



جامعة كربلاء

كلية القانون

الفرع العام

**المساءلة المهنية للموظف العام وأثرها على المركز الوظيفي
(دراسة مقارنة)**

رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

كتبت بواسطة الطالب

هادي جواد هادي الحجيمي

بإشراف

أ.د. علاء إبراهيم محمود الحسيني

٢٠٢٦ م

١٤٤٧ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَقِفُّهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ"

"صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ"

(سورة الصافات: الآية ٢٤)

إقرار المشرف

أشهد أن رسالة الماجستير الموسومة بـ (المسائلة المهنية للموظف العام واثرها في مركزه الوظيفي - دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (هادي جواد هادي) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء، بوصفها جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام ، وقد جرت تحت اشرافي ورشحت للمناقشة، مع التقدير .

التوقيع :
الاسم : أ.د. علاء ابراهيم محمود

الاختصاص : القانون الإداري

كلية القانون - جامعة كربلاء

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قرأت رسالة الماجستير الموسومة بـ (المساءلة المهنية للموظف العام وأثرها على المركز الوظيفي (دراسة مقارنة)) المقدمة من قبل الطالب (هادي جواد هادي الحجيمي) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء، وقد وجدتها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية، بعد أن أخذ الطالب بالملاحظات المسجلة على متن الرسالة .


التوقيع :

الأسم : ا. د. حاتم فاضل محمد البارز

الاختصاص العام : اللغة العربية

الاختصاص النقيض : الأدب الحديث

الكلية : كلية العلوم الإسلامية – قسم اللغة العربية

الجامعة : جامعة كربلاء

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (المسائلة المهنية للموظف العام واثرها في مركزه الوظيفي "دراسة مقارنة")، وناقشنا الطالب (هادي جواد هادي) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة (جيد جداً) (٨٢).



التوقيع:

الاسم: أ.م.د. أسماء عبدالكاظم مهدي

(عضواً)

التاريخ: / / ٢٠٢٦

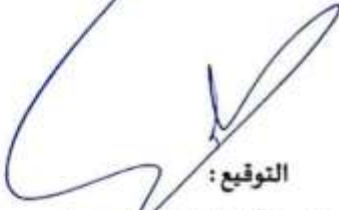


التوقيع:

الاسم: أ.د. مجيد مجهول درويش

(رئيساً)

التاريخ: / / ٢٠٢٦



التوقيع:

الاسم: أ.د. علاء إبراهيم محمود

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: / / ٢٠٢٦



التوقيع:

الاسم: أ.م.د. أثير تاطم حسين

(عضواً)

التاريخ: / / ٢٠٢٦

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة



التوقيع:

أ.د. احمد شاكر سلمان

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: ٢٠٢٦ / ٩ / ٢١

الإهداء

"إلى منارة دربي، ومصدر قوتي، إلى من حصدتُ اليوم ثمار
دعائهما؛ والدي العزيز ووالدتي الغالية. إلى إخوتي وعائلي وكل
من سار معي في طريق العلم خطوة بخطوة، أهدىكم ثمرة جهدي
المتواضع، عرفاناً بالحب والوفاء".

الباحث

الشكر والعرفان

الحمد لله الذي وفقني وأعانني على إتمام هذه الرسالة، فله الحمد والشكر أولاً وآخرًا.

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى مشرفي [أ.د. علاء ابراهيم محمود الحسيني]، الذي لم يبخل عليّ بعلمه وتوجيهاته السديدة، فكان نعم الداعم والموجه في كل مراحل البحث.

ولا يفوتني أن أعبر عن بالغ امتناني لعائلتي العزيزة، التي كانت السند الدائم لي، ووفرت لي الدعم النفسي والمعنوي الذي لا يقدر بثمن.

كما أخص بالشكر زملائي وأصدقائي الذين شاركوني هذه الرحلة، وكانوا مصدر إلهام وتشجيع لا ينضب.

وأخيرًا، كل الشكر لكل من مدّ لي يد العون، ولو بكلمة أو نصيحة، فجزاكم الله عني كل خير.

الباحث

المستخلص

أن المساءلة المهنية للموظف العام من الآليات القانونية الأساسية التي تعتمدها النظم القانونية المعاصرة في تنظيم شؤون الوظيفة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، إذ تمثل أداة فعّالة لضبط السلوك الوظيفي وإلزام الموظف العام بالواجبات المهنية الملقاة على عاتقه، بما يسهم في تعزيز قيم النزاهة والحياد والكفاءة في أداء العمل الوظيفي، ولم تعد الوظيفة العامة مجرد رابطة تنظيمية تربط الموظف بالإدارة، بل أضحت مركزاً قانونياً تحكمه مجموعة من الحقوق والالتزامات المتبادلة، يقابلها نظام للمساءلة المهنية يهدف إلى تقويم الانحرافات الوظيفية ومعالجة أوجه القصور في الأداء. ومن هذا المنطلق يهدف هذا البحث إلى بيان مفهوم المساءلة المهنية للموظف العام وأساسها القانوني، وبيان دورها في حماية المرفق العام من مظاهر الانحراف في الأداء الوظيفي، فضلاً عن تحليل آثارها على المركز الوظيفي للموظف العام، وذلك من خلال دراسة تحليلية مقارنة بين بعض التشريعات، وصولاً إلى إبراز أهم الضمانات القانونية التي تكفل تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة في فرض الانضباط الوظيفي وحماية حقوق الموظف العام.

وتقوم المساءلة المهنية للموظف العام على معايير قانونية ، ومهنية تحكم ممارسة الوظيفة العامة سواء وردت هذه المعايير في قوانين الخدمة المدنية أو في التشريعات المنظمة للمهن أو في اللوائح السلوك الوظيفي، الأمر الذي يجعلها ذات طبيعة قانونية خاصة تتداخل فيها الاعتبارات الإدارية والمهنية في آن واحد، إذ أن ممارسة الموظف العمل النقابي يقتضي وجود نصوص قانونية دقيقة تنظم قواعد المساءلة المهنية من جانب الإجراءات الشكلية والموضوعية المرتبطة بهذه المساءلة وذلك لضمان صحة إجراءات المساءلة من جهة، ولمنع تعسف السلطة النقابية فرض العقوبات على الموظف المهني بسبب المخالفة المهنية التي يرتكبها من جهة أخرى.

ويترتب على تفعيل هذه المساءلة آثار قانونية مباشرة على المركز الوظيفي للموظف العام، قد تمتد إلى المساس بحقوقه الوظيفية أو التأثير في مساره المهني من حيث الترقية أو التثبيت أو الاستمرار في شغل الوظيفة فضلاً عما قد تخلفه من آثار معنوية تتعلق بالسمعة المهنية والاستقرار الوظيفي، ولهذا فأن مدى فاعلية ودقة إجراءات المساءلة المهنية ينعكس بصورة إيجابية أو سلبية على المركز القانوني للموظف المهني، فأن فاعلية إجراءات المساءلة المهنية

وسلامة الإجراءات المتخذة فيها وشفافيتها بلا شك تؤثر بصورة سلبية على العمل النقابي والعمل
الوظيفي، وإن التعسف في إجراءات المساءلة المهنية التي قد يكون السبب في هذا التعسف راجع
للنقص أو الغموض أو اللبس التشريعي الذي يسود قوانين النقابات، فإنه هذا الأمر يترك أثر
سلبي على أداء الموظف لعمله النقابي والعمل الوظيفي.

جدول المحتويات	
الصفحة	الموضوع
٥ - ١	مقدمة
٦٥ - ٦	الفصل الأول: ماهية المساءلة المهنية للموظف العام
٤٢ - ٧	المبحث الأول: مفهوم المساءلة المهنية للموظف العام
١٩ - ٨	المطلب الأول: مدلول المساءلة المهنية والمخالفة المهنية للموظف العام
١٣ - ٨	الفرع الأول: معنى المساءلة المهنية
١٩ - ١٤	الفرع الثاني: مدلول المخالفة المهنية
٣١ - ١٩	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنياً
٢٧ - ٢٠	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمساءلة المهنية للموظف العام مهنياً من قبل النقابة
٣١ - ٢٧	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام عن الأخطاء المهنية
٤٢ - ٣١	المطلب الثالث: ذاتية المساءلة المهنية للموظف العام
٣٤ - ٣٢	الفرع الأول: خصائص المساءلة المهنية
٤٢ - ٣٤	الفرع الثاني: تمييز المساءلة المهنية للموظف العام عما يشته به
٦٥ - ٤٢	المبحث الثاني: التنظيم القانوني للمساءلة المهنية للموظف العام
٥٤ - ٤٣	المطلب الأول: أسباب المساءلة المهنية
٥٠ - ٤٤	الفرع الأول: الخطأ المهني العمدي
٥٤ - ٥٠	الفرع الثاني: الخطأ المهني غير العمدي
٦٥ - ٥٤	المطلب الثاني: شروط المساءلة المهنية
٦١ - ٥٥	الفرع الأول: مخالفة الترخيص النقابي لممارسة المهنة
٦٥ - ٦١	الفرع الثاني: مخالفة القواعد القانونية المنظمة للمهنة

١٤٢ - ٦٦	الفصل الثاني: أحكام المساءلة المهنية للموظف العام
١١٩ - ٦٨	المبحث الأول: تنظيم إجراءات المساءلة المهنية وضماناتها
٩٤ - ٦٩	المطلب الأول: إجراءات المساءلة المهنية للموظف العام
٧٨ - ٧٠	الفرع الأول: مدلول التحقيق المهني
٩٤ - ٧٨	الفرع الثاني: ضوابط التحقيق المهني
١١٩ - ٩٥	المطلب الثاني: ضمانات المساءلة المهنية للموظف العام
١٠٧ - ٩٥	الفرع الأول: ضمانات في مرحلة الاتهام والتحقيق
١١٩ - ١٠٧	الفرع الثاني: ضمانات في مرحلة فرض العقوبة
١٤٢ - ١١٩	المبحث الثاني: أثر العقوبة المهنية على مركزه الوظيفي للموظف العام
١٣١ - ١١٩	المطلب الأول: أثر العقوبة المهنية على واجبات ومؤهلات الموظف العام
١٢٦ - ١٢٠	الفرع الأول: أثر العقوبة المهنية على الواجبات الوظيفية
١٣١ - ١٢٦	الفرع الثاني: أثر العقوبة المهنية على تولي المناصب الوظيفية
١٤٢ - ١٣٢	المطلب الثاني: أثر العقوبة المهنية على حقوق الموظف العام
١٣٦ - ١٣٢	الفرع الأول: أثر العقوبة المهنية على انتقاص حقوق الموظف العام
١٤٢ - ١٣٦	الفرع الثاني: أثر العقوبة على حرمان الموظف من حقوق الخدمة المدنية
١٤٩ - ١٤٣	الخاتمة
١٦٣ - ١٥٠	المصادر والمراجع
i - ii	Abstract

مقدمة



مقدمة

أولاً - موضوع الدراسة :

تعد المساءلة المهنية للموظف العام من الركائز الأساسية أو الضرورية التي تقوم عليها النظم القانونية المعاصرة في تنظيم شؤون الوظيفة العامة ، لما تمثله من وسيلة فعالة ، لضمان الالتزام بالواجبات الوظيفية العامة، وتحقيق الانضباط المهني وحماية المرفق العام من صور الانحراف في الأداء أو الإخلال بقيم النزاهة والحياد، فالوظيفة العامة لم تعد مجرد رابطة تنظيمية بين الموظف والإدارة وإنما أصبحت مركزاً قانونياً تحكمه مجموعة من القواعد القانونية التي ينتج عنها كم هائل من الحقوق والالتزامات يقابلها نظام للمساءلة التي تهدف إلى تقويم السلوك المهني وضبط ممارسات شاغلي الوظائف العامة.

وتستند المساءلة المهنية إلى معايير قانونية ومهنية تحكم ممارسة العمل اليومي المهني سواء أكانت واردة في قوانين الخدمة أو الانضباط أم تشريعات المهن ، وحتى لوائح أو أنظمة السلوك الوظيفي أو الأنظمة و التعليمات المهنية الصادرة عن النقابات ، والعمل الوظيفي يتصل بنظيره المهني لا ينفصل وعند المساءلة الموظف عن مخالفة ما لأبد من استحضر أصول ممارسة المهنة بوصفها معيار لمعرفة ارتكابه مخالفة ما من عدمها ، بالمحصلة قد تطالب النقابة بالتدخل في مراحل المساءلة دفاعاً عن المهني أو أن الإدارة أو الدائرة تطلب هي الأخرى معرفة مصير المساءلة المهنية في نطاق العمل النقابي لما له من دور في معرفة مدى كفاءة الموظف وعده عند ممارسة العمل اليومي، ويترتب على تفعيل هذه المساءلة آثار قانونية مباشرة على المركز الوظيفي للموظف العام قد تمتد إلى المساس بحقوقه الوظيفية أو التأثير في مساره المهني من حيث الترقية أو التثبيت أو الاستمرار في شغل الوظيفة، فضلاً عما قد تخلفه من آثار معنوية تتعلق بالسمعة المهنية والاستقرار الوظيفي.

ثانياً: أهمية الدراسة :

تظهر أهمية دراسة هذا الموضوع في جانب أن المساءلة المهنية ترتبط بمحورين مهمين في العمل الإداري، أولهما يرتبط بالعمل المهني أو النقابي، وثانيهما يرتبط في المركز الوظيفي، نظراً لما تقوم به هذه النقابات من نشاط إداري يسهم في سير مرافق مهنية مهمة ينعكس دورها على

المرافق الادارية الاخرى التابعة للدولة لذا فأن دراسة التنظيم القانوني للمساءلة المهنية من قبل النقابة أو الدائرة الحكومية أمر بغاية الأهمية لا تصله بالمصلحة العامة التي تتطلب من الفرد قدراً من الحرص والتفاني في اداء الواجبات الوظيفية ، والعمل الدؤوب، لتحقيق المصلحة العامة وصيانة المصالح الخاصة ، وما تجدر الاشارة اليه أن المساءلة المهنية من شأنها حماية حقوق الاغيار فمن يتعاملون مع المرفق العام ،ويتأثرون بسلوك موظفي مرفق وأن ضعف المساءلة لأي سبب كان سينعكس سلباً على تلك الحقوق ويهدرها بلا مسوغ قانوني مقنع .

وتزداد أهمية دراسة أثر المساءلة المهنية على المركز الوظيفي عند تناولها في إطار دراسة مقارنة، لما تكشف عنه من اختلاف في الفلسفة التشريعية وآليات التنظيم القانوني بين النظم القانونية المختلفة إذ تتباين التشريعات في تحديد مفهوم المساءلة المهنية وحدودها والجهات المختصة بمباشرتها وكذلك في مدى ارتباطها بالمساءلة التأديبية الإدارية أو استقلالها عنها وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على طبيعة الجزاءات المترتبة عليها وعلى حجم الضمانات المقررة للموظف العام.

ثالثاً: إشكالية الدراسة :

تتجلى إشكالية دراسة هذا الموضوع التي تُعد المساءلة المهنية من الوسائل القانونية التي تهدف إلى ضبط سلوك الموظف العام وضمان التزامه بقواعد المهنة وأخلاقياتها، ولا سيما بالنسبة للموظفين المنتمين إلى النقابات المهنية كالأطباء والصيدالة وأطباء الأسنان، إذ يجمع هؤلاء بين صفتين قانونيتين؛ الأولى صفتهم كموظفين عموميين يخضعون لقواعد الوظيفة العامة، والثانية صفتهم كأعضاء في نقابات مهنية تنظم ممارسة المهنة وتضع القواعد التي تحكم سلوكهم المهني.

غير أن هذا التداخل بين النظام الوظيفي والنظام المهني يثير إشكالات قانونية متعددة تتعلق بتحديد نطاق المساءلة المهنية وحدودها، ومدى استقلالها عن المساءلة التأديبية، فضلاً عن تحديد الجهة المختصة بمساءلة الموظف العام عن المخالفات المهنية التي يرتكبها أثناء ممارسته لعمله. كما يثير هذا التداخل تساؤلات بشأن مدى كفاية التنظيم التشريعي للمساءلة المهنية في القوانين التي تحكم النقابات المهنية، ومدى قدرتها على تحقيق التوازن بين مقتضيات حماية المصلحة العامة وضمان حقوق الموظف العام .

ويزداد الأمر تعقيداً في ظل ما يلاحظ من قصور أو غموض في بعض النصوص القانونية التي تنظم إجراءات المساءلة المهنية وضماناتها، الأمر الذي قد ينعكس على المركز القانوني

والوظيفي للموظف العام، لاسيما عندما يترتب على المساءلة المهنية آثار قد تمتد إلى وضعه الوظيفي أو مستقبله المهني .

وانطلاقاً من ذلك، تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول التساؤل الرئيس الآتي :

ما مدى كفاية التنظيم التشريعي للمساءلة المهنية للموظف العام المنتمي إلى النقابات المهنية، وما أثر هذه المساءلة في مركزه القانوني والوظيفي؟

رابعاً: هدف الدراسة:

إن موضوع هذه الدراسة من المواضيع المهمة ،لأنها تهتم بشريحه مهمه ، وهي الموظف العام الذي ينتمي لنقابات ومنها (الاطباء ،الاطباء الاسنان ،الصيدلة، المعلمين، المهندسين ، الحقوقيين) فتهدف هذه الدراسة إلى إيجاد تنظيم قانوني متطور للمساءلة المهنية الخاصة بالموظف ، وذلك لأثر هذه المساءلة على المركز القانوني للموظف العام في العراق، وينحقق هدف هذه الدراسة من خلال اتباع أسلوب الدراسة المقارنة الموضوعي مع الأنظمة القانونية للدول الاخرى وذلك لإظهار مواطن القوة في النصوص القانونية التي تنظم المساءلة المهنية في العراق لتعزيز هذه المواطن، وتحديد مواطن الضعف والقصور التشريعي لمعالجتها.

خامساً: منهج الدراسة :

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك لتحليل النصوص القانونية المتعلقة بنظام المساءلة المهنية للموظف العام، وكذلك اعتمدنا في هذه الدراسة المنهج المقارن الذي يقوم على بناء الفكرة من الحالة الجزئية للانتقال بها إلى أصل عام ونظرية متكاملة، فنستند بموجب هذا المنهج إلى تأصيل فكرة المساءلة المهنية في ضوء القواعد العامة للمساءلة المهنية على أن نتبع أسلوب المقارنة بين القوانين محل الدراسة وهي كل من(مصر و الأردن و العراق).

سادساً: الدراسات السابقة :

١- مصطفى عبد المقصود ، المسؤولية التأديبية للموظف العام كأحد وسائل مقاومة الفساد

الإداري - دراسة مقارنة، مجلة قانونية، ٢٠٢٢ .

- ٢- عبد العزيز محمد إبراهيم قطاو ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - جامعة المنصورة، ٢٠١٩.
- ٣- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧.
- ٤ - مسعودة علي محمد خليفة ، المساءلة الإدارية وأثرها على الأداء الوظيفي دراسة ميدانية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، ٢٠١٧.
٥. علي ملهي عجيل النائلي، المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية للوظيفة العامة في القانون العراقي والمصري ، رسالة ماجستير ، مجلة الجامعة العراقية ، ٢٠٢٤.
- ٦- ايمان لطيف عاصي ، سلطة النقابة في مساءلة ذوي المهن الطبية : دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة ذي قار ، ٢٠٢٠.

سابعاً : خطة الدراسة :

اعتمدنا في هذه الدراسة أسلوب التقسيم الثنائي، فتضمنت خطة الدراسة مقدمة وفصلين، فبحثنا في الفصل الأول ماهية المساءلة المهنية للموظف العام، والذي قسمناه على مبحثين، إذ بحثنا في المبحث الأول مفهوم المساءلة المهنية للموظف العام، والذي قسمناه على ثلاثة مطالب، تطرقنا في المطلب الأول مدلول المساءلة المهنية للموظف العام، تطرقنا في الفرع الأول معنى للمساءلة المهنية للموظف العام، وبحثنا في الفرع الثاني مدلول المخالفة المهنية ، وتطرقنا في المطلب الثاني الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنيًا، إذ بحثنا في الفرع الأول الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنيًا من قبل النقابة، والفرع الثاني بحثنا الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام وظيفياً عن الأخطاء المهنية ، وتطرقنا في المطلب الثالث لموضوع ذاتية المساءلة المهنية للموظف العام، والذي قسمناه على فرعين، بحثنا في الفرع الأول خصائص المساءلة المهنية ، والفرع الثاني بحثنا تمييز المساءلة المهنية للموظف العام عما يشته به ، و تطرقنا في المبحث الثاني لموضوع التنظيم القانوني للمساءلة المهنية للموظف العام ، إذ بحثنا في المطلب الأول أسباب المساءلة المهنية ، والفرع الأول الخطأ المهني العمدي، والفرع الثاني الخطأ المهني غير العمدي ، وبحثنا في المطلب الثاني شروط المساءلة المهنية للموظف العام، إذ بحثنا في

الفرع الأول مخالفة الترخيص النقابي لممارسة المهنة، والفرع الثاني مخالفة القواعد القانونية المنظمة للمهنة.

إما الفصل الثاني فبحثنا فيه أحكام المساءلة المهنية للموظف العام، والذي قسمناه على مبحثين، إذ بحثنا في المبحث الأول تنظيم إجراءات المساءلة المهنية للموظف وضماناتها، فبحثنا في المطلب الأول إجراءات المساءلة المهنية، إذ تطرقنا في الفرع الأول لموضوع التعريف بالتحقيق المهني، وبحثنا في الفرع الثاني ضوابط التحقيق المهني، وأما المطلب الثاني تطرقنا فيه لضمانات المساءلة المهنية للموظف العام ، إذ بحثنا في الفرع الأول ضمانات مرحلة الاتهام والتحقيق، والفرع الثاني ضمانات الموظف المهني في مرحلة فرض الجزاء؛ أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه لموضوع أثر العقوبة المهنية على المركز القانوني للموظف العام إذ بحثنا في المطلب الأول أثر العقوبة المهنية على واجبات ومؤهلات الموظف العام ، فتطرقنا في الفرع الأول أثر العقوبة المهنية على الواجبات الوظيفية ، وإما الفرع الثاني فبيننا أثر العقوبة المهنية على تولي المناصب الوظيفي ، والمطلب الثاني بحثنا أثر العقوبة المهنية على حقوق الموظف، تطرقنا في الفرع الأول أثر العقوبة المهنية على انتقاص حقوق الموظف، وبحثنا في الفرع الثاني أثر العقوبة على حرمان الموظف من حقوق الخدمة المدنية.

ومن ثم خاتمة الدراسة والتي سنضمنها أهم الاستنتاجات والتوصيات .

الفصل الأول

ماهية المساءلة المهنية

للموظف العام



الفصل الأول

ماهية المساءلة المهنية للموظف العام

تُعد الوظيفة العامة من الركائز الأساسية التي يقوم عليها تنظيم الدولة وإدارة مرافقها العامة، إذ يتولى الموظف العام أداء مهام وخدمات تمس مصالح الأفراد والمجتمع بشكل مباشر، ولما كانت هذه الوظيفة ترتبط بتحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فقد أحاطها المشرع بمجموعة من القواعد والضوابط التي تنظم سلوك الموظف العام أثناء ممارسته لمهامه الوظيفية، ومن بين أهم هذه الضوابط نظام المساءلة المهنية، الذي يمثل أداة قانونية وإدارية تهدف إلى ضمان التزام الموظف العام بواجباته الوظيفية، ومحاسبته عند الإخلال بها أو تجاوز حدودها.

وتكتسب المساءلة المهنية للموظف العام أهمية خاصة في الأنظمة القانونية المعاصرة، لكونها تسهم في تعزيز مبادئ النزاهة والانضباط الوظيفي، وترسيخ قيم المسؤولية والالتزام في أداء العمل العام. كما تُعد وسيلة فعّالة لحماية الإدارة العامة من مظاهر الانحراف الوظيفي وسوء استعمال السلطة، فضلاً عن دورها في تعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات الحكومية من خلال ضمان خضوع الموظف العام للمحاسبة عند ارتكابه المخالفات المهنية أو الإدارية.

ومن هذا المنطلق، فإن دراسة ماهية المساءلة المهنية للموظف العام تُعد مدخلاً أساسياً لفهم الإطار القانوني الذي يحكم مسؤولية الموظف عن أفعاله وتصرفاته أثناء تأدية مهامه الوظيفية. إذ لا يمكن الوقوف على أحكام هذه المساءلة وآثارها دون تحديد مفهومها بدقة، وبيان مدلولها في الفقه القانوني والتشريعات المنظمة للوظيفة العامة، فضلاً عن توضيح ذاتيتها التي تميزها عن غيرها من صور المسؤولية الأخرى، كالمسؤولية الجنائية أو المدنية، وكذلك بيان طبيعتها القانونية والأساس الذي تقوم عليه في النظام القانوني.

ومن أجل الإحاطة بهذه المواضيع سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتطرق في المبحث الأول لموضوع مفهوم المساءلة المهنية للموظف العام، ونوضح في المبحث الثاني موضوع التنظيم القانوني للمساءلة المهنية للموظف العام .

المبحث الأول

مفهوم المساءلة المهنية للموظف العام

يوجد الكثير من مفاهيم وتعريفات للمساءلة المهنية للموظف العام، فالمساءلة تعد ضماناً للالتزام بالمهام الموكلة للموظف العام ، وتؤدي الى تحميله المسؤولية عند ثبوت فشله، ويعد البعض المساءلة محور الأساسي للمرفق العام ، وأحد أهم أسس الإدارة الرشيدة ، كما إنها تسهم في ترشيد الاداء الحكومي ، ولها العديد من التجليات التي تبرز تحت مسميات الشفافية ، الانضباط ، الاستجابة ، النزاهة المسؤولية، الالتزام ، ولعل المساءلة ، والشفافية لها دور تكاملي فلا يمكن بلوغ الشفافية التامة مالم يطلع عليه الرأي العام على المساءلة لا سيما المهنية التي لها دور أساس في رصد المخالفات ومجازاة المخالف.

وتعد المساءلة المهنية واحدة من أهم المفاهيم الادارية التي من شأنها أن تحقق العدالة والنزاهة، ويمكنها أن تؤدي الى ضبط العمل والنشاط الفردي المصاحب للنشاط الوظيفي ، وبالتالي إثارة المسؤولية الفردية للموظف العام على مستوى المهنة وانعكاسها على وظيفة .

وسوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول مدلول المساءلة المهنية والمخالفة المهنية للموظف العام وفي المطلب الثاني الطبيعة القانونية للمساءلة المهنية للموظف العام مهنيًا.

المطلب الأول

مدلول المساءلة المهنية والمخالفة المهنية للموظف العام

تعد المساءلة المهنية من المفاهيم الأساسية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأخلاقيات المهنة وجودة الأداء في مختلف المجالات المهنية، لا سيما في ميادين العمل التي تتطلب مستوى عالياً من المسؤولية والانضباط ، ويقصد بالمساءلة المهنية، ذلك الإطار التنظيمي والقانوني الذي يخضع من خلاله الموظف أو المهني بمساءلة عن أفعاله أو قراراته أو سلوكياته أثناء ممارسته لمهامه، وفقاً لمعايير محددة سلفاً، سواء أكانت قانونية أو أخلاقية أو فنية؛ وتتجسد أهمية هذا المفهوم في كونه يضمن تحقيق الشفافية، ويعزز من ثقافة الالتزام والمحاسبة داخل البيئة المهنية، كما يشكل وسيلة لحماية المصلحة العامة وضمان جودة الخدمة المقدمة ؛ وتعزز ما تقدم بظهور النقابات المهنية والاتحادات التي كانت ولا تزال تلعب دوراً محورياً في تنظيم المهن الصحية لاسيما الأساسية منها والتي تتصل بحياة الأفراد أو سمعتهم ؛ ويأتي هذا المطلب لتوضيح المعنى الدقيق للمساءلة المهنية وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول منها لدراسة معنى المساءلة المهنية ونفرد الثاني لبيان مدلول المخالفة المهنية .

الفرع الأول

معنى المساءلة المهنية

للقوف على معنى المساءلة المهنية نجد أهمية التطرق لمعناها اللغوي أولاً؛ من ثمة الاصطلاحى ثانياً.

أولاً: مدلول المساءلة لغةً:

تشير أغلب المعاجم اللغة العربية إلى أن أصل ومصدر المساءلة هو الفعل الرباعي سأل، يسأل، مساءلة، فهو مسائل، والمفعول مُسألٌ سأل عن أمر ، أي استخبره عنه، والمسؤول هو مَنْسُولٌ

عَنْ عَائِلَتِهِ أَي رَاعِيهَا وَالسَّاهِرُ عَلَى شُؤْنِ مَعِيشَتِهَا ، وَالْمَسْئُولُ عَنْ سَيْرِ الْعَمَلِ ، وَالْمَسْئُولِينَ فِي الْبِلَادِ هُمَ الَّذِينَ لَهُمْ مَسْئُولِيَّاتٌ فِي جِهَازِ الدَّوْلَةِ (١) .

و سَأَلَ يَسْأَلُ سُؤْلاً وَسَأَلَةً وَمَسْأَلَةً وَتَسْأَلًا وَسَأَلَةً ، قَالَ أَبُو ذُوَيْبٍ : أَسَاءَلْتُ رَسَمَ الدَّارِ أَمْ لَمْ تُسَائِلْ عَنِ السَّكَنِ أَمْ عَنْ عَهْدِهِ بِالْأَوَائِلِ ؟ وَسَأَلْتُ أَسْأَلُ ، وَسَلْتُ أَسَلُ ؛ وَالرَّجُلَانِ يَتَسَاءَلَانِ وَيَتَسَاءَلَانِ ؛ وَجَمْعُ الْمَسْأَلَةِ مَسَائِلٌ بِالْهَمْزِ ، فَإِذَا حَذَفُوا الْهَمْزَةَ قَالُوا مَسَلَّةٌ (٢) .

(سَأَلَهُ) عَنْ كَذَا ، وَبِكَذَا - سُؤْلاً ، وَتَسْأَلًا ، وَمَسْأَلَةً : اسْتَخْبِرَهُ عَنْهُ : وَفِي التَّنْزِيلِ الْعَزِيزِ : (بَيَّأُهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَسْأَلُوا عَنْ أَشْيَاءٍ إِنْ تُبَدَّ لَكُمْ تَسْؤُكُمْ) ، وَفِيهِ أَيْضًا : (فَاسْأَلْ بِهِ حَبِيرًا) (٣) .

، وَتَعَلَّمْتُ {مَسْأَلَةً} وَمَسَائِلَ: اسْتَعْبِرَ الْمَصْدَرُ لِلْمَفْعُولِ، وَهُوَ مَجَازٌ، قَالَهُ الرَّمَّحَشَرِيُّ، وَحَكَى أَبُو عَلِيٍّ عَنِ أَبِي زَيْدٍ قَوْلَهُمْ: اللَّهُمَّ أَعْطِنَا (سَأَلَاتِنَا)، وَضَعِ الْمَصْدَرُ مَوْضِعَ الْإِسْمِ، وَلِذَلِكَ جُمِعَ. وَالْفَقِيرُ يُسَمَّى (سَائِلًا)، إِذَا كَانَ مُسْتَدْعِيًا لِشَيْءٍ، قَالَهُ الرَّاعِبُ، وَبِهِ فُسِّرَ قَوْلُهُ تَعَالَى: وَأَمَّا السَّائِلَ فَلَا تَنْهَرْ، وَفَسَّرَهُ الْحَسَنُ بِطَالِبِ الْعِلْمِ (٤).

وَسَأَلْتُهُ عَنِ الشَّيْءِ : اسْتَحْبَرْتُهُ ، قَالَ : وَمَنْ لَمْ يَهْمِنْ جَعَلَهُ مِثْلَ خَافَ ، يَقُولُ : سَلْتُهُ أَسْأَلُهُ فَهُوَ مَسْئُولٌ ، مِثْلُ خِفْتُهُ أَخَافُهُ فَهُوَ مَخُوفٌ (٥) .

وكذلك يعد لفظ المسائلة هي الاجراءات التي من خلالها يتم توجيه الاتهام والاستجواب و التحقيق والمحاسبة والمسؤولية هي النتيجة القانونية تترتب عند ثبوت الخطأ ، أما المسؤولية تعني

١- د. أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصر ، عالم الكتب ، الطبعة الاولى، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٤٥ .

٢- محمد ابن مكرم ابن علي ابن جمال الدين ابن منظور الأنصاري، معجم لسان العرب، الطبعة الثالثة، دار المعارف ، بيروت ، ١٩٩٣ ، ص ١٩٠٧ .

٣- ابراهيم مصطفى احمد حسن الزيات، معجم الوسيط ،مجمع اللغة العربية، الادارة العامة للمعجمات و احياء التراث ،الجزء الاول ، مصر ، ١٩٦٠ ، ص ٤١١ .

٤- محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار مكتبة الحياة للطباعة والنشر، بيروت، (ت ١٢٠٥ هـ): ١٥٧/٢٩-١٥٩ .

٥- محمد ابن مكرم ابن علي ابن جمال الدين ابن منظور الأنصاري، معجم لسان العرب، مصدر سابق، ص ١٩٠٧ .

ترتيب الأثار والالتزام تشمل التبعات والجزاء ، وهي مشتقة من المصدر للفعل الثلاثي سأل أي سؤال مرتكب المخالفة عن السبب في اتخاذه بمخالفة مسلكا متناقضا لنظم المجتمع ومصالحه، ثم التعبير عن اللوم الاجتماعي إزاء هذا المسلك وإعطاء هذا التعبير المظهر المحسوس اجتماعيا في شكل الجزاء، وتشير المصادر إلى أن كلمة (يسأل) و (السؤال) تعني ما يسأله الإنسان، كما في قوله تعالى: (قال قد أوتيت سؤالك يا موسى)^(١) ، وقوله تعالى : (وَأَسْأَلَنَّ عَمَّا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ)^(٢) ومسألة الشيء أي سأله عن الشيء (سؤالا)، و (مسألة) كما في قوله تعالى: (سأل سائل بعذاب واقع)^(٣) ، أي عن عذاب واقع ويقال سأل يسأل الأمر منه وسألته عن كذا استعملته، وتساءلوا : سأل بعضهم بعضا^(٤).

ويعرفها قاموس (اكسفورد) للغة الإنجليزية على أنها ما مطلوب أو متوقع لتبرير إجراءات أو قرارات الصادرة من المسؤول أو القدرة على التوضيح أو الفهم^(٥).

والمهنية لغةً هي مهنيّ: اسم مشتق من مهنيّ نسبة إلى مهنة أو حرفه، و إرشاد مهنيّ يعني توجيه مهنيًا ومساعدة الشخص على اختيار المهنة المناسبة له، وكذلك تعني العمل الذي يحتاج إلى خبرة ومهارة وحرفيه في الاداء^(٦).

والمهن تعني المهنة والمهنة كلة : الحِدْقُ بِالْخِدْمَةِ وَالْعَمَلِ وَتَحْوِهِ ، وأنكر الأصمعي الكسر . وَقَدْ مَهَّنَ يَمْهِنُ مَهْنًا إِذَا عَمِلَ فِي صَنْعَتِهِ . مَهْنَهُمْ يَمْهِنُهُمْ مَهْنًا وَمَهْنَةً وَمَهْنَهُ أَي خَدَمَهُمْ^(٧).

١- الآية (٣٦) من سورة طه .

٢- الآية (٩٣) من سورة النحل.

٣- الآية (١) من سورة المعارج.

٤- محمد ابن يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، دمشق ، مؤسسة الرسالة، ١٤٠٧، ص ١٣٠٨.

٥- د. محمد علي القذافي ، واقع تطبيق المساءلة ودورها في تعزيز برنامج الإصلاح المؤسسي في الجامعات الليبية ، مجلة كلية الآداب كلية التربية جامعة سرت ، العدد ٢ ، ٢٠١٩ ، ص ٢٨٣.

٦- د. عبد الحليم منتصر ، المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، ط ٢ ، مطبعة باقري ، الناشر مكتبة المرتضوي ، ايران ، ١٩٨٥ ، ص ٣٢٦.

٧- محمد ابن مكرم ابن علي ابن جمال الدين ابن منظور الأنصاري، معجم لسان العرب، مصدر سابق ، ص ٤٢٩١.

وتعرف المهنية بأنها الالتزام بالقواعد السلوكية والفنية التي تحكم ممارسة مهنة أو وظيفة معينة، بما يحقق حسن الأداء، ويصون الثقة العامة، ويضمن احترام أخلاقيات المهنة ومعاييرها^(١).

وبناءً على ما تقدم فإن المساءلة المهنية بمدلولها اللغوي تعني التدابير أو الاجراءات التي تتخذ إزاء صاحب المهنة عن التقصير المنسوب له في مهنته.

ثانياً . المساءلة اصطلاحاً : نعني بها "الالتزام بإثبات أن العمل قد سار طبقاً لما اتفق عليه من قواعد ومعايير وشروط ، أو الالتزام بتقديم تقرير مفصل عن نتائج الأداء المهام أو الخطط المكلف بها ، وقد يستدعي ذلك إثباتاً دقيقاً ، بل وقانونياً بأن ما تم من عمل مطابق لشروط التعاقد"^(٢).

وتعرف المساءلة إجرائياً بأنها الأساليب التي تمارسها مجالس النقابات لمحاسبة أعضاء مجلس النقابة على أداءهم داخل المؤسسة العامة أو خارجه ، من أجل سير المهنة والمرافق العامة بانتظام واستمرار^(٣).

والمساءلة تعني القيام بسلوك أو فعل (مخالف) مخالف للقاعدة اخلاقية أو القانونية أو المهنية، وقد تترتب المسؤولية القانونية أو الاخلاقية أو المهنية على عضو النقابة الذي قام بسلوك غير مرضي وتقسّم المسؤولية القانونية الى المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية^(٤).

وتعرف ايضاً بانها أن يتم مساءلة كل شخص يحصل على تفويض من جهة معينة بصلاحيات وأدوات العمل للوقوف أمام هذه الجهة للإجابة عن كيفية استعمال هذه الصلاحيات التي فوضت له، والموارد التي وضعت تحت تصرفه ، أي أن المساءلة تعني واجب المسؤولين عن الوظائف

١- د. عبد العزيز عثمان، أخلاقيات المهنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢١ و ٢٢ .

٢- معجم مصطلحات ضمان الجودة في التعليم العالي ، الشبكة العربية لضمان الجودة في التعليم العالي (٢٠١٠) ، منشور على موقع / <https://andahe.Org> ، تاريخ الزيارة يوم ٢٠٢٥/٣/١٥ .

٣- رشيد حميد جودة ، الرقابة المالية الداخلية على موازنة النقابات المهنية في العراق (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المعهد ، العدد ١٦ ، ٢٠٢٤ ، ص ٥١١ .

٤- د. محمد احمد سويلم ، المدخل لدراسة العلوم القانون ، الطبعة الاولى ، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤٤ .

سواء كانوا منتخبيين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياساتهم ومدى فاعليتها في تنفيذ هذه السياسة^(١).

ونرى ان المساءلة ليس تفويض وانما سلطة ايقاع العقاب تختلف عن سلطة المساءلة لأنه المساءلة الموظف تنتج عنها عدة نتائج منها قد يرتب عدم مخالفة الموظف وقد يرتب عدم المخالفة وبالتالي ومن ثم يمكن للسلطة المختصة فرض العقاب عليه.

وكما تعد المساءلة عملية رقابية أو توجيه يتم من خلالها مواجهة الشخص بما قام به من أفعال أو إجراءات أو قرارات، ليقدم تفسير لها، وللسبب الذي دعاه للقيام به، وبناء على ذلك يتم اتخاذ إجراءات معينة بحقه،^(٢) ولا بد من أشارة الى ان مصطلح المساءلة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالالتزامات والواجبات المترتبة عليه فمثلاً قد يكون الموظف مسؤولاً عن أداء هذه واجبات، وإذا لم يتم بتنفيذه سوف يتعرض للمساءلة من قبل مديره، وقد يفرض عليه عقوبة إذا لم يوضح سبب تقصيره وتخلفه عن أداء ما هو مطلوب منه .

وكما تعرف المساءلة على أنها قيام المسؤولية على عاتق الموظف أو المكلف بخدمه عامه أو عضو النقابة من قبل أصحاب السلطة والنفوذ بالخضوع للمساءلة أو تحمل المسؤولية عن أعمالهم وإخطائهم^(٣)، نلاحظ أن نطاق المساءلة في هذه التعريف نطاق واسع، لأنه تضمن الموظف العام و المكلف بالخدمة العامة وعضو النقابة و الرئيس والمرؤوس.

ويقصد بأصحاب السلطة والنفوذ ذو السلطات أو رئيس الإدارة أو النقيب او المسؤولون في الحكومة والشركات الخاصة والمؤسسات المالية الدولية ومنظمات المجتمع المدني^(٤).

١- د. منيرة محمود الشрман ، درجة إمام المساءلة أعضاء هيئة التدريس في جامعات إقليم جنوب الأردن بالمساءلة التربوية ، المجلة الدولية للأبحاث التربوية ، جامعة الإمارات ، العدد ٢٨ ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٢ .

٢- ابراهيم بن صالح اللحيدان ، مسؤولية الصيدلي عن اخطائه المهنية وعقوباته في النظامين السعودي و المصري ، دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير ،جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ،الرياض ، السعودية ،٢٠٠٦ ، ص ١١٠ .

٣- إطار مفاهيمي للمساءلة، المجلة الأوروبية للقانون، المجلد ١٣، العدد ٤، ٢٠٠٧، ص ٤٥٠ .

٤ - أسماء ياسين احمد المدهون ، العلاقة بين المساءلة الاستراتيجية والنزاهة ، رسالة ماجستير ، جامعة الازهر ،غزة ، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية ٢٠١٩ ، ص ٢٩ .

والمساءلة المهنية تعتمد على مبدأ مفاده أن الاحكام والقرارات الصادرة يمكن السيطرة عليها بإحكام من خلال مجموعة من الأوامر والتعليمات والقوانين التي تنظم النقابات من خلال هيكلها التنظيمي من مجلس النقابة الى باقي مستوياتها الإدارية والمهنية في المجلس النقابي الفرعي، لذا فقد أكدت معظم مجالات الأعمال الحديثة ومنشورات القادة على المساءلة كعنصر أساس في القيادة الجيدة والإشراف والتنظيم الناجح وتعزيز الأداء والرضا الوظيفي والنقابي في سير المرفق العام بانتظام واستمرار^(١).

وتعرف المساءلة المهنية الآلية القانونية التي يسأل بموجبها صاحب المهنة عن الأفعال أو الامتناعات التي تصدر عنه أثناء ممارسته لمهنته، متى شكّلت إخلالاً بالواجبات المهنية أو مخالفة للمعايير السلوكية والفنية التي تفرضها طبيعة المهنة وقواعدها الأخلاقية والتنظيمية وتهدف المساءلة المهنية إلى حماية المصلحة العامة، وضمان حسن سير المرافق العام، وصون الثقة المفترضة في أصحاب المهن دون أن يخل ذلك بالضمانات القانونية المقررة للمسؤول مهنيًا^(٢).

ونلاحظ من خلال التعريف اعلاه أنها جزء من العقاب عن خطأ تم ارتكابه في حين أن حقيقة المساءلة ما هي إلا مجموعة من الأنشطة الإدارية المستمرة تارة تكون علاجية وأخرى تكون عقابية وتعد اداة من ادوات الادارة المدنية ، وفقاً لما ورد من مفاهيم فإن الباحث يعرفها نشاط اداري تكمن الفلسفة من وراءه لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد ويتجلى بجملة من الاجراءات التي تمس المركز القانوني للموظف أو المهني في بعض الاحيان لتحديد الشخص المسؤول عن وقوع المخالفة وتوقيع الجزاء مهني بحقه والمساءلة المهنية تتماثل مع الجزئية في انها علاجية بمعنى تأتي بعد وقوع المخالفة لمعاقبة مرتكبها .

١- باسم عبد الغني العتابي ، دور القيادة الفائقة في تعزيز المساءلة المؤسسية من خلال النزاهة السلوكية ، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة ، كلية الادارة والاقتصاد ، سنة ٢٠٢٠، ص ٧٩.

٢- عبد العزيز عثمان ، أخلاقيات المهنة، دار الفكر العربي، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٣٣.

الفرع الثاني

مدلول المخالفة المهنية

تعد المخالفة المهنية من المفاهيم المحورية في نطاق المسؤولية المهنية، وتشكل جوهر العلاقة بين الموظف المهني وبين قواعد القانوني والأخلاقي التي تنظمها النقابات المهنية . فكل مهنة يُشترط في ممارستها احترام جملة من القواعد والمعايير التي تُعرف بـ"أخلاقيات المهنة"، والتي تشكل إلى جانب القوانين واللوائح التنظيمية، مرجعية أساسية للحكم على السلوك المهني ومن ثم، فإن أي خرق لهذه القواعد يُعد مخالفة مهنية تستوجب المساءلة وفقاً للمضوابط القانونية والإدارية المنظمة لكل قطاع ؛ وتعد المخالفة المهنية نقطة أساس التي تدور حولها المساءلة المهنية للموظف المهني، فالمخالفة تتطوي على معنى الاثم والخطأ ولكي تتخذ الاجراءات المساءلة ضد أحد الاعضاء من قبل الادارة أو النقابة لابد أن تنسب إليه مخالفة المهنية تستوجب المساءلة والمحاسبة والواقع ان المخالفات الانضباطية من الصعب حصرها؛ لذلك جاءت معظم التشريعات بقاعدة عامة تقضي بأن كل من يخالف الواجبات والتزامات الوظيفة والمهنية يعاقب انضباطيا؛ لذا فالمخالفة المهنية ماهي إلا إخلال بواجبات والتزامات المفروضة بمقتضى القانون لتنظيم العمل الوظيفي أو النقابي.

ولم يعطي المشرع المصري تعريف لمخالفة في قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦، واكتفى بإيراد النصوص التي تنص على الواجبات والمحظورات التي يجب ان يلتزم بها و إلا تعرض للمساءلة التأديبية، أما المشرع الأردني في قانون الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ المعدل لم يتناول نص بصورة صريحة، و إنما تناول المخالفة وعقوبتها بشكل عملي، كما أن المشرع العراقي فقد سار على المنوال نفسه فلم يضع تعريفاً للمخالفة المهنية لا في اطار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، ولا في اطار الانظمة الانضباطية الخاصة؛ انما اكتفى بإيراد نصوص التي تتناول الواجبات التي يتعين القيام بها واتباعها من قبل الموظف العام ، والمحظورات التي يجب اجتنابها والامتناع عنها ورتب على الاخلال بها فرض عقوبة المهنية .

والباحث يتفق مع المشرع في عدم اعطاء تعريف للمخالفة المهنية ،اذ ليس من مقتضيات عمل المشرع ايجاد تعريف للمخالفة المهنية ، بل هو عمل يختص به الفقه والقضاء، وبذلك يتجنب المشرع النقد الذي يمكن أن يوجه له في حال وضع تعريفاً معيناً.

كما ورد في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية قولها أن المخالفة المهنية تعني (إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه عن مقتضياتها أو ارتكابها خارج الوظيفة ما ينعكس عليها).^(١) واعتبار المحكمة المخالفة المرتكبة خارج الدائرة امتداد للمخالفة التأديبية اشارة واضحة للمخالفة المهنية.

أما القضاء الاداري العراقي فعرّفها في أحد أحكامه (إن إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاته التعليمات الحسابية وتقصيره في أداء واجباته يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً)^(٢) .

كما ذهبت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي "المحكمة الادارية العليا حالياً" فقضت " أن المدعية لا تلتزم بواجباتها الوظيفية ولا تعير الاحترام لرؤسائها بعدم تنفيذ الأوامر الصادرة إليها أو الإجابة على الاستفسارات الموجهة إليها بالرد بالكلمات لا تألف وواجبات الموظف ..."^(٣)

وأن جانب من الفقه في العراق يستخدم تسمية (المخالفة الانضباطية أو العقوبة الانضباطية) وذلك انسجاماً مع تسمية (الانضباط) التي استخدمها المشرع العراقي في فرض العقوبات التأديبية للموظفين العموميين، منذ صدور أول قانون انضباط للموظفين في العام ١٩٢٩، والقانون الصادر عام ١٩٣٦، وحتى صدور القانون انضباط النافذ) وهو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

١- د. عبد القادر الشخيلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري و الجنائي ، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٣ ، ص ٤١ .

٢- قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم ١٦١/٧٣ في ٢١/٧ / ١٩٧٣ ، منشور في مجلة العدالة ، العدد الثاني ، ١٩٧٥ ، ص ١٢٦ .

٣- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية (المحكمة الادارية العليا حالياً) ، قرار ٣١٨ انضباط التمييز / ٢٠٠٦ ، جلسة ٩/١١ / ٢٠٠٦ ، مجلس الدولة العراقي ، صباح صادق جعفر الأنباري ، ط ١ ، بلا مطبعة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٩٩ .

ونلاحظ أن التسمية الأكثر شيوعاً هي "المخالفة الانضباطية" وهي الأكثر ملائمة لقوانين الخدمة المدنية وللموظف وذلك بسبب الدور المهم الذي يؤديه الموظف في مجال الوظيفة العامة، وباعتباره الأداة المحركة للمرافق العامة من أجل أن تحقق الإدارة أهدافها، ويتفق الباحث مع هذه التسمية كونها تميز المخالفة في القانون الاداري عن الجريمة وفق قانون العقوبات وهي ما يمكن الركون إليه ، إذا ما ارتكب الموظف فعلاً يعاقب عليه جنائياً، ويذكر أن الفقه اختلف في وضع تعريف للمخالفة المهنية حيث يرى جانب من الفقه على أنها كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبها الموظف بمخالفة الواجبات الوظيفية العامة أو المهنية قد تمس كرامة المهنة أو المرافق الذي يعمل فيه^(١).

وتعرف المخالفة المهنية بأنها "مخالفة الموظف العام المهني لواجب من واجباته وظيفته التي حددها القانون أو اللوائح أو العرف ؛ ولا تشمل تلك المخالفات فقط التي تقع اثناء وقت الدوام الرسمي بل تشمل أيضاً ما يقع خارج وقت الدوام من الموظف العام المهني ويمثل اهداراً لكرامة وظيفية واهداراً للثقة الواجبة في الموظف"^(٢). نلاحظ أن هذا التعريف ينطبق على المخالفة الانضباطية أكثر من انطباقه على المخالفة المهنية .

وتعرف بأنها كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف العام المهني أثناء ممارسته لواجباته، ويشكل انتهاكاً للقواعد القانونية أو الأخلاقية أو الفنية التي تنظم المهنة، ويترتب عليه المساس بسمعة المهنة أو الإضرار بمصالح الأفراد أو الجهات ذات العلاقة .^(٣) يلاحظ على هذا التعريف أنه تعريف واسع نسبياً، إذ لم يقتصر على مخالفة القواعد القانونية فحسب، بل شمل أيضاً القواعد الأخلاقية والفنية التي تحكم المهنة، وهو ما ينسجم مع طبيعة المساءلة المهنية التي تقوم أساساً على الحفاظ على شرف المهنة وسمعتها. إلا أن هذا التعريف يؤخذ عليه أنه ركز على نتيجة الفعل المتمثلة بالإضرار بسمعة المهنة أو بمصالح الأفراد، في حين أن مجرد مخالفة قواعد المهنة قد يكفي لقيام المساءلة المهنية حتى لو لم يترتب عليها ضرر فعلي.

١- د. سامي جمال الدين ،القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣، ص٣٦٨.

٢- محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، دار الجامعة الجديد ، الاسكندرية ، ٢٠١٢، ص٤٨٦.

٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١١٢.

وتعرف أيضاً "مسئولية شخصية قوامها حدوث خطأ ما يشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفية العامة أو خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة، ويمكن نسبة هذا الخطأ إلى شخص معين" (١).

ويمتاز هذا التعريف بتركيزه على الطابع الشخصي للمسؤولية، إذ يشترط نسبة الخطأ إلى الموظف ذاته، وهو أمر يتفق مع القواعد العامة في المسؤولية التأديبية والمهنية. غير أن هذا التعريف ركز على الإخلال بالواجبات الوظيفية العامة، مما يجعله أقرب إلى مفهوم المساءلة التأديبية منه إلى المساءلة المهنية التي تتعلق أساساً بمخالفة قواعد المهنة الخاصة.

كما تعرف بأنها : إخلال بواجبات الوظيفة العامة ذات الطابع المهني ايجاباً أو سلباً فمن المعروف أن قانون الانضباط حدد الواجبات العامة اما الواجبات الخاصة فالأصل فيها أنها محكومة بقانون تنظيم المهنة كمهنة الطبيب أو الصيدلي أو المحامي أو غيرها. (٢) يعد هذا التعريف من التعريفات الأكثر دقة؛ لأنه يميز بين الواجبات الوظيفية العامة التي ينظمها قانون الانضباط، والواجبات المهنية الخاصة التي تنظمها القوانين الخاصة بكل مهنة. كما أنه أبرز أن المساءلة المهنية قد تقوم نتيجة فعل إيجابي أو امتناع عن أداء واجب مهني، إلا أنه لم يحدد بشكل واضح الجهة المختصة بتقرير هذه المساءلة.

وتعرف أيضاً بأنها : كل فعل أو امتناع يفقد للأساس القانوني عمدياً كان أو خطئياً يخرج بمقتضاه الموظف عن مقتضيات وظيفية ويشكل مساساً وإخلالاً بكرامتها وشرفها وامانتها ؛ عن ارادة واعية ومدركة في اثناء ممارسة تلك الوظيفية أو خارجها ، تتصدى له سلطة التأديب المختصة بمباشرة اختصاصها التأديبية متى قامت اركانها واكتملت عناصرها (٣).

وتعرف أيضاً : اخلال الموظف أو المكلف بخدمة عامة بواجبات وظيفية أو شرفها أو سلوكه مسلكاً يحط من قدرة الوظيفية أو كرامتها(٤).

١- د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٠٢ .
٢- د. محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٠.
٣- د. طعيمة الجرف ، القانون الاداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص٣٣٧.
٤- د. اسامة الروبي، د. وليد الشناوي ، ضمانات استقلال القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص١٢٠.

وتعرف ايضا هي "عدم قيام الموظف بالواجبات التي نص عليها القانون ، ونجد لها تعريفاً آخر بأنها كل سلوك يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون، يكون الإخلال إيجاباً، أو سلباً، بعبارة اخرى إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه"^(١).

ويختلف مدلول المخالفة المهنية باختلاف الإطار القانوني المنظم للمهنة، لكنها في جوهرها تنصرف إلى إخلال الموظف العام المهني بالتزاماته الوظيفية أو المهنية، سواء أكان هذا الإخلال ناتجاً عن تقصير أو إهمال أو تجاوز للصلاحيات أو إفشاء أسرار المهنة أو الإخلال بواجب النزاهة والحياد^(٢).

على سبيل المثال يعد الخطأ مهنيًا اخلال الصيدلي بواجبات مهنة الصيدلة بمقتضى القوانين والانظمة واللوائح النافذة ، وليس بالضرورة أن تكون جميع القواعد القانونية واردة بالتشريع (القوانين) بل الكثير منها نجد أنه منظم بمقتضى تعليمات أو قواعد السلوك تصفها النقابة المهنية ، وتكون ملزمة لجميع الافراد سواء منهم الموظف أو العضو النقابي حين يمارسان الاعمال التي تتصل بتلك المهنة^(٣).

ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان هو مبدأ استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية استقلالا تاماً، إذ يجوز الجمع بين العقوبتين من دون ان يعد ذلك ازدواجاً؛ لأن نتيجة المسؤولية التأديبية لا تتوقف على نتيجة المسؤولية الجنائية لاختلاف نطاق وأهداف كل منهما؛ إذ يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لأعمالهم وضمان سير المرافق العامة بانتظام و استمرارية والمحافظة على شرف المهنة واستقرار أفرادها، أما في النظام الجنائي فالأمر يتعلق بحماية المجتمع كله وضمان استقراره وأمنه^(٤).

١- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٥، ص ٤٢.

٢- د. محمد فؤاد عبد الباسط، شرح قانون الخدمة المدنية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٣٦.

٣- المواد (٥٤ و٤٧ و٥٥) من قانون نقابة الصيادلة الأردن رقم (٥١) لسنة (١٩٧٢) المعدل.

٤- د. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص٣٤٩.

ويمكن أن نذكر أبرز العناصر الواجب توافرها لتحديد المخالفة المهنية:

١. لا بد ان تصدر المخالفة من قبل موظف العام ؛ بصفته الوظيفية وذلك اثناء قيامه بواجباته أو بسببها ؛ أو خارج أوقات الدوام الرسمي في الصيدلية أو العيادة يعني قيام الموظف العام بسلوك أو امتناع عن سلوك يؤدي الى الاخلال بواجبات الوظيفية العامة ؛ أو المهنة واصولها مثلاً قيام الصيدلي بإعطاء علاج الى المريض بجرعه أكبر من جرعة التي حددها الطبيب ، ما تسبب بتدهور حالة المريض، وحينما يخالف أوامر أو تعليمات وتوجيهات رئيسة المباشر أو النقابة المهنية كما لو ابلغ بخطر بيع علاج معين أو تغيير خصائص ومكونات العلاج أو التلاعب بالمعلومات الخاصة به .

٢. لا بد أن تكون مخالفة الموظف العام ناتجة عن تقصير أو عدم اتخاذ الحيطة الكافية في اداء الواجبات أو نتيجة نقص في التدريب يعني عدم اتخاذ الحيطة و الحذر الكافي في تأدية واجباته وكذلك ان لم يحترم الموظف أصول المهنة الواجب مراعاتها عند اداء عمله داخل المرفق العام أو خارج الدوائر الحكومية .

٣. لا بد أن تكون المخالفة المهنية واضحة المعالم وثابتة بأدلة كافية ومقنعة ، فلا يجوز فرض عقوبة على موظف بدون ادلة كافية ومقنعه وإلا كأنه قرار أو العقوبة غير مشروع وقابل للأبطال والالغاء^(١).

ومن خلال ما تقدم يعرف الباحث المخالفة المهنية : كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف العام المهني عند ممارسته واجباته الوظيفية العامة أو خارج نطاق الوظيفية العامة (العمل النقابي) من شأنه يخل بواجباته المهنة أو يمس كرامة المهنة وأصول ممارستها .

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنياً

بالنظر لأهمية المهن لخدمة المجتمع ولكونها تحتاج غالباً الى إعداد فني واكاديمي معين ولما لها من علاقة وثيقة بحياة الافراد اليومية يبرز دور النقابات بكونها تمارس العديد من الاختصاصات

١- علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان الواجبات و الحقوق ، المجلد الثاني ، ط ١، منشورات الحلبي

الحقوقية ، لبنان ، بيروت، ١٩٩٩، ص ٨٥١ .

ذات الصلة بالمهنة، ويقف في مقدمة تلك الاختصاصات تنظيم ممارسة المهنة والرقابة على الأفراد ممن ينتمون إليها ، وفرض الجزاءات المهنية بحق من يخالف القواعد القانونية المنظمة للعمل المهني ، كما تمارس النقابة دوراً في تمثيل المهنة والمهنيين في كل المحافل والاجتماعات و الندوات والمؤتمرات من أجل الظهور النقابة في أبهى صورة وافضل حال ، وتقديم أفضل الخدمات من أجل سير المرافق العام بانتظام واستمرار؛ كما أن المرافق العامة تحتاج الى ضبط ممارسة المهن من قبل موظفيها لمنع الخروج عن كل ما يتعلق بأصولها أو آدابها وللاستزادة سوف نتناول في هذه المطلب الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنيًا من قبل النقابة في الفرع الأول و الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام عن الأخطاء المهنية في الفرع الثاني .

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنيًا من قبل النقابة

تعد المساءلة المهنية للموظف العام من أهم الضمانات التي تكفل انتظام سير المرافق العامة ، وتحقيق مبدأ سيادة القانون في إطار العمل النقابي ، وتكتسب هذه المساءلة طبيعتها القانونية من كونها تتكامل مع عدة أنظمة قانونية، أبرزها تلك السائدة في نطاق المرفق العام وتلامس في بعض الأحيان أحكام القانون الجنائي، إذا ارتقت الأفعال إلى مستوى الجرائم وتتجلى أهمية دراسة الطبيعة القانونية لمساءلة المهنة في كونها تُحدد الإطار الذي تُمارَس فيه سلطة القضائية في محاسبة الموظف العام المهني والضمانات المقررة له أثناء إجراءات التحقيق وفرض العقوبة المهنية عليه فضلاً عن تحديد طبيعة العلاقة بين الخطأ المهني وبين الإخلال بالواجبات الوظيفية العامة .

وأن تحديد الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام مهنيًا له أهمية عملية كبيرة إذ من خلال معرفة الطبيعة القانونية لمساءلة المهنة التي تحدد القانون الواجب التطبيق عليها، وكذلك معرفة الجهة الادارية التي تتولى المساءلة، وكذلك الجهة التي تضطلع بحل المنازعات الناشئة عن تلك الوظيفية (وظيفته ضمان سير المرفق بانتظام) فالمرافق المهنية تعد من خلال ممارسة وظائفها وان بعض التشريعات قد عدت المرفق المهنية من أشخاص القانون العام، وبالتالي يخضع الطعن

بقرارتها لاختصاص القضاء الإداري إلا ان بعض الانظمة القانونية اعتبرتها من أشخاص القانون العام إلا انها جعلت الطعن بقرارتها من اختصاص القضاء العادي^(١).

ولقد ظهرت النقابات المهنية والاتحادات بمختلف أنواعها ليمتد نشاطها إلى مجالات عديدة قانونية وثقافية واجتماعية ما أدى هذا إلى التساؤل حول الطبيعة القانونية لها ، فهل هي من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص؟ وللتمييز بينهما يتطلب الأمر الوقوف على معايير التمييز بين الأشخاص القانونية العامة والخاصة وقد اشدت الخلاف بين الفقهاء بشأن التمييز، فبعضهم عدها من أشخاص القانون العام ، لأنها لا تسعى إلى تحقيق الربح، وهناك جانب عدها من أشخاص القانون الخاص، وذهب فريق ثالث إلى الجمع بين الأمرين، فعدوها أشخاصا معنوية شبه عامة، لكن اتفق معظم الفقه على عدها من أشخاص القانون العام، لما تتمتع به من إمتيازات السلطة العامة^(٢).

أما في مصر فإن النقابات المهنية أنشئت بموجب قوانين خاصة لتحديد أغراضها، وقد تم منحها جزءاً من إمتيازات السلطة العامة ، وتعد من أشخاص القانون العام، لأنها تملك مقومات وأركان المؤسسات العامة^(٣)، وإن المحكمة الإدارية العليا في مصر أصدرت حكماً قضت فيه بأن مهنة الطب والمحاماة والهندسة تعد في حد ذاتها مرافق عامة ، وعلى الدولة أن تتولى إدارتها، ولكن الدولة أعطت اصحاب المهن القدرة على إدارتها ، وبالتالي منحها جزءاً من امتيازات السلطة العامة ، ونتيجة لذلك أن النقابات المهنية هي شخص من أشخاص القانون العام^(٤)، ويرى الباحث

١- د. علي حمزة عباس ،ضمانات الموظف العام في موجهة الجزاءات التأديبية، بحث منشور في مجلة اشور للعلوم القانونية والسياسية ، مجلة ٢، العدد ٣ ، ٢٠٢٥، ص ١٧.

٢- اسراء طه جزاع ، امتيازات السلطة العامة الممنوحة للمنظمات المهنية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، ٢٠٠٩، ص٢٣.

٢- محمد بكر القباني ،نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الاداري، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ، مطبعة دار التأليف،١٩٦٢، ص ٤٣.

٣-حكم المحكمة الادارية العليا في مصر ١٢ ابريل ١٩٥٨ رقم الطعن ٦٠٨ في جلسة ١٢/٤/١٩٥٨ " أن تنظيم المهن الحرة كالطب و المحاماة والهندسة وهي مرافق عامة ، مما يدخل في صميم اختصاص الدولة ، بوصفها قوامة على المصالح العامة والمرافق العامة ،فاذا رات الدولة ان تتخلى عن هذا الامر لأعضاء المهنة انفسهم لانهم اقدر عليه مع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة ، يستعيدون بها في تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الاشراف والرقابة فان ذلك لا يغير من التكليف القانوني لهذه المهنة بوصفها مرافق عام " حكم منشور في مجموعة المبادئ القانونية المكتب الفني للمحكمة الادارية العليا .

أن قرار المحكمة الإدارية العليا كان صائباً يعدّه النقابات المهنية الطب والمحاماة والهندسة مرافق عامة منحتها السلطة العامة جزءاً من امتيازاتها ، لتأدية واجباتهم ومهامهم كحق للنقابة بإصدار قرارات ملزمة لأعضائها ، وكذلك حق النقابة بفرض الرسوم، وكذلك حقها في تشكيل السلطات الانضباطية أو المهنية، لغرض فرض العقوبات المهنية على العضو أو المنتسب المخالف مع احتفاظ السلطات العامة بحق الرقابة والاشراف عليها عند اداء مهامها .

وتعد القرارات الصادرة عن النقابات المهنية قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، كما في قرار مجلس نقابة الصحفيين المصري رقم(٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل فقد اعتبر أموال النقابات المهنية أموالاً عامة إذ اشارت المادة (٣١) " لا يجوز الحجز على مقرات النقابة وفروعها" ^(١) بما يقطع بخضوع هذه الأموال ل ضمانات الحماية المقررة للأموال العامة، من خلال استقرار النصوص القانونية الخاصة بنقابات بعض المهن مثل نقابتي الاطباء و الاطباء الاسنان و الصيادلة ونلاحظ أن القانون منح نقابة الاطباء و الاطباء الاسنان و الصيادلة الشخصية الاعتبارية ، واعطاها سلطة فرض الرسوم على أعضائها وسلطة وضع لوائح إدارية ملزمة، وسلطة توقيع جزاءات المهنية على من يخالف أحكام هذه اللوائح لهذا السبب تعد المنظمات المهنية أشخاصاً عامة تتمتع بالحقوق والمزايا مقررة للسلطات الإدارية بوجه عام ^(٢).

أما الفقهاء المصريون فقد اختلفوا حول الطبيعة القانونية للمساءلة المهنية وتمخض عن هذا الاختلاف آراء عدة منها :

الرأي الأول : يرى أصحاب هذا الرأي أن النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام. وتدير مرفقاً عاماً مهنيًا، ولكن لا تتمتع بصفة المؤسسة العامة ^(٣).

١- المادة (٣١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم(٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل .

٢- د. هاني على الطهراوي، القانون الاداري ، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩، ص ٢٧٣.

٣- د. عبد الله حنفي ، دور النقابات في الحياة الدستورية (دراسة مقارنة) ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨، ص ٦٦٦.

الرأي الثاني : يرى أن النقابات المهنية تتمتع بخصائص المؤسسات العامة كافة، وذلك يرجع إلى أصل نشأتها، وإلى سلطات القانون العام التي تتمتع بها، ومن حيث إدارتها لأحد المرافق العامة، وصفتها العمومية، ووجود رقابة إدارية عليها^(١).

الرأي الثالث : ذهب أصحاب هذا الرأي الى أن النقابات المهنية مؤسسة عامة لها طابع خاص ، ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى عدم تطبيق القانون العام والخاص عليها، وإنما يطبق قانون خاص بها يسمى القانون المهني^(٢).

الرأي الرابع : يرى أصحاب هذا الرأي أن النقابات المهنية منظمة شبه عامة؛ لأنها تدخل في عداد المنظمات الخاصة، فهي هيئات اختيارية لا يجبر شخصاً على الانضمام إليها، وإنها تستهدف مصالح خاصة وهي مصالح أعضائها، ولا تخضع للسلطة الإدارية بوصفها أشخاصاً معنوية من أشخاص القانون الخاص فقد رأوا أن الأمر لم يعد كذلك في الوقت الحالي نظراً للتطور الذي لحق بالنقابات واتساع، وظائفها اتساعاً أدى إلى انتقالها من دائرة القانون الخاص إلى دائرة القانون العام وتحولها من منظمات خاصة إلى شبه عامة واعتبروها تحتل مركزاً رسمياً^(٣).

وهذا الاتجاه يعكس إرادة المشرع في تحقيق التوازن بين الطبيعة العامة للنقابة بوصفها مرفقاً ذا نفع عام وبين خصوصيتها التنظيمية بوصفها شخصاً اعتبارياً يتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

أما في الأردن فالمساءلة المهنية تعد مساءلة تنظيمية مهنية تهدف إلى حماية القواعد المهنية وأخلاقيات المهنة، وتفرض العقوبات مثل الإنذارات، الإيقاف المؤقت عن العمل النقابي أو غيرها من الجزاءات التي تُحدّد بالنظام الأساسي للنقابة، ومنها قانون نقابة الطب و قانون نقابة الصيادلة وغيرها وأن معظم النقابات المهنية تضع في أنظمتها الداخلية أو في قوانينها الخاصة مجالس تأديبية تُعنى بمساءلة الأعضاء في حال إخلالهم بواجبات مهنية أو أخلاقية؛ وذلك وفق إجراءات داخلية تتضمن إثبات المخالفة، سماع العضو، وإجراءات التظلم والظعن في قرارات

١- د . سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي، القاهرة ،ص ٣٢٠.

٢- د. محمد بكر القباني ، نظرية العامة للمرافق المهنية في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٠٣.

٣- د. عبد الغني بسيوني، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف،

الاسكندرية ، ١٩٩١، ص ٢٤٩ .

النقابات على التكييف القانوني لها؛ فإذا اعتُبرت القرارات صادرة عن شخص من أشخاص القانون العام فإنها قد تخضع للطعن أمام المحكمة الإدارية، أما إذا اعتُبرت قرارات جهة خاصة فالنظام القانوني للنقابة قد ينص على آليات تظلم داخلي أو رقابة قضائية خاصة بذلك أيضاً^(١).

وتبقى المساءلة التأديبية للموظف العام منصوصاً عليها في التشريعات الإدارية ومنها قانون الخدمة المدنية الخاصة بالوظيفة العامة، وتُمارَس من قبل السلطة الإدارية المختصة وقضاء المنازعات الإدارية عند اللزوم ولا تلغي المساءلة المهنية النقابية تلك الإجراءات القانونية وفي حال تداخل الجزاءات مثلاً إذا كان فعل الموظف يشكل خرقاً قانونياً أو مهنيًا في آن واحد فإن كل جهة تتصرف في نطاق سلطتها التشريعية وفق القواعد القانونية الخاصة بها، ويعود ما تقدم الى أن إرادة المشرع في تحقيق التوازن بين الطبيعة العامة للنقابة بوصفها مرفقاً ذا نفع عام وبين خصوصيتها التنظيمية باعتبارها شخصاً اعتبارياً يتمتع بالاستقلال المالي والإداري^(٢).

أما المشرع العراقي إذ يتم إنشاء النقابات المهنية بموجب قوانين خاصة، وتتمتع هذه النقابات بالشخصية المعنوية، كما حولها المشرع الحق في تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها، لتحقيق أغراضها وأهدافها التي انشئت من أجلها ويمثلها النقيب أمام الغير^(٣).

إذ أن موقف المشرع العراقي لم يكن واضح والأمر ذاته بالنسبة للقضاء الإداري العراقي، إذ لم نجد له اجتهاد محدد بخصوص الطبيعة القانونية للنقابات المهنية فلم يعلن عن ذلك صراحة أو ضمناً، فتارةً اعتبر قرارات النقابات المهنية قرارات إدارية وأخضعها لطرق الطعن أمام القضاء الإداري، وتارةً أخرى لم يعتبرها كذلك لذا يتحتم أن يترك أمر رقابتها للقضاء العادي كما جاء في قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل إذ أشار إلى أنه " تميز القرارات الصادرة من لجنة الانضباط من قبل أحد طرفي النزاع أو مجلس النقابة أو وزارة الصحة لدى محكمة تمييز العراق خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تبليغ ذوي العلاقة بقرار الحكم ويكون

١- عمر خريوش حمائل، النقابات المهنية في الأردن والجانب التنظيمي والمؤسسي لها، مركز الاردني الجديد للدراسات، ٢٠٠٠، ص ١٤٤.

٢- المادة (١٤١) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

٣- المادة (٢) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

قرارها قطعياً" (١/٣٢) ^(١). كان الاجدر على المشرع العراقي جعل الطعن بالقرارات أمام القضاء الاداري لأنه الطعن أمام القضاء العادي يسلبها طبيعتها الادارية ويضفي عليها طبيعة (شبه القضائية) أو (المدنية) ويطلب بإخضاعها الى القضاء الاداري مقارنة بالمشرع المصري لأنه هنا تمارس نشاط تأديبية بالنيابة عن الدولة (اساليب السلطة العامة) .

ولما كانت النقابات المهنية تمتلك الكثير من امتيازات القانون العامة ومنها ؛ كإصدار قرارات ملزمة وجباية الأموال وصلاحيه فرض العقوبات الانضباطية على من يخالف أحكامها من المنتمين لها إلى جانب ذلك الرقابة التي تمارسها الدولة التي قد تزيد على رقابة المؤسسات العامة لذا يؤيد الكثير من المختصين الطابع الاداري للمساءلة المهنية^(٢) ويؤيد الباحث هذا الرأي والأسباب نفسها التي ذكرت أعلاه.

وتمتاز النقابات المهنية بموجب القوانين التي انشئت أن لها سلطة تنظيمية تساعدها على تحقيق الغرض التي اوجدت من أجله، وكل عضو يخالف هذه القواعد يتعرض لمساءلة تأديبية وحين تصدر النقابة قواعد من هذا القبيل فإنها تمارس سلطة تنظيمية ورقابية، لذا تمنحها القوانين سلطة اصدار لوائح سلوك أو انظمة أو تعليمات خاصة بتنظيم ممارسة المهنة وتصدر باسم النقابة أو الاتحاد أو الغرفة أو غيرها من الجهات المهنية والغالب أن هذه القواعد القانونية تتضمن تنظيمياً للمساءلة انضباطياً^(٣).

ويرى الجانب آخر من الفقه أن النقابات المهنية تتمتع بكافة خصائص المؤسسات العامة، فأن ذلك يرجع إلى أصل نشأتها وسلطات القانون العام التي تتمتع بها، ومن حيث إدارتها لأحد المرافق العامة وصفتها العمومية ووجود رقابة إدارية عليها ؛ وعلى سبيل المثال أن مساءلة الطبيب أو الطبيب اسنان أو الصيدلي عن الاخطاء التي يقعون بها اثناء ممارستهم لمهنتهم يعد تطبيقاً لما تقدم فكل سلوك ايجابي أو سلبي يتضمن معنى الاخلال بقواعد المهنة وينطوي على معنى الخطأ و سلوكيات وتصرفات تؤدي الى انتهاك هذه القواعد أو تمس شرف المهنة و سمعتها الأدبية التي تنص عليها القواعد العامة و تشريعات النقابة التي تنظم المهنة وغالبا ما

١- المادة (١/٣٢) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم(١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

٢- غازي فصيل مهدي ، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي ،رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٨٥، ص٨٥.

٣- السيد عبدالوهاب عرفة ،المسؤولية الجنائية و المدنية و التأديبية للطبيب والصيدلي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩، ص١٧٩.

تكون الجزاءات التي تقع على العضو الذي يرتكب الخطأ المهني ذات طابع مهني ايضاً^(١) كمنع العضو لمخالفة من ممارسة المهنة مثلاً^(٢).

وتعد سلطة التأديب من وسائل السلطة العامة التي منحت للنقابات من أجل النظر في أمر المهنيين التابعين لها ، وذلك بالنسبة للأخطاء المهنية التي تقع منهم ومن ثم توقيع الجزاءات التي يتضمنها قانون النقابة إذا ثبتت مسؤوليتهم عنها^(٣).

ولما كان الانضمام الى النقابة المهنية شرطاً مسبقاً لممارسة اغلب المهن، وبعض تلك النقابات تسمح حتى الموظف العام أن ينسب إليها ويمارس العمل خارج أوقات الدوام الرسمي استناداً إلى أحكام القانون لذلك فأنا نجد بأن مثل هؤلاء كالصيادلة والاطباء و الاطباء الاسنان يخضعون للقواعد التأديبية التي تحكم نظام وظيفتهم العامة ، ويخضعون أيضاً للتأديب داخل نقابتهم عن الاخطاء المهنية على وفق قواعد ممارسة المهنة ومجال المسؤوليةين متداخل فلا تستبعد التأثير المباشرة للمساءلة المهنية على مركز الموظف العام فلا تستبعد احدهما الأخرى^(٤).

واليوم تخضع ممارسة كل مهنة من تلك المهن في أي دولة من دول العالم إلى تقنين تلك الممارسة عن طريق إيجاد نص قانوني جامع للأحكام القانونية المنظمة لهذه المهنة أو تلك والغاية من ذلك هو تقنين الحقوق و الواجبات والمحظورات المهنية بأقصى درجة ممكنة ، ليكون الاشخاص المخاطبين بهذه القواعد على علم بما هو مطلوب منهم وما هو محظور عليهم^(٥).

ويلاحظ من خلال التشريعات المقارنة المشار إليها أن المشرع وإن لم يصريح صراحةً باعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، إلا أنّ ذلك يمكن استنتاجه ضمناً من خلال جملة من النصوص القانونية ذات الصلة فقد نصّت بعض القوانين الخاصة بالنقابات المهنية على خضوع قراراتها لرقابة القضاء الإداري كما اعتبرت نصوص أخرى أموال النقابات المهنية أموالاً عامة بما يترتب على ذلك من نتائج قانونية أهمها: عدم جواز الحجز عليها، وعدم قابليتها للتقادم أو التصرف فيها كما جاء في المادة (٢) من قانون بيع وإيجار موال الدولة العراقي وإلى جانب

١- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ص ١٠٢ .

٢- المادة (٢٥/ رابعاً) من قانون نقابة الاطباء الاسنان العراقية رقم(٤٦) لسنة ١٩٨٧ .

٣- منير رياض حنا ، النظرية العامة للمسؤولية الطبية ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٧ .

٤- د. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٢٢٦-٢٢٧ .

٥- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، المصدر نفسة ، ص ٣٢ .

ذلك منح المشرع للإدارة دوراً في بعض شؤون النقابات المهنية، وهو ما يعزز الطبيعة العامة لوظيفتها^(١).

نخلص لكل ما تقدم أن الطبيعة القانونية للمساءلة انها عمل قانوني يمارسه مرفق عام ذو طابع مهني يتم من خلاله مساءلة الموظف العام أو من سواه فمن ينتمي لنقابة معينة عن الاخطاء التي يرتكبها اثناء ممارسته للمهنة أو العمل الفني إذ كفله القانون حق الطعن للموظف المهني بقرار العقوبة التي تفرض لجنة الانضباط علياً إذ اشارة المادة (٣٢/ اولاً) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم(١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل إلى أنه : " تميز القرارات الصادرة من لجنة الانضباط من قبل احد طرفي النزاع أو مجلس النقابة أو وزارة الصحة لدى محكمة تمييز العراق خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تبليغ ذوي العلاقة بقرار الحكم ويكون قرارها قطعياً"^(٢). إذ نلاحظ أن القانون نقابة الصيادلة العراقية أشاره بصورة واضحة و صريحة للموظف المهني الحق في الطعن بقرار العقوبة انضباطية وأمام محكمة التمييز الاتحادية العراقية خلال خمسة عشر يوم من تاريخ تبليغ بالعقوبة الحكم .

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لمساءلة الموظف العام عن الأخطاء المهنية

تعد المساءلة الوظيفية للموظف العام عن أخطائه المهنية إحدى الركائز الأساسية في النظام القانوني الإداري، كونها أداة فعالة لضمان التزام الموظفين بالواجبات المنوطة بهم، وتحقيق مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتعرف هذه المساءلة بأنها: "إجراء قانوني إداري يُتخذ بحق الموظف الذي يخلّ بواجباته أو يخالف مقتضيات وظيفته العامة ، بغرض فرض الجزاء المناسب على هذا الإخلال" وما يميزه هذه المساءلة بأنها لا تُبنى على فكرة الضرر كما هو الحال في المسؤولية المدنية، ولا على توافر أركان الجريمة كما في المسؤولية الجنائية، بل تقوم على رابطة وظيفية بين الموظف والادارة^(٣).

١- المادة (٢) من قانون بيع وإيجار اموال الدولة العراقي رقم (٢١) لسنة (٢٠١٣) المعدل.

٢- المادة (١/٣٢) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٤٨.

وتتسم الطبيعة القانونية لهذه المساءلة بكونها ذات طابع انضباطي إداري يهدف الى حماية النظام القانوني للوظيفية العامة دون الاخلال بحق الموظف بتوفير ضمانات قانونية وادارية وأخرى قضائية من شأنها أن تمنع التعسف في التعامل معه أو فرض جزاءات مهنية بحقه^(١).

إذ أن المشرع المصري، تناول المساءلة التأديبية من خلال آلية الانضباط الوظيفي المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل، والذي يُخضع الموظف العام للمساءلة الإدارية عند الإخلال بواجباته، ويُميز بين الخطأ المهني العادي والمخالفات الجسيمة التي تستوجب إحالته إلى النيابة الإدارية سواء كان الخطأ إدارياً فحسب أم خطأ مهني^(٢).

وأما المشرع الأردني، فقد جعل المساءلة المهنية جزءاً من النظام التأديبي العام المنصوص عليه في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل، حيث يتم تكليف المخالفة المهنية بوصفها "مخالفة تأديبية" يُسأل عنها الموظف وفق إجراءات إدارية، مع ضمان حق الدفاع والطعن أمام الجهات المختصة^(٣).

كما أن المشرع العراقي نظم في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الإطار العام للمساءلة الانضباطية، إذ حدد العقوبات الانضباطية التي توقع على الموظف عند الإخلال بواجباته الوظيفية، ويمنح للجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة، مع رقابة قضائية لاحقة من قبل محاكم قضاء الموظفين^(٤).

والمساءلة المهنية للموظف في مصر التي تتعلق بمخالفة الموظف لالتزاماته الوظيفية، ومنها الأعمال التي تتنافى مع الحياد أو التجرد الوظيفي أثناء ساعات العمل أو خارج ساعات العمل الرسمي، إذ يمكن أن توقع عليه عقوبات تأديبية منها الإنذار، و الخصم من الأجر، و الوقف عن العمل، و تأجيل الترقية، وحتى الفصل من الخدمة وفق أحكام القانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل ويستلزم ذلك ضمانات و إجراءات معينة قبل توقيع العقوبة منها التحقيق والاستماع للموظف وشهادة الشهود وإشعاره بقرار العقوبة وتهدف هذه المساءلة إلى تعزيز انضباط الموظف مهنيًا وتقليل السلوكيات والاعمال التي من شأنها ان تلحق

١ - د. هدى محمد عبد الرحمان ، نظام التأديب ودوره في الحد من الفساد الاداري ، مجلة ابحاث قانونية ، ٢٠٢٣، ص ١٤٤.

٢- المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل.

٣- المادة (١٤٩) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل .

٤- المادة (١٧،٨،٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠ المعدل.

الضرر بالمصلحة العامة أو الخاصة لا سيما مصلحة المرفق المهني الذي يمثل المهنة أو الحرفة^(١).

أما في الأردن إذ نص نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠٢٠ المعدل على قواعد المساءلة التأديبية ضمن المواد (١٤٢ - ١٥٥) وخص السلطة الإدارية باتخاذ الإجراءات الأولية مع حق الموظف في الاعتراض والطعن أمام محكمة قضاء الموظفين أو المحكمة الإدارية وبيّز في النظام الأردني التركيز على مبدأ التدرج في الإجراءات وتوفير فرصة الدفاع للموظف كما يضمن هذا القانون حق الموظف في التحقيق والاستجواب ومعرفة التهم الموجهة إليه والاطلاع على الملف وإبداء الطلبات كجزء من الضمانات الأساسية وهناك تركيز على الضمانات الموضوعية والإجرائية في التحقيق لضمان نزاهة العقوبة وعدم تجاوز السلطة الادارية النطاق النص القانوني وبما يتوافق مع ضمانات المحاكمة العادلة^(٢).

كما أن المساءلة الانضباطية للموظف تعني الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات واللوائح الصادرة عن الجهات المختصة بما يضمن الامتثال للسلوك المهني الذي يمليه القانون والعقوبات الانضباطية التي تتخذ شكل إنذارات ، وخصومات ، و توقيف عن العمل ، و الفصل أو عقوبات أخرى هدفها ضمان كرامة المهنة أو الحرفة التي يمتنها الموظف اثناء وبعد اوقات العمل^(٣).

اما المشرع العراقي فقد نظم في القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل هذه المساءلة، ويؤكد على أن مساءلة الموظف تتبع من إخلاله بواجبات وظيفته، وتُمارس السلطة الانضباطية من قبل رؤسائه الإداريين أو الجهات انضباطية المختصة، مع توفير ضمانات إجرائية منها التحقيق وسماع الدفاع وقد أوردت المادة (٨) العقوبات على سبيل الحصر ومنها (لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، انقاص راتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل)^(٤).

ويعد هذا القانون هو الأساس القانوني والإداري الذي يحكم علاقة الموظف بالإدارة ولا يقتصر فقط على الجوانب التنظيمية بل هو أن يوفر الضمانات القانونية الكافية للموظف أثناء التحقيق

١ - المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

٢ - المادة (١٤٢ / ١٥٥) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم(٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

٣- المادة (١٤٥) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

٤- المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

معها مثل تشكيل لجنة التحقيق، وضرورة إتباع إجراءات معينة لمؤاخذة الموظف العام أن ارتكب مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات و ما تتطلب من ضرورة العمل بنحو من المسؤولية تجاه المرفق و الرئيس الإداري والمرؤوس والمراجعين ، ما يتطلب منه التزام أقصى درجات الحيطة عند ممارسته مهنة أو عمل أو حرفة في الوظيفة العامة كمن يمارس مهنة الطب وعلاج المرضى اذ ينبغي له التزام قواعد القانون أولاً وأصول المهنة وسياقاتها ثانياً وبخلافه يتعرض للمساءلة^(١).

وقد أوضحت الهيئة العامة لمجلس الدولة عندما كانت مختصة بنظراً الاحكام تميزاً هذا المضمون، إذ أشارت في حكم لها "...لأنه نسب إليه الإخلال بواجبات وظيفته إخلالاً جسيماً ومتعمداً وقد اتخذ هذا الإخلال شكل المتاجرة بالوظيفة مما لا يعد مناسباً بقاءه فيها"^(٢).

والعقوبات الانضباطية تتسم بطابع مميز فهي الجزاء للمخالفة انضباطية قوامها الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وعليه فإنها المركز القانوني للموظف العام، وتتسم بأنها ذات طابع إداري لارتباطها بالوظيفة العامة وتختلف عن العقوبة الجنائية من حيث الباعث ومن حيث العقوبة فالعقوبة الانضباطية يتحدد نطاقها الشخصي بالموظفين ومنهم المهنيين ومبررات السبب يتضمن الإخلال بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها والمحل هو المركز القانوني^(٣).

كما أن هذه الطبيعة تتجسد في الإجراءات الانضباطية التي تبدأ من التحقيق الإداري وتشكيل لجنة والاستجواب ، وتنتهي بفرض جزاء وظيفي دون تدخل السلطة القضائية إلا في حال الطعن في قرار فرض العقوبة المهنية، وهناك بعض من الأحكام القضائية التي يتم فيه مساءلة الموظف العام وظيفياً عن الأخطاء المهنية ومنها الطبيب أو الطبيب الاسنان أو الصيدلي عند اخلاله بواجبات ، الوظيفة العامة، وخروجه على مقتضيات المصلحة العامة، وأن يكون فعل الإخلال بواجباته الوظيفة العامة في ساعة العمل الرسمي أو خارج اوقات الدوام الرسمي اثناء القيام في عمله في العيادة فيما يتعلق بحياة المريض الأمر الذي سوف يترك السلطة التقديرية سلطة واسعة

١- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، طبعة جديدة، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٩٧.

٢- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بصفتها تميز بالعدد ٣٢٠/ انضباط تميز، جلسة ٢٠٠٤/٢/١٨، مجلس الدولة، ص ٣٨٩.

٣- عدي ورد رسول عقيب، التنظيم القانوني لفرض العقوبة الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٢٠، ص ١٠.

في تحديد المخالفات الانضباطية من خلال سلوك الموظفين وحسب ما تراه مناسب ولنمط لما تقدم مثلاً ان الطبيب الموظف عند معالجته مريضاً في عيادتها الخاصة مطلوب منه ان يحافظ على كرامة الوظيفة التي اوجبها قانون الانضباط فلو اتى فعلاً ينم عن الخطأ اخلاقي أو مهني فلا بد من مساءلة مهنياً أولاً وان ينعكس ذلك على مركزه الوظيفي فتقوم دائرته بمحاسبته انضباطياً ايضاً لارتكابه فعلاً لا ينسجم مع آداب الوظيفة وسلوك الموظف القويم ، إذ نلاحظ من خلال المقارنة بين هذه الأنظمة القانونية تظهر تقارباً في الأساس القانوني لمساءلة الموظف إلا أن النظام المصري يتفوق نسبياً من حيث التوسع في الضمانات الإجرائية ، وتعدد جهات الرقابة بينما يتميز النظام العراقي بتركيز أكبر على السلطة الرئاسية في حين يُعد النظام الأردني أكثر مرونة في تنظيم الإجراءات التأديبية وترجها.

المطلب الثالث

ذاتية المساءلة المهنية للموظف العام

تُعد المساءلة المهنية احدى الأدوات الجوهرية لضبط سلوك الموظف العام، ولضمان توافق أدائه مع متطلبات الوظيفة العامة، وتستمد أهميتها من دورها في تعزيز الشفافية والنزاهة وحماية المرفق العام من الانحراف أو التقصير وتمتاز هذه المساءلة بذاتيتها، إذ تتبع معاييرها وضوابطها من طبيعة المهنة ذاتها وما تفرضه من التزامات فنية وأخلاقية، إضافة إلى ما تقرره النصوص القانونية واللوائح والتعليمات الوظيفية .

ويُميز المساءلة المهنية عن غيرها أنها لا تقتصر على المخالفات الانضباطية كما هو الحال في المساءلة الانضباطية، ولا ترتبط بالخيارات التأديبية مثل المساءلة التأديبية ، بل تشمل كل سلوك يخلّ بواجبات الوظيفة أو يمسّ كرامة المهنة والثقة العامة ومن هنا فإن ذاتيتها تكمن في خصوصية نطاقها ومعاييرها بما يجعلها أكثر التصاقاً بواقع الموظف اليومي وأشد ارتباطاً بضمان كفاءة الجهاز الإداري وحسن سيره.

سوف نتناول خصائص المساءلة المهنية في الفرع الأول، وتميزها عن المساءلة التأديبية والمساءلة الجنائية في الفرع الثاني .

الفرع الأول

خصائص المساءلة المهنية

توجد عدة خصائص لابد من أخذها بعين الاعتبار عند إقرار قواعد المساءلة المهنية ، ومن هذه الخصائص :

أولاً. المرونة : تتسم القواعد المنظمة للمساءلة المهنية بالمرونة التي تتبع في الأصل من مرونة قواعد القانون الإداري وقدرتها على مواكبة التطورات والقدرة على استيعاب المتغيرات ، فعلى سبيل المثال ينأى المشرع بنفسه عن تحديد كل المخالفات لعدم قدرته على حصرها وإمكانية تنوعها وتعددتها واختلافها على التنوع والتعدد باختلاف الظروف الشخصية والمرفقية و الزمانية والمكانية لذا نجد أن المشرع عادة يقتصر على تحديد العقوبات فحسب، أما المخالفات التأديبية تخضع لمبدأ "لا عقوبة إلا بنص" بعكس القانون الجنائي الذي يحكمه مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" الذي حدد الأفعال المجرمة في القانون العقوبات أما في المجال المهني تترك تحديد الأفعال المخالفة^(١).

ثانياً . الطابع الشخصي: فلا تتم المساءلة إلا الشخص المهني عن المخالفات المنسوبة إليه ، لأن العقوبة لا تكون إلا لمن يخالف الأوامر والتعليمات وقد ثبتت مسؤوليته عن المخالفة المرتكبة؛ و تسقط المساءلة المهنية في حالة وفاة المهني قبل صدور القرار بفرض العقوبة ، أما إذا صدر القرار خلال حياته فإن آثار العقوبة أن كانت تتصل بالجوانب المالية أو الاعتبارية يمكن الخلفة أن يستفيد من النصوص القانونية التي تجيز التقاضي لحماية مصلحه الخاصة ، ومما يؤكد الطابع الشخصي للمساءلة المهنية أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالمادة (١٩/ ثامناً) أكد حقيقة أن العقوبة أيا كان نوعها شخصية.

ثالثاً . المساواة أمام العقوبة المهنية : إن مبدأ المساواة أمام العقوبة المهنية يظل قائماً رغم ما تملكه السلطة المختصة بالمساءلة من اختصاص تقديري تراعي من خلالها الظروف الشخصية والاجتماعية للعضو المخالف عند توقيع الجزاء عليه ؛ فالنظر إلى عناصر مثل حسن سلوك

١- رشا محمد صائم أحمد ، تطبيقات الادارة الذكاء الاصطناعي في اتخاذ القرارات الادارية، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٢٢، ص ٢٧.

الموظف السابق أو خلو سجله من أي مخالفات مهنية لا يُعد انتقاصاً من مبدأ المساواة، وإنما هو تطبيق لمبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، بما يحقق العدالة المهنية ويجعل العقوبة أكثر ملاءمة لظروف كل حالة على حدة^(١).

والمقصود بالمساواة في العقوبة المهنية هي المساواة القانونية وليست المساواة الواقعية التي تتمثل في التزام السلطة الانضباط بتوقيع ذات العقوبة على سائر الاعضاء في النقابة بارتكاب المخالفة المهنية المعينة^(٢).

وهو الأمر الذي اكده دستور جمهورية العراق النافذ في المادة(١٩ / سادساً) إذ ورد فيه : "لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية" وهذا نص اشار بصورة صريحة الى مبدأ المساواة أمام العقوبة المهنية ضمن سياق التعامل العادل في الإجراءات، سواء كانت قضائية أو إدارية .

رابعاً . التزام مبدأ المشروعية: وتعني التزام حدود القانون في التجريم والعقاب على أي سلوك واعتباره مخالفة وكذا في فرض الجزاءات التي حددها القانون دون غيرها؛ فمن اخص خصائصه المساواة أن نطاقها الشخصي والموضوعي والزمني والمكاني يتحدد بمقتضى القانون ولا تملك الإدارة (النقابة) رغم ما تتمتع به من سلطة تقديرية من الخروج عن هذا المنطق ولأي سبب كان والا كان قرارها مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة^(٣).

خامساً . العقاب : يُعد الجزاء من الركائز الأساسية في ضبط السلوك المهني للموظف العام وأعضاء النقابات المهنية؛ فمن ناحية يقتضي النظام القانوني توقيع العقوبة الملائمة عند ارتكاب المخالفة، سواء أكانت عقوبة الانضباطية أو المهنية، إذ يجوز مساءلة العضو عن الفعل الواحد أمام السلطتين دون أن يُشكّل صدور القرار من إحداها قيداً على الأخرى كأصل عام؛ وبذلك فإن توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون النقابة المختص لا يحول دون مساءلة العضو

١ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٥، ص ٨٨.

٢ - د. محمد ماجد الياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤، ص ٦٠.

٣- عويش سيهام ، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، رساله ماجستير ،جامعة مولود معمري ،سنة ٢٠١٢ ، ص ١٨ - ١٩ .

جزائياً أمام القضاء، كما أن مساءلته جزائياً لا تمنع مساءلته مهنياً عن ذات الفعل، ما لم يكن ثمة نص خاص يمنع الازدواج وهذا ما يؤكد استقلال المساءلة المهنية عن المساءلة الجنائية رغم وحدة الفعل محل المساءلة^(١).

الفرع الثاني

تمييز المساءلة المهنية للموظف العام عما يشته به

تعد المساءلة المهنية نظاماً قانونياً قائماً بذاته فهي تتميز عما سواها من الانظمة القانونية المشابهة لها ، ولما كانت المساءلة المهنية لها ما يميزها عما سواها من انظمة قانونية قريبة منها كان لابد من الوقوف عند التميز فيما بينها وكالاتي :

اولاً - تمييز المساءلة المهنية عن المساءلة التأديبية

لم يضع المشرع المصري أو الأردني أو العراقي تعريفاً لمساءلة المهنية أو الانضباطية وإنما بالغالب يضع واجبات ينبغي لموظف أو المهني القيام بها وعند مخالفتها يكون مستحقاً للجزاء، وهذا ما نلاحظه عند قراءة المادة (٥٤) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

وأن المساءلة التأديبية ينصرف معناها إلى الأفعال المخلة بالواجبات الوظيفية سواء أكانت هذه الأفعال إيجابية أم سلبية^(٢)، بعبارة أخرى سواء أكانت الاخلال بالواجبات أو الإتيان بعمل يعد إخلالاً بالواجبات التي تنص عليها التشريعات، اما المساءلة المهنية فهي تتصل بأصول المهنة

١ - د. سليمان محمد الطماوي ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٦١٥ .
٢ - بعض الفقهاء في القانون الاداري يستعمل مصطلحات مختلفة "للمخالفة التأديبية"، إذ بالإضافة إلى مصطلح "المخالفة التأديبية" تستعمل مصطلحات أخرى "كالخطأ التأديبي" ، "الذنب الإداري" لتسمية الأخطاء التي يرتكبها الموظف ويترتب عليها معاقبته تأديبياً، وفي هذا البحث سيتم استخدام مصطلح "المساءلة التأديبية" للتعبير عن الأخطاء التي يرتكبها الموظف ويترتب عليها معاقبته تأديبياً.

حين يعمد الشخص موظفاً أكان أم غير موظف الى القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يعد اخلاقاً بالواجبات مهنته أو يتنافى مع آدابها وأصاها (١) .

أهم أوجه التشابه واختلاف بين المساءلة المهنية والمساءلة التأديبية في النقاط الآتية:

أولاً - أوجه التشابه بين المساءلة المهنية و المساءلة التأديبية

١. كل من المساءلة التأديبية والمساءلة المهنية تهدف الى استمرارية سير المرافق العام بأنظام وانتظام من خلال ضبط السلوكيات الفردية للأفراد، ومنع ما من شأنه التسبب بتوقف المرفق أو الإساءة إليه ولسمعته واعتباره الموضوعي (٢) .

٢. كلاهما يخضع لمبدأ المشروعية الاجرائية بمعنى أن هنالك إجراءات معينة للمساءلة لا بد من استيفائها وبخلافه يعد قرار العقوبة مشوباً بعيب الشكل والإجراءات (٣) .

٣. كلاهما محكوم بمبدأ المشروعية الموضوعية بمعنى أن لا مساءلة إلا إن أجازها القانون ولا تفرض عقوبة لم ينص عليها القانون واحيانا يذهب المشرع إلى ابعده من ذلك فيبين صور المخالفات أو يعطي وصفاً لها (٤) .

٤. كل من المساءلة المهنية و المساءلة التأديبية متشابه في مبدأ أو سياسة فرض العقوبات أو الجزاءات بصورة متدرجة بحسب نوع المخالفة وشدتها من التنبيه و الغرامة الى الايقاف أو انتهاء الخدمة أو الشطب ،وكلاهم يهدفان الاصلاح والردع العام والخاص فضلا عن الزجر والعقاب (٥) .

٥. كلاهما يعد المساءلة لفئة محددة من المجتمع لا يمكن الخروج عن وصفها ،و إلا يعد قرار الإدارة مشوب بعيب المحل .

١- د. بكر القباني ، الخدمة المدنية في الملكة العربية السعودية ، دراسة نظرية تطبيقه مقارنة ، الرياض، معهد الادارة العامة، لسنة (١٤٢٥ هـ)، ص ٢٧.

٢- د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، ط ٤، دار المسلة ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٧، ص ١٣٦.

٣- د. عصام البرزنجي وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ،مصدر سابق، ص ٣٥١.

٤- المادة (٧) من قانون نقابة اطباء الاسنان العراقية رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

٥- د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، مصدر سابق ، ص ١٣٦.

ثانياً- أوجه الإختلاف بين المساءلة المهنية و المساءلة الانضباطية

1. من حيث أساس المسؤولية: إن أساس المسؤولية في المساءلة التأديبية هو إخلال الموظف بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها أو الضرر في المصلحة العامة ، أما بالنسبة للمساءلة المهنية، فإن أساسها أخلال العضو في الواجبات أو مخالفة الشروط والتعليمات المهنية. وبالتالي فإن الجزاء التأديبي يوقع على الموظف بصفته الوظيفية ، بينما الجزاء المهني بصفة عضو ينتمي إلى النقابة أو بوصفه أخل بواجبات المهنة وأصولها والغالب أنه كجزاء يوقع من النقابة أن كان الخطأ ضمن نطاق عمل ورقابة النقابة لا سيما النطاق الزماني (خارج أوقات الدوام الرسمي) ويمكن للإدارة احياناً ان توقع هذا الجزاء أيضاً ويؤاخذ الموظف عن الخطأ المهني، لكونه قد خرج عن نطاق المشروعية المهنية^(١).

فعلى سبيل المثال إنَّ احترام ادأب المهنة وأصولها يُعدّ واجباً أساسياً يقع على عاتق كل من الأطباء والصيدالة وأطباء الأسنان، حيث يشكل احترام شرف المهنة ركيزةً جوهرية لممارستها؛ وأي إخلال بهذا الالتزام يُفرض بالضرورة إلى قيام المساءلة المهنية، إذ إن الخطأ المهني في نطاق الآداب العامة يتمثل اما في الامتناع عن أداء الواجب، أو في أدائه على نحوٍ معيب ومخالف لمقتضيات الممارسة الصحيحة للمهنة، وتتميز المساءلة المهنية بطابعها التنظيمي والانضباطي، فهي لا تهدف إلى تعويض الضرر المترتب على السلوك المهني، وإنما تهدف بالأساس إلى صون المهنة من الممارسات غير المنضبطة، وضمان التزام المنتسبين لها بقواعدها الأخلاقية والسلوكية؛ وبذلك فإن المنازعات التي يختص بها مجلس الانضباط في النقابة فيما يخص التحقيق أن يتم الإبلاغ عن المخالفة بشكوى من مريض مثلاً أو من المتضرر أو بواسطة إخبار فلا يمنع ما تقدم من بدء التحقيق للوصول إلى الحقيقة ولا يسوع للمهني التذرع بعدم وجود مشتكي أو متضرر فالغاية النهائية هي ضمان كرامة المهنة أو الحرفة وتتجسد الجزاءات المهنية في عقوبات ذات طبيعة غير مالية، مثل الإنذار أو التوبيخ أو الإيقاف عن مزاوله المهنة، وكلها تهدف إلى وقاية المهنة من السلوكيات المنافية لشرفها وأخلاقياتها وفي المقابل فإن المساءلة المهنية للموظف العام تتوخى الانضباط والحيلولة دون تكرار المخالفة، وغالباً ما تنطوي على عقوبات قد تأخذ صورة مالية تؤثر على مركزه الوظيفي ومخصصاته^(٢).

١- د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، بغداد، المكتبة المركزية ، ٢٠١٠ ، ص٣٥.

٢- د. عزيزه الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٣٠.

٢ من حيث الأركان : تقوم المساءلة المهنية على ثلاثة أركان أساسية، تتمثل في الركن الشخصي لا بد فيها من توافر صفة معينة ،وهي أن يكون مرتكب المخالفة موظفاً و عضو في نقابة من النقابات الاطباء أو الصيادلة أو اطباء الاسنان في حين أن المساءلة التأديبية تقوم على أساس توافر بعض الأركان اللازمة للمخالفة اخصها ان يكون مرتكبها موظفاً عاماً، والركن المادي المتمثل في الإخلال بواجبات وأداب المهنة وأصول ممارستها ولو لم يترتب على ذلك ضرر مادي، ثم الركن المعنوي الذي يتجسد في الخطأ المهني سواء كان عمدياً أم غير عمدي، بشرط أن يشكل انحرافاً عن السلوك العادي للشخص المألوف لو وجد في ظروفه نفسها لا تختلف المساءلة من حيث الاركان بل من حيث توافر شرط الضرر في المساءلة المهنية ؛ في حين المساءلة الانضباطية تقوم على اركان اخصها الركن الشخصي القائم على صفة الموظف العام أو من في حكمه، والركن المادي المتمثل في مخالفة القوانين واللوائح والواجبات الوظيفية كالتغيب عن العمل أو إساءة استعمال السلطة، دون اشتراط تحقق ضرر فعلي، وأخيراً الركن المعنوي الذي يتمثل في توافر الخطأ التأديبي الناشئ عن سوء النية أو مجرد التقصير في أداء الواجبات ومن ثم، فإن الفارق الجوهرى بين المساءلتين يكمن في أن المساءلة المهنية تتعلق بمقتضيات وآداب المهنة والوظيفية معاً، بينما تتصل المساءلة التأديبية بمقتضيات الوظيفة العامة وواجباتها القانونية والتنظيمية^(١).

٣. من حيث العقوبات: تكون المساءلة الانضباطية تقام أمام الجهة الادارية اما المساءلة المهنية تقام امام النقابة ،كما أن المصلحة التي تحمي المساءلة الانضباطية مصلحة العامة أما المساءلة المهنية يحميه المصلحة الخاصة ،ومن حيث العقوبات التي تمس بالمركز القانوني للموظف ، فتنقص بالغالb من حقوقه المالية التي ينص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وتكون مسماة ،بينما العقوبات المهنية الغالب تمس المركز القانوني للمهني ، وتتنقص من حقوقه في العمل أو ممارسة المهنة وقد تكون العقوبات مهنية غير مسماة كالمنع من مزاوله النشاط المهني كمنع الطبيب من معالجة المرضى وتحويل عملة إلى النشاط

الاداري أو الفني أو الدعم اللوجستي التي ينص عليه قانون نقابة الأطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل^(١).

٤. من حيث الطعن : مختلفين كذلك من حيث إجراءات الطعن فقد اشترط القانون الانضباط مثلاً في العراق التظلم قبل الطعن والزم الموظف بمراجعة محكمة قضاء الموظفين بينما القوانين المهنية التي تعاقب المهني الغالب ان الطعن يكون امام جهات قضائية مختلفة فالطعن قد يكون أمام محكمة الاستئناف أو أمام محكمة التمييز الاتحادية وما سواهما^(٢).

ثانياً. تمييز المساءلة المهنية عن المساءلة الجنائية

تعد المساءلة المهنية إحدى صور المسؤولية القانونية التي تهدف إلى صيانة شرف المهنة والحفاظ على تقاليدها وآدابها، فهي تقوم على أساس إخلال بسلوك العضو المنتمي إلى مهنة منظمة بقانون خاص أو النقابة بواجباته المهنية أو أصول الممارسة الصحيحة، بغض النظر عن تحقق ضرر مادي أو جسيمي؛ أما المساءلة الجنائية فهي أداة الدولة في حماية النظام العام هي غاية الضبط الاداري، إذ تقوم على أساس ارتكاب فعل يجرمه القانون ويستوجب توقيع العقوبة الجنائية المقررة كالسجن أو الحبس أو الغرامة ومن ثم فإن التمييز بين المساءلتين يبرز في طبيعة الحق المعتدى عليه؛ فالمساءلة المهنية تحمي المهنة وكرامتها وضمان ممارسة أعضائها لأعمالهم في إطار من الانضباط والالتزام في حين أنّ المساءلة الجنائية ترمي إلى حماية المصالح الجوهرية للمجتمع وصيانة الحقوق والحريات العامة، وبذلك فإن الجزاء في الأولى ذو طابع تنظيمي ونقابي يقتصر على نطاق المهنة كوقف عن العمل أو سحب الترخيص أو الإنذار، بينما يتسم في الثانية بطابع عقابي يمس الحرية أو المال؛ هذا التباين يعكس استقلالية كل من النظامين وتكاملهما في آنٍ واحد، إذ لا يحول توقيع العقوبة الجنائية دون مساءلة العضو مهنيًا عن ذات الفعل والعكس صحيح.

١ - المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢- فاضل جبير ، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب ، العدد ١ ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، ٢٠١٢ ، ص ٢٤٩ .

كما وأن كل من المشرع المصري و الأردني و العراقي لم يعطي تعريف للمساءلة الجنائية ولكن هناك بعض أوجه التشابه واختلاف في ما بينها :

أولاً . أوجه التشابه بين المساءلة المهنية و المساءلة الجنائية :

١. من حيث فرض العقاب: تحمل كلا من المساءلتين معنى الردع و الزجر على الموظف العام الذي ارتكب سلوك مخالف للقواعد القانونية والمهنية؛ وذلك بهدف المحافظة على المصلحة العامة والنظام العام في المجتمع، فالعقوبتان تستند إلى معنى واحد وهو الإكراه، إذ تتضمن المساءلة الجنائية العقوبات مثل السجن أو الحبس أو الغرامة ، بينما المساءلة المهنية تتضمن الايقاف عن العمل أو سحب الترخيص أو شطب من السجل أو الغرامة^(١).

٢. من حيث المبدأ واجب التزام بالقواعد و المعايير المنظمة للسلوك الاخلاقي : المساءلة المهنية تستند إلى اصول وآداب المهنة التي تضعها التشريعات والأنظمة النقابية لضمان ممارسة سليمة تحافظ على شرف المهنة وحقوق المنتفعين منها، بينما تركز المساءلة الجنائية على القواعد والمعايير التي يقرها المشرع والقانون الجنائي، بهدف حماية النظام العام وصون مصالح المجتمع فإن كلاهما يوجب التزام القانوني وأخلاقي مفروض على الموظف العام المهني واحترام الضوابط وعدم تجاوزها ويترتب على الإخلال بها قيام المساءلة سواء كانت المهنية أو الجنائية وهي إلزام الموظف بالتقيد بمعايير السلوك الاخلاقي المقررة تشريعاً أو مهنياً بما يعزز الثقة في المهنة من جهة، ويحمي المجتمع والنظام العام من جهة أخرى^(٢).

٣. من حيث الرقابة والتوجيه : كلاهما وسيلتين من وسائل الرقابة والتوجيه على سلوك الموظف العام وإن اختلف نطاق كل منهما فالمساءلة المهنية تمثل أداة رقابية داخلية تمارسها النقابات والهيئات المهنية بغرض تقويم أداء أعضائها وتوجيههم إلى الالتزام بآداب المهنة وضوابطه بما يضمن حسن سير العمل المهني وصون كرامة المهنة ؛ في حين تُجسد المساءلة الجنائية رقابة عامة تمارسها الدولة عبر سلطاتها القضائية والنيابة العامة لضبط السلوك الإجرامي، وتوجيه الأفراد إلى احترام القواعد ونصوص الجنائية المقررة لحماية للنظام العام فإن كلاهما يقومان على

١ - د. احمد شوقي محمد عبد الرحمان ، الدراسات البحثية في المسؤولية المدنية ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .

٢ - يوسف سعد الله الخوري ،مجموعة القانون الإداري، ج ٦، ط ١، ٢٠٠٤، ص ٢٤٧ .

بعدين متكاملين: بعد وقائي توجيهي يتمثل في تعزيز السلوك القويم ومنع الانحراف، وبعد علاجي رقابي يتمثل في مساءلة من يخرج عن تلك القواعد والمعايير ويكشف هذا التشابه عن وحدة الفلسفة التي تجمع بينهما والمتمثلة في اعتبار المساءلة أداة لضبط السلوك وتوجيهه بما يخدم المصلحة المهنية في الحالة الأولى، والمصلحة الاجتماعية في الحالة الثانية^(١).

٤- من حيث أساس المساءلة : كلاهما يقوم على أساس ارتكاب فعل غير مشروع يمثل خروجاً على النصوص القانونية الملزمة ؛ ففي المجال المهني يقوم على الأساس الإخلال بواجبات وآداب المهنة المنظمة بنصوص قانونية أو لوائح نقابية، بحيث يُنظر إلى ذلك الفعل بوصفه تعدياً على الضوابط التي تكفل نزاهة الممارسة المهنية وكرامتها أما في المجال الجنائي، فإن الأساس يتمثل في مخالفة نصوص التجريم الواردة في قانون العقوبات أي أن الفعل غير المشروع يُعد مساساً بالنظام العام والمصالح المحمية جنائياً وعلى الرغم من اختلاف طبيعة المصالح محل الحماية، إلا أن كلاهما ينطلق من مبدأ المشروعية، أي أنه لا قيام للمساءلة إلا عند ثبوت إخلال واضح بقواعد مقررة سلفاً وواجبة الاحترام، سواء كانت هذه القواعد مهنية أو جنائية وهذا ما يجعل من فكرة "الفعل غير المشروع" الركيزة المشتركة التي تستند إليها المساءلة في كلاهما^(٢).

٥- من حيث الهدف : كلاهما يسعى إلى حماية القيم الأساسية وضمن احترام القواعد والتشريعات القانونية فالمساءلة المهنية تهدف إلى صون كرامة وشرف المهنة والمحافظة على العادات وتقاليدها وضبط سلوك أعضائها بما يعزز ثقة المجتمع في أدائها كما تهدف المساءلة الجنائية إلى حماية النظام العام والحقوق الجوهرية للأفراد من خلال ردع السلوك الإجرامي ومعاينة مرتكبيه ، كذلك كلاهما يشتركان في تحقيق غاية أوسع هي تعزيز الانضباط المجتمعي وإشاعة الالتزام بالقانون والقيم المنظمة للعلاقات الإنسانية، الأمر الذي يجعل من المساءلة أداة لضبط السلوك الفردي والجماعي على حد سواء^(٣).

١ - د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط ٢، مكتبة دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٠٧.

٢ - د. محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، ط ١، دار الفكر العربي، ١٩٦٠، ص ٥٩.

٣ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ و احكام القانون الاداري، مصدر سابق ، ص ٣٥١ .

٦. من حيث الضمانات : كلاهما إقرار جملة من الضمانات الأساسية التي تكفل حماية حقوق من تُوجّه إليه المساءلة انسجاماً مع مبادئ العدالة والإنصاف ؛ فكلاهما يستندان إلى مبدأ المشروعية، فلا مساءلة إلا بنص سابق يحدد المخالفة والجزاء المترتب عليها وكذلك كلاهما يسعى في ضمان حق الدفاع، إذ يتاح للموظف أو العضو فرصة الاطلاع على ما نسب إليه وتقديم دفوعه وأدلته والاستعانة بمحامٍ أو من يراه مناسباً وكذلك يشتركان في مبدأ التحقيق المحايد الذي يقتضي أن تتولاه جهة مختصة ومستقلة تراعي الحياد والموضوعية، إضافة إلى مبدأ عدم جواز معاقبة الفرد عن الفعل ذاته مرتين بذات الوصف، بما يعكس احترام قواعد المحاكمة العادلة؛ كذلك كلاهما يلتقيان في جوهر الضمانات التي تحمي الفرد من التعسف وتضمن نزاهة إجراءات المساءلة^(١).

ثانياً: أوجه اختلاف بين المساءلة المهنية والمساءلة الجنائية

١. المساءلة المهنية : تقتصر في تطبيقها على الافراد الذين يرتبطون برابطة قانونية تنظيمية مع مرفق عام غالباً أن يكون مهنيًا، ويخضعون للنظام القانوني الذي يحكم هذا المرفق ؛ أما المساءلة الجنائية، فهي إقليمية التطبيق تسري على جميع الأشخاص المقيمين في إقليم الدولة سواء أكانوا موظفين أم غير موظفين، مواطنين أم أجنبي^(٢).

٢. من حيث السلطة المختصة : فإن الجهة المختصة في المساءلة المهنية هي السلطة التأديبية (مجلس الانضباط)، وهي المساءلة إدارية مرفقية قد ترقى احياناً ان تكون شبه قضائية ، في حين إن المساءلة الجنائية تفرض حصراً من قبل القضاء الجنائي^(٣).

١ - هاشم محمد عبد الحليم ،المسؤولية المهنة للموظف العام واثرها على حقوقه الوظيفية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ١١٢ .

٢ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ ، ط١ ، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠ . ص ٢١٣ .

٣ - د. سليمان عبد المنعم ،النظرية العامة للقانون الجزائي اللبناني ، نظرية الجريمة والمجرم ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦ ، ص ٨٥ .

٣ من حيث هدف المساءلة: المساءلة المهنية هدفها ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهي تصب في النهاية في المصلحة العامة والمصلحة المهنية، في حين يكون هدف المساءلة الجنائية مكافحة الجريمة، والحفاظ على النظام العام وحماية مصالح المجتمع العليا^(١).

٤. من حيث شدة العقوبة : تختلف المساءلة المهنية عن المساءلة الجنائية من حيث درجة شدة العقوبة اختلافاً جوهرياً يعكس طبيعة كل منهما فالعقوبة المهنية ذات طابع تأديبي وتنظيمي، تقتصر غالباً على نطاق المهنة ،وتهدف إلى تقويم السلوك وضمن احترام قواعد وآداب الممارسة، مثل التنبيه أو الإنذار أو وقف القيد أو سحب الترخيص مؤقتاً أو نهائياً، وهي عقوبات لا تمس عادة حرية الفرد أو ذمته المالية بشكل مباشر، أما العقوبة الجنائية فتتسم بقدر أكبر من الشدة نظراً لارتباطها بحماية النظام العام والمصالح الجوهرية للمجتمع، إذ قد تصل إلى تقييد حرية الفرد بالسجن أو الحبس الشديد أو المساس بحقه في الحياة في الجرائم الجسيمة، فضلاً عن الغرامات المالية والمصادرة حيث نلاحظ إن الفارق الأساسي يكمن في أن العقوبة المهنية ذات طبيعة وقائية تأديبية محدودة الأثر، في حين أن العقوبة الجنائية ذات طبيعة ردعية عقابية قد تطل أهم حقوق الفرد الأساسية^(٢).

٥. من حيث مبدأ الشرعية : أن مبدأ الشرعية في الجرائم الجنائية يعتمد على قاعدة لا جريمة ولا عقوبة الا بنص أو بقانون، اما مبدأ الشرعية في المهنية يعتمد على الاصل أن المخالفات غير محددة بينما العقوبات تحدد القوانين النقابات^(٣).

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للمساءلة المهنية للموظف العام

يعد التنظيم القانوني للمساءلة المهنية انعكاساً مباشراً لمدى التزام النظم القانونية بمبدأ المشروعية وسيادة القانون داخل المهن والوظائف العامة، إذ يُشكّل هذا التنظيم الإطار الإجرائي والموضوعي الذي يُحدد القواعد والضوابط التي تُمارَس في ضوءها السلطة انضباط بحق المهنيين

١ - د. محمد مصباح القاضي القانون الجزائي ، النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان، ٢٠١٣، ص ٣٢.

٢ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، مرجع سابق، ص ٢١٣.

٣ - د. عصام البرزنجي وآخرون ، مبادئ و احكام القانون الاداري، مصدر سابق ، ص ٣٥٢.

عند ارتكابهم لمخالفات ترتبط بواجباتهم الوظيفية أو السلوكية، وكما تهدف هذه القواعد إلى تحقيق التوازن بين ضمان سير العمل بالمرفق بانتظام واطراد ، وبين صون حقوق المهنيين في مواجهة الإجراءات انضباطية التعسفية أو غير المشروعة.

وكما تعد المساءلة المهنية أحد أهم المتطلبات الرئيسية للإدارة الرشيدة ، لتمكينها من محاسبة المقصرين أو المخالفين ممن يعملون أو يمارسون المهنة سواء كانت مخالفتهم لا صول المهنة أو ارتكاب اي فعل من شأنه أن يقلل من قدر المهنة أو سمعتها ؛ وكذلك تساهم المساءلة المهنية في مكافحة الفساد الإداري والمالي والنقابي من خلال إصدار قرارات وتعليمات و وضع و جزاءات للأعمال غير الاخلاقية أو تصرفات المخالفة للقانون واللوائح ، سوف نقسم هذا المبحث على المطلبين، نوضح في المطلب الأول أسباب المساءلة المهنية ، و في المطلب الثاني شروط المساءلة المهنية.

المطلب الأول

أسباب المساءلة المهنية

تعد المساءلة المهنية للموظف العام إحدى أهم المبادئ الأساسية لضمان نزاهة الجهاز الإداري وكفاءته ، إذ تمثل آلية رقابية التي تهدف إلى ضبط سلوك الموظف أثناء ممارسته لمهامه الوظيفية بما يتوافق مع القوانين والتعليمات واللوائح المنظمة للواجبات الوظيفية، وتستند هذه المساءلة إلى جملة من الاعتبارات والأسباب في مقدمتها الإخلال بالواجبات الوظيفية أو انتهاك قواعد السلوك المهني، فضلاً عن مخالفة التشريعات والتعليمات النافذة أو التقصير في أداء المهام الموكلة كما تتجلى أسبابها في الأفعال التي تمس شرف الوظيفة أو تضر بالمصلحة العامة سواء وقعت هذه المخالفات بصورة عمدية أو نتيجة الإهمال وعدم الكفاية ومن ثم فإن تحديد أسباب المساءلة المهنية بدقة يُسهم في تعزيز مبادئ العدالة والشفافية والمساءلة داخل المرفق العام ويحقق التوازن بين حماية حقوق الموظف العام وضمان حسن سير العمل الإداري بما يخدم الصالح العام .

وسوف نتناول في هذا المطلب الخطأ المهني العمدي في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني الخطأ المهني غير العمدي .

الفرع الأول

الخطأ المهني العمدي

إذ يمثل الخطأ المهني العمدي أحد أبرز محاور المساءلة المهنية، إذ يربط بين مساءلة الفرد والتزامه بالمعايير المهنية، ويكتسب الموضوع أهمية بالغة في تحديد حدود المساءلة القانونية والتأديبية وضمان حماية حقوق كل من النقابة والموظف المهني، سوف نتناول معنى العمد ومن ثمة معنى العمد وكما يلي :

أولاً - معنى الخطأ :

الخطأ في اللغة ضد الصواب، ويعني الانحراف عن المسار الصحيح، سواء كان بقصد أو بغير قصد، ونقول أخطأ الطريق : عدل عنه^(١).

أما التعريف في الاصطلاح عرف الخطأ بأنه: "وقوع الشيء على خلاف ما يجب ان يكون"^(٢). وتباينت الآراء واختلفت بشكل كبير إذ عرف الفقيه بلانيول الخطأ بأنه "إخلال بالتزام سابق"^(٣). كما اتخذ الفقيه: "ريبير" تعريف الفقيه بلانيول كأساس لتعريف الخطأ، فعرّفه الأول على أنه: "الإخلال بالتزام سابق ينشأ من العقد أو القانون أو قواعد الأخلاق" وعرّفه الثاني بأنه: "الإخلال بواجب كان بالإمكان معرفته ومراعاته"^(٤).

كما يعرفه البعض بأنه: "انحراف عن سلوك الشخص المعتاد الموجود في نفس الظروف الخارجية لمرتكب الانحراف مع إدراك المنحرف لهذا الانحراف"^(٥).

١ - جمال الدين ابن مكرم ابن منظور، معجم لسان العرب، ج ١٤ ، مادة دعا، دار الصياد، بيروت، ص ٦٦.

٢ - د. مصطفى عبد الحميد عياد ، الخطأ الطبي في المسؤولية المدنية للطبيب.، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول ، جامعة جرش ، كلية الشريعة ، ١٩٩٩، ص ١٩.

٣ - د . عصام البرزنجي وآخرون ، مبادئ و أحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري ،بغداد، ٢٠١١، ص ٣٥٢.

٤ - بوخرس بلعيد، خطأ الطبيب أثناء التدخل الطبي، رسالة درجة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، ٢٠١١ ، ص ٣٢.

٥ - عبد الحميد عثمان الحنفي ، النظرية العامة للالتزامات ، القسم الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، ١٩٧٧، ص ٢٢ .

وفيما يتعلق بالتعريف القانوني للخطأ، نجد أن معظم التشريعات الوضعية لا تقدم تعريفاً محدداً له، تاركة هذه المهمة للفقهاء والقضاء ومع ذلك، يمكن تعريف الخطأ قانونياً بأنه إخلال بالواجب القانوني الذي يلزم الشخص باتباع سلوك معين، مع وعيه بهذا الواجب أو إمكانية وعيه به، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالآخرين^(١).

تعريف الخطأ كخطأ شخصي يستلزم إثبات القصد، إلى مفهوم الخطأ الموضوعي الذي يقيم السلوك بناءً على مقارنة مع الشخص المعتاد. أما القضاء العراقي والعربي وسع مفهوم الخطأ ليشمل الإهمال التقني والأخطاء الناتجة عن الأنظمة الإلكترونية مع تطور الأعمال المصرفية والخدمات الرقمية^(٢).

ثانياً - معنى العمد:

يعرف معنى العمد في الاصطلاح القانوني الجنائي بأنه "اتجاه إرادة الفاعل إلى ارتكاب فعلٍ مجرمٍ قانوناً مع علمه بحقيقته وبالنتيجة التي ستترتب عليه" وهو بذلك يقوم على عنصرين أساسيين: الإرادة المتمثلة في حرية الاختيار والفعل، والعلم المتمثل في إدراك النتائج المترتبة على السلوك، فإن العمد يعد الركيزة الأساسية في قيام المسؤولية الجنائية والمهنية على السواء، لكونه يجسد الإرادة الواعية للفعل المخالف للقانون أو للنظام المهني^(٣).

وأن اغلب التشريعات لم تعطي تعريف للخطأ المهني العمدي سواء المشرع المصري أو الاردني أو العراقي لا في قانون الصحة ولا في القوانين المتعلقة بذلك ، ولكن أشاره إلى التزامات التي تقع على عاتق الطبيب و طبيب الاسنان و الصيدلي فيما يقوم من أعمال أثناء أداء الواجبات الوظيفية أو أثناء أداء الواجبات في خارج الوقت العمل الوظيفي (العيادة) ؛ والجزاءات التي

١ - د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٤٦١.

٢ - حيدر مهدي نزال، المقاصة الإلكترونية بين النظرية الفقهية و التطبيق التشريعي، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، العدد ١٤، ٢٠١٣، ص ٢١٦.

٣ - د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٤٢.

تفرض على مرتكبي مخالفة من أجل تفادي حصر المسؤولية في نطاق معين أو في حدود كلمات معين لتوفير الحماية أكثر للمهنة وسمعة من جراء أخطاء المهني العمدي المرتكبة^(١). كما أن القضاء المصري أشار إلى أنه: "الخطأ الطبي الجسيم هو الذي يبلغ حداً من لجسامة مثل العمل تحت تأثير مسكر أو مخدر ، أو ممارسة المهنة خارج نطاق التخصص وفي غير حالات الطوارئ"^(٢).

وفي الأردن يصدر وزير الصحة بتعاون مع مجلس نقابة الصيادلة التعليمات الخاصة بتحديد ساعات الدوام والعطل الاسبوعية للصيديات^(٣) ومنح قانون الدواء والصيدلة الأردني رقم (٨٠) لسنة (٢٠٠١) من يشغل منصب مدير عام المؤسسة العامة للغذاء والدواء في المملكة الأردنية وبالتعاون مع مجلس النقابة سلطة إصدار التعليمات التنظيمية المتعلقة بتحديد ساعات الفتح وغلق أية صيدلية في الأردن أو لكل منطقة فيها والرقابة على مدى التزام الصيدليات بأوقات الدوام المقررة ؛ ويكون الصيدلي ملزماً بعدم جواز فتح أكثر من صيدلية إلا بموافقة الوزير المختص على وفق مقتضيات المصلحة العامة شريطة عدم التعارض بين ساعات الدوام المقررة لكل منهما^(٤).

ويلتزم الصيدلي المسؤول عن صيدليه بالدوام فيها طوال ساعات العمل المقررة، وفي حالة تغيبه لأي سبب كان وجب عليه تكليف صيدلي آخر متفرغ بصورة رسمية عن طريق تعهد خطي يتحمل بوجبه المسؤولية الفنية عن الصيدلية طوال مدة غياب الصيدلي على ان يتم ذلك بعلم كل من الوزارة الصحة ونقابة الصيادلة، ويعد عدم تقيد الصيدلي بساعات الدوام الرسمية وساعات إغلاق الصيدلية والعطل الرسمية ومخالفة التعليمات التنظيمية الصادرة بهذا الشأن؛ مخالفة تأديبية يحال به الصيدلي إلى المجلس التأديبي في النقابة ويعاقب بالغرامة^(٥).

١ - مريم ناصر زوير محسن ، الالتزام بضمان سلامة الاشخاص في عقد التحاليل الطبية، جامعة بغداد، كلية قانون ، رسالة ماجستير، ٢٠٢٤، ص ١٦٠٧

٢ - المادة (١١ / ١) من قانون المسؤولية الطبية و سلامة المريض المصري رقم(١٣) لسنة ٢٠٢٥ .

٣- المادة (٤٤) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم(٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٤- المادة (١٠٢) من قانون الدواء والصيدلة الأردني المؤقت رقم(٨٥) لسنة ٢٠٠١ المعدل والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٥٢٢٢ بتاريخ ١٣/١٢/٢٠٠١ .

٥- المادة (٩١/ب /رابعاً) من قانون الدواء والصيدلة الأردني المؤقت رقم (٨٠) لسنة (٢٠٠١) .

أما المشرع العراقي فقد اتجه المشرع إلى الزم الطبيب وطبيب الاسنان عدم فتح أكثر من عيادة خاصة به وفي حالة فتح عيادة أخرى سوف يتم مساءلته من قبل مجلس الانضباط في النقابة لمخالفة القانون^(١).

ويعرف الفقهاء الخطأ المهني العمدي، بأنه ارتكاب سلوك ينهى عنه القانون أو الامتناع عن أداء واجب يوجبه القانون، الأمر الذي يشكل مخالفة أو خطأ مهنيًا يرتكبه أحد أعضاء النقابة ويستوجب مساءلته ويقتضي ذلك أن يكون الفعل المكوّن للعنصر المادي للمخالفة قائماً على سلوك ظاهر وملموس قد يتمثل في عمل إيجابي كالتعدي بالقول أو الفعل على الرئيس الأعلى أو على الزملاء أو المرضى أو إتلاف الأوراق والمستندات أو إفشاء أسرار مهنية، كما قد يتجلى في صورة عمل سلبي، كالإحجام عن أداء واجب وظيفي أو الامتناع عن تقديم العلاج اللازم للمريض أو عدم الالتزام بالمعايير العلمية والمهنية المتعارف عليها^(٢).

ويعرف الخطأ المهني العمدي هو ما يرتكبه أحد ممارسي المهنة أثناء قيامهم بأعمالهم أو مهامهم ويمثل الخروج عن السلوك المهني المألوف وفقاً ما رسمته القواعد القانونية المنظمة للمهنة^(٣). ويعرف الخطأ المهني هو عملية اخلال الطبيب أو طبيب اسنان أو الصيدلي في التزام القانوني تتجسد فيه نية الضرر بالغير وتحقيق مصلحة خاصة بعيداً عن أصول المهنة أو أصولها واعرافها الثابتة^(٤).

وهناك صعوبات في تحديد معنى الخطأ المهني العمدي فإنه لا بد من الاعتراف بأهمية تحديد المساءلة التي تقام على أساس هذا الخطأ، ويعد الخطأ المهني العمدي إخلال الطبيب بالالتزامات

١- المادة (١/٨) من قانون نقابة الأطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

٢- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري - قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ك ٣ ، ١٩٧١ ، ص ٥٣ .

٣- د. عبد اللطيف الحسيني ، المسؤولية المدنية عن الأخطاء المهنية، الشركة العالمية للكتاب، بيروت - لبنان، ١٩٨٧، ص ٣٢٨ .

٤- د. محسن البية ، نظرة حديثة الى خطأ الطبيب الموجب للمسؤولية المدنية ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٩٣، ص ١٣ .

الخاصة التي تفرضها عليه أصول مهنته ، وعن إخلاله بالالتزامات التي يفرضها الواجب القانوني العام القاضي بعدم الاضرار بالغي^(١).

والحقيقة أن الخطأ المهني العمدي على درجة عالية من الغموض التي تجعل من الصعب على القاضي تبينه دون الاستعانة بأهل الخبرة من أهل مهنة الطب و الصيدلة ، بسبب دخوله في نطاق المهنة التي يزاولها الطبيب والطبيب الاسنان والصيدلي ، وعدم تساهل أهل العلم في الأصول الثابتة التي يعرفونها ولا يتسامحون مع من يجهلها أو يخالفها من أهل المهنة أو الفن، ولذا يلجأ القاضي إلى أهل الخبراء للمعرفة ، ما إذا ارتكب زميلهم (الطبيب و الطبيب الاسنان و الصيدلي) خطأ أم لا^(٢).

وقد يتخذ الخطأ صورة فعل منفرد مثل احتجاز ورقة رسمية يترتب عليها ضرر للمريض أو مخالفة قرارات النقابة في شأن الأجور أو تسعيرة الكشف وفي جميع هذه الحالات يُشترط لقيام الخطأ المهني توافر نية أو قصد يهدف إلى إحداث الضرر بالمريض أو بالمصلحة العامة^(٣).

ويعد من الخطأ المهني العمدي قيام الصيدلي بإعطاء العلاج في صرف الأدوية والوصفات الطبية خلافاً للقانون على الرغم من كونه مسؤولاً عن تنفيذ ما تحتويه الوصفة الطبية حتى ولو كانت مكتوبة بخط غير واضح وكان من السهل عليه أن يتبين أن الدواء الذي قام بتسليمه يحمل خطورة في منها للمريض بين كما أنه من المنفق عليه في الفقه أن الصيدلي لا يعد بائعاً للأدوية فحسب، ولكنه مهني أولاً يعلم أخطار الدواء وفوائده ،ولذلك أوجبت قواعد الحيطة العامة والخاصة على الصيدلي تبصير المريض بكيفية استعمال الدواء أو المستحضر وعدد مرات الاستعمال ومواعيدها ولو كان ذلك مبيناً على التذكرة الطبية ،وكذلك بيان الآثار التي تترتب على هذا

١- د. احمد محمود سعد ،مسؤولية المستشفى الخاص عن اخطاء الطبيب ومساعديه ،دراسة تحليلية لاتجاهات الفقه والقضاء المصريين والفرنسيين، ص ٣٧١.

٢ - د. حسن زكي الابراشي ، مسؤولية الاطباء والجراحين المدنية في التشريع المصري والقانون المقارن، القاهرة ،دار النشر للجامعات المصرية ،١٩٦٠، ص ٢٣٥.

٣- د. نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة ، ٢٠٠٢، ص ٣٨.

التصرف، سيما إذا كان هذا المستحضر نسبة من مواد مخدرة، وكذلك يعد من الخطأ العمدي المهني لأنه لم يقوم بتنبه الطبيب المخطئ في حالة الشك في صحة الوصفات الطبية^(١).

كما أن الطبيب قد يرتكب خطأ مهنيًا يوجب مساءلته فمثلاً، إذا تأخر الطبيب عن المجيء إلى المريض الذي استعان به لأجراء العملية فإنه يكون قد ارتكب خطأ، لأن من شأن ذلك أن يفوت عليه الفرصة في الشفاء أو الحياة، فالوقت له قيمة في العمل الطبي، ولا ترفع المسؤولية عن الطبيب إلا إذا اثبت أنه كان وقت ذلك يعالج حالة مرضية أكثر خطورة من حالة المريض الذي دعاه أو إذا أثبت الطبيب وجود قوة قاهرة منعه من مد يد المساعدة إلى المريض الذي استعان به أو أن هنالك سبباً أجنباً حال بينه وبين الحضور^(٢).

ويعد التطور العلمي المتسارع عاملاً أساسياً في تغيير معطيات الممارسة الطبية والصيدلانية إذ لم يعد مقبولاً أن يتمسك الطبيب أو الصيدلي بالمفاهيم أو النظريات التي تجاوزها العلم وأصبحت غير صالحة للتطبيق العملي، فالنظريات الطبية التي تعد صحيحة اليوم قد تتحول بفعل التطور إلى مفاهيم خاطئة في المستقبل الأمر الذي يفرض على العاملين في القطاع الصحي الالتزام بواجب مواكبة المستجدات العلمية والتقنية، وذلك من خلال الاطلاع المستمر على الأبحاث الحديثة وتطوير معارفهم بما يضمن تقديم خدمة صحية مثلى للمجتمع، وقد وضع العلم بين يدي الأطباء والصيدلة وسائل تشخيصية وعلاجية متقدمة مثل أجهزة تفتيت الحصى والأشعة والسونار وأجهزة قياس الجهد القلبي فضلاً عن التنوع الكبير في الأدوية والمستحضرات الطبية الحديثة وهذه الوسائل إذا ما أحسن استخدامها فإنها تمثل أدوات فعالة لتشخيص الأمراض وعلاجها وهو ما يفرض على الطبيب والصيدلي التحلي بالأمانة المهنية والحرص الشديد على حماية المريض الذي عهد إليهما بصحته وحياته^(٣).

١- د . حسن زكي الايراشي ، مسؤولية الاطباء والجراحين المدنية في التشريع المصري والقانون المقارن ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩ .

٢- انفال عصام علي، التنظيم القانوني للمهنة الصيدلة والرقابة على ممارستها في العراق والنظم المقارنة ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ .

٣- ابراهيم علي حمادي الحلبوسي ، الخطأ المهني والخطأ العادي في اطار المسؤولية الطبية، دراسة مقارنة ،رسالة ماجستير ،جامعة بابل، ٢٠٠٢، ص٢٢ .

وفي المقابل فإن الإخلال بهذه الالتزامات قد يؤدي إلى قيام المساءلة المهنية والانضباطية سواء أمام النقابة المهنية أو أمام الجهة الإدارية المختصة، ومن صور الخطأ المهني العمدي على سبيل المثال تأخر الطبيب عن مباشرة الحالة التي استدعاه المريض لمعالجتها أو إجراء عملية عاجلة له إذ إن هذا التأخير قد يحرم المريض من فرصة الشفاء أو النجاة بحياته مما يجعل هذا السلوك خطأً مهنيًا عمدياً لثبوت إرادة الطبيب في الامتناع عن أداء واجبه في الوقت المناسب وهو ما يُظهر بوضوح أن عنصر الزمن يمثل عاملاً جوهرياً في العمل الطبي^(١).

وهناك أمثلة كثيرة على خطأ الطبيب المهني منها الخطأ في التشخيص أو خطأ في العلاج إذ يتعين على الطبيب أن يشخص داء المريض بكل حكمة وتبصر وعلى أساس العلم والفن والمعرفة وأصول المهنة ومواكبة التطور وليس برعونة وطيش أو من منطلق الفراغ أو عدم التسلح بالمعلومات الضرورية المفيدة المهمة التي تساعد على تكوين رأيه صحيح وسليم^(٢).

ويعرف الباحث الخطأ المهني العمدي هو استهداف نية الفاعل الى الفعل والنتيجة المخالفة للقانون والتي تصدر عن الشخص المهني عند ممارسته لعمل من أعمال المهنة أو الحرفة أو الفن سواء في المرفق العام أو عندما يعمل لحسابه الخاص حينما يتعمد العمل وأن لم يتعمد النتيجة التي وصلت وهي الضرر بالطرف الآخر .

الفرع الثاني

الخطأ المهني غير العمدي

الخطأ المهني غير العمدي هو ذلك السلوك الذي يصدر من رجال العلم والفن والمعرفة وهو خطأ بدون قصد أو دون اساءة إلى مهنته معينة كمهنة الطب أو الصيدلة، ويتحدد الخطأ بالرجوع إلى القواعد العلمية والفنية التي تحدد أصول وقواعد المهنة الخاصة بها، ويرجع الخطأ إلى أمرين أولهما الجهل بهذه القواعد وتطبيقها تطبيقاً غير سليم وثانيهما سوء التقدير في الحالات التي يترك للمهني المجال التقدير بحسب الظروف المحيطة بالعمل الذي يقوم به ، كما أن أغلب التشريعات

١- اسعد عبيد عزيز ،الخطأ في المسؤولية الطبية المدنية ،دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ،جامعة بغداد، ١٩٩١، ص١٤١ .

٢- اسعد عبيد عزيز ،الخطأ في المسؤولية الطبية المدنية ، المصدر نفسه ،ص١٤١ .

لم تعطي تعريف للخطأ الطبي المهني غير العمدي سواء المشرع المصري أو الاردني أو العراقي لا في قانون الصحة ،ولا في القوانين المتعلقة بذلك، ولكن إشار إلى التزامات التي تقع على عاتق الطبيب و طبيب اسنان و الصيدلي فيما يقوم من اعمال أثناء إداء الواجبات الوظيفية أو اثناء اداء الواجبات في خارج الوقت العمل الوظيفي (العيادة) ، والجزاءات التي تفرضها على مرتكبي المخالفة من أجل تفادي حصر المسؤولية في نطاق معينة أو في حدود معين لتوفير الحماية أكثر للمهنة وسمعة النقابة من جراء أخطاء المهني غير العمدي المرتكبة^(١). ونلاحظ هنا أن هدف المشرع في عدم اعطاء تعريف للمفاهيم والسبب الرئيس هو ترك المساحة للقضاء الاداري وسلطات التأديبية لتقدير الحالات التي تتضمن الخطأ المهنية .

كما جاء في قرار اخر لمحكمة النقض المصرية الصادر في (٢١)ديسمبر ١٩٧١ الذي ورد فيه " بأن التزام الطبيب ليس التزاماً بتحقيق نتيجة هي شفاء المريض وإنما التزام ببذل عناية"^(٢).

وما تقدم تأكيد لأحكام سابقة صادرة عن ذات المحكمة ،إذ انتهت المحكمة إلى القول أن "الطبيب وان كان لا يلتزم بمقتضى العقد الذي ينعقد بينه وبين المريض بشفاؤه أو بنجاح العملية التي يجريها له لان التزام الطبيب ليس التزاما بتحقيق نتيجة وانما هو التزام ببذل عناية الا ان العناية المطلوبة منه تقتضي أن يبذل لمريضه جهودا صادقة يقظة تنفق في غير الظروف الاستثنائية مع الأصول المستقرة في علم الطب"^(٣).

أن القوانين النقابية (الاطباء ، الصيادلة) في مصر لم يتناول موضوع الخطأ الطبي بصورة صريحة، و إنما تناول السلوكيات أو تصرفات غير المهنية و الإخلال بالواجبات سوف يعرض للمساءلة المهنية أو التأديبية .

وأن المادة (٤٥) من قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل أشار إلى أنه : " كل طبيب يخل بواجباته المهنية خلافاً لأحكام هذا القانون وأي نظام صادر بمقتضاه أو يرتكب

١- مريم ناصر زوير محسن ،المسؤولية المدنية الناشئة عن الاخلال بالالتزام بضمان سلامة الاشخاص في عقد التحاليل ،مصدر سابق ، ص ١٦٠٧ .

٢- قرار محكمة النقض المصرية بالرقم ٢٢/١٠٦٢ في تاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٧١ .

٣- حكم محكمة المصرية بالدعوى المرقم (٥٣٥) لسنة ١٩٦٨ التمييزية بتاريخ ٣٠/١١/١٩٦٨، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري.

خطأ مهنيًا أو يتجاوز حقوقه أو يقصر بالتزاماته وفق الدستور الطبي أو يرفض التقيد بقرارات المجلس أو يقدم على عمل يمس شرف المهنة أو يتصرف في حياته الخاصة تصرفاً يحط من قدرها يعرض نفسه لإجراءات تأديبية أمام مجلس التأديب^(١). أوردت لفظ (الخطأ) بشكل عام ومطلق فلم تخصصه بالجسامة أو تحقيق نتيجة .

وقد سار القضاء في العراق على طريق اعتبار التزام الطبيب بالتزام في بذل عناية ، ومن تطبيقاته في ذلك قرار محكمة التمييز الصادر في ١١/٣٠ / ١٩٦٨ فما جاء فيه هو ان "التزام الطبيب بمعالجة المريض والعناية به لا يعني التزامه بضمان الشفاء والسلامة له ، ولا يسأل ان ازداد المريض مرضاً ما لم يكن بتقصيره ، ولا يكون مقصراً إذا أستند في العلاج إلى أسس فنية وعلمية"^(٢) . ونلاحظ أن هذا القرار التمييزي قد حدد التزام الطبيب بان التزام ببذل عناية وليس بتحقيق نتيجة .

ومن أحكام محكمة التمييز الاتحادية العراقية حيث رقم ٤٤٩٩/الهيئة الاستئنافية " ... لأن وكالة المميزة وفي جلسة المرافعة بينت بأن الخطأ الطبي الحاصل بتشخيص مرض موكلتها تسبب به أحد أطباء مستشفى وحددت اسمه وبالتالي فإن الخطأ الطبي الصادر عن الطبيب يتحمل المسؤولية عنه الطبيب بصفته الشخصية و يتعين مقاضاته و علاقة لدائرة المميز عليه/إضافة لوظيفته....."^(٣) .

كما أن القوانين النقابات المهن الصحية العراقية لا تتناول الخطأ الطبي باللفظ الصريح، لكنها تعالج المسؤولية المهنية للأطباء والصيدالة وأطباء الأسنان من خلال الأحكام المتعلقة بالإهمال أو التقصير أو المخالفات المهنية، ما يجعل المساءلة المهنية مغطاة قانونياً بشكل غير مباشر .

كما يعرف جانب من الغفلة على أنه كل مخالفة من الطبيب في سلوكه على القواعد والأصول الطبية التي يقضي بها العلم، أو المتعارف عليها نظرياً أو عملياً وقت تنفيذه للعمل الطبي، أو

(١) المادة (٤٥) من قانون نقابة الاطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٢) قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية الصادر في (١١/٣٠ / ١٩٦٨) نقل عن: نور الهدى هادي كاطع ، احكام المسؤولية المدنية الطبية للطبيب المعالج اشعاعيا ، مجلة الدراسات البصرة ، السنة التاسعة عشرة ، العدد ٥٦ ، ٢٠٢٤ ، ص ٢٥٢ .

(٣) المادة (٤٥) من قانون نقابة الاطباء الاردني رقم(١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

إخلاله بواجبات الحيطة واليقظة التي يفرضها القانون متى ترتب على فعله نتائج جسيمة، في حين كان في قدرته وواجباً عليه أن يتخذ في تصرفه اليقظة والتبصر حتى لا يضر المريض^(١).

كذلك يرى جانب من الفقه بأنه هو " ذلك الخطأ الذي ينجم عند عدم قيام الطبيب بالتزاماته الخاصة التي تفرضها عليه مهنته والذي يحوي في طياته تلك الالتزامات، والتي منشأها ذلك الواجب القانوني بعدم الإضرار بالغير، بل المرجع فيها إلى القواعد المهنية التي تحددها وتبين معناها^(٢).

ويعرف الخطأ المهني غير العمدي على أنه التقصير في سلوك الطبيب الذي لا يقع من طبيب يقظ وجد في الظروف الخارجية نفسها التي أحاطت بالمسؤولية ، لذلك يتمثل الخطأ الطبي في عدم اتخاذ الطبيب الحيطة والحذر والحرص الكافي على حقوق المرضى من جهة، وعدم التزامه بالأصول الطبية الفنية التي يفرضها عليه النشاط الطبي الذي يزاوله من جهة أخرى^(٣).

ويعرف الخطأ المهني غير العمدي هو عملية الإخلال المتصل مادياً ومعنوياً عن ممارسة أعمال الطبية ويكون الإخلال المتصل مادياً ومعنوياً إذا ارتكب الخطأ بحسن نية ولم يكن جسيماً^(٤).

وهو الخطأ الذي يصدر من الطبيب أو طبيب الاسنان أو صيدلي بمخالفة القواعد العلمية والفنية بصوره غير عمدي اي دون قصد الضرر أو نية الضرر لمريض نتيجة الإهمال أو رعونة أو عدم مراعاة القانونين أو عدم الاحتياط أو عدم الانتباه من مجرد وقوع الضرر وذلك للتخلص أو التخفيف من معاناة المرضى نتيجة الإهمال واللامبالاة من قبل بعض الاطباء و الصيدلي داخل المستشفيات أو المؤسسات أو العيادات من خلال استخدام الآلات الجراحية ملوثة او غير

(١) عبد الحميد الشواربي ، مسؤولية الاطباء والصيدالة والمستشفيات ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٨٥ .

٢- محمد ابراهيم عبيد مادقو ، الخطأ الطبي بين صعوبة الاثبات وظروف المهنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ، ٢٠٢١ ، ص ١٦ .

٣- د. وفاء حلمي ابو جميل ، الالتزام بالتعاون ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٣٨ .

٤- د. قيادار عبد القادر صالح ، فكرة الخطأ المرفقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، مجلد ١٠ ، العدد ٣٨ ، ٢٠٠٨ ، ص ٣١٣ .

المعقمة والادوية منتهية الصلاحية، فانه المريض يراجع الطبيب من أجل الشفاء وليس من أجل تسوء حالته الصحية أو يتضرر أكثر نتيجة الخطأ الطبي أو الصيدلي^(١).

ونلاحظ أن كل من القضاء المصري و الأردني والعراقي اتفق على أن الطبيب بذل العناية من أجل سلامة المريض، وليس بتحقيق نتيجة وهي سلامة أو شفاء التام ومن امثلة على الخطأ المهني غير العمدي كثيرة ومنها الاهمال في تخدير المريض ، ونسيان قطع الشاش أو الآلات الجراحية في بطن المريض ، وشروعه بالعمل على مريض لم يوضع بصورة صحيحة مستقرة أو ثابتة على السرير فيهوي هذا الاخير من ذلك السرير أثناء إجراء العملية أو استخدامه في إجراء هذه العملية أدوات جراحية غير معقمة ، وكذلك طبيب الاسنان الذي يهتك عرض المريضة ،وهي تحت تأثير المخدر^(٢).

ويعرف الباحث الخطأ المهني غير العمدي "يمثل خروج عن السلوك المألوف يصدر عن الموظف المهني اثناء تأدية الوظيفة أو بسببها أو بعد الدوام الرسمي يقع نتيجة أهمال أو تقصير أو عدم مراعاة للقوانين و التعليمات أو أصول المهنة أو الحرفة مع انتفاء القصد مما يؤدي الى الاخلال بحسن سير المرافق العامة أو المساس بكرامته المهنة واخلاقها" .

المطلب الثاني

شروط المساءلة المهنية

تعتبر المساءلة المهنية من أبرز الآليات القانونية التي تهدف إلى صون كرامة المهنة وضمان الالتزام بقواعدها الأخلاقية والسلوكية ،وتعد المساءلة المهنية إحدى الأدوات الجوهرية التي يعتمدها المشرع لضمان التزام الموظف العام بواجباته الوظيفية واحترامه لقواعد السلوك المهني؛ فهي لا تُمارس بمعزل عن الضوابط المحددة ،إنما تستند إلى شروط موضوعية وإجرائية تكفل من أجل تحقيق الانضباط وحماية المرفق العام، ومن جهة أخرى صون الحقوق الموظف ومنع التعسف في استعمال السلطة الادارة، وتتضمن شروط المساءلة المهنية تلك العناصر القانونية التي يجب توافرها لكي تكون مساءلة المهني قائمة على أسس صحيحة من حيث الوقائع

١- ابراهيم علي حمادي الحلبوسي ، الخطأ المهني والخطأ العادي في إطار المسؤولية الطبية -دراسة مقارنة، مصدر سابق ،ص ٤١ .

٢- د. حسن زكي الابراشي ، مسؤولية الاطباء والجراحين المدنية في التشريع المصري والقانون المقارن، المصدر السابق ، ص ١٣٦ .

والإجراءات والاختصاص، وهي تمثل الضمانة الأولى لاحترام الحقوق الوظيفية، وتحقيق مبدأ المشروعية في المجال المهني وتتنوع هذه الشروط بين شروط موضوعية، تتعلق بوقوع المخالفة وثبوتها وتكييفها النقابي، وشروط شكلية تتمثل في احترام الإجراءات القانونية وتوفير الضمانات الجوهرية للمهني، كحق الدفاع، وسماع الشهود، وإخطار المهني بالاتهام، والتحقيق المحايد؛ ولعل دراسة هذه الشروط تكشف عن التوازن الدقيق بين مقتضيات المرفق العام الذي يقتضي انتظام سيره بانتظام واطراد وبين حماية الموظف العام بوصفه شريكاً أساسياً في أداء الخدمة العامة.

وسوف نتناول في هذا المطلب مخالفة الترخيص النقابي لممارسة المهنة في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني مخالفة القواعد القانونية المنظمة للمهنة.

الفرع الأول

مخالفة الترخيص النقابي لممارسة المهنة

يعد الترخيص من أهم الأدوات القانونية التي تلجأ إليها الإدارة لتنظيم ممارسة الموظف للحقوق والحريات، وتحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات الموظف ولا يقتصر نطاق الترخيص على المجال الإداري العام وإنما يمتد ليشمل الترخيص النقابي الذي يُعد شرطاً لازماً لمزاولة بعض المهن الصحية و لاسيما المهن الحرة ذات البعد الاجتماعي والمهني وتكمن أهمية هذه الدراسة في بيان معنى الترخيص النقابي، وبيان طبيعته القانونية في ضوء التشريع والقضاء والفقهاء في مصر والأردن والعراق.

ويقصد بالترخيص هو إذن قانوني يصدر من سلطة مختصة يجيز للشخص الطبيعي أو الاعتباري ممارسة نشاط معين كان محظوراً أو مقيداً، وفق شروط وضوابط يحددها القانون تحقيقاً للمصلحة العامة.

ويفهم من هذا التعريف أن الترخيص يفترض وجود حظر أو قيد سابق يصدر عن جهة مختصة قانوناً و يرتبط بتحقيق المصلحة العامة^(١).

١- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٨٨.

أن المشرع المصري لم يضع تعريف عاماً موحداً للترخيص غير أن مضمونه يتضح من خلال قوانين تنظيمية متعددة ومنها قوانين النقابات المهنية إذ تعرفه وسيلة تنظيمية لضبط ممارسة النشاط وليس منحه أو امتيازاً متى استوفى طالب الترخيص الشروط التي نص عليها القانون وقد أكد الفقه المصري أن سلطة الإدارة في منح الترخيص تكون مقيدة، إذا تحققت شروطه القانونية^(١).

أما المشرع الاردني فقد تناول الترخيص في قوانين كثيرة ومنها قانون البلديات وقانون الاتصالات وقوانين النقابات المهنية وبعد الترخيص قرار إداري فردي يحقق حماية منظمة للنظام العام ويهمن حسن سير العمل في المرفق أو المشروع أو العمل الفردي^(٢).

أما المشرع العراقي فلم يضع تعريف جامع للترخيص إلا أن الفقه والقضاء استقرا على اعتباره إجراء وقائياً سابقاً على ممارسة النشاط، غايته تنظيم الحريات وحماية المصلحة العامة ويظهر ذلك في قوانين البلديات والاستثمار وقوانين النقابات المهنية.

وعلى الجانب العملي نجد أن المشرع المصري اشترط في قانون نقابة أطباء رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة (٣) الى أنه: "أ. أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة أو الدول الأخرى وبشروط المعاملة بالمثل وبموافقة الجهات المختصة.

ب. أن يكون حاصلاً على ترخيص بمزاولة المهنة من وزارة الصحة ولا يجوز مزاولة المهنة بأي صورة من الصور إلا بعد القيد في الجدول العام للنقابة والتسجيل بالنقابة الفرعية ، كما أن استمرار القيد شرط من شروط مزاولة المهنة " ^(٣).

وفي قانون مزاولة مهنة الصيدلة المصري رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥ المعدل وضع الشروط التي ينبغي توافرها عند من يمارس أو يزاول مهنة الصيدلة ومن هذه الشروط هي " الجنسية ، والشهادة

١ - د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٨٩ .

٢- المادة (٧) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ - المادة (٣) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

العلمية ، والتسجيل أو انتماء لدى النقابة ، كما سمح لغير المصريين ممارسة المهنة إذا كانت بلدانهم تتيح قوانينها للمصريين ممارسة المهنة " (١).

وفي المادة (٤) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل اشترط " يجب أن يقدم طالب القيد في الجدول العام طلبه للنقابة مرفقا به المستندات المثبتة لتوافر الشروط المنصوص عليها في المادة السابقة ومصحوب برسم القيد المقرر " (٢).

كما أن المادة(٥) من القانون اعلاه اشارت الى أنه "تشكل لجنة لقيد الأطباء في جدول النقابة برئاسة وكيل النقابة وعضوين من مجلس النقابة يختارهما المجلس ويجب أن تصدر اللجنة قرارها خلال شهر من تاريخ تقديم القيد بالنقابة وفي حالة رفض يجب ان يكون القرار مسبباً ويخطر الطالب بقرار اللجنة خلال اسبوعين من صدوره وذلك بخطاب مسجل مع علم الوصول " (٣).

أما المشرع الأردني في قانون نقابة الأطباء رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ في المادة (٤) أشار إلى أنه: " أ . يجب ان ينتسب للنقابة ويسجل في سجلها الاطباء المقيمون في المملكة ويمارسون عملهم فيها وتتوفر فيهم شروط الانتساب المنصوص عليها في هذا القانون .
ب . حظر على الطبيب ان يمارس المهنة قبل التسجيل في النقابة والحصول على ترخيص من الوزارة والا عدت ممارسته مخالفة لا يحكم هذا القانون " (٤).

أما المشرع العراقي في قانون نقابة اطباء الأسنان العراقي رقم(٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل أشار إلى أنه : " لا يجوز لطبيب الاسنان ممارسة المهنة في العراق الا بعد انتمائه إلى النقابة وحصوله على شهادة التسجيل واجازة ممارسة المهنة " (٥).

كما أن المادة (٤) من قانون نقابة اطباء الأسنان أشارت إلى أنه: يشترط في العضو أن يكون :

- ١ - المادة (١) من قانون مزاوله مهنة الصيدلة المصري رقم(١٢٧) لسنة ١٩٥٥ المعدل .
- ٢ - المادة (٤) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٣ - المادة (٥) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٤ - المادة (٤) نقابة الأطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- ٥ - المادة (٣) من قانون نقابة اطباء الاسنان العراقي رقم(٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

"أولاً - عراقي الجنسية أو فلسطينياً مقيماً في العراق وحائزاً على شهادة كلية طب الأسنان العراقية أو ما يعادلها.

ثانياً - عربي الجنسية وحائزاً على شهادة كلية طب الأسنان من كلية معترف بها .

ثالثاً - للنقابة قبول انتماء طبيب الأسنان الأجنبي الحائز على شهادة كلية طب الاسنان. والمنتسبي الى نقابة أطباء الأسنان في بلده والتي تعامل العراق بالمثل، أو الذي قد ارتبط بعقد عمل مع احدى الجهات الوطنية في العراق أو الأجنبية العاملة فيه إذا كانت بلاده لا تعامل العراق بالمثل .

رابعا - تقتصر ممارسة المهنة للمذكورين في الفقرتين (ثانياً، وثالثاً) على العمل في المؤسسات العراقية أو الأجنبية العاملة في العراق" (١).

فالمشروع العراقي أشار إلى الشروط التي ذكرناها أعلاه إلا أنه لم يضع من بين الشروط شرط حسن السمعة والسلوك، ولكن أن المشروع في القانون الملغي أشار له، وبذلك فإن القانون النافذ في العراق لم يشر إلى شرط حسن السمعة والسلوك الذي أشاره له المشروع المصري في قانون نقابة أطباء الأسنان، لذا نرى من الضروري بالمشروع العراقي أن يدرج ذلك الشرط في القانون النافذ.

وفي قانون مزاوله مهنة الصيدلة المعدل أشرت على من يقوم بممارسة مهنة الصيدلة شروطاً وهي أنه " يجب في من يزاول مهنة الصيدلة أن يكون: " ١. عراقي الجنسية ، ٢. حائز على : أ . شهادة من كلية صيدلة عراقية معترف بها أو ب . شهادة من كلية صيدلة أجنبية معترف بها على أن يجتاز امتحانا يؤهله لمزاوله المهنة تجريبه هيئة في كلية الصيدلة في جامعة بغداد تمثل فيها النقابة" (٢) .

نلاحظ أن المشروع المصري والأردني والعراقي أكد على ثلاثة أمور وهي الجنسية والمؤهل العلمي وحسن السمعة والسلوك من أجل انتماء للنقابة الطب والطب الاسنان والصيدلة وممارسة المهنة والحصول على ترخيص .

١ - المادة (٤) من قانون نقابة اطباء الاسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

٢- المادة (٢/٢٠١) من قانون مزاوله مهنة الصيدلة العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

عدّ القضاء المصري قرارات النقابات المتعلقة بالتراخيص بمزاولة المهنة تخضع للرقابة القضائية متى تعلقت بحقوق الأعضاء ، وكذلك جعل التراخيص الإدارية تخضع للقانون الاداري فضلاً عن أحكام القانون المدني المتعلقة بالملكية وحقوق الارتفاق إضافة لخضوعها لمقتضيات المصلحة العامة والنظام العام والآداب العامة^(١) وفي حكم للمحكمة الادارية العليا مصرية نجدها تفرق بين مفهوم الرخصة والتراخيص فتطلق كلمة التراخيص بصفة عامة على التراخيص الإداري، في حين ترى كلمة الرخصة ذات طبيعة خاصة تختلف عن مفهوم التراخيص، إذ تذهب المحكمة للقول: " ... سحب التراخيص أو الغاؤها بصفة عامة قد يصدق على مدلول التراخيص باستعمال المال العام أو ممارسة نشاط معين، أما إذا كان هنالك تنظيمات قانونية خاصة تعالج أوضاعاً، يترتب عليها آثار دائمة ... متى يجوز السحب أو الالغاء قبل القيام بالعمل محل الاذن يسمى بالرخصة ... وبذلك يغدو مدلول كل من التراخيص والرخصة مختلف عن الآخر إذ لكل منهما أحكامه الخاصة التطبيق"^(٢).

أما في القضاء في العراق فقد وردت حسب القواعد القانونية على ايراد لفظة (الاجازة) للدلالة على صور التدخل في ممارسة الحرية فإن النشاط الفردي الذي يخضع لنظام الاجازة في العراق متعدد الجوانب والاشكال، فقد يهدف إلى استغلال الثروات الطبيعية أو له علاقة بالاقتصاد، أو الانتفاع بالمال العام، وكذلك النشاطات المتعلقة بممارسة المهن والحرف الخاصة، والتصرف المتعلق بالملكية الخاصة^(٣).

ويعد التراخيص النقابي من أهم وسائل الضبط الاداري التي تلجأ إليها النقابة ، لفرض رقابتها على الانشطة التي تحتاج في ممارستها إلى الحصول على إذن مسبق، لذا فإن النقابة عليها في هذه الحالة أن تراعي في منح هذه التراخيص الإجراءات القانونية حتى يتسم عملها بالمشروعية، و الا كان عملها خلاف ذلك قابل للطعن فيه امام الجهات المختصة .

١- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم (١٧٥٦) لسنة (٤٣) قضائية عليا، متاح على الموقع الاتي:

<http://www.laweg.net>. تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٩/٦

٢- عبد الأمير على موسى، النظام القانوني للتراخيص أو الاجارة في التشريع العراقي رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ٧٠.

يعرف الترخيص النقابي بأنه: "قرار إداري يصدر من قبل النقابة المختصة يسمح بممارسة نشاط مهني ولا يجوز ممارسته إلا بعد الحصول على إذن من قبل النقابة، وتقوم النقابة بإصدار هذا القرار متى توافرت الشروط التي حددها القانون والهدف من إصداره حماية النظام العام بعناصره المختلفة"^(١).

هذا التعريف يرى أن الترخيص النقابي هو قرار مشروط بشروط معينه قانوناً، والهدف منه هو حماية النظام العام، بعناصره المختلفة.

ويعرف كذلك بأنه "إجراء إداري وقائي يعطي النقابة مساحة التحرك، بهدف المحافظة على النظام العام ووقاية المجتمع من أخطار ممارسة أحدى النشاطات"^(٢). وهذا التعريف يجعل من الترخيص النقابي (اجراء) وقائي لحماية النظام العام والمجتمع من اخطار التي يسببها مزاوله الانشطة.

وهناك من يعرفه بأنه عمل إداري وحيد الطرف أي صادر من جانب واحد ذي طبيعة فردية أي صادر بناء على تشريع صريح أما سلطات إدارية أصلية أو عن النقابات أو هيئات تابعة لها بحيث يتوقف إصدارها وتسميتها بممارسة نشاط معين أو انشاء وتأسيس منظمة معينة تقييد الحرية العمل وامتهان حرفة أو مهن معينة أو ممارسة حرية التجمع^(٣).

إن هذا التعريف يظهر أن طبيعة هذا القرار أو الاجراء أو العمل كما ذكره هو ذو طابع فردي من جانب الجهة الإدارية المختصة.

إن هذه التعريفات المذكورة أعلاه وإن كانت تختلف في صياغتها إلا أنها جميعها متفق على أن الغرض أو الهدف الأهم من هذا الترخيص هو حماية الصالح العام (النظام العام والنفع العام)، فهو إجراء وقائي الحماية هذا الهدف من أي خطر يمكن أن يصيبه.

١- مصطفى على حميد العامري ، الاختصاصات الضبطية لهيئة السياحة في العراق دراسة قانونية مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠١٧، ص ١٥.

٢- ايمان محمد عبد الباقر عبد الجليل عرفه، الترخيص الاداري والحريات العامة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ،جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٩.

٣- عمر مخلوف ، دور الترخيص الاداري في تحقيق التنمية المستدامة للتراث الغابي في التشريع الجزائري، بحث منشور، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد ١٦ ، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ١٠٩.

كما أن الترخيص الإداري يفرض اعباء والالتزامات على مخالفة المرخص له ولا بد من المرخص له الالتزام بممارسة النشاط في حدود الغاية التي منح من أجلها الترخيص ، والالتزام بالقوانين واللوائح المنظمة للمهنة والالتزام بقواعد السلامة، والأصول الفنية، وأخلاقيات المهنة والخضوع لرقابة الجهة الإدارية أو النقابية المختصة مخالفة أي من هذه الالتزامات يعد إخلال بشروط الترخيص كما أن أثر مخالفة الترخيص هو مخالفة مهنية أو تأديبية من أهم العقوبات التي تفرض هي :

أي إن الترخيص النقابي وسيلة قانونية تمارس بواسطتها السلطة الادارية رقابتها السابقة وحتى على النشاط الفردي، للتأكد عما إذا كانت الشروط المفروضة قانوناً متوافرة أم لا، لمباشرة أنواع معينة من استغلال الملكية، مع مراعاة الصالح العام^(١).

ويعرف الباحث الترخيص بأنه قرار إداري فردي يصدر عن النقابة والسلطة المختصة قانوناً ومضمونه إجازة ممارسة عمل مهني معين لشخص ما أستجمع الشروط التي حددها المشرع وأن عوقب بعقوبة معينة قد تنعكس على هذا القرار فيتوقف عن أنتاج الآثار كما في حالة شطب من سجلات النقابة ومنع من ممارسة المهنة وان ذلك سيكون سبباً في التأثير على مركزه الوظيفي فالإهمال وغيره من المخالفات تستوجب اتخاذ شئني ما يحق في الدائرة الحكومية.

الفرع الثاني

مخالفة القواعد القانونية المنظمة للمهنة

المخالفة المهنية هي كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه المهني بمخالفة القواعد القانونية المنظمة للمهنة او سلوك الذي يمس كرامة المهنة الذي يمارسها الموظف المهني^(٢).

ويعد الخروج على آداب واخلاقيات المهنة ومنها الطب وطب الاسنان و الصيدلة والقواعد المنظمة لها مخالفة قانونية تثار بشأنها المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية والمهنية، بحسب

١-نجمة علاق، دور الترخيص الإداري في الاعفاء من المسؤولية عن مضار الجوار الصناعي، بحث منشور، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد ٣١، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٤١١.

٢- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري-دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٣٦٨ .

الخطأ أو سلوك الذي قام بارتكابه إذا يتم مساءلة كل من طبيب والطبيب الاسنان والصيدلي متى ما تعلق الأمر بمخالفة القوانين و التعليمات وقواعد ممارسة المهنة المنصوص عليها ضمن قوانين النقابة من أجل الحفاظ على كرامة المهنة وسمعتها وهناك مجموعة من الواجبات الايجابية التي تقع على عاتق هؤلاء يجب عليهم القيام بها كما أن ممارسة المهنة يسبقه اداء قسم الشرف الذي بدوره يضع المهني أمام ضميره المهني لمراعاة أصول المهنة ليكون مصداق للأمانة وبيد ما في وسعة لرفع شأن النقابة المهنة ويمنع وبشكل ذاتي عن كل سلوك أو تصرف من شأنه الاساءة لكرامة المهنة^(١).

ومن واجبات المهني ازاء المجتمع أن يعمل على تطوير مهاراته وقدراته بما يمكنه من مسايرة التطورات التقنية والتكنولوجية، ليكون سبباً في رفاهية المجتمع، لذا فإن قواعد أخلاقيات المهنة تتضمن واجبات نحو المجتمع، فالمهنة لها دور كبير في حياة المجتمع، لكونها تعد أداة من أدوات تطوره، لذا ينبغي من جميع الكادر الوظيفي المهني أن يقوم بتوفير كل طاقة لخدمة المجتمع^(٢) إذ يجب على المهني في المؤسسة الحكومية أو محل عمله الخاص(العيادة) أن يكون مخلص في عمله لوجه الله تعالى وتنمية المجتمع بكل قدراته، وفي كل الظروف وينبغي على الطبيب يتحلى في الصفات تجعل منه قدوة حسنة في المجتمع من خلال التزامه بالمبادئ والمثل العليا، كما يجب عليه ان يتصف بالأمانة والصدق على حقوق المواطنين لتمكينهم من الحصول على الرعاية الصحية الازمه^(٣).

ومن واجبات المهني ازاء المرضى الايجابية يتوجب على الطبيب أن يبذل جهده لعلاج المريض ، وأن يقوم بأعمال من شأنها تقليل الألم وأن تكون معاملته لهم ذات سمة حسنة ولا يفرق بينهم في التعامل ، أي أنه على الطبيب عند مزاولته للمهنة أن يزولها في ظل احترام الأفراد دون تفرقة فيما بينهم من حيث الجنس ، السن، العرق الدين الجنسية الوضع الاجتماعي، العقيدة أو شعوره الشخصي تجاههم وبما أن تنظيم مهنة الطب كمرفق عام فإن الدولة تركت إدارته لنقابة الأطباء، إذ جعلت لها تنظيم القيام بالخدمة الطبية للأفراد وأن الهدف الرئيس من

١- د. جابر محجوب علي محجوب، قواعد اخلاقيات المهنة مفهومها أساس التزامها و نطاقه . دراسة مقارنة ، ط ٢، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٤٦ .

٢- د. جابر محجوب علي محجوب، قواعد اخلاقيات المهنة مفهومها أساس التزامها و نطاقها دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٦ .

٣- المادة (٢) من لائحة آداب مهنة الطب المصرية رقم (٢٣٨) لسنة ٢٠٠٣ .

تنظيم هذه المهنة هو ضمان القيام بالخدمة بشكل حسن الأفراد المجتمع (المرضى) ، ولهذا لم يكن الأمر غير مألوف في أن يكون لصلة الطبيب بالمريض مكاناً رئيساً ضمن قواعد إخلاقيات المهنة، وأن تلك الأخلاقيات توجب عدد من الواجبات التي تترتب على الطبيب نحو المرضى وهذه الواجبات يمكن تحديدها في مبدأين رئيسيين هما مبدأ النزاهة واللياقة، ومبدأ التفاني في إداء الخدمة والواجبات التي تدخل ضمن مبدأ النزاهة واللياقة هو حصول الطبيب على موافقة المريض وأن تكون معاملته للمرضى دون تفرقة بالإضافة إلى الاستعانة بذوي الخبرة الأكفاء عند الحاجة ، والجدير بالذكر أن هذا الواجب والذي يمثل في الاستعانة بالأكفاء من الأطباء^(١) .

ومن واجبات المهني ازاء المرضى تجاه زملائه السلبية : من واجبات الطبيب تجاه زملائه لا يجوز للطبيب أن يسعى المزاحمة زميل له بطريقة غير مشروعة في أي عمل يرتبط بالمهنة أو علاج المريض ، ومن واجباته أيضاً لا يجوز للطبيب التقليل من قدرات زملائه وإذا كان هناك مبرر للانتقاد زميل له مهنياً فيكون عن طريق لجنة محايدة . ومن هذا النص يتبين أن كان ما يوجب انتقاد زميل له بشكل مهني فقد بين النص بأن ذلك يتم عن طريق لجنة محايدة وهذا لم ترد الإشارة إليه في اللائحة الملغاة والمشرع العراقي أشار إلى ذلك إذ أن من بين الواجبات السلبية التي أشار لها في قانون نقابة الأطباء هي أنه لا يجوز للطبيب أن يسيئ إلى مهنة الطب ومزاويلها أو التقليل من منزلتهم العلمية والأدبية^(٢).

تتحقق هذه الحالة عندما تتجاهل النقابة القاعدة القانونية وتتصرف كأنها غير موجودة وقد تكون هذه المخالفة عمدية كما لو منحة النقابة للمهني رخصة مزاولة مهنة معينة لشخص وهو يعلم أنه لم يستوف شروط منحة الرخصة وقد تكون المخالفة غير عمدية نتيجة عدم علم النقابة بوجود القاعدة القانونية أو عدم علمها بإلغائها^(٣).

١- المادة (٣٧) من لائحة آداب مهنة الطب المصرية رقم (٢٣٨) لسنة ٢٠٠٣ .

٢- المادة (٢٢/٢٢) ثانياً من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل .

٣- قرار محكمة القضاء الإداري العراقي " لدى التدقيق والمداولة وجد إن المدعى عليه الثاني قد اصدر الأمر الإداري المرقم ٥٥٣ في ٢/٩/٢٠٠٢ بتعيين ... أمينا مشرفا على الأملاك العائدة للمدعين بسبب إيقاع الحجز على الأملاك العائدة للمدعين بموجب قرار قاضي محكمة تحقيق جهاز المخابرات مستندا في ذلك إلى القانون رقم ١١ لسنة ١٩٥٨ (قانون تنظيم إدارة الأموال المحجوزة بسبب إجراءات إصلاح نظام الحكم) وحيث إن مجلس الوزراء قد أصدر الأمر المرقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٤ يقضي بإلغاء إشارات الحجز عن الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للعراقيين الموضوعة لمصلحة دوائر وزارة الدفاع ومديرية الاستخبارات العسكرية ومديرية الأمن. العام والأجهزة الأمنية الأخرى المنحلة التي لا تترتب عليها مديونية للدولة والقطاع العام وفقا لما ورد في

وأن اتجاه المشرع المصري و الأردني والعراقي الى التزام الموظف المهني بالمبادئ العامة والمثل العليا المتعلقة بالسلوك القويم والالتزام بضوابط واللوائح النقابية المهنية ، وكذلك يجب على كل هؤلاء أن يزاووا المهنة بحسب الضوابط المهنية التي تحدده النقابة، وان تم السماح له بالجمع بين العمل المهني و الوظيفي فلا مناص من وجود عدم التأثير السلبي على أي منهما فلا يكرس وقته للعمل لحسابه الخاص على حساب العمل الوظيفي ولا يستغل منصبه الوظيفي لتحقيق منفعة مهنية خاصة^(١).

من الواجبات السلبية التي تقع على عاتق الطبيب و الطبيب الاسنان و الصيدلي تجاه المرضى الامتناع عن الكشف في أسرار المرضى التي يتمكنون من معرفتها من خلال المهنة ، فالطبيب والصيدلي بحكم عمله واتصاله بمريض يطلع على العديد من الخصوصيات إذ تبدو واضحة أمامه العديد من الأمور التي ينبغي أن تظل سرية ، لذا ينبغي عدم إبداء ما يصل إليهم من خلال مزاولتهم للمهن الطبية ، إذ أن قواعد أخلاقيات المهنة توجب على الطبيب والصيدلي الالتزام بكتمان ما أتاه المريض من معلومات أو ما علم به الطبيب وفق عمله، كما ينبغي أن يراعي التزام الأشخاص الذين يتولون مساعدته في احترام سر المهنة، إذ يمنع الطبيب كشف بأسرار المريض التي يتمكن من معرفتها بواسطة المهنة ماعدا حالات استثنائية وهي "بقرار قضائي، وقوع ضرر جسيم ومتيقن أو حالات أخرى يحددها القانون ولا (يجوز للطبيب أن يستغل علاقته بالمريض وذويه لأغراض تتعارض مع كرامة المهنة) كما أن المشرع العراقي في قانون نقابة الأطباء أشار إلى الواجبات السلبية والتي على الأطباء الامتناع عنها ومن هذه الواجبات لا يجوز للعضو الذي منحت له إجازة أن يقوم بفتح أكثر من عيادة واحدة في البلاد ، ولا يجوز

الفقرة (١) من البند (أولاً) من الأمر المذكور لذلك يكون الحجز الواقع على أملاك المدعين قد رفع وفقاً للأمر المذكور وبالتالي فإن بقاء الأمر الإداري بتعيين أمينا مشرفا على أملاك المدعين المحجوزة لا سند له من القانون لنا قررت المحكمة الغاؤه وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل قرار الحجز والزام المدعى عليهما بتسليم الأموال ياري / ٢٠٠٢ في ١٢/١ / ٢٠٠٥ - غير منشور المحجوزة إلى المدعين وفقاً للأصول قرار محكمة القضاء الإداري ٣/٢٠٠٥ في الدعوى عدد ١٣٣/قضاء اداري / ٢٠٠٢ في ١٢/١/٢٠٠٥ غير منشوره.

١-د. عيساني رفيقة ، مسؤولية الأطباء في المرافق الاستشفائية العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان، ٢٠١٦، ص ٣١ .

للعضو أن يتلقب بلقب اختصاص في أي فرع من فروع الطب إلا بعد أن يحصل على هذا اللقب بشكل رسمي من الجهة ذات الاختصاص^(١).

وإذا لا يجوز لكل من الطبيب والطبيب الاسنان و الصيدلي اللجوء إلى الأساليب التجارية في ممارسته المهنية واعتبرتها مدونة أخلاقيات الطب أخطاء تأديبية يسأل عليها الصيدلي والطبيب و الطبيب الاسنان من أجل التأثير في نفسية الجمهور وكسب المرضى بصورة مخالفة لأخلاقيات المهنة^(٢).

حظر المشرع العراقي على الصيدلي الجمع بين ممارسة مهنة الصيدلة ومهنة الطب أو طب الأسنان إلا أن قيام به من قبل الصيدلي بالإسعافات الأولية ولاسيما عند حدوث حوادث بشكل مستعجل ومفاجئ غير متوقع فلا يعد ذلك من قبيل المزاوله غير المشروعة اما المشرع المصري اتجه الى نفس اتجاه المشرع العراقي في منع الصيدلي من الجمع بين ممارسته لمهنته ومهنة الطب وطب الأسنان، بيد ان المشرع المصري لم يمنح الصيدلي القدرة على ممارسة الإسعافات الأولية^(٣).

١- د. هانيا محمد علي فقيه، السرية الطبية في النظام القانوني اللبناني، بحث منشور في جامعة الاسلامي اللبناني، العدد ٩، ٢٠١٦، ص ١٥.

٢- زينة الابراهيمى، مسؤولية الصيدلي، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٢، ص ٢٢.

٣- المادة (٦/٣) من قانون مزاوله مهنة الصيدلة رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

الفصل الثاني: احكام
المساءلة المهنية للموظف
العام



الفصل الثاني

أحكام المساءلة المهنية للموظف العام

تعد المساءلة المهنية من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها كيان الدولة الحديثة، إذ تمثل الأداة التي تمارس من خلالها الإدارة العامة نشاطها في إدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات للمواطنين، وبضطلع الموظف العام بدور محوري في تحقيق أهداف الإدارة وتنفيذ سياساتها، الأمر الذي يقتضي أن يمارس مهامه في إطار من الالتزام والانضباط واحترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم العمل الوظيفي، ومن هذا المنطلق، لم يكتفِ المشرع بوضع قواعد تحدد واجبات الموظف العام والتزاماته، بل قرنها بنظام للمساءلة المهنية يهدف إلى ضمان احترام تلك القواعد وتحقيق الانضباط داخل الجهاز الإداري.

وتبرز أهمية المسؤولية المهنية للموظف العام في كونها تمثل إحدى الوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ تُعد أداة قانونية وتنظيمية تهدف إلى تقويم سلوك الموظف العام ومحاسبته عند إخلاله بواجباته الوظيفية أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، كما تسهم هذه المسؤولية في حماية المصلحة العامة من مظاهر الانحراف الوظيفي أو سوء استعمال السلطة، وفي الوقت ذاته تحافظ على هيبة الوظيفة العامة وتعزز ثقة المواطنين بالمؤسسات الإدارية.

غير أن إقرار المسؤولية المهنية للموظف العام لا يعني إطلاق يد الإدارة في مساءلة الموظف أو معاقبته دون ضوابط، بل إن هذه المسؤولية تخضع لجملة من القواعد والإجراءات القانونية التي تكفل تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في الحفاظ على الانضباط الوظيفي، ومصلحة الموظف في صون حقوقه وضمان عدم تعسف الإدارة

في استعمال سلطتها التأديبية. ومن هنا جاء اهتمام التشريعات الإدارية بتنظيم إجراءات المساءلة المهنية ووضع الضمانات التي تكفل عدالة هذه الإجراءات وتحقيق مبدأ المشروعية .

وتتجسد هذه الضمانات في مجموعة من المبادئ والإجراءات التي يتعين على الإدارة مراعاتها عند مباشرة إجراءات المساءلة المهنية، مثل ضرورة التحقيق مع الموظف قبل فرض العقوبة، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وإعلامه بالتهمة المنسوبة إليه، فضلاً عن مراعاة مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة. وتُعد هذه الضمانات من الركائز الأساسية لنظام المسؤولية المهنية، إذ تهدف إلى تحقيق العدالة الإدارية ومنع التعسف في استعمال السلطة التأديبية، بما ينسجم مع المبادئ العامة للقانون ومتطلبات دولة القانون.

ولا تقف أهمية دراسة أحكام المسؤولية المهنية عند حدود بيان الإجراءات والضمانات المرتبطة بها، بل تمتد لتشمل الآثار القانونية التي تترتب على توقيع العقوبة المهنية بحق الموظف العام. فالعقوبة المهنية لا تقتصر آثارها على مجرد مساءلة الموظف عن المخالفة التي ارتكبها، بل قد تنعكس بشكل مباشر على مركزه القانوني داخل الوظيفة العامة، سواء من حيث وضعه الوظيفي أو مستقبله المهني أو حقوقه وامتيازاته المرتبطة بالوظيفة.

ومن ثم فإن دراسة أثر العقوبة المهنية على المركز القانوني للموظف العام تُعد من المسائل المهمة في نطاق القانون الإداري، لما لها من انعكاسات عملية على حياة الموظف الوظيفية، إذ قد تؤدي بعض العقوبات إلى حرمانه من الترقية أو التأثير في درجته الوظيفية أو راتبه، بل قد تصل في بعض الحالات إلى إنهاء علاقته الوظيفية

بالإدارة. لذلك فإن فهم طبيعة هذه الآثار وحدودها القانونية يُسهم في توضيح مدى تأثير النظام التأديبي في استقرار المركز القانوني للموظف العام.

وانطلاقاً من ذلك، يهدف هذا الفصل إلى بيان أحكام المسؤولية المهنية للموظف العام من خلال تناول جانبين أساسيين يمثلان الإطار الإجرائي والموضوعي لهذه المسؤولية، إذ سيتم في المبحث الأول دراسة تنظيم إجراءات المساءلة المهنية والضمانات التي كفلها المشرع للموظف العام أثناء هذه الإجراءات، بما يضمن تحقيق العدالة الإدارية وحماية حقوق الموظف. أما المبحث الثاني فسيتناول أثر العقوبة المهنية على المركز القانوني للموظف العام، من خلال بيان طبيعة هذه الآثار ومدى انعكاسها على الوضع الوظيفي للموظف داخل الإدارة العامة.

المبحث الأول

تنظيم إجراءات المساءلة المهنية وضماناتها

تقوم المساءلة المهنية على أساس مجموعة من القواعد والأصول المتعارف عليها عند أصحاب المهنة، إذ تستلزم الأنظمة والتعليمات النقابية بالعادة والتقاليد المهنية التزامات معينة وواجبات محددة، ويجب على العضو النقابي الذي ينتمي إلى النقابة الالتزام والتقييد بها، كما بات معروفاً أن لكل مهنة من المهن مجموعة من الإخلاقيات المحددة التي ينبغي مراعاتها عند ممارسة العمل النقابي أو ممارسة المهنة وإلا يتعرض للمسألة المهنية من يخالفها، بوصفها جزء لا يتجزأ من واجبات العضو النقابي، و من الواضح أن هذه القيم الاخلاقية ليست وليدة القواعد القانونية المكتوبة فحسب بل تسهم القواعد العرفية في صياغتها وتحديدها أيضاً، ولذا هي تتصف بخاصية النسبية وتغيير بتقلب أحوال الزمان والمكان.

ولما كان بعض الموظفين متمتعين بصفة الانتماء النقابي إضافة إلى رابطة الوظيفة العامة فمن الممكن أن يتعرض هؤلاء للمساءلة المهنية، أو الوظيفية، أو كليهما عن فعل أو تصرف يشكل انتهاكاً للواجبات الوظيفية والمهنية، فلو فصل طبيب من نقابة الأطباء جزاء اخلاله الجسيم

بواجباته النقابية إزاء العملاء (المرضى)، أو فصل صيدلي من نقابة الصيادلة جزاء ارتكابه خطأ بإعطاء العلاج بصورة غير صحيحة إزاء العملاء (المرضى)، فهل ينعكس ذلك بحال من الاحوال على رابطة العلاقة الوظيفية ام لا ؟.

اخف لما تقدم فإن الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام ليس بالضرورة أن تكون وظيفية خالصة ، بل قد تكون مهنية تتصل بأصول المهنة أو الصنعة التي تعد واحدة من واجباته المحددة بموجب عنوانه الوظيفي فالمساءلة لا بد ان تكون مهنية بالدرجة الأساس تأديبية هذا ما سنحاول تبيانه في المطالب القادمة بعد أن نقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الأول: الاجراءات المسألة المهنية للموظف العام، وفي الثاني ضمانات المساءلة المهنية للموظف العام .

المطلب الأول

إجراءات المسألة المهنية للموظف العام

يعد العمل النقابي و المهني واحد من أهم حقوق الشعب العراقي التي كفلها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ حين عدّ حق العمل مكفول للجميع، وأن الدولة تنظم العمل النقابي ليكون عاملاً مساعداً في تنظيم حق العمل أولاً ،وفي ضمان حقوق المهنيين وعدم تعرضهم لتعسف، أو تجاوز على حقوقهم، ولما كان العمل النقابي يستلزم وضع نظام انضباطي أو تأديبي لمساءلة المهنيين حين يقعون في أخطاء يرتكبونها فمن الأهمية بمكان أن ندرس إجراءات هذه المساءلة التي بينتها القوانين النقابية، إذ إن لهذه الاجراءات آثاراً مباشرة أو غير مباشرة على ممارسة العمل خارج اوقات الدوام الرسمي بالنسبة للموظف أو لعلها تنصرف حتى لعلاقته بالإدارة، وهو ما سنحاول تبيانه في ثنايا هذا المطلب بعد أن نقسمه على فرعين نتناول في الأول منها : المدلول التحقيق المهني، وفي الثاني سنبين فرض الجزاء المهني.

الفرع الأول

مدلول التحقيق المهني

إن مدلول التحقيق المهني يقتضي بيان مدلوله ومن ثم التطرق لخصائصه وعلى النحو الآتي:

أولاً - التعريف بالتحقيق المهني :

التحقق من وقوع مخالفة المهنية يعني البحث في أدلة الإثبات للوصول إلى قناعة بوقوع المخالفة المهنية من عدمها، التي تنسب إلى شخص مهني فمن الثابت أن مرحلة التحقيق تتخللها العديد من الضمانات إزاء ما تتمتع به الإدارة (النقابة) أو الوزارة المعينة من سلطة انضباطية أو تأديبية، ومن الواضح إن العلاقة التي تربط بين المرفق المهني وممارس المهنة بأنها علاقة تنظيمية تحرص التشريعات على تبيان دقائقها وجزئياتها، لذا يعد واجباً علينا الإشارة إلى هذه الرابطة القانونية .

إذ التحقيق من أخص الضمانات وأهمها عند مباشرة إجراءات المساءلة الانضباطية أو المهنية، ويبدأ التحقيق بتشكيل لجنة تتولى التحقيق ثم تبيان إجراءاتها وسلطاتها واختصاصاتها إزاء المحال عليها وأخيراً تنتهي بولايتها أو أهم القرارات التي تتخذها أو التوصيات التي تخلص إليها في نطاق إجراءات المساءلة المهنية ، بشرط أن يتم إجراء استجواب للمهني وسماع أقواله ودفاعه عما هو منسوب إليه من اتهام على اعتبار أن التحقق من وقوع المخالفة هو الخطوة الأولى في الإجراءات المساءلة المهنية^(١).

١ - سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

فالتحقيق مجموعة إجراءات الغالب بها الشكلية تتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التأكد من صحة إسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة ومعرفة الأسباب أو الدوافع التي أدت إلى ارتكاب المخالفة^(١).

والتحقيق بشكل عامة يعنى الفحص والبحث والتقصي الموضوعي، والمحايد النزيه لتقصي وجه الحقيقة واستجلائها فيما يخص صحة وقوع المخالفة، و معرفة مرتكبيها، وماهي الظروف المحيطة بها والعوامل المؤثرة عليها وصولاً إلى تحقق الجهة التي أمرت بالتحقيق من قيام المسؤولية من عدمها، تمهيداً لفرض الجزاء النقابي صيانة لمصلحة المهنة، والمصلحة العامة على حد سواء^(٢).

وبالرغم من أن المشرع العراقي لم يضع تعريفاً للتحقيق الإداري إلا إنه وضع جملة من الضوابط التي يجب أن تتبع في التحقيق، وبالرجوع إلى المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إذ نصت الفقرة الأولى منها التي تضمنت أحكام تشكيل لجنة تحقيقية ، إذ تتولى التحقيق مع الموظف العام المتهم التي أشارت الى " أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون.

ثانياً : تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها"^(٣).

١ - عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة القاهرة، ١٩٧٨م ، ص ١٠٦.

٢ - د. أسامة أحمد محمود مبارك ، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١٨١.

٣ - المادة (١٠/١) أولاً، ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم(١٤)لسنة ١٩٩١ المعدل.

كذلك اشارت القوانين النقابية الى ذلك ومنها قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ في المادة (٥٤) التي نصت على أنه :

" علي النيابة أن تخطر النقابة بأي اتهام موجه ضد أي عضو من أعضائها بجناية أو جنحة متصلة بالمهنة وذلك قبل البدء في التحقيق وللنقيب أو رئيس النقابة الفرعية أو من يندبه أيهما من أعضاء النقابة أو أعضاء مجلس النقابة الفرعية حضور التحقيق ما لم يتقرر سرية وإذا رأت النيابة أن التهمة الموجهة إلى عضو النقابة لا تستوجب المحاكمة الجنائية أبلغت نتيجة التحقيق الى مجلس النقابة الفرعية للنظر في أمر إحالته للهيئة التأديبية وفي حالات التقاضي المختلفة الخاصة بالمهنة يجوز للطبيب طلب تدخل النقابة كطرف ثالث في أي دعوى أمام القضاء تتعلق بما يهم مهنة الطب " (١).

كما أن قانون نقابة الاطباء الاسنان المصرية أشار في المادة (٥٣) من قانون النقابة رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٩ الى ذات الحكم اعلاه من قانون نقابة الاطباء .

كما اشارت المادة (٥٠) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (١٠) لسنة ١٩٥٧ الى الإحالة الحتمية إلى مجلس التأديب :

"يحال حتماً على مجلس التأديب ليحاكم لديه من الناحية المسلكية كل صيدلي حكم عليه نهائياً بعقوبة أو بتعويض في محكمة جزائية أو مدنية لأمر تمس استقامته أو شرفه أو كفايته أو لارتكابه مخالفة لقانون مزولة المهنة " (٢).

كما اشارت المادة (٢٦) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ الى أنه :

"إذا وجدت لجنة الانضباط ان الفعل المنسوب الى العضو يشكل جريمة فعلياً أن تحيل القضية إلى المحكمة المختصة مع أوراق القضية ولا يمنع الحكم بالبراءة أو الافراج أو ما في حكمهما بعد ذلك من اتخاذ الاجراءات الانضباطية ضده ووفق أحكام هذا القانون" (٣) .

١ - المادة (٥٤) من قانون نقابة اطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٢ - المادة (٥٠) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (١٠) لسنة ١٩٥٧ المعدل .

٣ - المادة (٢٦) من قانون نقابة الاطباء الاسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

ونلاحظ أن التحقيق النقابي في بعض الأنظمة التأديبية أو النقابية ومنها القانون المصري والاردني و العراقي يسند إلى لجنة، أو هيئة تحقيق أو التأديبية تتولى القيام بكافة الإجراءات التي تقع ضمن التحقيق بدءاً باستدعاء المهني المخالف وتكليفه بالحضور أمامها لمباشرة التحقيق معه ويكون عادة بتوجيه أسئلة من قبل اللجنة التحقيقية مقرونة بأجوبة من قبل الشخص، المخالف ويثبت هذا الحوار بالأسئلة والأجوبة في محضر التحقيق كتابة، أو قد تتخذ اللجنة التحقيقية أو التأديبية أسلوب الأسئلة المكتوبة في أوراق معدة لهذا الغرض حيث يتولى المهني الإجابة كتابة عليها وبشكل مباشر، أو قد تتخذ اللجنة التحقيقية أو التأديبية أسلوب الاسترسال من قبل المهني في كتابة الأجوبة كأن يوجه له السؤال ويترك المهني للإجابة عنه دون تدخل سلطة التحقيق في توجيه الإجابة باتجاه معين، ومن ثم تستنبط اللجنة التحقيقية الاجابة من المهني المخالفة على أسئلتها؛ في ضوء هذه الإجابة وستعرض الأدلة التي تؤيد أو تفند إفادته، إذ أن توجيه الأسئلة للموظف المهني أثناء سرده للوقائع أو الاسترسال في جوابه قد يسبب قطع سلسلة الأفكار والوقائع التي ينوي المهني طرحها أو تثبيتها في جوابه، وتتم المساءلة الموظف المهني في حالة ارتكاب المهني المخالفة؛ كما جاء في النصوص التشريعية اعلاه في مصر والأردن و العراق.

ويعرف لبعض من الفقه التحقيق الانضباطي بأنه " مجموعة الإجراءات التي تقوم بها سلطة الانضباط بقصد تحديد ماهية الأفعال التي تعد مخالفة و المبلغ عنها وظروفها، وأدلة ثبوتها أو نفي ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة مهنية من عدمها، وتحديد الشخص الذي ارتكبها ومساءلته"^(١).

كما عرفه أحدهم "بأنه أول إجراء من إجراءات المساءلة يهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تثبت ارتكاب الشخص لها من عدمه"^(٢).

كما يعرف التحقيق في المجال الإداري بأنه إجراء تمهيدي، تأتيه السلطة المختصة (الانضباط عادة) للتحري عن تهمة مسندة إلى موظف أو مهني، وهي بالعادة تنطلق من أسئلة محددة بحثاً

١ - د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧م، ص ٣٣٤ و ٣٣٥.

٢ - د. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص ٧٤.

عن اجابات وافية لتهمة الغاية منها الوصول إلى القناعة الادارية تمهيداً لفرض الجزاء المحدد تشريعياً؛ لما كان التحقيق من أبرز الضمانات القانونية لذا هو يسهم في تحقيق الغاية التشريعية من تشريع النظام الانضباطي لضمان سير المرافق العام بانتظام واطراد وحماية سمعة المهنة وشرفها^(١).

كما يعرف أيضاً أنه عمل إداري تتخلله سلسلة من الاجراءات والضمانات التي من شأنها تحصيل القناعة الادارية بوقوع المخالفة من عدمه ؛ فالمساءلة عمل يكشف الحقيقة بيد إنه يحيل الشخص المتهم من المهنيين الى لجنة التحقيق أو مجلس انضباط لذا لا بد من توفير جملة من الضمانات التي من شأنها ان تمنع التعسف إزاءه وهي أي الضمانات على أنواع فبعضها قانوني والآخر قضائي^(٢).

والأصل أن التحقيق الإداري يجري كتابة من قبل السلطة المختصة بالتحقيق كأن تكون لجنة أو هيئة تحقيقية أو مجلس الانضباط والاستثناء هو التحقيق الشفوي أو ما يسمى بالقانون العراقي (بالاستجواب)^(٣) ويمكن تعريف الاستجواب "بأنه توجيه الأسئلة من قبل الرئيس الإداري المخول بفرض الجزاء الانضباطي للاستيضاح من المخالف عن وقوع المخالفة واسبابها ويمكن سماع الشهود شفاهاً والاطلاع على بعض الأدلة حتى المكتوبة منها للوصول الى القناعة التي تفيد ارتكاب ذلك الشخص المخالفة التي تستوجب المساءلة وفرض الجزاء على ان قرار فرض الجزاء أو العقوبة بالعادة يكون مكتوباً و موقعاً من الجهة المختصة متضمناً تسبياً كافياً و واضحاً، والغالب ان التحقيق الشفوي مقصور على بعض الجزاءات البسيطة المحددة حصراً في القوانين الوظيفية أو النقابية، لذا فالاستجواب محدد بأنواع معينة من الجزاءات وعادة ما يفرضها الرئيس الإداري حيث يمارس وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء الانضباطي ،والاستجواب بحكم

١ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة ضمانات تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر، ص ١٠١.

٢ - أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٧ .

٣ - المادة (١٠ / رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

إجراءاته السريعة والشفوية يضعف فرصة الموظف أو المهني في الدفاع عن نفسه إزاء التهم الموجهة إليه^(١).

لما تقدم يستطيع الباحث أن يعرف التحقيق في المخالفة المهنية بأنه (عملية إدارية تهدف إلى التحقق من صحة الوقائع المنسوبة إلى أحد الموظفين المهنيين ، والتي تشكل خرقاً لواجبات الوظيفة أو قواعد السلوك المهني، وذلك من خلال جمع الأدلة وسماع أقوال المهني والشهود والتقصي عن أدلة الإثبات وتقييم مدى مخالفة التصرف المرتكب للأنظمة أو القوانين أو مدونات السلوك المهني المعمول بها).

ثانياً - خصائص التحقيق المهني

نلاحظ أن التحقيق المهني يتميز بسمات عدة ومنها :

١. عمل إداري تباشره جهة الادارية (وزارة ، دائرة ، نقابة) بواسطة لجنة أو مجلس التأديب^(٢).
 ٢. عمل قانوني بمعنى أنه مستمد مباشرة من نصوص القانون أو التشريعات الفرعية المنظمة للعمل الوظيفي أو المهني.
 ٣. أنه شامل أي يعني يشمل المخالفة واسبابها والعوامل والظروف المؤثرة فيها .
- ولم يحدد القانون أجلاً محدداً لتشكيل هذه اللجنة وهل هي دائمة أم مؤقتة لكن الثابت في التطبيقات العملية أن اللجنة مؤقتة و الوزير المعني اعادة النظر في تشكيلها أو حلها أن اقتضى ذلك عمل اللجنة والظروف المحيطة بها^(٣).
- ولكن قانون نقابة الاطباء المصري رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ أشار في المادة (٥٦) الى الية تشكيل لجنة التحقيق في المخالفة النقابية حيث تتكون من :

١ - د. أحمد طلال عبد الحميد ، التحقيق الاداري أحد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية ، العدد ١، بحث منشور في مجلة (العلوم القانونية) ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٤ .

٢ - أحمد بن عبد الرحمن الزكري ، التحقيق الاداري أصوله وقواعده ، ط ٣ ، دار كتب مؤلفين ، السعودية ، ٢٠١٩ ، ص ٣٣ .

٣ - أحمد محمود احمد ، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٤٤ .

١. وكيل النقابة .

٢. عضو من النيابة الادارية على مستوى الجمهورية .

٣. سكرتير النقابة الفرعية ^(١) .

في حين اشارة المادة (٤٦) من قانون نقابة الاطباء الاردني رقم ١٣ لسنة ١٩٧٠ على :

أ. " يتشكل مجلس انضباط من النقيب أو نائبه رئيساً ومن طبيبين لا تقل ممارستهما للمهنة عن عشر سنوات يعينهما المجلس فور انتخابه وطبيبين يعينهما الوزير لا تقل درجتهم عن الثالثة" ^(٢)

في حين اشارة قانون نقابة الاطباء الاسنان العراقي رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٧ المعدل في المادة (٢٤/ ثانياً) أ: " تتكون كل لجنة انضباط من ثلاثة اعضاء .

ب . يكون كل لجنة انضباط عضوان احتياط من الحاصلين على عدد الاصوات تلي اصوات الاعضاء حسب التسلسل .

ج . تنتخب لجنة انضباط رئيسا ونائبا للرئيس من بين اعضائها في اول جلسة تعقدتها بعد الانتخاب مباشرة" ^(٣).

نلاحظ أن كل من المشرع المصري و الأردني و العراقي قد أخفق في تشكيل لجنة التحقيق في قانون نقابة الاطباء وقانون نقابة الاطباء اسنان وذلك لا نها تفتقد في تكوينها الى العنصر اساسي هو العضو القانوني في تشكيل لجنة التحقيق .

كما أن الهدف الاساسي من تشكيل اللجنة التحقيق هو : التحقق من نسبة المخالفة المهنية للمهني قبل فرض العقوبة الانضباطية عليه فيكون إيقاع العقوبة قد بني على أسس قانونية سليمة كما تضمن عدم افلات مذنب من العقاب نتيجة عدم معرفة المتسبب الحقيقي بالمخالفة الوظيفية التي أدت مثلاً إلى الإساءة لسمعة الدائرة أو النقابة أو الأضرار بالمال العام ، كما يهدف تشكيل اللجنة إلى تحقيق العدالة وتطبيق حكم القانون وتحقيق المصلحة العامة بمعرفة المذنب أو

١ - المادة (٥٦) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٢ - المادة (٤٦/ أ) من قانون نقابة الاطباء الاردني رقم(١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ - المادة (٢٤/ ثانيا) من قانون نقابة الاطباء الاسنان العراقي رقم(٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

المقصر والمصلحة الخاصة للمهني حيث قد يتبين من التحقيق أن هناك عاملاً أو أكثر يستدعي تخفيف العقوبة على المهني بالنظر لزحمة العمل أو حالته النفسية وانفعالاته أو عدم توافر عنصر العمد في تصرفه أو حسن نيته وسجله الخالي من المخالفات والمتضمن كتب شكر وتقدير مثلاً، فإن تحقق أحد هذه الظروف أو أكثر سيكون على الإدارة أو النقابة أن تراعي ذلك في تقدير العقوبة^(١).

وبهذا الصدد انتهت محكمة قضاء الموظفين في العراق إلى ما يأتي " .. يجب على لجنة التحقيق تدوين أقوال المعارض وتؤكد من سلامة الاجراءات التحقيقية ... وإن الطعن بالشكالية ينهض عندما تكون اجراءات التحقيق وضمانات الدفاع قد روعي فيها تطبيق القانون نصاً وروحاً في الشكل والمضمون"^(٢).

ونلاحظ أن الغرض اساسي من تشكيل اللجنة التحقيقية هو:

١. بيان كون الفعل المنسوب للمهني هو مخالفة للواجبات الوظيفية أو المهنية وهل صدر عمد أم اهمال أم خطأ واستبيان سوء أو حسن نية المهني، وما هي الاحتياطات التي أتخذها المهني للحيلولة دون وقوع المخالفة وهل يشكل فعلة جريمة جزائية لا بلاغ المحكمة المختصة بالأمر لتتخذ الإجراءات القانونية اللازمة^(٣).

٢- على اللجنة التحقيقية أن تنظم محضر تبين فيه وقوع المخالفة ومدى خطورتها على المال العام ومدى مساسها بالمصلحة العامة والخاصة.

٣- محاولة معرفة الباعث الدافع الارتكاب المخالفة الوظيفية أو المهنية وما هي الاوضاع والظروف التي احاطت بها لمحاولة الاحاطة بأثارها والحد من خطورتها كما يهدف التحقيق إلى

١ - د. غازي فيصل مهدي ، تعليقات ومقالات في القانون العام ،توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨، ص٤٩.

٢ - حكم محكمة قضاء الموظفين بالعدد (٢٠١٨/٢٥٠٥) في ٢٠١٨/٩/١٨، قرار منشور في مجلة التشريع القانونية، ٢٠٢٢، ص١٦٢.

٣ - د. علاء إبراهيم محمود، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ،جامعة كربلاء ،كلية قانون ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٧.

التحري من وجود مساهمين مع المهني لشمولهم بالعقوبة وامتداد التحقيق إليهم^(١) يساعد التحقيق الإداري على تحقيق غايات الضبط الإداري والنقابي فالضبط يهدف الى تلافى المشاكل التي تواجه سير المرفق العام بانتظام واطراد، والضبط النقابي يتحرك باتجاه تحديد المخالفات واحالة مرتكبها إلى العدالة لينالوا جزاءهم الأوفى^(٢).

الفرع الثاني

ضوابط التحقيق المهني

عند التحقيق الانضباطي مع الموظف المهني ينبغي أن تكون هنالك ضوابط تحدد أصول التحقيق وآلياته، والجهة التي تقوم به ، وسائل جمع الأدلة وضمانات المهني أزاء ما تقدم، وبخلافه يكون التحقيق تعسفياً، ويكون الجزاء مجحفاً، ولما كان الدستور في العراق ودول محل المقارنة يشترط مشروعيه فرض الجزاء، كذلك القوانين المنظمة لعمل النقابات لذا لا بد أن ندرس ضوابط فرض الجزاء المهني وهو ما سنبينه تباعاً :

من الثابت أن المرافق المهنية ومنذ نشأتها في بدايات القرن الماضي اعتمدت في تسيير شؤونها على العاملين في المهنة أنفسهم، وأن من المهام النقابية هي تنظيم المهنة ومحاسبة المخطئ من المهنيين ، وفرض الجزاء القانوني عليه أن تسبب بتعريض المصلحة العامة المتصلة بشرف المهنة للخطر أو الضرر فنتم مؤاخذته على وفق ما رسم القانون ، إذ يعكس تقسيم الجهات التي تعمل داخل المرافق العام لاسيما المهني الى :

١. السلطة التقديرية : وهي السلطة المخولة بوضع و تعديل اللوائح و الانظمة المهنية و ترسم السياسات العامة للمنظمة وتتخذ القرارات المهمة أو المصيرية التي تتعلق بالمنظمة المهنية أو النقابية ككل، وتخول هذه السلطة بالعادة للهيئة العامة للوزارة أو النقابة أو ما يعرف بهيئة الرأي

١ - د. عثمان سلمان غيلان ، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الاداري ، مصدر سابق، ص٣٧.

٢ - د. علاء إبراهيم محمود ، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ١٦٧.

أو المؤتمر العام أو الهيئة العامة أو الجمعية العمومية بحسب اختلاف التسميات في التشريعات المقارنة^(١).

٢. السلطة رقابية : وهي السلطة المخولة بمراقبة أعمال الموظفين و المهنيين المنتسبين للمنظمة وتقييمها، ولها أن تطلب من الهيئات الأخرى داخل المنظمة تقديم تقارير دورية إدارية ومالية لضمان حسن عمل المرفق العام^(٢).

٣. السلطة تنفيذية : هي سلطة المخولة بوضع السياسات العامة والبرامج الخاصة بالمنظمة موضع التنفيذ، وتمارس التمثيل الرسمي للمرفق، وتدير الشؤون المالية والإدارية عن طريق المجلس تنفيذي أو مجلس تمثيلي وله رئيس يمثله وأحياناً يكون الرئيس خارج هذا المجلس كما هو الحال في النقابات المهنية^(٣).

٤. السلطة استشارية : وهي السلطة المخولة بتقديم التوصيات إلى الهيئات الأخرى، وتعد الهيئات التنفيذية في الدرجات الأقل هيئة استشارية للهيئة التنفيذية العليا في المرفق العام، وعلية لغرض مساءلة المهني لابد من اتباع إجراءات التحقيق ، ولقد كان لزاماً على المشرع أن يحيط المهني وهو يؤدي واجباته في نطاق العمل اليومي بشيء من الحماية القانونية التي تكفل حسن أدائه المهني أو النقابي ، وهو يقوم بممارسة المهنة ، و تقديم الخدمات العامة، ولذلك حرصت أغلب التشريعات على تقرير العديد من الضمانات لأعضاء المرفق من المهنيين، ومن هذه الضمانات ضمانة التحقيق الإداري التي تعد العمود الفقري كضمانة أساسية، والتحقق يمكن المرفق من الوصول إلى حقيقة التهم التي نسبت إلى المهني المخالف، وهذا يجعل القرار الانضباطي الذي سيتخذ قائماً على أساس صحيح سواء كان بالإدانة أو البراءة من التهمة ومن ثم فرض الجزاء المناسب للمخالفة التي ارتكبها المهني، وما تقدم الغاية منه تمكين المهني من الدفاع عن نفسه بمواجهة التهمة التي وجهت إليه،^(٤) وسنحدد فيما يلي أهم ضوابط التحقيق الانضباطي المهني :

١ - د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مكتبة السنهوري ، العراق ، ٢٠١٥، ص ٣٥.

٢ - د. وسام صبار العاني ، المصدر اعلاه ، ص ٣٦.

٣ - المادة (١٥/أ و ب) من قانون نقابة أطباء الاسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

٤ -أكاديمية التدريب الالكتروني لاتحاد العربي للنقابات الدليل الى إدارة التنظيم النقابي ، حقوق النشر محفوظة للاتحاد العربي للنقابات ، الطبعة الاولى ، لسنة ٢٠١٨ ، ص ٨ .

أولاً. الإحالة إلى التحقيق :

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق ، إذ تفتح الإجراءات الانضباطية المهنية من قبل الهيئة أو مجلس التحقيق بإحالة المهني إلى التحقيق ، وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء ، لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول الى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء التنفيذي الملائم مع توفير الضمانات للمهني الذي قد يفاجئ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق^(١).

لذلك يتعين إتخاذ جانب الحيطة والحذر عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي أن يكون التحقيق قائم على حقائق وقرائن تدعم الاتهام وليس مبنياً على مجرد الشبهة أو الاخبار الكاذب أو الشكوى الكيدية ، وبالوقت ذاته ينبغي عدم التراخي في إحالة المتهم إلى التحقيق، إذ سيؤدي إلى التسبب وسوء الإدارة المرفقية، وينبغي الإشارة هنا إلى التفريق بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق ، فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون بمثابة الشكوى ، قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك ، ويعد عدم التحقيق بالشكوى رفضاً لها ، أي رفضاً لطلب التحقيق، بيد أن إحالة المهني إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء والذي من نتيجته يتحرك التحقيق ذاته ، فتليه الإجراءات الأخرى^(٢).

والقاعدة العامة في مجال المساءلة المهنية تتمثل في أن سلطة الاتهام أو الإحالة على التحقيق بناء على مقدمات تمثل استجابة لحماية المصالح الخاصة أو المصلحة العامة للمهني فتتولى الجهة النقابية المختصة بإجراءات إحالة الشخص المتهم إلى لجنة الانضباط أو مجلس التحقيق حسبما ينص عليه القانون^(٣).

إن الغاية الأساسية من إجراءات التحقيق الانضباطي هي التحقيق مع المهني الذي قام دليل خاص على ارتكابه أحد الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة و التعليمات الخاصة بالمهنة ، وتعد

١ - د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص ٤٠٦ .

٢ - د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب ، ط ٣ ، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٢٤١ .

٣ - محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديد ، لسنة ٢٠٠٩ ، ص ٨٨٣ .

الإحالة إلى التحقيق من الشكايات المهمة، ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى المهني المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، فهي تعد ضماناً للمهني المخالف حتى لا يفاجئ بدون مقدمات بعقوبة لما في ذلك من أضرار مادية أو معنوية تحيق به، والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري أو مذكرة صادرة من صاحب الاختصاص بالمساءلة في الجهة المرفقية أي رئيس المرفق أو من يخوله القانون ذلك (النقابة أو الهيئة العامة أو النقيب) وينبغي أن تكون التهمة الموجهة إلى المهني عند التحقيق معه قائمة على أسس موضوعية وقانونية بعيد عن الجوانب الشخصية^(١).

وخلص القول أن الإحالة إلى التحقيق تعد شرطاً جوهرياً وأساسياً لإجراء التحقيق مع المهني ولا يجوز لسطة الجزاء فرض عقوبة ما بدون ماتقدم .

ثانياً - إخطار المهني المتهم بالمخالفة لبدء التحقيق معه :

وهو إن يقوم المجلس التحقيقي أو لجنة التحقيق بالمرفق العام باستدعاء المهني أو العضو المخالف للحضور في المكان والزمان المحددين قبل مدة مناسبة، لينسى له اعداد الاجابات على الاسئلة والاتهامات الموجهة إليه، ويمكن أن تتم بعد ذلك مواجهته بالأدلة والاوراق المنتجة والشهود وحسب مقتضى الحال.

لابد من مواجهة المهني بالمخالفة المنسوبة إليه، وإحاطته بصدد تحقيق رسمي معه بشأن هذه المخالفة وإفهامه أن ذلك يؤدي إلى توقيع جزاء تأديبي عليه في حالة الإدانة من قبل الجهة المكلفة بالتحقيق ، والاطلاع على أمر تشكيل اللجنة التحقيقية ومعرفة الرئيس والاعضاء فيها ، وكذلك الحضور الشخصي للموظف أمام اللجنة التحقيقية، بغية الاستماع إلى اقواله و تدوينه تحريراً ، وللموظف المهني حق الاطلاع على ملف التحقيق بعد انتهاءه ومنحة الوقت الكافي لأعداد الدفاع عن نفسه^(٢)، وتعني المواجهة إحاطة المهني المتهم علماً بما نسب إليه من تهم لكي يتمكن من تقديم دفوعه ونفي التهمة أو المخالفة المنسوبة إليه، ويجب أن يعطي وقتاً كافياً

١ - د. صائب محمد ناظم، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية دراسة مقارنة، الجامعة الإسلامية لبنان ، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ٤٠ .

٢ - لائحة حقوق الموظف اثناء مرحلة التحقيق الاداري الصادرة من هيئة النزاهة الاتحادية دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية بالعدد (١٠٩٤) في ٢٤/٧/٢٠٢٥ .

لكي يقدم دفعه كما يجب إطلاع صاحب الشأن اطلاعاً كاملاً على أوراق الملف كافة، وليس فقط الاتهامات الموجهة إليه^(١).

ويعد مبدأ المواجهة من المبادئ المستقرة في النظام الانضباطي بوصفه من أولى الضمانات الواجب توفرها للمهني، إذ من الطبيعي على جهة التحقيق أن تواجه المهني المحال إليها بما هو منسوب إليه، وحقيقة التهمة المسندة إليه واحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وتحديد الاتهام الموجه إليه من حيث الأشخاص والأفعال وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة النقابية المنسوبة إليه، ومواجهته به في التحقيق^(٢).

وتعرف المواجهة ايضاً بأنها "تمكين المهني من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه وجهاً لوجه، ليكون على معرفة كاملة بظروفها واطلاعه على ملفه الشخصي حتى يستطيع إبداء دفاعه وتفنيد أدلة اثبات المخالفة وتبرئة ساحته منها"^(٣).

فالمواجهة كما أشرنا أعلاه من القواعد العامة للقانون التي تطبق حتى في حالة عدم النص عليها تشريعياً، وذلك على اعتبار أنها أحد الضمانات الأساسية للوصول إلى حقيقة ما جرى ومنع المساءلة أحد الأبرياء ، كذا هي حصانة تحقق فائدة للجهة الادارية بأن لا تتهم لا بالاستعجال أو التفريط بحقوق المهنيين فالمتهم وبحسب الدستور العراقي برئ حتى تثبت ادانته وفق الأصول القانونية المؤدية لتكوين القناعة بوقوع المخالفة و اثباتها والظروف المؤثرة فيها^(٤).

وأن المواجهة ضمانات أساسية لسير العدالة، وتتحقق بها العدالة الادارية حين يواجه المتهم بما أسند إليه ويطلب الية تقديم ما عنده، ليتمكن من دفع ذلك ودحض الأدلة وكل ما تقدم يكون في مرحلة التحقيق، ومن الثابت أن هذه المرحلة مهمة، لتكوين القناعة عند جهة الاتهام و التحقيق والجزاء بوجود المخالفة وتشخيص مرتكبيها وتقرير الجزاء المناسب الذي يوقع عليه كما يمكن أن

١ - د. نوفان العقيل ، سلطة التأديب الموظف العام ، ط ١ ، دار الثقافة ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٧م ، ص ٤٣٠ .
٢ - مريوان صابر حمد ، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة الماجستير ، جامعة صلاح الدين ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢٣ .
٣ - محمد سلطان الكعبي ، الضمانات التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٨ ، ص ٧١ .
٤ - عبد الله على جبار ، قواعد مواجهة الموظف العام بالمخالفة المنسوبة إليه ، بحث منشور في مجلة الطريق للتربية والعلوم الاجتماعية ، المجلد ٦ ، العدد ٢ ، جامعة بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ١٩٢ .

توصل الإدارة إلى الشركاء إن وجدو أو الظروف المخففة أو المشددة التي تستدعي تشديد أو تخفيف العقوبة^(١).

ومن خلال الاطلاع نجد أن قانون نقابة الأطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل، وقانون نقابة أطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٩ المعدل، بالإضافة إلى قانون إنشاء نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٩ لم يشر كل منها بشكل صريح إلى مواجهة الطبيب أو طبيب الأسنان أو الصيدلي بالمخالفة التي ارتكبها، إلا إنه يتم العمل بمبدأ المواجهة حتى، وأن لم ينص عليه القانون، كونها كما ذكرنا من القواعد الاساسية، إذ كيف يمكن للطبيب أو طبيب الأسنان أو الصيدلي أن يكون على علم بالمخالفة المهنية من دون أن يواجه بها.

أما المشرع الاردني في قانون نقابة الصيادلة الاردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ فقد نص على أنه :

ب. " يبلغ المحقق الصيدلي المشتكي عليه مضمون الأمور المنسوبة إليه ويستمع إلى أقواله"^(٢).

أما المشرع العراقي في قانون نقابة الصيادلة رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ فقد نص على أنه " تسري القواعد المقررة في قانون أصول المحاكمات الجزائية عند النظر في القضايا من قبل لجان الانضباط مالم تتعارض صراحة أو دلالة مع أحكام هذا القانون"^(٣).

ويمكننا القول بأن قانون نقابة الأطباء وأطباء الأسنان لم يشر كل منهما إلى المواجهة بالمخالفات الانضباطية التي تنسب إليهم، إلا أن القانونين أشار كل منهما إلى أن مالم يرد به نص فيهما فيتم الرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون أصول المحاكمات الجزائية وبما أن المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والمادة (١٨١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية أشارت إلى مواجهة المتهم، كذلك أن قانون نقابة الصيادلة أشار إلى الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية مما يعنى أن كلاً من الطبيب وطبيب الأسنان والصيدلي يحظى بضمانة المواجهة بالمخالفة التي تنسب إليه^(٤).

١ - عبد الله على جبار، الصدر اعلاه، ص ١٩٦.

٢ - المادة (٥١/ب) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ - المادة (٢٠) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

٤ - المادة (١٨١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

وكذلك يتضمن ورقة الاستدعاء اسم المهني المخالف الثلاثي ولقبه وعمله ومحل إقامته وتوقيع من الجهة التي أصدرت الاستدعاء ، فضلاً عن اشتماله على الزمان والمكان اللذين يحضر فيهما.

إذ أشار قانون نقابة الاطباء المصري إلى تلك الضمانة بالنص على أنه :

"يعلن أو يبلغ الطبيب بالحضور أمام هيئتي التأديب بكتاب مسجل بعلم الوصول قبل تاريخ الجلسة بخمسة عشر يوماً على الأقل ويوضح هذا الكتاب ميعاد الجلسة ومكانها وملخص التهمة أو التهم المنسوبة إليه " (١).

ويشار إلى أن المشرع الاردني نظم ما تقدم في قانون نقابة الاطباء إذ ورد النص على أنه :

"ب- تبلغ لجنة التحقيق الطبيب المشتكى عليه مضمون الأمور المنسوبة إليه وتستمع الى أقواله.
ج . للجنة التحقيق أن تستمع للشهود وأن تستعين بالمترجمين تحت القسم ولها أن تطلب المستندات وإجراء المضاهاة والاستكتاب والكشف وطلب الخبرة " (٢).

وكما أشار الفقرة الثانية من قانون نقابة الاطباء الاسنان العراقي الى أنه :

"ثانيا - يعين رئيس لجنة الانضباط تاريخ انعقاد الجلسة ،ويبلغ العضو بذلك ويقوم سكرتير اللجنة بالتبليغات اللازمة وتكون جلساتها سرية" (٣).

إذ نلاحظ أن كل من المشرع الأردني والمصري والعراقي في قوانين النقابة اشارت وبصورة واضحة إلى تبليغ الطبيب أو الصيدلي أو طبيب الاسنان بورقة المخالفة المنسوبة إليه و تحديد موعد استماع اقواله من قبل اللجنة المختصة، بالتحقيق وبعد هذه إجراء ضمان من ضمانات فرض الجزاء ، ونلاحظ أن في حالة ارتكب الموظف المهني مخالفة في أوقات الدوام الرسمي ويكون مكلفاً بأعمال إدارية في دائرته سوف يخضع إلى قانون انضباط موظفي الدولة رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ،وهنا بين السؤال حول امكانية حضور عضو من اعضاء النقابة للتحقيق

١ - المادة (٥٩) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٢ - المادة (٤٩/ب، ج) من قانون نقابة الأطباء الاردني رقم(١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ -المادة (٢٩/ثانياً) من قانون نقابة اطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

الاداري كتطبيق لحق الدفاع وحق النقابة في الدفاع عن الاعضاء المنتمين اليها؟ وهو ما يزال محل خلاف.

ثالثاً - الجهة المختصة بالتحقيق مع المهني :

يُعد تنظيم المهن الحرة ومراقبة ممارستها من المهام الأساسية التي تضطلع بها الدول الحديثة، لما لهذه المهن من تأثير مباشر على مصالح الأفراد والمجتمع، ومن هذا المنطلق أنشئت لجان أو سلطات مختصة تتولى مهمة التحقيق مع المهنيين في حال ارتكابهم لأفعال تشكل إخلالاً بواجباتهم المهنية أو خرقاً للأصول والأعراف السلوكية المرتبطة بمهنتهم، وتعد هذه الجهات حلقة أساسية في منظومة المساءلة المهنية، إذ تتولى فحص الوقائع والشكاوى، وجمع الأدلة، والاستماع إلى أطراف النزاع، تمهيداً لإحالة المخالفة إلى السلطة الانضباطية المختصة عند الاقتضاء، وتكتسب هذه السلطة أهميتها من طبيعة الدور الموكول إليها، إذ إنها لا تقتصر على الحفاظ على شرف المهنة ونزاهتها، بل تمتد أيضاً إلى حماية حقوق المواطنين من أي إساءة في استخدام المهني لسلطته أو موقعه، كما أن منح هذه الصلاحية لجهة مستقلة أو شبه مستقلة، سواء كانت نقابية أو إدارية، يحقق التوازن بين مقتضيات الرقابة وضمانات المحاكمة العادلة للمهني وانطلاقاً من هذه الأهمية، يسعى الباحث إلى دراسة الجهة أو السلطة المختصة بالتحقيق مع المهني، من حيث تحديدها وطبيعتها القانونية، واختصاصاتها، والإجراءات التي تتبعها، مع التركيز على النماذج القانونية المقارنة، ولا سيما في النظام القانوني مصري والأردني والعراقي وما يرتبط به من أحكام في قوانين النقابات والأنظمة المهنية.

إذ أشار المشرع المصري في قانون نقابة الاطباء إلى إنه :

"تشكل بالنقابة هيئة تأديب ابتدائية، تتكون من عضوين يختارهما مجلس النقابة من بين أعضائه، وأحد النواب بإدارة الفتوى والتشريع بوزارة الصحة، وتكون رئاستها لأقدم العضوين قيماً ما لم يكن أحدهما عضواً في هيئة مكتب النقابة فتكون له الرئاسة وترفع الدعوى أمام هذه الهيئة بناء على

قرار من مجلس النقابة الفرعية أو بقرار من مجلس النقابة أو طلب النيابة العامة ويتولى رئيس لجنة التحقيق توجيه الاتهام أمام الهيئة التأديبية^(١).

أي أن مجلس النقابة هو الجهة المختصة بتشكيل مجلس التأديب ويعد كذلك أحد الجهات التي تملك توجيه التهمة واذاف المشرع المصري، لما تقدم أن مجلس النقابة الفرعية كذلك يمكنه تقديم الشكوى^(٢).

ويجب على المجلس أو لجنة الانضباط بالنقابة المختصة بالتحقيق قبل البدء في التحقيق مع الموظف المهني أن تقوم بدراسة كل الأوراق التي تتعلق بالواقعة وتتقصى ظروفها وكل ما يتعلق بها لكي تتمكن من تحديد نوع المخالفة المطلوب التحقيق فيها، ولمعرفة الاختصاص وطبيعة عمل المهني المخالف "يتبع مجلس التأديب في التحقيق والمحاكمة الطرق التي تضمن حقوق الدفاع وتؤمن العدالة وله ان يستمع للشهود وان يطلب جلبهم بواسطة الشرطة"^(٣).

ويشار غالباً إلى أن لجنة الانضباط أو لجنة التحقيق وهي الهيئة المختصة بالنظر في المخالفات والسلوكية التي ارتكبتها الموظف المهني ويعد وجودها ضرورياً للمساءلة المهنية عن المخالفة التي يرتكبها.

إذ اشارت المادة (٤٩) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ إلى أنه "

١. عند توفر القناعة لدى المجلس بوجود قضية ضد الطبيب يعين طبيباً أو أكثر لإجراء تحقيق أولي.

ب- يبلغ المحقق الطبيب المشتكى عليه مضمون الأمور المنسوبة إليه ويستمع إلى أقواله .

ج- للمحقق أن يستمع للشهود ويستعين بالمرجمين تحت القسم وله أن يطلب المستندات وتطبيق الإضاء والكشف .

١ - المادة (٥٧) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٢ - المادة (٥٧) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٣ - المادة (٤٩/أ) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم(١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

د. يرفع المحقق تقريره إلى النقيب الذي يعرض بدوره نتيجة التحقيق على المجلس الذي يقرر استناداً للتحقيق حفظ القضية أو إحالتها لمجلس التأديب .

هـ- للمجلس أن يكلف الطبيب الإجابة على الشكوى أو يحيلها مباشرة لمجلس التأديب إذا رأى أن الموضوع لا يحتاج إلى تحقيق " (١).

ونلاحظ على النص المتقدم أهمية هذا الاجراء المتمثل بالتحقيق أو التحري قبل البدء بالتحقيق ، إذ يعين طبيب واحداً أو أكثر للتحقيق مع الطبيب المتهم وجمع الأدلة التي من شأنها أن تضع مجلس النقابة بوجود المخالفة من عدمه، لذا ندعو المشرع العراقي الى تبني هذه الآلية في قوانين النقابات لما لها من دور في تبيان الحقائق ومنع الشكاوي الكيدية من الاساءة للطبيب المختص .

وفي التشريع العراقي أشار قانون نقابة الاطباء إلى إنه " إذا وجدت لجنة انضباط أن الفعل المنسوب إلى المهني يشكل جريمة فعلياً أن تحيل القضية إلى المحكمة المختصة مع أوراق القضية ولا يمنع الحكم بالبراءة أو الافراج أو ما في حكمها بعد ذلك من اتخاذ الاجراءات الانضباطية ضده ووفق احكام هذا القانون " (٢).

وكذلك فإن الجهات المختصة بالتحقيق أو لجنة الانضباط مع الصيادلة أو الطبيب أو الطبيب الاسنان هي لجان الانضباط (٣) ولجنة الانضباط هي إحدى تشكيلات النقابة ، ويتم تشكيل لجنة الانضباط من خمسة أعضاء أصليين واثنين إحتياط يكون اختيارهم بالانتخاب السري لمدة سنتين قابلة للتجديد، وأن رئيس اللجنة هو من حصل على أكثر عدد من الأصوات، ونلاحظ في تكوين لجنة الانضباط إنه لا يوجد عنصر قانوني من بين أعضاء المجلس رغم أنها تتبع إجراءات قانونية تمس المركز القانوني الذاتي (٤).

ومن التطبيقات على ذلك قرار محكمة استئناف القاهرة في مصر والذي ورد فيه "رفض الاستئناف المقدم موضوعاً وتأييد قرار هيئة التأديب الابتدائية رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٥ والذي

١ - المادة (٤٧) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٢ - المادة (٢٦) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

٣ - المادة (٢٧) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل .

٤ - إيمان لطيف عاصي ، سلطة النقابة الانضباطية في مساءلة ذوي المهن الطبية دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٧٩ .

تضمن مجازاة الصيدلانية (س) بالوقف عن مزاوله المهنة مدة تسعة أشهر لقيامها أولاً / بإعادة اسمها لشخص غير صيدلي ، ثانياً / ترك إدارة الصيدلية التي تملكها لأشخاص غير صيادلة وذلك بالمخالفة لقانون مزاوله مهنة الصيدلة وبالمخالفة لآداب المهنة وذلك تأسيساً على ثبوت الاتهام في جانب الحالة^(١) يتضح من القرار بأن هيئة التأديب الابتدائية فرضت عقوبة الوقف عن مزاوله المهنة بحق الصيدلانية (س) وذلك لمخالفتها قانون مزاوله مهنة الصيدلة و آداب المهنة وأبدت ذلك القرار هيئة التأديب الاستئنافية.

فالمشرع منح مجلس النقابة اختصاصات عديدة وردت في قانون نقابة الأطباء المصري^(٢).

ونلاحظ بأن المشرع العراقي الذي أشار بصورة صريحة إلى حماية الأطباء ضد أي مطالبة بما فيها القضائية وأوجب تشكيل لجنة تحقيق مهنية حتى قبل المحاكمة جزئياً وكذلك تفوق على المشرع المصري و الاردني من ناحية الحماية و المساءلة المهنية ، إذ تشير المادة (٣) من قانون حماية الاطباء العراقي رقم(٢٦) لسنة ٢٠١٣ الى أنه : "لا يجوز إلقاء القبض أو توقيف الطبيب المقدمة ضده شكوى لأسباب مهنية طبية الا بعد إجراء تحقيق مهني من قبل لجنة وزارية مختصة"^(٣).

رابعاً. تفصي أدلة الاثبات :

١. المستندات والسجلات و الوثائق المكتوبة :

تعد المحررات والمستندات والسجلات والبيانات الرسمية الصادرة عن منتسبي دوائر ومؤسسات الدولة واحدة من أهم أدلة التحقيق الإداري التي تسهم في حسم موضوع المخالفة التأديبية كما انها تعد الدليل الأكثر شيوعاً وسهولة في مجال التحقيق الإداري ، إذ من السهولة بمكان قيام اللجنة التحقيقية بطلب المحررات والمستندات الموجودة في حيازة الجهة الرسمية والاطلاع عليها وتدقيق المعلومات الواردة فيها بما يسهم في حسم موضوع المخالفة ،ومعرفة مقصريه الموظف المهني

١ - القرار الاستئنافي الصادر من محكمة استئناف القاهرة / مأمورية استئناف الجيزة - الدائرة رقم ١١٨

تعويضات المرقم ١٠٤٦٨ لسنة ١٣٣ قضائية الصادر ٢٣/١/٢٠١٧.

٢ - مادة (٦/٤١) من قانون انشاء نقابة الأطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣ - المادة (٣) من قانون حماية الاطباء العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٣.

المحال للتحقيق من عدمه لذا نجد أن المحررات الرسمية تعد من أهم الأدلة الثبوتية في مجال التحقيق الاداري كما هو الحال في النواحي الجزائية والمدنية .

وتعرف المحررات الرسمية: "هو الذي يثبت فيه موظف أو مكلف بخدمة عامة ما تم على يديه من ذوي الشأن طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود سلطته أو تدخل في تحريره على اية صورة او تدخل بإعطائه الصفة الرسمية اما عدا ذلك من المحررات فهي محررات عادية"^(١).

وتعرف السندات الرسمي بأنها: "اولا - السندات الرسمية حجة على الناس بما دون فيها من امور قام بها موظف عام او شخص مكلف بخدمة عامة في حدود اختصاصه او وقعت من ذوي الشأن في حضوره ما لم يتبين تزويرها بالطرق المقررة قانوناً"^(٢).

ولم يعرف المشرع المصري في قانون الاثبات وكذلك المشرع العراقي السند العادي ومع ذلك تعرف بأنها: "الكتابة التي يوقعها شخص قصدا الى اعداد دليل على عقد أو التصرف القانوني الذي ينطوي عليه ، دون أن يتدخل في تحريره موظف عام مختص "^(٣).

٢. الشهود

تعد الشهادة حجة في الاثبات غير ملزمة للقاضي في الاقناع، لأن القاضي بموجب القانون يمتلك سلطة تقديرية مطلقة في تقدير قيمة الشهادة واعتبارها كافية لأثبات الوقائع القانونية محل النزاع أم غير كافية، لأن القول أو الأخذ بأقوال الشهود منوط بتصديق القاضي إياهم واطمئنانه إليهم .

ويعد التحقيق مع الموظف المهني أو العضو النقابي مرحلة الجوهرية في المساءلة المهنية أو النقابية ومن أهم ضمانات التحقيق المنصف والعاقل ضمانة سماع أقوال الشهود سواء شهود الاثبات أو النفي، وتمكين المهني المحال للمساءلة من الدفاع عن نفسه بكافة الوسائل المشروعة ويعد سماع أقوال الشهود من أهم ضمانات للمهني أثناء التحقيق التي كفلها النظام القانوني، والتي تسعى إلى تحقيق مبدأ العدالة^(٤).

١ -المادة (٢٨٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٢ -المادة (٢٢/ أولاً) من قانون الاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٣ -احمد نشأت، رسالة الاثبات، جزء الاول ، القاهرة ، ١٩٧٤، ص ٢٦١.

٤ - د- عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨، ص ٤٥.

إذ لا يجوز توقيع العقوبة إلا بعد تحقق اللجنة من نسبة المخالفة إلى الموظف المهني بصورة لا تترك مجالاً للشك، وتتحقق هذه القناعة من خلال الاستماع إلى شهادات شهود الإثبات الذين عاينوا الواقعة بأنفسهم، إذ يُشترط أن تكون الشهادة عيانية أو سمعية، إذ لا يكفي الاعتماد على الشهادات التي جاءت بطريق السماعية لما يكتنفها من شكوك كما يجب أن تقوم اللجنة بتحليف الشهود اليمين القانونية قبل الإدلاء بأقوالهم والتحقق من صدق شهادتهم عبر مناقشتهم تفصيلاً بشأن ما أدلوا به ويحق للمهني المحال إلى التحقيق بتوجيه بعض أسئلة إلى الشهود عن الطريق الجنة التحقيق من أجل ضمن حق الدفاع المشروع وأن يطعن في شهادات الشهود، خاصة إذا كانت لهم عداوة أو مصلحة خاصة قد تؤثر في موضوعيتهم، وله كذلك أن يطلب الاستماع إلى شهود النفي من جانبه، مما يُعزز مبدأ المواجهة والمساواة في الإجراءات^(١).

إذ اشارة المادة (٦١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ الى أنه:

" يجوز لكل من المدعي عليه ولجنة التحقيق وهيأة التأديب استدعاء الشهود الذين يري سماع شهادتهم، ومن يتخلف من هؤلاء الشهود عن الحضور بغير عذر مقبول أو حضر أو امتنع عن اداء الشهادة أو شهد زوراً امام هيأة التأديب يحال إلى النيابة العامة"^(٢). يفهم من هذا النص أنه يحق للمهني أن يناقش شهود الإثبات وأن يوجه إليهم ما يشاء من طعن في شهاداتهم إن وجد ذلك، وأن يسمع شهود نفيه، ومن مستلزمات هذا الحق معرفة المهني المتهم اسم الشاهد وأن يستعين بمن يرى للاستشهاد به.

من خلال الاطلاع على قانون نقابة الصيادلة الاردني رقم(٥١) لسنة ١٩٧٢ نجد أن المادة (٥٩) أشاره إلى:

ج . " للمحقق أن يستمع للشهود ويستعين بالمرجمين تحت القسم وله أن يطلب المستندات وتطبيق الإمضاء والكشف.

د . يرفع المحقق تقريره إلى النقيب الذي يعرض بدوره نتيجة التحقيق على المجلس الذي يقرر استنادا للتحقيق حفظ القضية أو إحالتها لمجلس التأديب " ^(٣).

١ - المادة (١٠ و ١١ و ١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

٢ - المادة (٦١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٣ - المادة (٥٩/ج، د) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم(٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

وتشير المادة(٦١) من قانون نقابة الصيادلة الاردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ الى أنه :
 " إذا امتنع الشاهد عن حضوره الشهادة أو ادلى بشهادة كاذبة فلمجلس التأديب حق احالته إلى
 النيابة العامة لمعاقبته كما لو فعل ذلك أمام محكمة نظامية "(١).

نلاحظ أن النص جاء عاماً دون تفصيل لإجراءات سماع الشهود، مثل تحليفهم اليمين القانونية أو كيفية تبليغهم، كما لا توجد إشارة إلى إمكانية ضبط الشاهد وإحضاره جبرياً في حال تخلفه عن الحضور، مما قد يؤثر على فعالية التحقيق، كما يفتقر القانون إلى تحديد ضمانات للموظف المهني مثل حقه في الصمت أو عدم تحليفه اليمين، مما قد يؤدي إلى تجاوزات في التحقيق .
 ومن خلال الرجوع إلى نص المادة (١٠/ثانياً) من قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام يقع على اللجنة التحقيقية "سماع وتدوين إفادة الموظف المتهم والشهود وضرورة الاطلاع على المستندات والسجلات التي ترى أهمية الاطلاع عليها لتكوين القناعة بوقوع المخالفة من عدمها"(٢).

أذ نلاحظ أن المشرع العراقي في قانون نقابة الاطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل لم يتناول نص خاص بموضوع الشهادة على العكس من المشرع المصري والاردني .
 إذ يشار الى أن القانون المصري تفوق في تنظيم إجراءات سماع الشهود في التحقيقات الإدارية والنقابية من حيث وضوح النصوص وتوفير الضمانات اللازمة للموظف المهني مما يعزز من عدالة وفعالية الإجراءات التأديبية و يوفر إجراءات مفصلة لسماع الشهود، بما في ذلك تحليفهم اليمين القانونية؛ يضمن للموظف المهني حق مناقشة الشهود وتقديم بينات مضادة مما يعزز من عدالة التحقيق النصوص واضحة وتفصيلية، مما يقلل من احتمالية التأويل أو التجاوز في الإجراءات ، كما جاءت المادة (٦١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل (٣).

١ - المادة (٦١/ ج) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٢ - المادة (١٠/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

٣ - المادة (٦١) من قانون نقابة الأطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٣- الاستعانة بالخبرة الفنية :

تعرف الخبرة بأنها تقدير مادي أو ذهني يبيده أصحاب الفن أو الاختصاص في مسألة فنية لا يستطيع القائم على المخالفة من معرفتها سواء كانت تلك المسألة الفنية متعلقة بشخص الموظف المخالف أو بمحل المخالفة أو المواد المستعملة بارتكابها أو آثارها.

ويراد بالخبرة كذلك الاستشارة الفنية التي تستعين بها اللجنة التحقيقية في مجال الوصول إلى الحقيقة، وقطع أمر مسألة ذات طابع فني يحتاج تقديرها إلى خبرة ذوي الاختصاص العلمي ومستوى المهارة التي تكتسب من خلال التدريب المتنوع متعدد المستويات والممارسة العلمية لسنوات عدة ومجالات الاستفادة من الخبراء كثيرة لا سيما في مجال الاداري، وخصوصاً في القضايا الفنية التي تتعلق في الادارة، إذ ليس ثمة ما يمنع اللجوء إلى الخبراء في تحديد أهمية المعلومات غير الفنية أو إعطاء رأي في مجال غير فني يمكن ان يسهم في الوصول إلى الحقيقة.

كما اشار قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي الى الاستعانة بالخبرة الفنية في المادة (٦٩) الى أنه:

أ - يجوز للقاضي أو المحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم ان يندب خبيراً أو أكثر لإبداء الرأي في ما له صلة بالجريمة التي يجري التحقيق فيها.

ب - للقاضي التحقيق أو المحقق أن يحضر عند مباشرة الخبير عمله.

ج - للقاضي أن يقدر أجوراً للخبير تتحملها الخزينة على أن لا يغالى في مقدارها^(١).

وللخبراء دور مهم في عملية التحقيق الإداري، إذ من خلال خبراتهم المتراكمة يتم تسديد نظر اللجنة التحقيقية الى الكثير من المعلومات التي تسهم في حسم التحقيق واثبات صحة أو كذب الأقوال التي يدلي بها الشاهد أو الموظف المخالف فضلاً عن تقديم الإيضاحات والتبريرات حول أية تفاصيل يتطلب التحقيق استجلاءها لاسيما فيما يخص المخالفات الادارية والكشف عن العديد من حالات التلاعب في اداء الواجبات المهنية^(٢).

١ - المادة (٦٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .

٢ -رائد رعد سليم شريف الحسيني ، شرح أصول التحقيق الاداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، مصدر سابق، ص ٥٧ الى ٥٩.

ولم يرد في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي كيفية استعانة اللجنة بالخبرة الفنية من قبل اللجنة التحقيقية وهي بصدد قيامها بالتحقيق في المخالفات التأديبية، ولا مناص والحال هذا من الرجوع الى القواعد العامة في قانون الإثبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية للاسترشاد بالأحكام القانونية المنظمة للخبرة وبما ينسجم مع مهام اللجنة التحقيقية وطبيعة المخالفات التي تتولى التحقيق بشأنها^(١).

وتعد تقارير الخبراء واحدة من الادلة الثبوتية في المخالفات التأديبية الكفيلة بحسم القضية محل التحقيق إذ أن تقرير الخبراء المقدم بصدد مسألة معينة يمكن للجنة أن تتخذة سبباً لتقديم توصياتها كما يمكن للجنة التحقيقية أن لا تأخذ بتقرير الخبراء وأن تأخذ بجزء منه على أن تبين أسباب ذلك في استنتاجاتها عملاً بالقواعد العامة^(٢).

بالرغم من أن المشرع العراقي قد ألزم الوزير أو رئيس الدائرة بتأليف لجنة تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة في الموضوع المحال عليها وبالتالي فإنه يفترض بهذه اللجنة أن تتشكل من ذي الخبرة في المخالفة الإدارية محل التحقيق، إلا أن كثرة العلوم والمعارف وتعدد الاختصاصات وتشابكها تجعل من الصعب أن يلم الفرد أو مجموعة محددة من الأفراد بكل هذه الأنواع المتعددة والمتنوعة من العلوم والمعارف، لذا فان سلطة التحقيق وهي في سبيل أداء مهمتها في معرفة الحقيقة المنشودة وإذا ما توقف عملها أو بعضه على رأي فني في مسألة أو مسائل تخرج عن اختصاصها وحدود معرفتها وخبرتها أن تطلب من الجهة طالبة التحقيق تكليف من تراه مناسباً من أصحاب الخبرة أو الاختصاص في تلك المسألة لدراستها وإبداء الرأي الفني فيها لسلطة التحقيق، وهذا في الغالب يكون في المخالفات الإدارية ذات الطبيعة الطبية أو الهندسية أو المالية أو المحاسبية أو القانونية وغير ذلك^(٣).

إذ تناولت المادة (٨٥ و ٨٨) من قانون الاجراءات الجنائية مصري رقم(١٥٠) لسنة ١٩٥٠ الى أنه : "إذا استلزم إثبات الحالة الاستعانة بطبيب أو غيره من الخبراء، يجب على قاضي التحقيق

١ - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢ -رائد رعد سليم شريف الحسيني ، شرح أصول التحقيق الاداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، مصدر سابق، ص ٥٧.

٣ -د. عامر ابراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، ط ١، منشورات الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢١.

الحضور وقت العمل وملاحظته... وتوضح الحالات التي يجوز فيها إثبات الحالة دون حضور قاضي التحقيق"، إذ تنص المادة (٨٥) على: "تنص على حق المتهم في الاستعانة بخبير استشاري والاطلاع على الأوراق" (١).

كما تناول المشرع الأردني في قانون أصول المحاكمات الجزائية في المادة (٣٩) حسن الاجراء بالنص الى أنه: "إذا وجد المدعي العام أن تمييز ماهية الجرم أو تقدير أحواله يتوقف على معرفة بعض الفنون أو الصنائع فيجوز له أن يستصحب خبيراً أو أكثر ليدون تقريراً خطياً بذلك" (٢). كما أشار المشرع العراقي في قانون أصول المحاكمات الجزائية إلى موضوع الخبراء بشكل أساسي في المادة (٦٩) تنص هذه المادة على أنه:

أ. يجوز للقاضي أو المحقق من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الخصوم أن يندب خبيراً أو أكثر لإبداء الرأي فيما له صلة بالجريمة التي يجري التحقيق فيها.

ب. لقاضي التحقيق أو المحقق أن يحضر عند مباشرة الخبير عمله." (٣).

كذلك اشارت المادة (١١) من قانون حماية الأطباء العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٣ الى أنه: "لا يجوز إرسال لجنة تفتيشية أو رقابية أو تحقيقية من قبل مركز الوزارة أو دوائرها أو دائرة الصحة في المحافظات إلى مؤسسة صحة حكومية أو غير حكومية للتقويم والتحقيق في قضايا المهنية الطبية إلا برئاسة طبيب" وهذا دليل آخر أن المشرع العراقي يعتد كثيراً بمسألة الخبرة العلمية والعملية بوصفها ضماناً للعدالة وموضوعية التحقيق (٤).

١ - المادة (٨٥ و ٨٨) من قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠.

٢ - المادة (٣٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١ المعدل .

٣ - المادة (٦٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .

٤ - المادة (١١) من قانون حماية الأطباء العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٣.

المطلب الثاني

ضمانات المساءلة المهنية للموظف العام

لما كان لكل نقابة اختصاص تحريك المساءلة المهنية بحق ممارسي المهنة ممن تنسب إليهم المخالفات، نتيجة الاخلال بالواجبات التي يفرضها قانون تنظيم العمل بالمهنة أو الانظمة والتعليمات التي تتعلق بما تقدم أو اساء لشرف وسمعة المهنة، والنقابة بأي شكل من الاشكال سواء كان ما صدر عنة عمل أو سلوك ايجابي أو سلبي، فمن المرجح ان يتم فرض الجزاء انضباطي أو تأديبي بحقة ؛ لذا تبرز أهمية إحاطة المساءلة المهنية بضمانات يكون احترامها واجباً على سلطة التأديب ، وتكفل للعضو المخالف الضمانات التي تكفل عدم فرض جزاءات تتضمن تعسفاً باستعمال السلطة، وتتحدد هذه الضمانات وتتنوع صورها فمنها ضمانات إجرائية وأخرى موضوعية البعض منها سابق للمساءلة والبعض الأخرى لاحق أو معاصر، والغاية الرئيسية وراء اقرارها ضمان نوعاً من التوازن بين متطلبات المصلحة العامة التي تمثلها النقابة وادارتها والمصلحة الخاصة التي تلحق العضو المراد مساءلته ولتسليط الضوء على ما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين نوضح في الفرع الأول ضمانات في مرحلة الاتهام والتحقيق، في الفرع الثاني ضمانات الموظف المهني في مرحلة فرض العقوبة وكالاتي :

الفرع الأول

الضمانات في مرحلة الاتهام والتحقيق

لقد قررت أنظمة التأديب ضمانات عدّه للمهني في مواجهة سلطة الادارة عند محاسبته مهنياً، ولهذه الضمانات مصدران، وهما النصوص القانونية، والمبادئ العامة للقانون^(١) وأبرز هذه الضمانات تلك التي تتصل بإجراءات فرض الجزاء، والتي تحظى برقابة شديدة من قبل القضاء الإداري، وبذلك فالضمانات يمكن إجمالها بالاتي:

أولاً - تدوين أقوال المهني تحريراً.

الأصل أن الاختصاص المساءلة المهنية يعود إلى دائرة الموظف المهني أو النقابة المهنية التي يعمل بها، لأن المساءلة تعد أحد عناصر السلطة الانضباطية والمرفق هو الجهة المسؤولة عن

١ - د. بكر القباني ، القانون الإداري، ط ١، الكويت ، المطبعة العصرية ، ١٩٧٥، ص ٢١٢.

انجاز المهام المعهود بها إليها، التي تتمثل بتنظيم المهنة وتحقيق الاهداف التي رسمها المشرع لهذا من المنطقي أن تتولى الوزارة القطاعية أو النقابة رقابة سلوكيات المهنيين واعمالهم ومتابعة الاخطاء المنسوبة إليهم واتخاذ الإجراء القانونية ازاهم كل ذلك بحدود ما رسمة المشرع ،وكذا مقتضيات المصلحة العامة ،وأي خروج عما تقدم سيؤدي إلى بطلان إجراءات أو قرار المساءلة الانضباطية وقد يؤدي إلى اصدار حكم قضائي بالإلغاء^(١).

تتمثل ضمانات المواجهة باستجواب المهني وبتمكينه من الدفاع عن نفسه، وذلك السماح له بإبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة كتابة أو شفاهاً ووجوب أن تكون المساءلة حضورية.

ولما كانت إجراءات التحقيق على قدر من الأهمية، وتستهدف الوصول إلى حقيقة ارتكاب المخالفة من قبل المهني أو العضو، وذلك في سبيل حماية المصلحة العامة و المصلحة الخاصة؛ لذلك، لا بد أن يكون تقنين قواعد التحقيق بنصوص تشريعية أمراً ضرورياً، خصوصاً وأن التحقيق يتضمن العديد من الإجراءات التي قد تشكل بدورها ضمانات للموظف المهني أو عضو النقابة^(٢) وهي :

١. وجوب أن يكون التحقيق مكتوباً:

ينبغي أن يكون التحقيق تحريراً، فالكتابة شرط جوهري لا يمكن اغفاله وتعد المحررات المكتوبة من أقوى أدلة الاثبات وأكثرها إستعمالاً، وتحظى بأهمية خاصة عند المساءلة سواء كانت انضباطية أم قضائية، لأنها تضيف الصفة الرسمية فضلاً عن دورها في الحفاظ على مصلحة المحال إلى التحقيق، وتسهم في تصويب إجراءات التحقيق وتمنع الطعن بها مستقبلاً بالتحريف أو الحذف أو الزيادة، ومن شأنها ان تثبت جميع الادلة الأخرى المتصلة بالواقعة محل التحقيق وكذلك يمكن اثبات بقية الادلة كشهادة الشهود أو الاستماع لإفادة المتهم^(٣).

١ - د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، ط ١، مطبعة ذات السلاسل، ١٩٨٠م، ص٢٦٩.

٢ - د. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٧٩.

٣ - د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب ، ط ٣ ، بحث منشور في مجلة الشرق الاوسط ، جامعة المنيا ، مصر، ١٩٨٦، ص٢٦٨.

ويعد تدوين التحقيق من أهم الضمانات الشكلية في التحقيق المهني أو النقابي ويرجع السبب في نشوء مبدأ التدوين في التحقيق النقابي إلى الحاجة لإثبات حصول الإجراءات والظروف التي أتخذ فيها والأثر الذي ترتب عليه، وذلك في وضوح وتحديد ، والكتابة هي التي تقوم بهذا الدور ، كما يرجع السبب أيضا في نشوء مبدأ التدوين إلى أن الغاية من التحقيق ليست كامنة في ذاته، وإنما بعرض إجراءاته ونتائجها بعد الفراغ منها على السلطة المختصة بإصدار القرار بالمخالفة المرتكبة من قبل المهني ، ويلزم إثبات الإجراءات في محاضر الجلسات التي تعرض فيما بعد على سلطة المختصة لاتخاذ القرار^(١).

ويعد حق الدفاع من أهم الضمانات الجوهرية التي يجب صيانتها في إجراءات المساءلة المهنية التي تُتخذ ضد المهني المخالف، خاصة خلال مرحلة الاستجواب إذ إن هذه المرحلة تمثل الأساس الذي تُبنى عليه بقية مراحل المساءلة، وتُظهر مدى التزام الجهة الانضباطية بمبادئ العدالة الإجرائية؛ وتتمثل أولى صور هذا الالتزام في ضرورة إبلاغ المهني بجميع تفاصيل المخالفة المنسوبة إليه، ومواجهته بالأدلة التي تستند إليها الجهة القائمة بالتحقيق، مع مناقشته فيها تفصيلياً، بما يتيح له فهم الوقائع وتمكينه من إعداد دفاعه بصورة فاعلة؛ ويمتد حق الدفاع ليشمل إمكانية تقديم المهني لما يراه من دافع مكتوبة أو شفهية، فضلاً عن تمكينه من طلب سماع شهود النفي، أو تقديم المستندات التي تدعم براءته؛ كما يجب أن تستمع الجهة التحقيقية إلى شهود الإثبات عند الاقتضاء، وأن تتيح للمخالف فرصة مواجهتهم، كلما رأت أن ذلك ضرورياً لتحقيق التوازن والحياد؛ ويُعد إثبات جميع هذه الإجراءات في محاضر رسمية شرطاً لازماً لضمان سلامة التحقيق، وتوثيق التزام الجهة المختصة بحدود القانون^(٢).

ورغم أن مجلس الانضباط أو الجهة المحققة قد يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد الشهود الذين يرى أهمية الاستماع إليهم، فإن هذه السلطة يجب ألا تُمارس بشكل يؤدي إلى إهدار حق الدفاع؛ فحرية التقدير يجب أن تُقيد بحدود المعقولة والعدالة، وبما لا يُفرغ الحق في الدفاع من مضمونه.

وتتأكد الحاجة إلى هذه الضمانات في سياق الإجراءات التأديبية الادارية والنقابية ذات الطابع المهني في المساءلة ، والتي يغلب عليها الجانب الإداري والمهني ففي هذه الحالة، تتسم العلاقة

١ - اللواء محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٥٧.

٢ - د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٥٣١.

بعدم التوازن، بالنظر إلى هيمنة الجهة الادارية أو النقابية على سير الإجراءات، مما قد يفتح الباب لإمكانية التعسف أو إساءة استعمال السلطة، ومن ثم، فإن كفالة حق الدفاع لا تُعد ترفاً إجرائياً، بل ضرورة ملحة لضمان العدالة، وحماية لحقوق الأفراد في مواجهة السلطات المهنية والتنظيمات النقابية، وترسيخاً لمبدأ المشروعية وإحترام سيادة القانون داخل الإطار النقابي^(١).

واستناداً إلى ذلك أوجبت التشريعات أن يكون التحقيق مكتوباً، وهذا ما تضمنته القوانين المقارنة التي تعالج الإجراءات المتعلقة بفرض العقوبات النقابية ، لذلك عدت قاعدة وجوب كتابة التحقيق من القواعد الأساسية المتعلقة. بالنظام العام لورودها في صيغة أمر ، كما أنها متعلقة بحق المهني في تدوين وتسجيل كل ما نسب إليه من مخالفات لكي تكون تحت نظر الجهات المختصة بالفصل بالتحقيق ، ولكي لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي وقع الفعل في ظلها وتكون حجة للمهني أو عليه ، كما تكمن أهمية كتابة التحقيق في وضع التحقيقات التي يبني عليها قرار بفرض الجزاء المهني ، ولذلك عدت التشريعات هذا التدوين إجراء جوهرياً وواجباً على جهة الإدارة (هيئة التحقيق أو مجلس التحقيق) ويترتب على مخالفته البطلان ، ويصرف النظر عن الجهة التي قامت به ، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى طمس الحقيقة وإخفائها وعدم التثبت منها^(٢).

٢. حق الدفاع:

يعدّ الدفاع من أهم الضمانات التي يمكن تطلبها طيلة فترة المساءلة وتبدأ بعد المواجهة بالمخالفة، وتستمر لحين الطعن والفصل بالطعن من المحكمة المختصة ، بالرغم من أن اجراءات المساءلة المهنية يغلب عليه الطابع الاداري وهيمنة الجهة الادارية أو النقابية على تلك الإجراءات وهو ما يفتح الباب واسعاً لاحتمالات التعسف وإساءة استعمال السلطة ، وعلى هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كفالة حقوق الدفاع خلال اتخاذ تلك الاجراءات على اعتبار انها ستقرر مصير المساءلة المهنية^(٣).

١ - مريوان صابر حمد ، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٢٥ .

٢ - د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مصدر سابق ، ص ٥٣١ .

٣- موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج ٢ ، ط ٢ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٤

كما أن حق الدفاع مقدس^(١)، وحق الدفاع يعد حقاً طبيعياً وقد أشارت الدساتير له بصراحة باعتباره من الضمانات الرئيسية التي لا يمكن إغفالها وذلك لاتصالها بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، ومن الدساتير التي نصت عليه دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ المعدل في المادة (٩٨) " حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع ،ويضمن القانون لغير القادرين مالياً وسائل اللجوء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم"^(٢).

وايضاً الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إذ نص على أنه "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"^(٣).

كما أن الكثير من التشريعات تتجه إلى أنه لا يمكن فرض الجزاء إلا بعد إتاحة الفرصة للموظف المهني سماع أقواله وتقديم دفاعه، فالإتهام ربما يكون باطلاً وأن المخالفة لم تقع في الأساس أو تم ارتكابها من قبل شخص آخر غير المهني، لذا لا ينبغي فرض الجزاء المهني من غير سماع أقوال المهني الذي أسند إليه ارتكاب المخالفة، وذلك الأمر لا يقتصر فقط على الممثل أمام القضاء وإنما يتسع ليشمل جميع الاجراءات التحقيق ومنها التحقيق الذي يقوم بها مجلس الانضباط ؛ وحق الدفاع لا يعد غاية وإنما بمثابة وسيلة أو ضمانة تمنح للمهني وذلك لإعطائه الفرصة للرد على المخالفات التي تسند إليه، إذ ينبغي إتاحة الفرصة لإبداء دفاعه بالطريقة التي يجدها مناسبة، وأن يكفل له مبدأ الحرية في تقديم الدفاع ويكون بإمكانه الاستعانة بمحامي بالإضافة إلى إتاحة المجال لسماع أقوال الشهود^(٤).

فحق الدفاع من الضمانات المهمة في التحقيق الانضباطي وعدم وجوده يجعل التحقيق باطلاً، فالدفاع حق طبيعي ذا صلة بكرامة الإنسان " ويجد أساسه في أن مصلحة المتهم هي الأخذ بإجراءات عادلة ومستقلة ومحيدة " كما أن حق الدفاع يضمن مصلحة المجتمع وذلك من خلال

١ - د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط ١ ، دار الثقافة ، عمان ،الأردن ،٢٠٠٧م،ص١٩٦.

٢ - المادة (٩٨) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل .

٣ - المادة (١٩/ رابعاً) من الدستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

٤ - امجد جهاد نافع ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٧ ، ص ١٥.

الوصول إلى الحقيقة وضمان إيقاع العقاب بحق مرتكب المخالفة بالإضافة إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد^(١) إذ يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة والمتهم من خلال توفير حماية للمتهم كونه الجانب الأضعف ، ويعد الدفاع ضماناً عامة للانضباط تنفرد منها الضمانات الأخرى وعدم الأخذ بها يؤدي إلى إبطال المساءلة المهني في أي مرحلة، إذ اتجهت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى هذا الحق وما يترتب على الإخلال به إلى "أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية الأمر الذي يؤدي إلى بطلان التحقيق أو المحاكمة في حالة الإخلال بهذا الحق"^(٢)

كما أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم يعطي تعريف للحق الدفاع للموظف بالرغم من كونه يعد من أهم الضمانات الاساسية ، إلا أن إغفال الأخير عن إيراد تعريف لهذا الحق العام من حقوق الموظف عند مساءلته الانضباطية لا يعني إنكار الباحث خلو التشريع العراقي تماماً من الإشارة إليه ولو بصورة غير مباشرة ، إذ أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ نجده نص على أنه : " تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف و الشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها.... " ^(٣)، وفي هذا النص تبين لنا إن المشرع نص على احترام اللجنة التحقيقية لحق الدفاع للموظف العام عند مساءلته انضباطياً أمامها لاتهامه بارتكاب مخالفة ما ، لأن التحقيق مع الموظف المخالف كتابياً يتوجب معه على اللجنة أن تسأله عن الأفعال التي يزعم أنه ارتكبها.

أن المأخذ على السلوك الإداري للموظف في حال لم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة محل لتوقيع جزاء انضباطي وهو مبدأ قانوني الذي انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر في قضائها فأن " كل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تطلبها من حيطة ودقة

١ - محمد سلطان الكعبي ، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ، ص ٦٢ .

٢ - محمد سلطان الكعبي ، الضمانات التأديبية لموظف العام (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ، ص ٦٢ .

٣ - المادة (١٠ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة " إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه أما إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضى الواجب فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل للجزاء التأديبي اخصها ويكون له الحق في الدفاع عن نفسه^(١).

أما بالنسبة إلى موقف القضاء الإداري في العراق عن جزاء إغفال ممارسة الموظف المخالف لحقه في الدفاع عن نفسه من جهة الإدارة فإنه وفي معرض احد قراراته اعتبر ذلك من أهم الإجراءات الشكلية التي يتوجب على الإدارة أن تقوم بتوفيرها وبصورة مكتوبة قبل فرض العقوبة الانضباطية على الموظف المخالف وإن عدم إتباع هذه الضمانة الشكلية تؤدي بالقرار الإداري الصادر عن الإدارة بفرض عقوبة انضباطية على الموظف المخالف إلى البطلان دائماً، لأنها تؤثر تأثيراً جوهرياً في الضمانات التي منحها القانون للموظف عند مساءلته انضباطياً.

ومما تقدم أعلاه يتضح للباحث حرص القضاء الإداري في العراق على إعطاء الأهمية الكبيرة والمميزة لهذه الضمانة بوصفها ضماناً جوهرياً للموظف، إذ لم يكتف بوجودها شفويّاً لصحة إجراءات مساءلة الموظف، إنما يفهم من الحكم أعلاه انه ذهب إلى ضرورة أن تمارس وأن تكون بصورة مكتوبة للدلالة على أهميتها بالنسبة إلى الموظف المخالف والإدارة على حد سواء ليثبت مشروعية تصرفاتها تجاه موظفيها^(٢).

كما يعد احترام حق الدفاع وبتفاهق الجميع من الفقهاء والقضاء وهو مبدأ أساسياً وجوهرياً من المبادئ التي تحكم الإجراءات المدنية والإدارية والانضباطية الوظيفية منها أو المهنية.

وتقتضي معظم قوانين وأنظمة الخدمة المدنية بعدم جواز توقيع عقوبة على المهني إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، لأن قد يكون باطلاً من أساسه؛ لأن المخالفة لم تقع أصلاً، أو وقعت

١ - حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ١٩٧٩ لسنة ٢٠٠١ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠١.

٢ - قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٥١ انضباط، ٢٠١٢، المؤرخ في ١٢ / ٤ / ٢٠١٢ مجلة التشريع والقضاء، العدد ٤، ٢٠١٢، ص ٢٨٥.

واسطة تصرف شخص آخر، وقد يكون لدى المهني من الأسباب أو الأعذار ما يعفيه من المساءلة المهنية أو الانضباطية^(١).

٣ . السماح للمهني أو من يوكله بالاطلاع على أوراق التحقيق:

من حق المهني المخالف انضباطيا أن يطلع على التحقيقات التي أجريت في الواقعة التي تنسب اليه حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه، ويتفرع عن هذا الحق تمكين المتهم من تصوير مستندات التحقيق خاصة تلك التي تشكل أدلة مقدمة ضده، حتى يتمكن من مناقشة تلك الأدلة .

ويمثل حق الاطلاع على أوراق التحقيق أحد الضمانات الجوهرية، لتمكين المهني من الدفاع عن نفسه بفعالية أثناء مجريات المساءلة النقابية أو المهنية؛ فالاطلاع على تلك الأوراق يُتيح للمخالف الوقوف على مضمون ما نُسب إليه من وقائع والإحاطة بالأدلة التي استندت إليها جهة التحقيق، ومن ثم إعداد دفاعه بطريقة متكاملة قائمة على المعرفة والوضوح لا على المفاجأة أو الغموض وقد أولت الأنظمة القانونية أهمية متفاوتة لهذا الحق، إذ ظهر تفاوت في مدى الاعتراف به وتنظيمه تفصيلاً بين التشريعات المصرية والأردنية العراقية^(٢).

تميز القانون المصري بتنظيم أكثر وضوحاً فيما يتعلق بحق المهني أو الموظف في الاطلاع على أوراق التحقيق، خاصة في ضوء ما أقرته المحكمة الإدارية العليا من مبادئ مستقرة، حيث اعتبرت أن "الحق في الدفاع لا يتحقق إلا بتمكين العامل من الاطلاع الكامل على ما أُقيم ضده من اتهام وما أرفق به من مستندات"^(٣).

أما القانون الأردني، فقد سلك مساراً مقارباً حيث نصت المادة (١٥) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ إلى أنه : "يجوز لكل من الخصوم أو وكلائهم أو محاميهم أن يطلعوا على

١ - امجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ، ص ٢٢.

٢ - مريوان صابر حمد ، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق (دراسة مقارنة) مصدر سابق ، ص ١٢٥ .

٣ - حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٨٠٩ لسنة ١٩٤٦ جلسة ١٠ مارس ١٩٤٦، نقلاً عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات تأديب الموظف العام ، مصدر سابق ، ص ٢٨٠.

أوراق الدعوى ومستنداتها، وأن يحصلوا على صور منها وفقاً للتعليمات التي يصدرها رئيس المحكمة^(١).

لم يفرد القانون العراقي صراحة نصاً مستقلاً يقر بحق المهني في الاطلاع على أوراق التحقيق بشكل مباشر لا سيما في التشريعات النقابية أو قوانين تنظيم المهن ، وانما هو يستند الى ضوابط اصدرتها هيئة النزاهة وهي لائحة حقوق الموظف اثناء التحقيق الاداري بالعدد ١٠٩٤ في ٢٤/٧/٢٠٢٥ التي تناولت (معرفة المخالفة التي يجري فيها قبل الاستجواب ؛ التبليغ بمكان وزمان اجراء التحقيق بالطرق الرسمية ؛ الحضور الشخصي ؛ اطلاع على ملف التحقيق وطلب الشهود والاطلاع على المستندات) والتي أكدت على حق الدفاع مكفول ومقدس في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة ،لذا يكون حق الاطلاع على اجراء منظم صراحة يتصل بجوهره حق الدفاع ويتعزز بالاستناد لقواعد العدالة، لذا يوجد في العراق ممارسة موحدة ازاء هذا الحق بالرجوع للدستور وكذلك لائحة حقوق الموظف اثناء التحقيق في كافة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والنقابية يبين السماح للموظف المهني أو عضو النقابة من الاطلاع على ملفه الشخصي واوراق التحقيق بشكل كامل أو جزئي وبين من منع ذلك تحت طائلة السرية والكتمان^(٢).

إذ أشارت المادة (١١) من قانون حماية الاطباء العراقي رقم(٢٦) لسنة ٢٠١٣ " لا يجوز إرسال لجنة تفتيشية أو رقابية أو تحقيقيه من قبل مركز الوزارة أو دوائرها أو دوائر الصحة في المحافظات إلى مؤسسة صحية حكومية أو غير حكومية للتقويم والتحقيق في قضايا المهنة الطبية إلا برئاسة طبيب"^(٣).

والغاية الاساسية من هذه المادة هو ضمان التحقيق في القضايا المهنية الطبية يتم من قبل اشخاص ذوي اختصاص (أي برئاسة طبيب) حتى يراعي الجوانب الفنية و العلمية ،ولكن تقتصر صلاحيتها على التحقيق وجمع المعلومات وتقديم التوصية ،ولا تمتلك اختصاص فرض العقوبة المهنية، وأن الجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية هو الدائرة المختصة بناء على توصية اللجنة التحقيقية أما اذا كان أخلال أو الفعل يشكل مخالفة مهنية أو اخلالاً بأداب المهنة فهنا

١ - المادة (١٥) من قانون القضاء الاداري الأردني رقم(٢٧) لسنة ٢٠١٤.

٢ - المادة (١٩/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣ - المادة (١١) من قانون حماية الأطباء العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٣.

يطبق قانون نقابة الاطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل وقانون نقابة الاطباء الاسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل؛ يعد أن اللجنة في كل الأحوال ستكون ملزمة أن تتيح للمهني الحق بالاطلاع على اوراق التحقيق استناداً لائحة هيئة النزاهة انفة الذكر .

ثانياً- حياد اللجنة التحقيقية مع المهني :

يمكن تعريف ضمانات حياد لجنة التحقيق بأنها الوسائل التي تكفل للجنة قدرتها على التقرير والحكم في المخالفة الإدارية متحررة من جميع الضغوط أو الممارسات غير المهنية التي قد تقضي إلى اتخاذ القرار على نحو معين بعبارة أخرى يكون عمل اللجنة موضوعياً بامتنياز، وعلى الرغم من أهمية الحياد إلا إن أغلب التشريعات ومنها التشريع المصري وكذلك التشريع الاردني والعراقي لم تتطرق إلى تعريف الحياد، وإنما اكتفت بذكر الأسباب أو الحالات التي تؤثر في حياد لجنة التحقيق، وكذلك مجلس الدولة المصري لم نجد في أحكامه تعريفاً لحياد اللجنة أو الجهة التي تتولى التحقيق مع الموظف العام كواحدة من أهم ضمانات موضوعية التحقيق التأديبي، ولمنع كل اشكال التأثير السلبي على عمل المحقق سواء كان فرد أم لجنة أم مجلساً تحقيقاً^(١).

وقد تعرض الفقه القانوني إلى بيان معنى الحياد إلا أنه اختلف حول المعنى الاصطلاحي للحياد وتعددت آراءهم فقد ذهب بعض الفقه إلى أن الحياد القضائي يعني "التزام القاضي بتطبيق القانون والتقييد بما يطلبه الخصوم"^(٢).

وقد عرف أيضاً " قدرة القاضي على التقرير والحكم في الدعوى دون تحيز مسبقاً قبل إصدار الحكم لصالح أو ضد أحد المتقاضين"^(٣).

١ - فلاح حسن عطية ، ضمانات حياد القاضي الإداري في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، أطروحة الدكتوراه ، جامعة كربلاء ، كلية القانون ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٠ .

٢ - د. عصمت عبد الله الشيخ، استقلال القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٢ .

٣ - حيدر حسن شطاوي ، حياد القاضي الإداري في الدعوى التي ينظرها ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الأول، المجلد الرابع، حزيران ٢٠١١ ، ص ٣٠٤ .

كما عرف الحياد بأن " ينظر القاضي للدعوى دون تمييز لمصلحة أحد أطرافها أو ضد مصلحته متجرداً من الميل والهوى ومستهدفاً إنزال حكم القانون على وقائعها "^(١).

وتظهر أهمية الحياد لجنة التحقيق باعتباره مبدأ من المبادئ الدستورية ، لدوره في حماية الحقوق والحريات وهو ضمانه تجعل عمل اللجنة غير خاضع للهوى أو تحيز واعضاء اللجنة لا يكونوا منافدين لمصالحهم الشخصية أو مصالح الغير، فالحياد يعد ضمانه لسلامة عمل اللجنة وضمانه لصحة التحقيق، لذا ينبغي أن يتمتع سائر أعضاء اللجنة أو مجلس التحقيق بالحياد التام و الخبرة والتخصيص، لضمان الموضوعية وسرعة حسم الامور وعدم تضرر المحال إلى التحقيق بشكل من الأشكال^(٢).

وتعد الحيادية من أبرز الضمانات التي يجب توافرها في مختلف أنواع الإجراءات، سواء كانت قضائية أو الادارية أو نقابية، وذلك بوصفها شرطاً جوهرياً لتحقيق العدالة والطمأنينة لدى الأطراف المعنية، ويتحقق هذا المبدأ أساساً من خلال تنظيم قواعد الاختصاص على نحو يمنع الجمع بين سلطات التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء المهني في يد جهة واحدة، بما يقطع الطريق أمام تضارب المصالح أو استغلال السلطة، إن الحياد يفترض غياب الاعتبارات الشخصية أو الوظيفية أو الموضوعية التي من شأنها أن تمس بتجرد القائم على التحقيق أو اتخاذ القرار، فإن توفر أدلة موضوعية على غياب الحياد يببر قانوناً طلب ردّ عضو لجنة التحقيق أو الطعن في القرار الإداري الصادر عن رئيس غير محايد، استناداً إلى الانحراف في استعمال السلطة وفي الإجراءات الإدارية، خصوصاً في ظل النظام التأديبي الرئاسي أو شبه الرئاسي السائد في العراق وبعض الدول محل مقارنة حيث يجمع الرئيس الاداري بين سلطتي الاتهام وتشكيل اللجنة التحقيقية ثم البت بمحضر وتوصيات اللجنة الأمر الذي قد يمس مصلحة المتهم ويجعله عرضة للتعسف باستخدام السلطة أو نحرف عن مقاصدها^(٣). إذ يلاحظ على مستوى القوانين الجزائية

١ - د. علاء ابراهيم الحسيني ، حياد اللجنة التحقيقية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق كلية القانون ، جامعة كربلاء ، العدد الخاص في المؤتمر القانوني سنة ٢٠١٠ ، ص ١٧٣.

٢ - د. علاء ابراهيم الحسيني ، حياد اللجنة التحقيقية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٧٣.

٣ - د. حيدر عبد النبي طولي ، الوسائل القانونية والإدارية اللازمة لحماية الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري - دراسة مقارنة ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة ديالى ، المجلد الثاني عشر ، العدد الثاني ، ٢٠٢٣ ، ص ١٤.

حرص المشرع على الفصل الصارم بين سلطات الاتهام والتحقيق تحقيقاً للعدالة وضماناً لحقوق الأفراد ومن هنا، يتعين على الإدارة، عند تشكيل لجان التحقيق النقابية أو المهنية ، أن تُعطي أولوية قصوى لحياد الأعضاء ونزاهتهم.

وفي مصر استقر الفقه والتشريع والقضاء على أن الحياد تحقيق في التأديب بتنظيم قواعد الاختصاص ، بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وسلطة توقيع الجزاء ، وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في تجرده وحياده^(١).

تنص المادة (٥٦) من قانون النقابة الصيادلة الاردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل على تشكيل " مجلس تأديبي يضم ممثلين عن النقابة وعن وزارة الصحة، ما يحقق نوعاً من التوازن المؤسسي؛ كما يشترط أن يكون أعضاء لجنة التحقيق من ذات الدرجة أو أعلى من الموظف المحال للتحقيق"^(٢) وهو ما يعزز احترام كرامة الموظف المهني ويُقلل من احتمالية الانحياز، ومع ذلك، فإن النظام الإداري الرئاسي المعمول به في الأردن لا يفصل دائماً بشكل تام بين سلطتي الاتهام والجزاء، حيث يُمكن أن يجمع الرئيس الإداري بين سلطتي الإحالة والتحقيق وتوقيع العقوبة، وهو ما يفتح الباب أمام شبهات غياب الحياد، خاصة في غياب رقابة فعّالة على القرارات الإدارية.

ونلاحظ من خلال المقارنة أن مبدأ الحياد في التحقيقات الإدارية والنقابية يلقي عناية متفاوتة من دولة إلى أخرى، ففي حين أن التنظيم المصري يُقدم نموذجاً أكثر احتراماً للفصل بين السلطات وضمانات الدفاع، فإن النموذج الأردني يسعى لتحقيق التوازن لكنه ما يزال يعاني من آثار النظام الرئاسي في بعض الجوانب^(٣).

أما النظام العراقي، فيحتاج إلى إصلاحات قانونية ومؤسسية تضمن التطبيق الحقيقي لهذا المبدأ، خاصة في الوظيفة العامة.

١ - نصر الدين مصباح القاضي ، في النظرية العامة لتأديب في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٤٠ .

٢ - المادة (٥٦) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ - نوفان العقيل العجارمة، سلطه التأديب الموظف العام ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٠٠ .

والجدير بالذكر أن الكثير من التشريعات لم يرد فيها تعريف للحياد، ومنها التشريع المصري والأردني والعراقي إلا أن كثيراً من الدساتير أشارت لها ويعد ذلك أساساً قانونياً لها ومن هذه الدساتير الدستور المصري نص إلى أنه "سيادة القانون أساس الحكم وتخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته وحيده ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات"^(١).
والأردني نص إلى أنه "في القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"^(٢).
حيث يؤكد استقلال القضاة، وهو أساس لضمان حياد التحقيق والمحاكمة الإدارية .
وكذلك دستور العراقي نص على أنه " لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية"^(٣).

ونلاحظ أن كل من المشرع المصري والأردني والعراقي أشار بصورة واضحة إلى أهمية الحياد في المساءلة المهنية القائم من قبل للجنة التحقيق في فرض الجزاءات المهني.

الفرع الثاني

ضمانات في مرحلة فرض العقوبة

إن الجزاءات التأديبية ان كانت ذات طابع مهني فأنها تعد قيداً على حرية الاعضاء ، لذا ينبغي أن لا تخرج عن قائمة الجزاءات المحددة التي وضعت من قبل المشرع (شرعية الجزاء النقابي أو المهني) كما أن هذا الجزاء يجب أن لا يوقع إلا على المهني الذي ارتكب المخالفة المهنية أو أشارك أو ساهم فيها بفعل يمثل سلوك إيجابياً أو سلبياً (شخصية الجزاء المهني) ؛ كما إن القرارات التأديبية التي تتضمن عقوبات نقابية أو مهنية لا تكون مشروعة إلا إذا تمكن الاعضاء من إبداء ملاحظاتهم حول الإجراء الذي يعينهم ، كما أن هناك من الضمانات ما تتعلق بانعقاد المجلس التحقيقي أو الانضباطي وحياده، والقرار المهني الذي يجب أن يكون معللاً باحتوائه على عناصر واقعية وقانونية أدت إلى إدانة المهني المخالف من قبل مجلس الانضباط أو التحقيق. وعلى ذلك سوف نتناول في هذه الفرع الضمانات على النحو الآتي:

١ - المادة (٩٤) من دستور مصري لعام ٢٠١٤ المعدل .

٢ - المادة (٩٧) من دستور الاردني لعام ١٩٥٢ المعدل ٢٠١٦.

٣ - المادة (١٩/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

أولاً: مبدأ المشروعية الجزاء النقابي :

يُعد مبدأ المشروعية الجزاء المهني أو النقابي من المبادئ الأساسية في النظام التأديبي أو الانضباطي سواء في مؤسسات الدولة الرسمية أما النقابات المهنية ويُستمد هذا مبدأ من القاعدة العامة المتمثلة في "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"^(١).

ويقضي هذا المبدأ بأن لا يجوز توقيع أي جزاء مهني على أي عضو من الاعضاء في نقابة أو دائرة حكومية إلا إذا كان هذا الجزاء مقرراً سلفاً بموجب نص قانوني أو تنظيمي واضح، يحدد نوع المخالفة المهنية والجزاء المترتبة عليها، ويسعى هذا المبدأ إلى تحقيق ضمانات أساسية لممارسي المهن ضد التعسف أو التقدير الشخصي في إجراءات المساءلة المهنية، وذلك من خلال إلزام الجهات الرسمية باتباع إجراءات انضباطية عادلة ومنظمة قانوناً، تصون حقوق العضو وتضمن الشفافية والمشروعية، وهذا المبدأ امتداداً لمبدأ الشرعية في القانون العام، ويندرج ضمن المعايير الأساسية للعدالة المهنية أو النقابية ، كما تؤكد عليه التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية ذات الصلة بحرية التنظيم النقابي وضمان حقوق المنتسبين^(٢).

إذا ارتكب المهني مخالفة لواجباته المهنة، وثبتت إدانته بذلك عند سلطة التحقيق أو الانضباط، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا إن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل على العكس تماماً ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات إعمالاً لقاعدة شرعية العقوبات التي تستهدف إحاطة المهني، مقدماً، بما يمكن أن يكون عليه هذا الجزاء ليكون على بينة من أمره ويمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع الجزاء في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطات الانضباط أو التحقيق أن تستبدل الجزاءات التي أوردها المشرع بالجزاءات أخرى تختلف عنها بالنوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية^(٣).

١ . المادة (١٩/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢ - المادة (٤) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ على الموقع الالكتروني :

<https://share.google/xjykmvvhgooljhdvdo> تاريخ الدخول ٢٥/٩/٢٠٢٤.

٣ - عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، القاهرة، دار الفكر العربي ، ١٩٩٠، ص ٢٨.

فلا يجوز توقيع جزاء النقابي أو المهني لم ينص عليها المشرع ولو كانت أخف من الجزاء المقررة ، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من المهني، لأن هذا الرضا لا ينفى بطلان الجزاء، كون القواعد المنظمة للجزاءات تتصل بالنظام العام و القواعد الأمرة ومخالفتها تجعل القرار باطلاً ولا تلحقه إجازة ولا يرد بشأنه اتفاق ولا يصح دونه تنازل^(١).

فالمشرع يحدد على سبيل الحصر - كل الجزاءات المهنية والغالب انه يكتفي بذكر قاعدة عامة مقتضاها اعتباره كل خروج عن الواجبات المهنية مخالفة تستوجب الجزاء ،ومنح جهة النقابة سلطة تقديرية؛ تحت رقابة القضاء الإداري ؛ لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات المهنة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد^(٢).

وتطبيقاً لمبدأ شرعية الجزاء المهني ، فقد حصر المشرع المصري الجزاءات الجائز إيقاعها على المهني المخطئ إذ اشارت المادة (٥٢) من قانون نقابة الأطباء المصري المرقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ الى أنه : مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوة العمومية أو المدنية أو التأديبية تكون العقوبات التأديبية علي الوجه التالي:

١. التنبيه.

٢. الإنذار.

٣. اللوم.

٤. الغرامة بحد أقصى ٢٠٠ جنيه علي أن تدفع لخزينة النقابة.

٥. الوقف مدة لا تجاوز سنة .

١ - د. أحمد شاكر سلمان ، عيوب الرضا في القانون الدولي ، محاضرات في جامعة كربلاء كلية القانون في الدراسات العليا ، لعام ٢٠٢٣ / ٢٠٢٤ .

٢ - انور احمد رسلان ، وسيط القانون الاداري الوظيفة العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ٣٢٦ .

٦. إسقاط العضوية من النقابة ويترتب علي ذلك شطب الاسم من سجلات وزارة الصحة وفي هذه الحالة لا يكون للعضو الحق في مزاوله المهنة إلا بعد إعادة قيد اسمه في جداول النقابة " (١).

إذ أشارت المادة (٥٥) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل إلى أنه: كل صيدلي أخل بواجباته المهنية خلافاً لأحكام هذا القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأوامر الصادرة بمقتضاه أو امتناع عن تنفيذ قرارات الهيئة العامة أو مجلس أو أي سلطة مختصة بموجب هذا القانون أو اقدم على عمل ينال من شرف المهنة أو آدابها أو تصرف في حياته الخاصة تصرفاً يحط من قدرها وسمعتها فانه يعرض نفسه لواحدة أو أكثر من العقوبات التأديبية التالية :

١. التنبيه .

٢. التوبيخ .

٣. الغرامة النقدية من (٥٠) الى (٢٠٠٠) دينار تدفع لصندوق النقابة .

٤. المنع من مزاوله المهنة مؤقتاً مدة لا تتجاوز سنة واحدة .

٥. المنع من مزاوله المهنة نهائياً بحكم من المحكمة المختصة " (٢).

إذ أشارت المادة (٢٧) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل بما يلي: " كل عضوا أخل بواجبات الممارسة المهنية أو قام بأحد الاعمال المنوعة أو تصرف تصرفاً يحط من قدر المهنة أو امتنع عن تنفيذ مقررات النقابة تفرض عليه إحدى العقوبات التالية من قبل لجنة الانضباط :

١- لفت النظر، ويكون بكتاب يوجه المخالف يلفت نظره فيه إلى عدم تكرار المخالفة .

٢ - الانذار، ويكون بكتاب يوجه المخالف يعلم فيه عدم الارتياح من تصرفاته لذنب معين وينذر بوجود عدم تكراره وبخلاف ذلك تطبق بحقه العقوبات الانضباطية الاخرى .

١ - المادة (٥٢) من قانون نقابة الأطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٢ - المادة (٥٥) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣- غرامة بمبلغ لا يتجاوز مائة دينار أو المنع من ممارسة المهنة مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر أو بكلتا العقوبتين ، وإذا عاد لارتكاب نفس المخالفة خلال ثلاثة سنوات من تاريخ المخالفة الاولى فيعاقب بغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو المنع من الممارسة مدة تتجاوز الستة اشهر أو بكلتا العقوبتين ويقتد مبلغ الغرامة ايراداً لصندوق النقابة وعند عدم دفعها تستحصل منه بواسطة دوائر التنفيذ واللجنة الانضباط علاوة على العقوبة المفروضة ان تقرر غلق المحل مدة لا تزيد على الشهر الواحد عند تكرار المخالفة في نفس المحل " (١).

إذ أشارت المادة (٢٥) من قانون نقابة الاطباء الاسنان العراقي المرقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ الى أنه: العقوبات التي تفرضها لجنة الانضباط على العضو هي:

"أولاً - التنبيه : ويكون بكتاب الى المخالف ينبه فيه الى عدم الارتياح من تصرفه.

ثانياً - الانذار : ويكون بكتاب يعلن فيه الاستياء من تصرفات المخالف لذنب معين ويطلب فيه عدم تكرار العمل وبعبكسه ستطبق بحقه عقوبة أشد.

ثالثاً - الغرامة : بمبلغ لا يقل عن خمسين ديناراً ولا يزيد على خمسمائة دينار وعند عدم الدفع يمنع من الممارسة الخاصة مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على السنة الواحدة.

رابعاً - المنع من الممارسة الخاصة للمهنة لمدة لا تتجاوز سنتين " (٢).

ونلاحظ أن كل من المشرع المصري والأردني والعراقي قد اخذ في مبداء المشروعية الجزاء النقابي وقد حدد الجزاءات المهنية على سبيل الحصر، وعلى كل سلوك مخالف يعد الخروج على واجبات المهنة ومقتضياتها والمساس بكرامة وسمعة المهنة.

ثانياً- التظلم الإداري :

يعني التظلم الإداري تقديم الموظف المهني المعاقب طلباً إلى الجهة الإدارية أو النقابية التي أصدرت قرار فرض العقوبة ، ملتصقاً منها إعادة النظر فيه، وذلك أما بسحبه أو إلغاءه أو تعديله

١ - المادة (٢٧) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل .

٢ - المادة (٢٥) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

، والتظلم إما أن يكون ولائياً يقدم إلى الجهة مصدرة القرار أو رئاسياً يقدم إلى الرئيس الاداري لمن قام بإصدار القرار^(١).

والهدف من اشتراط هذه الضمانة هو تخفيف العبء عن كاهل القضاء الاداري وإتاحة الفرصة للتسوية الودية بين أطراف النزاع ، فقد ترى الإدارة مشروعية التظلم المقدم إليها فتتخذ قراراً بسحب قرارها السابق أو تعديله^(٢).

ولم تحدد التشريعات في مصر والأردن والعراق شكلاً خاصاً : للتظلم وإنما يكفي أن يكون واضح الدلالة على اتجاه نية الموظف المهني المعاقب إلى الاعتراض على قرار الإدارة أو النقابة ، ويختلف موقف التشريع والقضاء الاداري في كل من الأردن ومصر والعراق من هذا الشرط ، فالتظلم في القانون المصري محدد بحالات معينة وفيما عداها يكون اختيارياً ليس له أثر سوى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء بينما توسع المشرع العراقي والأردني في اشتراط التظلم فجعله شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء امام القضاء الاداري وليس سبباً قاطعاً للميعاد فحسب^(٣).

وفي مصر حدد المشرع في قانون نقابة الاطباء رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل ميعاد تقديم التظلم ب (١٥) يوماً " لعضو النقابة ولمن صدر القرار ضده أمر التقدير أن يتظلم منه خلال الخمسة عشر يوماً التالية لوصول إعلان الأمر إليه ، وذلك بدعوى القضائية ترفع امام المحكمة المختصة وفقا لأحكام القانون المرافعات ويختصم فيه مجلس النقابة الفرعية الذي اصدر القرار"^(٤).

كما أن المشرع الاردني في قانون نقابة الصيادلة رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل أشار إلى أنه :
"أ. لأي صيدلي عضو في النقابة حق اعتراض على أي قرار يصدره المجلس بتسجيل صيدلي في النقابة ولطالب حق الاعتراض على قرار المجلس. ب. يكون الاعتراض للوزير وعلية البث به

١ - ثامر محمد رخيص ، العقوبة الانضباطية وأثرها في الحد من المخالفة الانضباطية في الجامعات، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٢، ص ٢٩٧ .

٢ - د. محمد ابراهيم الدسوقي ، ضمانات الموظف المحال لتحقيق الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١، ص ٥٨.

٣ - د. نوفان الكنعان ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨، ص ٢٩٧.

٤ - المادة (٤٨) من قانون نقابة الأطباء المصري رقم(٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

خلال شهر من تاريخ وروده لديوانه .^(١) دون تحديد مدة التظلم ولكن أشاره إلى مدة الاستئناف وهي (١٥) ايام ، وعلى مجلس التأديب الأعلى أن يجيب عن الاستئناف المقدم من قبل الموظف المهني (المشتكي أو المشتكي عليه) إلى مجلس التأديب الأعلى من اليوم الثاني لتفهم القرار أو تبليغ بالبريد الرسمي.

أما المشرع العراقي فقد لم يحدد في قانون نقابة الاطباء و نقابة الاطباء الاسنان المعدل ميعاد التظلم انما أشار الى ميعاد الطعن أو الاستئناف وهو (٣٠) يوماً من تاريخ الحكم الوجاهي أو من تاريخ التبليغ به اذا كان غايباً شرطاً لتقديم الطعن أمام مجلس الانضباط أو مجلس النقابة^(٢).

نلاحظ أن الطعن أو التظلم في العقوبات المهنية التي تصدر من مجلس الانضباط في النقابات العراقية ومنها قانون نقابة الاطباء العراقي تكون أمام القضاء الاداري وليس أمام القضاء الاداري.

ثالثاً - الطعن القضائي:

تعد المساءلة وسيلة تنظيمية لغرض ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد بشكل ما من شأنه الاضرار بالمرفق مادياً أو معنوياً ، وكذا هي وسيلة لضمان حماية المصالح الذاتية للأخريين وان الشخص المعاقب لا يعني انه لا يستطيع الطعن ضد القرار بما ان حق النقاضي مصون دستورياً؛ ومبدأ اساسي وضروري وأصيل من مبادئ العدالة والانصاف ؛ و ضمان مهمه واساسية؛ وبغية تحقيق حماية أفضل للمهنيين، نظرا لما يتمتع به القضاء من تخصص وحيدة ونزاهة لا يرقى إليها الشك، فبالإضافة إلى الضمانات النقابية فإن هناك ضمانات أخرى تكفل منع النقص وأوجه القصور، وتتمثل هذه الضمانات في فرض الرقابة القضائية إلغاء أو تعديل أو سحب القرارات النقابي^(٣).

ويعد الطعن في القرارات الانضباطية سواء كانت صادرة من النقابة أو من لجان أو مجالس أو هيئات انضباطية وفق احكام القانون ضمانة أساسية ، إذ يُمكن للموظف المهني من مواجهة أي

١ - المادة (١٢) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٢ - المادة (٣٠) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

٣ - أحمد الفارسي، التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، العدد ٤، مجلة الحقوق

قرار إداري يشوبه الانحراف أو الخطأ، ويكتسب هذا الحق أهمية خاصة في المجال المهني، فقد تؤدي العقوبات المهنية إلى المساس بالمكانة الاجتماعية والحقوق الشخصية للموظف المهني، وربما تصل إلى حرمانه من مزاوله المهنة؛ وتتفاوت الأنظمة القانونية في مصر والأردن والعراق من حيث نطاق هذا الحق، وجهة الطعن، ومدى الرقابة القضائية على القرار التأديبي، وأن الكثير من الدساتير نصت عليها^(١).

ويُعد النظام المصري من أكثر الأنظمة القانونية تقدماً في هذا المجال، ولذلك فقد أنشأت المحاكم التأديبية لأول مرة بموجب القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ (المتعلق بإعادة تنظيم النيابة العامة والمحكمات التأديبية) وقوانين مجلس الدولة المتتالية واخيراً قانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ واعتبرها المشرع جزء لا يتجزأ من القسم القضائي في مجلس الدولة^(٢).

والقرار التأديبي قد يصدر عن جهة إدارية فيكون قرار إداري - والجهة الإدارية المختصة بتأديب الموظفين (المهنيين) في مصر هي السلطات الرئاسية - وقد يصدر عن جهة قضائية كالمحاكم التأديبية فهنا نكون أمام حكم قضائي، وتختلف الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرار التأديبي تبعاً لاختلاف الجهة المصدرة للقرار كما يأتي :

١ - الطعن على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية:

تختص المحكمة التأديبية بالنظر في الطعون التي تقام ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تأكد ذلك بنص المادة (١٥) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والتي نصت على أنه " تختص المحكمة التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات ". لذا فالمحكمة التأديبية تختص بنظر الطعون المقدمة في القرارات التأديبية التي تصدر

١ - د. عبد اللطيف ابن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٧٧.

٢ - انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٢٠.

عن السلطات الرئاسية وذلك إلى جانب سلطتها الأصلية بتوقيع الجزاء على أن يراعى في ذلك الاختصاص الوظيفي والمحلي للمحكمة^(١).

٢- الطعن على قرارات المحكمة التأديبية: تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون على قرارات المحكمة التأديبية سواء تلك الصادرة منها ابتداءً أو باعتبارها جهة طعن ، وقد نصت المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن " أحكام المحكمة التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في القانون"^(٢).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية اختصاصها على الرقابة في تناسب الجزاء، إذ ذهبت إلى أنه: " إذا كانت السلطات التأديبية ومن بينها المحكمة التأديبية تملك سلطة تقدير المخالفة، وما يتناسب معها من جزاء فإنه لا بد لهذه السلطة أن لا تخرج عن مناهج المشروعية، لأنه إذا شاب استعمال السلطة عيب أو غلط في استعمال السلطة لا يسمح به القانون، فإن ذلك يعتبر مجافاة للمصلحة العامة"^(٣).

كما أن قرارات هيئة التأديبية الابتدائية- كما هو في قرارات في النقابات الصيادلة أو الأطباء - تُعد من قبيل القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام هيئة التأديب استثنائية خلال المدة القانونية المحددة (٣٠ يوماً)^(٤).

١ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلتتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، مصر ، ٢٠٠٤، ص٢٢٧ .

٢ - د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنكليزي ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن، ٢٠٠٤، ص ٤٣٠.

٣ - حكم المحكمة الإدارية العليا ، رقم(١٧٣٣) بتاريخ (١٥/٦/١٩٩٩)، و حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٤١٧٢ بتاريخ ١٥/٨/١٩٩٩، نقل عن عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إجراءات التأديب الموظف العام ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٠٤.

٤ - عامر محمد الابراهيم ، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري ، العدد ٣٧ ، المجلد ٤٠ ، لسنة ٢٠١٨، ص ١٢٤٥، وأشارت مادة (٦٤) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ : "من صدر القرار ضده والمجلس النقابة بناء على طلب لجنة التحقيق أن يستأنف القرار أمام هيئة التأديب الاستثنائية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان القرار الى المتهم إذا كان حضورياً أو من تاريخ انتهاء ميعاد المعارضة إذا كان غائباً" .

وأن الجهات المختصة بالنظر في الطعون التي يقدمها اعضاء كل من نقابة الأطباء وأطباء الأسنان : هي هيئة التأديب الاستئنافية، فالمشرع المصري أشار إلى ذلك صراحة إذ نص على ذلك بأن " تستأنف قرارات الهيئة التأديبية أمام هيئة تأديب استئنافية تتكون من إحدى دوائر محكمة استئناف القاهرة وعضوين يختار مجلس النقابة أحدهما من بين أعضائه ويختار ثانيهما الطبيب المحال إلى المحاكمة التأديبية بين الأطباء فإذا لم يعمل الطبيب حقه في الاختيار خلال أسبوع من تاريخ إعلانه بالجلسة المحددة لمحاكمته اختار المجلس العضو التالي"^(١).

أما المشرع الأردني أشاره في المادة (٤٦) من قانون نقابة الصيادلة الاردني رقم(٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل إلى أنه : " قرارات الهيئة العامة والمجلس قابلة للاعتراض لدى المحاكم المختصة"^(٢).

وأن الجهات المختصة بالنظر في الطعن وفق قانون نقابة الصيادلة الاردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ هي :

١. يحق للمشتكى والمشتكى عليه استئناف القرار الصادر عن مجلس التأديب الى مجلس التأديب الاعلى.

٢-يقدم الاستئناف بواسطة أمين سر النقابة خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من اليوم التالي لتفهم الحكم إذا كان وجاهياً أو تبليغه بالبريد المسجل أو ايصاله باليد أو اعلانه إذا تعذر التبليغ مباشرة"^(٣).

إذ نلاحظ أن القرار الصادر من مجلس التأديب الاعلى قرار بات ونهائي ولا يجوز الطعن أمام محكمة القضاء العادي أو القضاء الاداري حسب قانون نقابة الصيادلة الأردني.

أما المشرع العراقي في قانون نقابة الأطباء الأسنان رقم (٤٦) لعام ١٩٨٧ المعدل اشار الى أنه : " للوزير المختص وللنقيب ولذوي العلاقة الطعن في قرار لجنة الانضباط لدى مجلس

١ - المادة (٥٨) من القانون نقابة الأطباء مصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٢ - المادة (٤٦) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم(٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ - المادة (٦٥) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

الانضباط العام خلال خمسة عشر يوم من تاريخ الحكم الوجيه ومن تاريخ التبليغ به إذا كان غيابيا " (١).

وفي قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي ، إذ أشار في المادة (١٠/أولاً) " على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون" بحيث تتولى اللجنة التحقيق مع الموظف المخالفة وتحرر محضراً تدوين أقواله و أقوال الشهود وجميع المستندات والوثائق وبعد انتهاء من ذلك توصي اللجنة بالعقوبة المناسبة للدائرة أو الوزير المختص وكما يحق للموظف الطعن في القرارات التي تصدر من قبل الادارة أو (محكمة قضاء الموظفين) خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوم ؛ وبعد صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل انشأ المشرع العراقي محكمة قضاء الموظفين التي حلت محل مجلس الانضباط العام المذكور في قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إذ ورد في (الفقرة تاسعا) من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة المعدل انه تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، ومن ثم يلزم قبل الطعن في القرار الإداري الخاص بفرض العقوبة التظلم من القرار أمام الجهة التي أصدرته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة ، وعلى هذه الجهة البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم وعند عدم البت يعد ذلك رفضاً للتظلم يجوز عنده الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الرفض الصريح أو الحكمي للتظلم (٢).

ويجوز الطعن تمييزاً امام المحكمة الادارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة اعلاه خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغاً.

١ - المادة (٣٠) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

٢ - المادة (١٥/أولاً ، ثانياً ، ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتا وملزما^(١).

وأن قانون نقابة الأطباء الأسنان نص على أنه : " للوزير المختص وللنقيب ولذوي العلاقة الطعن في قرار لجنة الانضباط لدى مجلس الانضباط العام خلال خمسة عشر يوم من تاريخ الحكم الوجيه ومن تاريخ التبليغ به إذا كان غيبا " ^(٢) فالنص أشار إلى الأطراف التي يحق لها الطعن في القرارات الانضباطية التي تصدر من اللجان الانضباطية ، إذ حددها المشرع بالوزير والنقيب وأطراف القضية والجهة المختصة بالطعن امام محكمة قضاء الموظفين ، وإن حق الوزير المختص والنقيب وذوي العلاقة في الطعن بقرارات يشكّل أحد الأعمدة الجوهرية في النظام التأديبي، إذ يُسهم في تحقيق العدالة الإدارية، وصون مبدأ المشروعية، وضمان توازن العلاقة بين الإدارة وموظفيها، بما يكرّس سيادة القانون ويمنع التعسف في استعمال السلطة .

ومن التطبيقات على ذلك هو القرار المرقم ٣٢/لجنة انضباط منطقة الفرات الاوسط/ ٢٠٢٢ قرار لجنة انضباط منطقة الفرات الاوسط في نقابة أطباء اسنان العراق في ٨/١٠/٢٠٢٢ الذي يتضمن عقوبة لفت نظر وغرامة للموظف المهني (طبيب الاسنان) من قبل اللجنة الانضباطية في الفرات الاوسط نتيجة الضرر الصحي والنفسي الذي اصاب المريض من قبل تأخير الطبيب^(٣).

ونرى أن الطعن القضائي من أهم ضمانات لموظف المهني في مواجهة التحقيق عندما تتجاهل مراعاة سير العدالة والمبادئ والضمانات المقررة له ، فيكون له الحق في التقاضي فالطعن القضائي هو إسناد مهمة الرقابة على أعمال النقابة إلى القضاء، فالغرض من الرقابة القضائية هو حماية الافراد المهنيين؛ إذ لم يكتفي القضاء الإداري برقابته على مشروعية الجزاء النقابي الموقع على الموظف المهني، أو الحكم بالتعويض عن الضرر الذي يصيب الاعضاء من جراء سير المرافق العامة أو بفعل العاملين فيها، وإنما واهي تواجه مدى الملائمة القرار النقابي لوقائع المنسوب لموظف المهني^(٤).

١ - المادة(٧/تاسعاًد) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٢ - المادة (٣٠) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

٣ - قرار محكمة قضاء الموظفين بالعدد ٢٠١٩/١٦٨ في ٢٠١٩/٢/١١، ص ١٦٤ .

٤ - سهى زكي نوري عياش ، اجراءات الطعن بأحكام محكمة قضاء الموظفين، دراسة في العقوبات الانضباطية في العراق ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١١ ، العدد ٤١ ، ٢٠١٩ ، ص ٢٢ .

من خلال المقارنة، يُلاحظ الباحث أن القانون المصري يعد أفضل حماية قضائية لحقوق الموظف المهني المخالف من خلال وضوح النصوص القانونية امتداد الرقابة إلى التكيف القانوني وتقدير العقوبة و رسوخ القضاء الإداري كجهة مستقلة وفعالة، يليه النظام الأردني و ثم العراقي الذي يتميز بالتخصص والسرعة.

المبحث الثاني

أثر العقوبة المهنية على المركز الوظيفي للموظف العام

الوظيفة العامة هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة والخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة؛ كما يمكن أن نقول أن الوظيفية عبارة عن مركز وظيفي من شأنه ان يجعل الموظف العام ملزماً بجملة من التزامات وله حقوقاً تقابل تلك الالتزامات، وليتمكن من النهوض بالواجبات الملقاة على كاهله ينبغي أن توفر له بيئة عمل مؤاتية تتضمن بعض الضمانات التي من شأنها أن تمكنه من الاستقرار في عملة والابتعاد عن كل ما من شأنه التأثير سلبياً على حياته الوظيفية لتتوفر له حالة الأمن الوظيفي، ولما كان الموظف معرضاً للوقوع في الخطأ سواء أثناء ممارسة اعمال الوظيفية أو مهنته خارج أوقات الدوام الرسمي بات من الواجب دراسة ومعرفة الآثار القانونية التي تخلفها العقوبة لاسيما المهنية على مركزه القانوني، وهل يمكن ان يتأثر ذلك المركز بشكل مباشر أم غير مباشر؟ وماهي تلك الآثار؟ هل هي مالية أم مالية واعتبارية ونسعى إلى تبيانه في هذه المبحث بعد ان قسمه على مطلبين نتناول في الأول منه : أثر العقوبة المهنية على واجبات ومؤهلات الموظف العام وفي الثاني : أثر العقوبة المهنية على الحقوق الموظف العام.

المطلب الأول

أثر العقوبة المهنية على واجبات ومؤهلات الموظف العام

حين يتعرض الموظف للمساءلة التأديبية أو المهنية لاشك أن آثار تتعكس على حياته الوظيفية تجد صداها بشكل مباشر في الواجبات المطلوبة منه القيام بها، فعلى سبيل المثال لو تمت محاسبة الموظف انضباطياً، وعوقب بعقوبة الفصل من الوظيفة فسيحرم لمدة لا تقل عن سنة ولا

تزيد عن ثلاث سنوات من ممارسة وظيفته، ويبعد عنها ولا يتسنى له ممارسة أي من واجباتها؛ الأمر الذي يثير في الذهن سؤال عن مساءلة الموظف العام مهنيًا هل تتعكس تلك الجزاءات على واجبات الموظف العام وكيف ، فعلى سبيل المثال لو ارتكب موظف خطأ مهنيًا جسيمًا، وعلى أثره عوقب من النقابة بالمنع من ممارسة المهنة أو سحبت منه ترخيص المهنة هل لهذه الجزاءات من أثر على واجباته الوظيفية ، هذا ما سنحاول ان نبينه في هذا المطلب وفي فرعين وكما يأتي : الفرع الأول أثر العقوبة المهنية على الواجبات الوظيفية وفي الفرع الثاني أثر العقوبة المهنية على الموظف عند تولي المناصب الوظيفية.

الفرع الأول

أثر العقوبة المهنية على الواجبات الوظيفية

من الطبيعي أن يكلف الموظف بجملة من الواجبات والمحظورات التي تصنف حسب القوانين النافذة في مصر والأردن والعراق إلى واجبات عامة ومن أبرز واجبات الموظف العام وفق قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل وحسب اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ التي توضح "السلوك الوظيفي وواجبات الموظف"

المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية اشارت الى أنه :

١. القيام بالعمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وإنجازه في المواعيد المناسبة حسب معدلات الأداء المقررة.

٢. الالتزام بمواعيد العمل الرسمية وتخصيص أوقات العمل لأداء واجبات الوظيفة .

٣. المحافظة على كرامة الوظيفة وحُسن سمعتها، والظهور بالمظهر اللائق، ومراعاة آداب اللياقة في التصرف مع الجمهور، والرؤساء، والزملاء، والمرؤوسين .

٤. التعاون مع رؤسائه وزملائه في العمل .

٥. تنفيذ أي أعمال يكلف بها حتى لو خارج مواعيد العمل الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل لذلك .

٦. المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها، وصيانتها .
 ٧. إبلاغ الجهة التي يعمل بها بأي تغيير في محل إقامته أو حالته الاجتماعية خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ التغيير .
 ٨. تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه بدقة وأمانة، ضمن ما يسمح به القانون واللوائح .
 ٩. الالتزام بما ورد في مدونة السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية^(١).
- وقد أشار المشرع المصري في قانون نقابة الاطباء المصري رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ في المادة (٥١) إلى أنه:

١. "يحاكم أمام الهيئة التأديبية كل عضو أخل بأحكام هذا القانون أو بآداب المهنة وتقاليدها أو امتنع عن تنفيذ قرارات الجمعية العمومية أو مجلس النقابة أو قرارات الجمعية العمومية للنقابات الفرعية أو قرارات مجلس النقابات الفرعية أو ارتكب أمور مخله بشرف المهنة أو تحط من قدرها أو أهمل في عمل يتصل بمهنته^(٢).
٢. الاخلال بآداب المهنة وتقاليدها .
٣. الامتناع عن تنفيذ القرارات النقابية .
٤. ارتكاب عمل يخل بشرف المهنة أو حط من قدرها .
٥. أهمال عمل يتصل بمهنة .
٦. العمل على تطوير ذاته مهنيًا وعلميًا^(٣).

ومن أبرز واجبات الموظف العام وفق قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ هي :

"أ- احكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء.

١ - المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادرة من مجلس الوزراء بالقرار ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

٢ - المادة (٥١) من قانون لنقابة الأطباء المصري رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٣ - المادة (١٤٧) من اللائحة التنفيذية المصرية الصادرة من مجلس الوزراء بالقرار (١٢٦١) لسنة ٢٠١٧.

ب- أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وللمرجع المختص صرف مكافأة مالية لقاء ذلك وفقا لتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية.

ج- معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

د- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل.

هـ- المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

و- ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

ز- التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ح- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بإنجازاتها^(١).

وإذ نص على المحظورات بسلوك الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الأردني في المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية الى أنه :

١. "إساءة استعمال السلطة.

٢. قبول الهدايا أو الإكراميات.

٣. إفشاء الأسرار الوظيفية.

٤. الجمع بين الوظيفة وأعمال خاصة.

٥. الانتماء الحزبي أثناء العمل العام في حالات معينة^(١).

وفي العراق أشار المشرع الى الواجبات العامة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بالمواد (٤) و (٥) التي تختص بالواجبات الايجابية والمحظورات أو الواجبات السلبية المطلوبة من الموظف العام ومن اخصها :

١. " أداء أعمال وظيفته بدقة وأمانة وإخلاص والتفرغ لها وتخصيص وقت العمل لأدائها.

٢. التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه الا بأذن ؛ وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل.

٣. طاعة الرؤساء أو تنفيذ أوامر رؤسائه بدقة ضمن حدود القوانين والأنظمة والتعليمات.

٤. احترام القوانين واللوائح.

٥. المحافظة على الأسرار الوظيفية وعدم إفشاء أي معلومات اطلع عليها أثناء أداء وظيفته حتى بعد تركه الخدمة.

٦. المحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها التي بعهدته أو تحت تصرفه.

٧. المحافظة على كرامة الوظيفة والسلوك بشكل لائق داخل الوظيفة وخارجها .

٨. تحسين كفاءته وتطوير مهاراته العلمية والعملية لخدمة المصلحة العامة.

٩. الالتزام بأوقات الدوام الرسمي وعدم التغيب إلا بإجازة أو موافقة أصولية^(٢)

والمحظورات على الموظف ارتكاب الأفعال أو قيام به التالية:

١ - المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدني الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

٢ - المادة (٤) من القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

١. مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالخدمة.
٢. عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.
٣. الاقتراض أو قبول الهدايا أو العطايا أو الرشاوى من أي جهة لها علاقة بعمله.
٤. استغلال الوظيفة للحصول على منافع شخصية له أو لغيره.
٥. التعمد في إنقاص الإنتاج أو الأضرار به.
٦. الاشتراك في المناقصات أو المزادات " (١) .

أما المشرع العراقي في قانون نقابة الاطباء رقم ٨١ لسنة ١٩٨٤ المعدل فقد أشار إلى أنه
اخص واجبات الطبيب :

١. الالتزام بالمبادئ المتعلقة بسلوك المهنة التي تصدر من النقابة .
 ٢. كل عضو يخل بواجبات المهنة أو يقوم بإحدى الأعمال الممنوعة أو يتصرف تصرفاً يحط من قدر المهنة .
 ٣. يتمتع عن تنفيذ قرارات النقابة حسب أحكام القانون يعرض نفسه للعقوبات الواردة في القانون (٢).
- مادة ٥٢: مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوة العمومية أو المدنية أو التأديبية تكون العقوبات التأديبية على الوجه التالي:

١. التنبيه.

٢. الإنذار.

٣. اللوم.

٤. الغرامة بحد أقصى ٢٠٠ جنية علي أن تدفع لخزينة النقابة.

١ - المادة (٥) من القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

٢ - المادة (٢٤) من لنقابة الأطباء العراقي رقم(٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

٥. الوقف مدة لا تجاوز سنة .

٦. اسقاط العضوية من النقابة ويترتب على ذلك شطب الأسم من سجلات وزارة الصحة وفي هذه الحالة لا يكون للعضو الحق في مزاولة المهنة الا بعد إعادة قيد اسمه في جداول النقابة^(١).

المادة (٥٥) من قانون نقابة الاطباء الأردني رقم (١٣) ١٩٧٢ المعدل الى أنه :

يوقع مجلس التأديب على الطبيب المخالف أيا من العقوبات التالية :

"أ- التنبيه.

ب- غرامة لا تقل عن (١٠٠) دينار ولا تزيد على (١٠٠٠) دينار تعتبر ايرادا للصندوق .

ج- الحرمان من الترشح لمنصب النقيب أو عضوية المجلس لمدة لا تزيد على دورتين .

د- المنع المؤقت من ممارسة المهنة لمدة لا تزيد على سنتين .

هـ- المنع النهائي من ممارسة المهنة وشطب اسمه من السجل بعد ادانته بحكم قضائي اكتسب الدرجة القطعية"^(٢).

وكذلك اشار المادة (٢٧) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ الى أنه: "أولا - يمنع العضو من ممارسة مهنة طب الاسنان طوال مدة حبسه أو سجنه أو حجزه.

ثانيا - يمنع العضو من الممارسة الخاصة للمهنة عند الحكم عليه بها عن جريمة مخلة

بالشرف ذات علاقة بالمهنة مدة تعادل مدة الحبس المقابلة للغرامة "^(٣).

إذ نلاحظ أن أثر المساءلة المهنية من قبل اللجنة المختصة في التحقيق مع الموظف المهني (الطبيب أو طبيب الأسنان أو الصيدلي) لا يؤثر على الواجبات بصورة مباشرة ولكن من شأنها أن تلزم الطبيب بضرورة الحذر مستقبلاً ، ولكن عقوبة الفصل أو العزل أو اسقاط العضوية أو

١ - المادة (١٥/١) من نظام الداخلي لنقابة الأطباء العراقي لسنة ١٩٨٥ .

٢ - المادة (٥٥) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٣ - المادة (٢٧/اولا و ثانيا و ثالثاً) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

الشطب من السجلات النقابة حسب كل دولة وقانونها وتسميتها من شأنها بالتأكيد تؤثر بصورة مباشرة على المركز الوظيفي للموظف المهني وكذلك وسوف تحرمه أو تمنع المهني من مزاوله المهنة لذا ينتقل من الواجبات الوظيفية أو المهنية ؛ كما أن العقوبات المهنية قد تتعكس على علاقة الموظف المهني دائرة رغم أن العقوبة صدرت من النقابة فمثلاً لو عوقب بأسقاط العضوية بسبب ارتكابه مخالفة جسيمة كيف نأمنه على أرواح الناس في المستشفى الحكومي أن كان موظفاً لذا ندعو الى تعديل القوانين ذات صلة ومنها قانون التدرج الطبي .

الفرع الثاني

أثر العقوبة المهنية على تولي المناصب الوظيفية

أن أثر العقوبة المهنية بشكل مباشر ليس فقط على الوضع القانوني والمالي للموظف العام ، بل على مستقبله الوظيفي من حيث تحديد الواجبات المكلف بها، وهذا يفرض على الموظف العام الحرص على سلوكياته المهنية والالتزام بواجباته بدقة وحذر، لأن أي عقوبة قد تكون عائقاً أمام تقدمه الوظيفي وتولي المناصب العليا في الوظيفة العامة ، والابتعاد عما يسيء للشرف وكرامة الوظيفة العامة وسمعة المهنية و التحلي بالأخلاق الكريمة وحسن السلوك داخل مقر الوظيفة أو خارجها فهو أمر مطلوب من المواطن بصفة عامة ومن الموظف العام بصفة خاصة ، لكونه يؤدي خدمة عامة باسم الدولة .

وأن تولي المنصب الإداري هو جانب مهم من القانون الإداري في الأنظمة القانونية المختلفة أو مقارنة ، ويتعلق بكيفية شغل الوظائف العامة والآليات القانونية التي تحكم ذلك، مثل الجهة المختصة بانتقاء المرشحين وتدقيق توافر الشروط فيهم والجهة المختصة بالتعيين والجهة المختصة بمراقبة الموظف المكلف بالمنصب القيادي :

- التعيين في المناصب العليا في الدولة :

هي تلك المناصب الإدارية أو التنفيذية العليا في الهيكل التنظيمي الحكومي أو الإداري للدولة، ذات طبيعة خاصة التي تتطلب من شاغليها مستوى عالي من الخبرة والكفاءة والقدرة على اتخاذ القرارات والمسؤوليات ،وغالباً ما يتم تعيين شاغليها عادة بمرسوم جمهوري، وفقاً للمعايير والشروط

المنصوص عليها؛ كما أن الوظائف العليا ليست مجرد مواقع تنفيذية بل هي أدوات قيادية تشارك مباشرة في توجيه السياسات العامة للدولة، وبالتالي من يشغل هذه المناصب أشخاص لديهم القدرة على المساهمة بشكل مباشر وفعال في صياغة مستقبل الدولة وخدمة مصالحها العليا، كما أن القائم بالوظيفة العمومية العليا بوصفه همزة وصل بين الهياكل التنظيمية المختلفة في الدولة، فهو يساعد السلطة العليا للدولة في اتخاذ القرارات المختلفة وإعدادها وتحضيرها والسهر على تنفيذها^(١).

والمناصب العليا ليست مجرد وظائف عادية، بل هي مناصب قيادية تهدف إلى التنظيم والإشراف على الأنشطة الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية؛ يعمل شاغلها على توجيه وتنسيق العمل بين الجهات المختلفة لتحقيق أهداف استراتيجية مهنية؛ الهدف من استحداث هذه المناصب الوظيفية هو إضفاء نوع من المرونة على العمل الإداري وتوزيع الاختصاصات وتخفيف العبء عن الوزير كما تحقق مصلحة مهمة تتمثل سير العمل على نحو أسرع وانجح لقرب هؤلاء من الحاجات الحقيقية للجمهور وقدرتهم على اشباعها باتخاذ قرارات سريعة وحاسمة ازاءها^(٢).

ولقد أشار المشرع المصري في دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ إلى أنه :

"الوظائف العامة حق للمواطنين على اساس الكفاءة ، ودون محاباة أو وساطة ، وتكليف للقائمين بها لخدمه الشعب ، وتكفل الدولة حقوقهم وحمائتهم وقيام بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير طريقه التأديبي ، إلا في الاحوال التي حددها القانون " ^(٣).

كما اشارت المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ إلى أنه :

"يكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية عن طريق مسابقة يعلن عنها على موقع بوابة الحكومة المصرية أو النشر في جريدتين واسعتي الانتشار متضمنا البيانات المتعلقة

١ - سعدي عبد الحميد، الاطار التشريعي للوظائف والمناصب العليا الدولة ، بحث منشور في مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، مجلة جامعة ابن خلدون ، المجلد العاشر ، العدد ٢ ، ٢٠٢٤ ، ص ٤٤٠ .

٢ - سعدي عبد الحميد، الاطار التشريعي للوظائف والمناصب العليا الدولة ، مصدر اعلاه ، ص ٤٤٧ .

٣ - المادة (١٤) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل .

بالوظيفة ؛ ويكون التعيين من خلال لجنة للاختيار لمدة أقصاها ثلاث سنوات ؛ يجوز تجديدها بعد أقصى ثلاث سنوات ، بناء على تقارير تقييم الأداء ، وذلك دون الإخلال بباقي الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف؛ ويشترط للتعين في هذه الوظائف التأكد من توفر صفات النزاهة من الجهات المعنية على أن يستند الرأي بعدم توفرها إلى قرائن كافية ، وأسباب جدية ، واجتياز التدريب اللازم ويحدد الجهاز مستوى البرامج التدريبية المتطلبة والجهات المعتمدة لتقديم هذه البرامج وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات وقواعد اختيار شاغلي هذه الوظائف وتشكيل لجنة الاختيار والإعداد والتأهيل اللازمين لشغلها وإجراءات تقييم نتائج أعمال شاغليها، واستثناء من أحكام هذا القانون يجوز للوزراء اختيار مساعدين ومعاونين لهم لمدة محددة وفقا للنظام الذي يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص واقتراح الجهاز على أن يتضمن هذا النظام على الأخص قواعد اختيار وتقييم أداء هؤلاء والمعاملة المالية المقررة لهم^(١).

أما في قانون نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل إذ أشار إلى أنه : لا بد من توفر شرط حسن السيرة والسلوك أو السمعة للمهني لكي ينتمي إلى النقابة كعضو ومن ثمة يحق له الترشيح لمنصب النقيب أو لا يكون قد صدر ضدها أحكام جنائية تمس الشرف^(٢).

أما المشرع الأردني إذ أشار المادة ٢٢ من دستور الأردن على :

١. لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة .

٢. التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات^(٣).

كما أن قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ أشار إلى : " يشترط انتماء إلى النقابة أن يكون كامل الأهلية والسجل الجنائي النظيف أي أن لا يكون محكوم عليه بجناية أو

١ - المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

٢ - المادة (٣/أ/٣) من قانون نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

٣ - المادة (٢٢) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ المعدل .

جنحة مخلة بالشرف وهو ما يعادل حسن السيرة والسلوك " (١).

وفي العراق أشار المشرع دستوري للعام ٢٠٠٥ الى انه مجلس النواب يختص بتعيين كل من :

" الموافقة على تعيين كل من :

١ - رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى .

ب . السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء .

ج . رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء " (٢).

في حين اشارت المادة (١٠) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم(٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل إلى أنه: " يشترط فيمن يطلب الانتماء إلى النقابة أن يكون حسن السيرة والسلوك أو أن لا يكون قد صدر ضد حكم بجناية أو جنحة نتيجة جريمة مخله بالشرف " (٣).

كما اشارت المادة (٢) من النظام الداخلي مجلس الوزراء العراقي رقم(٢) لسنة ٢٠١٩ إلى التعيين في المناصب العليا يتم بتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين بالمنصب العليا بناء على ترشيح من قبل مجلس الوزراء إذ اشارت المادة (٢/الفقرة /سابعاً/ثاني عشر) :

سابعاً: " التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية على وفق أحكام الدستور والتشريعات ذات الصلة النافذة بموجبه " (٤).

١ - المادة (٧) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٥ المعدل .

٢ - المادة (٦١/ خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٣ - المادة (١٠) من قانون نقابة الأطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل .

٤ - المادة (٢/ سابعاً / ثاني عشر) من النظام الداخلي مجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

كما أن قرارات مجلس الوزراء في الجلسة التاسعة لعام ٢٠٢٣ في ٩/٥/٢٠٢٣ اشارت بصورة صريحة الى الشروط الواجب توافره لتولي المناصب العليا وهي :

- ١- يفضل ألا يزيد عمر المرشح لمنصب المدير العام عن (٥٥) عاماً.
- ٢- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعة أولية على الأقل، ويتخصص ينسجم مع طبيعة مهام المنصب.
- ٣- تراعى الشروط العامة والخاصة التي تطلبها القوانين الخاصة لبعض المناصب أو التشكيلات (كالخدمة الجامعية، والخدمة القضائية ، والخدمة الخارجية...إلخ)
- ٤- يشترط في المرشح لمنصب مدير عام أن تكون له خدمة فعلية في دوائر الدولة لا تقل عن (١٠) سنوات، ويُفضل من تدرّج في شغل منصب رئيس شعبة، رئيس قسم، معاون مدير عام، مع مراعاة القوانين النافذة أو الضوابط الصادرة من الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، التي تشترط خدمة أكثر.
- ٥- يشترط في المرشح لمنصب بدرجة وزير أو منصب وكيل وزارة أو مستشار ومن هم بدرجتهم، أن تكون له خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة في مجال عمله.
- ٦- يفضل المرشح لمنصب وكيل وزارة أن يكون قد عمل مستشاراً أو مديراً عاماً لإحدى دوائر الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.
- ٧- أن تؤيد الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة عدم شمول المرشح بإجراءاتها، وتؤيد هيئة النزاهة عدم وجود قضايا مؤشرة أو مفتوحة لديهم، تحول دون تعيينه في أحد المناصب العليا.
- ٨- الوقوف عند رأي مديرية الأدلة الجنائية بشأن المرشحين للمناصب، وألا يكون المرشح قد ارتكب جريمةً مخلة بالشرف.

٩- يخضع المرشح للمقابلة لتحديد مدى صلاحيته للمنصب المرشح له، أو لمنصب آخر، في ضوء نتائج المقابلة واستمارات التقييم والمعايير المُقرّة^(١).

إذ نلاحظ أن أثر المساءلة المهنية والانضباطية من قبل الوزير أو رئيس الوزراء على أي موظف من موظفي وزارته عند اتيانهم عملاً يخالف أحكام هذا القانون من الموظفين الذين يشغلون وظيفة مدير عام فما فوق أو وكيل أو مستشار له أثر العقوبة، لأنه شرط من شروط تولي المدير العام فما فوق أن يكون حسن السيرة والسلوك فإذا ارتكب مخالفة مهنية المدير العام فان العقوبة المهنية التي تفرض من مجلس الانضباط وتكون سبب من اسباب ابعاده من تولي المناصب العليا وكذلك وسوف يتأثر بصورة مباشرة على المركز الوظيفي للمهني و تحرمه من مزولة المهنة وكما تأثر على الأداة الواجبات الوظيفة ضمن نطاق عمله في المرفق العام ستتأثر بالعقوبات الانضباطية والمهنية وستؤخذ بنظر الاعتبار عند ترشيحه برئاسة قسم أو شعبة أو دائرة فمن غير المنطقي تكريم المخطئ وأن العديد من المناصب القيادية يضع المشرع ضمن شروط المرشح لها أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك لاسيما أن كانت المخالفة المهنية تتصل بالأمانة أو الاعتبار الشخصي أو الكفاءة في أداء الأعمال والواجبات وهذا وبلا ادنى شك أن العقوبة من شأنها أن تقلل من الواجبات المسندة آلية أو تمنع إسناد واجبات جديدة آلية خشية الأضرار التي تحصل وتلحق بالأفراد أو بالمرفق العام ذاته مادية كانت هذه الأضرار أو معنوية تصيب سمعة الإدارة أو اعتبارها كما في عقوبة الفصل نتيجة مخالفة جسيمة ارتكبها ما يجعل الادارة أو الوزارة تقوم بمنع من مزولة عملها نتيجة المخالفة التي ارتكبها وكذلك من اجل حماية ومحافظة على سير المرفق العام بانتظام واستمرار؛ أما أثر المساءلة المهنية على الوزير أو رئيس الوزير لا تؤثر بصورة مباشرة .

المطلب الثاني

أثر العقوبة المهنية على حقوق الموظف

في نطاق علاقة الموظف بالمرفق العام تقرر له جملة من الحقوق التي ينالها جراء انتظامه في الوظيفة العامة ، ويمكن تقسيم حقوق الموظف إلى حقوق مالية وأخرى غير مالية اخصها الراتب والعلاوة والترفيغ و الترقية والإجازة وغيرها والسؤال الذي يرد هنا هل العقوبة المهنية من اثر على هذا الحقوق ،ولما أن الانفصال مفترض بين واجبات الموظف ازاء المرفق العام وواجباته ازاء المرفق المهني، إلا أن الاتصال مفترض والتأثير المتبادل واقع لا محال فالجزاء المهني والمساءلة المهنية عموما لاشك ستسحب على حقوق الموظف العام ازاء هذا المرفق العام وهذا ما سنحاول تبينه في هذا المطلب بعد ان نقسمه على فرعين وكالاتي :

أثر العقوبة على انتقاص الحقوق في الفرع الأول ، وفي الفرع الثاني أثر العقوبة على حرمان الموظف من حقوق الخدمة المدنية.

الفرع الأول

أثر العقوبة المهنية على انتقاص حقوق الموظف

تعد الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الموظف العام ثمرة من ثمرات النظام القانوني الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الأعضاء داخل المرفق العام . غير أن هذا التوازن قد يختل عند ارتكاب الموظف لخطأ وظيفي أو مهني يترتب عليه عقوبة انضباطية أو تأديبية، إذ إن هذه العقوبة لا تقتصر فقط على الجانب النقابي، بل قد تمتد آثارها إلى انتقاص بعض الحقوق التي يتمتع بها الموظف داخل المرفق العام، كحرمانه من الترقية، أو التأثير على حقوقه المالية، أو الحد من إمكانية استفادته من بعض الامتيازات الإدارية والمهنية ويطرح هذا الوضع تساؤلات جوهرية حول مدى مشروعية هذا الانتقاص، وحدوده، والضمانات التي تحيط به.

لذلك، تعد دراسة أثر العقوبة المهنية على انتقاص حقوق الموظف العام أهمية خاصة لفهم انعكاسات النظام المهني على الوضع القانوني للموظف العام؛ وأنه في الاصل يتمتع بكافة

الحقوق والامتيازات التي ينص عليها القانون التي تنظم شؤونه وهناك جملة من الحقوق للموظف العام في التشريعات المقارنة ومن ضمنه القانون العراقي و من هذه الحقوق هي كما يأتي:^(١)

١. يحق للموظف تقاضي (راتب) وهو مبلغ شهري وذلك نظيراً لأدائه واجباته الموكلة إليه، بحيث يبدأ الموظف بتقاضي مرتبه مقابل عمله في الخدمة العامة ، ونصت المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل والتي تعد الاساس القانوني للرواتب الموظفين في المرفق العام في مصر، إذ أشارت المادة الى أنه: "ويستحق الموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل، ما لم يكن مُستبَقَى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ التعيين"^(٢).

وكما اشارت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الأردني الأساس القانوني لرواتب الموظفين أذ أن "يتقاضى الموظف الراتب الشهري مقابل قيامه بمهام وظيفته التي يشغلها"^(٣).

كما أنه المشرع العراقي أخذ نفس النهج في المادة(١/ الفقرة ١٦) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل :

"١. يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدءاً من تاريخ مباشرته وإذا لم يباشر خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالتعيين عدداً أيام السفر المعتاد يعد أمر التعيين ملغياً ؛ ولجهة التعيين في حالة عدم تقديم عذر مشروع أمهال الموظف مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالتعيين لغرض المباشرة ، وبانقضائها يعد أمر التعيين ملغياً"^(٤).

وإذ تعد المادة (١) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الأساس القانوني للرواتب الموظفين في المرفق العام ، إذ اشارت المادة(١) الى أنه :

" يهدف هذا القانون إلى تعديل رواتب المشمولين بأحكامه بما يؤمن لهم مستوى معيشي أفضل مع الأخذ بنظر الاعتبار المؤهلات العلمية و المنصب الوظيفي و الموقع الجغرافي و الخطورة و سنوات الخدمة و الحالة الاجتماعية"^(٥).

وهنا يطرح سؤال هل العقوبة المهنية تؤثر على راتب الموظف العام؟

١ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ،مصدر سابق ، ص٣٢٩.

٢ - المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

٣ - المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل .

٤ - المادة (١٦/ اولاً) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

٥ - المادة (١) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

إذ أن قانون الخدمة المصري أجاز بنعم أن أثير العقوبة المهنية (التأديبية) تؤثر بصور مباشر على المركز الوظيفي للموظف من خلال فرض العقوبات المهنية (التأديبية) ذات الأثر مالي جسيم إذ اشارت المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ومنها (الخصم من الأجر والوقف عن العمل مع صرف نصف الأجر وخفض الأجر الوظيفي والحرمان من العلاوة الدورية و تأجيل الترقية) على سبيل المثال منع الطبيب من العمل في العيادة سيحرمه من أجور معالجة المرضى .

أما المشرع الأردني ذهب بتوجه المشرع المصري وإذ اشارت المادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وهي ذات الأثر المالي جسيم ومنها (الحسم من الراتب الشهري الاساسي والوقف عن العمل مع صرف نصف الراتب وحجب الزيادة السنوية) في حين أن موقف المشرع العراقي من تأثير العقوبة على الموظف المخالفة اجابة لا تؤثر لأنه لا تصيب المركز المالي للموظف بصورة مباشرة ولكن تؤثر بالعنصر اخلاقي أو سمعة الموظف .

٢. يحق للموظف الحصول على العلاوات السنوية وهي عبارة عن زيادة محددة يتم إضافتها إلى الراتب الشهري بشكل سنوي، وأن العقوبات المهنية (التأديبية) ستؤثر على العلاوة إذ اشار المشرع المصري في المادة (٣٧) تأخير حصوله على العلاوة المرتبطة بالترقية أو الزيادة الدورية، كما أن المشرع الأردني في المادة (٦٨) "عقوبات الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة اشهر "

كما أن تضمنه قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي في المادة (٨) أن العقوبات الانضباطية تؤثر على العلاوة والترفيح أما العقوبات المهنية لا تؤثر .

٣. ضمان حق الموظف في (الترقية) وهو الانتقال الموظف من درجة وظيفية إلى درجة وظيفة أعلى منها ، ويترتب على ذلك زيادة في الراتب وذلك في حالة استيفائه شروط استحقاقه لهذا الأمر (المدة القانونية ؛ ودرجة الشغلة ؛ والكفاءة) ، والأسس المتعلقة بنظام الترقية^(١)

حيث أشار المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري الأساس القانوني للترقية إذ أشاره إلى أنه :

أ. مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقي إليها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول .

ب . بالاختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون" (١).

في إذ أشار في المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل الى أنه: "أ- يرفع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوباً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الاساسي الأعلى من راتبه الأساسي مباشرة في درجة الاعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً لأحكام والشروط الآتية :

١. إن يكون قد امضى مده لا تقل عن ست اشهر خدمة فعلية في أعلى درجته .

٢. إن يكون قد شارك في برامج تدريبية مبنية على الكفاءات الوظيفة وفقاً لأسس ومعايير....." (٢) في حين أشارت المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى أنه: "أولاً - الترفيع هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي.

ثانياً - يشترط للترفيع توافر الشروط الآتية:

أ- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

ب- أكمل المدة المقررة للترفيع المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون.

ج - إن يكون الموظف مستوفياً للشروط و المؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح للترفيع إليها.

د- ثبوت قدرة و كفاءة الموظف على أشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر و مصادقة الرئيس الأعلى . " (٣)

وهنا يطرح سؤال هل العقوبة المهنية تؤثر على الترفيع الموظف المخالفة ؟

١ - المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

٢ - المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل .

٣ - المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

أن قانون الخدمة المدنية المصري أجابه بنعم أن أثر العقوبة المهنية تؤثر بصورة مباشرة على المركز الوظيفي للموظف لأنه من الشروط الترفيع التوصية الرئيس المباشر و توفر المؤهل العلمي وفرض العقوبات التأديبي سوف يحرمه من الترقية حيث اشارة المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦ على ذلك ؛ كما أن المشرع الأردني أجابه بنعم لأنه من الشروط الترقية توفر المؤهل العلمي والكفاءة و فرض العقوبات التأديبي سوف يحرمه من الترقية كذلك حيث اشارة المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية الاردني رقم(٩) لسنة ٢٠٢٠ ، أما المشرع العراقي في قانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اجابة لا يؤثر بصورة مباشرة العقوبة المهني على المركز الوظيفي للموظف المخالفة لأنه تصيب عنصر مادي .

الفرع الثاني

أثر العقوبة على حرمان الموظف من حقوق الخدمة المدنية

تعد حرية العمل النقابي والترشح للبرامج والدورات التطويرية من أبرز الحقوق المهنية التي يتمتع بها الموظف العام في إطار النظم القانونية الحديثة، لما لها من دور في تعزيز قدراته الوظيفية، وتوسيع مشاركته في صنع القرار داخل بيئة العمل الوظيفي والمهني وقد كفلت غالبية الدساتير والاتفاقيات الدولية هذه الحقوق بوصفها من مظاهر حرية التنظيم المهني وحق الموظف في تطوير ذاته ومع ذلك، يلاحظ أن التشريعات الإدارية في بعض الدول المقارنة قد وضعت قيوداً أو حالات حرمان جزئي أو كلي من هذه الحقوق، خصوصاً في سياق الإجراءات الانضباطية أو مقتضيات المصلحة العامة^(١).

في هذا الإطار يكتسب موضوع حرمان الموظف العام من حرية العمل النقابي ومن حقه في الترشح للدورات التطويرية أهمية خاصة في القانون الإداري لكل من الأردن ومصر والعراق، لما يثيره من إشكاليات تتعلق بالتوازن بين متطلبات الانضباط الوظيفي وضمان الحقوق الأساسية للموظف العام فالتشريع الأردني منح الإدارة سلطة فرض بعض القيود في حالات محددة تتعلق

١ - خليل إبراهيم خلف، التنظيم القانوني للحق في العمل النقابي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد (١١)، العدد (١)، ٢٠٢٢، ص ٤-٥.

بالمصلحة العامة أو النزاهة، بينما أخذ القانون المصري منحى يوازن بين حق الموظف في العمل النقابي وضرورة الحفاظ على الانضباط ؛ في حين يظهر في التشريع العراقي توجه نحو حماية هذه الحقوق مع إمكانية الحد منها في حالات جزائية أو المهنية محددة.

أولاً - الحرمان من حرية العمل النقابي :

ويقصد الحرمان من العمل النقابي للموظف العام يعني عدم السماح له بممارسة الأنشطة النقابية المرتبطة أو المرافقة لعمله في الوظيفة العامة ، سواء كانت هذه الأنشطة تدريسية أو بحثية أو فنية أو مهنية ؛ غالباً ما يكون الحرمان نتيجة لتقصير الموظف أو ارتكابه مخالفات تمنعه من الاستمرار في ممارسة هذه الأنشطة ؛ ومن الأسباب المحتملة للحرمان من العمل النقابي مثلاً التقصير في العمل قد يتسبب التقصير في اداء الواجبات الوظيفية أو عدم الالتزام بالتعليمات أو عدم إنجاز المهام المطلوبة أو ارتكاب مخالفات إدارية أو مالية أو سلوكية قد يؤدي إلى الحرمان من العمل النقابي .

إذ أشارت المادة (٥٢/هـ /و) من قانون نقابة الأطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل إلى أنه:

"هـ . الوقف مدة لا تتجاوز سنة .

و. إسقاط العضوية من النقابة ويترتب على ذلك شطب الأسم من سجلات وزارة الصحة وفي هذه الحالة لا يكون للعضو الحق في مزاوله المهنة إلا بعد إعادة قيد اسمه في جداول النقابة".^(١)

أذ نلاحظ من نص اعلاه أن أثر العقوبة هو حرمان من ممارسة العمل الوظيفي وكذاك العمل النقابي نتيجة المخالفة التي ارتكبتها .

إذ أشارت المادة (٥٤/د/هـ) من قانون نقابة الصيادلة الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل إلى أنه : د- "المنع من مزاوله المهنة مؤقتاً لمدة لا تزيد سنة واحدة" .

هـ . "المنع من مزاوله المهنة نهائياً بحكم من المحكمة المختصة" .

١ - المادة (٥٢/هـ /و) من قانون نقابة الأطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

وكذلك مادة (٤٣/ الرابعة وخامسا) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (١٤) لسنة ١٩٥٤ على:

٤. "المنع من مزاوله المهنة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن سنة".

٥. "شطب أسم الطبيب من السجل ومنعه نهائياً من مزاوله المهنة" ^(١).

كما بينت الفقرة (رابعا) من المادة (٢٥) والمادة (٢٧/ اولاً و ثانياً و ثالثاً) من قانون نقابة الأطباء

الأسنان العراقي رقم(٤٦) لسنة ١٩٨٧ الى أنه :

المادة (٢٥/ رابعا) "المنع من ممارسة الخاصة للمهنة لمدة لا تتجاوز سنتين" ^(٢).

المادة (٢٧/ اولاً و ثانياً و ثالثاً) "أولاً - يمنع العضو من ممارسة مهنة طب الاسنان طوال مدة

حبسه أو سجنه أو حجزه".

ثانياً -" يمنع العضو من الممارسة الخاصة للمهنة عند الحكم عليه بها عن جريمة مخلة بالشرف

ذات علاقة بالمهنة مدة تعادل مدة الحبس المقابلة للغرامة" .

ثالثاً -" إذا تكرر الحكم على العضو نتيجة ادانته عن افعال ذات علاقة بالمهنة يشطب أسمه من

سجلات النقابة ولا يحق له بعد ذلك ممارسة المهنة الا بموافقة جديدة من مجلس النقابة على

إعادة تسجيله وفق القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه" ^(٣).

ونلاحظ من خلال الاطلاع على المواد القانونية اعلاه من قوانين النقابة لكل من المشرع

المصري والأردني والعراقي أن أثر العقوبة الانضباطية أو النقابية أو المهنية سوف تحرم الموظف

من تولي العمل النقابي حرمان مؤقت أو دائم من أجل تقويم وتوجيه الموظف بالمحافظة على

المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وسير المرافق العام في استمرار و انتظام ؛ وعلى سبيل

المثل قيام صيدلاني بتزوير طبقت أو اضافة علاج عليها من أجل الضرر بالمريض و الطبيب

سوف يعرض نفسه لمساءلة المهنية والجنائية في حال صدور قرار بالحبس من محكمه مختصه.

١ - المادة (٥٤/ د/ هـ) من قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٢. المادة (٢٥/ رابعا) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم(٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

٣ - المادة (٢٧/ أولاً و ثانياً و ثالثاً) من قانون نقابة الأطباء الأسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .

كما أوضح قرار لمجلس قيادة الثورة (المنحل) بموضوع الاستقالة الحكيمة أشار أن اعتبار الموظف مستقياً يؤدي إلى حرمانه من العمل لحسابه الخاص أو انتماء الى لأي نقابة رقم ٧٠٠ في ١٣/٥/١٩٨٠ ، الذي قضى بمنع الموظف في دوائر الدولة والقطاع العام الذي ترك العمل أو اعتبر مستقياً أو لم يلتحق بالعمل المنقول أو المنسب إليه من الاشتغال لحسابه الخاص أو لدى الغير الا بعد استحصال موافقة الجهة التي كان يعمل فيها، والا يحرم من بعض الحقوق^(١).

ثانياً - الحرمان من الترشيح للدورات التطويرية :

يعد النظام المهني التأديبي في الوظيفة العامة أداة قانونية تهدف إلى ضمان احترام الموظف العام لواجباته الوظيفية وتحقيق الانضباط الإداري، غير أن هذا النظام لا يقف عند حدود توقيع الجزاء المهني ذاته، بل يمتد أثره إلى المساس بعدد من الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الموظف في إطار الخدمة المدنية؛ ومن أبرز هذه الحقوق الحق في التطوير الوظيفي والتأهيل المهني، ولاسيما من خلال الترشيح للدورات التدريبية والتطويرية، الأمر الذي يثير تساؤلاً جوهرياً حول مدى مشروعية امتداد أثر العقوبة المهنية إلى هذا المجال، وحدود التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات المركز القانوني للموظف العام (المهني) .

ان المشرع المصري، اتجه نحو ربط العقوبة التأديبية المهنية بالمسار الوظيفي للموظف، ولاسيما فيما يتعلق بالترقية والعلو، باعتبارهما من الحقوق المرتبطة بتقييم الأداء الوظيفي والسلوك المهني غير أن المشرع لم يُنظّم بشكل صريح أثر العقوبة التأديبية على حق الموظف في التدريب والتأهيل، الأمر الذي أفسح المجال أمام الإدارة لاستخدام معايير تقديرية، كالكفاية الوظيفية وحسن السلوك، لاستبعاد الموظف المعاقب من الدورات التطويرية، ويُلاحظ في هذا السياق أن هذا الاستبعاد، وإن كان يحقق غاية الحفاظ على كفاءة الجهاز الإداري، إلا أنه يثير إشكالية

١ -قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم ١١٧٧ في ١٣/١١/١٩٧٥ وقرار المجلس ذاته رقم (٥٩٩) في ٢٧/٤/١٩٨٠ و أيضا تعليمات وزارة المالية ذات العدد(٢٩) لسنة ١٩٨٠ لتسهيل تنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)رقم (٧٠٠) في ١٣/٥/١٩٨٠. هذا وقد صدر القرار رقم ١٧٧ في ٩/٦/١٩٩١ بإلغاء الفقرة الأولى من القرار رقم ١١٧٧ في ٣/١١/١٩٧٥ واحل محلها النص الآتي (يمنع اعادة تعيين او تشغيل أي موظف مستقيل او اعتبر مستقياً في أي دائرة حكومية أو شركة عامه او مختلطة الا بموافقة الجهة التي استقال او اعتبر مستقياً منها).

قانونية تتمثل في تحوّل العقوبة التأديبية من جزاء محدد الأثر إلى أداة غير مباشرة لتعطيل التطور الوظيفي للموظف، دون سند تشريعي صريح يحدد مداه الزمني أو نطاقه الموضوعي^(١).

أما في النظام القانوني الأردني، فقد اتسم موقف المشرّع بقدر أكبر من الوضوح، إذ ربط بين توقيع العقوبة التأديبية المهنية وبعض الحقوق الوظيفية ربطاً مباشراً، من خلال النص على تأجيل الترقية أو الحرمان منها خلال مدة معينة، وهو ما ينعكس بالضرورة على فرص الموظف في التدريب والتأهيل؛ غير أن هذا التنظيم على الرغم من وضوحه النسبي، لا يخلو من ملاحظات نقدية، إذ إن حرمان الموظف المعاقب من الدورات التطويرية قد يتعارض مع الغاية الإصلاحية للعقوبة التأديبية خاصة إذا كان التدريب يُعد وسيلة لإعادة تأهيل الموظف وتصحيح سلوكه الوظيفي، لا مجرد امتياز يُمنح للموظف الملتزم فقط^(٢).

أما المشرع العراقي، في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لم ينص صراحة على حرمان الموظف العام المعاقب من حقه في التدريب والتطوير، إلا أن الواقع العملي يكشف عن اعتماد الإدارة على تعليمات وضوابط داخلية تشترط خلو سجل الموظف من العقوبات عند الترشيح للدورات، ولاسيما الخارجية منها ويؤخذ على هذا الاتجاه أنه يُرتب أثراً قانونياً بالغ الأهمية دون نص تشريعي واضح بما يفتح الباب أمام التعسف في استعمال السلطة ويضعف من ضمانات الموظف في مواجهة الإدارة خاصة في ظل غياب معايير موضوعية تميّز بين العقوبات البسيطة والجسيمة من حيث أثرها على الحق في التدريب^(٣).

ومن خلال المقارنة بين الأنظمة الثلاثة، يتبيّن أن حرمان الموظف المعاقب من الترشيح للدورات التطويرية يُعد أثراً تبعياً غير منصوص عليه تشريعياً في أغلب الأحيان، إذ يُترك في كثير من الحالات للسلطة التقديرية للإدارة دون تحديد ضوابط دقيقة تكفل احترام مبدأي المشروعية والتناسب ويُلاحظ أن هذا الحرمان قد يؤدي إلى نتيجة عكسية تتمثل في إضعاف كفاءة الموظف المعاقب بدلاً من إصلاحه، وتحويل العقوبة التأديبية المهنية من وسيلة تقويمية إلى أداة إقصائية تمس استقرار المركز الوظيفي للموظف العام .

١ - قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل .

٢ - قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل .

٣ - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

وبناءً على ما تقدم أذ نلاحظ ضرورة إعادة النظر في التنظيم القانوني لأثر العقوبة التأديبية المهنية على حقوق الخدمة المدنية وبخاص الحق في التدريب والتطوير ومن خلال تدخل تشريعي يحدد على نحو صريح حالات الحرمان، ومدته، وحدوده مع إخضاع قرارات الإدارة في هذا الشأن لرقابة قضائية فعّالة، بما يحقق التوازن بين متطلبات الانضباط الإداري وحماية الحقوق الوظيفية للموظف العام.

ثالثاً - الحرمان من الترشيح للمناصب المهنية خارج العراق كالعامل في المنظمات الدولية:

يعد مبدأ حياد الموظف الدولي أحد الركائز الجوهرية التي تقوم عليها الوظيفة الدولية في المنظمات العالمية، ومنها منظمة الأمم المتحدة؛ فالوظيفة الدولية ذات طبيعة خاصة، تختلف عن الوظائف الوطنية، إذ لا ترتبط بولاء الموظف لدولته الأم، وإنما تفرض عليه الالتزام بمبادئ وقيم المنظمة الدولية التي ينتمي إليه؛ وانطلاقاً من هذه الطبيعة، يفرض النظام القانوني للمنظمات الدولية الحرمان على الموظف الدولي يتمثل في عدم الجمع بين وظيفته الدولية وبين أي منصب سياسي أو مهني وطني قد يمس بحياده واستقلاله .

فالموظف الدولي، أثناء ممارسته مهام عمله في المنظمات الدولية، لا يجوز له الترشح أو شغل المناصب السياسية في دولته، وإلا كان ملزماً بالاختيار بين الاستمرار في وظيفته الدولية أو الانسحاب لصالح المنصب الوطني، وقد ورد هذا الحظر في نص المادة (١٠٠) من ميثاق الأمم المتحدة التي تلزم الموظفين الدوليين بالامتناع عن أي عمل قد يتعارض مع واجباتهم كموظفين دوليين مستقلين، إضافة إلى ما نصت عليه المادة (١٧) من نظام موظفي الأمم المتحدة التي أجازت لهم ممارسة بعض الحقوق السياسية غير المؤثرة على واجباتهم، كحق التصويت في الانتخابات أو الاستفتاءات العامة^(١).

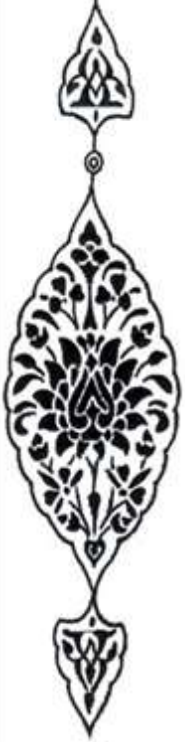
وبذلك، فإن الحرمان من الترشح لشغل المناصب السياسية أو المهنية الوطنية لا يعد انتقاصاً من حقوق الموظف الدولي، وإنما هو إجراء تنظيمي يرمي إلى ضمان حياد الوظيفة الدولية واستقلالها عن التأثيرات الوطنية ومن هنا، يتضح أن هذا الحرمان مؤقت ومشروط بمدة بقاء الموظف في

المنظمة الدولية، ولا يمنع الموظف من استعادة كامل حقوقه السياسية والمهنية بمجرد انتهاء خدمته الدولية^(١).

ونلاحظ أن الوظيفة الدولية في المنظمات الدولية ومنها بمنظمة الأمم المتحدة ذات طبيعة خاصة تتطلب الحياد والنزاهة والانضباط وهو ما يفرض على الموظف الدولي التزامًا صارمًا بمعايير السلوك الوظيفي وتكمن خطورة المخالفات والعقوبات المهنية في أنها لا تمسّ فقط المركز القانوني للموظف أثناء الخدمة وإنما قد تؤثر بشكل مباشر على فرصه في الترقية أو تولي المناصب العليا داخل المنظمة، فإن أثر العقوبة المهنية على حرمان الموظف الدولي من تولي المناصب القيادية تُبرز التلاقي بين متطلبات الوظيفة الدولية والأنظمة الوطنية المقارنة.

١ - د. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى،

الخاتمة



الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحث موضوع (المساءلة المهنية للموظف العام وأثره في مركزها الوظيفي توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات والتي سنعرض لها وكالاتي :

أولاً . الاستنتاجات :

١. توصلنا في دراستنا للمساءلة المهنية انها آلية قانونية تهدف إلى ضمان التزام الموظف العام بالمعايير المهنية والسلوكية لممارسة عمله ،وتختلف عن المساءلة التأديبية أو الجنائية من حيث الغاية ؛ والنطاق والقانون واجب التطبيق ،ويؤكد الفقه على أن المساءلة المهنية ترتبط مباشرة بكفاءة الأداء وسلوكيات الموظف في ممارسة مهامه، والشعور بالمسؤولية تجاه الجمهور وحقوق المواطنين وتسهم المساءلة المهنية في ضبط الأداء ورفع جودة الخدمة العامة والخاصة وليست وسيلة للعقاب الشخصي فحسب.

٢. انتهت دراستنا الى أن الطبيعة القانونية للمساءلة أنها عمل إداري وهي ضرورة تنظيمية ،لضمان سير العمل المهني والوظيفي وأن إجراءاتها والجهة التي تقوم بها بالغالب تكون نقابية بيد أنها تفتقد للتنسيق مع الجهات الرئاسية في دوائر الدولة، وتفتقد أيضاً لمعرفة الاثر المتبادل حين تتم المساءلة مهنياً أو وظيفياً فحين يجمع المهني بين صفتي الموظف العام صباحاً والمهني مساءً فإن ادائه لإعماله هنا أو هناك ينحسب على قدراته وكفاءته ونزاهته وموضوعية في العمل وأن الأثر المترتب على المساءلة أن ينسحب على كلاهما المنصيين أو العاملين.

٣. تتميز المساءلة المهنية بتخصصها المهني وارتباطها مباشرة بأداء الموظف واستقلالها النسبي عن المساءلة التأديبية التقليدية ،ووجود ضمانات محددة، لضمان حقوق الموظف العام المهني هو التركيز على الأداء والسلوك المهني أكثر من التركيز على العقوبة الصارمة.

٤. تتميز اسباب وشروط المساءلة المهنية بالارتباط المباشر بالأخلال بالواجبات المهنية و التقصير في الأداء أو مخالفة القوانين والتعليمات واللوائح المهنية وأن المساءلة المهنية ليست مطلقة ،وإنما مقيدة بشروط موضوعية وإجرائية لضمان التوازن بين سلطة الإدارة وحماية الموظف.

٥. عند استقراء التشريعات المقارنة يتوضح أن لكل دولة تنظيمها الخاص بها مع تشابه في المبادئ الأساسية ومنها وجود جهة مختصة و إجراءات محددة وضمانات للموظف والفوارق تظهر في مدى تدخل النقابات المهنية في تنظيم المهنة وما تملكه من سلطات ازاء المهنيين وما يمكن ان توليها العلاقة مع دوائر الدولة .

٦. أن التحقيق من وجود المخالفة لدى الموظف المهني (عضو النقابة أو المنتمي إليها) يعد المرحلة الاولى التي تسبق اتخاذ اجراءات المساءلة الادارية بل قد تكون مرحلة تمهيدية ينتقل منها الى اجراءات المساءلة الانضباطية الوظيفية .

٧. يختلف إجراء التحقيق عن التحقيق كجزاءات تستخدم عند وقوع المخالفة المهنية ؛ فالتحقق يسبق مرحلة التحقيق ومرحلة التحقق تقوم على الشك أو الظن في وجود أو عدم وجود المخالفة المهنية فهي مرحلة تحري وجمع ادلة وقد تنتهي ولا يتم الانتقال الى التحقيق بسبب عدم التأكد من وجود المخالفة أما مرحلة التحقيق فان هناك تأكيد أو وجود بعض الادلة أو القرائن التي تشير الى وجود المخالفة المهنية .

٨. التحقيق المهني غير منظم قانونا فلم يرد نص صريح ينظم أو ينص على إجراءات التحقيق المهني لأن القوانين النقابات وأن كانت قاصرة لكنها تتضمن نصوص للإحالة إلى مجلس الانضباط وتوجيه المخالفة وتحديد العقوبة.

٩. لا توجد ضمانات في القوانين المتعلقة بعمل النقابات ليعلم به الموظف المهني في هذه المرحلة من تعسف النقابة أو مصادره حقوقه أو المساس بسمعته بينما نص على هذه الضمانات في القوانين الوظيفية عند إجراء التحقيق الاداري، ومنها الضمانات المتعلقة باللجنة وطريقة عملها واسلوب التحقيق وغيره .

١٠. أن التحقيق المهني هو أشبه بالتحقيق الإداري الوظيفي الذي تقوم به الجهة الادارية من حيث الحاجة الى لجنة متخصصه لها الخبرة القانونية والادارية بالعمل المهني والقوانين المهنية التي تنظم عمل النقابات ولاسيما المواد المتعلقة بواجبات الموظف المهني ، وهذا الأمر اخفقه في ادارته المشرع العراقي في قانون نقابة الاطباء وقانون نقابة الصيادلة وقانون نقابة الاطباء

الاسنان، لأنه لم يشترط وجود العضو القانوني في هذا اللجان بخلاف ما هو عليه الحال في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الذي اشترط وجود العضو القانوني في اللجان التحقيقية وأن المخالفة هذه الأمر يجعل عمل هذه اللجنة في هذا القوانين معرض للنقض بعد الطعن به امام القضاء الاداري المختص وذلك عند المصادقة على التوصيات للجنة وصدور الأمر الاداري المستند لهذه التوصيات .

١١. تعد الاحالة الى التحقيق أحد الاجراءات الضرورية، لضمان سلامة اجراءات المساءلة المهنية فلا يكمن لسلطة الجزاء داخل النقابة فرض العقوبة على الموظف المهني بصورة مباشرة دون أن يتم إحالة هذا الموظف إلى التحقيق وذلك من أجل توفير ضمانات لهذه المساءلة ولأبد صدوره من سلطة المختصة بهذا القرار ،وهو إجراء تمهدي وعدم التعسف في فرض العقوبة المهنية على الموظف المهني ؛ وأن الاحالة إلى التحقيق هي المرحلة التالية لمرحلة التحقيق من وجود المخالفة المهنية ؛ فبعد توفر القرائن أو ادلة التي توحى بوجود مخالفة مهنية يتم احالة الموظف المهني إلى التحقيق .

١٢. من إجراءات التي تؤثر في سلامة إجراءات المساءلة المهنية وصحتها هو أخطار المهني بالمخالفة المنسوبة إليه وكذلك حق الاطلاع على أوراق التحقيق وبالرغم من أهمية هذا الضمانات الا انه لم يتم النص عليها في القوانين النقابات العراقية مما يترك هذا الأمر ثغرة في كفالة حقوق وحريات المهني ضد تعسف الادارة داخل النقابات المهنية.، لأنه ضمانات فاعلة لحماية المهني من تعسف النقابة أو لجان التحقيق معه إلا أنه لم يرد هذا الحق في قوانين النقابات عليه فلم يرد هذا الحق في قانون نقابة الأطباء وقانون نقابة الأطباء الأسنان و قانون نقابة الصيادلة ،ولكن وردت في هذه القوانين الاحالة الى قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والعمل بموجب هذه القوانين يقتضي اعلام أو اخطار المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه ليتمكن من إعداد دفاعه ضد هذه الاتهامات في الوقت الذي أشار قانون نقابة الصيادلة الأردني الى هذا الحق بصورة صريحة والزم بضرورة الاخطار أو التبليغ للموظف المهني وقبل مدة مناسبة ليتمكن من اعداد دفاعه وتنظيم أدلة النفي لديه .

١٣. تعد الشهادة أحد أدلة الاثبات أو النفي التي تعتمد في الدعاوى الجزائية والمدنية، ولا غنى عنها في إثبات في وقوع أو نفي المخالفة المهنية، بالرغم من أهمية الشهادة ودورها في المسؤولية الانضباطية المهنية إلا أن القوانين النقابات لم تنص عليها ولم تبين إجراءات تبليغ الشهود وحضورهم وسماع أقوالهم، وكيف يتم التعامل في حال امتناعهم عن الحضور أو الادلاء بالشهادة أو امتناع عن أداء اليمين، و يختلف الأمر لو كان الشاهد عضواً في النقابة أو خارجها، بخلاف ما عليه الحال في القانون المصري والأردني الذي اعطى تفصيل كامل لموضوع الشهادة تقدير لأهمية ودورها في الاثبات .

١٤. تعد تقارير الخبراء أحد الأدلة الثبوتية المهمة في المخالفات التأديبية المهنية وبالرغم من أهمية الخبرة ودورها في حسم الشكاوي المقدمة الى النقابات الا أن قوانين النقابات لم تنص على الخبرة وكيفية انتداب الخبراء بالرغم من اختلاف المواضيع التي تنتظر فيها المجالس الانضباط المشكلة داخل النقابات والتي تحتاج الى خبرة فنية متخصصه في هذه المواضيع لتأكيد وجود الخطأ أو التقصير .

١٥. يعد حياد اللجنة التحقيقية من الضمانات الاساسية التي يجب مراعاتها عند تشكيل مجالس الانضباط داخل النقابات، وتعد هذا الضمانة في منع اهدار حقوق المهني أو مصادرتها وكذلك لضمان شفافية التحقيق ولكي تكون اجراءات المساءلة الانضباطية المهنية صحيحة من الجانب القانوني وبالرغم من أهمية هذه الضمانة ودورها الفعال في المساءلة المهنية الا أنه لم ينص عليها في القوانين العراقية مما يؤدي هذه الأمر الى إهدار فاعلية هذا الضمانة في العمل النقابي داخل العراق .

١٦. هنالك قصور في إجراءات في قوانين النقابات من حيث خلوها من ضمانات حق الدفاع ، الاطلاع، الحياد ، الشهادة ، حيث نلاحظ القصور في قوانين النقابات المهنية مقارنة مع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .

ثانيا . المقترحات :

١. نقترح تعديل المادة (٢) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل بإضافة نص يبين معنى المساءلة المهنية للطبيب أن يكون النص بالصياغة الآتية : بأنها " الاجراءات ذات الطابع الانضباطي ازاء الطبيب عند ورود شكوى من متضرر أو اخبار من ذوي الشأن أو تقرير للجان التفتيشية يفيد بارتكابه مخالفة لفعل و امتناعه عن فعل يعد مخالفة لواجباته المهنية ازاء المرضى والمراجعين لعيادته الخاصة أو اي مخالفة لقواعد وأصول مهنة الطب المنصوص عليها في القوانين أو الانظمة أو التعليمات ذات صلة أو متعارف عليها عند اصحاب المهنة " .

٢. نقترح اضافة نص مادة في قانون نقابة الأطباء أو الأطباء الأسنان أو الصيادلة العراقي يوضح مبدأ المشروعية وحياد الجهة المختصة ، وبما يكفل احترام حقوق الدفاع ولا يجوز اتخاذ أي إجراء مهني بحق العضو إلا بعد سماع أقواله وتمكينه من تقديم دفعه ومستنداته، وفقاً لإجراءات شفافة ومحددة قانوناً، اذا نلاحظ قصور تشريعي واضح في المواد (٣٠ الى ٣٤) من نقابة الأطباء و المواد (٢٧ الى ٣١) من قانون نقابة اطباء الأسنان و المواد (٢٢ الى ٢٦) من قانون نقابة الصيادلة .

٣. نقترح اضافة نص مادة في قانون النقابة الأطباء أو الصيادلة بأعداد البرامج تأهيل والتدريبية وتطوير واعداد دورات لأعضائها لتعريفهم بالمعايير المهنية وقواعد السلوك الوظيفي، ويُعد هذه البرنامج جزءاً من السياسة الوقائية الهادفة إلى الحد من المخالفات المهنية قبل وقوعها .

٤. نقترح اضافة نص مادة يوضح " تسري أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الأثبات العراقي وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على إجراءات لجان الانضباط النقابية في لم يرد فيه نص خاص " .

٥. نقترح اضافة نص مادة في قانون نقابة الأطباء أو نقابة الأطباء الأسنان أو قانون نقابة الصيادلة من خلال النص بصورة صريحة على التأكد من وقوع المخالفة المهنية ولا يجوز احالة المهني إلى مجلس الانضباط إلا تشكيل لجنة تدقيق وليس إجراءات تحقيق اولى يثبت وجود شبهة مخالفة مهنية، وتحديد الجهة التي تتولى مهمة هذا التحقيق مع توفير الضمانات اللازمة

التي تجعل مرحلة التحقيق تسري بصورة حيادية تهدفها الى محافظة على العمل النقابي وعدم المساس بحقوق المهني أو اهدافها ومصادرهما.

٦. نقترح اضافة نص مادة في كل من قانون نقابة الأطباء أو نقابة الأطباء الأسنان أو قانون نقابة الصيادلة الاشارة بالصورة صريحة على اعتبار دليل الشهادة أحد أدلة الإثبات التي يجوز الاعتماد عليها في التحقيق المهنية داخل النقابة، وإذا كان الشاهد عضواً في النقابة، يلتزم بأداء الشهادة وفقاً لأحكام هذا القانون.

٧. نقترح اضافة نص مادة في قانون نقابة الأطباء أو نقابة الأطباء الأسنان أو قانون نقابة الصيادلة التي تنظم موضوع الاستعانة بالخبير الفني المختص كلما اقتضه طبيعة المخالفة ذلك وتنظم إجراءات انتداب الخبراء، وبيان مهامهم، وتقدير تقاريرهم وفقاً لأحكام يحددها النظام الداخلي للنقابة، ويعد رأي الخبير دليلاً فنياً يخضع لتقدير الجهة المختصة.

٨. نقترح اضافة نص مادة في قانون نقابة الأطباء أو نقابة الأطباء الأسنان أو قانون نقابة الصيادلة التي تنص على تأليف أو تشكيل مجلس الانضباط داخل النقابة الذي يتكون من عدد من الأعضاء، على أن يكون من بينهم عضو قانوني حاصل على شهادة في اولية بالقانون، ضمناً لحسن تطبيق القواعد القانونية والإجرائية.

٩. نقترح اضافة نص مادة في قانون نقابة الأطباء أو نقابة الأطباء الأسنان أو قانون نقابة الصيادلة التي تنظم موضوع المساءلة المهنية ولا يجوز مساءلة العضو مهنياً إلا بعد إخطارٍ تحريري الذي يتضمن بياناً واضحاً للمخالفة المنسوبة إليه، ويحدد الإخطار الجهة المختصة وتاريخ المخالفة والأساس القانوني لها، مع منح العضو مهلة كافية لإعداد دفاعه.

١٠. نقترح اضافة نص مقتضى عند احالة الطبيب المستمر في الخدمة الوظيفية التحقيق النقابي يلزم اشعار دائرة خلال (٥) خمسة أيام عمل كما يلزم اشعار الدائرة بنتيجة التحقيق والعقوبة التي فرضت على الطبيب مع شرح وافٍ لأسباب فرض الجزاء ولرئيس الدائرة أن يسحب يد الطبيب أو الصيدلي المحال الى التحقيق النقابي ان شكل الفعل المنسوب اليه خرق جسيم لأصول المهنة ما

يجعل استمرار بالخدمة العامة معرضاً حياة وسلامة المرضى للخطر في المؤسسة الصحية الحكومية .

١١. أن المشرع العراقي أشار إلى الشروط الواجب توفره في من ينتمي الى نقابة إلا أنه لم يضع من بين الشروط شرط حسن السمعة والسلوك ،ولكن أن المشرع المصري يشر إلى شرط حسن السمعة والسلوك الذي أشاره الية في قانون نقابة أطباء الأسنان لذا نرى من الضروري بالمشرع العراقي أن يدرج ذلك الشرط في القانونين النقابات النافذ ، كما جاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في المادة (٧).

١٢. نقترح اضافة نص مادة مقتضى حق الموظف المهني المحال إلى المساءلة المهنية له الحق بالاطلاع على جميع الأوراق والوثائق وأدلة الإثبات المقدمة ضده، ويُعد هذا الحق من الضمانات الأساسية لحق الدفاع المكفول دستورياً.

المصادر والمراجع



القرآن الكريم

أولاً: كتب اللغة

١. د. أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصر ، عالم الكتب ، الطبعة الاولى، القاهرة ، ٢٠٠٨.
٢. د. ابراهيم أنيس ، المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، جمهورية مصر العربية ، طبعة خاصة بوزارة التربية و التعليم ، ١٩٧٢.
٣. ابراهيم مصطفى احمد حسن الزيات، معجم الوسيط ،مجمع اللغة العربية، الادارة العامة للمعجمات واحياء التراث ،الجزء الاول ، ١٩٦٠.
٤. د. عبد الحليم منتصر ، المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، ط ٢ ، مطبعة باقري ، الناشر مكتبة المرتضوي ، ايران ، ١٩٨٥.
٥. محمد ابن مكرم ابن علي ابن جمال الدين ابن منظور الأنصاري، معجم لسان العرب، دار المعارف ، بيروت ، الطبعة الثالثة، ١٩٩٣.
٦. محمد ابن يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، دمشق ، مؤسسة الرسالة، ١٤٠٧.
٧. محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار مكتبة الحياة للطباعة والنشر، بيروت، (ت ١٢٠٥هـ).

ثانياً: الكتب القانونية

١. د. إبراهيم المنجي، إلغاء الجزاء التأديبي، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٢. د- أحمد بن عبد الرحمن الزكري، التحقيق الإداري أصوله وقواعده، دار كتب مؤلفين، الطبعة الثالثة، السعودية، ٢٠١٩.
٣. د- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، ط ٢، مكتبة دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٤. د- أحمد شوقي محمد عبد الرحمن، المسؤولية المهنية وأخلاقية المهن القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.

٥. أحمد محمود سعد، مسؤولية المستشفى الخاص عن أخطاء الطبيب ومساعديه، دراسة تحليلية لاتجاهات الفقه والقضاء المصريين والفرنسيين، القاهرة، مصر، ٢٠٠٧.
٦. أحمد نشأت، رسالة الإثبات، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٧٤
٧. أسامة أحمد محمود مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
٨. أسامة الروبي، ووليد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥
٩. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
١٠. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية - دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٥هـ.
١١. بكر القباني، القانون الإداري، ط ١، الكويت، المطبعة العصرية، ١٩٧٥.
١٢. جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة مفهومها وأساس التزامها ونطاقه دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
١٣. حسن زكي الإبراشي، مسؤولية الأطباء والجراحين المدنية في التشريع المصري والقانون المقارن، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية .
١٤. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، ط ٢، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
١٥. رائد رعد سليم شريف الحسيني، شرح أصول التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ١، مكتبة التشريع القانونية، ٢٠٢٢.
١٦. سامي جمال الدين، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١٧. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
١٨. سليم إبراهيم حربة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، الجزء الأول، بيروت، ٢٠١٥.

١٩. سليمان عبد المنعم، النظرية العامة للقانون الجزائي اللبناني - نظرية الجريمة والمجرم، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦.
٢٠. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - ك ٣، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
٢١. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب، ك ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
٢٢. سليمان محمد الطماوي، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
٢٣. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، مطبعة جريدة العراق، العراق، ١٩٨٠.
٢٤. صائب محمد ناظم، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية - دراسة مقارنة، الجامعة الإسلامية، لبنان، كلية القانون، ٢٠١٧.
٢٥. طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠.
٢٦. عامر ابراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية - دراسة مقارنة، ط ١، منشورات الحقوقية والأدبية، بيروت.
٢٧. عبد الحميد الشواربي، مسؤولية الأطباء والصيادلة والمستشفيات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٢٨. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني - نظرية الالتزام بوجه عام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.
٢٩. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٣٠. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠٠٤.
٣١. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣٢. عبد العزيز عثمان، أخلاقيات المهنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٠.

٣٣. عبد العزيز محمد سرحان، الأمم المتحدة، دون ذكر اسم المطبعة ومكان الطبع، ١٩٨٥.
٣٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
٣٥. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣٦. عبد القادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٣.
٣٧. عبد اللطيف ابن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٣٨. عبد اللطيف الحسيني، المسؤولية المدنية عن الأخطاء المهنية، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، ١٩٨٧.
٣٩. عبد الله حنفي، دور النقابات في الحياة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٤٠. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠.
٤١. عبدالحميد عثمان محمد الحنفي، النظرية العامة للالتزامات - القسم الثاني - المصادر غير الإرادية، بدون دار نشر وبدون تاريخ نشر.
٤٢. عبدالوهاب عرفة، المسؤولية الجنائية والمدنية والتأديبية للطبيب والصيدلي، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٤٣. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، ط ١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠.
٤٤. عثمان سلمان غيلان، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الإداري، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
٤٥. عزيزه الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.

٤٦. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، طبعة جديدة، بغداد، ٢٠١١.
٤٧. عصمت عبد الله الشيخ، استقلال القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٤٨. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
٤٩. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، ط ١، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.
٥٠. عمر خريوش حمائل، النقابات المهنية في الأردن والجانب التنظيمي والمؤسسي لها، مركز الأردن الجديد للدراسات، ٢٠٠٠.
٥١. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في القانون العام، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
٥٢. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ج ١، ط ٢ (النشاط الإداري)، ٢٠١٢.
٥٣. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، ط ١، مطبعة ذات السلاسل، ١٩٨٠.
٥٤. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط ٤، مطبعة دار المسلة، بيروت، ٢٠١٧.
٥٥. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط ٣، دار غريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٦.
٥٦. محسن النبية، نظرة حديثة إلى خطأ الطبيب الموجب للمسؤولية المدنية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٩٣.
٥٧. محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، ط ١، دار الفكر العربي، ١٩٦٠.
٥٨. محمد إبراهيم الدسوقي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٥٩. محمد أحمد سويلم، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط ١، بيروت، ٢٠١٦.

٦٠. محمد بكر القباني، النظرية العامة للمرافق المهنية في القانون الإداري، ط ١، القاهرة، ١٩٦٢.
٦١. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
٦٢. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
٦٣. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧.
٦٤. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٦٥. محمد فؤاد عبد الباسط، شرح قانون الخدمة المدنية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢٠.
٦٦. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٦٧. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٦٨. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩.
٦٩. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٧٠. محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي - النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٧١. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
٧٢. منير رياض حنا، النظرية العامة للمسؤولية الطبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٧٣. موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤.

٧٤. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢.
٧٥. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
٧٦. نوفان الكنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
٧٧. نوفان كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.
٧٨. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٧٩. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥.
٨٠. وفاء حلمي أبو جميل، الالتزام بالتعاون، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٨١. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ط ١، ج ٦ (الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد)، الكتاب الثاني، ١٩٩٨.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

الأطاريح

١. اسعد عبيد عزيز، الخطأ في المسؤولية الطبية المدنية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١.
٢. ايمان محمد عبد الباقر عبد الجليل عرفة، الترخيص الإداري والحريات العامة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨.
٣. حمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مطبعة دار التأليف، ١٩٦٢.
٤. عيساني رفيقة، مسؤولية الأطباء في المرافق الاستشفائية العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٦.

٥. عبد الفتاح عبد البر ، الضمانات التأديبية، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ١٩٧٨.

٦. فلاح حسن عطية ، ضمانات حياد القاضي الإداري في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، أطروحة الدكتوراه ، جامعة كربلاء ، كلية القانون ، ٢٠٢٠ .

الرسائل :

١. أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.

٢. أسماء ياسين أحمد المدهون، العلاقة بين المساءلة الاستراتيجية والنزاهة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، ٢٠١٩.

٣- إبراهيم بن صالح اللحيدان، مسؤولية الصيدلي عن أخطائه المهنية وعقوباته في النظامين السعودي والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، ٢٠٠٦.

٤- إبراهيم علي حمادي الحلبوسي، الخطأ المهني والخطأ العادي في إطار المسؤولية الطبية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون ،جامعة بابل، ٢٠٠٢.

٥. إسراء طه جزاع، امتيازات السلطة العامة الممنوحة للمنظمات المهنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٩.

٦- باسم عبد الغني العتابي، دور القيادة الفائقة في تعزيز المساءلة المؤسسية من خلال النزاهة السلوكية، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة ، ٢٠٢٠.

٧- بوخرس بلعيد، خطأ الطبيب أثناء التدخل الطبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائري، ٢٠١١.

٨- ثامر محمد رخيص، العقوبة الانضباطية وأثرها في الحد من المخالفة الانضباطية في الجامعات العراقية- دراسة مقارنة، العراق، الكوفة ٢٠١٢.

- ٩- حسن زكي الإبراشي، مسؤولية الأطباء والجراحين المدنية في التشريع المصري والقانون المقارن، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة فؤاد الأول، مصر، ١٩٥١.
- ١٠- زينة الإبراهيمي، مسؤولية الصيدلي، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٢.
- ١١- عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للتراخيص أو الإجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨١..
- ١٢- عدي ورد رسول عقيب، التنظيم القانوني لفرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢٠.
- ١٣- عويش سيهام، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، ٢٠١٢.
- ١٤- محمد إبراهيم عبيد مادقو، الخطأ الطبي بين صعوبة الإثبات وظروف المهنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٢١.
- ١٥- محمد سلطان الكعبي، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨.
- ١٧- مريوان صابر حمد، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق - دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، العراق، ٢٠٠٦.
- ١٨- مريم ناصر زوير محسن، المسؤولية المدنية الناشئة عن الإخلال بالالتزام بضمان سلامة الأشخاص في عقد التحاليل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.
- ١٩- مصطفى علي حميد العامري، الاختصاصات الضبطية لهيئة السياحة في العراق - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٧.
- ٢٠- أحمد محمود أحمد، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، كلية القانون، ٢٠٠٣.

٢١. أمجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٧.

٢٢. غازي فيصل مهدي، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة بغداد، ١٩٨٥.

رابعاً: البحوث القانونية

١. أحمد الفارسي، التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، مجلة الحقوق، العدد الرابع، ٢٠٠٤.

٢. أحمد شاكر سلمان، عيوب الرضا في القانون الدولي، بحث منشور في جامعة كربلاء كلية القانون في الدراسات العليا، لعام ٢٠٢٣ / ٢٠٢٤.

٣. احمد صفاء يحيى، التكيف القانوني للقطاعات المهنية، بحث منشور في مجلة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، ٢٠١٨.

٤. أحمد طلال عبد الحميد، التحقيق الإداري احد ضمانات الموظف سابقة على فرض العقوبة التأديبية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد العدد ١، ٢٠١٠.

٥. أيمن عباس مهدي، عقد الترخيص باستخدام براءة الاختراع في القانون العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٢٥.

٦. حيدر حسن شطاوي، حياد القاضي الإداري في الدعوى التي ينظرها، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، المجلد الرابع، حزيران ٢٠١١.

٧. د. حيدر عبد النبي طولي، الوسائل القانونية والإدارية اللازمة لحماية الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، ٢٠٢٣.

٨. حيدر مهدي نزال، المقاصة الالكترونية بين النظرية الفقهية و التطبيق التشريعي، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، العدد ١٤، ٢٠١٢.

٩. سعدي عبد الحميد، الاطار التشريعي للوظائف والمناصب العليا الدولة، بحث منشور مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة ابن خلدون، العدد ٢، المجلد العاشر، ٢٠٢٤ .
- ١٠ - سهى زكي نوري عياش ، اجراءات الطعن بأحكام محكمة قضاء الاداري الموظفين، دراسة في العقوبات الانضباطية في العراق ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ،مجلد ١١، العدد ٤١ ، ٢٠١٩ .
١١. عبد الله على جبار، قواعد مواجهة الموظف العام بالمخالفة المنسوبة إليه ، بحث منشور في مجلة الطريق للتربية والعلوم الاجتماعية ، المجلد ٦، العدد ٢ ، جامعة بغداد، ٢٠١٩ .
١٢. د. علاء ابراهيم الحسيني ، حياد اللجنة التحقيقية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق كلية القانون ، جامعة كربلاء ، العدد الخاص في المؤتمر القانوني ، ٢٠١٠ .
١٣. عامر محمد الابراهيم ، الغلو في الجزء التأديبي واثره على القرار الاداري ، العدد ٣٧ ، المجلد ٤٠ ، لسنة ٢٠١٨ .
١٤. عمر مخلوف ، دور الترخيص الاداري في تحقيق التنمية المستدامة للتراث الغابي في التشريع الجزائري، بحث منشور، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد ١٦ ، العدد الأول، ٢٠١٩ .
١٥. د. قيدار عبد القادر صالح ، فكرة الخطأ المرفقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، مجلد ١٠، العدد ٣٨، ٢٠٠٨ .
١٦. د. محمد علي القذافي ، واقع تطبيق المساءلة ودورها في تعزيز برنامج الإصلاح المؤسسي في الجامعات الليبية ، مجلة كلية الآداب كلية التربية جامعة سرت ، العدد ٢ .
١٧. د. منيرة محمود الشрман ، درجة المام المساءلة أعضاء هيئة التدريس في جامعات إقليم جنوب الأردن بالمساءلة التربوية ، المجلة الدولية للأبحاث التربوية ، جامعة الإمارات ، العدد ٢٨ ، ٢٠١٠ .
١٨. د. مصطفى عبد الحميد عياد ، الخطأ الطبي في المسؤولية المدنية للطبيب، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الاول ، جامعة جرش ، كلية الشريعة، ١٩٩٩ .

١٩. نجمة علاق، دور الترخيص الإداري في الاعفاء من المسؤولية عن مضار الجوار الصناعي، بحث منشور، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد ٣١، العدد ٢.

خامساً: الدساتير

١. دستور الأردن لعام ١٩٥٢ المعدل .
٢. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٣. دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ المعدل .

سادساً : القوانين

١. قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠ المعدل.
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٣. قانون نقابة اطباء الاسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل .
٤. قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل .
٥. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠ المعدل .
٦. قانون الدواء والصيدلة الأردني المؤقت رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠١ المعدل.
٧. لائحة آداب مهنة الطب رقم (٢٣٨) لسنة ٢٠٠٣ .
٨. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٩. قانون بيع وايجار اموال الدولة العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل .
١٠. قانون حماية الاطباء العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٣.
١٢. قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ المعدل.
١٣. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل.
١٤. قانون نقابة الأطباء الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

١٥. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادرة من مجلس الوزراء بالقرار (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.
١٦. النظام الداخلي مجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
١٧. قانون الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل.
١٨. قرارات مجلس الوزراء في الجلسة التاسعة لعام ٢٠٢٣ في ٢٠٢٣ / ٥ / ٩ .
١٩. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادرة من مجلس الوزراء بالقرار (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.
٢٠. قانون المسؤولية الطبية المصري رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٥.

سابعاً: الأحكام القضائية

١. قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٦١/٧٣ في ١٦١/٧٣ / ٢١/٧ ، منشور في مجلة العدالة ، العدد الثاني ، ١٩٧٥ .
٢. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالعدد ٣٢٠ / انضباط تميز ، جلسة ٢٠٠٤ / ٢ / ١٨ ، مجلس الدولة .
٣. محكمة الاسكندرية الابتدائية ٣ / ١٠ / ١٩٤٣ ، مجلة المحاماة ، ١٩٤٣ .
٤. محكمة النقض مدني مصري ٣ / ٢١ / ١٩٦٦ ، مجموعة احكام النقض ، ١٩٦٦ .
٥. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١١٧٧ في ١٣ / ١١ / ١٩٧٥ وقرار المجلس رقم ٥٩٩ في ١٩٨٠ / ٤ / ٢٧ .
٦. قرار محكمة قضاء الموظفين بالعدد ٢٠١٩ / ١٦٨ في ٢٠١٩ / ٢ / ١١ ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٢٢ .
٧. قرار محكمة قضاء الموظفين بالعدد (١٨٩٣ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠١٧ في ٢٠٢١ / ٢ / ٤) مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٢٢ .

٨. حكم محكمة قضاء الموظفين بالعدد (٢٠١٨/٢٥٠٥) في ١٨/٩/٢٠١٨، قرار منشور في مجلة التشريع القانونية، ٢٠٢٢.

٩- حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ١٩٧٩ لسنة ٢٠٠١ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠١.

١٠- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٥١ انضباط ، ٢٠١٢ ، المؤرخ في ١٢ / ٤ / ٢٠١٢ مجلة التشريع والقضاء ، العدد ٤ ، ٢٠١٢ .

ثامناً : مواقع الانترنت

١. معجم مصطلحات ضمان الجودة في التعليم العالي ، الشبكة العربية لضمان الجودة في التعليم العالي (٢٠١٠) ، منشور على موقع / <http://andahe.Org> ، تاريخ الزيارة يوم ١٥ / ٣ / ٢٠٢٥.

٢. قرار المحكمة الإدارية العليا مصري الطعن رقم (٨٥٠٢) لسنة ١٩٧٦ قضائية، الدوائر المدنية - جلسة ١٩ / ١٠ / ٢٠١٥ ، حكم منشور في الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط :

<https://www.cc.gov.eg/judgment> آخر زيارة للموقع : ١٥ / ٨ / ٢٠٢٤.

٣. قرار المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (١٧٥٦) لسنة (٤٣) قضائية عليا، متاح على الموقع الاتي:

<http://www.laweg.net>. تاريخ الزيارة ٦ / ٩ / ٢٠٢٥.

٤ - المادة (٤) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ على الموقع الالكتروني :

<https://share.google/xjykmvvhgoolijhvdo> تاريخ الدخول ٢٥ / ٩ / ٢٠٢٤.

Abstract

Professional accountability for public employees is a fundamental pillar of contemporary legal systems in regulating public service affairs. It represents an effective means of ensuring adherence to job duties, achieving professional discipline, and protecting the public sector from misconduct or breaches of integrity and impartiality. Public service is no longer merely an organizational relationship between the employee and the administration; it has become a legal status governed by a set of rights and obligations, accompanied by an accountability system aimed at evaluating professional conduct and regulating the practices of public office holders.

Professional accountability for public employees is based on legal and professional standards governing the practice of public service. These standards may be found in civil service laws, legislation regulating professions, or codes of conduct. This gives it a unique legal nature, where administrative and professional considerations intertwine. The employee's participation in union activities necessitates precise legal provisions regulating the rules of professional accountability, both in terms of the formal and substantive procedures associated with this accountability. This ensures the validity of accountability procedures and prevents the union from arbitrarily imposing penalties on professional employees for professional misconduct. Activating this accountability entails direct legal consequences for the public employee's job status, which may extend to infringing upon their job rights or affecting their career path in terms of promotion, tenure, or continued employment, in addition to the moral consequences it may have related to professional reputation and job stability. Therefore, the effectiveness and accuracy of

professional accountability procedures are reflected positively or negatively on the employee's legal status. The effectiveness of professional accountability procedures, the integrity of the procedures taken, and their transparency undoubtedly have a negative impact on union work and job performance. Arbitrariness in professional accountability procedures, which may be due to the deficiency, ambiguity, or legislative confusion that prevails in union laws, leaves a negative impact on the employee's performance of their union work and job performance



University of Karbala

College of Law

Public Law

**Professional accountability of public employees and its
impact on their job position (A Comparative Study)**

**A thesis submitted to the Council of the College of
Law – University of Karbala**

**As partial fulfillment of the requirements for the
Master of Laws degree in public Law**

Written by:

Hadi Jawad Hadi Al-Hujaimi

Supervised by:

Prof. Dr. Alaa Ibrahim Mahmoud Al-Husseini

2026 A.D

1447 A.H