الفصل الرابع

قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

المبحث الاول

ماهية المسؤولية الانضباطية

من أجل معرفة المقصود بالمسؤولية الانضباطية لا بد أولاً من معرفة المسؤولية بشكلها العام وأنواعها لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتكلم في الأول عن معنى المسؤولية وأنواعها ونتكلم في الثاني للنظام الانضباطي المعمول به في التشريع العراقي وذلك وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول

تعريف المسؤولية وأنواعها

يمكن أن نقسم هذا المطلب على فرعين نتكلم في الأول عن تعريف المسؤولية أما الثاني سنتكلم فيه عن أنواع المسؤولية وذلك وفقاً لما يأتي:

الفرع الأول

تعريف المسؤولية

لم تتضمن التشريعات القانونية تعريفاً محدداً او معنى المسؤولية في اصطلاح القانون ، إلا أن فقهاء القانون اجتهدوا في بيان المقصود بالمسؤولية ووضعوا لها عدة تعريفات كان منها " الحكم الذي يترتب على الشخص الذي ارتكب أمراً يوجب المؤاخذة "، أما البعض الآخر فقد عرف المسؤولية بأنها " اقتراف أمر يوجب المؤاخذة، وذهب البعض إلى أن المقصود بها هو " الجزاء المترتب على مخالفة إحدى الواجبات المناطة بالشخص مهما كان مصدر هذا الواجب"، ونعتقد أن التعريف الأخير يمكن أن يكون من أفضل التعريفات المذكورة آنفاً كونه يعبر عن الوجهة القانونية وهو اقرب إلى موضوع بحثنا.

يتضح لنا من التعريفات السابقة أن البعض عرف المسؤولية بالالتزام الناشئ عنها وهو الأثر أي الجزاء المترتب على وجودها، والبعض عرفها بالحالة التي يكون الشخص ملتزماً بها والسبب المنشئ لهذه الحالة.

وبناءً على ما تقدم يمكن أن نعرف المسؤولية بأنها المقدرة على أن يلزم الإنسان نفسه أولاً وقدرته على أن يفي بعد ذلك بالالتزامات المفروضة عليه بواسطة جهده الخاص التي يترتب عليها الجزاء عند مخالفة تلك الالتزامات.

الفرع الثاني

أنواع المسؤولية

تتفاوت الأنظمة القانونية في الوصف الذي تسبغه على خطأ معين، هل هو خطأ جزائي يستوجب إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات؟ أم هو خطأ مدني يستوجب تعويض المضرور عما أصابه من ضرر؟ أم هو خطأ انضباطي يستوجب العقوبة الانضباطية؟ وبالتالي تتفاوت هذه الأنظمة القانونية في الأسلوب الذي تتخذه لمواجهة هذا الخطأ.

وبناءً على ما تقدم ولكي نوضح المسؤولية موضوع الدراسة لا بد من معرفة أنواع المسؤوليات من أجل تمييز كل واحدة عن الأخرى وذلك وفقاً لما يأتي:

أولاً: المسؤولية الجزائية: أو كما تسميها بعض التشريعات الأجنبية بالمسؤولية الجنائية وهي "كل سلوك خارجي ايجابياً كان أم سلبياً حرمه القانون وقرر له عقاباً إذا صدر عن إنسان مسؤول"، ومن هذا التعريف يتبين إلى أن المسؤولية الجزائية تتميز عن غيرها بالنقاط الآتية:

1- جزاء المسؤولية الجزائية هو عقوبة منصوص عليها في قانون العقوبات .
2-تخضع المسؤولية الجزائية لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).
3- تعد المسؤولية الجزائية من القواعد القانونية المنظمة للمجتمع بأجمعه ومن ثم لا يجوز التنازل عنها أو الصلح.
4- يرفع المجني عليه أو المدعي العام الدعوى الجزائية أمام قضاة التحقيق في المحاكم تجاه الشخص المخالف.

ثانياً: المسؤولية المدنية: ويقصد بها "تعويض المضرور عما أحل به من أضرار مادية أو أدبية بسبب الخطأ المهني أو الوظيفي الذي ارتكبه الشخص المخالف، أي أنها نظام المراد به جبر الضرر الذي يحدث للشخص نتيجة فعل ارتكبه المخالف (الموظف) الهدف منها إزالة اثر الفعل الضار دون أن تهدف إلى عقاب مرتكبه".

من هذا التعريف يتبين لنا أن المسؤولية المدنية تختلف اختلافاً جذرياً عن المسؤولية الجزائية وذلك على النحو الأتي:

1- جزاء السؤولية المدنية هو التعويض.
2- لا تخضع المسؤولية المدنية لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص).
3- يمكن التنازل أو الصلح في الدعوى المدنية.
4- ترفع الدعوى المدنية أمام المحاكم المدنية بناءً على طلب المضرور أو من ينوب عنه.

إن المسؤولية المدنية تنقسم على قسمين وهما (المسؤولية العقدية، المسؤولية التقصيرية) فالمسؤولية العقدية هي جزاء الإخلال بالتزام عقدي، فتكون المسؤولية عقدية إذا كان الالتزام الذي أُخِلّ به مصدره العقد كالتأخر في تسليم البضاعة للمشتري مما أصابه بخسارة مادية، ففي مثل هذه الحالة يكون البائع ملزماً بتعويض المضرور عما لحقه من ضرر جراء هذا التأخر في التسليم.

أما المسؤولية التقصيرية فهي جزاء الإخلال بالواجب العام الذي يلزم الأفراد بعدم الإضرار بالغير، فتتحقق هذه المسؤولية إذا كان الالتزام الذي أُخِلَ به مصدره العمل غير المشروع، كالإخلال بالالتزام بعدم مجاوزة السرعة المحددة وفقاً لقانون المرور، إذا ترتب على ذلك أضرار بالغير نتيجة لفعل غير مشروع قانوناً.

ثالثاً: المسؤولية الانضباطية: وهي النوع الثالث والأخير من أنواع المسؤولية التي لا يمكن أن تصدر إلا عن شخص يرتبط بجهة إدارية، وإذا أردنا أن نعرف هذه المسؤولية نجد أن التشريعات لم تنص على تعريف يبين تلك المسؤولية يمكن الرجوع إليه في تحديد المسؤولية الانضباطية، وإنما ترك ذلك لفقهاء القانون الذين ذهب البعض منهم في تعريفها بأنها "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك

متى ما ارتكب هذا التصرف عن أرادة آثمة" وذهب آخرون إلى تعريفها بأنها "المسؤولية المترتبة على الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة التي ينتسب إليها المخالف وجزائها العقوبات الانضباطية" في حين سار البعض الآخر إلى تعريفها بأنها "كل إخلال بالواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً".

أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرفها بـ "كل فعل أو امتناع عن فعل ينسب إلى العامل ويجافي واجبات منصبه"، واستقر القضاء في تعريفه للمسؤولية الانضباطية على أنها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها، أو الكرامة الوظيفية واعتبارها، أما الأستاذ محمد مختار محمد عثمان فقد عرفها بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب الذي يصدر عن العامل أثناء أدائه الوظيفة أو المهنة أو خارجها مما ينعكس عليها بغير عذر مقبول". أما القضاء العراقي فقد عرف المسؤولية الانضباطية بأنها "إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاة التعليمات والقواعد الحسابية وتقصيره في أداء واجباته".

المطلب الثاني

النظام الانضباطي في التشريع العراقي

تعتمد الإدارة في أعمالها سواء كانت تلك الأعمال مادية او قانونية على مجموعة من المهنيين القانونيين والإداريين والمحاسبين والمدققين وذلك لان الإدارة تحتاج لمن يعمل لصالحها باسمها ولحسابها وما يخصنا هنا هو الموظف العام الذي يمارس أعماله لصالح تلك الإدارة، والموظف في ذلك شأنه شأن أي إنسان آخر يمكن أن يصيب ويخطأ فأن أصاب يمكن للإدارة مكافأته وان اخطأ فلها محاسبته عما اقترفه من جرم، ولكي يسأل هذا الموظف عن ذلك الجرم لابد من وجود نظام قانوني انضباطي يمكن أتباعه من اجل تحقيق الغاية المنشودة من تشريعه .

هذا النظام الانضباطي يختلف من دولة إلى أخرى كونه نظام نسبي تحكمه ظروف البلد وعاداته وتقاليده ويحكمه أيضاً النظام الدستوري أو القانوني السائد في ذلك البلد، هذه النظم الانضباطية منها ما يسعى إلى تغليب اعتبارات مصلحة الإدارة

بحيث يمنح للإدارة صلاحيات واسعة وكبيرة عند محاسبتها للموظف التابع لها وهذا النظام هو النظام الرئاسي الإداري، وبالعكس فهناك من النظم ما يغلب اعتبارات الضمان لمصلحة الموظف بحيث يحقق له قدر كبير من الضمانات التي يمكن له استعمالها في مواجهة السلطة الإدارية من خلال لجوء الموظف إلى جهات قضائية مستقلة متخصصة وهذا النظام هو النظام القضائي.

إلى جانب هذين النظامين يوجد نظام انضباطي آخر يوفق بين النظامين أعلاه، بمعنى آخر انه يوفق بين الفاعلية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الموظف عند تحاسبه انضباطياً وبين الضمانات التي يمكن للموظف استعمالها في مواجهة تلك السلطات الإدارية.

وإذا ما رجعنا إلى قوانين الانضباط العراقية موضوع الدراسة نجد أنها تتبع نظاماً قانونياً انضباطياً وهو النظام الرئاسي الانضباطي الذي يحدد الجهات التي لها الحق في محاسبة الموظف انضباطياً، وقد عرف الفقه هذا النظام بعدة تعريفات كان من أهمها هو "الجهة المختصة بالنظر في تحديد الأفعال التي يمكن أن تعد من قبيل المخالفات الانضباطية من عدمها وتحديد العقوبات المناسبة لتلك المخالفات ان ثبت ارتكابها".

ان هذا النظام كما قلنا عنه يقوم على أساس الوسيلة الفعالة لضمان حسن سير المرفق بانتظام واستمرار ويكون ذلك من خلال ممارسة السلطة الرئاسية للإدارة لاختصاص التأديب، وذهب بعض الكتاب والفقهاء إلى ان هذا النظام يمكن ان يصلح في البلدان التي يكون للسلطة الرئاسية فيها الكلمة النهائية في مسألة التأديب، الا أنها لا تصلح ومن جانب آخر كأساس في البلدان التي تفرض فيها العقوبة الانضباطية من قبل هيئات قضائية أو شبه قضائية كالمحاكم التأديبية في مصر أو مجالس التأديب في الأردن وسوريا، وهذا النظام يتطلب أن يكون القرار الصادر عن الرئيس الإداري قراراً صحيحاً مشتملاً على أركان القرار الإداري كافة ومن أهمها صدوره عن صاحب اختصاص كون إن الرئيس الإداري هو من له الحق دون غيره بمسائلة الموظف انضباطياً، حيث ذهب البعض إلى أن من يتولى التأديب في فرنسا مثلاً هي السلطة الرئاسية كون ان تلك السلطة هي الجهة المختصة بالتعيين وبما

أنها كذلك فمن باب أولى ان يكون لها سلطة التأديب باعتبار أن من يمتلك الكل يمتلك الجزء، وذلك بفرض العقوبات التي حددها القانون مع مراعاة الضمانات الأساسية التي تكفل للموظف بمسائلة عادلة أمام تلك السلطة. ومن أمثلة الدول التي أخذت بهذا النظام هي كل من انكلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والعراق.

وذهبت بعض البلدان التي تأخذ بهذا النظام إلى ان اختصاصات السلطة الرئاسية الإدارية يمكن ان تقتصر على العقوبات الخفيفة دون تلك الجسيمة منها، إذ ان العقوبات الجسيمة لابد ان تفرض من قبل جهات مستقلة سواء كانت قضائية أو شبه قضائية والبعض الآخر من تلك السلطات تختص بالنظر في مخالفات بعض الفئات دون الأخرى.

وقد تميز هذا النظام بمجموعة من المميزات التي كان من أهمها انه يحقق عنصر الفاعلية للجهة الإدارية التابع لها الموظف والتي يمكن من خلال تلك الجهة ان تقوم باتخاذ الإجراءات الانضباطية كافة بحق الموظف المتهم وهذا من شأنه ان يؤدي إلى منع ذلك الموظف من العودة إلى ارتكاب الفعل الآثم، كما تميز هذا النظام بأنه لم يغفل جانب الضمان الذي يمكن ان يتمتع به الموظف المتهم في مواجهة الإدارة، ونحن نرى من جانبنا إضافة إلى تلك المميزات ان الإدارة يمكن ان تكون هي الجهة الأكثر دراية من غيرها بحيثيات الشكوى والاتهام والتحقيق مع المخالف.

وبجانب تلك المميزات فقد انتقد البعض ذلك النظام لأسباب كثيرة كان من أهمها ان جهة الإدارة المتمثلة برئيسها قد تكون الخصم والحكم في آن واحد مما يؤدي ذلك إلى وضعها في موضع الشك والريبة وعدم الحيدة في اتخاذ الإجراءات القانونية واجبة التطبيق، كما يمكن ان تكون تلك الجهة مترددة في فرض العقوبة الانضباطية خشية من ان تكون تلك العقوبات أو الإجراءات التي اتبعتها عند إصدار قرار العقوبة محل جدل ومناقشة من قبل الجهة الإدارية الأعلى من الجهة مصدرة القرار، كما ويمكن ان تمثل الأنظمة الأخرى كالنظام شبه القضائي خطوة مهمة في تحقيق ضمانات أكثر مما يمنحها النظام الرئاسي للموظف من خلال وجود هيئات

قضائية أو تحكيمية مستقلة إلى جانب الإدارة يمكن الأخذ برأيها قبل اتخاذ القرار بفرض العقوبة.