



الأساس القانوني لعقوبات الجريمة الجنائية للموظف الإداري في كل من العراق وإيران

علي بشير غالب البركاتي

ali.basheer.ghalib@gmail.com

07801188870

المستخلص:

يعد موضوع مبدأ المشروعية في الجريمة الجنائية للموظف الإداري من القضايا المهمة ، نظرا للأهمية الكبيرة لقطاع الموظفين في الدول المتقدمة ، خاصة بعد التغيير في دور الدولة ، وتدخلها في تقديم الخدمات بشكل مباشر في معظم المجالات ، الأمر الذي استدعى ذلك زيادة عدد الموظفين للقيام بالأعمال والمهام التي تختص بها . فالدولة ، مع اهتمامها بقطاع الموظفين ، تتطلب الكثير من الجهد والتنظيم من أجل الوصول إلى أفضل ما يمكن ، لأن الموظف هو أداة الدولة في تحقيق أهدافها . الموظف العام هو الركن الذي تقوم عليه الدولة ، وينسب له حافظ المصلحة العامة لخير إدارة الحكومة ، عندما يؤدي الواجبات التي فرضها عليه المشرع بشكل أفضل ، وهو يتحمل المسؤولية عن فساد هذه الإدارة ، إذا أهمل أو فشل في أداء واجباته ، مما يستتبع مساءلة تأديبية أو جزائية للموظف من قبل السلطة المختصة . وبما أن الموظف يخضع للمساءلة ، فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الضمانات الممنوحة له سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة أو حتى بعد توقيع العقوبة عليه بما يتماشى مع قواعد العدالة القانونية التي يجب أن تكون دائماً حاضرة في أذهان الجميع . وتتمثل أهمية البحث في بيان مشروعية العقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري في كل من العراق وإيران . وبيان الأساس القانوني لعقوبات الجريمة الجنائية للموظف الإداري في كل من العراق وإيران . فضلاً إلى التطرق إلى أثر الأحكام الجنائية على القرارات التأديبية ، ان البحث يتبع المنهج التحليلي الوصفي المقارن من خلال انه يسمح بتحليل مبدأ المشروعية في الجريمة الجنائية للموظف الإداري وهو ما استدعى ضرورة استخدام المنهج المقارن لتحليل ومقارنة هذه المسألة بين القانون العراقي والإيراني . وخلال البحث توصل الباحث إلى عدة نتائج منها انه يرتبط مبدأ المشروعية بفكرة الدولة القانونية التي تعني خضوع الدولة في جميع صور نشاطها وتصرفاتها للقانون بمعناه الواسع ، ويعني ذلك إن احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يعني مفهومين : المفهوم الموضوعي : يعني أي تصرف يصدر من الإدارة يجب أن يكون مطابقاً للقواعد القانونية النافذة ، طالما كانت قائمة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها . و المفهوم الشكلي : يعني كل سلطة أو جهة تريد إصدار قاعدة قانونية عليها أن تراعي القواعد القانونية الصادرة عن السلطات العليا . وان الدراسة تمثلت بتوصيات عدة منها انه من الضرورة تناول المواضيع في تفصيلها فيما يتعلق بجرائم الموظف والحجية في عقوبته عما يرتكبه من جرائم .

الكلمات المفتاحية: مبدأ – المشروعية – الجريمة – الجنائية – الموظف – الإداري

The legal basis for penalties for the criminal offense of an administrative employee in both Iraq and Iran

Ali Bashir Ghalib Al-Barakati

Abstract:

The issue of the principle of legality in the criminal offense of the administrative employee is an important issue, given the great importance of the personnel sector in developed countries, especially after the change in the role of the state, and its intervention in providing services directly in most areas, which necessitated this. Increasing the number of employees to carry out the work and tasks it is concerned with. The state, with its interest in the personnel sector, requires a lot of effort and organization, in order to reach the best possible, because the employee is the state's tool in achieving its goals. The public servant is the pillar upon which the state is based, and the custodian of the public



interest is attributed to him for the good of the government's administration, when he performs the duties imposed on him by the legislator better, and he bears them. Responsibility for the corruption of this department, if he neglects or fails to perform his duties, which entails disciplinary or penal accountability for the employee by the competent authority. Since the employee is accountable, the legislator has surrounded him with a set of guarantees granted to him whether at the stage of investigation, trial or even after imposing punishment on him in line with the rules of legal justice that must always be present in everyone's minds. The importance of the research is to clarify the legality of the penalties for the criminal offense of the administrative employee in both Iraq and Iran. And the statement of the legal basis for the penalties for the criminal offense of the administrative employee in both Iraq and Iran. In addition to addressing the impact of criminal judgments on disciplinary decisions, the research follows the comparative descriptive analytical method by allowing the analysis of the principle of legality in the criminal offense of the administrative employee, which precludes the necessity of using the comparative method to analyze and compare this issue between Iraqi and Iranian law. During the research, the researcher reached several results, including that the principle of legality is related to the idea of the legal state, which means that the state in all its forms of activity and behavior is subject to the law in its broad sense, and this means that the administration's respect for the principle of legality means two concepts: In conformity with the legal rules in force, as long as they exist and have not been modified or canceled. And that the study was represented by several recommendations, including that it is necessary to address the topics in detail in relation to the crimes of the employee and the validity of his punishment for the crimes he commits.

Keywords: principle - legality - crime - criminal - employee - administrative

المقدمة

ان التشريعات القانونية لم تقم بتحديد تعريف واضح للجريمة الجنائية للموظف، فقد أشار الكثير من المشرعون خلال وضعهم للتشريعات القانونية إلى ان الأفعال التي ترتكب من قبل موظف عام تعد جريمة جنائية، وقد تم تحديد بعض الواجبات التي من المفترض على من يشغل وظيفة عامة بالدولة أن لا يتجاوزها ويحترمها، وحددت بعض تصرفات الموظف في الدولة التي لا يجوز تجاوزها من قبله، فيتعرض للمسائلة الجنائية اذا تجاوز واجباته، ونصت الكثير من المواد القانونية في هذا الشأن على أن اي موظف يقوم بمخالفة واجباته او يخرج عن التزاماته باعماله الوظيفية يعاقب جنائيا. ولقد اختلف معظم الفقهاء في تحديدهم لاركان الجريمة الجنائية بصورة عامة، حيث فسر كل فقيه قانوني حسب رايه الخاص في تحديد أركان الجريمة الجنائية، فرأى البعض أن الجريمة الجنائية لديها عنصرين رئيسين، هما الموظف العام، والخطأ الإداري الذي يقوم به أو يبذر منه، اما البعض الاخر فحددها بركنين هما الركن المعنوي والركن المادي، أما الرأي الاصولي والذي يتم العمل به وهو الذي يحدد الجريمة الجنائية في دائرة الأركان ذاتها في أية جريمة كانت هو الركن المادي والركن الشرعي والركن المعنوي وان الطبيعة الخاصة التي تميز الجريمة الجنائية تمثل الركن الثالث فيها ركن الصفة، فالركن المادي يشمل ماديات الجرائم والمظهر الخارجي لها، فلا تقوم اية جريمة جنائية دون هذا الركن، وحتى يكون فعل الموظف معرضاً للمسائلة الجنائية قانونيا يجب ان يكون محدد وثابت فلا يمكن ان يكون ركن مادي مستندا على



اشاعات او ظن معين ، ، ولهذا من غير الممكن اعتبار الاتهامات والنعوت المرسله جزءا من هذا الركن، كما يعد التفكير وان كان لم يشكل هذا التفكير مظهر خارجي ملموس يعتبر مخالفة تحول للمسائلة الجنائية، وكذلك ان اي اعمال تحضيرية والمتمثلة في الاعداد لوسائل تنفيذ الجرائم يعاقب عليها الشخص و أنها قد تعتبر جريمة جنائية مستقلة بحد ذاتها. ومن هنا يأتي هذا الموضوع مبدأ المشروعية في الجريمة الجنائية للموظف الإداري (دراسة مقارنة بين القانون العراقي والإيراني).

أولاً: أشكالية البحث

ما هي مشروعية العقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري والأساس القانوني لها في كل من العراق وإيران؟

ثانياً : ضرورة البحث :

تسليط الضوء على الإجراءات التي تتمثل في حجية الحكم الجزائي للموظف العام من خلال ارتكاب الموظف مخالفات إدارية في القانون العراقي والإيراني

بيان خصائص مبدأ المشروعية في الجريمة الجنائية.

التطرق الى مشروعية العقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري في كل من العراق وإيران والأساس القانوني للعقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري

ثالثاً : اهداف البحث

تكمّن اهداف البحث الحالي في تناول الجريمة الجنائية المرتكبة من الموظف العام أثناء القيام بوظيفته في كل من العراق وإيران ، وما يؤدي ذلك الى عقوبات تأديبية تلحق به من قبل سلطات مختصة بذلك وما درجة شرعية هذه العقوبات التأديبية، بالإضافة الى ذلك ايضاح مدى تأثير الحكم الجنائي سواء الصادر بالإدانة أم بالبراءة، ومدى قوة الحكم الجنائي الإلزامية أمام السلطات المختصة بأيقاع الحكم التأديبي(مجالس التأديب). وما لذلك من أهمية تشتمل على الناحية النظرية وكذلك التطبيقية، والبحث فيما اذا كانت توجد علاقة ما بين الجريمة التأديبية والجنائية، وما المظاهر المرتبط بهذه العلاقة ودرجة تأثير كلاً مهما في الأخرى

سابعاً : منهجية البحث :

نظراً لتعقيد القضايا التي يغطيها موضوع البحث ، فقد اعتمد على عدة مناهج علمية تتكامل مع بعضها البعض بهدف الوصول إلى المادة البحثية ، ومحاولة اكتساب المعرفة بكل خواصها وتفصيلها ، و لتحقيق هذه الغاية ، فقد اتبع الباحث المنهج التحليلي والمنهج المقارن والمنهج المطبق. من خلال المنهج التحليلي: لقد تبين الباحث هذا المنهج من أجل مراجعة وتحليل الآراء المتعلقة بموضوع بحثنا ومقارنتها وإعطاء الأفضلية لأحدها والانحياز إلى جانبه مع توضيح الأسباب والمبررات التي دفعت الباحث للقيام بذلك. فضلاً الى المنهج المقارن ، حيث أن هناك اختلافاً في صياغة الحكم الجزائي بين القانون العراقي والإيراني ، فإن هذا الاختلاف جعل من الضروري علينا تكريس البحث في المقارنة بين النصوص القانونية ، اما المنهج التطبيقي: من أجل دعم الأفكار النظرية التي تم التطرق إليها في موضوع بحثنا، ولما يحتاج موضوعنا من الدعم في الممارسة ، ولتبعات تصحيح الحكم الجنائي في حالة إغفال الإجراءات اللازمة ، كل هذا يعود إلى الطلبات القضائية حيث تمكنا من الحصول عليها.

المبحث الأول

الأساس القانوني للعقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري في العراق

تتمثل العقوبات من خلال المسؤولية الجنائية المتمثلة بالتزام الشخص بتحمل النتائج التي رتبها القانون على اعماله غير المشروعة أي العقوبات التي ينص عليها القانون ، فالمسؤولية هي الشرط القانوني الضروري لتطبيق العقوبة على الجريمة المرتكبة، ولا تقوم هذه المسؤولية الا بتوفر العناصر المنشئة لها ، وهي الركن المادي كما حدده نص التجريم ، والركن المعنوي او الارادة الجرمية الباعثة على ماديات



الجريمة ، واسناد الجريمة الى شخص تتوفر فيه الاهلية، ولقيام المسؤولية اثر يتمثل في رد الفعل الاجتماعي ازاء الجريمة ومرتكبها ، ويتخذ رد الفعل شكل الجزاء الجنائي ايا كانت صورته ، أي سواء كان عقوبة او تدابير احترازية. اذ توجد عدة أسس قانونية للعقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري في كل من العراق وإيران، نذكرها على النحو الآتي:

المطلب الأول

التوجيه بفتح التحقيق في الجرائم المرتكبة من الموظف العام الجنائية

في حالة تبين وجود حالات الجرائم المرتكبة من الموظف العام يقوم القضاء الإداري بتوجيه أوامر التحقيق للإدارة (i) ، هذا وتصنف أوامر التحقيق التي يصدرها القاضي العادي للإدارة إلى نوعين:

أولاً : أوامر التحقيق الموجهة للإدارة باعتبارها طرفاً في الدعوى ينشأ الوضع القانوني المساوي لموظف عمومي عندما يؤدي مسؤول تنفيذي عملاً معيناً في ظل نفس الشروط والأساليب التي يقوم بها الموظف العمومي. وله عند الضرورة أن يأمر الجهات المعنية ، بما في ذلك السلطة التنفيذية ، بتقديم المستندات اللازمة التي بحوزتها لكشف الحقيقة فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها موظفو الخدمة المدنية. (ii) .

ثانياً : أوامر التحقيق الموجهة للإدارة التي لم تكن طرفاً في الدعوى إن تسيير الخصومة الإدارية المتعلقة بالجرائم المرتكبة من الموظف العام يعتمد بالأساس على دور القاضي الإداري، سواء من الناحية الإجرائية والموضوعية والهدف من هذا التدخل في الخصومة القضائية هو تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية بما يتلاءم مع طبيعة القانون الإداري بصفة عامة وظروف الدعوى الإدارية بصفة خاصة (iii).

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن مفهوم الأساس القانوني لعقوبات الجرائم المرتكبة من الموظف العام يمكن في مجموعة الأطر التي تحقق العدالة ومعاقبة المتجاوز والتي من أبرزها استقلال القضاء وعدم التأثير عليه وإثبات الحقوق ، وفتح ابواب التحقيق النزيه للكشف عن الجرائم المرتكبة من الموظف العام.

ثالثاً : اعتبارات العقوبة للموظف

ويمكن توضيح اعتبارات العقوبة للموظف بالنقاط التالية:

شرعية العقوبة: نص المشرع على العقوبات التأديبية وحصرها ، في كثير من التشريعات العالمية ، على خلاف المخالفات التأديبية ويعني هذا أنه لا عقوبة بغير نص في القانون .

شخصية العقوبة: يقصد بشخصية العقوبة التأديبية أي أنها لا توقع إلا على من ارتكب المخالفة التأديبية وثبتت مسؤوليته التأديبية ، وهذه الخصيصة متفرعة عن مبدأ شخصية المسؤولية التأديبية .

المساواة في العقوبة: تعني المساواة أن يحدد المشرع العقوبة المقررة للمخالفة التأديبية على نحو مجرد بغض النظر عن أي اعتبارات تتعلق بمرتكبها سواء من حيث الدرجة أم الديانة أم الجنس ، والمقصود بالمساواة في العقوبة التأديبية هي المساواة القانونية ، وليست المساواة الواقعية التي تتمثل في التزام السلطة التأديبية بتوقيع ذات العقوبة على سائر المتهمين تأديبياً بارتكاب مخالفة تأديبية معينة (iv) .

التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية : وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية ، فالجزاء التأديبي يجب أن يكون عادلاً خالياً من الإسراف في الشدة والإمعان في استعمال الرأفة . لذلك فأن وجود مفارقة ظاهرة بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع يجعل الجزاء متسماً بعدم المشروعية ومستحقاً للإلغاء (v).

المطلب الثاني

الأساس الجزائي للجرائم المرتكبة من الموظف العام في العراق



تتمثل هذا الجرائم المرتكبة من الموظف العام بأي انحراف أو مخالفة للقواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بموجب القانون أو التشريعات الفرعية للمؤسسة أو الخاصة بأجهزة الرقابة المالية (vi). ومن أهم المظاهر التي تأخذها الجرائم المرتكبة من الموظف العام المالي تتمثل بالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ والابتزاز وهدر المال العام ، وذلك في الجرائم المرتكبة من الموظف العام من أجل تحقيق مصلحة شخصية.

ويبرز الجرائم المرتكبة من الموظف العام الإداري والمالي بشكل واضح في الدوائر الحكومية ويأخذ فيها أشكال عدة من أهمها العرضي والمنظم والشامل (vii).

اولا : الجرائم المرتكبة من الموظف العام:-

يتحقق مثل هذا الشكل من الجرائم المرتكبة من الموظف العام بين الحين والآخر من بعض المكلفين بخدمة عامه أو الموظفين الحكوميين ويمثل ذلك حالات فردية وسلوك شخصي دون إن يتخذ شكلاً منظماً عاماً داخل تلك المؤسسة التي تقع فيها تلك الانحرافات مثال ذلك تلقي بعض الموظفين وقبولهم للرشوة أو اختلاس أموال معهودة بذمتهم أو اللجوء إلى المحسوبية في انجاز بعض المعاملات ، أو إخفاء أوراق ومستندات.

كما تتمثل مظاهر الجرائم المرتكبة من الموظف العام الإداري المالي والتهريب الوظيفي وتخصيص الأراضي والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية. إن انتشار الرشوة والمحسوبية واختلاس المال العام وغيرها تنخر الوجود الاجتماعي في المجتمعات ويجب محاربتها ومقاومتها ، ففضية المال والأموال العامة والتصرف بها لغرض المنافع الشخصية تبقى القضية المهمة والبارزة ، فقد أكد القران الكريم بأن المال فتنة وتعرض لدور الأموال في حركة المجتمع الإنساني سلبي في إفساده وإيجابا في إصلاحه وتطوره وتزكيته (viii).

ثانيا : الضمانات الادارية تجاه الاجراءات الادارية (ix):

وتتضمن الموضوعية في العمل الإداري (x). وقد اكدت التشريعات العراقية على الموضوعية في العمل الإداري من خلال اداء موظفي الادارة اعمالهم بإخلاص وتفاني والابتعاد عن الدوافع الشخصية أو القيام بإصدار قرارات ادارية بقصد الاضرار بالأفراد أو عدم اتخاذ الاجراءات المنصوص عليها قانوناً . وهذا ما اكدته الفقرة الاولى من المادة (30) من دستور العراق لعام 1970 الملغى وكذلك ما جاء بالفقرة (اولاً ، خامساً ، ثامناً ، تاسعاً ، ثاني عشر) من المادة (4) والفقرة (ثالثاً ، رابعاً) من المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة (xi).

كذلك منعت المادة (4) من قانون بيع وإيجار اموال اعضاء لجنتي التقدير والبيع ومنتسبي الوحدة الادارية الذين اتخذوا قرار بيع أو ايجار اموال الجهة التي ينتمون اليها شراء أو استئجار هذه الاموال بطريق المزايدة العلنية ويسري ذلك على ازواجهم واقاربهم حتى الدرجة الرابعة ، وهذا ايضاً ما اكدته الفقرة (3) من المادة (72) من قانون التنفيذ التي منعت منفذ العدل ومنتسبي دائرته وازواجهم أو اصهارهم أو اقاربهم حتى الدرجة الرابعة من الاشتراك في المزايدة .وقد تكون الحيادية أو الموضوعية متعلقة بالموظف العام أو الموضوعية المتعلقة بالإدارة ، ويقصد بالموضوعية المتعلقة بالموظف هو امكانية تنحي أو رد الموظف من جانب الافراد.

تسبب القرارات الادارية : الزم القانون الانضباط رقم (14) لسنة 1991 الادارة بتسبب قراراتها وذلك بذكر ذنب الموظف أو فعله الذي هو سبب توجيه العقوبة .ويظهر التسبب في القرارات التأديبية باعتباره اهم الضمانات اذ من خلال تسبب الادارة لقرار فرض العقوبة يتبين لصاحب الشأن الاخطاء التي ادت الى فرض العقوبة ومدى التزام الادارة التأديبية بالقواعد القانونية ومن ثم قد يقتنع صاحب العلاقة بالجزاء اذا ما كانت مقنعة بالنسبة اليه أو يقرر الطعن بالعقوبة بالوسائل المتاحة وهذا ايضاً يساهم في وضوح الاسباب وتكفيها القانوني للقضاء وقد جاءت المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة لتؤكد وجوب توجيه العقوبة تحريراً واشعار الموظف بالذنب الذي اقترفه، كما ألزمت الفقرة الرابعة من المادة (39) من قانون التنظيم القضائي مجلس العدل بتسبب قرار تأجيل ترفيع القاضي (xii) .



وجوب اطلاع وسماع ذوي الشأن :- اشترطت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة التحقيق مع الموظف تحريراً من خلال سماع وتدوين اقواله او من خلال استجوابه من قبل الوزير او رئيس الدائرة واذا ما تم معاقبة الموظف دون التحقيق معه او استجوابه فأن قرار العقوبة يجب الغاؤه لكن نجد ان قانون الانضباط لم يتطرق الى موضوع اطلاع الموظف على ملفه الشخصي سواء ملفه الاداري او الملف التحقيقي رغم اهمية هذا الاطلاع في تحضير دفاعه (xiii).

ثالثاً : مظاهر التباين بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية :-

على الرغم من وجود بعض أوجه الشبه بين الجرم الجنائي والجريمة التأديبية إلا أن هناك تبايناً بين الجريمتين في جوانب عديدة ، ويمكن تلخيصها في الأمور التالية:

أولاً: من حيث النشأة :-

إن الجريمة الإجرامية قديمة قدم وجود الإنسان على الأرض. أما المخالفة التأديبية فلم تعرف إلا بعد ظهور الوظيفة العامة (xiv).

ثانياً: من حيث الأركان :-

تختلف الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية في الأركان التي يتكون منها كل منهما ويجب أن تكون الدعامة المادية والمعنوية والقانونية موجودة في الجريمة الجنائية أما المخالفة التأديبية فتتكون من الدعائم نفسها ، وجانب آخر من جوانب الفقه يضيف لها دعامة أخرى وهي صفة الموظف العام ، والدعامة المادية للجريمة تتمثل في السلوك الإجرامي والنتيجة الإجرامية والخطأ والعلاقة سببية. الجرائم التأديبية هي جرائم خطيرة (xv).

ثالثاً: من حيث نطاق التطبيق :-

يتميز النظام التأديبي بأنه نظام فئوي يتم تطبيقه على فئة معينة في المجتمع ، وهي الموظفين العموميين. يرتبط الانضباط ، سواء أكان ذلك أم لا ، بإقامة علاقة عمل تظهر فيها سلطة ما تحت سلطتها التي يتم إسناد الولاية التأديبية إلى أولئك الذين يقومون بهذا العمل. أما النظام الجنائي فيتميز بعموميته وشموله (xvi).

رابعاً: من حيث تحديد الجرائم والعقوبات :-

لا تسري قاعدة جريمة على المخالفات التأديبية إلا بنص. لأنه مبني على مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة وكرامتها ، وبالتالي فهو غير محدد حصرياً ، على عكس الجرائم الجنائية التي يحكمها حكم أنه لا جريمة إلا بالنص ، ولا يجوز للقاضي في الجنائيات. - فرض عقوبة أخرى غير تلك المنصوص عليها في هذه الجريمة (xvii)، على عكس المخالفة التأديبية ، حيث لم تحدد معظم تشريعات الخدمة المدنية عقوبة تأديبية لكل مخالفة تأديبية ، وإنما حددت عقوبات محددة. يجوز فرض السلطة التأديبية على الموظف المخالف ، مع ترك الحرية في اختيار العقوبة التي يراها مناسبة (xviii).

خامساً: من حيث نوع الجزاء :-

تتميز العقوبة الجنائية بكونها تمس الفرد في نطاق ثروته وأهليته القانونية وحريته ، وهي أخطر من العقوبة التأديبية التي تطل الموظف في وظيفته ، وأقصى حد تصل إليه هو عقوبة العزل (xix).

سادساً: من حيث الهدف :-

الهدف من فرض عقوبة تأديبية على الموظف المخالف هو ضمان سير عمل المرافق العامة بشكل منتظم وثابت. تقوم فكرة الانضباط على الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء. لذلك يهدف النظام التأديبي إلى إصلاح وتقييم الموظفين ورفع كفاءة الإنتاج من خلال تحديد الواجبات وفرض العقوبات. أما العقوبة الجنائية فتهدف إلى حماية المال والنفس من الاعتداء بتجريم أفعال معينة وعقوبات عليها لتحقيق الردع وضبط النفس ويعتبر انتقاماً من المجرم حفاظاً على المجتمع ويوقع باسم العدل (xx).

سابعاً: من حيث تصنيف الجرائم :-

وتنقسم الجرائم حسب خطورتها إلى جنائيات وجنح ومخالفات. أما المخالفات التأديبية فلا تخضع لمثل هذا التقسيم حيث يتم ذكر العقوبات التأديبية حصراً وتدرجياً من الأخف إلى الأشد من الإنذار إلى الفصل (xxi).

ثامناً: من حيث ازدواج العقوبة :-



لا يمنع رفع الدعوى الجزائية ضد الموظف العام من إقامة الدعوى التأديبية ضده ، حتى لو كانت الدعويتان عن نفس الواقعة ، طالما تضمنت هذه الواقعة جنائية وجريمة تأديبية في نفس الوقت ، وبالتالي يجوز توقيع عقوبة جنائية وتأديبية على الموظف العام لنفس الفعل. ومع ذلك ، لا يجوز معاقبة الموظف العام عن نفس الفعل بعقوبتين تأديبيتين أصليتين ما لم ينص القانون صراحة على مزيج منهما ، وإذا قررت محكمة الجنايات أن الفعل الذي ارتكبه الموظف العمومي لا يشكل جريمة جنائية ، فإن هذا لا يمنع مساءلته التأديبية عن نفس الفعل.

تاسعاً: من حيث جهة فرض العقوبة:-

في النظام الجنائي ، تفرض المحكمة عقوبات على الجناة في نظام التأديب ، وتفرض السلطة التأديبية عقوبات على المخالفين. ومع ذلك ، في بعض الأنظمة يتم تنفيذ التأديب من قبل مجالس أو هيئات تأديبية أو حتى قضائية (xxii).

عاشراً: من حيث الوصف والتكييف :-

تختلف الجريمة الجنائية عن المخالفة التأديبية من حيث الوصف القانوني للفعل المرتكب ، حيث لا يجوز وصف المخالفة التأديبية بالأوصاف الواردة في القانون الجنائي ، إذا ارتكب الموظف مخالفة تأديبية فلا تكون السلطة التأديبية مقيدة في تكييفها وفقاً لأنظمة قانون العقوبات.

الحادي عشر : من حيث طبيعة الوظيفة العامة ودرجة شغلها :-

أصل العقوبة الجنائية أنها تطال كل شخص يغادر المجتمع حيث تمنعه القوانين الجنائية ، أو تأمر به ، بغض النظر عن درجة ومكانة مرتكب الجريمة. لكن المشرع في قانون الخدمة المدنية حدد عقوبة محددة لكل فئة من الموظفين (xxiii).

الثاني عشر: من حيث طبيعة الأحكام الصادرة بالعقوبات:-

يعتبر القرار الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية على موظف عام قراراً إدارياً لا قضائياً سواء صدر عن هيئة إدارية أو شبه قضائية أو جهة قضائية. أما القرار الصادر عن محكمة الجنايات بتوقيع الجزاء فهو حكم قضائي شكلاً ومضموناً.

الثالث عشر: من حيث مدة التقادم:-

تختلف فترة التقادم في النظام الجزائي عن تلك الموجودة في نظام التأديب ، حيث إن التقادم في الدعوى العامة والدعوى المدنية تختلف في التشريعات (xxiv)، إلا أن هناك بعض الجرائم التي لا تسقط بالتقادم مثل جرائم الفساد. كإحالة الموظف إلى التحقيق بعد مضي ستة أشهر على اكتشاف المخالفة. كما اختلف الفقهاء الفرنسيون في فرنسا فيما يتعلق بأوجه الشبه والاختلاف بين الجرم الجنائي والجريمة التأديبية ، ويمكن تلخيص آرائهم في اتجاهات رئيسية: اتجاه يرى أن هناك انفصلاً وتضارباً كاملاً بين القانون الجنائي وقانون التأديب. وتكشف المخالفة التأديبية عن إهمال وتهور وسوء تصرف من جانب الموظف العمومي ، على عكس الجريمة الجزائية التي تكشف خطأ الجاني وانحرافه والآخر يعتبر أن العقوبة التأديبية عقوبة جنائية ، حتى لو صدرت في شكل قرار إداري من مدير الإدارة. لأنه يقوم على سلطة الدولة القطعية (xxv).

المبحث الثاني

المطلب الاول

الأساس القانوني للعقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري في إيران

لقد بين الدستور الإيراني في مادة (49) اشار الى بعض مصاديق الجرائم المرتكبة من الموظف العام، وتتميز تشريعات مكافحة الجرائم المرتكبة من الموظف العام في إيران بأنها متعددة منها:

1. قانون رسيديكي به دارايي مقامات 1394
2. سياست هاي كلي نظام
3. فرمان 8 ماده اي و تشكيل ستاد مبارزه با مفساد



4. آيين نامه پيشگيري و مقابله نظام مند و پايدار با مفساد اقتصادي در قوه مجريه
5. قانون مبارزه با پولشويي 1397.
6. قانون مبارزه با اخلاصگران اقتصاد 1369
7. قانون مبارزه با قاچاق 1392
8. قانون ارتقاء سلامت اداري و مقابله با فساد 1390
9. قانون تجارت الكترونيك 1382
10. كنوانسيون مريدا 1386

كما يحرص القانون الايراني على دمج الأساس القانوني لعقوبات الجرائم المرتكبة من الموظف العام بالمفهوم الإسلامي حيث إن الحاكم والمالك المطلق في الإسلام هو الله. فالله حاكم والبشر عبيده ، تقول المادة (65) من الدستور في هذا الخصوص : السيادة المطلقة والكاملة على الكون والإنسان هي لله ، والله هو الذي عين الإنسان مسؤولاً عن مصيره الاجتماعي ، ولا يمكن لأحد سلب هذا الحق الإلهي من الإنسان أو أن يضعه في خدمة مصالح شخص أو مجموعة معينة. والشعب يمارس هذا الحق عبر الوسائل والطرق المختلفة (xxvi).

ولذلك جاء الأساس القانوني لعقوبات الجريمة الجنائية للموظف الإداري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية في الأقاليم متماسكة وظاهرة. وتعتمد الجمهورية الإسلامية الإيرانية في مكافحتها للجرائم الجنائية من الموظف العام في الأقاليم على أسس عديدة يتم من خلالها تقدير الجزاء المناسب لهذه الجرائم الجنائية من الموظف العام والتي من أبرزها:

الإشراف العادل :-

من أبرز القوانين للجمهورية الإسلامية الإيرانية التي ركزت على الإشراف العادل قانون التعامل مع أموال المسؤولين والوسطاء، وهو أحد أهم القوانين في الجمهورية الإسلامية الإيرانية من أجل مراقبة ممتلكات وأصول المسؤولين وذلك من أجل التحقيق في أصول المسؤولين والوكلاء في الجمهورية الإسلامية الإيرانية الذي أقره مجلس الشورى الإسلامي ، والذي تمت الموافقة عليه أخيراً من قبل مجلس الشورى الإسلامي. مجمع تشخيص مصلحة النظام في 1394 (xxvii). تمت الموافقة عليه، حيث أدت الحاجة إلى مكافحة الجرائم الجنائية من الموظف العام من قبل كبار المسؤولين في البلاد إلى قيام المادة (142) من الدستور بمعالجة هذه المسألة وترك مسؤولية ممتلكات كبار المسؤولين في السلطات التنفيذية لرئيس السلطات القضائية. ومع ذلك ، نظراً للنطاق المحدود للإشراف المذكور في هذا المبدأ ، تمت الموافقة على قانون خاص وذلك من أجل تحقيق في أصول المسؤولين والوكلاء في الجمهورية الإسلامية الإيرانية من قبل مجلس تشخيص مصلحة النظام في عام 2015 (xxviii).

وتعني كلمة الإشراف "الإشراف على عمل ما أو شيء ما" xxix. يقول (د.جعفري لنكرودي) في كتاب تبويب الحقوق والقوانين حول كلمة المشرف "تطلق كلمة المشرف على من يهتم بعمل أو أعمال عن شخص أو مجموعة من الأشخاص ليقوم صحة ذلك العمل أو تلك الأعمال حسب مقياس معين من المعهودات" xxx

كما أن كلمة "إشراف" لم ترد في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلا أن هذا الموضوع لا يحدث أي خلل في الاعتقاد القائل بأن الدستور للجمهورية الإسلامية الإيرانية قد قبل بإشراف السلطات التشريعية على السلطات التنفيذية الممثلة في الإدارة ، والتي جاء ذكرها على ما يلي:

قوانين الإشراف المالي لمجلس الشورى الإسلامي والتي تنص عليها المادة رقم (52) و (54) و (55) من الدستور.

قوانين الرقابة المسبقة لمجلس الشورى الإسلامي على أعمال السلطات التنفيذية وقراراتها كما جاء في المادة رقم 77 و (78) و (79) و (80) و (83) و (139) من الدستور.

القوانين التي تتعلق بالرقابة السياسية لمجلس الشورى الإسلامي والتي تنص عليها المواد رقم (88) و (89) و (133) و (137) من الدستور.

الرقابة المالية :-



من أهم وأبرز أسس مكافحة الجرائم الجنائية من الموظف العام في الجمهورية الإسلامية الإيرانية في مجلس الشورى الإسلامي في ممارسة الرقابة المالية على السلطات الإدارية الأخرى وسائر الأمور والشؤون الحكومية بالمتابعة والبحث والنقد ، حيث إن مجلس الشورى الإسلامي الذي يسن القوانين ويصادق عليها له حق الإشراف المستمر على تنفيذها ويتولى الإشراف على المسؤولين التنفيذيين ومراقبة أعمالهم ووظائفهم للتأكد من أنها تمضي ضمن إطار القانون ، حيث نصت المادة (76) من الدستور للجمهورية الإسلامية الإيرانية على أنه يحق لمجلس الشورى الإسلامي أن يتولى التدقيق (xxxix).

فالدستور هو الذي يمنح المجلس حق الرقابة والتدقيق المالي بما يكفل محاربة الجرائم الجنائية من الموظف العام وقد حدد له ضمانات تنفيذية بما يتيح للمجلس القيام بمهمته على النحو المطلوب ويمكنه من الرقابة الذي يجعل مخالفة القوانين تنحسر إلى الحد الأدنى. وقد نصت المادة (3) من قانون التعامل مع أموال المسؤولين والموظف العموميين للجمهورية الإسلامية الإيرانية على المناصب الإدارية في الكادر الوظيفي للأقاليم الذين يلتزمون بالإفصاح عن ممتلكاتهم وأزواجهم وأولادهم المعالين لرئيس القضاء قبل وبعد كل فترة خدمة في تنفيذ هذا القانون (xxxii).

وهم ممثلو مجلس الخبراء القياديين، وأعضاء مجمع تشخيص مصلحة النظام، والمسؤولون المعينون من قبل القيادة، وأعضاء مجلس صيانة الدستور، نواب مجلس الشورى الإسلامي ونواب رئيس المجلس والمديرون العامون للمجلس، ونواب رئيس القضاء ورؤساء الهيئات التابعة لهذا القضاء ونوابهم والمديرين العامين، والنائب العام ورئيس المحكمة العليا ورئيس محكمة القضاء الإداري ورؤساء قضاة الأقاليم ونوابهم وسائر أصحاب السلطات القضائية، ومستشارو رؤساء الدول الثلاث، ورؤساء مكاتب رؤساء الفروع الثلاثة ومجمع تشخيص مصلحة النظام ومجمع خبراء القيادة، وكبار مساعدي رئيس الجمهورية ونواب الوزراء والمديرين العامين ونظرائهم، وأمناء المجلس الأعلى للأمن القومي ، ومجلس تشخيص مصلحة النظام، ومجلس الوزراء، والمجلس الأعلى للثورة الثقافية، والمجلس الأعلى للقضاء السيبراني، ورئيس ونائب ديوان المحاسبة ونوابه وأعضاء الهيئة الاستشارية، ورئيس ونائب المحافظ والنواب والأمين العام للبنك المركزي لجمهورية إيران الإسلامية ، ورؤساء ونواب الهيئات والمؤسسات الحكومية والمؤسسات العامة غير الحكومية ومديروها العامون، وقادة وضباط القوات المسلحة من رتبة عميد فأعلى وأقرانهم ورؤساء أقسام الشرطة، ومديرو وأعضاء مجالس إدارات شركات التأمين والبنوك والمؤسسات المالية والانتمائية الحكومية وشركاتها والمؤسسات التابعة لها ورؤساء الأقاليم ورؤساء الصرافة والفروع الخاصة ورؤساء المناطق، ورئيس هيئة البورصة والأوراق المالية ونوابه ورؤساء البورصات المتخصصة والأقاليم والخارجية... وغيرهم.

كان المشرع الإيراني لديه بعد نظر في وضعه أسس قانونية لمنع الجرائم الجنائية التي من الممكن أن تصدر من الموظف العام قبل وضعه للعقوبات الجنائية فمن المقرر أن الأسس التي يمكن من خلالها تحقق الرقابة القانونية لنزاهة الموظف العام ترتبط بنظام الخدمة المدنية والذي يقوم على أساس الكفاءة والنزاهة والجدارة من أجل تحقيق الغايات و الأهداف التي تخدم وتحقق المصلحة العامة (xxxiii).

المطلب الثاني

المقارنة بين الأساس القانوني للعقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري في كل من العراق وإيران

اتفق القانون العراقي والإيراني في بعض الأسس القانونية للعقوبات للجريمة الجنائية للموظف الإداري . وفي خضم ذلك نتطرق الى عدة أمور من أهمها:

دور المساءلة في الرقابة القانونية لنزاهة الموظف العام

اتفق المشرع العراقي والإيراني على ان المساءلة من أهم المكونات التي يمكن أن يحقق الكفاءة المطلوبة والنزاهة و اللذان يعملان على تطوير العمل الإداري ، وتقوم المساءلة على المحاسبة الناتجة عن تصرف ما لجهة يكون لها الحق في مساءلة ورقابة من قام بالفعل فالموظف العمومي يخضع لمساءلة



رئيسه و كذلك السلطة التنفيذية تخضع لمساءلة السلطة التشريعية . . . وبالتالي فالغرض من هذه المساءلة المنع من العقوبات الجزائية المالية ومقاومته وذلك من خلال استخدام المكانة الوظيفية لأغراض شخصية. أما في الغرب فتتبع المساءلة الصور التي تخالف القانون واللوائح (xxxiv) . وبناء عليه تتكون المساءلة من عنصرين هما : الثواب، أو العقاب . كما أن للحكومة دور في الرقابة القانونية لنزاهة الموظف العام (xxxv).

دور الشفافية في الرقابة القانونية لنزاهة الموظف العام

تعد الشفافية الإدارية من المفاهيم الحديثة التي بإمكانها تحقيق التنمية الإدارية و الوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة المتغيرات التي تؤثر على المنظومة الإدارية. والشفافية بمفهومها الواسع تعني توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات والنظم و التعليمات والقوانين والقرارات الحكومية . كما تعني توافر المعلومات الدقيقة في مواقيتها و إفصاح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة . و يجب نشر هذه المعلومات من أجل توسيع دائرة المشاركة و الرقابة و المحاسبة من جهة و التخفيف من التبذير و محاصرة العقوبات الجزائية المالية من جهة أخرى (xxxvi).

وتعتبر الشفافية أداة فعالة في مكافحة العقوبات الجزائية المالية و مظاهره و أسبابه التي سبق ذكرها، فهي تعمل على تحقيق المصلحة العامة لأن غيابها في التشريعات و التنظيمات المعمول بها أو تعقيد هذه الأخيرة و عدم وضوحها يعتبر سببا رئيسيا للاجتهادات الشخصية و التفسيرات التي يتبناها الموظفون العموميون لتحقيق مصالحهم الخاصة .

وتلعب الشفافية دورا فعالا في اتخاذ القرارات الصحيحة و الرشيدة التي تعود بالنفع على الجهاز الإداري لأن المراجعة الدورية للقوانين و الأنظمة و مواكبتها للمستجدات العصرية و المرجعية العلمية تحدد بدائل منطقية لصانع القرار تعود بالنفع على المنظومة الإدارية و توفر لها النجاح و الاستمرارية (xxxvii) .

وقد قرر القانون العراقي والإيراني أن الشفافية في العمليات الإدارية تمكن من توفير الوقت والتكاليف وتجنب الفوضى في تقديم الخدمات، و التي يستغلها بعض الموظفين لابتزاز المواطنين و إرغامهم على دفع الرشاوى مقابل الحصول على الخدمات . من جهة أخرى فإن الشفافية ترسخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج حيث يكون أداء الأعمال جماعيا وتحمل تبعات الفشل أو النجاح جماعيا كذلك مما يخلق ارتباطا وثيقا بين الموظف و الجهاز الإداري تمنع تفشي مظاهر العقوبات الجزائية المالية التي تنجم عن اللامبالاة و ضعف ولاء الموظفين (xxxviii).

كما يتمتع الموظفون العموميون العاملون في التنظيمات الإدارية المطبقة لهذا المفهوم باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بأداء واجباتهم الوظيفية مما يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية المستمرة و هو ما يجعل قرارات العاملين أكثر شفافية و مصداقية (xxxix).

وتمكن الشفافية من استقدام الكفاءات البشرية المؤهلة التي تنمي من قدرات المنظومة الإدارية لأن وضوح طرق وقوانين التوظيف تقلل من إمكانية اللجوء للرشوة والمحسوبية في استقدام الموظفين (xl) . من جانب آخر، ينعكس تطبيق الشفافية داخل المنظومة الإدارية على أداء العمال، لأن وضوح إجراءات ومعايير الترقية والمكافآت والتعيين في المناصب العليا يشجع المبادرات والإبداعات الفردية والرقى بالتنظيم إلى مستوى جيد يساعد على تحقيق الأهداف.

وفي جانب آخر، فإن الشفافية في تقديم الخدمات من شأنها تغيير الثقافة التنظيمية السائدة، حيث تتكون لدى الموظفين اتجاهات ايجابية تدفعهم لتقديم خدمات ذات جودة عالية تقوم على الوضوح وخالية من الروتين مما يساهم بشكل فعال في الأساس القانوني لعقوبات الجريمة الجنائية للموظف الإداري من جهة الموظف العام.

وتؤدي الشفافية إلى التقليل من احتكار الصلاحيات الواسعة لفئة معينة من الموظفين، وبالتالي تشجيع المبادرات الشخصية ضمن قواعد العمل وأنظمتها لاستغلال المهارات البشرية المتوفرة، بينما يؤدي ذلك إلى اختيار القيادات الإدارية ذات النزاهة و الأمانة و الموضوعية والانتماء و الولاء للمنظمة و الصالح العام (xli).



وتوجد عدة شروط للشفافية يجب توافرها في أي معلومة أو إجراء يتصف بالشفافية يجب أن تكون مبنية وشارحة نفسها لنفسها، أن يعقبها مساءلة حيث إن الشفافية في حد ذاتها لا تعتبر هدف وغاية بل وسيلة للوقوف على الأخطاء، وعدم الإخلال بالمبادئ العامة وذلك للحفاظ على المعلومات الخاصة بسرية العمل، ووجوب استيفائها للشكل القانوني، ويجب أن تكون المعلومات وثيقة الصلة لأنها تؤثر على القرارات الاقتصادية للمستخدمين عن طريق مساعدتهم على تقييم الأحداث الماضية والحاضرة والمستقبلية أو تأكيد أو تصحيح التقييمات الماضية وتتحدد وثيقة صلة المعلومات من خلال طبيعتها وجودتها من ناحية الأهمية النسبية (xlii).

ولا شك إن تدخل المشرع الجنائي في العراق وإيران بالتجريم يكون بهدف حماية المصلحة العامة (xliii) . وللمحافظة على أموالهم المسلمة بسبب الوظيفة (xliv)، وهنا تظهر أهمية الحياد الوظيفي من خلال الاتي: (xlv) :-

- 1 - عدم دعوة الموظف العمومي لأية ديانة أو أفكار متطرفة .
 - 2 - ابتعاد الموظف العمومي عن كل فعل أو قول يمكن أن يثير الشك في نزاهة الإدارة حيث يكون هدف الأول والأخير خدمة المواطنين مهما كانت العقائد أو المذاهب التي ينتمون إليها .
 - 3 - تفعيل اللوائح والقوانين التي تحدد حقوق المواطن وواجباته .
- وتتأثر المصلحة العامة للمواطنين في العراق وإيران بمدى الحياد الوظيفي للموظف العمومي، بحيث يكون لهذا الأخير تأثير على سلوكياتهم وتصرفاتهم في مختلف المجالات من خلال استجابتهم للعادات والتقاليد والقيم السائدة والعلاقات التي تربطهم بانتمائهم الوظيفية والعرقية والدينية . وكذلك فإن طبيعة المجتمع تحدد مدى انتشار الحياد الوظيفي، فالعادات الاجتماعية التي تنسج بالقبلية والعشائرية تؤدي إلى انتشار المحاباة، و توظيف العلاقات الأسرية و العرقية في التعامل الرسمي الوظيفي، والضغط على الموظفين بواسطتها للحصول على مكاسب و مزايا غير قانونية، ولا شك أن هذا كله يؤثر على الحياد الوظيفي، وبالتالي فإن الحاجة ملحة لتحقيق المصلحة العامة من خلال الحياد الوظيفي، ولذلك يجب الحرص على الأمور الآتية (xlvi):

الحرص على عدم استغلال المنصب الوظيفي وذلك لإلحاق الضرر بالخصوم
يجب على المدير أو الرئيس الإداري التزام الحياد الوظيفي في تعامله مع المرؤوسين .
الفصل التام بين المصلحة العامة والمصلحة الأخرى الخاصة .
التجرد التام من قبل الرئيس أو المسؤول الإداري من المشاعر الشخصية لتحقيق المصلحة العامة .
وجوب أن يتحلى الموظف العمومي بأخلاقيات العمل الوظيفي (xlvii) .
وحتى يمكن ضمان الحياد الوظيفي للعقوبات الجزائية المالية على الجرائم الجنائية من الموظف العام يجب الالتزام بالأمور الآتية (xlviii):
تنفيذ واجبات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية حيث يعقد إجماع الفقهاء على أن السؤال البرلماني للسلطة التنفيذية حق شخصي، ولاشك أن هذا يكفل الحياد الوظيفي وبالتالي تحقيق المصلحة العامة .
وجوب إعادة النظر والبحث في الأسس الدستورية التي يمكن من خلالها أن يتم اختيار كبار الموظفين العموميين وذلك حتى يكون اختيار الموظف لشغل تلك الوظائف على أساس الكفاءة والخدمة (xlix) .
والعمل على إصلاح نظام الأحزاب في العراق حتى يكون التنافس القائم والمشروع بين الأحزاب من خلال البرلمان العراقي والمجالس وهذا من شأنه التشجيع على التنافس الإيجابي .
والعمل على منع الموظف العام في المناصب العليا مثل وكيل الوزير إلى أصغر منصب وظيفي من أن يجمع الوظيفة العامة ووظائف حزبية أخرى وذلك لضمان الحياد الوظيفي (l) .
وتعتبر اللوائح التنفيذية في العراق وإيران هي اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتأتي مستندة لقانون سابق، ويشترط الدستور بإصدار هذه اللوائح التنفيذية التي تحقق المصلحة العامة الشروط الآتية:-
أولاً: أن تكون الأحكام الواردة في اللوائح لازمة لتنفيذ القانون، لأن القوانين في الأصل تأتي بأحكام وقواعد مجملة، ثم تأتي اللائحة مفصلة لتلك الأحكام والقواعد المجملية، ومن أمثلة ذلك لائحة الخدمة العامة التي تأتي مفصلة للأحكام والقواعد المجملية في قانون الخدمة العامة .
ثانياً: ألا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعديل القانون الذي صدرت اللائحة بشأنه أو غيره من القوانين .



ثالثاً: ألا يكون من شأن اللائحة تعطيل القانون الذي صدرت اللائحة بشأنه .
رابعاً: ألا يكون من شأن اللائحة الإغفاء من تنفيذ القانون . أما عن أنواع اللوائح التنفيذية التي تحقق المصلحة العامة ، فهي (li):-

1. لوائح الضبط الإداري

هي اللوائح التي عن طريقها تضع الإدارة القواعد والأسس القانونية اللازمة لصيانة النظام العام والمحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة ، وتتدخل الإدارة بهذا النوع من اللوائح لتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية من أجل ضمان صيانة الأمن العام ، على أن يكون تدخلها محفوفاً بشروط تكفل مشروعية لوائح الضبط . يتمثل الضبط الإداري في كل ما يستهدف به المحافظة على النظام في الدولة ، كما يتضح في مجموعة من التداخلات للسلطات الإدارية التي تنظم من خلالها الأنشطة الخاصة التي يجب تنظيمها بقصد الحفاظ على المجتمع (lii)، ومن الواضح ان التعريفات المذكورة تركز بشكل اساس على ان الضبط الإداري هو تقييد لنشاط الافراد يعتمد كأسلوب وقائي للحفاظ على تنظيم المجتمع والنظام (liii)، او انه الحريات العامة التي تتعرض لنوعين من القيود، وهي قيود يفرضها المشرع بنفسه ويطلق عليها الضبط التشريعي (liv)، وفي نطاق هذه القيود تملك الإدارة ان تفرض قيوداً جديدة اما تنفيذاً للقوانين الصادرة في هذا الصدد، واما قيوداً مبتدئاً عن طريق لوائح الضبط (lv)، ويتبين ان الضبط الإداري عبارة عن نشاط تمارسه الإدارة لغرض حماية الامن من ان يصيبه خلل، وكذلك صيانة النظام العام (lvi)، حيث يتضح ان الضبط الإداري، عبارة عن إجراءات تقوم بها الإدارة، الغرض منها حماية النظام العام (lvii)، وعليه فان موضوع الضبط الإداري هو موضوع النظام العام، اي ان الضبط الإداري يكمن في انه وسيلة الإدارة وليس غايتها، فالغاية هي حماية النظام العام (lviii)، وبذلك ان الضبط الإداري يتمثل في انه هو هذا الجزء من التنظيم الاجتماعي الذي يعني مباشرة بالمحافظة على النظام العام، او الوقاية من المخالفات او الكشف عنها وفي حقيقته سلطة واسعة، يترتب عليها المواجهة مع كل القوى في المجتمع والدولة، فيصطدم بالمواطن مقبداً حريته، ويكون مواجهاً للمشرع في بعض الاحيان مكملاً للقوانين او معطلاً لها، (lix)، ويتقاطع مع القضاء فيكون الضبط عبارة عن قوة قاهرة في امور تستلزم موافقة القضاء مسبقاً (lx).

2. اللوائح التنظيمية

هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة من غير أن تستند لقانون سابق ، مثال لائحة التصرف في النقد الأجنبي . كما أن للإصلاح العرفي أثر في الرقابة القانونية لنزاهة الموظف العام، ويقصد بالعرف في القانون الإداري العراقي والإيراني ما جرى عليه العمل من السلطة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية بما يتحقق به المصلحة العامة وينشأ من استمرار الإدارة إلزامها بهذه الأوضاع والسير عليها بأن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع مما جعلها مقيدة بقاعدة أخرى مماثلة (lxi) واشترط لاعتبار العرف أن يتوافر شرطان:-
أولاً: أن يكون العرف عام وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة ، فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع هذا العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم .
ثانياً: ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم (2) .

الخاتمة

النتائج

1. الوظيفة العامة هي كيان الدول ومقياس تقدمها على اعتبار انها أنظمة للحفاظ على المصالح العامة والخاصة بطريقة متوازنة. وللحفاظة على كيان الوظيفة العامة بطريقة متماسكة ، يجب إنشاء أداة قوية ومناسبة لوضعه في المكان المناسب. لذلك تراعي جميع الأنظمة الوظيفية ، إلى



- حد ما ، تكامل الوظيفة مع الموظف العام لأنها الأداة التي تترجم أهداف الإدارة التي تسعى من وجود هذا الكيان
2. الموظف العام إنسان وعليه يجوز له أن يوقع تجاوزات تجعله عنصراً ضاراً بالصالح العام ، لذلك شرع التشريع الإيراني في إحاطة القوانين والأنظمة للحد من هذه التجاوزات ، حتى لو كانت ناتجة عن إهمال من جانبه دون أن يترك مجالاً للاجتهاد فيه
3. أعطى القانون للموظف العام وسائل لتسهيل مهامه الإدارية ، وأتاح له تبسيط عمله. أن يستغل تلك الوسائل خارج النطاق المحدد له ، من أجل الاستفادة بشكل شخصي ودون اعتبار للقواعد القانونية؛ فيصدر قرارات بالانتقام أو تسهيل مهام المقربين منه ، أو يوقع عقوداً إدارية في المظهر ، ولكن جميعها في مصلحته الشخصية ، فهو مفسد وعبث مع الوظيفة العامة. مما يؤدي إلى ضعف وفساد معظم النظم الإدارية
4. معظم تشريعات الوظائف في العالم لم تذكر المخالفات التأديبية حصراً وان المشرع العراقي صنفها، ومعظم ما قدمته في هذا الصدد يقتصر على إعطاء بعض الأمثلة التوضيحية للواجبات والممنوعات الوظيفية التي قدّمها الموظف. يجب أن تلتزم ؛ مما جعل السلطة التأديبية لها سلطة تقديرية واسعة في مجال. لذلك فهي تلعب دوراً جاداً في تقييم المخالفات التأديبية ، ويرجع إليها تحديد الوقائع ، سواء كانت مخالفة تأديبية أم لا. ومع ذلك ، فإن هذه السلطة ليست مطلقة. ليس للسلطة التأديبية سلطة تجريم أي فعل لأي سبب من الأسباب ، ولكن يجب أن يكون الفعل الوظيفي خاطئاً، وفقاً لقاعدة قانونية عامة ، سواء كان مصدره القانون أو القضاء أو العرف.
5. النظام التأديبي في إيران هو نظام رئاسي: هدفه هو ضمان إدارة أجهزة الدولة وفقاً لمتطلبات المهام الموكلة إلى الإدارة التي يتم تنفيذها وفق خطط ومناهج الدولة والقطاع العام ، وذلك بمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض عقوبات تأديبية تشمل غالبية موظفي الدولة؛ أي أن الإدارة تكون لها الأولوية على حساب ضمانات الموظف ، ولا تتضمن الإجراءات ضمانات إثبات كافية لصالح الموظف ، حيث أن الحق في الوصول إلى التحقيق وملف القضية غير منصوص عليه صراحة.
6. ان كل فعل يقوم به الموظف بالمخالفة للقانون ومخالف للهدف الذي حدده القانون هو تجاوز حدود السلطة سواء تم وصفه بأنه مخالفة سلوكية أو جريمة جنائية ارتكبتها الموظف في ارتباطه بالوظيفة العامة ، وسواء كان الموظف يرشئ أو يختلس أو يخالف تخصصاً أو إجراءات رسمية أو يسيء استخدام سلطته وانحرافه عن القانون ، فهذه كلها أعمال تضر بالمصلحة العامة ، مع العلم أن تجاوز حدود السلطة واحد من ابواب الفساد الإداري الذي انتشر بين الوظائف العامة في دول المقارنة (إيران والعراق).

التوصيات

ان الفقرة (سابعاً - ب) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة وقانون القطاع العام المعمول به لم توضح نوع الجريمة التي إذا حكم على الموظف بفصله من وظيفته أكثر من ذلك الحكم. بل ترك الأمر ليطلق سراحه مما يعني أن مجرد الحكم بسجن الموظف أو حبسه يؤدي إلى فصله سواء كانت الجريمة التي ارتكبها ذلك الموظف جنائية أو جنحة أو مخالفة أشهر ، حيث كان من الأفضل للمشرع العراقي تحديد نوع الجريمة جنائية وجنحة فقط واستبعاد جريمة المخالفة من حكم هذه المادة ، لما يترتب عليها من جور ووحشية ، والنص على أن يد يسحب الموظف المحكوم عليه إذا صدر حكم يقضي بسجنه مدة لا تزيد على (60) يوماً.

يجب أن تكون مدد الطعن أمام القضاء الإداري العراقي فترات انقطاع لا سقوط. لأن ذلك يتوافق مع قواعد العدالة. لا ينبغي للمشرع أن يكتفي بتظلم الدولة ، ويتبنى التظلم الرئاسي الذي يوفر للموظف



حماية أكبر وضمانة أفضل ، لأن الشخص الذي ينظر في التظلم ليس هو الشخص الذي يصدر القرار ، بالإضافة إلى كونه أعلى في السلطة منه ، وبذلك يتحقق ضمان الحياد والموضوعية.

نقترح المشرع العراقي بتعديل أحكام المادة (9/5 / ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013 ، وأحكام المادة (15 / رابعا / ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، والذي جعل مدة الطعن في العقوبات التأديبية أمام محكمة قضاء الموظفين ستين يوماً بدلاً من ثلاثين يوماً ، لأن هذه الفترة قصيرة نسبياً.

نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون المساءلة والعدالة ، وجعل القضاء الإداري العراقي هو السلطة المختصة للنظر في الطعون المقدمة من قبل الموظفين ، بخصوص قانون المساءلة والعدالة.

نتمنى أن نتبنى نظاماً قانونياً متكاملأ ينظم السلطات والصلاحيات الوظيفية ، بمعزل عن الميول الحزبية والمذهبية. تبنت دول المقارنة في تنظيم الوظيفة ، وهو ما يجعل اللوائح الخاصة بالوظيفة التي ترعاها ، وحتى الآن تحاول التشريعات في العراق وايران سن قوانين خاصة بالوظيفة والموظف ، لكنها تؤثر عليه سبل حزبية وطائفية مما يجعلها غير فاعلة على الأرض. وهذا من الأسباب التي جعلت ايران والعراق من أوائل الدول في الفساد الإداري ، على الرغم من سن العديد من القوانين الداعمة للوظيفة ، إلا أن السيطرة الحزبية والطائفية كان لها تأثير عليهم ، بالإضافة إلى التعديلات القليلة التي قاموا بها.

نقترح على المشرع العراقي أن يحذو حذو نظيره الإيراني في تدرج العقوبات التأديبية: التي تتميز بضرورتها ، لأنها تؤثر على المسؤولية المالية للموظف ، سواء كان تصرف الموظف بسيطاً أو على درجة من الخطورة .

نتمنى أن يتبنى المشرع العراقي النظام شبه القضائي في فرض جميع العقوبات التأديبية ، فهو نظام أثبت فعاليته واتساقه مع الوظيفة العامة ، حيث توجد هيئة مستقلة ، وبعيداً عن الإدارة ، مهمتها محاسبة الموظف المخالف ، وفرض العقوبة التأديبية المناسبة عليه ، بما يتماشى مع الدور الذي وصلت إليه الوظيفة

الهوامش

- (i) حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص. 75
- (ii) عبد القادر عدو ، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر ، 2010 ، ص 127.
- (iii) عبد الحكم فؤده ، المحررات الرسمية و العرفية في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام النقص ، دار الفكر. والقانون ، مصر ، 2007 ، ص 300.
- iv د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الجامعة الأردنية ، 2001 ، ص 183-187 .
- v محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، دار منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 60
- (vi) استراتيجية مكافحة الفساد الإداري في دوائر الدولة ، مرجع سابق ، ص 9.
- (vii) المرجع السابق ، ص 4.
- (viii) شهيد المحراب السيد محمد باقر الحكيم ، موسوعة الحوزة والمرجعية ج 2 ، ص 94.
- (ix) د. محمود خلف الجبوري ، الحماية القانونية للأفراد ، دار النهضة العربية ، ص 11
- (x) د. عزيزة الشريف ، مبدأ الحياد الوظيفي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الاول ، 1982 ، ص 55 .
- (xi) د. غازي فيصل ، مصدر سابق ، ص 20 – 23 – 60 .
- (xii) د. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء والفقه للدول العربية ، 1983 ، ص 645 .
- (xiii) د. موسى مصطفى شحادة ، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في استخدام القضاء الإداري ، مجلة الشريعة والقانوني ، جامعة الامارات العربية المتحدة العدد 18 ، يناير 2003 ، ص 123 .
- xiv عيسى محمد ، الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع السوري. جامعة دمشق. 2000. ص 17
- xv محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي. أثر الجريمة الجنائية في أوضاع التأديب وطبيعة التشابك بين نظامي العقاب الجنائي والتأديبي ، 1963 ، ص 141.
- xvi محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة: دار الفكر العربي ، ص 273



- xvii نواف كنعان ، القانون الإداري. الكتاب الثاني، الطبعة الأولى. الإصدار الخامس. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع. ٢٠٠٧ ، ص ١٧٤-١٧٥
- xviii مأمون عمر ملكاوي ، الإجراءات التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني، ١٩٩٢ ص:30
- xix عبد القادر عبد الحافظ الشخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجناي، دار النهضة العربية . ص60.
- xx نواف كنعان ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة. مرجع سابق 2008. ص40
- xxi 1 - محمد سيد احمد محمد ، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام. دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث ، 2008 ، ص 109
- xxii تغريد محمد قدرى النعيمي ، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة. دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص 133
- xxiii محمد عصفور ، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي. اثر الجريمة الجنائية في أوضاع التأديب وطبيعة التشابك بين نظامي العقاب الجنائي والتأديبي. القاهرة ، ص 140 0.
- xxiv محمد سيد احمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي. المكتب الجامعي الحديث ، كلية الحقوق ، جامعة اسبوط، 2008 ، ص:112.
- xxv تغريد محمد قدرى النعيمي ، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة. دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص 133
- (xxvi) المادة 65 من الدستور الإيراني.
- xxvii مجلس الشورى الإسلامي
- (xxviii) مقدمة: قانون رسيديكي به داراي مقامات 1394
- xxix - علي اكبر دهخدا ، معجم لغتنامه ، المصدر السابق ص54.
- xxx - د. محمد جعفري لنكرودي ، تبويب الحقوق والقوانين ، مجلد 4 ، كنج دانش ، 1368 ، 1990 ، ص 706.
- xxxi - المادة (76) من الدستور الايراني 1979.
- xxxii - المادة 3 من قانون التعامل مع أموال المسؤولين والموظفين الايرانيين (قانون رسيديكي به داراي مقامات ، مسئولان و كارگزاران).
- (1) Ingraham Patricia. Wallace. "2006 Bridges Building, over Troubled a as Merit: Waters Review Administration Public". Guide.495-486(: 4)66
- (xxxiv) سامح فوزي "الحوكمة، مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة" (القاهرة: المركز الدولي للدراسات المستقبلية و الإستراتيجية، 2004م)، ص: 10.
- (xxxv) المشاط، عبد المنعم "مقال الشفافية والإفصاح في الأزمة المالية والاقتصادية العلمية وتأثيرها على مصر" (القاهرة، دار النشر، 2009م)، ص: 3.
- (xxxvi) عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مرجع سابق، ص ص - 114 115.
- (xxxvii) بوضياف مليكة، " الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، ورقة مقدمة في الملتقى الوطني حول: " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة ورقلة، الجزائر، يومي : 13 و 12 ديسمبر 2010 ، ص ص 6-7
- (xxxviii) الكايد، مرجع سابق، ص 240 .
- (xxxix) Mark E Warren, " Democracy Against Corruption" (Paper prepared for the Conference on " The Quality of Government ", University of Göteborg, November 17-19- 2005), p 18
- (xl) أحمد فتحي أبو كريم "الشفافية والقيادة في الإدارة" (عمان: دار حامد للنشر والتوزيع، 2009م، الطبعة الأولى)، ص: 65.
- (xli) توبي مندل، "سن القوانين المتعلقة بحرية حيازة المعلومات : إحراز تقدم، اهتمامات ومقاييس"، ص 4-3 تم تصفح الموقع يوم 10/10/2010 www.mafhoum.com/press4/131S55.pdf الساعة على 12/10/2010
- (xlii) بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية(مرجع سابق) ص 6-7.
- (xliii) رفيق محمد سلام "الجديد في جرائم المال العام" (القاهرة: المركز المصري للبحوث والمراجع، 2011م)، ص:12.
- (xliv) رمسيس بهنام، المصدر السابق، ص: 30.
- (xlv) أحمد عبد الغني محمد عبد القادر " ممارسة الموظف العام للحريات الدينية والسياسية في النظم الوضعية والإسلامية" (رسالة دكتوراه: جامعة القاهرة - حقوق عين شمس، 2012م)، ص: 181.
- (xlvi) بوراس عبد القادر، المصدر السابق، ص: 2.
- (xlvii) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر "ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي" (رسالة دكتوراه: جامعة أسبوط - كلية الحقوق، 2002م)، ص: 46.
- (xlviii) النهري، مجدى مدحت "قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية" (مصر: مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة، 2001م)، ص: 78.
- (xlix) الدستور العراقي في المادة (61/ خامساً)
- (l) الدستور لعراقي المادة (98).
- (li) العربي، محمد عبد الله "نظم الإدارة المحلية" مجلة القانون والاقتصاد، (جامعة القاهرة- كلية الحقوق، 1959م)، ص: 373.
- lii Rivero, Traite sirey de droit a administrative, slurry, 92 – ed, 1963, P:637
- liii د. احمد حافظ نجم، القانون الاداري، ط1 ، دار الفكر العربي، 1985، ص246



- liv د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الكويت ، مكتبة الفلاح، 1987، ص52
- lv د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، 1955، ص328
- lvi د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، جامعة بغداد ، بغداد ، العراق، 2009 ، ص 75
- lvii د -عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص376
- lviii د عمار عوابدي ، نقلاً عن بوقريط عمر ، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة الى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة منتوري ، قسنطينة ، الجزائر ، 2007 ، ص 3
- lix د0 محمد عصفور ، البوليس والدولة ، القاهرة ، مصر، 1971، ص 18 0
- lx د عمار بوضياف-الوجيز في القانون الإداري، الجزائر ، دار الريحانة -2002، ص197.198
- (1) Pierre Henri prélot, Les religion et l'égalité en droit français, Revue du droit public, n°3, 2011. P56...
- (2) العطار، فؤاد "محاضرات في تنظيم الإدارة العامة"، القاهرة: دار النهضة العربية، 1956م، ص: 66.