

مسؤولية الموظف عن أعمال الإدارة

١ - الدكتور محمد حميد حسيني يزدي

استاذ مساعد قسم القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خوارزمي - طهران - ايران

رقم اوركيڤ: ٠٠٠٩ , ٠٠٠٦ , ١٧٦٤ , ٦٧٨٢

٢ - الطالب : ايمن غانم حسين البلداوي

Gaimen36@gmail.com

h.hosseiniyazdi@khu.ac.ar

المستخلص

يتناول هذا البحث مسؤولية الموظف العام عن أعمال الإدارة بوصفها إحدى آليات تكريس المشروعية وضمان حسن سير المرافق العامة، من خلال تحليل الأساس القانوني لنسبة الفعل الإداري وحدود مساءلة الموظف عند مباشرة الاختصاص باسم الإدارة ولحسابها، وينطلق البحث من إشكالية التمييز بين الخطأ المرفقي المنسوب إلى المرفق العام والخطأ الشخصي المنسوب إلى الموظف، وأثار ذلك في تحديد جهة المساءلة وصورها، ولا سيما عند إمكان اجتماع مسؤولية الإدارة والموظف وفق ضوابط قضائية وتشريعية، كما يدرس البحث صور المسؤولية التي قد تترتب على فعل الموظف، فيعرض للمسؤولية التأديبية في ضوء نظام الانضباط الوظيفي وعقوباته وضماناته، ويتناول المسؤولية الجزائية في الحالات التي يجرم فيها القانون سلوك الموظف المتصل باستعمال السلطة أو تعطيل تنفيذ الأحكام، فضلاً عن المسؤولية المالية عن الإضرار بالمال العام عبر نظام التضمين وإجراءاته وطرق الطعن فيه، ويركز البحث على التشريع العراقي مع الاستفادة من الخبرة المقارنة، وبمنهج تحليلي-وصفي يقوم على استقراء النصوص القانونية ذات الصلة وتحليل التطبيقات القضائية ومقتضيات التوازن بين فاعلية الإدارة وضمان حماية الحقوق.

المقدمة

تعد مسؤولية الموظف العام عن أعمال الإدارة من الموضوعات الأساسية في نطاق القانون الإداري، لكونها تتصل اتصالاً وثيقاً بمبدأ المشروعية وبضمان انتظام سير المرافق العامة واطرادها. فالعمل الإداري، سواء تجسد في قرار إداري أو إجراء تنظيمي أو عمل مادي تنفيذي، لا يتحقق أثره في الواقع إلا من خلال الموظف الذي يباشر اختصاصاته باسم الإدارة ولحسابها وفي حدود ما حُول له قانوناً. ومن ثم فإن سلوك الموظف أثناء أداء مهامه قد يكون أداة لإنفاذ القانون وخدمة الصالح العام، وقد يتحول—عند الانحراف أو الخطأ أو الإهمال—إلى سبب مباشر لإلحاق الضرر بالأفراد أو المساس بالحقوق والحريات أو الإضرار بالمال العام. وتبرز في هذا السياق ضرورة بناء تصور قانوني متوازن للمساءلة، يضمن عدم إفلات المخطئ من المحاسبة، وفي الوقت ذاته لا يؤدي إلى شلل إداري أو تردد وظيفي ناتج عن الخشية المفرطة من المسؤولية، بما ينعكس سلباً على كفاءة الأداء الإداري واستمرارية الخدمة العامة.

مشكلة البحث

تتمحور مشكلة هذا البحث حول تحديد الأساس القانوني لمسؤولية الموظف عن أعمال الإدارة وحدود هذه المسؤولية، ولا سيما في ضوء مسألة نسبة الفعل الإداري: هل يُنسب الفعل في الأصل إلى الإدارة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً، أم يُسأل الموظف شخصياً متى ما توافرت عناصر معينة في سلوكه، أم يجوز اجتماع مسؤولية الإدارة والموظف وفق ضوابط محددة؟ كما يثير الموضوع إشكالاتاً دقيقة تتعلق بالتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وما يترتب على هذا التمييز من آثار عملية في تحديد جهة المساءلة ونطاقها وطبيعتها، سواء اتخذت صورة مسؤولية تأديبية مرتبطة بواجبات الوظيفة، أو مسؤولية مدنية تستهدف جبر الضرر وتعويض المضرور، أو مسؤولية جنائية تقوم عند توافر نص التجريم وشروطه، إذ تتلخص مشكلة البحث في التساؤل الرئيس الآتي: ما حدود مسؤولية الموظف العام عن أعمال الإدارة، وما معيار التمييز بين ما

يُنسب إلى الإدارة بوصفه خطأً مرفقياً وما يُنسب إلى الموظف بوصفه خطأً شخصياً، وما أثر ذلك في تحديد جهة المساءلة وصورها وإمكان اجتماع مسؤولية الإدارة والموظف؟

أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من كونه يعالج منطقة توازن حساسة بين حق الفرد في الحماية من أضرار العمل الإداري وبين حق الإدارة في ممارسة اختصاصاتها بفاعلية ودون تعطيل. فعلى المستوى النظري، يسهم البحث في تأصيل مفهوم مسؤولية الموظف عن أعمال الإدارة ضمن الإطار العام للقانون الإداري، ويُبرز الصلة بين قواعد المساءلة ومبادئ سيادة القانون والشفافية والعدالة الإجرائية، كما يوضح المعايير التي تُبنى عليها نسبة الفعل الإداري وآثارها في رسم حدود مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة. وعلى المستوى العملي، يساعد البحث في تعزيز حماية الأفراد عبر توضيح مسارات المطالبة بالحق والتعويض وتحديد الجهة التي تتحمل تبعه الضرر، ويعزز كذلك الانضباط الوظيفي وصيانة المال العام من خلال ضبط نطاق المساءلة بما يحذ من الإهمال وإساءة استعمال السلطة، فضلاً عن أنه يدعم تطوير الأنظمة التأديبية والرقابية بإطار علمي يوازن بين متطلبات الإدارة الحديثة واعتبارات حماية الحقوق والحريات، ويقبل من مظاهر الجمود الإداري عبر ترسيخ قواعد واضحة للمسؤولية تمنع الإفراط في العقاب كما تمنع التفریط في المحاسبة.

منهج البحث

اعتمد البحث المنهج التحليلي-الوصفي، من خلال استقراء النصوص التشريعية العراقية ذات الصلة، فضلاً عن تحليل نماذج من التطبيقات القضائية.

المبحث الأول الأساس القانوني لمسؤولية الموظف العام

تقع على عاتق الموظف العام مسؤولية كبيرة، مصدرها العديد من الأسس القانونية والدستورية تتباين حدتها، بحسب نوع الخطأ الذي يقوم به أو يرتكبه. ونتيجة لذلك كان لا بد لنا من بيان جملة من المواضيع المرتبطة والكاشفة في الوقت نفسه عن الأساس القانوني لمسؤولية الموظف. وعليه سوف نقسم هذا المبحث المطلبين، هما:

المطلب الأول مفهوم خطأ الموظف العام

أولاً: مفهوم الخطأ لغة: يُطلق الخطأ في اللغة على العدول عن الصواب؛ فيقال: أخطأ إذا جاوز الصواب، وخطئ يخطئ إذا أذنب قال ابن منظور: " لخطأ والخطاء ضد الصواب"، وأن من معانيه: أخطأ الطريق أي عدل عنه، وأخطأ الرامي الغرض أي لم يصبه، وخطأه أي نسبه إلى الخطأ. كما فرق بعض أهل اللغة بين خطئ (إذا تعمد) وأخطأ (إذا لم يتعمد)، ويُقال أخطأ لمن أراد شيئاً ففعل غيره أو وقع في غير الصواب ثانياً: مفهوم الخطأ اصطلاحاً الخطأ في الاصطلاح، والمتعارف عليه أدبياً، هو أن يقصد الإنسان بفعله شيئاً، فيصادف فعله غير ما قصده أي كان يقصد قتل كافر فيقتل مؤمناً^٣، وقيل: هو العدول عن الجهة، كأن يريد المخطئ أمراً جيداً لكن يقع منه خلاف ما يريد^٤، وقيل: هو: " ما ليس للإنسان فيه قصد"^٥، ولعل من أدق تلك التعريفات وأضبطها هو: كل ما يصدر عن المكلف من قول أو فعل خال عن إرادته، وغير مقترن بقصد منه^٦. وفي الإطار القانوني، حاول فقهاء القانون تقديم تعريف جامع للخطأ، فذهب بعضهم إلى أنه: إخلال بالتزام قانوني سابق يصدر عن إدراك أو عن غير إدراك^٧. ويتفرع الخطأ - في الإطار القانوني العام - إلى صور متعددة؛ من أبرزها الخطأ العمدي والخطأ غير العمدي، كما قد يتصل بأهلية الفاعل وتمييزه في بعض التطبيقات، ومع أن المشرع العراقي لم يضع تعريفاً جامعاً للخطأ بصياغة مباشرة، فإنه عالج آثاره وأحكامه ضمن قواعد الضمان والمسؤولية، بما يسمح باستخلاص مفهومه من مجمل النصوص ذات الصلة. ويظل الأهم في نطاق القانون الإداري هو التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي لما يترتب عليه من أثر في تحديد جهة المساءلة.

المطلب الثاني موقف التشريع والفقه والقضاء من التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي

على الرغم من تعدد المعايير الفقهية والقضائية المقترحة للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، فإن التطبيق العملي لم يستقر على معيار واحدٍ حصري، وغالباً ما يرد الأمر إلى طبيعة الفعل وملابساته، ومدى اتصال السلوك بسير المرفق العام أو انصرافه إلى انحراف الموظف عن مقتضيات وظيفته بما يُخرجه من نطاق الوظيفة أو يُنزله منزلة السلوك الشخصي:-

أولاً: موقف القضاء والمشرع العراقي كان للقضاء العراقي حكمه الخاص، في هذا المجال، إذا أكد وعبر العديد من جلساته القضائية ١٥ / ١١ / ١٩٨٨م أن: " لموظف، وإن عُدّ تابعاً للجهة الإدارية التي يعمل فيها في تطابق المسؤولية المدنية عن أعمال غير، وهي بهذه المثابة لا تسأل عن أعماله غير المشروعة التي تلحق ضرراً بالغير، والأصل وفقاً لأحكام هذه المسؤولية أن ترجع الإدارة على الموظف بكل ما تدفعه للمتضرر

تعويضاً عن عمله غير المشروع. إلا أنه في إطار العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف صاغ القضاء الإداري نظرية أخرى للرجوع على الموظف في ماله الخاص عن الضرر الذي يحدث للغير بعمل غير مشروع، وهي نظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وفيها يجب التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فلا يجوز للإدارة أن ترجع على أي من تابعيها من ماله الخاص، لاقتضاء ما تحمله من أضرار عن أخطائهم إلا إذا اتسم هذا الخطأ بطابع الخطأ الشخصي^٨.

ثانياً : **موقف المشرع والقضاء المصري** يرى الفقه المصري جواز مساءلة الشخص المعنوي عن الأخطاء الصادرة عن ممثليه^٩، وقد ذهب السنهوري إلى أن مسؤولية الشخص المعنوي تتحقق على نحو قريب من مسؤولية الأفراد والهيئات الخاصة وفق قواعد المسؤولية التقصيرية، مع مراعاة ما ينعقد للقضاء الإداري من اختصاص في منازعات مسؤولية السلطات العامة. ^{١٠} كان للقضاء الإداري المصري والمتمثل بمحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا موقفاً واضحاً وصريحاً تجاه هذين الخطأين، إذ تبنت محكمة القضاء الإداري، ومنذ وقت مبكر جدا التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، جاء في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٩-٦-١٩٥٠ : من المبادئ المقررة، في فقه القانون الإداري، أن الموظف لا يُسأل عن أخطائه المرفقية، وإنما يُسأل فقط عن خطئه الشخصي، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف القرار الذي أصدره إلى التحقيق للمصالح العام كان خطأ مرفقي، وإذا تبين أنه لم يعمل للمصالح العام أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية كان خطأ جسيماً^{١١}.

المبحث الثاني نطاق مسؤولية الموظف عن أعمال الإدارة

يمثل تحديد نطاق مسؤولية الموظف عن أعمال الإدارة إحدى القضايا الجوهرية في فقه القانون الإداري، لما لها من أثر مباشر في تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة، وضمان حماية حقوق الأفراد وحسن سير المرافق العامة من جهة أخرى، فالأصل أن الإدارة تمارس نشاطها بواسطة موظفيها، الأمر الذي يثير تساؤلات قانونية دقيقة حول مدى مساءلة الموظف عن الأفعال التي تصدر عنه أثناء أدائه لوظيفته، وما إذا كانت هذه المسؤولية تقوم على أساس الخطأ الشخصي أم تنتقل إلى الإدارة بوصفها شخصاً معنوياً عاماً. وتزداد أهمية هذا الموضوع في ضوء اتساع نطاق النشاط الإداري وتنوع صورته، وما يرافقه من مخاطر قد تلحق بالأفراد أو بالمرفق العام ذاته، مما يستدعي بحث الحدود التي تقف عندها مسؤولية الموظف، والحالات التي تنتفي فيها هذه المسؤولية أو تُستبدل بمسؤولية الإدارة، وذلك في إطار القواعد القانونية والمبادئ القضائية المستقرة.

المطلب الأول حالات انتفاء الخطأ والمسؤولية دون خطأ في نطاق النشاط الإداري وأثارها على مساءلة الموظف

تُعد حالات انتفاء الخطأ والمسؤولية دون خطأ في نطاق النشاط الإداري من المسائل الدقيقة التي تعكس خصوصية النظام القانوني للمسؤولية الإدارية، إذ لا تقوم مساءلة الموظف العام دائماً على ثبوت خطأ شخصي صادر عنه، بل قد تنتفي مسؤوليته رغم تحقق الضرر، متى كان الفعل مندرجاً ضمن مقتضيات الوظيفة أو ناتجاً عن تنفيذ أوامر مشروعة، أو بسبب اعتبارات تتعلق بطبيعة النشاط الإداري ذاته. كما أن تطور نظرية المسؤولية دون خطأ أوجد اتجاهًا قانونيًا يحمل الإدارة تبعة بعض الأضرار التي تنشأ عن نشاطها المشروع، دون أن يترتب على ذلك مساءلة الموظف شخصياً.

أولاً: مسؤولية الإدارة دون خطأ في مجال الوظيفة العامة وأثرها على مساءلة الموظف أكدت معظم التشريعات العربية، بما في ذلك المشرع العراقي، على صيانة حقوق الموظف العام المتقاعد بالتعويض من دون خطأ مادي من جانب الإدارة، وذلك من خلال ما ورد في التشريع العراقي من نصوص تحمي هذه الحقوق. وتتبلور فكرة التعويض هنا على أساس مسؤولية الإدارة من دون خطأ نتيجة لإلغاء الوظيفة - على سبيل المثال - أو إلغاء الموقف الوظيفي للموظف أو إلغاء الدور الوظيفي للموظف العام، أو إلغاء الوظيفة من جانب الجهة الإدارية، فالتعويض هنا غير مرتبط بخطأ من جهة الإدارة، وقد أقر القانون بأن قرار إلغاء الوظيفة سليم من حيث الواقع والقانون؛ لأن فصل الموظف بطريقة غير الطريقة التأديبية فجأة مع عدم صدور خطأ منه يستحق الفصل، يعد بمثابة ضرر استثنائي يجب تعويض الموظف على أساسه وفقاً للقانون. فالموظف يلتحق بالوظيفة بنية الاستقرار، والسير الطبيعي للأمر يؤدي هذه النية، أما إلغاء الوظيفة بالنسبة إليه هي مسألة استثنائية^{١٢} الأصل أن مساءلة الموظف العام مدنياً تقوم على ثبوت خطأ شخصي مستقل يُنسب إليه، أما إذا باشر أعماله في حدود اختصاصه ووفق مقتضيات الوظيفة وبمشروعية الإجراء، فإن مسؤوليته المدنية الشخصية تنتفي لعدم توافر الخطأ الشخصي، وتُنسب آثار الفعل إلى الإدارة بوصفه نشاطاً مرفقياً، وفي هذه الحالة لا يجوز رجوع الإدارة على الموظف في ماله الخاص، ما لم يثبت أنه خالف قواعد الوظيفة أو انحرف في استعمال سلطته أو

تجاوز حدود اختصاصه، أما مخالفة اللوائح أو التعليمات الداخلية فقد تُنشئ مساءلة انضباطية بحسب جسامة المخالفة وأثرها، دون أن تُحوّل بذاتها التعويض إلى مسؤولية شخصية ما لم تتوفر عناصر الخطأ الشخصي.^{١٣}

ثانياً: مسؤولية الإدارة دون خطأ في مجال الصحة العامة وحدود نسبة الفعل للموظف

تتسع في مجال الصحة العامة دائرة التدابير الإدارية المشروعة التي تتخذها السلطة المختصة حماية للصحة العامة، كالعزل الصحي والتنظيمات الوقائية وإجراءات الحد من انتشار الأمراض. وقد تترتب على هذه التدابير أضرار خاصة أو استثنائية تصيب أشخاصاً أو فئات بعينها، بما يثير البحث في أساس التعويض عن الضرر حتى عند انتفاء الخطأ. وفي هذه الحالة تُسبب آثار التدبير إلى النشاط الإداري المشروع، ولا تُقام مسؤولية الموظف شخصياً إلا إذا ثبت خطؤه المهني أو انحرافه في تطبيق الإجراءات أو تجاوزه حدود اختصاصه.^{١٤}

ثالثاً: مسؤولية الإدارة والموظف العام من دون خطأ في مجال الملكية

أقر التشريع العراقي، بحماية حق الملكية من الاعتداء الذي نصت على وجوب تعويض المالك للعقار أو الاراضي في تملك جهة الإدارة للمنفعة العامة، والأصل أن قرار المنفعة العامة يصدر من الموظف العام متمثلاً بالجهات الإدارية، فالموظف العام يمثل الجهة الإدارية بصفته موظفاً أو مستخدماً عاماً في الدولة، إذ إن قرار المنفعة العامة يصدر من الجهة الإدارية بناءً على قانون أو لائحة يعمل الموظف العام على تطبيقها في المرفق الإداري^{١٥}. لذلك عندما يقوم الموظف العام بالتصرفات الناقلة للملكية من ملكية الفرد في الدولة إلى ملكية الجهة الإدارية يكون قد تصرف تصرفاً صحيحاً غير مخالف للقانون أو اللائحة، ممثلاً للجهة الإدارية وللقانون. إلا أن القانون ذاته قد أقر بوجود تعويض للمالك نتيجة لقرار الجهة الإدارية في استملاك المنفعة العامة، وهو ما يتلخص في نظرية المنفعة العامة التي تبناها التشريع العراقي^{١٦}. من خلال ما تقدم؛ يتضح أن الأساس القانوني الذي يأخذ به المشرع العراقي في مجال قيام مسؤولية الجهة الإدارية أو الموظف العام من دون خطأ هو من ظاهر النص القانوني، فيحدد مبالغ التعويض الجزافية عن الأضرار من دون خطأ؛ وبذلك يغدو التعويض في هذه الصور غير قائم على فكرة الجزاء عن خطأ، وإنما على جبر ضرر استثنائي يتحمله بعض الأفراد نتيجة تدخل إداري مشروع، بما يحقق قدرًا من التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات حماية الحقوق..

المطلب الثاني ثبوت المسؤولية القانونية للموظف العام وصورها وأثارها

يُعدّ الامتناع العمدي من الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن تنفيذ حكم أو أمر قضائي أو استغلال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذه سلوكاً ينهض إلى مستوى الجريمة متى توافرت أركانه القانونية، وللمحكوم له أن يباشر السبل الجزائية بتقديم شكوى أو إخبار إلى الجهات المختصة لتحريك الدعوى الجزائية، إلى جانب ما قد يملكه من وسائل تنفيذية أو تعويضية، ويستهدف التجريم حماية حجية الأحكام وفرض احترام قوة الشيء المقضي به، بما يرسخ مبدأ سيادة القانون..”

الفرع الأول المسؤولية الجنائية يُعدّ الامتناع العمدي من الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة عن تنفيذ الأحكام والأوامر القضائية من الأفعال التي تمس هيبه القضاء وحجية الأحكام، لذلك قرر قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ تجريم صورتين أساسيتين وهو ما نصت عليه المادة ٣٢٩ (١) -يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً.

٢- يُعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلياً في اختصاصه) وبناءً عليه، فإن تحقق هذه الجريمة يرتب مساءلة جزائية للموظف وفق النص العقابي، دون إخلال بإمكان مساءلته انضباطياً وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ عند الإخلال بالواجبات الوظيفية، إذ قرر هذا القانون أصلاً أن مخالفة الواجبات تُوجب العقوبة الانضباطية “ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفق القوانين”،^{١٧} كما أجاز للجنة التحقيقية التوصية بالإحالة إلى المحاكم المختصة إذا تبين أن الفعل يشكل جريمة ناشئة عن الوظيفة وهو ما نصت عليه المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على أنه “ثالثاً : اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي باحالتها الى المحاكم المختصة ” وقد عالج المشرع العراقي جريمة عرقلة تنفيذ الأحكام والأوامر القضائية في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، إذ نصت المادة (١/٣٢٩) على معاقبة الموظف أو المكلف بخدمة عامة إذا استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ حكم أو أمر صادر من محكمة أو

سلطة عامة مختصة، كما قررت الفقرة (٢) من المادة ذاتها عقاب الممتنع عن التنفيذ بعد مضي ثمانية أيام على إنذاره رسمياً، متى كان التنفيذ داخلياً في اختصاصه.^{١٨} الفرع الثاني المسؤولية التأديبية مصطلح الجريمة التأديبية من المصطلحات المبهمة من الناحية الفقهية وحتى التشريعية، إذ لم يضع أحد تعريفاً جامعاً مانعاً له. ويعود السبب إلى أن الأخطاء أو الأفعال المؤثمة تأديبياً ليست محدّدة بشكل دقيق في القانون؛ إذ يُعاقب على الجريمة التأديبية لمجرد الخروج عن مقتضيات واجبات العمل الوظيفي وحدوده، ولو وقعت هذه التجاوزات خارج النطاق الوظيفي^{١٩} لفقّه آراء مختلفة بشأن التسمية التي تُطلق على الخطأ التأديبي الصادر من الموظف العام؛ فذهب بعضهم إلى تسميته "المخالفة التأديبية"، وذهب آخرون إلى تسميته "الذنب الإداري"، بينما وصفه فريق ثالث بـ"الجريمة التأديبية". وتقوم المسؤولية التأديبية على مجرد الإخلال بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها، ولو وقع الفعل خارج نطاق العمل متى اتصل بالوظيفة اتصالاً مؤثراً^{٢٠}، فالخروج من المقتضيات المرتبطة بالواجبات الوظيفية يُعد مخالفة تأديبية تستحق الجزاء التأديبي للموظف العام^{٢١}؛ أي أن أساس العقوبة التأديبية هو الإخلال الوظيفي^{٢٢}.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

١. أن مسؤولية الموظف عن أعمال الإدارة لا تُتهم على نحو صحيح إلا بربطها بمبدأ المشروعية وبفكرة "نسبة الفعل الإداري"، إذ إن الفعل الصادر أثناء أداء الوظيفة قد يُنسب إلى الإدارة بوصفها شخصاً معنوياً عاماً، وقد يُنسب إلى الموظف شخصياً تبعاً لتكليف الخطأ وملايساته.
٢. أن معيار التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي معياراً عملياً/قضائياً بالأساس، يركز على طبيعة الفعل، ومدى اتصاله بالمرفق العام، وحدود الاختصاص، وتوافر الانحراف أو المصلحة الشخصية أو الجسامة، بما يجعل التكليف متغيراً وفق وقائع كل حالة.
٣. أن تنظيم "تنفيذ الأوامر" داخل الهرم الإداري يُعد من أهم أدوات توزيع المسؤولية بين الموظف والرئيس الإداري، وأن ضبط هذا التنظيم يحدّ من مساءلة الموظف عن مجرد التنفيذ متى التزم بالشروط الشكلية والموضوعية التي يقرها القانون.
٤. أن صور المسؤولية التي قد تترتب على الموظف تتمايز من حيث الطبيعة والغاية: فالمسؤولية التأديبية غايتها حماية انتظام المرفق وفرض الانضباط، بينما المسؤولية الجنائية غايتها حماية المصالح التي يرهاها التجريم والعقاب، والمسؤولية المدنية/المالية غايتها جبر الضرر أو حماية المال العام، وقد تتوازي هذه المسارات دون اندماج بينها.
٥. أن الخلط بين المسار الجنائي والمسار الانضباطي يُفضي إلى اضطراب في النتائج، لأن كل مسار تحكمه قواعد إثبات وضمائم وإجراءات مختلفة، وبالتالي فإن الاستدلال الجزائي يجب أن يبقى مؤسساً على نصوص قانون العقوبات، بينما الجزاءات الوظيفية تؤسس على قانون الانضباط.
٦. أن "المسؤولية دون خطأ" تُنسب في نماذجها الأكثر رسوخاً—إلى الإدارة أكثر من نسبتها إلى الموظف، إذ تقوم على تحمل الإدارة تبعاً نشاطها المشروع عندما يفرض إلى ضرر خاص أو استثنائي، مع بقاء مساءلة الموظف الشخصية رهناً بثبوت خطأ شخصي مستقل.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي بإعادة ضبط البنية التشريعية والتنظيمية لمساءلة الموظف، عبر اعتماد معيار نسبة الفعل الإداري معياراً موجّهاً في لوائح الانضباط والتضمين والتعليمات التنفيذية، بما يضمن عدم تحميل الموظف تبعاً ما يُنسب في حقيقته إلى الإدارة بوصفها شخصاً معنوياً، مع إلزام الجهات الإدارية بتسبب قراراتها التأديبية والمالية تسببياً واضحاً يبيّن سبب إسناد الفعل إلى الموظف أو إلى الإدارة.
٢. نوصي بوضع أدلة إجرائية أو معايير إرشادية مكتوبة (Guidelines) داخل المؤسسات الإدارية، تستلهم اتجاهات القضاء والفقّه في التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وتتضمن مؤشرات عملية مثل: صلة الفعل بالمرفق العام، وحدود الاختصاص، ووجود مصلحة شخصية، ودرجة الجسامة، وسوء استعمال السلطة، بما يقلل من تباين التكليف القانوني بين الحالات المتشابهة ويعزز قابلية القرار الإداري للصدور أمام القضاء.
٣. نوصي بتفعيل نظام تنفيذ الأوامر من خلال اعتماد نماذج رسمية للاعتراض الكتابي والتأكيد التحريري للأوامر داخل الدوائر الإدارية، وتكثيف برامج تدريب الموظفين والرؤساء الإداريين على مسار الأمر غير المشروع والإجراءات الواجب اتباعها عند تلقيه، وربط ذلك بأنظمة الأرشفة الإدارية بما يضمن سهولة الإثبات وتحديد المسؤولية عند النزاع، ويحول دون مساءلة الموظف عن مجرد التنفيذ متى استوفى الضوابط القانونية.

٤. نوصي بفصل مسارات المسؤولية في العرض التشريعي والإجرائي داخل الإدارة، وذلك عبر تخصيص ملفات وإجراءات مستقلة لكل من: المساءلة التأديبية، والإحالة الجزائية، والتضمين/المساءلة المالية، مع وضع آلية تنسيق محددة تمنع التداخل غير المنضبط بين هذه المسارات، وتكفل احترام الضمانات الإجرائية الخاصة بكل نوع، مع بيان الأثر القانوني لكل مسار في حدود ما يقرره القانون.
٥. نوصي بإصدار تعميمات أو تعليمات داخلية ملزمة للجهات الإدارية تؤكد أن التكليف الجنائي لا يقوم إلا على نصوص التجريم والعقاب وإجراءات التحقيق الجزائي، وأن الجزاءات الانضباطية لا تُغني عن المساءلة الجنائية عند توافر أركان الجريمة، مع اشتراط الاستناد الصريح إلى النص القانوني المختص في كل قرار، وتوثيق الإجراءات وفق قواعد الإثبات الخاصة بكل مسار، تفادياً لبطلان القرارات أو إضعافها أمام القضاء.
٦. نوصي بتقنين أو تدعيم التطبيق الإداري والقضائي لنظرية المسؤولية دون خطأ بوصفها مسؤولية تقع على عاتق الإدارة في حالات الضرر الخاص أو الاستثنائي الناشئ عن نشاط إداري مشروع، مع وضع ضوابط واضحة لحق الإدارة في الرجوع على الموظف لا تُفعل إلا عند ثبوت خطأ شخصي مستقل، وبما يحقق توازناً بين حماية المتضرر ومنع تحميل الموظف مخاطر المرفق العام دون سند قانوني.

المصادر والمراجع

١. ابن فارس: معجم مقاييس اللغة ت عبد السلام محمد هارون، دار الفكر ، بيروت لبنان د. ط ١٣٩٩ هـ ١٩٧٩ م .
٢. ابن منظور : لسان العرب، تح: أمين محمد عبد الوهاب و محمد الصادق العبيدي، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، ط٣، ١٤١٩ هـ ١٩٩٩ م.
٣. ابن رجب، جامع العلوم والحكم في شرح خمسيًا حديثًا من جوامع الكلم تح: ماهر ياسين الفحل، دار ابن كثير، دمشق سوريا، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ ٢٠٠٨ م.
٤. الراغب الأصفهاني: المفردات في غريب القرآن، مكتبة نزار مصطفى الباز ، السعودية: د زط، د. ت .
٥. علي بن محمد الجرجاني، التعريفات، تح: محمد صديق المنشاوي، دار الفضيلة، د. ط، د. ت.
٦. حسين خلف الجبوري، عوارض الأهلية عند الأصوليين، جامعة ام القرى الرياض السعودية .
٧. أحمد السعيد، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، المكتبة العصرية، المنصورة مصر، من دون سنة نشر.
٨. سليمان البيات، القضاء المدني العراقي، الجزء الأول ، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٢ .
٩. سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري - دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٩ .
١٠. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، دون سنة نشر.
١١. علي حمزه عباس، مسؤولية الإدارة دون خطأ، مجلة رسالة الحقوق، المجلد العاشر العدد الثاني، العراق، ٢٠١٨ .
١٢. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٤ .
١٣. حسن بن شحيح ملويا المننقي في قضاء مجلس الدولة، ج١، دار هومة، الجزائر ، ١٩٩٩ .
١٤. أحمد هندي أصول المحاكمات المدنية والتجارية دراسة في التنظيم القضائي، الدار الجامعية، بيروت - لبنان ٢١ ١٩٨٩ .
١٥. نور الدين حميد الموزاني طوارئ الاستملاك للمنفعة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٠ .
١٦. نوار عياش ، التعويض في المسؤولية الإدارية ، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ، سنة ٢٠٠١ .
١٧. عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة على ضوء الفقه والقضاء، الطبعة الأولى بغداد، ٢٠١٠ .
١٨. سمير عبد الله سعد الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، مصر - الإسكندرية، ٢٠١٤ .
١٩. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد تأديب الموظف العام في مصر، الجزر الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر - القاهرة، ٢٠٠٠ .

٢٠. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة الأنظمة التأديبية في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، ١٩٨٤ .
٢١. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.
٢٢. مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، مطبعة حسان، مصر - القاهرة، ١٩٨٢.
٢٣. سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٢.
٢٤. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥.

هوامش البحث

- ١ ابن فارس: معجم مقاييس اللغة ت عبد السلام محمد هارون، دار الفكر ، بيروت لبنان د. ط ١٣٩٩ هـ ١٩٧٩ م، ١٩٨/٢ .
- ٢ ابن منظور : لسان العرب، تح: أمين محمد عبد الوهاب و محمد الصادق العبيدي، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، ط٣، ١٤١٩ هـ ١٩٩٩ م، ١٣٢ /٤
- ٣ ابن رجب، جامع العلوم والحكم في شرح خمسين حديثاً من جوامع الكلم تح: ماهر ياسين الفحل، دار ابن كثير، دمشق سوريا، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ ٢٠٠٨ م، ٣٥٢
- ٤ الراغب الأصفهاني: المفردات في غريب القرآن، مكتبة نزار مصطفى الباز ، السعودية: د زط، دت ١٥١.
- ٥ علي بن محمد الجرجاني، التعريفات، تح: محمد صديق المنشاوي، دار الفضيلة، د. ط، د. ت، ٨٨.
- ٦ حسين خلف الجبوري، عوارض الأهلية عند الأصوليين، جامعة ام القرى الرياض السعودية ، ص ٣٩٥_٣٩٦
- ٧ أحمد السعيد، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، المكتبة العصرية، المنصورة مصر، من دون سنة نشر، ص ٢١٥.
- ٨ سليمان البيات، القضاء المدني العراقي، الجزء الأول ، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٢، ص ١٩٣
- ٩ سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري - دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٩، ص ٢٥.
- ١٠ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، دون سنة نشر، ١/٨٠٨
- ١١ القضية الرقم ٨٨ لسنة ٣ ق جلسة ٢٩-٦-١٩٥٠ م.
- ١٢ علي حمزه عباس، مسؤولية الإدارة دون خطأ، مجلة رسالة الحقوق، المجلد العاشر العدد الثاني، العراق، ٢٠١٨، ص ٢٩١.
- ١٣ عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٤ ، ص ٢٩٤ وما بعدها.
- ١٤ حسن بن شحيح ملويا المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج١، دار هومة، الجزائر ، ١٩٩٩ ، ص ١٤.
- ١٥ أحمد هندي أصول المحاكمات المدنية والتجارية دراسة في التنظيم القضائي، الدار الجامعية، بيروت - لبنان ٢١ ١٩٨٩، ص ٢١.
- ١٦ نور الدين حميد الموزاني طوارئ الاستملاك للمنفعة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، ٢٠٢٠، ص ٢٤.
- ١٧ نوار عياش ، التعويض في المسؤولية الإدارية ، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ، سنة ٢٠٠١ ، ص ٤.
- ١٨ عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، ٢٠١٠، ص ١٩٧.
- ١٩ سمير عبد الله سعد الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، مصر - الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٨-١٧.
- ٢٠ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد تأديب الموظف العام في مصر، الجزر الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر - القاهرة، ٢٠٠٠ ، ص ١٨ منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة الأنظمة التأديبية في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، ١٩٨٤ ، ص ٧٧ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٧. ص ٤٥
- ٢١ مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، مطبعة حسان، مصر - القاهرة، ١٩٨٢، ص ٤٦.
- ٢١ سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٢، ص ١٨.
- ٢٢ محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥، ص ١٥.