الملخص

أن تحديد مفهوم للموظف العام اجتهاد لـه آثـار قانونيـة بعيدة المدى وشديدة الخطر في كافة مجالات القانون سواء كان ذلك في نطاق القانون العام أم في نطاق القانون الخاص بل وفي كافة فروع هذين القسمين من أقسام القانون ، فقد يرتكب الموظف أية جريمة من جرائم قانون العقوبات والتي أفرد لها المشرع نصوصا خاصة بالموظف وهي" الجرائم الوظيفية "والتي تعد صفة الموظف العام فيها ركنا بانتفائه لا تقوم الجريمة كما قد تبرز في مجال الاشتراك والمساهمة الجنائية .

Abstract

To define the concept of the public official discretion has implications far-reaching legal and high-risk in all areas of law whether in the scope of public law or a private law but also in all branches of the two sections of sections of the law, it commits the employee of any crime of Penal Code, which singled out The legislator has special provisions the employee a "functionary crimes", which is where the public employee status corner Pantvaih does not highlight the crime may also participate in and contribute to the criminal.

المقدمة

عرف مفهوم الموظف العام عدة صعوبات في تحديد النظام القانوني الذي يحكم قواعد استخدامه ، فهل يخضع لاحكام الوظيفة العامة؟ أم يخضع لقوانين اخرى خاصة؟ الواقع ان تحديد مدلول الموظف العام يستلزم استحضار مفهومين اساسيين : مفهوم اداري ضيق (المفهوم الاداري) ومفهوم واسع وهو : (المفهوم الجنائي) وان هذا الاختلاف مابين هذه المفهومين يرجع بدوره الى اختلاف نظرة المشرع القانوني للنظام القانوني للدولة ومدى اعتناقه لمبدأ ذاتية العقوبات .

هذاوان تحديد مفهوم للموظف العام اجتهاد له آثار قانونية بعيدة المدى وشديدة الخطر في كافة مجالات القانون سواء كان ذلك في نطاق القانون العام أم في نطاق القانون الخاص بل وفي كافة فروع هذين القسمين من أقسام القانون ، فقد يرتكب الموظف أية جريمة من جرائم قانون العقوبات والتي أفرد لها المشرع نصوصا خاصة بالموظف وهي" الجرائم الوظيفية "والتي تعد صفة الموظف العام فيها ركنا بانتفائه لا تقوم الجريمة كما قد تبرز في مجال الاشتراك والمساهمة الجنائية ، بمعنى ان المشرع حين يشترط في الجريمة صفة معينة في الجاني ويعتبر ذلك ركنا مكونا لها فانه يلزم لقيام تلك الجريمة ان يكون المتمتع بتلك الصفة الخاصة هو الذي ارتكب الفعل المادي المكون لها طبقا للنموذج التشريعي للواقعة* .

وعليه ولاعطاء صورة جامعة مانعة عن مفهوم الموظف بشكل عام وفي مجال القانون الجنائي بشكل خاص فاننا سوف نعرض لمادة

بحثنا هذا في مبحثين رئيسيين يقسم كل مبحث منهما الثلاثة مطالب ، بعدها نعرج الى عرض الاستنتاجات و المقترحات وفق الرؤية التي توصلنا اليها من خلال استعراضنا للمادة موضوع البحث وسنتناول في المبحث الاول المفهوم الاداري للموظف العام في التشريع والقضاء والفقه المقارن وسنفرد المبحث الثاني للمفهوم الجنائي للموظف العام.

*فعلى سبيل المثال ان أموال الدوله الخاصه تتمتع بحمايه جنائيه ضدأي عدوان يقع عليها ,الا ان التكيف القانوني لأفعال الأعتداء هذه يختلف تبعا لصفة الجاني فأذا كان الجاني موظفا وارتكب فعلا يشكل اعتداء على أموال الدولة التي بذمته أو التي عهداليه المحافظة عليها بسبب هذه الوظيفة ,هنالانكون أمام جريمة سرقه أو خيانة أمانه وانما نكون أمام جريمةاختلاس أواضرار عممدي بأموال الدولة.أنظر بحثنا جريمة الأضرار العمدي بأموال الدولة منشور في مجلة كلية الحقوق_جامعة النهرين ,المجلد 11,العدد 21,ص112-150.وأيضاالمحامي طلال عبد الحميد:النظام القانوني للأموال الخاصة, ط1,بغداد 2008 ,ص138وص27.

المبحث الاول
المفهوم الاداري للموظف العام في التشريع والقضاء والفقه المقارن

قبل الولوج في المفهوم الاداري للموظف العام لابد لنا من الوقوف على ماهية الموظف العام حيث انه لم يرد في معظم التشريعات تعريف يحدد المقصود بالموظف العام .
ويمكن القول انه من الصعب ايراد تعريف جامع للموظف العام، اذ ان مفهومه يختلف باختلاف الاوضاع الاجتماعية والسياسية وفي كل حقبة تاريخيه ، كما يختلف ذلك المفهوم في نطاق القانون من تشريع وآخر، فهو في القانون الجنائي يختلف عما يراد به في القانون الاداري فقد يتخذ مفهوما اوسع كما في القانون الجنائي وقد يكون مفهوم الموظف العام أضيق في القانون الاداري[1] .

المطلب الاول
تحديد المفهوم الاداري للموظف العام في التشريع

<u>أولا: تحديد المفهوم الاداري للموظف العام في التشريع الفرنسي.</u>

لم يرد في التشريعات الفرنسية تعريف شامل للموظف العام فالقانون الصادر في عهد حكومة فيشي في 1941/9/14 أورد تعدادا لطوائف مختلفة من الموظفين دون ايراد تعريف جامع مانع للموظف العام، وقد ردد المشرع الفرنسي شرط ثبوت صفة الدوام للوظيفة التي يشغلها الشخص لكي يوصف بانه موظف عام في قوانين التوظيف المختلفة التي صدرت في الاعوام 1946، 1959، 1983 كما تواترت احكام القضاء الفرنسي على تأكيده وتبين من ذلك ان المشرع الفرنسي يطبق احكامه على من تتوافر فيهم الشروط التالية 1. الوظيفة الدائمة 2. الخدمة في مرفق اداري عام. وبذلك فهو يخرج عن نطاق الخضوع لاحكام الوظيفة العام موظفوا البرلمان ورجال القضاء ورجال الجيش والعاملون في مرافق ومنشآت عامة ذات طابع صناعي او تجاري[2].

ثانيا: تحديد المفهوم الاداري للموظف العام في التشريع المصري:

يبدو ان المشرع المصري سار على نهج المشرع الفرنسي من حيث انه لم يضع تعريفا شاملا لفكرة الموظف العام[3]".

الاجانب[4].

ثالثا: تحديد المفهوم الاداري للموظف العام في التشريع العراقي.

عرف قانون الخدمة المدنية* رقم 24 لسنة 1961 الموظف في م(2) منه بأنه" كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين وعرفه قانون انظباط موظفي الدولة* بأنه" كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك وزارة أو جهة غير المرتبطة بوزارة" أما قانون التقاعد الموحد رقم 27لسنف2006 فقد عرفه في م(1/أولا/د)بأنه"كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلةفي الملاك المدني أو العسكري أو قوى الأمن الذي يتقاضى راتب من الدولة وتستقطع منه لتوقيفات التقاعدية ويشمل ذلك موظف القطاع العام ما لم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي بخلاف ذلك" اما إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عرفت الموظف العمومي بأنه أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى الدولة سواء اكان معيناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص أي شخص يؤدي وظيفة عمومية بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف , واي شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي في القانون الداخلي للدولة الطرف بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الإتفاقية يجوز أن يقصد بتعبير (موظف عمومي) أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في مجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف.

ومن الجدير بالذكران معظم فقهاء القانون الاداري الى جانب القضاء يتفقون على اشتراط ثلاثة عناصر رئيسية لتحقيق صفة الموظف

العام:**اولاً:- صحة اجراءات تعين الموظف من قبل السلطة التي تملك التعين:** اذ لكي يتصف الشخص بصفة الموظف العام ينبغي اولا ان يكون قد شغل وظيفته وفقا لاجراءات قانونية صحيحة. وتتجسد هذه الاجراءات غالبا بصدور قرار التعين من صاحب الاختصاص وفقاً للاوضاع التي يقررها القانون وقد نصت م(107) من دستور العراق الدائم على أن يؤسس (مجلس الخدمة الاتحادي)يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية على أن ينظم تكوينه وإختصاصاته بقانون ولكن لم يصدر هذا القانون حتى الان لذلك فالجهات المخولة بالتعيين في العراق هي الجهات التي حددها قرار مجلس قيادة الثورة (الملغي) رقم 996في 1979/8/2.**ثانياً:- ان يقدم الشخص خدماته لصالح الدولة او احد الاشخاص المعنوية التابعة لها:** بعبارة اخرى، ينبغي ان يكون الموظف في خدمة شخص من اشخاص القانون العام مكلف بادارة مرفق عام ، وللمرفق العام كما هو معروف معنيان :- معنى عضوي و يفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات و إشباع الحاجات العامة ومعنى موضوعي يتمثل بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة و الذي يخضع لتنظيم و إشراف و رقابة الدولة و يشترط لاكتساب الموظف صفة الموظف العام أن تدير الدولة أو احد أشخاص القانون العام هذا المرفق إدارة مباشرة و بذلك لا يعد الموظفون في المرافق التي تدار بطريقة الالتزام موظفين عموميين وكل العاملون في الشركات و المنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشاؤها بقصد إشباع حاجات عامة[5] . وعلى هذا الأساس يُستثنى موظفو القطاع الخاص من صفة الموظف العام رغم كونهم موظفين[6]. إذن لابد أن يقوم الموظف بالعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام و هذا الشرط يدعو إلى استبعاد الأشخاص الذين يعملون في خدمة مرفق يديره احد الأفراد بطريق الامتياز من عداد الموظفين ، أما بالنسبة لعمال المرافق العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية فقد اختلف الوضع في فرنسا عنه في مصر ، بينما يفرق مجلس الدولة الفرنسي بين عمال هذه المرافق إذ يضفي صبغة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه

والرئاسة وكذلك وظائف المحاسبين .**ثالثاً:- القيام بالعمل بصفة دائمة:-** ويقصد بالوظيفة الدائمة تلك التي تقضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين. اما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد، او تكون لغرض مؤقت(اذيلاحظ على بعض هذه النصوص انها أشترطت دوام الوظيفة الأمر الذي حسمه قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 603في12 /8/1987,اذ تبنى فكرة الموظف المؤقت والذي ينطوي مفهومه على توسيع في تعريف الموظف العام في المدلول الأداري له. ومع ذلك فأن تعريف الموظف العام ينبغي أن لا يكون بعيدا عن تدخل الدولة في الميادين الأقتصادية والأجتماعية, وغير مستقل عن اعتبارات المصلحة العامة. الأمر الذي يجعلنا بحاجة لأيراد تعريف للموظف العام في صلب قانون العقوبات وهو منهج أغلب القوانين الجنائية في العالم, وهو مايؤكد ذاتية القانون الجنائي بصفة عامة ويوضح المدلول الجنائي للموظف بصفة خاصة.

يبدو لنا مما تقدم أن في التشريعيين الفرنسي والمصري تقاربا من حيث عدم وضع أ وا يجاد تعريف شامل للموظف العام ونرى في هذا النهج قصورا بينا.كما نرى ضرورة ذكر الشروط الثلاث لكي يصبح مركز الموظف سليما من الناحية القانونية ويسبغ صفة الشرعية على اداء الموظف لمهامه المسندة اليه في مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام ، وهذه الشروط تتفق وما ذكره التشريع المصري ولكننا نرى ان التشريع الفرنسي قد اخذ بالشرطين الاوليين ولم يذكر الاختصاص في التعيين ، اما المشرع العراقي فحسنا فعل حين عرف الموظف العام وكما رأينا في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة والتي مر ذكرها سلفا.

هذا وان تعريف الموظف العام في اعتقادنا ينبغي ان لا يكون بعيدا عن تدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، وغير مستقل عن اعتبارات المصلحة العامة .وتأسيسا على ذلك نلمس ان المشرع العراقي قد توسع في مفهوم الموظف العام في الاونة الاخيرة ، وتتجلى هذه الظاهرة في تطبيق بعض القوانين على المكلفين بالخدمة

العامة ، ومن جهة اخرى اضفاء صفة الموظف العامة على من يقوم بعمل بصورة مؤقتة وليس دائمة كما كان العمل مستقرا سابقا .

المطلب الثاني
مدلول الموظف العام في القضاء

لاهمية فكرة الموظف العام فقد تصدى لها القضاء الاداري في الدول التي انبثق فيها هذا القضاء واثبت قدرته على استنباط وتحديد عدة مفاهيم ادارية.

وحيث ان المشرعين في فرنسا ومصر لم يعمدوا الى وضع تعريف محدد ودقيق للموظف العام لذا سنحدد فكرة الموظف العام في فرنسا ومصر والعراق قضاءً .

أولا: تحديد فكرة الموظف العام في القضاء الفرنسي:

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بانه: " من يقلد وظيفة دائمة تدخل ضمن كادر المرفق العام " هذا وقد اضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والرئاسة ووظائف المحاسبين وهؤلاء الذين يعملون في المرافق الادارية والتجارية والصناعية وهم يخضعون للقضاء الاداري ، اما باقي العمال في غير هذه المرافق المذكورة فقد اعتبرهم (المجلس) أُجراء واخضعهم للقانون الخاص[7].

وقد اقر المشرع الفرنسي في قانون سنة 1946 هذا القضاء السابق، وهذا القضاء ينسجم مع القواعد القانونية التي تحكم المرافق الاقتصادية فهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص وقد مد القضاء ذلك الى نطاق عمال تلك المرافق ، فاخضع بعضهم للقانون العام وبعضهم الاخر للقانون الخاص، وعليه نرى ان مجلس الدولة الفرنسي قد فرق بين عمال المرافق على اختلاف انواعها[8]. أما فيما يتعلق بموقف القضاء الفرنسي من نظرية الموظف الفعلي فنجد ان مجلس الدولة الفرنسي طبق هذه النظرية في فترة الفوضى التي سادت في فرنسا بداية الاحتلال النازي 1940 حين قضى بصحة الاجراءات التي اتخذتها لجنة تطوعت للعمل مكان المجلس البلدي

لاحدى المدن الحدودية والذي كان قد هرب اعضاؤه بعد دخول القوات الالمانية[9].

ثانيا: تحديد فكرة الموظف العام في القضاء المصري :

اعتمدت محكمة القضاء الاداري في مصر في معظم احكامها وعلى سبيل المثال حكمها الصادر في 8 مارس (آذار) سنة 1953 حيث تقول: " والموظف بصفة عامة هو من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام"[10].

هذا وقد انضمت اليها المحكمة الادارية العليا الى ذات التعريف فهي تقول في حكمها الصادر في 6 السادس من نيسان سنة 1957 : " ان صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي احكام الوظيفة العامة فيخضع لنظمها ويفيد من مزاياها الا اذا كان معينا بصفة مستقرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او السلطات الادارية بالطريق المباشر"[11]. وقد اعتنقت المحكمة العليا هذا التعريف في احكامها فيما بعد من ذلك حكمها الصادر في 19 ديسمبر (سنة 1959)[12].

واما فكرة الموظف العام من حيث الدوام فنرى ان محكمة القضاء الاداري بعد ان استعرضت النظم المختلفة في مصر وفي حكمها الصادر في 17نيسان 1955 قالت " ومما يتضح ان الوظيفة الدائمة هي التي ترد بجداول الوظائف المقررة للمصلحة ، وان الوظيفة المؤقتة هي التي لم ترد بهذا الجدول ، وقد جرى التعبير فيما بعد عن الوظائف الواردة في الجدول بالوظائف الداخلة في الهيئة (من الدرجة الاولى الى الدرجة التاسعة) اما التي لم ترد به فتعرف بالوظائف المؤقتة وبذلك يتضح ان الموظف الدائم هو المعين على وظيفة دائمة على درجة وظيفية واردة بجدول المصلحة ، أي المعين على احدى الدرجات المدرجة بجدول وظائف الهيئة واما الموظف او المستخدم المؤقت فهو المعين على وظيفة مؤقتة لم ترد بجدول وظائف المصلحة .

وقد حسمت محكمة القضاء الاداري في مصر في حكمها الصادر في 8 آذار 1963 على اساس رفضها التفرقة حيث تقول : " ان الاصل

في موظفي المؤسسات العامة[13]، انهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات علاقة تنظيمية ووفق راي المحكمة المذكورة ان التفرقة بين طائفة الموظفين ذوي المناصب الرئيسية الاخرى تضم عدا هؤلاء من صغار الموظفين هي تفرقة لا تقوم على اساس علمي ، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين افراد الطائفتين[14]. أما موقف القضاء الاداري المصري من نظرية الموظف الفعلي فنراه قد طبقها حيث اشارت اليها المحكمة الادارية العليا المصرية بقولها : " ان نظرية الموظف الفعلي كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة لا تقوم الا في الاحوال الاستثنائية البحتة تحت الحاح الحاجة الى الاستعانة بمن ينهضون بتيسير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة وحرصا على تأدية خدماتها للمتنفعين بها باطراد ودون توقف..."[15]. نلاحظ ان ديوان التدوين القانوني الملغى قد افتى بان الموظف هو: " كل شخص يؤدي عملا في الادارة او في مؤسسة تابعة للدولة وتكون اموالها اموال عامة" . كما يقرر بان تعبير موظف الذي يرد في قانون ما يشمل كل شخص يؤدي عملا في الادارة او في مصالحها بغض النظر على التسمية او الصفة التي يتصف بها .

ثالثا: تحديد فكرة الموظف العام في القضاء العراقي.

توسع مجلس الانضباط العام[16] بمفهوم الموظف العام وشموله بعض عمال الادارة وتطبيق احكام قانون الخدمة المدنية على عمال الادارة في السكك وذلك استنادا لنص المادة (13) من نظامها.

وعرف مجلس الانضباط العام الموظف بانه: " كل شخص يشغل وظيفة في الادارة او في مؤسسة بغض النظر عن كل اعتبار آخر متعلق بصفته او بتبعيته " ، وقد كانت نظم الخدمة المدنية التي تحكم علاقة عمال الادارة في المشاريع المؤممة في العراق وبين الادارة تنص صراحة على استعمال مصطلح الموظف او اضفاء هذه الصفة على العاملين في المشروعات العامة هذا من جانب ومن جانب آخر نلاحظ ان ديوان التدوين القانوني الملغى قد افتى بان الموظف هو: " كل شخص يؤدي عملا في الادارة او في مؤسسة تابعة للدولة وتكون اموالها اموال عامة" . كما يقرر بان تعبير موظف الذي يرد في

قانون ما يشمل كل شخص يؤدي عملا في الادارة او في مصالحها بغض النظر على التسمية او الصفة التي يتصف بها *.

المطلب الثالث

تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه المقارن

ان الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام وعدم وجود معايير متجانسة واضحة لتحديد صفة الموظف العام، أدى الى صعوبة تحديد القانون الواجب التطبيق على الموظف العام ، كما ادى ذلك أيضا الى اختلاف المعايير او العناصر التي يستند اليها الفقه بخصوص تمييز الموظف العام من غيره من العاملين في الدولة[17].

أولا: مفهوم الموظف العام في الفقه الفرنسي.

اهتم الفقهاء في فرنسا بتعريف الموظف العام اذ وردت تعريفات متعددة والسبب كما ذكرنا سابقا يرجع الى ان التشريع الفرنسي لم يضع تعريفا قانونيا يحدد فئة الموظفين العموميين مما ادى الى اختلاف الفقهاء في فرنسا في تحديد الضوابط التي تميز الموظف العام في الحقيقة هناك عدة نظريات تناولت تعريف الموظف العام اهمها نظرية المرفق العام، ونظرية القانون العام[18].

وعلى هذا الاساس فقد عرف ديجي (Duguit) الموظف العام بانه: " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في ادارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الاعمال التي يقوم بها" .

أما الاستاذ هوريو (Hauriou) فقد عرف الموظف العام بانه: " كل شخص يشغل وظيفة داخلة في الكادرات الدائمة " لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة ، او الادارات العامة التابعة ، ويتم تعيينه بمعرفة السلطات العامة[19].

ويتضح من مضامين التعاريف السالفة الذكر ان غالبية الفقه تشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما توافر شرطين اساسيين هما:

1. شغل وظيفة دائمة .
2. المساهمة في ادارة مرفق عام.

واضاف جانب من الفقه الفرنسي شرطا آخر هو: ان تكون للموظف درجة من درجات السلم الاداري[20].

ثانيا: مفهوم الموظف العام في الفقه المصري.

نظرا لانه لم يرد بقوانين التوظف المصرية تعريف للموظف العام، فقد انتقل العبء في بيان هذا التعريف للفقه المصري الذي استقر على ان الموظف هو: كل شخص يعهد اليه بعمل دائم في خدمة احد المرافق العامة يتولى ادارتها، او احد اشخاص القانون العام الاقليمية او المرفقية ، وذلك بتوليه منصبا دائما يدخل في نطاق التنظيم الاداري للمرفق.

وقد اشترط اغلب الفقهاء في مصر ضرورة صدور اداة قانونية للتعيين في الوظيفة ، فقد ذهب الاستاذ احمد فؤاد مهنا في تعريفه للموظف العام: كل شخص عهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يقع تحت ادارة السلطات الادارية المركزية او المحلية او المرفقية[21].

وعرفه الاستاذ توفيق شحاتة بانه : كل شخص عينته الادارة[22] بقرار من اجل القيام بعمل دائم داخل مرفق عام او داخل وحدة ادارية .

واخيرا عرفه الاستاذ حامد سليمان بانه: كل شخص عهد اليه بعمل دائم من اجل خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام الاخرى وصدر قرار بتعيينه حتى يشغل منصبا يدخل في التنظيم الاداري للمرفق[23].

ثالثا: مفهوم الموظف العام في الفقه العراقي.

يرى جانب من الفقه العراقي ان المشرع العراقي بايراده تعريفا للموظف قد قطع كل شك حول الموضوع واغنانا عبء البحث عن معيار نتعرف به الموظف. ولكن اطلاق وصف الموظف على بعض عمال الدولة من الذين لا يشملهم التعريف المذكور يجعل من الضروري بمكان بيان معيار للموظف العام.

فقد عرف الدكتور شاب توما منصور ، الموظف بانه: " كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلة في الملاك الدائم للمرفق العام" .

أما الدكتور سعد العلوش ، فقد اعطى مفهوما اوسع للموظف العام فلم يشترط توافر عنصر (الخدمة الدائمة) في الموظف، فقد عرفه بانه " الشخص الذي يتولى تقديم خدمة في منظمة عامة تديرها السلطة الادارية او المحلية او المصلحية ، أي سواء اكانت المنظمة مركزية او لامركزية "

هذا التعريف يؤدي الى اضفاء صفة الموظف العام على كل من يؤدي خدمة عارضة للدولة ، خلاف ما اشترطه الفقه المصري بالموظف العام وهو ان يقوم بعمل منتظم غير عارض.

ويعرفه الدكتور عبد القادر الشيخلي تعريفا موجزا بقوله:

" الموظف العام هو كل فرد يخدم في مرفق عام تديره الدولة" واذا كان لنا ان ندلي بدلونا باعطاء تصور لمفهوم الموظف العام فنعرفه بما يلي : " الموظف، هو من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة "[24].

ونرى ان هذا التعريف ينماز بالخصائص التالية:

1. ان ينطوي على عنصرين اتفق غالبية الفقهاء عليها واقرهما القضاء الاداري وانتهى اليهما التشريع الوظيفي وهما:

أ. اشغال وظيفة دائمة ب. الخدمة في مرفق عام تديره الدولة .

2. انه استبعد التفرقة بين الموظف والمستخدم والعامل ، وبالتالي يكون هناك نظام قانوني واحد تسري احكامه على جميع العاملين بالدولة ، وهذا مااخذ به المشرع المصري ابتداء من القانون رقم 46 لسنة 1964 ، وندعو المشرع العراقي الى الاقتداء به عند تشريع قانون جديد للتأديب وللخدمة المدنية ، ونضم صوتنا الى من سبقنا في هذه الدعوة كالدكتور شاب توما منصور لدى تعريفه للموظف العام في اطروحته

للدكتوراه المقدمة الى جامعة مونبيليه، فرنسا لسنة 1959 ، بقوله يكون موظفا الشخص الذي يعهد اليه بوظيفة دائمة في كادر الدولة ، وهذا التعريف يستبعد التفرقة بين الموظف والمستخدم التي نصت عليها قوانين التوظف العراقية ، ويتفق كذلك مع تعريفنا اعلاه ما اورده الدكتور سعد العلوش[25].

3. ونعود الى العنصر الاول " الخدمة الدائمة " : وتعني ان ينقطع الموظف لخدمة الدولة ، فلا تكون استعانتها به عارضة، وبالتالي يكون الموظف الدائم هو الذي ينقطع لخدمة الدولة بتعيينه في وظيفة دائمة[26] ، والخدمة الدائمة من اهم مزايا الوظيفة اما الاعمال المؤقتة والطارئة فان علاقة العامل[27]فيها بالدولة علاقة تستمد من قواعد القانون الخاص او القواعد الموضوعة لاعمال طارئة واذا كان من يزاولها يعتصم ببعض مزايا الموظف اثناء قيامه بها فانه لن يرقى الى صفة الموظف العام ولا يوصف عمله بانه وظيفة في المرفق العام.
4. لم نشترط في التعريف عنصر الراتب، رغم انه من اهم ما يعول عليه الموظفون، لانه ليس عنصرا جوهريا في تحديد صفة الموظف وبهذا اجرى قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر.

المبحث الثاني
المفهوم الجنائي للموظف العام

المطلب الاول
ماهية مبدأ ذاتية قانون العقوبات28

يذهب الراجح من الفقه الى ان القانون الجنائي له ذاتيته المستقلة وليس تابعا للفروع الاخرى يقرر لها الحماية الجنائية فقط ، وهذه الذاتية ماهي الانتاج لوظيفة القانون الجنائي في المجتمع ، فالقانون الجنائي يضطلع بعبء المحافظة على الكيان الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة من الافعال التي تكون اعتداء على مصالح الجماعية الاساسية وبالتالي فوظيفته هي الدفاع الاجتماعي وقد وجد الفقه في الذاتية فكرة جديدة بالرعاية والتأييد لاتخاذها كحجة او اساس في تعقب الجناة في بعض الحالات التي تعجز القوانين الاخرى عن توفير الحماية الكافية للحقوق التي تقررها[29].

ويترتب على الاخذ بمبدأ الذاتية ان المصطلح والعبارات التي يستخدمها المشرع الجنائي انما يجب ان تفسر على هدى المصالح على الحماية الجنائية في النص بمعنى انه اذا كان تعبير الموظف العام في القانون الاداري له مفهوم ضيق لا يكفي لضمان الحماية اللازمة للمصلحة التي يبغي المشرع الجنائي حمايتها فانه لا يلتزم بهذا المفهوم الضيق ويتعين عليه ان يعطي له المفهوم المناسب كي تكون الحماية الجنائية للمصالح المختلفة لها فاعليتها وقيمتها .

المطلب الثاني
علاقة مبدأ ذاتية العقوبات بتحديد المفهوم الجنائي

<u>اولا: تشريعات تحدد مفهوما جنائيا للموظف العام باعتمادها مبدأ الذاتية بصورة مطلقة.</u>

شمل هذا الاتجاه مجموعة من التشريعات تتضمن نصوصها تعريفا واضحا للموظف العام ، ويرد هذا التعريف في صلب التشريعات الجنائية ضمن احد النصوص في صورة عامة ومجردة

بحيث يطبق في جميع احكام قانون العقوبات ، ومثالها قانون العقوبات الالماني في المادة 359 منه التي تعرف الموظف العام بقولها ((الموظفون بالمعنى المقصود في قانون العقوبات هم جميع الاشخاص الذين تستخدمهم الدولة بصورة مباشرة او غير مباشرة سواء لمدى الحياة او لمدة محددة او مؤقتة ، بغض النظر عما اذا كانوا قد ادوا اليمين القانونية من عدمه)) وتنص المادة 357 من قانون العقوبات الايطالي على تعريف الموظف العام بما ياتي ((يعتبر كموظفين عموميين في تطبيق قانون العقوبات : 1. موظفوا الدولة او أي مؤسسة عامة الذين يمارسون بصفة دائمة او مؤقتة وظيفة عامة تشريعية او ادارية او قضائية 2. كل شخص آخر يمارس بصفة دائمة او مؤقتة اختيارا او جبرا مجانا او لقاء اجر وظيفة عامة سواء كانت تشريعية ام ادارية ام قضائية))

كذلك تضمن قانون العقوبات الروماني الصادر سنة 1968 في المادة 147 منه تعريفا عاما بعض المصطلحات من بينها الموظف العام ، حيث نصت على انه : ((يعتبر موظفا عاما كل من يعين بصفة دائمة او مؤقتة ايا كانت درجته سواء اكان راغبا في ذلك او غير راغب وأيا كانت صفته في وظيفته في خدمة احدى هيئات الدولة او مؤسساتها او مشروعاتها او مرافقها الاقتصادية ويعتبر في حكم الموظفين العموميين الاشخاص الذين يشغلون وظائف في خدمة المنظمات المنصوص عليها في الفقرة السابقة سواء باجر او بدون اجر)) وواضح ان المشرع الروماني لم يشترط عنصر الرضا في شغل الوظيفة العامة كما اعتبر الموظفين الفعليين في حكم الموظفين العموميين[30].

ومن التشريعات العربية التي تاخذ بمبدأ الذاتية بصورة مطلقة قانون العقوبات الليبي في المادة (16) منه ، والتونسي في المادة (82) منه والقانون المغربي في المادة (179) منه وقوانين لبنان وسوريا والاردن ، وجدير بالذكر ان قوانين العقوبات الثلاثة في كل من سوريا ولبنان والاردن بعد ان عرفت الموظف العام تعريفا عاما مجردا قد افردت نصوصا تلحق المكلف بخدمة عامة بالموظف العام

فيما يتعلق بقيامه بالمهمة الموكلة اليه في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة .

ثانيا: تشريعات تحدد المفهوم الجنائي للموظف العام باعتمادها مبدأ الذاتية بصفة نسبية.

ان هذا الاتجاه وسط فهو لا يرفض قاعدة الذاتية بصفة مطلقة الا انه من ناحية اخرى لا يطبقها بصفة مطلقة ، فهذه التشريعات لا تضمن نصوصها تعريفا عاما ومجردا للموظف العام يطبق في جميع المسائل الجنائية او جميع الوقائع التي تثور فيها تلك الصفة ، بل تتضمن النص على بعض الطوائف وتعتبرهم موظفين عموميين في كافة المسائل الجنائية في بعض التشريعات وفي بعض هذه المسائل في تشريعات اخرى ، فهذه التشريعات تطبق الذاتية نسبيا وللنسبية صورتان : الصورة الاولى حيث ينص المشرع على اعتبار فئات معينة موظفين عموميين ويكون تحديد هذه الفئات بناء على نظرة موضوعية للوظائف التي يقومون بها وذلك بالنسبة لجميع الجرائم ، فاذا كان الجاني او المجنى عليه من هؤلاء الاشخاص او الطوائف فانه ينطبق عليه وصف الموظف العام[31] وتسري عليه احكامه في جميع المسائل الجنائية دون استثناء ، اما الصورة الثانية : تكون حيث تلجأ بعض التشريعات الى اسباغ صفة الموظف العام على بعض طرائف العاملين بالدولة في جرائم معينة كالرشوة والغدر والاهمال الضار بالاموال العامة دون اعتبارهم كذلك في الاحكام الاخرى المتعلقة بالوظيفة ، وفي كلتا الصورتين لا يوجد تعريف عام مجرد للموظف العام ، الامر الذي معه يجب الرجوع الى القواعد الادارية فيما لم يرد بشأنه نص[32].

ومن التشريعات التي اخذت بقاعدة الذاتية بصفة نسبية في صورتها الاولى قانون العقوبات السوداني الصادر عام 1925 وكذلك مشروع قانون العقوبات المصري لعام 1967 في المادة 167 منه على ان المشرع الجنائي المصري في هذا النص وان كان قد عمد الى محاولة تلافي النقص في قانون العقوبات الحالي والذي خلا من النص على تعريفه للموظف العام يسري في جميع احكامه مؤكدا اعتناقه مبدأ

ذاتيـة قـانون العقوبـات بصـورة جزئيـة الا ان هـذا التعريـف مـازال قاصرا عن بلوغ الهدف المرجو منه ، ذلك ان المشرع لم يشأ التخلي عن اسلوب التعداد الحصري في تعريفه للموظف العام رغم ان هذا الاسلوب منتقد في التعريفات بصفة خاصة وكان الاحرى ان يضع تعريفا عاما مجردا يقوم على عناصر محددة ليتمكن القاضي من تطبيقه في جميع المسائل الجنائية ويكون متفقا مع ما يتمتع به هذا القانون من ذاتية. ومن التشريعات التي اخذت بقاعدة الذاتية بصفة نسبية في الصورة الثانية : قانون العقوبات المصري الحالي بعد تعديله في سنة 1953 ، 1957 ، 1962 ، حيث تنص المادة 111 منه اعلى اعتبار بعض طوائف العاملين في حكم الموظفين العموميين في تطبيق احكام الرشوة . ونصت المادة 119 منه على اسباغ نفس الصفة عليهم فيما يختص باحكام اختلاس الاموال الاميرية والغدر .

ولاشك في ان نص المادة 111 عقوبات مصري كان موضعا للنقد من حيث صياغته لانه نص في فقرته الاولى والثانية على طوائف هم من الموظفين العموميين باجماع الاراء وفي فقرته الثالثة والخامسة نص على المكلفين بخدمة عامة ، وفي الفقرة السادسة نص على كبار الموظفين والمستخدمين بالمؤسسات العامة وفروعها دون العمال مما يثير البلبلة في تطبيق النص[33].

وبناءا عل مامر ذكره يتضح لنا ان المشرع الجنائي المصري اتجه لاعتناق المفهوم (الضيق) لهذا المصطلح بالمعنى الوارد في القانون الاداري بشان هذه الحالات ، ولقد دفع المشرع الى هذا التوسع اختلاف المصلحة المحمية في المجال الجنائي عنها في المجال الاداري ، ذلك ان كلا القانونين يهدف الى غاية خلاف التي تقصدها الاخر ، فالقانون الاداري يهدف الى تنظيم العلاقة بين الشخص والحكومة من حيث الحقوق والواجبات ، اما فيما يخص القانون الجنائي فانه يهدف في تعريف الموظف العام الى حماية مصالح الادارة العامة من الاضرار بها من اعتداءات الاشخاص الذين يتصلون بالنشاط الاداري بحكم علاقة معينة تربطهم بجهة الادارة فلا مناص من التوسع في مفهوم الموظف العام بما يتلائم والمصلحة المراد حمايتها ، ومن ثم فانه اذا كان المفهوم الضيق للموظف العام

يصلح للعمل به في مجال القانون الاداري فانه يضحى عاجزا عن كفالة الحماية الجنائية التي يهدف المشرع الجنائي لتوفيرها في كثير من الحقوق التي يتولى حمايتها وبالتالي يكون مفهوما قاصرا وغير صالح للتطبيق في المجال الجنائي . وباستقراء نصوص قانون العقوبات المصري يتبين لنا ان المفهوم الواسع كما ياخذ به المشرع المصري قد ورد النص عليه كله او بعضه في نصوص كثيرة ومتفرقة يصعب حصرها الا انه نظرا لتشابه معظم هذه النصوص وتكرار النص على طوائف بعينها في اكثر من نص فيها فاننا يمكن ان نستخلص ماهية المفهوم الواسع من بعض النصوص الجنائية في الباب الثالث من قانون العقوبات المصري ، فقد نص المشرع في المادة 111 عقوبات مصري على انه ((يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الباب : 1. المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة او الموضوعة تحت رقابتها ، 2. اعضاء المجالس النيابية العامة او المحلية سواء كانوا منتخبين او معينين ، 3. المحكمون والخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون ، 4. كل شخص مكلف بخدمة ، 5. اعضاء مجالس ادارة ومدير ومستخدموا المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت اذا كانت الدولة او احدى الهيئات العامة تساهم في مالها باي صفة كانت))[34].

ثالثا: التشريعات التي لا تحدد مفهوم جنائي للموظف العام بعدم اعتمادها تطبيق مبدأ الذاتية بصورة مطلقة .

ترجع التشريعات المذكورة اعلاه الى تطبيق المفهوم الاداري للموظف العام حيث يرجع فيها القاضي الجنائي للمفهوم الاداري كما اوضحناه سابقا ثم يطبقه كما هو في مجال القانون الجنائي ، ومن امثلة هذه التشريعات قانون العقوبات العراقي ذي الرقم 111 لسنة 1969 المعدل في المادة (19 ف2) التاسعة عشر الفقرة ثانيا والمواد 307 الخاصة بجريمة الرشوة وقانون العقوبات العراقي لم يعرف الموظف العام بالمفهوم الجنائي الا انه استعمل عدة تعبيرات للدلالة عليها منها الموظف العام والمستخدم والمندوب عن الحكومة في مواد الرشوة وتجاوز الموظفين حدود وظيفتهم (م. 322

عقـوبات) والامتنـاع عـن اداء الواجـب الـوظيفي (م. 23 عقوبـات عراقي) كما سنوضح ذلك لاحقا في مطلب آخر .
ولـو عرجنـا علـى قـانون العقوبـات المصـري قبـل تعديلـه سـنة 1953 نرى بانه لم يكن ينص على تعريف للموظف العام ولم يستعمل تعبيرا واحدا للدلالة عليه بل استخدم الفاظا وتعبيرات وتسميات مختلفة منهـا (الموظف الاميري) (م.63 عقوبـات مصـري) و (الموظـف العـام او الشـخص ذو الصـفة النيابيـة العامـة او الموفـد فـي مهـمة) (م.80/ب عقوبات مصري) و (المأمورون المستخدمون) (م. 104 عقوبات مصري الملغـاة بالقانون رقم 69 لسنة 1953) و (موظفوا الحكومة) (م. 206 عقوبـات مصـري) ، علمـا ان المشـرع الجنـائي المصري قد تناول بالالغاء والتعديل بعض مواد البابين الثالث والرابع مـن الكتـاب الثـاني فـي الرشـوة واخـتلاس الامـوال الاميريـة والغـدر بالقانون رقم 69 لسنة 1953 ثم بالقانون رقم 120 لسنة 1962[35].
كذلك كان قـانون العقوبـات الجزائـري الصـادر سنة 1966 لـم يعـرف الموظف في نص مستقل ولكنه بدوره استخدم الفاظا تدل عليه دون ان يعطي مدلولا عامـا موحد لهـا ومثـال ذلـك مـا تنص عليـه المـادة 141 من قانون العقوبـات الجزائـري التـي تقول : ((كل قاضـي او موظـف عام ....)) ومـا تنص عليـه المـادة 142 من ذات القـانون فـي فقرتهـا الاولى : ((كل موظف عام منتخب او مؤقت ....)) ممـا يـوحي ايضـا بوجود خلاف في مدلول كل من التعبيرين .

المطلب الثالث

المدلول الجنائي للموظف العام في التشريعات المقارنة

اولا: المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع الفرنسي .

يعتبر التشريع الجنائي الفرنسي من التشريعات التي اخذت بمبدأ ذاتية العقوبات بصورة نسبية ولابد من الاشارة الى ان لهذه النسبية صـورتان: الاولـى حيـث يـنص المشـرع علـى اعتبـار فئـات معينـة مـوظفين عمـوميين ويكـون تحديـد هـذه الفئـات بنـاء علـى نظـرة موضوعية للوظائف التي يقومون بها وذلك بالنسبة لجميع الجرائم ، اما الصورة الثانية لمبدأ الذاتية النسبية والتي اخذ بها التشريع الفرنسي

فانها تكون : حيث تلجأ بعض التشريعات الى اسباغ صفة الموظف العام على بعض طوائف العاملين بالدولة في جرائم معينة كالرشوة والغدر والاهمال الضار بالاموال العامة دون اعتبارهم كذلك في الاحكام الاخرى المتعلقة بالوظيفة ، وفي كلتا الصورتين لا يوجد تعريف عام مجرد للموظف العام ، الامر الذي معه يجب الرجوع الى القواعد الادارية فيما لم يرد به نص فقد اتجه المشرع الجنائي الفرنسي الى الاخذ بذاتية قانون العقوبات بصفة جزئية في الصورة الثانية لها حين اتجه الى اصدار تعريف قانوني لعبارة الموظف العام عند تعديله للمادة 177 عقوبات الخاصة بجريمة الرشوة لاول مرة بالقانون الصادر في 16 آذار 1943 ثم بالامر الصادر في 8 شباط 1945 حيث اكد في هذه المادة بعض الطوائف واعتبرهم في حكم الموظفين العموميين في هذه الجريمة ، وقد حل محل هذا النص المادة 432- 11 من قانون العقوبات الفرنسي الجديد والمعمول به في اول مارس - آذار 1994 وقد سار على ذات النهج السابق الا ان النقد الذي يمكن توجيهه الى الاخذ بقاعدة الذاتية بصفة نسبية في هذه الصورة هو ان العدالة تتأذى من اعتبار من يمارس عملا عاما موظفا عاما حينا وعدم اعتباره كذلك حينا آخر[36].

ثانيا: المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع المصري.

نصت المادة (119 مكرر) من قانون العقوبات المصري على انه ((يقصد بالموظف العام : 1. القائمون باعباء السلطة العامة في الدولة ووحدات الادارة المحلية . 2. رؤساء واعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء اكانوا منتخبين او معينين . 3. افراد القوات المسلحة . 4. كل من فوضته الادارة احدى السلطات العامة القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه . 5. رؤساء واعضاء مجالس الادارة وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت اموالها اموالا عامة طبقا للمادة (119) من قانون العقوبات المصري . 6. كل من يقوم باداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين ام من موظف عام في حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين او النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل

الذي يتم التكليف به ويستوي ان تكون الوظيفة او الخدمة دائمة او مؤقتة باجر او بغير اجر طواعية او جبرا ولا يحول انتهاء الخدمة او زوال الصفة دون تطبيق احكام هذا الباب متى وقع العمل اثناء الخدمة او توافر (الصفة) .

هذه الفئات التي عددتها المادة (119 مكرر) عقوبات مصري كانت قد وردت في المادتين 167 ، 168 من مشروع قانون العقوبات المصري لسنة 1967 في محاولة لوضع تعريف موحد للموظف العام بالنظر الى قانون العقوبات في مجموعه ، حيث ان المشرع الجنائي المصري استمد من المذكرة الايضاحية للمشروع باعتباره الاصل استمد منه المادة 119 مكررا[37].

وبناء على ما تقدم ذكره يمكن القول ان المشرع الجنائي المصري في الجرائم التي يشترط فيها صفة الموظف العام او من في حكمه كشرط لازم لقيامها قد يلتزم في بعض المواضيع بالمفهوم الضيق للموظف العام الذي يلتقي به مع تعريف الفقه والقضاء الاداري له ، وفي مواضع اخرى قد يتوسع في هذا المفهوم ، وبعبارة اخرى ان المشرع في مجال توسعه لم يشأن ان يلتزم المفهوم الواسع للموظف العام على النحو السابق بيانه في جميع هذه الجرائم بصفة مطلقة ، بل تردد في نطاق توسعه بين اكثر من صورة من صور هذا المفهوم تبعا لمقام التجريم فاخذ بهذا المفهوم بكامل اتساعه وفي كافة طوائفه في بعض الجرائم ، ولجأ الى التطبيق شيئا فشيئا في الجرائم الاخرى ، حتى بلغ ادنى توسع له في عدد من تلك الجرائم ، وبهذا يكون المشرع الجنائي المصري لم يورد تعريفا مجردا للموظف العام يقوم على ضوابط محددة تستند الى ذاتية قانون العقوبات واستقلاله عن فروع القانون الاخرى يمكن للقاضي تطبيقه في كافة الجرائم الجنائية ، بل اتبع منهج التعداد الحصري لطوائف الموظفين وهو اسلوب معيب ومنتقد في التعريفات بصفة عامة والتي يجب ان تقوم على العموم والتجريد لاعلى الاسترشاد والتمثيل مما يجعل مهمة الفقه والقضاء اكثر صعوبة ، ذلك ان المشرع باتباعه منهج التعداد الحصري لم يعتمد فيه على معيار او ضابط محدد في تعداد هذه الطوائف عند الدلالة على مفهوم المصطلح ، بل انه لم يسلك خطا واحدا في مجال هذا الحصر

على النحو السابق ببيانه ، وهذا يعني ان المفهوم الواسع الذي اعتنقه المشرع للموظف ليس بالعمومية او الشمول بحيث ينصرف الى معنى الموظف العام في سائر الجرائم الواردة بقانون العقوبات[38]. وبعد اطلاعنا على كل من التشريعين الجنائيين الفرنسي والمصري نرى ان كلا التشريعين قد اخذا بمبدأ الذاتية بصورة نسبية وان المشرع الجنائي المصري سار على نهج المشرع الجنائي الفرنسي في تبنيه لهذه النسبية رغم ان هذه النسبية قاصرة ولا تحقق العدالة في تعريفها للموظف العام او لنقل ان صح التعبير ان مبدأ النسبية يجافي العدالة ولا يتبنى تعريفه للموظف العام العمومية والموضوعية والتجريد .

ثالثا: المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع العراقي.

ذهب بعض الفقهاء الى ان المشرع العراقي اعتبر طوائف متعددة من ضمن الاشخاص المشمولين باحكام القانون الجنائي في حين ان المدلول الاداري لفكرة الموظف العام لا يسري عليهم وسنرى في ذلك ان ماجاء في م 19 ف2 عقوبات عراقي في تعريفها للمكلف بخدمة عامة بانه : ((كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها والموضوعة تحت رقابتها ويشمل كذلك رئيس الوزراء والوزراء واعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية وشبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر او بغير اجر))[39] .

الا اننا نرى ان هذا رأي قد خلط بين المفاهيم التي اوردها لنا المشرع العراقي عند تعريف المكلف بخدمة عامة بانه موظف او .... ، والحقيقة ان تعريف الموظف العام اوضح واشمل من تعريف المكلف بخدمة عامة لذا علينا ان نحدد في هذا المطلب من هو المكلف بخدمة عامة ؟ بعد ان عرضنا سابقا عبر مبحث كامل من هو الموظف العام تشريعاً وقضاءا وفقها ، ولابد لنا من التنويه بان م 19 ف2 اصبحت بحاجة الى تعديل تشريعي سريع لالغاء فئة المستخدم والعامل وعدم وجود دوائر شبه الرسمية[40]. يستفاد مما تقدم ذكره بأن

النظرة الجنائية لفكرة الموظف العام مختلفة عن نظرة القانون الإداري لها, فهي تشمل كل ما يعده القانون الإداري موظفاً ولكنها لا تقف عند هذا الحد بل يمتد التجريم في القانون الجنائي ليشمل كافة الأشخاص الذين يقومون بأعمال عامة[41] سواء يعدهم القانون الإداري موظفين أم لا, وذلك لكون القانون الجنائي نظاماً قانونياً خاصاً يختلف عن غيره من النظم القانونية الأُخر وله أهدافه الذاتية, فلا تقتصر وظيفته على خدمة الأهداف التي ترسمها له النظم الأُخر. وعلى الرغم من ذلك فإن هناك من يقول[42] بأنه يرجع في تحديد فكرة الموظف العام إلى القانون الإداري الذي ينظم الوظيفة والموظف.

ونعتقد بأن هذا الرأي الأخير تعوزه الدقة، لأن القانون الإداري كما هو معلوم يحكم العلاقة بين الدولة والموظفين الذين يخضعون لسلطانها ورقابتها, أما القانون الجنائي فينظم العلاقة بين الدولة بوصفها صاحبة سلطان وأفراد المجتمع بعمومهم, فالأخير هو قانون أوسع نطاقاً من الأول الذي يحكم فئة معينة من أفراد المجتمع, واختلاف النطاق ناتج عن اختلاف في فلسفة تشريع كل منهما, وبما أن هدف القانون الجنائي حماية مصلحة عموم المجتمع فمن واجبه تجريم أي مساس بهذه المصلحة دون اكتراثه بما تنص عليه القوانين الأُخر, فالأهداف التي يتوخاها تفرض عليه تحديد مفاهيم وأفكار خاصة به ينفرد ويشترك ببعض أجزاء مدلولاتها مع قوانين أُخر, وهذا ما أكدته محكمة جنايات القاهرة في حكمها الصادر بتاريخ 1957/6/22 "بأن قانون العقوبات له ذاتية مستقلة تجعله مستقلاً عن غيره من القوانين, فهو من ناحية يقوم على صيانة المبادئ الأساسية للهيئة الاجتماعية, ومن ناحية أخرى يقوم على حماية حرية الفرد الشخصية, ومعنى هذا أن القانون كما يعاقب باسم الهيئة الاجتماعية من يرتكب جريمة من الجرائم, فإن القواعد المرسومة فيه للعقاب يجب أن تلتزمها المحاكم عند التطبيق, وذلك كفالة منها لحرية الأفراد الشخصية دون أن يتأثر تطبيق قانون العقوبات بغيره من القوانين عند بحث مواد العقاب"[43].

وعليه فانه يتعين على المشرع العراقي ان يتبنى الاخذ بمبدأ ذاتية قانون العقوبات وان يطبق هذا المبدأ بصورة مطلقة ترمي الى تحقيق المصلحة التي يصبو لها القانون الجنائي لكي ياتي تطبيق المفهوم الجنائي للموظف العام في التشريع الجنائي العراقي متوازناً موضوعيا يخدم تحقيق اهداف السياسة الجنائية مستبعدا تطبيق المفهوم الاداري لانه مفهوم قاصر يتفق والقانون الاداري ولا يتفق والقانون الجنائي الذي يهدف من وراء تعريف الموظف العام الى غير الغاية التي يتبناها القانون الاداري .

رابعا:موقف الفقه والقضاء من تحديد المدلول الجنائي للموظف العام

لقد توسع الفقه والقضاء في تحديد مدلول الموظف العام, فعرفه الفقه الجنائي بأنه "كل شخص احتاجت إليه الحكومة في أداء واجباتها وتنفيذ أوامرها, فخولته جزءاً من سلطاتها العامة"[44].

أما القضاء الجنائي فهو الآخر قد وسع من مدلول الموظف العام, فقد قضت محكمة جنايات الإسكندرية في حكمها الصادر في 26 مارس 1957 بأن "الوظيفة العامة في حكم القانون الجنائي هي التي تخول صاحبها اشتراكاً أياً كان في أداء السلطة العامة, لأن غرض الشارع ضمان سير المصالح جميعاً", فقد جرى القضاء الجنائي على تفسير فكرة الموظف العام تفسيراً واسعاً, بحيث يشمل كل موظف أو مستخدم وكل شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستمد سلطانها من الدولة[45].

في جريمة الرشوة والاختلاس وغيرها من جرائم الإضرار العمدي أو غير العمدي بالأموال والمصالح العامة يشترط المشرع صفة خاصة بالجاني وهو أن يكون موظفاً عاماً, ومن هذا المنطلق أُثيرت مشكلة تحديد المدلول الذي يجب الاستناد إليه في تحديد صفة الجاني, فهل يرجع إلى القانون الإداري في تحديد صفة الموظف العام المرتكب للجريمة أم هناك مفهوم خاص للموظف العام في القانون الجنائي يوسع أو يضيق من نطاق الأشخاص الذين يخضعون لهذه

الصفة؟ وفي إطار ذلك سيتم بحث مدلول الموظف العام إدارياً ومدلوله جنائياً.

أولاً: المدلول الإداري للموظف العام

إن فكرة القانون الإداري للموظف تقوم على اعتبارات أساسها الصلة القانونية بين الموظفين والدولة, فعلاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة وبموجبها تتحدد السياسة العامة للوظيفة[46].

ففي فرنسا ذهب الفقه والقضاء الإداريان إلى أن الموظف "هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام", واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تعريف الموظف العام بأنه "كل شخص منوط به عمل دائم يندرج في نظام مصلحة عامة"[47].

وقد سار الفقه والقضاء الإداريان المصريان على التعريف ذاته المرجح لدى الفقه والقضاء الفرنسي[48], أما في العراق فإن مفهوم الموظف العام لا يشمله تعريف موحد في القوانين المختلفة, فقد تم تعريفه في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960, كما عرف في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 36 لسنة 1936, ومن تعدد التعاريف للموظف العام في القانون العراقي يتبين بأنه لا تحكمه قواعد عامة تسري على كافة الموظفين العاملين في قطاعات الدولة[49].

وعلى الرغم من تعدد التعاريف لفكرة الموظف العام في القانون الإداري فإنها تقوم على عناصر أساسية هي[50]:

1. الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الإدارة المباشرة.

2. عمل دائم أي أن تكون الوظيفة دائمة واردة في الملاك الدائم الخاص بالمرفق العام يشغلها الشخص بصفة دائمة.

3. صدور قرار بالتعيين من جهة ذات اختصاص, وهذا ما يميز الموظف الشرعي (القانوني) والشخص الذي يقحم نفسه على الإدارة دون تعيين والذي تعد أعماله باطلة إلا في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي.

ثانياً: المدلول الجنائي للموظف العام[51]

أما التشريعات الجنائية فقد عبرت صراحة عن عدم الأخذ بفكرة الموظف العام في القانون الإداري, فقد عدّ المشرع العراقي طوائف متعددة من الأشخاص مشمولين بأحكام القانون الجنائي في حين أن المدلول الإداري لفكرة الموظف العام لا تسري عليهم, وهذا ما نصت عليه المادة (2/19) من قانون العقوبات عندما عرفت المكلف بخدمة عامة بأنه "كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية, كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين والسنديكين والمصفين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشأة التي تساهم الحكومة أو إحدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت, وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر".

وبذلك يكون المشرع الجنائي قد عبر صراحة عن عدم قناعته بالفكرة الإدارية للموظف العام, فالمادة (2/19) عقوبات لا تقتصر أهميتها على مجرد الإضافة إلى الفكرة الإدارية وإنما هي تكشف عن فكرة جنائية للموظف العام تَختلف عن الفكرة الإدارية وإن كانت تستوعبها[52].

تحديد مفهوم الموظف العام في قوانين مكافحة الفساد

تطرقنا في المبحثين السابقين إلى تعريف الموظف العام في المجالين الجنائي والإداري ، اما في مجال قوانين مكافحة الفساد فأن تحديد مفهوم الموظف العام ضروري جدا لمعرفة مدى انطباق احكام القانون عليه ،فقد خلطت قوانين مكافحة الفساد بين الموظف العام والمكلف بخدمة عامة ،اما القوانين العراقية التي تضمنت في احكامها مكافحة الفساد فلم تتطرق الى تعريف الموظف العام وكانت هذه خطوة جيدة الى حد ما ؛لأن وضع التعريف هو من مهمة الفقه والقضاء وليس من مهمة التشريع ؛لأن تعريف المشرع في القوانين المختلفة للموظف العام قد اوقعته في الكثير من التناقضات فتراه يشمل طائفة معينة في احد التعريفات ويتجاهلها في تعريف آخر في قانون آخر ،لكن وجود قوانين تتضمن مكافحة الفساد يقتضي تحديد من هو الموظف العام لأن هذه القوانين تخص الوظيفة العامة ، لذا يتحتم علينا دراسة تحديد مفهوم الموظف العام في قوانين مكافحة الفساد وذلك في مطلبين وكالآتي :-

-المطلب الأول:- تعريف الموظف العام في قوانين مكافحة الفساد المقارنة .

- المطلب الثاني :- تعريف الموظف العام في ظل قوانين مكافحة الفساد العراقية .

المطلب الاول
تعريف الموظف العام في قوانين مكافحة الفساد المقارنة

بالرغم من دخول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيز التطبيق، وتصديق العديد من الدول عليها؛ إلا إن الكثير من الدول لازالت مترددة في سن قانون لمكافحة الفساد ،أو تحديد الجهة المكلفة بمكافحة الفساد وزرع بذور النزاهة والشفافية ،وبالنسبة للدول العربية ، اذ اتخذت جمهورية اليمن خطوة كبيرة في هذا المجال ؛وسنّت

قانون لمكافحة الفساد ([53]) ،حيث تطرق القانون اليمني المذكور من جملة أحكامه الى تعريف الموظف العام في المادة الثانية منه أذ نصت على ان الموظف العام هو : (كل شخص يؤدي وظيفة عامة ويتولى منصبا تنفيذيا اوتشريعيا أو إداريا أو استشاريا أو قضائيا سواء كان معينا أو منتخبا ،دائما أو مؤقتا،بمقابل أو بدون مقابل،بصرف النظر عن صحة قرار تعيينه فيها ويشمل موظفي السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتهم وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشورى وأعضاء المجالس المحلية وأعضاء السلطة القضائية وأعضاء اللجان والمجالس الدائمة ويعتبر في حكم الموظف العام المحكمين والخبراء والعدول والوكلاء والمحامين والحراس القضائيين الذين تعدل لهم الأموال وأعضاء مجالس الشركات والمؤسسات والبنوك وموظفيها التي تسهم الدولة في رأسمالها)

والملاحظ على تعريف مفهوم الموظف العام الوارد في القانون اليمني المذكور انفا بأنه جاء مشابها إلى حد كبير تعريف الموظف العام في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي عرفت الموظف العام بأنه:(أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف ،سواء أكان معينا أم منتخبا ،دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر ،وكذلك أي شخص يؤدي وظيفة عمومية في جهاز عمومي أو منشاة عمومية ،أو يقدم خدمة عمومية([54]).

ورغم إن المشرع اليمني قد اعتمد على تعريف الاتفاقية في تعريفه للموظف العام الا ان التصديق على الاتفاقية الدولية لايعني بالضرورة أن يأتي القانون الوطني ذات المنطوق الوارد في الاتفاقية بل يكفي اقتباس ماتتضمنه الاتفاقية الدولية من افكار .

ونؤشر ملاحظاتنا التالية على تعريف المشرع اليمني للموظف العام ماياتي :

1- كان من الأجدر على المشرع اليمني أن يستعمل حرف العطف (أو) بدلا من حرف العطف (الواو) في عبارة : (ويتولى منصبا) كي يشمل مفهوم الموظف العام من يتولى منصبا ومن لايتولى منصبا.

2- ورد في النص القانوني اليمني (بصرف النظر عن صحة قرار التعيين) ونرى إن صرف النظر عن صحة صدور التعيين من عيوب التعيين ؛لان من مستلزمات التعيين صدور الأوامر الوزارية و الإدارية من قبل الجهات المختصة وأن شابها بعض الملاحظات القانونية كما في حالة الموظف الفعلي .

3- الملاحظ على النص ان المشرع اليمني لم يحدد موقفه بوضوح بصدد مدى شمول فئات معينة بمفهوم الموظف العام كما هو الحال بالنسبة للمنتسبين العاملين في النقابات والاتحادات والجمعيات.

أما بالنسبة للكويت التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[55] ؛ مما اقتضى ذلك منها اتخاذ خطوات كبيرة في السير على طريق الشفافية والنزاهة تحيقا للغايات التي صدرت لاجله الاتفاقية الدولية، فقد ظهرت اتجاهات من مجلس الأمة الكويتي تدعو الى اعداد مشروع قانون لمكافحة الفساد والذي استكمل تنظيم احكامه ولايزال في طور المصادقة عليه ، فقد اتجه المشروع الى تعريف الموظف العام بموجب المادة الثانية بأنه: (كل شخص يؤدي وظيفة عامة أو يؤدي خدمة عامة ويتولى منصبا تنفيذيا أو تشريعيا أو قضائيا ، سواء أكان معينا أم منتخبا ، دائما أم مؤقتا، ويشمل رئيس وأعضاء مجلس الأمة ، ورئيس الوزراء والوزراء ، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء ورجال القضاء والنيابة العامة والمحكمين والخبراء والحراس القضائيين ،ورئيس وأعضاء المجلس البلدي ، ومجالس الجمعيات التعاونية ، وشاغلي الوظائف القيادية ، والأعضاء الذين تعينهم الحكومة مجالس إدارة الشركات المساهمة ، وشاغلي عضوية مجالس الإدارة في الشركات التي تملك الحكومة فيها 25بالمئة أو أكثر من رأسمالها ، وأعضاء اللجان والمجالس الدائمة التي تشكلها الحكومة).

ما يؤخذ على هذا النص ماياتي :-

1- لم يشمل المشرع الكويتي الكثير من الفئات وجعل فئات الموظف العام على سبيل الحصر فلم يشمل النقابات والاتحادات والمنظمات.

2– أشار القانون الكويتي الى (اعضاء اللجان والمجالس الدائمة التي تشكلها الحكومة)ولم يشر النص الى موقفه من مدى شمول اعضاء المجالس واللجان المؤقتة التي تشكلها الحكومة .

ولازالت فكرة سن قوانين لمكافحة الفساد في العديد من الدول العربية في بداياتها ؛وإذا كتبت لها الولادة فانها ستولد مشوهة أو معاقة ؛ لان صائغ التشريع العربي لازال متقوقعا في مكانه لايحاول بذل الكثير من الجهود للوصول الى الغايات المنشودة ، فلابد من خطوات جدية وكبيرة تتخذها الدول العربية في مجال صياغة القوانين المذكورة ؛ لان الصياغة التشريعية فن من الفنون لابد من إجادته لصنع اثر يبقى للأجيال .

الخاتـمة

اذا كان مفهوم الموظف العام في المجال الجنائي يجد سنده في المصالح التي يهدف القانون الى حمايتها وهذه المصالح وان كانت تبدو متنوعة بتعدد الجرائم الوظيفية العامة ، الا انها ليست محض مصلحة للادارة العامة او للموظف العام وانما هي مصلحة جوهرية للمجتمع باسره اذ تتعلق بالمبادئ الاساسية للهيئة الاجتماعية ، ومن ثم فان فكرة الموظف العام لدى المشرع الجنائي يجب ان تتفق مع هذه المصلحة وتتواءم معها ولن يأتي ذلك الا بالاعتماد على المعيار الموضوعي دون العضوي او الشكلي في تعريف الموظف العام بان تكون العبرة هي بجوهر مباشرة النشاط العام باسم الدولة ولحسابها ، فالنشاط الذي يباشره الشخص هو الذي يضفي على القائم به وصف الموظف العام طالما يستند في مباشرته لهذا النشاط الى سبب قانوني ولم يكن مغتصبا للوظيفة العامة ويترتب على ذلك ان صفة الموظف العام في المجال الجنائي يجب ان لاتتأثر بدوام العمل او عرضيته او رضا الموظف عنه من عدمه ، كما ان هذه الصفة ايضا يجب ان لاتتأثر بالعيوب التي قد تشوب تلك العلاقة طالما كانت هذه العيوب ظاهرية مما يتعذر على الافراد معرفتها فلا تجرده من صفته امامهم مادام يتعامل باسم الدولة ولحسابها .

وعلى ذلك يمكن تعريف الموظف العام بانه ((كل شخص يمارس نشاطا عاما دائما باسم احدى الجهات العامة او القائمة على النفع العام ولصالحها بناء على سند قانوني او ضرورة ، سواء كان اسناد العمل اليه طواعية او جبرا بمقابل او بدونه بصفة دائمة او لمدة محددة))

ويتضمن هذا التعريف العناصر الاتية :

اولا: ممارسة نشاط عام .

ثانيا: مباشرة النشاط العام الدائم باسم ولصالح احدى الجهات العامة او القائمة على النفع العام.

ثالثا: قانونية تولي الوظيفة العامة .

رابعا: الاعتداد بممارسة النشاط العام بغض النظر عن القبول او الاجرة او المدة .

يلاحظ ان هذا التعريف والذي نرى الاخذ به يتميز بالعمومية والتجريد والموضوعية وهو تعريف مرن يستوعب مفهوم المشرع الضيق والواسع معا ، والقول بانه موضوعي لا يعني اهمالنا كلية للعناصر الشكلية لان القول بغير ذلك يؤدي الى جعل الوظيفة العامة مشاعا لكل شخص أيا كان ويتعارض مع اتجاه المشرع في معظم الدول التي تحرم التداخل في الوظيفة العامة او اغتصابها او انتحال صفة القائمين بها .

وتاسيسا على التعريف الذي نرى الاخذ به ، فاننا نرى انطباقه على :

1. جميع العاملين بالوزارات والمصالح والادارات الحكومية وفروعها بالاقاليم ووحدات الادارة المحلية واعضاء المجالس النيابية والشعبية والجماهيرية العامة منها والاقليمية ، المنتخبين منهم والمعينين والهيئات والمؤسسات العامة .
2. كما يسري على العاملين بالجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام .
3. كما يسري هذا التعريف على المجندين لاداء الخدمة العسكرية والمهندسين المكلفين والخبراء والمحكمين والمترجمين وغيرهم ممن يكلفون بخدمة عامة.
4. يعتبر من الموظفين العموميين بحسب هذا التعريف رجال الادارة من العمد ومشايخ الحارات والمأذونين ورجال الدين لغير المسلمين الذين يسند اليهم توثيق عقود الزواج وغيرها لقيامهم بخدمة عامة في وظائف لها صفة الدوام والاستمرار بغض النظر عن قيامهم بهذه الخدمات بدون مقابل لان عدم حصول الفرد على مرتب من الدولة لا ينفي عنه صفة الموظف العام فالعمدة والمأذون وشيخ الحارة والمختار موظفين عموميين رغم عدم تقاضيهم أية مرتبات.

وبعد هذا كله نرى اننا حاولنا وضع تعريف للموظف العام ينسجم والمدلول الجنائي له ليساعد القاضي في تقدير العقوبة .

النتائج :

وعليه يمكن لنا ان نخرج بالاستنتاجات التالية ادناه والتي استخلصناها من المادة موضوع البحث وكما يلي:

1. بعد استعراضنا للمفهوم الاداري والمفهوم الجنائي للموظف العام يتضح لنا بان اغلب التشريعات العقابية لم تاخذ بتعريف جامع مانع للموظف العام تخصه به ضمن اطار قانون العقوبات وانما اكتفت بالمفهوم الضيق لتعريف الموظف العام وهو المفهوم الاداري في حين ذهبت تشريعات اخرى الى التوسع كثيرا في مفهوم الموظف العام بحيث نجد انها خلطت فئات اخرى مع الموظف العام فجمعته وتلك الفئات في تعريف موسع واخضعتهم لنفس التعريف .
2. هنالك تشريعات عقابية اخذت بمبدأ ذاتية قانون العقوبات بصورة مطلقة واخرى اخذت بالمبدأ المذكور بصورة نسبية كما لا يفوتنا ان آراء بعض الفقهاء وكما اوردناها ذهبت الى تجريد القانون الجنائي من ذاتيته واعتبرته قانونا مكملا لبقية فروع القانون الاخرى يوفر لها الحماية الجنائية عندما يتطلب الامر ذلك .
3. نلاحظ ان المشرع العراقي في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل وفي المادة 19 فـ2 انه لم يعرف الموظف العام وانما ادرجه ضمن الفئات التي اعتبرها فئات المكلف بخدمة عامة .
4. يبدو من ظاهر النصوص ومن تطبيقات الواقع العملي ان نظرية الموظف الفعلي التي لم تستسيغها بعض التشريعات اخذت طريقها للتطبيق في تشريعات اخرى لظروف اقتضت تطبيقها حيث ان اغلب التشريعات التي لم تطبق هذه النظرية باعتبارها نظريات القانون الاداري استندت في عدم تطبيقها الى كون الموظف الفعلي لا تتوافر فيه الشروط المطلوبة في القانون الاداري لكي تسبغ على الموظف صفة العمومية الا وهي الاستمرارية في العمل والتعيين بموجب سند قانوني وان تكون الجهة التي عينته تملك الاختصاص الذي يخولها التعيين

، لكن المشرع الجنائي لا يهدف الى ما يهدف اليه المشرع الاداري وانما ينظر للموظف الفعلي من الناحية العملية الموضوعية لا الشكلية حيث يصب اهتمامه على النشاط الذي يزاوله هذا الموظف لضمان تحقيق المصلحة العامة .

المقترحات:

1. نظرا للدور الفعال الذي يؤديه الموظف العام في تحقيق الصالح العام من خلال تأديته لمهام وظيفته ولكون الموظفين يمثلون شريحة كبرى من المجتمع العراقي فاننا نقترح وفق رأينا بان يدخل تعديل نراه جوهريا ولا بد منه على الفقرة الثانية من المادة (19) عقوبات عراقي وان تصبح هذه الفقرة مقسمة الى فرعين ينص الاول على تعريف المكلف بخدمة عامة وتليها النقطة الثانية لتتولى تعريف الموظف العام تعريفا موضوعيا شاملا يتفق مع السياسة التي يبتغيها المشرع الجنائي ووفق ما يتلائم والمصلحة العامة للمجتمع .
2. يجب الاعتداد بمبدأ ذاتية قانون العقوبات والاخذ بمقتضاه في تعريف الموظف العام ذلك ان القانون الجنائي له ذاتيته واستقلاليته عن بقية فروع القانون وكونه القانون المدافع والمحامي والذي يوفر الحماية الجنائية لفروع القانون الاخرى فان هذا لا يعني تجريده من ذاتيته بل هو قانون مستقل له كيانه الخاص به في ذات الوقت الذي يباشر به وظيفته بتوفير الحماية الجنائية لبقية فروع القوانين فهو مظهر من مظاهر سيادة الدولة لذلك وجب مراعاة مبدأ ذاتية العقوبات لدى تعريف الموظف العام.
3. ان التوسع في المفهوم الجنائي للموظف العام واعتماد اسلوب التعداد وخلط الموظف مع فئات اخرى هو نهج معيب لابتعاده عن الموضوعية ولاخضاعه الفئات من غير الموظفين

كالمستخدمين والعمال لنفس الاحكام التي يخضع لها الموظف العام لوجود فارق كبير بين مفهوم الموظف العام والفئات الاخرى ومن عدة نواحي وعليه فاننا نذهب الى وجوب النص على تعريف للموظف العام تعريفا يجمع بين المفهوم الضيق الذي تبناه القانون الاداري وبين مفهوم واسع ولكنه موضوعي يتبناه القانون الجنائي بعيدا عن السطحية وادراج فئات اخرى مع الموظف العام مع مراعاة مبدأ ذاتية قانون العقوبات في التعريف .

4. ليس هناك من حرج لتطبيق نظرية الموظف الفعلي لان المشرع الجنائي ينظر للموظف الفعلي من خلال تأديته لنشاطه الوظيفي خدمة للمصلحة العامة في حين نرى المشرع الاداري يسعى لتطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية فقط على اساس ان الموظف الفعلي لاتتوافر فيه الشروط المطلوبة في الموظف العام من حيث استمراريته في العمل وتعيينه من جهة مختصة ، ولكن هذا الامر لا يعني المشرع الجنائي الذي يهدف الى تأدية النشاط الوظيفي ولا يناقش العلاقة التنظيمية بين الموظف والادارة .

الهوامش

(1) زينب كريم سوادي: الاحكام القانونية للراتب، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين، تموز 1998، ص7 .

(2) د.مهدي حمدي الزهيري: أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في انهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ـ جامعة بغداد، 2004، ص11ـ ص12 .

(3) ا قتصرت قوانين الموظفين المتعاقبة على بيان الخاضعين لاحكامها فنصت المادة الاولى من قانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة على انه "يعتبر موظفا في تطبيق احكامه كل من يعين في احدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى قرار سلطة تملك التعيين قانونا". ثم جاء القانون رقم 46 لسنة 1964 الذي اطلق على الموظفين تسمية "العاملين المدنيين بالدولة" فقضى في مادته الثانية بان" يعتبر عاملا في تطبيق احكامه كل من يعين في احدى الوظائف الدائمة او المؤقتة بقرار من السلطة المختصة"، ثم صدر قانون العاملين واصبح لفظ العامل ولفظ الموظف يستخدمان كمرادفين وذلك رغم ما احاط بلفظ العامل من غموض ونقاش حول ما اذا كان هو كل من يعمل في الدولة من اصغر العاملين الى رئيس الجمهورية أم انه لا يتعدى مستواه التعليمي والمالي حدا معينا أما نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1971 فلم يتضمن بصدد تعريف الموظف كل هذه التفاصيل الواردة في القانون السابق ,واكتفت المادة الرابعة منه بالنص على ان " يعتبر عاملا في تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " فيكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية او الاجانب وفقا للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الاحكام الخاصة بتوظيف الاجانب.أما التعريف الوارد في القانون رقم 47 لسنة 1978 فقد جاء اكثر ايجازا اذ نصت الفقرة الاخيرة من المادة الاولى منه على ان " يعتبر عاملا في تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " كما ان هذا التعريف جاء خاليا من الاشارة الى الوظائف الدائمة والمؤقتة ولم يشر الى تعيين الأجانب. د.ماجد راغب الحلو:القضاء الاداري، جامعة الاسكندرية، 1985، دار المطبوعات الجامعية ـ الاسكندرية، ص202- ص205.و د.علي جمعة محارب: التأديب الاداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، ط1/ الاصدار الاول، 2004 ، ص64 -65 .

*اعتاد المشرع العراقي ان يعرف الموظف العام منذ صدور اول قانون للخدمة المدنية المرقم 103 لسنة 1931 ، فنصت المادة الثانية من القانون المذكور بانه " كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة تابعة لاحكام التقاعد " ومن ثم عدل هذا التعريف في قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 الذي نص في مادته الثانية بان الموظف " كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين " وقد اقتبس المشرع هذا التعريف في قانون الخدمةالنافذ " *اخذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 بالتعريف ذاته الذي ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931 المشار اليه اعلاه، في حين اورد قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 تعريفا يكاد ينسجم مع ما ورد في قوانين الخدمة المدنية اللاحقة لقانون 1931 بعد ان اخذ في الحسبان مجمل التطورات التي شهدها العراق خلال الفترة من عام 1960 ولحين صدوره عام 1991 *اعتاد المشرع العراقي ان يعرف الموظف العام منذ صدور اول قانون للخدمة المدنية المرقم 103 لسنة ، *اعتاد المشرع العراقي ان يعرف الموظف العام منذ صدور اول قانون للخدمة المدنية المرقم 103 لسنة 1931 ، فنصت المادة الثانية من القانون المذكور بانه " كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة تابعة لاحكام التقاعد " ومن ثم عدل هذا التعريف في قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 الذي نص في مادته الثانية

بان الموظف " كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين " وقد اقتبس المشرع هذا التعريف في قانون الخدمةالنافذ " *اخذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 بالتعريف ذاته الذي ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931 المشار اليه اعلاه، في حين اورد قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 تعريفا يكاد ينسجم مع ما ورد في قوانين الخدمة المدنية اللاحقة لقانون 1931 بعد ان اخذ في الحسبان مجمل التطورات التي شهدها العراق خلال الفترة من عام 1960 ولحين صدوره عام 1991 *

5 عبد الحميد كمال حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، القاهرة : دار النهضة العربي ، 1977 ، ص 165 .

6 مهدي حمدي الزهيري ، (المصدر السابق) ، ص 14 .

(7) انظر عبد الله سعدون عبد الحمزة : النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة الى كلية الحقوق ـ جامعة النهرين ـ سنة 2008 ، ص12 .

(8) د.سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة) : ط4/ دار الفكر العربي، القاهرة ، 1961 ، ص57 .

(9) د.ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري، نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، كلية الحقوق ـ جامعة الكويت ، 1998 ، ص150 .

(10) السنة السابعة، ص611 . نقلا من د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة) : ط4/ دار الفكر العربي، القاهرة ، 1961 ، ص569 .

(11) السنة الثانية ، ص832. نقلا عن د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة) : ط4/ دار الفكر العربي، القاهرة ، 1961 ، ص570 .

(12) السنة الخامسة ، ص117. نقلا عن د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة) : ط4/ دار الفكر العربي، القاهرة ، 1961 .

(13) المؤسسة العامة: بمفهومها التقليدي: عبارة عن هيئة عامة تنشؤها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية وقدرا من الاستقلال المالي والاداري بقصد ادارة مرفق عام فهي بهذا الوصف صورة من صور اللامركزية المرفقية والاموال التي تمتلكها المؤسسات العامة هي اموال عامة. اما الادارة المباشرة فهي الطريقة التقليدية في ادارة المرافق العامة ومؤداها ان تاخذ الدولة او احد اشخاص القانون العام على عاتقها ادارة المرافق العامة مباشرة نظرا لاهميتها في تحقيق اهداف الدولة بوجه مستعينة في ذلك باموالها العامة وموظفيها ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام اما الادارة المباشرة فهي الطريقة التقليدية في ادارة المرافق العامة ومؤداها ان تاخذ الدولة او احد اشخاص القانون العام على عاتقها ادارة المرافق العامة مباشرة نظرا لاهميتها في تحقيق اهداف الدولة بوجه مستعينة في ذلك باموالها العامة وموظفيها ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام أنظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، المصدر السابق ، ص265- ص 267 .

(14) د. سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الاداري المصري والعربي (دراسة مقارنة) : ط4/ دار الفكر العربي، القاهرة ، 1961 ، ص 574و ص576 .

(15) د.ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري، نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، كلية الحقوق ـ جامعة الكويت ، 1998 ، ص151 .

(16) انشئ مجلس الانضباط العام بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1921 ثم انيطت اختصاصات هذا المجلس بديوان التدوين القانوني الذي تم انشاؤه في العام 1933 بالقانون رقم 49 ليكون مستشارا للدولة في مجال التقنين والمشورة وبالنظر لتبدل الاوضاع السياسية والاجتماعية في العراق فقد دعا قانون اصلاح النظام القانوني الى تحويله (أي الديوان) الى مجلس شورى الدولة ليختص باعداد وتدقيق التشريعات وقد استجاب المشرع لهذه الدعوة فاصدر القانون رقم 65 لسنة 1979 ليلغي فيه ديوان التدوين القانوني ولينص على تاسيس مجلس شورى الدولة ويرتبط هذا المجلس اداريا بوزارة العدل وليكون مقره في بغداد اما فيما يخص مجلس الانضباط العام فانه اصبح هيئة قضائية من هيئات مجلس شورى الدولة وبعد استحداث محكمة القضاء الاداري في العراق بالقانون رقم 106 لسنة 1989 اصبحت هذه المحكمة الهيئة القضائية الثانية في المجلس (مجلس شورى الدولة) اضافة الى مجلس الانضباط العام حيث تمارس الهيئتان المذكورتان وظيفة القضاء الاداري في العراق وبعد هذا التاريخ اصبح مجلس الانضباط العام يستمد اختصاصاته من مصدرين رئيسيين هما: قانون الانضباط العام وقانون الخدمة المدنية وقد جاء قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل جاء ليقلص اختصاصات المجلس لانه رجح مبدأ فاعلية الادارة على مبدأ الضمان ترجيحا مبينا . انتهى ـ نقلا عن محاضرات د. غازي فيصل مهدي ، استاذ مادة القانون الاداري التي القاها على طلبة المرحلة الثالثة في ـ كلية الحقوق ـ جامعة النهرين للعام الدراسي 2008 ـ 2009 *.فتوى ديوان التدوين القانوني(مجلس شورى الدولة)رقم 59/96 في 1955,مجلة ديوان التدوين القانوني,ع3,س1,أيلول,1962,ص162 .

(17) د. علي جمعة محارب ، المصدر السابق ، ص68.

(18) انظر عبد الله سعدون عبد الحمزة : النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة الى كلية الحقوق ـ جامعة النهرين ـ سنة 2008 ، ص8 .

(19) Hauriou: preeisd dedroit adminstraitif 2ee d, sirey, paris, 9933 p.729-730.

(20) انظر د.علي جمعة محارب، المصدر السابق ، ص69

(21) د. محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري المصري والمقارن ، ج1 ، ط1 ، 1954 ، ص227 .

(22) توفيق شحاتة : مبادئ القانون الاداري ، ج1 ، ط1 ، 1955 ، ص56 .

(23) نقلا عن د. عبد الحق دهبي: المفهوم الاداري والجنائي للموظف العام في التشريع والفقه والقضاء المغربي، دراسة مقارنة ، منتدى الشؤون القانونية والتربوية ـ الحوار المتمدن ـ العدد 1439 ـ 2008/1/23 .
(24) د. علي جمعة محارب المصدر السابق ، ص72-74.
(25) د.علي جمعة محارب، المصدر السابق .
(26) د.سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص427.
(27) 27 كان المشرع العراقي يقسم عمال الإدارة إلى أربعة طوائف ، فئة الموظفين وفئة المستخدمين و فئة الأجراء وفئة العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وقد تمت تصفية الفئات الثلاث الأخيرة بصدور قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 518 في 1973/6/24 الخاص بمنع تعيين أي مستخدم في دوائر الدولة ،وقد تم معالجة وضع الموجودين منهم في الخدمة بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 911 لسنة 1976 الخاص بنقل من يحمل منهم شهادة الدراسة الإبتدائية إلى موظف ومن لايحمل هذه الشهادة إلى عامل ، كما عالج قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 118 في 1976/11/16 موضوع مركز الإجراء . وبعد ذلك تم تصفية هذه الفئات بصورة نهائية بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 150 لسنة 1987 القاضي بنقل العمال إلى موظفين انظر د.علي محمد بديروعصام عبد الوهاب البرزنجي د.مهدي ياسين سلامة,مباديءوأحكام القانون الأداري,مديرية دار الكتب للطباعة,بغداد,1993 ,ص286ومابعدها.
(28) ونرى ان لفظ (الذاتية) لا ينبغي اخذه كمرادف للفظ (الاستقلال) في هذا المجال ، إذ ان اللفظ الاخير يعني الانفصال التام بينه وبين فروع القانون الاخرى ، ومن ثم فان الذاتية بالمعنى الذي نقصده : هي خاصية مستمدة من طبيعة الدور الذ يقوم به هذا القانون في حماية وتنظيم الحياة داخل المجتمع ، وتعني ان له طابعا ذاتيا خاصة به دون ان يتعارض ذلك مع بقية فروع القانون ، اذ انه حتى مع هذه الذاتية يظل محتفظا بتعاونه واتساقه وعلاقته مع بقية القوانين الاخرى .
(29) د.احمد عبد اللطيف : جرائم الاموال العامة ، دار النهضة العربية ـ القاهرة ، 2002، ص208 .
(30) د.احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص211- ص211.
(31) احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص213.
(32) احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص215.
(33) د.احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص238 ـ ص239 .
(34) د.احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص240 .

(35) د.احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص206 - ص207 .
(36) د.احمد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص217.
(37) د.احمد عبد اللطيف: جرائم الاموال العامة ، دار النهضة العربية - القاهرة ، 2002 ، ص262 .
(38) د.احمد عبد اللطيف، المصدر السابق ، ص281 - ص282 .
(39) د. عبد الرحمن شكر الجوراني : المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العدالة ، العدد الرابع ، السنة 1979 ، ص982 .
(40) تم الغاء فئة المستخدمين بموجب قراري مجلس قيادة الثورة المنحل المرقمين (518) لسنة 1973 و (911) لسنة 1976 ، كما الغى فئة العمال وقرر تحويلهم الى موظفين بموجب قرار المجلس رقم 150 لسنة 1987 على ان هذا التحويل لم يشمل كل طوائف العمال حيث ان العمال الذين لا يمتلكون مؤهلات معينة حسبما يتطلبها القرار آنف الذكر فانهم يخضعون لقانون العمل العراقي النافذ ذي الرقم (71) لسنة 1987 .
(41) ينظر: د. رمسيس بهنام, قانون العقوبات (جرائم القسم الخاص), المرجع السابق, ص322-327, عدنان علي كاظم, المرجع السابق, ص69, عبد الرحمن الجوراني, جريمة اختلاس الأموال العامة, المرجع السابق, ص74.
(42) ينظر: د. عبد الحميد الشواربي, جرائم الصحافة والنشر وقانون حماية حق المؤلف والرقابة على المصنفات الفنية في ضوء القضاء والفقه, ط3, منشأة المعارف, الإسكندرية 1997, ص70.
(43) قضية الجناية رقم 716 سنة 1957 رقم 54 لسنة 1957, قصر النيل, الشهيرة بقضية الجاسوسية الكبرى, أشار إليها: عدنان علي كاظم, المرجع السابق, ص67.
(44) ينظر: عبد الرحمن شكر الجوراني, جريمة اختلاس الأموال العامة, المرجع السابق, ص74.
(45) ينظر: عبد الرحمن شكر الجوراني, المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع العراقي, المرجع السابق, ص980.
(46) ينظر: عبد الرحمن شكر الجوراني, المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع العراقي, مجلة العدالة, ع4، س5, كانون الأول 1979-1980, ص978.
(47) في تفصيل موقف الفقه والقضاء ينظر: د. أحمد عبد اللطيف, جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات, مكتبة الرسالة الدولية للطباعة, شارع السويس 1996, ص313, عبد الرحمن شكر الجوراني,

جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي, مطبعة الجاحظ, بغداد 1990, ص67-73.

(48) للتفصيل في ذلك ينظر: د. أحمد عبد اللطيف, المرجع السابق, ص314-317.

(49) ينظر: عبد الرحمن الجوراني, جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي, المرجع السابق, ص68-70.

(50) ينظر: عدنان علي كاظم, جريمة الرشوة في القانون العراقي (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون/جامعة بغداد 1977, ص63.

(51) في تفصيل ذلك ينظر: د. محمد زكي أبو عامر, د. علي عبد القادر القهوجي, القانون الجنائي (القسم العام), المرجع السابق, ص364-369, د. حسن صادق المرصفاوي, المرصفاوي في قانون العقوبات الخاص, منشأة المعارف, الإسكندرية 1978, ص15-24.

(52) للتفصيل في ذلك ينظر: د. محمود نجيب حسني, شرح قانون العقوبات (القسم الخاص), المرجع السابق, ص21-36.

(53) صدر القانون اليمني لمكافحة الفساد ذي العدد (35)لسنة 2006 وأصبح نافذا.

(54)عرفت الفقرة (أ) من المادة الثانية من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الموظف العمومي وشملت مايأتي :

الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا او تنفيذيا او اداريا او قضائيا سواء كان معين او منتخب ،دائما ام مؤقتا ،بأجر او بدون اجر ،وكذلك كل شخص يؤدي وظيفة عمومية او منشاة عمومية او يقدم خدمة عمومية

(55) صادقت دولة الكويت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون ذي العدد (47) لسنة 2006.

المصـــادر

الكتـب:

1.الدكتور ابراهيم طـه الفياض : القانون الاداري ـ نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، كلية الحقوق ـ جامعة الكويت ، ط1 ، 1988.

2.الدكتور أحمد عبد اللطيف : جرائم الاموال العامة ، دار النهضة العربية ـ القاهرة ، 2002 .

3. الـدكتور سـليمان محمد الطمـاوي : مبـادئ القـانون الاداري المصـري والعربي (دراسة مقارنة) ط4/ دار الفكر العربي ـ القاهرة ، 1961 .

4. الدكتور علـي جمعة محـارب : التأديب الاداري فـي الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، ط2 ، الاصدار الاول ، 2004 .

5. الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور محمد علي بدير والدكتور مهدي ياسين السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، بغداد ، 1993 .

6. الدكتور غـازي فيصـل مهدي : القضـاء الاداري محاضـرات مسـحوبة على روق الرونيو ملقاة على طلبة المرحلة الثالثة ، كلية الحقوق ـ جامعة النهرين 2008-2009 .

7. الدكتور ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري ، جامعة الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ـ الاسكندرية ، 1985 .

الاطاريح والرسائل :

1. الدكتور مهدي حمدي الزهيري : أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في انهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ـ جامعة بغداد ، 2004
2. زينب كريم سوادي : الاحكام القانونية للراتب ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق ـ جامعة النهرين ، 1998 .
3. عبد الله سعدون عبد الحمزة الشمري : النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة الى كلية الحقوق ـ جامعة النهرين ، 2008 .

الدوريات:

الدكتور عبد الرحمن شكر الجوراني: المدلول الجنائي للموظف العام في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة العدالة ، العدد الرابع ، 1979 .

الانترنت :

1.الدكتورة شيماء عبد الغني محمد عطا الله : ماهية الموظف العام ، منتديات القانون العام والاقتصاد ، كلية الحقوق ـ جامعة المنصورة ، 2008/8/11 ، www.shimaatalla.com

2. الدكتور عبد الحق دهبي :المفهوم الاداري والجنائي للموظف العام في التشريع والفقه والقضاء المغربي ، (دراسة مقارنة) ، منتدى الشؤون القانونية والتربوية ـ الحوار المتمدن ـ العدد 1439 ـ 2008/1/23 .