العفو العام وأثره على العقوبة الانضباطية

أ.م.د.بدر حمادة صالح

م.م.اقبال نعمت درويش

جامعة تكريت/ كلية الحقوق

الملخص:

يعد العفو العام أحد الأسباب القانونية العامة لإنقضاء الدعوى الجزائية، سواء صدر القانون الخاص به قبل رفع الدعوى الجزائية أو اثناء السير في اجراءاتها والتحقيق فيها، اضافة الى ذلك ان قانون العفو العام قد يشمل المخالفة التي تقع من الموظف العام لتُمحي عنه العقوبة الانضباطية – ومن هنا يبرز أهمية موضوع البحث– حيث ان قوانين العفو العام قد تباينت في النص صراحةً على مدى شمولها لتلك العقوبات من عدمه، على ان المبدأ العام وفقاً لنص القانون هو شمول العفو العام للعقوبة الانضباطية ايضاً فيما اذا كانت عقوبة تبعية للعقوبة الجنائية حسبما نصّ عليه المشرع في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

Abstract:

Amnesty is considered as one of the public legal reasons to stop the judicial cause, even though if the law had been issued before claiming the cause or within the processing of procedures and investigation it. Besides, the amnesty law may involve the misdemeanor of the public employee which distinguishes the discipline punishment-lays the importance of the reaserch paper subject-where the laws of the amnesty have been contrasted in explaining the text of such codes, whether they are included or not. According to the code text of the public principle is to include the amnesty to the desipline punishment too, whether it belongs to the criminal punishment in accordance with what the legislator had mentioned in the revised punishment act No.(111) of 1969.

المقدمـــة:

اولاً:- أهمية البحث:

للعفو العام أهمية كبيرة، فالسياسة الجنائية في الدولة في بعض الأحيان تقتضي الحد من الإجراءات القانونية المتخذة بحق المتهمين بصورة عامة، وهذا ما يستلزم صدور قانون بالعفو العام. لذا فإن أهمية الموضوع تتأتى من خلال خطورة جرائم معينة تستوجب فرض عقوبات قاسية بحق مرتكبيها وفيما اذا كان ذلك يستتبعه فرض عقوبة انضباطية حينما يكون مرتكب الجريمة موظفاً عاماً، ومن هنا استلزم البحث عن مدى شمول العقوبات الانضباطية بالعفو العام سواءً كانت تبعاً للعقوبة الجزائية أم بصورة مستقلة عنها.

ثانياً:- اشكالية موضوع البحث:

يعد العفو العام إجراءً صادراً من السلطة التشريعية وعلى السلطتين التنفيذية والقضائية العمل على تطبيقه في الحالات التي تقع في نطاقه، حيث تلجأ السلطة التشريعية الى إصداره لأسباب تتعلق بأوضاع البلاد الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو ضرورة تحتم على الحكومات والهيئات التابعة لها تضمنيها في التنظيم الجزائي– في فترات متباعدة– كونها وسيلة لإقامة العدالة وإشاعة الاستقرار والطمأنينة في الدولة، فالعفو العام يشكل احدى وسائل انقضاء الدعوى الجزائية في أية مرحلة كانت وهذا ما أكدته الأحكام العامة الواردة في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل وأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل اضافةً الى ما يشتمل عليه قانون العفو العام ذاته من أحكام تبين سريانه على حالات معينة دون غيرها. ان إشكالية موضوع بحثنا هذا تثور عند صدور قانون العفو العام محدداً شموله للجرائم التي يأتيها الموظف العام أو حتى المخالفات الوظيفية التي تقع منه اثناء ممارسة واجبات وظيفته، مما يعني تضييق نطاق تطبيقه والانتقاص من معنى العدالة المفروض تحقيقه بوساطته، كما ان التساؤل يثور دائماً فيما اذا كان العفو العام يشمل العقوبات الانضباطية وينفي المسؤولية الانضباطية عن الموظف العام المخالف؟؟

ثالثاً:- هيكلية البحث:

بالنظر لما سبق ارتأينا تقسيم بحثنا هذا الى مبحثين نتناول في المبحث الأول منه التعريف بكل من مفهومي العفو العام والعقوبة الانضباطية، ونتناول في المبحث الثاني أحكام العفو العام من حيث ما يتركه من أثر على العقوبة بصورة عامة ومدى شموله للعقوبة الانضباطية بصورة خاصة، وذلك في مطلبين.

المبحث الأول
التعريف بالعفو العام والعقوبة الانضباطية

يسري في النظام القانوني الجنائي مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وان العقوبة عادةً ما تنقضي بعدم تنفيذها سواءً قبل البدء بتنفيذها أو بعد مباشرة تنفيذها. وانقضاء العقوبة في هذه الحالة يكون لعدة أسباب من بينها العفو العام.وقد يلجأ المشرع الى وسيلة العفو العام حينما يقدّر ان الغرض الذي يهدف اليه بتنفيذ العقوبة يمكن تحقيقه فيما لو تم العدول عن تنفيذها.ان بالعفو العام تُمحى الصفة الجرمية عن الفعل وتزول العقوبة المقررة عنه. فالعفو يعني محو حكم الإدانة بهدف إشاعة الاستقرار في المجتمع وإعطاء الفرصة لمرتكبي الجرائم من اصلاح انفسهم والشعور بمدى تعاون الدولة معهم والرأفة بهم. وان معنى العقوبة وازالة الصفة الجرمية تتعدى الى العقوبة والمخالفة الوظيفية ومدى شمولهما بحكم العفو العام وما يترتب عليه من آثار. لذلك يتطلب منا هذا المبحث تناول مفهوم العفو العام من خلال الوقوف على تعريفه وكذلك تمييزه عن العفو الخاص ومن ثم تعريف العقوبة الانضباطية، وذلك ضمن مطلبين.

المطلب الأول مفهوم العفو العام

للتعرف على المعنى الدقيق لأي مصطلح لابد من البحث عن معناه اللغوي والاصطلاحي، فلكل مصطلح معنى في اللغة يسهل به الوصول الى معناه الاصطلاحي الذي قد يتطابق مع معناه اللغوي أو يقترب منه، كما لا يفوتنا تمييز العفو العام عن العفو الخاص لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في أولهما تعريف العفو العام لغةً واصطلاحاً، ونتناول في الفرع الثاني تمييز العفو العام عن العفو الخاص.

الفرع الأول
تعريف العفو العام

لتحديد المعنى الدقيق للعفو العام ينبغي منا تناول تعريفه لغةً واصطلاحاً، وكالآتي:-

اولاً:- تعريف العفو لغةً:

يقال عفا يعفو عفواً فهو عافٍ وعفوٌ، وهو فَعولٌ من العفو، وهو التجاوز عن الذنب وترك العقاب عليه، وأصله المحو والطمس، وكل من استحق عقوبةً فتَرَكْتَها فقد عفوتَ عنه، وفي قوله تعالى: (عفا الله عنك لِمَ أذنتَ لهم)[١] اي محا الله عنك وهو مأخوذ من قولهم عفَت الرياح الآثار اذا دَرَسَتْها و مَحَتْها[٢].وقد جاءت آيات قرآنية كثيرة تؤكد على العفو، كقوله تعالى: (ولقد عفا عنكم والله ذو فضل على المؤمنين)[٣] وكذلك قوله عز وجل: (وأن تعفو أقرب للتقوى)[٤].وأما قوله عز وجل: (... فمن عُفيَ له من أخيه شيءٌ فإتباعٌ بالمعروف وأداءٌ اليه بإحسان ذلك تخفيف من ربكم ورحمة)[٥] فهو تأكيد على انه عفو من الله تعالى وليس من ولي الدم، فالعفو أن تُقبل الدية في العمد، فهو تخفيف من الله، فالأصل ان العفو في موضوع اللغة الفضل فيُقال عفا فلان لفلان بما له اذا افضَل له وعفا عنه عما له عليه اذا تركه.

ثانياً:- تعريف العفو العام اصطلاحاً:

يُقصد بالعفو العام بصورة عامة إسدال ستار النسيان عن بعض الجرائم وسقوط الدعوى المرفوعة عنها والأحكام الصادرة فيها وذلك من خلال تنازل المجتمع عن حقوقه المترتبة عن تلك الجرائم كلها أو بعضها[٦]. فهو تنازل الدولة عن حقها في توقيع العقاب على الجاني، وإصدار ذلك بقانون[٧]. لقد جاء فقهاء القانون الجنائي و القانون الاداري بتعريفات متعددة لمصطلح العفو العام أبرزها انه: (اجراء يقضي بزوال الصفة الجنائية عن فعل معين بذاته أو أفعال معينة بأوصافها وزوال كل ما يترتب على

هذه الصفة الجنائية من آثار، وما قام بشأنها من اجراءات سواءً كانت اجراءات تحقيق أم اتهام أم محاكمة)[٨]. وقيل بأنه: (اجراء يتخذه المشرع لإزالة حكم الادانة وكافة الآثار المترتبة عليه، وبالتالي حظر اتخاذ اي اجراء جديد تجاه الافعال محل العفو التشريعي)[٩]. فهو انقضاء الدعوى الجزائية في أية مرحلة من مراحلها بقانون يصدر من السلطة التشريعية، وذلك بإسقاط الجريمة وعقوباتها الأصلية والتبعية والتكميلية ومحو الآثار المترتبة عليها[١٠].ان العفو العام قانون يصدر من السلطة التشريعية أو من يمارسها لإلغاء تجريم بعض الأفعال ومحو ما يترتب عليها من نتائج، فإذا صدر بعد ارتكاب الجريمة وقبل صدور الحكم فيها أًمتنِع على الجهات المختصة النظر في اجراءات ملاحقة الفاعل وفرض العقوبة، أما اذا صدر بعد الحكم في الجريمة ألغاه وألغى كل أثر له[١١]. وهذا يعني بمجرد صدور قانون العفو العام ودخوله حيز التنفيذ توقف الاجراءات القانونية المفترض اتخاذها ضد الجاني.فالعفو العام يزيل الفعل المخالف وعقوبته معاً، حيث نص المشرع في قانون العقوبات على: (العفو العام يصدر بقانون ويترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة الذي يكون قد صدر فيها، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية...)[١٢]. فبموجب هذا النص يعد العفو العام بمثابة الحكم بالبراءة من الناحية القانونية. وتوقف إجراءات التحقيق والمحاكمة ضد المتهم نهائياً[١٣]ان فكرة العفو العام تنطوي على تحقيق العدالة في المجتمع أكثر من ايقاع العقوبة، فهي تؤدي الى تحقيق المصالح وترجيح إحداها من أجل ان يسود العدل والاستقرار في المجتمع، فصدور قانون العفو العام يحقق الاستقرار القانوني ويؤدي الى نشر الطمأنينة، فإذا كانت العقوبة تحمل معنى إدانة المجتمع للجريمة ورفضها فإن العفو العام يهدف الى تحقيق التهدئة والاستقرار في المجتمع[١٤].ان للعفو العام في ظل القوانين سمتين بارزتين أولهما صدوره بقانون[١٥]، حيث ان العفو العام يؤدي الى تعطيل قانون نافذ بالنسبة لأفعال معينة لذلك من غير الممكن ان تملك اصداره سوى السلطة ذاتها التي أسبغت القوة القانونية على النص[١٦]. ثانيهما يُرتب العفو العام محو الصفة الجرمية عن الفعل الواقع[١٧]. فالعفو العام ليس مجرد إجراء شكلي يؤدي الى انقضاء الدعوى الجزائية فحسب وانما اجراء موضوعي ايضاً كونه يزيل الصفة الاجرامية للفعل ويحوله الى فعل مشروع، فهو ينفي أحد أركان الجريمة وهو الركن الشرعي[١٨].

الفرع الثاني
تمييز العفو العام عن العفو الخاص

ان العفو العام أو ما يسمى بالعفو الشامل يقصد به ازالة الصفة الجرمية عن الفعل بحيث يكون في مصاف الافعال التي لم تُجرّم قانوناً[١٩]، ومن ثم تنازل الدولة عن حقها في توقيع العقاب على الجاني، ويصدر بقانون. وهو لا يتعلق بأشخاص محددين بذواتهم وانما يصدر بشكل عام وبصدد جرائم غير محددة[٢٠]، فالمستفيدون من قانون العفو العام هم مجموعة من الافراد دون تسمية خاصة، وهو قد يُمنح لمدانين استفادوا سابقاً من عفوٍ خاص، ولمدانين نَفَذت عقوباتهم[٢١]. على العكس من العفو الخاص الذي يصدر بمرسوم جمهوري وبصدد عقوبات محددة، فهو (إنهاء التزام بتنفيذ العقوبة ازاء شخص صدر ضده حكم مبرم انهاءً كلياً أو جزئياً أو استبدال التزام آخر به موضوعه عقوبة أخرى)[٢٢]، وهذا يعني ان العفو الخاص ذو طابع شخصي لا يستفيد منه الا الشخص أو الاشخاص المحددين في المرسوم الذي منح العفو؛ وهذا يعني ان المساهم في الجريمة لا يستفيد من العفو الخاص، أما العفو العام فهو ذو طابع يتعلق بجريمة أو فئة من الجرائم فيزيل ركنها القانوني ومن ثم يستفيد منه جميع المساهمين في الجريمة[٢٣]. ويترتب على العفو الخاص سقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً كلها أو بعضها أو ابدالها بعقوبة أخف منها من العقوبات المقررة قانوناً[٢٤]. فالعفو الخاص يدور مع العقوبة فحسب وتبقى الجريمة قائمة مادياً، حيث يترتب على العفو الخاص سقوط العقوبات الاصلية والفرعية دون المساس بالحكم بالرد أو التعويض أو المصادرة[٢٥]، فالتعويض والمصادرة يتعلقان بالحق الخاص، وهو ما لا يمكن ان يصدر به عفو الا بعد تنازل صاحب الحق[٢٦]. على العكس من العفو العام الذي يزيل الصفة الجرمية عن الفعل بجميع صورها وأوصافها دون ان يكون له تأثير على جوانب الفعل الاخرى كالتعويض عن الضرر الواقع من ذلك الفعل؛ فللمتضرر من الجريمة الحق في مراجعة المحكمة المدنية[٢٧].

المطلب الثاني تعريف العقوبة الانضباطية

ان موضوع العقوبة الانضباطية يشكل جانباً من الاستقرار والوضوح، وذلك لدخوله ضمن مبدأ شرعية العقوبة، فالعقوبة الانضباطية شأنها شأن العقوبة الجنائية تخضع للمبدأ القانوني (لا عقوبة الا بنص).ان العقوبة الانضباطية تتمتع بخصوصية متأتية من خصوصية النظام الانضباطي بصورة عامة، لذلك لا بد من الوقوف عند تعريف العقوبة الانضباطية كون أغلب التشريعات لم تأت بتعريف محدد لها بل انها اكتفت بتحديد أنواعها وعلى سبيل الحصر والتي سنأتي لذكرها.فقد نصت المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على: ((اذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقانون)). ان هذا النص يدل على استقلال العقوبة الانضباطية عن العقوبة الجنائية. ان التشريعات الوظيفية في دول العالم لم تأت بتعريفٍ للعقوبة الانضباطية، وانما اتجه الفقه الاداري الى ايجاد تعريف لها، وقد تعددت التعاريف التي قدمت، حيث عرّف الفقه العراقي العقوبات الانضباطية بتعريفات متعددة أهمها: (ان عدم قيام الموظف بالواجبات التي نص عليها القانون يعد خطأ تأديبياً)[٢٨]. وانها: (عقوبة تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة)[٢٩]. وفي الفقه الفرنسي تُعرّف العقوبة الانضباطية بأنها: (جزاء مادي أو أدبي يمس الموظف في مركزه الوظيفي، وهي تختلف عن العقوبة الجنائية التي تمس الموظف في حريته، في حين العقوبة الانضباطية تمس فقط وظيفته و مزاياها)[٣٠]. فالعقوبة الانضباطية هي التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في اداء واجباته اثناء الخدمة وبسببها[٣١]. وهذا يعني ان العقوبة الانضباطية هي تلك التي تفرضها السلطة المختصة بتأديب الموظف العام عندما يقع منه اخلال بما تفرضه الوظيفة العامة من واجبات داخل نطاق الوظيفة العامة وخارجها لغرض سير العمل في المرافق العامة بإنتظام واطراد[٣٢].ان الهدف من العقوبة الانضباطية هو اصلاح الموظف وردعه من جهة، وكفالة احترام السلطة عن طريق العقاب من جهة أخرى[٣٣].ان العقوبة الانضباطية تتميز بأنها تخضع لمبدأ ((لا عقوبة الا بنص))، فالمشرع هو الذي يحدد تلك العقوبات ويترك للسلطة الادارية المختصة حرية اختيار العقوبة التي تفرضها على الموظف المخالف مع مراعاة مدى ملائمتها مع المخالفة، فمراعاة الملاءمة يحقق التوازن بين العقوبة والفعل المرتكب، لأن هذا التوازن يغطي الضرر ويجعل الردع معياراً عادلاً، حيث ان الملاءمة هي جوهر نفعية العقاب وفقدانها يثير الشك حول جدية الوظيفة العامة[٣٤]. كما ان العقوبة الانضباطية تخضع لمبدأ ((وحدة العقوبة))، فالسلطة الادارية المختصة تكون مقيدة بفرض عقوبة واحدة على الفعل المخالف، وهذا ما نص عليه المشرع بقوله: (لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد)[٣٥]. مما سبق، ان العقوبة الانضباطية يراد منها تحذير زملاء الموظف محل العقاب، حيث ان علنية العقاب تفيد الادارة كثيراً ليس فقط في علاقتها مع الموظف المدان بل ان توسع نشرها يدعم تدابير الردع، فإشتراط المشرع بيان أسباب القرارات الادراية والظروف التي ادت اليها والنتائج المترتبة عليها، أمر في غاية الاهمية كون هذه الاجراءات تحوّل العقوبة من اجراء خاص الى وسيلة للعلاج العام لكي تستوفي العقوبة غايتها كتدابير رادعة وكعقوبة علاجية[٣٦].ولا بد لنا في هذا المقام ان نذكر أنواع العقوبات الانضباطية، حيث ان المشرع ضمنّ قانون الانضباط العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ صوراً مختلفة من العقوبات الانضباطية والتي ابتدأها بأخفها وانتهاءً بأشدها، فقد شملت المادة (٨) منه ثماني فقرات لأنواع العقوبات، منها ذات أثر مادي على الموظف من حيث تأثيرها بشكل مباشر أو غير مباشر على راتبه كالعلاوة والترفيع وهي كل من ((لفت النظر والانذار و قطع الراتب والتوبيخ و انقاص الراتب و تنزيل الدرجة))، ومنها ذات أثر مباشر وفوري على الرابطة الوظيفية فيقطعها سواءً بصفة نهائية أو مؤقتة وبالتالي يحرمه من امتيازات وظيفته كمكافأة نهاية الخدمة ومستحقات رواتبه المتراكمة، وهي كل من عقوبتي ((الفصل والعزل))[٣٧].

المبحث الثاني
أحكام العفو العام

يعد العفو العام احد الوسائل القانونية لإنقضاء العقوبات، فهو يؤدي الى محو الصفة الجرمية عن الفعل الواقع ومن ثم ازالة عقوبته والاجراءات المتخذة بشأنه، وهذا يعني ان العفو العام يرتب آثاراً متعددة سواءً بالنسبة للعقوبة أو الاجراءات المتخذة بشأنها.ان اخلال الموظف بواجبات وظيفته يؤدي الى الاخلال بسير المرفق العام بإنتظام واطراد، لذلك دأب المشرع في مختلف الدول على ترتيب عقوبات معينة على الموظف في حالة اخلاله بواجبات وظيفته.ولكن على العكس من النظام الجنائي فإن النظام الاداري في فرض العقوبة يخضع لقاعدة (لا عقوبة الا بنص)، الا قاعدة استقلال المسؤوليتين الجنائية والانضباطية تفرض أحياناً كثيرة انفراد كلاً منهما بأحكام وقواعد خاصة وبالأخص فيما يتعلق بسريان آثار العفو العام على العقوبة الانضباطية.لما سبق، ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، يتضمن المطلب الاول الآثار المترتبة على صدور قانون العفو، أما المطلب الثاني فيتضمن مدى شمول العقوبات الانضباطية بقانون العفو العام.

المطلب الاول آثار العفو العام

يترك العفو العام آثاراً عديدة، وكالآتي:-

اولا: يسري أثره على جميع مراحل الدعوى الجزائية، حيث توقف الإجراءات القانونية بحق المتهم وقفاً نهائياً، فلا يحقق مع المتهم ولا يحاكم ولا تنفذ بحقه العقوبة، فالعفو العام ينفي الصفة الإجرامية عن الفعل المشمول به[٣٨].

ثانياً: يتم اطلاق سراح المتهمين الموقوفين بدون قيد أو شرط او بدون كفالة مالم ينص قانون العفو على خلاف ذلك، حيث ان قانون العفو العام الحالي رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ قد اشترط تنازل المشتكي أو ذوي المجنى عليه أمام قاضي التحقيق أو المحكمة المختصة وتسديد ما ترتب بذمة المشمولين بأحكام هذا القانون من التزامات مالية لمصلحة الدولة أو الأشخاص[٣٩].

ثالثاً: لا تأثير لقانون العفو العام على ما سبق تنفيذه من عقوبات مالم ينص على خلاف ذلك، وكذلك لا تأثير لقانون العفو على ما تمت مصادرته من اموال تعد حيازته جريمة، أو ما تم تحصيله من غرامات، وهذا ما أكدته المادة (٣٠٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ بالقول: (لا يمنع انقضاء الدعوى لأي سبب قانوني من مصادرة الاشياء الممنوع حيازتها قانوناً).

رابعاً: لا يمس العفو العام الحقوق الشخصية (الناشئة عن الجريمة)، ويجب التعويض عنها عن طريق اللجوء الى المحكمة المدنية، فقانون العفو العام لا يمنع من المطالبة بالحقوق المدنية الناشئة عن الفعل محل القانون[٤٠].

خامساً: للعفو العام أثر شامل يمتد الى جميع المساهمين في الجريمة، فهو يزيل الصفة الجرمية عن الفعل المشمول به، ولذلك لا يصبح قابلاً للتجزئة بحيث يشمل فاعلاً أصلياً دون من ساهم معه، ويترتب على ذلك جواز الاحتجاج به في أية حالة كانت عليها الدعوى الجزائية حتى ولو كانت أمام محكمة الاستئناف أو حتى محكمة التمييز، ومن ثم يجوز للقضاء اثارته من تلقاء نفسه دون الحاجة الى طلب من أحد[٤١].

سادساً: يمنع العفو العام إثارة الفعل ذاته الذي سقط بقانون العفو ولو كان تحت اوصاف أخرى، على ان يعتد في الاصل بالوصف المعطى بقرار قضائي دون الوصف الوارد في الدعوى مباشرة[٤٢].

المطلب الثاني مدى شمول العقوبات الانضباطية بقانون العفو العام

ان موضوع العقوبة الانضباطية يشكل جانباً من الوضوح والاستقرار، وذلك لدخوله ضمن مبدأ شرعية العقوبة، فالعقوبة الانضباطية تتمتع بخصوصية متأتية من خصوصية النظام الانضباطي بصورة عامة. ان من الممكن أن يتولد عن الفعل الواحد جريمتان جنائية وأخرى تأديبية–انضباطية– وتبعاً لذلك تترتب المسؤوليتان الجنائية والانضباطية ومن ثم فرض عقوبتين جنائية وانضباطية، او قد تُفرض العقوبة الانضباطية بصفة تبعية للعقوبة الجنائية[٤٣]. والسؤال الذي يثار في هذا الموضع هل ان العفو العام يُنهي العقوبة الانضباطية، بمعنى هل يمتد أثر العفو العام الى محو صفة المخالفة عن فعل الموظف أم لا؟؟ان صفة العمومية التي تتصف بها نصوص العفو العام ليس فيها ما يقيّد سريانها أو يقصّرها على مجال دون آخر، لذلك ليس هناك مبرر

من قصر سريان تلك النصوص على الجرائم والعقوبات الجنائية فقط في الوقت الذي يشمل فيه العفو العام العقوبة الانضباطية فيما اذا كانت أثرا تبعياً أو تكميلياً للعقوبة الجنائية[٤٤]. ونستطيع ان نطرح مثالاً لحالة التبعية هذه عقوبة فصل الموظف نتيجة الحكم عليه بالسجن أو الحبس عن جريمة غير مخلة بالشرف؛ وعقوبة عزل الموظف بسبب الحكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية[٤٥]، فالعقوبة التبعية يرتبط وجودها بوجود العقوبة الأصلية، فإذا جاء قانون العفو العام ماحياً العقوبة الأصلية–الجنائية– فلا يعد هناك مبرر لفرض العقوبة التبعية[٤٦]. وهذا الحكم نص عليه المشرع في المادة(١٥١) من قانون العقوبات اذ قضت: ((... وتسقط العقوبة الاصلية والعقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية بسقوط الحكم...))، وكان مجلس الانضباط العام قد قرر في احدى قراراته السابقة بأن: ((المدعي مشمول بقرار العفو فيترتب على ذلك انقضاء الدعوى الجزائية ضده ومحو حكم الادانة الصادر فيها وسقوط العقوبة الصادرة بحقه سواءً العقوبة الأصلية أم التبعية أم التدابير الاحترازية، وينبني على ذلك انه يلزم اعادته الى وظيفته))[٤٧]. وقد كان هذا الموظف صدر قرار عزله طبقاً لقرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٨ لسنة ١٩٩٣ المتضمن الحكم بالعقوبة في جرائم السرقة أو الرشوة أو الاختلاس يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز اعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام. ونحن بدورنا نؤيد الرأي القائل بشمول العفو العام للعقوبات الانضباطية فيما لو كانت هذه العقوبة قد فُرضت بصورة تبعية للحكم الجزائي، وهذا الرأي تطبيق لنص المادة (١٥٣) من قانون العقوبات[٤٨].لكن هذا النص يعارضه نص المادة (١٥١) من القانون المذكور، حيث انها قضت بسقوط الحكم والعقوبات المترتبة عليه، في حين ان العقوبات الانضباطية تصدر بقرار اداري وليس بحكم.ويرى جانب من الفقه ونحن نؤيده ان العفو العام عن المتهمين لا فائدة منه لأنه ضد مصلحة المواطن، اذ يساعد على انتشار الجرائم وذلك بعودة المجرمين بعد صدور العفو العام عنهم مباشرة الى نشاطهم الاجرامي مرة أخرى يقتلون ويسرقون ويعيثون في الأرض فساداً، وهذا مالا ينطبق مع مصلحة الوطن والمواطنين، فالملاحظ ان الدول المتحضرة لا تلجأ الى صدور العفو العام الا في حالات استثنائية وبالنسبة لأشخاص يستحقون أخذهم بالرحمة والرأفة[٤٩]. ولا بد في هذا الشأن ان نبيّن موقف قوانين العفو التي صدرت، فبعضها تشمل العقوبات الانضباطية والبعض الاخر يستثنيها من حكمها، فقد جاء قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ مكتفياً بشموله للعقوبات الجنائية فقط ابتداءً من أقساها وهي الإعدام نزولاً الى التدابير السالبة للحرية، بحيث أزال الصفة الجرمية عن جميع الأفعال المرتكبة من قبل الجناة سواءً كانت الدعوى في مرحلة التحقيق أم صدر الحكم فيها وسواءً كان هذا الحكم وجاهياً أم غيابياً. لكن المشرع استثنى من صفة الإباحة هذه الأخطاء المدنية والوظيفية، مما يعني بقاء المسؤوليتين المدنية والانضباطية حتى بعد صدور قانون العفو العام[٥٠]. وهذا يعني تركيز المشرع فقط على الجانب الجنائي للفعل الواقع، وهذا مدعاة الى الأخذ على هذا القانون، فمن المعروف ان اغلب قوانين العفو العام تستتبع سقوط الحكم والجريمة الآثار المترتبة على المسؤولية المدنية والانضباطية، لكن القانون المذكور استثنى تلك المسؤوليتين من حكمه وهذا ما لا يتفق مع أي معيار جزائي عدلي يعفي مثلا المحكوم عليه بالاعدام ويُبقي المسؤولية المدنية أو الانضباطية ضده، فما هو الضرر فيما لو قام المتضرر بإعفاء المحكوم عليه من المسؤولية المدنية أو الانضباطية تبعاً لشموله بالعفو العام؟!فإكتفاء هذا القانون ببعض العقوبات دون غيرها يخرجه من نطاق العمومية، اضافة لذلك اقتصاره على تخفيف بعض العقوبات او استبدالها بغيرها، منها تخفيف عقوبة السجن مدى الحياة الى السجن المؤبد[٥١]، وكذلك استبدال المدة المتبقية من العقوبة أو التدبير بالغرامة وذلك بعد مضي ما لا يقل عن ثلث المدة المتبقية من تلك العقوبة[٥٢].ان مثل هذه الاحكام والنصوص تُخرج قانون العفو العام من نطاقه العام الى نطاق قانون العفو الخاص، فقد نص المشرع صراحة في قانون العقوبات على انه في حالة صدور قانون بالعفو العام عن جزء من العقوبة المحكوم بها أُعتبر في حكم العفو الخاص[٥٣].اما قانون العفو العام رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨ فقد جاء مطلقاً في اعفائه العقوبات، حيث انه شمل جميع المحكومين بدون استثناء[٥٤]، كما نص في المادة(٣/أ) على: ((توقف وقفاً نهائياً الإجراءات المتخذة بحق المتهمين في الجرائم بإستثناء الجرائم الواردة في الفقرة (ثانيا) من المادة (٢)من هذا القانون سواءً كانت قضاياهم في دور

التحقيق او المحاكمة، ويخلى سبيل من كان موقوفاً منهم بقرار من اللجنة المشكلة بموجب المادة(٥) من هذا القانون)) ان لفظ الجرائم الوارد في هذه المادة قد جاء مطلقاً والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يرد نص بخلاف ذلك، وهذا يعني انه يشمل أيضا الجرائم والعقوبات الانضباطية وهذا ما قضت به الهيأة الموسعة لمحكمة التمييز بقولها: (وحيث ان فعل المميز يشكل مخالفة وفقاً لقانون التنظيم القضائي وانه وقع قبل نفاذ قانون العفو وان المخالفة لم تكن من الجرائم المستثناة بموجب الفقرة ثانيا من المادة(٢) من القانون المذكور.. لذا فإن الدعوى الانضباطية مشمولة بقانون العفو وفعل المميز يكون مشمول بقانون العفو، قررت المحكمة إيقاف الإجراءات القانونية المتخذة بحق المميز ايقافاً نهائياً واعتبار الدعوى الانضباطية منقضية بحقه وصدر القرار بالاتفاق استناداً للمادة(١٥٠) من قانون العقوبات والمادتين(٢٦٤)و(٣٠٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية[٥٥]. الا ان هذا القرار يناقضه قرار للمحكمة الإدارية العليا التي قضت: ((كون النص الوارد في قانون العفو العام رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨ لم يذكر شمول العقوبات الانضباطية وتبعاً لذلك عدم تأثيره على كون الفعل خاطئاً من الناحية الانضباطية وذلك تطبيقاً لإستقلال المسؤوليتين الجزائية والانضباطية والذي عبرت عنه المادة (٢٣) من قانون الانضباط العام[٥٦]، حيث ان القول بشمول العفو العام للعقوبات الانضباطية قول فيه خروج على مبدأ الملائمة في فرض العقوبات الانضباطية، وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قررت تطبيق أثر العفو على العقوبة الانضباطية مما يعني ان تلك المخالفة أصبحت مباحة، لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا نقضه وإعادة الاضبارة الى محكمة قضاء الموظفين لمراعاة ما تقدم وإصدار الحكم في ضوئه[٥٧].ولكن وفقاً لمبدأ استقلال المسؤوليتين الجزائية والانضباطية فإن هناك حالات تستمر فيها المسؤولية الانضباطية على الرغم من صدور حكم جزائي من المحكمة المختصة بالبراءة بسبب عدم خضوع السلوك المرتكب من قبل الموظف العام لنصوص قانون العقوبات، كحالة ارتكابه مخالفة لا ترقى الى صفة الجريمة مثل غياب الموظف عن الدوام الرسمي بدون عذر مشروع أو حالة اخلاله بواجبات وظيفته المكلف بها، فمثل هذه الأخطاء لا تشكل جرائم وفقاً لنصوص قانون العقوبات، لذلك تترتب فقط المسؤولية الانضباطية على الموظف المخالف[٥٨]، وهذا ما أشار اليه المشرع في قانون الانضباط بقوله: (لا تحول براءة الموظف أو الافراج عنه عن الفعل المحال من أجله الى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون)[٥٩].واذا كانت القاعدة العامة تقضي بإستقلال الحكم الجزائي عن القرار الانضباطي، الا ان هناك استثناءً على هذه القاعدة وهو حالة اثبات أو نفي القضاء الجزائي للوقائع محل الإتهام، عندها ليس للسلطة الانضباطية مناقشة الوجود المادي للوقائع التي أثبتها أو نفاها الحكم الجزائي، حيث يتوجب على السلطات الانضباطية التقيد بحجية الحكم الجزائي الذي يقضي بتبرئة الموظف من المسؤولية الجزائية[٦٠].

الخاتمة:

ان الغاية الأساسية من دراسة موضوع انضباط الموظفين وتأديبهم هو تنظيم سير المرافق العامة بإطراد واستمرار، فمثل هذا الموضوع تتداخل فيه جوانب اجتماعية وسياسية واقتصادية لا يمكن تجاهلها، خاصة اذا ما ربطنا الموضوع بقانون العفو العام وعزمنا معرفة استفادة الموظف العام من هذا القانون لما يرتبه ذلك من مزايا خاصة للموظف.

توصلنا في بحثنا الى عدة نتائج وتوصيات للمشرع، نوجزها بما يلي:-

اولاً: النتائج

١- تعد العقوبة الانضباطية جزاءً يفرض على الموظف العام لإخلاله بما تفرضه الوظيفة العامة من واجبات.

٢- ان العفو العام يشمل العقوبات الانضباطية في حالة كونها عقوبة تابعة للعقوبة الجنائية طبقاً للأحكام الواردة في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل و قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

٣- يتميز العفو العام عن العفو الخاص بأنه غير محدد بجرائم معينة او بأشخاص محددين بذواتهم وانما يشمل كل المدانين وكل الجرائم الام أُستثني منها بقانون العفو.

٤- اذا صدر قانون العفو العام بإستبداله للعقوبة الى عقوبة أخف أو الى الغرامة أُعتبر بمثابة العفو الخاص، وكذلك الحال اذا صدر عن جزء من العقوبة المحكوم بها أُعتبر في حكم العفو وسرت عليه أحكامه.

٥- عدم شمول قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ للعقوبات الانضباطية، فقد قضى ببقاء المسؤوليتين المدنية والانضباطية.

٦- ان تبرئة الموظف العام من قبل المحاكم الجزائية عن المخالفة المنسوبة إليه لا يمنع من مساءلته انضباطياً من قبل دائرته وذلك وفقاً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

ثانياً: التوصيات

١- نوصي المشرع أن يراعي دائماً في قانون العفو العام المصلحة العامة المتجسدة بإنتظام العمل داخل المرافق العامة مع مراعاة الاثار التي تعود على الموظف العام وعدم الاستهانة بحياتهم الخاصة المرتبطة بوظيفتهم التي تعد مصدر رزق لهم.

٢- نوصي المشرع بعدم شمول قانون العفو العام لجميع فئات المحكومين لما في ذلك من خطر على المجتمع من عودتهم الى ارتكاب الجرائم مرة أخرى، بمعنى ان يراعي المشرع عند تشريع قانون العفو العام التوازن بين المصلحة العامة وبين المصلحة الخاصة للمحكوم عليه.

٣- نوصي المشرع بإدخال نص في قانون الانضباط العام بشمول عقوبات العزل والفصل التي تصدر بحق الموظف بقانون العفو العام عند صدوره، كونها عقوبات قاسية وتضر بالموظف العام بصورة كبيرة.

٤- نأمل من المشرع اجراء تعديل على قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ يتضمن شموله للعقوبات الانضباطية التي

هوامش البحث

[١] الآية (٤٣) من سورة التوبة.

[٢] ينظر: محمد بن مكرم بن منظور الافريقي المصري، لسان العرب، ط١،ج١٥، دار صادر، بيروت، بدون سنة نشر، ص٧٢.

[٣] الآية (١٥٢) من سورة آل عمران.

[٤] الاية (٢٣٧) من سورة البقرة.

[٥] الاية (١٧٨) من سورة البقرة.

[٦] أشار الى ذلك: د.محمد علي سالم و صالح شريف مكتوب، اشكاليات تطبيق قانون العفو العام وموقف القضاء العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد١، السنة السادسة، بدون سنة نشر، ص١٢.

[٧] ينظر: د.أكرم نشأت ابراهيم، القواعد العامة في قانون العقوبات المقارن، ط١، مطبعة الفتيان، بغداد، ١٩٩٨، ص٣٩٦ . وينظر كذلك د.براء منذر كمال، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ط٥، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠١٦، ص٦٢.

[٨] ينظر: د.محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، ط١، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨١، ص١٤٨.

[٩] ينظر: د.عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص٤٧٣.

[١٠] ينظر: د.ضياء عبدالله عبود، قراءة قانونية في مشروع قانون العفو العام الجديد، ورقة بحثية، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٢، ص٧.

[١١] ينظر: د.عبد الوهاب حومد، الحقوق الجزائية العامة، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٥٦، ص٣٨٢.

[١٢] المادة (١/١٥٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

[١٣] المادة (٣٠٥) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

[١٤])ينظر: د.محمد علي سالم وصالح شريف مكتوب، مصدر سابق، ص١٤.

[١٥]) المادة (١/١٥٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٢]) ينظر: د.احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات- القسم العام-، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٩٠١.

[٣]) ينظر: علي احمد حسين اللهيبي، أثر العقوبات وانقضائها على المركز القانوني للموظف، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٣، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ص١١٧.

[١٨]) ينظر: د.ضياء عبدالله عبود، مصدر سابق، ص٦

[١٩]) د.غسان رباح، الوجيز في العفو عن الاعمال الجرمية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٦٣.

[٢٠]) ينظر: د.براء منذر كمال، مصدر سابق، ص٥٨.

[٢١]) ينظر: د.غسان رباح، المصدر ذاته اعلاه، ص٤٠-٤١.

[٢٢]) ينظر: د.غسان رباح، المصدر ذاته اعلاه ص٦٧.

[٢٣]) ينظر:د.غسان رباح، المصدر ذاته اعلاه، ص٦٧.

[٢٤]) المادة (٢/١٥٣) والمادة (١/١٥٤) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٢٥]) المادة (٣٠٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

[٢٦]) ينظر: د.براء منذر كمال، مصدر سابق، ص٦١.

[٢٧]) المادة (٣٠٥) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

[٢٨]) ينظر: د.شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط١، بغداد، ١٩٨٠، ص٣٦٧.

[٢٩]) ينظر: د.غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص٣٣.

[٣٠]) أشارت الى ذلك د.تغريد محمد قدوري النعيمي، مصدر سابق، هامش١ في ص٢٨٥.

[٣١]) ينظر: عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر، عمان، الاردن،١٩٨٣، ص.

[٣٢]) ينظر: القاضي محمد صالح عبد الصمد محمود، السلطة التأديبية للادارة في التشريع العراقي، رسالة مقدمة الى المعهد القضائي، وزارة العدل، بغداد، ١٩٩١، ص٣٢٥.

[٣٣]) ينظر: علي مرهج ايوب، النظام التأديبي العام، دار صادر، بيروت، ٢٠٠١، ص١٩٢.

[٣٤]) ينظر: القاضي محمد صالح عبد الصمد محمود، مصدر سابق، ص٣٧١.

[٣٥]) المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

[٣٦]) ينظر: علي مرهج ايوب، مصدر سابق، ص١٥٣.

[٣٧]) ينظر: د.تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١٣، ص٣٠٦ وما بعدها. والمادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

[٣٨]) المادة (١/١٥٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل والمادة (٣٠٥) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.والمادة (٢) من قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦.

[٣٩]) المادة (٣) من قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦.

[٤٠] المادة (٣٠٥) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل. وكذلك المادة(٣/١٥٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٤١] ينظر: د.ضياء عبد الله عبود، مصدر سابق، ص١٣.

[٤٢] ينظر: د.ضياء عبد الله عبود، المصدر ذاته أعلاه، الصفحة ذاتها.

[٤٣] ينظر: د.محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، ط١، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٨١، ص٢٣٠.

[٤٤] ينظر: د.مصطفى عفيفي، ص٤٥٥-٤٥٦. ان العقوبة التبعية هي تلك التي تُفرض تبعاً لجريمة جنائية وقعت من الموظف العام ولاعلاقة لها بالوظيفة، ينظر في ذلك: عمار طارق عبد العزيز العاني، أثر الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص١١٤.

[٤٥] انظر الفقرتين(سابعا وثامناً) من المادة٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة١٩٩١.

[٤٦] ينظر: علي اللهيبي، مصدر سابق، ص١٢٠.

[٤٧] أشار الى ذلك عمار طارق عبد العزيز العاني، مصدر سابق، ص١٣٨.

[٤٨] نصت هذه المادة على:(العفو العام يصدر بقانون ويترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الادانة الذي يكون قد صدر فيها، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص قانون العفو على غير ذلك).

[٤٩] ينظر: د.ضياء عبد الله عبود، مصدر سابق، ص١١.

[٥٠] نصت المادة (١) من قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ على: (يعفى عفواً عاماً عن العراقي المحكوم بالإعدام أو بإحدى العقوبات أو بالتدابير السالبة للحرية سواء كان الحكم وجاهياً أم غيابياً، أكتسب درجة البتات أو لم يكتسب ودون الإخلال بالمسؤولية المدنية أو التأديبية أو الانضباطية).

[٥١] المادة (١١) من قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦.

[٥٢] المادة (٧/اولاً) من قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦.

[٥٣] المادة (٢/١٥٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٥٤] المادة (١) من قانون العفو العام رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨.

[٥٥] القرار رقم ٢/ الهيأة الموسعة الجزائية/٢٠١٢ ، منشور على الرابط: www.thejusticenews.com/?p=3778، اخر زيارة للرابط في ٢٠١٦/١/٥.

[٥٦] حيث نصت المادة ٢٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على:(لا تحول براءة الموظف أو الافراج عنه عن الفعل المحال من أجله الى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في

[٥٧] القرار رقم ٢٠١٥/١٩٦، ٨٧/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٥، منشور على الرابط: www.moj.gov.iq/view.1651، اخر زيارة للرابط في ٢٠١٦/١/٧.

[٥٨] ينظر: معمر خالد، الاحكام الجزائية بعدم الادانة وأثرها في المسؤولية الانضباطية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٦، ص١١٧ وما بعدها.

[٥٩] المادة ٢٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٣ لسنة ١٩٩١.

[٦٠] ينظر: معمر خالد، المصدر ذاته أعلاه، ص١٢٤.