

أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام

م.د. عمار كاظم جاسم

كلية السلام الجامعة / قسم القانون

The Effect of a Criminal Judgment on the Disciplining Public Employees

Dr. Ammar Kadhim Jasim / Al-Salam University College / Department of

Law

akahdmllawco@yahoo.com

المخلص

لموضوع اثر الحكم الجزائي اهمية كبيرة تكمن في مجال الوظيفة العامة التي يكون مرجعها القانون الاداري، فالوظيفة العامة : "هي وعاء السلطة العامة والدولة تساوي الا ما يساويه الموظف العام لأنه رأسها المفكر ومساعدتها المدير وعاملها المنفذ"، ومرأتها المعبرة فيرى المجتمع الدولة من خلاله، هذا من جهة ومن جهة اخرى فقد كثرت في المرافق الادارية حالات تأديب الموظف العام نتيجة الحكم عليه جنائياً، وقد يترتب اثر الحكم الجزائي بموجب نصوص ترد في القوانين الجزائية او في القوانين الوظيفية كقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الذي اوجب فصل الموظف العام لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات في حال ارتكاب الاخير جريمة غير مخلة بالشرف وكذلك عزله وظيفياً في حال ارتكابه جريمة مخلة بالشرف وصدر بحقه حكماً جزائياً من المحكمة المختصة. كلمات مفتاحية. الحكم الجزائي - الادانة - الموظف العام - التأديب - المسؤولية التأديبية - المسؤولية الجزائية - القانون الاداري - الموظف العام - الاجراءات التأديبية .

Abstract

The topic of the effect of criminal judgments is of great importance in the field of public service, whose legal reference is administrative law. Public service is regarded as the vessel of public authority and the state, and its value is reflected in the public employee, who represents its guiding mind, assisting administrator, and executive agent. Through him, society perceives the state and evaluates its performance. On the other hand, administrative practice has witnessed numerous cases in which public employees have been subjected to disciplinary measures as a consequence of criminal convictions. The effect of a criminal judgment may arise either through explicit provisions contained in criminal legislation or through public service laws, such as the State and Public Sector Employees Discipline Law, which provides for the dismissal of public employee for a period of not less than one year and not exceeding three years if convicted of a non – dishonorable offence, and removal from office if convicted of an offence involving dishonor, pursuant to a criminal judgment issued by the competent court.

Keywords Criminal Judgment, Conviction, Public Employee, Disciplinary Action, Disciplinary Liability, Criminal Liability, Administrative Law, Public Service, Disciplinary Procedures.

المقدمة

يعد الموظف العام أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة العامة إذ يُمثل الأداة التي تنفذ من خلالها الدولة سياساتها العامة وتحقق أهدافها في خدمة المواطنين وبحكم موقعها الوظيفي يلتزم الموظف العام بمجموعة من القواعد القانونية والأخلاقية التي تنظم سلوكه داخل الوظيفة وخارجها حفاظاً على هيبة المرفق العام وضماناً لحسن سير العمل الإداري، غير أن الموظف العام شأنه شأن أي إنسان قد يقع في الخطأ أو يرتكب أفعالاً تُعد إخلالاً بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقانون فتترتب على ذلك مسؤوليته الجزائية أو التأديبية بحسب طبيعة الفعل المرتكب. وتبرز أهمية البحث في هذا الموضوع من خلال ما يثيره من إشكاليات عملية تتعلق بتحديد نطاق كل من المسؤوليتين الجزائية والتأديبية وبيان الأساس القانوني لكل منهما ومدى إمكانية الجمع بينهما دون الإخلال بالضمانات المقررة للموظف العام كما أن التطور المتسارع في طبيعة الوظيفة العامة واتساع

وقائع (مؤتمر تعزيز دور الدراسات الإسلامية والاجتماعية والإنسانية في بناء المجتمع) المجلد (٢٢) تموز لعام (٢٠٢٦)

نطاق تدخل الدولة في مختلف المجالات أفرز صوراً جديدة من المخالفات تستوجب ضبطاً تشريعياً وقضائياً يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة في الحفاظ على الانضباط الوظيفي ومصلحة الموظف في صون حقوقه وضمان محاكمة عادلة ومن ثم فإن دراسة العلاقة بين المسؤوليتين لا تقتصر على الجانب النظري فحسب، بل تمتد إلى التطبيق العملي أمام الجهات القضائية والإدارية المختصة لما في ذلك من أثر مباشر في استقرار المراكز القانونية وتحقيق العدالة وعليه يسعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على الإطار القانوني المنظم لمسؤولية الموظف العام، وتحليل أوجه الاتفاق والاختلاف بين المسؤولية الجزائية والتأديبية وصولاً إلى بيان الضوابط التي تحكم التداخل بينهما في ضوء النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية ذات الصلة.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في تحديد الأثر القانوني للأحكام الجزائية الصادرة بحق الموظف العام على مسؤوليته التأديبية وبيان كيفية القيام بالإجراءات القانونية المقررة لضمان تحقيق العدالة والانضباط الوظيفي، وهل تعد تلك الإجراءات القانونية بحق الموظف العام كافية لتحقيق العدالة والانضباط الوظيفي؟ وما مدى إمكانية تأثير الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية الصادرة بحق الموظف العام؟ إلى أي مدى تلتزم الجهات التأديبية بالأحكام الجزائية الصادرة بحق الموظف العام؟ وهل التشريع العراقي قادر على تحقيق أهداف الردع في تأديب الموظف العام؟

أهمية البحث

للبحث أهمية خاصة من خلال تسليط الضوء على العلاقة بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية للموظف العام حيث يمكن للحكم الجزائي أن يكون له أثر مباشر أو غير مباشر على الإجراءات التأديبية، وهذا يتطلب فهماً دقيقاً للنصوص القانونية ذات الصلة وكذلك لدور القضاء الإداري في تفسير هذه النصوص .

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف أبرزها:

- ١- بيان مفهوم المسؤوليتين الجزائية والتأديبية وأوجه التلاقي والاختلاف بينهما .
- ٢- تحليل النصوص القانونية العراقية المنظمة لهاتين المسؤوليتين وبيان موقف المشرع منها .
- ٣- توضيح تأثير الحكم الجزائي على قرارات السلطات التأديبية .
- ٤- إبراز الاجتهادات القضائية العراقية التي تناولت هذه المسألة .
- ٥- اقتراح حلولاً وتوصيات من شأنها تعزيز العدالة في العلاقة بين المسؤوليتين .

فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية أساسية مفادها أن الحكم الجزائي سواء بالإدانة أو البراءة لا يُقيد السلطة التأديبية إلا في نطاق الوقائع التي فصل فيها جزائياً وأن المسؤوليتين الجزائية والتأديبية مستقلتان من حيث الطبيعة القانونية والغاية مع وجود تداخل نسبي في بعض الحالات .

منهجية البحث

اعتمد الباحثون المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية العراقية ذات الصلة ولاسيما قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وذلك لبيان طبيعة العلاقة بين الحكم الجزائي والمسؤولية التأديبية للموظف العام وتحديد آثارها القانونية كما تم اعتماد المنهج التطبيقي من خلال دراسة وتطبيق النصوص القانونية على ما صدر من أحكام وقرارات قضائية مع الاستعانة بالاجتهادات الصادرة عن مجلس الدولة العراقي بهدف بيان كيفية تطبيق القواعد القانونية عملياً وتوضيح موقف القضاء الإداري من أثر الحكم الجزائي في الدعوى التأديبية .

خطة البحث

اعتمد الباحث على تقسيم البحث إلى مبحثين رئيسيين حيث تناولنا في المبحث الأول اثر الوظيفة في المسؤولية الجزائية والتأديبية إما المبحث الثاني فقد خصصنا له اثر الحكم الجزائي على المسؤولية التأديبية للموظف العام، وكل مبحث تم تقسيمه إلى مطلبين رئيسيين، ويضم كل مطلب فرعين .

المبحث الأول اثر الوظيفة في المسؤولية الجزائية والتأديبية

يعد الموظف العام أحد العناصر الجوهرية في تكوين الإدارة العامة فهو الأداة التي تنفذ من خلالها الدولة سياساتها وخططها وتقدم خدماتها للمواطنين ومن ثم فإن حسن أداء الموظف العام لواجباته ينعكس بصورة مباشرة على كفاءة الجهاز الإداري وهيئته وقد وضع المشرع مجموعة من القواعد القانونية والأخلاقية التي تنظم سلوك الموظف داخل الوظيفة وخارجها بما يضمن احترام القانون والمحافظة على الثقة العامة في الوظيفة العامة ومع ذلك قد يقع الموظف في إخلال بواجباته الوظيفية الأمر الذي يعرضه إلى المسائلة القانونية وقد تكون هذه المسؤولية جزائية إذا كان الفعل المرتكب يشكل جريمة معاقب عليها بموجب قانون العقوبات أو القوانين الجزائية الأخرى كما قد تكون تأديبية إذا كان الفعل يمثل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها بحسب طبيعة المخالفة ونوعها^٢، وفي إطار تنظيم المسؤولية التأديبية للموظف العام كان الاختصاص بالنظر في المنازعات الانضباطية معقوداً إلى مجلس الانضباط العام إلا إن المشرع العراقي أعاد تنظيم القضاء الإداري بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩) الصادر سنة ٢٠١٣ حيث تم استبدال مجلس الانضباط العام بمحكمة قضاء الموظفين التي أصبحت الجهة القضائية المختصة بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالوظيفة العامة والعقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظفين^٣، ولذا فإن دراسة العلاقة بين هاتين المسؤوليتين تقتضي الوقوف أولاً على مفهوم الموظف العام ذاته ثم بيان أوجه الارتباط والاختلاف بين المسؤوليتين لذا عمد الباحث إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين إذ تناول في المطلب الأول مفهوم الموظف العام إما المطلب الثاني فقد تناول العلاقة بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية .

المطلب الأول مفهوم الموظف العام

يعتبر تحديد مفهوم الموظف العام أمراً ضرورياً لتمييز الفئة التي تخضع لأحكام المسؤولية التأديبية عن غيرها من العاملين في أجهزة الدولة فليس كل من يعمل لدى الدولة يُعد موظفاً عاماً بالمعنى القانوني إذ يرتبط ذلك بجملة من الشروط التي حددها المشرع في القوانين النافذة . وانطلاقاً من الطبيعة القانونية لموضوع الدراسة تم تقسيم المطلب الأول إلى فرعين يتناول الفرع الأول التعريف بالموظف العام وبيان الشروط الموضوعية والقانونية التي يجب توافرها فيه بينما يتضمن الفرع الثاني أهم واجبات التي يلتزم بها الموظف العام وما يقابلها من حقوق كفلها له المشرع.

الفرع الأول التعريف بالموظف العام وشروطه

إن تحديد مفهوم الموظف العام من المسائل الجوهرية في القانون الإداري إذ يتوقف عليه تحديد نطاق تطبيق القواعد الخاصة بالوظيفة العامة والمسؤولية التأديبية وقد اختلفت هذه التعريفات بين الفقهاء والقوانين وعلى الرغم مما نجده من اختلافات في هذه التعريفات إلا إننا نجد أيضاً إن هذه التعريفات المختلفة قد تشترك بمجموعة من العناصر الأساسية تتمثل في الدوام والارتباط بمرفق عام وصدور التعيين من سلطة مختصة^٤ . إما الفقه الإداري فقد أورد تعريف الموظف العام بأنه : " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويكون تعيينه في هذا العمل بقرار من السلطة المختصة^٥ ويستفاد من هذا التعريف الفقهي إن معيار خدمة المرفق العام هو جوهر فكرة الموظف العام بصرف النظر عن الجهة التي ينتمي إليها مادامت تخضع للقانون العام وتسهم في تحقيق الصالح العام. إما القانون العراقي فلم يضع المشرع تعريفاً عاماً وشاملاً للموظف العام في القوانين الإدارية كافة إلا أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد نظم تحديداً دقيقاً لمفهوم الموظف العام حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون المذكور على أن: " الموظف هو كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للدائرة ويعمل فيها بصفة رسمية" .

ويستفاد من هذا النص أن الموظف العام في التشريع العراقي هو من تتوافر فيه العناصر الآتية:

١- أن يعهد إليه بعمل في دائرة حكومية أو مؤسسة عامة

٢- أن تكون وظيفته مدرجة ضمن الملاك الدائم

٣- أن يعمل بصفة رسمية بموجب تعيين صادر من سلطة مختصة^٦ .

هذا ويلاحظ أيضاً إن قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ تناول كذلك الموظف العام حيث عرفته الفقرة الثانية من المادة ١٩/ بأنه "كل مستخدم أو عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة في دوائرها الرسمية وشبه الرسمية" ^٧ وقد ألزم القانون وجوب توافر شروط قانونية وموضوعية بمن يحمل صفة الموظف العاموتهدف الشروط القانونية إلى ضمان ولاء الموظف للدولة وجدارته بالتعيين وحفظ المال العام إما الشروط الموضوعية الإدارية فهي تسعى إلى تحقيق ضمان إن يكون الجهاز الإداري كفوفاً يعتمد على عمليات موضوعية للتعيين والترقية بعيداً عن المحسوبية وهذا يعزز ثقة المواطنين بالدولة ودورها في انجاز المهام الملقة على عاتقها، وهي كما يلي:

- ١- إن يكون المتقدم عراقي الجنسية
 - ٢- إن يكون قد أتم الثامنة عشر من العمر
 - ٣- إن يكون سالماً من الأمراض والعاهات الجسمية أو العقلية التي تمنعه من أداء مهام الوظيفة
 - ٤- إن يكون حسن السيرة والأخلاق وإن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف
 - ٥- إن يكون حائزاً على شهادة دراسية معترف بها ومناسبة لمستوى الوظيفة التي يتقدم إليها
 - ٦- إن يكون صدور أمر التعيين من الجهة المختصة
 - ٧- الدرجة مناسبة لمؤهله العلمي
 - ٨- الموظف المعين لأول مرة يكون تحت التجربة لمدة سنة في خدمة فعلية^٨
- وإلى جانب الشروط القانونية من منظور علمي وإداري هناك شروط موضوعية يجب توافرها بمن يحمل صفة الموظف العام وهي كما يلي:

١- الكفاءة المهنية

٢- النزاهة والأمانة

٣- الاستمرارية والانضباط الوظيفي

٤- الالتزام بالقوانين والأنظمة

٥- الملائمة التنظيمية والإدارية^٩.

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية والقانونية التي تتطلبها اكتساب صفة الموظف العام فقد أسهم القضاء الإداري العراقي في توضيح المعايير العملية التي يتم من خلالها تحديد هذه الصفة إذ أكدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في قرارها رقم (١٦٠) انضباط (٢٠١١) في ٢٠١١/٩/١٩ إن صفة الموظف العام لا تستمد من مجرد المسمى الوظيفي أو طبيعة الأجر وإنما من ارتباط الوظيفة بالمالك الدائم للمرفق العام وصدور التعيين من الجهة المختصة وفق القانون وقد جاء في القرار إن : العبرة في اكتساب صفة الموظف العام هي الارتباط القانوني بالمرفق العام من خلال شغل وظيفة مدرجة ضمن الملاك الدائم أي كان نوعها الوظيفي متى كان التعيين قد صدر بأمر من السلطة المختصة وبين هذا الاتجاه القضائي إن المعيار في تحديد صفة الموظف العام هو معيار موضوعي يركز على طبيعة العلاقة القانونية مع الإدارة وليس على مسميات إدارية أو طبيعة المهام فحسب^{١٠}.

الفرع الثاني واجبات وحقوق الموظف العام

تعد العلاقة بين الدولة والموظف العام ركناً أساسياً في بناء الهيكل الإداري والخدمي لأي مجتمع فالموظف العام ليس مجرد شخص يؤدي وظيفة بل هو حجر الزاوية الذي يضمن سير المرفق العام وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين بكل كفاءة ونزاهة وإن كفاءة أي نظام إداري تقاس بمدى التوازن والوضوح في تحديد الأطر التي تحكم هذه العلاقة وهذا الإطار التنظيمي المتمثل في القوانين والأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية وينشأ بموجبها التزاماً مزدوجاً فمن جهة تترتب على الموظف العام مجموعة من الواجبات المهنية والأخلاقية تجاه وظيفته والمصلحة العامة ومن جهة أخرى يتمتع الموظف العام بمجموعة أخرى تتمثل بحقوقه التي تكفل له بيئة عمل عادلة ومستقرة وتحفظ كرامته وأمنه الوظيفي^{١١}

أولاً: واجبات الموظف العام

ويقصد بها الواجبات التي تتصل اتصالاً مباشراً بالوظيفة العامة إي الواجبات التي يشكل الإخلال بها مخالفة تأديبية والتي ترتكب في إثناء تأدية الوظيفة أو بسببها^{١٢} ومن أهمها ما نصت عليها المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١: يلتزم الموظف بالواجبات الآتية:

- ١- أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية
- ٢- التقيد بمواعيد الدوام الرسمي وعدم التغيب إلا بإذن
- ٣- احترام الرؤساء وإطاعة أوامرهم في حدود القوانين والأنظمة
- ٤- معاملة الرؤوسين بالحسنى واحترام المواطنين وتسهيل معاملاتهم
- ٥- المحافظة على أموال الدولة
- ٦- كتمان المعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته

٧- المحافظة على كرامة الوظيفة العامة داخل الدوام وخارجه

٨- الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة شخصية .

ثانياً: حقوق الموظف العام

يكفل القانون الإداري للموظف العام مجموعة شاملة من الحقوق تهدف إلى تأمين استقراره المادي والوظيفي وضمان كرامته وذلك مقابل التزامه بتقديم خدمة عامة منتظمة ومستمرة وتستند هذه الحقوق بشكل رئيسي إلى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وتتضمن الحقوق التالية :

١- الحق في الراتب والمخصصات .

٢- الحق في الترقية وفق الضوابط والمعايير المقررة .

٣- الحق في الإجازات بأنواعها .

٤- الحق في الضمان الاجتماعي والتقاعد .

٥- الحماية القانونية أثناء أداء الواجبات .

٦- حق الدفاع عن النفس عند الاتهام بمخالفة تأديبية^{١٣} .

وتقوم العلاقة بين الحقوق الوظيفية والمخالفة التأديبية على مبدأ التوازن فالحقوق المادية والمعنوية التي تكفلها الدولة للموظف مقابل واجبات جوهريّة تتمثل في احترام مقتضيات الوظيفة والانضباط الإداري وأي إخلال بهذه الواجبات يعد إخلالاً بالثقة الممنوحة للموظف ويعرضه للمسائلة التأديبية حتى لو لم ينتج عنها ضرر مادي مباشر لأن الهدف من النظام العام التأديبي حماية الوظيفة العامة وليس العقوبة فقط ويترتب على ذلك إن الإخلال بهذه الالتزامات يعرض الموظف للمسائلة التأديبية إذ لا يمكن تصور بقاء الموظف متمتعاً بحقوقه في الوقت الذي يخل فيه بالثقة التي تأسست عليها تلك الحقوق ولذلك فقد استقر الفقه الإداري على إن الحقوق والواجبات في الوظيفة العامة يتكاملان ولا ينفصلان وإن النظام التأديبي لا يهدف لمعاقبة الموظف بقدر ما يهدف لحماية الوظيفة العامة بوصفها مرفقاً عاماً تقوم عليه الدولة^{١٤} .

المطلب الثاني العلاقة بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية

تمثل المسؤولية التأديبية والجزائية وجهين متقاربين في حماية المصلحة العامة وضمان انضباط الجهاز الإداري فكلتاها تُعنى بمساءلة الموظف عند إخلاله بواجباته وإن اختلفت في الطبيعة القانونية والغاية والجهة المختصة والجزاء المترتب وتم تقسيم المطلب إلى فرعين يتناول الفرع الأول أوجه التشابه والاختلاف بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية وتناول الفرع الثاني إمكانية الجمع بين المسؤوليتين .

الفرع الأول أوجه التشابه والاختلاف بين المسؤوليتين

تعد كل من المسؤوليتين التأديبية والجزائية ركيزتين أساسيتين للنظام القانوني حيث تهدفان معاً إلى فرض النظام وتحديد الردع وحماية المصلحة العامة وهناك أوجه شبه بينهما تكمن في الأسس العامة للمسائلة حيث تتطلب كلتاها وجود فعل غير مشروع صادر عن إرادة واعية وتخضعان لمبادئ العدالة وضمانات حق الدفاع مع وجود اختلافات بين المسؤوليتين من حيث الطبيعة القانونية والجهة المختصة بفرض الجزاء وقبل إن نذهب لأوجه التشابه والاختلاف بين المسؤوليتين علينا إن نعرف كلتا المسؤوليتين لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بينهما^{١٥} . ان المسؤولية الجزائية: " هي الالتزام القانوني الذي يتحملة الشخص نتيجة ارتكابه فعلاً يعد جريمة بمقتضى القانون الجزائي بحيث يُسأل أمام القضاء الجزائي ويُعاقب بالعقوبة المقررة قانوناً كالسجن أو الغرامة أو غيرها من العقوبات التي تمس الحرية أو المال أو الحقوق^{١٦} . تعريف المسؤولية التأديبية: "المسؤولية التأديبية هي الالتزام الذي يتحملة الموظف العام نتيجة إخلاله بواجبات وظيفته أو مخالفته للأوامر والتعليمات أو ارتكابه سلوكاً يمس شرف الوظيفة أو كرامتها مما يؤدي إلى مساءلته تأديبياً أمام الجهات الإدارية المختصة وفرض جزاء إداري عليه " ^{١٧} بالرغم من استقلال المسؤوليتين التأديبية والجزائية إلا إنهما يمثلان جزءاً من النظام القانوني الأوسع للدولة ولهذا فإن هاتين المسؤوليتين تتشابهان في عدة أسس ومبادئ عامة تحكم المسائلة والعقاب ويمكن تلخيص أوجه التشابه بين المسؤوليتين :

١- كلتاها تهدفان إلى حماية المرفق العام من الانحراف والفساد .

٢- تقومان على فكرة الجزاء المترتب على مخالفة قانونية أو سلوكية .

٣- تقوم أي منهما إلا بتوافر نص قانوني يحدد المخالفة والعقوبة .

٤- تشترط كلتاها وجود جهة مختصة بالتحقيق والإيقاع بالجزاء^{١٨} .

أما أوجه الاختلاف فهي جوهرية وتتمثل في:

من حيث الطبيعة القانونية: المسؤولية الجزائية ذات طبيعة عامة تمس النظام العام والمجتمع، بينما المسؤولية التأديبية ذات طبيعة إدارية داخلية تمس النظام الوظيفي من حيث الجهة المختصة: تنظر في الجزائية المحاكم الجنائية بينما تنظر في التأديبية الجهات الإدارية . من حيث الجزاء المترتب: في الجزائية يكون ماساً بالحرية أو المال (كالحبس أو الغرامة) أما في التأديبية فيكون مهنيًا (الإنذار أو التوبيخ أو تنزيل الدرجة الخ.....) من حيث الآثار القانونية: الحكم الجزائي قد يؤدي إلى فقدان الوظيفة إذا كان الفعل مخالفاً بالشرف بينما التأديبي يقتصر أثره على المركز الوظيفي من حيث الضمانات: المحاكمة الجزائية تتم وفق أصول المحاكمات الجزائية بضمانات صارمة أما التأديبية فتدار ضمن نطاق إداري أكثر مرونة^{١٩} ويتضح مما سبق أن المسؤوليتين الجزائية والتأديبية تلتقيان في الهدف العام وهو صيانة الوظيفة العامة لكنهما تختلفان في الوسيلة والطبيعة والإجراءات لكن هذا الاختلاف لا يمنع من تلاقي المسؤوليتين في حماية الموظف العام .

الفرع الثاني:

إمكانية الجمع بين المسؤوليتين وأثر الحكم الجزائي على القرار التأديبي

يثار في الفقه الإداري تساؤل مهم حول ما إذا كان الحكم الجزائي الصادر بحق الموظف العام يؤثر في القرار التأديبي الذي قد يصدر من الجهة المختصة ويلاحظ إن هناك نوعاً من التداخل النسبي بين المسؤوليتين من حيث مصدر الفعل وأدلته غير إن لكل منهما نطاقاً قانونياً مستقلاً إذا صدر حكم جزائي بالإدانة ضد الموظف في الجرائم المخلة في الشرف فإن ذلك يشكل دليلاً على ثبوت ارتكابه الفعل المخالف لواجبات الوظيفة ويجوز للسلطة الإدارية الاعتماد على هذا الحكم لاتخاذ العقوبة التأديبية المناسبة دون الحاجة إلى إعادة تحقيق في الوقائع ذاتها لأن القضاء الجزائي قد حسمها بحكم بات إلا إن هذا لا يعني إن العقوبة التأديبية مرتبطة دائماً بالحكم الجزائي الصادر بحق الموظف فهناك عقوبات جزائية أخرى لا تؤثر في مكانة الموظف وكذلك يمكن للإدارة إن تقدر مدى ملائمة فرض العقوبة الإدارية من عدمها^{٢٠}، أما إذا صدر حكم جزائي بالبراءة بحق الموظف فينبغي التمييز بين البراءة لعدم وقوع الفعل والبراءة لعدم كفاية الأدلة والبراءة لانقضاء القصد الجنائي ففي الحالة الأولى لا يجوز للإدارة اتخاذ أي إجراء تأديبي لأن الواقعة لم تحدث أصلاً أما في الحالتين الأخريين فإن الإدارة تملك سلطة مساءلة الموظف تأديبياً لأن البراءة الجزائية لا تنفي بالضرورة وقوع المخالفة الوظيفية وإنما تقتصر على الجانب الجنائي للفعل وقد تبني هذا الاتجاه مجلس الانضباط العام العراقي في عدد من قراراته التي أكدت استقلال المسؤولية التأديبية واعتبرت إن صدور حكم جزائي بالبراءة لا يمنع من فرض العقوبة الإدارية متى ما ثبت إن سلوك الموظف اخل بواجبات الوظيفة العامة ويلاحظ من خلال تتبع قرارات مجلس الانضباط العام ومجلس الدولة إن القضاء الإداري في العراق تبني اتجاهاً يقوم على مبدأ الاستقلال النسبي بين المسؤوليتين مع الاعتراف بأن الحكم الجزائي يمكن ان يشكل قرينة قانونية في بعض الحالات وقد بينت عدد من القرارات إن البراءة الجزائية لا تحول دون مساءلة الموظف تأديبياً متى كان السلوك المخالف ثابتاً من الناحية الإدارية ولو تعذر توصيفه بوصف جنائي^{٢١}، وفي هذا السياق أكد مجلس الانضباط العام في قراره رقم (٢٣ / انضباط / ٢٠٢٠) إن البراءة لعدم كفاية الأدلة لا تمس السلطة التقديرية للإدارة في مساءلة الموظف عن مخالفات تمس كرامة الوظيفة أو الانضباط الوظيفي وهذا الاتجاه يظهر بوضوح إن القضاء الإداري لا يتعامل مع الحكم الجنائي بوصفه منهياً بالضرورة لكل اثر تأديبي بل يعتبره عنصر من عناصر التقدير الإداري مع مراعاة حماية المرفق العام والمحافظة علي ثقة الجمهور بالجهاز الإداري^{٢٢}، ومن الملاحظ أن مجلس الدولة أصبح جهة مستقلة وحسب قانون ٧١ لسنة ٢٠١٧ كما حلت محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام ، وإن هذا المجلس يمثل جهة القضاء الإداري في العراق .وقد أكد مجلس الدولة في قراراته أن الحكم الجزائي لا يمنع من اتخاذ إجراءات تأديبية متى ما كان الفعل مخالفاً لواجبات الوظيفة حتى لو لم يُعد جريمة من الناحية الجزائية كما بين القضاء الإداري إن البراءة الجزائية لا تحول دون مساءلة الموظف تأديبياً إذا كان سلوكه مخالفاً لأخلاقيات الوظيفة أو مس بهيبتها^{٢٣}، وقد تناول المشرع العراقي في المادة (١٠ / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل مسألة الجمع بين المسؤوليتين حيث نص على أن إقامة الدعوى الجزائية لا تمنع من اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظف عن الفعل ذاته يُستفاد من هذا النص أن المشرع أجاز الجمع بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية بشرط ألا يؤدي ذلك إلى ازدواج في العقوبة عن الفعل ذاته فالمساءلة التأديبية لا تُعد تكراراً للعقوبة الجزائية لأن لكلٍ منهما غاية خاصة وجهته المختصة ويتضح من النصوص القانونية ذات الصلة لاسيما المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إن المشرع العراقي اتجه نحو تبني مبدأ الجمع بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية دون إن يعد ذلك ازدواجاً بالعقوبة انطلاقاً من اختلاف الطبيعة والغاية لكل منهما فالسياسة التشريعية في العراق تستند إلى فكرة حماية المصلحة العامة بوصفها هدفاً أسمى من مجرد مراعاة الجانب الجزائي إذ يسمح التشريع للجهات التأديبية بممارسة دورها في صيانة الوظيفة العامة حتى في

الحالات التي لا تعد فيها السلوك جريمة جنائية ويلاحظ من هذا الاتجاه إن المشرع يرمي إلى تحقيق التوازن بين ضمان حقوق الموظف من جهة وعدم تعطيل سلطة الإدارة في الحفاظ على هبة الوظيفة العامة من جهة أخرى بما يحقق الانضباط الوظيفي ويحافظ على كفاءة الجهاز الإداري دون المساس بضمانات المتهم إمام القضاء الجزائي^{٢٤}، وبذلك يتضح أن العلاقة بين المسؤولين تقوم على مبدأ الاستقلال النسبي أي أنه يمكن الجمع بينهما من دون تعارض شريطة مراعاة مبدأ عدم ازدواج العقوبة واحترام حجية الحكم الجزائي في الوقائع التي فصل فيها ولكنها قد تتأثر بالأحكام أو القرارات الصادرة عن الجهة الأخرى من حيث الأدلة والوقائع وهذا المبدأ مستقر كذلك في القضاء المصري حيث قررت المحكمة الإدارية العليا إن الحكم الجزائي بالبراءة لا يمنع من مساءلة الموظف تأديبياً إذا توافرت في فعله عناصر المخالفة الإدارية^{٢٥}، كما أكد الفقه الفرنسي على الفكرة ذاتها منذ منتصف القرن العشرين. ومن الناحية النظرية يمكن القول إن المسؤولية التأديبية أوسع نطاقاً من المسؤولية الجزائية فكل جريمة تأديبية قد تكون مخالفة جزائية لكن ليس كل فعل يعاقب عليه جزائياً يعد بالضرورة مخالفة تأديبية ألا إن الأخيرة تتعلق بسلوك الموظف داخل الجهاز الإداري ومدى احترامه لقواعد الانضباط الإداري، كما تبرز أهمية هذا التمييز في ضمان التوازن بين الحق في المحاكمة العادلة ومصلحة الإدارة في الحفاظ على كفاءة المرفق العام لذلك نصت العديد من التشريعات المقارنة على إن العقوبة التأديبية لا تعتبر ازدواجاً للعقوبة الجزائية طالما إن لكل منها غرضاً مختلفاً وأساساً قانونياً مغايراً^{٢٦}.

المبحث الثاني أثر الحكم الجزائي على المسؤولية التأديبية للموظف العام

بعد أن تم في المبحث الأول بيان مفهوم الموظف العام وتوضيح طبيعة العلاقة بين المسؤولين الجزائية والتأديبية من حيث الأساس القانوني والغاية والاختلاف في الإجراءات والآثار فإن هذا المبحث يُعنى بدراسة الأثر العملي للحكم الجزائي الصادر بحق الموظف العام على مساءلته تأديبياً ويُعد الحكم الجزائي من الوقائع القانونية ذات الأثر المباشر في المركز الوظيفي للموظف العام لما قد يترتب عليه من مساس بمدى التزامه بواجبات الوظيفة العامة وتبرز أهمية بحث أثر هذا الحكم في نطاق المسؤولية التأديبية في ظل مبدأ الاستقلال النسبي بين المسؤولين الجزائية والتأديبية ويشير الحكم الجزائي سواء صدر بالإدانة أو بالبراءة تساؤلات عملية بشأن مدى حجتيه أمام الجهة التأديبية وحدود التزام الإدارة به ولا سيما عند تعارض مقتضيات المصلحة العامة مع ضمانات الموظف ومن هنا يتناول هذا المبحث بيان الأثر القانوني للحكم الجزائي على المسؤولية التأديبية، من خلال تحليل موقف المشرع العراقي واجتهادات القضاء الإداري وذلك عبر مطلبين يتناول أولهما أثر الحكم الجزائي بالإدانة فيما يعالج الثاني أثر الحكم الجزائي بالبراءة

المطلب الأول أثر الحكم الجزائي بالإدانة على المسؤولية التأديبية

يُعد الحكم الجزائي بالإدانة من أقوى الأدلة القانونية التي يمكن أن تستند إليها الجهة التأديبية عند مساءلة الموظف العام لما يتضمنه من إقرار قضائي بثبوت الفعل الجرمي ونسبته إلى فاعله غير أن هذا الأثر لا يكون واحداً في جميع الحالات بل يختلف تبعاً لطبيعة الجريمة المرتكبة ومدى اتصالها بالوظيفة العامة ويجدر التمييز بين الجرائم المرتكبة بسبب الوظيفة أو أثناء تأديتها وبين الجرائم التي تقع خارج نطاق الوظيفة ولا تمس مباشرة المرفق العام فالأولى تُعد ذات أثر مباشر على المركز الوظيفي للموظف لما تنطوي عليه من مساس بالثقة العامة ونزاهة الإدارة مما يبرر تشديد الجزاء التأديبي وقد يصل إلى العزل أما الجرائم غير الوظيفية فإن أثرها التأديبي يظل مرهوناً بمدى انعكاسها على سمعة الوظيفة أو إخلالها بشرط حسن السيرة والسلوك وهو ما يقدّر وفقاً لملاسات كل حالة على حدة وبما يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الموظف^{٢٧}.

الفرع الأول حجية الحكم الجزائي بالإدانة في إثبات الوقائع التأديبية

يُعد الحكم الجزائي الصادر بالإدانة من أقوى الأدلة القانونية التي يمكن أن تستند إليها الجهة التأديبية عند مساءلة الموظف العام لما يتضمنه من ثبوت قضائي للفعل الجرمي ونسبته إلى فاعله بعد استفاد طرق الطعن القانونية وتستمد هذه الحجية أساسها من مبدأ حجية الأمر المقضي الذي يهدف إلى استقرار المراكز القانونية ومنع تضارب الأحكام فضلاً عن احترام ما يصدر عن القضاء الجزائي من أحكام بآئة ويقصد بحجية الحكم الجزائي بالإدانة التزام الجهة التأديبية بالأخذ بالوقائع المادية التي فصل فيها القضاء الجزائي وثبت لديه وقوعها ونسبتها إلى الموظف فلا يجوز للإدارة أو لمجلس الانضباط إعادة مناقشة هذه الوقائع أو إنكارها أو الوصول إلى نتائج تتعارض معها متى كان الحكم الجزائي قد أصبح باتاً^{٢٨}، وأكدت محكمة قضاء الموظفين هذا الاتجاه في أحد قراراتها إذ قضت بأن الحكم الجزائي البات الصادر بإدانة الموظف عن فعل يرتبط بوظيفته يعد دليلاً معتبراً إمام الجهة التأديبية في إثبات الواقعة ونسبتها إليه ولا يجوز للإدارة إعادة مناقشة الوقائع التي حسمها القضاء الجزائي مع بقاء سلطتها في تقدير الجزاء التأديبي المناسب وفق مقتضيات المصلحة العامة^{٢٩}، ويُعد هذا الالتزام ضماناً أساسية للموظف العام إذ يمنع تعدد التقديرات بشأن الواقعة الواحدة ويحول دون إعادة التحقيق في وقائع سبق أن حُسمت قضائياً ولا تقتصر حجية الحكم الجزائي البات على كونه

مجرد دليل من أدلة الإثبات أمام الجهة التأديبية بل ترقى إلى مرتبة القرينة القانونية القاطعة فيما يتعلق بثبوت الفعل ونسبته إلى الموظف وذلك لما يتمتع به القضاء الجزائي من وسائل تحقيق وإثبات أكثر شمولاً ودقة من التحقيقات الإدارية^{٣٠}، ويترتب على ذلك أن الجهة التأديبية تلتزم بالأخذ بالوقائع الثابتة في الحكم الجزائي دون أن يكون لها سلطة إعادة تقديرها أو تأويلها على نحو يخالف ما انتهى إليه القضاء الجزائي غير أن هذه الحجة تظل مقصورة على الجانب الوقائعي فقط ولا تمتد إلى التكليف القانوني أو الوصف التأديبي للفعل إذ يبقى هذا التكليف من صميم اختصاص الجهة التأديبية فالإدارة سلطة تقدير ما إذا كانت الوقائع الثابتة تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو مساساً بكرامتها وهيبته حتى ولو انتفى الوصف الجرمي أو اختلف عن الوصف التأديبي وبذلك يتحقق التوازن بين حجية الحكم الجزائي واستقلال السلطة التأديبية وقد استقر الفقه الإداري على أن الجرائم المرتكبة بسبب الوظيفة أو أثناء تأديتها يكون لها أثر مباشر على المركز الوظيفي للموظف لما تتطلبه عليه من مساس بالثقة العامة ونزاهة المرفق العام الأمر الذي يبرر تشديد الجزاء التأديبي وقد يصل إلى العزل أما الجرائم التي تقع خارج نطاق الوظيفة فإن أثرها التأديبي يظل مرهوناً بمدى انعكاسها على سمعة الوظيفة أو إخلالها بشرط حسن السيرة والسلوك الواجب توافره في شاغل الوظيفة العامة^{٣١} وفي هذا الاتجاه أكد مجلس الانضباط العام في قراره المرقم (٦٥/انضباط/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٥/١٢ أن ثبوت إدانة الموظف بحكم جزائي بات عن جريمة مخلة بالشرف يُعد دليلاً كافياً على إخلاله بواجبات الوظيفة العامة ويحيز للإدارة فرض العقوبة التأديبية المناسبة دون إعادة التحقيق في الوقائع ذاتها التي فصل فيها القضاء الجزائي ويُعد هذا القرار تطبيقاً واضحاً لحجية الحكم الجزائي بالإدانة في نطاق الوقائع المادية كما ذهب مجلس الدولة العراقي في قراره المرقم (١٩٨) إلى أن الحكم الجزائي البات الصادر بالإدانة ولا سيما في الجرائم التي تمس النزاهة أو الأمانة الوظيفية يُفقد الموظف شرط حسن السيرة والسلوك الواجب توافره في شاغل الوظيفة العامة الأمر الذي يبرر مساءلته تأديبياً وفرض الجزاء المناسب بحقه مع التزام الجهة التأديبية بحدود الوقائع الثابتة في الحكم الجزائي^{٣٢}، وأكد مجلس الانضباط العام هذا الاتجاه أيضاً في قراره المرقم (١٠٢/انضباط/٢٠١٨) إذ قرر أن الحكم الجزائي بالإدانة يُعد حجة ملزمة أمام الجهة التأديبية في حدود ثبوت الفعل ونسبته إلى الموظف دون أن تكون السلطة التأديبية ملزمة بتطابق العقوبة التأديبية مع العقوبة الجزائية لكل منهما من غاية وأساس قانوني مختلف وبناءً على ما تقدم يتضح أن حجية الحكم الجزائي بالإدانة تمثل قيداً قانونياً على سلطة الجهة التأديبية في إعادة بحث الوقائع دون أن تنتقص من استقلالها في التكليف التأديبي وتقدير الجزاء الملائم وبما يحقق التوازن بين حماية المرفق العام وضمان استقرار المركز القانوني للموظف العام إلى جانب ما تقدم فإن حجية الحكم الجزائي الصادر بالإدانة في المجال التأديبي لا تستمد أهميتها فقط من كونه حكماً باتاً صادراً عن جهة قضائية مختصة وإنما من كونه ثمرة لإجراءات تحقيق ومحاكمة اتسمت بضمانات مشددة سواء من حيث قواعد الإثبات أو من حيث تمكين المتهم من ممارسة حق الدفاع على نحو كامل فالقضاء الجزائي يعتمد معياراً صارماً في تكوين القناعة القضائية الأمر الذي يجعل ما ينتهي إليه من ثبوت للوقائع ونسبتها إلى المتهم أقرب إلى اليقين القضائي وهو ما يبرر إلزام الجهة التأديبية بالأخذ بهذه الوقائع وعدم إعادة مناقشتها ويُسهّم الاعتراف بحجية الحكم الجزائي بالإدانة في تحقيق مبدأ الأمن القانوني إذ يمنع تضارب القرارات بين الجهات القضائية والإدارية ويحول دون صدور نتائج متناقضة بشأن واقعة واحدة بما قد يؤدي إلى زعزعة الثقة في النظام القانوني برمته فلو أُجيز للجهة التأديبية إعادة بحث الوقائع التي فصل فيها القضاء الجزائي بحكم بات لأفضى ذلك إلى ازدواجية غير مبررة في التقدير وإلى المساس بحجية الأحكام القضائية التي تُعد من ركائز دولة القانون كما أن الالتزام بحجية الحكم الجزائي في نطاق الوقائع المادية لا يعني انتقاصاً من اختصاص السلطة التأديبية بل يُعد تنظيمياً لعلاقتها بالقضاء الجزائي في إطار مبدأ الاستقلال النسبي بين المسؤوليتين فالجهة التأديبية تظل محتفظة بحقها في استخلاص الوصف التأديبي المناسب للوقائع الثابتة وتقدير مدى جسامتها وانعكاسها على كرامة الوظيفة العامة وهو ما يحقق التوازن بين احترام الحكم القضائي من جهة وضمان فاعلية النظام التأديبي من جهة أخرى ويُضاف إلى ذلك أن الأخذ بحجية الحكم الجزائي بالإدانة يوفّر على الإدارة عناء إعادة التحقيق في وقائع سبق أن استفتدت البحث أمام القضاء بما يحقق السرعة في حسم المسألة التأديبية ويُسهّم في انتظام سير المرفق العامة كما أنه يشكل ضماناً للموظف ذاته إذ يحول دون تعرّضه لتحقيقات متكررة بشأن ذات الوقائع وهو ما يتفق مع مبادئ العدالة والإنصاف^{٣٣}.

الفرع الثاني سلطة الجهة التأديبية في تقدير الجزاء بعد الحكم الجزائي بالإدانة

على الرغم من أن الحكم الجزائي البات الصادر بالإدانة يُعد قرينة قانونية قاطعة على ثبوت الفعل ونسبته إلى الموظف إلا أن ذلك لا يعني تقييد الجهة التأديبية في اختيار الجزاء التأديبي أو إلزامها بتوقيع عقوبة ماثلة للعقوبة الجزائية ويستند هذا الاتجاه إلى مبدأ استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية من حيث الغاية والأساس القانوني إذ تهدف الأولى إلى ضمان حسن سير المرفق العام وانتظامه في حين ترمي الثانية إلى حماية المجتمع وردع الجريمة وقد كرس المشرع العراقي هذا المبدأ صراحة في المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إذ أجاز للإدارة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظف سواء أقيمت الدعوى الجزائية أم لم تُقم وسواء صدر حكم جزائي أم لم يصدر بما يدل على استقلال الجزاء التأديبي وعدم اعتباره تكراراً للجزاء الجزائي^{٣٤}، وبناءً على ذلك تظل سلطة الجهة التأديبية في تقدير الجزاء خاضعة لسلطتها التقديرية التي تمارسها في ضوء مجموعة من المعايير الموضوعية من بينها جسامه الفعل المرتكب ومدى ارتباطه بالوظيفة العامة والأثر الذي أحدثه على الثقة بالمرفق العام إضافة إلى سابقة الموظف الوظيفية وسلوكه العام داخل المرفق فقد ترى الجهة التأديبية تشديد العقوبة في الجرائم التي تمس النزاهة أو الأمانة أو الشرف الوظيفي بينما قد تكتفي بعقوبة أخف في الحالات التي تقل فيها خطورة الفعل أو تنتفي فيها نية الإساءة^{٣٥}، وفي الاتجاه ذاته قضت محكمة قضاء الموظفين بأن صدور الحكم الجزائي بالإدانة لا يترتب عليه بالضرورة فرض عقوبة تأديبية مماثلة إذ تحتفظ الإدارة بسلطتها التقديرية في اختيار الجزاء التأديبي الملائم وفقاً لجسامه الفعل المرتكب وأثره في حسن سير المرفق العام^{٣٦}، واستقر قضاء مجلس الانضباط العام على هذا الاتجاه إذ أكد في قراره المرقم (١٠٢/انضباط/٢٠١٨) أن السلطة التأديبية غير ملزمة بتطابق العقوبة التأديبية مع العقوبة الجزائية وإنما يعود لها تقدير الجزاء المناسب وفقاً لأثر الفعل على المرفق العام ما دام ثبوت الفعل قد استند إلى حكم جزائي بات ويُعد هذا القرار تطبيقاً واضحاً لمبدأ استقلال الجزاء التأديبي مع الالتزام بحجية الحكم الجزائي في حدود الوقائع كما أكد مجلس الدولة العراقي هذا المبدأ في قراره المرقم (١٩٨) إذ قرر أن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة لا يُملّي على الإدارة نوع العقوبة التأديبية الواجب فرضها وإنما يقتصر أثره على إثبات الواقعة ونسبتها إلى الموظف تاركاً للإدارة سلطة تقدير الجزاء بما يحقق الصالح العام ويحافظ على انتظام المرفق العام^{٣٧}. وفي السياق ذاته قضى مجلس الانضباط العام في قراره المرقم (٦٥/انضباط/٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٥/١٢ بأن ثبوت إدانة الموظف بحكم جزائي بات يُجيز للإدارة فرض العقوبة التأديبية المناسبة دون إعادة التحقيق في الوقائع مع احتفاظها بسلطتها التقديرية في اختيار نوع الجزاء شريطة مراعاة مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة ولا يعني ما تقدم إطلاق يد الجهة التأديبية دون قيد إذ تخضع ممارستها لسلطتها التقديرية لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى التحقق من مشروعية القرار التأديبي ولا سيما من حيث احترام مبدأ التناسب وعدم الانحراف في استعمال السلطة وتسبب القرار تسبباً كافياً ويُعد التسبب في هذه الحالة ضماناً أساسية لحماية المركز القانوني للموظف خاصة عندما يكون القرار التأديبي مبنياً على حكم جزائي بالإدانة وبذلك يتضح أن الحكم الجزائي بالإدانة وإن كان يقيد الجهة التأديبية في حدود ثبوت الوقائع إلا أنه لا يسلبها سلطتها في تقدير الجزاء التأديبي الملائم وهو ما يعكس التوازن الذي أقامه المشرع والقضاء بين حماية المرفق العام وضمان حقوق الموظف العام^{٣٨}، وإن احتفاظ الجهة التأديبية بسلطتها التقديرية في اختيار الجزاء بعد صدور حكم جزائي بالإدانة يُعد مظهرًا جوهريًا من مظاهر استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية فالعقوبة الجزائية تُفرض حمايةً للمجتمع وردعاً للجريمة في حين تهدف العقوبة التأديبية إلى صون كرامة الوظيفة العامة وضمان حسن سير المرفق العام وهو اختلاف جوهري في الغاية يبرر عدم التطابق بين العقوبتين وتُمارس السلطة التأديبية هذه الصلاحية في ضوء مجموعة من الضوابط الموضوعية التي تفرضها مبادئ المشروعية والعدالة التأديبية وفي مقدمتها مبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء فلا يجوز أن يكون الجزاء مبالغاً فيه على نحو لا يتلاءم مع جسامه الفعل كما لا يجوز في المقابل التساهل بما يُخل بهيبة الوظيفة العامة أو يشجع على الانحراف الوظيفي كما يدخل في نطاق التقدير التأديبي النظر إلى المركز الوظيفي للموظف وطبيعة المهام المسندة إليه ومدى ما يفرضه هذا المركز من نزاهة واستقامة فضلاً عن سوابقه الوظيفية وسلوكه العام داخل المرفق فقد ترى الجهة التأديبية تشديد الجزاء إذا كان الفعل المرتكب يمس الثقة العامة أو ينطوي على إخلال جسيم بالأمانة حتى وإن كانت العقوبة الجزائية محدودة وفي المقابل لا يُطلق يد الإدارة دون قيد إذ تخضع قراراتها التأديبية لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى التحقق من مشروعية القرار ولا سيما من حيث احترام حدود حجية الحكم الجزائي وعدم الانحراف بالسلطة وتوافر التسبب الكافي وتُعد هذه الرقابة ضماناً أساسية تحول دون تحول السلطة التقديرية إلى أداة تعسف وتكفل حماية المركز القانوني للموظف^{٣٩}.

المطلب الثاني أثر الحكم الجزائي بالبراءة على المسؤولية التأديبية

يثير الحكم الجزائي الصادر بالبراءة إشكالاً قانونياً أدق من الحكم بالإدانة لما يطرحه من تساؤلات حول مدى التزام الجهة التأديبية بمضمونه وحدود إمكانية مساءلة الموظف تأديبياً بعد صدور حكم يقضي ببراءته جزائياً وتكمن أهمية هذا المطلب في تحقيق التوازن بين مبدأ قرينة البراءة من جهة ومقتضيات حماية الوظيفة العامة وحسن سير المرافق العامة من جهة أخرى في ظل مبدأ الاستقلال النسبي بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية الأمر الذي يقتضي التمييز بين صور البراءة الجزائية المختلفة وبيان الأثر القانوني المترتب على كل صورة منها في المجال التأديبي ذلك أن البراءة الجزائية لا تُعدّ على درجة واحدة من حيث أسبابها وآثارها وإنما تتنوع بتنوع الأساس الذي بُنيت عليه البراءة^{٤٠}، وتتجلى أهمية هذا التمييز في تحقيق التوازن بين حماية حقوق الموظف العام من جهة وعدم تحصين السلوك الوظيفي المنحرف لمجرد عدم توافر الدليل الجزائي

الكافي من جهة أخرى وبما ينسجم مع مبدأ الاستقلال النسبي بين الدعويين الجزائية والتأديبية ويُحقق في الوقت ذاته متطلبات العدالة الإدارية والمصلحة العامة يُضاف إلى ما تقدّم أن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لا يُفهم بمعزل عن الإطار العام للعلاقة بين النظامين الجزائي والتأديبي إذ إن هذه العلاقة لا تقوم على التبعية المطلقة ولا على الانفصال التام وإنما على نوع من التفاعل المنضبط الذي يوازن بين متطلبات العدالة الجنائية ومقتضيات الانضباط الوظيفي. فالموظف العام وإن كان يتمتع بقرينة البراءة في المجال الجزائي إلا أنه يظل خاضعاً لواجبات وظيفية خاصة تستمد مشروعيتها من طبيعة الوظيفة العامة ذاتها وما تفرضه من التزامات تتجاوز الحد الأدنى من السلوك المجرّم جزائياً ومن ثم فإن أثر الحكم الجزائي بالبراءة لا يُقاس فقط بمنطوقه وإنما يُستشف من أسبابه والأساس الذي بُني عليه وهو ما ينعكس مباشرة على تحديد مدى انصراف حجية هذا الحكم إلى المجال التأديبي من عدمه كما أن الأخذ بمبدأ الاستقلال النسبي يقتضي عدم تحويل البراءة الجزائية إلى حصانة وظيفية مطلقة لما في ذلك من تعطيل لدور النظام التأديبي في حماية كرامة الوظيفة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة وفي المقابل لا يجوز للسلطة التأديبية أن تتذرع بهذا الاستقلال لتجاوز الحجة الواجبة للأحكام الجزائية في الحالات التي تنصب فيها البراءة على نفي الفعل أو نفي نسبته إلى الموظف ومن هنا تتجلى أهمية هذا المطلب في رسم الحدود الدقيقة بين ما يُلزم الجهة التأديبية وما يترك لها مجال التقدير على نحو يحقق التوازن بين حماية الموظف وصيانة المصلحة العامة^{٤١}.

الفرع الأول التمييز بين صور البراءة الجزائية وأثرها في المسؤولية التأديبية

لا يكون للحكم الجزائي بالبراءة أثر واحد في جميع الحالات وإنما يختلف أثره تبعاً للسبب الذي بُني عليه الحكم بالبراءة قد تستند إلى أسباب موضوعية تتعلق بذات الواقعة وقد تقوم على أسباب إجرائية أو تتصل بقصور في الدليل الأمر الذي ينعكس مباشرة على نطاق مساءلة الموظف تأديبياً فإذا كانت البراءة مبنية على عدم وقوع الفعل أصلاً أو على عدم نسبته إلى الموظف فإن الحكم الجزائي في هذه الحالة يكون حاسماً وملزماً للجهة التأديبية إذ تنتفي الواقعة المادية التي تقوم عليها المخالفة التأديبية^{٤٢}، ولا يجوز للإدارة أو لمجلس الانضباط اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق الموظف لانتفاء ركن أساسي من أركان المسؤولية التأديبية وقد استقر قضاء مجلس الدولة العراقي على أن الجهة التأديبية تتقيد بحكم البراءة إذا انصبّ على نفي وقوع الفعل ولا يجوز لها إعادة بحثه أو مساءلة الموظف عنه أما إذا كانت البراءة مبنية على عدم كفاية الأدلة لإدانة المتهم جزائياً فإن الحكم لا ينفي وقوع الفعل وإنما يقرر عدم كفاية الدليل وفقاً لمعيار الإثبات المشدد في المجال الجزائي وفي هذه الحالة يجوز للجهة التأديبية مساءلة الموظف متى توافرت لديها قناعة بثبوت المخالفة التأديبية إذ إن معيار الإثبات في المجال التأديبي أخف من نظيره في المجال الجزائي وقد أكد مجلس الانضباط العام هذا الاتجاه في قراره المرقم (٢٣/انضباط/٢٠٢٠) إذ قرر أن البراءة الجزائية لعدم كفاية الأدلة لا تحول دون مساءلة الموظف تأديبياً متى ثبت أن سلوكه يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة^{٤٣}، كما تقوم الصورة الثالثة للبراءة على انتفاء القصد الجنائي حيث ينتفي الركن المعنوي للجريمة الجزائية بينما قد يظل السلوك ذاته مخالفاً لواجبات الوظيفة أو لمقتضيات الانضباط الإداري وتقوم صورة البراءة القائمة على انتفاء القصد الجنائي على غياب الركن المعنوي للجريمة الجزائية دون إن يعني ذلك بالضرورة انتفاء المسؤولية التأديبية إذ قد يبقى السلوك المنسوب إلى الموظف مشكلاً إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو مخالفة لمقتضيات الانضباط الإداري فالمسؤولية التأديبية لا تشترط توافر القصد الجنائي بالمفهوم المعتمد في القانون الجزائي وإنما يكفي ثبوت السلوك المخالف للواجب الوظيفي ثبوتاً يقينياً يبرر مساءلة الموظف انضباطياً وفرض الجزاء المناسب بحقه متى ثبت إخلاله بواجباته أو ارتكابه افعالاً يحضرها القانون وهو ما استقر عليه الفقه الإداري في بيان أساس فرض العقوبة التأديبية وفي هذه الحالة لا تحول البراءة الجزائية دون مساءلة الموظف تأديبياً لأن المسؤولية التأديبية لا تشترط توافر القصد الجنائي بذات المفهوم المعتمد في القانون الجزائي وإنما يكفي ثبوت السلوك المخالف للواجب الوظيفي وإن السبب في قرار فرض العقوبة الانضباطية يتمثل فيما ارتكبه الموظف من مخالفات تأديبية تستوجب عقابه أي إذا اخل بواجباته الوظيفية أو أتى إعمالاً يحظر عليه القانون إتيانها وفرض العقوبة الانضباطية يتعين الثبوت اليقيني من ارتكاب المخالفة التأديبية بواسطة الموظف الذي صدر ضده قرار العقوبة^{٤٤} إن البراءة الجزائية ليست على درجة واحدة من حيث أسبابها وآثارها وهو ما يفرض على الجهة التأديبية تحليل الأساس الذي بُني عليه الحكم قبل تحديد موقفها من المساءلة التأديبية فالعبرة ليست بمنطوق الحكم فحسب وإنما بأسبابه التي تكشف عن طبيعة البراءة وحدودها فالبراءة القائمة على نفي وقوع الفعل أو نفي نسبته إلى الموظف تُعد من أقوى صور البراءة أثراً في المجال التأديبي إذ تنتفي معها الركيزة المادية التي تقوم عليها المخالفة التأديبية الأمر الذي يجعل أي مساءلة لاحقة مخالفة لمبدأ المشروعية وفي هذه الحالة يكون الحكم الجزائي حاسماً وملزماً للجهة التأديبية ولا يملك أي جهاز إداري إعادة فتح الملف التأديبي أما البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة فإنها تعكس فشل الاتهام في بلوغ معيار الإثبات المشدد المعتمد في المجال الجزائي دون أن تعني بالضرورة انتفاء الفعل أو سلامة سلوك الموظف من الناحية الوظيفية وهنا يبرز الاختلاف بين

معياري الإثبات في المجالين الجزائي والتأديبي حيث يكفي الأخير بالاقتناع الراجح المستند إلى القرائن^{٤٥}، وهو ما يبرر استمرار المساءلة التأديبية متى ثبت إخلال الموظف بواجباته وتتخذ البراءة القائمة على انتفاء القصد الجنائي موقعاً وسطاً إذ تنتفي معها المسؤولية الجزائية بينما قد يظل السلوك ذاته مخالفاً لمقتضيات الانضباط الوظيفي لا سيما إذا انطوى على إهمال جسيم أو إخلال بواجب الحيلة والحذر وقد استقر القضاء الإداري على أن المسؤولية التأديبية لا تشترط توافر القصد الجنائي بل يكفي ثبوت السلوك المخالف للواجب الوظيفي ويضاف إلى صور البراءة الجزائية المشار إليها أن الفقه الإداري ميّز كذلك بين البراءة القائمة على الشك والبراءة القائمة على الجزم إذ تُعدّ الأولى تعبيراً عن عدم كفاية الأدلة للوصول إلى درجة اليقين القضائي المطلوب في المجال الجزائي في حين تعكس الثانية اقتناع المحكمة الجزائية بانتفاء الفعل أو انعدام صلته بالمتهم ويترتب على هذا التمييز أثر بالغ في المجال التأديبي لأن النظام التأديبي لا يتطلب ذات المستوى الصارم من الإثبات بل يكفي بالاقتناع المستند إلى قرائن جدية ومتماسكة تُرجّح وقوع المخالفة الوظيفية كما أن البراءة المبنية على أسباب شكلية كالإعلان الإجرائي أو عدم الاختصاص أو سقوط الدعوى بالتقادم لا تمس جوهر الواقعة المنسوبة إلى الموظف ولا تنفي قيام السلوك المخالف من حيث المبدأ الأمر الذي يُبقي للجهة التأديبية سلطة فحص الوقائع من زاوية الانضباط الوظيفي وعلى العكس من ذلك فإن البراءة التي تُؤسس على انعدام الركن المادي للفعل أو نفي نسبته إلى الموظف تُعدّ مانعاً قاطعاً من مساءلته تأديبياً لانتهاء الأساس الواقعي الذي تقوم عليه المخالفة التأديبية ويُلاحظ في التطبيق العملي أن عدم التفرقة الدقيقة بين هذه الصور يؤدي أحياناً إلى خلط غير محمود بين مقتضيات النظامين إما بالإفراط في تحصين الموظف تحت ستار البراءة الجزائية أو بالمغالاة في تفعيل المساءلة التأديبية على نحو يُفرغ الحكم الجزائي من مضمونه ومن ثمّ فإن التزام الجهة التأديبية بتحليل أسباب الحكم الجزائي لا يُعدّ مساساً بحجيته بل هو تطبيق سليم لمبدأ الاستقلال النسبي وضمانة لتحقيق العدالة الوظيفية وعدم الانحراف في استعمال السلطة^{٤٦}.

الفرع الثاني حدود تقيد الجهة التأديبية بالحكم الجزائي بالبراءة

يُعد مبدأ استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية من المبادئ الراسخة في الفقه والقضاء الإداريين ويقوم على اختلاف الغاية من كل منهما إذ تهدف المسؤولية التأديبية إلى ضمان انتظام سير المرفق العام وحماية هبة الوظيفة العامة في حين تهدف المسؤولية الجزائية إلى حماية المجتمع ومعاقبة الجاني وبناءً على هذا الاختلاف لا تكون الجهة التأديبية ملزمة بالحكم الجزائي بالبراءة إلا في حدود معينة فالأصل أن الجهة التأديبية لا تنقيد بالحكم الجزائي بالبراءة إلا إذا كان هذا الحكم قد فصل في الواقعة ونفي وقوعها أو نفي نسبتها إلى الموظف أما إذا انصبت البراءة على أسباب إجرائية كالإعلان أو التقادم أو عدم الاختصاص أو على عدم كفاية الأدلة فإن ذلك لا يمنع الجهة التأديبية من مساءلة الموظف متى ثبت لديها أن سلوكه يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة^{٤٧}، وقد أكد مجلس الدولة العراقي هذا الاتجاه في قراره المرقم (٤١٣/انضباط/٢٠١٣) إذ قضى بأن البراءة الجزائية لا تقيد السلطة التأديبية إلا إذا انصبت على نفي وقوع الفعل أما إذا اقتصر الحكم على انتفاء الركن الجرمي أو القصد الجنائي فلا يحول دون فرض العقوبة التأديبية^{٤٨}، كما ذهب مجلس الانضباط العام في قراره المرقم (٢٣/انضباط/٢٠٢٠) إلى أن اختلاف معيار الإثبات بين المجالين الجزائي والتأديبي يبرر استمرار المساءلة التأديبية رغم صدور حكم بالبراءة ومع ذلك فإن استقلال السلطة التأديبية لا يعفيها من الالتزام بضمانات الموظف القانونية إذ يتعين عليها احترام حق الدفاع وتسبب القرار التأديبي تسبباً كافياً ومراعاة مبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء^{٤٩}، وذهب مجلس الدولة العراقي في قراره المرقم (١٩٨) إلى أن «انتفاء القصد الجنائي الذي يُبنى عليه الحكم الجزائي بالبراءة لا ينفي بالضرورة قيام المخالفة التأديبية طالما ثبت أن السلوك يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو مساساً بهيبتها» مؤكداً أن المسؤولية التأديبية لا تشترط توافر القصد الجنائي بذات المفهوم المعتمد في القانون الجزائي وإنما يكفي ثبوت السلوك المخالف للواجب الوظيفي وفي المقابل شدد القضاء الإداري على أن الجهة التأديبية تكون ملزمة بالحكم الجزائي بالبراءة إذا انصب على نفي الواقعة المادية أو نفي نسبتها إلى الموظف إذ قضى مجلس الانضباط العام في أكثر من قرار بأن البراءة القائمة على انتفاء وقوع الفعل تجعل أي مساءلة تأديبية لاحقة مخالفة لمبدأ المشروعية لانتهاء أحد أركان المسؤولية التأديبية وهو اتجاه ينسجم مع مبدأ حجية الأمر المقضي ومنع ازدواجية المساءلة عن ذات الواقعة وتزداد أهمية هذه الضمانات على وجه الخصوص عندما تكون المساءلة التأديبية لاحقة لحكم جزائي بالبراءة حتى لا تتحول السلطة التقديرية إلى وسيلة تعسف تمس استقرار المركز القانوني للموظف وبذلك يتضح أن الحكم الجزائي بالبراءة لا يمنع على إطلاقه مساءلة الموظف تأديبياً ولا يجيزها على إطلاقها وإنما يتحدد أثره في ضوء أسباب البراءة ونطاقها وبما يحقق التوازن بين حماية الوظيفة العامة وصون حقوق الموظف^{٥٠} إن الأصل في العلاقة بين الحكم الجزائي بالبراءة والمسؤولية التأديبية هو عدم التقيد المطلق تطبيقاً لمبدأ الاستقلال النسبي بين النظامين غير أن هذا الأصل يرد عليه استثناء جوهري يتمثل في الحالات التي يفصل فيها الحكم الجزائي في الواقعة ذاتها نفيًا لوقوعها أو لنسبتها إلى الموظف إذ تلزم الجهة التأديبية في هذه

الحدود احتراماً لحجية الأمر المقضي وفيما عدا ذلك تظل الجهة التأديبية مختصة بتقدير مدى قيام المخالفة الوظيفية شريطة أن يكون قرارها قائماً على أسباب جدية ومُسَبَّحاً تسبباً كافياً وألا يشكل التقافاً على مضمون الحكم الجزائي ويُعد هذا التسبب عنصراً جوهرياً لا سيما عندما تُباشَر المساءلة التأديبية بعد صدور حكم بالبراءة لما لذلك من أثر مباشر في استقرار المركز القانوني للموظف كما يضطلع القضاء الإداري بدور حاسم في رسم حدود هذا الاستقلال من خلال رقابته على القرارات التأديبية اللاحقة للبراءة الجزائية للتحقق من عدم إساءة استعمال السلطة^{٥١}، ومن احترام مبدأ التناسب وضمان عدم تحويل النظام التأديبي إلى وسيلة لمعاقبة الموظف على ذات الفعل دون سند مشروع وفي هذا السياق أن حدود تقيد الجهة التأديبية بالحكم الجزائي بالبراءة تُعد من أدق المسائل التي واجهت القضاء الإداري لما تنطوي عليه من تداخل بين حجية الأحكام القضائية ومتطلبات الحفاظ على الانضباط الوظيفي فالأصل أن الجهة التأديبية غير ملزمة بمنطوق الحكم الجزائي إلا في الحدود التي يفصل فيها في ذات الواقعة محل المساءلة التأديبية وبالقدر الذي ينصب فيه على نفي الفعل أو نفي نسبته إلى الموظف أما فيما عدا ذلك فإن سلطاتها التقديرية تبقى قائمة في تقييم السلوك من زاوية الواجبات الوظيفية وتبرز أهمية التسبب في هذه الحالات بوصفه الضمانة الأساسية لمنع التعسف إذ يتعين على الجهة التأديبية أن تُبين بوضوح الأساس الذي اعتمدته في مباشرة المساءلة رغم صدور حكم جزائي بالبراءة وأن توضح أوجه الاختلاف بين التكييف الجزائي والتكييف التأديبي للوقائع ذاتها ويُعدّ إغفال هذا التسبب قرينة على الانحراف في استعمال السلطة بما يُعرض القرار التأديبي للإلغاء القضائي كما أن خضوع القرارات التأديبية لرقابة القضاء الإداري يُمثل صمام أمان يضمن عدم تجاوز حدود الاستقلال النسبي ويحول دون تحويل النظام التأديبي إلى أداة للانتقام الوظيفي أو الالتفاف على الأحكام القضائية وتُظهر التطبيقات القضائية أن هذه الرقابة لا تقف عند حد التحقق من وجود سلطة تقديرية فحسب بل تمتد إلى فحص مدى احترام حجية الحكم الجزائي ومبدأ التناسب وملاءمة الجزاء لطبيعة المخالفة^{٥٢}.

الذاتية

خلص البحث إلى أن أثر الحكم الجزائي على المسؤولية التأديبية للموظف العام يقوم على مبدأ الاستقلال النسبي بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية وهو مبدأ أقره المشرع العراقي وأكدته اجتهادات القضاء الإداري بما تحقيقاً للتوازن بين حماية المرفق العام وضمان استقرار المركز القانوني للموظف فالحكم الجزائي بالإدانة تكون له حجية أمام الجهة التأديبية في حدود ثبوت الواقعة المادية ونسبتها للموظف متى أصبح الحكم باتاً فلا يجوز إعادة مناقشة هذه الوقائع احتراماً لحجية الأحكام القضائية في حين تبقى للجهة التأديبية سلطة تقدير ما إذا كانت هذه الوقائع تشكل اختلالاً بواجبات الوظيفة العامة وتحديد الجزاء التأديبي المناسب لها إما الحكم الجزائي الصادر بالبراءة فيختلف أثره تبعاً للأساس الذي بني عليه فإذا كانت البراءة قائمة على نفي وقوع الفعل أو عدم نسبه إلى الموظف فأنها تكون ملزمة للجهة التأديبية وتمنع مساءلته تأديبياً إما إذا كانت البراءة لعدم كفاية الأدلة أو لأسباب إجرائية فلا يمنع ذلك مساءلته تأديبياً متى ثبت إن سلوكه يشكل اختلالاً بواجبات الوظيفة العامة كما يبرر دور القضاء الإداري في رقابة مشروعية القرارات التأديبية وضمان احترام حجية الأحكام الجزائية ومبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء بما يكفل عدم التعسف في استعمال السلطة التأديبية وبذلك يتضح إن العلاقة بين الحكم الجزائي والمسؤولية التأديبية تقوم على تحقيق التوازن بين احترام حجية الأحكام القضائية وضمان استقرار النظام التأديبي بما يسهم في حماية النظام العام وصيانة حقوق الموظف العام وتعزيز الثقة بالوظيفة العامة كما تؤكد ذلك أهمية وضوح القواعد القانونية المنظمة لهذه العلاقة بما يمنع التعارض بين الإجراءات الجزائية والتأديبية ويسهم هذا التنظيم في تحقيق العدالة الوظيفية وضمان حسن تطبيق القانون كما يعزز من فاعلية الرقابة القضائية على القرارات التأديبية ومنع إساءة استعمال السلطة وتؤدي كذلك إلى تحقيق الانضباط داخل المرفق العام مع صيانة الضمانات المقررة للموظف وبذلك يتحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحماية الحقوق الوظيفية

التائج ...

- ١- توصل البحث إلى أن الحكم الجزائي الصادر بالإدانة يتمتع بحجية ملزمة أمام الجهة التأديبية في حدود ثبوت الوقائع المادية ونسبتها إلى الموظف العام متى أصبح باتاً بما يمنع إعادة مناقشة هذه الوقائع أو إنكارها تحقيقاً لمبدأ حجية الأمر المقضي واستقرار الأوضاع القانونية .
- ٢- أظهر البحث أن حجية الحكم الجزائي بالإدانة لا تمتد إلى التكييف القانوني أو الوصف التأديبي للفعل ولا إلى تقدير نوع الجزاء التأديبي إذ تحتفظ الجهة التأديبية بسلطانها التقديرية في هذا المجال وفقاً لجسامة الفعل وأثره على حسن سير المرفق العام .
- ٣- يبين البحث أن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لا يرتب أثراً واحداً في جميع الحالات وإنما يختلف أثره تبعاً للأساس الذي بُني عليه الحكم مما يقتضي التمييز بين صور البراءة المختلفة عند تحديد مدى تقيد الجهة التأديبية به .

وقائع (مؤتمر تعزيز دور الدراسات الإسلامية والاجتماعية والإنسانية في بناء المجتمع) المجلد (٢٢) تموز لعام (٢٠٢٦)

- ٤- ثبت من خلال الدراسة أن البراءة الجزائية القائمة على انتقاء وقوع الفعل أو نفي نسبته إلى الموظف تكون ملزمة للجهة التأديبية وتمنع مساءلته تأديبياً لانتقاء ركن جوهري من أركان المسؤولية التأديبية .
- ٥- خلص البحث إلى أن البراءة المبنية على عدم كفاية الأدلة أو على انتقاء القصد الجنائي لا تحول دون مساءلة الموظف تأديبياً متى ثبت أن سلوكه يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة وذلك في ظل اختلاف معيار الإثبات بين المسؤوليتين الجزائية والتأديبية .
- ٦- أكد البحث الدور المحوري للقضاء الإداري في ضبط العلاقة بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي من خلال رقابته على مشروعية القرارات التأديبية ولا سيما احترام حجية الأحكام الجزائية ومبدأ التناسب ومنع الانحراف في استعمال السلطة .
- ### التوصيات ...

- ١- ضرورة التزام الجهات التأديبية بتسبيب قراراتها تسبيحاً كافياً وواضحاً وبخاصة في الحالات التي تُبأشر فيها المساءلة التأديبية بعد صدور حكم جزائي بالبراءة ضماناً لحماية المركز القانوني للموظف ومنع التعسف الإداري .
- ٢- تعزيز وعي الجهات الإدارية بطبيعة حجية الأحكام الجزائية وحدودها وضرورة التمييز بين صور البراءة المختلفة وآثار كل منها في نطاق المسؤولية التأديبية .
- ٣- تكثيف دور القضاء الإداري في ترسيخ المبادئ المستقرة المتعلقة باستقلال المسؤوليتين الجزائية والتأديبية، وتوحيد الاتجاهات القضائية بما يعزز الأمن القانوني واستقرار المراكز الوظيفية .
- ٤- أهمية مراعاة مبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء المفروض وعدم الاكتفاء بمجرد صدور حكم جزائي بالإدانة أو البراءة دون فحص أثر الفعل على كرامة الوظيفة العامة وحسن سير المرافق العامة .
- ٥- تطوير الإرشادات والتعليمات الإدارية الخاصة بالمساءلة التأديبية بما يضمن التطبيق السليم للأحكام الجزائية في المجال التأديبي ويحقق التوازن بين حماية المصلحة العامة وصون حقوق الموظف العام .
- ٦- وضع معايير إجرائية واضحة داخل الجهات الإدارية تُلزم لجان التحقيق التأديبي بتحليل أسباب الأحكام الجزائية ولا سيما أحكام البراءة وبيان مدى انصراف أثرها إلى المجال التأديبي في تقارير مكتوبة ومسببة بما يعزز الشفافية ويحدّ من تضارب القرارات .
- ٧- تكثيف الدورات التخصصية لأعضاء لجان الانضباط في مجال التفرقة بين التكيف الجزائي والتكيف التأديبي وأثر ذلك على مشروعية القرارات بما يُسهم في توحيد التطبيق العملي ويعزز الأمن القانوني .
- ٨- ضرورة إدراج نصوص أكثر تفصيلاً في التشريعات التأديبية العراقية تُعالج صراحة آثار الأحكام الجزائية بالبراءة وتُحدّد على نحو أدق حالات التقيد وحالات عدم التقيد تقادياً للاجتهاد المتباين .
- ٩- نوصي المشرع العراقي بتضمين المخالفات الإدارية وتكييفها حسب نص المادة (٨) قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- ١٠- إعادة النظر فيما يخص المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة وخصوصاً نص الفقرة (ثامناً) من المادة أعلاه .

قائمة المصادر

أولاً: الكتب ...

- ١- د. حامد سلطان، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ .
- ٢- د. حسن عبد الأمير صالح، الوسيط في شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢ .
- ٣- د. سامي عبد المنعم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢ .
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، (بدون سنة نشر) .
- ٥- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ .
- ٦- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠ .
- ٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للموظف العام في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠ .
- ٨- د. عبد الفتاح عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة في الأنظمة العربية)، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- ٩- د. عمار كاظم جاسم، مبررات فرض العقوبة الانضباطية التأديبية، ط١، دار مصر، ٢٠٢٢ .
- ١٠- د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ط٢، مطبعة العاتك، بغداد، ٢٠٠٦ .

وقائع (مؤتمر تعزيز دور الدراسات الإسلامية والاجتماعية والإنسانية في بناء المجتمع) المجلد (٢٣) تموز لعام (٢٠٢٦)

- ١١- د. فاضل جواد كاظم، القانون الإداري العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥ .
- ١٢- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (بدون سنة نشر) .
- ١٣- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠ .
- ١٤- د. ماهر صالح علاوي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٧ .
- ١٥- محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج ١، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩ .
- ١٦- د. محمد فؤاد عبد الباسط، أثر الحكم الجنائي في الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ .
- ١٧- د. محمد فؤاد عبد الباسط، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥ .

ثالثاً: الأطاريح والرسائل ...

- ١- حسن علي المهدي، المسؤولية التأديبية للموظف العام، (أطروحة دكتوراه)، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٩ .
- ٢- سارة كاظم حسين، أثر الأحكام الجزائية في المسؤولية التأديبية للموظف العام، (رسالة ماجستير)، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦ .
- ٣- عقيل حاتم لفقة، أثر الحكم الجزائي في الدعوى التأديبية، (رسالة ماجستير)، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥ .

رابعاً: البحوث والمقالات ...

- ١- د. ذكرى عباس علي، "الحكم الجزائي واثره في الدعوى الانضباطية"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٢١، العدد ٦٤، ٢٠٢٥، ص ٢٣ .
- ٢- د. سليمان الطماوي، «الجزاء التأديبي وضمانات الموظف العام»، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد ٣٠، ١٩٩٠ .
- ٣- د. فاضل جواد كاظم، «حجية الأحكام الجزائية أمام القضاء الإداري»، مجلة القانون، جامعة بغداد، العدد ١، ٢٠١٥ .
- ٤- د. ماجد راغب الحلو، «أثر الحكم الجنائي في المساءلة التأديبية»، مجلة القضاء الإداري، العدد ٤، ٢٠٠١ .

خامساً: القوانين ...

- ١- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٣- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية

- ١- قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٦٠ / انضباط / ٢٠١١) في ٢٠١١/٩/١٩ .
- ٢- قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٤١٣/انضباط/٢٠١٣) في ٢٠١٤/٦/٢٣ .
- ٣- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٦٥/انضباط/٢٠١٦) في ٢٠١٦/٥/١٢ .
- ٤- قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢١٤/قضاء موظفين/٢٠١٧) في ٢٠١٧/١١/١٥ .
- ٥- قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٠٢/انضباط/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٧/١١ .
- ٦- قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٩٨/قضاء موظفين/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٤/٢٢ .
- ٧- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٣/انضباط/٢٠٢٠) في ٢٠٢٠/٣/٩ .
- ٨- قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٩٨/انضباط/٢٠١٢) في ٢٠١٢/١٠/١٥ .
- ٩- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (١٠٤٤٥١) لسنة ق. ع، جلسة ٢٠٠١/٢/١٨ .

هوامش البحث

- (١) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج ١، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ب .
- (٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للموظف العام في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٢ .
- (٣) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣١٧)، سنة ٢٠١٣ .
- (٤) د. فاضل جواد كاظم، القانون الإداري العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٠، ص ٦٣ .

- (٥) د. ماهر صالح علاوي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٢ .
- (٦) المادة (١)، الفقرة ثالثاً، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل، رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
- (٧) المادة (١٩)، الفقرة ثانياً، ق.ع.ع، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ .
- (٨) المادة (٧)، قانون انضباط موظفي الدولة، مصدر سابق .
- (٩) المادة (١٠)، قانون انضباط موظفي الدولة، مصدر سابق .
- (١٠) قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٦٠ انضباط ٢٠١١) في ١٩/٩/٢٠١١، وزارة العدل، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١، بغداد، ص ١٨٣ .
- (١١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٥٢ .
- (١٢) مؤلفنا، مبررات فرض العقوبة الانضباطية التأديبية، ط ١، دار مصر، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٥٨ .
- (١٣) المادة (٤٣)، قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤، لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- (١٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ط ١، ص ٧٣ .
- (١٥) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، مطبعة العزة، بغداد، ط ٢، ٢٠٠٦، ص ٧٨ .
- (١٦) المادة (١٩) ق.ع.ع، مصدر سابق .
- (١٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٥١ .
- (١٨) د. حسن علي المهداوي، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة جامعية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٩، ص ٨٧ .
- (١٩) د. عبد الفتاح عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة في الأنظمة العربية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤٢ .
- (٢٠) د. سامي عبد المنعم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٤٤ .
- (٢١) د. زكريا عباس علي، "الحكم الجزائي وأثره في الدعوى الانضباطية"، بحث، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٢١، العدد ٦٤، ٢٠٢٥، ص ٢٣ .
- (٢٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٣/ انضباط / ٢٠٢٠) في ٩/٣/٢٠٢٠، مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام ٢٠٢٠، ص ٤١٢ .
- (٢٣) قرار مجلس الدولة ألعرافي (بصفته التمييزية) رقم (٤١٣/ انضباط / ٢٠١٣) في ٢٣/٦/٢٠١٤، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٤٥٦ .
- (٢٤) المادة (١٠)، الفقرة أولاً، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق .
- (٢٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بالدعوى رقم (١٠٤٤٥١)، لسنة ٦٦ ق.ع، بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٨ .
- (٢٦) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣١٥ .
- (٢٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للموظف العام في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤٢ .
- (٢٨) د. محمد فؤاد عبد الباسط، أثر الحكم الجنائي في الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٦١ .
- (٢٩) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢١٤/قضاء الموظفين/٢٠١٧) في ١٥/١١/٢٠١٧، غير منشور .
- (٣٠) د. فاضل جواد كاظم، «حجية الأحكام الجزائية أمام القضاء الإداري»، بحث منشور في مجلة القانون، جامعة بغداد، العدد ١، ٢٠١٥، ص ١٥ .
- (٣١) د. ماجد راغب الحلو، «أثر الحكم الجنائي في المساءلة التأديبية»، منشور في مجلة القضاء الإداري، العدد ٤، ٢٠٠١، ص ٣٠ .
- (٣٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٦٥/ انضباط / ٢٠١٦) في ١٢/٥/٢٠١٦، جمهورية العراق، مجلس الدولة، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٦، مطبعة مجلس الدولة، بغداد، ص ١٤٢ .

- (٣٣) قرار مجلس الانضباط العام رقم (١٠٢/انضباط/٢٠١٨) جمهورية العراق، مجلس الدولة ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٨، مطبعة مجلس الدولة، بغداد، ص ٢١٠، نقلاً عن :مؤلفنا، مصدر سابق، ص ١٩٢ .
- (٣٤) د. حسن عبد الأمير صالح، الوسيط في شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ص ٢٤٠-٢٤٣ .
- (٣٥) د. ماهر صالح علاوي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مصدر سابق، ص ١٢٤.
- (٣٦) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٩٨/قضاء الموظفين/٢٠١٨) في ٢٢/٤/٢٠١٨، غير منشور .
- (٣٧) قرار مجلس شورى الدولة العراقي، رقم ١٩٨، نقلاً عن :د. محمد فؤاد عبد الباسط، اثر الحكم الجنائي في الدعوى التأديبية، مصدر سابق، ص ١٦٥ .
- (٣٨) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٦٥/انضباط/٢٠١٦) في ١٢/٥/٢٠١٦، نقلاً عن :د. ماهر صالح علاوي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، ص ١٢٠ .
- (٣٩) د. حسن عبد الأمير صالح، الوسيط في شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص ١٩٨ .
- (٤٠) د. سارة كاظم حسين، أثر الأحكام الجزائية في المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، القانون العام ، ٢٠١٦، ص ٨٩-٩٤ .
- (٤١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري المقارن، مصدر سابق، ص ٢٥٩ .
- (٤٢) عقيل حاتم لفته، اثر الحكم الجزائي في الدعوى التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ١١٥ .
- (٤٣) قرار مجلس الانضباط العام، رقم (٢٣/انضباط/٢٠٢٠)، مصدر سابق ، ص ٤١٢ .
- (٤٤) مؤلفنا، مصدر سابق، ص ٣٥٤ .
- (٤٥) د. ماجد راغب الحلو، «أثر الحكم الجنائي في المساءلة التأديبية»، مصدر سابق ، ص ٦٢ .
- (٤٦) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، (دهوك-العراق) ٢٠١٠، ص ٣٠٥ .
- (٤٧) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ٧٨ .
- (٤٨) قرار مجلس الدولة العراقي (بصفته التمييزية)، رقم (٤١٣/انضباط/٢٠١٣)، مصدر سابق ، ص ٤٥٦ .
- (٤٩) قرار مجلس الانضباط العام، رقم (٢٣/انضباط/٢٠٢٠)، مصدر سابق، ص ٧٨ .
- (٥٠) قرار مجلس الانضباط العام، رقم (٢٣/انضباط/٢٠٢٠)، مصدر سابق، ص ٧٨ .
- (٥١) د. سليمان محمد الطماوي، الجزاء التأديبي وضمانات الموظف العام، منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، العدد ١٩٩٠، ص ٣٠، ص ١١٢ .
- (٥٢) د. عبد الله طلبية ، القانون الإداري : الرقابة القضائية على اعمال الإدارة - القضاء الإداري ، بحث، منشورات جامعة حلب، سوريا ، ١٩٩٧ ، ص ٥٣ .