https://doi.org/10.61353/ma.0250413

التعريف بالمسؤولية الإدارية للموظف عن مخالفة الواجبات الوظيفية الواردة في قانون الانتخابات

Defining the Administrative Liability of Public Servants for Breaching Official Duties under the Elections Law

الباحثة: زهراء هاني عويز
معهد العلمين للدراسات العليا
babluoncompany@gmail.com

أ. د. صعب ناجي عبود
معهد العلمين للدراسات العليا
najisaab6@gmail.com

تاريخ استلام البحث 2024/5/25 تاريخ ارجاع البحث 2024/6/3 تار يخ قبول البحث 2024/6/10

يضطلع الموظفون العموميون بواجبات تفرضها عليهم القوانين، والأنظمة النافذة. ومن هذه القوانين هي قوانين الانتخابات التي ألزمت موظفي المفوضية بجملة من الاختصاصات يتوجب عليهم الامتثال لها، إذ أن مخالفتها سوف تؤدي إلى مساءلتهم إدارياً؛ إذ تتولى الإدارة (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) مساءلتهم على وفق إجراءات محددة قانوناً. لذلك ألقينا الضوء في بحثنا الموسوم بـ (التعريف بالمسؤولية الإدارية للموظف عن مخالفة الواجبات الوظيفية الواردة في قانون الانتخابات) على عدة تساؤلات من أهمها بيان المسؤولية الإدارية عن مخالفة الواجبات الواردة في قانون الانتخاب وما طبيعتها، متبعين في ذلك المنهج الاستنباطي التحليلي. وقد توصلنا في ختام هذا البحث إلى جملة من الاستنتاجات من أهمها أن أساس المسؤولية الإدارية هي المخالفة الوظيفية، وأن موظفي المفوضية يضطلعون بواجبات ذات طبيعة إدارية، وفنية، ورقابية فضلاً عن الواجبات العامة التي نظمتها القوانين الأخرى. وأوصينا المشرع بعدة تعديلات على القوانين النافذة من أهمها إلغاء العقوبات المتعلقة بالرشوة والتزوير الانتخابي وإحالتها إلى قانون العقوبات لكون الأخير وفر حماية أكبر من هذه الأفعال.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الإدارية، قانون الانتخابات، العقوبات التأديبية، الموظف العام، المخالفة الوظيفية، واجبات الموظف.

Public employees undertake duties imposed on them by applicable laws and regulations. Among these laws are the election laws, which oblige the Commission's employees to perform a number of duties that they must comply with, as violating them will lead to their being held administratively accountable. The administration (the Independent High Electoral Commission) is responsible for holding them accountable according to legally defined procedures. Therefore, in our research entitled (Defining the Administrative Responsibility of the Employee for Violating the Job Duties Included in the Elections Law), we shed light on several questions, the most important of which is explaining the administrative responsibility for violating the duties included in the Elections Law and its nature, following the analytical deductive approach. At the end of this research, we reached a number of conclusions, the most important of which is that the basis of administrative responsibility is the job violation and that the Commission's employees undertake duties of an administrative, technical and supervisory nature in addition to the general duties regulated by other laws. We recommended to the legislator several amendments to the laws in force, the most important of which is canceling the penalties related to bribery and electoral fraud and referring them to the Penal Code, as the latter provided greater protection from these actions.

Keywords: Administrative responsibility, election law, disciplinary penalties, public employee, job violation, employee duties.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

يقع على عاتق الإدارة سير المرفق العام بانتظام وإطراد. ومن أجل تحقيق هذه الغاية، فقد منح القانون للإدارة وسائل يتم من خلالها تحقيق هذا الغرض، وهي الأموال العامة والموظفون العموميون. ويمثل الأخير محور دراستنا؛ إذ يكلف الموظفون بواجبات يضطلعون بها يتوجب عليهم مراعاتها وعدم مخالفتها، وإلا كانوا محلاً للمسؤولية الإدارية. والواجبات الوظيفية التي تفرضها القوانين المتعلقة بالانتخابات هي الأخرى يكون الموظف المخالف لها محلاً للمسؤولية الإدارية، يستوجب القانون مساءلته انضباطياً على وفق إجراءات وسياقات محددة سلفاً تحددها القوانين النافذة، ويستوجب على الإدارة مراعاتها والمضي بها. فضلاً عن ذلك، فإنّ هذه المسؤولية الإدارية للموظف تبنى على أساس تستند إليه؛ إذ بانتفائها يستتبع من ثم انتفاء هذه المسؤولية، وبوجودها تتحقق هذه المسؤولية.

ثانياً: أهمية البحث:

تبرز أهمية الدراسة من خلال إلقاء الضوء على نقاط القوة والضعف التي تعتري مسؤولية الموظف نتيجة مخالفته لواجباته الوظيفية لقانون الانتخابات؛ لغرض التوصل إلى أفضل تنظيم من شأنه المساهمة في رفع كفاءة الموظف العام وسدّ الثغرات التي تشوب المسؤولية الإدارية للموظف العام.

ثالثاً: أهداف البحث:

تسعى هذه الدراسة إلى وضع إطار تشريعي موحد للواجبات التي يضطلع بها الموظفون العموميون كافة، وتجنب تعدد التشريعات المتفرقة والمتباينة في تنظيمها للمسؤولية المترتبة على هذه المخالفات؛ لكونها تنضوي جميعاً تحت طائلة المسؤولية الإدارية وتشكل في مجملها مخالفات للواجبات الوظيفية.

رابعاً: إشكالية البحث:

نظم المشرع العراقي الوظيفة العامة وكل ما يتعلق بها في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، والقوانين الأخرى ذات العلاقة، وهي قواعد عامة تحكم الوظيفة والموظفين العمومين كافة. إلا أن المشرع جاء في قانون انتخاب مجلس النواب، ومجالس المحافظات، والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2023 بواجبات ألزم بها الموظفون العموميون وهي قواعد خاصة. لذلك، ومن هنا تثار عدة تساؤلات وعلى النحو الآتي:

1. ما المسؤولية الإدارية للموظف الذي يقوم بأعمال تتعلق بالانتخابات؟ وما أساس هذه المسؤولية؟
2. ما واجبات الموظف وفقاً لقانون الانتخابات؟ وهل تختلف هذه الواجبات في طبيعتها أم أنها من نوع واحد؟ وإذا ما تحقق هذا الفرض وكانت متباينة في طبيعتها، فما علة ذلك الاختلاف؟

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

خامساً: مناهج البحث:

سوف تتبع الباحثة في هذه الدراسة المنهج الاستنباطي عن طريق تحليل العموميات للوصول إلى الجزئيات، وذلك من خلال عرض النصوص القانونية ذات العلاقة، وكذلك الآراء الفقهية التي تتناولها بالدراسة والقرارات القضائية الصادرة في ضوئها. وسوف نتوقف عندها جميعاً لغرض فحصها وتحليلها واستنباط الحلول المناسبة لمشكلة الدراسة التي نروم معالجتها في هذا البحث.

سادساً: الدراسات السابقة:

تناولت العديد من الدراسات السابقة موضوعات ذات صلة بالمسؤولية الإدارية، بمفهومها أو أركانها وآلية فرضها، وفيما يتعلق بالنتائج المترتبة عليها. وقد اهتدت بعض هذه الدراسات إلى أنها مجموعة الأفعال غير المشروعة الصادرة من الموظف العام والتي من شأنها أن تخل بسير المرفق العام؛ وذلك في رسالة ماجستير تقدم بها الباحث محمود رمضان محمد علي، الموسومة بـ (المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة)، في كلية الحقوق في جامعة البحرين في عام 2017.

إلا أن ما يميز دراستنا أنها عالجت النقص الذي اعترى مفهوم المسؤولية الإدارية للموظف، لكون التعريف المتقدم لم يقف على كافة مفاصل المسؤولية الإدارية وأركانها. كما أن هذا التعريف والتعريفات الأخرى التي تطرقت لمسؤولية الموظف جاءت عامة ولم تُلقي الضوء على مسؤولية الموظف عن إخلاله بواجباته الواردة في قانون الانتخاب.

كما ذهبت دراسة أخرى لبيان المخالفة الوظيفية، أو الخطأ الوظيفي والذي يمثل أساس المسؤولية الإدارية، وذلك في كتاب تقدم به الباحث هيثم سليم غازي، الموسوم بـ (مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها) منشور من قبل دار الفكر القانوني في الإسكندرية في مصر في عام 2014.

إلا أن ما يميز دراستنا أنها تطرقت إلى ركني المسؤولية الإدارية، وهما الركن الشرعي والركن المعنوي؛ إذ إن الخطأ الوظيفي يمثل الركن المادي، ولا تستقيم المسؤولية الإدارية بوجود الركن المادي مستقلاً عن أركان المسؤولية الإدارية الأخرى.

وبالرغم من أهمية هذه الدراسات وما قدمته من نتائج مهمة، فقد جاءت دراستنا لبيان المسائل التي لم تتعرض لها تلك الدراسات السابقة، والبحث في مسؤولية الموظف عن الواجبات التي أوردها قانون الانتخاب؛ فضلاً عن الموضوعات التي يتطلب بحثها حديثاً، نظراً لتغيير بعض القوانين التي كتبت في ظلها تلك الدراسات لتكون أكثر انسجاماً معها.

سابعاً: هيكلية البحث:

سوف يتم تقسيم هذا البحث على مطلبين: نتناول في المطلب الأول التعريف بالمسؤولية الإدارية للموظف العام عن مخالفته لواجباته الوظيفية، والذي سوف يقسم على فرعين: يخصص الفرع الأول للتعريف

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

بالمسؤولية الإدارية لغة واصطلاحاً، أما الفرع الثاني فسوف يخصص لبيان الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية للموظف العام عن مخالفته لواجباته الوظيفية. أما المطلب الثاني، فإننا سوف نلقي فيه الضوء على واجبات الموظف العام وفقاً لقانون الانتخابات، والذي سوف ينقسم أيضاً على فرعين: نخصص فيه الفرع الأول لبيان الواجبات الإدارية والوظيفية وفقاً لقانون الانتخابات، أما الفرع الثاني لبيان الواجبات الفنية والرقابية وفقاً لقانون الانتخابات.

المطلب الأول

التعريف بالمسؤولية الإدارية للموظف العام عن مخالفته لواجباته الوظيفية

إن بيان المسؤولية الإدارية للموظف، والإحاطة بها، ينبغي أولاً تسليط الضوء على محورين: الأول يتعلق بتعريف هذه المسؤولية للوقوف على أركانها، لأن انتفاء أحد أركان المسؤولية يستتبع بالتالي انتفائها. وهذا لا يتوقف على المسؤولية الإدارية حصراً، بل ينطبق على كافة أنواع المسؤوليات الأخرى كالمسؤولية التقصيرية والجنائية. أما المحور الثاني، فهو ينطلق من بيان الأساس الذي تستند إليه هذه المسؤولية في قيامها ويمثل جوهرها الذي تدور معه وجوداً وعدماً. ومن هذا المنطلق، سوف نقسم هذا المطلب على فرعين؛ نخصص فيه الفرع الأول لتعريف المسؤولية الإدارية للموظف لغة واصطلاحاً، أما الفرع الثاني فسوف نخصصه لبيان الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية للموظف العام عن مخالفته لواجباته الوظيفية، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الإدارية للموظف لغة واصطلاحاً

أولاً: التعريف اللغوي للمسؤولية الإدارية

إن (للمسؤولية) دلالات لغوية عدة، فهي مشتقة من الفعل (سألة) أي ما يسأله الإنسان، وتساءلوا أي سأل بعضهم بعضاً؛ ويقول سأله عن كذا (الجوهري، 2009، صفحة 509). وقد جاء ذلك في قوله تعالى: (أَمْ تُرِيدُونَ أَن تَسْـَٔلُواْ رَسُولَكُمْ كَمَا سُئِلَ مُوسَىٰ مِن قَبْلُ ۗ وَمَن يَتَبَدَّلِ ٱلْكُفْرَ بِٱلْإِيمَٰنِ فَقَدْ ضَلَّ سَوَآءَ ٱلسَّبِيلِ) (سورة البقرة، الآية 108)، أو ما يكون الإنسان به مسؤولاً ومطالباً من أفعال أتاها (معروف، 2000، صفحة 316). وقد وردت بهذا المعنى في القرآن الكريم، كقوله تعالى: (وَقِفُوهُمْ ۖ إِنَّهُم مَّسْئُولُونَ) (سورة الصافات، الآية 24). أما (الإدارة)، فيقال أدرت فلاناً على هذا الأمر، أي حاولت منه أن يفعله، وأدرته عنه حاولت منه أن يتركه (ابن عمر، 1998، صفحة 198). وتأتي الإدارة لمعانٍ كثيرة منها الرعاية والإحاطة والشمول والمعالجة، كقولهم فلان يدور على أربعة أولاد؛ أي يرعاهم، وداورتُ الرجل على الأمر؛ أي زاولته وأدرته عليه؛ إذا حاولت إلزامه إياه (ابن عباد، 1992، صفحة 342).

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للمسؤولية الإدارية

1. تعريف المسؤولية الإدارية تشريعياً:

فيما يتعلق بالتعريف التشريعي، لم يتعرض المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل تعريفاً لهذه المسؤولية؛ وكذا الحال بالنسبة لقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وكذلك التشريعات الأخرى ذات العلاقة.

2. تعريف المسؤولية الإدارية فقهاً:

بخلاف ما عليه الحال بالنسبة للتشريعات، فقد تعرض الفقه لتعريف المسؤولية الإدارية. فالمسؤولية بصفة عامة هي التزام شخص بتعويض ضرر الحق بشخص آخر. كما عرفها البعض بأنها: "الحالة القانونية التي تلزم فيها الدولة والمؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائياً بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي سببت للغير بفعل الأعمال الضارة سواء كانت هذه الأعمال مشروعة أو غير مشروعة" (بن مشيش، 2014، صفحة 6).

كما عرفت المسؤولية الإدارية بأنها: "كافة التصرفات التي تصدر عن الموظف أثناء أداء وظيفته أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة تحول من دون قيام المرفق العام بنشاطه على الوجه الأكمل؛ وقام بهذا التصرف عن إرادة آثمة" (علي، 2017).

وعرفها آخرون بأنها: "عملية رقابية يتم بوساطتها مواجهة الموظف بما قام به من أفعال، أو إجراءات، أو قرارات ليقدم تفسير لها؛ وبناءً على ذلك يتم اتخاذ إجراءات معينة بحقه" (المجمعي، 2022، صفحة 22).

وترى الباحثة: أنه وبالرغم من الجهود الكبيرة للفقه في وضع تعريف فقهي للمسؤولية الإدارية، وقد أصابت في جزء كبير منها؛ إلا أنها لم تكن جامعة ومانعة في وضع تعريف وافٍ عنها، فقد اعترى هذه التعريفات بعض الملاحظات؛ إذ نلحظ أن التعريف الأول جاء واسعاً جداً؛ إذ تضمن مسؤولية الإدارة والموظف معاً. في حين اقتصر التعريف الثاني على حصر المسؤولية الإدارية للموظف بالتصرفات التي تصدر عن الموظف (أي القيام بعمل)، في حين أن المخالفة من الممكن أن تتحقق عن طريق الامتناع عن عمل مكلف به، كما أنه قيد المسؤولية الإدارية للموظف باقترانها بالإرادة الآثمة (أي التعمد في إلحاق الضرر) في حين أنها من الممكن أن تتحقق مع الإهمال الجسيم. أما التعريف الثالث فقد أغفل عن تسليط الضوء على أحد أركان المسؤولية الإدارية وأساسها ألا وهو (الخطأ).

ونلحظ أن هناك طائفة من التعريفات التي قدمها الفقه، وبالرغم من تسليطهم الضوء على أركان المسؤولية الإدارية الثلاثة، إلا أن هذه التعريفات أخلت كذلك في جزء من متطلباتها، فقد أغفلت الركن المعنوي للمسؤولية الإدارية، فقد عرفوها بأنها: "الالتزام بإصلاح ضرر أحدث لشخص عن طريق خطأ أو في بعض حالات حددها القانون عن المخاطر التي تنتج عن نشاط معين" (عبد الحسن، 2020، صفحة 17).

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

وكذلك التعريف الذي ذهب إلى أنها: "وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف المقترف لأعمال تخل بقواعد النظام مخالفاً بذلك الواجبات المنصوص عليها قانوناً" (نور وآخرون، 2024، صفحة 53). وكذلك التعريف الذي يذهب إلى أنها: "فعل، أو امتناع يصدر عن الموظف أثناء الوظيفة، أو خارجها يخل بواجبات الوظيفة، أو يسيء إلى سمعته ويحط من كرامة الوظيفة ويؤثر على حسن سير المرفق العام" (البياتي و سلمان، 2019، صفحة 323).

كما جاءت بعض التعريفات تفتقر إلى الركن الثاني من أركان المسؤولية الإدارية ألا وهو الضرر، فقد عرفت هذه المسؤولية بأنها: "مجازاة شخص ما على وفق إجراءات إدارية معلومة لما ارتكبه من مخالفة للقوانين، أو الأنظمة، أو التعليمات أو ارتكبه لخطأ ما يتعارض مع مقتضيات وظيفته أو تكليفه بالخدمة العامة، ما يفسر السبب في ملاحقته إدارياً ومجازاته عما بدر منه" (الحسيني، 2017، صفحة 189). وكذلك التعريف الذي يذهب إلى أن المسؤولية الإدارية هي: "كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه الموظف ويجافي واجبات منصبه، أو هو إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته أثناء الخدمة أو بسببها" (جاسم، 2022، صفحة 67).

3. تعريف المسؤولية الإدارية قضاءً:

فقد تعرض هو الآخر لتعريف المسؤولية الإدارية؛ فقد عرفتها المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنها: "كل إخلال من جانب الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يكون قد ارتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه" (أبو النور و السنارى، 2007، صفحة 430).

وقد عرفتها الهيئة العامة لمحكمة التمييز الاتحادية في العراق بالقول: "ارتكاب الموظف إثماً إدارياً نتيجة إخلاله بواجبات وظيفته" (قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية رقم 2، 2012، نقلاً عن أحمد و سيدة، 2024، صفحة 211).

ومما تقدم، تُعرف الباحثة المسؤولية الإدارية: بأنها السلطة الممنوحة للإدارة في محاسبة الموظف وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً، متى ما تحققت أركان هذه المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية، مع صدورها عن إرادة آثمة، أو نتيجة إهمال الموظف لواجباته الوظيفية.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الفرع الثاني: الأساس التشريعي والقضائي للمسؤولية الإدارية للموظف العام

أولاً: الأساس التشريعي للمسؤولية الإدارية للموظف العام

إن أساس المسؤولية الإدارية يتمثل بالمخالفة الوظيفية الصادرة من الموظف نتيجة مخالفته واجباته الوظيفية الواردة في القوانين ومنها قانون الانتخاب. ولم يتطرق المشرع العراقي لتعريف المخالفة الوظيفية؛ إنما اكتفى بتحديد واجبات الموظف العام، وما يحظر عليه من أفعال معينة في القانون، مع الإشارة إلى هذه المخالفة في بعض ثنايا القوانين. فقد ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، بالنص: "قطع الراتب: بحسم القسط اليومي... بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة"، كذلك النص: "تتولى اللجنة التحقيق مع الموظف المخالف....."، وكذلك النص: "للوزير فرض أي من العقوبات..... على الموظف المخالف لأحكامه" (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، 1991، المواد 8/ثالثاً، 10، 11/أولاً).

وقد عرفت المخالفة الانضباطية بأنها: (تلك الأفعال التي يأتيها الموظف ويكون من شأنها الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، ولا يشترط أن تثبت الجريمة عن سوء قصد، بل يكفي في ذلك مجرد الإهمال من جانب الموظف) (درويش، 2016، صفحة 477).

وعرفت كذلك بأنها: "كل فعل أو امتناع يفتقد للأساس القانوني، يقوم به الموظف ويشكل إخلالاً بواجبات وظيفته، أو خروجاً على مقتضياتها أياً كان مصدرها" (غازي، 2015، صفحة 32).

وعلى أي حال، فإن المخالفة الوظيفية تمثل الركن المادي في المسؤولية الإدارية للموظف؛ وهو يمثل المظهر الخارجي لها؛ إذ يشترط أن يكون الفعل الذي يشكل الركن المادي في الجريمة موجوداً وظاهراً وملموساً. ويقوم الركن المادي بالشروع في تنفيذ الفعل ولو خاب أثره لسبب يخرج عن إرادة الفاعل. ومن ثم، فإن مجرد التفكير في ارتكاب المخالفة لا يعد ذنباً إدارياً يستوجب المؤاخذة، فالقانون لا يعاقب على النوايا والأفكار طالما لم تخرج إلى حيز الوجود الفعلي. وعلى ذات المنهج، فإن الأعمال التحضيرية بوصفها مرحلة من مراحل ارتكاب المخالفة، مالم تكن تلك الأعمال التحضيرية تشكل بذاتها الركن المادي للمخالفة الوظيفية، فالقانون الانضباطي أسوة بنظيره الجنائي لا يعاقب على الأعمال التحضيرية بوصفها مرحلة من مراحل ارتكاب المخالفة مالم تكن تلك الأعمال جريمة مستقلة بذاتها (غازي، 2015، صفحة 34).

إذ يقف إلى جانب ذلك ركنين آخرين يتوقف على تحققهما هذه المسؤولية، وهما كلاً من الركن المعنوي والشرعي. ونقصد بالأول: هو الإرادة الآثمة في ارتكاب الفعل المكون للركن المادي (المخالفة). ويقصد بالإرادة الآثمة؛ الإرادة الواعية التي تتجه إلى إحداث الركن المادي (المخالفة) ولا تتجه إلى تفاديها، أي أن يكون الفعل، أو الامتناع المخالف للواجبات الوظيفية ومقتضياتها يتوفر فيه الإدراك (علي، 2017، الصفحات 52-53).

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

وتجدر الإشارة هنا؛ أن الركن الشرعي في المسؤولية الإدارية له طابع مميز عما تقترن به المسؤولية الجزائية؛ إذ إن الأخير تدور معه الجريمة وجوداً وعدماً ما لم يُنص عليها قانوناً (أي تحدد هذه المخالفة على وجه الدقة والحصر)، اتساقاً مع المبدأ الدستوري القاضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. إلا أن الحال مختلف تماماً فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية، فلا يمكن حصر المخالفات التي تقف وراء هذه المسؤولية لاستحالة حصرها في النصوص القانونية، وهو ما تؤيده الباحثة، لأن فكرة تقييد المخالفات الإدارية أمر عصي على المشرع لتطور هذا القانون وتعدد المخالفات التي من الممكن أن ينعكس حصرها في النصوص القانونية إلى إفلات طائفة كبيرة من الأفعال المخلة بمقتضيات الوظيفة العامة بالاستناد إلى المبدأ المتقدم، مما يفرغ المسؤولية الإدارية من محتواها. إلا أن البعض قد يثير تساؤلاً بخصوص إمكانية تعسف الإدارة في إعمال رقابتها، خاصة في حال عدم وجود تحديد لهذه المخالفات مما قد يجعل الموظف في مركز ضعيف جداً قبل الإدارة يهدر حقوقه معها؟ للإجابة على هذا التساؤل نقول: إن المشرع وهو بهذا الصدد قد وضع ضمانات عدة لمراقبة مشروعية القرارات الصادرة من الإدارة تجاه الموظف. بل ذهب إلى أبعد من ذلك، فإن القضاء الإداري اليوم يبسط رقابته حتى على ملائمة هذه القرارات للمخالفات المرتكبة من قبل الموظف.

ثانياً: الأساس القضائي للمسؤولية الإدارية للموظف العام

قضائياً، فقد أشارت القرارات القضائية إلى مفهوم المخالفة الصادرة من الموظف باعتبارها الأساس في المسؤولية الإدارية، تتحقق بوجودها المسؤولية الإدارية وتنتفي بانتفائها. ونذكر أحد القرارات القضائية في هذا الصدد:

ففي أحد أحكامها، ذهبت المحكمة الإدارية العليا: إلى وجوب تحقق المخالفة لإثارة مسؤولية الموظف الانضباطية؛ إذ أشارت بأن: "ذلك أن المميز المعترض يطعن بالأمر المرقم 2793 في 2013/6/10 والمتضمن توجيه عقوبة الإنذار بحقه لثبوت تقصيره في فقدان الإضبارة الأصلية المرقم (100/خ/2012) وسرقته من مكتبه وإهماله عدم إخبار مرجعه بذلك ولغاية تدوين أقواله أمام اللجنة التحقيقية... مما تقدم، تجد المحكمة الإدارية العليا أن ما أسند إلى المميز (المعترض) من فقدان أصل الإضبارة لا سند له من الواقع، فكل الدلائل تشير إلى أن من قام بالفعل هو أحد العاملين في مكتب تحقيق البصرة، وقد استغل وظيفته فقام بإخراج الإضبارة والاتصال بالمحقق المكلف بالتحقيق على هاتفه النقال... عليه تكون الوقائع التي استندت إلى المميز (المعترض) وكانت سبباً في فرض العقوبة لا أساس لها من الواقع" (حسين، 2023، صفحة 295).

كما ذهبت المحكمة في قرار آخر لها: إلى تصديق الحكم الصادر من محكمة قضاء الموظفين القاضي برد طعن المدعي بالعقوبة الانضباطية الصادرة بحقه لمخالفته واجباته الوظيفية، وذلك بالنص: "يشترط لمعاقبة الموظف ارتكابه مخالفة تستوجب فرض العقوبة" (المحكمة الإدارية العليا، 2014، رقم 105).

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

وفي قرار آخر للمحكمة: قضت فيه المحكمة بتصديق الحكم المميز لموافقته للقانون؛ لكون العقوبة الانضباطية الصادرة من الإدارة تجاه الموظف كانت تستند على مخالفة صادرة من الأخير، وانتهت في حكمها إلى: "لا تفرض العقوبة على الموظف إلا عند ثبوت مسؤوليته عن المخالفة" (المحكمة الإدارية العليا، 2013، رقم 516).

وكذلك في تطبيقات مجلس الدولة: فقد نقض الحكم الصادر من محكمة قضاء الموظفين لكونه غير صحيح؛ ويكمن ذلك في عدم صدور مخالفة من (المميز)؛ ووفقاً لذلك، انتهى في أحد أحكامه إلى: "يشترط لصحة العقوبة الانضباطية وجود مخالفة للقانون، أو للإجراءات الإدارية السليمة منسوبة إلى الموظف" (مجلس الدولة، 2013، رقم 403).

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام وفقاً لقانون الانتخابات

إن العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة بشكل عام، والإدارة الانتخابية بشكل خاص، تفرض وجود حقوق يتمتع بها الموظف العام. وفي مقابل ذلك، فإنه يلتزم بواجبات عدة؛ إذ يترتب على مخالفتها مساءلة الموظف المخالف إدارياً فضلاً عن العقوبات المدنية والجزائية التي من الممكن أن تلحق هذه المخالفة. ومصدر الواجبات التي تقع على موظف الانتخابات هو قانون الانتخابات، والمبادئ العامة في القوانين الأخرى التي تحكم الوظيفة العامة. إلا أننا سوف نقتصر البحث في هذا المطلب على محور بحثنا ألا وهو واجبات الموظف وفقاً لقانون الانتخابات. إلا أن هذه الأخيرة متباينة في طبيعتها؛ لذلك سوف نقسم هذا المطلب على فرعين؛ نتناول في الفرع الأول الواجبات الإدارية والوظيفية وفقاً لقانون الانتخابات، أما الفرع الثاني فسوف نخصصه للواجبات الفنية والرقابية وفقاً لقانون الانتخابات، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الواجبات الإدارية والوظيفية وفقاً لقانون الانتخابات

نعني بالواجبات الإدارية أو الوظيفية تلك الواجبات والمهام التي تسريّ غالباً على معظم المرافق العامة، ويلتزم بها الموظف من أجل سير المرفق العام بانتظام وإطراد لإدامة العمل اليومي على وفق السياقات المحددة له التي تحددها القوانين، والأنظمة، والقرارات النافذة. وقد جاء قانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل والنافذ بواجبات عدة؛ ألزم بها الموظف؛ وعلى النحو الآتي:

1. تجنب استغلال الوظيفة واستعمال النفوذ الرسمية والمحافظة على الأموال العامة؛ إذ نصت المادة (29) من القانون أعلاه: "لا يجوز لموظفي الدولة والقطاع العام والسلطات المحلية استعمال نفوذهم الوظيفي، أو موارد الدولة، أو وسائلها، أو أجهزتها لصالح أنفسهم، أو أي مرشح.....".

كأن يقوم الموظف باستعمال أحد أجهزة الدولة لمصلحته الخاصة، أو لشخص من الأشخاص، أو تسهيل بعض الأمور التي يطلبها أحد المرشحين منه، أو إتلاف مبنى المرفق العام أو أحد معداته.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

ويعرف البعض استغلال الوظيفة العامة أو نفوذها بأنها: "اتجار الموظف بنفوذه سواءً كان ذلك النفوذ حقيقياً أو مزعوماً لغرض الحصول على مقابل ممن له مصلحة يبتغي تحقيقها أو لغيره بوساطة دفع تلك الفائدة أو المقابل" (خضير، 2021، صفحة 525؛ الخفاجي، 2018، صفحة 499).

إلا أن الباحثة لا تتفق مع هذا التعريف المتقدم كونه يتعلق بجريمة الرشوة. أما الاستغلال الوظيفي، فنرى أنه أوسع من الرشوة؛ إذ يضم هذه الأخيرة، كما يمكن أن يتحقق استغلال الوظيفة بدون وجود راشي، أي أن يقوم الموظف باستغلال منصبه الوظيفي لنفسه لتحقيق فائدة تعود له. وهذا هو معيار التفرقة بين الجريمتين كما نرى. لذا، نجد أن المشرع كان موفقاً عندما أورد الاستغلال الوظيفي لإحاطة كافة الأفعال التي من شأنها الإضرار بالوظيفة العامة.

2. المحافظة على أسرار العمل الوظيفي: إذ نصت المادة (36) من القانون المذكور: "خامساً: أفشى سر تصويت ناخب بدون رضاه".

يطلع الموظف بحكم عمله الوظيفي على تصويت الناخب. وإن التزام الموظف بكتمان السر الوظيفي هو أحد التزامات الموظف العام والذي يقع عليه كتمانها وعدم إفشائها؛ لأن أسرار العمل الوظيفي ليست ملكاً شخصياً يعود للموظف، فلا يحق له إطلاع غيره عليها؛ إلا إذا أوجب القانون عليه ذلك؛ وذلك يعود لما يمكن أن يسببه إفشاء السر الوظيفي من أضرار جسيمة على المصلحة العامة أو الخاصة (الجبوري، 2019، صفحة 230). كما أنها من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل في المادة (437) منه. والعلة في ذلك هو وقاية الناخب من التخويف؛ إذ يحق له الإدلاء بصوته بعيداً عن أي ضغوط من الممكن أن تؤثر على حريته في الاقتراع. كما أشار إلى هذا المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان باعتباره أفضل طريقة لضمان حرية التعبير عن الرأي (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 21/ثالثاً).

مع ملاحظة أن كتمان السر الوظيفي لا يعطي طابعاً إيجابياً دائماً، فأحياناً كثيرة قد تلجأ الإدارة لطلب من موظفيها بعدم إفشاء بعض المعلومات حتى لا توقع نفسها في نطاق المسؤولية. وهذا ما يتعارض مع مبدأ الشفافية في العمل الإداري. لذا ترى الباحثة ومن هذا المنطلق ضرورة تدخل تشريعي من أجل وضع حدود فاصلة بين ما يمكن للإدارة الاحتفاظ به كأسرار وظيفية وبين ما يجب عليها إظهاره للجمهور حفاظاً على مبدأ الشفافية، إذ نرى بأن المبررات ذاتها التي تهدف إلى كتمان بعض التصرفات الإدارية بعيداً عن الجمهور لدواعي المصلحة هي ذاتها المصلحة التي تبرر إفشاء بعض المعلومات.

إلا أنه وفيما يتعلق بنطاق التصويت، لا تملك الإدارة ولا حتى القانون الاعتيادي اختصاصاً في إفشائها لكون الدستور جاء بنص صريح ونص على سرية التصويت وذلك في المادة الخامسة منه بالنص:

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

"...يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر...". وكذلك المادة (49/أولاً) فقد نصت على: "...يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر...". ومن هنا تتساءل الباحثة عن مدى دستورية المادة (36/خامساً) فيما يتعلق بالشرط الذي أوردته هذه المادة لعدم إفشاء التصويت "بدون رضاه"، أي أنه في حال أجاز الناخب إفشاء الجهة أو الشخص الذي صوت له، فلا يكون الموظف تحت طائلة المسؤولية. وهو الذي نرى بصدده أن هذه الفقرة جاءت متعارضة مع الدستور النافذ. لذلك نأمل من المشرع تعديلها بما يضمن علوية القاعدة الدستورية.

3. تجنب التأثير على الناخبين: أوردت المادة (29) من القانون المذكور: "لا يجوز لموظفي الدولة والقطاع العام..... أو التأثير على إرادة الناخبين". وذلك انطلاقاً من ضمانات عدة؛ إذ توجب القوانين إحاطة العملية الانتخابية بها، ومن أهم هذه الضمانات حرية التصويت؛ وتتحقق متى ما كان الناخب يستطيع أن يتخذ قراره بالتصويت بعيداً عن كل ضغط (البحري، 2021، صفحة 391).
4. الحياد في أداء الموظف لمهامه الموكل بها: فلا يحق للموظف أن ينحاز أو يحابي جهة معينة أو مرشحاً معيناً. فقد حظرت المادة (34/ثانياً) على الموظفين في دوائر الدولة: "أن يقوم يوم التصويت بتوزيع برامج عمل بنفسه أو بواسطة غيره". وهذا بالتأكيد يجسد مبدأ الحيادية في العملية الانتخابية؛ لكون هذا المعيار في غاية الأهمية في تحقيق نزاهة الانتخابات وشفافيتها؛ لذا فإن وجود موظفين مستقلين غير منحازين يكفل استقامة الانتخابات (البرزنجي، 2015، صفحة 199).
5. الامتناع عن كل ما يخل بنزاهة الانتخابات:

والتي تأخذ صوراً متعددة منها ما أوردته المادة (36/أولاً): "تعمد إدراج اسم، أو أسماء، أو صفات مزيفة في جدول الناخبين أو تعمد عدم إدراج اسم خلافاً لأحكام هذا القانون". وكذلك الفقرة ثانياً من المادة ذاتها: "التوصل إلى إدراج اسمه، أو اسم غيره دون توافر الشروط القانونية المطلوبة". وكذلك الفقرة سابعاً من المادة ذاتها: "غير إرادة الأمي الناخب وكتب اسماً أو أشر على رمز غير الذي قصده الناخب، أو عرقل أي ناخب لمنعه من ممارسة حقه الانتخابي".

ويطلق الفقه القانوني على هذه الأفعال المتقدمة جرائم (القيد المتكرر)؛ التي تتحقق عندما يسجل اسم الشخص الواحد في أكثر من جدول انتخابي وفي دوائر انتخابية عدة. كما تتمثل جرائم القيد بتسجيل اسم أحد الأشخاص في الجداول الانتخابية؛ بالرغم من عدم تحقق شروط قيد الناخب؛ كما تتحقق بتسجيل الناخب على الرغم من توافر إحدى حالات الحرمان؛ وكذلك الحذف في الجداول الانتخابية المخالفة لإحكام القانون؛ ويقصد بالحذف شطب اسم الناخب من الجداول الانتخابية قد قيد سابقاً بشكل صحيح وعدم حدوث أي حالة تستدعي معه الحذف (الدلوي، 2021، صفحة 45 وما بعدها).

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

6. الامتناع عن كل ما يخل بمقتضيات الوظيفة العامة، كالرشوة الانتخابية؛ التي أشارت إليها المادة (37/ثالثاً)، بالنص: "قبل أو طلب فائدة لنفسه أو لغيره ممن كان مكلفاً بأداء خدمة عامة في العملية الانتخابية".

ويعرف الفقه الرشوة الانتخابية بأنها: الفائدة أو العطية أو الهبة أو الوعد؛ التي يكون الهدف منها؛ الإخلال بحرية التصويت بوساطة التأثير على إرادة الناخبين؛ لحملهم على انتخاب مرشح معين أو حتى الامتناع عن التصويت، وبما يشكل إخلالاً بالعملية الانتخابية وعدم استقامتها (عمر، 2013، الصفحات 138-139). فهي تنطوي على الاتجار بالعملية الانتخابية لصالح المرشح (الخفاجي، 2022، صفحة 20).

وكذلك التزوير الانتخابي؛ والمقصود به مجموعة الأساليب والوسائل غير النظامية التي تحصل خلال تقديم الترشيحات أو وضع قوائم الناخبين، أو عمليات الاقتراع والفرز والعد، وتكون من أغراضها التأثير في نتائج الاقتراع (عطا الله، 2009، صفحة 10).

فقد أشارت إليه الفقرة سابعاً من المادة ذاتها؛ وذلك بالنص: "العبث بصناديق الاقتراع أو الجداول الانتخابية أو أية وثائق تتعلق بالعملية الانتخابية". وكذلك الإتلاف والسرقة؛ إذ أشارت المادة (83) من القانون ذاته إلى هذا المفهوم بالنص: "...استحوذ، أو أخفى، أو أعدم، أو أتلف، أو أفسد، أو سرق أوراق الاقتراع، أو جداول الناخبين، أو غير نتيجتها بأية طريقة من الطرائق".

ولا تؤيد الباحثة ما ذهب إليه المشرع في إفراد عقوبات خاصة بالموظفين عن انتهاكاتهم للواجبات الواردة في قانون الانتخاب بعيداً عن العقوبات التي نظمها قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل، وذلك للأسباب الآتية: إن حماية وحفظ الوظيفة العامة والعملية الانتخابية خصوصاً ومكافحة الفساد الوظيفي؛ يتطلب وضع عقوبات صارمة وحازمة لضمان عدم انتهاكها. وهذا ينسجم مع ما جاء به قانون العقوبات فيما يتعلق بجرائم الرشوة والتزوير والإتلاف؛ إذ عدها من صنف الجنايات ووضع لها عقوبات رادعة. إلا أن المشرع جاء في القانون الخاص المنظم للانتخابات ووضع عقوبات تختلف عن تلك التي تنظمها القواعد العامة في قانون العقوبات؛ إلا أنها عقوبات بسيطة غير رادعة لا تتناسب مع خطورة الأفعال الواقعة على العملية الانتخابية، مما يجعلها عرضة للانتهاك. فقد جعل القانون المذكور كل من التزوير الانتخابي والرشوة الانتخابية والإتلاف من صنف الجنح. ومن هنا، تأمل الباحثة من المشرع العراقي إعادة النظر في تجريم هذه الأفعال بما يحفظ سلامة العملية الانتخابية من أي اعتداء قد يطالها.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0250413

الفرع الثاني: الواجبات الفنية والرقابية وفقاً لقانون الانتخابات

يقصد بالواجبات الفنية والرقابية: هي تلك الواجبات المتصلة بإدارة العملية الانتخابية منذ بدايتها حتى نهايتها، وواجبات الرقابة على تلك الإجراءات من أجل المحافظة على نزاهة الانتخابات. وهذه الواجبات ينفرد بها الموظفون المشمولون بقانون الانتخابات عن الموظفين العمومين الآخرين، وذلك انسجاماً مع المهام التي يضطلعون بها. وقد أشار قانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل إليها وهي كالآتي:

1. تلقي ملفات الترشيح والنظر فيها: وقد أوردته المادة (8) من القانون المذكور (قانون الانتخابات، 2018، المادة 8). وذلك بعد التحقق من توافر شروط الترشيح التي حددتها المادة (7) من القانون ذاته (قانون الانتخابات، 2018، المادة 7). ويراد بالترشيح حق الأفراد في الدولة بترشيح أنفسهم لتولي العضوية في المجالس النيابية أو المحلية؛ كما يتطلب ذلك أن يتساوى أبناء الدولة كافة في ممارسة هذا الحق؛ وذلك باعتباره مكملاً لحق الانتخاب. وهنا يمارس موظفو الانتخابات دوراً كبيراً ومهماً في تدقيق هذه البيانات، إذ تتطلب هذه المرحلة مراقبة ودقة عالية؛ نظراً لما قد يرافقها من فساد انتخابي؛ كأن يقوم المرشح بتقديم أوراق ومستندات غير صحيحة ويتم قبول ترشيحه (العبد الله، 2019، صفحة 49 وما بعدها).
2. إعداد الجداول الانتخابية وتحديثها: فقد تطرقت المادة (17) من القانون أعلاه إلى هذا المفهوم (قانون الانتخابات، 2018، المادة 17). إذ تعد هذه المرحلة من أهم المراحل التي تمهد للعملية الانتخابية؛ لأن الناخب لا يستطيع التصويت في الانتخابات إلا إذا كان اسمه مقيداً بالجدول الانتخابي. ويعد من الشروط الموضوعية التي بوساطتها يتم اعتبار الناخب عضواً في هيئة الناخبين. والقيد الانتخابي الصحيح يتم على أساسه حساب أعداد هيئة الناخبين؛ إذ يتم تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيمها حسب الأعداد المدرجة في الجداول الانتخابية (حسن، 2013، صفحة 66).
3. تقسيم أو تحديد الدوائر الانتخابية: الدائرة الانتخابية هي المنطقة الجغرافية التي يقوم الناخبون فيها بانتخاب من يمثلهم لعضوية مجلس النواب، أو مجالس الأقاليم، أو مجالس المحافظات، أو المجالس المحلية. ويتم تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية مساوٍ لعدد أعضاء مجلس النواب متى ما كان الانتخاب فردياً، أو تقسم البلاد إلى عدد من الدوائر الانتخابية عن طريق تحديد عدد النواب المحدد لكل دائرة متى ما كان الانتخاب بالقائمة. هذا كله في حال حدد الدستور عدد النواب؛ أما في حال لم يحدد الدستور عدداً ثابتاً لهم، وهذا ما يؤدي إلى عدم ثبات عدد الدوائر الانتخابية، وهو ما تبناه المشرع الدستوري العراقي في المادة (49) (خالد، 2015).

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0250413

4. الفرز وعد الأصوات: هذه العملية تقوم بعد انتهاء الاقتراع على إفراغ الصناديق من بطاقات الاقتراع المؤشرة من قبل الناخبين وتصنيفها وتحديد صحتها وعدها ووضع بيان بها. وتعد هذه المرحلة من أخطر المراحل في العملية الانتخابية، لذلك ومن أجل سلامتها، يتولى فرز الأصوات أشخاص مدربون يخضعون بدورهم إلى رقابة موضوعية صارمة (العبدلي، 2018، صفحة 304).
5. إعلان النتائج: عملية حساب نتائج الانتخابات عملية فنية دقيقة تختلف باختلاف الأسلوب الذي تمت على أساسه الانتخابات. وفي العراق، فإن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي الجهة المخولة قانوناً بإعلان النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب التي لا يعلن عنها إلا بعد المصادقة عليها من قبل المحكمة الاتحادية العليا (حسن، 2021، صفحة 137).
6. أما الواجبات الرقابية: فأنه فضلاً عن المراقبين الدوليين الذين يتابعون سير العملية الانتخابية، فإن المفوضية هي الأخرى تتولى بوساطة موظفيها الرقابة على العملية الانتخابية، لما لها من دور هام في متابعة ومراقبة سير العملية الانتخابية والتحقق من نزاهتها بعيداً عن التزوير والتلاعب. ويندرج في فئة موظفي الانتخابات مديرو الانتخابات الوطنية ومسؤولو الانتخابات الإقليمية وموظفو مراكز الاقتراع وموظفو فرز الأصوات. ووجود موظفي انتخابات محايدين ومدربين جيداً في جميع المستويات الإدارية. ورغم أن هؤلاء الموظفين الإداريين يراقبون أساساً عمليات تنظيم وإجراءات الانتخابات، إلا أن عليهم أن يتأكدوا من أن الانتخابات تتفق مع القانون الانتخابي للبلد ومع المعايير الدولية المطبقة. هذا فضلاً عن رقابة الأحزاب السياسيّة (البرزنجي، 2021، صفحة 188).

وبذلك ترى الباحثة أن هذه الواجبات التي يضطلع بها موظفو الانتخابات ليست كافية لوحدها لضمان انتخابات حرة ونزيهة، إذا لم تتحقق معها ضمانات أخرى، وهي أن تتولى الإدارة الانتخابية هيئة مستقلة عن باقي السلطات في الدولة؛ يوكل إليها إدارة العملية الانتخابية منذ بدايتها إلى مرحلة إعلان النتائج. وقد يُشكل البعض على هذا التوجه؛ انطلاقاً من تجارب بعض الدول التي تتولى فيها الحكومة بأجهزتها وموظفيها إدارة العملية الانتخابية كما في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة، ومع ذلك لم يقدح بانتهاك هذه الانتخابات واستقلالها وحيادها. ومع ذلك، نرى بأن شكل الإدارة الانتخابية المتبع في دولة معينة ومدى اقتران هذا الشكل بنزاهة الانتخابات وحيادها، فإن هذا الأمر نسبي يختلف من دولة إلى أخرى. فالدول حديثة العهد بالنظم الديمقراطية والتجارب الانتخابية، فإنه من الأفضل أن تتولى فيها هيئة مستقلة إدارة العملية الانتخابية لضمان نزاهتها وعدم تأثير الحكومة عليها. أما في الدول التي يترسخ فيها مبدأ الانتخاب منذ زمن ليس بالقريب، فنرى أنه لا بأس من أن تتولى الحكومة بنفسها إدارة العملية الانتخابية.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الخاتمة

في ختام هذا البحث، وبعد تسليط الضوء على كافة مفرداته، نكون قد توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي نأمل من المشرع النظر إليها بعين الاعتبار من أجل تصحيح مسار بعض التشريعات ذات العلاقة. وسوف نقسم هذه الخاتمة على محورين وعلى النحو الآتي:

أولا: الاستنتاجات:

1. المسؤولية الإدارية للموظف المخالف لواجباته الوظيفية الواردة في قانون الانتخاب؛ هي السلطة الممنوحة للإدارة (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات؛ رئيس مجلس المفوضين، أو من يخوله) في محاسبة موظفيها وفقاً لإجراءات محددة قانوناً؛ وتثبت هذه المسؤولية متى ما تحققت أركانها المتمثلة بـ (خطأ وضرر وعلاقة سببية)؛ مع صدورها عن إرادة آثمة أو نتيجة إهمال الموظف لواجباته الوظيفية. وأساس هذه المسؤولية هو (الخطأ الوظيفي) الصادر من الموظف؛ والذي يمثل الركن المادي في المسؤولية الإدارية؛ إذ تقف إلى جانبه ركنان آخران هما الركن المعنوي والذي يتحقق بتعمد الموظف ارتكاب الخطأ، أو بسبب إهماله الجسيم، وبانتفاء هذا الركن تنتفي المسؤولية الإدارية للموظف. وكذلك الركن الشرعي المتمثل بالنصوص القانونية المقررة للعقوبة.
2. يضطلع الموظف العام وفقاً لقانون الانتخابات بوظائف عدة منها ما يكون ذا طبيعة إدارية وظيفية كما هو الحال بالواجبات التي ألزم بها قانون الانتخاب الموظف العام بتجنب استغلال الوظيفة واستعمال النفوذ الرسمية والمحافظة على الأموال العامة، والمحافظة على أسرار العمل الوظيفي، وتجنب التأثير على الناخبين الذي يمثل ضمانة مهمة لحرية التصويت، وكذلك كل ما يخل بالوظيفة العامة من أفعال تتمثل بالرشوة الانتخابية، والتزوير الانتخابي والإتلاف. إلا أنه ما يلاحظ على المشرع أنه جعل هذه الأفعال من صنف الجنح في حين تمثل هذه الجرائم في قانون العقوبات جناية. واستناداً لذلك، يمكن القول إن المشرع أسرف في حماية العملية الانتخابية.
3. كذلك يضطلع الموظف العام بوظائف ذات طبيعة فنية ورقابية والتي تتمثل بتلقي ملفات الترشيح والنظر فيها، وإعداد جداول الناخبين، وتقسيم أو تحديد الدوائر الانتخابية، وفرز وعد الأصوات، وإعلان النتائج، والرقابة على العملية الانتخابية. وتتولى كل هذه المهام إدارة انتخابية مستقلة (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات)، والذي يمثل الأسلوب الأفضل في العراق كونه من البلدان حديثة العهد بالتجربة الانتخابية.

ثانيا: التوصيات:

1. بالنظر للحماية التي يوفرها قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل للعملية الانتخابية بالمقارنة بقانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل، في حال

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية كالرشوة والتزوير الانتخابي؛ لكون الأول عد هذه الجرائم من الجنايات، أما الثاني عدها من الجنح. نوصي المشرع العراقي بإلغاء العقوبات المقررة لكل من جرائم الرشوة الانتخابية والتزوير الانتخابي والإتلاف والسرقة في قانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل، وإحالتها إلى قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

2. إن إعطاء رخصة لموظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في إفشاء سر تصويت ناخب متى ما قبل بذلك، وفقاً للمادة (36/خامساً) من قانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل بالنص: "أفشى سر تصويت ناخب بدون رضاه"، ولكونه يتعارض مع المواد (5، 49) من الدستور، نأمل من المشرع تعديل هذا النص ليقرأ على النحو الآتي: (أفشى سر تصويت ناخب).

المصادر والمراجع

- القرآن الكريم

1. ابن عباد، إسماعيل. (1992). المحيط في اللغة (تحقيق محمد حسن آل ياسين، ط1). عالم الكتب.
2. ابن عمر، جار الله محمود. (1998). أساس البلاغة (تحقيق محمد باسل عيون السود). دار الكتب العلمية.
3. الجوهري، أبو نصر إسماعيل بن حماد. (2009). الصحاح. دار الحديث.
4. معروف، لويس. (2000). المنجد في اللغة والأدب والعلوم (ط3). دار الشروق.
5. البحري، حسن مصطفى. (2021). الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (ط1).
6. البرزنجي، سرهنك حميد. (2015). الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات (ط1). منشورات الحلبي الحقوقية.
7. البرزنجي، سرهنك حميد. (2021). المرجع في الانتخابات تنظيراً وتطبيقاً (الكتاب الثاني، ط1). منشورات زين الحقوقية والأدبية.
8. الخفاجي، أسامة فريد. (2022). المواجهة الجنائية للرشوة الانتخابية دراسة مقارنة (ط1). مكتبة الوقاء القانونية.
9. خالد، حميد حنون. (2015). الأنظمة السياسيّة (ط2). دار السنهوري.
10. العبد الله، صالح حسين علي. (2019). الفساد الانتخابي وأثره على وظائف مجلس النواب. دار المطبوعات الجامعية.
11. العبدلي، سعد مظلوم عبد الله. (2018). ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات دراسة مقارنة. دار السنهوري.
12. عطا الله، طوني. (2009). تقنيات التزوير الانتخابي وسبل مكافحتها (ط3). دراسات عراقية.
13. علي، محمود رمضان محمد. (2017). المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية "دراسة مقارنة" (ط1). المركز العربي.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

14. عمر، ريبين أبو بكر. (2013). المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية دراسة مقارنة. دار الكتب القانونية.
15. غازي، هيثم سليم. (2015). مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها. دار الفكر القانوني.
16. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (2019). الوسيط في القانون الإداري. دار الكتاب القانوني.
17. الدلوي، ناجي علي محمد. (2021). الحماية الجنائية للعملية الانتخابية دراسة مقارنة (ط1). المركز العربي للنشر والتوزيع.
18. حسن، أمل لطفي. (2013). أثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية "دراسة مقارنة" (ط1). دار الفكر الجامعي.
19. حسن، جمال محمد. (2021). العملية الانتخابية ودور التقنيات الحديثة فيها دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة.
20. نور، عبد الكريم محمد، وآخرون. (2024). المسؤولية التأديبية للموظف العام (ط1). دار مصر للنشر والتوزيع.
21. المجمعي، باس خضير عباس. (2022). مساءلة الموظف العام قانونياً دراسة مقارنة بين العراق وتونس ولبنان. [رسالة ماجستير]. جامعة الأديان والمذاهب.
22. بن مشيش، فريد. (2014). المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام. [رسالة ماجستير]. جامعة محمد خيضر بسكرة.
23. عبد الحسن، علي محمد علي. (2020). موانع المسؤولية الإدارية للموظف العام (دراسة مقارنة). [رسالة ماجستير]. معهد العلمين للدراسات العليا.
24. علي، محمود رمضان محمد. (2017). المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة. [رسالة ماجستير]. جامعة البحرين.
25. البياتي، رنا محمد راضي، و سلمان، مريم قصي. (2019). ضمانات استقلال القضاة في المسؤولية التأديبية (دراسة مقارنة). مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد 21، العدد 2، صفحة 323.
26. الحسيني، علاء إبراهيم محمود. (2017). المساءلة الانضباطية لعضو مجلس المحافظة في القانون العراقي. مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الأول، صفحة 189.
27. الخفاجي، أحمد حمزة عسل. (2018). أركان جريمة استغلال الوظيفة. مجلة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 26، العدد 8، صفحة 499.
28. خضير، أنوار ثابت. (2021). آليات مكافحة جريمة استغلال النفوذ الوظيفي. مجلة تكريت للحقوق، المجلد 6، العدد 1، الجزء 2، صفحة 525.
29. جاسم، مرتضى حسن. (2022). حدود مسؤولية الموظف عن أخطائه الوظيفية في المجالين الانضباطي والجزائي. مجلة بحوث ميسان، كلية الحقوق جامعة ميسان، المجلد 18، العدد 35، صفحة 67.
30. درويش، إقبال نعمت. (2016). قواعد التحقيق الانضباطي في العراق في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 5، العدد 30، صفحة 477.
31. حسين، بشار رشيد. (2023). المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم الأهلي. مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسيّة، المجلد 12، العدد 44، الجزء الأول، صفحة 295.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

https://doi.org/10.61353/ma.0250413

32. أحمد، مريم محمد، و سيدة، كشاو معروف. (2024). موانع المسؤولية الانضباطية للموظف العام. مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسيّة، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، صفحة 211.
33. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 105/قضاء موظفين/تمييز/2014، الصادر بتاريخ 2015/3/26.
34. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 516/قضاء موظفين/تمييز/2013، الصادر في 2014/9/14.
35. قرار مجلس الدولة رقم 403/قضاء موظفين/تمييز/2013، الصادر في 2014/6/26.
36. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
37. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
38. قانون انتخاب مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل.

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0