

**انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام
والتشريعات النافذة في القانون العراقي والضوابط السنوية
(دراسة مقارنة)**

الأستاذ المساعد الدكتور/ عمار فوزي كاظم المياحي
رئيس قسم القانون كلية الإسراء الجامعة
عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام والتشريعات النافذة في القانون العراقي والضوابط السنوية (دراسة مقارنة)

الدكتور/ عمار فوزي كاظم المياحي

ملخص البحث

من خلال هذا البحث تمكنا من بيان مفهوم الموظف الضريبي باعتباره موظفاً عاماً مبينا طبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة الضريبية الممثلة للسلطة المالية وتناولنا فيها الاتجاهات الفقهية التي يذهب بعضها إلى تكيف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية ويرى اتجاه آخر أنها علاقة تنظيمية وهذا هو الاتجاه الأرجح والمعول عليه قضاءً، لما تناولنا ماهية انقضاء الخدمة الوظيفية للموظف الضريبي وأسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام والمتمثلة في: فقد الموظف الضريبي للجنسية أوفاته. وبلوغه السن القانونية للتقاعد (المعاش) وصدر حكم عليه بعقوبة جنائية. كما تناولنا آثار انتهاء خدمة الموظف الضريبي القانونية والمادية وذكرنا مثلاً للآثار القانونية مدى تعيين الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته، ومدى مساءلة الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته، أما الآثار المادية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي فقد اخترنا نموذجاً لها ألا وهي المكافأة التقاعدية والراتب التقاعدي. وبعد استعراض تلك النقاط فقد انتهينا إلى العديد من النتائج والتوصيات على النحو الموضح بخاتمة البحث.

Research summary

Through this research we could identify the concept of the tax employee as a public employee indicating the nature of the relation between him and the tax administration representing the financial authority and in this we examined the jurisprudential trends that some of which tend to adapt the relation between the employee and the administration as a contractual relation while another trend thinks that it is an organizational relation and this is the more probable and used trend in judiciary. We examined the definition of the tax employee service expiry and the causes of the tax employee service expiry enforced by public law represented in: the

tax employee losing of nationality or his death, and reaching the legal age of retirement (pension) and convicting him with a criminal penalty. Also, we examined the impacts of the expiry of the tax employee legal and material service mentioning an example for the legal impacts and the extent of appointing the tax employee after leaving the service, and questioning him after leaving the service. As for the material impacts of the tax employee service expiry we chose an example for it that is the retirement reward and the retirement salary.

After going through these points we concluded many results and recommendations as indicated in the research conclusion.

مقدمة:

أولاً: التعريف بالموضوع

تطورت وظيفة الدولة في العصر الحديث تطوراً كبيراً، وانعكس هذا التطور على الوظيفة العامة، فتزايدت أهميتها وتعاظم دورها في المجتمع، فالوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة. ونتيجة لهذا التطور أصبح للموظف العام دور غاية في الأهمية على اعتبار أنه المنفذ لسياسة الدولة، والمسئول عن تحقيق أهدافها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمنوط به أداء الخدمات الأساسية للمواطنين. لذا فإن هدف الموظف العام هو تحقيق المصلحة العامة، وهو مسئول عن بذل قصارى جهده لأداء الخدمة التي أنيطت به خير أداء، فإذا أخل بواجباته الوظيفية أو خرج عن مقتضياتها تعرض للتأديب الوظيفي على ما أتاه من فعل يعتبر مخالفة وظيفية تستوجب العقاب.

هذا وتعتمد كفاءة الإدارة في أداء واجباتها تجاه الجمهور على كفاءة موظفيها وإحساسهم بالمسئولية، فالموظف العام وكما هو معروف مسئول عن أعماله من النواحي الجزائية والمدنية والإدارية كافة، وللوقوف على مشروعية الأعمال الصادرة منه من الناحية الجزائية يجب الرجوع إلى قانون العقوبات الذي يعمل بقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، أما ما يصدر عنه من أخطاء وظيفية والتي لا يمكن حصرها بالنص القانوني المنظم للوظيفة العامة، وإنما يرجع أمرها إلى السلطة التأديبية في الإدارة والتي تحدد الأعمال المخلة بواجبات الوظيفة العامة أو المخالفة للنظام العام تحت رقابة القضاء الإداري. ومما يجدر ذكره أن الموظف الضريبي هو من أكثر موظفي الدولة

إحساساً بالمسئولية لما يقع على عاتقه من مسئوليات جسام، باعتباره أحد الأعمدة الرئيسية في قاطرة التنمية الاقتصادية، لذا أولاه المشرع الوطني في التشريعات المقارنة اهتماماً بالغاً منذ بداية تعيينه حتى انتهاء خدمته الوظيفية.

وما يهمننا في هذا المقام هو بيان مفهوم الموظف الضريبي من منظور القانون الإداري وطبيعة علاقته بالإدارة الضريبية التابع لها وأسباب انتهاء خدمته الوظيفية بقوة القانون العام، وآثار انتهاء تلك الخدمة القانونية والمادية.

والجدير بالذكر أن قانون التوظيف العام الفرنسي رقم (١٦) لسنة (١٩٨٤) وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م وقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م تعد النظام القانوني الأساسي لموظفي تلك الدول. وتسري أحكامها على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي ويسري كذلك على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم وعلى ذوى الكادرات الخاصة فيما لم تنص عليه القوانين والقرارات المنظمة لشئونهم الوظيفية، ومن ثم تعد هذه القوانين الشريعة العامة التي يجب أن يرجع إليها عند عدم وجود نص خاص في قوانين الكادرات الخاصة.

ثانياً: أهمية موضوع البحث:

تبدو أهمية هذا البحث في بيان أسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون في النظام القانوني العراقي مقارنة بالنظام الفرنسي الذي يعد النبراس الذي تسير على هديه النظم اللاتينية، وكذلك النظام القانوني المصري الرائد في تلك المجالات، مع بيان الآثار القانونية والمادية لانتهاء خدمته، وذلك تمييزاً لتلك الحالات عن انتهاء خدمته الوظيفية بإرادة الإدارة الضريبية أو بإرادة الموظف الضريبي من حيث الأسباب والآثار.

ثالثاً: إشكالية البحث:

تبدو إشكالية هذا البحث في بيان حالات انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف الضريبي بقوة القانون أي دون التوقف على إرادة الموظف ذاته أو الإدارة الضريبية وما قد يلتبس به من حالات تتطلب صدور قرار من الجهة الإدارية لإنهاء الخدمة الوظيفية أو متوقفة على تصرف من الموظف الضريبي، واختلاف الآثار من حالة لأخرى في القوانين المقارنة.

رابعاً: منهج البحث:

إن المنهجية الأكثر انسجاماً مع طبيعة موضوع بحثنا هي دراسة تحليلية، نسعى من خلالها إلى استعراض أهم القواعد القانونية الوطنية المرتبطة بموضوع بحثنا (انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام والتشريعات النافذة في القانون العراقي والضوابط السنوية مقارنة بالقانونين الفرنسي والمصري) مع بيان ما تنبأه الفقه والقضاء بشأن موضوع بحثنا الذي يكشف أوجه التطبيق المختلفة، وكيفية معالجة الموضوعات التي تضمنها البحث، سعياً منا للوصول إلى الفكرة القانونية السليمة التي يمكن أن تؤدي إلى مستوى مقبول في إطار البحث العلمي. فضلاً عن ذلك فإن الباحث يتبع المنهج المقارن على المستوى الرأسي القائم على معالجة مسألة انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام العراقي على المستوى المقارن ثم معالجة هذه المسألة في القانون الفرنسي والمصري بعد ذلك مباشرة. ولاشك أن المنهج المقارن على المستوى الرأسي أفضل وأدق من المنهج المقارن على المستوى الأفقي، نظراً لأنه يظهر للقارئ وجهي المقارنة على سبيل التعاقب مما يؤدي إلى سهولة إدراك أوجه الاختلاف والاتفاق في الأنظمة محل المقارنة، فضلاً عن منع تكرار الأفكار.

خامساً: خطة البحث: للتوصل إلى الهدف المنشود من هذا البحث نقسم خطته على النحو التالي:

مقدمة: أولاً: التعريف بالموضوع ثانياً: أهمية موضوع البحث
ثالثاً: إشكالية البحث رابعاً: منهج البحث خامساً: خطة البحث

المبحث التمهيدي: مفهوم الموظف الضريبي باعتباره موظفاً عاماً

المطلب الأول: تعريف الموظف العام.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف الضريبي والإدارة الضريبية.

المبحث الأول: ماهية انتهاء خدمة الموظف الضريبي وأسبابها

المطلب الأول: مفهوم انتهاء الخدمة الوظيفية للموظف الضريبي.

المطلب الثاني: أسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام.

المبحث الثاني: آثار انتهاء خدمة الموظف الضريبي

المطلب الأول: الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي.

المطلب الثاني: الآثار المادية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي.

المبحث التمهيدي

مفهوم الموظف الضريبي باعتباره موظفاً عاماً

تمهيد وتقسيم: عرف مفهوم الموظف العام عدة صعوبات في تحديد النظام القانوني الذي يحكم قواعد استخدامه، فهل يخضع لأحكام الوظيفة العامة؟ أم يخضع لقوانين أخرى خاصة؟ الواقع أن تحديد مدلول الموظف العام بصفة عامة والموظف الضريبي بصفة خاصة يستلزم استحضار مفهومين أساسيين: مفهوم إداري ضيق (المفهوم الإداري) ومفهوم واسع وهو: (المفهوم الجنائي) وأن هذا الاختلاف ما بين هذين المفهومين يرجع بدوره إلى اختلاف نظرة المشرع القانوني للنظام القانوني للدولة ومدى اعتناقه لمبدأ ذاتية العقوبات. هذا ويعتبر تحديد مفهوم للموظف العام اجتهداً له آثار قانونية بعيدة المدى وشديدة الخطر في كافة مجالات القانون، سواء كان ذلك في نطاق القانون العام أم في نطاق القانون الخاص بل وفي كافة فروع هذين القسمين من أقسام القانون. فقد يرتكب الموظف أية جريمة من جرائم قانون العقوبات والتي أفرد لها المشرع نصوصاً خاصة بالموظف وهي "الجرائم الوظيفية" والتي تعد صفة الموظف العام فيها ركناً؛ بانتقائه لا تقوم الجريمة. وعلى ذلك سنتناول هذا المفهوم بالدراسة على النحو التالي: **المطلب الأول:** تعريف الموظف العام. **المطلب الثاني:** طبيعة العلاقة بين الموظف الضريبي والإدارة الضريبية.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام (الضريبي)

تقسيم: إن تحديد مفهوم للموظف العام يمثل اجتهداً له آثار قانونية بعيدة المدى وشديدة الخطر في كافة مجالات القانون سواء كان ذلك في نطاق القانون العام أم في نطاق القانون الخاص، بل وفي كافة فروع هذين القسمين من أقسام القانون، فقد يرتكب الموظف أية جريمة من جرائم قانون العقوبات والتي أفرد لها المشرع نصوصاً خاصة بالموظف وهي "الجرائم الوظيفية" والتي تعد صفة الموظف العام فيها ركناً بانتقائه لا تقوم الجريمة كما قد تبرز في مجال الاشتراك والمساهمة الجنائية^(١)، إلا أننا نكتفي في هذا البحث بالمفهوم الإداري للموظف العام حيث نرى أنه يفي بالغرض، ثم نبين مفهوم الموظف الضريبي باعتباره موظفاً عاماً في النظام العراقي والأنظمة المقارنة وذلك على النحو التالي:

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٩٢٨.

الفرع الأول

تحديد المفهوم الإداري للموظف العام في التشريع

أولاً: تحديد المفهوم الإداري للموظف العام في التشريع الفرنسي.

لم يرد في التشريعات الفرنسية تعريف شامل للموظف العام، فالقانون الصادر في عهد حكومة فيشي في ١٤/٩/١٩٤١ أورد تعداداً لطوائف مختلفة من الموظفين دون إيراد تعريف جامع مانع للموظف العام، وقد ردد المشرع الفرنسي شرط ثبوت صفة الدوام للوظيفة التي يشغلها الشخص لكي يوصف بأنه موظف عام في قوانين التوظيف المختلفة التي صدرت في الأعوام ١٩٤٦، ١٩٥٩، ١٩٨٣، كما تواترت أحكام القضاء الفرنسي على تأكيده وتبين من ذلك أن المشرع الفرنسي يطبق أحكامه على من تتوفر فيهم الشروط التالية: - الأول: الوظيفة الدائمة. الثاني: الخدمة في مرفق إداري عام. وبذلك فهو يخرج من نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفو البرلمان ورجال القضاء ورجال الجيش، والعاملون في مرافق ومنشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري^(٢)

١ - تحديد المفهوم الإداري للموظف العام في التشريع المصري:

يبدو أن المشرع المصري سار على نهج المشرع الفرنسي حيث إنه لم يضع تعريفاً شاملاً لفكرة الموظف العام. وإنما عرفه في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بأنه: " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة. والوحدة هي الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة.

٢ - تحديد المفهوم الإداري للموظف العام في التشريع العراقي.

عرّف قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦١ الموظف في المادة الثانية منه بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين وعرفه قانون انضباط موظفي الدولة بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة"، أما قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ فقد عرفه في م(١/أولاً/د) بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك المدني أو العسكري أو قوى الأمن الذي يتقاضى راتباً من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية

(2)Emile Garcon: Code Pénal Annote, Tome Premier, Recuei Sirey Imprimerie Bussie , Paris ,1952

ويشمل ذلك موظف القطاع العام ما لم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي بخلاف ذلك^(٣).

ثانياً: مدلول الموظف العام في القضاء

لأهمية فكرة الموظف العام تصدى لها القضاء الإداري في الدول التي انبثق فيها هذا القضاء، وأثبت قدرته على استنباط وتحديد عدة مفاهيم إدارية. وحيث إن المشرعين في فرنسا ومصر لم يعمدوا إلى وضع تعريف محدد ودقيق للموظف العام؛ لذا سنحدد فكرة الموظف العام في فرنسا ومصر والعراق قضاءً.

١ - تحديد فكرة الموظف العام في القضاء الفرنسي:

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه: " من يُقَلد وظيفة دائمة تدخل ضمن كادر المرفق العام"، هذا وقد أضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والرئاسة ووظائف المحاسبين، وهؤلاء الذين يعملون في المرافق الإدارية والتجارية والصناعية وهم يخضعون للقضاء الإداري، أما باقي العمال في غير هذه المرافق المذكورة فقد اعتبرهم (المجلس) أجراً وأخضعهم للقانون الخاص^(٤).

وقد أقر المشرع الفرنسي في قانون سنة ١٩٤٦ هذا القضاء السابق، وهذا القضاء ينسجم مع القواعد القانونية التي تحكم المرافق الاقتصادية فهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، وقد مد القضاء ذلك إلى نطاق عمال تلك المرافق، فأخضع بعضهم للقانون العام وبعضهم للآخر للقانون الخاص، وعليه نرى أن مجلس الدولة الفرنسي قد فرق بين عمال المرافق على اختلاف أنواعها. أما فيما يتعلق بموقف القضاء الفرنسي من نظرية الموظف الفعلي فنجد أن مجلس الدولة الفرنسي طبق هذه النظرية في فترة الفوضى التي سادت في فرنسا بداية الاحتلال النازي ١٩٤٠ حين قضى بصحة

(٣) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين القانون العراقي والمصري والانكليزي، دار الثقافة والنشر، عمان، ص ١٩.

(٤) R-Garraud: Droit Pénal Français, Tome Quatrieme, Troisieme Edition, Library du Recueil Sirey, Paris, 1992 p51.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

الإجراءات التي اتخذتها لجنة تطوعت للعمل مكان المجلس البلدي لإحدى المدن الحدودية والذي كان أعضاؤه قد هربوا بعد دخول القوات الألمانية^(٥).

٢- تحديد فكرة الموظف العام في القضاء المصري:

اعتمدت محكمة القضاء الإداري في مصر في معظم أحكامها وعلى سبيل المثال حكمها الصادر في ٨ مارس (آذار) سنة ١٩٥٣ حيث تقول: " والموظف بصفة عامة هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام". هذا وقد انضمت إليها المحكمة الإدارية العليا في ذات التعريف فهي تقول في حكمها الصادر في ٦ السادس من نيسان سنة ١٩٥٧: " إن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظمها ويفيد من مزاياها إلا إذا كان معينا بصفة مستقرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بالطريق المباشر". وقد اعتنقت المحكمة العليا هذا التعريف في أحكامها فيما بعد من ذلك حكمها الصادر في ١٩ ديسمبر (سنة ١٩٥٩). وقد حسمت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في ٨ آذار ١٩٦٣ على أساس رفضها التفرقة حيث تقول: " إن الأصل في موظفي المؤسسات العامة، أنهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات علاقة تنظيمية. ووفق رأي المحكمة المذكورة أن التفرقة بين طائفة الموظفين ذوي المناصب الرئيسية الأخرى تضم عدا هؤلاء من صغار الموظفين هي تفرقة لا تقوم على أساس علمي، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين.

٣- تحديد فكرة الموظف العام في القضاء العراقي .

توسع مجلس الانضباط العام بمفهوم الموظف العام وشموله بعض عمال الإدارة وتطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية على عمال الإدارة في السكك وذلك استنادا لنص المادة (١٣) من نظامها. وعرف مجلس الانضباط العام الموظف بأنه: " كل شخص يشغل وظيفة في الإدارة أو في مؤسسة بغض النظر عن كل اعتبار آخر متعلق بصفته أو بتبعيته"، وقد كانت نظم الخدمة المدنية التي تحكم علاقة عمال الإدارة في المشاريع المؤممة في العراق وبين الإدارة تنص صراحة على استعمال مصطلح الموظف أو

(٥)COUTURIER Gérard, "Le licenciement collectif dans une unité économique et sociale", Revue Droit Sociale", N°2, Paris, 2011.p12.

إضافة هذه الصفة على العاملين في المشروعات العامة هذا من جانب، ومن جانب آخر نلاحظ أن ديوان التدوين القانوني الملغى قد أفتى بأن الموظف هو: " كل شخص يؤدي عملا في الإدارة أو في مؤسسة تابعة للدولة وتكون أموالها أموالا عامة". كما يقرر أن تعبير موظف الذي يرد في قانون ما يشمل كل شخص يؤدي عملا في الإدارة أو في مصالحها بغض النظر على التسمية أو الصفة التي يتصف بها.

ثالثاً: تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه المقارن:-

إن الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام وعدم وجود معايير متجانسة واضحة لتحديد صفة الموظف العام، أدى إلى صعوبة تحديد القانون الواجب التطبيق على الموظف العام، كما أدى ذلك أيضاً إلى اختلاف المعايير أو العناصر التي يستند إليها الفقه بخصوص تمييز الموظف العام عن غيره من العاملين في الدولة^(٦).

١ - مفهوم الموظف العام في الفقه الفرنسي.

أهتم الفقهاء في فرنسا بتعريف الموظف العام إذ وردت تعريفات متعددة، والسبب كما ذكرنا سابقاً يرجع إلى أن التشريع الفرنسي لم يضع تعريفاً قانونياً يحدد فئة الموظفين العموميين مما أدى إلى اختلاف الفقهاء في فرنسا في تحديد الضوابط التي تميز الموظف العام في الحقيقة هناك عدة نظريات تناولت تعريف الموظف العام أهمها نظرية المرفق العام، ونظرية القانون العام.

وعلى هذا الأساس فقد عرف ديجي (Duguitt) الموظف العام بأنه: "كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها"^(٧). أما هوريو (Hauriou) فقد عرف الموظف العام بأنه: " كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة " لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة، أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطات العامة^(٨).

(6) crim11dec1962,d,1963.99) by: Codes: Dalloz: codes pénal, Quarter-Vigtcinqueme, Edition Paris,1987-1988.

(7)Emile Garcon: Code Pénal Annote, Tome Premier ,Recuei Sirey Imprimerie Bussie , Paris ,1952.

(8)R-Garraud: Droit Penal Francais ,Tome Quatrieme, Troisieme Edition, Library du Recueil Sirey, paris, 1992.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

ويتضح من مضامين التعاريف السالفة الذكر أن غالبية الفقه تشترط لاعتبار الشخص موظفًا عامًا توافر شرطين أساسيين هما :

الشرط الأول: شغل وظيفة دائمة.

الشرط الثاني: المساهمة في إدارة مرفق عام.

وأضاف جانب من الفقه الفرنسي شرطًا آخر هو: أن تكون للموظف درجة من درجات السلم الإداري^(٩).

٢- مفهوم الموظف العام في الفقه المصري.

نظرًا لأنه لم يرد بقوانين التوظيف المصرية تعريف للموظف العام، فقد انتقل العبء في بيان هذا التعريف للفقه المصري الذي استقر على أن الموظف هو: كل شخص يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها، أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتوليته منصبًا دائمًا يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق^(١٠).

وقد اشترط أغلب الفقهاء في مصر ضرورة صدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة، فقد ذهب جانب من الفقه في تعريفه للموظف العام: كل شخص عُهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يقع تحت إدارة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية^(١١).

وعرفه جانب آخر بأنه: كل شخص عينته الإدارة بقرار من أجل القيام بعمل دائم داخل مرفق عام أو داخل وحدة إدارية^(١٢).

^(٩)R-Garraud: Droit Penal Francais ,Tome Quatrieme, Troisieme Edition , Library du Recueil Sirey, Paris,1992.p52.

^(١٠) د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ٩٨.

^(١١) د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط ١، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٩٨٢م، ص ١١٢.

^(١٢) د. عبد المنعم محفوظ، الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٩٣.

وأخيراً عرفه آخرون بأنه: كل شخص عهد إليه بعمل دائم من أجل خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى وصدر قرار بتعيينه حتى يشغل منصبا يدخل في التنظيم الإداري للمرفق^(١٣).

ثالثاً: مفهوم الموظف العام في الفقه العراقي.

يرى جانب من الفقه العراقي أن المشرع العراقي بإيراده تعريفاً للموظف قد قطع كل شك حول الموضوع وأغنانا عبء البحث عن معيار نتعرف به على الموظف. ولكن إطلاق وصف الموظف على بعض عمال الدولة من الذين لا يشملهم التعريف المذكور يجعل من الضروري ببيان معيار للموظف العام .

فقد عرف جانب من الفقه الموظف بأنه: " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام"^(١٤). وقد أعطى جانب من الفقه مفهوماً أوسع للموظف العام فلم يشترط توافر عنصر (الخدمة الدائمة) في الموظف، فقد عرفه بأنه "الشخص الذي يتولى تقديم خدمة في منظمة عامة تديرها السلطة الإدارية أو المحلية أو المصلحية، أي سواء أكانت المنظمة مركزية أو لامركزية"^(١٥).

هذا التعريف يؤدي إلى إضفاء صفة الموظف العام على كل من يؤدي خدمة عارضة للدولة، خلافاً لما اشترطه الفقه المصري بالموظف العام وهو أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

ويعرفه جانب آخر بأن: الموظف العام هو كل فرد يخدم في مرفق عام تديره الدولة"^(١٦).

(١٣) د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٦١.

(١٤) د. شابا توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ج ١، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ص ٢٦١، ٢٦٢.

(١٥) د. سعد العلوش،، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٢٩، ٢٢٨.

(١٦) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٩ لسنة ١٩٨١م، المعدل، المصدر السابق، ص ١.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

رأي الباحث: إذا كان لنا أن ندلي بدلونا بإعطاء تصور لمفهوم الموظف العام فنعرفه بما يلي: " الموظف، هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة (١٧) ".

ونرى أن هذا التعريف يمتاز بالخصائص التالية :

١- أن ينطوي على عنصرين اتفق غالبية الفقهاء عليهما وأقرهما القضاء الإداري وانتهى إليهما التشريع الوظيفي وهما :

أ. شغل وظيفة دائمة ب. الخدمة في مرفق عام تديره الدولة.

ب. أنه استبعد التفرقة بين الموظف والمستخدم والعامل، وبالتالي يكون هناك نظام قانوني واحد تسري أحكامه على جميع العاملين بالدولة، وهذا ما أخذ به المشرع المصري ابتداء من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، وندعو المشرع العراقي إلى الاقتداء به عند تشريع قانون جديد للتأديب وللخدمة المدنية.

الفرع الثاني

تعريف الموظف الضريبي

انطلاقاً من تعريفات الموظف العام السابقة يتضح وبجلاء أن من يعمل لدى الدولة بأحد أجهزتها الجبائية يحمل صفة الموظف العام الضريبي أيا كان مسمى هذا الجهاز أو الهيئة أو السلطة، وجميعها تتبع وزارة المالية أو الخزانة، فهي في فرنسا تحمل اسم (مصلحة الجبائية)، وفي مصر تحمل اسم (مصلحة الضرائب وكذلك مصلحة الجمارك)، أما في العراق فتحمل اسم (الهيئة العامة للضرائب)، أو السلطة المالية. وعلى ذلك يمكن تعريف الموظف الضريبي بأنه: "كل موظف عام يعمل بإحدى الهيئات أو المصالح أو الإدارات الضريبية وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح المقررة للنظام الضريبي.

ولإيضاح عناصر هذا التعريف يتسنى لنا بيان مفهوم الإدارة الضريبية ثم مفهوم النظام الضريبي وذلك على النحو التالي:-

(١٧) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٩ لسنة ١٩٨١ المعدل، ط ١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢١.

أولاً: مفهوم الإدارة الضريبية:-

الإدارة الضريبية هي أحد أطراف العلاقة الضريبية ويقع على عاتقها كسب ثقة المكلف -الطرف الثاني من العلاقة - وأن تعامله باحترام لتحسين العلاقة التي تربط بينهما، وتكمن أهمية الإدارة الضريبية في كونها الإدارة التي تركز عليها الدولة في تطبيق أحد أهم السياسات المالية للدولة^(١٨).

ويقع على عاتقها تحصيل المبالغ الضريبية من المكلفين وتوريدها للخزينة العامة في مواعييدها المحددة قانوناً، وحتى تستطيع الإدارة الضريبية ممارسة مهامها والقيام بالواجبات المناطة بها على أكمل وجه لضمان عدم ضياع حق الخزينة العامة للدولة، فقد منح القانون للإدارة الضريبية سلطات وحقوق واسعة مثل سلطات الفحص والرقابة وسلطات تضمن للإدارة الضريبية تحصيل المبالغ الضريبية من المكلفين وكذلك سلطة توقيع الجزاءات والعقوبات^(١٩).

ثانياً: مفهوم النظام الضريبي:-

ويمكن تعريف النظام الضريبي بما يلي: النظام الضريبي هو عبارة عن مجموعة الضرائب التي تفرضها الدولة على المكلفين في زمن معين بما فيها الضرائب المباشرة وغير المباشرة، العامة والنوعية، ويعد أداة فعالة بيد الدولة لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها.^(٢٠) وتتعدد الأنظمة الضريبية وتتنوع باختلاف العناصر والمعطيات المكونة لها، حيث تتسم الأنظمة الضريبية في الدول المتقدمة بغلبة كبيرة للضرائب غير المباشرة التي تطبق بشكل ضريبة عامة على الدخل إلى جانب ضرائب نوعية ثانوية على الإنفاق، أما بالنسبة للدول النامية فإنه تتألف من مجموعة من الضرائب النوعية على الاستهلاك أساسها الضرائب والرسوم الجمركية.

ويتأثر النظام الضريبي بالبيئة الاقتصادية والاجتماعية وبالأهداف التي تحددها السلطة الحاكمة وتسعى في تحقيقها من خلاله، وبذلك نجد أن النظام الضريبي لا

(١٨) د. عبد الغفار إبراهيم موسى، مرجع سابق، ص ص ١٨٦.

(١٩) Bruno2002 S-Frg & Iars P- Feld p.73.

(٢٠) د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة، القاهرة ١٩٨٣ ص ٢٥٥ وما بعدها.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

يقتصر على كونه مجموعة قواعد قانونية وأصول فنية تحدد مطرح الضريبة ومراحل تحققها وجبايتها، بل هو أيضاً عبارة عن إجمالي العناصر الاجتماعية والاقتصادية التي يجب أخذها بالحسبان في سبيل تبني قواعد قانونية تتلاءم مع النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة . فلا يتم وضع هذا النظام الضريبي بصورة عشوائية وفق مبادئ ثابتة تقرها السلطة التشريعية، وإنما هو حيلة دراسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي والعلاقات المتبادلة بين القطاعات الاجتماعية والاقتصادية للبلاد^(٢١).

• النظام الضريبي في الدول النامية (مصر والعراق نموذجا)

تتسم اقتصاديات الدول النامية بخصائص عامة على الرغم من أنها تختلف فيما بينها من حيث مستوى الدخل الفردي، وفي طبيعة هيكلها الاقتصادية والاجتماعية، ومن حيث تنوع مواردها المادية والبشرية، ويمكن إيجازها بما يلي:

- ٢- انخفاض الدخل الفردي فيها بالمقارنة مع مثيله في الدول المتقدمة
- ٣- ضعف نسبة الادخار الوطني للنتاج المحلي، مما ينعكس عجزاً في الموازنة العامة للدولة، وعجزاً في ميزان المدفوعات.
- ٤- ضعف القطاع الصناعي وانخفاض الإنتاجية وتخلف المستوى التقني وطرق الإنتاج.
- ٥- عدم مرونة هيكلها الإنتاجية نسبياً إذ إن الزيادة الكبيرة في الطلب الداخلي فيها لا تؤدي بسرعة إلى زيادة حجم الإنتاج، لأن الطاقات الإنتاجية المطلوبة ضعيفة، وفي كثير من الأحيان غير متوافرة، كما أن قوة العمل تحتاج إلى تدريب.

٦- بالإضافة إلى أنه في معظم البلدان النامية تغلب الزراعة على البنين الاقتصادي^(٢٢)، ومن ثم فإن سيطرة الزراعة على اقتصاديات هذه البلدان بهذا

(٢١) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الثانية ١٩٩٧م، ص ٢٠٦، ٢٠٧.

(٢٢) TAWZI U. Shome "A Primer on Tax Evasion" IMF staff Papers Vol..40. No. 4.1993, P.1

الشكل يجعلها تتعرض لكثير من التقلبات الاقتصادية الشديدة نتيجة للتقلبات في الإنتاج والأسعار^(٢٣).

ونظرًا لأن الضريبة هي إحدى الأدوات المالية التي تستطيع من خلالها الدولة التأثير في السياسة الاقتصادية والاجتماعية، فمن الضروري استخدامها لتحقيق هذه الأهداف؛ لذلك يجب أن ينسجم النظام الضريبي في هذه الدول مع هيكلها الاقتصادي والاجتماعي، ويؤثر فيه، لا أن يكون نظامًا ضريبيًا حياديًا.

والجدير بالذكر أن الموظف الضريبي عادة ما تصفي عليه التشريعات المحلية صفة الضبطية القضائية حتى يتمكن من القيام بمهام الوظيفة المنوطة به على الوجه الأكمل، ذلك أن تلك المهام تحمل معنى القسر والإجبار (مأمورو الضبط القضائي ذوو الاختصاص الخاص).

وقد نصت المادة (٦٣) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ٥١ لسنة ١٩٥١م على أنه: يحدد قانون الإجراءات الجنائية مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام وتمنح صفة الضبط القضائي ذات الاختصاص الخاص بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص، وذلك بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم. وتعتبر النصوص الواردة في القوانين والمراسيم والقرارات الأخرى بشأن تحويل بعض الموظفين اختصاص مأموري الضبط القضائي بمثابة قرارات صادرة من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص.

كما نصت المادة (٧٧) من ذات القانون على أنه: "يعتبر مأمور الجمارك من رجال الضبطية القضائية بمقتضى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٦٣ وذلك فيما يتعلق بأعمال وظائفهم. وفي ذلك قضت محكمة النقض المصرية بأنه: " لما كان البين من استقراء نصوص المواد من (٢٦) إلى (٣٠) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣م بإصدار قانون الجمارك أن الشارع منح موظفي الجمارك الذين أسبغت عليهم القوانين صفة الضبط القضائي في أثناء قيامهم بتأدية وظائفهم حق تفتيش الأماكن والأشخاص والبضائع

(٢٣) د. خالد الخطيب، د. محمد خالد المهاني المالية العامة والتشريع الضريبي منشورات جامعة دمشق، طبعة ١٩٩٩/٢٠٠٠م، ص ١٧٩: ١٨٣.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

الجمركية إذا قامت لديهم دواعي الشك في البضائع والأمتعة ومظنة التهريب فيمن يوجدون بداخل تلك المناطق، وأن الشارع بالنظر إلى طبيعة التهريب الجمركي وصلته المباشرة بصالح الخزانة العامة ومواردها ومدى الاحترام الواجب للقيود المنظمة للاستيراد والتصدير، لم يتطلب بالنسبة للأشخاص توافر قيود القبض والتفتيش المنظمة بقانون الإجراءات الجنائية أو اشتراط وجود المراد تفتيشه في إحدى الحالات المبررة له في نطاق الفهم القانوني للمبادئ المقررة في القانون المذكور، بل أنه يكفي أن يقوم لدى الموظف المنوط بالمراقبة والتفتيش في تلك المناطق حالة تتم عن شبهة توافر التهيب الجمركي فيها . في الحدود المعرف بها في القانون . حتى يثبت لها حق الكشف عنها، فإذا هو عثر أثناء التفتيش الذي يجريه على دليل يكشف عن جريمة غير جمركية معاقب عليها في القانون العام، فإنه يصح الاستدلال بهذا الدليل أمام المحاكم في تلك الجريمة لأنه ظهر أثناء إجراء مشروع في ذاته ولم يرتكب في سبيل الحصول عليه أي مخالفة^(٢٤).

ثالثاً: الواجبات العامة للموظف الضريبي: يلتزم الموظف بالواجبات الآتية:

أولاً: أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسئولية.

ثانياً: التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل.

ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.

رابعاً: معاملة المرعوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.

خامساً: احترام المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم.

سادساً: المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة.

سابعاً: كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص، أو صدرت

^(٢٤) (الطعن رقم ٦٢٣٩ لسنة ٥٦ ق جلسة ١٩٨٧/٣/٣ س ٣٨ ص ٣٦١).

إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته إلى التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان.

ثامناً: المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي. تاسعاً: الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره. عاشراً: القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات^(٢٥).

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف الضريبي والإدارة الضريبية

ثار الخلاف في الفقه والقضاء في فرنسا حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح.

الفرع الأول

تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية

كان الرأي السائد في الفقه والقضاء أن الموظف في علاقته بالدولة في مركز تعاقدية وعلى هذا الأساس ظهرت العديد في النظريات التعاقدية التي تتفق على أن العقد هو أساس هذه العلاقة إلا أنها تختلف في طبيعة هذا العقد، فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص، بينما كيفه البعض الآخر على أنه من عقود القانون العام.

أولاً: نظرية العقد المدني:

مفاد هذه النظرية وجود عقد مدني بين الموظف والدولة يلتزم الموظف بموجبه بتقديم خدمة لقاء قيام الدولة بتنفيذ الأعباء المناطة بها من تقديم الأجر اللازم تحقيقاً للمصلحة العامة^(٢٦).

^(٢٥) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، القاهرة ١٩٨٨ م، ص ٥٢.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

وتكثيف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص إنما يقوم على افتراض أن إبرام العقد إنما يتم بمفاوضات بين الموظف والدولة، وأن هذه المفاوضات تهدف إلى تحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره^(٢٧). ويبدو أن هذه النظرية ما زالت تجد نوعاً من الرواج في البلاد الأنجلو سكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية .

ثانياً: نظرية عقد القانون العام:

بعد أن ظهر عجز نظرية العقد المدني عن تبرير العلاقة بين الموظف والدولة ظهرت من جانب أصحاب النظريات التعاقدية ترجع العلاقة إلى عقد من عقود القانون العام على اعتبار أن هذه العقود تخول الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها لتحقيق المصلحة العامة، وحيث إن هذا العقد يهدف إلى حسن سير المرافق العام فإنه يكون قابلاً للتعديل من قبل الدولة، وبذلك لا تنقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين . كما تملك الإدارة الحق في مساءلة الموظف إذا أخل بالتزاماته الوظيفية الناشئة عن العقد تأديبياً دون موافقة مسبقة من الموظف^(٢٨).

ومن أنصار هذه النظرية في مصر الدكتور عبد الحميد حشيش الذي يرى أن نظرية عقد القانون العام قد أكسبت الفكرة العقدية الأصلية مرونة، إذا أصبح في مكنة الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة، ووفقاً لمشيئتها أعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة. وقد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية حتى وقت قريب ليحرم الموظفين المضربين من ضمانات التأديب^(٢٩).

(٢٦) المستشار محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاً، ج ١، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٩٣، ١٩٢.

(٢٧) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ٢١٣.

(٢٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ٢١٢.

(٢٩) د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، القاهرة، ٢٠١١م، ص ١٦.

بينما اتجه بعض أنصار هذه النظرية إلى القول إن عقد المرفق العام هو أساس الرابطة التعاقدية بين الموظف والدولة، ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه "جيلينك" الذي ذهب إلى أن الموظف وفقاً لهذا العقد يخضع لسلطة المرفق كأى سلطة محددة تلتزم بقواعد القانون، غير أن الأوامر لا تنفذ مباشرة بموجب قانون موضوعي وإنما وفقاً لحق شخصي، مكتسب بموجب هذا العقد وهو لا يتفرع عن سلطة رئاسية عليا، وإنما تنبثق منه السلطات الخاصة لرئيس المرفق.

وقد تعرض تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على هذا الأساس للنقد أيضاً شأن النقد الموجه لنظرية العقد المدني، لأنه وإن أخرج علاقة الموظف من نطاق تطبيق أحكام القانون الخاص إلا أنه لم يتحرر نهائياً من الأساس التعاقدية لهذه العلاقة . وبالنظر إلى كثرة عيوب النظريات التعاقدية فقد هجرها القضاء والفقه والتشريعات المختلفة، وكان من أبرز الرافضين للنظريات التعاقدية الفقيهان Hauriou، Duguít، وقد استند "هوريو" في رفضه هذا على تحليله لعملية تعيين الموظف، مبيناً أنها لا تتضمن مقومات التعاقد لا من حيث عناصره الشكلية ولا من حيث الموضوع.⁽³⁰⁾

الفرع الثاني

النظرات التنظيمية

بدأ الفقه الفرنسي منذ أواخر القرن التاسع عشر في الاتجاه نحو تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح. ومضمون هذه النظريات أن القوانين واللوائح هي التي تحدد شروط وأحكام الوظيفة العامة وحقوق الموظف وواجباته⁽³¹⁾. ويترتب على هذه النظرية أن الإدارة حرة في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة دون حاجة لاستشارة الموظف، ولو كان في هذا التعديل إنقاص في الامتيازات المادية والأدبية مما يتعذر معه إسباغ الصفة التعاقدية على علاقة الموظف بالدولة في

⁽³⁰⁾ PEISER Gustave, Droit de la fonction publique, 17 ème édition, Dalloz, Paris, 2003.

⁽³¹⁾ Loi n° 84-16, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, op.cit.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

هذه الحالة، على أن يكون هذا التعديل بإجراء عام بناءً على تعديل في قوانين التوظيف أما التعديل في المزايا المادية والأدبية بقرار فردي فلا يكون إلا بإجراء تأديبي^(٣٢).

ومن النتائج التي تترتب على هذا المركز اللائحي، أن قرار تعيين ونقل الموظف وترقيته وعزله هي قرارات إدارية تصدر من الإدارة وحدها، بإرادتها المنفردة دون مشاركة من الموظف كما لانقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد تقديم استقالته من العمل وإنما تظل هذه الصلة قائمة إلى يتم قبول استقالته من السلطة المختصة^(٣٣).

وقد أخذ المشرع الفرنسي بالمركز التنظيمي للموظف العام منذ صدور قانون التوظيف رقم ٢٢٩٤ الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٦٤ إذ نصت المادة الخامسة منه على أن "علاقة الموظف بجهة العمل علاقة تنظيمية ولائحية".

وكذلك نصت المادة الخامسة من النظام العام للموظفين الصادر بالأمر رقم ٢٤٤ في ٤ فبراير ١٩٥٩ على أن "يكون الموظف تجاه الإدارة في مركز تنظيمي ولائحي"^(٣٤). وأخيراً جاء في القانون رقم ٦٣٤ في ١٣ يوليو ١٩٨٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين في المادة الرابعة منه أن "الموظف اتجاه الإدارة في مركز لائحي وتنظيمي". ولم يحدد المشرع المصري في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفي الدولة ولا في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة المركز القانوني للموظف العام غير أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة جعل الموظف في مركز نظامي إذ نصت المادة ٥٢ منه على «الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها» .

(32) SALON Serge, SAVIGNAC Jean-Charles, op.cit, p. 440.

(33) Loi n° 84-16, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, op.cit.

(34) COUTURIER Gérard, "Le licenciement collectif dans une unité économique et sociale", Revue Droit Sociale", N°2, Paris, 2011, p 175.

وقد ردد المشرع نفس النص في المادة ٧٦ من القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، ثم قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ م. وعلى ذلك فقد استقر الرأي الراجح في الفقه والقضاء على تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة بصفة عامة والموظف الضريبي والإدارة الضريبية التابع لها بصفة خاصة بأنها علاقة تنظيمية لائحية تضع الموظف في مركز قانوني عام وموضوعي يجوز تغييره وتعديله بقواعد عامة ومجردة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. وهذا ما أكدته صراحة اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها الذي قضى بأن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح. فمركز الموظف هو مركز عام يجوز تغييره في أي وقت وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً. إن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه الصفة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(٣٥) وتترتب عدة نتائج على تكييف مركز الموظف بأنه مركز تنظيمي ولائحي أهمها:

- أ . إن الآثار القانونية للتعيين في الوظيفة العامة تبدأ بعد صدور قرار التعيين.
 - ب . تنظيم الاستقالة والإضراب.
 - ج . إن القرارات الصادرة بشأن الموظفين تعدّ قرارات إدارية بكل ما تعنيه هذه الكلمة من معنى ومن ثم فإن هذه القرارات تسري عليها أحكام القرارات الإدارية من حيث شروط صحتها وحالات وإجراءات وشروط الطعن فيها أمام القضاء الإداري.
 - د . بطلان كل اتفاق يخالف ما هو مقرر في القوانين واللوائح. فلا يجوز للإدارة المساومة على أحكام الوظيفة العامة أو الاتفاق على ما يخالفها^(٣٦).
- والجدير بالذكر أن هذه الآثار تتسحب لتشمل جميع المسائل والقضايا القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة بما في ذلك مسألة انقضاء (انتهاء) الخدمة الوظيفية للموظف

^(٣٥) (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية- السنة العاشرة ص:

٨٠٠).

⁽³⁶⁾ BEN SALAH Tabrizi, Droit de la fonction publique, Masson, Paris, 1992, p 157.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

الضريبي، إذ أفردت التشريعات النازمة للوظيفة العامة باباً خاصاً أوردت فيه أحكام انتهاء الخدمة من حيث تحديد حالات انتهاء الخدمة بقوة القانون العام أو من حيث الآثار المترتبة على كل حالة من الحالات، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في المبحثين التاليين.

المبحث الأول

ماهية انقضاء خدمة الموظف الضريبي وأسبابها

تمهيد ونقسيم:-

تقوم الدولة بممارسة مهامها من خلال أشخاص طبيعيين يطلق عليهم "موظفون عموميون". وتنشأ الرابطة الوظيفية بين الدولة والموظف العام من خلال صلاحية التعيين التي تملكها وتمارسها الأشخاص الاعتبارية العامة في ظل القوانين والأنظمة النافذة^(٣٧).

وغني عن البيان أن تشريعات الوظيفة العامة في سائر دول العالم المعاصر تتضمن أحكاماً تنظم الرابطة الوظيفية منذ ابتدائها حتى انقضائها بما في ذلك تنظيم سائر الأوضاع الوظيفية التي يعيشها الموظف الحكومي. وبالنظر إلى أهمية موضوع انقضاء الخدمة الوظيفية وما ينجم عن ذلك من آثار عملية سوف يتم التعمق في هذا الموضوع بشيء من التفصيل في ضوء التشريعات النافذة والاتجاه الحديث للقضاء الإداري وذلك من خلال بيان ماهية انقضاء الخدمة الوظيفية للموظف العام بصفة عامة والموظف الضريبي بصفة خاصة ثم نتبعه بأسباب هذا الانقضاء وآثاره وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية انقضاء الخدمة الوظيفية للموظف الضريبي.

المطلب الثاني: أسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام.

(٣٧) د. سليمان الطماوى، القضاء التأديبي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، القاهرة،

١٩٧٩م، ص ١٢٣.

المطلب الأول

ماهية انتهاء الخدمة الوظيفية للموظف الضريبي

مهما طال الزمن فإن أي علاقة سوف تنتهي. والعلاقة الوظيفية تنتهي هي أيضاً إذا تحقق أحد أسباب انتهائها. غير أن انتهاء العلاقة الوظيفية يختلف عن انتهاء أي علاقة حقوقية أخرى ولا سيما انتهاء العقود.

فإذا كان السائد في الروابط العقدية هو خضوعها لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين لجهة إبرامها وتعديلها وفسخها وانقضائها، فإن الرابطة الوظيفية محاطة بمجموعة من الأحكام المغايرة التي تنبثق من طبيعة الوظيفة ذاتها^(٣٨).

وعلى هذا الأساس بنى المشرع أحكامه بخصوص انتهاء الرابطة الوظيفية وعدّها قواعد أمرة غير قابلة للاتفاق على مخالفتها، بل تطبق كما أرادها المشرع تحت طائلة بطلان أي اتفاق يخالفها.

وإذا كان من المتصور تساهل المشرع في التعاطي مع بعض الأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة، كالأحكام المتعلقة بأوضاع العاملين مثلاً، فإنه من غير المتصور أن يفعل ذلك بخصوص الأحكام المتعلقة بانتهاء الرابطة الوظيفية، نظراً لخطورة هذا الموضوع وارتباطه ارتباطاً وثيقاً بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، هذا المبدأ الذي تتجه جل نظريات القانون الإداري باتجاهه وخدمته، ذلك أن تطبيق هذا المبدأ من الناحية العملية يقتضي تنظيم وتحديد شروط تطبيق وانتهاء الرابطة الوظيفية ابتداءً بإرادة المشرع وعدم ترك الأمر لإرادة الإدارة الحرة. من هنا لجأت جميع تشريعات الوظيفة العامة في دول العالم المعاصر إلى تنظيم هذا الموضوع برمته من حيث تحديد الحالات التي تنتهي فيها خدمة العامل وشروط تطبيق كل حالة على حدة والآثار الناجمة عنها.

وهذا ما يقتضي شرح الحالات الأكثر شيوعاً لانتهاء الخدمة بقوة القانون العام في أغلب تشريعات الوظيفة العامة المقارنة وشرح الآثار الناجمة عن كل منها والتركيز على حالة التشريع والاجتهاد القضائي في العراق^(٣٩).

(٣٨) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤م، ص ٤١.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

ومن المقرر فقهاً وقضاً أن صفة الموظف العام تبقى ملازمة للشخص إلى اللحظة التي يتحقق فيها سبب من أسباب انتهاء خدمته ومن ثم أي قرار يتخذه الموظف بعد ذلك يصدق عليه وصف القرار المنعدم لصدوره من المغتصب على النحو التالي:-

١- حالة العزل: كعقوبة تبعية لعقوبة جنائية أو كعقوبة تكميلية لعقوبة جنائية تزول صفة الموظف بإصدار الحكم.

٢- التقاعد: بالنسبة لإنهاء الخدمة لبلوغ السن القانونية لانتهاء الخدمة فإن صفة الموظف العام تنتهي بقوة القانون بتاريخ بلوغ هذه السن حتى لو صدر قرار الإحالة إلى التقاعد بعد ذلك. أما إذا صدر القرار من الجهة المختصة بصد الخدمة قبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة فتستمر صفة الموظف العام إلى نهاية المدة الجديدة وقد يكون القرار المتخذ بصد المدة معيباً، وبهذه الحالة تستمر فيه صفة الموظف العام على أساس من نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاعتيادية إذا توفرت شروطها.

٣- في حالة أن يصدر قرار إداري بفصل موظف ثم يصدر بعد ذلك حكم قضائي بإلغاء قرار الفصل فإن حكم القرارات التي يتخذها الموظف خلال المدة بين قرار الفصل وحكم الإلغاء يرجع إلى تاريخ إصدار قرار الفصل واعتباره كأن لم يكن.

٤- كما أن صفة الموظف العام لا تنقطع بالنسبة للتصرفات والقرارات الداخلة باختصاصه والتي يأمر بها بعد انتهاء ساعات الدوام الرسمي المقررة. كما أنها لا تنقطع في حالة تمتع الموظف بإجازة مقررة قانوناً^(٤٠).

(٣٩) د. نعيم عطية، قواعد إجراءات التأديب في الوظيفة العامة، الدار العربية للموسوعات، القاهرة

١٩٩٤، ص ٣٢١.

(٤٠) د. محمد باهى أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للجريمة الأساسية، دار الجامعة الجديدة،

٢٠١١م، ص ٦٣.

المطلب الثاني

أسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام

بالعودة إلى الأحكام النازمة للوظيفة العامة وتحديد الأحكام المتعلقة بانتهاء الخدمة الوظيفية من الممكن تصنيف أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية للموظف الضريبي في ثلاث مجموعات رئيسية:

الأولى: انتهاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون العام.

الثانية: انتهاء الخدمة الوظيفية بإرادة الإدارة الضريبية.

الثالثة: انتهاء الخدمة الوظيفية بإرادة الموظف الضريبي.

وتتميز حالة إنهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون بأنها تتم بإرادة المشرع ولا دور فيها لإرادة الموظف أو لإرادة الإدارة. وكل ما في الأمر هو أنه متى تحققت حالة من الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف بقوة القانون، يتوجب على الإدارة اتخاذاً الإجراءات التنفيذية اللازمة وعلى الموظف أن ينصاع لهذه الإجراءات وأن ينفذها من دون تعلل أو تردد، فما هي حالات انتهاء خدمة الموظف بقوة القانون؟ وبما إن بحثنا يقتصر على مجموعة الأسباب الأولى فقط، فسوف نتناول تلك الأسباب تباعاً وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: فقد الموظف الضريبي للجنسية.

الفرع الثاني: بلوغ الموظف الضريبي السن القانونية للتقاعد (المعاش)

الفرع الثالث: صدور حكم بعقوبة جنائية.

الفرع الرابع: وفاة الموظف الضريبي.

الفرع الأول

فقد الموظف الضريبي لجنسيته أو وفاته

تعرف الجنسية بأنها: "علاقة سياسية قانونية تربط الفرد بالدولة"، فهي علاقة سياسية لكونها تنسب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي إليها وبالتالي تنشأ علاقة بين الطرفين تتمثل في الحقوق والحريات الأساسية داخل الدولة وخارجها التي تقتضي من الدولة

د. عمار فوزي كاظم المياحي

توفيرها مقابل الخضوع والولاء من قبل الأفراد لها، وبالتالي تنشأ رابطة روحية اجتماعية تتجسد في قواعد خارجية تسمى الجنسية^(٤١).

وأكدت مواثيق دولية عديدة على ضرورة تمتع كل إنسان بجنسية وعدم جواز حرمان أي شخص من جنسيته بصورة غير قانونية أو تعسفية، فقد أكدت المادة (١٥) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: "لكل فرد الحق بجنسية ولا يمكن أن يحرم أحد تحكماً من جنسيته ولا من حق تغييرها دون مساغ قانوني"^(٤٢).

والفقدان معناه زوال الجنسية عن الحياة القانونية للشخص بعد تمتعه بها لفترة من الزمن لأسباب إرادية أو لا إرادية ومن ثم فإن إرادة الشخص تلعب دوراً في تحديد طبيعة الفقدان وبذلك يكون الفقدان إما إرادي أو لا إرادي^(٤٣).

١ - الفقدان الإرادي (الفقد بالتغيير).

هو زوال الجنسية عن الشخص بفعل إرادته فالإرادة تتجه في ظل هذا الفقدان إلى اكتساب جنسية دولة ما، ويقع أثر ذلك الفقدان منعا من ازدواج الجنسية أي أن اكتساب الجنسية الجديدة يكون سببا في فقدان الجنسية القديمة .

ولقد اختلفت التشريعات حول آلية حصول الفقدان. فبعض التشريعات تقضي بأنه متى دخل الشخص في جنسية أجنبية فقد جنسيته السابقة بقوة القانون دون الحاجة إلى موافقة الدولة المفقودة جنسيته، فالفقد يتحقق هنا بوصفه أثراً مباشراً للدخول في الجنسية الجديدة، كل ما هنالك أن هذه التشريعات تنص على أن يكون اكتساب الجنسية قد تم بناء على طلب الشخص أو بناء على رغبته أو باختياره أو بإرادته^(٤٤).

(٤١) د. عبد المنعم زمزم، أحكام الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، ط ١، دار

النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٩٠ وما بعدها.

(٤٢) المادة (١٥) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(٤٣) د.سميح عواد الحسن، الجنسية والتجنس وأحكامهما في الفقه الإسلامي (مشروع ١٠٠ رسالة جامعية

سورية) ط١، دار النوادر، ٢٠٠٩م، ص ٢٢.

(٤٤) د. ناصر عثمان محمد عثمان، آثار انعدام الجنسية على تطبيق قواعد القانون الدولي الخاص، ط

١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ م ص ٥٥ وما بعدها.

٢ - **الفقد اللا إرادي:-**

يأتي فقدان اللا إرادي بطريقتين هما السحب والإسقاط.

أ- **السحب:** وهو إجراء إداري في الغالب حيث تتخذه السلطة التنفيذية المختصة في الدولة بشئون الجنسية، ويقضي بتجريد شخص أو مجموعة أشخاص من جنسيتهم الوطنية لقيامهم بعمل يعبر عن ضعف الولاء، وهو إجراء يوجه للوطنيين الأصليين والطارئين على رأي البعض، في حين يذهب البعض إلى قصر هذا الإجراء على الوطنيين الطارئین. وتأتي النصوص التشريعية الخاصة بالسحب على حالات محددة على سبيل الحصر لا المثال، نظرا للخطورة التي ينطوي عليها السحب حيث يفضي إلى إخراج الشخص من جنسية الدولة جبرا^(٤٥).

ب- **الإسقاط:** هو إجراء إداري يتخذ من قبل السلطة التنفيذية المختصة في الدولة بشئون الجنسية وفي مواجهة أشخاص تقدر الدولة أنهم ليسوا اجديرين بحمل جنسيتها، وفي الغالب أن هذا الإجراء تحكيمي تمليه اعتبارات سياسية ويوجه في الغالب اتجاه المواطنين الأصليين الطارئین وتستعمله السلطة المختصة بشئون الجنسية حسب الموقف السياسي للدولة تجاه بعض الأشخاص، بدون أن تكون هناك نصوص تشريعية واضحة. فالإسقاط إجراء لا يستند إلى نصوص تشريعية محددة مسبقا على سبيل الحصر كما في السحب، إنما يستند إلى قرارات إدارية تملئها اعتبارات سياسية آنية وتتغير حالات الإسقاط حسب الموقف السياسي للأشخاص^(٤٦).

وحالات فقدان الجنسية تختلف من دولة لأخرى على النحو التالي:-

(٤٥) د. ياسين السيد طاهر الياسري، الوافي في شرح قانون الجنسية العراقي، ط ٢، شركة الوفاق للطباعة الفنية، بغداد ٢٠١٠م، ص ٥٩١ وما بعدها.

(٤٦) د. عبد المنعم زمزم، أحكام الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، مصدر سابق، ص ٢٨٠.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

أولاً: فقد الموظف الضريبي لجنسيته في القانون الفرنسي:-

التجريد من الجنسية الفرنسية يتم عبر مرسوم يحظى بموافقة مجلس الدولة واستناداً إلى أحكام البند ٢٥ من القانون المدني والتي تحدد حالات نزع الجنسية الفرنسية وهي تمس:

١- الصادر بحقه أحكام قضائية في قضايا الإرهاب أو تلك التي تضر بالمصالح الأساسية للأمة.

٢- التعامل مع دولة أجنبية بشكل يعرض مصالح الأمة للخطر، ولكن القانون يمنع تجريد الجنسية من الأشخاص الذين لا يتمتعون بجنسية أخرى، كما أن الأسباب المبررة لهذا التجريد، يجب الإفصاح عنها وكشفها قبل منح الجنسية أو بعد ١٠ سنوات كحد أقصى من حصول الشخص عليها. والجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي لا يُسقط الجنسية إلا عن أصحاب الجنسيات المزدوجة ممن اكتسبوا الجنسية الفرنسية خلال مدة ١٠ سنوات أو أقل، ويمنع إسقاطها عن المولودين فوق التراب الفرنسي أو أصحاب الجنسية الواحدة؛ لأن ذلك يعارض الاتفاقات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي وقعتها الدولة الفرنسية.

ثانياً: فقد الموظف الضريبي لجنسيته المصرية:-

ذكرت المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية "القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" الأسباب التي تنتهي بسببها خدمة الموظف الحكومي، وتتمثل في:-
رابعاً: أن يفقد الموظف الجنسية، أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل للدول العربية الأخرى.
ثامناً: أن يلتحق الموظف بالخدمة في أي جهة أجنبية بدون الحصول على ترخيص من الحكومة المصرية^(٤٧).

وقد أوضحت المادة (١٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م هذا السبب لإنهاء خدمة الموظف بقولها: " إذا فقد الموظف جنسيته المصرية أو انتفى بشأنه شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى، يتعين على

^(٤٧) المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية "القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦"

إدارة الموارد البشرية عرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل، ويعتبر ما تقاضاه الموظف من تاريخ فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل وحتى تاريخ إخلاء طرفه بمثابة أجر مقابل عمل^(٤٨).

وحفاظا علي الدولة المصرية وأمنها القومي نجد أن قانون الجنسية المصري رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥م وتعديلاته قد تضمن علي بعض الحالات التي يجوز فيها سحب أو إسقاط الجنسية المصرية عن كل من اكتسبها أو يتمتع بها.

وقد تناولتها المادة (١٦) منه بالنص علي أنه:- يجوز بقرار مسبب من مجلس الوزراء إسقاط الجنسية المصرية عن كل من يتمتع بها في أية حالة من الأحوال الآتية:

- ١- إذا دخل في جنسية أجنبية علي خلاف حكم المادة (١٠).
- ٢- إذا قبل دخول الخدمة العسكرية لإحدى الدول الأجنبية دون رخيص سابق يصدر من وزير الحربية.
- ٣- إذا كانت إقامته العادية في الخارج وصدر حكم بإدانته في جناية من الجنايات المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج،
- ٤- إذا قبل في الخارج وظيفة لدي حكومة أجنبية أو إحدى الهيئات لأجنبية أو الدولية وبقي فيها بالرغم من صدور أمر مسبب إليه من مجلس الوزراء بتركها،
- ٥- إذا كان بقاءه في هذه الوظيفة من شأنه أن يهدد المصالح العليا للبلاد، وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ إخطاره بالأمر المشار إليه في محل وظيفته في الخارج،
- ٦- إذا كانت إقامته العادية في الخارج وانضم إلي هيئة أجنبية من أغراضها العمل علي تقويض النظام الاجتماعي أو الاقتصادي للدولة بالقوة أو بأية وسيلة من الوسائل غير المشروعة.
- ٧- إذا عمل لمصلحة دولة أو حكومة أجنبية وهي في حالة حرب مع مصر أو كانت العلاقات الدبلوماسية قد قطعت معها، وكان من شأن ذلك الإضرار

^(٤٨) المادة (١٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م

د. عمار فوزي كاظم المياحي

بمركز مصر الحربي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي أو المساس بأية مصلحة قومية أخرى.

٨- إذا اتصفت في أي وقت من الأوقات بالصهيونية.

٩- صدور حكم قضائي يثبت انضمامه إلى أي جماعة، أو جمعية، أو جهة، أو منظمة، أو عصابة، أو أي كيان، أياً كانت طبيعته أو شكله القانوني أو الفعلي، سواء كان مقرها داخل البلاد أو خارجها، وتهدف إلى المساس بالنظام العام للدولة، أو تقويض النظام الاجتماعي أو الاقتصادي أو السياسي لها بالقوة، أو بأية وسيلة من الوسائل غير المشروعة^(٤٩).

ثالثاً: فقد الجنسية بسبب لانتهاء خدمة الموظف العام في القانون العراقي

- ١- حالات فقد الجنسية بسبب قيام الشخص بعمل قانوني اختياري...
- إذا أعلن العراقي الذي اكتسب الجنسية عن تخليه تحريرياً عن الجنسية العراقية.
- إذا أعلنت الزوجة العراقية المتزوجة من غير العراقي تحريرياً تخليها عن جنسيتها العراقية لاكتسابها جنسية زوجها الأجنبي.
- أن تكون الزوجة قد حصلت على الجنسية العراقية سواء كانت أصلية أم مكتسبة.
- أن تتزوج هذه المرأة العراقية من أجنبي أو من عراقي اكتسب الجنسية الأجنبية بعد تاريخ عقد الزواج وفقد جنسيته.
- أن يكون عقد الزواج صحيحاً طبقاً لقانون الأحوال الشخصية لاسيما من حيث الشروط والأركان.
- حصول الزوجة على جنسية الزوج الأجنبي.
- أن تعلن الزوجة تحريرياً التخلي عن جنسيتها العراقية.
- ٢- عودة العراقي المتجنس الذي يكتسب جنسية أجنبية أو جنسيته الأصلية، إذا أعلن تحريرياً التنازل عن الجنسية العراقية، حسب المادة (١٠) وشروطها هي:

^(٤٩) المادة (١٦) من قانون الجنسية المصري رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥م وتعديلاته

أ- يحتفظ العراقي الذي اكتسب جنسية أخرى بجنسيته العراقية ما لم يعلن تحريراً التنازل عنها. أي أن يكتسب العراقي جنسية أجنبية بالفعل، فلا يجوز فقدان قبل الاكتساب لأن ذلك يؤدي إلى حالة انعدام الجنسية (اللاجنسية).

ب- أن يكون اكتساب الجنسية الأجنبية من دولة أجنبية بالاختيار.

ت- أن يتخلى تحريراً عن الجنسية العراقية فيكون بناء على طلب... بينما نص القانون العراقي السابق على أن كل عراقي اكتسب جنسية أجنبية في دولة أجنبية يفقد جنسيته.

ث- إصدار قرار بفقدان الجنسية العراقية من وزير الداخلية، وتعتبر مسألة عودة العراقي المتجنس إلى جنسيته الأصلية مسألة طبيعية، ولا تحتاج إلى نص لأنها تطبق القواعد العامة، وكذلك بالنسبة للمرأة المتزوجة من عراقي وترغب بالرجوع إلى جنسيتها الأصلية.

٣- فقدان الجنسية العراقية من قبل الدولة بخلاف رغبة الشخص على سبيل العقوبة بالإسقاط أو السحب.

أ- معنى السحب والإسقاط... يقصد بهما تجريد الدولة لأحد مواطنيها من جنسيته على سبيل العقوبة لقيامه بعمل معين يجعله غير جدير بالاحتفاظ بها. ولما كان سحب الجنسية يؤدي إلى حالة انعدام الجنسية (اللاجنسية)... حيث إن المادة (١٥) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصت... (لا يجوز التحكم في تجريد شخص من جنسيته).

ب- لم يميز المشرع العراقي بين مصطلح الإسقاط والسحب بالرغم من أن جانبا من الفقه يرى أن هناك خلافا بينهما... فسحب الجنسية يتم على حالات وردت على سبيل الحصر في القانون. بينما إسقاط الجنسية يشمل نزع الجنسية عن الوطني في الحالات المنصوص عليها وحالات أخرى لم ينص عليها، وإنما يصدر فيها قانون أو قرار تشريعي خاص بها.

ت- حالات فقد الجنسية بسبب العقوبة...

د. عمار فوزي كاظم المياحي

ث- أولاً: سحب الجنسية من غير العراقي المتجنس الذي يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها... حسب المادة (١٥) من قانون الجنسية النافذ.

ج- والحكمة من هذا النص واضحة... لأن المشرع عندما أعطى الجنسية العراقية لهذا الأجنبي على أمل أن يصبح عضواً نافعا في المجتمع. فإذا ثبت العكس فإن المصلحة تكون في سحب الجنسية منه من باب أولى... وشروط تطبيق المادة (١٥) هي:-

١- أن يقوم بعمل يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها أو يحاول القيام بذلك وتحديد هذا العمل متروك لوزير الداخلية^(٥٠).

٢- أن يكون الشخص الذي تسحب منه الجنسية متمتعاً بالجنسية المكتسبة وليس الأصلية سواء كان عربياً أو أجنبياً... والنص لا يشمل الوطني الأصلي الذي قام بعمل يعد خطراً على أمن الدولة، لأن هذا الوطني يعاقب وفقاً لقوانين الدولة المرعية وقت ارتكاب الجريمة.

٣- أن يقرر وزير الداخلية سحب الجنسية منه.

الفرع الثاني

بلوغ الموظف الضريبي السن القانونية للتقاعد (المعاش)

تنص قوانين الوظيفة العامة في جميع دول العالم على تحديد سن معينة لترك الخدمة لدى الإدارة. وبعتماد هذه الحالة من حالات انتهاء الخدمة يكون المشرع قد راعى أن الموظف ببلوغه سناً معينة فإنه يفقد القدرة على أداء المهام المسندة إليه، ومن ثم لا يعود صالحاً للاستمرار في أداء الوظيفة العامة. وهكذا تكون السن شرط استمرار في الخدمة تماماً كما هو شرط ابتداء الخدمة. وتجدر الإشارة إلى أن هناك اختلافاً بين تشريعات الدول فيما يخص تحديد السن المقررة لترك الخدمة، إذ يرتبط موضوع سن المعاش بعدة اعتبارات وظروف تتعلق في مجملها بحاجات الإدارة وإمكاناتها المادية^(٥١).

^(٥٠) المادة (١٥) من قانون الجنسية العراقي.

^(٥١) د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م،

بيد أنه ينجم عن جعل سن ترك الخدمة متأخراً مجموعة من المساوئ من ضمنها: تقليل فرص وصول العناصر الشابة إلى المناصب القيادية وبالمقابل فإن هذا يوفر نفقات كبيرة تتحملها الدولة. ويختلف تحديد السن المقررة لترك الوظيفة العامة حسب طبيعة الوظيفة ونوعها، إذ يمكن تخفيض هذه السن في الوظائف التي تتطلب جهداً جسدياً كبيراً، أما الوظائف التي لا تتطلب هذا الجهد فيمكن فيها رفع سن ترك الخدمة. أولاً: موقف المشرع الفرنسي من انتهاء خدمة الموظف الضريبي ببلوغه سن التقاعد. إن سن الإحالة على التقاعد وفق قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٤ تختلف باختلاف المجموعة الوظيفية التي يعمل بها الموظف، فهناك المجموعة (A) وفيها يكون سن الإحالة إلى التقاعد هو (٦٠) سنة في حين أن المجموعة (B) فإن سن الإحالة على التقاعد فيها هو (٥٥) سنة^(٥٢). أما بالنسبة للمرأة العاملة فإن التشريع الفرنسي قد أعطى لها الحق أن تطلب إحالتها إلى التقاعد قبل إكمالها السن المطلوبة متى كان ذلك من أجل رعاية طفلها^(٥٣). ثانياً: موقف المشرع المصري من انتهاء خدمة الموظف الضريبي ببلوغه سن التقاعد (المعاش).

رددت المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية "القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" الحالات والأسباب التي تنتهي بسببها خدمة الموظف الحكومي، تتمثل في:- أولاً: أن يبلغ الموظف سن الستين وفقاً لقانون التأمين الاجتماعي ويمكن لرئيس الجمهورية أن يمد الخدمة لشاغلي الوظائف القيادية لمدة لا تتعدى ٣ سنوات. ثالثاً: أن يتم إحالة الموظف للمعاش عند بلوغ السن القانونية أو الفصل من الخدمة لأي سبب آخر^(٥٤).

ويعرف السن القانوني بأنه "السن المقرر قانوناً متى بلغها الموظف تتحتّم إحالته إلى التقاعد بغض النظر عن صحته ومقدرته في العمل"، يحال الموظف إلى التقاعد عند

⁽⁵²⁾Piquemal (m): op. cit. p.288 .

⁽⁵³⁾piquemal (m): op. cit. p. 288 .

^(٥٤) المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

د. عمار فوزي كاظم المياحي

إكمال المتقاعد سن من العمر وهو السن القانوني للتقاعد بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) حيث تكون الإحالة جبرية إلا ما استثنى القانون من ذلك.

وقد نصت المادة (١٦٨) من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م لقانون الخدمة المدنية على أنه: "تعد إدارة الموارد البشرية في أول كل سنة بيانا بأسماء الموظفين الذين سيبلغون السن المقررة لترك الخدمة خلال السنة، تمهيدا لاتخاذ إجراءات إصدار قرارات إنهاء الخدمة من السلطة المختصة أو من تفوضه اعتبارا من اليوم التالي لبلوغ هذه السن.

وتعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بتاريخ بلوغه السن المقررة لترك الخدمة قبل بلوغها بشهرين على الأقل، وتسلم كل من الموظف ورئيسه المباشر والإدارات المعنية صورة من قرار إنهاء الخدمة مع حفظ صورة أخرى بملف الخدمة بعد التأشير عليها بما يفيد تسلم الموظف صورة القرار أو امتناعه عن تسلمها^(٥٥).

وقد اختلف المشرع المصري عن المشرع العراقي في مقدار السن القانونية، فقد حدد سن القانوني للتقاعد ب(٦٠) على أن يكون للموظف الحق بطلب الإحالة إلى التقاعد متى ما كانت لديه سنوات خدمة لتشجيع الموظفين على التقاعد المبكر.

ثالثاً: موقف المشرع العراقي من انتهاء خدمة الموظف الضريبي ببلوغه سن التقاعد.
- نص المادة قانون الخدمة المدنية العراقي رقم لسنة على أن: " تنتهي الرابطة الوظيفية للموظف نهاية طبيعية في حالتي:

الأولى: بلوغ السن القانونية (سن التقاعد) ببلوغ الثلاثة والسنتين عاماً.

الثانية:.....

فبقاء الموظف لفترة طويلة يؤدي إلى الضعف والوهن في جسمه وفكره مما ينعكس سلباً على الواقع الوظيفي لذلك تقوم الدائرة بتغيير الموظف لكي تحافظ على سير العمل الإداري، فتحديد السن القانوني للتقاعد يجنب الموظف عنصر المفاجأة إذا لم يتم تحديده

^(٥٥) المادة (١٦٨) من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة

٢٠١٦م.

ويجعل الموظف في بصيرة من أمره، ونتيجة للتطور الحاصل قد يكون العمال القدياء قليلي الخبرة؛ لذا يجب على الدولة استبدالهم بغيرهم ذوي كفاءة عالية، بالإضافة إلى القضاء على البطالة في المجتمع^(٥٦).

الفرع الثالث

صدر حكم بعقوبة جنائية ضد الموظف الضريبي

يخضع الموظف العام لمجموعة من المسؤوليات في حالة ارتكابه أفعالاً مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة. وتختلف المسؤولية التي يخضع لها الموظف باختلاف الفعل الذي ارتكبه، فهو يخضع عادة للمسؤولية السلوكية في حال ارتكابه جرمًا مسلكيًا يتجلى في مخالفة الواجبات الوظيفية (الواجبات الإيجابية أو السلبية "المحظورات")، ويخضع للمسؤولية الجزائية في حال توافرت في فعله أركان الجرم الجزائي وفق ما جاء في أحكام قانون العقوبات، ويخضع للمسؤولية المدنية في حال تسبب بخطئه بضرر للغير^(٥٧).

وكما هو معروف فإن تشريعات الوظيفة العامة تشترط شرطاً أساسياً من شروط التعيين في الوظيفة العامة ألا وهو سلامة الصحيفة العدلية، أي كون المرشح غير محكوم عليه بجنائية أو بجنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة، وإذا كان هذا الشرط مطلوباً توافره لدى المرشحين، فمن باب أولى أن يطبق على الموظف القائم بالخدمة. وقد تمّ تقنين حالة انتهاء الخدمة بسبب الحكم على الموظف بحكم جنائي مبرم في جميع تشريعات الوظيفة العامة، ويشترط في الحكم المنهي للخدمة ما يلي:

أ- أن يكون حكماً نهائياً.

ب- أن تكون العقوبة المحكوم بها مقيدة للحرية.

ت- أن تكون الجريمة التي نسبت للموظف أما جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى وإن كانت من غير مواد الجنائيات.

٢. إذا كان الحكم صادراً مع وقف تنفيذ العقوبة فإنه يجوز للوزير استبقاء الموظف وعدم ترتيب الأثر المنهي للخدمة في هذه الحالة.

(٥٦) د. نعيم عطية، قواعد إجراءات التأديب في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٣٢٣.

(٥٧) المادة (السابعة والعشرون/ب) من قانون الانضباط العراقي رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

كما عدت المادة (٢٤) عقوبات العقوبات التبعية بأنها:

١- الحرمان من بعض الحقوق والمزايا المنصوص عليها في المادة (٢٥) عقوبات.

٢- العزل من الوظائف الأميرية.

٣- وضع المحكوم عليه تحت مراقبة الشرطة.

٤- المصادرة.

والجدير بالذكر أن قواعد وأصول الطعن في الأحكام الجنائية تحددها قوانين الإجراءات الجنائية فتبين أحوال الطعن ومدده ومن يحق لهم ذلك، ويعد الطعن تمييزاً في الأحكام الجنائية من أهم ضمانات المحكوم عليه في مواجهة الحكم الجنائي والآثار التي تترتب عليه ومنها الأثر المنهي للعلاقة الوظيفية^(٥٨).

أما عن أثر الطعن تمييزاً في تنفيذ الحكم الجنائي فنجد أن أغلب قوانين الإجراءات العربية ينص صراحة على أن الأصل عند تنفيذ الأحكام الجزائية وجوب أن تكون نهائية رغم النص في حالات أخرى على وجوب تنفيذ البعض منها بمجرد صدورها من محاكم أول درجة وبيان ذلك تفصيلاً في التشريعات المقارنة على النحو التالي:-

أولاً: موقف المشرع الفرنسي من انتهاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم جنائي بات بالإدانة.

يمنع القانون الفرنسي تنفيذ الأحكام الجزائية (والمدنية) ما لم يكتسب الحكم الدرجة الباتة أي يحوز حجية الشيء المحكوم به، فلا يعود قابلاً لأي طريق من طرق الطعن^(٥٩).

وقد جانب من الفقه الفرنسي في هذا الشأن ما يلي (لكي يكون لطرق الطعن الفاعلية التامة، نص الشارع على أن تكون لها أثر معلق (واقف) ... وبصورة عامة يقف

^(٥٨) د. ضاري خليل محمود، مجموعة قوانين الإجراءات الجنائية العربية، ج ١، مطبعة العمال المركزية، بغداد ١٩٨٤ ص ٧٩.

^(٥٩) د. عبد الوهاب حومد، الوسيط في الإجراءات الجزائية الكويتية، جامعة الكويت، ١٩٨٢ ص ٢٥٦، ٢٥٥.

تنفيذ الأحكام خلال ميعاد الطعن وخلال المدة التي تنتظر المحكمة هذا الطعن إلى أن ثبت فيه نهائياً^(٦٠).

وقد أيد جانب من الفقه هذا الاتجاه بوصفه أمراً يستلزمه المنطق اطمئناناً على صواب القرار الجزائي من جهة وعدم تعريض حقوق الأفراد وحرياتهم للتهديد بالسلب أو التقييد قبل هذه المرحلة من جهة أخرى^(٦١).

وفي مجال التأديب لا يوجد في القانون الفرنسي نص يحدد الحالات التي تنقرر فيها حجية الحكم الجنائي الصادر بالإدانة أمام جهة التأديب كما هو الشأن في قانون الإجراءات الجنائية، غير أنه من المقرر فقها وقضاء أنه في حالة صدور حكم جنائي سابق بالإدانة تكون لهذا الحكم حجية الشيء المقضي به، وهو بهذا الوصف يلزم السلطة الإدارية من حيث (تقريره للوجود المادي للوقائع المؤثرة)، فلا تستطيع تبعا لذلك أن تنقض هذه الحجية بإنكار الوجود المادي لتلك الوقائع، وإنما تملك أن تتمسك بهذا التقدير الثابت في الحكم لفرض عقوبة انضباطية مستندة في ذلك إلى أن الحكم الجنائي قد أكد وجود الوقائع المؤثرة حتى قبل صيرورته نهائياً أي حتى لو كان مطعوناً فيه بالاستئناف أو بالنقض^(٦٢). غير أن جهة التأديب لا تستطيع - على النقيض من ذلك - أن تستند على حكم ألغي في الاستئناف أو يكون قد نقض^(٦٣).

وهكذا نجد أن الطعن بالاستئناف أو بالنقض لا يمنع جهة التأديب من إعمال سلطتها في إنهاء العلاقة الوظيفية انضباطياً بالاستناد على الوقائع نفسها التي أكد الحكم الجنائي (غير النهائي) وجودها إلا أن إلغاء هذا الحكم بالاستئناف أو النقض يمنع سلطة التأديب من ذلك. وعليه فإن إلغاء هذا الحكم يكون مانعاً من باب أولى من فرض أي عقوبة تبعية أو تكميلية على المحكوم عليه لأنه يصبح عدماً والعدم لا يترتب أي أثر. أما خلال الفترة بين صدور الحكم الجنائي بالإدانة ابتداء وبين إلغائه

^(٦٠) المصدر نفسه ص ٢٥٦.

^(٦١) د. ضاري خليل محمود، مجموعة قوانين الإجراءات الجنائية العربية، مصدر سابق، ص ٧٩.

^(٦٢) حكما مجلس الدولة الفرنسي الصادران في ١٤/٥/١٩٤٨ و ٨/٨/١٩٥٩. أشار اليهما د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، دار الجيل للطباعة ١٩٦٣ ص ٢٥٦.

^(٦٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٣/٣/١٩٥٤ ص ٢٥٦.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

بالاستئناف أو النقض فإن الإدارة لا يمكنها إنهاء العلاقة الوظيفية حتى لو كان من مقتضى الحكم ذلك بوصفه عقوبة أصلية أو تبعية أو تكميلية لأن قانون الإجراءات يمنع تنفيذه قبل صيرورته نهائياً كما بينا.

ثانياً: موقف المشرع المصري من انتهاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم جنائي بات بإدانته.

نصت المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ م على أنه: " تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:-

عاشراً: الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار" (٦٤).

وعلى ذلك نصت المادة (١٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ م بأنه: " إذا حُكِمَ على الموظف حكم نهائي بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار، يتعين على إدارة الموارد البشرية أن تعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته" (٦٥).

ولم يحدد المشرع الجرائم التي تعد مخلة بالشرف أو الأمانة سواء في التشريع الجنائي أو في التشريع الإداري وهو موقف محمود نظراً لضرورة ترك هذا التحديد للاجتهاد الفقهي والقضائي من ناحية، أو لأن هذا التحديد يجب أن يراعى فيه مختلف الظروف والتطورات الاجتماعية والاقتصادية من ناحية أخرى ومن ثم يجب البحث في كل حالة على حدة وتقرير ما إذا كانت الجريمة التي وقع على الموظف عقوبة لارتكابها تعتبر مخلة بالشرف أو الأمانة أم لا. وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة بأنها (هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولى المناصب العامة التي يقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق.

(٦٤) المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ م.

(٦٥) المادة (١٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ م.

وقد تباينت أحكام القضاء الإداري في مصر بشأن الموقف من أثر الطعن في إنهاء العلاقة الوظيفية. ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري نجد أن المحكمة اشترطت أن يكون الحكم نهائياً حتى يمكن ترتيب أثره المتمثل في فصل الموظف بقوة القانون حيث جاء في هذا الحكم (أن الحكم في جنابة الذي يترتب عليه الفصل بقوة القانون هو الحكم النهائي الذي يكون قد فات فيه ميعاد الطعن بالنقض، ولذلك قضى بأن القرار الصادر بفصل الموظف المحكوم عليه في جنابة قبل انقضاء ميعاد الطعن بالنقض - على فرض صدوره ممن يملكه - هو قرار مبتسر فضلاً عن أنه مخالف للقانون إذ كان يجب قبل النظر في فصل الموظف المذكور من وظيفته - للحكم عليه في جريمة - انقضاء ميعاد الطعن بالنقض في الحكم الجنائي^(٦٦)).

وقد قضت بهذا المعنى المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٣٦ في ١٩٥٩/٦/٢٧ حيث قالت (أن صدور قرار بفصل موظف للحكم عليه قضائياً هو في حقيقته إجراء منفذ لمقتضى هذا الحكم مما لا معدى فيه من إنزال هذا الأثر القانوني دون أن يكون للإدارة أي سلطة في هذا الشأن وينبغي على ذلك أنه إذا نقض الحكم الذي صدر قرار الفصل تنفيذا لمقتضاه وقضى ببراءة الموظف كان قرار الفصل معدوماً، وكأن لم يكن، ولا تلحقه أية حصانة، ولا يزيل انعدامه فوات الطعن فيه لأنه عدم والعدم لا يقوم، وساقط والساقط لا يعود)^(٦٧).

ثالثاً: موقف المشرع العراقي من انتهاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم جزائي عليه. ويعد الحكم الجزائي عنواناً للحقيقة فيما قضى به، من حيث إسناد الواقعة المادية، ونسبتها لفاعلها، وإيراد وصفها القانوني، ويتحدد نطاق حجية الحكم الجزائي القاضي بالإدانة أمام سلطات التأديب بوقوع الفعل المكون للأساس المشترك بين الدعويين الجزائية و الانضباطية ونسبة الفعل لفاعله، وذكر وصفه القانوني^(٦٨).

(٦٦) حكم لمحكمة القضاء الإداري في القضية رقم (١٣١٨) في ١٩٥٤/١/٥.

(٦٧) المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٣٦ في ١٩٥٩/٦/٢٧.

(٦٨) المادة (٢٨٥/ب) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل. علماً أن هذا المبدأ منصوص عليه في مختلف الدساتير العراقية، راجع المادة (١١/٢٦) من القانون الأساسي

د. عمار فوزي كاظم المياحي

هذا وتعرف الإدانة بأنها (قيام وثبات الواقعة التي نسبت للشخص المتهم بها , ووصفها بأنها جريمة يعاقب عليها القانون) , فالحكم الجزائي القاضي بالإدانة يدل دلالة قطعية على أن الفعل الذي يكون الأساس المشترك قد وقع فعلاً , وأنه قد وقع من المتهم ذاته , ومن ثم لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تقوم السلطة التأديبية بإثبات عكس ذلك.

هذا ولما كان من بين الشروط التي ألزم قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المرشح لشغل الوظيفة العامة حسن السمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف , فإن مجرد الحكم على الموظف عن أحد هذه الجرائم سينتهي رابطته الوظيفية , لأن هذا الشرط هو شرط صلاحية ينبغي توافره طيلة فترة بقاء الموظف في الوظيفة العامة

ونجد أن المشرع العراقي قد علق تنفيذ إنهاء العلاقة الوظيفية بحق الموظف على صدور قرار من سلطة التأديب^(٦٩) أو الوزير^(٧٠) الأمر الذي يعني أن العلاقة الوظيفية لا تنقطع بمجرد صدور الحكم الجنائي إلا بصدر قرار من سلطة التأديب أو الوزير^(٧١). وقد قررت محكمة التمييز (الهيئة العامة الثانية) أن خدمة الموظف المحكوم عليه بالإعدام مستمرة لحين تنفيذ العقوبة بحقه رغم أن قانون العقوبات نص في المادة ٩٨ منه على أن حكم الإعدام يستتبعه بحكم القانون من يوم صدوره إلى وقت تنفيذ الحكم حرمان المحكوم عليه من تولي الحقوق والمزايا المنصوص عليها في المادتين (٩٦،٩٧) ومنها الحرمان من تولي الوظائف العامة. وقد استندت المحكمة في حكمها إلى أن قرار العزل قد صدر بحق الموظف بعد تنفيذ حكم الإعدام وأن ذلك يعني أنه

الصادر عام ١٩٢٥ والمادة (٥٧) من دستور ١٩٧٠ المؤقت) إلا أن مشروع دستور ١٩٩٠ شذ عن ذلك حيث لم يجعل عرض هذه الأحكام على رئيس الدولة إلزامياً (المادة الثامنة والتسعون من المشروع).

^(٦٩) المادة (السادسة والعشرون/ب) من قانون الانضباط رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

^(٧٠) المادة (السابعة والعشرون) من قانون الانضباط رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

^(٧١) إن ذلك لا يعني أن إنهاء العلاقة الوظيفية يسري ابتداء من تاريخ قرار سلطة التأديب أو الوزير وإنما يسري بأثر رجعي من تاريخ صدور الحكم الجنائي.

كان في الخدمة بتاريخ وفاته^(٧٢)، أما قانون الانضباط رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد سار على النهج نفسه حيث نصت المادة (٨/سابعاً) على أن (الفصل ويكون بتتحيية الموظف ... على النحو الآتي:

ب. مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه...).

وإذا كان القانون قد نص على ترتيب هذا الأثر من تاريخ صدور الحكم الجنائي صراحة بالنسبة لعقوبة الفصل إلا أنه لم يفعل ذلك بالنسبة لعقوبة العزل ولكن يفهم من سياق النص أن المشرع أراد بذلك أن ينفذ العزل أيضاً ابتداء من تاريخ صدور الحكم الجنائي حيث نصت المادة (٨/ثامناً) على أن (العزل ويكون بتتحيية الموظف... في إحدى الحالات الآتية... ب. إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية) وبذلك لم يشترط المشرع أن يكون هذا الحكم قد اكتسب الدرجة النهائية كما أنه لم يعلق تنفيذ الأثر المنهي للعلاقة الوظيفية بالعزل أو الفصل على صدور قرار من الإدارة كما كان قد فعل في القانون السابق.

خلاصة ما تقدم أنه لما كانت الأحكام كقاعدة عامة تنفذ من تاريخ صدورها وأن إنهاء العلاقة الوظيفية كأثر يترتب على الحكم الجنائي بإدانة الموظف عن جريمة جنائية يسري بحقه ابتداء من تاريخ صدور هذا الحكم فإن الطعن في الحكم الجنائي لا يوقف تنفيذ هذا الأثر في القانون العراقي ويبقى الإنهاء سارياً بحق الموظف لحين البت في الطعن^(٧٣) فإن صودق حكم الإدانة على وفق المادة (١/٢٥٩) أصول استمر في ترتيب آثاره من تاريخ صدوره بما في ذلك الأثر المنهي للعلاقة الوظيفية أما إذا ألغي الحكم على وفق ما ورد في المادة (٦/٢٥٩) وجب على الإدارة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم ابتداء ومنح الموظف جميع حقوقه بما في ذلك حقه في العودة إلى الوظيفة..

(٧٢) قرار الهيئة في الاضبارة رقم ٧٧/١٤٥ في ٧٧/٧/٣٠. منشور في مجلة القضاء/ العددان الثالث والرابع/ السنة الثانية والثلاثون/ تموز-كانون الأول ١٩٧٧ ص ٣٣٤-٣٣٦.
(٧٣) المادة (٢٥٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

الفرع الرابع

وفاة الموظف الضريبي

إن انتهاء خدمة الموظف بسبب الوفاة أمر تقتضيه طبائع الأشياء، إذ لا يتصور منطقاً وعقلاً استمرار خدمة الموظف رغم وفاته، ولذلك فإن انتهاء الخدمة يتم بقوة القانون ودون حاجة لقرار، فإن صدر مثل هذا القرار فهو من قبيل العمل المادي أو الإجراء التنفيذي نزولاً على حكم القانون.

أولاً: موقف المشرع الفرنسي من انتهاء خدمة الموظف العام (الضريبي) بوفاته.

نص قانون التوظيف الفرنسي على انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف العام وجهة الإدارة بوفاته، ويترتب هذا الأثر بمجرد حدوث الوفاة.. ويتم إثبات الوفاة من خلال تقديم شهادة الوفاة التي تُسأل عنها دوائر الأحوال المدنية. ويتوجب على الورثة تقديم شهادة الوفاة ليتسنى للإدارة طي اسم الموظف من سجلات العاملين لديها. وتجدر الإشارة إلى أن الحديث عن الوفاة كحالة من حالات انتهاء الخدمة بقوة القانون إنما ينسحب على نوعي الوفاة سواء كانت وفاة حقيقية أم وفاة حكمية بسبب الغياب أو الفقد.

ثانياً: موقف المشرع المصري من انتهاء خدمة الموظف العام (الضريبي) بوفاته.

رددت المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية "القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" الحالات والأسباب التي تنتهي بسببها خدمة الموظف الحكومي، ومنها:-

حادي عشر: الوفاة، وفي هذه الحالة يتم صرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة، وتصرف للأرملة أو أكبر الأولاد أو أرشدهم أو من يقوم بتحمل هذه النفقات. وقد فصلت ذلك المادة (١٨٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بقولها: "إذا توفي الموظف يتعين على إدارة الموارد البشرية أن تعرض الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته اعتباراً من تاريخ وفاته.

وتؤدي الوفاة إلى انتهاء خدمة الموظف العام ويترتب ذلك الأثر بمجرد حدوث الوفاة ويتم إثبات الوفاة بتقديم شهادة الوفاة ومن ثم يتم رفع اسم الموظف المتوفى من سجلات العاملين بالإدارة وتنتهي خدمة الموظف العام بالوفاة سواء كانت وفاة حقيقية أو كانت وفاة حكمية أي تقررت بمقتضى حكم قضائي مثل الغياب أو الفقد.

ويترتب على الوفاة استحقاق المعاش طبقاً لأحكام القانون كما أنه يتم صرف أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة بحد أدنى مائة جنيه ويُصرف للأرامل (زوجة أو زوجاً) أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بصرف هذه النفقة.

ثالثاً: موقف المشرع العراقي من انتهاء خدمة الموظف العام (الضريبي) بوفاته.

- نصت المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠م على

أن: " تنتهي الرابطة الوظيفية للموظف نهاية طبيعية في حالتها:

الأولى:.....

الثانية: بسبب وفاة الموظف ويستحق ورثته المحددين بالزوجة والأبناء القصر أو

المعاقين أو الذين يتابعون دراستهم الجامعية وبناته غير المتزوجات الراتب.

وبذلك تجمع كل التشريعات المقارنة على أن انقضاء الرابطة الوظيفية يقع بمجرد

وفاة الموظف الضريبي وليس من تاريخ صدور قرار بذلك.

المبحث الثاني

آثار انتهاء خدمة الموظف الضريبي

تمهيد وتقسيم:-

بعد أن انتهينا من بيان أسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون، فإن ذلك لا يعني تحلله تماماً من علاقته بالإدارة الضريبية، والتي ترتبت على التحاقه بالوظيفة العامة، إذ أن هناك مجموعة من الآثار التي تترتب على تركه الخدمة الوظيفية تتمثل فيما قد يكون له من حقوق قبل الإدارة، منها حصوله على مكافأة تقاعدية ومرتب تقاعدي نظير خدمته في أحد مرافق الدولة لعدد من السنوات، وما قد يفرض عليه من التزامات قد تؤدي إلى ملاحقته تأديبياً أو جنائياً، أو مدى أحقيته في إعادة تعيينه في وظيفة أخرى في الجهاز الإداري للدولة، وهذا ما سنتناوله بالدراسة على النحو التالي:

المطلب الأول: الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي

المطلب الأول: الآثار المادية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي

المطلب الأول

الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي

تتمثل الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي في مدى تعيين الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته، فضلاً عن مدى مساءلة الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته نتناولهما تباعاً وذلك على النحو التالي:-

الفرع الأول

مدى تعيين الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته

القاعدة العامة التي تحكم إعادة تعيين الموظف العام بعد انتهاء خدمته، هي أن إعادة التعيين تعتبر بمثابة تعيين جديد، يتطلب أن يكون المتقدم للوظيفة مستوفياً كافة الشروط القانونية التي تتطلبها تلك الوظيفة.

وعلى ذلك فإن حالات انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام، مثل فقدته الجنسية أو وفاته أو بلوغه سن التقاعد خارجة عن هذا الأمر، وإنما يسري هذا الأثر على أحوال عزل الموظف نتيجة الحكم عليه في جناية أو جنحة ماسة بالشرف والاعتبار أو إتيانه فعلاً مشيناً كأن يلتحق الموظف بالخدمة في أي جهة أجنبية بدون الحصول على ترخيص من حكومة بلاده.

وقد عرف جانب من الفقه عزل الموظف بأنه: "اقصاؤه من السلطة الإدارية التي يتبعها وحل رابطة بها جزاء له على إخلاله بواجبات وظيفته" (٧٤).

والواقع أن العزل هو إقصاء نهائي للموظف من الوظيفة (٧٥) وهذا ما يميزه من الفصل الذي يقضى بموجبه الموظف بصورة مؤقتة من وظيفته ويجوز توظيفه بانتهائها. وكان قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ قد نص على هذه العقوبة بوصفها أشد العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على الموظف عندما يرتكب جريمة

(٧٤) د. محمد زهير جرانة، عزل الموظف في النظام الإداري العراقي، مجلة القضاء، العددان الاول والثاني، السنة الثالثة، مايس، ١٩٩٦م، ص ١١٧.

(٧٥) تعريف العزل الوارد في الفقرة (١) من المادة الثانية عشرة من قانون الانضباط رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ والمادة (٨/ثامناً) من قانون الانضباط رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

انضباطية^(٧٦) وذلك عندما يثبت ارتكابه ذنباً خطيراً أو أن بقاءه في خدمة الدولة أصبح مضرًا بالمصلحة العامة بسبب سلوكه الشائن أو تمرده على رؤسائه أو لاستمرار كسله الذي لا يقبل الإصلاح أو لتكرار إهماله^(٧٧).

ولا يمنع انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف بسبب استقالته أو إحالته إلى التقاعد من معاقبته بالعزل عن جريمة انضباطية كان قد ارتكبها قبل انتهاء هذه العلاقة^(٧٨). ويظهر أن الغاية التي قصدتها المشرع من هذا النص تتمثل في منع عودة الموظف إلى وظيفته ثانية وفي ذلك يكون أثر العزل أشد من أثر الاستقالة وإن كان أثر الاستقالة أشد فيما يتعلق باستحقاق الراتب التقاعدي الذي تحجبه الاستقالة فيما لا يفعل العزل ذلك^(٧٩).

أولاً: موقف المشرع الفرنسي من إعادة تعيين الموظف بعد انتهاء خدمته

اتّجه المشرع الفرنسي في قانون حقوق وواجبات الموظف للمادة (٢٤) بفقدان الجنسية الفرنسية، وفقدان الحقوق المدنية، والمنع بقرار قضائي لممارسة مهنة عمومية، لا يمكن إدماج الموظف في المدة التي تتوافر فيها الآثار السالفة الذكر، وعلى العموم يمكن للموظف المعني أن يلتمس من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، بعد أن تأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، إعادة إدماجه في وظيفته بعد نفذ مدة الحرمان من الحقوق المدنية أو مدة المنع بقرار قضائي من ممارسة وظيفة عمومية، أو في حالة استرجاع الجنسية الفرنسية^(٨٠).

تبعاً لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد إلى أن: الإدارة المستخدمة ليست مجبرة بإعطاء الحق في إدماج الموظف بناء على رد الاعتبار للحقوق المدنية، أو إزالة المنع لممارسة وظيفة عمومية^(٨١)، كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن :

^(٧٦) المادة الرابعة من القانون.

^(٧٧) المادة الرابعة عشرة من القانون.

^(٧٨) المادة الأربعون من القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩.

^(٧٩) د. محمد زهير جرانة، عزل الموظف في النظام الإداري العراقي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

^(٨٠) Bruno 2002 S-Frg & lars P- Feldp.25.

^(٨١) PEISER Gustave, Droit de la fonction publique, 17 ème édition, Dalloz, Paris, 2003.p31.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

طلب الإدماج هو مسئولية واقعة على عاتق الشخص المعنوي ومرتبطة بعوامل، لكن من الصعب على الشخص المعنوي أن يتحمل مسئولية ذلك علاوة على ذلك ٥٥١ توجه مجلس الدولة الفرنسي على أنه بعد نزع الحقوق المدنية والمتابعة التأديبية لا تشكل إعادة الموظف أي عائق على الإدارة التي قامت بالمتابعة التأديبية ضد هذا الأخير طالما قدرت بأنه قد تحمل العقوبة المسلطة عليه ٢٧٣ ذلك يستخلص بأن المشرع الفرنسي لم يُنص صراحة إلى إعادة الاعتبار للموظف الذي تم تسريحه أو إمكانية تعيينه من جديد، إلا أنه فضل ترك السلطة التقديرية للإدارة لكي ترى ما إذا كان يستحق إعادة إدماجه أو إعادة تعيينه من جديد في الوظيفة العمومية، على أن تُراعى في ذلك العديد من العوامل والشروط كشروط إعادة تعيين الموظف في سياق رد الاعتبار بعد استرجاع الحقوق المدنية لكي تُترك الفرصة للموظف لإعادة تعيينه من جديد^(٨٢).

أولاً: موقف المشرع المصري من إعادة تعيين الموظف بعد انتهاء خدمته.

نصت المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري على أنه: " يلتزم المرشح للتعيين في إحدى الوظائف بتقديم المستندات الآتية:

١-.....

٢- صحيفة الحالة الجنائية.

٣- إقرار موقع منه أمام مدير إدارة الموارد البشرية بالوحدة ومصدقا على التوقيع منه بعدم سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي، خلال الأربع سنوات السابقة^(٨٣).

ويستفاد من هذه المادة أن الموظف العام (الضريبي) إذا كان قد انتهت مدة خدمته الوظيفية نتيجة صدور حكم جنائي بات في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف والاعتبار فإنه سيفقد شرط أساسي من شروط شغل الوظيفة، وسيثبت ذلك من خلال صحيفته

⁽⁸²⁾Loi n° 84-16, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, OP.cipp065.

^(٨٣)المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري.

الجنائية؛ وبالتالي لا يمكن بحال من الأحوال إعادة تعيينه في الجهاز الإداري للدولة. كما أن اشتراط المشرع تقديم المتقدم لشغل الوظيفة إقرار موقع منه أمام مدير إدارة الموارد البشرية بالوحدة ومصدقا على التوقيع منه بعدم سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي، خلال الأربع سنوات السابقة يؤكد حرصه على عدم إعادة تعيين الموظف المنتهية خدمته بقرار أو حكم تأديبي نهائي خلال الأربع سنوات السابقة على الإعلان عن الوظيفة، حيث يرى أن هذه المدة ليست كافية لمحو آثار هذا القرار أو ذاك الحكم.

والجدير بالذكر أن المشرع لم ينص صراحة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية على إعادة التعيين إلا في الأحكام الانتقالية بنصه في المادة (٢٣) من القانون على أنه: "يجوز للسلطة المختصة لمدة ثلاث سنوات اعتبارا من تاريخ العمل بهذا القانون تعيين الموظفين المعينين قبل العمل بهذا القانون والحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة في الوظائف الخالية في الوحدات التي يعملون بها في بداية مجموعة الوظائف التخصصية متى توافرت فيهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف وفقا لجداول الترتيب والتوصيف المعمول بها مع استثناءهم من شرطى الإعلان والامتحان اللازمين لشغل هذه الوظائف وذلك كله وفقا للقواعد التي تبينها اللائحة التنفيذية، ويمنح الموظف الذى يعين وفقا لأحكام الفقرة السابقة الأجر الوظيفى للمستوى المعين عليه أو أجره الوظيفى السابق مضافا إليه علاوة الترقية أيهما أكبر".^(٨٤)

كما نصت المادة (١٨٩) من اللائحة على أنه: "يجوز للسلطة المختصة إعادة تعيين الموظف المعين قبل العمل بأحكام القانون والحاصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة، وذلك بتوافر الشروط الآتية:

- ١- أن يكون الموظف قائما بالعمل عند التقدم بطلب تسوية حالته الوظيفية.
- ٢- أن يكون الموظف مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المعاد التعيين عليها.
- ٣- أن يكون إعادة التعيين على وظائف شاغرة وممولة بموازنة الوحدة.
- ٤- عدم طلب الإعلان عن شغل الوظيفة التي خلت بإعادة التعيين لمدة ثلاث سنوات.

^(٨٤) المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية المصري.

٥- أن تكون إعادة التعيين في بداية مجموعة الوظائف المعاد التعيين عليها.
٦- أن يتقاضى الموظف الأجر المقرر للوظيفة المعاد التعيين عليها.
أي أن المشرع قصر إعادة التعيين في الوظيفة العامة على الموظفين الحاصلين على مؤهل أعلى أثناء الخدمة وبالشروط السالف ذكرها ولفترة مؤقتة.
إلا أنه إذا تم رد اعتبار الموظف الضريبي المحكوم عليه في جناية بعقوبة مقيدة للحرية أو جريمة مخلة بالشرف الاعتبار يجوز له التقدم لشغل الوظيفة إذا ما توافرت فيه باقي شروط الوظيفة^(٨٥).

ويقصد برد الاعتبار محو الآثار الجنائية للحكم بالإدانة بحيث يأخذ المحكوم عليه وضعه ومكانته في المجتمع مثله، مثل أي مواطن آخر لم تصدر ضده أحكام جنائية، وذلك بهدف التخفيف من الآثار الاجتماعية للأحكام الجنائية التي تصدر ضد بعض المواطنين، والتي تقف صحيفة السوابق الخاصة بكل مواطن فيها عائقاً ضد المحكوم عليه في أن يشق طريقة العادي لكسب معاشه في المجتمع، وممارسة حياته بصورة طبيعية، وذلك متى توافرت حالات وضوابط رد الاعتبار التي قررها القانون، حيث يترتب القانون على رد الاعتبار على المحكوم عليه متى توافرت شروطه، وهو حق للمحكوم عليه في هذه الحالة يترتب عليه القانون محو جميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم الذي صدر ضد من رد إليه اعتباره^(٨٦).

ثانياً: موقف المشرع العراقي من إعادة تعيين الموظف العام بعد انتهاء خدمته:

أما تعريف العزل في القانونين الانضباطيين رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ ورقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فلا يختلف في أي منهما عنه في الآخر فبينما عرفه القانون الأول بأنه (تتحية الموظف عن الوظيفة ولا يجوز إعادة استخدامه في وظيفة حكومية)^(٨٧) عرفه الثاني بأنه (تتحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع

^(٨٥) المادة (١٨٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري.

^(٨٦) د. عبد الرحمن شكر الجوراني: دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام، بحث منشور في مجلة

العدالة، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، العدد ٤، السنة ٥، ١٩٧٩.

^(٨٧) المادة (٨/ثامناً) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

الاشتراكي^(٨٨). كما أن الحالات التي يعزل فيها الموظف تكاد هي الأخرى أن تكون متشابهة في القانونين فقد نصت عليها المادة (٨/ثامنا) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ محددة إياها بما يأتي:

أ. إذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة^(٨٩). والفعل (الذنب في القانون السابق) الخطير يخضع تقديره لسلطة التأديب وهي لجان الانضباط ومجلس الانضباط العام في القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ والإدارة تحت رقابة القضاء في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(٩٠).

ب. إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابه بصفته الرسمية^(٩١).....

ج. إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة أخرى^(٩٢).

^(٨٨) يقابله نص البند (١) من الفقرة (٢) من المادة الثانية عشرة من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (إذا ثبت ارتكابه ذنبا خطيرا يجعل بقاءه في الخدمة مضرا بالمصلحة العامة).

^(٨٩) قضى مجلس الانضباط العام في قراره المرقم ٢٠٠٠/٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١/١٩ بأن قيام الموظف باتهام المدير العام وبعض الموظفين واللجنة الحزبية بالتكتم على بعض الأمور وإفشاء الأسرار الوظيفية يعد فعلا خطيرا يستوجب عقوبة العزل. د. غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ / مطبعة العزة/ بغداد ٢٠٠١ ص ٥٨.

^(٩٠) يقابله نص البند (٣) من الفقرة (٢) من المادة الثانية عشرة من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (إذا حكم عليه بعقوبة جنائية غير سياسية أو بعقوبة جنحة مخلة بالشرف).

^(٩١) يقابله نص البند (٢) من الفقرة (٢) من المادة الثانية عشرة من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (إذا حكم عليه بالفصل بموجب أحكام هذا القانون وأعيد استخدامه فارتكب ذنبا آخر يستوجب فصله). راجع كذلك قرار مجلس الانضباط العام رقم ٤٩/٥٢ في ١١/٦/١٩٤٩ الذي ورد فيه (..ولما كان قد ثبت لهذا المجلس ان ف. قد فصل من الخدمة مرتين قرر عزله من الوظيفة اعتباراً من تاريخ انفكاكه...). مجلة القضاء/ العدد الثاني والثالث/ السنة السابعة/ تشرين الثاني ١٩٤٩ ص ١٦٠-١٦١.

^(٩٢) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة...، مصدر سابق ص ٥٩.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

وهذا يعني أن فرض عقوبة العزل يعد تشديدا لعقوبة الفصل التي يستوجبها فعله ابتداء بسبب انه سبق أن عوقب بالفصل عن فعله الأول لكنه لم يزدجر فحقت عليه عقوبة العزل لأنه لم يعد يصلح لتولي الوظيفة العامة^(٩٣).

والعزل وان كان يختلف عن الفصل من حيث إن الأول يسد الطريق أمام الموظف المعزول من ولوج العمل الوظيفي ثانية في حين يمكن للموظف أن يعود إلى الوظيفة في حالة الفصل إلا أن المشرع العراقي كان يخلط بين العقوبتين في بعض الأحيان فيسمي العزل فصلا كما ورد في قرارين لمجلس قيادة الثورة (المنحل) هما القرار رقم ٩٠ الصادر في ١٩٨٦/١/٢١ والقرار رقم ٧٨٠ الصادر في ١٩٨٩/١٢/٧^(٩٤).

وعلى النقيض من هذا الاتجاه يرى البعض أنه مبالغ فيه فليس في هذه العقوبة مصادرة لحق العمل إذ يبقى حقه في ذلك مكفولا في القطاع الخاص، كما أن فرضها لا يكون إلا إذا ارتكب الموظف فعلا خطيرا لا يمكن معه استمرار الرابطة الوظيفية لذلك فإن من حق الدولة عزله من الوظيفة وتطهير جهازها الإداري من العناصر الفاسدة.^(٩٥) ونرى بتواضع أنه في الوقت الذي لا ينبغي أن ننكر على الإدارة حقها في تطهير جهازها الإداري من العناصر الفاسدة من خلال عزل من لا يصلح للوظيفة ينبغي كذلك أن لا ننكر قسوة هذه العقوبة وشدة وقعها على الموظف وعائلته وعليه لابد من التوفيق بين هذين الأمرين وهذا يتأتى في تقديرنا من خلال الآتي:

١. إحاطة هذه العقوبة بضمانات قوية وتحديد حالات فرضها في أضيق نطاق ممكن وعدم إطلاق يد الإدارة في فرضها وذلك لأن تعسف الإدارة في فرض هذه العقوبة قد يكون له انعكاسات على سلوك الموظف وعائلته بسبب العوز، مما لا يمكن تداركه حتى لو استطاع الموظف (بعد حين من الدهر) الحصول على حكم بإلغاء العزل أو قبل ذلك إقناع الإدارة بإلغاء قرارها أو سحبه.

^(٩٣) مشار إليهما لدى د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون ...، مصدر سابق ص ٥٦.

^(٩٤) المادة (٨/ثامنا) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

^(٩٥) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة.../ مصدر سابق ص ٦٠.

٢. كخطوة مكملة لما ورد في الفقرة (١) ينبغي عدم ترك الموظف المعزول تنق إذ
فه تقلبات الواقع بل لابد من مد يد العون له من خلال إحالته إلى جهة معينة
تتولى أمر إعادة تأهيله لأية وظيفة أخرى غير وظيفته السابقة، ورفع تقارير
دورية عن مستوى تقدمه إنق إذ ا له ولعائلته. وأن تصحيح مسار هذا الموظف
سينعكس بصورة إيجابية على المجتمع.

٣. أن لا تؤدي عقوبة العزل في أي حال من الأحوال إلى حرمان الموظف من
حقوقه المكتسبة نتيجة خدمته في الوظيفة كحقه في الراتب التقاعدي أو المكافأة
أو أجازاته المتراكمة وفي الحدود التي نصت عليها قوانين الخدمة المنظمة لها.

الفرع الثاني

مدى مساءلة الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته

يثار التساؤل حول مدى إمكانية مساءلة الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته
تأديبياً أو جنائياً إذا ما تم اكتشاف ارتكابه خطأ جسيماً يستوجب مساءلته تأديبياً أو جرمياً
في نطاق وظيفته يستوجب مساءلته جنائياً وذلك قبيل انتهاء خدمته الوظيفية بقوة القانون
أو بعد ذلك؟، وإذا ما كانت الإجابة على هذا التساؤل بالإيجاب، فهل يظل هذا السيف
مسلطاً على رقبته ما بقي حياً، أم أن هذا الأمر يستمر لفترة مؤقتة ويصبح الموظف
الضريبي بمنأى عن تلك المسؤولية؟ هذا ما سنبحث له عن إجابة في التشريعات المقارنة
وذلك على النحو التالي:-

أولاً: موقف المشرع المصري من مساءلة الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته:-

بالنسبة لمسئولية الموظف على أخطائه الواقعة بعد ترك الوظيفة فإن الأصل فيها هو
عدم مسئولية الموظف بعد انتهاء خدمته، أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية لأي سبب من
الأسباب، سواء كان ذلك بسبب الاستقالة أو التقاعد أو التسريح، باعتبار أن النظام
التأديبي يتوقف سريانه بزوال الرابطة الوظيفية^(٩٦).

(٩٦) علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص ٩٤.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد "إلى أن التأديب مرتبط بالوظيفة، بحيث إذا انقطعت رابطة التوظيف لم يعد للتأديب أي مجال^(٩٧) "

تأسيساً على ذلك يترتب عن صدور الخطأ من جانب الموظف قيام مسؤوليته التأديبية، ومن ثم يقتضي توقيع العقوبة التأديبية المناسبة عليه بما يتناسب والخطأ التأديبي حتى يمتنع في المستقبل عن ارتكاب الأخطاء التأديبية.

وقد نصت المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ١٠١٦م على أنه: "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزنة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناء من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تستوفي الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يجاوز رבעه، أو بطريق الحجز الإداري.

ثانياً: موقف المشرع العراقي من مساءلة الموظف الضريبي بعد انتهاء خدمته:-

فقد قضت المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية العراقي بأنه: " لوزير المالية أن يضمن الموظف أو المستخدم بالأضرار التي تكبدتها الخزينة بسبب أعماله أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات المرعية وللموظف أو المستخدم حق الاعتراض على قرار وزير المالية لدى المحاكم المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه إذا كان داخل العراق وستين يوماً إذا كان خارجه.

لا يمنع خروج الموظف أو المستخدم من الخدمة بأي شكل كان من تضمينه وفق الفقرة (١) من هذه المادة، الأمر الذي مفاده أن المشرع العراقي قد أجاز مساءلة الموظف الضريبي حتى لو أنهيت خدمته الوظيفية.

^(٩٧) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، بتاريخ ١٩٦٦/٤/١م، في الدعوى رقم ٢٥٦ لسنة ١٩٦٤.

المطلب الثاني

الآثار المادية لانتهاء خدمة الموظف الضريبي

تمهيد وتقسيم:

تتمثل الحقوق المالية التي يحصل عليها الموظف الضريبي بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بصورة عامة بالراتب التقاعدي والمكافأة التقاعدية (الحقوق التقاعدية) , ف إذا ما كانت خدمة الموظف قليلة فانه يحصل على مكافأة تقاعدية تعطى له دفعة واحدة تحتسب وفق آلية معينة تضعها التشريعات الخاصة بنظم التقاعد , أما إذا كانت للموظف خدمة تقاعدية طويلة – بحسب القوانين التي تنظمها – فانه يستحق راتباً تقاعدياً يعطى له بصورة دورية تتمثل بشهر عادة.

أما عن مقدار ونوع وشروط منح هذه الحقوق فان قوانين وأنظمة الدول تحددها بناء على مجموعة من الاعتبارات خصوصاً الإمكانيات المالية للدولة والنهج الاقتصادي الذي تتبناه, بالإضافة إلى الأخذ بنظر الاعتبار طبيعة الوظيفة , ومدة الخدمة التقاعدية ومقدار راتب الموظف الأخير ومستوى الأسعار السائدة وتكاليف المعيشة مع الأخذ كذلك بالفروقات بين طبيعة العمل في المرافق العامة. لذلك نلاحظ أن معظم دول العالم تقدر قواعد قانونية خاصة تتولى من خلالها تنظيم الحقوق التقاعدية لمنتسبي القوى الأمنية والجيش مختلفة عما هو مقرر في الوظائف المدنية.

وعلى ذلك سنتناول هذه الحقوق بالدراسة على النحو التالي:

الفرع الأول: المكافأة التقاعدية وحالات استحقاقها

الفرع الثاني: الراتب التقاعدي وحالات استحقاقه.

الفرع الأول

المكافأة التقاعدية وحالات استحقاقها

إذا ما انتهت خدمة الموظف العام ولم تتوافر فيه شروط استحقاق الراتب التقاعدي التي حددها القانون فانه يستحق مكافأة تقاعدية , ذلك أن الأصل في الموظف الذي تتوافر فيه الشروط المطلوبة من عمر ومدة خدمة واستقطاعات تقاعدية وغيرها أن يستحق راتباً تقاعدياً, إلا انه متى ما تخلفت بعض هذه الشروط فانه سوف لا يستحق

د. عمار فوزي كاظم المياحي

الراتب التقاعدي، وإنما يستحق مبلغاً مالياً يدفع له مرة واحدة، ذلك كون الحقوق التقاعدية التي يستحقها الموظف المتقاعد أما أن تكون راتب تقاعدي، وأما أن تكون مكافأة تقاعدية وهذا ما جاءت به قوانين التقاعد ومنها قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل إذ جاء فيه (الحقوق التقاعدية: الراتب التقاعدي أو المكافأة التقاعدية)^(٩٨).

كذلك جاء في قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ (يمنح المستقيل الحقوق التقاعدية (الراتب التقاعدي أو المكافأة التقاعدية) وفقاً لاستحقاقه بموجب القانون)^(٩٩).

وجاء في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ (تحتسب الحقوق التقاعدية (الراتب التقاعدي والمكافأة التقاعدية) لرجل الشرطة أو خلفه....)^(١٠٠).

أولاً: مفهوم المكافأة التقاعدية في اللغة والتشريع:-

من الناحية اللغوية تعني المكافأة لغة بأنها المجازاة، يقال كافأه على الشيء مكافأة وكفاء: جازاه، ويقال كافأه بصنعه^(١٠١).

١- مفهوم المكافأة التقاعدية في التشريع المصري:-

أما على صعيد التشريعات فلم تعرف تشريعات الخدمة والتقاعد المكافأة التقاعدية، وإنما اكتفت بالإشارة إليها كونها من الحقوق التقاعدية وإلى حالات استحقاقها وطريقة حسابها.

وقد أخذ المشرع المصري بالمكافأة التقاعدية وأسماها (تعويض الدفعة الواحدة)^(١٠٢)، هذا ويسميتها بعض الكتاب المصريين بمكافأة نهاية الخدمة^(١٠٣).

^(٩٨) الفقرة (ح) من البند (أولاً) من المادة (١) من القانون المذكور. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٥ في ١٧/١/٢٠٠٦.

^(٩٩) البند (ثانياً) من المادة (٤٨) من القانون المذكور.

^(١٠٠) البند (أولاً) من المادة (٤٤) من القانون المذكور. منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٠٣ في ١٥/٨/٢٠١١.

^(١٠١) أحمد حسن الزيات وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الأول والثاني، الطبعة الثانية، مكتبة المرتضوي، إيران، ١٩٧٨م، ص ٧٩١.

٢- مفهوم المكافأة التقاعدية في التشريع العراقي: -

لم يورد المشرع العراقي تعريف للمكافأة التقاعدية لا في قانون التقاعد المدني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ الملغي، ولا في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ولا في قوانين الخدمة والتقاعد الخاصة إنما اكتفت جميعها بالإشارة إلى كونها من الحقوق التقاعدية التي يتمتع بها الموظف المتقاعد وحدد حالات استحقاقها وطريقة حسابها (١٠٤) باستثناء قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ إذ جاء فيه تعريف بسيط للمكافأة التقاعدية لا يرقى إلى مرتبة التعريف القانوني إذ جاء فيه (ويقصد بالمكافأة التقاعدية هي التي تدفع للعسكري عندما لا يستحق راتباً تقاعدياً)^(١٠٥).

ويؤخذ على المشرع العراقي استخدامه جملة (الراتب التقاعدي أو المكافأة التقاعدية) في معرض بيانه للحقوق التقاعدية إذ جاء في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل (الحقوق التقاعدية: الراتب التقاعدي أو المكافأة التقاعدية)^(١٠٦)، إذ كان الأولى به أن يستعمل حرف العطف (و) بدلاً من (أو) وبذلك تكون الحقوق التقاعدية: الراتب التقاعدي والمكافأة التقاعدية، علماً أن لا اجتماع بينهما فكل واحدة منهما تحجب الأخرى^(١٠٧).

^(١٠٢) د.محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٢٠.

^(١٠٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي: الحقوق المالية للموظف العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١٨١.

^(١٠٤) ينظر الفقرتان (أولاً وثانياً) من المادة (٨) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

^(١٠٥) البند (ثانياً) من المادة (٥٠) من القانون المذكور

^(١٠٦) الفقرة (ح) من البند (أولاً) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

^(١٠٧) د. غازي فيصل، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، موسوعة القوانين العراقية، ص ٩.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

وهو ما فعله قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ إذ جاء فيه (تحتسب الحقوق التقاعدية (الراتب التقاعدي والمكافأة التقاعدية) لرجل الشرطة أو خلفه....)^(١٠٨).

ثانياً: مفهوم المكافأة التقاعدية في الفقه القانوني:-

أما الفقه فقد ذهب البعض إلى أن المكافأة التقاعدية هي استحقاق العامل مبلغاً إجمالياً بعد انتهاء خدمته إذا لم تتوافر فيه شروط استحقاق المعاش (الراتب التقاعدي)^(١٠٩).

بينما ذهب البعض الآخر في تعريفها إلى أنها المبلغ النقدي الذي يتقاضاه الموظف جملة إثر انتهاء خدمته الوظيفية^(١١٠).

وهناك من يرى أنها مبلغ من المال تدفعه الدولة أو مؤسسات التأمين الاجتماعي إلى العمال والموظفين المشمولين الذين لا تتوافر فيهم شروط استحقاق الراتب التقاعدي^(١١١).

ومما تقدم يمكن تعريف المكافأة التقاعدية بأنها مبلغ نقدي يدفع للموظف دفعة واحدة عند إحالته على التقاعد في حالة عدم استحقاقه للراتب التقاعدي.

وبذلك يتبين أن المقصود بهذه المكافأة هي (مكافأة نهاية الخدمة) وهي مكافأة خاصة^(١١٢)، هذا وأن استحقاق هذه المكافأة لا يمنع من استحقاق الراتب التقاعدي، على عكس الحال في المكافأة التقاعدية المنصوص عليها في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، إذ إن استحقاقها يعني عدم حصول مستحقها على الراتب التقاعدي.

^(١٠٨) البند (أولاً) من المادة (٤٤) من القانون المذكور.

^(١٠٩) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩ م، ص ٤٧٦.

^(١١٠) عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، النظرية العامة لحقوق وواجبات العاملين في الدولة، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٨٤ م، ص ١٧٥.

^(١١١) الشيخ محمد أحمد حسين، زكاة مخصصات التقاعد والتوفير ومكافأة نهاية الخدمة، بحث منشور على الانترنت على الموقع scholar.najah.edu.

^(١١٢) د. رياض محسن مجول ومصنق عادل طالب: الحقوق المالية لموظف الخدمة الجامعية المحال إلى التقاعد في العراق، مجلة القانون والقضاء، العدد التاسع ٢٠١٢، ص ١٠٩.

والمكافأة التقاعدية حق من حقوق الموظف وليست هبة أو منحة ، طالما أن القانون يستقطع من راتب الموظف طيلة خدمته الوظيفية توقيفات تقاعدية (استقطاعات) وهذا ما جاء في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل إذ نص على (يستقطع نسبة ٧%) من راتب الموظف لحساب التوقيفات التقاعدية عن مدة خدمته التقاعدية)^(١١٣).

هذا ولابد من الإشارة هنا إلى أن المكافأة التقاعدية والراتب التقاعدي تحددان بناء على خدمة الموظف التقاعدية وراتبه الوظيفي، وهذا بالتالي يتطلب أن تتفاوت نسبة الاستقطاعات (التوقيفات التقاعدية) ، إذ ليس من العدل والإنصاف أن يتساوى جميع الموظفين في نسبة الاستقطاع برغم اختلاف عناوينهم الوظيفية ودرجاتهم المالية. وبذلك نؤيد بعض الفقه الإداري الداعي إلى ضرورة أن تكون الاستقطاعات (التوقيفات التقاعدية) محددة حسب الدرجات المالية التي وردت في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(١١٤).

ثانياً: حالات استحقاق المكافأة التقاعدية:-

حالات استحقاق المكافأة التقاعدية في التشريع المصري:-

أما المشرع المصري فقد أشار إلى عدة حالات تتحقق فيها استحقاق المكافأة التقاعدية (تعويض الدفعة الواحدة) إذ جاء في قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل ما يأتي (.....) إذا انتهت خدمة المؤمن عليه ولم تتوافر فيه شروط استحقاق المعاش ، استحق تعويض الدفعة الواحدة ويحسب بنسبة ١٥% من الأجر السنوي عن كل سنة من سنوات مدة الاشتراك في التأمين، ويقصد بالأجر السنوي متوسط الأجر الشهري الذي سدد عنه الاشتراك خلال السنتين الأخيرتين أو مدة الاشتراك في التأمين أن قلت عن ذلك مضروباً في اثني عشر.....)^(١١٥).

^(١١٣) البند (اولا) من المادة (٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

^(١١٤) د. غازي فيصل، قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل في ميزان المنطق القانوني،

مجلة الحقوق، العدد العاشر، ص ٤.

^(١١٥) المادة (٢٧) من القانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

وقد حدد المشرع المصري الحالات التي تصرف فيها المكافأة التقاعدية (تعويض
الدفعة الواحدة) على النحو الآتي:

- ١- بلوغ المؤمن عليه سن الستين.
- ٢- مغادرة الأجنبي للبلاد نهائياً أو اشتغاله في الخارج بصفة دائمة أو التحاقه بالبعثة الدبلوماسية في سفارة أو قنصلية دولته.
- ٣- هجرة المؤمن عليه.
- ٤- الحكم نهائياً على المؤمن عليه بالسجن مدة عشر سنوات فأكثر أو بقدر المدة الباقية لبلوغه سن الستين أيهما اقل.
- ٥- إذا نشأ لدى المؤمن عليه خلال مدة سجنه عجز جزئي مستديم يمنعه من مواصلة العمل.....
- ٦- ملغاة
- ٧- انتظام المؤمن عليه في سلك الرهينة.
- ٨- التحاق المؤمن عليه بالعمل في إحدى الجهات المستثناة من تطبيق أحكام هذا القانون بالشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من وزير التأمينات.
- ٩- عجز المؤمن عليه عجزاً كاملاً.
- ١٠- وفاة المؤمن عليه وفي هذه الحالة تصرف المبالغ المستحقة بأكملها إلى مستحقي المعاش عنه حكماً موزعاً عليهم بنسبة أنصبتهم في المعاش فإذا لم يوجد سوى مستحق واحد للمعاش أدبت له هذه المبالغ بالكامل فإذا لم يوجد مستحق للمعاش صرفت للورثة الشرعيين.....).
- ١١- إذا كانت المؤمن عليها متزوجة أو مطلقة أو مترملة أو كانت تبلغ سن الواحدة والخمسين فأكثر في تاريخ طلب الصرف ، ولا يستحق صرف التعويض في هذه الحالات إلا لمرة واحدة طوال مدد اشتراك المؤمن عليها في التأمين^(١١٦).

^(١١٦) المادة (٢٧) من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل. للمزيد ينظر الدكتور سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق ، ص ٤٧٦ ، د. محمد إبراهيم

ومن ذلك نلاحظ أن المشرع المصري توسع كثيرا في حالات استحقاق المكافأة التقاعدية (تعويض الدفعة الواحدة) إذ جعلها شاملة لحالات كثيرة , على خلاف مذهب إليه المشرع العراقي, إذ قصر حالات منح المكافأة التقاعدية وتوسع في منح الراتب التقاعدي بدلا منها وذلك كون الراتب التقاعدي يمثل موردا دائما يستمر لحين ذهاب مستحقه وبالتالي يساهم في رفع المستوى المعاش للأفراد وكذلك يعد حافزا مهما للانضمام للوظيفة العامة.

ونرى أن من الأفضل أن يتوسع المشرع العراقي أيضا في حالات منح المكافأة التقاعدية مع التوسع في منح الراتب التقاعدي على وفق الأسس التي حددها قانون التقاعد الموحد.

كذلك ذهب المشرع المصري إلى إعطاء العامل (الموظف) المحال إلى التقاعد الحق بالاختيار بين حصوله على المكافأة التقاعدية (تعويض الدفعة الواحدة) وبين الحصول على المعاش (الراتب التقاعدي) في ظروف خاصة, فأجاز ذلك للعامل الأجنبي الذي يترك البلاد نهائيا , وكذلك العامل المصري الذي يقرر الهجرة على أن تكون مدة اشتراكه في التأمين تعطيه الحق في المعاش, كما أجاز المشرع المصري في الحالتين المذكورتين النزول عن حقه في المعاش, وصرف تعويض الدفعة الواحدة , على أن يتم الخصم منه قيمة ما صرفه من معاش, ولم يجز ذلك إلا لمرة واحدة^(١١٧).

فضلا عن ذلك فقد تضمن القانون المصري نوعا من التعويض المالي والذي يعتبر بمثابة تأمين يحمي العامل (الموظف) من آثار الوفاة المبكرة وكذلك حالات العجز عن العمل كلياً أو جزئياً لأسباب تعود إلى العمل أثناء الخدمة^(١١٨) وهذا التعويض اسماء المشرع المصري (التعويض الإضافي).

وقد حددت حالات استحقاق التعويض الإضافي بما يلي:

الدسوقي علي: الحقوق المالية للموظف العام , مصدر سابق , ص ١٩٨-١٩٩. محمود صالح: مصدر سابق , ص ٦٥٥-٦٥٦.

^(١١٧) ينظر المادة (٢٨) من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل.

^(١١٨) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري, مصدر سابق , ص ٤٧٧.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

١- انتهاء خدمة المؤمن عليه للعجز الكامل أو الجزئي متى أدى ذلك لاستحقاقه المعاش.

٢- انتهاء خدمة المؤمن عليه بالوفاة.

٣- وفاة صاحب المعاش مع عدم وجود مستحقين للمعاش.

٤- ثبوت العجز الكامل أو وقوع الوفاة نتيجة إصابة عمل بعد انتهاء الخدمة^(١١٩).

١- حالات استحقاق المكافأة التقاعدية في التشريع العراقي:

أما عن حالات استحقاق هذه المكافأة التقاعدية في التشريع العراقي، فقد حددت القوانين الخاصة بالتقاعد المشمولين بالمكافأة التقاعدية ، إذ نص قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل على انه (إذا كانت خدمات الموظف المحال على التقاعد تقل عن ١٥ سنة خدمة تقاعدية يمنح المكافأة التقاعدية)^(١٢٠).

وبذلك فان مسلك المشرع العراقي لم يختلف في هذا الشأن عما كان ينص عليه قانون التقاعد المدني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ الملغي^(١٢١). وهي الحالة الوحيدة التي أشار إليها قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، ويتحقق هذا الفرض في حالة كون الموظف المتقاعد قد أكمل السن القانونية للإحالة إلى التقاعد إلا أنه لم تكن خدمته التقاعدية قد وصلت إلى خمس عشرة سنة ، ففي هذه الحالة لا يستحق راتباً تقاعدياً وإنما يستحق عن خدمته هذه مكافأة تقاعدية. ما لم يكن الموظف قد أحيل على التقاعد استناداً لإحدى الحالات التي حددها القانون وقرر فيها استحقاق الموظف المتقاعد راتباً تقاعدياً وان كان لم يتم خمس عشرة سنة في خدمة تقاعدية وذلك في حالي الوفاة والعجز^(١٢٢).

^(١١٩) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي: الحقوق المالية للموظف العام ، مصدر سابق ، ص ٢٠٠.

^(١٢٠) البند (أولاً) من المادة (٨) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

^(١٢١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٢٥٩ في ٢٤/٤/١٩٦٦. حيث جاء في الفقرة (٢) من

المادة (٢) منه (إذا لم يكن قد أكمل خمس عشر سنة في خدمة تقاعدية يستحق مكافأة تقاعدية.....)

^(١٢٢) ينظر الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (١) وكذلك البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون

التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، د. يوسف الياس: المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة

والانضباط والتقاعد المدني ، الطبعة الاولى ، دار التقني للطباعة ، ١٩٨٤ ، ص ٢٧١.

وأكدت محكمة التمييز الاتحادية في حكم لها هذا الاتجاه ومنها حكمها الذي صادقت فيه على قرار لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين الذي جاء فيه (صحيح وموافق للقانون ذلك أن الخدمة التقاعدية للمميز اقل من ١٥ سنة وبذلك فإنه لا يستحق الراتب التقاعدي استناداً للمادة ٦/ أولاً من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ ولما تقدم قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي) (١٢٣).

الفرع الثاني

الراتب التقاعدي وحالات استحقاقه

أولاً: مفهوم التشريعي للراتب التقاعدي:-

١- مفهوم الراتب التقاعدي في التشريع الفرنسي:

حدد المشرع الفرنسي مفهوم الراتب التقاعدي بأنه إعانة مالية شخصية تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين وللمستحقين عنهم بعد وفاتهم المعينين بمقتضى القانون وذلك مكافأة لهم عند خروجهم من الخدمة (١٢٤).

٢- مفهوم الراتب التقاعدي في التشريع المصري

لم يأت المشرع المصري بتعريف للراتب التقاعدي في قانون التأمين الاجتماعي رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥ المعدل ولا في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الجديد رقم (١٣٥) لسنة ٢٠١٠ إلا أنه أتى بأحكام استحقاق الراتب التقاعدي (المعاش) وكيفية احتسابه ووضع حد أعلى وأدنى له (١٢٥).

٣- مفهوم الراتب التقاعدي في التشريع العراقي

تذهب بعض التشريعات الخاصة بنظم تقاعد الموظفين إلى إعطاء تعريف للراتب التقاعدي، ومن هذه التشريعات، قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ قبل تعديله

(١٢٣) قضايا المتقاعدين في قرارات محكمة التمييز الاتحادية، إعداد دريد داود سلمان الجنابي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، موسوعة القوانين العراقية، بغداد ٢٠١٢، ص ٢٥. قرار رقم ٥٧٩ / ٢٠١١ في ٢٠١١/٤/١١.

(١٢٤) Piquemal (m) le fonctionnement des droits et garanties, Paris, 1973, p.319.

(١٢٥) ينظر المواد (١٨، ١٩، ٢٠) من قانون التأمين الاجتماعي رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

إذ عرف الراتب التقاعدي بالقول (يقصد بالراتب التقاعدي الراتب الشهري الذي يستحقه الموظف عند إحالته على التقاعد بموجب هذا القانون)^(١٢٦).

ثانياً: التعريف الفقهي للراتب التقاعدي:-

تعددت اتجاهات الفقه الإداري في هذا الشأن فمنهم من ذهب إلى انه مبلغ نقدي يصرف للموظف بعد انتهاء خدمته الوظيفية بصورة نظامية أو إصابته بعجز، يؤول إلى المستحقين له بعد وفاته وذلك مقابل المبالغ التي تم استقطاعها من راتبه ومساهمات الدولة والمؤسسات العامة^(١٢٧).

كما يعرف بأنه حق مالي يستحقه الموظف من القانون مباشرة بمجرد انتهاء خدمته الوظيفية بإحدى أسباب انتهاء الخدمة دون أن يتوقف ذلك على إرادة الإدارة^(١٢٨).

ويرى البعض الآخر بأنه عبارة عن راتب شهري يستحقه الموظف عند خروجه من وظيفته متى ما استوفى شروطاً معينة^(١٢٩). وبذلك يمكننا تعريف الراتب التقاعدي بأنه مبلغ نقدي يستحقه الموظف المتقاعد أو عياله متى توافرت الشروط القانونية لاستحقاقه. هذا ولا يعد الراتب التقاعدي الذي يستحقه الموظف المحال على التقاعد منحة أو هبة، إنما هو حق من حقوق الموظف، إذ انه تم استقطاع توقيفات تقاعدية من راتبه الشهري بصورة منتظمة خلال خدمته في الوظيفة العامة، من أجل مواجهة متطلبات الحياة بعد انتهاء خدمته الوظيفية^(١٣٠).

كما لا يعد الراتب التقاعدي أجراً مؤجلاً التسليم والدليل على ذلك أن له (الراتب التقاعدي) شروط استحقاق، كما أن له أسباب حرمان، إذ لو كان الراتب التقاعدي جزءاً

^(١٢٦) (الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (١٣) من أصل القانون المذكور أعلاه.

^(١٢٧) د. مليكة الصروخ: القانون الإداري دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، ٢٠٠٦، ص ٤٠٩.

^(١٢٨) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي: حماية الموظف العام إدارياً، مصدر سابق، ص ٢١٩.

^(١٢٩) د. عصمت عبد المجيد: مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١١، ص ٥٢٢.

^(١٣٠) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي: حماية الموظف العام إدارياً، مصدر سابق، ص ٢١٩. ينظر كذلك قيدر عبد القادر صالح: النظام القانوني للموظف الفعلي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ٧١.

من أجر الموظف أو العامل لجاز له المطالبة فيه بمجرد انجاز العمل المكلف به الذي اعتبر مقابلاً له. وكذلك لا يعد راتباً عادياً وإن تسميته راتباً يكون على سبيل المجاز ذلك لأن المبلغ في الراتب التقاعدي غير معلوم على خلاف الراتب الاعتيادي الذي يسلم إلى الموظف أثناء حياته الوظيفية بصورة منتظمة شهرياً^(١٣١). ويحتوي الراتب التقاعدي على عنصرين، العنصر الأول نسبة مئوية من راتب الموظف تستقطع كتوقيفات تقاعدية تختلف بالنسبة للتشريعات الخاصة بنظم التقاعد، إذ هي ٧% من الراتب الأساسي للموظف في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل^(١٣٢).

أما العنصر الثاني فهي مساهمة مالية تخصص من الموازنة العامة للدولة لدعم صندوق التقاعد المنوط به صرف الرواتب التقاعدية. من كل ذلك يبدو لنا أن الراتب التقاعدي مال مستفاد منه مستقبلاً وغير مقبوض في الوقت الحاضر^(١٣٣).

هذا والقاعدة العامة في استحقاق الراتب التقاعدي هو استحقاقه من تاريخ انفكاك الموظف المتقاعد وهذا ما أكدته محكمة التمييز الاتحادية في حكم لها إذ جاء فيه (أن الموظف لا يحال إلى التقاعد إلا من تاريخ انفكاكه من الوظيفة عدا المحال إلى التقاعد لإكمال السن القانونية)^(١٣٤).

ثالثاً: حالات استحقاق الراتب التقاعدي في التشريع المقارن:-

١- حالات استحقاق الموظف للراتب التقاعدي (المعاش) في القانون الفرنسي:

أما عن حالات استحقاق الراتب التقاعدي وفق القانون الفرنسي فنلاحظ أن سن الإحالة إلى التقاعد وفق هذا القانون تختلف باختلاف المجموعة الوظيفية التي يعمل بها الموظف، فهناك المجموعة (A) وفيها يكون سن الإحالة إلى التقاعد هو (٦٠) سنة في

^(١٣١) الشيخ محمد احمد حسين: مصدر سابق، ص ١٢.

^(١٣٢) ينظر البند (اولا) من المادة (٣) من القانون المذكور.

^(١٣٣) الشيخ محمد احمد حسين: المصدر السابق، ص ١٣.

^(١٣٤) قرار رقم ١٠٦ / ١٠٧ / انضباط / تمييز ٢٠٠٧ في ٢٠ / ٩ / ٢٠٠٧، أشار له مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق، بيروت ٢٠١١، ص ١٦٢.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

حين أن المجموعة (B) فإن سن الإحالة إلى التقاعد فيها هو (٥٥) سنة^(١٣٥). هذا ويستحق الموظف الفرنسي تقاعد (معاش الشيخوخة) في حالتين هما:

الأولى: حينما يجمع الموظف بين شرط العمر (٦٠) سنة وخدمة فعلية (٣٠) سنة.

الثانية: عندما يبلغ الموظف سن خمس وخمسين سنة ولديه خدمة فعلية (٢٥) سنة

على أن يقضي على الأقل مدة (١٥) سنة في وظيفة من وظائف الفئة (B)^(١٣٦).

أما بالنسبة للمرأة العاملة فإن التشريع الفرنسي قد أعطى لها الحق أن تطلب إحالتها إلى التقاعد قبل إكمالها السن المطلوبة متى كان ذلك من أجل رعاية طفلها^(١٣٧).

٢- حالات استحقاق الموظف للراتب التقاعدي (المعاش) في القانون المصري

أما عن حالات استحقاق الموظف للراتب التقاعدي (المعاش) في القانون المصري ، فإن المشرع المصري اشترط عدة شروط لترتيب المعاش للمؤمن. وتتمثل حالات استحقاق المعاش (الراتب التقاعدي) ب:

١- انتهاء خدمة العامل لبلوغه سن التقاعد المنصوص عليه بنظام التوظيف

المعامل به أو لبلوغه سن الستين بالنسبة للمؤمن عليهم المنصوص عليهم

بالبندين (ب) و (ج) من المادة (٢) وذلك متى كانت مدة اشتراكه في التأمين

١٢٠ شهرا على الأقل.....

٢- انتهاء خدمة المؤمن عليه للوفاة أو العجز الكامل أو العجز الجزئي المستديم

متى ثبت عدم وجود عمل آخر له لدى صاحب العمل وذلك أيا كانت مدة

اشتراكه في التأمين.....

٣- وفاة المؤمن عليه أو ثبوت عجزه عجزا كاملا خلال سنة من تاريخ انتهاء

خدمته ويشترط عدم تجاوزه السن المنصوص عليها في البند(١).....

٤- انتهاء خدمة المؤمن عليه لغير الأسباب المنصوص عليها في البنود (١،٢،٣)

متى كانت مدة اشتراكه في التأمين ٢٤٠ شهرا على الأقل.

⁽¹³⁵⁾Piquemal (m): op. cit. p.288

⁽¹³⁶⁾Piquemal (m): op. cit. p. 323

⁽¹³⁷⁾piquemal (m): op. cit. p. 288

٥- وفاة المؤمن عليه أو ثبوت عجزه الكامل بعد انقضاء سنة من تاريخ انتهاء خدمته أو بلوغه سن الستين بعد انتهاء خدمته متى كانت مدة اشتراكه في التأمين ١٢٠ شهرا على الأقل.....^(١٣٨). هذا ويشترط لاستحقاق المعاش بالنسبة للأجر المتغير لتوافر الحالة المنصوص عليها في البند (٥) من المادة (١٨) أن لا يكون عمر الموظف (المؤمن عليه) أقل من ٥٠ سنة. إذ نص القانون على ذلك بالقول (يستحق المعاش عن الأجر المتغير أيا كانت مدة اشتراك المؤمن عليه عن هذا الأجر وذلك متى توافرت في شأنه إحدى حالات استحقاق المعاش عن الأجر الأساسي. ويشترط لصرف المعاش عن الأجر المتغير عند استحقاقه.. ألا تقل سن المؤمن عليه عن خمسين سنة)^(١٣٩).

٣- حالات استحقاق الموظف للراتب التقاعدي (المعاش) في القانون العراقي :-

أما بالنسبة لحالات استحقاق الراتب التقاعدي وفق التشريع العراقي فلا بد أن نذكر أن القاعدة العامة لاستحقاق الموظف المحال على التقاعد راتباً تقاعدياً وليس مكافأة تقاعدية، هو كونه يجب أن يكون قد أكمل خمس عشرة سنة فأكثر في خدمة تقاعدية، وهذا ما جاء به قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل إذ نص على ما يلي (يستحق الموظف الذي يحال إلى التقاعد الراتب التقاعدي إذا كانت مدة خدمته التقاعدية لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة ولا يقل عمره عن ٥٠ خمسين سنة)^(١٤٠) وهذا النص كان موجوداً في قانون التقاعد المدني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ الملغى إذ إنه اشترط نفس المدة المذكورة أعلاه إذ كان ينص بأنه (إذا كان قد أكمل خمس عشرة سنة أو أكثر في خدمة تقاعدية يستحق راتباً تقاعدياً....)^(١٤١) فضلاً عن أن القانون المذكور

^(١٣٨) المادة (١٨) من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل , ينظر كذلك محمود صالح: مصدر سابق , ص ٦٢٩-٦٣١ , د. محمد إبراهيم الدسوقي علي: الحقوق المالية للموظف العام, مصدر سابق , ١٩٢-١٩٧.

^(١٣٩) المادة (١٨) مكرراً من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ المعدل.

^(١٤٠) البند (أولاً) من المادة (٦) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

^(١٤١) الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ الملغى.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

كان يعطي لوزير المالية وبظروف استثنائية صلاحية أن يضيف إلى خدمة التقاعد مدة لا تزيد على ستة أشهر وذلك لإكمال المدة القانونية المطلوبة لحصوله على الراتب التقاعدي إذ جاء فيه (لوزير المالية في ظروف استثنائية أن يضيف مدة لا تزيد على ستة أشهر إلى مدة خدمة الموظف المتوفى أو المحال على التقاعد وذلك لإكمال المدة القانونية اللازمة لحصوله أو حصول عياله على الراتب التقاعدي) (١٤٢).

وندعو المشرع العراقي إلى محاكاة النص المتقدم والإتيان بمثله مراعاة لحقوق هذه الشريحة خاصة وإن مدة ستة أشهر ليست بالمدة الطويلة.

هذا وترد على القاعدة العامة التي ذكرناها لاستحقاق الموظف التقاعد الراتب التقاعدي مجموعة من الاستثناءات التي أشار إليها القانون لاعتبارات معينة إذ يقرر في هذه الحالات المستثناة استحقاق الموظف التقاعد راتباً تقاعدياً بالرغم من كونه لم يكمل خمس عشرة سنة في خدمة تقاعدية وتتمثل هذه الاستثناءات فيما يأتي:

١ - العجز: وذلك متى ما أيدت اللجنة الطبية المختصة عدم صلاحية الموظف لأداء مهامه الوظيفية إذ جاء في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل (إذا قررت اللجنة الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة) (١٤٣). أن الإحالة إلى التقاعد في هذا الفرض نتيجة إصابة الموظف بمرض يعجزه عن مواصلة العمل الوظيفي وأدائه لواجباته الوظيفية وإن قرار اللجنة الطبية القاضي بعدم صلاحية الموظف على الاستمرار بالعمل الوظيفي يعد قراراً ملزماً لدائرته يجب تنفيذه أو الاعتراض عليه بالطريقة التي بينها القانون (١٤٤).

٢ - الوفاة: كذلك قضى القانون باستحقاق عيال الموظف الذي توفي أثناء خدمته نتيجة حادث راتباً تقاعدياً من دون اعتبار لمدة الخدمة التقاعدية إذ جاء في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل (إن توفي الموظف أثناء الخدمة

(١٤٢) الفقرة (٣) من المادة (٢) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ الملغى.

(١٤٣) الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (١) من القانون المذكور.

(١٤٤) د. غازي فيصل: شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل. مصدر سابق،

تحتسب خدمته التقاعدية (١٥) خمس عشرة سنة إذا كانت أقل من ذلك وتعفى المدة المضافة من التوقيفات التقاعدية) ^(١٤٥).

هذا وإن النص المذكور ينطبق على الموظف المتوفي قبل مباشرته مهامه الوظيفية المعين فيها، وبالتالي يستحق عياله الراتب التقاعدي في هذه الحالة وفق أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ^(١٤٦).

وندعو المشرع العراقي إلى إسقاط هذه النصوص التشريعية من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، وأن يجعل استحقاق الراتب التقاعدي من تاريخ إحالة الموظف إلى التقاعد انسجاماً مع قواعد المنطق القانوني والإنساني السليم. ولا بد كذلك من الإشارة إلى نص البند (خامساً) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل إذ جاء فيه (لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه للخدمة لأسباب اضطرارية عدا الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة أو ما في حكمها من استحقاقه الحقوق التقاعدية....).

الخاتمة

توصلنا بعد الانتهاء من كتابة هذا البحث إلى جملة من النتائج والتوصيات نجملها على النحو الآتي:

أولاً: نتائج البحث:

١- لم تضع التشريعات المقارنة (الفرنسي والمصري والعراقي) تعريفاً واضحاً ومباشراً للموظف الضريبي استناداً إلى تعريف الموظف العام باعتباره يحمل هذه الصفة.

٢- تعد قوانين الخدمة المدنية والتوظيف في الأنظمة المقارنة النظام القانوني الأساسي لموظفي تلك الدول. وتسري أحكامها على العاملين بوزارات الحكومة

^(١٤٥) الفقرة (ثانياً) من المادة (٦) من القانون المذكور.

^(١٤٦) د. غازي فيصل: شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، مصدر سابق،

د. عمار فوزي كاظم المياحي

ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي ويسري كذلك على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم وعلى ذوى الكادرات الخاصة فيما لم تنص عليه القوانين والقرارات المنظمة لشئونهم الوظيفية، ومن ثم تعد هذه القوانين الشريعة العامة التي يجب أن يرجع إليها عند عدم وجود نص خاص في قوانين الكادرات الخاصة وتطبق على الموظف الضريبي.

٣- ألزمت التشريعات المقارنة الموظف الضريبي بالعديد من الالتزامات العامة والخاصة ومنحته العديد من المزايا لكي يتمكن من أداء مهام وظيفته لمنحه صفة مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص.

٤- هناك العديد من أسباب انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام، أهمها فقدة لجنسيته، وإحالاته للتقاعد، وصدور حكم جنائي نهائي بإدانته في جناية أو جريمة مخلة بالشرف والاعتبار، وأخيراً وفاته.

٥- لم يحدد المشرع الجرائم التي تعد مخلة بالشرف أو الأمانة سواء في التشريع الجنائي أو في التشريع الإداري وهو موقف محمود نظراً لضرورة ترك هذا التحديد للاجتهاد الفقهي والقضائي من ناحية، أو لأن هذا التحديد يجب أن يراعى فيه مختلف الظروف والتطورات الاجتماعية والاقتصادية من ناحية أخرى، ومن ثم يجب البحث في كل حالة على حدة وتقرير ما إذا كانت الجريمة التي وقع على الموظف عقوبة لارتكابها تعتبر مخلة بالشرف أو الأمانة أم لا. وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة بأنها (هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولى المناصب العامة التي يقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق).

- ٦- يترتب على انتهاء خدمة الموظف الضريبي بقوة القانون العام آثار قانونية تتمثل في مدى أحقيته في إعادة تعيينه بالجهاز الإداري للدولة، وآثار مادية أهمها أحقيته في المكافأة التقاعدية والراتب التقاعدي.
- ٧- تعد الحقوق المالية التي تمنح للموظف بعد انتهاء علاقته الوظيفية من أهم الحقوق والمميزات التي شجعت على الانضمام في سلك الوظائف العامة.
- ٨- تعد الحقوق التقاعدية حق من حقوق الموظف العام وليست هبة أو منحة.

ثانياً: توصيات البحث:

- ١- - ندعو المشرع العراقي إلى عدم المساواة بين أثر الحكم لأكثر من سنة كالحكم (لسنتين أو ثلاث سنين أو لأربع سنين) وبين أثر الحكم بالسجن المؤبد أو السجن المؤقت، بحسب ما جاء في المادة (١٠٠) من قانون العقوبات النافذ ، بل كان الأجدر به عدم النص على عقوبة الحبس لأكثر من سنة هنا ، لجسامة الأولى والثانية وقلة خطورة الثالثة.
- ٢- - كان الأجدر بالمشرع العراقي تحديد نوع الجريمة بالجناية والجنحة فقط ، وإخراج جريمة المخالفة من حكم الفقرة (سابعاً- ب) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، لما فيه من إجحاف وقسوة ، والنص على سحب يد الموظف المدان ، إذا ما صدر حكماً بحقه يقضي بحبسه مدة لا تزيد عن (٦٠) يوماً ، والحكم بفصله إذا زادت المدة عن هذا الحد ، لأن حبس الموظف عن جريمة المخالفة سيؤدي إلى فصله ومن ثم عزله عن وظيفته إذا كان هذا الموظف قد سبق فصله عن الوظيفة إستناداً لنص الفقرة (ج) من المادة (٨/ثامناً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٣- ندعو المشرع العراقي إلى رفع النصوص القانونية التي وردت في قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل والتي تمنع حصول المحال على التقاعد راتباً تقاعدياً قبل إكماله سن الخمسين سنة من العمر ، انسجاماً مع قواعد العدل والمنطق القانوني.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

٤- ندعو المشرع العراقي إلى تحديد الحد الأدنى للراتب التقاعدي بصورة نسبة مئوية كما هو الحال بالنسبة للحد الأعلى للراتب التقاعدي بدلاً من تحديده بمبلغ (١٥٠٠٠٠) ألف دينار.

والله ولي التوفيق

قائمة المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية:

١. خالد الخطيب، د. محمد خالد المهاني المالية العامة والتشريع الضريبي منشورات جامعة دمشق، طبعة ١٩٩٩/٢٠٠٠م.
٢. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة، القاهرة ١٩٨٣ م.
٣. رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري، الطبعة التاسعة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة ١٩٧٢م.
٤. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م.
٥. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة.
٦. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م.
٧. شابا توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ج ١، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد.
٨. ضاري خليل محمود، مجموعة قوانين الإجراءات الجنائية العربية، ج ١، مطبعة العمال المركزية، بغداد ١٩٨٤.
٩. طلال عبد الحميد المحامي: النظام القانوني للأموال الخاصة، ط ١، بغداد ٢٠٠٨م.
١٠. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م.
١١. عبد المنعم محفوظ، الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م.
١٢. عبد الوهاب حومد، الوسيط في الإجراءات الجزائية الكويتية، جامعة الكويت ١٩٨٢.

١٣. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، النظرية العامة لحقوق وواجبات العاملين في الدولة، الطبعة الأولى، بغداد، ١٩٨٤ م.
١٤. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٩ لسنة ١٩٨١ المعدل، ط ١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٢.
١٥. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الثانية ١٩٩٧ م.
١٦. علي جمعة محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين القانون العراقي والمصري والانكليزي، دار - الثقافة والنشر، عمان.
١٧. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط ١، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٩٨٢ م.
١٨. غازي فيصل، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨ م، موسوعة القوانين العراقية.
١٩. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨ م.
٢٠. محمد إبراهيم الدسوقي علي: الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٢١. محمد أحمد حسين، زكاة مخصصات التقاعد والتوفير ومكافأة نهاية الخدمة، بحث منشور على الانترنت على الموقع scholar.najah.edu.
٢٢. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج ١، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة.
٢٣. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
٢٤. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، القاهرة، ٢٠١١ م.
٢٥. محمد عصفور: جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، دار الجيل للطباعة ١٩٦٣.

د. عمار فوزي كاظم المياحي

٢٦. محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة , الطبعة الثالثة, منشأة المعارف بالإسكندرية, ٢٠٠٠.
٢٧. مليكة الصرّوخ: القانون الإداري دراسة مقارنة , الشركة المغربية لتوزيع الكتاب, ٢٠٠٦.
٢٨. يوسف اليّاس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني , الطبعة الأولى , دار التقني للطباعة , ١٩٨٤.

ثانياً: الأبحاث والمقالات:

١. رياض محسن مجول ومصدق عادل طالب: الحقوق المالية لموظف الخدمة الجامعية المحال إلى التقاعد في العراق , مجلة القانون والقضاء , العدد التاسع ٢٠١٢.
٢. ضياء عبد الله عبود، جريمة الأضرار العمدي بأموال الدولة منشور في مجلة كلية الحقوق_جامعة النهريين ,المجلد ١١,العدد ٢١.
٣. غازي فيصل، قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل في ميزان المنطق القانوني , مجلة الحقوق , العدد العاشر.

ثالثاً: رسائل الدكتوراه:

- (١) علي احمد حسن اللهبيي: أثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف، رسالة دكتوراه، كلية النهريين للحقوق، بغداد ٢٠٠٣.
- (٢) قيدير عبد القادر صالح: النظام القانوني للموظف الفعلي، أطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة الموصل, ٢٠٠٥.

رابعاً: المراجع الأجنبية:

- TAWZI U. 8 Shome " A Primer on Tax Evasion " IMF staff Papers Vol..40. No.4.1993.
- Bruno2002 S-Frg & lars P- Feld.
- PEISER Gustave, Droit de la fonction publique, 17 ème édition, Dalloz, Paris, 2003.
- Loi n° 84-16, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat,OP.cit.
- SALON Serge, SAVIGNAC Jean-Charles, OP.cit.
- Loi n° 84-16, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat,OP.cit.

- COUTURIER Gérard, "Le licenciement collectif dans une unité économique et sociale", Revue Droit Sociale", N°2, Paris, 2011.
- BEN SALAH Tabrizi, Droit de la fonction publique, Masson, Paris, 1992.
- crim11dec1962,d,1963.99)by:Codes: Dalloz:codes pénal, Quarter-Vigtcinqueme , Edition Paris,1987-1988.
- Emile Garcon: Code Pénal Annote, Tome Premier ,Recuei Sirey Imprimerie Bussie , Paris ,1952.
- R-Garraud: Droit Penal Francais ,Tome Quatrieme, Troisieme Edition , Library du Recueil Sirey, aris,1992.
- Piquemal (m) le fonctionn aire droits et garanties , paris , 1973