أساس قوة الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي

الباحث. عماد قاسم لازم

كلية القانون / جامعة الأديان والمذاهب للدراسات العليا /جمهورية إيران الإسلامية

أ.م.د. ميثم نعمتي /جامعة العلوم القضائية والخدمات الإدارية

Email amad.alhjaj@gmail.com mnemati@ujsas.ac.ir

الملخص

يتناول هذا البحث أساس قوة الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي الذي يصدر إلى الموظف العام من المحاكم الجزائية وبين القرار التأديبي الذي يصدر عن الجهات التي تمتلك سلطة فرض العقوبات التأديبية، يتمثل هذا الارتباط في قوة المساءلة الجزائية على إثارة التحقيق الذي تقوم به الجهات الإدارية إذا ارتكب الموظف جريمة جنائية وتمت مباشرة الإجراءات الجنائية بحقه، وكذلك يتمثل هذا الارتباط بالتزام محكمة قضاء الموظفين العراقية في الحكم الجزائي فيما يتعلق بإثبات الواقعة ونسبها إلى فاعليها ووصفها القانوني، حيث إن هذا الأمر يقيد محكمة قضاء الموظفين ويجعل من الارتباط قوة قانونية لا يمكن التخلي عنه وإلا كانت الإجراءات باطلة.

الكلمات المفتاحية: الارتباط القانوني، الحكم الجزائي، القرار التأديبي، العقوبة التأديبية.

The basis of the strength of the legal link between the criminal judgment and the disciplinary decision

Researcher. Emad Qassem Lazim / Faculty of Law / University of Religions and Doctrines for Graduate Studies / Islamic Republic of Iran
Assist. Prof. Dr. Maitham Nemati / University of Judicial Sciences and Administrative Services
Email : amad.alhjaj@gmail.com mnemati@ujsas.ac.ir

Abstract

This research deals with the basis of the strength of the legal link between the penal judgment issued to the public employee from the criminal courts and the disciplinary decision issued by the authorities that have the authority to impose disciplinary penalties. A criminal offense and criminal procedures were initiated against him, as well as this link is represented by the commitment of the Iraqi Staff Judiciary Court in the penal ruling with regard to proving the incident and attributing it to its perpetrators and its legal description, as this matter restricts the Staff Judicial Court and makes the link a legal force that cannot be abandoned. Otherwise, the procedures are void.

Keywords: legal connection, penal judgment, disciplinary decision, disciplinary punishment.

المقدمة

إن النظام التأديبي وما يترتب عليه من إجراءات تحقيقية وقرارات تأديبية لا تستقل بإحكامها بصورة مطلقة ولا تكون لها ذاتية خالصة، ففي حالة امتداد الفعل الإجرامي بين النطاق الجنائي والنطاق التأديبي يلزم هذا الأمر النظر إلى الجهات صاحبة الولاية الأصلية في الوصول إلى الحقيقة في هذا الأمر وصاحبة الولاية هي الجهات الجزائية، وعلى هذا الأساس على الجهات التأديبية أن تحترم إجراءات الجهات الجزائية فيما يتعلق بالتحقيق وإصدار الأحكام، وإن هذا الاحترام ليس منظما بل هو ناشئ عن ارتباط قانوني محكوم بنصوص قانونية من جانب، ومن جانب آخر أن هذا الارتباط يتسم بالقوة بحيث لا يجعل الجهات الإدارية تنفرد وحدها بالإجراءات.

أهمية البحث

تتمثل أهمية البحث في بيان العلاقة القانونية التي تربط النظام التأديبي والنظام الجنائي، إضافة إلى بيان القوة التي تترتب على هذا الارتباط حتى يكون الموظف على بينة من أمره فيما يتعلق بأثر الإجراءات الجزائية التي تتخذ ضده في حالة ارتكابه جريمة ومعرفة الضمانات التي يستفاد منها في هذا الشأن.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في عدم نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) المعدل لسنة ١٩٩١ المعدل على الارتباط بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي، حيث إن هذا الأمر له انعكاس سلبي كبير على الموظفين حيث إن الموظف ستتم مفاجئته بالإجراءات التي تتخذ ضده من قبل الإدارة في حالة ارتكباه جريمة جنائية بسبب قوة الارتباط القانوني بين النظامين، وهذا عنصر المفاجئة سيهدم التوقع المشروع الذي يقوم عليه الأمن القانوني.

منهجية البحث

إستند البحث إلى المنهج الوصفي الذي يقوم على تحديد الآراء الأفكار التي يدور حولها الارتباط القانوني لتحديد الحلول التي توصلنا إلى الخروج من المشكلة – محل البحث – كما اتبعنا المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص التشريعية والمواقف القضائية والفقهية من أجل الوصول إلى حلول ناجعة لمشكلة البحث.

الدراسات السابقة

د. ضياء عبد الله عبود ومرتضى فيصل حمزة، أثر الحكم الجزائي في الوظيفة العامة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الثالث، العراق، ٢٠١٥.

– تناول هذا البحث أثر الأحكام الجزائية على الوظيفية العامة بشكل عام من حيث انتهاء الوظيفة، بينما بحثنا تناول الحركة القانونية التي تتمثل بالرابطة القانونية بالأحكام التي تتمخض عن النظام الجزائي والقرارات التي تتمخض عن النظام التأديبي، حيث إن موضوعنا يركز على ما يتمخض على هذا الارتباط من تأثير الحكم الجزائي على القرار التأديبي الذي يؤدي تأثيرا مباشرا في المراكز الوظيفية.

هيكلية البحث

قسمنا البحث إلى مطلبين على وفق متطلبات البحث العلمي وتسلسل الأفكار التي تقودنا إلى حل المشكلة المطروحة، نخصص أولهما أساس قوة الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي، ونخصص ثانيهما مظاهر أساس الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي وذلك على النحو الآتي:–

المطلب الأول/ أساس قوة الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي

إن النظام التأديبي وما يترتب عليه من إجراءات تحقيقية وقرارات تأديبية لا تستقل بإحكامها بصورة مطلقة ولا تكون لها ذاتية خالصة، ففي حالة امتداد الفعل الإجرامي بين النطاق الجنائي والنطاق التأديبي يلزم هذا الأمر النظر إلى الجهات صاحبة الولاية الأصلية في الوصول إلى الحقيقة في هذا الأمر وصاحبة الولاية هي الجهات الجزائية، وعلى هذا الأساس على الجهات التأديبية أن تحترم إجراءات الجهات الجزائية فيما يتعلق بالتحقيق وإصدار الأحكام، وان هذا الاحترام ليس اعتباطيا بل هو ناشئ عن ارتباط قانوني محكوم بنصوص قانونية من جانب، ومن جانب آخر أن هذا الارتباط يتسم بالقوة بحيث لا يجعل الجهات الإدارية تنفرد وحدها بالإجراءات، وعلى هذا الأساس تقسم هذا المطلب إلى فرعين: حيث سنتناول في الفرع الأول: قوة الارتباط القانوني فيما يتعلق بالتحقيق الخاص بالقرار التأديبي، بينما سنتناول في الفرع الثاني: قوة الارتباط القانوني فيما يتعلق بقرارات محاكم الموظفين.

الفرع الأول/ أساس قوة الارتباط القانوني فيما يتعلق بالتحقيق الخاص بالقرار التأديبي

يعرف التحقيق التأديبي بأنه عبارة عن إجراء تمهيدي يهدف إلى الكشف عن الحقائق، في حالة اعتقاد الإدارة أن الموظف قد ارتكب فعلاً معيناً يستحق عقوبة انضباطية، وذلك لكون الفعل مخلاً بواجبات الوظيفة العامة [١].

وتجدر الإشارة إلى أن التشريعات المتعلقة بالجانب الانضباطي في الدول بصورة عامة تتجنب وضع تعريف إلى التحقيق التأديبي بل تترك الأمر إلى الفقه والقضاء وهذا ما موجود في التشريع العراقي، حيث لم تضمن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي تعريف للتحقيق التأديبي [٢].

وتعمل الجهات التحقيقية التي تتولى التحقيق التأديبي على إرجاع الفعل الذي يشكل موضوع التحقيق إلى التصرفات والأفعال المحظورة الإيجابية والسلبية، التي يحددها القانون بصورة التزامات قانونية يترتب على مخالفتها جرائم تأديبية، وهذا يسمى بالتكييف، حيث تكمن غائية هذا التكييف في فاعلية التحقيق التأديبي من خلال معرفة الإجراءات والأمور التي يتطلبها من خلال معرفة الفعل الصحيح المُسند إلى الموظف المخالف [٣]، ومن هنا تتأتى فكرة الارتباط القانوني فيما يتعلق بالقرار التأديبي حيث إن الوصف في بعض الأحيان يتأتى من قبل المحاكم الجنائية المختصة هي أن الوصف القانوني للأفعال وانطباقها على مرتكب الفعل يكون من اختصاص الجهات القضائية الجنائية وبعد أن يسري الوصف الصحيح على الفعل الذي ارتكبه الموظف العام تُشرع الجهات المختصة الإدارية بالتحقيق التأديبي للموظف، ويكون من السهل واليسير في هذه الحالة التوصل إلى الفعل المحظور الذي على أساسه تفرض العقوبة الانضباطية، خصوصاً عندما يكون الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل جريمة تأديبية وجريمة جنائية في آن واحد، حيث لا تستقل هنا الجهات الإدارية بالتحقيق التأديبي.

وقد أشار قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، (الملغى)، إلى قوة الارتباط القانوني فيما يتعلق بالتحقيق التأديبي الخاص بالقرار التأديبي حيث نصت المادة (٤٣) من هذا القانون على: ((لا يجوز إجراء تحقيقات أو الاستمرار عليها ضد الموظف لدى إحدى اللجان أو المجلس العام بشأن مسائل تعود إليهم الجزائية قبل انتهاء المحاكمة)) [٤].

ويتبين من هذا النص أن المشرع العراقي قد أدرك قوة الحكم الجزائي أو التحقيق الجزائي على التحقيق المتعلق بالقرار التأديبي، وقد بين مظاهر قوة الارتباط من خلال أمرين:

الأول/ عدم إجراء التحقيق التأديبي اِبْتِدَاء: حيث لا يجوز إجراء أي تحقيقات متعلقة بالقرار التأديبي من قبل السلطات التأديبية في العراق إلا إذا تم الانتهاء من المساءلة الجزائية.

الثاني/ عدم جواز الاستمرار بالتحقيق الابتدائي: كما أشار هذا القانون إلى حالة أخرى وهي قيام الجهات الإدارية بالتحقيق قبل المساءلة الجزائية، حيث قدم المشرع العراقي في هذا القانون حلاً إلى هذه الحالة وقال يجب على الجهات المختصة التوقف عن التحقيق التأديبي حتى تظهر نتيجة المساءلة الجزائية.

أما فيما يتعلق بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي الحالي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، فإنه لم يشر إلى هذا الارتباط ولم يبين قوته تأثير المسألة الجزائية على التحقيق التأديبي، حيث لا يمكن إلزام الجهات الإدارية في التوقف عما تقوم به من تحقيق تأديبي مع الموظف المخالف، وذلك لغرض انتظار النتيجة التي تترتب على المحاكمة الجزائية، حيث إن هذا الأمر خاضع إلى السلطة التقديرية للإدارة في هذا الأمر [٥].

ولكن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي لا يخلو من هذا الارتباط حيث أشار هذا القانون في النصوص المتعلقة بعمل اللجنة التحقيقية إلا إن في حالة اكتشاف اللجنة المشكلة لغرض الحقيق التأديبي أن الفعل المنسوب إلى الموظف والذي يجري التحقيق التأديبي حوله يشكل جريمة جنائية حيث تقوم اللجنة في هذه الحالة بإحالة الأمر إلى المحكمة الجزائية المختصة لغرض إجراء التحقيق معه أو محاكمته عن هذا الأمر[٦]، ونرى في هذه الحالة على اللجنة الإدارية أن تتوقف عن التحقيق حتى تتضح لها نتيجة التحقيق الجنائي والمحاكمة، وبالتالي تستأنف التحقيق التأديبي.

وقد أخذ القضاء الإداري العراقي بهذا الأمر إذ أقر بقوة الارتباط القانوني بين التحقيق التأديبي والمساءلة الجزائية، حيث إن المحكمة الإدارية العليا في العراق قضت في أحد أحكامها إلى إلغاء القرار التأديبي والحكم المترتب عليه من محكمة قضاء الموظفين عند إصدار عقوبة العزل على الموظف دون أن تنتظر هذه المحكمة أو الجهات الإدارية التحقيق الذي تقوم به الجهات المختصة فيما يتعلق بالفعل الذي ارتكبه الموظف بكونه يمثل جريمة جنائية، وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في العراق إلى أن رغم استقلال المسؤوليتين الجنائية والانضباطية إلا أن هنالك استثناء في مجال النظام القانوني العقابي بشكل عام سواء أكان في المجال الجنائي أو في المجال الانضباطي وهذا الاستثناء هو انعكاس المسؤولية الجنائية على المسؤولية الإدارية التأديبية وبالتالي فإن هنالك ارتباطا قانونيا يجب احترامه من قبل الجهات الإدارية والى القرار التأديبي الذي لا يحترم

هذا الارتباط ملغيا [٧]، وبناء على ذلك فإن التحقيق الجزائي والمساءلة الجزائية لها قوة ارتباط قانوني مع التحقيق التأديبي.

يتضح مما سبق ذكره، أن هنالك ارتباطا قانونيا بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجزائي ولكن في الحقيقة أن هذا الارتباط ضعيف في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ المعدل، وقد كان هذا الارتباط يتسم بالقوة في ظل قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، (الملغى)، لذلك نأمل من المشرع العراقي أن يشير إلى قوة الارتباط في نص قانوني أسوة بالنص الموجود في القانون الملغى.

الفرع الثاني/ أساس قوة الارتباط القانوني فيما يتعلق بقرارات محاكم الموظفين

بما أن المحاكم الجزائية هي المختصة بإثبات الفعل الجنائي من حيث وجود الواقعة ووصفها القانوني ونسبها إلى مرتكبها، خصوصاً فيما يتعلق بالجرائم التي تتداخل تأديبياً مع المسؤولية الجنائية، ففي هذه الحالة يجب على السلطات التأديبية أن تحترم الأحكام الجزائية ولا يمكن لها مخالفتها لأنها صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الأمر، حيث لا يجوز لها أن تبحث عن جود الواقعة ولا تبحث في وصفها القانوني ولا في نسبتها إلى الموظف، فعلى الرغم من استقلال المسؤوليتين لكن في الكثير من الأحيان أن المسؤولية الجنائية تفترض التقيد بها من قبل السلطات التأديبية لأن المسؤولية الجنائية تمس المركز الوظيفي وبالتالي فإن هذا الأمر يجعل من السلطات الإدارية تتقيد بنتيجة المسألة الجنائية [٨].

حيث تتمثل قوة الحكم الجزائي على القرار التأديبي فيما يتعلق بأن الحكم الذي يصدر بالإدانة، تكون فيه الدلالة قاطعة على أن الأفعال التي يكون أساسها مشتركا بين المسؤوليتين التأديبية والجزائية قد وقعت فعلاً، وان المتهم هو ذاته مرتكب الفعل بشكل قطعي لا يقبل الشك، وبالتالي لا يكون إلى الجهات التي تصدر القرارات الانضباطية أن تثبت عكس هذا الأمر، حيث عليها أن تتقيد بما ورد في الحكم الجزائي ولا تخرج عنه تأسيساً لما يتمتع به هذا الحكم من حجية الأمر المقي به، ومن هنا تنطلق قوة الارتباط القانوني بشكل متين لا تتزعزع لان كل تصرف من قبل الجهات الإدارية التي تصدر القرارات التأديبية يكون هذا التصرف مخالفا للقانون وبالتالي يستحق الإلغاء وهذا الإلغاء في الحقيقة هو الجزاء المترتب على مخالفة الارتباط القانوني [٩].

حيث إن أثر الحكم الذي يصدر من المحاكم الجزائية يكون له ارتباط قوي على محكمة قضاء الموظفين وكذلك على الجهات الإدارية التي تمتلك سلطات فرض العقوبات التأديبية على

الموظفين، حيث إن الحكم الذي يصدر من موضوع الدعوى الجنائية المتعلق بالبراءة والإدانة يكون له قوة الشيء المحكوم به أمام محمكمة قضاء الموظفين، فيما يتعلق بثبوت الفعل المُرتكب وكذلك نسبته إلى فاعله والوصف القانوني له، ولكن هذا الأمر محدد بالحكم الصادر بالبراءة أو بالإدانة وكذلك الأسباب التي لها صفة جوهرية والتي ترتبط بهذا الحكم، حيث لا يقوم الحكم بدونها، حيث تبرز هذه الأسباب قوة الارتباط القانوني المتعلق بقرارات محكمة قضاء الموظفين حيث عليها التقيد بها [١٠].

وقد اعترفت المحكمة الإدارية العليا العراقية بقوة الارتباط هذه وصرحت به في أحكامها، حيث قضت هذه المحكمة بإلغاء قرار صادر عن محكمة قضاء الموظفين قضت فيه الأخيرة بعزل الموظف بسبب صدور عقوبة جنائية عليه بالحبس البسيط لمدة سنة، حيث لم تحترم محكمة قضاء الموظفين الارتباط القانوني، إذ قضت بإلغاء القرار التأديبي الذي تضمن عقوبة عزل بحق المعترض، حيث إن الفعل الذي ارتكبه يؤدي إلى العزل على وفق القواعد القانونية، وبالتالي فإن قرار محكمة قضاء الموظفين يعد غير صحيح [١١].

المطلب الثاني/مظاهر أساس الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي

إن فكرة الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي وبين القرار التأديبي ليست فكرة نظرية أو خالية من الأساس، بل لها تطبيقات عملية يحيطها أساس متين، تارة يكون هذا الأساس متعلقا بالإدارة نفسها إذا تفرض على المرتبطين معها شروط اللياقة والنزاهة واحترام المركز الوظيفي من خلال عدم إتيان الموظف أفعال تتنافى مع مركزة ومن ضمن هذه الأفعال هي الجرائم التي يرتكبها، أما الأساس القانوني لهذه الفكرة هي النصوص القانوني التي تشير إلى ارتباط الحكم الجزائي ببقية الأحكام والقرارات حيث يتمتع الحكم الجزائي بقوة الشيء المحكوم به وتتمتع المحاكم الجزائية بكونها صاحبة الولاية الأصلية في هذا الشأن، وعلى هذا الأساس نقسم هذا المطلب على فرعين: حيث سنتناول في الفرع الأول: الأساس الموضوعي المتعلق بالقانون الإداري للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي، بينما سنتناول في الفرع الثاني: الأساس الموضوعي المتعلق بالقانون الجنائي للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي.

الفرع الأول/ الأساس الموضوعي المتعلق بالقانون الإداري للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي

وهذا الأساس يتعلق بضرورة محافظة الموظف على الشروط التي على أساسها نخرط في الوظيفة العامة، كما أن الموظف هو يمثل الدولة وبالتالي فإن أي فعل يسيء إلى سمعة الدولة يجب أن يبتعد عنه وبخلافه يعرض نفسه إلى مسألة انتهاء علاقته بالوظيفة العامة من خلال جهات تراقب هذا السلوك إذا شكل إخلالا بالمصالح الاجتماعية وبسمعة الدولة وبالثقة التي على أساسها تم منحه هذا المنصب الوظيفي.

فالوظيفة العامة كنظام قانوني لا تكون بمعزل عن الواقع الاجتماعي حيث تستند الوظيفة العامة إلى تقاليد المجتمع وأخلاقياته، وهي تتطور بتطوره هذه الأمور وتختلف باختلافها، وعلى هذا الأساس فإن الموظف عليه الالتزام بهذه التقاليد والأخلاقيات، حيث لا تختلف الوظيفة العامة بين دولة وأخرى تبعاً الاختلاف النظام السياسي السائد في تلك الدولة أو تكلك، ولكنه الاختلاف يبرز من ناحية البناء الاجتماعي للمواطنين، حيث إن الأوضاع الاجتماعية والتقاليد التي تحكم المجتمع من الأمور الأساسية التي يقوم عليها وضع أي نظام قانوني للوظيفة العامة [١٢].

كما أن الموظف مقيد بما تمليه عليه الوظيفة العامة أو المركز الوظيفي فعليه أن لا يظهر بمظهر يجعله يخل بهذا المركز، لأن الفعل الذي يقوم به الموظف يمس بكرامة الوظيفة العامة، كما له انعكاسات على إدارة المرافق العامة بانتظام واطراد حيث إن فعله يحول دون تحقيق الإدارة لأهدافها التي تسعى إليها وهو تحقيق أداء الخدمات العامة إلى المواطنين فإن هذه الأفعال تؤدي إلى تقديم الخدمات أو أداء المسؤوليات دون كفاءة، هذه الكفاءة التي أوجدت من أجلها الوظيفة العامة [١٣].

ويقوم الموظف بالعمل بالشكل الذي يحافظ فيه على نزاهة الوظيفة العامة فهو يمثل شخصا معنويا وبالتالي عليه أو لا يقوم بفعل يتنافى مع كرامة هذا الشخص المعنوي واعتباره أو يقوم بعمل لا يتلاءم مع كونه موظفا عاما، حيث إن الرابطة الوظيفية تنشأ على الموظف التزامات عليه مراعاتها ولا يمكن له الإخلال بها [١٤].

فعلى الرغم من أن الموظف العام هو فرد عادي حاله حال المواطنين العاديين لكن وضعه الوظيفي يفرض عليه العديد من الالتزامات ومن ضمنها الالتزام بالتحفظ، حيث يجب عليه أن لا يبدي أقوالا أو أفعالا تتعارض مع السلوك الوظيفي الذي تفرضه عليه القوانين والأنظمة واللوائح

التي تنظم عمله، وهذا الالتزام هو التزام سلبي على الموظف ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمصلحة العامة التي تسعى الوظيفة العامة إلى تحقيقها، حيث يجب على الموظف الاعتدال في التصرفات والسلوكيات وبالتالي يجب ألا لا يخرج من المألوف [١٥].

حيث إن نطاق الأخلاق في الجانب الانضباطي يكون أوسع بكثير مما يكون عليه في الجانب الجنائي، حيث إن القانون الجنائي لا يأبه بشكل كبير إلى الجانب الأخلاقي، وهذا على عكس الجانب الانضباطي حيث يستند في أسسه إلى الأخلاقيات خصوصاً فيما يتعلق بالحقوق والواجبات التي تفرض على الموظف العام، وعلى أساس هذا القول إن الأخلاق التي يدافع عنها القانون الانضباطي تكون أوسع بكثير من الأخلاق التي يدافع عليها القانون الجنائي، حيث إن الأولى تكون مرتبطة بأخلاق المجتمع فقط، بينما الثانية لا تقتصر على أخلاق المجتمع بل تكون مرتبطة بأخلاق الدولة [١٦].

وقد تبلور الأساس الموضوعي المتعلق بالقانون الإداري للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي، على شكل نصوص قانونية توردها التشريعات والتي تتمثل بالتزامات وواجبات تلقى على عاتق الموظف يكون مصدرها الوظيفة العامة، حيث يجب على الموظف الالتزام بها وعدم مخالفتها، ونرى أن المخالفة لا تقتصر على ارتكابها فقط، بل ارتكاب أفعال ترجمها أو تمنعها القوانين الأخرى التي يترتب عليها جريمة جنائية أو نحورها، وقد تناول المشرع العراقي هذا الأمر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، حيث أشار إلى الالتزامات والواجبات التي على الموظف الالتزام بها أثناء الخدمة الوظيفية[١٧] وتعد هذه النصوص القانونية أساسا قانونيا للارتباط حيث ترتكز عليها مسؤولية الموظف التي تفترض قيامه بأفعال تتعارض مع نزاهته واستقامة سلوكه الوظيفي.

الموظف العام القيام بأداء العمل المفروض عليه، حيث يجب أن يقوم بهذا العمل بأمانة ودقة وإخلاص واستقامة، كما يجب عليه إطاعة الرؤساء ولا يجوز له الخروج عن هذه الطاعة إلا في حالات استثنائية، كما من الأمور التي لا تستقيم مع نزاهة الموظف العام هي قيامة بإفشاء الأسرار الوظيفية، ومن أهم الأمور كذلك التي يلتزم بها والتي تكون أساسا قويا ومباشرا للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي هو التزامه بواجب المحافظة على شرف الوظيفة العامة وكرامتها، حيث يجب عليه أن يبتعد عن كل التصرفات التي من شأنها أن تخل برفعة الوظيفة، فالكثير من الأفعال التي على أساسها تتم معاقبة الموظف العامة جنائياً تعكس سلوكه المشين اتجاه الوظيفة العامة حيث إن هذا الأمر يحط من قيمتها، ويمتاز هذا الواجب بالمرونة والاتساع حيث لا

يقتصر على الأعمال التي يكون فيها الموظف في الوظيفة العامة أو على المدة التي يقضيها في الوظيفة بل إن هذا الالتزام يمتد نطاقه حتى خارج الوظيفة العامة، حيث يجب على الموظف أن يحافظ على كرامة الوظيفة حتى وإن كان خارجها أي في الأماكن العامة أو غيرها، حيث إن هيبة الموظف انعكاساً إلى هيبة الدولة والوظيفة العامة، حيث عليه أن يحافظ على هذه الهيبة اينما حل وارتحل[١٨].

يتضح مما سبق ذكره، أن الأساس الموضوعي للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي، هو أن الموظف عليه أن يتجنب كل ما من شأنه المساس بالوظيفة العامة بأي صورة من الصور أو طريقة من الطرق، فالوظيفة العامة تفرض عليه أن يحافظ على كرامتها ورفعتها وهيبتها ولا يجوز له التفريط بها، وبالتالي فإن ما يقوم به من أفعال وبالتالي يستحق من خلالها عقوبة جنائية، يجعل من ذلك الأمر أساس لتنبري الإدارة في اتباع خطى الحكم الجنائي قَانُونًا تارة، أو محاسبة الموظف نتيجة هذا الحكم حتى وإن كان لا يمس بمركزة تارة أخرى، لأن الموظف أهدر كرامة الوظيفة العامة بهذه التصرفات.

الفرع الثاني/الأساس الموضوعي المتعلق بالقانون الجنائي للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي

ويرجع أصل هذا الأساس إلى قاعدة الجنائي يعقل المدني حيث لا توجد هذه النظرية بشكل مستقل في مجال القانون الإداري ولكن هذا لا يعني عدم وجود تطبيقات لها في القانون الإداري حيث إن الإجراءات الإدارية تتوقف لحين حسم الدعوى الجزائية في الكثير من الحالات وهذا يكون مظهرا واضحا للارتباط في مجال القانون الإداري والقانون الجنائي، والحقيقة في العراق أن هذه النظرية موجودة وإن لم يكن لها حيز قانوني مباشر، ولكن المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، المعدل أشار إلى سريان قانون المرافعات المدنية وقانون الإثبات وقانون الرسوم العدلية إضافة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية على الإجراءات الإدارية في حالة عدم وجود نص قانوني يحكم القضايا الإدارية أمام المحاكم الإدارية[١٩]

وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي نجد أنه وضع أساس هذا الارتباط حيث أشار إلى أن القرارات التي تصدر عن المحاكم المدنية أو الإجراءات وهذا الأمر يسري على السلطات الإدارية التي ترتبط قانونيا بالقرارات الصادرة بالإدانة أو البراءة من المحاكم الجزائية، وقد حدد قانون أصول المحاكمات الجزائية شروط أساس هذا الارتباط وهو أن يكون القرار أو الحكم

الصادر من المحاكم الجزائية محصورا في تعيين الوقائع التي تكونت الجريمة منها وكذلك نسبة هذه الوقائع إلى فاعلها وكذلك تحديد الوصف القانوني إلى هذه الوقائع في الحكم أو القرار[٢٠]

وإن الارتباط القانوني في الغالب متعلق في أن الأفعال التي يرتكبها الموظف العام تشكل في آن واحد جرائم تأديبية وجرائم جنائية، وبالتالي فإن الفعل يكون محلا للارتباط بين القرار التأديبي والحكم الجزائي، ولما كان الحكم الجزائي هو الأقوى في النظام القانوني لذلك يجب على السلطات التأديبية أن تنتظر ما تؤول إليه الإجراءات الجزائية وهذا الانتظار يكون محله الارتباط القانوني القوي بين النظامين [٢١].

فالقضاء الجنائي هو القضاء المختص بتلك السلطات الكافية، وهو الجهة المؤهلة التي تثبت ارتكاب الفعل أي نسبة الواقعة إلى فاعليها أي أن الحكم بالإدانة والبراءة أصبح حجة فيما يتعلق بنسبة الجريمة إلى فاعليها أو نفيها عنهم، وكذلك يكون للقضاء الجنائي حجة فيما يتعلق بتعيين الواقعة المكونة للجريمة فالواقعة التي قامت المحكمة الجزائية بإثباتها في قرار التجريم تكون حجة أمام جميع المحاكم لا يجوز مخالفتها، أما فيما يخص الوصف فيقصد به هو ذات الوصف الذي ورد في قرار الحكم وكذلك قرار العقوبة، والسبب في ذلك أن المحاكم الجزائية مع كونها هي المختصة وهي صاحبة الولائية في هذه الأمور لكنها تمتلك إجراءات التحقيق الابتدائي والتحقيق القضائي وهذا ما لا تمتلكه الجهات القضائية الأخرى أو تمتلكه ولكن في نطاق ضيق جداً، لذلك يكون للحكم الجزائي أساس قوي للارتباط بالأحكام والقرارات الأخرى وعلى الجهات التي ترتبط قراراتها وأحكامها بالحكم الجزائي ان لا تخالف هذا الحكم [٢٢].

كما يكمن أساس هذا الارتباط في قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، المعدل، حيث أشار إلى أن الأحكام التي تصدر من المحاكم العراقية التي تحوز درجة البنات تكون لها حجة أمام المحاكم الأخرى أو الجهات التي تفرض عقوبات لما فصلت به هذه المحاكم، وقد اشترط قانون الإثبات في هذا الأساس شرطين، الشروط الأول متعلق باتحاد أطراف الدعوى وعدم تغير صفاتهم التي صدر الحكم وفقها، أما الشرط الثاني هو أن يكون الحكم متعلقا بذات الحق من ناحية السبب والمحل [٢٣].

كما أن هذا الارتباط مقيد بشروط أخرى أشار إليها قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الإثبات العراقي، وهذه الشروط هي أن لا يكون الحكم الجزائي محلا للارتباط القانوني صدر في الوقائع أو المسائل التي لم يفصل بها أو تم الفصل فيها دون ضرورة [٢٤]، وهذا يعني أن الحكم

الجزائي لا يكون محلاً للارتباط القانوني مع القرار التأديبي في الأمور التي لم يفصل بها هذا الحكم أو تم الفصل فيها دون ضرورة.

والحكم الجزائي الذي يفصل في الموضوع هو الذي ينهي ويحسم النزاع من الناحية الموضوعية سواء كان بالبراءة أو بالإدانة، حيث يخرج الموضوع من حوزة المحكمة بشكل نهائي، أما الأحكام التي لا تفصل في النزاع وبالتالي لا تكون محلاً للارتباط القانوني هي الأحكام التحضيرية والأحكام التمهيدية والأحكام الوقتية [٢٥].

وعلى الرغم من أن هذا الموضوع تناوله المشرعون تحت نظرية الجنائي يعقل المدني إلا أن تطبيق قاعدة الجنائي يعقل القضاء التأديبي حاولت التشريعات تقليصها والحد من نطاقها، وذلك بسبب اختلاف طبيعة المسؤوليتين الجنائية والتأديبية، إلا أن هذا الأمر لا يمكن أخذه على إطلاقه حيث يتأثر القضاء التأديبي أو الجهات التأديبية بشكل عام بما يصدر من القضاء الجنائي في الأمور التي تدخل من ضمن اختصاصه وهي التي تتلقى بتعيين الواقعة واعتبارها جرائم ومنحها الصفة الجنائية وكذلك تحديد الشخص الذي تقع عليه المسؤولية الجنائية فهذه الأمور لا يستطيع القضاء التأديبي القيام بها [٢٦].

يتضح مما سبق ذكره، أن الأساس القانوني للارتباط بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي ليس له إشارة في القوانين التي تنظم عمل الجهات القضاء الإداري أي قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولكن توجد إشارة في هذا القانون وهي أن قانون المرافعات المدنية العراقي وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الإثبات، تعد المرجع للإجراءات الإدارية وبالتالي تسري على عمل جهات القضاء الإداري، ولما كانت فكرة الارتباط منظمة في قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الإثبات، فأنها كذلك تسري على الإجراءات المتعلقة بالتأديب وتعتبر أساس قانوني لها يتم الاستناد إليه في التأصيل للارتباط.

أولا/ النتائج

١- لم ينص المشرع العراقي بشكل صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ إلى الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي وبين القرار التأديبي.

٢- لم يضع المشرع العراقي نصا قانونيا، يكفل عدم مفاجأة الموظف العام بالإجراءات التأديبية.

٣- لم يبين المشرع الحلول والمعالجات لمسألة صدور قرار من قبل محكمة قضاء الموظفين قبل صدور الحكم الجزائي.

٤- توصلنا إلى عدم وجود قيود تشريعية تلزم محكمة القضاء الإداري باحترام الحكم الجزائي الصادر إلى الموظف.

ثانياً/ المقترحات

١- نأمل من المشرع أن يضع نصاً تشريعياً في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ يشير إلى الارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي وذلك لتحقيق الأمن القانوني من خلال حماية التوقع المشروع وعدم مفاجأة الموظفين بالإجراءات التي يتم اتخاذها من قبل الجهات الإدارية الانضباطية.

٢- نقترح على المشرع العراقي أن يضع نصوصا تشريعية يمنع محكمة قضاء الموظفين أن تتصرف من تلقاء نفسها في الطعن الوارد على العقوبة الانضباطية التي تصدر تبعاً للارتباط القانوني بين الحكم الجزائي والقرار التأديبي.

الهوامش

(١) محمد شاهين مغاوري،، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهناء للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ١٩٧٤، ص ١٤٠.

(٢) خالد محمد مصطفى المولى،، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، العراق، ٢٠٠٠، ص ١٨٠.

(٣)عدي سمير حليم الحساني،، التحقيق الإداري في السلوك الوظيفي المنحرف، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، العراق، ٢٠٢٠، ص ٩٤.

(٤) نُشر هذا القانون في الوقائع العراقية دون عدد بتأريخ ١٩٢٩/٥/٢٧، وقد ألغى هذا القانون بموجب قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٥١٣) في ١٩٣٦/٥/٩، والملغي كذلك بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، المعدل.

(٥) مازن ليلو راضي،، النظام التأديبي، المصدر السابق، ص ١٣٣.

(٦) ينظر: المادة (١٠/ ثالثاً) من قانونين انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٧) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العراقية العليا رقم (٢٠١٩/١٨٧٩) بتأريخ ٢٠١٩/١٢/١٩، الصادر في الدعوى (٢٥٣٦/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٩).

(٨) عثمان العبودي،، مهارات التحقيق الإداري، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، العراق، ٢٠٠٨، ص ١١٨.

(٩) باسل محمد شراري الفايز،، أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق- قسم القانون العام، الأردن، ٢٠١٨، ص ٦٤.

(١٠) مازن ليلو راضي،، النظام التأديبي، المصدر السابق، ص ١٣٧.

(١١) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم (٢٠١٨/٤٤٢) في ٢٠١٨/٣/٨، في الدعوى (١٥٦/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٨).

(١٢) فهمي محمد إسماعيل عزت،، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، ١٩٨٠، ص ٢٣.

(١٣)مازن ليلو راضي،، النظام التأديبي، المصدر السابق، ص ٥٤.

(١٤) محمد، باكريه، ضوابط الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور- بالجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم القانون، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٤٧.

(١٥) المعمودي، حرية الرأي في نطاق الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة كلية القانون، العراق، ٢٠١٥، ص ١٢٠ وما بعدها.

(١٦)عبد القادر الشيخلي،، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ٢٧٧ وما بعدها.

(١٧) ينظر: المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(١٨) نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، ط ١، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠٢٢، ص ٢٠٨ وما بعدها.

(١٩) ينظر: المادة (٧/ حادي عشر) من في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، المعدل.

(٢٠) ينظر: المادة (٢٢٧/ أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٢١) نجيب خلف أحمد الجبوري،، المصدر السابق، ص ٢٢٧.

(٢٢) سليم حربة وعبد الأمير العقيلي، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ٢، المصدر السابق، ص ١٨٣ وما بعدها.

(٢٣) ينظر: المادة (١٠٥) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، المعدل.

(٢٤) ينظر: المادة (٢٢٧/ ج) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١. والمادة (١٠٧) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩، المعدل.

(٢٥) رحاب عمر سالم، وعمر محمد سالم، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجنائية، ج ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٢١، ص ٢٦٩ وما بعدها.

(٢٦) محيي الدين القيسي،، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٣٣ وما بعدها.

المصادر والمراجع

١. فهمي محمد إسماعيل عزت،، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، ١٩٨٠، ص ٢٣.

٢. مازن ليلو راضي،، النظام التأديبي، المصدر السابق، ص ٥٤.

٣- محمد باكريه، ضوابط الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور- بالجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم القانون، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٤٧.

٣. المعمودي، حرية الرأي في نطاق الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة كلية القانون، العراق، ٢٠١٥، ص ١٢٠ وما بعدها.

٤عبد القادر الشيخلي،، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ٢٧٧ وما بعدها.

٥. نجيب خلف أحمد الجبوري،، القانون الإداري، ط ١، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠٢٢، ص ٢٠٨ وما بعدها

٦. نجيب خلف أحمد الجبوري،، المصدر السابق، ص ٢٢٧.

٧- سليم حربة، وعبد الأمير العقيلي،، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ٢، المصدر السابق، ص ١٨٣ وما بعدها.

٨. رحاب عمر سالم و، عمر محمد سالم، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجنائية، ج ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٢١، ص ٢٦٩ وما بعدها.

٩. محيي الدين القيسي،، أثر الحكم الجزائي على الحكم الإداري والتأديبي وعلى الإدارة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٣٣ وما بعدها.

١٠. مازن راضي،، (٢٠٢٠)، النظام التأديبي، ط ١، بغداد، دار المسلة.

١١. عثمان العبودي،، (٢٠٠٨)، مهارات التحقيق الإداري، ط ١، بغداد، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

١٢. عدي الحساني،، (٢٠٢٠)، التحقيق الإداري في السلوك الوظيفي المنحرف، ط ١، بغداد، مكتبة القانون المقارن.

١٣. محمد مغاوري،، (١٩٧٤)، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، القاهرة، ١٩٧٤.

١٤. باسل الفايز،، (٢٠١٨)، أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق– قسم القانون العام، الأردن.

١٥. خالد المولى،، (٢٠٠٠)، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام،، اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، العراق.

القوانين

١. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغي).

٢. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩، (الملغى).

٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.

٤. حكم المحكمة الإدارية العليا العراقية رقم (٢٠١٨/٤٤٢) في ٢٠١٨/٣/٨، في الدعوى (١٥٦/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٨.

٥. حكم المحكمة الإدارية العراقية العليا رقم (٢٠١٩/١٨٧٩) بتأريخ ٢٠١٩/١٢/١٩، الصادر في الدعوى (٢٥٣٦/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٩.