المبحث الثاني

القواعد الموضوعية لقيام المسؤولية الانضباطية

تتضمن القواعد القانونية الموضوعية بيان الحقوق التي يتمتع بها جميع الافراد سواء كانوا مواطنين عاديين او موظفين او مهنيين, وتتضمن هذه القواعد أيضاً الواجبات المفروضة عليهم في (قواعد القانون المدني, قانون العمل, قانون الشركات والقانون الاداري...الخ), ان هذه القواعد تشمل نوعين من الاحكام اولهما الاحكام التي تترتب على التصرفات الارادية للشخص كالعقد والهبة والوصية وثانيهما الاحكام التي يقررها المشرع ابتداءً دون الرجوع الى ارادة الشخص وتنحصر في الجزاءات التي يتضمنها القانون.

وبناءً على ما تقدم فان النظام القانوني ينهض في أي مجتمع على مجموعة كبيرة من القواعد القانونية تحكم العلاقات بين الافراد المؤسسات وتضبط السلوك وتحدد الحقوق والواجبات, هذه القواعد القانونية لا تستطيع النهوض بالمهمة التي تناط بها الا اذا كانت تتمتع بقوة الالزام بحيث تكون واجبة الاحترام من جميع المخاطبين بها.

ولا يخرج الموظفين العموميين عن دائرة المخاطبين باحكام القواعد القانونية سواء كانت هذه القواعد موضوعية او اجرائية, شأنهم في ذلك شأن غيرهم من الناس معنيون بخطاب القواعد القانونية يكتسبون منها حقوقهم ويتحملون منها التزاماتهم، ومن ثم فأنهم يخطئون ويصيبون ويأتي هذا الخطأ في الغالب نتيجة احتكاك الموظف بالمتعاملين معه في الحياة اليومية ومن ثم يقع الخطأ فتتحقق مسؤولية الموظف نتيجة اخلاله بالواجبات المكلف بها او نتيجة لاخطاء يرتكبها اثناء تأديته لمهامه التدقيقية.

ان الكلام عن القواعد الموضوعية لقيام المسؤوليه الانضباطية للموظف يتطلب الاشارة الى الاركان التي يجب توافرها لقيام هذه المسؤولية, اذ انتفاء ركن او اكثر من هذه الاركان لايمكن مساءلة الموظف انضباطياً, وان الحديث عن هذه القواعد القانونية يتطلب منا الاشارة والبحث ايضاً عن صور اخلال الموظف بالتزاماته المفروضه عليه وفقاً للقوانين, ويتطلب الامر هنا الحديث عن الاخطاء

التي يقع بها الموظف والتي تؤدي بدورها الى معاقبته انضاطياً، وللحديث اكثر يمكن تقسيم المبحث الى مطلبين:

المطلب الاول: أركان المسؤولية الانضباطية وعلاقتها بالجريمة الجزائية.
المطلب الثاني: العقوبات الانضباطية.

المطلب الاول

أركان المسؤولية الانضباطية وعلاقتها بالجريمة الجزائية

لكي يسأل الموظف انضباطياً لابد من توافر اركان المسؤولية الانضباطية, اذ بدون تلك الاركان لا يمكن محاسبة الموظف ومساءلته عما قام بها من اعمال, وقبل البحث عن اركان قيام المسؤولية الانضباطية للموظف, كان لابد في البحث عن العلاقة بين المسؤولية الانضباطية او كما يسميها البعض بـ (الجريمة الانضباطية) وبين الجريمة الجزائية وذلك من أجل ايضاح بعض الامور او الموضوعات التي يمكن ان تساعدنا في فهم المسؤولية الانضباطية وتمييزها عن مسؤولية الموظف الجزائية ولذلك فقد ارتاينا ان نقسم هذا فرعين وذلك على النحو الاتي:
الفرع الاول: أركان المسؤولية الانضباطية.
الفرع الثاني: أثر الحكم الجزائي على الحكم الانضباطي

الفرع الاول

أركان المسؤولية الانضباطية

اذا كان للجريمة الجزائية بإجماع غالبية الفقهاء ثلاثة اركان وهي ركن مادي وركن معنوي وركن شرعي فأن هناك اختلافاً حول اركان الجريمة الانضباطية، فقد ذهب جانب من الفقهاء الى إن هذه الجريمة تتحقق بالركن المادي والمعنوي فقط، في حين يضيف جانب آخر من الفقهاء الى هذين الركنين ركناً ثالثاً وهو الركن الشرعي (القانوني)، فضلاً عن ركن الصفة الذي يعد ركناً اساسياً لقيام المسؤولية الانضباطية للموظف، بحيث يجب ان تتوافر شروط وعناصر معينة هي

تلك الشروط والعناصر اللازمة لقيام المسؤولية الانضباطية وهي ما تسمى بأركان المسؤولية, إذ إن تخلف احد الاركان التي تقوم عليها تلك المسؤولية يؤدي الى انتفائها وذلك على نحو ما سوف نتناوله تفصيلياً بالفروع الاتية:

اولاً: الركن المادي: يقصد بالركن المادي للمسؤولية بوجه عام هو السلوك المادي والمظهر الخارجي الذي يظهر في الفعل او السلوك الايجابي او السلبي الذي يرتكبه الموظف اخلالا بواجبات وظيفته او مهنته الذي ينص القانون على معاقبة مرتكبه, فالفعل او السلوك الايجابي هو القيام بعمل محظور, اما الفعل او السلوك السلبي فهو الامتناع عن أداء واجب، وهذا الركن من أركان الخطأ الانضباطي هو الركن الوحيد الذي نال على اجماع الفقه والذي لا اختلاف عليه وهو امر يقتضيه العقل والمنطق، ذلك انه من غير المقبول ان نكون امام خطأ انضباطي بدون واقعة تشكل هذا الخطأ أي انه لا بد من من وقوع الفعل او الامتناع عن اداء فعل يتطلبه القانون عن الموظف لامكان مسائلته انضباطياً.

ثانياً: الركن المعنوي: من أجل معرفة ما اذا كان السلوك الصادر عن الشخص (الموظف) يعد انحرافاً ام لا، لابد من معرفة نية ذلك الشخص ونفسه للتعرف عما اذا كان حسن النية او سيء النية عند ارتكابه المخالفة الانضباطية.

لذلك فان المقصود بالركن المعنوي لقيام المسؤولية الانضباطية هو اذا ما كان اقدام الموظف على اتيان الفعل الذي يشكل جرماً انضباطياً او احجامه عن القيام بعمل يفرضه عليه واجبه المهني او الوظيفي كان نابعاً عن ارادة حرة دون اكراه مادي او ادبي، إذ ذهب الفقه الى ان الركن المعنوي يرتكز على الارادة الاثمة التي تفترض توافر الاهلية او كما يسميها البعض المسؤولية العقابية التي قوامها الادراك او التمييز.

وهناك من يعتقد ان الركن المعنوي لا وجود له في الجرائم الانضباطية والتي لم تذكر على سبيل الحصر في التشريعات الادارية وان الموظف مرتكب الذنب الاداري المراد تأديبه عن ارادته الاثمة لا تعني اكثر من انه قد ارتكب الفعل او الامتناع دون عذر شرعي سواء أكان يدرك انه يرتكب فعلاً خاطئاً ام لا، حسنت نيته ام ساءت.

ثالثاً: الركن الشرعي: يشير بعض رجال الفقه والقضاء الى انه ليس هناك جدل او خلاف في موضوع الركن الشرعي حول عد هذا الركن من الاركان التي تقوم عليها المسؤولية الجزائية، اذ ان غالبيتهم متفق على ان هذا الركن يعد ركناً لازماً عند مسائلة المذنب عما اقترفه من جريمة، وذهبوا الى ان ذلك الركن هو من اوجد مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص).

اما الوضع في المجال الانضباطي، فقد دار خلاف حول ضرورة توافر هذا الركن من عدمه عند مسائلة موظف او أي مهني اخر انضباطياً، كون ان الاخطاء الانضباطية لا تدخل تحت الحصر ولا تخضع لمبدأ الشرعية "لا جريمة بدون نص"، وهذا ان كان يدل على شئ انما يدل على انه لا يوجد نموذج قانوني معين لكل خطأ انضباطي كما هو الحال عليه في قانون العقوبات وانما يكون المرجع في تحديد الخطأ الانضباطي بوجه عام هو الاخلال بواجبات الوظيفة او المهنة او الخروج على مقتضياتها، إذ ذهب البعض الى ان الركن الشرعي هو ركن خارج اركان الجريمة الانضباطية، في حين ذهب البعض الاخر الى ان الجريمة الانضباطية لا

تقوم دون توافر هذا الركن، ونحن نميل مع هذا الرأي الاخير وذلك لان السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية وان كانت لها سلطة تقديرية في تحديد ما هو مخالفة انضباطية ام لا؟ الا انها لا يمكن ان تكون مطلقة وحرة في تجريم فعل اتاه الموظف او عدم تجريمها لذلك الفعل، لذلك يجب ان تكون تلك السلطة محكومة بمبدأ المشروعية وضرورة احترام ذلك المبدأ في تصرفاتها كافة عند النظر في القضايا المعروضة عليها.

رابعاً: ركن الصفة: ذكرنا فيما سبق ان هناك علاقة بين الجريمة الجزائية والجريمة الانضباطية وبينا التاثير المتبادل بينهما، وان الجريمة تقوم وتتحقق عند توافر اركانها الثلاثة التي اتفق عليها غالبية الفقهاء وهي كل من الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي، ولا يختلف الامر كثيراً بالنسبة للجريمة الانضباطية، اذ ان هذه الجريمة تقوم وتتحقق ايضاً عند توافر اركان معينة شانها في ذلك شان الجريمة الجزائية، الا ان ما يميز الجريمة الانضباطية عن الجريمة الجزائية هو ركن الصفة، اذ لا تقع الجريمة الانضباطية الا من شخص (موظف) يرتبط بجهة ادارية يتمتع بصفة موظف عام تابع للمرفق العام وان يمارس الموظف عملاً غير مشروع وتأتي عدم المشروعية من انطباق السلوك سواء كان فعلاً او امتناعاً عن اداء فعل نص عليه القانون وعدم توافر سبب من اسباب الاباحة او مانع من موانع العقاب لهذا السلوك.

واذا ما ارتكبت بعض الافعال من اشخاص عاديين، فان ما يقع منهم لا يعد جريمة انضباطية وانما تعد جريمة اخرى حسب تقدير القاضي.

الفرع الثاني

أثر الحكم الجزائي على الحكم الانضباطي

نصت غالبية التشريعات الانضباطية على انه اذا ثبت من خلال التحقيق الاداري ان فعل الموظف المخالف يشكل جريمة وجب احالته الى المحاكم الجزائية، والسؤال الذي يطرح نفسه ما مدى حجية الحكم الجزائي على المسؤولية الانضباطية؟

ويقصد بحجية الاحكام الجزائية ان الاحكام التي تصدر عن المحاكم الجزائية تكون حجة على الجميع بما فيها الجهات الادارية الخاضع لها الموظف ، فاذا صدر حكم جزائي على ذلك الموظف سواء بالادانة او البراءة فان القانون يعد هذا الحكم عنواناً للحقيقة حتى ولو لم يكن ذلك من حيث الواقع.

ومع ذلك فان هناك احكام جزائية تصدر ببراءة الموظف وهناك من الاحكام ما هو يصدر بادانة الموظف نتيجة ثبوت التهمة المنسوبة اليه، تلك الاحكام بنوعيها تختلف فيما بينا من حيث تأثر المسؤولية الانضباطية بتلك الاحكام، لذلك سنقسم هذا الفرعين على نقطتين رئيسيتين:

اولاً: حجية الاحكام الجزائية الصادرة بالبراءة: تصدر المحاكم المدنية بعض احكامها بالصلح بين الطرفين المتنازعين ويمكن ايضاً ان تصدر المحاكم الجزائية بعض احكامها ببراءة المتهم لاسباب متعددة، تلك الاحكام تكون واجبة الاحترام من قبل الجهات الادارية التابع لها الموظف.

ثانياً: الحكم الجزائي الصادر بالادانة: هناك احكام تصدر عن محاكم الجزاء بأدانة المتهم، تلتزم السلطات الانضباطية باحترامها، كون ان الحكم الجزائي يعد عنواناً للحقيقة في ما قضي به، فالحكم الجزائي يدل دلالة قاطعة على ان الفعل الذي يكون الاساس المشترك عن الجريمتين (الجزائية والانضباطية) قد وقع فعلاً وبذلك لا تستطيع السلطات الانضباطية اثبات العكس وإنما يجب عليها ان تتقيد بما قضي به الحكم الجزائي.

المطلب الثاني

العقوبات الانضباطية

تعد العقوبات الانضباطية من القواعد الموضوعية للمسؤولية الانضباطية وأثر من آثار تلك المسؤولية، يهدف المشرع عن طريق ايقاعها تحقيق أهداف معينة تتناسب مع الفعل المرتكب، وعلى عكس ما راياه فيما يتعلق بالمخالفات الانضباطية وعدم تحديد المشرع العراقي تلك المخالفات على سبيل الحصر، فاننا نجد ان المشرع حرص على تحديد العقوبات الانضباطية في القانون موضوع الدراسة ،

بحيث اورد تلك العقوبات على صورة سلم متدرج تبدأ بالعقوبة الاخف وتنتهي بالعقوبة الاشد، لذلك فان الادارة او الجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية لا تستطيع فرض عقوبة غير واردة في لائحة العقوبات المنصوص عليها في القوانين، بمعنى ان تلك الجهات محكومة بمبدأ (لا عقوبة الا بنص)، وللمزيد من الايضاح سنقوم بتقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب ووفقاً لما ياتي:

الفرع الاول: ماهية العقوبة الانضباطية والهدف منها.

الفرع الثاني: خصائص العقوبة الانضباطية.

الفرع الثالث: صور العقوبات الانضباطية.

الفرع الاول

ماهية العقوبة الانضباطية

لم تتعرض التشريعات في اغلب دول العالم الى اعطاء تعريف للعقوبة الانضباطية وذلك من أجل افساح المجال امام الفقه والقضاء لوضع تعريف يتصف بالمرونة في ضوء تطورات الحياة وبما ينسجم مع الوقائع المعروضة امام القضاء، حيث استخدم الفقه عدة مصطلحات عدة للعقوبة منها (الجزاء، العقاب، القصاص اضافة للعقوبة)، ونجد ان المشرع العراقي استخدم مصطلح العقوبة في جميع القوانين موضوع الدراسة.

لذلك فقد اتجه الفقه الى وضع عدة تعريفات للعقوبة منها "احدى وسائل الاصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة، فهي ضمان واداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة"، .

وعرفها البعض بانها "اجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات، يفرض على موظف اخل بواجبات وظيفته ويمس مزايا وظيفية فحسب

وذهب الاستاذ عبد المحسن السالم الى الدمج بين العقوبة الانضباطية للموظف العام او المكلف بخدمة عامة ونلمس ذلك في تعريفه للعقوبة الانضباطية إذ قال "الجزاء الذي تفرضه بقرار اداري جهة مخولة بذلك، بحق موظف او

مكلف بخدمة عامة بسبب سلوكه المخالف للتشريعات الادارية النافذة، وله اثار قانونية.

لذلك نجد ان افضل التعريفات انطباقاً على الموظف المخالف بموجب القوانين موضوع الدراسة هو ما عرفه الدكتور محمد باهي والتي عرفها بانها "عقاباً يعهد المشرع بسلطة توقيعه الى جهة ادارية على كل من يخالف التزماً قانونياً ولا يمتثل لاحدى القرارات الادارية".

وايا كانت التعريفات السابقة التي اوردها الفقه واساتذة القانون بشان العقوبة الانضباطية، فانها لا تعدو ان تكون اثراً للمسؤولية الانضباطية المترتب على اخلال الموظف بواجباته الوظيفية او المهنية ينال من المزايا والحقوق المادية والمعنوية الممنوحة له، تفرضها السلطة المختصة وفقاً لقواعد اجرائية معينة.