢)، في ٧/٨/٢٠١٢، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٢.
- ٦٢- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٩٢٥) في ١٠/٧/١٩٦٨، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد

- (١٢)، بيروت، ١٩٦٨.
- ٦٣- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٤٢) في ١٩٧٢/٢/٤، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٣)، بيروت، ١٩٧٢.
- ٦٤- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٤/١٠/٢٠، منصور، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد (٩)، ١٩٩٦.
- ٦٥- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٤/١٠/٢٠، منصور، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد (٩)، ١٩٩٦.
- ٦٦- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٦/٧/٢، بركات، مجلة القضاء الإداري، العدد (١٠)، ١٩٩٧.
- ٦٧- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٨/٢/١٨، مصطفى خطاب، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٣/١٩٩٩.
- ٦٨- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٩٨/٦/١، الاشقر، محكمة الاستئناف الإدارية في ليون ١٤/١٢/١٩٨٩.
- ٦٩- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦٩٦) في ١٩٩٨/٧/١، قطار/الدولة، مجلة القضاء الإداري، العدد (١٣)، المجلد (٢)، بيروت، ١٩٩٩.
- ٧٠- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني ١٩٩٨/٦/١، الاشقر، مجلة القضاء الإداري في لبنان الصادر عن مجلس شورى الدولة اعتباراً من ١٩٨٥، العدد (١٣)، ١٩٩٣.
- ٧١- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٤٩٥) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٢٢)، بيروت، ٢٠١١.
- ٧٢- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٥٧) في ١٩٨٧/١١/١٩، الشدياق/بلدية بكفيا، مجلة القضاء الإداري، العدد (٤)، بيروت، ١٩٨٩.
- ٧٣- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٩٢٥) في ١٩٦٨/٧/١٠، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (١٢)، بيروت، ١٩٦٨.
- ٧٤- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٤٢) في ١٩٧٢/٢/٤، مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد (٣)، بيروت، ١٩٧٢.
- ٧٥- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٦٢١) صادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/١٩، أحمد الحصري، الدولة.
- ٧٦- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٨٢) صادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/١٠، اللواء انطوان بركات، الدولة.
- ٧٧- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١١٣٠) في ١٩٧١/٧/٢٨.
- ٧٨- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٩٥) في ١٩٧١/٥/١٥.

- ٧٩- قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية المرقم (٥١/ج/٢٠٠٨)، في ٣١/١/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، بغداد، ٢٠١٠.
- ٨٠- قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية المرقم (١٢٤/ج/٢٠٠٩)، في ٢١/١/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٠، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١.
- ٨١- ه.ع.م.ش.ع، قرار رقم (١٧/٢٠٠٤) بتاريخ ٢٣/٩/٢٠٠٤، قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي، ط١، ٢٠٠٤، ٢٠٠٨.
- ٨٢- ه.ع.م.ش.ع قرار رقم (٥/٢٠٠٥) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، ٢٠٠٥.

ثامناً: الدساتير والقوانين:

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى.
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣- قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩.
- ٤- القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥. دستور ١٩٧٠.
- ٥- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
- ٦- قانون إنشاء التفتيش المركزي في لبنان بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩.
- ٧- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٨- قانون التأمين الاجتماعي. قانون رعاية القاصرين العراقي رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠.
- ٩- قانون تعديل أصول المحاكمات الجزائية رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٧.
- ١٠- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
- ١١- قانون التقاعد الموحد رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ١٢- قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى.
- ١٣- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ١٤- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ١٥- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- ١٦- قانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١.
- ١٧- قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠.
- ١٨- قانون رقم (١٧) لسنة (١٩٩٠) بشأن تنظيم قوى الأمن الداخلي.
- ١٩- قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٢٠- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل.
- ٢١- قانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

- ٢٢- قانون العفو العام رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٦ الملغى. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٣- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المعدل.
- ٢٤- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٥- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٢٦- قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.
- ٢٧- قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.
- ٢٨- قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦.
- ٢٩- قانون نظام التقاعد والصرف من الخدمة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٣.
- ٣٠- المرسوم رقم (١٠٤٣٤) الصادر في ١٤/٦/١٩٧٥، والمعدلة بموجب القانون رقم (٢٥٩) تاريخ ١٠/٦/١٩٩٣، والمعدلة بموجب القانون رقم (٣٧٥) تاريخ ٤/١١/١٩٩٤.
- ٣١- نظام الجدارة البدنية العراقي رقم (١٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل.
- ٣٢- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥، والمعدلة بموجب القانونين المرقمين (٢٢٧) في ٣١/٥/٢٠٠٠، و(٤٢٨) تاريخ ٦/٦/٢٠٠٢.
- ٣٣- نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

تاسعاً: المواقع الإلكترونية:

١- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٩٥٥) الصادر بتاريخ ٧/٦/٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=130119&type=list>

٢- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٧٠) الصادر بتاريخ ١٤/١/٢٠٢٠، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=132073&type=list>

٣- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٩٣) الصادر بتاريخ ٢١/١/٢٠٢٠، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/ViewRulePage.aspx?ID=132074&selection>

٤- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٢٤٦) الصادر بتاريخ ٩/١/٢٠٢٠، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=132059&type=list>

٥- قرار مجلس شورى الدولة رقم (٤٧٩) بتاريخ ٧/٦/٢٠٠٢، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=83937&type=list>

٦- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٥٦٥) في ١٩/٦/٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/RulingRefPage.aspx?id=163256&SeqID=1832&type=2>

٧- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (٧٨) الصادر بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٢، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/RulingRefPage.aspx?id=165245&SeqID=1846&type=2>

٨- قرار حكم مجلس شورى الدولة رقم (٨٣٢) بتاريخ ٢٨/٦/١٩٩٥، منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/RulingFile.aspx?RuliID=59894&type=list>

الفهرس

الإهداء	ب
شكر وعرهان	ج
المقدمة	١
الفصل الأول: انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى القانون	٦
المبحث الأول: الإحالة إلى التقاعد لبلوغ السن القانوني	٧
المطلب الأول: الإحالة إلى التقاعد بمقتضى القانون	٧
الفرع الأول: ماهية السن القانوني للإحالة إلى التقاعد وكيفية تحديده	٨
الفرع الثاني: الحكمة من تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد	١١
المطلب الثاني: الآثار المترتبة على انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد	١٤
الفرع الأول: مفهوم انقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد على العلاقة الوظيفية	١٤
الفرع الثاني: النتائج المالية لانقضاء الخدمة لبلوغ سن التقاعد	١٦
المبحث الثاني: وفاة الموظف العام	٢٣
المطلب الأول: الوفاة في التشريعات الوظيفية	٢٣
الفرع الأول: الوفاة في التشريعات الوظيفية في العراق	٢٤
الفرع الثاني: الوفاة في التشريعات الوظيفية في لبنان	٢٦
المطلب الثاني: أثر الوفاة في التشريعات الوظيفية	٢٧
الفرع الأول: أثر وفاة الموظف العام على حقوقه المالية في التشريع العراقي	٢٧
الفرع الثاني: أثر وفاة الموظف العام على حقوقه المالية في التشريع اللبناني	٢٩
المبحث الثالث: صدور حكم جنائي كسبب لانقضاء خدمة الموظف العام	٣٣
المطلب الأول: شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم الجنائي	٣٣
الفرع الأول: شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي في العراق	٣٣
الفرع الثاني: شروط انقضاء خدمة الموظف بسبب الحكم الجنائي في لبنان	٣٧
المطلب الثاني: آثار انقضاء خدمة الموظف بسبب صدور الحكم الجنائي ضد الموظف	٣٩
الفرع الأول: أثر انقضاء الخدمة للحكم الجنائي على إعادة التعيين	٤٠
الفرع الثاني: أثر إنهاء الخدمة للحكم الجنائي على الراتب التقاعدي	٤٤
الفصل الثاني: انقضاء الرابطة الوظيفية بمقتضى قرار إداري	٤٨
المبحث الأول: انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة	٤٩
المطلب الأول: حالات انقضاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة	٤٩

٥٠	الفرع الأول: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة الصحية
٥٤	الفرع الثاني: إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة المهنية
٦٢	المطلب الثاني: آثار إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة
٦٢	الفرع الأول: أثر إنهاء الخدمة لعدم كفاءة الموظف على إعادة التعيين
٦٣	الفرع الثاني: أثر إنهاء الخدمة لعدم كفاءة الموظف على الحقوق المالية
٦٥	المبحث الثاني: انقضاء خدمة الموظف العام بسبب الاستقالة
٦٥	المطلب الأول: ماهية الاستقالة وأنواعها
٦٦	الفرع الأول: ماهية الاستقالة
٦٨	الفرع الثاني: أنواع الاستقالة
٧٦	المطلب الثاني: الآثار المترتبة على موضوع الاستقالة
٧٧	الفرع الأول: أثر الاستقالة على إعادة التعيين
٧٩	الفرع الثاني: أثر الاستقالة على الحقوق المالية للموظف المستقيل
٨٢	المبحث الثالث: انقضاء خدمة الموظف العام بسبب الفصل بغير الطريق التأديبي
٨٢	المطلب الأول: الفصل بغير الطريق التأديبي
٨٣	الفرع الأول: ماهية الفصل بغير الطريق التأديبي
٨٥	الفرع الثاني: الأساس القانوني لسلطة الفصل بغير الطريق التأديبي
٨٧	المطلب الثاني: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي
٨٨	الفرع الأول: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في التشريع العراقي
٨٩	الفرع الثاني: حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في التشريع اللبناني
٩١	الفصل الثالث: الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بانقضاء الرابطة الوظيفية
٩٢	المبحث الأول: الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية في التشريع العراقي
٩٢	المطلب الأول: الجهة المختصة بالرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة
٩٣	الفرع الأول: محكمة قضاء الموظفين
٩٧	الفرع الثاني: المحكمة الإدارية العليا
١٠٢	المطلب الثاني: إجراءات الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة
١٠٢	الفرع الأول: إجراءات الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين
١٠٥	الفرع الثاني: إجراءات الطعن تمييزاً في عقوبات إنهاء خدمة الموظف أمام المحكمة الإدارية العليا
١١١	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات انقضاء الرابطة الوظيفية في التشريع اللبناني
١١١	المطلب الأول: المهام القضائية لمجلس شورى الدولة اللبناني
١١٢	الفرع الأول: صلاحيات مجلس شورى الدولة بوصفه محكمة عادية

١١٤	الفرع الثاني: صلاحيات مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً استثنائياً أو تمييزياً.....
١١٧	المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة.....
١١٨	الفرع الأول: الطعن في قرارات السلطات الرئاسية.....
١٢٥	الفرع الثاني: الطعن في قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية.....
١٣٠	الخاتمة.....
١٣٤	قائمة المصادر والمراجع.....
١٤٩	الفهرس.....