



حدود مسؤولية الموظف عن اخطائه الوظيفية في المجالين الانضباطي والجزائي

مرتضى حسن جاسم

كلية القانون/جامعة ميسان/العراق

mortatha.jasm@gmail.com

<https://doi.org/10.52834/jmr.v18i35.100>

ملخص البحث:

تنطلق فكرة البحث من ضرورة المحافظة على كرامة الموظف وحماية حقوقه الوظيفية من النيل منها دون مسوغ قانوني ودون اتباع الإجراءات التي رسمها القانون في مساءلته، مع التأكيد المتزايد على وجوب الالتزام بتطبيق أحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل حول إجراء التحقيق الإداري مع الموظف قبل إحالته إلى المحاكم المختصة، حتى لا يفاجئ بإحالته إلى المحاكم عن جريمة لم يسبق له الاطلاع عليها وتهيئة دفاعه على اساسها، لما في ذلك من انتقاص لحقوقه، وما يثيره أيضاً من شكوك واقاويل بحقه، قد تؤدي إلى زعزعة مركزه الوظيفي. بل قد تهدد علاقته بالوظيفة.

كما أن التحقيق الإداري يمكن أن يكون ذا اثر منتج في الدعوى الجزائية ولمحاكم الجزاء الاعتماد عليه في توجيه الاتهام إلى الموظف وإدانته في الحالات التي تجد فيها المحكمة المختصة أن في افادات الشهود التي استندت اليها اللجنة التحقيقية في تقريرها، فضلاً عن الأدلة الأخرى ما يعينها في التوصل الى الحقيقة، وليس كما يصور البعض بأن محاضر اللجان التحقيقية لا يمكن أن ترقى إلى مستوى الدليل الذي تبني عليه قناعة المحكمة في إصدار الحكم تجاه المتهم، يضاف إلى ذلك استقلال الإجراءات الانضباطية عن الإجراءات الجزائية من ناحية تحريك الإجراءات المتعلقة بكل منها، الأمر الذي يترتب عليه ان لا توقف إحداها الأخرى، فلا يُجب التحقيق الجزائي سلطة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري. لذلك سوف ينصب هذا الموضوع على بحث الخطأ الوظيفي بين التحقيق الإداري والجزائي من خلال بيان مفهوم الخطأ الوظيفي مناط التحقيق الإداري والجزائي بالإضافة إلى بحث حدود مسؤولية الموظف عن أخطائه الوظيفية في مبحث أول، والتأثير المتبادل بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي في مبحث ثانٍ.

الكلمات المفتاحية: مسؤولية، الموظف، أخطاء، الانضباطية، الجزائية



Limits of the employee's responsibility for his functional errors in the disciplinary and penal areas

Abstract

The idea of this research lies in the necessity of protecting the dignity of the employee and his/her administrative rights from being infringed without legal justification or legal procedures with emphasis on the necessity of commitment to implementing the provisions of article of the Discipline Code about the administrative investigation with the employee before referring him/his for a crime has been never shown and preparing a defense on its basis which lead to the derogation of rights, and suspicions and hearsay against the employee. Consequently, the position of the employee may destabilize and his/her relationship to the job may be threatened, Hence, it requires that the administrative investigation should precede the criminal investigation in the administrative infringements. The administrative investigation could be of a productive impact in the criminal case and the courts of penalty in charging and convicting the employee in cases the competent court finds the witness statements, as well as other evidence which helps it in reaching the truth, not as some, think that the minutes of the investigative committees can not be promoted to the evidence on which the conviction of the court is built toward the accused, so this research discusses in the first study the primacy of the administrative investigation and its impact on the criminal case through the legal basis of precedence in addition to discussing its.

Keywords: responsibility, employee, personal mistakes, disciplinary, penal



المقدمة

التحقيق الإداري يحتل مكانة بالغة الأهمية عند تحريك مسؤولية الموظف الانضباطية أو الجزائية، وهذه الأهمية تجد أثرها لدى الموظف الذي تهيء له الفرصة خلال التحقيق في اثبات براءته وإزالة الشكوك من حوله ودرء كل ما يوجه إليه من اتهام، كما أن التحقيق يشتمل على جملة من الاجراءات قصد المشرع من خلالها كفالة الضمانات القانونية للموظف على نحو يمكنه من ممارسة حقه في الدفاع وتطمين غيره من الموظفين إلى أن القانون قد كفّل حقوقهم حتى وأن أخطأوا لإشاعة الأمن في نفوسهم وهذا ما يعود في نهاية الأمر بالفائدة على سير المرفق العام، بالإضافة إلى أن التحقيق الإداري مرحلة مهمة لما يترتب عليها من نتائج خطيرة منها ما يتعلق بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة، بوصفه من الاجراءات البالغة الخطورة، وتتمثل هذه الخطورة تجاه الموظف في الآثار النفسية، إذ أن الأخير يبقى في وضع نفسي قلق حتى تنتهي إجراءات التحقيق الابتدائي، بالإضافة إلى أن إحالة الموظف للمحاكم المختصة يكون فيه أثر بالغ عليه، لما يثيره من شكوك واقتاويل بحقه قد تؤدي إلى زعزعة مركزه الوظيفي، وفي ذلك خطر كبير عليه وعلى من يعيله لما تمثله الوظيفة اليوم من مصدر عيش لعدد كبير من مواطني الدولة.

فمن الثابت أن الموظف يُسأل عما يرتكبه من أخطاء بسبب وظيفته أو بمناسبة القيام بها وقد يرتكب الموظف خطأً إدارياً، وحينئذ يخضع لإجراءات التحقيق الإداري، وتعرض عليه السلطة المختصة الجزاء الانضباطي المناسب في حال إدانته، إلا أن هذا الخطأ الوظيفي، قد يشكل أيضاً مخالفة جزائية قررتها القوانين العقابية بنصوص صريحة، وفي هذه الحالة تظهر إشكالية العلاقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي، ولأن الفعل المنسوب للموظف قد يشكل مخالفة انضباطية وجرمًا جزائيًا في آن واحد، بحيث يجد الموظف نفسه أمام مسؤوليتين جزائية وانضباطية تهددانه عن الخطأ الذي يرتكبه، الأمر الذي يستدعي بيان أثر التحقيق الإداري في الدعوى الجزائية من حيث اعتماده كدليل عند إحالة الدعوى إلى محكمة التحقيق ليبيّن عليه قراراً بالإحالة مستوفياً لشروطه القانونية عند إحالة المتهم إلى محكمة الموضوع، على اعتبار أن التحقيق الإداري الذي تجرّبه الإدارة مع الموظف هو الأقرب إلى الوقائع التي يجري التحقيق عنها، ومن ثم اعتماده كسبب من أسباب الحكم الذي يعول عليه في مجال الأثبات الجزائي.

لذلك فمن غير المنطق أن يفاجأ الموظف بإحالاته إلى المحاكم المختصة عن جريمة جزائية لم يسبق له الاطلاع عليها وتهيئة دفاعه على أساسها، من خلال تحقيق إداري تجرّبه الإدارة مع الموظف الذي ترى أنه ارتكب ما يمس كرامة الوظيفة أو اخلاله بواجباته أو اهماله بها، وأن من يتولى التحقيق معه هم موظفين من الجهة الإدارية التي يعمل فيها



وبإجراءات تختلف عما هو متبع أمام المحاكم المختصة وان جل ما يتوصل اليه التحقيق الإداري هو إعلان مسؤولية الموظف عن الفعل المرتكب ومن ثم البناء على ذلك بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة وعلى اساس السلطة التقديرية للإدارة، ومهما كانت قوة او ضعف الادلة التي توصل اليها التحقيق.

وفي تقديرنا أن الاجابة عن ذلك تستدعي بيان مفهوم الخطأ الوظيفي مناط التحقيق الإداري والجزائي، والتأثير المتبادل بينهما، وهل للتحقيق الجزائي أثر على سير الإجراءات الانضباطية، ولأجل الإلمام بكل ما عرضناه، تقتضي طبيعة الموضوع تقسيمه على مبحثين، يتناول المبحث الاول مفهوم الخطأ الوظيفي مناط التحقيق، من حيث التعريف بالخطأ الوظيفي وحدود مسؤولية الموظف عن اخطائه الوظيفية، اما المبحث الثاني فيدور حول بحث التأثير المتبادل بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي.

أهداف البحث:

يهدف البحث لبيان مفهوم الخطأ الوظيفي الذي يرتكبه الموظف مع بيان ضرورة حماية الموظف من بعض الحالات التي قد تؤدي الى ان يكون ضحية الإجراءات الخاطئة والتعسفية وحماية حقوقه الوظيفية دون وجه قانوني.

أسباب اختيار البحث:

نظراً لتكرار الكثير من الاشكالات الوظيفية التي راح ضحيتها الموظفون والذي من شأنها زعزعة مركزه القانوني دون مسوغ ومساءلته عن ما يصدر عنه بشأن وظيفته وعدم علم الموظف بما له من حقوق دفع خاصة اثناء التحقيق معه ادارياً.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث لبيان الحقوق الانضباطية والجزائية الخاصة بالموظفين وما لهم وما عليهم ومعرفتهم للأخطاء الوظيفية وحدود مسؤوليتهم عن هذه الأخطاء الواقعة خلال الوظيفة واللاحقة على ترك الوظيفة.

منهجية البحث:

اقتضت دراسة موضوع البحث بالاعتماد المنهج التحليلي النصوص القانونية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقوانين الأخرى.

خطة البحث:

خطة البحث تنقسم الى مبحثين وكل مبحث ينقسم الى مطلبين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: الخطأ الوظيفي مناط بالتحقيق الإداري والجزائي



المطلب الأول: مفهوم الخطأ الوظيفي

المطلب الثاني: حدود مسؤولية الموظف عن أخطائه الوظيفية
المبحث الثاني: التأثير المتبادل بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي
المطلب الأول: التحقيق الإداري شرطاً للإحالة إلى المحاكم المختصة
المطلب الثاني: أثر التحقيق الجزائي على سير الإجراءات الانضباطية

المبحث الأول

الخطأ الوظيفي مناط بالتحقيق الإداري والجزائي

إن العلاقة بين الجريمة الجزائية والمخالفة الانضباطية، من الأهمية بحيث لا يمكن أن يغفل عنها أي باحث يعالج موضوع تأديب الموظفين، ولها أهمية كبيرة من الناحية العملية، وذلك نظراً للصلات الوثيقة بين الأخطاء الجزائية والأخطاء الانضباطية، والتأثير المتبادل بينهما، لاسيما حين يعاقب الموظف جنائياً وتأديبياً عن ذات الفعل، ومن ناحية أخرى، أن التأديب يستند إلى المركز الوظيفي فهل يحاسب الموظف عن أمور نسبت إليه قبل أن يسند إليه ذلك المركز؟ وقبل أن يلتزم باحترام واجباته وتكاليفه، والحال نفسه عند انتهاء الرابطة الوظيفية سواء بالاستقالة أو التقاعد فهل تبقى مسؤولية الموظف قائمة من الناحية الانضباطية؟ ولسهولة العرض وتوضيحاً للبحث في الخطأ الوظيفي بوصفه مخالفة انضباطية تارة، وجريمة جزائية تارة أخرى، فإننا سنعرض هذا الموضوع بشيء من التفصيل بحيث سنتحدث في المطلب الأول عن مفهوم الخطأ الوظيفي ببيان تعريفه وصوره، وسنبحث في المطلب الثاني حدود مسؤولية الموظف عن أخطائه الوظيفية.

المطلب الأول

مفهوم الخطأ الوظيفي

تعد المخالفة الانضباطية الأساس الذي تدور حوله أي دراسة متعلقة بالتأديب، وتقوم كل من الجريمة الجزائية والمخالفة الانضباطية على فكرة الخطأ بمعنى أن الواقعة المنسوبة إلى الموظف (سواء كانت تشكل جريمة جزائية أو مخالفة انضباطية) بُنيت على أنه قام بفعل (إيجابي أو سلبي) يمثل انحرافاً عن السلوك القويم الذي يتطلبه النظام الوظيفي، ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع فلا بد من تقسيم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف الخطأ الوظيفي، في حين أن الفرع الثاني يتضمن بحث صور الخطأ الوظيفي، وذلك على النحو الآتي:



الفرع الاول

تعريف الخطأ الوظيفي

لم يتفق الفقه والقضاء والتشريع على تسمية واحدة تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف والذي يؤدي وقوعه تحت طائلة العقوبات التأديبية فمرة يسمى بـ (الجرائم التأديبية) وفي ثانية يسمى بـ(الذنب الإداري) وفي ثالثة يسمى بـ(المخالفة التأديبية)⁽¹⁾.

ولقد تباينت تعريفات الفقه للجريمة التأديبية ومنها انها (كل فعل أو امتنع يرتكبه الموظف ويجافي واجبات منصبه)⁽²⁾ أو انها إخلال بواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً⁽³⁾ أو هي التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها⁽⁴⁾.

وعلى الرغم من الاختلاف الحاصل حول ذلك نجد أن البعض ذهب في تعريف الخطأ الوظيفي على أنه (كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف ويجافي واجبات وظيفته) أو هو (إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها).

وأن تحديد الخطأ الوظيفي هو من سلطة الإدارة فهي تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، إلا أن سلطتها في تحديد هذا الخطأ تخضع لمبدأين الأول ان يكون الفعل الذي اقترفه الموظف يشكل مخالفة تأديبية تبرر فرض عقوبة حقاً، والمبدأ الثاني يجب أن يكون الفعل الذي ارتكبه الموظف ذات طبيعة مهنية أي ارتكبه أثناء الخدمة وكان مؤثراً على سير العمل في المرفق العام⁽⁵⁾.

وعلى الرغم من تعذر وضع احصاء شامل للواجبات الوظيفية، فان هناك بعض الدول حاولت ذلك ومنها ايطاليا والارجنتين وتشيلي وفرنسا بالنسبة لبعض الموظفين كأفراد الجيش وموظفي البريد والتلغراف، والولايات المتحدة بالنسبة لبعض المصالح كمصلحة التجارة، والسعودية إذ ربط نظام الموظفين فيها بين الجزاءات التأديبية ومخالفات معينة⁽⁶⁾، كما أخذ بذات الاتجاه قانون الخدمة البحرية المدنية رقم (201) لسنة 1975 في المادة (73) منه⁽⁷⁾.

حاصل القول ان الادارة تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد المخالفة الانضباطية الا انها ليست سائبة، فهناك قيود متعلقة بها أوثق التعلق، كما انه تخضع في كل الاحوال لرقابة القضاء الصارمة، فاذا استشعر فيها الانحراف، قام بإلغاء القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة جزاءً وفاقاً، هذا وقد دعا بعض الفقهاء إلى التوسع في تقنين المخالفات التأديبية مع



الاحتفاظ للإدارة بسلطة تقديرية في معالجة المخالفات التي لم ينص عليها القانون، وهذا ما تمليه اعتبارات الضمان وصالح الإدارة (8).

ومهما يكن من أمر المواضيع المبحوث عنها، فإن المشرع العراقي وفي قانون الانضباط انتهج طريقة تدوين بعض الواجبات الوظيفية، والتي يشكل الاخلال بها مخالفات تأديبية، إلا ان هذا التدوين لا يعني احصاء لكل الواجبات، بل ابرازاً للمهم منها وتذكير للموظف بخطورتها وأثر الاخلال بها على مركزه القانوني، كما كُرس الفصل الثاني من قانون الانضباط رقم(14) لسنة 1991 النافذ لبيان واجبات الموظف، فجاءت المادة (3) منه لتنص على ان الوظيفة تكيف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية.

وعلى ذلك ينصرف مفهوم الخطأ الوظيفي إلى الأعمال المخلة بواجب من واجبات الوظيفة مما يتعلق بتأديتها أو الأعمال المخلة بمقتضى السلوك الشخصي اللازم، تستوي في ذلك الأعمال الايجابية والأعمال السلبية التي تصدر عن شاغلي الوظائف العامة.

ومن هنا يتضح أن الأخطاء الوظيفية قوامها مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو لكرامة الوظيفة على اعتبار أن الموظف ملزم بالمحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أداء وظيفته أو خارج أوقات الدوام الرسمي، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما ينهي عنه قانون العقوبات أو القوانين المكمل له أو تأمر به والاستقلال بين الجريمتين قائم حتماً حتى ولو كان ثمة ارتباط بينهما (9).

بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما ينهي عنه قانون العقوبات أو القوانين الجنائية أو تأمر به والاستقلال بين الجريمتين قائم حتماً حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين. فضلا عن ان القانون الجنائي يضم مبدا مهما يقضي بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهذا يعد اهم الضمانات المقررة للأفراد، الا ان مفعوله في القانون التأديبي ضعيف، فالقانون الاخير لا يعرف حصر للجرائم التأديبية، فقصارى ما فعلته التشريعات الحديثة انها أشارت إلى بعض الواجبات الوظيفية تاركة لجهة الإدارة مهمة تحديد ما يعد جريمة تأديبية وتحت رقابة القضاء، وهذا يعود إلى تنوع واجبات الوظيفة ونسبيتها لأنها تستمد من المركز القانوني للموظف، كما ان لها طابعا اخلاقيا، وان تحديدها يؤثر على فاعلية الإدارة لأنها ستتقيد بالعقاب على الاخطاء المنصوص عليها في حين أن سير المرفق العام بانتظام واطراد لا يتفق وهذا التقييد (10).



مقتضى القول أن أغلب التشريعات التي تُعنى بالوظيفة العامة قد اغفلت تعريف المخالفات الوظيفية، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى طبيعة هذه المخالفة التي لا يمكن حصرها لاعتبارات تكمن في طبيعة الوظيفة العامة ذاتها، التي تتصل بمتطلبات المصلحة العامة، ومقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

الفرع الثاني

صور الخطأ الوظيفي

نظراً لتعدد الواجبات والمحظورات الوظيفية وتنوعها وتشعبها جعل مهمة المشرع في سعيه لتحديدها وحصرها أمراً عسيراً، وعليه فإن تحديد المخالفات الايجابية والسلبية كافة التي يستحق فاعلها العقاب والتأديب ليس بالأمر اليسير، نظراً لارتباطها بمقتضيات الوظائف المختلفة والمتنوعة، والتي يصعب الإحاطة بجوانبها وتفصيلاتها كافة، بل أنها ترتبط بصورة ادق بطبيعة العمل ذاته، الذي تختلف متطلباته باختلاف المراكز الوظيفية (11) وتُظهر المحاولات التي بُذلت لتصنف هذا النوع من المخالفات ومدى تباينها واتساع نطاقها، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تقسيمها بناء على طبيعة الخطأ المرتكب وعلى النحو الآتي:

أولاً: المخالفات الإدارية: وهي تشمل كل خروج على الواجب الوظيفي وكرامة الوظيفة، فهي تعني كافة المخالفات الوظيفية والتي تشكل سلوكاً لا يتفق والإحترام الواجب للوظيفة العامة كمخالفة الموظف للقوانين والأنظمة والتعليمات المختلفة وأوامر الرؤساء الإداريين (12) ، أو الخروج على مقتضيات الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في قانون الانضباط أو السلوك المعيب الذي من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، ولا سبيل أمام الموظف العام لدفع المسؤولية في مخالفته بمقولة عدم العلم أو الجهل بالقوانين والأنظمة والتعليمات الإدارية طالما أن الأصل العام في الاداء الوظيفي أنه يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وإن يؤديه بدقة وأمانة، وأن من أول مقتضيات هذا الأصل العام وجوب مراعاة التعليمات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل، فإن تراخي الموظف في ذلك امكن مساءلته .. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها في هذا المجال بالقول "إن جهل الموظف بالقواعد القانونية المقررة بخصوص عمله ليس بعذر يبرر وقوعه في الخطأ، ومن ثم فلا يقبل منه أن يدفع مسؤوليته بجهله، ذلك ان الوظيفة العامة تكليف قبل كل شيء، وعلى الموظف ان يسعى من جانبه إلى الإحاطة بالقواعد والتعليمات الإدارية قبل البدء في العمل، فإن تراخي في ذلك فخرج عليها من غير قصد فقد حققت مساءلته... (13).



ثانياً: المخالفات المالية: كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة، وكذلك الإهمال، أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية، أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك، كما تتنوع مصادر هذه المخالفات فقد تكون مخالفات دستورية كأن يتم الصرف زيادة عن الاعتماد الوارد بالموازنة العامة، وقد تكون المخالفة قانونية كمخالفة الواجبات الوظيفية الواردة قانون الانضباط أو قانون بيع وإيجار اموال الدولة أو قانون المحاسبة العامة وقد تكون المخالفة المالية لأنظمة والتعليمات المالية الخاصة بالمشتريات والحسابات واجور السفر ومصاريف النقل (14). كما يندرج ضمن المخالفات المالية كل فعل يأتيه الموظف ويؤدي إلى افتقار الذمة المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة. وقد أفتى مجلس الدولة المصري في هذا المجال بالقول " إن الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى المساس بمصلحة مالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة يُعد متوافراً لمجرد تفويت فرصة على الدولة أو احد الأشخاص العامة للاغتناء إيجاباً أو سلباً، كما لو رست لجنة البت في مزاد العطاء على صاحب السعر الأقل في الحالة الأولى، وارست هذه اللجنة في مناقصة العطاء على صاحب اكبر العطاءات سعراً في الحالة الثانية..(15).

ومن الجدير بالذكر أن المخالفات الوظيفية قد تكون مخالفات إدارية خالصة، أو مالية خالصة، وقد تكون المخالفة جامعة لكلا الشقين، الإداري والمالي، كاختلاس الموظف للأموال المسلمة إليه بسبب وظيفته، إذ ان واقعة الاختلاس فضلاً عن كونها تشكل جنائية (16)، فإنها تتطوي في ذات الوقت على مخالفة انضباطية قوامها عدم أداء الموظف العمل المنوط به بالأمانة الواجبة وعدم محافظته على أموال وممتلكات الجهة التي يعمل بها ومخالفته للقواعد والأحكام المالية(17).

ثالثاً: مخالفات لمعايير الوظيفة وأخلاقياتها: تتضمن المخالفات كافة التي من شأنها الإخلال بسمعة الموظف، أو كرامة الوظيفة التي ينتمي إليها. وتشمل هذه المخالفات كل تصرف يأتيه الموظف خارج نطاق عمله ويؤدي إلى سوء السمعة والسيرة، وقيام شبّهات قوية تتردد على السنة الخلق بما يمس خلق الموظف ويؤثر على سمعته الوظيفية تعد مخالفة انضباطية حتى ولو لم يصل الفعل إلى حد تكوين مخالفة انضباطية، إذ يتعين على الموظف أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها، وعليه ان يتقاضي الافعال الشائنة التي تعيبه فتمس تلقائياً الجهاز الإداري الذي ينتسب إليه ويتميز بمقاماته وإلا اعتبر مرتكباً لخطأ وظيفي يستوجب المساءلة الانضباطية(18).

ومن الملاحظ أن هناك نوعين من الافعال المرتكبة من جانب الموظف التي يجري التحقيق الإداري بصدها، الأول ينطبق وأحكام المادة الأولى من قانون هيئة النزاهة النافذ ويشكل قضية فساد مالي أو إداري، والثاني يشكل مخالفة إدارية



لا ترتقي إلى مستوى الفعل الجرمي حسب نص المادة الأولى من قانون هيئة النزاهة وهنا تطبق عليه العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة وبالتالي يخرج عن مفهوم جريمة الفساد المالي والإداري، وأن الجهة المعنية لا تطلب تحريكها كدعوى جزائية وبالتالي تخرج عن اختصاص قضاء النزاهة. أما إذا كانت المخالفة المذكورة تتضمن أركان جريمة ولكن خارج مفهوم ما نصت عليه المادة الأولى من قانون هيئة النزاهة هنا يخضع التحقيق والحكم فيها إلى القضاء الجزائي غير قضاء النزاهة ووفقاً لتكييف الواقعة.

وعلى الرغم من المحاولات التي بُذلت لتقسيم الواجبات الوظيفية، تتصف بالتعدد والتنوع، كما إنها تزيد صعوبة حصر المخالفات الانضباطية، نظراً لأن الواجبات الوظيفية تلتقي وتتشابك مع القواعد والمبادئ التي تحكم سير الموافق العامة⁽¹⁹⁾، وأهمها مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتبديل والتغيير، لذا فإن جميع الأفعال أو الأخطاء التي تنطوي على إخلال مباشر أو غير مباشر بأي من هذه المبادئ تعد أخطاء وظيفية.

المطب الثاني

حدود مسؤولية الموظف عن أخطائه الوظيفية

الأصل أن مناط التأديب هو قيام الرابطة الوظيفية وجوداً وهدماً ويرتب على ذلك عدم مساءلة الموظف انضباطياً عن أفعال أو تصرفات أتاها قبل التحاقه بالوظيفة وانسجماً مع نفس المبدأ فإن الموظف لا يسأل انضباطياً عن الأخطاء التي يرتكبها بعد انفصال الرابطة الوظيفية وزوال الصفة الوظيفية عنه، ومادام الأمر كذلك، فهل يمكن مساءلة الموظف عن أخطاء ارتكبها قبل أو بعد التحاقه بالوظيفة؟ وفي ضوء هذا التصور سوف نقسم هذا الموضوع إلى فرعين وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مسؤولية الموظف عن أخطائه خلال شغل الوظيفة

من المسلم أن الموظف يُسأل عما يرتكبه من أخطاء بسبب وظيفته أو بمناسبة القيام بها ، أي بعد صدور قرار تعيينه واكتسابه صفة الموظف التي هي مناط التأديب والنتيجة المنطقية لهذا المبدأ عدم مسؤولية الموظف انضباطياً عن أفعال



أو تصرفات اتاها قبل التحاقه بالوظيفة (20) إذ يرى الفقه ان المنطق والقانون والعدل كل أولئك يحتم عدم مساءلة الموظف انضباطياً عن اخطائه السابقة على شغل الوظيفة إذ أن المساءلة في هذه الحالة تتعارض ومبدأ عدم رجعية القوانين بصفة عامة، وتلك التي تتضمن عقوبة بصفة خاصة، وأن مبدأ عدم الرجعية بالإضافة إلى أنه مبدأ قانوني يستند إلى النصوص الدستورية إلا انه مبدأ أخلاقي لتوجيه العدالة واستقرار الاوضاع.

ومن ناحية اخرى، أن التأديب يستند إلى المركز الوظيفي فكيف يحاسب الموظف عن امور نسبت إليه قبل أن يسند إليه ذلك المركز، وقبل أن يلتزم باحترام واجباته وتكاليفه

وبعد صدور القرار الإداري بتعيين الموظف، يتحدد مركزه الوظيفي اعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار وقيامه بواجبات وظيفته فعلاً (21)، وفي خلال هذه الفترة الزمنية يكون الموظف خاضعاً لنظام التأديب ومسؤولاً عن اخطائه الوظيفية الحاصلة منه أثناء قيام الرابطة الوظيفية. وقد تعتري الوظيفة بعض العوارض أو قد يعطل المركز الوظيفي، كما قد تحصل بعد الظروف الاستثنائية، يختفي فيها الموظفين الأصليون، ويتصدى للوظيفة العامة بعض المواطنين العاديين وهم ليسوا من الموظفين بل يطلق عليهم تسمية (الموظفين الفعليين)، لهذا فإن الأمر يقتضي منا تحديد المسؤولية التأديبية عن المخالفات التي تقع في هذه الأحوال وعلى التفصيل الآتي:

أولاً: مدى مسؤولية الموظف إذا اعترضت الوظيفة بعض العوارض: حيث ان التأديب مرتبط بقيام العلاقة الوظيفية، فيسأل الموظف تأديبياً عن أخطائه الوظيفية بغض النظر عن العوارض الوظيفية التالية:

1- تعيين الموظف بقرار باطل لا يمنع من مساءلة عن اخطائه الوظيفية مادام ان قرار تعيينه لم يلغى او يسحب بالطرق القانونية حتى ولو طعن في قرار تعيينه بدعوى الالغاء لان هذه الدعوى ليس لها أثر موقوف كما هو معلوم (22).

2- قيام الموظف بعمل غير عمل وظيفته الأصلية التي يشغلها لا يببر اعفاءه من الجزاء الانضباطي، إذ يجب عليه اداء العمل بعناية ولو لم يكن مختصاً بما كلف به، فنهاونه في ذلك العمل يستوجب مساءلته (23). كما أن تطوع الموظف للقيام بعمل موظف آخر لا يعفيه من المسؤولية عن اخطائه.

ثانياً: مدى مسؤولية الموظف في حالة تعطيل مركزه الوظيفي مؤقتاً: ويمكن أن تثار في هذا الخصوص الحالات

الآتية:



1- في حالة الاجازات، على اختلاف صورها، كالاتيادية والمرضية والطارئة والخاصة والدراسية وغيرها فلا أثر لها على حياة الموظف الوظيفية بدليل ان الموظف يستطيع ان يقطع اجازته في اي وقت ويعود إلى عمله كما ان اعماله خلالها صحيحة ومنتجة لأثارها، وبالتالي فإن مسؤوليته التأديبية عنها كاملة(24).

2- الموظف المعار أو المنتدب أو الموفد في بعثة علمية أو تدريبية يخضع أيضاً للمسؤولية الانضباطية خلال فترة الاعارة، أو النذب أو الايفاد(25).

الفرع الثاني

مسؤولية الموظف عن اخطائه اللاحقة على ترك الوظيفة

الاصل ان انتهاء الرابطة الوظيفية لأي سبب كان، كالاتيادية او التقاعد او الفصل، يؤدي إلى وقف سريان النظام الانضباطي على الموظف(26)، فالتأديب مرتبط بالوظيفة بحيث إذا انقطعت رابطة التوظيف لم يعد للتأديب مجال، إذ تتحسر عن الموظف صفة الوظيفة التي هي مناط التأديب، وبالتالي لا يمكن مساءلته انضباطياً عن الافعال الصادرة منه بعد انتهاء الخدمة ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك، ولهذا فإن المشرع يتدخل بنصوص خاصة لتحديد العقوبات التي يمكن توقيعها على الذين تركوا الخدمة، فهناك التزامات يرتبط بها الموظف حتى بعد انتهاء خدمته(27). وبهذا ذهب المشرع العراقي إلى الزام الموظف بكتمان المعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو اثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من افشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته(28). لذلك يستمر واجب الكتمان بعد انتهاء الخدمة ويسري على جميع الأمور التي يطلع عليها الموظف بمقتضى وظيفته ويخشى ضرر الدولة والاشخاص من افشائها، وقد وضع المشرع العراقي في المادة (473) من قانون العقوبات جزاء عاما لحالة افشاء الاسرار سواء كان العلم بها بحكم الوظيفة ام المهنة أم الصناعة ام الفن ام طبيعة العمل وهذا لجزاء هو الحبس مدة لا تزيد على سنتين وغرامة لا تزيد على مائتي دينار او بإحدى هاتين العقوبتين، وقد اضاف المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ إلى هذا الواجب إلزام الموظف بعدم الاحتفاظ بوثائق رسمية سرية بعد احواله على التقاعد أو انتهاء خدمته لأي سبب كان.



المبحث الثاني

التأثير المتبادل بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي

قد يرتكب الموظف مخالفة انضباطية، وحينئذ يخضع لإجراءات التحقيق الإداري وتقرض عليه الإدارة الجزاء الانضباطي المناسب في حال إدانته، إلا أن هذه المخالفة قد تشكل أيضاً جريمة جزائية ينص عليها قانون العقوبات، وفي هذه الحالة تظهر إشكالية العلاقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي (29). ولبيان التأثير المتبادل بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي، لا بد لنا من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سنخصص المطلب الأول لدراسة التحقيق الإداري بوصفه شرطاً للإحالة إلى المحاكم المختصة من حيث أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي، وإحالة الموظف للمحاكم المختصة أثر التحقيق الإداري، ونبحث في المطلب الثاني أثر التحقيق الجزائي على سير الإجراءات الانضباطية من حيث أثره عند استقلال المخالفة الانضباطية عن المخالفة الجزائية، وأثره عند ارتباط المخالفة الانضباطية بالمخالفة الجزائية وعلى النحو الآتي.

المطلب الأول

التحقيق الإداري شرطاً للإحالة إلى المحاكم المختصة

أستقر النظام القانوني في العراق على الإخذ بمبدأ التحقيق الإداري لإرساء مسؤولية الموظف الانضباطية، من ذلك قانون رقم (41) لسنة 1929 الملغي (30)، وقانون رقم (69) لسنة 1936 الملغي (31)، وقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل (32)، مع وجود بعض الاستثناءات التي تجيز المساءلة الانضباطية دون إجراء التحقيق الإداري ضمناً لفاعلية العمل الإداري وصون المرفق العام من المساس وفي حدود ضيقة وحالات محددة (33). لذا بات من الضروري إيجاد الضمانات اللازمة لحماية حقوق الموظف بالشكل الذي يضمن كرامته واستمراره بالوظيفة العامة، الأمر الذي يدفعه إلى التقاضي في عمله والقيام بالواجبات المناطة به على اكمل وجه (34)، ولعل من أبرز الضمانات الممنوحة للموظف في نطاق التأديب هو أن يتم إجراء التحقيق الإداري معه والاستماع لأقواله ومنحه فرصة للدفاع عما أسند إليه من اتهام.

ويمكن التساؤل هنا عما إذا كان التحقيق الإداري الذي تجريه الإدارة مع الموظف بصدد المخالفات الوظيفية التي تنطوي على عنصر جزائي يعد شرطاً لازماً لإحالة الموظف المخالف إلى المحاكم المختصة؟ بحيث يتعين أن يسبق



إحالة الموظف عن خطئه الوظيفي إلى المحاكم المختصة إجراء التحقيق الإداري معه؟ وما مدى صحة التحقيق القضائي مع الموظف عن المخالفات الوظيفية التي تتطوي على عنصر جزائي دون إجراء التحقيق الإداري؟
ومن أجل تفصيل هذا الموضوع فإنّ معالجته جاءت في مطلبين، ومن خلالهما نستطيع أنّ نسلط الضوء على موضوع البحث، وعليه فإننا سنتناول في الفرع الأول أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي، وسنخصص الفرع الثاني لبحث إحالة الموظف للمحاكم المختصة أثر التحقيق الإداري، وعلى النحو التالي.

الفرع الأول

أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي

نصت المادة (10/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ⁽³⁵⁾، على الزم الوزير أو رئيس الدائرة بتأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وفي المادة (10/ثانياً) من القانون المذكورة بين إجراءات التحقيق الإداري بأن تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وبعد أن تستكمل اللجنة عملها تنتهي إلى تنظيم محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

وبعد ان تستنفذ اللجنة كافة اجراءاتها من جمع الادلة والمستندات وأخذ الإفادات تجتمع من اجل المداولة بغية تقييم أدلة الإثبات المتحصلة من التحقيق، أما بتقرير مسؤولية الموظف ومعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، أو بتقرير عدم مسؤولية الموظف لعدم ارتكابه المخالفة، وللجنة ان تقرر غلق التحقيق الإداري بصورة مؤقتة لعدم كفاية الأدلة المتوافرة لديها او لعدم معرفة الموظف المخالف، إذ أن الغلق المؤقت للتحقيق يسمح بفتح الموضوع مجدداً، من دون حاجة إلى تشكيل لجنة جديدة إذ ان اعضاء اللجنة المشكلة سابقاً في الموضوع لديهم من المعلومات الكافية لاستيعاب المعلومات الجديدة وتقديرها، كما أن للإدارة غلق التحقيق نهائياً اذا تبين لها ان الفعل المنسوب الى الموظف لا يشكل مخالفة انضباطية او في حالة عدم وجود مخالفة أصلاً أو إن المصلحة العامة تقتضي ذلك وبشكل مسبق واضح، على أن يتم رفع هذه التوصيات إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها.



وإن توصيات اللجنة التحقيقية ليس لها قيمة قانونية ولا تصبح ملزمة للجهة الإدارية التي شكلتها ما لم تقترن بمصادقة الجهة الإدارية التي حولها القانون حق المصادقة، لذلك لا يقبل الطعن بالإلغاء بالإجراءات التحضيرية السابقة على اتخاذ القرار كتوصيات اللجان التحقيقية⁽³⁶⁾، وتأكيداً لما تقدم فقد رفضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الطعن الذي تقدم به أحد الموظفين امام مجلس الانضباط العام على توصيات اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير وفقاً لأحكام القانون لكونها لا تعد قرارات إدارية نهائية ما لم يصدقها الوزير المختص⁽³⁷⁾ وفي ذات الاتجاه قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الرئيس الإداري التي لم يعين مرجع للطعن فيها وليس توصيات اللجان التحقيقية⁽³⁸⁾، لهذا تأتي المصادقة هنا بمثابة الإقرار لتلك التوصيات.

ومن نافلة القول أن اللجنة التحقيقية عندما تصدر توصيتها بفرض العقوبة على الموظف المحال عليها فأنها تستند في ذلك إلى ما قرره القواعد القانونية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة، ولا يمكن أن تستعير لفعل الموظف وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات لأن إسناد الفعل يجب أن يكون إلى النظام القانوني الواجب التطبيق⁽³⁹⁾. وحيث أن الجزاء التأديبي الذي يفرض على الموظف العام لا يستند على مخالفات محددة وفقاً لما نص عليه قانون العقوبات من توصيف للجريمة وتحديد لعقوبتها، بل يبقى للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الفعل المرتكب من قبل الموظف مخالفة انضباطية من عدمها .

يتضح من ذلك أن إجراء التحقيق الإداري يكون سابقاً على إحالة الموظف المخالف إلى المحاكم المختصة عن الجرائم المرتكبة من قبله، ذلك لاستقلال التحقيق الإداري عن التحقيق الجزائي، فلا يجب التحقيق الجزائي سلطة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري، وهذا ما يستشف صراحة من نص (م/10) من قانون انضباط موظفي الدولة سالف الذكر .

وهذا يعني أن التحقيق الإداري يعد شرطاً وجوبياً لإحالة الموظف المخالف إلى المحاكم المختصة، فلا يصح التحقيق الجزائي معه دون إجراء التحقيق الإداري عن المخالفات الوظيفية التي تشمل على العنصر الجزائي، ولأجل ضمان صحة التحقيق الجزائي مع الموظف يتعين أن يسبق إحالته إلى المحاكم المختصة إجراء التحقيق الإداري معه.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع، فقد جاء التأكيد على العمل بمبدأ أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق القضائي ووجوب الالتزام بتطبيق أحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، بموجب قرار مجلس الوزراء المتضمن إلزام الوزارات ومؤسسات الدولة كافة وبضمنهم مكاتب المفتشين العموميين بتطبيق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام



رقم (14) لسنة 1991 المعدل، بشأن إجراء التحقيق الإداري واعتماد توصيات اللجان التحقيقية المصادق عليها قبل إحالة أي موظف إلى الجهات القضائية المختصة⁽⁴⁰⁾.

وقرار الامانة العامة لمجلس الوزراء العراقي⁽⁴¹⁾، القاضي بعدم مفاحة القضاء أو هيئة النزاهة حول الأفعال التي تنسب إلى الموظف في غير حالة (الجرم المشهود) إلا بعد إجراء التحقيق الإداري من قبل اللجنة المشكلة بموجب المادة المذكورة وتوصياتها بإحالة القضية إلى المحكمة المختصة عند تحقق العنصر الجزائي.

وعلى ذلك لا بد من إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المخالف من قبل اللجنة التحقيقية المشكلة على وفق نص المادة (10/أولاً) من قانون الانضباط قبل إحالته إلى المحكمة المختصة. وبخلافه فإن الإجراءات المتخذة من قبل محاكم التحقيق قبل إكمال التحقيق الإداري مع الموظف المخالف تكون قد جانبها الصواب ولا يترتب عليها أي أثر قانوني لعدم مراعاة النصوص القانونية الواردة في قانون الانضباط التي تعد من النصوص الآمرة التي لا يجوز مخالفتها كونها من النظام العام⁽⁴²⁾.

وما دمننا في مجال الكلام عن أسبقية التحقيق الإداري فلا بد من الإشارة إلى قرار مجلس القضاء الأعلى الذي جاء مؤكداً في الوقت ذاته على ضرورة قيام الجهات الرسمية بإجراء التحقيق الإداري فيما ينسب إلى احد منسبها من مخالفات ارتكبت خلال ممارسة مهامه الوظيفية وفي حال وصولها إلى ارتكاب هذه المخالفات، إشعار الجهات القضائية وهيئة النزاهة بذلك لاتخاذ الإجراءات القانونية وفقاً للقانون على أن تربط الأدلة المتحصلة التي تدعم ارتكاب المخالفة وعلى أن لا تتخذ من السادة قضاة التحقيق قبل اكمال التحقيق الإداري وربط الأدلة التي تدعم وجود المخالفة القانونية من عدمها⁽⁴³⁾.

ومن التطبيقات القضائية الواردة بهذا الشأن حكم محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية (... لما لهذه المحكمة من سلطة التدخل التمييزي المباشر فقد لوحظ عدم إجراء التحقيق الإداري من قبل دائرة المتهم للوقوف على التوصيات التي تتوصل اليها بخصوص ارتكاب المتهم للمخالفات المنسوب ارتكابها من عدمه وربط الأدلة التي تدعم وجود تلك المخالفات في حال وجودها.. عليه قرر التدخل التمييزي بقرار قاضي التحقيق .. ونقضه وإعادة الأوراق إلى محكمتها لا تباع ما تقدم (...)⁽⁴⁴⁾.

وفي السياق ذاته قضت محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية (لدى عطف النظر على القرار المميز فقد وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون حيث ان المخالفة المسندة إلى المتهم ارتكابها تتعلق بمهام وظيفية مما يقتضي إجراء التحقيق



الإداري من قبل دائرته بصدد تلك المخالفات للوقوف على النتائج والتوصيات التي يتم التوصل اليها بهذا الشأن على ان تربط الادلة المتحصلة التي تدعم ارتكاب المخالفة في حال التوصل إلى ارتكابها .. عليه قرر نقض قرار الإحالة المميز عليه وإعادة الاوراق إلى محكمتها لا تباع ما تقدم..(45).

كما قضي أيضاً (.. لدى عطف النظر على القرار المميز فقد وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون لعدم إجراء التحقيق الإداري من قبل دائرة المتهم حول المخالفات المنسوب اليه ارتكابها للوقوف على النتائج والتوصيات التي يتم التوصل اليها بهذا الصدد.. عليه قرر التدخل التمييزي بقرار الإحالة ونقضه وإعادة الاوراق إلى محكمتها لاتباع ما تقدم..(46).

وفي ذات الاتجاه قضي بأن (لدى التدقيق والمداولة والاطلاع على سير التحقيق الابتدائي والقضائي.. ولوجود ما يستوجب التدخل التمييزي بقرار الإحالة ولما لهذه المحكمة من سلطة التدخل التمييزي المباشر فقد وجد أن المخالفة المسند الى المتهم ارتكابها تتعلق بمهام وظيفته مما يقتضي إجراء التحقيق الإداري من قبل دائرته بصدد تلك المخالفات للوقوف على النتائج والتوصيات التي يتم التوصل اليها بهذا الشأن على أن تربط الأدلة المتحصلة التي تدعم ارتكاب المخالفة في حال التوصل إلى ارتكابها.. عليه قرر نقض قرار الإحالة المميز عليه وإعادة الاوراق إلى محكمتها لاتباع ما تقدم..(47).

والملاحظ أن إمام مجلس القضاء الأعلى آنف الذكر قد أكد أيضاً على عدم إحالة الموظف عن خطأه الوظيفي إلى المحاكم المختصة إلا بعد التأكد من وجود إدالة تدعم صحة ارتكابه للمخالفات الانضباطية التي تشتمل على تهمة جزائية، وبهذا قضي (.. أن المخالفة المسند إلى المتهم ارتكابها تتعلق بمهام وظيفته، مما يقتضي ربط التحقيق الإداري الجاري من قبل دائرته بصدد تلك المخالفة لبيان النتائج والتوصيات التي يتم التوصل اليها بهذا الشأن على أن تربط الادلة المتحصلة التي تدعم ارتكاب المخالفة في حال التوصل إلى ارتكابها..(48).

وبالنظر للاختلاف الحاصل في تطبيق أحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة ولتحقيق العدالة وتوحيد الرؤى في تطبيقها، وتلافياً لما يحصل من تعارض بين سلطتي التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي، نتيجة الفهم الخاطئ لأحكام المادة (10) من قانون الانضباط، فإننا ندعو المشرع العراقي إلى تعديل أحكام المادة (10/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ لتتلاءم مع واقع العمل الإداري، ذلك بالنص صراحة على مراعاة أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق الذي تجريه المحاكم المختصة مع الموظف وتحديد الأثر المترتب على عدم مراعاة ذلك بعدم صحة إجراءات التحقيق الجزائي، تحاشياً من المساس بسمعة الموظف وحقوقه الوظيفية، وعدم إهدار الضمانات التي



كفلها له القانون في افساح المجال له لإبداء دفاعه وأثبات براءته ودرء ما نسب إليه من إتهامات أهالتها عليه الإدارة على نحو يضمن إشاعة الطمأنينة بين الموظفين وينعكس بشكل ايجابي على سير المرفق العام.

الفرع الثاني

إحالة الموظف للمحاكم المختصة أثر التحقيق الإداري

نتناول في هذا المحور من البحث السلطة المختصة بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة وذلك في النقطة الأولى من البحث، ونبين في النقطة الثانية ضوابط الاحالة إلى المحاكم المختصة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: السلطة المختصة بالإحالة:

أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ حدد الجهات المختصة بإحالة الموظف المخالف إلى المحاكم الجزائية عن خطئه الوظيفي المشتمل على جريمة جزائية، وبالعودة إلى أحكام الفقرة ثالثاً من المادة (10) من القانون المذكور نجد أن للجنة التحقيقية ملزمة إذا ما رأت أن الفعل الذي احيل عليه الموظف يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن تجعل ضمن توصياتها إحالته إلى المحاكم المختصة.

ويمكن التساؤل عما إذا كان يجوز لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) وعند الطعن بالعقوبة المفروضة على الموظف، إن يحيله إلى المحكمة المختصة إذا تبين له من التحقيق الذي اجري معه إن فعله يشكل جريمة نشأت من وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية؟ الواقع إن هذه الصلاحية لم تمنح لمجلس الانضباط العام إلا في ظل التعديل الذي حصل للمادة (24) من قانون انضباط موظفي الدولة بموجب القانون رقم (5) لسنة 2008 وذلك لرغبة المشرع في التصدي للتهاون الذي قد يحصل من اللجنة التحقيقية في عدم اعتبار الفعل الذي ارتكبه الموظف جريمة رغم توفر اركانها واسبغ عليها رقابة لاحقة عند الطعن بقرار فرض العقوبة إمام مجلس الانضباط العام ولكن ما السبيل إذا لم يتم الطعن بهذه العقوبة ؟ إن المشرع قد تدارك ذلك ايضاً فقد اعطى للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير سلطة إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة إذا تبين له إن فعله يشكل جريمة حتى وان لم توصي اللجنة التحقيقية بذلك.

وبهذا فإن المادة (24) من قانون الانضباط النافذ نصت على منح سلطة احالة الموظف إلى المحاكم المختصة الى جهات اخرى (للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير أو مجلس الانضباط العام إذا ظهر في فعل الموظف المحال إلى التحقيق او في محتويات التهمة جرمًا نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته إلى



المحاكم المختصة)، ومن هذا النص يتضح ان الإحالة في هذه الفرض، هي إحالة وجوبية وليست جوازيه، من جهة أخرى نجد أن نص المادة (10/ثالثاً) من القانون ذاته اوجب على اللجنة التحقيقية أن توصي بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة متى وجدت ان الموظف المحال عليها قد ارتكب جرمًا نشأ عن وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية، والفرق بين الحالتين ان الحالة الاولى اوجبت الإحالة إلى المحاكم المختصة مباشرة، اما الحالة الثانية فأوجبت الايحاء بالإحالة إلى المحاكم كما أن النصوص القانونية اعلاه تعد من النصوص الأمرة التي لا يجوز مخالفتها كونها من النظام العام (49).

كما ان هناك وسيلة لتسوية المنازعات الإدارية بدلاً من القضاء العام في الدولة ويجد اصله في اتفاق يغير عن رغبة اطرافه لحل النزاع بعيداً عن قضاء الدولة.(50)

نستنتج مما سبق أن اللجنة التحقيقية ملزمة إذا ما رأت ان الموظف قد ارتكب جرمًا ينطبق واحكام قانون العقوبات فتوصي بإحالته الى المحاكم المتخصصة نتيجة ذلك الفعل الذي نشأ عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية، وأن تجعل من ضمن توصياتها (إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة).

دون أن يلزمها المشرع ببيان المادة العقابية على الفعل المنسوب اليه أو بيان الأدلة التي تستند اليها في هذه الإحالة. على خلاف ما كانت تقرره المادة (25) من قانون الانضباط (الملغي) والذي اوجب على اللجنة ان يتضمن قرارها بالإحالة، الجرم المسند إلى الموظف والمادة العقابية المنطبقة على جرمه وملخص الأدلة، وتوقف الإجراءات الأخرى اللازمة بموجب هذا القانون إلى حين البت في القضية من قبل المحكمة إذا كانت تلك الإجراءات متعلقة بمهمة تعتبر جزءاً من التهمة التي تقرر إحالته من اجلها إلى محكمة الجزاء المرتبطة بها، وهذا على خلاف ما قرره المادة (23) من القانون النافذ والذي لا يمنع من معاقبة الموظف انضباطياً حتى في الحالة التي يحال فيها إلى المحكمة دون انتظار ما يسفر عنه التحقيق الجنائي سواء كان ذلك بالبراءة أو الإفراج حتى لو كان الفعل الذي أحيل الموظف بموجبه على المحكمة هو ذاته الفعل الذي عوقب عنه انضباطياً لأن الإحالة إلى المحاكم المختصة لا تمنع من مسائلته تأديبياً ذلك لاستقلال المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية(51).

إلا أنه يجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي، إلا إذا كان ما وجه اليه من مخالفات يقوم على احتمالات قوية بارتكابها وذلك بعد إجراء التحقيق الإداري معه، لأجل الحفاظ على سمعة الموظف ومكانته(52). لذا يتعين على أعضاء اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير المختص أو رئيس الدائرة التي تحدد مدى مخالفة الموظف للقواعد المرعية في



وظيفته، أن يكونوا من المستوى القانوني ما يمكنهم من القدرة على التمييز بين ما يستحق الموظف من عقوبة انضباطية أو أن فعله يشكل مخالفة جزائية وهي بالتالي من حقها أن توصي بإحالته إلى المحكمة المختصة. ومن المفيد القول أن قانون الادعاء العام يقضي بالزام دوائر الدولة والمؤسسات كافة بوجود اخبار الادعاء العام في الحال بحدوث أي جنائية أو جنحة تتعلق بالحق العام (53). وكذلك التأكيد على ديوان الرقابة المالية الاتحادي بأخبار الادعاء العام او هيئة النزاهة عن كل مخالفة مالية يكشفها إذا ما شكلت جريمة (54).

ولغرض انتظام سير المرافق العامة فإن على هيئة النزاهة وخلال قيامها بواجبها التحقيقي الالتزام بعدم التدخل في عمل الوزارات والمؤسسات الرسمية وأن تحترم صلاحيات واختصاصات قياداتها وموظفيها وأن يقوم محققوها بالإجراءات التحقيقية بصورة منفصلة وغير مؤثرة على أعمال واختصاصات وصلاحيات الفنيين والمعنيين (55). بالمقابل فإنه يتعين على جميع دوائر ومؤسسات الدولة كافة تزويد هيئة النزاهة بما تطلبه من وثائق واوليات ومعلومات تتعلق بالقضية التي يراد التحري أو التحقيق فيها وتتعاون معها لتمكينها من اداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في قانون هيئة النزاهة (56).

وبناءً على ما تقدم فإنه يتعين على سلطة التحقيق الإداري ضرورة إعلام المحاكم المختصة بالمخالفات التي ارتكبتها الموظف، إذا ما تبين لها ان الفعل المنسوب إليه ينطوي على جريمة جزائية (57)، إذ يجب على الإدارة ومن خلال التحقيق الإداري ان تحيل الموظف المخالف إلى المحاكم المختصة إذا وجدت إن الفعل المرتكب من قبله يشكل جريمة جزائية وفقاً لنص (م10/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، فإن قيام الإدارة بهذا العمل يؤدي إلى خلق نوع من التعاون بين سلطة التحقيق الإداري وسلطة التحقيق الجزائي، لا سيما وأنهما يهدفان إلى الوصول لأهداف مشتركة تتمثل في اكتشاف الحقيقة وتجنب أي تناقض وتعارض محتمل ضار بسمعة العدالة (58). كما يجب على المحاكم الجزئية أن تقوم بإخبار الإدارة التي ينتمي إليها الموظف بخصوص المخالفات التي تنطوي على عنصر جزائي ومخالفة انضباطية (59).

ثانياً: ضوابط الإحالة إلى المحاكم المختصة:

بعد ان تعرفنا فيما تقدم على السلطة المختصة بإحالة الموظف المخالف إلى القضاء، نتسأل هنا عن الضوابط القانونية للإحالة إلى المحاكم المختصة؟ للإجابة عن ذلك فإن الضوابط تتمثل في الآتي:



1- أن يشكل فعل الموظف جريمة: أن المادة (العاشرة/ ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رسمت الاطار العام لإحالة الموظف عن خطأه الوظيفي إلى القضاء، حيث نصت على (إذا رأت اللجنة التحقيقية أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة). ولكن التساؤل هنا متى يعد خطأ الموظف جريمة من عدمه؟ وللإجابة عن ذلك فقد نص قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل على جملة من الأفعال الجرمية التي ترتكب من قبل الموظف اثناء تأدية وظيفته أو بسببها ، ومن امثلة ذلك ما نصت عليه المادة (330) من قانون العقوبات (يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن اداء عمل من اعمال وظيفته او اخل بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء او توصية أو وساطة أو لأي سبب غير مشروع) بالإضافة إلى جملة من الأفعال الجرمية تحت عنوان الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ومنها (الرشوة، الاختلاس، الاستيلاء)، فضلاً عن الصور الأخرى من تجاوز الموظفين لحدود وظائفهم التي حددها القانون، الواردة في المواد القانونية من (307- 341).

عندما تتولى عندما تتولى اللجنة التحقيقية التحقيق مع الموظف المحال عليها وتجد أن فعله ينطوي تحت نص جزائي في قانون العقوبات، عليها التأكد من توافر أركان النص الجزائي من حيث (الركن الشرعي، الركن المادي، الركن المعنوي) فإن توافرت الأركان الآتية، استقامت امام اللجنة وجه الحقيقية اما بتوافر العنصر الجزائي من عدمه، لتقدم توصياتها تبعاً لذلك، فعلى سبيل المثال قيام الموظف باختلاس الاموال التي بعهدته باتباع وسائل الاحتيال ، او التزوير أو قيامه بتقديم وثائق مزورة لغرض التعيين، أو الترقية، أو منح إجازة مرضية وغيرها من الأفعال بلاشك تعد جريمة جزائية تخضع لأحكام قانون العقوبات، توجب على اللجنة أن توصي بإحالته للمحاكم المختصة، وتطلب تحريك الشكوى ضده عما ارتكبه من جرائم جزائية، ولا يقدر فيما تقدم قول الإدارة بان ضرراً مادياً لم يتحقق كون الضرر مفترض بمجرد ارتكاب الفعل الجرمي سواء تحقق الضرر المادي من عدمه، إذ ان الضرر المفترض هو ضرر معنوي متمثل بإخلاله بالثقة العامة، وبكرامة الوظيفة وما يجب أن تكون عليه من استقامة وعدالة ونزاهة⁽⁶⁰⁾. ومن الملاحظ ان الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجزائية هي الجهة التي يتبع لها الموظف اداريا أما في حال نقل الموظف يجب ان تأخذ الجهة المنقول إليها مسؤولية الاجراءات القانونية بعد الحصول على المعلومات من الجهة المنقول منها فإذا كانت الجريمة تزوير فعلى الجهة التي وقع التزوير على وثائقها إقامة الشكوى الجزائية ضد الموظف المتهم.



ومن الجدير بالذكر أن وسائل الاثبات التي تلجأ إليها الإدارة من أجل التوصل إلى نسبة الفعل إلى الموظف لا تخلو من احدى وسائل الاثبات التي يبني عليها الحكم الجزائي والمتمثلة بإقرار الموظف على نفسه بأنه ارتكب الفعل المسند إليه او ان هناك شهادات عيانة تثبت وقوع الفعل منه سواء كان هذا السلوك ايجابيا او سلبيا كما ان التقارير والمحاضر الرسمية التي تثبت حصول الواقعة المنسوبة اليه هي احدى الادلة التي يمكن للإدارة ان تبني عليها قرارها بمعاقبة الموظف اما في الحالة التي يتعذر فيها على الإدارة تحديد مسؤولية الموظف اذا كانت المسألة فنية فانه لا يوجد ما يمنعها من اللجوء إلى خبرة المختصين.

2- أن تكون الجريمة ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية: يتطلب ذلك أن تكون جريمة المرتكبة من قبل الموظف قد حصلت أثناء ممارسة عمله الوظيفي أو ارتكبتها لمتطلبات مهنته، ومن مفهوم المخالفة فلا يحال الموظف إلى القضاء من جانب الادارة إذا كانت الجريمة المرتكبة غير ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفة غير رسميه.

المطلب الثاني

أثر التحقيق الجزائي على سير الإجراءات الانضباطية

عندما يتوحد الفعل، وكذلك الوصف القانوني له وفقاً للنظامين الجزائي والانضباطي فهل يجب ان تخضع سلطة الانضباط، سواء في مباشرتها للإجراءات الانضباطية، أو في تقديرها لعقوبة انضباطية لما يقرره الحكم الجزائي؟ فما مدى تأثير التحقيق الجزائي على سير الإجراءات الانضباطية. وهل يوجد إلزام لجهة الإدارة في التوقف عن إجراء التحقيق الإداري مع الموظف انتظاراً إلى نتيجة المحاكمة؟ أم أن للجنة التحقيق مواصلة التحقيق الإداري بحق الموظف المحال عليها حتى في الحالة التي يشكل فيها فعله جريمة ولها أن توصي بفرض إحدى العقوبات المقررة بحقه دون أن تعلق ذلك على نتيجة الدعوى الجزائية.

أن البحث في تأثير التحقيق الجزائي على سير الإجراءات الانضباطية يظهر عندما تكون المخالفة المنسوبة إلى الموظف تشكل مخالفة انضباطية، وتتطوي في نفس الوقت على جريمة جزائية الأمر الذي يترتب عليه إمكانية تحريك كلتا الدعويين، الانضباطية والجزائية في آن واحد، رغم ان الدعوى الانضباطية مستقلة بطبيعتها وإجراءاتها واهدافها عن الدعوى الجزائية⁽⁶¹⁾، إلا ان هذا الاستقلال ليس استقلالاً تاماً، بل انه توجد علاقة وتأثير متبادل بينهما، إلا أن هذا التأثير لا يظهر إلا في حالة واحدة وهي فيما إذا كانت المخالفة الانضباطية التي ارتكبتها الموظف تشكل في نفس الوقت جرمًا جزائياً، لذا يثار الجدل حول ما إذا كان يتعين وقف الدعوى الانضباطية إذا ما تم تحريك الدعويين الانضباطية والجزائية



في أن واحد عن ذات الواقعة لحين صدور قرار من محاكم التحقيق في موضوع الدعوى؟ ولأجل الاحاطة بكل ما عرضناه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول أثره عند استقلال المسؤولية الجزائية عن الانضباطية، ونوضح في الثاني أثره عند ارتباط المسؤولية الجزائية والانضباطية، وكما يلي:

الفرع الاول

أثره حال استقلال المسؤولية الجزائية عن الانضباطية

قد تتولد عن الواقعة الواحدة جريمة جزائية ومخالفة انضباطية في نفس الوقت، إلا ان كل مسؤولية قائمة بذاتها ومستقلة عن الأخرى⁽⁶¹⁾، إذ اشتمل قانون العقوبات النافذ على كثير من الجرائم التي ترتكب من قبل الموظف اثناء تأدية وظيفته، فإذا ارتكب الموظف احدى تلك الجرائم فإن ذلك لا يحول دون مساءلته انضباطيا عما نسب اليه لعدم وجود ارتباط بين تلك المسؤوليتين ومن امثلة ذلك ما نصت عليه المادة (330) من قانون العقوبات (يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن اداء عمل من اعمال وظيفته او اخل بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء او توصية أو وساطة أو لأي سبب غير مشروع) وما نصت عليه المواد التالية لهذه المادة "الفصل الثالث تجاوز الموظفين حدود وظائفهم".

وأن المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ حدد العلاقة بين الإجراءات الانضباطية والإجراءات الجزائية عند ارتكاب الموظف مخالفة تتطوي على عنصر جزائي⁽⁶²⁾، أن تتخذ اللجنة التحقيقية توصياتها بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة بحق الموظف المخالف مع استمرار احواله إلى المحكمة المختصة. دون أن تعلق فرض العقوبة الانضباطية على نتيجة الدعوى الجزائية، وفي قرار لمحكمة استئناف بغداد/ الرصافة بصفتها التمييزية من ان فعل المتهم ينطبق واحكام المادة (240) من قانون العقوبات، وان قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل في المادة (الخامسة) قد حظر على الموظف الجمع بين وظيفتين واستلام أجراً عنها في وقت واحد، وان الجزاء الإداري الذي رتبته القانون المذكور لا يمنع من اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه وفق القوانين النافذة استناداً لأحكام المادة السابعة منه⁽⁶³⁾.

يفهم من ذلك أن كل من المسؤولية الجزائية والمسؤولية الانضباطية مستقلة كل عن الأخرى وقائمة بذاتها، ومن ثم يمكن التصرف في الدعوى الجزائية، دون انتظار ما يسفر عنه التحقيق الإداري، والعكس صحيح، ولا يوجد أي ازدواج في التحقيق⁽⁶⁴⁾.



وتعود هذه الاستقلالية بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية الانضباطية، إلى ان المخالفات الانضباطية لم تحدد قانوناً، وإنما يعود تقدير كون الفعل المنسوب إلى الموظف يشكل مخالفة من عدمه إلى سلطة الإدارة التقديرية وبالشكل الذي يحفظ مصالحها، وهي التي تقدر إذا كان من المناسب ان تنتظر ما تقول اليه نتيجة التحقيق الجزائي ام ان الامر يستدعي التدخل سريعاً بإيقاع العقاب على الموظف، إذ تجد الإدارة أن ما اتهم به الموظف من جريمة، لم يعد اميناً على المركز الوظيفي الذي يشغله ومن الواجب اقصاءه منها بغض النظر عما سيؤول اليه العقاب الجنائي.

ومن هنا يتضح ان الإدارة غير ملزمة بانتظار نتيجة الدعوى الجزائية لترتب على ذلك اخضاع الموظف للمساءلة الانضباطية، فاذا شئت الإدارة ان تترتب في وقف اجراءات التحقيق الاداري المتعلقة بتقرير المسؤولية الانضباطية عند الضرورة فلا ضير عليها، وفي بعض المخالفات المحددة والغامضة وغير الواضحة والتي لا يمكن البت فيها الا من خلال التحقيق الجزائي (65).

وعلى الرغم من استقلال الإجراءات الانضباطية عن الإجراءات الجزائية من ناحية تحريك الإجراءات المتعلقة بكل منها، الأمر الذي يترتب عليه ان لا توقف إحداها الأخرى، بل تسير كل منهما في طريقها للوصول إلى غايتها المقصودة (66).

هناك من يرى ضرورة وقف الإجراءات في الدعوى الانضباطية في حالة اتخاذ الإجراءات الجزائية، وذلك تحقيقاً للتناسق بين وجهات النظر، ونزولاً على ما تفرضه الحجية المقررة للأحكام الجزائية من آثار في هذا الشأن، ولمنع صدور أحكام وقرارات متناقضة، كما أن القضاء الجنائي يملك من وسائل الكشف عن الحقيقة ما لا تملكه السلطة التأديبية، لذا فإن وقف السير في الدعوى الانضباطية ينسجم مع مقتضيات العدالة (67).

حاصل القول أن الوضع القانوني يفيد أن تحريك الدعوى الجزائية لا يؤثر في الإجراءات الانضباطية وليس لها الأثر الموقوف، بالمقابل لا يُلزم القضاء بالاكْتفاء بالعقوبات الانضباطية التي توجهها الإدارة لموظفيها عن المخالفات التي تسبب اليهم، فليس هناك ثمة علاقة بين فرض العقوبات الانضباطية والفصل في الدعوى الجزائية (68). لان العقوبات الانضباطية قد تفرض مع العقوبات الجزائية، ولا تؤثر احدهما في وجوب او عدم وجوب فرض الاخرى، فلا يمنع فرض عقوبة العزل على موظف قدم شهادة مزورة من الحكم عليه بالسجن عن جريمة تزوير الشهادة وفق المادة (289) من قانون العقوبات وعن جريمة استعمال المحرر المزور وفق المادة (298) من القانون المذكور، ولكن قد يؤدي فرض عقوبة جزائية الى وجوب فرض العقوبات الانضباطية حتماً كما هو نص المادة (8/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة (العزل): ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً ولا تجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك



بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الاتية :- ... ب- اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية).

الفرع الثاني

أثره حال تعذر الفصل بين المسؤولية الجزائية والانضباطية

إذا كان هناك ارتباط بين الدعوى الجزائية والدعوى الانضباطية ولا يمكن الفصل بينهما، فقد استقر العمل على وقف الإجراءات الانضباطية بالنسبة إلى كل موظف يحال إلى التحقيق الجزائي انتظاراً إلى نتيجة التحقيق، فإذا حكم على الموظف بعقوبة جنائية يكفي بالنتيجة المترتبة على هذا الفعل وهو الجزاء، وإلا نظر في امره ووقع عليه العقوبة الانضباطية في ضوء ما يسفر عنه التحقيق الجزائي.

هناك من يرى انه في الحالة التي تخطر فيها الإدارة العامة بالمخالفة، فإن لجهة الإدارة اما ايقاف التحقيق الإداري أو الاستمرار فيه وتوقيع الجزاء الانضباطي على الموظف، اما في حالة اخطار الادعاء العام أولاً بالمخالفة فإن على جهة الإدارة ايقاف التحقيق إلى نتيجة المحاكمة الجزائية).

إلا أن المشرع العراقي لم يجعل للأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة أية حجية أمام السلطات الانضباطية وهذا ما نصت عليه المادة (23) من قانون الانضباط النافذ على أنه (لا تحول براءة الموظف أو الإفراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون). ويستثنى من ذلك إذا ما تقررت البراءة لصالح الموظف لانتفاء الواقعة المحال من اجلها إلى المحاكم المختصة وكانت محلاً للإدانة الانضباطية مثل السرقة أو التعدي على رؤسائه في العمل، ففي هذه الحالة تكون للحكم الجزائي البات حجية مطلقة إزاء المسؤولية الانضباطية كما لو ثبت ان الواقعة المتهم بها الموظف لم تحدث أو أحدثها فاعل آخر أو لتوافر سبب من اسباب الإباحة.

علاوة على ذلك فإن الحكم الجزائي الصادر بالإفراج لا يحول دون مساءلة الموظف انضباطياً كونه لم يستند إلى عدم صحة الواقعة وإنما أستند إلى عدم كفاية الادلة وبذلك فإن الشبهة لا ترفع عن الموظف المخالف نهائياً ولا يحول دون مساءلته انضباطياً وإدانة سلوكه الإداري الخاطيء من اجل التهمة نفسها.

إلا أن هناك حالات استثنائية تتعارض فيها البراءة بحكم جنائي مع الإدانة انضباطياً، ونعني بهذه الحالة هو انتفاء الواقعة التي كانت محلاً للإحالة إلى المحكمة الجزائية ومحلاً للإدانة الانضباطية، كما لو وجه الاتهام إلى الموظف



بالسرقة او افشاء السر او التعدي على رؤساءه و صدر الحكم الجنائي بتبرئته، في هذه الحالة يقوم التعارض بين الحكم الجنائي والحكم التأديبي ولا بد من احترام حجية الحكم الجنائي وإهدار قرار الحكم التأديبي (69).

وعلى ذلك فإن المسؤولية الانضباطية مستقلة عن المسؤولية الجزائية التي قد يتعرض لها الموظف العام، وهذا الاستقلال قائم حتى وإن كان هناك ارتباط بينهما، ومن ثم فإن قيام أي من المسؤوليتين الانضباطية أو الجزائية لا يتعارض مع قيام الأخرى، وذلك لاستقلال المسؤولية الانضباطية وإجراءاتها عن الإجراءات التي تتطلبها المسؤولية الجزائية، لهذا يمكن تحريك إجراءات المسؤوليتين الانضباطية والجزائية معاً ضد الموظف العام في وقت واحد، وعن فعل واحد دون أن يُعد ذلك ازدواجاً في المسؤولية، إذ ان لكل مسؤولية نطاقها التي تعمل فيه (70).

بناء على ما تقدم فإن لجنة التحقيق أن تواصل إجراء التحقيق الإداري بحق الموظف المحال عليها وتستمر بتحقيقاتها حتى في الحالة التي يشكل فيها فعله جريمة إذ تشير نظرية الاستثارة التي قدمها العالم (هب) عام 1998، الى ان هناك علاقة قوية بين قلق افردي وبين ادائه الوظيفي فهو يرى ان الفرد يحتاج الى القدر المناسب من القلق كونه محفز للأداء , وان أي اضطراب في مستوى القلق في الزيادة او الانخفاض فان تأثيره يكون سلبياً ويضطرب منعه أداء الفرد (71) ولهذه الاسباب الأهمية القصوى في ارتكاب الموظفين للأخطاء الإدارية والمخالفات الانضباطية ويمكن لها أن توصي بفرض إحدى العقوبات المقررة بحقه دون أن تعلق ذلك على نتيجة الحكم الجنائي وذلك كله مردود إلى اصل مقرر هو اختلاف الوضع من الجانبين الإداري والجنائي وما استتبعه من استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية لاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما فهو في الأولى مقرر لحماية الوظيفة العامة اما الثانية فهو مقرر لحماية المجتمع (72).

فلا يوجد تلازم مطلق بين الدعوى الجزائية والمسؤولية الانضباطية للموظف، إذ إنه من المتصور أن يبرأ الموظف من المسؤولية الجزائية ويُدان انضباطياً بفرض احدى العقوبات الواردة في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ وذلك استناداً إلى المادة (23) منه، إذا كان فعله يشكل مخالفة انضباطية لا تصل إلى مستوى الجريمة الجزائية، فليس هناك ثمة الزام على الإدارة بوقف إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف المخالف لحين الفصل في الدعوى الجزائية بانتظار المحاكمة ونتيجتها.

ولكن هل للإدارة وقف إجراءات التحقيق الإداري لحين الفصل في الدعوى الجزائية؟ في الواقع انه لا يوجد أُلزام لجهة الإدارة في التوقف عن إجراء التحقيق الإداري مع الموظف انتظاراً إلى نتيجة المحاكمة، إلا إذ هي رأت ذلك، إلا أنه



من دواعي العدالة أن توقف الإدارة اجراءاتها إذا كانت الجريمة المنسوبة إلى الموظف من الجرائم التي يتطلب التوصل إلى حقيقتها تحقيقاً معمقاً ومن أجهزة تحقيقية مختصة، سيما إذا كان الفعل الذي يتوجب اثباته والمسند إلى الموظف هو ذاته التي تركز عليه الإدارة في معاقبة الموظف، كما لو كانت الجريمة المنسوبة اليه هي الرشوة، إذ ان الإدارة وبوسائلها المعتادة قد لا تستطيع التوصل إلى اثبات ارتكاب الموظف لهذا الفعل وبالتالي يتطلب عدم إحالته إلى التحقيق الإداري، إذ قد ينتهي التحقيق الجنائي إلى براءة الموظف مما نسب اليه، إلا ان قانون انضباط موظفي الدولة النافذ قد حسم الأمر نهائياً ولم يعد هناك مجال للإدارة في تبني هذا الخيار، إذ ان براءة الموظف او الافراج عنه عن الفعل المحال من اجله إلى المحاكم المختصة لا يحول دون فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

وفي الختام يتضح استقلال التحقيق الاداري عن التحقيق الجزائي من ناحية تحريك الإجراءات المتعلقة بكل منهما، الأمر الذي يترتب عليه أن لا يوقف إحداهما الآخر، ولا يجب التحقيق الجزائي سلطة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري، بل تُسير كل منهما في طريقة للوصول إلى غايته المقصودة، وهذا ما يستشف صراحة من نص (م/10) من قانون الانضباط، التي ألزمت الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية تتولى التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف، ولم يشر القانون إلى مسألة تعطيل او تعليق التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي خلافاً لما استقرت عليه بعض التشريعات (73).



الخاتمة

من خلال ما تقدم لا بد لنا من تسطير أبرز النتائج التي تمخضت عن هذه الدراسة إضافة إلى جملة من المقترحات التي نرى من الأهمية الإشارة إليها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1- اغفل المشرع العراقي تعريف الخطأ الوظيفي، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى طبيعة هذه المخالفة التي لا يمكن حصرها لاعتبارات تكمن في طبيعة الوظيفة العامة ذاتها، التي تتصل بمتطلبات المصلحة العامة، ومقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

2- تنوع المخالفات الوظيفية التي منها مخالفات إدارية خالصة، او مالية خالصة، وقد تكون المخالفة جامعة لكلا الشقين، الإداري والمالي، إضافة إلى المخالفات الأخرى المتعلقة بمعايير الوظيفة وأخلاقياتها.

3- أن إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المخالف قبل إحالته إلى المحاكم المختصة يُعد شرطاً لازماً لضمان صحة الإجراءات القانونية المتخذة من قبل محاكم التحقيق. وبخلافه فإن الإجراءات الجزائية المتخذة قبل إكمال التحقيق الإداري تكون قد جانبها الصواب ولا يترتب عليها أي أثر قانوني لعدم مراعاة النصوص القانونية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ.

4- أن المشرع العراقي في المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ لم ينص صراحة على الأثر المترتب لعدم مراعاة أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي بصدد المخالفات الوظيفية التي تنطوي على العنصر الجزائي، وعلى الرغم من ذلك فإن القضاء العراقي والمقتضيات العدالة راعى تطبيق ذلك في أحكامه لضمان حقوق الموظفين من النيل منها دون مسوغ قانوني.

5- لا يوجد تلازم مطلق بين الدعوى الجزائية والمسؤولية الانضباطية للموظف، إذ إنه من المتصور أن يبرأ الموظف من المسؤولية الجزائية ويُدان انضباطياً بفرض احدى العقوبات الواردة في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ وذلك استناداً إلى المادة (23) منه، إذا كان فعله يشكل مخالفة انضباطية لا تصل إلى مستوى الجريمة الجزائية، فليس هناك ثمة الزام على الإدارة بوقف إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف المخالف لحين الفصل في الدعوى الجزائية بانتظار المحاكمة ونتيجتها.



6- ان الإدارة غير ملزمة بانتظار نتيجة الدعوى الجزائية لترتب على ذلك اخضاع الموظف للمساءلة الانضباطية، فاذا شاءت الإدارة ان تترتب في وقف اجراءات التحقيق الاداري المتعلقة بتقرير المسؤولية الانضباطية عند الضرورة فلا ضير عليها، وفي بعض المخالفات المحددة والغامضة وغير الواضحة والتي لا يمكن البت فيها الا من خلال التحقيق الجزائي.

7- أن سلطة الإدارة بإحالة الموظف للتحقيق الجزائي، وفقاً لنص المادة (10/ثالثاً) من قانون الانضباط النافذ، تُعد أمراً لازماً ووجوبياً متى رأت اللجنة أن فعل الموظف يُشكل جريمة جزائية، ولا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية بصدد الإحالة بل هي ملزمة باتباع حكم القانون.

8- استقلال الإجراءات الانضباطية عن الإجراءات الجزائية من ناحية تحريك الإجراءات المتعلقة بكل منها، الأمر الذي يترتب عليه ان لا توقف إحداها الأخرى، فلا يُجب التحقيق الجزائي سلطة الإدارة بإجراء التحقيق الإداري وهذا ما يُستشف صراحة من نص المادة (10) من قانون الانضباط النافذ.

9- للجنة التحقيقية أن تواصل إجراء التحقيق الإداري بحق الموظف المحال عليها وتستمر بتحقيقاتها حتى في الحالة التي يشكل فيها فعله جريمة، كما أن المشرع العراقي في قانون الإنضباط لم يتطرق إلى مسألة تعليق التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي.

10- أن ربط ملف التحقيق الإداري ذات الصلة بموضوع الدعوى الجزائية له أهمية عند إحالة القضية إلى المحكمة المختصة وبخلافه فإن قرار الإحالة يكون عرضة للنقض عند الطعن تمييزياً وتعاد الدعوى إلى محكمة التحقيق المختصة بغية إستكمال تلك الإجراءات.

ثانياً: التوصيات:

1- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل أحكام المادة (10/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ لتتلاءم مع واقع العمل الإداري في مراعاة أسبقية التحقيق الإداري على التحقيق الجزائي مع الموظف المخالف قبل إحالته إلى المحاكم المختصة وتحديد الأثر المترتب لعدم مراعاة ذلك، تحاشياً من المساس بسمعته وحقوقه الوظيفية وعدم إهدار الضمانات التي كفلها له القانون في افساح المجال له لإبداء دفاعه واثبات براءته ودرء ما نسب إليه من اتهامات أهانتها عليه الإدارة على نحو يضمن إشاعة الطمأنينة بين الموظفين وينعكس بشكل ايجابي على سير المرفق العام بانتظام واطراد.



2- ندعو الجهات الإدارية إلى الاستعانة بموظفين ذو كفاءة عالية في التحقيق لكي يؤتي التحقيق الإداري ثماره، ومن أجل أن يحظى التحقيق الذي تقوم به اللجنة بنصيب من القناعة عند عرضه أمام الجهات القضائية، وأن تعزيز هذه القناعة بما يتوصل إليه التحقيق الإداري من أدلة مرهون بكفاءة القائمين على التحقيق ومهارتهم في الحصول على المعلومات من المشتكين والشهود وعدم الانسياق إلى التحقيق الروتيني الذي يعتمد الاسئلة المباشرة والسطحية في الإجراءات المتبعة، لذا يتعين على أعضاء اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير المختص أو رئيس الدائرة التي تحدد مدى مخالفة الموظف للقواعد المرعية في وظيفته، أن يكونوا من المستوى القانوني ما يمكنهم من القدرة على التمييز بين ما يستحق الموظف من عقوبة انضباطية أو أن فعله يشكل مخالفة جزائية وهي بالتالي من حقها أن توصي بإحالته إلى المحكمة المختصة. لأن من شأن تحسين العمل التحقيقي في الأجهزة الإدارية أن يجعل من التحقيق الإداري موضع اقتناع القضاء، ودليلاً يساعده في التوصل إلى الحقيقية. مما يستدعي تشكيل اللجان التحقيقية من أعضاء مختصين في موضوع المخالفة، سيما أن بعضها تتخذ صوراً ذات طابعاً فنياً الأمر الذي يتطلب من الجهات التحقيقية الامام بالمهارات والخبرات العلمية والعملية للاطلاع بما يناط بها من مهام تحقيقية.

3- تحديد فترة زمنية لإنجاز إجراءات التحقيق الإداري لما لذلك من أثر في سرعة حسم القضايا التحقيقية المتعلقة بالفساد المالي والإداري، مع الزام الوزارات ومؤسسات الدولة كافة بضرورة البت في توصيات اللجان التحقيقية خلال مدة مناسبة من تاريخ ورودها إليها، وعدم التأخير في المصادقة على تلك التوصيات وذلك لأن التأخير من شأنه أن يولد حالة من الإرباك والقلق بشأن الموظف.

4- نأمل من المحاكم المختصة الالتزام بتطبيق القانون وعدم إصدار أوامر القبض أو الاستقدام إلا بعد اكتمال جمع الأدلة والتثبت من جدية الشكوى أو الأخبار وتوظيف الخبرة القضائية في هذا المجال، كما يتعين على دوائر الدولة عدم الاستجابة إلى إجراءات التحقيق القضائي كأوامر الاستقدام الصادرة بحق الموظفين الذين لم يجري معهم التحقيق الإداري على وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة.

5- التزام دوائر الدولة كافة بتزويد هيئة النزاهة بما تطلبه من وثائق وإوليات تتعلق بالقضية التي يراد التحري أو التحقيق فيها، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في المادة (15/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.



6- ندعو هيئة النزاهة إلى الالتزام بما جاء في أحكام المادة (15/ثانياً) من قانون الهيئة رقم (30) لسنة 2011 التي تقضي بعدم التدخل في عمل الوزارات والمؤسسات الرسمية وأن تحترم صلاحيات واختصاصات قياداتها وموظفيها وأن يقوم محققوها بالإجراءات التحقيقية بصورة منفصلة وغير مؤثرة سلباً على أعمال واختصاصات المعنيين لغرض انتظام سير المرافق العامة.

الهوامش

1- البحوث:

- 1- د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ط1، 1973.
- 2- المستشار عبد الرحيم علي محمد، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري، بحث منشور في المجلة القانونية والقضائية، من دون مكان وسنة النشر.
- 3- د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، بحث مترجم في مجلة العلوم الإدارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة الثانية، 1960.
- 4- مجلة العدالة، العدد الرابع، لسنة 2002.
- 5- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام 2007، تصدر عن وزارة العدل، مجلس شورى الدولة. 35- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام 2009، تصدر عن وزارة العدل، مجلس شورى الدولة.
- 6- مجلة التشريع والقضاء، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2012، المجلد الخامس، 2013.
- 7- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم القرار 213، جزاء، في 2012/8/5.
- 8- قرار محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية، رقم (367/ت/2016) في 2016/3/31.
- 9- قرار محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية، رقم (8/ت/2016) في 2016/1/3.
- 10- قرار محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية، رقم (496/ت/2016) في 2016/5/4.
- 11- قرار محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية، رقم (19/ت/2016) في 2016/1/11.
- 12- قرار محكمة جنايات ميسان بصفتها التمييزية، رقم (479/ت/2016) في 2016/4/28.

2- الكتب:

- 1- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 1987.
- 2- ود. منصور ابراهيم العنوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، عمان، 1984.
- 3- ود. حسن الفكهاني، قواعد التأديب، الفقه في مصر وباقي الدول العربية، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الجزء (17) 1978/977.
- 4- د. محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية (دراس مقارنة)، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، القسم الأول، الجزء (202) ، 1983.
- 5- د. عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنايي (دراسة مقارنة)، دار الفرقان، عمان، 1983.
- 6- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الجزء (126) 1982.
- 7- د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، 2008.
- 8- د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، ط1، 1984.



- 9- د. عبد المنعم الضوى، الجريمة التأديبية بين أحكام المحاكم الإدارية والجنائية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018.
- 10- د. صلاح العطيفي، المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، 1982.
- 11- د. علي خطار ششطنائي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
- 12- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1964.
- 13- د. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.
- 14- د. محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، القاهرة، 1972.
- 15- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بغداد، 1996.
- 16- د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
- 17- محمد رشوان، أصول القانون التأديبي، ط1، 1960.
- 18- د. صعب ناجي عبود، المرشد العملي في إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
- 19- د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 20- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.