

انقضاء العقوبة التأديبية عن طريق المحو (دراسة مقارنة)

د. حسان عبدالله يونس الطائي

مدرس في كلية الإمام الأعظم الجامعة

قسم القانون / بغداد

المقدمة

إذا كانت المرافق العامة هي الأداة والوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فإن الموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية فهو مرآة الدولة، فإذا صلح صلحت الدولة، وإذا فسد فسدت هي الأخرى، فهو رأسها المفكر وساعدها المنفذ، ومع أن مبدأ الفاعلية يقتضي أن تمنح جهة الإدارة مساحة من الحرية في تأديب الموظف المخالف، فإن الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف العام تلعب دورًا هامًا في تحفيز همته وولائه، للقيام بالأعباء الملقاة على عاتقه على خير وجه؛ لذلك كان من الضروري إعمال مبدأ الضمان بشكل متنسق ومتوازن مع مبدأ الفاعلية.

لذا يحتل موضوع تأديب الموظفين العموميين أهمية بالغة في وقتنا الحاضر وفي كل وقت، وعلّة ذلك أن المرفق العام لا يسير سيرًا منتظمًا إلا من خلال جهاز إداري على قدر عالٍ من الكفاءة الإدارية والأخلاقية، فالقانون التأديبي يتغيا تأمين المصالح التي يقوم القانون الإداري بتحقيقها، والموظف ساعد الدولة في تنفيذ رسالتها، فإذا أخل بواجباته المتعلقة بالمصلحة العامة، فيتعذر رده إلا بقانون له جزاءات فعالة تنبثق من ظروف الوظيفة العامة وأوضاعها القانونية، وهذا يعني: "أن القانون التأديبي يسري على الموظفين في الدولة".

وإذا كان التأديب يستهدف ردع الموظف المخطئ لخروجه على مقتضيات الوظيفة العامة فهو يرمي أيضاً إلى ضمان السير المنتظم والفعال للمرافق العامة، ومن هنا فإن السياسة التأديبية السليمة هي التي تهتم ببحث ظروف وملابسات المخالفة التأديبية والعوامل التي دفعت الموظف لارتكابها، فقد لا ترجع أسباب المخالفة إلى السلوك المجرد للموظف، وإنما إلى غموض اختصاصاته، أو سوء تنظيم المرفق، أو نقص في الوسائل والإمكانات المتاحة، أو كثرة الأعباء، وغير ذلك، ومن ثم تقتضي المصلحة علاج هذه السلبات حتى لا يقع الموظف في نفس الخطأ مستقبلاً، وبذلك يكون التأديب قد حقق أهدافه كاملة.

وترتيباً على هذه الحقائق فقد أدرك المشرع بوطأة العقوبة التأديبية على الموظف العام خصوصاً إذا ما طالّت مدتها وقست أثارها عليه ولما لها من أثر في إحباط الموظف وقتل لروح الأبداع التي في داخله مما ينعكس سلباً على الوظيفة العامة وصورتها العاكسة للدولة، وحتى لا تظل العقوبة سيفاً سليطاً على رقبة الموظف العام فإن المشرع عاد بعد ذلك ليبين أسباباً إذا ما توافرت فإنها تؤدي إلى انقضاء العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف، وقد يعود أمر إقرار هذه الأسباب في بعض الحالات إلى الإدارة ومن ذلك (المحو أو الإلغاء كما يسمى في القانون العراقي) الذي تزول معه آثار العقوبة التأديبية بعد مرور مدة معينة وتحديداً بالنسبة لمستقبل الموظف العام إذا حسنت أخلاقه خلالها، ولم يرتكب ما يعرضه للعقاب.

ولأجل الوقوف ملياً على هذا الموضوع يقتضي البحث تقسيمه إلى مبحثين، يتناول الأول مفهوم العقوبة التأديبية، بينما يتناول المبحث الثاني مفهوم محو العقوبة التأديبية؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

المبحث الأول

مفهوم العقوبة التأديبية

لا جدال في أن العقوبة التأديبية يمثل السلاح الرئيسي للسلطة العامة لضمان احترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرفق العام، فهي إجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناشئة ومرتتبة على رابطة التوظيف القائمة بين الموظف والجهة الإدارية التي ينتمي إليها^(١).

وعلى خلاف المخالفة التأديبية يحرص المشرع في قوانين الخدمة المدنية والتأديبية على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للسلطة المختصة بتوقيع العقوبة مجازاة الموظف العام المخالف بعقوبة غير واردة في القانون مثل الغرامة أو النقل من وظيفته إلى وظيفة أدنى منها، إذ يعد ذلك مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة حتى لو ادعت الإدارة أنها اتخذت فحسب إجراء إداري مشروع مثل النقل، إذ يفسر هذا المسلك بأن توقيع عقوبة مقنعة أو مستترة تخلصاً من إجراءات التأديب وضماناته، فالعقوبة التأديبية شأنها في ذلك شأن العقوبة الجنائية تخضع للمبدأ الشهير في قانون العقوبات وهو مبدأ (لا عقوبة إلا بنص).

ولتسليط الضوء على تعريف العقوبة التأديبية في دول محل الدراسة فإن البحث يقتضي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأول تعريف العقوبة التأديبية وضوابطها، بينما يتناول المطلب الثاني السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

(١) د. عبدالعظيم عبدالسلام، تأديب الموظف العام في مصر، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة،

المطلب الأول

تعريف العقوبة التأديبية وضوابطها

درجت أغلب التشريعات الوظيفية على عدم تعريف العقوبة التأديبية، بل عمدت في أغلب الأوقات إلى ذكر قوائم تتضمن على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف، لكن هذا لا يعني أن المشرع قد حدد لكل مخالفة تأديبية ما تستحقه من عقاب أو أنه وضع حدوداً دنياً أو علياً لكل عقوبة عن كل فعل يعتبر ذنباً إدارياً، بل إن حصر العقوبات التأديبية إنما يراد به هنا أن المشرع قد حدد العقوبات التأديبية وترك للسلطة التأديبية صلاحية تقدير واسعة في اختيار عقوبة واحدة من بين هذه العقوبات وبما يتلاءم مع الفعل المكون للمخالفة من دون أن يكون لها الخروج عن قائمة هذه العقوبات باستحداث عقوبات جديدة أو استعارة عقوبات واردة في أنظمة قوانين أخرى.

ولغرض تسليط الضوء على تعريف العقوبة التأديبية والضوابط القانونية التي تحكمها يقتضي البحث تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول تعريف العقوبة التأديبية، بينما يتناول الفرع الثاني الضوابط القانونية التي تحكم العقوبة التأديبية؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

المنتبغ للتشريعات الوظيفية المختلفة - وعلى وجه الخصوص في الدول محل الدراسة - التي تعالج موضوع التأديب يلحظ أنها تكاد تخلو من تعريف محدد للعقوبة التأديبية، فقد اقتصر دور المشرع في هذا الخصوص على وضع نصوص قانونية تشتمل على قوائم محددة على سبيل الحصر والتعداد للعقوبات التأديبية؛ إذ اتجهت التشريعات العقابية والخدمة المدنية في هذه الدول إلى التمييز بين طوائف العاملين أو الموظفين، سواء من حيث الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف العام، أو من حيث طبيعة الوظيفة ذاتها، تأسيساً على أن معيار المخالفة التأديبية معيار شخصي، فقد

يقبل تصرف ما من موظف في درجة دنيا، ولكنه لا يقبل من شاغلي الدرجات العليا، وإذا كان من المقبول أن توقع جزاءات معينة على الدرجات الأدنى، فإن توقيع الجزاءات على الدرجات العليا قد يكون ماساً بكرامة الموظف أو الوظيفة مما يفقده مكانته أو هيئته أمام المرؤوسين.

لذا فقد حدد المشرع في المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ^(١)، العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف بالعقوبات التالية:

- ١- الإنذار.
- ٢- الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة.
- ٣- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل.
- ٤- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
- ٥- خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.
- ٦- خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي عليه قبل الترقية.
- ٧- الإحالة إلى المعاش.
- ٨- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة لبقية الموظفين من شاغلي الوظائف القيادية، فقد عدد المشرع المصري العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليهم كما يلي:

- ١- التنبيه.
- ٢- اللوم.
- ٣- الإحالة إلى المعاش.
- ٤- الفصل من الخدمة.

يلحظ على المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦

(١) القانون منشور في الجريدة الرسمية، رقم العدد (٤٣/مكرر)، في أول نوفمبر ٢٠١٦، التاسعة والخمسون.

النافذ، قد قلص من عدد العقوبات التأديبية التي كانت تفرض على الموظف العام بموجب المادة (٨٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، حيث كان عدد العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف إحدى عشر عقوبة، بينما في ظل القانون الجديد حصرها بثمانية عقوبات تأديبية.

وفي العراق، أخذ المشرع في قوانين انضباط موظفي الدولة المتعاقبة والتي آخرها القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، بالتفرقة في العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف العام، وجعل هذه العقوبات تختلف بالنسبة لطبيعة الوظيفة ومكانة شاغلها، كما هو الشأن في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ.

فبالنسبة للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين العموميين فقد تناولت المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، هذه العقوبات على شكل قائمة تبدأ بأخف عقوبة وتنتهي بأشدّها وكما يلي:

١- لفت النظر.

٢- الإنذار.

٣- قطع الراتب.

٤- التوبيخ.

٥- إنقاص الراتب.

٦- تنزيل الدرجة.

٧- الفصل.

٨- العزل.

أما بالنسبة للعقوبات التي تفرض على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون، فقد عد المشرع العقوبات التأديبية

التي يجوز توقيعها عليهم كما يلي^(١):

١- عقوبة لفت النظر.

٢- الإنذار.

٣- قطع الراتب.

والملاحظ على السياسة التي ينتهجها المشرع الوظيفي بهذا الصدد، هو أنه يورد قائمة بالعقوبات التأديبية ويحددها على سبيل الحصر، ويرتبها نوعاً ما بطريق التدرج حسب شدتها مبتدئاً بالأخف ومنتهياً بالأشد دون أن يخصص عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة تأديبية؛ حيث لم يربط بين العقوبة التأديبية والمخالفة خلافاً لما هو مقرر في التشريع الجنائي، وبذلك يكون قد ترك لسلطة التأديب المختصة حرية اختيار العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة للمخالفة التأديبية المرتكبة من بين العقوبات التأديبية التي نص عليها.

وإزاء غياب تعريف تشريعي للعقوبة التأديبية انتقل هذا العبء على كاهل الفقه الذي انبرى لوضع تعريفات متعددة لها، فقد أورد الفقه الإداري تعريفات عديدة تبعاً لوجهة النظر التي يتبناها كل فقيه، فهناك من يعرفها بالاستناد إلى محلها وطبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى الأهداف المرجوة منها، كما أن هناك من يعرفها طبقاً للأشخاص الخاضعين لها، وهناك أخيراً من يعرفها اعتماداً على نوعية الأفعال المنسوبة لها.

(١) تنص المادة (١٢) من هذا القانون على أنه: أولاً- مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون. ثانياً- إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أن الموظف المشمول بأحكام الفقرة (أولاً) من هذه المادة قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون. انظر: قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، منشور في مجلة الوقائع العراقية، رقم العدد (٤٠٦١) بتاريخ ٢٠٠٨/٠٢/١٤.

وقد يضيق نطاق البحث عن الخوض في كل هذه التعريفات، واكتفي بالإشارة إلى بعض منها للتوصل من خلال ذلك إلى تعريف عام للعقوبة التأديبية، فيعرفها د. محمد جودت الملط بأنها: (جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية)^(١)، وهذا يعني أن العقوبة تفرض على الموظف العام، فهي شخصية لا تتعدى إلى غيره من أفراد أسرته أو ورثته، ولا تتعدى غير مركزه الوظيفي، أو إحدى مزايا وظيفته.

بينما يعرفها د. مصطفى عفيفي بأنها: (جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث يوقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً)^(٢)، أي أن العقوبة التأديبية توقع على الموظف الذي ارتكب خطأً وظيفياً، وتكون على مركزه الوظيفي وليس على حريته الشخصية، كما هو الحال في فرض العقوبة الجنائية، كالحبس والسجن والإعدام.

أما بالنسبة للفقهاء الإداري العراقي فقد جاءت محاولات بعض الفقهاء لأجل تحديد العقوبة التأديبية، فيرى بعض الفقهاء بأن تعريف الجزاء التأديبي يجب أن يبرز مبدأ الشرعية الشكلية ويعني ببيان النطاق الشخصي وسبب الجزاء ومضمونه وآثاره وعلى هذا الأساس يعرفها د. عبدالقادر الشихلي بأنها: (جزاء منصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على موظف أخل بواجبات وظيفته ويمس مزايا وظيفته فحسب)^(٣).

بينما خلط الأستاذ عبدالمحسن السالم، بين العقوبة التأديبية والعقوبة الإدارية، حيث عرف العقوبة التأديبية بأنها: (الجزاء الذي تفرضه بقرار إداري جهة مخولة بذلك، بحق موظف أو مكلف بخدمة عامة، بسبب سلوكه المخالف للتشريعات الإدارية النافذة، وله

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٩٧.

(٢) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، (دراسة مقارنة)، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٢.

(٣) د. عبدالقادر الشихلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ١٣٣.

آثار قانونية^(١)، والحقيقة أن هذا الخلط بين العقوبتين أمر لا يمكن التسليم به؛ وذلك لأن العقوبة التأديبية تفرض على الموظف العام فقط، في حين العقوبة الإدارية قد تطول غير الموظفين العموميين^(٢).

الفرع الثاني: الضوابط القانونية التي تحكم العقوبة التأديبية

تتمتع جهة الإدارة أو القاضي التأديبي بسلطة تقديرية في تكييف المخالفة التأديبية واختيار ما يناسبها من جزاء، إلا أن هذا التقدير يجب ألا يؤدي إلى تجاوز حد المشروعية، فثمة ضوابط قانونية عامة تقيد السلطة التأديبية، إدارية كانت أم قضائية، لذا وجب عليها أن تخضع لذات الضوابط التي تحكم العقوبات الجنائية باعتبار أنها تنتمي للأسرة العقابية، وتتمثل هذه الضوابط^(٣) في مبدأ شرعية العقوبة، ومبدأ شخصية العقوبة، ومبدأ المساواة في العقوبة، ومبدأ وحدة العقوبة أو عدم ازدواجها، ومبدأ عدم رجعية العقوبة، وأخيراً مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة المرتكبة.

ولبيان أهم هذه الضوابط القانونية، فإن البحث يقتضي تناول شرعية العقوبة التأديبية في أولاً، بينما يتناول شخصية العقوبة التأديبية في ثانياً، على أن يُبين مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة المرتكبة في ثالثاً؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

(١) عبدالمحسن السالم، العقوبة المقننة بين المشروعية وتعسف الإدارة، ط ١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٣.

(٢) د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر- الإمارات، ٢٠١٢، ص ٤٣.

(٣) وهناك العديد من المبادئ المستقر عليها في المجال التأديبي شأنه شأن المجال الجنائي مثل:

- مبدأ المساواة في العقوبة.
- توافر سبب قرار الجزاء.
- لا يجوز النزول عن الاختصاص إلا بنص صريح.
- لا يجوز توقيع جزاء يستحيل تنفيذه.
- مبدأ التدرج في الجزاء.

أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، من المبادئ الهامة التي تحتل الصدارة في الفكر القانوني المعاصر مبدأ الشرعية أو سيادة القانون، إذ يحظى هذا المبدأ بأهمية بالغة خاصة في مجال العقوبات التأديبية^(١)، ويقصد بشرعية العقوبة بوجه عام، هو أن المشرع وحده الذي يحدد العقوبات، حيث لا عقوبة إلا بنص، ومن ثم فإنه لا يجوز قانوناً للإدارة توقيع عقوبة لم يرخص لها المشرع بتوقيعها^(٢)، كما لا يجوز لها أن توقع عقوبة غير العقوبات المنصوص عليها وإلا وقعت في مخالفة مبدأ لا عقوبة بغير نص وبالتالي مخالفة الدستور إلى نص على هذا المبدأ، ولهذا فقد درجت الدساتير المعاصرة في الدول محل الدراسة على وجه الخصوص على تقرير أنه لا عقوبة إلا بقانون أو بناءً على قانون^(٣)، وهذا الحكم ينصرف إلى العقوبات عمومًا جنائية كانت أم تأديبية^(٤).

ومبدأ الشرعية في القانون التأديبي، فحواه تقيد السلطة التأديبية بالعقوبات الواردة في القانون على سبيل الحصر، فلا تملك تلك السلطة أن توقع عقوبة لم ينص عليها القانون، بسيطة كان أم شديدة أو توقع عقوبة أشد من الحد المقرر لها، فسلطة التأديب

(١) د. عبدالحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري: المجلد الأول (مبدأ المشروعية، مجلس الدولة: تنظيمه - اختصاصه)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧١، ص ٩.

(٢) د. سعد نواف العنزى، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٤٨.

(٣) انظر نص المادة (١٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ، ويقابلها نص المادة (٢/١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بأن: "الأصل أنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بناءً على قانون وهذا الأصل نصت عليه المادة (٦٦) من الدستور يشمل المجال الجنائي وأيضًا المجال التأديبي"، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣١٠١)، لسنة ٣١ ق.ع، جلسة ٢٢/١٠/١٩٨٨، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٤، الجزء الأول، رقم ٥، ص ٣٢.

لا تمتلك أن تبتدع عقوبات جديدة لكون العقوبات محددة بموجب القانون^(١).

وهذا لا يعني وجود تطابق بين مبدأ الشرعية في القانون الجنائي والقانون التأديبي، فالمشرع وإن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر، تمامًا كما يفعل بالنسبة للعقوبات التأديبية، إلا أنه في حال العقوبات الجنائية يقرر عقوبة معينة سواء أكانت من حدٍ أم كانت من حدين لكل جريمة جنائية معينة، ومن ثم لا يترك حرية كبيرة للقاضي الجنائي في هذا الشأن، على العكس في العقوبة التأديبية حيث يكفي المشرع بتحديد قائمة بالعقوبات فاسحًا المجال للسلطة التأديبية لاختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المقترفة من بين تلك العقوبات^(٢).

ثانيًا: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية، نظرًا لأهمية هذا المبدأ في النظم العقابية فقد نصت المادة (١٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ على هذا المبدأ بقولها: (العقوبة شخصية...) وقد أكدت هذا المبدأ أيضًا المادة (٨/١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ بقولها: (العقوبة شخصية...).

ويعني هذا المبدأ أن من يرتكب مخالفة لأي قاعدة قانونية عليه أن يتحمل العقاب المقرر لتلك المخالفة بمفرده، دون أن يشاركه أحد في التحمل بأثار العقاب، وبمعنى آخر أن تقتصر مسئولية الموظف التأديبية على الإخلال بواجباته الوظيفية التي أنيط به القيام بها أو الخروج على مقتضياته وعدم مسئولية غيره عنها وعدم مسئوليته عن أخطاء غيره^(٣).

(١) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريًا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٦٥ وما بعدها. ومؤلفه ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٦٩.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٢٨.

(٣) د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٩٦.

في حين يذهب جانب آخر من الفقهاء^(١) إلى خلاف ذلك تمامًا، حيث إن امتداد آثار العقوبة التأديبية إلى غير شخص الموظف العام المجازي أمر لا يؤثر على عمومية مبدأ شخصية العقوبة وشموله؛ ذلك أن هذا الامتداد في الآثار لا يمثل استثناء على هذا المبدأ ولا يمس من جوهره، إذ أنه من الطبيعي جداً أن يكون لكل عقوبة تأديبية آثارها المباشرة التي تلحق شخص المخالف، وآثاراً أخرى غير مباشرة تصيب ذويه، وواجب المشرع ينحصر في التدخل للحد قدر الإمكان من تلك الآثار غير المباشرة، فضلاً عن ذلك فإن هذه الآثار لا يجب أن تكون حائلاً دون توقيع العقوبات التأديبية على مستحقيها من الموظفين المهملين والمخالفين، وإلا سادت الفوضى في المرافق العامة وعدم الالتزام بالواجبات الوظيفية استناداً إلى عدم استطاعة الإدارة توقيع الجزاءات عليهم لما لها من آثار ضارة بأسرهم.

ثالثاً: مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة، مقتضى مبدأ التناسب هو أن السلطة التأديبية سواء أكانت رئاسية أم قضائية يجب أن تختار من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قوانين العقاب العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية المرتكبة، وهذا يخضع للسلطة التقديرية لهذه السلطة فهي تقدر تناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية، حيث لا توجد روابط وثيقة بين العقوبات والمخالفات التأديبية في المجال التأديبي، فإذا كانت هناك عقوبات مقررة طبقاً للقانون، فلا يوجد في داخل القانون رابطة بين العقوبات ونوعية المخالفات التأديبية.

ويرى جانب من الفقهاء أن إيجاد الرابطة اللصيقة بين العقوبات والمخالفات في المجال التأديبي هو الكفيل بضمان تحقيق مبدأ التناسب والموازنة بين العقوبة والمخالفة التأديبية، وعدم ترك ذلك لمحض تقدير السلطة التأديبية المختصة، تلك التي في الغالب الأعم قد تتركب متن الشطط في القسوة أو التخفيف عند قيامها باختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية المرتكبة، الأمر الذي يؤدي للإضرار بهدف التأديب الأساسي، وهو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وإعادة ثقة المتعاملين

(١) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية...، مرجع سابق، ص ١٨٩.

مع الجهات الإدارية فيها، تلك الثقة التي انتابها الضعف على إثر ارتكاب المخالفة التأديبية^(١).

وهكذا إذا مارست السلطات التأديبية سلطتها التقديرية في تقدير العقوبة التأديبية، فإنه والحالة هذه يتعين عليها أن تراعي العديد من الاعتبارات بأن تجري هذا التقدير بروح موضوعية بعيداً عن التحكم والهوى، حيث يتعين عليها أن تتخير العقوبة التي تتناسب نوعاً ومقداراً مع درجة خطورة وجسامة المخالفة التأديبية المرتكبة، إذ ينبغي أن تكون العقوبة الموقعة خالية من الإسراف في الشدة، أو الإمعان في الرأفة وإلا اختل هذا التقدير، وجاء مشوباً بالغلو وخرج بالتالي عن نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية

ينصرف مصطلح السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية إلى الجهة (فرداً أو هيئة) التي تختص قانوناً بتوقيع إحدى العقوبات التأديبية على الموظف العام، التي لا يلجأ إليها إلا إذا كانت المخالفة خطيرة، أو كانت حالة الموظف المخالف لا يرجى تحسينها وميؤوساً منها، وتتبع تلك السلطة من حاجة الإدارة إلى تحقيق النظام داخل المرافق العامة بما يكفل سيرها بانتظام واطراد^(٢).

ونظراً لاختلاف السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية من تشريع لآخر، فمن خلال الدراسات التي قام بها المعهد الدولي للعلوم الإدارية تبين أن هناك ثلاثة اتجاهات لأنظمة التأديب: النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي والنظام القضائي^(٣)، وهذه الاتجاهات لا تعني أن السلطة التأديبية في بلد معين قد تنتمي إلى نظام واحد من

(١) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية...، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٩٨٧)، لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٥/٢/١٩٩٢.

(٣) انظر بهذا الصدد أبحاث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة الثانية، العدد (١) يونيو، ١٩٦٠، ص ٢٦٧ وما بعدها.

هذه الأنظمة، فقد تجمع التشريعات بين أكثر من نظام، وما يهمننا في موضوع هذه الدراسة هو التركيز على السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية في دول محل المقارنة، ولتسليط الضوء على ذلك فإن البحث يقتضي تناول السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية في مصر من خلال الفرع الأول على أن يبين في الفرع الثاني السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية في العراق؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية في مصر

لقد جعل قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، في السلطة الإدارية سلطة التأديب لموظفيها بالنسبة للعقوبات الأقل خطورة. أما بالنسبة للعقوبات الأكثر خطورة فتكون سلطة التأديب التي تفرضها هي المحاكم التأديبية بمجلس الدولة، ولغرض تسليط الضوء على السلطات التأديبية، فإنه سيتم تناولها وفق التفصيل الآتي:

- أولاً: سلطة الرؤساء الإداريين: لقد نظمت المادة (٦٢) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ الاختصاص التأديبي في فرض العقوبات التأديبية، وكما يأتي:
- أ- سلطة الرؤساء الإداريين المباشرين الذي تُحددهم السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه، فرض عقوبة الانذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ولا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.
- ب- بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، فرض عقوبة الانذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.
- ج- تمتلك السلطة المختصة، وهي الممثلة في الوزير المختص، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال، حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من (١) إلى (٥) من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من هذا القانون والبنود (٢،١) من الفقرة الثانية من ذات المادة وهما من أخف العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظائف القيادية.

أما بالنسبة للموظفين المنتدبين أو المعارين داخل حدود الدولة، فيختص الرؤساء الإداريين بالجهة المنتدب إليها الموظف أو المعار إليها بالتحقيق معه وتأديبه بحكم تبعيته الإدارية لها أثناء الانتداب أو الإعارة.

ثانياً: سلطة المحاكم التأديبية، نص قانون الخدمة المدنية بالدولة في البند (٤) من المادة (٦٢)، على إن المحاكم التأديبية بمجلس الدولة تختص بفرض جميع العقوبات التأديبية الواردة في المادة (٦٢) منه. وتشمل تلك العقوبات التي يجوز فرضها على عموم الموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية، والعقوبات التي يجوز فرضها على شاغلي الوظائف القيادية. وهكذا يتبين أن المحاكم التأديبية بمجلس الدولة تختص بتوقيع العقوبات الخطيرة التي تخرج عن سلطة الرؤساء الإداريين كعقوبة الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة.

ويهدف إسناد سلطة توقيع العقوبات الخطيرة إلى المحاكم التأديبية بمجلس الدولة وحدها، إلى حماية الموظف ضد احتمال تعسف الإدارة في فرض تلك العقوبات لاسيما وإنها تكون هي الخصم وهي الحكم، بعكس المحاكم التأديبية التي تشكل من قضاة محايدين^(١).

الفرع الثاني: السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية في العراق

لقد حرص المشرع العراقي في مختلف قوانين انضباط الموظفين المتعاقبة على حماية الوظيفة العامة من كل إخلال بواجباتها ومن كل عبث أو انحراف يمس أعمالها، حتى تجري دائماً على سنن قويم، وتحقيقاً لهذه الغاية فقد تضمنت قوانين انضباط موظفي الدولة في العراق عقوبات توقع، على الموظف عقاباً على مخالفة الواجبات الوظيفية، والجزاء التأديبي يعتبر وسيلة تضمن بها الإدارة احترام قواعد الوظيفة العامة، وتحقق السير المنتظم والفعال للمرافق العامة.

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٥٥.

أما السلطة المختصة بفرض العقوبات التأديبية على الموظف العام فقد حددها قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: الوزير: وله أن يفرض أيًا من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على الموظفين الذين في وزارته عندما يرتكب الموظف عملاً يستحق عليه العقوبة^(١)، ويستثنى من ذلك الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ففي هذه الحالة لا يستطيع الوزير فرض عقوبة على الموظف سوى عقوبة إلفات النظر أو عقوبة الإنذار أو عقوبة قطع الراتب^(٢).

ثانياً: رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة: - حكم هذا يكون نفس حكم الوزير الذي يقوم بفرض العقوبات التأديبية على الموظفين في وزارته^(٣).

ثالثاً: رئيس الدائرة: - أن المقصود برئيس الدائرة هنا هو وكيل الوزارة والمحافظ والمدير العام وأي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات التأديبية والتي نص عليها القانون كما ذكرنا في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١^(٤)، ولرئيس الدائرة أو الموظف الذي قام الوزير بتحويله

(١) الفقرة (أولاً) من المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٢) الفقرة (أولاً) من المادة (١٢) من القانون أعلاه.

(٣) الغي نص الفقرة (٢) من المادة (١) بموجب قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، رقمه (٥) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد (٤٠٦١) بتاريخ: ٢٠٠٨/٠٢/١٤، واستبدلت بالنص الآتي: يقصد بالتعابير الواردة في هذا القانون المعاني المبينة ازاءها: أولاً: الوزير: الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون.

(٤) الفقرة (ثانياً) من المادة (١) من القانون أعلاه.

فرض العقوبات التأديبية على جميع الموظفين الذين يكونون تابعين لدائرته^(١)، وفقاً لنص الفقرة (ثانياً) من المادة (١١) من القانون المذكور، وأن هذه العقوبات هي عقوبة لفت النظر وعقوبة الإنذار وعقوبة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام وعقوبة التوبيخ، وتفرض هذه العقوبات على الموظفين الذين يرتكبون مخالفات تأديبية على وفق أحكام هذا القانون^(٢)، وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها إلى الوزير لاتخاذ القرار بشأنها.

رابعاً: الرئاسة ومجلس الوزراء: - أن لرئاسة الجمهورية توقيع عقوبات تأديبية فقط بالنسبة الى الموظفين في رئاسة الجمهورية، أما مجلس الوزراء فله سلطة توقيع أي عقوبة تأديبية نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١^(٣).

كما أنه إذا ظهر للوزير خلال التحقيق أن الموظف يشغل درجة مدير عام فما فوق ارتكب جريمة انضباطية تستدعي عقوبة أشد فعلى الوزير عرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بتوقيع إحدى العقوبات التي نص عليها القانون، علماً بأن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ قد نص على لزوم قيام الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون^(٤). وقد أحسن صنعاً المشرع العراقي حينما نص في هذه المادة على أن يكون احد أعضاء اللجنة التحقيقية حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وحبذا لو يجعل المشرع رئيس اللجنة التحقيقية كل موظف حاصلاً على شهادة القانون.

هذا وأن مهمة هذه اللجنة هو القيام بالتحقيق ويكون التحقيق في هذه الحالة تحريراً

(١) الفقرة (ثانياً) من المادة (١١) من القانون أعلاه.

(٢) الفقرة (ثانياً) من المادة (١١) من القانون أعلاه.

(٣) المادة (١٤) من القانون أعلاه.

(٤) الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

مع الموظف الذي خالف والذي أحيل الى اللجنة التحقيقية وبعد إتمام عملها فإن اللجنة تقوم برفع توصياتها وتكون التوصية أما بعدم إدانة الموظف أو غلق التحقيق معه أو توصي بفرض إحدى العقوبات التأديبية التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أما إذا رأت اللجنة أن الموظف قد ارتكب فعلاً يشكل جريمة وأن هذه الجريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب على اللجنة المشكلة أن توصي بإحالة الموظف العام الى المحاكم المختصة^(١).

المبحث الثاني

مفهوم محو العقوبة التأديبية

من الواضح أن القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة التأديبية من جانب الإدارة يعتبر قراراً إدارياً حقاً^(٢)، وأن إلغاء القرار الإداري التأديبي يكون عادة محل تنظيم القانون إذ يضع شروطاً وعلى الإدارة التقيد بها وهو ما يسمى بمحو العقوبة التأديبية، فمن غير المعقول أن يظل سلاح التأديب مسلطاً على رقبة الموظف المخالف مهما طال الزمن على ارتكابه المخالفة التأديبية، وإنما يتعين أن تستقر الأمور بعد فترة زمنية معينة يسقط بعدها حق السلطة الإدارية في مساءلته تأديبياً، حتى لا يظل الموظف مهدداً بها طوال حياته الوظيفية رغم توبته وحتى تحسم السلطة الإدارية من جهة أخرى موقفها من الكشف عن المخالفات التأديبية في الوقت المناسب ومساءلة الموظف الذي ارتكبها قبل سقوط حقها في التأديب^(٣)؛ لذلك يحرص المشرع على فتح باب الأمل من

(١) الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٠) من القانون أعلاه.

(٢) يعد د. عبد القادر الشخلي القرار التأديبي حكماً قضائياً لأنه يتعلق بمنازعة بين طرفين على أساس القاعدة القانونية: القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، دار الفرقان، ١٩٨٣، ص ١٦-١٧، وفي تقديرنا أنه لو صح الاعتبار المذكور لما جاز سحب و إلغاء القرار التأديبي من جانب الإدارة. لذا لا نؤيد د. عبد القادر الشخلي فيما ذهب إليه.

(٣) د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٥٥.

جديد أمام الموظف المخالف، للخلاص من الآثار التي تعلقته به نتيجة ما يصيبه من الجزاءات.

ويُعدُّ المحو النوع الثاني بعد السحب من الإجراءات الإدارية التي تتخذها الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف فتح باب الأمل أمامهم للتخلص من الآثار المستقبلية المترتبة على توقيع الجزاءات التأديبية عليهم بعد انقضاء فترات زمنية معينة على تنفيذها وتأكيدا من حسن سلوك الموظف خلالها^(١).

وهناك تسميات متعددة تطلق على أسلوب محو الجزاءات التأديبية، منها إعادة النظر في الجزاء أو رد الاعتبار أو رفع الجزاءات. ولا يهم هذا الاختلاف اللفظي طالما أن المعاني والمدلولات التي تنطوي عليها جميع هذه الاصطلاحات واحدة^(٢). ولتسليط الضوء على هذا الموضوع أكثر، فإن البحث يقتضي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول المطلب الأول تعريف محو العقوبة التأديبية، ويتناول في الثاني العقوبات التأديبية التي يجوز محوها والسلطة المختصة بذلك؛ وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول

تعريف محو العقوبة التأديبية

يسود نظام المحو النظامين الجنائي والتأديبي على حد سواء، والذي يعد الإخلال به تكريسا لانتهاك مبدأ المساواة أمام القانون^(٣)، لذا سنوضح معنى الفساد لغةً واصطلاحاً؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

المحو لغةً: المَحُوُّ لكل شيء يذهب أثره، تقول: أنا أَمْحُوهُ وأَمْحَاهُ، وطِيء تقول مَحَيْتُهُ مَحِيًّا وَمَحَوًّا. وَاَمْحَى الشَّيْءُ يَمْحِي مَحَاءً، أَنْفَعَلَ، وكذلك اَمْحَى إِذَا ذَهَبَ أَثْرُهُ،

(١) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، ص ٣٩٦.

(٢) يستخدم المشرع المصري (المحو) أما العراقي فيستخدم مصطلح (الإلغاء) وفي بحثنا هذا سنستخدم مصطلح (المحو) كمرادف يدل على نفس معنى الإلغاء.

(٣) د. عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني...، مرجع سابق، ص ١٢١.

وكره بعضهم أَمْحَى، والأجود أَمْحَى، والأصل فيه أَمْحَى، وأما أَمْحَى فلغة رديئة. ومَحَا لَوْحَه يَمْحُوهُ مَحْوًا وَيَمْحِيهِ مَحْيًا، فهو مَمْحُوٌّ وَمَمْحِيٌّ، صارت الواو ياء لكسرة ما قلبها فأدغمت في الياء التي هي لام الفعل؛ وأنشد الأصمعي: كما رأيتَ الْوَرَقَ الْمَمْحِيًّا^(١).

أما معنى المحو اصطلاحاً: فليس هناك تعريفاً محدداً له، ومع ذلك توجد بعض التعريفات قد اجتهد فيها الفقه للمساهمة في تحديد مفهوم المحو، وتعددت التعريفات في هذا الشأن، فيعرف جانب من الفقهاء المحو بأنه إعطاء المحكوم عليه بعقوبة فرصة لإزالة كل أثر في المستقبل للقرار الذي سبق صدوره ضده بعد انقضاء مدة معينة^(٢) بينما يعرفه جانباً آخر بأنه إزالة آثار العقوبة التأديبية بالنسبة للمستقل بعد مضي مدة معينة على توقيعها^(٣)، وأخيراً يُعرف المحو بأنه إزالة آثار العقوبة التأديبية بعد انقضاء مدة معينة، إذا استقامت سيرة الموظف ولم يرتكب في خلالها مخالفة أخرى، إذ لوحظ بأن بقاء العقوبات شاخصة في ملف الموظف من شأنه أن يترك آثاراً سيئة على خدمته الوظيفية وقد يدفعه إلى اليأس وعلى هذا فإن فتح باب التوبة أمام الموظف العام يشجعه على الاستقامة وحسن التصرف وتدارك ما فرط منه وهي غاية نبيلة ومشروعة^(٢).

هذا وإنّ للمحو مفهوماً يختلف باختلاف قوانين دول محل الدراسة، ولغرض تسليط الضوء على نظام محو العقوبة التأديبية في تشريعات هذه الدول فإن البحث يقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الفرع الأول محو العقوبة التأديبية في مصر، بينما يتناول الفرع الثاني محو العقوبة التأديبية في العراق؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

(١) محمد ابن مكرم ابن منظور، مزيل بحوشي اليازجي وجماعة من اللغويين، دار صادر، بيروت، ط٣، ١٤١٤هـ، مجلد ١٢، ص ٥٣٣٥.

(٢) المستشار مغاوري محمد شاهين، المساعلة التأديبية، عالم الكتاب، ص ٤٩٣.

(٣) د. أمل لطفي حسن جاب الله، أصول القانون الإداري، (د.ن)، د.ت، ص ٣٠٥.

الفرع الأول: محو العقوبة التأديبية في مصر

المنتبغ للتشريعات الوظيفية في مصر يلحظ أن سياسة المشرع المصري قد تطورت بشأن إقرار إجراء محو العقوبة التأديبية، فبعد أن غاب النص على إجراء المحو ضمن القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١، الخاص بنظام موظفي الدولة، عاد المشرع وتدخل بتعديل هذا القانون من خلال استحداثه باباً رابعاً يتضمن المواد (٤١ و٤٢ و٤٣) عنوانه (بمحو الجزاءات التأديبية وآثارها)؛ وذلك بموجب المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧، فأوضحت هذه المذكرة أن استحداث هذه الأحكام جاء نتيجة ما لوحظ أن القانون حدد الآثار الحتمية للعقوبات بمدة معينة إلا أن الإدارة فيما تمارسه من إطلاق سلطتها القانونية في شؤون الموظفين لم يكن يسعها أن تفضل من عناصر التقدير والرأي والجزاءات السابق توقيعها عليهم وأن طال عليها الزمن مع ما قد يؤديه ذلك من صد بعض الموظفين عن التوبة لاستغلاق الأمل عليهم، والرأي لعلاج هذه الحالة هو فتح الباب أمامهم لمحو العقوبات التي توقع عليهم فيتاح للصالحين منهم فرصة الخلاص من جميع الآثار التي تتعلق بهم بسبب ما يصيبهم من جزاءات^(١).

ثم عاد المشرع النص على تلك الأحكام في القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ ونضمها في مادتين وهي المادتين (٧١ و٧٢)، ثم في المادة (٦٨) من القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١، والتي تقرر فيها محو العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف العام بمضي الفترات التالية:

- ١- سنة في حالة اللوم والتنبيه والانذار والخصم من الأجر عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
- ٢- سنتان في حالة الخصم من الأجر عن مدة تزيد عن خمسة أيام.
- ٣- ثلاث سنوات في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
- ٤- أربع سنوات في العقوبات الأخرى، عدا عقوبتي الفصل والاحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية... مرجع سابق، ص ٣٨٦.

كما أعاد المشرع النص على إجراء المحو بنوع من التيسير؛ وذلك من خلال النص عليه في المادة (٩٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، إذ نصت على أنه: تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية:

١- ستة أشهر في حالة التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

٢- سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام.

٣- سنتان في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.

٤- ثلاث سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

ويتم المحو في هذه الحالات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضياً؛ وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه.

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فيتم المحو بقرار من السلطة المختصة، وبترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل.

هذا وقد استقر التطور في التشريعات الملغية والحالية على تنظيم هذه الأحكام في مادة واحدة، فقد نصت المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، على أنه: تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات الآتية:

١- سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام.

٢- سنتان في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوم.

٣- ثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوم.

٤- أربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش وتحسب فترة المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء. ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي تترتب نتيجة له.

هذا ولم تشترط اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية^(١) بالنسبة لإجراءات محو العقوبة التأديبية، تقديم طلب من الموظف المعاقب إلى الجهة المختصة في إصدار قرار المحو، فعند تحقق شروط المحو في الموظف المعاقب، فإن السلطة المختصة تقوم بإصدار قرار بمحو العقوبة المفروضة على الموظف، وبذلك تكون إجراءات المحو في القانون المصري أبسط وأقل تعقيداً وهو مسلك محمود.

وهكذا يتضح لنا إن محو الجزاء التأديبي هو بمثابة رد الاعتبار للموظف من الناحية التأديبية، بمحو العقوبة التأديبية إزالة آثارها بعد مرور مدة معينة إذا حسنت أخلاق الموظف خلالها، ولم يرتكب ما يعرضه للعقاب^(٢). فالمحو عمل قانوني يستهدف رد الاعتبار التأديبي للموظف العام الذي تحمل تنفيذ العقوبة كاملة بعد أن ثبت نقاء سيرته واستقامة سلوكه^(٣). إذ لوحظ بأن بقاء العقوبات شاخصة في ملف الموظف من شأنه أن يترك آثاراً سيئة على خدمته الوظيفية وقد يدفعه إلى اليأس، وعلى هذا فإن فتح باب التوبة أمام الموظف العام يشجعه على الاستقامة وحسن التصرف وتدارك ما فرط منه وهي غاية نبيلة ومشروعة.

(١) تم نشر اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ في الجريدة الرسمية، رقم العدد (٢١/مكرر) في ٢٧/مايو/٢٠١٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التأديب)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٦٩.

(٣) د. محسن غالب الحارثي، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧، ص ٥٣٧.

الفرع الثاني: محو العقوبة التأديبية في العراق

إنّ نظام المحو في القانون العراقي يختلف عنه في القوانين المصرية، فقد أخذ المشرع العراقي بنظام محو العقوبات التأديبية الذي اصطلح عليه بـ(الإبطال) في قوانين الانضباط الثلاثة وهي قانون انضباط موظفي الدولة رقم(٤١) لسنة ١٩٢٩، وقانون الانضباط رقم(٦٩) لسنة ١٩٣٦ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، الذي عدل المشرع تسمية الإبطال بـ (الإلغاء) وهذا الإلغاء يعني المحو؛ وذلك بموجب المادة (١٣/أولاً) من قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.

وبعد مطالعة أحكام إلغاء (إبطال العقوبة) في القوانين المشار إليها آنفاً، نذكر في هذا الصدد نصوص تلك المواد الخاصة والمتعلقة بالإلغاء:

فقد نصت المادة (٩) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم(٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى، على أن: (لوزير بناءً على توصية رئيس الدائرة أن يأمر بإبطال عقوبة الإنذار أو الغرامة أو التوبيخ في سجل الموظف ممن خدموا على الأقل ثلاث سنوات بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة انضباطية أخرى وقاموا بأعمالهم بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضا على أن يمنح هذا الامتياز مرة واحدة في مدة خدمة الموظف).

أما قانون انضباط موظفي الدولة رقم(٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، فقد نص في المادة (١٤) منه على أن: (لوزير أن يبطل أي عقوبة انضباطية فرضت من قبل غير اللجان أو المجلس العام على موظف ممن خدموا على الأقل سنة واحدة بعد فرض العقوبة المذكورة ولم يعاقبوا أثناء ذلك بأية عقوبة أخرى وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية).

بينما نصت المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على أنه: أولاً (لوزير أن يلغي أيّاً من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات (أولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) من المادة (٨) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية: أ- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة، والمقصود بالسنة هنا، هي السنة التقويمية والتي تبدأ من تاريخ صدور قرار فرض العقوبة

التأديبية على الموظف بصرف النظر عن الخدمة الفعلية^(١).

أما إذا كانت بدون راتب كأن يتمتع الموظف بإجازة اعتيادية بدون راتب لمدة سنة أو أكثر بعد فرض العقوبة فأنها لا تحسب للغرض المذكور؛ وذلك لعدم تحقق الشرط الثاني للإلغاء وهو قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة.

ب- قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه. ومن إمعان النظر في الفقرة (ب) من البند أولاً من المادة أعلاه نلاحظ إن هذا الشرط مستحدث (قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه)، في قانون انضباط موظفي الدولة المعدل، فقانونا انضباط سنة ١٩٢٩ و ١٩٣٦ الملغيان^(٢)، اشترطاً قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية خلال المدة التي نصا عليها، وهذا أكثر دقةً من الشرط الذي وضعه قانون الانضباط النافذ. لأننا بصدد إلغاء العقوبة عن الموظف لا منحه ترفيحاً وترقية^(٣)، فيكفي أن تكون خدمات الموظف مرضية من جميع الوجوه لا أكثر.

ج - عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة. فإذا ما عوقب الموظف العام خلال المدة وهي السنة فإنه يبطل مفعول هذا الشرط وبالأخير امتنع إلغاء العقوبة الأولى. علماً بأن المشرع لم يبين نوع معيناً من العقوبات التأديبية التي يفرضها لا يستفيد الموظف من صلاحية إلغاء العقوبة، ومن ثم فإن النص جاء مطلقاً يشمل كافة العقوبات التأديبية.

(١) لا بد من التفرقة بين الخدمة الفعلية والخدمة الوظيفية، فالخدمة الفعلية تعني حضور الموظف شخصياً في المكان المخصص للعمل وأدائه الواجبات المكلف بها خلال الأوقات المقررة، أما الخدمة الوظيفية فإن مفهومها أوسع فهي تشمل الخدمة الفعلية زائداً حالات الانقطاع المشروع عن العمل والتي يتقاضى الموظف خلالها راتباً تاماً، انظر د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٨٤ وما بعدها.

(٢) انظر المادة (٩) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، والمادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغيان.

(٣) من شروط الترفيع مثلاً ثبوت مقدرة الموظف العام على شغل الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين.

ثانياً: يترتب على قرار إلغاء العقوبة ازالة آثارها أن لم تكن قد استنفدت ذلك. ومن نافلة القول: أنه في حالة تحقق الشروط الثلاثة التي نصت عليها المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١، فإن ذلك لا يكسب الموظف حقاً في إلغاء العقوبة التأديبية التي فرضت عليه، ولكن يبقى الاختصاص للوزير تقديرياً فلا مجال للطعن فيه إلا إذا كان مصحوباً بعيب الانحراف، علماً بأن إلغاء العقوبة التأديبية على وفق نص المادة أعلاه يمكن أن يتكرر أكثر من مرة واحدة خلال حياة الموظف الوظيفية ولو أراد المشرع أن تكون لمرة واحدة لنص على ذلك صراحة كما نص عليها قبله قانون انضباط موظفي الدولة رقم(٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى.

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية التي يجوز محوها والسلطة المختصة بذلك

بلا شك إن المحو يرد على العقوبات التأديبية؛ لذا فإن من بعض العقوبات التأديبية لا يشملها نظام المحو؛ وذلك لوجود استثناءات في قوانين دول محل المقارنة، وإنما يرد على عقوبات معينة دون غيرها.

كما إن السلطة المختصة بمحو العقوبات التأديبية على الموظفين تختلف باختلاف القوانين والتشريعات التي تخص الموظفين في دول محل المقارنة، لذا ومن أجل تسليط الضوء على العقوبات التأديبية المشمولة بالمحو (الإلغاء) وتحديد السلطة المختصة بمحو العقوبات التأديبية، فإن البحث يقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الفرع الأول العقوبات التأديبية التي يجوز محوها، بينما يتناول الفرع الثاني السلطة المختصة بمحو العقوبات التأديبية؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: العقوبات التأديبية التي يجوز محوها

لا خلاف إن المحو لا يرد إلا على العقوبات التأديبية المفروضة على الموظفين الخاضعين للنظام القانوني الخاص بالموظفين، وان هذه العقوبات هي العقوبات الخفيفة وفيما يخص العقوبات الأكثر شدة والتي يسميها القانون العقوبات التأديبية فإن سلطة

الوزير في المحو (الإلغاء) لا تمتد إليها، إذ إن التشريعات السابقة والحالية كافة تحرص على التصريح بعدم سريان المحو على العقوبات المؤدية للخروج من الوظيفة بصفة نهائية، كعقوبة الفصل أو العزل الإحالة إلى المعاش بحكم أو بقرار تأديبي. لذا فإن تسليط الضوء على العقوبات التأديبية المشمولة بنظام المحو سيكون من خلال تناول هذا الفرع وفق التفصيل الآتي:

أولاً: العقوبات التأديبية المشمولة بنظام المحو في مصر، تكلمنا فيما سبق بأن المحو لا يسري إلا على الجزاءات التأديبية وحدها، أي دون غيرها من الإجراءات أو القرارات التي لا تعد كذلك. ولهذا فلا يطبق على العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف والذي حرم بموجبه نسبة (٥٠%) من مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية للسنة التي قدم عنها التقرير؛ وذلك طبقاً للمادة (٣٤)، من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى.

ولا يطبق أيضاً على نص المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، التي تنص بأنه: (يُعرض أمر الموظف الذي يُقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، لنقله إلى وظيفة أخرى في مستوى وظيفته لمدة سنة، وإذا تبين للجنة بعد انقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بها بصورة مرضية، اقترحت خصم (٥٠%) من الأجر المكمل لمدة ستة اشهر). وذلك لأن الحرمان في هذه الحالة ليس عقوبة تأديبية، وإنما هو أثر من الآثار التي يربتها المشرع نتيجة لحصول العامل على تقرير بمرتبة ضعيف، ومن ثم فلا يحى القرار أو الإجراء الصادر بهذا الحرمان.

ويقنصر نطاق تطبيق محو العقوبات التأديبية وفقاً لنص المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية النافذ على الخاضعين لأحكامه فقط، ولا يطبق هذا النظام على الفئات التي خصها المشرع بنظام تأديبي خاص بها مراعيًا فيه أهمية هذه الوظائف وطبيعتها، وتأبى فكرة محو الجزاءات التأديبية التي تطبق على الموظفين التي تحكم شؤونهم

قوانين خاصة فيما لم يرد بشأنه نص خاص، عملاً بالإحالة الواردة في نص المادة (١) من قانون أعلاه.

فالرصد للتشريعات المصرية سيجد نظم بعض القوانين الخاصة التي لا تخضع لنظام المحو. ولم تنص عليه، أو تسمح بالرجوع إليه في قانون الخدمة المدنية باعتباره الشريعة العامة في مجال الخدمة المدنية نذكر على سبيل المثال، نظام أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، ونظام أعضاء النيابة الإدارية، ونظام أعضاء مجلس الدولة المصري.

ووفقاً لنص المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠٦ النافذ، بأنه تمحى كافة العقوبات التأديبية المنصوص عليه في المادة (٦٧) من القانون أعلاه، فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش؛ وذلك وفقاً للشروط والضوابط التي نص عليها المشرع في القانون أعلاه. ولهذا يقال بأن جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش لا يسري على أي منهما نظام محو الجزاءات التأديبية، ويعاد الموظف إلى الخدمة بعد مدة معينة كأثر لمحو الجزاء، لأنه غير خاضع لنظام المحو، وإنما يجوز تعيين هذا الموظف تعييناً جديداً، بعد مضي أربع سنوات على الأقل على فصله أو إحالته إلى المعاش؛ وذلك وفقاً للمادة (٤/١٤) من قانون الخدمة المدنية النافذ. بالأى يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدره أربع سنوات على الأقل.

ثانياً: العقوبات التأديبية المشمولة بنظام المحو في العراق، يهمننا بدايةً أن ننوه عند الحديث عن محل محو (إلغاء) العقوبات التأديبية في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، هو نفس محل العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون المصري إذ إن المحو يرد على العقوبات التأديبية، إلا أن هناك بعض الاختلافات بالنسبة لعدم شمول بعض العقوبات التأديبية بنظام المحو (الإلغاء) في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، عدا عقوبتي الفصل والعزل.

وهذا يعني أن محل إلغاء العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة تكون يقتصر على العقوبات التي نص عليها البند (أولاً) من المادة (١٣) من القانون أعلاه وهي، عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب والتوبيخ. أما بقية العقوبات فلا مسأغ لشمولها لإلغائها سوى اللجوء إلى محكمة قضاء الموظفين لإلغائها. وحرري بالمشرع العراقي لو يشمل بالإلغاء عقوبة (انقاص الراتب) و(تنزيل الدرجة) بدلاً من أن تبقى مصاحبة له طيلة مدة خدمته، مما يقطع الطريق أمامه لتطوير نفسه وتجاوز خطأه، وهو ما لا ينسجم مع النظرة الحديثة الى العقوبة، كونها أداة للتقويم والاصلاح لا للانتقام، إذ إنهما عقوبة (انقاص الراتب) و(تنزيل الدرجة) لا تؤديان إلى انقضاء الرابطة الوظيفية ومن ثم لا مبرر لعدم شمولهما بنظام محو (إلغاء) العقوبات التأديبية، مع ملاحظة أن القوانين المناظرة في مصر تقر امكانية إلغاء جميع العقوبات عدا (الفصل والعزل) فلا تؤيد شمولهما بالإلغاء.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بإجراء محو العقوبة التأديبية

تختلف السلطة المختصة بمحو العقوبات التأديبية على الموظفين باختلاف القوانين والتشريعات التي تخص الموظفين في دول محل المقارنة، ولغرض تحديد السلطة المختصة بمحو العقوبات التأديبية في كل من القانون المصري والعراقي، فإنه سوف يتم تناول هذا الفرع؛ وفق التقسيم الآتي:

أولاً: السلطة المختصة بإجراء محو العقوبة التأديبية في مصر، من استعراض النصوص المتضمنة للأحكام الخاصة بالمحو في التشريعات الوظيفية المصرية نجد أن السلطة المختصة بمحو العقوبة التأديبية هي الوزير المختص أو المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص إصدار القرار الخاص بمحو العقوبة التأديبية فيما إذا كان الموظف العام المعاقب من شاغلي الوظائف العليا من العاملين بالدولة. أما الموظفون العاملون في القطاع الخاص فإن قرار محو العقوبات التي تخصهم تصدر من رئيس مجلس الإدارة، وباستثناء هؤلاء فإن السلطة التي تكون مختصة بالمحو هي لجنة شؤون العاملين ويصدر قرارها نهائياً دون

حاجة إلى تصديق أو اعتماد من أي سلطة أخرى^(١)، والجدير بالإشارة إن هذه اللجنة لم تكن لديها سلطة محو العقوبات التأديبية قبل صدور القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤، بل كان الوزير هو الذي يفصل في طلب محو العقوبة التأديبية بعد استطلاع رأي هذه اللجنة وذلك بمقتضى المادة (١٤٢) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٧، إلا أن القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ جعل هذه السلطة من اختصاص لجنة شؤون العاملين؛ وذلك بمقتضى المادة (٧١) منه^(٢).

أما بالنسبة لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، فوفقاً للمادة (٩٢) منه قد استحدثت عقوبات توقع على شاغلي الوظائف العليا، ومن ثم تسري عليها أحكام المحو، فإنه قد ميّز بين فريقين أيضاً:

الطائفة الأولى: تشمل هذه الطائفة العاملين الذين لا يشغلون الوظائف العليا ويتم محو العقوبات الخاصة بهم أي بالنسبة إليهم من قبل لجنة شؤون العاملين، كما كان مقرراً .

الطائفة الثانية: تشمل هذه الطائفة العاملين الذين يشغلون الوظائف العليا، ويتم المحو بالنسبة إليهم (بقرار من السلطة المختصة) أي من الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة وتسري ذات الأحكام بالنسبة للعاملين في القطاع العام.

أما بالنسبة للسلطة المختصة محو العقوبة التأديبية في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، فقد نصت اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه آنفاً بموجب المادة (١٦٧) منها على أنه: (تُحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات المنصوص عليها في المادة (٦٧) من القانون؛ وذلك بقرار من قبل

(١) انظر مهدي حمدي الزهيري، إنهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٧٣.

(٢) د. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٨٦، ص ٨٢٨.

السلطة المختصة بناءً على عرض إدارة الموارد البشرية دون حاجة إلى تقديم طلب من الموظف).

البيان من النص المتقدم أن السلطة المختصة بمحو العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف العام هي الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة حسب الأحوال. وقد أحسن المشرع المصري فعلاً عندما جعل سلطة المحو من اختصاص غير الوزير، إذ قد يكون هو الذي أصدر العقوبة ابتداءً ومن ثم فإن إناطة سلطة المحو به تجعله خصماً وحكماً في آن واحد، وقد يمتنع عن إصدار قرار المحو بحجة عدم توفر شروطه.

وبهذا الصدد فقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بتاريخ ١٩٦٠/٩/٢٩، بعدم جواز استئثار الوزير بالفصل في طلب المحو وإن كان لا توجد بالجامعة لجنة شؤون موظفين ويتعين عليه استطلاع رأي مجلس الجامعة أو مجلس الكلية التي يتبعها طالب المحو على أساس أن المشرع حين استلزم ضرورة اطلاع هذه اللجنة أراد أن يوفر للموظف ضماناً أساسية تتمثل في إشراك السلطة التي تتصل بنشاطه الوظيفي مع الوزير عند الفصل في طلب المحو^(١).

مما تقدم يتضح لنا بأن سلطة الإدارة في المحو لا تمتد إلى العقوبات التي تنهي خدمة الموظف (الفصل من الوظيفة والإحالة إلى المعاش) لعدم إمكانية توفر شروط المحو بعد فرض هذا النوع من العقوبات من الناحية الواقعية، إذ كيف يمكن لموظف أنهيت خدمته أن يثبت أن سلوكه وعمله مرضيان بعد فرض العقوبة عليه وهو خارج الوظيفة.

كما أن السلطة المختصة بمحو العقوبة التأديبية المفروضة على الموظفين ممن يشغلون الوظائف العليا والذين لا يشغلون الوظائف العليا لم يجعلها المشرع من سلطة الوزير حصراً، فلم يميز المشرع في قانون الخدمة المدنية النافذ بين الموظفين، إذ يتم

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية...، مرجع سابق، وقد أورد نص الفتوى ورقمها (٨٠٥) في

محو العقوبة المفروضة عليهم بقرار من السلطة المختصة أي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة.

ثانياً: السلطة المختصة بإجراء محو العقوبة التأديبية في العراق، من مطالعة قوانين انضباط موظفي الدولة المتعاقبة والتي آخرها القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، نلاحظ بأن جميعها نظمت أحكام إلغاء العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف العام، إلا أنها اختلفت في الشروط التي ينبغي توافرها لإلغاء العقوبة التأديبية، فقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى، خولت المادة (٩) منه الوزير ويكون بناءً على توصية صادرة من قبل رئيس الدائرة سلطة الأمر بإبطال (الإلغاء) معاملة الإنذار أو الغرامة أو التوبيخ في سجل الموظف العام، ولكن في حال توفر الشروط التي نصت عليها المادة (٩) إذن فإن سلطة إبطال العقوبة تكون منوطة في الوزير حصراً ولا يجوز لغيره ممن يملكون سلطة فرض العقوبة ابتداءً الأمر بإبطالها، علماً بأن سلطة الوزير لا تنصرف إلى جميع العقوبات ولكن على عقوبات محددة مثل عقوبة الإنذار والغرامة والتوبيخ، وان هذه العقوبات هي العقوبات الخفيفة وفيما يخص العقوبات الأكثر شدة فإن سلطة الوزير في الإبطال لا تمتد إليها.

ولم يختلف الوضع في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، إذ أخذ القانون بالمبدأ نفسه إذ حصرت المادة (١٤) منه سلطة الإبطال بالوزير دون سواه، على ألا تمتد هذه السلطة إلى العقوبات التي تفرضها لجان الانضباط أو مجلس الانضباط العام، اعترافاً من المشرع على ما يبدو بالطبيعة القضائية التي تتميز بها قرارات لجان الانضباط ومجلس الانضباط العام فأراد إبعادها عن سلطة الإدارة من التدخل فيها بالإبطال، وهذا ما قد أكده مجلس الانضباط العام في قراره، والذي وجاء فيه ما يأتي (.....) أما بصدد ما جاء في المادة (١٤) من قانون الانضباط حول حق الوزير المختص في إبطال العقوبة الانضباطية في حالة قضاء الموظف المعاقب مدة سنة على الأقل في خدمة مرضية فإن ذلك ينصرف حصراً إلى العقوبة الانضباطية التي تفرضها جهات مختصة من غير لجان الانضباط أو مجلس الانضباط العام).

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فإن الإدارة بموجبه قد أصبحت هي الوحيدة التي تتمتع بسلطة توقيع العقوبات التأديبية دون استثناء إلا أن هذا القانون قد منح الوزير سلطة إلغاء بعض العقوبات دون البعض الآخر وهي عقوبات لفت النظر وعقوبة الإنذار وعقوبة قطع الراتب وعقوبة التوبيخ، أما باقي العقوبات فهي في منأى عن سلطة الوزير في الإلغاء.

نخلص مما تقدم إن القوانين الثلاثة أجازت للوزير حصراً سلطة إلغاء العقوبة التأديبية إذا ما توفرت شروط إلغائها، وإن هذه السلطة لا تمتد الى جميع العقوبات بل إلى الخفيف منها فقط، وإذا كان لهذا ما يبرره في القانون السابق فيما يتعلق بالعقوبات الصادرة من لجان الانضباط ومجلس الانضباط العام كونها ذات صبغة قضائية ولا ينبغي لسلطة الإدارة أن تلغ قراراً قضائياً، لا نجد في القانون الجديد الذي حصر سلطة الإلغاء لتشمل جميع العقوبات المنصوص عليها فيه عدا عقوبتي الفصل والعزل؛ وذلك لاستحالة توفر شروط الإلغاء بعد إنهاء خدمة الموظف.

كما لم يشترط المشرع في أي من القوانين الانضباطية في العراق أن يقدم الموظف طلباً لإلغاء العقوبة التأديبية المفروضة عليه، وكذلك لم يلزم المشرع الوزير بالإلغاء، وإنما جعل ذلك خاضعاً لسلطة الوزير التقديرية، وهذا لا يمنع الموظف من تقديم الطلب ولكن كان من الأفضل لو أن المشرع عالج هذا الموضوع كما فعل المشرع المصري في القوانين التي نظمت أحكام المحو.

المطلب الثالث

شروط مباشرة إجراء المحو والآثار المترتبة عليه

إن إجراء المحو مرتبط بضرورة توافر مجموعة من الشروط، حتى تتمكن الإدارة من إزالة آثار العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف العام، وهذه الشروط يمكن استخلاصها من النصوص القانونية في مجال التأديب المتضمنة للأحكام الخاصة بالمحو (الإلغاء) في مصر والعراق، إذ نجد أن ثمة شرطين أساسيين لا بد من توافرهما لإمكان محو العقوبة التأديبية، لاسيما ما تعلق منها بضرورة انقضاء مدة معينة (أولاً)

وحسن سيرة وسلوك الموظف (ثانيًا). إلا إن القانون العراقي رغم إقراره الشرطين المذكورين أعلاه، اشترط شرطاً ثالثاً وهو شرط عدم معاقبة الموظف بأية عقوبة أخرى خلال مدة السنة التي حددها القانون النافذ حالياً.

وبعد توفر الشروط المذكورة ينتج على قرار المحو آثرين هامين، أولهما اعتبار الجزاء التأديبي كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ونعني بذلك محو جميع الآثار المترتبة على هذا الجزاء من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة بقبول طلب المحو، أما الأثر الثاني فيتعلق برفع أوراق العقوبة من ملف الموظف.

ومن أجل تسليط الضوء أكثر على شروط مباشرة إجراء المحو والآثار المترتبة عليه، فإن البحث يقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الفرع الأول شروط مباشرة إجراء المحو، بينما يتناول الثاني الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: شروط مباشرة إجراء المحو

لا يكفي لمحو الجزاء التأديبي انقضاء المدة المنصوص عليها اعتباراً من تاريخ الجزاء (شرط المدة)، وإنما يلزم توافر الشرط الآخر، وهو أن تتبين الجهة المختصة أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين، ولا يجزئ أحد الشرطين سالف الذكر عن الآخر، بمعنى أنه لا يجوز المحو قبل إتمام شرط المدة، كما لا يجوز المحو حتى مع توافر شرط الخدمة وتحققه إذا كان سلوك الموظف وعمله غير مرضي عنهما، وفي هذه الحالة يؤجل المحو إلى أن يتحقق هذا الشرط^(١).

ولتسليط الضوء عن كل من الشرطين أعلاه بالإضافة إلى الشرط الخاص بعدم معاقبة الموظف بأية عقوبة أخرى خلال مدة السنة التي حددها القانون العراقي المعدل؛ فإن البحث يقتضي تناول شروط مباشرة إجراء المحو في مصر أولاً، وشروط مباشرة إجراء المحو في العراق ثانياً؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

(١) د. عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ونوي الكوادر الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.ت)، ص ٥٥١.

أولاً: شروط مباشرة إجراء المحو في مصر، اشترط المشرع المصري لمحو العقوبات التأديبية وفقاً لنصوص قوانينه^(١). عدة شروط للمحو وهذه الشروط هي:

الشرط الأول: شرط انقضاء مدة معينة، كانت المادة (٩٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، قد اشترط تحديد مدة معينة لمحو العقوبة التأديبية وهذه المدة حسب العقوبة المفروضة على الموظف العام؛ وذلك وفق الآتي:

- أ. ستة أشهر في حالة التنبيه واللوم والإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.
- ب. سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام.
- ج. سنتان في حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
- د. ثلاث سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

أما المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، فقد اشترطت أيضاً مدد معينة لكل عقوبة تفرض على الموظف العام، وهذه المدد تتفاوت طولاً وقصرًا وفقاً لخطورة وجسامة هذه العقوبة على أن تحسب فترات المحو من تاريخ توقيع العقوبة، وعلى أن يتم المحو وفقاً لكل عقوبة متى انقضت المدة اللازمة لذلك وتوافرت الشروط الأخرى للمحو، ما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم، أو بقرار تأديبي؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

- أ. سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام.
- ب. سنتان في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوم.

(١) انظر المواد (٦٧) من القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ والمادة (٦٢) من قانون العاملين بالقطاع العام والمادة (٩٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى، والمادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ.

ج. ثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوم.

د. أربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش وتحسب فترة المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء. ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له.

وما يلاحظ حول مضمون المادة أعلاه، هو أن المدد القانونية التي اشترطها المشرع لإمكانية مباشرة إجراء المحو، جاءت متناسبة طردياً مع جسامة التأديبية المفروضة على الموظف المخالف لمقتضيات الوظيفة، بحيث كلما كانت المخالفة جسيمة كانت المدد المحددة لمباشرة إجراء المحو أطول، وفي تقديرنا هذا أمر منطقي سعى إليه المشرع المصري في هذا القانون من أجل تحقيق سياسة عقابية ناجحة وعادلة، من خلال حرمان مرتكبي المخالفات التأديبية الذين كانوا محل توقيع عقوبات تأديبية متفاوتة، من التمتع بمعاملة تسامحية واحدة من قبل المشرع.

وقد أحسن المشرع صنعاً حين اتجه إلى اشتراط مدة قصيرة من أجل محو العقوبة التأديبية، وهي مرور سنة فيما يخص عقوبتي الإنذار والتنبيه، وستان فيما يتعلق بعقوبة اللوم، وثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوم، وأربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش. وعلى أن يتم المحو وفقاً لكل عقوبة متى انقضت المدد اللازمة لذلك وتوافرت الشروط الأخرى للمحو، ما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم، أو بقرار تأديبي.

الشرط الثاني: شرط حسن السيرة والسلوك للموظف، بالإضافة إلى ضرورة شرط المدد السابق بيانه فإنه لا بد أن يثبت حسن سير الموظف خلال المدد المحددة، إذ يعكس هذا الشرط مدى التزام الموظف - الذي كان محل جزاء تأديبي - بواجباته الوظيفية، وإعلانه عن صدق نواياه في اتباع السلوك القويم خلال فترة العقوبة، ومن ثم

كان على الإدارة متى ثبت لديها حسن سلوك الموظف خلال المدة المحددة قانوناً مباشرة إجراء المحو، في حالة عدم ارتكاب مخالفة تأديبية أخرى، وأن لا تكون تقارير الكفاية الخاصة به ضعيف، وأن لا يضع الرؤساء الإداريين في ملفه خدمته ملاحظات تسيء إليه.

ونظراً لأهمية هذا الشرط فقد نصت المادة (٩٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، على أنه: (... إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضياً وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه)، ولكن السؤال الذي يمكن أن يُثار هو متى يتم التأكد من حسن السلوك؟ لقد أجات النصوص القانونية على هذا السؤال، فقد حددت القوانين المصرية الوسائل التي يمكن التعرف بها على سلوك الموظف وهي:

١. التقارير السنوية المقدمة عنه.

٢. ملف خدمته.

٣. ما يبيده الرؤساء عن الموظف من ملاحظات^(١).

ومن هذا المنطلق، لا يمكن تصور محو الجزاءات التأديبية لموظف تضمنت التقارير السنوية الصادرة في حقه ملاحظات تسيء له، أو أن آراء رؤسائه الإداريين مثلاً لم تؤيد طلب محو العقوبة التأديبية.

أما بالنسبة لموقف المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، من شرط حسن السيرة والسلوك للموظف، فإنه بالرجوع لنص المادة (٦٧) من هذا القانون وهي المادة الوحيدة التي نظمت أحكام محو الجزاءات التأديبية لم تشر لا من قريب ولا بعيد إلى هذا الشرط سوى الشرط الخاص بالمدد والذي تكلمنا عليه آنفاً، إذ إنها قد أحالت تنظيم إجراءات المحو للاتحة التنفيذية للقانون أعلاه، إذ قد نصت المادة (١٦٧) من هذه اللائحة على أنه: (تُحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات المنصوص عليها في المادة (٦٧) من القانون؛ وذلك بقرار

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التأديب)... مرجع سابق، ص ٣٧١.

من قبل السلطة المختصة بناءً على عرض إدارة الموارد البشرية دون حاجة إلى تقديم طلب من الموظف).

البيان من النص أعلاه أنه لم يتضمن على حسن السيرة والسلوك للموظف كشرط من شروط إجراءات مباشرة المحو، وإنما فقط شرط قضاء الموظف المخالف مدة محددة منصوص عليها في المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية تتفق هذه المدة مع جسامه العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف، على أن يتم المحو بصورة آليه بمجرد مرور المدة المنصوص عليها، ودون حاجة إلى تقديم طلب من الموظف، لذا فإن اللائحة أخذت بحكم محمود وليس بمذموم من شأنه إنجاح السياسة التأديبية.

مما تقدم يتضح أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية النافذ، قد اشترط شرطاً واحداً بغية المباشرة في إجراءات محو العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف المخالف، وهو شرط انقضاء المدة، وقد حالفه التوفيق عندما ربط بين نوع الجزاء الموقع، وبين المدد اللازمة للمحو، وقد خول السلطة المختصة بإصدار قرار بمحو العقوبة التأديبية بعد انقضاء الفترات المنصوص عليها في المادة (٦٧) من القانون؛ وذلك بناءً على عرض إدارة الموارد البشرية، فهي إما تصدر قرارها بمحو الجزاء إذا ما استبان مضي المدة المنصوص عليها في المادة أعلاه.

أولاً: شروط مباشرة إجراء المحو في العراق، بلا شك إن شروط المحو (الإلغاء) في القانون العراقي تختلف اختلافاً واضحاً عن شروط المحو في القانون المصري من حيث عدد الشروط، فبالنسبة لشروط إلغاء العقوبات التأديبية في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ قد حددتها المادة (٩) منه بأربع شروط وهي:-

أ- أن تكون قد مضت مدة حدها الأدنى ثلاث سنوات على فرض العقوبة الانضباطية.

ب- ألا يكون الموظف قد عوقب في اثناء ذلك بأية عقوبة انضباطية أخلاقية.

ج- أن يقوم الموظف خلال هذه المدة بأعماله بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضى.

د - ألا يكون الموظف قد تمتع بامتياز الإبطال سابقاً.

من تفحص هذه المادة نجد بأن القانون قد ضيق من نظام الإلغاء وقام بتشديد شروطه، بأن حرم على الموظف الحق في التمتع بالإلغاء لأكثر من مرة خلال الحياة الوظيفية، وكذلك فإن مدة الثلاث سنوات تعتبر فترة طويلة بالنسبة إلى طبيعة العقوبة التي تكون مشمولة بنظام الإلغاء.

أما بالنسبة لشروط إلغاء العقوبة التأديبية وفق القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، فقد حددتها المادة (١٤) منه بأربع شروط أيضاً وهي:

- أ- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة الانضباطية.
- ب- قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية.
- ج- ألا يكون الموظف قد عوقب في إثناء ذلك بأية عقوبة تأديبية أخرى.
- د- يكون من حق الموظف التمتع بامتياز الإبطال أكثر من مرة واحدة طوال حياته الوظيفية لأنه لم يقيد بقيد.

أما شروط الإلغاء المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فهي ثلاثة نصت عليها المادة (١٣) منه إذ جاء فيها على أنه (أولاً: للوزير أن يلغي أيّاً من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات (أولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) من المادة (٨) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية:

- ١- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة.
 - ٢- قيامه بأعماله بصورة متميزة عن اقرانه.
 - ٣- عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة.
- ولغرض تسليط الضوء على هذه الشروط الثلاثة فسوف يتم تناولها وفق التفصيل الآتي:

الشرط الأول: مضي سنة واحدة على فرض العقوبة، إنّ المشرع عندما وضع هذا الشرط فإنه قصد بذلك المدة أن تكون في خدمة وظيفية وليست خدمة فعلية، حيث

إن هناك فرقاً بين الخدمة الفعلية والخدمة الوظيفية، فالخدمة الفعلية تعني حضور الموظف شخصياً في المكان المخصص للعمل واداءه الواجبات المكلف بها خلال الأوقات المقررة، أما الخدمة الوظيفية فإن لها مفهوماً أوسع فهي تشمل الخدمة الفعلية زائداً حالات الانقطاع المشروع عن العمل والتي يتقاضى الموظف خلالها راتباً تاماً^(١). أما إذا كانت الخدمة بدون راتب، كأن يتمتع الموظف بإجازة اعتيادية بدون راتب لمدة سنة أو أكثر بعد فرض العقوبة فإنها لا تحسب للغرض المذكور، وذلك لعدم تحقق الشرط الثاني للإلغاء.

ويؤخذ على المشرع في هذا النص القانوني إنه لم يراع جسامه العقوبة عند تحديد - مضي سنة واحدة على فرض العقوبة - المدة الواجب انقضاؤها لإلغاء العقوبة، على خلاف ما فعل نظيره المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، في المادة (٦١) منه حيث وضع مدداً مختلفة تتناسب مع جسامه العقوبة، فبما حبذا لو أخذ القانون بهذا التمايز في المدد المطلوبة لإلغاء العقوبة المفروضة على الموظف المخالف.

بينما يُسجل للمشرع العراقي في هذا القانون عندما وضع سماحاً زمنياً معقول وهو مضي سنة واحدة لمحو الجزاء، في حين أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى، فإنه كان قد اشترط مرور ثلاث سنوات. كما أنه - قانون انضباط موظفي الدولة المعدل - لم يحدد عدد مرات السماح القانوني للتمتع بهذا الحكم أي حكم الإلغاء، وهو خلاف ما ذهب إليه قانون الانضباط رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، فقد أجاز منح هذا الحق مرة واحدة طوال خدمة الموظف.

وفي تقديرنا بأن هذا المسلك للمشرع العراقي يُعد ضماناً قانونية تُضاف إلى رصيده بأنه لم يحدد عدد مرات السماح القانوني للتمتع بحكم الإلغاء، وإن عدة مرات أفضل من مرة واحدة، وذلك لعدم شعور الموظفين باليأس في مسيرة وظيفتهم الإدارية، والموظف هو إنسان والإنسان قابل أن يرتكب أخطاء في كثير من الحالات، فإذا كان

(١) د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية... مرجع سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

المحو لمرّة واحدة في حياة الموظف فإنه يؤدي به إلى اليأس والاشمئزاز ولا يأمل بمستقبل وظيفته.

الشرط الثاني: قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه، وهو ما يبرر إلغاء العقوبة كونها حققت الأهداف المرجوة منها في إصلاح الموظف وتقويم سلوكه المخالف وهو ما يعني زوال المبررات التي فرضت من أجلها العقوبة التأديبية^(١). علماً أن هذا الشرط لم يتم النص عليه في قانوني الانضباط الملغيين لسنتي ١٩٢٩ و ١٩٣٦، إذ إن المشرع في هذين القانونين اشترط قيام الموظف بأعماله بصورة مرضية خلال المدة التي نصا عليها، ولهذا فيعتبر الشرط المذكور في القانونين الملغيين أكثر دقة من الشرط الذي ذكره المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. لأننا بصدد إلغاء العقوبة عن الموظف لا منحه ترفيحاً أو ترقية فيكفي في هذا المقام أن تكون خدماته مرضية من جميع الوجوه، ولا مزيد على ذلك.

فهذا الشرط فكان أكثر تشديداً في قانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٢٩ الملغى، بورود عبارة (أن يقوم الموظف خلال هذه المدة بأعماله بصورة أرضت رئيس الدائرة تمام الرضا)، وهذا ما يجعل رئيس الدائرة مخولاً فيما أرضي به تماماً، أم لا؟ أي أن المشرع العراقي حسناً فعل بحذف عبارة (تمام الرضا)، وحل محلها عبارة (بصورة مرضية)، أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، فقد أبقى على نظام الإلغاء بذات الشروط المنصوص عليها في القانون الذي سبقه باستثناء الشرط المتعلق بالخدمة المرضية حيث أوجب القانون النافذ أن يقوم الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه.

الشرط الثالث: عدم معاقبته بأي عقوبة خلال المدة المشار إليها في الفقرة (١)، بغية التأكد من صلاح الموظف واعتدال سلوكه الوظيفي يشترط القانون بالألا يعاقب الموظف بأية عقوبة تأديبية خلال مدة سنة من تاريخ فرض العقوبة بحقه، فإذا عوقب

(١) د. عثمان سليمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ٢، (د.ن) ٢٠١٢، ص ٢٩٦.

الموظف خلال تلك المدة، بطل مفعول هذا الشرط ومن ثم امتنع إبطال العقوبة الأولى. ولم يحدد المشرع نوعاً معيناً من العقوبات التي يفرضها لا يستفيد الموظف من صلاحية إلغاء العقوبات ومن ثم فإن النص يشمل العقوبات التأديبية كافة.

ومن الجدير بالإشارة إليه هو أنه في حالة تحقق الشروط الثلاثة التي نصت عليها المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فإن ذلك لا يكسب الموظف حقاً في إلغاء العقوبة التأديبية التي فرضت عليه، ولكن يبقى الاختصاص للوزير تقديرياً فلا مجال للطعن فيه إلا إذا كان مشوباً بعيب الانحراف، عندها يمكن للموظف اللجوء إلى القضاء المختص لطب إلغاء قرار الوزير بالفرض^(١)، هذا ويمكن أن يتكرر إلغاء العقوبة التأديبية أكثر من مرة واحدة خلال حياة الموظف الوظيفية على وفق نص المادة المذكورة إذ لو أراد المشرع أن تكون لمرة واحدة لنص على ذلك صراحة كما نص عليها قبله قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى؛ وذلك في المادة (٩) منه التي نصت على أنه: (...على أن يمنح هذا الامتياز مرة واحدة في مدة خدمة الموظف).

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على قرار محو العقوبة التأديبية

يترتب على محو العقوبة على وفق الشروط سالفة الذكر والتي حددها القانون آثار عديدة من هذه الآثار إزالة أثارها بالنسبة للمستقبل واعتبارها كأن لم تكن، وعدم رجعية أثر المحو إلى الماضي، ورفع كافة أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف، ولغرض تسليط الضوء أكثر على هذه الآثار، فإنه سيتم تناولها في مصر أولاً، ومن ثم تناول هذه الآثار في العراق ثانياً؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: آثار محو العقوبة التأديبية في مصر، يترتب على محو العقوبة التأديبية في مصر على اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل دون التأثير على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به

(١) د. عثمان سليمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط...، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

من ملف خدمة الموظف، لذا سنقوم بدراسة هذه الآثار التي تترتب على قرار محو العقوبات التأديبية؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

١- زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل، أوضحت المادة (٩٢) من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، أنه: (ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل).

الواضح من هذا النص أن الأثر الذي يترتب على قرار محو العقوبة التأديبية يقتصر على المستقبل فقط، ومعنى ذلك أن المحو ليس له أثر فيما رتبته العقوبة في الماضي من آثار، سواءً باعتبارها عقوبة أصلية أو بالنسبة إلى العقوبة التبعية التي ترتبت عليها، أو الآثار غير المباشرة من حيث دخول العقوبة في اعتبار الجهة المختصة لوضع تقرير الكفاءة^(١)، ومثال ذلك إذا تم أثناء فترة تنفيذ العقوبة تقدير كفاءة الموظف من قبل الجهة الإدارية المختصة، ثم صدر بعد ذلك قرار المحو، فإن هذا الأخير لا يترتب عليه إعادة تقييم الموظف وتقدير كفاءته؛ لأن ذلك من شأنه إجراء المحو اثر رجعي، وهو ما لا يجوز قانوناً.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٧٠/١/٨، بأن: (... متى تم محو الجزاء ورفعت أوراقه من ملف الخدمة، كأثر للمحو، فلا يكون لهذا الجزاء من أثر، ولا يجوز إدخاله في الاعتبار عند النظر في ترقية العامل)^(٢).

أما بالنسبة للأثر المترتب على قرار محو العقوبة التأديبية في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، فإن المادة (٦٧) منه قد نصت على أنه: (ويترتب

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التأديب) ...، مرجع سابق، ص ٤١٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧٠/١٠/٨. أشار إليه د. عبدالعظيم عبدالسلام

عبدالحميد، تأديب الموظف العام ...، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له).

الواضح من نص المادة أعلاه أن المشرع قد أبقى على نفس الحكم السابق في قانون العاملين المدنيين بالدولة وحسب المادة (٩٢) منه حيث رتب على قرار محو العقوبة التأديبية كأن لم تكن فيما يتعلق بالمستقبل، وبذلك لم يعد من الجائز بأي وجه اعتماد الجزاء كعنصر من عناصر التقدير في شئون الموظفين بعد القرار بمحوه، وذلك دون التأثير في الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له.

ومن الآثار التي تترتب على قرار محو العقوبة التأديبية أيضاً بأنه لا يسري هذا القرار على عقوبتي الفصل من الخدمة والإحالة إلى المعاش، فلا يعود الموظف المعاقب بأيهما لعمله إلا بعد مضي مدة معينة، كأثر لمحو هذه العقوبة أو تلك، لأنهما غير خاضعين لنظام المحو، وإنما يجوز تعيين هذا الموظف تعييناً جديداً بعد مضي أربع سنوات على الأقل على فصله أو إحالته إلى المعاش؛ وذلك لاعتبار المشرع في الفقرة (٤) من المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، مضي أربع سنوات على فصل الموظف، أو إحالته إلى المعاش بمثابة محو للعقوبة، ورداً لاعتباره^(١)، وصرف آثار ذلك إلى المستقبل فقط، ولا ينصرف إلى الماضي، ومن ثم فلا يجوز للموظف المفصول تأديبياً ضم خدمته السابقة إلى مدة خدمته الجديدة طبقاً لقواعد ضم مدد الخدمة السابقة^(٢)، أي أنه إذا تم توحيد مدد الخدمة السابقة مع الخدمة الجديدة، فإن ذلك يجعل لمحو الجزاء أثراً رجعيًا، وهذا خلاف لقواعد نظام المحو التي تجعل آثاره مقصورة على المستقبل فحسب.

٢- تطهير ملف خدمة الموظف من العقوبة المفروضة عليه، أن صدور قرار محو الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظف العام، يقتضي رفع وإزالة جميع آثار الجزاء

(١) نصت الفقرة (٤) من المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية النافذ، على أنه: "ألا يكون قد سبق

فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل".

(٢) د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، تأديب الموظف العام في مصر...، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

التأديبي، أي رفع الأوراق المتضمنة الإشارة إلى العقوبة التأديبية؛ وذلك حتى يتمكن الموظف من الاستفادة من المزايا الوظيفية، كالترقية مثلاً، لأن بقاء مثل هذه الأوراق في ملف الموظف من شأنها عرقلة مساره المهني والتأثير سلباً على مستقبله الوظيفي؛ لذلك فقد جاءت صياغة المادة (٩٢) من قانون العاملين المدنيين واضحة عندما نصت صراحة على أنه: (... وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل).

لكن السؤال المطروح في هذا الشأن، هو هل يتم إعدام جميع الوثائق الإدارية المتضمنة للعقوبة التأديبية نهائياً من ملف الموظف العام، أم يتم الاحتفاظ بها ضمن ملفات أخرى؟

إنّ الإجابة على هذا السؤال تضمنتها فتوى مجلس الدولة بالقول: (أما عن مصير تلك الأوراق، فالذي عناه القانون أن ترفع من ملف الخدمة، ومن ثم ترك أمر تنظيم إيداعها بعد ذلك في أنواع أخرى من الملفات للجهة الإدارية بحسب ظروف العمل فيها، مع التنبيه إلى إن مقتضى الملائمة يستوجب ترقب صدور اللائحة التنفيذية للقانون، فقد تضمن قواعد منظمة لكيفية التصرف في أوراق الجزاء بعد رفعها من ملفات الخدمة ومن ثم لا يحتاج الأمر بالنسبة لهذه الإجراءات إلى عرضها على لجنة شئون العاملين اكتفاء بالقرار الصادر منها بمحو الجزاء والواقع لا نجد فائدة للاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالعقوبة التي تم محوها ووضعها في ملف آخر، وبذلك تستطيع الإدارة أن ترجع إليه متى تشاء، مما يجرد المحو من قيمته العملية)^(١).

ويذهب د. سليمان محمد الطماوي، في هذا الشأن أنه من غير الفائدة الاحتفاظ الأوراق الخاصة بالعقوبة التي تم محوها، ووضعها في ملف آخر تستطيع الإدارة أن ترجع إليه مما يجرد المحو من قيمته العملية، لذا يرى إما أن تعدم تلك الأوراق نهائياً،

(١) فتوى مجلس الدولة، رقم (٢٢٧٨) الصادرة في ١٣/٥/١٩٦٥، أشار إليها د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التأديب)...، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

وإما أن تعد من الأوراق السرية التي لا يجوز الاطلاع عليها إلا وفقاً لإجراءات محددة تكفل ألا تلاحق العامل في مستقبل أيامه^(١)، وفي تقديرنا نفضل إعدامها نهائياً، أفضل من عدها من الأوراق السرية حتى لا تبقى سيقاً مسلطاً على رقبة الموظف.

وفيما يخص الأثر المترتب على صدور قرار محو العقوبة التأديبية في قانون الخدمة المدنية النافذ والمتمثل برفع أوراق العقوبة من ملف الموظف فإنه بالرجوع للمادة (٦٧) منه لم نجد إلى ما يشير إلى رفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف، وهذا يعني أن قرار فرض العقوبة التأديبية سيبقى في ملف الموظف ويكتفي بمجرد تأشير المحو على هامشه، وهذا من شأنه - بلا شك - سيترك أثر غير مباشر في وزن الموظف وتقديره مستقبلاً، إذا ما أريد تقدير كفايته أو ترشيحه لمنصب معين؛ لذا نأمل من المشرع المصري معالجة هذا الأمر المهم من خلال إعادة النظر بنص المادة أعلاه لتكون وفق الصيغة التالية: (يترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة الموظف).

٣- عدم رجعية أثر محو العقوبات التأديبية للماضي، نصت المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، على أنه: (...ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له)، وهذا يعني إنه لا يترتب على محو الجزاء التأديبي أي أثر بالنسبة للماضي، والقول بغير ذلك مقتضاه سريان قرار المحو بأثر رجعي؛ وذلك من شأنه المساس بالمراكز القانونية التي استقرت لذويها، وهو ما أكده المشرع بما أورده في المادة أعلاه من إن المحو لا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت على الجزاء.

وتأسيساً على ما تقدم أنه لا يترتب عليه إعدام ما بني عليه في الماضي من آثار سواء من حيث تنفيذ العقوبة الأصلية، أم ما ترتب عليها من آثار تبعية مباشرة أو غير

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التأديب)...، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

مباشرة، فإذا كان للجزاء أثره في تقدير كفاءة الموظف، قبل محوه، فلا يترتب على المحو أن يعاد تقدير كفاية الموظف، لأن هذا كله يعد إعمالاً للمحو بأثر رجعي، وهو ما لا يجوز قانوناً^(١)، كذلك ليس من آثار محو الجزاء إذا ما كان بالخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة أو خفض المرتب إعادة الحال إلى ما كانت عليه؛ وذلك برد المخصوم من المرتب أو منح العلاوة المحروم منها أو منح المرتب كاملاً بدون خفض اعتباراً من تاريخ محو الجزاء^(٢).

ثانياً: آثار محو العقوبة التأديبية في العراق، من استعراض النصوص المتضمنة للأحكام الخاصة بإلغاء العقوبة التأديبية في كل من قانوني انضباط موظفي الدولة في العراق، القانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، والقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغيان، نجد أنهما قد جاءا خالبيين من الإشارة إلى الآثار التي تترتب على إلغاء العقوبة التأديبية.

بينما رتب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على صدور قرار إلغاء العقوبة التأديبية آثار عديدة، نصت عليها الفقرة (ثانياً) من المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ جاء فيها بأنه: (يترتب على قرار إلغاء العقوبة إزالة آثارها إن لم تكن قد استنفدت ذلك)، ولغرض بيان هذه الآثار فإنه سيتم تناولها وفق التفصيل الآتي:

١- زوال الأثر التأديبي بالنسبة للمستقبل، نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة على أنه: (يترتب على قرار إلغاء العقوبة إزالة آثارها إن لم تكن قد استنفدت ذلك).

من النص المتقدم يتضح أنه يترتب على قرار إلغاء العقوبة التأديبية إزالة آثارها بالنسبة إلى المستقبل واعتبارها كأن لم تكن؛ وذلك تطبيقاً للأثر الفوري للقرارات الإدارية، أما الآثار التي حدثت في الماضي فأنها تبقى سليمة لا ينالها الإلغاء، فإذا تأخر ترفيع الموظف المعاقب بعقوبة الإنذار للمدة التي حددها القانون فإن إلغاءها لا

(١) د. عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين...، مرجع سابق، ص ٥٦٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (٢٧٨) لسنة ٣٤ ق، الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٤/٨.

يعيد الترفيع إلى سابق تاريخه، لأن العقوبة التأديبية المذكورة قد استنفدت الأثر المتعلق بالترفيع، أما إذا لم تستنفد العقوبة التأديبية كامل آثارها، فأن إلغائها يؤدي إلى إزالة الآثار غير المستنفذة حتمًا فإلغاء العقوبة يؤدي إلى محوها بالنسبة إلى المستقبل ولا اثر له على الماضي بتاتاً^(١).

٢- تطهير ملف خدمة الموظف من العقوبة المفروضة عليه، يُعدُّ رفع أوراق العقوبة التأديبية من ملف خدمة الموظف أثرًا من آثار العقوبات التأديبية بعد محوها، وقد أشارت الوظيفية في مصر، أما الوضع في القانون العراقي فعند إلغاء العقوبة التأديبية تبقى أوراق العقوبة في ملف خدمة الموظف، يشار إلى الجزء الذي تم إلغائه في كل حالة ترفيع أو منح علاوة، في حين يقتضي المنطق القانوني السليم رفع أوراقه من ملف خدمته؛ وذلك لكي يبدأ حياته الوظيفية بصفحة جديدة.

وفي تقديرنا أن المنطق القانوني السليم يقتضي بأن تُرفع أوراق العقوبة التأديبية وكل ما يتعلق بها أو يُشير إليها في ملف خدمة الموظف العام، ولا نجد فائدة من إلغاء العقوبة إذا كان الموظف في كل ترفيع أو علاوة يتم تذكره بالعقوبة التأديبية التي تم إلغائها ضده.

٣- عدم رجعية أثر إلغاء العقوبات التأديبية للماضي، في ظل غياب النص على هذا الأثر في ظل قانون انضباط موظفي الدولة لسنتي (١٩٢٩ و ١٩٣٦)، نجد أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، قد نصت المادة (١٣/ثانياً) منه على أنه: (يترتب على قرار إلغاء العقوبة إزالة آثارها إن لم تكن قد استنفدت ذلك)، أي أن إلغاء العقوبة يؤدي إلى إزالة الآثار غير المستنفذة حتمًا، ومن ثم يؤدي إلى إزالة الآثار المستقبلية للعقوبة ولا أثر له على الماضي بتاتاً، أي أن الآثار التي حدثت في الماضي تبقى سليمة لا ينالها الإلغاء، وبهذا الصدد قد صادقت محكمة التمييز على قرارًا لمجلس الانضباط العام، قضي فيه بأن: (إلغاء عقوبة الانذار المفروضة على الموظف يجعل استحقاقه للعلاوة من تاريخ الإلغاء وليس بأثر رجعي يرد إلى تاريخ استحقاقها)^(٢).

(١) د. عثمان سليمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط...، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

(٢) راجع قرار محكمة التمييز المرقم (٨٨/ هيئة عامة/٩٨٧٠٨٦) في ١٦/٥/١٩٨٧، مجموعة الأحكام العدلية، العدد (الأول/الثاني)، السنة ١٩٨٧، ص ١٢٥ وما بعدها.

الخاتمة

الحمد لله العليم الذي وفقنا في انجاز كتابة هذا البحث، فحقيق بنا في ختام مسيرتنا البحثية ونهاية المطاف أن نُسجل الأفكار والمعلومات التي تمثل ثمرة الجهد المبذول فيه، فلا بد أن نتطرق إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها، بالإضافة إلى وضع بعض التوصيات لاعتقادنا بأهميتها؛ وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: النتائج

١. تبين في هذه الدراسة أن المحو (الإلغاء) يقع على كافة العقوبات التأديبية ما عدا عقوبة الفصل من الخدمة والإحالة على المعاش في مصر، أما في العراق يستثنى إلى جانب الفصل والعزل عقوبتي إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة.
٢. إن غالبية التشريعات الوظيفية مستقرة على شرطي المدة وسلوك العامل المرضي خلالها، بيد أن المشرع العراقي ابتدع شرطاً ثالثاً ألا وهو عدم معاقبة الموظف بأية عقوبة أخرى خلال المدة اللازمة للإلغاء (ألاً وهي مدة السنة).
٣. أن كلاً من التشريعين المصري والعراقي قد أجرى نوعاً من التناسب بين المدد اللازمة لمحو (إلغاء) العقوبة التأديبية وهي تنقرر في مصر بين سنة وأربع سنوات، وفي القانون العراقي سنة واحدة، ويمتاز القانون العراقي في هذا المجال على القانون المصري بقصر مدته.
٤. من أهم آثار المحو رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف وإعدامها نهائياً، وهي مسألة لم يتطرق لها قانون الخدمة المدنية المصري النافذ، وأيضاً قانون انضباط موظفي الدولة المعدل، فهما لم يتطرقا لهذا النهج، إذ ستبقى هذه الأوراق شاخصة في ملف الموظف حتى بعد إلغاء العقوبة التأديبية، ولا يوجد ضامن في هذا المجال من أن تستعمل هذه الأوراق للضغط على الموظف وإشعاره الدائم بمخالفته الإدارية مما يشكل عبئاً عليه وعلى مستقبل وظيفته وأدائه لعمله نظراً لما يصيبه من إحباط في هذه الحالة.

ثانياً: التوصيات:

١. نقترح بأن يشمل إلغاء العقوبة التأديبية من قبل الوزير المختص كافة العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل، إذا ما توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة (١٣) من القانون أعلاه باستثناء عقوبتي الفصل والعزل لا نؤيد شمولهما بالإلغاء.
٢. من شروط المحو (الإلغاء) في قانون انضباط موظفي الدولة المعدل، قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه بحسب المادة (١٣/أولاً/ب) من القانون أعلاه، وبتقديرنا نُفضل تعديل النص وفق الصيغة التالية بـ (قيامه بأعماله بصورة مرضية عن أقرانه) ، فمجرد كون العمل مرضياً أسهل من كونه عملاً متميزاً، لأن التميز قد يحتاج الى مؤهلات وإمكانيات قد لا تتوفر في كل موظف، لاسيما أن الأمر يزداد صعوبة كون تقدير التميز يعود لرئيس الإدارة الذي قد يكون نفسه الذي عاقب الموظف، لكن كون العمل مرضياً فهو مسألة أسهل للوصول إليها والتوقف عندها من مسألة التميز.
٣. نقترح بأن ينص المشرع في دول محل المقارنة صراحة على رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف وإعدامها نهائياً كأثر من آثار المحو؛ وذلك حتى يشعر بالأمان الوظيفي خشية أن تستعمل هذه الأوراق للضغط على الموظف وإشعاره الدائم بمخالفته الإدارية مما يشكل عبئاً عليه وعلى مستقبله وظيفته وأدائه لعمله نظراً لما يصيبه من إحباط في هذه الحالة.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب اللغوية والمعاجم

- محمد ابن مكرم ابن منظور، مذيّل بحواشي اليازجي وجماعة من اللغويين، دار صادر، بيروت، ط٣، ١٤١٤هـ، مجلد ١٢.

ثانياً: الكتب القانونية

١. د. أمل لطفي حسن جاب الله، أصول القانون الإداري، دن، د.ت.
٢. د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر- الإمارات، ٢٠١٢.
٣. د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٤. د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٥. _____، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٦. د. سعد نواف العنزلي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٧. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (قضاء التأديب)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢.
٨. د. عبدالحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري: المجلد الأول (مبدأ المشروعية، مجلس الدولة: تنظيمه- اختصاصه)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧١.
٩. د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، تأديب الموظف العام في مصر، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٠. د. عبدالقادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣.
١١. _____، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، دار الفرقان، ١٩٨٣.
١٢. عبدالمحسن السالم، العقوبة المقنعة بين المشروعية وتعسف الإدارة، ط١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦.
١٣. د. عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكوادر الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.ت).
١٤. د. عثمان سليمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط٢، (د.ن) ٢٠١٢.
١٥. د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
١٦. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١٧. _____، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١٨. د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
١٩. د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، (دراسة مقارنة)، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦.
٢٠. د. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٨٦.
٢١. _____، المساءلة التأديبية، عالم الكتاب، (د.ت).

ثالثاً: الرسائل العلمية

٢٢. د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
٢٣. د. محسن غالب الحارثي، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧.
٢٤. مهدي حمدي الزهيرى، إنهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٩٨.

رابعاً: الدساتير والقوانين

أ. الدساتير

٢٥. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.
٢٦. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

ب- القوانين

٢٧. القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ بشأن موظفي بالدولة.
٢٨. القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين بالدولة.
٢٩. القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة.
٣٠. قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى.
٣١. قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ.
٣٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى.
٣٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى .
٣٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.

المخلص:

لما كانت العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف العام هي من الأمور الخطيرة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية بل وتترتب عليها آثار متصلة بمستقبله ورزقه، كان لابد من فرض مجموعة من الضوابط التي تحقق الغاية منها وتسمو بها إلى الحكمة التي شرعت من أجلها بتحقيق صالح الإدارة وكفاية حسن سير العمل بانتظام ومن جهة أخرى إعطاء الموظف الضمانات الكافية التي توصل إلى الجزاء العادل الذي يتفق وجسامته المخالفة التي اقترفها بغير ظلم.

والمشرع الوظيفي من جانبه قد شعر بوطأة العقوبة التأديبية على الموظف لاسيما إذا ما طالت مدتها وقست آثارها عليه، ولما لها من أثر في إحباط الموظف وقتل لروح الأبداع التي في داخله مما ينعكس سلباً على الوظيفة العامة وصورتها العاكسة للدولة، وحتى لا تظل العقوبة سيفاً سليطاً على رقبة الموظف العام فإن المشرع عاد بعد ذلك ليبيّن أسباباً إذا ما توافرت فإنها تؤدي إلى انقضاء العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف، وقد يعود أمر إقرار هذه الأسباب في بعض الحالات إلى الإدارة ومن ذلك (المحو أو الإلغاء كما يسمى في القانون العراقي) الذي تزول معه آثار العقوبة التأديبية تحديداً بالنسبة لمستقبل الموظف العام وما يمكن أن يلقي بظلاله عليه في هذا المجال، ومن هذا المنطلق جاء اختيارنا لموضوع بحثنا (انقضاء العقوبات التأديبية عن طريق المحو - دراسة مقارنة).

ABSTRACT :

Since the disciplinary sanctions imposed on the employee is a serious matter affecting the employee in his career and even have implications related to the future and livelihood, it was necessary to impose a set of controls that achieve the purpose and to attribute the wisdom to which it started to achieve the benefit of management and adequacy to improve the functioning of the system on the other hand and to give the employee sufficient guarantees that reach a fair penalty, which corresponds to the magnitude of the violation committed without injustice.

The legislator, for his part, has felt the impact of disciplinary punishment on the employee, especially if the duration of the duration and the effects of the effects of it, and because of the impact on the frustration of the employee and killed the spirit of creativity within it, which reflected negatively on the public function and image reflective of the state, so as not to remain a sword on the neck of the public official, the legislator then returned to show reasons, if available, it leads to the expiration of the disciplinary punishment imposed on the employee, and may return the order of these reasons in some cases to the administration and (erasure or cancellation as called in Iraqi law) Effects of punishment Libya specifically for the future of public employee and could cast a shadow in this area, and from this point of our choice came to the subject of our research (expiry of disciplinary sanctions by erasure - a comparative study).