مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: المخالفات التاديبية وادلة اثباتها في التحقيق الاداري
اسم الكاتب: م. احمد سرحان سعود
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/705
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 12:08 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

المخالفات التاديبية وادلة اثباتها في التحقيق الاداري

The Disciplinary Violations and the Evidences to Prove Them in the Administrative Investigation

المدرس احمد سرحان سعود

Instructor Ahmed Sarhan Saud

جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

البريد الالكتروني: ahmed alhmany @ gmail.com

الملخص:

يتناول هذا البحث طبيعة المخالفة التاديبية، وادلة اثباتها ومدى خضوعها لمبدأ المشروعية والعقبات التي تعترض تطبيق هذا المبدأ، ومرد ذلك كونها تتعلق بتعدد الافعال التي تعد مخالفة، وتنوعها لدرجة كبيرة مما يصعب الاحاطة بكل جوانبها وتفصيلاتها كافة ، الامر الذي جعل سلطة التاديب تواجه صعوبة تبعاً للقضايا التي يجري التحقيق بها. لا سيما تلك المخالفات التي تتخذ صوراً ذات طابع فني دقيق والذي يتطلب البحث والتحري عن ادلة اثبات او نفي الخالفات التاديبية.

Abstract

This research deals with the nature of the disciplinary violations with its evidences and the extent subject to the principle of legality and obstacles encountered in the application of this norm, as they relate to the multiplicity of actions which are violations and diversity to a large mark, which makes the difficult note in all its aspects and details. This make the disciplinary authority having difficulty depending on the issues that are being investigated, especially those violations that take forms of technical nature, which requires research and investigation for evidence to prove or deny disciplinary infractions.ف

المقدمة:

يهدف النظام التأديبي إلى سير المرافق العامة ودوام إستمرارها وإنتظامها ، كونها تضم عددا من الموظفين يعملون على تسيير تلك المرافق وينفذون سياستها في مختلف المجالات ، ولاتستطيع جهة الإدارة أن تؤدي

مسؤوليتها على الوجه الأكمل إلا إذا كان بمقدورها مواجهة مايحدث من خلل أثناء سير العمل وبالأسلوب المناسب .

ويعد التحقيق الإداري الأداة الفاعلة من أجل إستجلاء الحقيقة في إثبات أو نفي إرتكاب الموظف للمخالفة المنسوبة إليه وهو سبيل الإدارة في تقرير المسؤولية التأديبية للموظف ، من خلال الإجراءات المقررة قانونا ، وذلك ضمانا لسير المرافق العامة بإنتظام ، وعدم المساس بحقوق الموظفين وحرياتهم التي كفلها القانون ، فإن إجراءات التحقيق الإداري تمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة الفعل المنسوب للموظف فيما اذا كان يشكل اخلالاً بأعمال وظيفته من عدمه وفيما أرتكبه الموظف بشكل مؤكد من عدمه ، مما يهيىء الفرصة للإدارة لأن تصدر قراراتها بحق الموظفين بعد دراسة وتمحيص .

واجه المشرع العديد من الصعوبات في مجال تحديد المخالفات التأديبية ، لأن بعضها يتعلق بتعدد الأفعال التي تعد مخالفات ، وتنوعها لدرجة من الإتساع حيث يصعب معها الإحاطة بجوانبها وتفصيلاتها كافة ، وبعضها الآخر يتعلق بالمصطلحات اللغوية ، في وصف الواجبات والمحظورات الوظيفية والمهنية ، مما يتعذر تحديد المقصود بها على وجه الدقة ، من وضوح العبارات والألفاظ بصورة منضبطة لاتحتمل التأويل ، أو الإختلاف في تفسيرها وبيان معانيها ، ونتيجة لتعدد الواجبات والمحظورات الوظيفية وتنوعها وتشعبها جعلت مهمة المشرع عسيرة في سعيه لتحديد وحصر المخالفات التأديبية .

إن أدلة الإثبات قد لاتجري وفقا للعموميات التي جاء بها القانون ، بل يشوبها العديد من الصعوبات تبعا للقضايا التي يجري التحقيق فيها ، سيما تلك التي تمثل جرائم الفساد الإداري والمالي ، وتلك التي تتخذ صورا ذات طابع فني دقيق الأمر الذي يتطلب من الجهات التحقيقية الإلمام بالمهارات والخبرات العلمية والعملية للاضطلاعبما يناط بها من مهام تحقيقية ، من خلال التنفيذ الفاعل لإجراءات التحقيق في البحث والتحري عن أدلة إثبات أو نفي المخالفات التأديبية ، والبراعة في تحديد الفعل المخالف ، والمهارات في تجاوز المشاكل التي تعترضه ، كون المهارات لاغنى عنها عند المباشرة بالتحقيق للكشف عن المخالفات وجمع الأدلة التي تثبت وقوعها كما تحدد كيفية إرتكابها.

ولما تقدم سنقسم الموضوع إلى مبحثين نخصص المبحث الأول منه إلى بيان ماهية المخالفات التأديبية من خلال التعريف بتلك المخالفات ومعرفة أركانها ، أما المبحث الثاني نخصصه لبيان أدلة ثبات المخالفات التأديبية .

المبحث الأول

ماهية المخالفات التأديبية

إن العلاقة بين الدولة وموظفيها هي علاقة تنظيمية تحكمها قوانين الوظيفة العامة ، ونتيجة لهذه العلاقة نشأت واجبات عدة ،على هؤلاء الموظفين وجوب الإلتزام بها ، وبالمقابل هناك حقوقا يتوجب على الدولة الوفاء بها ، وذلك لضمان سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد.

تعدالمخالفات التأديبية خرقا للنظام الوظيفي للدولة ، الأمر الذي يجعل للقانون ردة فعل عن هذه المخالفة، والمتمثل بفرض العقوبة التأديبية المقررة وفقا للقوانين المتعلقة بأمور الموظفين ، الغاية منه ردع خاص للموظف المخالف وردع عام يخص الموظفين الأخرين العاملين معه في المرفق ذاته .

وبإستقراء تعريفات القضاء والفقه الهادفة إلى تحديد المقصود بالجريمة أو المخالفة التأديبية ، يتضح لنا أن هذا النوع من الجرائم أو المخالفات تتسم بطبيعة خاصة تنفرد بها وتميزها عن سواها من الجرائم أو المخالفات لأنها تستعصي على الحصر ، لذا نجد المشرع يعرض لتقنيتها بإسلوب مختلف لما هو متبع في تحديد وحصر الجرائم الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات ، وذلك ناتج منالصعوبات التي يواجهها في المجال التأديبي ، وقد إكتفى بصياغة الواجبات والمحظورات الوظيفية والمهنية بعبارات عامة ، والتي يعد الخروج عليها أو مخالفتها جريمة أو مخالفة تأديبية [١] .

إن أفعال الموظف التي تشكل مخالفة تتمثل عند تهاونه في إداء واجباته الوظيفية ، والمهام المنوطة به ، أو عدم مراعاته لمقتضيات وظيفته، أو عندما يتعدى حدود واجباته الوظيفية، عندئذ يترتب الحق للإدارة بفرض العقوبة على الموظف المخالف في حدود الأصول والإجراءات القانونية المقررة [٢] .

لذا نجد إهتمام كبير من قبل المشرع في الدول المختلفة عند وضعه للتشريعات الوظيفية فقد أعترف للإدارة بسلطة فرض العقوبات على كل موظف يخالف واجبات وظيفته ، إلا إن تلك السلطة يجب أن تمارس وفقا لصلاحيات تقديرية في بعض جوانبها ، ووجوبية في بعضها الآخر ، فيكون في أضيق الحدود وعلى نحو لاينال من الحقوق والحريات المقررة للموظف العام ، وبخلافه سيؤدي إلى ضياع الحدود الفاصلة بين التدخل المشروع وغير المشروع للإدارة في ممارسة واجباتها والإعتداء على حقوق الموظفين وضماناتهم ، وهذا الأمر ترفضه مبادىء العدالة في حماية وضمانات الموظف العام وحقوقه الوظيفية [٣] .

وسنتناول التعريف بالمخالفات التأديبية في التشريعات الوظيفية وفي القضاء والفقه الإداريين في مطلب أول ، وأركان تلك المخالفات في مطلب ثان .

المطلب الأول

التعريف بالمخالفات التأديبية

أن تحديد المخالفة يعد محورا أساسيا في عملية التحقيق الإداري ، لبيان مدى إلتزام اللجنة التحقيقية بالمهام الموكلة إليها من قبل الإدارة وهي بصدد التحقيق في القضايا المعروضة عليها ، أو أنها تلتزم حدود مبدأ المشروعية وفقا لما إستقر عليه العمل في نطاق القانون الجنائي بأن (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) ، لأن أغلب التشريعات الوظيفية إكتفت بإيراد الواجبات التي ينبغي على كل موظف عام أن يلتزم بها ، ويمتنع عن كل ما يخل بها ، فضلا عن عدم ورود الأفعال المكونة لهذه الجريمة أو المخالفة على سبيل الحصر ، بل إنها بينت الواجبات والمحظورات بشكل عام دون تحديد دقيق لها ، غير إن عدم وجود نص يجرم الفعل لايعني أنه مباح ولايكون جريمة

أو مخالفة تأديبية ، ويجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أن أي سلوك يصدر من الموظف العام وهو يمارس أعمال وظيفته ذنبا أو مخالفة تأديبية يستحق العقوبة إذا كان ذلك السلوك لايتفق مع واجباته الوظيفية [٤] .

لم يتفق التشريع والقضاء والفقه على تسمية واحدة تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف ، والذي يجعله تحت طائلة العقاب ، فمنهم من يسميه ب (الجرائم التأديبية) ، وآخر يسميه ب (الذنب الإداري) والبعض اللآخر يسميه ب (المخالفات التأديبية) ، مع العلم إن هذه التسميات أو المصطلحات في الواقع كلها تدل على معنى واحد هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية ، أو خروجه عن مقتضياتها ، أو إرتكابه عمل من الأعمال المحظورة عليه بموجب القوانين أو الأنظمة أو أوامر الإدارة وتوجيهاتها [٥] .

ونبين في مايلي موقف التشريعات الوظيفية والقضاء والفقه من تعريف المخالفة التأديبية :

أولا : في التشريعات الوظيفية :

إن أغلب التشريعات المقارنة التي تعني بالوظيفة العامة نجدها لم تضع تعريفا للمخالفة التأديبية، بل وصفتها وصفا عاما، وعلى سبيل المثال قانون التوظيف الفرنسي رقم (٨٣٤) الصادر في ١٩٨٣/٧/١٣المعدل [٦] .

وقانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل [٧] ، وبالمثل سلك المشرع العراقي ذات الإتجاه ، إذ أشار صراحة في (المادة/ ٧) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على (إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عايها في هذا القانون) [٨] ، كما حرص على أن لا يضع تعريفا للمخالفة التأديبية بل إكتفى بالنص على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها ،كما أورد أيضا بعض المحظورات التي يجب الإمتناع عن إتيانها [٩] .

ثانيا : في القضاء الإداري :

من خلال إستقراء القرارات القضائية نجد إن القضاء الإداري المقارن ذهب إلى خلق المبادىء القانونية في تعريفه للمخالفة التأديبية[١٠] . وكان حريصا على إظهار خصائصها وعناصرها ، وبينت أحكامه أن سبب القرار التأديبي بشكل عام هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة بشرف الوظيفة ، كما ورد في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية قولها أن الجريمة التأديبية تعني (إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه عن مقتضياتها أو إرتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها)[١١] .

أما القضاء العراقي فعرفها في أحد أحكامه (إن إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاته التعليمات الحسابية وتقصيره في أداء واجباته يكون سببا لمعاقبته تأديبيا)[١٢] .

وبهذا نجد إن القضاء الإداري حرص على خصائص وعناصر المخالفة التأديبية ، وبين في أحكامه أن سبب القرار التأديبي بشكل عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته ، أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة أو المحظور عليه [١٣] .

ثالثا : في الفقه الإداري [١٤] :

كما أسلفنا في مقدمة المطلب فأن الفقه أختلف نحو تحديد المعنى الإصطلاحي للمخالفة التأديبية، فأطلق عليها تسمية (الذنب الإداري)[١٥]، ومنهم من أطلق عليها (الجريمة التأديبية)[١٦]، ومنهم من أسماها (بالجريمة الإنضباطية)[١٧]، ومنهم من ينعتها (بالخطأ التأديبي)[١٨].

وفي حقيقة الأمر فأن هذا الإختلاف ليس له أثر من الناحية القانونية، إذ أن العبرة في الأشياء في صفاتها وطبيعتها، لا في نعوتها ومسمياتها، والمهم أن الفعل يمثل مخالفة الأنظمة الوظيفية العامة وقواعدها والخروج على مقتضياتها وماتمليه كرامة الوظيفة وأخلاقياتها، وبالرغم من عدم وضع تعريف للمخالفة من قبل قوانين أغلب الدول إلا إن الفقه الإداري تصدى لتعريف المخالفة التأديبية[١٩].

ومن التعريفات التي وردت في الفقه أن المخالفة التأديبية هي :

ـ كل تصرف يصدر عن الموظف أثناء أداء وظيفته أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى إرتكب هذا التصرف عن إرادة أثمة[٢٠].

ـ إخلال شخص بواجبات الوظيفة، أو المهنة التي ينتمي إليها سواء أكان هذا الإخلال إيجابيا أم سلبيا، أو إنها ليست الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة فقط، بل توجد كلما سلك الموظف خارج نطاق وظيفته أو مهنته سلوكا معيبا يمس كرامة المرفق الذي يعيش فيه[٢١].

ـ إن الجريمة التأديبية تعني عدم إلتزام الموظف باللأسس التنظيمية والأخلاقية في أثناء تأدية الوظيفة أو خارجها[٢٢].

إلا إنه من خلال إستقراء التعاريف السالفة الذكر لم نجد ما يشير إلى الموظف المكلف بخدمة عامة، لذا يمكن أن نعرف المخالفة التأديبية **بتعريف جامع مانع** حماية للوظيفة العامة وهو (كل فعل يأتيه الموظف أو مكلف بخدمة عامة أثناء أداء وظيفته أو خارجها من شأنه أن يؤدي إلى إخلال بواجباته الوظيفية إيجابيا كان أم سلبيا) وبالتالي أيا كانت تلك التسمية فالمهم أن يكون الفعل المرتكب من قبل الموظف يمثل مخالفة الأنظمة وقواعد الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

أركان المخالفات التأديبية

لاشك إن المخالفة أو الجريمة التأديبية لا تختلف عن الجريمة الجنائية من حيث توافر العناصر الأساسية لتواجدها، ويقع على عاتق الإدارة في حال صدر عن الموظف سلوك مخالف لإلتزامات الوظيفة العامة، أن تحدد أركان المخالفة التي إرتكبها الموظف، حيث إستقر الفقه الإداري على ان أركان المخالفة التأديبية تتمثل بالركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي وركن الصفة، وعلى هذا الأساس لا بد من توافر عنصرين أساسيين، الأول هو وجود الصفة الوظيفية للشخص المراد تأديبه، فيجب أن

يكون موظفاً أو مكلفا بخدمة عامة، كما يجب أن يكون خاضع للعلاقة التنظيمية التي تحكم دوائر الدولة ومؤسساتها العامة، أما العنصر الثاني يتمثل بالمخالفة التأديبية نفسها وذلك لإثبات ذاتيتها الخاصة ، وقد إختلف الفقهاء في تحديد أركان المخالفة التأديبية بصورة عامة ولهم في ذلك مذاهب كثيرة فكان لكل فقيه رأيه الخاص، فذهب الأستاذ الطماوي إلى أنها تتكون من ركنين هما : الموظف المراد تأديبية ، والخطأ الإداري الذي يقع من الموظف[٢٣] ، وذهب الأستاذ ماجد راغب الحلو إلى إنها ذات ركنان هما الركن المادي والركن المعنوي [٢٤] ، في حين ذهب الأستاذ عبد الفتاح حسن إلى القول بأن المخالفة التأديبية ثلاثة أركان هي : الموظف الذي ينسب إليه الفعل ، والركن المادي المتمثل بالفعل الإيجابي أو السلبي الذي يصدر عن الموظف ، والركن المعنوي الذي يعني صدور الفعل عن إرادة أثمة[٢٥] ، كما يرى د. عبد القادر الشيخلي إنها ثلاثة أركان أيضا وهي : الركن القانوني أي الضوابط القانونية لتحديد المخالفة التأديبية فضلا عن الركنين المادي والمعنوي[٢٦].

وفي كل الأحوال لابد من توافر الأركان أو العناصر الأساسية التي تدل على وجود المخالفة التأديبية ، ليتسنى لسلطة التأديب إثبات أو نفي وجودها وإتخاذ القرار المناسب بصددها ، وهذه الأركان هي :

أولا : الركن المادي :

يتعلق هذا الركن بماديات الجريمة أو المخالفة ومظهرها الخارجي ، ولاخلاف في عدم قيام أي جريمة أو مخالفة دون توافر هذا الركن ، كما إن مجرد التفكير دون أن يتخذ هذا التفكير مظهرا خارجيا ملموسا لا يشكل مخالفة تجيز المسألة التأديبية[٢٧] ، ويتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية في سلوك محدد ثبت ارتكابه ، فالأوصاف العامة كسوء السيرة والسلوك لا تصلح أن تكون ركنا ماديا لجريمة تأديبية[٢٨] ، أما في المخالفة أو الجريمة التأديبية إذ يتمثل هذا الركن بإخلال الموظف بواجباته كقيامه بعمل محظور ، أو إمتناعه عن القيام بعمل ، أو يخرج على التعليمات سواء عن عمد أو عن غير عمد[٢٩] .

بمعنى آخر هو الفعل أو الإمتناع المتمثل بالسلوك السلبي الذي قام به الموظف المخالف ، كالتعدي على زميله بالضرب أثناء العمل أو الإمتناع عن أداء واجب يفرضه القانون ، كحالة عدم تنفيذ الأوامر القانونية الصادرة إليه من مسؤوله المباشر .

ويتكون الركن المادي للمخالفة التأديبية من ثلاث عناصر وهي :

١ ـ الفعل :

وهو الخطأ الوظيفي سواءأ كان القيام بعمل يحظره القانون، أو الإمتناع عن عمل يأمر به القانون، لأن وجود الخطأ يعد أساسا للمخالفة التأديبية يستوجب فرض العقوبة، ولايشترط أن يكون الموظف قائما بأعمال الوظيفة، وأنما يكون مستمرا بالعمل، كحالة الموظف المجاز لأي سبب أوالموقوف عن العمل (مسحوب اليد) لإحالته إلى التحقيق .

٢ ـ النتيجة :

وهي أمر ضروري ، إذ لا بد أن يكون لفعل الموظف المخالف نتيجة مست النظام الوظيفي ، ولا يشترط وجود الضرر من جراء الفعل المخالف ، كون الضرر ليس ركنا من أركان المسؤولية التأديبية ، إلا إنه عند تقرير العقوبة يؤخذ بنظر الإعتبار درجة وجسامة الضرر الذي أصاب المرفق العام من جراء تلك المخالفة.

٣ ـ العلاقة السببية :

وهي تعني الرابطة الأساسية بين الفعل و النتيجة ، فإذا إنقطعت العلاقة السببية بين الفعل والنتيجة لم يكن بوسع الإدارة مسائلة الموظف عن مخالفة أو جريمة ،في الوقت ذاته يمكن أن يتصور الشروع في الجريمة أوالمخالفة التأديبية ، كما هو الحال في الجريمة الجنائية ولايختلف معناه ومفهومه عن معنى الشروع ومفهومه في قانون العقوبات[٣٠] .

ثانيا : الركن المعنوي :

يتمثل هذا الركن في توافر إرادة أثمة ، ونية سيئة أو غير مشروعة عند الموظف ، أي إتجاه إرادة الموظف عمدا إلى إرتكاب السلوك المخالف ، بحيث تنتفي شبهة صدور السلوك المخالف بحسن نية أو بغير قصد ، أو بإرادة معيبة بعيب الإكراه أو الغلط ، إذ لا يكفي إدانة الموظف لمجرد إرتكابه الخطأ ، وإنما يجب أن يتوفر عنصر نفسي واع يتجه إلى إرتكاب الفعل أو الإمتناع عن القيام بفعل ، وكذلك وجود علم وإدراك كامل من قبله بإن الفعل الذي إرتكبه يمثل مخالفة تأديبية موجبة للمسائلة[٣١] .

ويتمثل الركن المعنوي في الجريمة غير العمدية أو جريمة الخطأ في تقصير الموظف وعدم إتخاذه الحيطة والحذر اللازمين لإداء واجباته الوظيفية ، ويكون بإنصراف إرادة الموظف إلى إرتكاب الفعل دون رغبته في النتيجة المترتبة عليه .

ثالثا : الركن الشرعي :

يتعلق هذا الركن بخضوع الفعل للتجريم ، وتعلق صفة عدم المشروعية به ، والركن الشرعي هو محل الضرر الذي أصاب أو كان سيصيب الوظيفة العامة ، بسبب السلوك الذي إرتكبه الموظف، كالإضرار بسمعة الوظيفة ، أو الإضرار بمصلحة العمل ، أو الإعتداء على المال العام ، ويتمثل هذا الركن في نص (م/٤) و (م/٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والقوانين ذات العلاقة بالتنظيم الإداري ، وذلك بإعتبار فعل معين يشكل مخالفة وظيفية موجبة للمسؤولية التأديبية يستحق عنها الموظف المخالف العقوبة التأديبية المحددة بالقانون على سبيل الحصر،ويفترض علم الموظفين كافة بمضمون الواجبات والمهام ، وفقا لمبدأ (الجهل بالقانون ليس بعذر)[٣٢] .

ومن الجدير بالملاحظة إن المشروعية في مجال المخالفات والجرائم التأديبية لا تقتصر على النصوص القانونية ، أنما للأحكام القضائية دورا كبيرا فيها قد يفوق دور النصوص القانونية ، فالنصوص القانونية التي تحدد الواجبات الوظيفية وتعاقب من يخالفها وأحكام القضاء التي تمارس الدور الرقابي على

تطبيق تلك النصوص كفيلة لتقرير مبدأ شرعية الجرائم .

رابعا : ركن الصفة :

ويطلق عليه بالركن الشخصي ، وهو شرط يجب وجوده في الجرائم التأديبية دون سواها من الجرائم الأخرى ـ جنائية كانت أم مدنية ـ إذ لابد أن يكون لمرتكب السلوك أو الفعل المكون للجريمة صفة الموظف العام ، أي يكون أحد العاملين المرتبطين بجهة الإدارة برابطة وظيفية[٣٣] ، وذلك بأن يكون معينا على درجة وظيفية لها ميزانية سنوية ، ويقوم بوظيفة عامة ، فلا يحق للإدارة إيقاع العقوبة التأديبية على المتطوع أو المتعامل الذي يحصل على خدمات ، أو ممن تعاقدت الإدارة معه لتوريد المواد أو تقديم الخدمات ، هذا فيما يتعلق بالموظف القانوني ، ولكن ماهو الموقف القانوني حول الأفعال التي تصدر من الموظف الفعلي أو الظاهر ـ وهو شخص تدخل خلافا للقانون في ممارسة إختصاصات وظيفية عامة متخذا مظهر الموظف القانوني ـ فهل يجوز مساءلته تأديبيا ؟

وللإجابة على هذا التساؤل لابد من القول إن القاعدة العامة لا تجيز لأي فردعادي أن يتولى وظيفة عامة بصورة غير قانونية ، لأنه بذلك يكون مغتصباً لها وتعد جميع تصرفاته باطلة ، إلا أن هناك إستثناء أجاز للموظف الفعلي في ظروف الحرب والثورات حفاظا على سير المرافق العامة عندما يضطر الأفراد إلى إدارة المرفق دون أذن من السلطة ، أو في حالة إستمرار موظف بشغل الوظيفة رغم إنتهاء صفته كموظف ، أو عندما تسكت الإدارة على تجاوز الموظف لإختصاصه وإستقرار العمل على ذلك ، ففي هذه الحالة أعترف القضاء والفقه ببعض الأثار القانونية للوظيفة الفعلية كمنح الموظف راتبا مقابل أداءه للعمل إذا كان حسن النية

المبحث الثاني

أدلة إثبات المخالفة التأديبية

لاشك أن الأدلة الجزائية هي الوسيلة التي يتم من خلالها إثبات إدانة المتهم أو براءته مما نسب إليه، فالدليل هو كل ما يؤدي إلى إظهار الحقيقة ، لأن الحق يتجرد من قيمته مالم يقم الدليل عليه ، والواقع إن الدليل هو قوام حياة الحق ومعقد النفع فيه ، وعلى هذا فإن مرحلة جمع الأدلة أو الإستدلالات تتضمن الكشف عن الجريمة ، وقبول البلاغات والمعاينة وسماع الشهود وضبط الموجودات وندب الخبراء لتسهيل إجراءات التحقيق ، وتقسم الأدلة إلى أدلة مادية وأدلة معنوية[٣٤] .

فالأدلة المادية هي تلك التي يمكن لمسها أو رؤيتها كوجود الشيء المسروق في حيازة الجاني ، أو وجود أثار أقدام أو بصمات الأصابع التي يعثر عليها في محل الحادث ، ويمكن الحصول على هذه الأدلة بواسطة الإجراءات التحقيقية والكشف على محل إرتكاب الجريمة والتفتيش ، وكذلك من خلال الإستعانة بالخبراء من أطباء وفنيين ، أما الأدلة المعنوية (الشخصية) فهي تلك الأدلة التي تصل إلى المحقق على لسان المتهم أو عن الغير ، كإعتراف المتهم وشهادة الشهود[٣٥] .

وبهذا فإن المخالفة التأديبية هي واقعة مادية ، تظهر عند إرتكاب الموظف فعل إيجابي أو سلبي يمثل إخلالا بمقتضيات المصلحة العامة ، أو الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي ، فلابد أن يكون لتلك الواقعة مصادر تدل عليها، بل يجب إثبات وقوعها بوسائل الإثبات كافة ، لكي يتسنى للإدارة أن تتخذ الإجراءات القانونية بحق الموظف المخالف لما إرتكبته يداه ، ويجب على الإدارة أن تنفذ من الإجراءات مايكفل الوقوف على صدق وصحة المعلومات المتحصلة لديها ، على أن تحمل قدرا متيقنا من الصدقية ، بعيدة عن الدوافع والأغراض الشخصية ، وحيث أن المبدأ السائد في مجال القانون الاداري هو حرية الإدارة في إثبات المخالفات التأديبية بالوسائل المقررة قانونا ، من وثائق كتابية وخبرة وقرائن ومحاضر الكشف والمعاينة وشهادة الشهود وأحكام قضائية باتة[٣٦] .

وبشأن عبء الإثبات على من يكون ، هل يقع على الموظف أم على الإدارة ؟ فقد إختلف الرأي حول حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر وهناك رأيان بهذا الشأن[٣٧] .

الرأي الأول : يرى أن قرار الإتهام كبقية القرارات الإدارية يعد صحيحا بالإستناد إلى قاعدة (صحة التصرفات الإدارية) ومن ثم عبء الإثبات يقع على الموظف لإثبات برائته ، فهو في موقع المدعي لأن الأصل أن ذمته غير بريئة إذا ما إتهمته الإدارة بإرتكاب مخالفة وان عبء الاثبات يقع عليه[٣٨] .

الرأي الثاني : فإن عبء الإثبات في مجال التأديب الإداري هو نفسه في مجال القانون الجزائي (المتهم بريء حتى تثبت إدانته) ، أي أن عبء الإثبات يقع على عائق الإدارة فهي التي تدعي (عدم البراءة) الذي هو خلاف المبدأ العام ، لذلك فإنه يقع عليها عبء إقامة الدليل على صحة ماتدعيه ، ويستند أصحاب هذا الرأي في تسويغ وجهة نظرهم إلى أن تعرض الموظف للمسائلة من الأمور العارضة والإستثنائية ، لذا فإن من يدعي إرتكاب الأخير لمخالفة أن يقيم الدليل على صحة إدعائه[٣٩] .

وقد أيد الدكتور عثمان سلمان غيلان الرأي الثاني وأضاف إليه (أن البراءة هي الأصل العام، فبراءة الذمة هي القاعدة ، وإنشغالها هو الإستثناء ، فلا يستقيم القول بأن أي شخص هو مجرم أو مخالف بمجرد إتهامه ، بل أن على المدعي إثبات مايدعيه لأنه يدعي خلاف الأصل)[٤٠] .

والرأي عندنا : أن الرأي الثاني هو الأصل ، ولايوجد خلاف أو رأيان ، وإن ماذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر يحمل نفس المعنى ، لأن إحتفاظ الإدارة بملفات و وثائق يعد دليل إثبات ، وهذا ما يؤيد عدم وجود رأيان بل هو رأي واحد ، وأن عبء الإثبات وقع على عاتق الإدارة بمجرد إنها قدمت تلك الملفات أو الوثائق فأصبحت في موقع المدعي ، عملا بالقاعدة الشرعية والقانونية (البينة على من إدعى) ، وتثبيتا لمصداقية ما نقول في مجال التأديب فقد نص المشرع العراقي في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١٠/ثانيا) ، والتي تنص على : (تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال

الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها .)،يتضح جليا من النص أعلاه، بأن اللجنة تسعى لإثبات الواقعة في مجال التحقيق الإداري وفقا لمبدأ حرية الإثبات السائدة وبات لزاماً عليها الرجوع للمبادئ والقواعد العامة المقررة في قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، وبما ينسجم مع الصلاحيات الإدارية الممنوحة للجنة التحقيقية لإثبات إرتكاب المخالفة المنسوبة للموظف ، أو نفيها وحسب ظروف كل قضية على حدة .

ولما تقدم نبين أدلة إثبات المخالفة التأديبية من خلال ما يأتي :

أولا : المستندات أو المحررات الرسمية :

تعرف المستندات الرسمية بأنها السند الذي يثبت فيه موظف عام ، أو شخص مكلف بخدمة عامة طبقا للأوضاع القانونية وفي حدود إختصاصه ماتم على يديه ، أو ما أدلى به ذوو الشأن في حضوره[٤١] .

ومن المعلوم أن المستندات والبيانات الرسمية الصادرة من منتسبي دوائر الدولة تعد من أهم أدلة التحقيق التي تساهم في حسم موضوع إثبات أو نفي المخالفة التأديبية ، وتعتبر المحررات من ضمن الأدلة المطروحة في القضية ، وهو مايطلق علية بالدليل الكتابي أو الخطي ، ويعتمد الإثبات بالكتابة على الأوراق الإدارية التي تنطوي على وقائع تتصل بنشاط الإدارة كالقرارات والعقود الإدارية ، أو بالعاملين بها مثل الأوراق المرفقة بملف خدمة الموظف كالتعيين والترقية وإجازاته والعقوبات التأديبية وكل مايتعلق بمركزه الوظيفي[٤٢] ، وهي أكثر الأدلة شيوعا والأسهل في مجال التحقيق الإداري ، إذ يسهل على اللجنة التحقيقية طلب المستندات الموجودة في حيازة الجهة الرسمية والإطلاع عليهالاوتدقيق المعلومات الواردة فيها بما يسهم في حسم موضوع المخالفة التأديبية ، لذا نجدها من أهم الأدلة الثبوتية في مجال التحقيق الإداري كما هو الحال في النواحي الجزائية أو المدنية ، وهذا ما نص عليه المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ في المادة (١٠/ثانيا) منه[٤٣] .

وتعد المحررات الرسمية حجة على الكافة بما تتضمنه من معلومان وبيانات ، إلا إنه يشترط لإعتبارها سندات رسمية أن تكون صادرة من موظف عام أو مكلف بخدمة عامة وحسب أنظمة الخدمة الوظيفية ، وأن تكون صادرة ضمن حدود الصلاحية والإختصاص ، ولا تكون صادرة من شخص غير مختص أو متجاوز على الصلاحية ، وأن يكون صدور المستند وفق للأوضاع القانونية المقررة لصدوره ، أي بمعنى من قام بتحرير المستند يؤدي عملا صحيحا وسليما من الناحية القانونية وغير مخالف للقوانين والأنظمة[٤٤] .

فإذا ما توافرت تلك الشروط ، عد المستند رسميا له حجة قانونية على الكافة ، بما يحتويه من وقائع، وبعكسه يفقد صفته الرسمية ويعد من المستندات العادية ، وله قوة المستندات العادية [٤٥] ، وهذه المستندات قل ما نجدها في مجال الوظيفة العامة ، ويندر

اللجوء إليها في التحقيق الإداري كإحدى أدلة الإثبات[٤٦] .

ثانيا : الخبرة :

تعد الخبرة كوسيلة من وسائل الإثبات التحقيقية وتعرف بأنها : تقدير مادي، أو ذهني يبديها أصحاب الخبرة والإختصاص ، في مسألة فنية لا تستطيع اللجنة القائمة بالتحقيق من معرفتها ، سواء أكانت تلك المسألة الفنية متعلقة بشخص الموظف المخالف، أو بمحل المخالفة ، أو المواد المستعملة بإرتكابها ، أو آثارها[٤٧] .

والخبرة هي الأستشارة الفنية التي تستعين بها السلطة التأديبية في المسائل الفنية ، سواء أكانت طبية أو هندسية أو مالية (المحاسبة والتدقيق) ، للوصول إلى الحقيقة وقطع أمر مسالة ذات طابع فني يحتاج تقديرها إلى خبرة ذوي الإختصاص العلمي من المحترفين في هذا المجال أو ذاك مع الإشارة إلى أنه لم نجد في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ تنظيم خاص بكيفية إنتداب الخبراء المشار إليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الإثبات ، ولا يوجد ما يمنع من اللجوء إلى الخبراء في تحديد أهمية المعلومات غير الفنية ، أو إعطاء رأي في مجال غير فني يمكن أن يسهم في الوصول إلى الحقيقة[٤٨] .

ولتقاريرالخبراء دور مهم في عملية التحقيق الإداري، إذ من خلالها قد يظهر للجنة التحقيقية الكثير من المعلومات التي تؤدي إلى حسم التحقيق، وإثبات صحة الأقوال التي يدلي بها الشهود أو الموظف المخالف، أوإثبات زيف ادعائهم، فضلا عن تقديم الإيضاحات وتفاصيل تمكن المحقق من استجلاء الحقيقة، لاسيما فيما يتعلق بحوادث الحريق وتلوث البضائع وأضرارها وقياس كمياتها ونوعيتها، والكشف عن حالات تلاعب في مجال العقود والمناقصات الحكومية[٤٩] .

ولكل ما تقدم تعد تقارير الخبراء واحدة من الأدلة الثبوتية في المخالفات التأديبية ، وتكون كفيلة بحسم قضية التحقيق ، وبإمكان اللجنة أن تعتمد على تقارير الخبراء في تقديم توصياتها سواء أخذت بتلك التقارير بشكل جزئي أم كلي ، على أن تبين أسباب ذلك في توصياتها[١] .

ثالثا : محاضر الكشف والمعاينة :

الكشف والمعاينة هو وسيلة إختيارية في الإثبات إلا إنه يعد من أكثر أدلة الإثبات أهمية في بعض القضايا التحقيقية ، كونها تفيد إثبات وقوع المخالفة التأديبية وتحديد نوع وكيفية إرتكابها ، وظروف وحصر محيط الشبهة ، فضلا عن تحديد الأضرار الناتجة عن المخالفة وجمع الأدلة الثبوتية في موقع الحادث ، ورسم صورة كاملة عن المخالفة المرتكبة ، إلا إن الغرض منها يختلف بإختلاف كل قضية وظروف ملابساتها[٥٠] .

وأن قيام اللجنة التحقيقية بإجراء الكشف والمعاينة فإنها تهدف الوصول إلى الحقيقة ، من خلال وجود أثار للمخالفة أو أثار للفاعل ، ومعرفة حجم الأضرار الناتجة عن تلك المخالفة ، وقد يساعد هذا الكشف عن معرفة الفاعل وظروف إرتكاب المخالفة ، وعند تحقق الأهداف المرجوة من الكشف والمعاينة يجوز

للجنة التحقيقية إعتماد تقرير المعاينة كسبب لتقديم توصياتها ، أما بغلق التحقيق ، أو تحديد المسؤولية التقصيرية للموظف وإيقاع العقوبة المقررة قانونا بحقه[٥١] .

رابعا: القرائن :

وهي قيام القاضي بأستخلاص أمر مجهول من أمر معلوم ، على أساس أنه إذا تحقق وجود الأمر المعلوم كان الغالب وجود الأمر المجهول ، وهذا الإستنباط يتم بطرق الإثبات الأخرى كافة ، ويكون في مجال القرائن بإثبات وجود واقعة مجهولة من واقعة معلومة ، أي يتحقق الأمر الأول إذا تحقق الأمر الثاني[٥٢] .

ومن امثلته : ظهورثراء فاحش على المخالف فانه يؤخذ قرينة على إختلاسه للمال العام، ووجود إصابة حديثة في جسم المخالف يؤخذ عليه كقرينة او دليل على إشتراكه في المشاجرة التي وقعت ، ويشترط الأخذ بهذه القرائن عندما يعجز المخالف عن تعليلها تعليلا مقنعا يفيد عدم إرتكابه للمخالفة .

وتتعدد القرائن وتتنوع من حيث مدلولها ، فقد تكون قرائن قاطعة كأن تكون دليلا في ذاتها إذا إرتبطت بمدلولها ، كالقبض على الموظف المخالف وبحوزته المعلومات المحضور إخراجها ، أو محاولته إخراج السيارة بدون تخويل ، وقد تكون قرينة راجحة ، إذا إرتبطت كذلك بمدلولها ولا تعد من لوازمه ، كتسلم الموظف كتاب صادر من دائرته باليد وتسليمه لدائرة أخرى ، وتبين أنه مزور ، وقد تكون قرائن شبهة،ترتبط بمدلولها إرتباطا بعيدا فهي مجرد شبهة ، كحالة الموظف الذي سرقت منه سيارة وسبق أن سرقت منه سيارة حكومية أخرى ، أو وجود عداء سابق بين الموظفين الذين حصلت بينهما المشاجرة[٥٣] .

واذاكان للقرائن (القانونية والقضائية) دور مهم في إثبات المنازعات المدنية والتجارية ، إلا إن دورها يكون محدودا جدا في المخالفات التأديبية ، لعدم إعتمادها من قبل المشرع فضلاً عن ندرة الأحكام القضائية في حل المخالفات التأديبية[٥٤] ، إلا إنه عدم وجود تطبيق لتلك القرائن لا يمنع اللجنة التحقيقية من إجراء عملية الإستنباط وهي بصدد التحري والتدقيق عن أدلة المخالفة التأديبية ، لتقرر بعض القرائن التي تسهم في حسم قضية التحقيق والوصول إلى دليل إثبات ، حيث أن القرائن هي أقرب إلى الحدس والتخمين ، لذا فإنها لا تعتمد لوحدها كدليل إثبات ، بل لابد من إجتماعها مع دليل آخر ، أي أنها تدعم بدليل مادي أو معنوي آخر لإثبات المخالفة التأديبية[٥٥] .

وتظهر أهمية القرائن بإعتبارها من الأدلة غير المباشرة التي تؤكد القناعة بالمخالفة المرتكبة إذا ما عززت بأدلة مباشرة مادية كانت أم معنوية[٥٦] .

خامسا – الشهادة :

وهي إدلاء الشخص بمعلومات توفرت لديه عن المخالفة التأديبية ، ومما لا شك فيه أنه الشهادة تعتمد على شخصية وأحاسيس ومعتقدات الشاهد والتي يكون إدركها بإحدى حواسه ، قد تكون المعلومات لها علاقة بإثبات المخالفة أو تتعلق في ظروف وقوعها أو بما إحاط بها من ملابسات[٥٧] ، وبإمكان اللجنة

التحقيقية إعتماد شهادة الشهود لإثبات أو نفي الواقعة لإنها إجراء جوهري ، كونها تعد من الأدلة المعنوية المباشرة[٥٨] .

كما تعد الشهادة من الأدلة المهمة بإثبات أو نفي المخالفة التأديبية ، وتسهم في حسم القضية التحقيقية ، وتقرير مسؤولية الموظف المخالف[٥٩] ، لاسيما فيما يخص قيامه بالتصرفات والوقائع المكونة للمخالفة ، وقد نصت عليها أغلب القوانين المقارنة ، أما المشرع العراقي فقد نص على الشهادة في قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بشكل مقتضب[٦٠].

سادسا -الاعتراف :

يعد الإعتراف من أهم وسائل الإثبات في القضايا التحقيقية ، كونه يصدر عن إرادة واعية وكاملة لايشوبها عيب يقدح في قانونيته وقيمته ، ويحتل الإعتراف مكانة متميزة بين أدلة إثبات المخالفة التأديبية، لذا وضعت له قواعد وشروط تتفق تبعا لأهميته وحساسيته ، وتوجد تعاريف عدة للإعتراف أهمها :

-إقرار المتهم على نفسه بإرتكاب الوقائع المكونه للجريمة كلها ، أو بعضها[٦١] .

- إقرار المتهم بإرتكاب وقائع الجريمة المسندة إليه جزئيا أو كليا ، بأن ينسب إلى نفسه القيام بإرتكاب الفعل الجرمي صراحة .

- إقرار المتهم على نفسه بإرادة حرة واعية بصحة إرتكاب الجريمة المنسوبة إليه كلها، أو بعضها ، فاعلا أصليا أو شريكا فيه[٦٢] .

ومن خلال استقراء تلك التعاريف يتضح لنا أن الاعتراف لابد أن يستوفي كافة شروط صحته وهي:

١ - الأهلية الإجرائية للمعترف :

إن الإعتراف بوصفه عملا إجرائيا يجب لصحته أن يصدر عن شخص تتوافر فيه شروط الأهلية اللازمة كي يعتد بها وتكون صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية ، أي يصدر الإعتراف عن شخص متمتع بالإدراك والتمييز[٦٣] ، وبهذا فإن الأهلية الإجرائية تقوم على عنصرين :

أ - أن يكون الشخص متهما بإرتكاب المخالفة التي يعترف بها .

ب - أن يتوفر لديه الإدراك والتمييز وقت الإدلاء بهذا الإعتراف .

٢ – يصدر عن إرادة حرة :

إن الإعتراف الذي يستند إليه في إصدار القرار يجب أن يكون صادر عن إرادة حرة بعيدة عن أي مؤثر خارجي ، ولكي تكون الإرادة حرة لابد من إستبعاد كل وسائل التأثير المختلفة التي تحمل الموظف على الاعتراف ، مثل الإكراه ، خداع المتهم ، الوعد والوعيد الذي يعيب إرادته ويفسد إختياره، فإذا صدر الإعتراف من المتهم بإختياره يكون صحيحا ومقبولا بالإثبات ، وبعكسه فإن الإعتراف يكون باطلا ومخالفا للقانون .

٣ – الصراحة والوضوح :

يجب أن يكون الإعتراف صريحا لا لبس فيه ولا غموض ، وأن يكون مطابقا

للحقيقة والواقع حتى يمكن الإستناد إليه كدليل إدانة وتجريم ، فلا يجوز الإستناد إلى الاعتراف الذي يحتمل التأويل ، كما لا يمكن إعتبار صمت الموظف المخالف على أنه إعتراف منه بصحة ما نسب إليه ، فقد يكون سكوته بسبب الخوف من إساءة الدفاع عن نفسه ، أو ينتظر المشورة من محاميه ، ولا يكفي أن يكون الإعتراف واضح وصريح وصادر عن إرادة حرة بل يجب أن يكون مطابقا للحقيقة والواقع ، لأن الإعتراف قد يكون الموظف المخالف كاذبا للتخلص من إكراه مادي أو معنوي متعرض له ، أو بدافع إخفاء المخالف الحقيقي والتستر عليه إلى غير ذلك من الأسباب[٦٤].

وتتمتع الجهة المختصة بالتأديب بسلطة تقديرية في تحديد قيمة الاعتراف ، ومن ثم الأخذ به أو طرحه، وهي ليست ملزمة في حال عدم أعتراف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه بإستصدار قرار الإدانة ، وإنما عليها التحقق من توافر شروط صحته .

الخاتمة

يعد الوقوف على مفهوم ظاهرة المخالفات التأديبية أمراً ضروريا ، نظرا لما يكتنفها من غموض وإختلاط مضمونا بالعديد من المصطلحات القانونية ، وتتعدد صور المخالفات التأديبية وتتكرر ، إلا إنها لا تشكل ظاهرة عامة على مستوى الوظيفة العامة ، رغم أن تعددها وتكرارها ينم عن خطورة ومساس في النظام الوظيفي ، ويستوجب القيام بإجراءات فاعلة لمواجهتها ، فقد يرتكب الموظف المخالفة بقصد تحقيق مخالفة أخرى ، كقيامه بتزوير أوراق رسمية القصد منها إختلاس الأموال ، أو يقدم رشوة للغير بقصد إحالة مناقصة للغير بشكل مخالف للقانون ، وهناك العديد من الحالات التي لا يمكن حصرها في هذا البحث .

ويتبين لنا ماهية الاثبات في مجال التحقيق الاداري واهميته في الكشف عن المخالفات وتقرير مسؤولية الموظف العام والمكلف بخدمة عامة فيما يسند اليه من مخالفات، اذ يجب على الادارة اثبات ارتكاب الموظف المخالفة تمس النظام الوظيفي وتمثل خروجاً على مقتضيات واجبه الذي يفترض ان يكون مطابقاً لمقتضيات المصلحة العامة والمحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، كما ان الوسائل التي تستند اليها الادارة في اثبات المخالفات من حيث المستندات والخبرة والكشف والمعاينة والتفتيش والقرائن والشهادة وتثبيت الاعتراف والتي نصت عليها اغلب القوانين المقارنة خلافاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي جاء موجزاً في

تعداده لوسائل الاثبات التي تعتمد عليها الادارة من خلال لجانها التحقيقية.

وتختلف ظاهرة المخالفات التأديبية بإختلاف المعيار الذي تستند إليه ، والذي يعد عنصرا أساسيا في تكوينها ، فقد ترتبط بنوع النشاط المخالف وطبيعته ، كظاهرة سرقة السيارات ، وإختلاس المستندات والوثائق ، وتسرب المعلومات ، أو قد ترتبط بحسب المكان ، كالبعد الجغرافي والمكاني ، كالحالة التي يتم فيها تهريب النفط والأثار ، وبعضها يتعلق بالزمان ، فقد ترتبط بفترة زمنية معينة ذات عوامل مهيأة لنشوء الظاهرة ، ومثالها ظاهرة سرقة السيارات في إضطراب الأوضاع الأمنية ، وعدم الإستقرار الأمني في البلد ، وظاهرة إنتشار الرشوة وتأخير إنجاز المعاملات .

وتبين لنا ان كل ما تقدم يعود إلى عوامل عدة منها :-

أولا : عوامل شخصية :

فالظروف الشخصية قد تدفع الموظف إلى ارتكاب المخالفات ، كالإهمال وعدم التبصر والدقة في العمل ، لاسيما إذا وجدت سهولة في إقترافها ، أو عدم وجود إجراءات تدقيقية فاعلة من قبل الرؤساء الإداريين أو الهيئات المتخصصة والتي حددها وخولها القانون .

ثانيا : عوامل مكانية :

قد يكون لبعد مكان العمل عن مركز الإدارة دور مهم في حدوث حالات السرقة والإختلاس ، وكذلك قد يكون بسبب ضعف الرقابة الإدارية .

ثالثا : عوامل إجتماعية :

توجد عوامل إجتماعية قد تكون سببا في ظهور المخالفات التأديبية وذلك من خلال إنتشار العادات والتقاليد المتخلفة ، ونقص الثقافة والمعرفة ، والوعي المالي والسياسي ، وعدم الحرص على المال العام والمصلحة العامة .

رابعا : عوامل إقتصادية :

من أهم العوامل التي تساعد على إنتشار المخالفات التأديبية هي العوامل الاقتصادية ، لا سيما في ظل الظروف الإستثنائية التي يمر بها الجهاز الإداري ، فقد تدفع الضائقة المالية التي يمر بها الموظف إلى ارتكاب، جرائم الاختلاس والرشوة ، أوصدور قرارات إقتصادية من شأنها أن تؤدي إلى نشوء ظاهرة المخالفات، كتقليل الرواتب ، والحوافز المالية والمعنوية للموظفين .

خامسا : عوامل سياسية :

وهي من العوامل المهمة التي تسود في المجتمع نتيجة إنتشار الفوضى السياسية وعدم الإستقرار الأمني والتظاهر والإعتصام في مناطق معينة ، قد تؤدي إلى إنتشار ظواهر السرقة إستغلالا لهذا الموقف السياسي ، ومما يساعد على ذلك غياب الأمن وسيادة القانون في البلاد.

تم بعون الله

الهوامش:-

(١) د. علي خطار شنطاوي : مبادىء القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثالث ، الوظيفة العامة ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص٥٨ .
(٢) د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص١٧٥ .
(٣) د. محي الدين القيسي ، مبادىء القانون الإداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٥ ، ص٨ .
(٤) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مكتبة السنهوري ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٣٥٧ .
(٥) د. عثمان سلمان غيلان ، مصدر سابق ، ص١٧٦ .

(٦) نصت (م/٢٩) من القانون الفرنسي رقم (٨٣٤/٨٣) الصادر في ١٩٨٣/٧/١٣ (نظام الموظفين العمومين في فرنسا)،على إن (كل خطأ يرتكبه الموظف في إداء أو بمناسبة ممارسته مهمات وظيفته يعرضه للعقوبة التأديبية دون أي مساس بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات)، اشار اليه د. عثمان سلمان غيلان، المصدر نفسه، ص١٧٦.

(٧) نصت (م/٧٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أن (كل عامل يخرج بمقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا ولا يعفى من الجزاء أستنادا إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن إرتكاب المخالفة كانتنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده ولايسأل العامل مدنيا إلا عن خطأه الشخصي) .
(٨) نص (م/٧) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
(٩) أنظر نصوص المواد (٤) و (٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
(١٠) د. علي خطار شنطاوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص٩٤٤ .
(١١) د. عبد القادر الشيخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي ، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٣ ، ص٤١.
(١٢) قرار مجلس الإنضباط العام رقم ٧٣/١٦١ في ١٩٧٣/٧/٢١ ، منشور في مجلة العدالة ، العدد الثاني ، ١٩٧٥ ، ص١٢٦.
(١٣ د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٤١ .
(١٤) أنظر تفصيل ذلك :

ـــ د. سليمان محمد الطماوي ، دروس في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص٤٩ .
ـــ د. محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص٦٩ .

ـــ د. عبد الحميد الشواربي ، تأديب العاملين ، منشأة المعارف ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص١٦ .

ـ د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص٥٤.

(١٥) حنان محمد مطلك ، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة التأديبية والعقوبة في القرارات التأديبية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص٩ .

(١٦) أنظر :

ـ د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص١١ .

ـــ علي خليل إبراهيم ، جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ، دار واسط للدراسات والنشر والتوزيع، لندن ، ١٩٨٥ ، ص١٣ .

(١٧) د. ماهر صالح علاوي ، مبادىء القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص١٢٢ .

(١٨) يحيى قاسم علي ، الضمانات الوظيفية والعقوبات التأديبية في القانون اليمني ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ١٩٩٨ ، ص٢٠ .

(١٩) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، ك٢ ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص٤٨ .

(٢٠) د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص١٢٠ .

(٢١) د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ج١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص٣٦٨.

(٢٢) عبد الهادي بشار ، دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري ، ط١ ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣ ، ص٣٧ .

(٢٣) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، ك٣ ، ط٣ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص٤٨ .

(٢٤) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط١ ،(دون دار نشر) ١٩٨٠ ، ص٢٥٧ .

(٢٥) د. عبد الفتاح حسن ، مصدر سابق ، ص٧٩ .

(٢٦) د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٤٤ .

(٢٧) ألغت المحكمة الإدارية في مصر قرارا بفصل مدرسة أحبت شابا ، وكتبت ذلك في مفكرتها ، وقالت

المحكمة : (إذا خلت المدرسة نفسها وأعملت تفكيرها وظلت تخاطب ذاتيتها أو تحاسبها ... ثم إستودعت ذلك في مفكرتها مكمن سرها ، فأنه لاتثريب عليها في خلوتها هذه مادامت لم تتخذ المظاهر الخارجية ما يمد لها يد القانون) ، وقد أبدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم في ١٩٥٨/٦/٨ ، نقلا عن د. عبد الوهاب البنداري ، الإختصاص التأديبي والسلطة التأديبية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص٥٥ .

(٢٨) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ ، ص٥٤٧ .

(٢٩) عرفت المحكمة الإدارية في مصر الركن المادي للمخالفة التأديبية بأنه (إخلال الموظف بواجبات وظيفته ، أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو أوامر الرؤساء في حدود القانون ، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يقوم بها بنفسه إذا كان منوطا به إن يؤديها بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبيه) ، نقلا عن د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص١٩١ .

(٣٠) فقد نصت المادة (٣٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل ((الشروع هو البدء في تنفيذ فعل بقصد إرتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لإسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها)) وقد إقتصر قانون العقوبات العراقي العقوبة عن الشروع بالنسبة لجرائم الجنايات والجنح دون المخالفات.

(٣١) د. عبد الوهاب البنداري ، مصدر سابق ، ص٢٩ .

(٣٢) د. عثمان سلمان غيلان ، النظام التأديبي لموظفي الدولة ، ط٣ ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ٢٠١٢ ، ص٣٢

(٣٣) د. محمود حلمي ، تأديب العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام ، بحث منشور في مجلة إدارة قضاء الحكومة العدد الثاني ، ١٩٦٩ ، ص٢٨٦ .

(٣٤) القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي ، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الإبتدائي في القانون العراقي ، ط١ ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص٢٣.

(٣٥) د. نشأت أحمد نصيف ، وسائل الإثبات في الدعوى الجزائية ، ط١ ، مطبعة صباح ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٢٢ .

(٣٦) فقد قضى مجلس الإنضباط العام بقراره المرقم (٢٠/جزائية/٢٠٠٤) في ٢٠٠٥/٥/٢٩ وقراره المرقم (١٢٤) في ٢٠٠٦/٥/١٥ إلى الأخذ بالأحكام الباتة كوسيلة من وسائل الإثبات الإداري فقد قرر(... وحيث أن الأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق (م/١٠٥) من قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ ، عليه ولما تقدم قرر الحكم وبالإتفاق برد إعتراض المعترض ...) قرار غير منشور ، وكذلك قراره المرقم (١٦٣/إنضباط/تمييز/٢٠٠٤) في ٢٠٠٤/٨/٩ قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام (١٠٠٤/٢٠٠٥/٢٠٠٦) ص٢٦٠ ، نقلا عن د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص٤١١.

(٣٧) وهو ماذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها بالقضية المرقمة ١٥٧١ في ١٩٨٨/٢/٢٧ إذ قضت (الأصل في عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي – وتقصد به الإدارة . كما إنها تعود وتقرر (عدم سريان ذلك على التأديب بشكل مطلق لأن الإدارة غالبا ما تحتفظ بملفات و وثائق ذات أثر حاسم في المنازعات) .

(٣٨) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص٣٤٣ .

(٣٩) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي الإلغاءمن سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص٥٠٠ .

(٤٠) د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص٤٢٢ .

(٤١) أنظر نص المادة (٢١/أولا) من قانون الإثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤٢) د. أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص٢٢٨.

(٤٣) نص المادة (١٠/ثانيا) على (.. والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها...).

(٤٤) د. عباس العبودي ، أحكام قانون الإثبات المدني العراقي ، جامعة الموصل ، ١٩٩١ ، ص١٤٨ .

(٤٥) أنظر نص (المادة ٢١/ثانيا) من قانون الإثبات العراقي السابق ذكره .

(٤٦) إبراهيم المشاهدي ، المبادىء القانونية في قضاء محكمة التمييز / قسم الإثبات ، مطبعة الجاحظ ، بغداد ، ١٩٩٤ ، ص٣٥ .

(٤٧)أنظر :-

- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكم التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص١١٣ .

- د. عمر فؤاد بركات ، السلطة التأديبية ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص٢٧٣ .
- محمد ماجد ياقوت ، الإجراءات والضمانات في تأديب الشرطة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص٣٤٩

(٤٨) فخري عبد الحسن علي ، المرشد العملي للمحقق ، مطبعة الزمان ، بغداد ، ١٩٩٩ ، ص١٩٣ .

(٤٩) أنظر أحكام المواد (١٣٢- ١٤٦) من قانون الإثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٥٠) د.عثمان سلمان غيلان، شرخ احكام قانون انضباطموظفي الدولة،مصدر سابق،ص٤٢٢.

(٥١) د. محمد حلمي بهجت ، مذكرات في الإثبات ، مطبعة العلوم ، القاهرة ، ١٩٣٠ ، ص١١٢ .

(٥٢) نصت المادة ١٣١ من قانون الإثبات العراقي على (للمحكمة ان تتخذ من تقرير المعاينة سبباً لحكمها) .

(٥٣) د. عباس العبودي ، مصدر سابق ص٣٢٧ .

(٥٤) فخري عبد الحسن ، مصدر سابق ، ص٢٤ .

(٥٥) د. علي خطار شنطاوي ، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، العدد الثامن عشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص١٤٣ .

(٥٦) أنظر :

- مهدي صالح محمد أمين ، أدلة القانون غير المباشرة، مطبعة أوفسيت المشرق ،بغداد، ١٩٨٧ ، ص١٦٤ .

- د. محمد حلمي بهجت ، مصدر سابق ، ص٧٣ .

(٥٧) فقد قضى مجلس الإنضباط العام بقراره المرقم (٢/جزائية/٢٠٠٥) في ٢٠٠٥/٦/٥ بأنه : (.... وبنتيجة التحقيق معه ... أي الموظف المعترض ... من قبل اللجنة التحقيقية المختصة في الهيئة العامة للضرائب وأوصت بمعاقبته بعقوبة الإنذار ونقله إلى فرع آخر من الفروع بسبب قيامه بالإجابة على كتاب دائرة التسجيل العقاري بالرغم من أن المعاملة لا تخص الوحدة التخمينية التي يقوم عادة بتدقيق معاملاتها ودون أن يخبر الوحدة التخمينية المختصة وحفظ أوليات الكتاب بعيدا عن أوليات المعاملة المنجزة لحين طلبها من اللجنة التحقيقية وحيث أن اللجنة التحقيقية المختصة قد ثبت لديها مسؤوليته في تمشية هذه المعاملة وإخفائه أوليات الكتاب أوصت بناء عليه بمعاقبته بعقوبة الإنذار إستنادا لأحكام (م/٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة بموجب المحضر المؤرخ في ٢٠٠٤/١١/٢٩ ...) قرار غير منشور . نقلا عن د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص٤٣٦.

(٥٨) أنظر :

- د. سلطان الشاوي ، علم التحقيق الجنائي ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٧٠ ، ص٦٧ .
- فخري عبد الحسن علي ، مصدر سابق ، ص١١٣ .

(٥٩) فقد أقر مجلس الإنضباط العام في قراره المرقم (٥١/إنضباط/١٩٩١) في ١٩٩١/١٢/٣٠ (تعد الشهادة إجراء جوهري مما يترتب على إغفالها البطلان) قرار منشور في الموسوعة العدلية عدد/٨ لسنة ١٩٩٢ إعداد علي محمد إبراهيم الكرباسي ، ص١٣ .

(٦٠) د. علي خطار شنطاوي ، مصدر سابق ، ص٥٨٣ .

(٦١) نصت المادة (١٠/ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على أن (تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود . . .) .

(٦٢) د. سامي صادق الملا ، إعتراف المتهم ، ط٣ ، دون دار نشر ، ١٩٨٦ ، ص١ .

(٦٣) د. محمود نجيب حسني ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص٤٧٢ .

(٦٤) د. سامي صادق الملا ، مصدر سابق ، ص١٢ .

(٦٥) أنظر :

- د. سامي صادق الملا ، مصدر سابق ، ص٢٠ .

- د. عثمان سلمان غيلان ، شرح أحكام قانون الإنضباط، مصدر سابق ، ص٤٧٦ .