Sumer Journal of Legal Sciences
مجلة سومر للعلوم القانونية
P. ISSN: -3081-1082

Vol. (1), No. (1), March 2026
Pages 138-170

المجلد (١) العدد (١) آذار ٢٠٢٦
الصفحة ١٣٨- ١٧٠

Functional Exclusion and Its Impact on the Legal Status of the Public Employee under Iraqi Legislation

Haider Hussein Aziz
University of Dhi Qar – College of Law

Abstract:
This study examines the issue of job dismissal and its impact on the legal status of employees under Iraqi legislation. It focuses on cases of job dismissal arising from failure to meet the personal or objective requirements for appointment to public service.
The research analyzes the legal consequences of dismissal, particularly concerning the legality of actions taken by the employee prior to dismissal, the fate of salaries and allowances received, the calculation of service period, and the possibility of reinstatement to public service. The study concludes with a set of findings that contribute to clarifying the legal framework of job dismissal, thereby strengthening the protection of the public interest and achieving a balance between the rights of the administration and the rights of public employees.

Keywords: Job dismissal, public employee, legal status, legal nature..

Email: alhsnawyhydr044@gmail.com

Submitted: 10-2-2026
Accepted: 24-2-2026
Published:7-3-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ar)

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الإقصاء الوظيفي وأثره على المركز القانوني للموظف في التشريع العراقي

م.م حيدر حسين عزيز
جامعة ذي قار – كلية القانون

الملخص

أن دراسة الإقصاء الوظيفي وأثره على المركز القانوني للموظف في التشريع العراقي، من خلال بيان حالات الإقصاء الوظيفي الناشئة عن تخلف الشروط الشخصية أو الموضوعية للتعيين في الوظيفة العامة.

ويركز البحث على تحليل الآثار القانونية المترتبة على الإقصاء، ولا سيما ما يتعلق بمشروعية التصرفات القانونية الصادرة عن الموظف قبل إقصائه، ومصير الرواتب والمخصصات التي تقاضاها، واحتساب مدة خدمته، ومدى إمكانية إعادة تعيينه في الوظيفة العامة، ويخلص البحث إلى مجموعة من النتائج التي تسهم في توضيح الإطار القانوني للإقصاء الوظيفي، بما يعزز حماية المصلحة العامة ويحقق التوازن بين حقوق الإدارة وحقوق الموظف العام.

الكلمات المفتاحية: الاقصاء الوظيفي، الموظف، المركز القانوني، الطبيعة القانونية.

المقدمة

أولا/ التعريف بموضوع البحث:-

تُعد الوظيفة العامة أحد أهم أدوات الدولة في تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ويُناط بالموظف العام دور محوري في تنفيذ السياسات العامة وتطبيق القوانين. ومن ثمّ، فإن المركز القانوني للموظف يحظى بعناية خاصة من قبل المشرّع، سواء من حيث شروط الالتحاق بالوظيفة أو كيفية ممارستها أو أسباب انتهائها.

وفي هذا الإطار، يبرز موضوع الإقصاء الوظيفي بوصفه أحد المسائل القانونية الدقيقة التي تمس بشكل مباشر العلاقة الوظيفية، لما يترتب عليه من آثار جوهرية على المركز القانوني للموظف. فالإقصاء لا يُعد إجراءً تأديبيًا بالمعنى التقليدي، ولا صورة من صور إنهاء الخدمة الاختيارية، وإنما هو إجراء قانوني يرتبط بعدم توافر شروط التعيين أو استمرارها، سواء أكانت شروطًا شخصية أم موضوعية، الأمر الذي يثير العديد من الإشكالات القانونية والعملية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ثانيًا: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من عدة اعتبارات علمية وعملية، من خلال تسليط الضوء على مفهوم الإقصاء الوظيفي كموضوع قانوني مستقل نسبيًا، لم يحظَ بدراسة معمقة ومتكاملة في الفقه الإداري العراقي، رغم خطورته وأثره المباشر على استقرار المركز القانوني للموظف ، وايضاً تتمثل في معالجة الإشكالات التطبيقية التي تواجه الإدارات العامة والجهات القضائية عند تطبيق أحكام الإقصاء الوظيفي، ولا سيما ما يتعلق بمصير الحقوق المالية والوظيفية للموظف المقصي وكذلك يساهم البحث في إبراز أوجه القصور أو الغموض في النصوص القانونية المنظمة للإقصاء الوظيفي، بما قد يساعد المشرّع أو القضاء الإداري في تطوير القواعد القانونية ذات الصلة وتحقيق مزيد من الاستقرار القانوني.

ثالثاً: إشكالية البحث

إلى أي مدى نظّم المشرّع العراقي الإقصاء الوظيفي بوصفه إجراءً يمسّ الرابطة الوظيفية، وما أثر هذا التنظيم على المركز القانوني للموظف، لاسيما في ظل التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات المشروعية وحماية الحقوق الوظيفية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسة التساؤلات الآتية:

1. ما المقصود بالإقصاء الوظيفي في التشريع العراقي، وما تمييزه عن المفاهيم المشابهة كالعزل والفصل وإنهاء الخدمة؟

2. ما هي حالات الإقصاء الوظيفي التي أقرّها المشرّع، وما الضوابط الموضوعية والإجرائية التي تحكم تطبيقها؟

3. ما الآثار القانونية المترتبة على الإقصاء الوظيفي في المركز القانوني للموظف، سواء من حيث الحقوق المالية، أو الضمانات التأديبية، أو إمكانية الطعن القضائي او اعادة التعيين مرة اخرى؟

٤. هل وفّر التنظيم التشريعي والقضائي في العراق توازناً كافياً بين سلطة الإدارة في إقصاء الموظف ومتطلبات حماية مبدأ المشروعية وضمان الاستقرار الوظيفي؟

رابعًا: منهجية البحث

اعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالإقصاء الوظيفي في التشريع العراقي، ولا سيما القوانين والأنظمة والتعليمات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة كما تم الاستعانة بـ المنهج الوصفي لبيان مفهوم الإقصاء الوظيفي وتحديد صوره وحالاته المختلفة.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

خامساً: خطة البحث

اقتضت طبيعية موضوع البحث بتقسيمة الى ثلاثة مطالب حيث تناولنا في المطلب الاول: مفهوم الاقصاء الوظيفي اما المطلب الثاني: حالات الاقصاء الوظيفي في حين كان المطلب الثالث: الاثار القانونية للإقصاء من الوظيفة العامة.

المطلب الاول

مفهوم الاقصاء الوظيفي

يعد مفهوم الاقصاء الوظيفي من المفاهيم المعاصرة التي حظيت باهتمام متزايد وعلى هذا الاساس سوف نتناول في هذا المطلب تعريف الاقصاء وطبيعته القانونية وكذلك تمييزه عما يشتبه به.

الفرع الاول

تعريف الاقصاء الوظيفي

ورد مصطلح الإقصاء في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل، من دون أن يتولى المشرّع وضع تعريف قانوني محدد له. وقد اتجه الفقه القانوني إلى اعتبار الإقصاء أحد الأسباب القانونية التي يترتب عليها إنهاء أو انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة. ويُقصد به إجراءً قانونياً يؤدي إلى فصم العلاقة التنظيمية والوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة، بما يترتب عليه زوال صفته الوظيفية وانقضاء مركزه القانوني الوظيفي وما يتفرع عنه من حقوق والتزامات [١]

وذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف الإقصاء على أنه أحد الإجراءات القانونية التي تمارسها الإدارة في إطار صلاحياتها القانونية المخولة لها، والذي يقتضي استبعاد الموظف من الوظيفة العامة، متى ثبت إخلاله بشرط أو أكثر من شروط التعيين التي اشترطها القانون، وبما يؤدي إلى زوال صفته الوظيفية وانقضاء الرابطة الوظيفية التي كانت قائمة بينه وبين الإدارة[٢].

وقد نصّ قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل على أنه إذا تبيّن للإدارة أن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (٧) و(٨) من القانون لم تكن متوافرة كلياً أو جزئياً في الموظف عند

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

تعيينه لأول مرة، وجب إقصاؤه بأمر يصدر من السلطة المختصة بالتعيين. أما إذا زال المانع القانوني من التوظيف، ولم يوجد سبب آخر يوجب الإقصاء، فيجوز إبقاء الموظف في الخدمة، على أن لا تُحتسب المدة التي قضاها قبل استكمال شروط التعيين خدمةً لأغراض تطبيق أحكام هذا القانون [٣].

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للإقصاء الوظيفي

يُقصد بالإقصاء الوظيفي عدم توافر أحد الشروط القانونية التي اشترطها المشرّع لشغل الوظيفة العامة، والتي يترتب على توافرها اكتساب الشخص صفة الموظف وتمتّعه بالمركز القانوني المقرر له. وبناءً عليه، فإن الإقصاء الوظيفي لا يُعدّ عقوبة انضباطية، لكون العقوبات الانضباطية قد حددها المشرّع على سبيل الحصر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل، ولا يجوز التوسّع في تفسيرها أو القياس عليها [٤]، اي تخضع لمبدأ الشرعية في شقه الثاني المتعلق بـ (لا عقوبة الا بنص) ، وبالتالي فان التساؤل الذي يطرح بهذا الصدد، هو ماهي طبيعة الاقصاء الوظيفي؟

لا شك أنه بعد التوضيح بأن الإقصاء لا يُعد عقوبة انضباطية، فإنه يُصنّف كإجراء إداري تتخذه الإدارة بحق الموظف الذي لا تتوافر فيه أحد شروط التعيين المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية وقد يكون عقوبة مقنعة في حال اساءت الادارة استخدامه. ورغم ذلك، فإن الإقصاء يتضمن في طياته معنى الجزاء الإداري، لكونه يؤدي إلى إنهاء علاقة الموظف بالدولة بصورة جذرية. ومن الملاحظ أن المحكمة الإدارية العليا في العراق اعتمدت مصطلح "إجراء إداري" عند الإشارة إلى الإقصاء الوظيفي في غالبية قراراتها، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في الموضوعات التالية.

الفرع الثالث

تمييز الإقصاء عما يشتبه به

كثيرًا ما يُختلط مصطلح الإقصاء الوظيفي بمصطلحات العقوبات الانضباطية الأخرى المفروضة على الموظف، لا سيما عقوبتي الفصل والعزل، وذلك لأن جميعها تؤدي إلى انفصال الموظف عن وظيفته، ومن ثم يحدث تشابه وخلط بين هذه الإجراءات من حيث التعريف والآثار القانونية المترتبة على كل منها، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في الفقرات التالية:

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

اولاً:- تمييز الإقصاء من الفصل

الفصل الوظيفي هو إجراء يقضي بتنحي الموظف عن وظيفته لفترة محددة يحددها قرار الفصل، مع ذكر الأسباب التي استوجبت فرض هذه العقوبة. وقد اعتبر المشرع العراقي الفصل من العقوبات القاسية التي يمكن فرضها على الموظف نتيجة ارتكابه مخالفات تستدعي ذلك [٥] ، بالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، فإن الفقرة سابعًا من المادة الثامنة بينت الحالات والأسباب التي تستوجب فرض عقوبة الفصل على الموظف، وهي كما يلي:

١ .الحالة الأولى: إذا تم معاقبة الموظف مرتين خلال خمس سنوات بأي من العقوبات التالية: التوبيخ، إنقاص الراتب، أو تنزيل الدرجة، أو بأي منهما، ثم ارتكب في المرة الثالثة خلال نفس المدة فعلًا يستوجب العقوبة، فيجوز حينها فرض عقوبة الفصل.

٢. الحالة الثانية: إذا بقي الموظف مدة في السجن نتيجة ارتكابه جريمة، فيجوز فرض عقوبة الفصل وفقًا لما نص عليه القانون.

ويلاحظ أن عقوبة الفصل قد تتشابه في بعض الجوانب مع الإقصاء الوظيفي من حيث أن كليهما يمكن أن يكون مؤقتًا، إذ تزول العقوبة بزوال الأسباب التي استوجبت فرضها، ويحق للموظف العودة إلى وظيفته العامة مرة أخرى بعد زوال تلك الأسباب. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في قرارها رقم (٣٢٦/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٨/٦، حيث نصّت على أن "عقوبة الفصل ذات طبيعة مؤقتة"

ومن خلال هذا العرض لمفهوم الفصل الوظيفي يثور التساؤل حول الآثار القانونية لفصل الموظف العام. وللإجابة على هذا التساؤل، يُلاحظ أن عقوبة الفصل تترتب عليها مجموعة من الآثار القانونية، يمكن بيانها كما يأتي:

١. الاحتفاظ بحقوق الخدمة السابقة: الموظف الذي يتم فصله من الوظيفة العامة يظل محتفظًا بجميع الحقوق الناشئة عن وظيفته خلال الفترة السابقة على الفصل. وقد أكدت فتوى مجلس الدولة العراقي رقم (٢٦)

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

المؤرخة في ١٩٨٠/٤/١٣ أن إعادة الموظف المفصول بعد انتهاء مدة الفصل إلى وظيفته لا تمنع من احتساب خدمته السابقة لأغراض الترفيع، والعلاوة، والترقية، وحقوقه التقاعدية ([٦]).

أما بالنسبة لـ الإقصاء الوظيفي، فإن الموظف الذي يتم إقصاؤه لا يُحتسب له الزمن السابق على الإقصاء ضمن خدمته الوظيفية، كما أنه لا يترتب له أي حقوق تقاعدية عن تلك الفترة. وقد أكّد مجلس الدولة العراقي هذا المبدأ في قراره رقم (٢٠١٥/١٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٧، حيث نص على أنه "لا يمكن احتساب المدة التي قضاها الموظف في الوظيفة العامة والتي انقطعت أو انتهت بالإقصاء إذا ما تم إعادة توظيفه أو تعيينه، وذلك وفقًا لما ورد في الشطر الأخير من المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية، على أن لا تُحتسب المدة غير المستكملة للشروط خدمة لغرض هذا القانون".

ويظهر من ذلك الفرق الجوهري بين الفصل والإقصاء، إذ يحتفظ المفصول بحقوقه السابقة ويراعى احتساب خدمته السابقة لأغراض الترقية والعلاوة والتقاعد، بينما لا يُحتسب أي من ذلك للموظف المُقصى.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا في العراق عدّلت هذا المبدأ بعد صدور قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩. وعند التدقيق في قرارات المحكمة الإدارية العليا، لوحظ وجود قرار غير منشور صادر بتاريخ ٢٠٢٣/٦/١١، أرسى مبدأً جديدًا مفاده أن إقصاء الموظف من وظيفته لا يمنع من ترويج معاملته التقاعدية واستحقاقه للحقوق التقاعدية، سواء قبل أو بعد نفاذ قانون التقاعد رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩.

ويتلخص مضمون القرار كما يلي:

• أقام المدعي دعوى أمام محكمة قضاء الموظفين، مدعيًا أن المدعى عليهما يمنعان ترويج معاملته التقاعدية إثر إقصائه من الوظيفة.

• أصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها رقم ١٤٧٧/م/٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٥ برفض دعوى المدعي المتعلقة بطلب ترويج المعاملة التقاعدية بعد الإقصاء.

• عند الطعن في القرار، رأت المحكمة الإدارية العليا أن حكم محكمة قضاء الموظفين غير صحيح ومخالف للقانون، إذ أن المدعي طعن على الامتناع عن ترويج معاملته التقاعدية بعد إقصائه بسبب تقديم وثيقة مزورة،

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وقد صدر قرار المحكمة دون مراعاة نص المادة ١٣ من قانون التقاعد الموحد المعدل بموجب قانون ٢٦ لسنة ٢٠١٩، والتي شملت فئة الموظفين الذين جرى إقصاؤهم من الخدمة وشمولهم بالحقوق التقاعدية دون تمييز بين الإقصاء قبل أو بعد نفاذ القانون.

• وعليه، قضت المحكمة بنقض قرار محكمة قضاء الموظفين وإلزام المدعى عليهما بترويج المعاملة التقاعدية للمدعي.

ويستفاد من هذا القرار أن الإقصاء الوظيفي لم يعد يترتب عليه حرمان الموظف من الحقوق التقاعدية، وأصبح للموظف الحق في احتساب الفترة السابقة على الإقصاء عند ترويج المعاملات التقاعدية وفقًا للقانون المعدل

٢- يعاد الموظف المفصول إلى وظيفته بعد انتهاء مدة الفصل المحددة في قرار الفصل، والتي تتراوح بين سنة واحدة إلى ثلاث سنوات في الحالة الأولى، أو بعد انتهاء مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالسجن أو الحبس عن جريمة غير مخلة بالشرف في الحالة الثانية. ولا يتم إعادة تعيينه تلقائيًا، وهو ما أكّدته إحدى آراء مجلس الدولة الافتائية (٧)،أما الموظف المقصي، فيحق له العودة إلى الوظيفة العامة بعد استيفاء شروط التعيين المنصوص عليها قانونًا في مواد (٧ و٨) من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، أي عن طريق إعادة التعيين وفقًا للسلطة التقديرية للإدارة، ولا تعتبر عودته تلقائية كما هو الحال بالنسبة للموظف المفصول.

ثانياً:- تمييز الاقصاء من العزل

العزل هو عقوبة تهدف إلى تنحية الموظف عن وظيفته بصورة نهائية، بحيث لا يجوز له العودة إلى وظيفته السابقة أو شغْل أي وظيفة حكومية أخرى مستقبلًا. وتعد عقوبة العزل من العقوبات الجسيمة، ولذلك يوجب القانون عند فرضها بيان الأسباب التي تبررها، والأدلة التي تثبت هذه الأسباب، وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على عقوبة العزل في المادة الثامنة / الفقرة الثامنة، وحدّد المشرع الأسباب التي تستوجب فرض هذه العقوبة، وجاءت على سبيل الحصر، مما يعني أنه لا يجوز فرض عقوبة العزل إلا إذا توافرت هذه الأسباب دون سواها وهذه الاسباب هي:

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلا خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية.

ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة أخرى ، ففي هذه الحالة يُصار إلى عزل الموظف وليس فصله. وفيما يتصل بهذه الفقرة، قامت وزارة الصحة باستيضاح مجلس الدولة وطلب الرأي الافتائي بشأن كيفية إصدار قرار فصل الموظف من الوظيفة العامة إذا حُكم عليه بعقوبات سالبة للحرية عن أكثر من جريمة، وكانت تلك العقوبات تُنفَّذ بالتعاقب وقد أصدر مجلس الدولة رأيه الافتائي، الذي أقر فيه مبدأً قانونيًا مؤداه أن: "يُصدر قرار فصل بحق الموظف عن كل حكم بعقوبة سالبة للحرية تُنفَّذ بالتعاقب، ولا يُعزل الموظف في الحالة المستوضح عنها، رغم تعدد قرارات الفصل الناتجة عن الأحكام السالبة للحرية." ويُفهم من هذا الرأي أن تعدد الأحكام السالبة للحرية المنفذة بالتعاقب لا يُفضي إلى عزل الموظف، وإنما يقتصر الأثر القانوني على إصدار قرارات فصل مستقلة عن كل حكم، ما دام سبب الفصل لا يرقى إلى الحالات الحصرية التي أوجب فيها المشرّع فرض عقوبة العزل (٨).

يتشابه العزل مع الإقصاء الوظيفي في بعض الجوانب، ويختلفان في جوانب أخرى. إذ يتفقان في أن كليهما يؤدي إلى انقطاع علاقة الموظف العام بالدولة، غير أن بينهما فروقًا جوهرية يمكن بيانها على النحو الآتي:

1- من حيث الطبيعة والآثار القانونية:

يُعدّ العزل عقوبة نهائية لا يجوز معها إعادة الموظف إلى الخدمة في أي دائرة من دوائر الدولة، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في أحد آرائه الافتائية ، إذ أقر مبدأً قانونيًا مفاده:

"لا يُعاد إلى الخدمة الموظف المعاقب بعقوبة العزل وفق أحكام الفقرة (ثامنًا/أ) من المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، حتى بعد شموله بقانون العفو العام.).(٩)، في حين أن الإقصاء يُعدّ إجراءً إداريًا يزول بزوال الأسباب التي أدت إلى فرضه، ويجوز للمقصى العودة إلى الوظيفة العامة متى ما استوفى الشروط القانونية المقررة للتعيين.

٢- من حيث سبب الإجراء أو العقوبة:

يُفرض العزل على الموظف العام بعد مباشرته الوظيفة العامة، إذا ارتكب أثناء خدمته فعلًا يُشكّل إخلالًا جسيمًا بواجباته الوظيفية أو مخالفة تستوجب إنهاء خدمته نهائيًا وفق الحالات الحصرية التي حددها القانون.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

أما الإقصاء الوظيفي، فيقع عندما يرتكب الشخص عملًا غير مشروع متصلًا بالتعيين أو الاستمرار في الوظيفة العامة، كحالة تزوير الشهادة الدراسية، أو فقدان أحد الشروط القانونية الواجب توافرها لشغل الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

حالات الإقصاء الوظيفي

تتعدد حالات الاقصاء الوظيفي فقد يكون سببها تخلف شروط شخصية في الموظف او شروط موضوعية وهذا ما سنتطرق له في الفروع الاتية:

الفرع الاول

حالات الإقصاء بسب تخلف الشروط الشخصية للتعيين

بالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل، يتبين أن المشرّع العراقي قد وضع جملة من الشروط العامة الواجب توافرها في المرشح للتعيين في الوظيفة العامة. وقد نصّت المادة السابعة من القانون المذكور على هذه الشروط، والتي تُعد متطلبات أساسية لا ينعقد التعيين بدون تحققها، ويمكن إجمالها بما يأتي:

١- **شرط الجنسية** : تشترط الدول، كقاعدة عامة، للتعيين في وظائفها العامة، أن يكون المرشح من حاملي جنسيتها، ويستند هذا الشرط إلى مبدأ السيادة الوطنية، باعتبار أن الوظيفة العامة تمثل أحد مظاهر ممارسة الدولة لسلطاتها السيادية، وتقتضي ولاء الموظف للدولة التي يعمل في خدمتها [١٠] .

ويُعدّ شرط الجنسية في الموظف من الشروط الجوهرية التي تستند إلى جملة من المبررات، في مقدمتها تحقيق الولاء للدولة وضمان انتماء الموظف إلى الوطن الذي يتولى خدمته، فضلاً عن حرص الدول على حماية أمنها القومي وصون مصالحها العليا. كما يهدف هذا الشرط إلى حماية الأيدي العاملة الوطنية والحيلولة دون منافسة الأجانب للمواطنين في مجال الوظيفة العامة، ولا سيما في المرافق التي تتصل اتصالاً مباشراً بمصالح الدولة وأمنها وسلامتها [١١].

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وقد نصّت المادة السابعة/الفقرة أولاً من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل على أنه: «لا يُعيَّن لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان عراقياً أو متجنساً، على أن تكون قد مضت على تجنّسه مدة لا تقل عن خمس سنوات».

ويُثير تنظيم شرط الجنسية، ولا سيما في شقه المتعلق بالمتجنس بالجنسية العراقية، إشكالية قانونية تتصل بمبدأ المساواة بين المواطنين. فالأصل، وفقاً للمبادئ العامة التي تتبعها معظم التشريعات، أن المتجنس يتمتع بالحقوق ذاتها التي يتمتع بها المواطن الأصلي، ما لم يرد نص صريح يقرر خلاف ذلك.[١٢]، غير أن المشرّع العراقي، من خلال قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، اشترط مضي عشر سنوات من الإقامة المشروعة والمتتالية لاكتساب الجنسية، ثم أضاف قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل قيداً آخر يتمثل في اشتراط مرور خمس سنوات على التجنس كشرط للتعيين في الوظيفة العامة، الأمر الذي يؤدي عملياً إلى تأخير تمتع المتجنس بحقوقه الوظيفية مقارنة بالمواطن الأصلي.[١٣] ويكتسب هذا الوضع أهمية دستورية، إذ ينص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة ١٤، الفقرة ثالثة على أن: «المواطنون أمام القانون سواء، ولا يجوز التمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الرأي السياسي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي». ومن ثم، قد يُفهم أن استمرار التمييز بين المتجنس والمواطن الأصلي في الحق في التعيين بالوظيفة العامة يستدعي تقييد تفسيره في أضيق الحدود، ويطرح سؤالاً حول مدى توافق التشريع مع مبدأ المساواة الدستوري، ومدى إمكانية اعتبار قيد السنوات الإضافية للمتجنس استثناءً مشروعاً لأسباب موضوعية متصلة بسيادة الدولة وأمنها.

٢- شرط السن:

يشترط في المرشح للوظيفة العامة أن يكون قد بلغ درجة مناسبة من النضج العقلي والإدراكي والتفكير السليم، بما يمكنه من حسن أداء مهامه ومسؤولياته الوظيفية. ويهدف هذا الشرط إلى تمكين المرشح من فهم واجباته العامة والتعامل مع متطلبات الوظيفة بوعي ومسؤولية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وبالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل، نجد أن الفقرة الثانية من المادة السابعة نصت على هذا الشرط، حيث جاء فيها: **«لا يُعيَّن لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان قد أكمل الثامنة عشرة من عمره، وللممرضة السادسة عشرة من عمرها».**[١٤]

يتبين من النص أعلاه أن المشرع العراقي قد وضع حدّاً أدنى لعمر التعيين في الوظائف العامة، إلا أنه لم يحدد حدّاً أعلى للسن عند التعيين لأول مرة. ومن ثم، لا يجوز لأي سلطة إدارية أن تضيق هذا الشرط أو تضع قيوداً إضافية على السن ما لم ينص القانون صراحة على ذلك.

مع ذلك، يجب الأخذ بعين الاعتبار أحكام قانون التقاعد الموحد، الذي يشترط إحالة الموظف على التقاعد عند بلوغه سن الستين بغض النظر عن مدة خدمته في الوظيفة العامة. ومن هذا المنطلق، لا يجوز تعيين شخص بصفة موظف عام إذا كان قد تجاوز هذا السن أو اقترب منه إلى درجة تمنعه من الاستقرار في الوظيفة العامة وتأدية واجباته بكفاءة، ما أن عدم تحديد حد أعلى للسن للتعيين ليس مطلقاً، إذ يقيده المشرع صراحة في بعض الحالات الخاصة. وعلى سبيل المثال، جاء في قانون تعديل الخدمة المدنية رقم (٣١) لسنة ١٩٦٦، الفقرة الثانية من المادة الثالثة ما يلي: "ألا يتجاوز الخامسة والعشرين من العمر للتعيين بدرجة ملحق، والثامنة والعشرين بدرجة سكرتير ثالث، والثانية والثلاثين بدرجة سكرتير أول"[١٥]. ويظهر من ذلك أن المشرع يضع استثناءات مقننة تحدد الحد الأعلى للسن في بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة، مثل السلك الخارجي، بما يضمن كفاءة أداء العمل واستقرار الموظف في موقعه الوظيفي هذا ويتم إثبات شرط السن في المرشح لتولي الوظائف العامة من خلال اثبات هوية الأحوال الشخصية المدنية للشخص أو آي مستند رسمي اخر.

ومن الملاحظ في هذا الصدد أنه لا يُعتد بأي تغيير في تاريخ ميلاد الموظف الذي اعتمد أساساً لتعيينه، إذ اعتبرت المحكمة الإدارية العليا ذلك مبدأً ثابتاً في تطبيق أحكام قانون التقاعد والتعيين. وقد تجلّت هذه القاعدة في قرار المحكمة العليا رقم ٥٩٨ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١، المؤرخ في ٢٠٢٢/١/٣٠، حيث جاء فيه: ((كانت المدعية موظفة على الملاك الدائم في وزارة التربية قبل إحالتها على التقاعد لاكتمال السن القانونية بصفتها من مواليد ١٩٥٧، إلا أنه تبين لاحقاً أن تاريخ ميلادها الصحيح هو ١٩٥٥، وقد جرى تصحيح ذلك بحكم قضائي. فقام الجهة الإدارية بإصدار أمر إداري يقضي باسترداد الفروقات المترتبة على الخطأ في اعتماد تاريخ ١٩٥٧ للإحالة على التقاعد، استناداً إلى أحكام المادة ٣٤ من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التي تقضي بعدم الاعتداد بتغيير تاريخ الميلاد الذي تم التعيين على أساسه)). وقد قضت المحكمة بأن استرداد الفروقات كان واجباً على الإدارة، لكون الخطأ ناجماً عن السلطة الإدارية، فيما لم يكن للمدعية أي يد فيه، فضلاً عن أنها استمرت في الخدمة طيلة تلك السنتين، والتي يجب أن تُعوض بمقابل. وأقرت المحكمة الإدارية العليا حكم محكمة قضاء الموظفين وأيدت النتيجة، وردت الطعن التمييزي.

ويفهم من هذا القرار أن تاريخ الميلاد المعتمد عند التعيين يظل أساسياً في تحديد أحكام التقاعد والحقوق المرتبطة بالخدمة، ولا يجوز للسلطة الإدارية تعديل هذه القاعدة بأثر رجعي، مما يعكس حرص القضاء على حماية الموظف من الأخطاء الإدارية وضمان حقوقه المستحقة.

٣- شرط اللياقة الصحية:

تتفق أنظمة الخدمة العامة في جميع الدول على اشتراط سلامة المرشح من الأمراض والإعاقات الصحية عند التعيين في الوظيفة العامة، ويستند هذا الشرط إلى مبررات موضوعية تتعلق بكفاءة الأداء الوظيفي وحماية المصلحة العامة [١٦].

نصت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل على أن المرشح يجب أن يكون لائقاً طبياً لأداء مهام الوظيفة، وأن يكون خالياً من الأمراض المزمنة أو المعدية أو العاهات الجسدية أو الأمراض العقلية التي قد تعيق أداء واجباته، و يهدف هذا الشرط إلى ضمان تعين موظفين قادرين على أداء مهامهم بكفاءة واستقرار، وحماية بيئة العمل والزملاء والمستفيدين من الخدمات العامة. كما يعتبر معياراً مقبولاً لتحديد أهلية الفرد لشغل الوظيفة العامة، مع الالتزام بمبدأ المساواة وعدم التمييز بين المتقدمين، ما لم يثبت عدم لياقة المرشح صحياً وفق الفحوصات الطبية المعتمدة رسمياً. ويعد هذا الإجراء من الممارسات الإدارية المقبولة التي تحافظ على جودة الخدمة العامة واستمراريتها دون المساس بحقوق المتقدمين الآخرين .

٤- شرط الصلاحية الأخلاقية (الأدبية) :

بالرجوع إلى موقف المشرع العراقي، نجده قد نص صراحة على شرط حسن السيرة والسلوك عند التعيين في الوظائف العامة، وذلك من خلال المادة السابعة/الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

١٩٦٠ المعدّل، حيث جاء فيها:«لا يُعيَّن لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان حسن الأخلاق، وغير محكوم بجناية غير سياسية، أو جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال».

يتبين من النص السابق أن شرط حسن السيرة والسلوك عند التعيين في الوظيفة العامة يحتوي على عنصرين رئيسيين: حسن الأخلاق و القيد الجنائي. وبالنسبة للعنصر الأول:

أ- أن يكون المرشح حسن الأخلاق:

تعد هذه الصفة من الصفات الجوهرية المطلوبة في كل موظف ، إذ تمثل أساساً لقيام الموظف بمهامه بنزاهة وأمانة ومسؤولية. فغياب هذه الصفة يؤدي إلى انعدام الثقة في الموظف من قبل الإدارة والمستفيدين، وقد يترتب عليه أضرار مباشرة بالمصلحة العامة للدولة نتيجة سوء التصرف أو استغلال المنصب.

ويشمل مفهوم حسن الأخلاق في السياق الإداري والقانوني على الاستقامة، والصدق، والالتزام بالقيم القانونية والأخلاقية، وعدم ممارسة أي سلوك يسيء إلى سمعة الوظيفة العامة أو إلى أركان الدولة. ومن ثم، يعتبر تحقق صفة حسن الأخلاق شرطاً أساسياً للتعيين، ويحق للسلطة الإدارية رفض أي مرشح لا تتوافر فيه هذه الصفة، بغض النظر عن المؤهلات العلمية أو الخبرة العملية، حفاظاً على سلامة الجهاز الإداري والمصلحة العامة [١٧].

ويتبادر إلى الذهن التساؤل حول المعيار الذي يُعتمد لمعرفة ما إذا كان الشخص حسن الأخلاق، والسلطة المختصة التي لها أن تقرر ذلك. ويُستفاد أن المعيار في هذا الشأن شخصي وموضوعي في آن واحد، إذ تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تقييم ما إذا كان المرشح أهلاً للتعيين في الوظائف العامة. وقد اعتمدت الممارسات الإدارية في العراق على مديرية الأمن الوطني للبت في مسألة أخلاق المرشح وسلوكه العام، ويترتب على مخالفة هذا الشرط إقصاء الموظف العام.

كما أنه لا يُلزم المرشح بإثبات حسن أخلاقه، إذ تتفق القواعد العامة على افتراض حسن نية وسلوك كل إنسان حتى يثبت العكس

بناءً على ذلك، أصدر مجلس قيادة الثورة قراراً نصت مواده على ما يلي:

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

• المادة (١): يلغى كل نص يشترط للتعيين أو لإعادة التعيين في دوائر الدولة ومؤسساتها تقديم شهادة عدم المحكومية، ويُعفى المواطنون من تقديم هذه الشهادة([١٨]).

• المادة (٢): يستعاض عن شهادة عدم المحكومية بإقرار يقدمه صاحب الشأن يتضمن عدم الحكم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس لمدة تزيد على سنة. وإذا كان محكوماً عليه بإحدى هذه العقوبات، فعليه أن يرفق نسخة من قرار الإدانة والحكم الصادر بحقه [19].

ب- شرط القيد الجنائي :

اشترط المشرع العراقي في الفقرة الرابعة من المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل أن يكون المرشح للتعيين في الوظائف العامة غير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف، مثل السرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

ويتضح من هذا النص أن الجرائم السياسية، سواء كانت جنايات أم جنحاً، لا تُعد مانعاً من التوظيف في الخدمة العامة، على عكس الجرائم الأخرى التي تعتبر مؤشراً على سوء السيرة وسوء السمعة للمرشح. وقد اعتبر المشرع وجود حكم قضائي في هذه الجرائم دليلاً على عدم أهليته الأخلاقية لشغل الوظيفة العامة.

وعلى ضوء ذلك، تناول مجلس الدولة العراقي أثر الجرائم المخلة بالشرف على المركز القانوني للموظف العام، وأقر المبادئ التالية:

١- لا يؤدي الحكم على الموظف بعقوبة عن جريمة مخلة بالشرف بالضرورة إلى عزله من الوظيفة، إلا إذا كانت طبيعة الجريمة تجعل بقاءه في الخدمة مضراً بالمصلحة العامة.

٢- الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة يؤدي تلقائياً، وفقاً للقانون، إلى عزل الموظف من وظيفته.

٣- يعاد الموظف المحكوم عليه عن جريمة إلى وظيفته بعد إخلاء سبيله من السجن، ما لم تكن الجريمة من الجرائم المنصوص عليها في البند السابق (الرشوة أو الاختلاس أو السرقة) [٢٠] .

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

يثير التساؤل حول إمكانية تعيين شخص محكوم عليه عن جريمة مخلة بالشرف بعد شمله بقانون العفو العام إشكالية قانونية تتعلق بتطبيق شرط حسن السيرة والسلوك المنصوص عليه في المادة السابعة/الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل.

وقد أجاب مجلس الدولة العراقي عن هذا التساؤل بمناسبة إحدى فتاواه عام ٢٠١٧، إذ رأى جواز تعيين الشخص المحكوم عن جريمة مخلة بالشرف بعد شمله بقانون العفو العام، شريطة أن تتحقق الإدارة من حسن سيرته وسلوكه بعد الإفراج عنه.

وجاء في حيثيات الفتوى ما يلي:

• وزارة الداخلية استفسرت عن مدى جواز تعيين الشخص المحكوم عن جريمة مخلة بالشرف بعد شمله بقانون العفو العام.

• وأوضحت المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ أن: «لا يُعيَّن في الوظائف الحكومية إلا من كان حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية.

• فيما تنص الفقرة (١) من المادة (١٥٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على أن: «العفو العام يصدر بقانون ويترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة الذي صدر فيها، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية، ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات إلا إذا نص قانون العفو على خلاف ذلك.

واستناداً إلى ما سبق، يحمل العفو العام أثرًا في محو حكم الإدانة ذاته، لكنه لا ينصرف تلقائياً إلى تقييم حسن السيرة والسلوك. وبناءً عليه، رأى المجلس أن التعيين في هذه الحالة جائز إذا تحققت الإدارة من أن الشخص قد تصرف بعد الإفراج عنه وفق قواعد حسن السيرة والسلوك ولم يرتكب مخالفات جديدة، بما يضمن حماية المصلحة العامة واستيفاء شروط الأهلية القانونية للتوظيف[٢١].

وبهذا الصدد قد استوضحت محافظة الديوانية، بموجب كتابها المرقم (٩٨٥٣) في ٢٠٢٤/١٠/٢٠، رأي مجلس الدولة استنادًا إلى أحكام البند (خامسًا) من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، بشأن مدى إمكانية تعيين أو إعادة تعيين أشخاص صدرت بحقهم أحكام قضائية سابقة قبل مدة التعيين، لا تتعلق بالوظيفة، وذلك في ضوء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وأوضحت محافظة الديوانية في كتابها المشار إليه آنفًا وجود تعارض بين أحكام المادة (٧/رابعًا) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، والمتعلقة بشروط التعيين، والتي اشترطت أن يكون الموظف حسن السيرة والأخلاق، وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة مخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والاحتيال، وبين أحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩. إذ نصّت الفقرة (أولًا) من القرار المذكور على إلغاء كل نص يشترط لتعيين أو إعادة التعيين في دوائر الدولة ومؤسساتها ومؤسسات القطاع العام تقديم شهادة عدم المحكومية أينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات، وإعفاء المواطن من تقديم تلك الشهادة. كما نصّت الفقرة (ثانيًا) على الاستعاضة عن شهادة عدم المحكومية بإقرار يقدمه صاحب الشأن يتضمن عدم الحكم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس لمدة تزيد على سنة واحدة، وفي حال كونه محكومًا بإحدى هذه العقوبات، يلتزم بإرفاق نسخة من قرار الإدانة والحكم الصادر بحقه. وأشارت الفقرة (ثالثًا) إلى أنه إذا كان طلب التعيين أو إعادة التعيين يتعلق بوظيفة أو خدمة عامة معينة، ووجدت الجهة المختصة في قرار الإدانة أو الحكم ما يحول دون شغل تلك الوظيفة، فيتعين في هذه الحالة تعيين صاحب الشأن في عمل آخر ضمن دوائر الدولة أو القطاع العام وقد اجاب مجلس الدولة واقر المبدأ القانوني الاتي : الحكم على الشخص بجناية أو جنحة مخلة بالشرف مانعا من موانع التعيين أو إعادة التعيين اما الحكم على الشخص بجنحة غير مخلة بالشرف لا يمنع من التعيين او اعادة التعيين مالم تمس حسن الاخلاق والسيرة والسلوك[٢٢].

٥- **شرط المؤهل العلمي:**

ويعني شرط المؤهل العلمي عند التعيين في الوظيفة العامة أن يكون المرشح حائزاً على شهادة دراسية أو مؤهل علمي معترف به رسمياً. ويختلف مستوى هذا المؤهل ومتطلباته باختلاف نوع الوظيفة وطبيعتها والمسؤوليات الملقاة على الموظف، إذ تحدد القوانين والأنظمة الداخلية لكل جهة حكومية المؤهلات اللازمة لشغل وظائفها [٢٣]. وبالرجوع الى قانون الخدمة المدنية العراقي، فقد نص على هذا الشرط واعتبره من الشروط المهمة والواجب توفرها في المرشح المتقدم للتعيين [٢٤].

ويعد شرط المؤهل العلمي من أكثر الشروط التي تتعرض للانتهاك في الواقع العملي في العراق، لا سيما بعد أحداث عام ٢٠٠٣ وما رافقها من حالة الفوضى والاضطراب الأمني والسياسي، والتي أدت إلى تزوير العديد من الشهادات الدراسية بهدف التعيين في الوظائف العامة [٢٥].

وفي هذا الصدد، نشير الى قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة، ومحكمة قضاء الموظفين حالياً، والذي تناول قضية موظف قام برفع دعوى على دائرته أمام محكمة قضاء الموظفين للطعن في قرار عزله من الوظيفة نتيجة

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

تقديمه شهادة دراسية مزورة، حيث رأت محكمة قضاء الموظفين أن عقوبة العزل لم تكن مناسبة، وأبدلتها بـ الإقصاء من الوظيفة استناداً إلى أحكام المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل، باعتبار أن الموظف قد أخل بشرط من شروط التعيين، وهو حصوله على مؤهل علمي معترف به.

وقد قررت الهيئة العامة لمجلس الدولة تصديق حكم محكمة قضاء الموظفين لكونه متوافقاً مع أحكام القانون، مؤكدة بذلك أن مخالفة شروط التعيين الأساسية، مثل تقديم شهادات مزورة، تستوجب الإقصاء من الوظيفة، بما يحافظ على نزاهة الجهاز الإداري وحماية المصلحة العامة.[٢٦]

وخلاصة القول، يمكن استنتاج أن مخالفة شرط المؤهل العلمي من قبل المرشح للتعيين في الوظيفة العامة يترتب عليها إقصاؤه من الوظيفة، وذلك استناداً إلى أحكام المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل، والتي تمنح الإدارة الحق في اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه الموظف غير المستوفي للشروط القانونية للتعيين.

الفرع الثاني

حالات الإقصاء بسبب تخلف الشروط الموضوعية للتعيين

١- عدم وجود وظيفة شاغرة في الملاك [٢٧].

يشترط لصحة التعيين في الوظيفة العامة وجود وظيفة شاغرة ضمن الملاك. ويُقصد بالوظيفة الشاغرة في الملاك درجة وظيفية مدرجة في الجداول المرفقة بالموازنة العامة للدولة، وذلك بعد مصادقة وزير المالية على التقدير المالي (التخمين) المقدم من كل وزير بشأن وظائف وزارته.ويجب أن تكون هذه الوظيفة غير مشغولة بأي موظف آخر، وذلك وفق الأحكام القانونية المعمول بها، لضمان عدم تجاوز الحد المسموح به للوظائف في الجهاز الإداري وتحقيق الانضباط المالي والإداري [٢٨].

وفي العراق، وعند اشتراط وجود وظيفة شاغرة في الملاك كشرط لصحة التعيين، فإن هذه الوظيفة تكون إما مستحدثة ضمن الملاك الوظيفي وفقاً لأحكام الموازنة العامة، أو أن تكون قد أصبحت شاغرة نتيجة انقطاع العلاقة الوظيفية لمن كان يشغلها بصورة قانونية [٢٩].

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وقد أكد مجلس الدولة العراقي بدوره على ضرورة توافر الدرجة الوظيفية لأغراض التعيين، إذ ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (بصفتها التمييزية آنذاك) في أحد اتجاهاتها القضائية إلى إرساء قاعدة مفادها أن عدم وجود وظيفة شاغرة يحول دون انعقاد التعيين ولا يرتب أي حق مكتسب للمرشح.

وجاء في حيثيات القرار أن المدعي كان قد رُشِّح للتعيين بوظيفة مدير عام في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إلا أن أمر التعيين لم يصدر لعدم وجود وظيفة شاغرة، وبناءً على طلبه تم نقله إلى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. وبعد توفر الشاغر لاحقاً، تقدم بطلب جديد لتعيينه بوظيفة مدير عام في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إلا أن الجهة المختصة امتنعت عن ذلك.

وقد بيّنت المحكمة أن مجرد الترشيح للتعيين دون صدور أمر إداري نافذ لا يُنشئ حقاً مكتسباً بالتعيين، متى ما كان الترشيح قد صدر في ظل عدم توفر الوظيفة الشاغرة، إذ يُعد الترشيح في هذه الحالة منعدماً من الناحية القانونية لافتقاره ركناً أساسياً لا ينعقد التعيين بدونه وحيث إن مجلس الانضباط العام قد التزم بهذا الاتجاه القانوني وقضى برد الدعوى، فقد قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية، تأكيداً لمبدأ أن وجود الدرجة الوظيفية الشاغرة شرط جوهري لصحة التعيين ولا يجوز افتراضه أو إنشاؤه بأثر لاحق)[٣٠]

٢- عدم صدور امر التعيين من السلطة المختصة قانونا.

نصّت المادة الثامنة/الفقرة الثانية من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل على شرط الاختصاص في التعيين، إذ جاء فيها: «أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل الوزير المختص

ويُفهم من هذا النص أن المشرّع اشترط صدور قرار التعيين أو إعادة التعيين من السلطة المختصة قانوناً، ضماناً لمشروعية الإجراء وصحة آثاره القانونية. ويجدر التنويه إلى أن الاختصاص بالتعيين لم يكن معقوداً ابتداءً للوزير، إذ كان مجلس الخدمة المدنية هو الجهة المختصة بذلك.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

إلا أن هذا التنظيم قد تغيّر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) المؤرخ في ١٩٧٩/٨/٢، الذي قضى بـ إلغاء مجلس الخدمة المدنية، ومنح صلاحيات التعيين للوزراء المختصين، مع جواز تفويض هذه الصلاحيات إلى من يخولهم من موظفي الدرجات الخاصة أو المدراء العامين، وفقاً للضوابط القانونية النافذة[٣١].

ثم صدر بعد ذلك قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، الذي أعاد تنظيم مسألة الاختصاص في شؤون التعيين في الوظيفة العامة، إذ جعل من بين مهام المجلس، وبصورة صريحة، ما ورد في المادة (ثانياً) منه، والتي نصت على: التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة، على أن يكون ذلك من اختصاص مجلس الخدمة الاتحادي حصراً، ويتم وفق معايير المهنية والكفاءة[٣٢].

وبناءً على ما تقدم، فإن صدور أمر التعيين من سلطة غير مختصة قانوناً يجعل من قرار التعيين قراراً معدوماً، لافتقاره ركناً جوهرياً من أركان المشروعية، هو ركن الاختصاص. ويترتب على ذلك أن القرار لا يُنشئ أي مركز قانوني، ولا يترتب عليه أي أثر قانوني.

وقد أكد مجلس الدولة العراقي هذا الاتجاه في قراره المرقم ٢٨٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٨، إذ قضى بأن: «القرارات والأوامر الصادرة من جهة غير مختصة تكون معدومة، ولا ترتب أي أثر قانوني، ولا تفيد الحكم أصلاً.

٣-الاعلان عن الوظائف الشاغرة

وجبت التعليمات النافذة في العراق الإعلان عن الوظائف الشاغرة بمختلف وسائل الإعلان، ضماناً لمبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص في شغل الوظيفة العامة. ويتم الإعلان عن هذه الوظائف في إحدى الصحف اليومية، فضلاً عن لوحات الإعلانات في كل وزارة أو دائرة مختصة.ويتعين أن يتضمن الإعلان بيانات كافية وواضحة عن الوظيفة الشاغرة، تشمل عنوان الوظيفة، وراتبها، والدائرة التي تقع ضمن ملاكها، فضلاً عن الوثائق الواجب تقديمها، والمؤهلات العلمية والمهنية المطلوبة لشغلها، مع ضرورة تحقق التناسب والارتباط بين تلك المؤهلات وطبيعة العمل والوظيفة كلما كان ذلك ممكناً (33).

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وتأكيداً لأهمية الإعلان عن الوظائف الشاغرة، قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (بصفتها التمييزية آنذاك) بأن الإعلان يُعد شرطاً أساسياً في ملء الوظائف العامة، باعتباره من أهم مبادئ اختيار الموظفين ووسيلة لضمان تكافؤ الفرص بين المواطنين لشغل الوظيفة العامة.وقد جاء هذا الاتجاه في حكمها الذي خلص إلى أن تعيين المدعية بوظيفة حرفي على الملاك الدائم في بلدية كربلاء، رغم توافر شروط التعيين المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ومباشرتها العمل بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٨، قد تم دون الإعلان عن الوظيفة الشاغرة وفقاً للأصول القانونية. وبناءً عليه، أصدرت الجهة الإدارية أمراً بإلغاء تعيينها استناداً إلى كتاب وزارة البلديات والأشغال العامة، لعدم استكمال شرط الإعلان. ورغم أن مجلس الانضباط العام كان قد ألغى قرار سحب التعيين بحجة أن المدعية لا تتحمل خطأ الإدارة بعدم الإعلان، إلا أن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رأت أن هذا الاتجاه مخالف للقانون، لكونه أغفل أحكام التعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ والضوابط الواردة في الملحق رقم (١) الصادرة تنفيذاً لأحكام المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية، والتي أوجبت صراحة الإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية وفي لوحة إعلانات كل وزارة أو دائرة مختصة.وبما أن أمر التعيين صدر مخالفاً لهذه التعليمات الملزمة، فقد اعتبرت المحكمة أن سحب أمر التعيين كان صحيحاً وموافقاً للقانون، وقررت نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى للفصل فيها وفقاً للمنهج القانوني المتقدم([٣٤]).

وتجدر الاشارة الى إنّ المشرّع العراقي في قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ (الملغى) كان قد أوجب على السلطات التأديبية منح الموظف مهلةً معقولة تمكينًا له من ممارسة حقه في الدفاع عن حقوقه، في حين أنّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لم يتضمن نصًّا صريحًا يقرّ هذه الضمانة، ولا ضمانة المواجهة ووسائلها. ويُعدّ هذا الإغفال، من وجهة نظرنا، نقصًا تشريعيًا يتعيّن تلافيه، لكون هاتين الضمانتين من الركائز الأساسية لحق الدفاع. ومع ذلك، فإنّ غياب النص لا يعفي السلطة التحقيقية التي تتولى التحقيق مع الموظف المراد إقصاؤه من الالتزام بهما، باعتبار أنّ ضمانات الموظف العام ومصادرها لا تقتصر على النصوص القانونية فحسب، بل تمتد لتشمل الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة، فضلًا عن القرارات التنظيمية، والعرف الإداري، والمبادئ العامة للقانون، وهو ما أكدته تطبيقات وقرارات مجلس الانضباط العام في هذا المجال([٣٥]).

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وكذلك مما تجدر ملاحظته انه تتحدد حدود سلطة الإدارة في اللجوء إلى إقصاء الموظف عند فقدانه شرطًا أو أكثر من شروط التوظيف التي يُشترط توافرها عند التعيين لأول مرة، من خلال ما ورد في نص المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي إذ يتبين من هذا النص أنّ سلطة الإدارة تكون مقيدة بإقصاء الموظف من الوظيفة متى ثبت عدم توافر شرط أو أكثر من شروط التعيين القانونية عند تعيينه ابتداءً، ذلك أنّ المشرّع استخدم لفظ «يجب» في صياغة المادة، وهو ما يدل على انتفاء سلطة التقدير أو الاختيار للإدارة، وإلزامها باتخاذ قرار الإقصاء متى تحققت حالة عدم توافر أحد شروط التعيين المنصوص عليها قانونًا[٣٦].

المطلب الثالث

الآثار القانونية للإقصاء من الوظيفة العامة

للإقصـــاء الوظيفي اثار قانونية متعدد منها ما يتعلق بتصـــرفات الموظف او حقوقه التقاعدية والرواتب والمخصـــصـــات التي تقاضـــاها وكذلك اثره على اعادة التعيين مرة اخرى وهذا ما ســـنبينه في هذا المطلب وكالاتي:

الفرع الاول

اثر الإقصاء على التصرفات القانونية التي صدرت من الموظف قبل اقصائه

الأصل أن جميع التصرفات التي تصدر عن الموظف خلال المدة الممتدة بين صدور قرار تعيينه وإقصائه من الوظيفة تُعد باطلة وتنسحب عليها آثار البطلان بأثر رجعي، وكأنها لم تكن، وذلك لكون قرار التعيين منعدماً، الأمر الذي يؤدي إلى انعدام الصفة القانونية للموظف منذ البداية. غير أن هذا الأصل لا يُطبق على إطلاقه، إذ يرد عليه استثناء تفرضه اعتبارات استقرار المراكز القانونية وحماية حقوق الغير حسن النية. وفي هذا الإطار، أخذ الفقه والقضاء بـ نظرية الموظف الفعلي، التي تقضي بالاعتراف بالتصرفات الصادرة عن الشخص الذي باشر مهام الوظيفة العامة دون سند قانوني صحيح، متى كان الغير قد تعامل معه بحسن نية وعلى أساس مظهر قانوني مشروع، يقتصر أثر هذه النظرية على إضفاء المشروعية على التصرفات التي يترتب عليها حقوق للغير، دون أن تمتد إلى تصحيح مركز الموظف ذاته أو إضفاء المشروعية على قرار تعيينه المنعدم. وبذلك تحقق هذه النظرية توازناً دقيقاً بين مبدأ المشروعية من جهة، ومتطلبات العدالة واستقرار

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التعاملات الإدارية من جهة أخرى [٣٧]. يُقصد بـ الموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل، خلافاً لأحكام القانون، في ممارسة اختصاصات وظيفة عامة، وظهر أمام الغير بمظهر الموظف القانوني المختص، رغم عدم تمتعه بسند قانوني صحيح لشغل تلك الوظيفة. ومع ذلك، تُعد التصرفات والقرارات التي تصدر عنه مشروعة في مواجهة الغير حسن النية، وذلك حمايةً لاستقرار المعاملات الإدارية. وتقوم نظرية الموظف الفعلي في الفقه الإداري على قاعدتين أساسيتين:

القاعدة الأولى: قاعدة الظاهر وتتحقق هذه القاعدة في الحالة التي يكون فيها قرار تعيين الشخص في المرفق العام باطلاً أو منعدماً، إما لافتقاده أحد أركانه الجوهرية، أو لكونه صادراً عن سلطة غير مختصة، كأن يصدر التعيين استناداً إلى تفويض غير مشروع أو صادر من جهة لا تملك قانوناً سلطة التفويض [٣٨].

وقد أخذ مجلس الدولة العراقي بنظرية الموظف الفعلي، إذ قضى في أحد قراراته بأن: «الأعمال التي يقوم بها الموظف، الذي ثبت أن قرار تعيينه غير مشروع لكونه صادر بالاستناد إلى وثائق مزورة، تكون ملزمة للإدارة وفقاً لنظرية الأوضاع الظاهرة – الموظف الظاهري أو الفعلي»[٣٩].

القاعدة الثانية: قاعدة الضرورة أو الظروف الاستثنائية وتطبق هذه القاعدة في الحالات التي لا يصدر فيها قرار التعيين أصلاً، إلا أن الشخص تدخل وشرع في أداء الأعمال والاختصاصات الموكلة للموظف القانوني، وذلك لظروف استثنائية تتطلب استمرار العمل في المرفق العام، مثل الحروب، الثورات، الكوارث، أو أي حالات طارئة تمنع صدور التعيين الرسمي في الوقت المناسب [٤٠].

الفرع الثاني

أثر الإقصاء على مصير الرواتب والمخصصات التي تقاضاها الموظف المقصي.

ذهب مجلس الوزراء العراقي في قراره المرقم (٢٥٠) لسنة ٢٠١٠ إلى تشديد الرقابة على إجراءات التعيين، حيث نص القرار على ما يلي:«التأكيد على جميع الوزارات، والجهات غير المرتبطة بالوزارة، ومؤسسات الدولة كافة، باتخاذ الإجراءات القانونية ضد كل من تم تعيينه استناداً إلى شهادات دراسية مزورة، وذلك بإقصائهم فوراً من الوظيفة، وإزالة جميع الآثار القانونية المترتبة على التعيين، بما في ذلك استرجاع جميع الرواتب والمخصصات التي تقاضوها خلافاً للقانون، وإحالتهم إلى المحاكم المختصة بأسرع وقت ممكن» [٤١].

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وعليه يجب على الادارة استرجاع جميع الرواتب التي تسلمها الموظف منها وما على الموظف المقصي إلا أن يلجأ إلى محاكم البداءة واقامة دعوى للمطالبة برواتبه استناداً إلى قاعدة (الأجر مقابل العمل) [٤٢].

إلا أن مجلس الدولة العراقي أخذ في إحدى فتاواه بموقف مخالف لقرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٠) لسنة ٢٠١٠، حيث نص على عدم جواز استرداد المخصصات والرواتب التي تسلمها الموظف المقصي، معتبرًا هذه المخصصات أجراً مقابل العمل الفعلي الذي أداه، وذلك دون الإخلال بحق الإدارة في تحريك دعوى قضائية أمام المحاكم المختصة إذا رأت استرجاع الأموال ضرورياً وفق القانون.ويستند هذا الموقف إلى مبدأ الأجر مقابل العمل، الذي يقضي بأن كل شخص أدى عملاً فعلياً في مرفق عام يستحق مقابلاً عادلاً عن عمله، حتى ولو ثبت لاحقاً أن التعيين كان باطلاً أو منعدم الأثر القانوني [٤٣] وطالما أن القانون لم يعترف بالخدمة التي أداها الموظف غير مستكمل للشروط القانونية فان ما تقاضاه مقابل عمله ،لا يحتسب راتبا بالمعنى القانوني الدقيق ، لأن الراتب يمنح للموظف المعين وفقا للأصول القانونية لا المعين خلافاً لأحكام القانون [٤٤].

وإزاء اختلاف الآراء والمواقف بين مجلس الدولة ومجلس الوزراء، وخصوصاً في ضوء فتوى مجلس الدولة الأخيرة، فإننا نميل ونؤيد هذا الرأي الاستشاري الذي يقضي بعدم استرداد الرواتب والمخصصات التي تسلمها الموظف المقصي، استناداً إلى قاعدة الأجر مقابل العمل. ويستند هذا الموقف إلى ما يلي:

١.الاعتراف القانوني بالأعمال الصادرة عن الموظف المقصي: فقد أقر القانون ونظرية الموظف الفعلي بأن التصرفات التي يقوم بها الموظف أثناء شغله للوظيفة، ولو كان تعيينه باطلاً أو منعدماً، تكتسب صفة قانونية أمام الغير.

٢.حق الموظف في الأجر مقابل جهده الفعلي: الموظف المقصي قد أدى عملاً حقيقياً ومجهوداً في أداء مهام الوظيفة، ومن ثم فإن استرداد الرواتب والمخصصات منه سيكون ثروة غير مشروعة على حسابه، وهو ما يتعارض مع مبدأ العدالة القانونية ومبدأ الأجر مقابل العمل.

٣.الأثر العملي والنظري: طالما أن القانون أضفى الصفة القانونية على أعمال الموظف المقصي وفق نظرية الموظف الفعلي، فإن الاعتراف بالرواتب والمستحقات المالية عن فترة العمل التي قام بها يُعد امتداداً طبيعياً لهذا المبدأ، ويضمن حماية الحقوق المكتسبة وعدم الإضرار بالموظف دون سبب مشروع.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفرع الثالث

اثر الإقصاء على الحقوق التقاعدية

بالرجوع الى نص المادة (٦٢) من قانون الخدمة العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والتي نصت على (إذا ثبت للإدارة أن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادة (٧) و(٨) من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة فيجب اقصاءه بأمر من سلطة التعيين أما إذا زال المانع القانوني للتوظيف ولا يوجد سبب آخر لاقصائه فيجوز بقاءه في الخدمة على أن لا تحتسب المدة غير المستكملة للشروط خدمة لأغراض هذا القانون).

يتبين من خلال نص المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل أن المشرع العراقي قد عالج مسألة الموظف المقصي بسبب عدم استيفائه لشروط التعيين، وحدد أثر هذه المخالفة على المدة التي قضاها الموظف قبل الإقصاء. فقد اعتبر المشرع أن الخدمة أو المدة التي قضاها الموظف المقصي قبل إقصائه لا تُحتسب لأغراض الخدمة والتقاعد المنصوص عليها في القانون، وذلك لأن العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة في هذه الحالة تعتبر علاقة مخالفة للقانون، وبالتالي فلا تستطيع إنتاج أي أثر قانوني مشروع. ،ومن هذا المنطلق، فإن احتساب المدة الخاصة بالخدمة والتقاعد يُستبعد، لأن الفترة التي عمل فيها الموظف كانت خارج الإطار القانوني للتعيين المشروع، وهو ما يعكس مبدأ عدم الاعتداد بالعلاقات أو الحقوق الناشئة عن أعمال مخالفة للقانون، مع التأكيد على أن هذا الحكم لا يمس الحقوق المالية المستحقة عن العمل الفعلي الذي تم بموجب نظرية الموظف الفعلي أو قاعدة الأجر مقابل العمل.

الا انه بينا سابقا بعد صدور قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩ والذي نص على ((لا يمنع عزل الموظف او فصله او تركه الخدمة او الاستقالة او الاقصاء من الوظيفة او فسخ العقد او الاستغناء عن خدماته من استحقاقه الحقوق التقاعدية، ويستحق ٧٥ %من الحد الأدنى للراتب التقاعدي ولا يصرف الراتب التقاعدي الا اذا كان قد اكمل سن (٤٥) خمس واربعين سنة من عمره ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٥)خمس عشرة سنة ، وفي كل الاحوال لا يصرف الراتب التقاعدي عن المدة السابقة لتأريخ اكماله السن المذكور)).[٤٥]

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وعليه فان المدة التي قضاها الموظف المقصي قبل صدور قرار الاقصاء تعتبر خدمة لاغراض احتساب التقاعد.

الفرع الرابع

اثر الإقصاء على التعيين مرة أخرى في الوظيفة العامة.

من الأثر القانوني المترتب على الإقصاء الوظيفي، أنه يحق للموظف المقصي العودة إلى وظيفته في حال استكمال شروط التعيين المنصوص عليها قانوناً، وهو ما يميّز الإقصاء عن عقوبة العزل، التي تؤدي إلى انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة بصورة دائمة، فلا يحق للموظف المعزل العودة إليها مستقبلاً.

وقد أشار إلى ذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم ٣٩٧/انضباط/تمييز/٢٠١٢ المؤرخ في ٢٠١٢/١١/٨، والذي تناول حالة إقصاء موظف عام بسبب تزوير شهادته الدراسية، استناداً إلى أحكام المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

وجاء في مضمون القرار ما يلي:

- صادقت الهيئة على قرار الإقصاء لكونه متوافقاً مع القانون.
- ألغت الفقرة التي تمنع تعيين الموظف في المستقبل، ما يعني أن الموظف الذي تم إقصاؤه يحق له العودة للوظيفة مرة ثانية بمجرد توافر شروط التعيين المنصوص عليها في المادتين ٧ و٨ من قانون الخدمة المدنية.

ويستخلص من ذلك أن الإقصاء لا يقطع العلاقة بين الموظف والدولة بشكل دائم، وإنما هو إجراء مؤقت يهدف إلى الحفاظ على شروط التعيين القانونية وملاءمة الموظف لشغل الوظيفة. أما العزل، فهو عقوبة نهائية مرتبطة بسلوك الموظف، تؤدي إلى إنهاء وظيفته بشكل دائم، دون حق العودة للوظيفة.وبهذا المعنى، يعكس القرار الفصل بين الجزاءات التأديبية والإجراءات القانونية الخاصة بشروط التعيين، ويؤكد حق الموظف المقصي في التوظيف المستقبلي بمجرد استيفائه للشروط القانونية.

الا انه ينبغي الاشارة فيما اذا قررت الادارة ابقاء الموظف المقصي في الوظيفة فلا يجوز للإدارة عزلة لنفس الاسباب ، وهذا ما ذهبت اليه محكمة الادارية العليا في احدى قراراتها والذي يتلخص مضمون القرار ب (... ان المدعية قامت بالتظلم امام محكمة قضا الموظفين من قرار العزل الصادر بحقها نتيجة تقديمها شهادة دراسية مزورة وحيث ان وزير الثقافة قام بإقصائها من الوظيفة نتيجة لتقديمها شهادة الدبلوم وتم تعينها مجدداً على

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

اساس الشهادة الصحيحة التي تحملها وهي الاعدادية وحيث تم استرجاع فروقات الرواتب التي تتقاضاها بين الشهادتين وبعد احالها الى المحاكم الجزائية قامت المحكمة بتغريمها غرامة مالية مقدارها ٧٥٠ الف دينار نتيجة لتقديمها وثيقة دراسية مزورة ثم بعد ذلك قررت وزارة الثقافة عزل الموظفة وحيث طعنت الموظفة بقرار عزلها امام محكمة قضاء الموظفين وحيث قررت المحكمة تصديق العقوبة مؤسسة ذلك على اساس ان امر العزل صادر نتيجة الحكم على الموظفة بعقوبة جزائية ، وحيث ترى المحكمة الادارية العليا ان الاساس الذي استندت عليه محكمة قضاء الموظفين في المصادقة على قرار العقوبة هو غير صحيح لان الحكم على الموظفة بعقوبة جزائية عن جريمة تزوير لا يستتبعه قانوناً عزل الموظفة من الوظيفة فالعزل في هذه الحالة ليست من العقوبات التبعية التي عرفتها المادة ٩٥ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ولا يجوز اعتبار العزل عقوبة تبعية الا بحكم القانون وهذا ما شار اليه مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٨ لسنة ١٩٩٣ والذي نص (الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة والاختلاس والسرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز اعادة تعينه في دوائر الدولة والقطاع العام)كما لا يجوز ان تفرض عقوبة العزل على الموظفة على اساس ان تقديم شهادة مزورة يجعل بقائها مضر بالمصلحة العامة لانه هذا النص لا ينطبق على الموظف المعين لأول مرة وانما ينطبق على الموظف الذي يقدم شهادة دراسية مزورة اثناء الخدمة لاستعمالها لأغراض الترفيع او تغيير العنوان ، اما جزاء الموظف الذي يعين لأول مرة بناء على شهادة مزورة من الناحية الادارية هو الاقصاء وحيث تم اقصاء الموظفة سابقاً وبالتالي فلا يمكن الاستناد الى نفس الاسباب لعزلها من الوظيفة لذا قررت المحكمة نقض الحكم الصادر بتصديق العقوبة والغاء عقوبة العزل واعادتها الى وظيفتها)[٤٦].

وبالتالي يتضح لنا ان المحكمة الادارية العليا في قراراها السابق اقرت مبدأ قانوني وهو (اذا قررت الادارة ابقاء الموظف المقصي في الوظيفة فلا يجوز للإدارة عزلة لنفس الاسباب) .

كذلك نلاحظ ان المحكمة الادارية العليا استخدمت في قرارها السابق مصطلح الجزاء تجاه اجراء الاقصاء من الوظيفة ونرى ان استخدام هذا المصطلح لا يتناسب وطبيعة القانونية للإقصاء الوظيفي كون ان الاقصاء لا يعتبر من الجزاءات الادارية كما بينا سابقا على اعتبار ان الجزاءات الادارية تخضع لمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الخاتمة

اولا: النتائج:-

توصل البحث إلى مجموعة من النتائج، يمكن إجمالها بما يأتي:

١. إن الإقصاء الوظيفي يُعد إجراءً قانونيًا مستقلًا عن الجزاءات التأديبية، ويقوم على أساس عدم توافر شروط التعيين أو استمرارها، وليس على ارتكاب الموظف لخطأ وظيفي.

٢. يفتقر التشريع العراقي إلى تعريف تشريعي صريح للإقصاء الوظيفي، مما أدى إلى تداخل المفهوم مع أنظمة قانونية أخرى كالعزل والفصل وإنهاء الخدمة، وهو ما أوجد حالة من الغموض في التطبيق.

٣. تتنوع حالات الإقصاء الوظيفي بين حالات ناشئة عن تخلف الشروط الشخصية للتعيين، كفقدان الجنسية أو الأهلية القانونية، وحالات أخرى تعود إلى تخلف الشروط الموضوعية المرتبطة بالوظيفة ذاتها.

٤. إن التصرفات القانونية التي تصدر عن الموظف قبل إقصائه تُعد صحيحة ونافذة في الأصل، متى ما تمت في إطار اختصاصه وبحسن نية، حمايةً لاستقرار المراكز القانونية وحسن سير المرافق العامة.

٥. يختلف مصير الرواتب والمخصصات التي تقاضاها الموظف المقصي بحسب سبب الإقصاء وتوقيت اكتشافه، إلا أن الأصل هو عدم استرداد ما تقاضاه الموظف مقابل عمل فعلي أُنجز لصالح الإدارة.

٦. لا تُحتسب مدة الخدمة التي قضاها الموظف المقصي لأغراض التقاعد أو الترقية، ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك، الأمر الذي يؤثر سلبًا على مركزه القانوني.

٧. إن إعادة تعيين الموظف المقصي في الوظيفة العامة تخضع لتوافر الشروط القانونية من جديد، ولا تعد حقًا مكتسبًا له، بل مسألة جوازيه تخضع لتقدير الإدارة وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة.

ثانياً: التوصيات

في ضوء ما تقدم، يوصي البحث بما يأتي:

1- ضرورة تدخل المشرّع العراقي لوضع تعريف قانوني واضح ودقيق للإقصاء الوظيفي، يحدد طبيعته وأسبابه وآثاره القانونية، بما يحد من التباين في التفسير والتطبيق.

2- توحيد وتنظيم النصوص القانونية المتعلقة بالإقصاء الوظيفي ضمن إطار تشريعي متكامل، بدلًا من تشتتها بين عدة قوانين وأنظمة وتعليمات.

3- إقرار ضمانات قانونية وإجرائية للموظف قبل إقصائه، كمنحه حق الإخطار وسماع أقواله، تعزيزًا لمبدأ المشروعية وحمايةً لحقوق الدفاع.

4 -تنظيم مسألة الرواتب والمخصصات التي تقاضاها الموظف المقصي بنصوص صريحة، تراعي التوازن بين حماية المال العام وعدم الإضرار بالموظف حسن النية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

5 –تحديد موقف تشريعي واضح بشأن احتساب مدة الخدمة التي قضاها الموظف المقصى، ولا سيما في الحالات التي لم يكن فيها الإقصاء ناشئًا عن غش أو تدليس.

6 –توسيع دور القضاء الإداري في الرقابة على قرارات الإقصاء الوظيفي، وتمكينه من فحص مشروعيتها من حيث السبب والشكل والغاية.

الهوامش

(١) دريد داود سلمان الجنابي، حالات انتهاء خدمة الموظف في الوظيفية العامة، بحث منشور في مجلة القانون المقارن تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية، العدد٣، ٢٠٠٨، ص١٣٤.

(٢) زياد خلف عودة، اقصاء الموظف العام من وظيفته بسب تقديمة وثائق مزورة لغرض التعيين، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق – جامعة النهرين ، مجلد ١٣، العدد٣ ،٢٠١٢، ص١٦١.

(٣) ينظر احكام نص المادة (٦٢) من القانون الخدمة المدنية العراقي النافذ.

(٤) ينظر احكام المادة (٨) .

(٥) ينظر: عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، عمان ، دار الفكر للنشر والتوزيع ،١٩٨٣ ، ص٤٠٠

(٦) زياد خلف عودة، اقصاء الموظف العام بسبب تزوير شهادة دراسية ، المصدر السابق ،ص١٦١.

(٧) الرأي الافترائي لمجلس الدولة ٢٠٢٢/٤٨ في ٢٠٢٢/٤/٢٧ والذي اقر فيه مبدأ قانوني مفاده (تعتبر فترة فصل الموظف عن الوظيفة نتيجة الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية بعد نقض الحكم والغاء التهمة والافراج عنه واخلاء سبيله خدمة للأغراض كافة) منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٢ ، ص ١٥٨ .

(٨) الرأي الافتائي لمجلس الدولة ٢٠٢٢/٧٦ في ٢٠٢٢/٩/٨ منشور في مجموعه قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٢، ص ٢٣٥ .

(٩) الرأي الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم ٢٠٢٢/٣٦ في ٢٠٢٢/٤/١٣ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٢، ص ١٢١ .

(١٠) انتصار صائب نجم ، شرط السن في تولي الوظائف العامة ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، جامعة النهرين ٢٠٠٤ ص٢٣.

(١١) د. نواف كنعان ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، عمان ، ٢٠١٠، ص٤٧.

(١٢) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني ، ط١، ١٩٨٠ ، ص٣٠٩.

(١٣) ينظر: المادة (٦) من قانون الجنسية العراقي رقم٢٦ لسنة ٢٠٠٦.

(١٤) ينظر: المادة السابعة الفقرة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل..

(١٥) د.شاب توما منصور ،مرجع سابق،ص٣١١.

(١٦) فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، ط٤،مطبعة الصادر، بيروت، ٢٠٠٨،ص٦٥.

(١٧) ينظر: د.نواف كنعان، مرجع سابق ،ص٥٣.

(١٨) محمد عبد الله خلف ، ضمانات الموظف في التحقيق الاداري والاقصاء الوظيفي في القانون العراقي ، مجلة المدارات العلمية للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد٢ ، العدد ٢٠٢٤،٢،ص٣٢٧.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(19) قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٧٣٠)لسنة ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٢٧٤٨ في ٣١/ ١٢/.١٩٧٩.

(٢٠) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٣/٨٥ في ٢٠١٣/٩/٢٣ ، المنشور ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٣، ص ١٩٨.

(٢١) قرار مجلس الدولة المرقم ٢٠١٧/٣٧ بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٢ ،منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام2017 ،جمهورية العراق، مجلس الدولة، ص١١٢.

(٢٢). قرار مجلس الدولة المرقم ٢٠٢٥\٦٩ بتاريخ ٢٠٢٥\٤\٢٧ منشور في قرارات المجلس لعام ٢٠٢٥.

(٢٣) د. نجيب محمود خلف الجبوري ، ، القانون الاداري ، ط١، السليمانية ، ٢٠١٥، ص٢٠٩.

(٢٤) ينظر: الفقرة (٥) من المادة (٧) للقانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

(٢٥) ينظر الى قرارات مجلس الانضباط العام الخاصة بالإقصاء بسبب تزوير شهادة دراسية لغرض التعيين :

١- رقم القرار ٣٣٨ /انضباط/تمييز/في تاريخ ٢٠١١/٩/٢٩. ٢- رقم القرار٢٥٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في تاريخ ٢٠٠٦/١٠/٢.

(٢٦) قرار رقم ٣٣٨ / الهيئة العامة لمجلس الدولة /٢٠١١ في ٢٠١١/٩/٢٩ . منشور على موقع وزارة العدل https://moj.gov.iq/view.٢٢٢/ .

(٢٧) ينظر: الى الفقرة (١) من المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ.

(٢٨) ينظر: د. شاب توما منصور، مرجع سابق، ص ٣

(٢٩) د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. ياسين مهدي السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، المكتبة القانونية في بغداد ، ٢٠١١، ص ٣١٥.

(٣٠) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، ٢٨ ،انضباط، تمييز، ٢٠١٢ وتاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ .منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢ ،وزارة العدل، جمهورية العراق، ص٢٢٩و٢٣٠

(٣١) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٩٦ في ١٩٧٩/٨/٢.

(٣٢) ينظر احكام المادة ٩/ ثانيا من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ .

(33) ينظر الى التعليمات عدد(١١٩)لسنة ١٩٧٩ والضوابط الواردة بالملحق رقم(١)المرفق بها والتي تضمنت اسس وضوابط اشغال الوظائف عند التعيين والصادرة تنفيذا لحكم المادة السادسة والستين من قانون الخدمة المدنية البند اولاً.

٣٤) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٥/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦ ،منشور في مجلد قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ ،ص٤٣٨.

(٣٥) د. شداد خليفة خزعل، ضمانات الموظف السابقة واللاحقة على جزاء ا لإقصاء، بحث منشور في مجلة **Bilad Alrafidain Journal of Humanities a nd Social Science Vol. 4, No. 1.162**

٣٦( ). م. رقية عادل حمزة ، موقف القضاء الإداري من الإقصاء الوظيفي لعدم توفر المؤهل العلمي ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة العدد) 50 (السنة الثامنة عشرة / كانون الأول 2023 / ص٤٣٥.

(٣٧) ينظر: د زياد خلف عودة، مرجع سابق، ص١٦٤.

(٣٨) د. مجدي يوسف، الأساس القانوني للنظرية الموظف الفعلي،١٩٨٨، ص٣٢٣.

(٣٩) قرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حاليا) المرقم ٢٠١١/٧ في ٢٠١١/١/٣١ ،منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١١ ،وزارة العدل، ص٦٢.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(٤٠) ينظر: د.مجدي يوسف ،المصدر نفسه،ص٣٢٣.

(٤١) ينظر: زياد خلف عودة ، المصدر سابق،ص١٦٥.

(٤٢) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق،ص١٠٣.

(٤٣) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقمه ٢٠٠٩/١٢ في تاريخ ٢٠٠٩/٦/٧. منشور على موقع وزارة العدل.

(٤٤) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، تعليقات على فتاوي وقرارات مجلس شورى اقليم كوردستان، الجامعة المستنصرية كلية القانون، ٢٠١٤ ، ص١١.

(٤٥) ينظر احكام نص المادة ١٣ من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ .

(٤٦) قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٢٥١٥/قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٧ في ٢٠١٩/٨/١ منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٩ .

المصادر

اولاً: الكتب

١-عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، عمان ، دار الفكر للنشر والتوزيع ،١٩٨٣.

٢-د. نواف كنعان ، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، عمان ، ٢٠١٠.

٣-د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني ، ط١، ١٩٨٠.

٤-فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، ط٤،مطبعة الصادر، بيروت، ٢٠٠٨.

٥-د. نجيب محمود خلف الجبوري ، ، القانون الاداري ، ط١، السليمانية ، ٢٠١٥.

٦-د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. ياسين مهدي السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، المكتبة القانونية في بغداد ، ٢٠١١.

٧-د. مجدي يوسف، الأساس القانوني للنظرية الموظف الفعلي،١٩٨٨.

٨-د. غازي فيصل مهدي، تعليقات على فتاوي وقرارات مجلس شورى اقليم كوردستان ،الجامعة المستنصرية كلية القانون، ٢٠١٤.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١- انتصار صائب نجم ، شرط السن في تولي الوظائف العامة ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، جامعة النهرين ٢٠٠٤ .

ثالثاً: القوانين

١-قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٢–قانون الجنسية العراقي رقم٢٦ لسنة ٢٠٠٦.

٣–قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

٤–قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل.

٥– قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٦– قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل.

رابعاً: البحوث

١– دريد داود سلمان الجنابي، حالات انتهاء خدمة الموظف في الوظيفية العامة، بحث منشور في مجلة القانون المقارن تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية،العدد٣، ٢٠٠٨.

٢– زياد خلف عودة ،اقصاء الموظف العام من وظيفته بسب تقديمة وثائق مزورة لغرض التعيين ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق – جامعة النهرين ، مجلد ١٣، العدد٣ ،٢٠١٢.

٣– محمد عبد الله خلف ، ضمانات الموظف في التحقيق الاداري والاقصاء الوظيفي في القانون العراقي ، مجلة المدارات العلمية للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد٢ ، العدد٢ ،٢٠٢٤.

٤– د. شداد خليفة خزعل، ضمانات الموظف السابقة واللاحقة على جزاء ا لإقصاء، بحث منشور في مجلة **Bilad Alrafidain Journal of Humanities a nd Social Science Vol. 4, No. 1.16.**

٥– م. رقية عادل حمزة ، موقف القضاء الإداري من الإقصاء الوظيفي لعدم توفر المؤهل العلمي ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة العدد) 50 (السنة الثامنة عشرة / كانون الأول٢٠٢٣.

خامساً: القرارات وفتاوى مجلس الدولة

١– الرأي الافتائي لمجلس الدولة ٢٠٢٢/٤٨ في ٢٠٢٢/٤/٢٧ والذي اقر فيه مبدأ قانوني مفاده (تعتبر فترة فصل الموظف عن الوظيفة نتيجة الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية بعد نقض الحكم والغاء التهمة والافراج عنه واخلاء سبيله خدمة للاغراض كافة) منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٢.

٢– الرأي الافتائي لمجلس الدولة ٢٠٢٢/٧٦ في ٢٠٢٢/٩/٨ منشور في مجموعه قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٢.

٣– الرأي الافتائي لمجلس الدولة العراقي رقم ٢٠٢٢/٣٦ في ٢٠٢٢/٤/١٣ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس الدولة لسنة ٢٠٢٢.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٤- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٣/٨٥ في ٢٠١٣/٩/٢٣ ، المنشور ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٣.

٥- قرار مجلس الدولة المرقم ٢٠١٧/٣٧ بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٢ ،منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام2017 .

٦- قرار مجلس الدولة المرقم ٢٠٢٥\٦٩ بتاريخ ٢٠٢٥\٤\٢٧ منشور في قرارات المجلس لعام ٢٠٢٥.

٧- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، ٢٨ ،انضباط، تمييز، ٢٠١٢ وتاريخ ٢٠١٢/٣/١٥ .منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢.

٨- قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٥/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦ ،منشور في مجلد قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.

٩- قرار مجلس شورى الدولة(مجلس الدولة حاليا) المرقم ٢٠١١/٧ في ٢٠١١/١/٣١ ،منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١١.

١٠- قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقمه ٢٠٠٩/١٢ في تاريخ ٢٠٠٩/٦/٧. منشور على موقع وزارة العدل.

١١- قرارالمحكمة الادارية العليا رقم ٢٥١٥/قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٧ في ٢٠١٩/٨/١ منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٩.

١٢- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٧٣٠)لسنة ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٢٧٤٨ في ٣١/ ١٢/.١٩٧٩.

١٣- رقم القرار ٣٣٨ /انضباط/تمييز/في تاريخ ٢٠١١/٩/٢٩. ٢- رقم القرار ٢٥٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في تاريخ ٢٠٠٦/١٠/٢.

١٤- قرار رقم ٣٣٨ / انضباط / تمييز/٢٠١١ في ٢٠١١/٩/٢٩ . منشور على موقع وزارة العدل https://moj.gov.iq/view.222/ .

١٥- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٩٦ في ١٩٧٩/٨/٢.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م