



مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية

ISSN

٢٠٧٠٩٨٣٨ (مطبوع) ٣٠٠١٧٦٧٧ (إلكتروني)

العدد الاول/ المجلد السابع عشر

تاريخ النشر

٢٠٢٥ / ٩ / ٢٠

المخالفات التأديبية (الإدارية) وصلتها بالجريمة الجنائية في النظام القانوني

Disciplinary (administrative) offenses and their connection to criminal offenses within the legal system

أ. د. علي مشهدي

الأستاذ المشارك في جامعة قم

Supervisor: Prof. Dr. Ali Mashhadi

Associate Professor at University of Qom

□Droitenviro@gmail.com

أحمد منصور كاظم الخفاجي

طالب دكتوراه في كلية الحقوق بجامعة قم

□Ahmedalkafajy1979@gmail.com

Ahmed Mansour Kazem Al-hafaji

PhD student at the Faculty of Law, University of Qom

المخالفة التأديبية (الإدارية)، الوظيفة العامة، الموظف العام، العقوبة التأديبية، الجريمة الجنائية.

Disciplinary (administrative) offense, public service, civil servant, disciplinary (administrative) sanction, criminal offense

Abstract

Civil servants have important responsibilities towards the State, as they hold a special political and legal status. Their relationship with the administration is governed by fundamental legal and regulatory principles, which have several implications, starting with the existence of a legal framework to which they are subject, namely the general civil service law and its implementing regulations. Since the State comprises various public services that carry out diverse activities, whether judicial services exercised by the judiciary, or administrative services, be they purely administrative or economic and commercial, and because these activities are directly related to providing public services to the citizens, the administration utilizes various means to enable it to perform its functions. The administration, as a legal entity, can only exercise its powers and duties through its representatives, who are human beings (i.e., civil servants).

الملخص

يلتزم الموظفون بمسؤوليات هامة أتجاه الدولة فهم يشغلون وضعيّة سياسيّة وقانونيّة خاصّة، إذ أنّ الموظف يكون أتجاه الإدارة في وضعيّة قانونيّة أساسيّة تنظيميّة، التي تنجم عليها نتائج عدّة بدءً من وجود إطار قانوني يخضعون له، وهو القانون الأساسي العام للوظيفة العموميّة ونصوصه التطبيقية، وحيث كانت الدولة عبارة عن مجموعة من المرافق العامة التي تقوم بنشاطات متعدّدة سواء كانت تتمثل بمرافق القضاء الذي يمارس من قبل السلطة القضائية، أو كانت مرافق عامّة إداريّة سواء كانت مرافق إداريّة بحتة أو كانت مرافق اقتصادية وتجاريّة، كون هذه الانشطة له صلة مباشرة بتقديم الخدمات العامة للجمهور، لذلك كان للإدارة الاستعانة بمجموعة من الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها، حيث أنّ الإدارة عبارة عن شخص معنوي عام لا تمارس نشاطها ومهامها إلا من خلال ممثليها الذين يقومون بوظائفها وهم الاشخاص الآدميين (أي الموظّفين العموميين).

المقدمة

أولاً: مفهوم البحث

لقد تطورت مهمة الدولة في العصر الحديث عمّا كانت عليه سابقاً، وانعكس ذلك التطور في واجباتها إذ تجاوزت الحدود المرسومة لها في المحافظة على الأمن وجباية الضرائب والدفاع عن الوطن إلى مسؤوليات أخرى، وكلّما تطورت وظيفة الدولة وتوسعت دائرة مسؤولياتها كلّما ازدادت أهمية الموظف العام بصفته الأداة المنفذة لسياسة وتوجيهات الدولة والمحقة لأهدافها، ومن أجل ذلك كانت الدولة وكأنّ قانونها وكانت سلطتها التشريعيّة والقضائيّة والتنفيذيّة، إذ لولاها لاضطربت الحياة وعمت

الفوضى. وأحياناً يقع ذلك الاضطراب وتعم تلك الفوضى رغم وجود الدولة وقانونها والسلطات المذكورة، وذلك عندما تتراخى الدولة في اداء وظائفها ازاء السلوك المنافي للقانون، ومن أجل ذلك فقد وجدت القوانين منها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. ثانياً: أهمية البحث: بالنظر إلى كون أن الموظف العام هو العنصر البشري من السلطة العامة للدولة، إذن هو عقلها المدبر والمخطط، ويدها التي من خلالها تنفذ مشاريعها العامة، وبذلك أصبحت الوظيفة العامة مهنة يمكن أن يمتهنها الانسان طوال حياته، مما يتولد عنها علاقة قانونية بين الموظف والدولة، حيث أصبح الموظف يتمتع ببعض الحقوق في مواجهة الإدارة، كما فرضت عليه بعض الواجبات التي كان لابد له أن يؤديها بالكيفية التي حددها القانون، فإذا قصر الموظف بتأدية المهام المفروضة عليه بذات الدرجة والمستوى التي فرضها القانون، أو أهمل في أداها، فإنه سيتعرض للمساءلة التأديبية، وبذلك يكون عرضة لفرض العقوبة التأديبية عليه وبما يتلاءم والمخالفة التأديبية التي ارتكبها.

ثالثاً: أهداف البحث: تتبلور أهداف البحث في تسليط الضوء على المخالفات التأديبية (الإدارية) في القوانين السارية، ولمعرفة ما هي الثغرات الموجودة في تلك القوانين التي في حال ما سلط عليها الضوء وتمت معالجتها، فإنه سيتطور الجهاز الوظيفي في الدولة وسترتفع كفاءته.

رابعاً: منهجية البحث: يعتمد الباحث في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي أو الاستقرائي المقارن، حيث يصف النصوص القانونية وتحليلها ومقارنتها في القوانين الأخرى، ويستند في كل ذلك على آراء الفقهاء وأحكام المحاكم، كما يتضمن البحث دراسة إظهار الاشكاليات والحلول المقترحة.

خامساً: اشكالية البحث: تتزايد الأصوات المطالبة بالإصلاح الإداري وذلك من خلال الدراسات والمؤتمرات والندوات وغيرها، وتحديد مدى نجاح الإدارة والقضاء الإداري من أجل الوصول إلى واقع إداري أفضل في تأديب الموظف العام، ومن ثم معرفة القصور التي تعاني منه القوانين للوصول إلى واقع أفضل، مما يتوجب علينا دراسة تلك القوانين ووصفها وتحليلها.

سادساً: خطة الدراسة: وسعياً منا إلى توضيح مفهوم المخالفات التأديبية وصلتها بالجريمة الجنائية التي ترتكب من قبل الموظف العام، سنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين: نتناول في الأول منهما المخالفة التأديبية (الإدارية) من خلال دراسة خصائصها وطبيعتها القانونية ومن ثم أركانها، وستتناول العلاقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية من خلال دراسة ماهية الجريمة الجنائية وأركانها ومظاهر التشابه والتباين بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية والتأثير المتبادل بينهما في مبحث ثاني.

المبحث الأول: ماهية المخالفة التأديبية (الإدارية) المرتكبة من الموظف العام: تبدأ المخالفة التأديبية للموظف العام عند قيامه أثناء ممارسة الوظيفة بسلوك لا ينسجم مع طبيعة وظيفته، ويستعمل القضاء الإداري مصطلحات متعددة لتسمية الخطأ الذي يرتكبه الموظف، ومن أشهر تلك المصطلحات (الجريمة التأديبية، أو الذنب الإداري، أو المخالفة الإدارية، أو الخط الإداري)[١:ص٤٥]. أن المرافق الإدارية تقوم على العلاقة بين الأفراد والجهة الإدارية، وتلك العلاقة وقوامها سلوك الفرد، ومن هذا السلوك

مَا هو قويم ويتفق مع القانون، وَمِنْهُ مَا هو غير قويم يخالف أحكام القانون، وهذا الأخير هو مَا يمثل المخالفة التأديبية والمخالفة المسلكية [٢:صه]. وَمِنْ أَجْلِ تحديد ماهية المخالفة التأديبية، فَقَدْ قام الباحث بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب، حيث تناول خصائص المخالفة الإدارية فِي المطلب الأول، و مِنْ ثَمَّ طبيعتها القانونية فِي المطلب الثاني، و فِي المطلب الثالث نتناول اركان المخالفة التأديبية، وكالتني:

المطلب الأول : خصائص المخالفة التأديبية (الإدارية) : تتميز المخالفة التأديبية عن غيرها من المخالفات الأخرى بخصائص محدّدة تمنحها طابعاً متميزاً، وأهم هذه الخصائص هي:-

١- إنّ محل ومجال المخالفة التأديبية هو الوظيفة العامة، فلا يمكن أن يتصور وقوعها إلا مِنْ قِبَل موظف عام، وَمِنْ أَخْلَالِهِ بواجبات الوظيفة التي ينبغي عليه الالتزام بها، ولكن لا يعني ذلك عدم مسؤوليته عن الأعمال التي يرتكبها خارج نطاق وظيفته، وكافة الأفعال التي تشكل انتهاكاً لكرامة الوظيفة العامة يدخل فِي هذا النطاق، وبالتالي يسأل الموظف العام عن كافة تصرفاته، وبهذا الخصوص قرر مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) بأن:

"... لا وجه قانوناً لاعتبار إيقاف تنفيذ العقوبة الجزائية مانعاً مِنْ فرض العقوبات الانضباطية خلال مدّة إيقاف تنفيذ العقوبة لأنّ المحكمة الانضباطية قدّ انصبت على تصرفات ومخالفات إدارية ولا يمتد إليها حكم المحكمة المقصور على الناحية الجزائية، وأنّ إيقاف التنفيذ لا يبرئ سلوك المعارض عليه مِنْ الوجهة الإدارية، ولا يمنع مِنْ مؤاخذه تأديبياً على هذا السلوك، مؤاخذه مردّها أخلاله بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضى الواجب، وأخلاله بكرامتها بكيفية لا تستقيم مع مَا يفرض عليه مِنْ استقامة وبعد عن موطئ الشبهات وتحفظ وحيطة وحس سلوك، ممّا يرتبط بحسن اداء الوظيفة..." [٢:ص٤١-٤٢].

٢. خضوع المخالفة التأديبية لمبدأ المساواة فِي المعاملة العقابية فيما بين الموظفين العموميين، فلا يمكن أن تختلف العقوبة المفروضة على المخالفة التأديبية حسب اختلاف أشخاص الموظفين، كالاختلاف الحاصل بين الرئيس والمرؤوس أو الاختلاف بين المستقل والمتحزب التابع لحزب الرئيس الإداري [٤:ص٢٧].

٣. أنّ المخالفة التأديبية تخضع لمبدأ عدم جواز فرض عقوبتين عن الفعل الواحد فِي النطاق التأديبي فقط، أمّا بالنسبة للصلة بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية والنظر لاستقلالها عن بعضها، فأنته مِنْ الجائز أن يتعرض الموظف للمساءلة الجنائية والتأديبية، إذا مَا توافرت شروط المسؤولية عنهما، فإنّ كانت المخالفة التأديبية جريمة يعاقب عليها فِي قانون العقوبات، وألحقت ضرراً مادياً أو معنوياً بالوظيفة العامة، كانت المسؤولية الجنائية والتأديبية، ولا يعتبر ذلك تعدّداً فِي العقوبة عن ذات الفعل [٥:ص٩].

٤. عدم خضوع المخالفات التأديبية (حيث الاتجاه الغالب كما فِي فرنسا ومصر والعراق) لقاعدة (لا جريمة إلا بنص) بمفهومه الجنائي المتضمن تقنين الجرائم الجنائية حصراً، حيث تتمتع الإدارة بسّطة تقديرية لتحديد المخالفات التأديبية، وحسب الاعتبارات والظروف المتباينة للمرافق العامة [٦:ص٣٦٧].

هـ. تعتبر المخالفة التأديبية انتهاكاً لمقتضيات الوظيفة العامة بينما تمثل الجريمة الجنائية اعتداء على المجتمع بأسره، فإنَّ للمخالفة التأديبية طابع طائفي، وتنسب الى الموظف باعتباره منتهكاً لنظام طائفة معينة، إلا أنَّ هذا لا يعني بأنَّ المخالفة التأديبية لا تضر بالمجموع، بيد أنَّ الجريمة الجنائية يكون تأثيرها مباشراً ومؤثراً^[١١٩].

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للمخالفة التأديبية (الإدارية) : سبق القول بأنَّ المخالفة التأديبية تستقل بذاتها وتتميز عن غيرها من المخالفات، بأنَّ طبيعتها خاصّة، فهي من حيث المبدأ لا تخضع لقاعدة (لا جريمة دون نص) أي لا يخضع لمبدأ الشرعية المعتمد في الجرائم ذات الطابع الجنائي، وأنَّ مبدأ الشرعية تختار في مجال المخالفة التأديبية لونا آخر يتوافق وطبيعتها. إذ أنَّ من نتائج البحث عن المخالفة التأديبية إن اتسع الخلاف، وتباينت الآراء بصدد تحديد طبيعة هذه المخالفة ومدى علاقتها بالجريمة الجنائية، ممَّا حدى بالبعض على القول بأنَّ القانون التأديبي صورة فرعية للقانون الجنائي سواء من حيث الأساس، أو من حيث الموضوع، أو من حيث الغاية، وأنَّ الاختلاف بين القانون التأديبي وقانون العقوبات يكمن فقط في اختصار تطبيق القانون التأديبي على طائفة من الموظفين^[١٢٠]. ولقد سبق المشرع كلاً من الاجتهاد والفقه في صياغته للواجبات الوظيفية والاعمال المحصورة على الموظف، حيث اوردها على سبيل المثال لا الحصر، وبعبارات عامّة، لذا نجد المشرع يعرض عن تفنيها خلافاً لما جرى عليه العمل في حصر وتحديد المخالفات والجرائم التي نصَّ عليها قانون العقوبات النافذ، والسبب في ذلك يعود للصعوبات التي يتصدى لها في المجال التأديبي من حيث تعددها وتنوعها، وهذا الموضوع إنَّما هو نتيجة حتمية نظراً لحدائث قواعد القانون الإداري وسرعة تطورها، ولتبيان طبيعة المخالفة التأديبية وما تثيره من جدل، سنتطرق بإيجاز إلى كلِّ من مبدأ الشرعية، ثمَّ سنتطرق إلى موقف الفقه من تقنين المخالفات التأديبية.

الفرع الأوّل : مبدأ الشرعية : يُعد هذا المبدأ من الأصول الدستورية المهمة في أنظمة الدّول، وهو يُعرف بمبدأ علوية القانون، والذي يعني التزام الكلِّ أي الحاكم والمحكوم بقواعد القانون، وأياً كان مصدرها، سواء أكانت هذه القواعد داخلية أم خارجية، وسواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، ممَّا يعني أنَّ القانون هو الحكم بين السلطة والأفراد، وعليه سوف نتطرق الى مبدأ الشرعية من إيجاز كلِّ من ماهية مبدأ الشرعية ومن ثمَّ الى مدى الأخذ بمبدأ الشرعية في نطاق المخالفة التأديبية، وبعدها مدى الأخذ به في نطاق القانون الجنائي.

الفقرة الأولى: ماهية مبدأ الشرعية: وبذلك فإنَّ المقصود بالمفهوم العام لمبدأ المشروعية، خضوع جميع السلطات والأفراد الطبيعيين (الحاكم والمحكوم) للقانون وقواعده وأحكامه، وهنا يقصد بالقانون بمعناه الواسع، أي جميع قواعد القانون الوضعي التي تجسد النظام القانوني، أمَّا مفهوم الشرعية بمعناها الضيق فيراد بها في مجال القانون الإداري، أن تلتزم الإدارة بحدود القانون عند مباشرتها أوجه نشاطاتها، وأن تخضع له وأن تعمل ضمن نطاقه وإلا اتصفت أعمالها بعدم الشرعية، وكانت قراراتها معرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري لعدم شرعيتها، وفي ظل مبدأ المشروعية يستطيع الأفراد

الحكوميين أن يراقبوا الدولة في مباشرتها وظيفتها ويتمتعون بوسائل عديدة لتحقيق مبدأ المشروعية، إذ تقسم الحكومات المعاصرة من حيث خضوعها للقانون إلى حكومات قانونية وحكومات استبدادية، ويُعد مدى خضوع الدولة للقانون مقياساً لدرجة تحضرها وتقديمها السياسي، وبمقتضى مبدأ المشروعية أن جميع أعمال الإدارة سواء أكانت قانونية أم مدنية، يجب أن تكون متطابقة وأحكام ونصوص القانون، والمقصود بالقانون هنا، بالمعنى الواسع أي كل القواعد القانونية مع ملاحظة التدرج في قوتها [أ:ص ٢]، وما بعدها، أن التشريعات الحديثة تُعد مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات من المبادئ الأساسية فيها، وقد نصّ كل هذا المبدأ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ [٩: ١٩، ٥]، ومن الجدير بالذكر قدّ اكده قانون العقوبات العراقي المعدل والنافذ رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل [١: ١].

الفقرة الثانية: مدى تطبيق مبدأ الشرعية في المخالفات التأديبية (الإدارية): يُقصد بالشرعية أو المشروعية في القانون الإداري، هو خضوع الجهاز الإداري عند مباشرته سلطاته، في مختلف أوجه النشاطات المكلف بها، لحكم القانون وبمفهومه العام. أي أنه يجب على الإدارة، عندما تباشر أوجه نشاطاتها، ضرورة الخضوع لما تقتضيه تلك القواعد القانونية من أحكام والتزام بها، وإلا تمثلت تصرفاتها بعدم المشروعية، وتصبح بالتالي، محللاً للجزاء بالإلغاء المقرر في القانون بهذا الخصوص.

ونخلص إلى القول بأنّ الأفعال المتكون فيها الذنب الإداري يكون مردّها بشكل عام هو الخروج على مقتضيات الواجبات الوظيفية والإخلال بها، وبالتالي نخلص إلى أن هذه الأفعال لا يمكن تحديدها أو حصرها كمّاً ونوعاً وإنّما، وأنّ كلّ فعل من تلك الأفعال لا يمكن البتة تحديد ما يناسبه من عقاب أو جزاء، وإنّما ترك تحديد ذلك للإدارة متمثلة بالسلطة التأديبية وفقاً لتقديرها ودرجة خطورة الفعل المرتكب وما يستحقه من عقاب في محددات النص القانوني المقرر، وبذلك تتمتع جهة التأديب بسلطة تقديرية في استخلاصها إذ جاء ذلك مستمداً من أصول منتجة مادياً وقانونياً إلى ما انتهت إليه، والحقيقة أنّ لمبدأ المشروعية في النظام التأديبي مدلولاً خاصاً لا محل لمقارنته بمدلول ذلك المبدأ في المجال الجنائي، حيث أنّ لكلّ من المجالين ظروفه واعتباراته الخاصة به والحاكمة له [١١: ص ٢٩]، ذلك أنّ جوهر مبدأ المشروعية لا ينحصر في معناه الجنائي (لا جريمة بغير نص)، وإنّما يتضمن معنى أوسع وهو أنّه لا يمكن التجريم خارج القواعد القانونية سواء أكانّ مصدرها النصوص المكتوبة أو أحكام القضاء أو العرف وبالتالي لا يمكن القول أنّ المخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ المشروعية، وكلّ ما في الأمر أنّ مبدأ المشروعية في نطاق التأديب شأنه في القانون الإداري له معنى أوسع [١٢: ص ٣٣]، لكنه ليس غائباً أو غير مطبق في القانون ينحصر في معناه الجنائي (لا جريمة بغير نص)، وإنّما يتضمن معنى أوسع وهو أنّه لا يمكن التجريم خارج القواعد القانونية سواء أكانّ مصدرها النصوص المكتوبة أو أحكام القضاء أو العرف وبالتالي لا التأديبي، ولكنه يمكن أن يتمدد بما تفرضه الضرورة لشمول الأفعال كافة قد يتصور وقوعها، واعتبارها من باب الإخلال بمتطلبات الوظيفة العامة، اذن السياق المتبع هو أنّ قيام المشرّع بتعداد معظم الأفعال من (الواجبات والمحظورات) الوظيفية، ويذكر بعضها بألفاظ وبعبارات موجهة، ولكن قدّ يحذر فيذهب في أحيان كثيرة إلى أيراد عبارات ومصطلحات عامة تسمح له بإدراج ما يمكن أن ينضوي تحت

مفهومها من الأفعال، وهو مضطر لأتباع مثل هكذا أسلوب نظراً لما تقتضيه طبيعة هذه المخالفة، لذا فإن مبدأ المشروعية يُعد ضامناً من انحراف الإدارة من سلطة تقديرية، كما أنه يضع الحد الفاصل بين ما هو مشروع وما هو غير مشروع من الأفعال فيحث الموظف على اتباع المشروع منها وترك ما عداه [١٣:ص٣١].

الفقرة الثالثة: مدى تطبيق مبدأ الشرعية في القانون الجنائي: وتعني المشروعية في المجال الجزائي، حصر مصادر الجرائم في نصوص القانون، فتحديد الأعمال التي تعتبر جرائم وبيان أركانها، هي من اختصاص المشرع وليس من اختصاص القاضي الذي هو له فقط تطبيق ما يضعه المشرع من نصوص في هذا الخصوص، فالقاضي لا يمكن له أن يعتبر فعلاً معيناً مخالفاً إلا في حالة وجود نصاً جرم به المشرع الفعل الذي نتج عن تصرف الموظف، فإذا لم يكن هناك نص، فلا يمكنه اعتبار ذلك الفعل مخالفاً أو جريمة حتى لو تولدت له قناعة بأنه مخالف للأخلاق والدين والعدالة أو أنه ضار بالمجتمع ضرراً بالغاً [١٤:ص٤٨].

أن مبدأ شرعية الجرائم يُعد الضمانة الأساسية لحقوق الأفراد، فمن يقوم بارتكاب فعل لم يجرمه القانون فلا يسأل عنه جزائياً ولا يمكن للسلطات العامة الحق في ملاحقته بسبب هذا الفعل، ولهذا يتعين إعلام الفرد مقدماً بالأفعال التي يعتبرها المجتمع الذي يُعد هو جزءاً منه بأنها أفعال سيئة ومضرة، يصدق القول بأن السماح للقاضي تقدير الأفعال المجرمة باعتبارها ضد المجتمع دون إلزامه بإسناد قراره على معطيات النص القانوني والموضوعية يعني إجازة كافة صور التعسف.

ويُعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها العقاب الجزائي وقد نصّ على ذلك دستور العراق لسنة ١٩٧٠ (الملغي) [١٥: ٢١]، والجدير بالذكر فإن بعض الدول لم تكتف بالنص على هذا المبدأ في دساتيرها بل أيضاً ضمنته في قانون العقوبات [١: ١]. وخلاصة القول، أن شقي مبدأ الشرعية المتمثل بالآلة الأولى لا جريمة والآلة الثانية لا عقوبة إلا بنص يتناول الجريمة الجنائية من كل جوانبها فسواء من حيث التلازم بين الجريمة والعقوبة المحددة لها وفق القانون أم من حيث الأركان أم من حيث السلطة القضائية لا إمكانية لها في خلق أوصاف الجريمة أو المخالفة الجنائية، لذا فإن مصدر التجريم الوحيد هو القانون فيما يتعلق بالجريمة أو المخالفة الجنائية [١٢:ص٢٧].

الفرع الثاني: موقف الفقه من تقنين المخالفات التأديبية (الإدارية): يُقصد بتقنين المخالفات التأديبية، تبني تشريع، يحوي مجموعة المبادئ التي تعد أساساً لتوحيد الروابط وتنظيم العلاقات القانونية في الوظيفة العامة، مما تتضمن مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتلك الروابط، لذا فإن المقصود بالتقنين هو إحاطة المشرع بالأفعال التي تعتبر مخالفات وجرائم تأديبية، وتحديد الجزاء المناسب لأي منها، أي وضع تعداد للأخطاء التي يعاقب عليها تأديبياً، ويدور جدل واسع حول الحاجة لهذا التقنين، ومدى الفوائد الحقيقية التي تعود منه على حسن سير العمل بضمان الاستقرار والطمأنينة عند الموظفين، مما يشار الجدل حول الصعوبات التي تعترض هذا التقنين نفسه، ومدى التأثير على الفاعلية الإدارية،

من أجل الحد من السلطات الإدارية في تأثيم بعض الأفعال التي قد تضر بالتنظيم الإداري [١٦:ص٣٣].

أن فكرة التقنين ومدى ضرورته، قد تباين موقف الفقهاء منها مما نتج عنه ظهور اتجاهين أساسيين، الأول يؤيد فكرة التقنين، والثاني يعرض عنها، وكل منهما يملك حجة اسانيده.

الفقرة الأولى: الاتجاه المؤيد لفكرة التقنين: يذهب أنصار هذا الاتجاه الى ضرورة تحديد الأخطاء الوظيفية مسبقاً، لأن المشكلة في شرعية المخالفات التأديبية، من غير الممكن الوصول الى حلول ناجعة حاسمة لها، إلا من خلال تشريع كامل لها، ولا سبيل غير ذلك، الا بتبني مساع التشريع الجزئية التي تجري في أغلب مرافق الدولة الادارية.

ويستندون على عدة أسباب هي:

١- أن كثير من الواجبات الوظيفية غير واضحة وغير محددة محلاً لمنازعات مستمرة، حيث يعد التقنين خير وسيلة للحد من هذه المنازعات وتحديد الواجبات الوظيفية صراحةً [١٧:ص٦٣].

٢- أن تحديد المخالفات الوظيفية قد يمكن الموظف من معرفة نطاق مسؤولياته وكذلك حدود سلطاته، وهذا ما يشكل عنصراً مهماً من عناصر الرقابة الفاعلة، كما يضمن إمكانية محاسبته إذا ما تجاوز هذه الحدود، كما أن تحديد الأخطاء الوظيفية، مسبقاً، له فائدة من حيث تبصير الموظفين بالجزاءات التي قد يتعرضون لها، في حال عدم تجنبها، وهذا التبصير قد يجعلهم حذرين بشكل دائم من الوقوع فيها [٧:ص١٠٤].

٣- كما أن أنصار هذا الاتجاه يؤكدون أن تحديد الأخطاء التأديبية يدعم فاعلية التأديب، إذ يجعل الإدارة على بينة كافية بما يعرقل سير التنظيم الإداري مما يتسنى لها سهولة تطبيق الجزاءات المناسبة [١٨:ص٢١١].

٤- إن تحديد المخالفات التأديبية، مفيد من ناحية الضمان، لمنع الاستبداد والتعسف، فلا شك في أن حرية الإدارة بما تمتلك من سلطة تقديرية، في تقدير إذا ما كان العمل يشكل مخالفة تأديبية، من عدمه يؤدي في كثير من الأحيان إلى استبدادها وتعسفها.

الفقرة الثانية: الاتجاه المعارض لفكرة التقنين: اتجه غالبية الفقه، الى عدم تحبيذ التقنين، وعدم حصر المخالفات التأديبية على الشكل المعمول به في قانون العقوبات، وذلك لأن الامر ليس ممكناً، وغير ضروري ويستدلون في ذلك بالحجج الآتية:-

١- ان السعي الى تقنين الجرائم التأديبية يعد جهداً محدود الجدوى وضعيف الاثر وقليل الفائدة، ويمكن أن تظهر فائدتها في واجبات الموظفين المشتقة من القوانين التي تنظم عمل المرفق العام، وأشهر تلك القواعد (قواعد سير المرافق العامة بانتظام واطراد)، (وقابليتها للتغير والتبديل)، (ومساواة المنتفعين أمامها)، إذ أن تقنين المخالفات والجرائم التأديبية غير ممكن التنفيذ، كما أنه غير مفصح عن الحقيقة، وأنه من غير المنطقي والمبرر إصدار قوانين بلا فائدة، فالقوانين غير المنتجة تضعف قيمة القوانين الضرورية [١٧:ص٦٥].

٢- الطابع الأخلاقي للواجبات الوظيفية، أي أنها ترجع إلى الضمير والسلوك العام للموظف، (كالدقة، والأمانة، والإخلاص في العمل، واللياقة في تصرفاته...)، ما يجعل من الصعب ومنع مدلول قانوني، يحدّد مثل هذه الواجبات، وبالتالي ومنضبطة، لا يوجد إمكانية لصياغة هذه الواجبات في عبارات محدّدة ليكون الخروج عليها مخالفات تأديبية تستحق الجزاء المقرر لها مسبقاً. وهذه الجوانب الأخلاقية للواجبات الوظيفية، تجعل من العسير تقنينها في نصوص جامدة، إضافةً إلى ذلك، لا تزال الأفكار والمصطلحات المستعملة في المجال التأديبي غير محدّدة، ولا تنهض بهذه المهمة [١٨:ص ٢٠٩].

٣- إنّ تحديد المخالفات التأديبية من شأنه أن يقيد عمل الإدارة، ويغل يدها في التصرف إزاء ما يقع من مخالفات، تكون فيها هي الأقدر من غيرها على تقرير ما إذا كانت الأخطاء أو المخالفات تستحق التأديب أم لا، إضافةً إلى معرفتها بالأسلوب الأنسب الذي تتبعه لمواجهة مثل هذه الأخطاء، فالحذر أو الانتقاص من حرية السلطة الرئاسية عن طريق حصر المخالفات التأديبية، يؤدي بالنتيجة إلى التقليل من فاعلية التأديب الإداري، ويؤثر على حسن سير المرفق العام وانتظامه [١٩:ص ٢٦].

فالأساس في التجريم والعقاب، هو أن يكون بأقصى درجة من الحرية، لا أن تكون الإجراءات التأديبية محدّدة بقواعد آمرة، بل في أن تكون لهذه الإجراءات القدرة على ملاحقة جميع الأعمال والتصرفات التي تضر بالعمل وبالمصلحة العامة.

ونحن بدورنا كباحث نؤيد ما ذهب إليه اتجاه ضرورة تقنين الواجبات والمحظورات، على سبيل الحصر من قبل المشرّع، لأنّ التقنين يتفق مع متطلبات وموجبات العدالة، لذا يجب أن تُقنن أهم واجبات الوظيفة ومن أكثرها تلاصقاً بالمرافق العامة، إذ سيترتب عليه تبصرة الموظفين مسبقاً بالنتائج الخطيرة التي ستلحق بهم في حال اقترافهم قبل تلك المخالفات، ويعدّ التقنين من مزايا السياسة التأديبية التي لا تصب لصالح الإدارة فقط، بل تخدم الموظف كذلك.

المطلب الثالث: أركان المخالفة التأديبية (الإدارية): أركان الشيء هي أساسه التي بها قيامه، ويتجه غالبية الفقه إلى أن للمخالفة التأديبية ركنين:

الأول مادي والثاني معنوي، وأتجه جانب ثالث من الفقه أن أركان المخالفة التأديبية هي أركان ثلاثة هي: ركن المادي، وآخر معنوي، وثالث ركن الصفة، أما اتجاه ثالث فقد ذهب إلى أن أركان المخالفة التأديبية هي: الركن المادي، والركن المعنوي، إضافة إلى الركن الشرعي [١٩:ص ١٦٦].

وهناك اتجاه أو رأي آخر هو أن المخالفة التأديبية تشتمل على ذات الأركان التي تشتمل عليها الجريمة الجنائية الذي يستلزم لتحقيقه توافر أركانه وإذا كان للجريمة الجنائية أركان ثلاثة [٢٠:ص ١٢]، تتمثل في الركن المادي، والركن

المعنوي، والركن الشرعي فإنّ المخالفة التأديبية هي الأخرى يلزم لقيامها توافر تلك الأركان الثلاثة. أما الاتجاه والرأي الراجح الذي سنأخذ به بأنّ المخالفة التأديبية تتكون من أربعة أركان هي: (أولاً) ركن الصفة، و(ثانياً) الركن المادي، و(ثالثاً) الركن المعنوي، و(رابعاً) الركن الشرعي، وسبب تأييدنا لهذا الاتجاه وذلك أن ركن الصفة للموظف العام يعتبر هو الفاصل بين المخالفة الإدارية والجريمة الجنائية وأنّ

انعدامه يضعنا بمقابل جريمة جنائية يكون فيها صاحب الفعل من الموظفين العموميين حكماً، وسنتناولها كالآتي:

الفرع الأول: الركن الشخصي ركن الصفة (صفة الموظف العام): لا تقوم المخالفة التأديبية دون توفر ركن الصفة، ويعد شرط لازم في المخالفات التأديبية دون غيرها من الجرائم الأخرى سواء أكانت مدنية أو جنائية حتى قيل عن المخالفة التأديبية أنها جريمة الموظف العام [٢١:ص٥٤]. وكما سبق أن بينا في الفصل الأول من هذا البحث، فإن الموظف العام هو كل شخص عُهدت إليه وظيفة داخل ملك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ تطرقنا في هذه الدراسة، إلى ماهية الموظف العام في أنظمة الدول ومنها (دول محل دراستنا)، كما وعرجنا على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة. فالأصل هو أن المسؤولية التأديبية تنشأ ابتداءً نتيجة إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته، وهذا يقتضي توافر صفة الموظف العام، أي أن المخالفة التأديبية لا تنهض من غير شخص يحمل مركز الموظف العام، على اعتبار أن النظام التأديبي نظام خاص بالموظفين، دون باقي أفراد المجتمع، وأن المخالفات التأديبية هي دائماً وفي جميع الأحوال - اخطاء تقع للموظفين أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم أو بسببها [١:ص٣٥٥]، وان النص التشريعي يطلبها كركن أساسي لقيام الجريمة، أن يقع الفعل محل المخالفة من شخص يحمل صفة موظف ضمن الوظيفة العامة، فإذا وقعت بعضها من قبل أحد الأشخاص العاديين، فإن ما يصدر عنه لا يعتبر مخالفة بالوصف الذي يرتكب به المكلف بالوظيفة العامة، وإنما يمكن أن تعد جريمة أخرى حسب تكييف المشرع [١٦:ص٩٧].

ويتبين لنا ضرورة توافر ثلاثة شروط أساسية لاكتساب أي شخص صفة الموظف العام وهي:

- ١- أن يعين الشخص في عمل دائم.
- ٢- أن يكون العمل في مرفق عام.
- ٣- أن يكون التعيين من قبل السلطة العامة المختصة.

ونستخلص من الشروط أعلاه لكي تنطبق على الشخص صفة الفاعل في السلوك المحقق للمخالفة الإدارية كمحل للتحقيق الإداري أن يكون تعيينه قد تم من قبل الجهة المختصة بالتعيين في إحدى مؤسسات الدولة أو القطاع العام وأن يكون تعيينه هذا بصفة دائمة والخضوع للقوانين في عمله وهذا ما سار عليه القضاء الإداري [٢٢:ص٧].

الفرع الثاني: الركن المادي : أن المظهر الخارجي للمخالفة التأديبية الركن المادي، والذي يتمثل في الترك أو الفعل أي السلوك السلبي أو الايجابي الذي قد يصدر عن الموظف مخالف واجبات الوظيفة، والفعل الايجابي هو القيام بعمل من الأعمال المحظورة التي ينص عليها القانون التأديبي، أما الفعل السلبي هو الامتناع عن أداء واجب من واجبات الوظيفة العامة، ويجب أن يتمثل هذا الركن في تصرف محدد يثبت ارتكابه [٢٣:ص٣٠٩ - ٣١٠].

كما أن التفكير وحده في ارتكاب المخالفة التأديبية غير كافي حتى ولو كان عدم تنفيذ المخالفة يرجع إلى إدارة الموظف أو إلى أسباب خارجة عن إرادته، فإذا اقتصر سلوك الموظف على مجرد التفكير في

المخالفة فلا يُعد مخالفة تأديبية طالما لم يخرج الى حيز التنفيذ، أن الفعل الذي يشكل الركن المادي في المخالفة، يجب أن يكون له وجود مادي ملموس، إذ من غير المستساغ معاقبة الموظف على مجرد الأفكار والنوايا التي لم تتجاوز حدود التفكير ما دام هذا التفكير ليس له مظهر خارجي، فالقانون لا يعاقب على أفكاره ونواياه طالما لم تخرج إلى حيز الوجود الفعلي، وعلى النهج ذاته فإن الأعمال التحضيرية لا تشكل بذاتها الركن المادي للمخالفة التأديبية، فالقانون التأديبي أسوة بنظيره الجنائي الذي لا يعاقب على الأعمال التحضيرية بوصفها مرحلة من مراحل ارتكاب الجريمة ما لم تكن تلك الأعمال مستقلة بذاتها، كما يجب بوجه عام أن يكون الفعل المكون للركن المادي محدّد وغير قائم على عبارات فضفاضة كسوء السلوك ما لم يكن مدعماً بحالة واقعية [٢٤:ص ٢]. وفي العراق، قدّ قضى مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) بالقرار المتضمن بأن: "العقوبات الانضباطية لا تفرض بمجرد الظن بل لابد من توافر قرائن مادية ملموسة" [٢٥:ص ٢]. وهنا يجب تمييز المخالفة التأديبية بركانها المادي عن العجز الفني، أو عدم المهارة الفنية التي قدّ تثبت من قبل الموظف، فالتأديب يفترض الخروج على واجبات الوظيفة أما إذا ثبت أن الموظف ليس على المستوى المطلوب من الناحية الفنية، فإنّ سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب وإنما يكون عن طريق التدريب. كما لم يأخذ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بتقادم الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية، أن مضي مدّة زمنية محددة على ارتكاب المخالفة لا يسمح بخلّص الموظف مرتكب المخالفة من العقاب، إذ أنّه نصّ على عدم تقادم الفعل المكون للمخالفة التأديبية [٢٦:ص ٢٢]. ويؤيد جانب آخر من الفقه مبدأ التقادم للأفعال المكونة للجريمة التأديبية، ومما لا جدال فيه، أنّ الاخذ بمبدأ التقادم يحقق الطمأنينة والاستقرار للموظف فلا يجعله دائماً معرض للجزاء و للمساءلة التأديبية عن أعمال قدّ مر عليها الأمد ممّا قدّ يكون معه الموظف تحت سلطة الإدارة ورحمتها، وهذه الأخيرة قدّ تسئ استخدام سلطتها فتذهب لخيار المساءلة التأديبية في وقت قدّ يكون فيه الموظف مقدماً على ترقية أو على فرصة بتحسين وضعه الوظيفي [٢٧:ص ١٦١]. ورأينا كباحث بأنّ مبدأ تقادم الأفعال في مجال المخالفة التأديبية مهم وان عدم الاخذ به يجعل الموظف غير مستقر نفسياً كما أن عدم الاخذ به يجافي منطق التأديب ذاته يقطع عليه طريق التوبة والاستقامة، ونأمل أن يتدارك المشرّع العراقي هذا النقص في قوانين الوظيفة العامة ويأخذ بمبدأ التقادم في مجال المخالفة التأديبية بمرور فترة من الزمن.

الفرع الثالث : الركن المعنوي (الأدبي) : لقدّ استقر الرأي فقهاً وقضاً، على القول أنّه لا يكفي أن يخالف الموظف واجباً وظيفياً من الواجبات المفروضة عليه، أو أن يقوم بعمل من المحظورات الوظيفية حتى يُسأل تأديبياً، وإنما يلزم أن يتوفر بالإضافة الى ذلك، عنصر نفسي، يندرج تحت مسمى الركن المعنوي للمخالفة التأديبية. ويقصد بالركن المعنوي: هو الإدارة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتران الفعل أو الترك المكون للركن المادي للمخالفة وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف، فإذا انعدمت إدارة الموظف اثناء الارتكاب بسبب قوة قاهرة، وعليه يترتب على ذلك أنّه تقوم المسؤولية التأديبية في حالات عدم توافر الإدارة الحرة ومن دون إكراه مادي أو أدبي [٢٧:ص ٤٨].

وعليه لا يسأل الموظف في الحالات التالية [٢٨:ص٢٣٧]:

١. المرض.
٢. القوة القاهرة.
٣. الإكراه المادي أو الادبي (المعنوي).
٤. الحادث الفجائي.
٥. فقد الإدراك والتمييز.

في حال تدخل الظروف وكان لها أثر في إرادة القائم بالخطأ الوظيفي إلا أنها لم تعدمها، كما في حالة زيادة اعباء العمل عن قابلية الموظف العادي، فإن ذلك لا يصل بالنتيجة إلى انتفاء المسؤولية عن الموظف، وإنما قد يشفع له في تخفيف العقوبة المراد إيقاعها عليه [٢٩:ص٤٥٥]. ففي العراق، قد قضى مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) بقراره الذي ينص على: "بأن إهمال الموظف الخالي من القصد الجرمي فإن عقوبة الإنذار مناسبة له"، وكذلك في قرار آخر ينص المجلس على أنه: "لا بد من ثبوت القصد لدى الموظف عن الفعل الذي اقترفه لا يمكن مؤاخذه عن الذنب الذي ينسب إليه" [٣٠:ص٦٣٨]. ويتميز الركن المعنوي في المخالفات العمدية عنه في المخالفات غير العمدية، فالركن المعنوي في المخالفات العمدية هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة على العمل أو الترك، أما الركن المعنوي في المخالفة غير العمدية فتتصرف فيها إرادة الموظف إلى النشاط سواء أكان تركاً أو فعلاً دون نتيجة، فالركن المعنوي فيها يتمثل في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها، فالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته لجهله بها يعد مقصراً في السعي إلى معرفتها، والموظف الذي لا ينهض بواجبات وظيفته كسلاً أو تقاعساً يعتبر مقصراً في القيام بعمله [٢٢:ص٣٧]. ويذهب رأي بعض فقهاء القانون الإداري بالقول إلى أن الركن المعنوي لا وجود له في المخالفات التأديبية، وأن الإدارة الاجرامية للموظف الذي يراد معاقبته على أساسها لا يفهم منها أكثر من أنه قام سواء بارتكاب الفعل أو الامتناع عنه دون سبب مقنع ومشروع، سواء كان يدرك من أنه يرتكب فعلاً خطأ أو فعلاً آخر، حسنت نيته أم ساءت، ما دام سوء النية لا يختلط بالفعل الآثم، والقول بغير ذلك ينطوي على تعميم خاطئ، ومظلل، إذ يكشف عن الاتجاه إلى محاولة بناء المخالفة التأديبية على الأساس المقرر ذاتها في قانون العقوبات، وهو أمر لا يصدق في كثير من الأحيان [١:ص٨٤]. كما قضت محكمة التمييز العراقية بأنه: "يشترط لمعاقبة الموظف أو المكلف بخدمة عامة وفق أحكام المادة (٣٤١) أن يتوفر الخطأ الجسيم في عمل الموظف بحيث يؤدي إلى ضرر جسيم بمصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموالها ولا مسؤولية جنائية إلا بتوافر هذين الركنين" [٣١:ص٣١٦]، وهنا لا تقوم المسؤولية الجزائية للموظف إلا بخطأ جسيم، أما المسؤولية المدنية أو المسلكية فإنها تقوم بأي خطأ. ونحن نميل كباحث إلى الأخذ بالرأي الأول لوجهته، وصحة الأسباب الواقعية التي بُنيت عليها، فلا يشترط لتحقيق المخالفات التأديبية أن يكون الفعل الذي أتى به الموظف المذنب قد تمّ بسوء قصد أو أنه صدر عن حسن النية لتحقيق مسؤوليته،

فيكفي لتحقيق المسؤولية خروج الموظف على مقتضى الواجبات الوظيفية المحددة أو الإتيان بعمل من الأعمال المحظورة عليه قانوناً، من دون الحاجة إلى ثبوت حسن أو سوء النية لديه.

الفرع الرابع : القصد الشرعي : يُقصد بالركن الشرعي في المخالفات التأديبية الصفة غير المشروعة للفعل، وفي هذا يختلف الركن الشرعي للمخالفة التأديبية عنه في المخالفة الجزائية، ومرد ذلك إلى أن مفهوم شرعية كل منهما يختلف عن الآخر [٣٢:ص١٦٧]. عرفنا بأن معظم انظمة الوظيفة تنبج الى عدم حصر التصرفات المكونة للجريمة او المخالفة التأديبية، فقد وردت الواجبات والمحظورات الوظيفية على خيار المثال لا على سبيل الحصر على خلاف الأفعال الواردة في النصوص الجنائية، التي تتسم بأنها عامة وتفتقر من الدقة، لا يراعى فيها القاعدة التي تنص على أنه: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، بل إنه لابد أن يمتلك سلطة التأديب بموجب نص القانون أن يكون فعلاً صادراً عن الموظف ذنباً تأديبياً يستوجب فرض العقوبة ما دام السلوك لا يتناسب مع الواجبات الوظيفية [٣٣:ص٥٤٣]. فالركن الشرعي هو الاطار العام الذي لا يسمح لسلطة التأديب أن تتجاوزها، بأن تعتبر أفعالاً محدّدة مخالفات تأديبية دون الأخرى، ولذا تبقى هذه السلطة تحت رقابة القضاء الإداري للتأكد من صحة قيام هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني [٣٤:ص١٨٠]. حيث تباينت الآراء الفقهية حول الركن الشرعي (القانوني) للمخالفة التأديبية، فهناك رأي غالب منها يرى أن المخالفة التأديبية تستلزم توافر الركن الشرعي، بينما ينكر قسم آخر الركن الشرعي كأحد أركان المخالفة التأديبية [٣٥:ص٨]. فبخصوص المشرع العراقي، فقد نص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه: "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته، أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه، يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون..." [٣٦:ص٧]. أن النصوص القانونية - في مجملها - هي التي تمثل العنصر الشرعي أو القانوني في المخالفة التأديبية، وأي فعل يأتي به الموظف مخالفاً لتلك النصوص، يعد من ضمن المخالفات التأديبية الملزمة للعقاب، وتبقى جميع هذه الأفعال تحت رقابة القضاء الإداري، خوفاً من تعسف الإدارة بما تمتلك من سلطة تقديرية.

المبحث الثاني: الصلة بين المخالفة التأديبية (الإدارية) والجريمة الجنائية: للمخالفة الإدارية استقلالها عن الجريمة الجنائية، ولكن هذا الاستقلال لا يجب ما بين نوعي الجريمة (الجنائية والتأديبية) من صلات وعلاقة، إذ تتمثل المخالفة التأديبية بسلوك الموظف العام، على اساس ان الموظف أحد أشخاص الدولة والمجتمع، كما انه عضو في كيان الوظيفة العامة، مما يحتم عليه احترام التعليمات الخاصة بها، وأتباعها وإخضاعه بذلك للنظام تأديبي، بينما الجريمة الجنائية تتعلق بخروج الفاعل على القيم والتقاليد السائدة في مجتمع ما وقيامه بأفعال مجرمة بنصوص القانون، ولها عقوبات محدّدة. هذا وتظهر الصلة واضحة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية، حال ارتكاب الموظف لأفعال تشكل مخالفة تأديبية وجريمة جنائية في الوقت ذاته. وبعد توضيح ماهية المخالفة التأديبية (الإدارية)، لابد من بيان في ماهية الجريمة الجنائية، الأمر الذي يستلزم بيان مفهوم الجريمة الجنائية، وأركانها، ومن ثم سننتقل إلى بيان علاقة

الجريمة الجنائية بالمخالفة التأديبية أي بيان مظاهر التشابه والاختلاف بينهما، وأخيراً البحث في حجية الحكم الجنائي على قرار التأديب.

المطلب الأول : مفهوم الجريمة الجنائية : أن الجريمة كونها مفهوماً أكثر تحديداً عن غيره من المفاهيم الأخرى قد نالت الاهتمام منذ أمد بعيد، حيث أرتبط الاهتمام بمفهومها بصورة عامة بالاهتمام بدراسة السلوك او الطبيعة الإجرامية للإنسان. فمفهومها اللغوي، يشير الى أن كلمة جريمة أخذت من لفظة المجرم وهو: (التعدي والجرم والذنب)، والجمع:

إجرام وجروم، وهو الجريمة، ويقال قد جرّم فلان أي أخطأ وأذنب فهو مجرم وجريم، أما المجرم فهو شذ عن السلوك العادي، وكما في قوله تعالى: {قُلْ لَا تُسْأَلُونَ عَمَّا أَجْرَمْنَا} [٣٦: ٢٥]، أي ما اكتسبنا من الذنب والإثم، وكذلك قوله تعالى: {قُلْ إِنْ أَفْتَرَيْتُهُ فَعَلَيَّ إِجْرَامِي} [٣٧: ٣٥]، أي عقوبة إثمي وذنبني. أما من الناحية الاصطلاحية، لم يُعرف القانون العراقي الجريمة الجنائية شأنه في ذلك شأن غالبية التشريعات، إذ نادراً ما تقوم التشريعات بالنص على تعريف فكرة ما، وذلك لأنه ليس من وظيفة المشرّع القيام بالتعريف، حيث جاء قانون العقوبات العراقي النافذ حالياً من إيراد تعريف للجريمة، وأكتفى القانون بأنه تضمن نص تشريعي لكل نوع من أنواع الجرائم، يحدّد فيه خصائص الجريمة واراكانها والعقوبة المقدرة لها، وقد يكون السبب في ذلك يرجع الى أنّ التعريف قد يكون جزئياً وغير شامل لتفاصيل ومكونات الجريمة.

أنّ الذهاب لخيار وضع تعريف عام للجريمة لا يكون خالياً من النقص العملي والضرر، لأنّ استحالة ان يكون التعريف العام جامعاً لكل المعاني والمقاصد المطلوبة، ولا يكون مانعاً من دخول معانٍ لم يقصدها المشرّع، كما أنّ مفهوم الجريمة يتأثر بتحول الزمان والمكان لذلك فإنّ القانون نأى بنفسه عن وضع تعريف عام للجريمة [٣٨: ٣٥]. وحيث أنّ الفقهاء لم يتفقوا على تعريف الجريمة الجنائية، وإن كان الخلاف في التعريفات هو خلاف على الشكل وليس الجوهر. وذهب رأي آخر الى أنّ وضع تعريف عام للجريمة لن ينتج عنه حدوث ضرر إذ أنّه لا يقوم بإلغاء او إضافة جرائم كون أنّ المشرّع قد ذكرها في القانون على سبيل الحصر لا المثال [٣٩: ٣٥].

ففي العراق عرّفها أحد الفقهاء على أنّها: "(كلّ نشاط خارجي إيجابياً كان أم سلبياً جرمه القانون وقرر له عقاباً اذا صدر عن إنسان مسؤول)" [٤: ٢٥٢]، وأنّ هذا التعريف يتفق مع روح قانون العقوبات العراقي النافذ.

المطلب الثاني : أركان الجريمة الجنائية : لا بد فيمن يعاقب جزائياً أن يكون مرتكباً لجريمة، كما لا يعد الفعل جريمة إلا إذا كان مجرم بموجب نصوص قانون العقوبات، فالجريمة الجنائية تستوجب ارتكاب سلوك إيجابي أو سلبي، وأنّ كلّ جريمة تمثل ضرراً، سواء أكانت نتيجتها منفصلة عنها أو مدمجة في النشاط الجرمي المكون لها، وذلك لأنها تمثل عدواناً على مصلحة من المصالح المشتركة أو تهديداً بالعدوان على تلك المصالح، أي أنّ العلاقة بين النشاط وانتهاك المصالح تعتبر بمثابة علاقة بين الوسيلة والغاية، وتأسيساً على ما تقدّم نقسم أركان الجريمة الجنائية على النحو الآتي:

الفرع الأول : الركن القانوني (الشرعي) : لا يعتبر أي فعل مجرمًا ما لم يجرمه نص في القانون، فإذا وجد نص من نصوص التجريم والمعاقبة وأسبغ على فعل الصفة غير المشروعة، يجب أن لا يقترب بسبب من أسباب التبرير والإباحة.

أن المظلة الحامية للأشخاص ضدّ تعسف السلطة هي القاعدة الشرعية في الجرائم، وهي تعتبر أيضاً أحد ضمانات الأفراد في الدولة، فهي تعطي إلزامية عدم مسائلة الأشخاص على الفعل الذي لم يرد في شأنه نص تجريمي في القانون، حيث أن الفعل يعتبر مباح وغير مجرم ولا يعطي الحق لملاحقته، في حال عدم وجود نص بتجريمه، فهذا المبدأ له دور كبير في ضمان استقرار العلاقات بين الافراد في المجتمع، وقمع تنامي أي صورة من صور التحكم والاستبداد [٢:ص.٢]. وتكون الجهة المختصة في تحديد الجرائم والعقوبات المقررة لها هي السلطة التشريعية، ويجب على السلطة القضائية تطبيق هذا المبدأ، وكذلك التأكد من مطابقة الوقائع التي ارتكبت على النموذج القانوني للجرائم المنصوص عليها دون زيادة أو نقصان، وقد أقر مبدأ الشرعية إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩ بعد انطلاق الثورة الفرنسية، فنص على أنه: "لا يجوز أن يعاقب أحد إلا بموجب قانون وضعي منشور" [٨: ٤١]، كما وأكدت هذا المبدأ أيضاً الأمم المتحدة في تصريح حقوق الإنسان والذي نص على أنه: "لا يجوز الحكم على أحد لارتكابه فعلاً أو امتناعاً لا يشكلان جرماً وقت اقترافهما بموجب أحكام القانون الوطني أو الدولي، ولا يجوز فرض عقوبة تفوق العقوبة النافذة يوم اقترافه" [٩: ٤٢]. وتعتبر قاعدة شرعية الجرائم والعقوبات صمام الأمان ضدّ تعسف السلطة وتحكمها، وهي من أهم الضمانات للأمن والحرية الفردية، على الدولة أو السلطة الالتزام بعدم ملاحقة أي شخص على فعل غير مجرم بموجب نصوص القانون، امتثالاً لمبدأ شرعية الجريمة، فإذا لم يكن الفعل قد ورد فيه نص في القانون فهو غير مرتكب لجرم ولا يمكن وصفه بالمجرم، ولا يسمح بملاحقته على ارتكابه وإدانته على قيامه لمثل هكذا فعل، وهذا سيؤدي إلى ضمان استقرار العلاقات الاجتماعية بين الافراد ويضمن المحافظة عليها، كما يتضمن مبدأ الشرعية منح الصلاحيات بتجريم الأفعال وتحديد العقوبات المناسبة لها [٢١-٢٢:ص.٢]. حيث يخلص الباحث مما تقدم أن الركن الشرعي ركن مهم في الجرائم الجنائية ضرورة لا غنى عنها، إذ أن عدم اشتراطه كركن من أركان الجريمة يعني التخطي في الفوضى والعيش في قانون الغاب.

الفرع الثاني: الركن المادي : هو السلوك المادي الخارجي الذي يرد تجريمه بنص القانون، أي أن الركن المادي هو ما يكون ذات طبيعة مادية فتلمسه الحواس، كما يعرف بأنه جميع ما يدخل في كيان الجريمة وهو ضروري لقيام الجريمة إذ لا جرائم بدون ركن مادي، ولهذا سماه البعض بماديات الجريمة [٤٣:ص.٤٥٦]. ويعتبر الركن أعلاه ركناً أساسياً ومهما في الجريمة ولا يمكن قيامها بدونه، وبالنتيجة لا يمكن فرض عقاب لجريمة ما لم يتوفر فيها الركن المادي، وبلا شك فإن الركن المادي يتكون من ثلاث عناصر، وهي: السلوك الاجرامي، و النتيجة، والعلاقة السببية بين السلوك والجريمة. وبعد تحقق كل تلك العناصر

فنكون أمام الجريمة التامة، أما فيما لو حال أي سبب خارجي أجنبي منع من حصول النتيجة الإجرامية فتعتبر الجريمة غير كاملة وتسمى ناقصة، بل يعتبر هذا الفعل مشروعاً ولا يتصف بالصفة الإجرامية. أن السلوك الإجرامي أما أن يكون الفاعل قد ارتكب الفعل مستخدماً أعضاء جسمه كأن يستعمل يديه للقيام بالسرقة أو القتل وهنا يسمى فعلاً إيجابياً، أو أن يكون سلبياً عندما يمتنع الفاعل عن القيام بفعل في حين يفرض عليه القانون أن يقوم بأتیان فعلاً لحماية إحدى المصالح. وقد عرّف قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل الركن المادي على أنه: "الركن المادي للجريمة سلوك إجرامي بارتكاب فعل جرمه القانون أو الامتناع عن فعل أمر به القانون" [١: ٢٨]، وبذلك وكما ذكرنا أن السلوك الاجرامي هو مجموعة من العناصر تشكل الهيكل الاساسي لهذا الركن وكالتاتي:-

١. السلوك الاجرامي. أن كل فعل سلوك إرادي عناصره السلوك والإرادة، فالسلوك هو كل ما يصدر عن الإنسان من تصرف، وقد يكون هذا السلوك إيجابياً كما قد يكون سلبياً، أما الإرادة فهي عبارة قوة نفسية مدركة تسيطر على ما يصدر من صاحبها من سلوك وهي سبب الفعل، ولا قيام للفعل في نظر القانون إلا أن يكون صادراً عن الإرادة [٤٤: ص ١٩٦-١٩٧].

٢. النتيجة الجرمية. هي الأثر الذي يترتب على الفعل الصادر عن الجاني، وقد قسم الفقهاء الجرائم وفقاً للنتيجة الى (جرائم الضرر وجرائم الخطر)، فتعني الأولى أن النتيجة ما هي إلا الحاق ضرر مباشر بمصلحة محمية، وتعني الاخرى أن النتيجة هي مجرد تهديد قد يصيب المصلحة المحمية [٤٥: ص ١٤١]، وأن عدم تحقق النتيجة لا يترتب عليه انتفاء الجريمة، فإذا كان الجاني قد بدأ بنشاطه الإجرامي لكن عدم وقوع تلك النتيجة كان لسبب خارج عن إرادته فهنا نكون أمام جريمة غير مكتملة عاقب عليها القانون وتسمى (الشروع).

٣. العلاقة السببية. وهي الرابطة التي تقوم بين السلوك الإجرامي والنتيجة الإجرامية، فهي حلقة الوصل بينهما، ومفادها أن يكون الضرر الحاصل نتيجة السلوك الخاطئ الصادر عن الموظف. ورغم التحسن الذي طرأ على مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة بشكل عام أو وكثرة التشريعات بأنواعه التي تنظم أعماله وسلوكه إلا أنه يلاحظ أن صور تجاوز السلطة موجودة في الأداء اليومي الوظيفي وبصور متعددة، منها ما تم ذكره في التشريعات العقابية وعدت كل فعل من ذلك هو جريمة ينص عليها القانون ويعاقب مرتكبها، وهذا ما ورد في قانون العقوبات العراقي النافذ رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل أو في قرارات أخرى تملك سطوة القانون، ويعد من بين صور تجاوز حدود السلطة تلك التي عدّها المشرع في العراق مخالفات إدارية تستوجب معاقبة مرتكبها بعقوبات تأديبية مثل (لفت النظر والإنذار التوبيخ والفصل والعزل) وعلى وفق ما نصع عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

الفرع الثالث: الركن المعنوي: ويقصد بهذا الركن الإرادة الآتمة التي تتوجه (بوعي) إلى ارتكاب السلوك الإجرامي، وللركن المعنوي عنصران هما (العلم والإرادة)، ويعد هذا الركن أحد الضمانات لتجسيد العدالة كما له اثر بالغ في تحقيق العقوبة لأغراضها الاجتماعية [٤٦: ص ٣٧٨].

ويفترض أن يتوفر في الركن المعنوي للجريمة وجود علاقة نفسية بين من ارتكب الفعل غير المشروع وعمله والنتيجة الضارة، والتي تكون ناتجة عن نيته السيئة المبيتة وإرادته التي تعد حرة في اقترافه للجريمة، إذ أنه يعلم أن ما يقوم به من فعل هو فعل غير مشروع، ويعلم أيضاً أن القانون يجرم هذا الفعل ويعاقب عليه، وعلى الرغم من كل ذلك فإن إرادته اتجهت إلى ارتكاب ذلك الفعل. حيث يتجلى الركن المعنوي في صورتين هما (جرائم العمدية) وهي ظاهرة الإجرام، أو بصورة (جرائم الخطأ) وهي تكون عبارة عن أفعال ضارة، ويلاحظ أن القصد الجنائي أو الخطأ العمدي (الجسيم) يعتبر أخطر صور الاعتداء، فالجريمة في حقيقتها ما هي إلا مخالفة لأوامر ونواهي المشرع، وهنا الجاني يكون متجاوزاً على القانون عن إرادة واعية متجه لإحداث وارتكاب ذلك الفعل. وتدخل جرائم تجاوز حدود السلطة من ضمن الجرائم العمدية، التي يتمثل ركنها المادي في القصد الجنائي، لأن الغاية تكون مقصودة في جميع صورها (وهو ما يعرف بالمقابل)، إلا الجرائم التي نص عليها القانون على أنها بمجرد الخطأ توجب المسؤولية، فقد نص قانون العقوبات العراقي على أنه: "يعاقب بالحبس... كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الأشخاص المعهود بها إليه إن كان ذلك ناشئاً عن إهمال جسيم بإداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفته"، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة التمييز العراقية بأنه: "يشترط لمعاقبة الموظف أو المكلف بخدمة عامة وفق المادة (٣٤١) أن يتوفر الخطأ الجسيم في عمل الموظف بحيث يؤدي إلى ضرر جسيم بمصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموالها ولا مسؤولية جنائية إلا بتوافر هذين الركنين" [٤٧: ٣٥]، وهنا لا يمكن أن تقوم المسؤولية الجزائية للموظف إلا بخطأ جسيم، أما المسؤولية المدنية أو المسلكية فإنها يمكن أن تقوم على أساس أي خطأ.

المطلب الثالث: العلاقة بين المخالفة التأديبية (الإدارية) والجريمة الجنائية: رغم كون الفعل الذي يرتكبه الموظف له سبيل واحد من حيث الموظف الجرمي (فقد يكون جنائياً وتأديبياً في ذات الوقت)، إلا أنه بالرغم من ذلك قد يكون هناك استقلال تام بين هاتين الجريمتين، ففي الأولى تتصف الجريمة في الخروج على أمن المجتمع واستقرار سلامته، بينما تتمثل في الثانية بمخالفات الموظف لواجبات وظيفته، ومن خلال ما ورد نجد أن ملاحقة الموظف التأديبية مستقلة تماماً عن الملاحقة الجزائية، وبذلك فإن الجرائم الانضباطية أو التأديبية والعقوبات الانضباطية أو التأديبية تكون مختلفة اختلافاً بيناً، عن الجرائم والعقوبات الجنائية. فالأصل في الجرائم الجنائية وأنواعها وعقوباتها، أنها ترد على سبيل الحصر لا المثال، إذ أن "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني" أما في الجرائم الانضباطية والتأديبية وأنواعها وعقوباتها، فإن العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف يحددها القانون على سبيل الحصر [٤٨: ص ٤٢]. وتظهر الصلة والعلاقة واضحة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية، حال ارتكاب الموظف لأعمال وأفعال تشكل مخالفة تأديبية وجريمة جنائية في الوقت ذاته [٤٩: ص ٣٥١]، وتبدو مظاهر الارتباط بينهما من خلال دراسة أوجه التشابه والاختلاف وكالاتي:

الفرع الأول : أوجه الشبه بين المخالفة التأديبية (الإدارية) والجريمة الجنائية : يظهر جلياً أنّ للمخالفة التأديبية والجريمة الجنائية العديد من نقاط التشابه، نوضح أهمها فيما يلي[٥:ص٤٤]:
 الفقرة الأولى: من حيث التعريف.

لم يضع المشرع العراقي تعريف معين بالتحديد للمخالفة التأديبية و الجريمة الجنائية على حد سواء، تاركاً الأمر للقضاء والفقه للقيام بذلك، وان السبب في ذلك يعود لرغبة المشرع في عدم وضع تعريف معين ومحدّد يختص على بعض الأفعال دون أخرى. الفقرة الثانية: من حيث شرعية العقوبة. تتشابه المخالفة التأديبية مع الجريمة الجنائية في أنّه لا يمكن توقيع عقاب على الأفعال غير المشروعة إلا بناءً على نص في القانون، حيث أنّ العقوبات الجنائية والتأديبية قد وردت على سبيل الحصر، وبالتالي لا يمكن توقيع أي عقوبة على مرتكب كلا الجريمتان دونّ الاتكال الى نصوص قانونية والهدف منها هو المنع والزجر وليس التعريف كما هو وارد في المسؤولية المدنية، وهذه العقوبة قد تؤثر على مستقبله الخاص باعتباره موظفاً او مستقبله العام باعتباره مواطناً، وهي عقوبة شخصية في كلتا الحالتين لا تنصرف إلا لمرتكب الجريمة.

الفقرة الثالثة: من حيث خضوعها لنظام العفو. تخضع كلاهما لنظام العفو، ففي المخالفات التأديبية فللرئيس الاداري إصدار العفو عن بعض الجرائم التأديبية، اما الجريمة الجنائية فمن حق رئيس الدولة إصدار عفو خاص والسلطة التشريعية إصدار عفو عام، إلّا أنّه إذا صدر عفو عام على الجريمة الجنائية، فإنّه لا ينصرف على المخالفة التأديبية إلّا إذا نصّ العفو في نصوصه على ذلك بشكل واضح وصريح.
 الفقرة الرابعة: من حيث وحدة العقوبة.

مبدأ وحدة العقوبة، يخضع كلاهما له، فلا يمكن أن توقع أو تفرض عن جريمة أو المخالفة سوى عقوبة واحدة حسب الأصل العام.
 الفقرة الخامسة: من حيث الإجراءات.

لقد تطور القانون التأديبي من حيث الإجراءات ليتشابه الى حد كبير مع القانون الجزائي، إذ أن الدعوى التأديبية تخضع لنفس القواعد الإجرائية التي تخضع لها الدعوى الجزائية، بما يتوافق مع طبيعة المخالفة التأديبية، أهمها إجراءات الاتهام والدفاع وإجراءات المحاكمة، وان سبب التقارب بينهما يعود إلى الضمانات الحقيقية، التي تتوفر للموظف المخالف واء في مرحلة التحقيق أو الحاکمة في المجال التأديبي، إذ تتشابه هذه الضمانات مع ما موجود في القانون الجزائي، الذي يرى بعضهم إنّ إجراءاته أكثر اتفاقاً مع العدالة[٦:ص٣٦].

الفقرة السادسة: من حيث موانع المسؤولية وأسباب الإباحة. لا يمكن محاسبة الموظف عن حدوث الجريمة التأديبية أو الجزائية في حال انعدام إرادة الموظف الحرة في أي عمل يقوم به، لأنّ الإرادة الحرة تكون أساس الركن المعنوي للجريمتين، فلا يمكن محاسبة الموظف عن فعل في حال إصابة الموظف فقدان للشعور بسبب الجنون أو العته او كانت القوة القاهرة هي السبب فيه، لأنّ إرادة الموظف تنتفي

ومن ثمّ تنتفي مسؤولية الموظف الجنائية والتأديبية ويعد من أسباب الإباحة أداء الواجب واستعمال الحق والدفاع الشرعي[٢٤:ص.١٣-١٣١].

الفقرة السابعة: من حيث الهدف منها. يستهدف الأفعال المحظورة التي قد نهى عنها المشرع في كلتا الحالتين (المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية)، تحقيق المصلحة العامة، فالجريمة الجنائية قد عاقب عليها قانون العقوبات والقوانين الجزائية الأخرى، أما المخالفة التأديبية فيعاقب عليها بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل[٢٥:٨].

الفقرة الثامنة: من حيث إثباتها: يتم الإثبات في كلا الجريمتين بكافة الطرق الخاصة بالإثبات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك يحدّد طريقة معيّنة للإثبات.

الفرع الثاني : أوجه الاختلاف بين المخالفة التأديبية (الإدارية) والجريمة الجنائية : بالرغم من وجود نقاط التلاقي والتشابه بين الجريمة الجنائية والمخالفة التأديبية، فهما تعتبران مستقلين عن بعضهما وإن كان الفعل المرتكب يمثل مخالفة تأديبية جريمة جنائية في ذات الوقت حيث إنهما يعتبران من قبيل الاثم، إلّا أنّه يوجد هناك اختلاف بين كلتا الجريمتين في العديد من الجوانب ويمكن إجمالها في الأمور الآتية [٥١:ص.٢١٣]:

الفقرة الأولى: من حيث النشأة.

إذ أنّ الجريمة الجنائية قديمة قدم الإنسان ووجوده على الأرض، أمّا المخالفة التأديبية فلم تُعرّف إلّا بعد نشوء الوظيفة العامة.

الفقرة الثانية: من حيث مبدأ المشروعية: تخضع الجريمة الجنائية لمبدأ المشروعية الذي ينص على لا جريمة ولا عقوبة إلّا بنص، في حين أنّ المخالفات التأديبية كما بينا سابقاً فإنّها لم تأتي على سبيل الحصر، وإنّما جاءت على سبيل المثال، ولا يحدّد القانون جزاء لكل فعل مخالف كما الحال بالنسبة للجريمة الجنائية، فلا تعتبر النصوص القانونية هي المصدر الوحيد للمخالفة التأديبية.

الفقرة الثالثة: من حيث العقوبة : فإنّ العقوبة التأديبية هي عقوبة تقتصر في تطبيقها على الذين يرتبطون بروابط قانونية تنظيمية مع المرافق العامة، وبالتالي فإنّهم يخضعون للنظام القانوني الذي يحكم هذا المرفق، أمّا العقوبة الجنائية فهي إقليمية التطبيق تسري على جميع الأشخاص المقيمين في إقليم الدولة سواء أكانوا موظفين أم غير موظفين، وسواء أكانوا مواطنين البلد أم أجانب.

الفقرة الرابعة: من حيث المصلحة محل الحماية أو من حيث الهدف: النظام التأديبي يهدف إلى إصلاح الموظفين ورفع كفاءاتهم الانتاجية ومهاراتهم، وإنّ الهدف من فرض الجزاء التأديبي هو لحماية المركز الوظيفي من المخالفات التي تخل به، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، في حين أنّ الهدف من الجزاء الجنائي هو حماية المال والنفس بتجريم أفعال معيّنة ضماناً لتحقيق استقرار المجتمع والأمن فيه، ويترتب على ذلك أنّ الحق في توقيع الجزاء التأديبي والنزول عنه هو حق للجهة التي وقع عليها

الضرر وتقرر فرض العقوبة لحماية مصالحها، أمّا الحق في توقيع الجزاء الجنائي والنزول عنه فهو متروك للمجتمع، ووفقاً لما يحدده القانون من أوضاع وشروط [٤٦:ص٩٤٩].

الفقرة الخامسة: من حيث جهة فرض العقوبة والجزاء: يوقع الجزاء التأديبي من قبل السلطة التأديبية في الجهة الإدارية، بينما يفرض الجزاء الجنائي من قبل السلطة القضائية أي عبر المحاكم الجنائية وفق الإجراءات القضائية الكاملة.

الفقرة السادسة: من حيث الإجراءات. يختلف الإجراء التي تتخذ في المجال التأديبي عنها في المجال الجنائي، فالإجراءات التأديبية تنظمها تشريعات خاصة بالموظفين والوظيفة العامة، بينما في المجال الجنائي فلها أصولها الخاصة بها والتي تنظمها القوانين العامة كقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون العقوبات وقانون المرافعات المدنية.

الفقرة السابعة: من حيث النتائج المترتبة عليها. للقضاء في التحقيق الجنائي أن يصدر عدداً من القرارات منها الإخراج أو غلق الدعوى بشكل مؤقت أو غلقها بشكل نهائي أو رفض الشكوى، أما القرارات الصادرة عن لجان التحقيق الإداري فإنها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، فإنها لا تعدو أن تكون توصيات بالإدانة أو البراءة [٥٢:ص١٧].

الفقرة الثامنة: من حيث المسؤولية عن عمل الغير.

ففي المخالفة التأديبية يسأل الموظف إدارياً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، في حين لا يحاسب الفرد في الجريمة الجنائية إلا عن الأفعال الصادرة عنه شخصياً [٩:ص١٩].

المطلب الرابع: حجية الحكم الجنائي على قرار التأديب: أن في بعض الحالات الاستثنائية يكون للحكم الجنائي حجيته في مواجهة سلطات التأديب، ومن هذه الحالات أن يكون الحكم صادر بالإدانة بتوقيع عقوبة جناية أو جنحة في جريمة مخلة بالشرف أو الأخلاق أو الأمانة ويؤدي ذلك الحكم بقوة القانون إلى الفصل من الوظيفة أو العزل منها. والجدير بالذكر من حيث الحجية، بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية، يكفي القول بأن عقوبة انضباطية (كالفصل) مثلاً يمكن أن تكون عقوبة تبعية لعقوبة جنائية، وقد يشكل هذا الفعل المنسوب إلى الموظف جريمتين في ذات الوقت، أحدهما تأديبية والأخرى جنائية، وهنا يمكن للإدارة استخدام سلطتها التقديرية بأن توقع العقوبة الانضباطية دون انتظار نتيجة المحاكمة الجنائية، وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه: "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه: يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين" [٢٥:ص٧]. وأن كان هناك تشابك وحجية للحكم الجنائي على قرار سلطة التأديب والآثار الانضباطية التي تترتب بحكم القانون، كما لا يمكن الأخذ بافتراض البعض بأن الجريمة الجنائية تطغى على فكرة الجريمة التأديبية، ولذلك يمكن تقرير مبدأ استقلال النظام التأديبي عن الجزائي للأسباب التالية:

أولاً: إنَّ استقلال النظام الانضباطي عن النظام الجنائي يلزم الاعتراف بكيان مستقل للمخالفة التأديبية حتى ولو حصل تشابك بينهما [٥٣:ص٣٢]. ثانياً: إنَّ التغيير في النظام الانضباطي- أحياناً بما يتقرر في نطاق العقاب الجنائي- ليس معناه إهدار لذاتية النظام الانضباطي أو استقلاله، حيث أنَّه في بعض الحالات قد يطغى اعتبار النظام الجنائي (في المجال التأديبي) ولكنه يوصف مع ذلك بأنَّه "طغيان عارض"، ليس من شأنه إهدار كيان الإثم التأديبي، فهو قد يصاب بنوع من السبات القانوني يفيق منه بمجرد استنفاد سلطات العقاب الجنائي اختصاصها، لهذا يصح القول بأنَّ جهة التأديب العليا ذات سلطة تقديرية في أن تحاسب (تأديبياً) على ما يكون الموظف قد تبرئ منه جنائياً.

الخاتمة: حري بنا بعد أن وصلنا إلى نهاية المطاف في بحثنا لموضوع المخالفات التأديبية (الإدارية) وصلتها بالجريمة الجنائية، أن نقدم خاتمة تساعدنا إلى تحديد النتائج والتوصيات، والتي تمثل جوهر البحث بشكله ومضمونه، إتماماً للفائدة العملية والعملية وهي:

أولاً: النتائج

١- غالباً قد يتعد المشرع عن إيراد تعريف دقيق لبعض المصطلحات في بعض القوانين (كالموظف العام، والمخالفات التأديبية)، لكننا نجد أنَّ المشرع العراقي في التشريعات الإدارية قد دأب إلى تعريف الموظف العام.

٢- يلاحظ من خلال استقراء أغلب التشريعات الوظيفية في العالم لم تورد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر وبضمنها نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث هنالك قصور تشريعي في تنظيم الإجراءات التشريعية التي من شأنها أن تساعد اللجنة التحقيقية في أداء مهامها الموكلة إليها، الأمر الذي جعل السلطة التأديبية تمتلك سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.

٣- تبين ملاحقة الإدارة للموظف مرتكب المخالفة لمدة مفتوحة من الزمن دون التقيد بمواعيد محدّدة تسقط بفواتها المخالفة التأديبية (الإدارية)، وهذا ما يجعل من الموظف في مركز غير مستقر.

٤- بالرغم من استقلال النظام التأديبي عن النظام الجزائي، حيث لا يمكن إنكار مدى تأثير النظام التأديبي إلى حد كبير بالنظام الجزائي، وخصوصاً في الأصول والإجراءات المتبعة في التحقيق التأديبي.

٥- تمتلك الإدارة اساليب تأديب كثيرة ومختلفة تتمكن من خلالها محاسبة الموظف المخالف عن كل مخالفة سواء يتسبب عنها ضرر أم لم يتسبب عنها ضرر، وعندما يخضع الموظف للقانون الإداري لن يؤدي ذلك إلى اعفائه من تحمل

المسؤولية الجنائية، كما أنَّ اعفاء الموظف المسؤولية الجنائية لا يمنع من مساءلته تأديبياً.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو المشرع العراقي إلى الاهتمام بمسألة تقنين المخالفات التأديبية، أو على أقل تقدير تقنين أهم هذه المخالفات في نطاق الوظيفة العامة، وربطها بالعقوبات التأديبية، إذ إنَّ تحديد المخالفات مسبقاً تجعل من الموظف يحذر، ويتجنب تلك الأفعال المحددة خوفاً من العقوبة، كما أنَّها تحد من سلطة

الإدارة بتقدير تلك المخالفات، وتحديد العقوبة المناسبة لها، مما يقلل من فرض وقوع السلطة التأديبية في شائبة الغلو في تقدير العقوبة.

٢- تحديد مدة سقوط المخالفة الإدارية (التأديبية)، كأن تكون سنتين من تاريخ علم الرئيس بالمخالفة، وكأن تكون أربع سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، على أن يتم محاسبة الرئيس الإداري الذي أهمل في اتخاذ الإجراءات اللازمة عند علمه بالمخالفة، وكذلك في حالة الأربع سنوات إذا لم يتم اتخاذ الإجراءات من قبل الجهات التدقيقية المختصة كون تلك المدة مناسبة للتدقيق والتحصيل، من أجل عدم مساومة الإدارة لتلك الجهات في إخفاء تلك المخالفات.

وكذلك ممكن ملاحقة الموظف الخارج من الخدمة خلال مدة معينة خشية من جهل عنوانه أو مرضه أو اختفائه أو سفره إلى الخارج، عدا حالة الوفاة.

٣- ضرورة تقسيم المخالفات التأديبية (الإدارية) إلى مخالفات بسيطة تنتهي آثارها مع مرور الزمن وتقييم حسن سلوك الموظف وتميزه في عمله، ومخالفات شديدة قد سببت ضرراً جسيماً للدولة أو الأفراد تنتهي آثارها بمرور مدة زمنية أطول من الأولى وتنقطع هذه المدة عند اكتشاف المخالفة أو إجراء أي تحقيق، وبعضها قد لا تسقط إلا بوفاة الموظف المخالف.

المصادر

-
- [١] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٤ .
- [٢] أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية، مبادئ القضاء الإداري في التأديب، الطبعة الأولى، القاهرة: مكتبة الوفاء القانوني، ٢٠١٠.
- [٣] عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
- [٤] محمد إبراهيم الدسوقي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.
- [٥] محمد عبد العال السناري: مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- [٦] شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، بغداد: مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٠.
- [٧] إسماعيل زكي: ضمانات الموظف في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة القاهرة، ١٩٣٦.
- [٨] عصام البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائي، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة القاهرة، ١٩٧٠.
- [٩] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- [١٠] قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- [١١] ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩١.
- [١٢] علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاص بالتأديب في العراق، دراسة مقارنة، بغداد: الدار العربي، بدون سنة نشر.
- [١٣] عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة: دار النهضة العربي، ١٩٧٩.
- [١٤] زهراء عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الإسكندرية، ١٩٨٢.

- [١٥] دستور العراق لسنة ١٩٧٠ (المُلغى).
- [١٦] محمد عصفور: ضوابط التأديب في الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٥، العدد ١، ١٩٦٣.
- [١٧] مليكة الصروح: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣.
- [١٨] محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣.
- [١٩] يسري لبیب حبيب: نظرية الخطأ الوظيفي (النظرية والتطبيق)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٠.
- [٢٠] أكرم محمود الجمعات: العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، دراسة مقارنة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، ٢٠١٠.
- [٢١] أمين رحيم حميد الحجامي: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسيّة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
- [٢٢] ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
- [٢٣] هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دراسة تطبيقيّة، الطبعة الأولى، الإسكندرية: دار الفكر العربي، ٢٠١٠.
- [٢٤] قرار مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظّفين (حالياً) في العراق رقم (٢)، بتاريخ ١٩٧٦/١/١٢، مجلة العدالة، العدد الأوّل، السنة الثانية، ١٩٦٤.
- [٢٥] قانون انضباط موظّفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المّعدل.
- [٢٦] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤوليّة التأديبيّة في الوظيفة العامة، الجرائم والعقوبات التأديبيّة وضوابط صحتها، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٩.
- [٢٧] محمد قاسم جعفر: الوظيفة العامة، الطبعة الثانيّة، القاهرة: دار النهضة العربيّة، ٢٠٠٩.
- [٢٨] محمد رفعت عبد الوهاب، ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٥.
- [٢٩] قرار المجلس مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظّفين (حالياً) رقم ٦٣/٦٥ بتاريخ ١٩٦٣/٦/١٨، مجلة التدوين القانوني، عدد ٣، السنة الثانيّة، ١٩٦٣.
- [٣٠] فخري عبد الرزاق حلبی الحديثي: شرح قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الثانيّة، بغداد: المكتبة القانونيّة، ٢٠١٠.
- [٣١] علي مرهج ايوب: النظام التأديبي العام، بيروت: مطبعة صادر، ٢٠٠١.
- [٣٢] ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
- [٣٣] تغريد محمد النعيمي: مبدأ المشروعيّة وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣.
- [٣٤] محمد جودت الملط: المسؤوليّة التأديبيّة للموظّف العام، القاهرة: دار النهضة العربيّة، ١٩٦٧.
- [٣٥] سورة سبأ، الآية (٢٥).
- [٣٦] سورة هود، الآية (٣٥).
- [٣٧] ضاري خليل حمود: شرح قانون العقوبات القسم العام، بغداد: دار القادسيّة للطباعة، ١٩٨٢.
- [٣٨] مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات العراقي القسم العام، الطبعة الأولى، بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٤٩.
- [٣٩] علي حسين الخلف: الوسيط في شرح قانون العقوبات، الطبعة الأولى، بغداد: مطبعة الزهراء، ١٩٦٥.
- [٤٠] إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩.
- [٤١] تصريح حقوق الإنسان - منظمة الأمم المتحدة.
- [٤٢] سليمان عبد المنعم: النظرية العامة لقانون العقوبات، دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
- [٤٣] نجم محمد صبحي: قانون العقوبات القسم العام، النظريّة العامّة للجريمة، الطبعة الثالثة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٦.

- [٤٤] محمد علي سالم الحلبي: شرح قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
- [٤٥] محمود نجيب حسين: شرح قانون العقوبات اللبناني، القسم العام، الطبعة الثانية، بيروت: دار النقري للطباعة، ١٩٧٥.
- [٤٦] قرار محكمة التمييز العراقي، رقم (٣٥) بتاريخ ١٩٧٣/٤/٧.
- [٤٧] غازي فيصل مهدي: المرشد الحقوقي للموظف، الطبعة الأولى، بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠٠٦.
- [٤٨] عصام عبد الوهاب البرزنجي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة: العاتك للنشر وطباعة الكتاب، ٢٠١١.
- [٤٩] عبد القادر الشخيلي: القانون التأديبي وعلاقته بالقانوني الإداري والجنائي، بغداد: دار الفرقان، ١٩٨٣.
- [٥٠] عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الطبعة الأولى، بغداد: المكتبة الوطنية، ٢٠١٠.
- [٥١] يحيى قاسم علي: ضمانات الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، مركز عبادي للدراسات والنشر، ١٩٩٩.
- [٥٢] عبد القادر محمد القيسي: أثر الفعل الجنائي للموظف في إنهاء العلاقة الوظيفية، الطبعة الأولى، بغداد: دار السنهوري القانوني، ٢٠١٦.
- [٥٣] مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١١.