

العقوبة البديلة للعقوبة الانضباطية في الوظيفة العامة- (*)**د. دريد عيسى إبراهيم****دكتوراه في القانون العام****قسم القانون - كلية الامام الأعظم الجامعة****المستخلص**

تأثرت الاتجاهات التشريعية في النظم العقابية بأفكار حديثة نسبياً تتمثل بإيجاد ما يعرف بالعقوبات البديلة التي تفرض عوضاً عن العقوبات الاصلية لفشل هذه الأخيرة في واجب اصلاح المحكوم عليه وتأهيله، فضلاً عن الآثار السلبية الاخرى التي ترافق تنفيذها. ولا خلاف على أهمية الوظيفة العامة ودورها في النهوض بحياة المجتمعات، وعلى هذا تحاط هذه الوظيفة بتأطير قانوني، تتحدد فيه المراكز القانونية، ويتكفل المشروع بوضع نظام جزائي خاص لطائفة الموظفين العموميين، يعرف بالنظام الانضباطي، تحدد فيه العقوبات التي تفرض على الموظف ان خالف واجباته الوظيفية.

ومن ثم فان النظام الانضباطي بوصفه احد النظم العقابية يتأثر حتما بتلك الأفكار والاتجاهات الحديثة، وعلى هذا فان مسألة تبني فكرة العقوبات البديلة فيه أصبحت على قدر من الأهمية لما قد يترتب عليها من آثار مماثلة تسهم في تقويم سلوك الموظف وإصلاح الوظيفة العامة، وهذا ما يجعله من المواضيع الجديرة بالاهتمام والبحث.

الكلمات المفتاحية: سياسة جزائية، وظيفة عامة، عقاب.

Abstract

This article addresses the idea of how alternative punishments can be adopted by judicially instead of the primary punishments. The need for adopting the alternative punishments comes into exist when the primary punishments have failed to achieve its main goals to reform and rehabilitate the convict, as well as other negative effects that accompany its implementation.

(*) أستلم البحث في ٢٠٢٠/٧/٩ *** قبل للنشر في ٢٠٢٠/٨/١٣.

There exists almost a consensus about the importance of the public employment and its role in improving the life of societies. On this basis, this employment is surrounded by a legal framework, determined in the rights and duties of the public employee. The legislator shall guarantee the establishment of a special penal system for the group of public officials, known as the disciplinary system, in which the penalties imposed on the employee shall be specified if job duties has been breached.

Therefore, the disciplinary system as one of the punitive systems is inevitably affected by these modern ideas and trends, accordingly, the issue of adopting the idea of alternative penalties in it becomes of importance because of similar effects that may contribute to evaluating the employee's behavior and reforming the public employment, which prompts us to allocate a specialized study for this subject.□

Key words: penal policy, public employment, punishment.

أَلْقَدِمَة

تعد العقوبة بما تحمله ضرورة يعتمدها المشرع عنصراً أساساً في تبني سياسته الجزائية، ولقد أقر في المفهوم التقليدي أن تشديد العقاب يمثل الحل الأكثر نجاعة في حماية المجتمع وصيانة مصالحه العليا من الاعتداء عليها، فالعقاب في هذا المفهوم كفيل بأن يكون سبباً في تحقيق الردع، باجتنااب أفراد المجتمع الوقوع في حومة الجريمة، وكلما كان طابع القسوة شديداً في فرض العقاب كان تحقيق الردع أكثر فاعلية.

بيد أن هذا المفهوم قد لا يستقيم مع ارتفاع معدل الجرائم باختلافها، ذلك إن عنصر العقاب لا يمثل وحده تعبيراً عن سياسة جزائية صالحة، إذ لا يكتمل مفهوم هذه السياسة من دون عنصر الوقاية أو التأهيل والإصلاح بحسبانه المرتكز الثالث في هذا الإطار، فاصبح الهدف في المؤسسات العقابية الإصلاح والتأهيل وليس تنفيذ الاحكام فحسب، وهذا ما جعل فكرة تبني عقوبات بديلة تسهم في هذا الغرض أيضاً.

وإذا كان الامر يسير على هذا الهدى، فإن ما يتبادر إلى الذهن مدى امتداد فكرة العقوبات البديلة إلى النظام الانضباطي في إطار الوظيفة العامة بحسبانها أحد النظم الجزائية لحماية الوظيفة العامة وانتظام سير المرافق العامة. فهذا النظام على الرغم من خصوصيته في تحديد المخالفات وفرض العقاب، إلا إنه يتفق مع غايات كل نظام جزائي في تقويم سلوك المخاطبين بأحكامه، ومن ثم فإن البحث عن عقوبات بديلة فيه تكفل تحقيق عنصر الوقاية والإصلاح والتأهيل يحتاج إلى الوقوف على تأصيل فكرة هذه العقوبات في النظام الانضباطي وتناول صورها المقترحة.

زد على ذلك إن المشرع عند تبنيه لقواعد العقاب في النظام الانضباطي بسط يديه للموظف المخالف ليقف مجدداً على سلوكه الوظيفي، ويعيد النظر فيه تقويماً واصلاحاً، من خلال بعض المفاهيم السائدة في هذا النظام كما في مفهوم محو العقوبة الانضباطية، وهذا ما يدعو الى التأمل في استبدال العقوبات الاصلية بأخرى تقود إلى غرض التقويم والإصلاح نفسه.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الموضوع في كونها تهدف إلى توطين فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي، بما يتوافق مع المبادئ والقواعد السائدة في هذا النظام، وكذلك البحث عن صور لعقوبات بديلة يمكن أن تحل بدلا من العقوبات الانضباطية الاصلية، من اجل قيام سياسة جزائية ناجعة في هذا النظام، تكفل اصلاح سلوك الموظف، ومن ثم مدى إمكانية تبنيها على وفق الأسباب والغايات التي تقوم عليها العقاب في النظام الانضباطي.

مشكلة البحث:

إن مشكلة البحث تبدو ظاهرة في مدى إمكانية تبني مفهوم العقوبات البديلة في النظام الانضباطي بما يهدف الى تحقيق غايات هذا النظام في تقويم السلوك الوظيفي للموظف العام بما يعود بالخير على سير المرافق العامة. وهل أن الضرورة لازمة فعلاً للأخذ بهذا المفهوم أم كفاية السياسة الانضباطية الحالية، بما يغني عن أن يتأثر النظام الانضباطي بالأفكار والمفاهيم الناشئة في السياسة الجزائية الحديثة.

منهجية البحث:

سنعمد تبعا لعنوان البحث إلى اعتماد المنهج الاستنباطي (التحليلي) والمنهج المقارن عبر دراسة القواعد العامة للعقوبات البديلة في النظم الجزائية وتطبيقها على النظام الانضباطي على وفق الأهمية المتوخاة من هذا البحث.

هيكلية البحث:

على وفق ما تم عرضه من أهمية لهذا البحث والمشكلة الخاصة به والمنهجية المعتمدة فيه، سوف نعلمد هيكلية تقوم على مبحثين اثنين، نخصص الأول منهما للبحث في مفهوم العقوبات البديلة وصورها، ومن ثم ننتقل بعدها في المبحث الثاني إلى البحث في تطبيق فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي، نتناول فيه المبررات التي يمكن الاستناد إليها في تبني هذه الفكرة، وصولا الى طرح صور لتلك العقوبات في هذا النظام.

البحث الأول**ماهية العقوبات البديلة**

منذ أن عرف الانسان مفهوم العقوبات في أول صورها جزاءً لما تقارفه إرادة المجرم الاثمة، نجد أنها بدت في صورة عقوبات بدنية بصورة قطعية، وكان الغرض من إيقاع الجزاء الحاق الأذى بالجاني، ومن ثم لم تكن الغاية من نظم العقاب سوى الانتقام. ومع التطورات التي رافقت البشرية وظهور الدولة ومن ثم تقدم المجتمعات والعناية بحقوق الانسان، والتطور الذي نالته هذه الحقوق من حيث إقرارها وتطبيقها في التنظيم الدولي والتشريع الوطني، ومن ثم ظهور ما يعرف بأجيال من حقوق الانسان، وما رافق ذلك من تغيير نظرة المجتمع إلى شخص الجاني، وهذا ما تبدى من خلال بناء سياسة جزائية قوامها الإصلاح والتأهيل بهدف إعادة الجاني الى أحضان المجتمع فرداً صالحاً يسهم في بنائه وتطوره.

واتساقا مع ذلك المفهوم برزت دعوات إلى إعادة النظر في بعض صور العقوبات بما يتفق مع تلك الغايات لاسيما في العقوبات السالبة للحرية، فضلاً عن أن الدراسات والأبحاث بينت إن صور العقاب الاصلية لم تكن رادعة في الحد من الجرائم.

ثم أن هناك من الجرائم ما ليست على قدر من الأهمية وإن العقاب عنها ولو بعقوبات سالبة للحرية على نحو قصير يترك اثراً سلبياً على المحكوم عليه وعلى أسرته

ووضعه داخل المجتمع. ومن ثم كان من الضرورة تحقيق موازنة بين تلك الضرورات وبين ضرورة إيقاع العقاب كأحد عناصر السياسة الجزائية.

ومن هنا برزت فكرة العقوبات البديلة وتبلورت من خلال تبني المشرع لها في مجموعة من الدول، على وفق الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في كل منها، وهو ما يدل على نجاعتها في تحقيق الإصلاح والوقاية والتأهيل.

وعلى ذلك سوف نخصص هذا الجزء من البحث للوقوف على مفهوم هذا العقوبات وصورها في مطلبين، وعلى التفصيل الآتي:

المطلب الأول

مفهوم العقوبات البديلة

بالنظر لبعض الآثار السلبية التي أفصحت عنها العقوبات الاصلية، ولتعاضم الآراء التي قيلت بالجوء الى أساليب جديدة للعقاب، ومن أجل إعطاء ابعاد تأهيلية - أكثر تأثيراً- للسياسة الجزائية وترشيد العقاب، فقد برزت دراسات تدعو إلى الحد من العقاب، قامت على أفكار المدرسة الوضعية التي هدفت الى أن تحل التدابير الاحترازية بديلاً عن العقوبة^(١)، ومن ثم في تطور لاحق الدعوة الى ان تستبدل العقوبات الاصلية بأخرى، بما ينسجم مع اصلاح الجاني، وكذلك إعطاء ابعاد تأهيلية للعقوبة على نحو بالغ، في ظل عدم القدرة على تحقيق هذا الهدف فيما لو تم الإبقاء على العقاب على صورته الحالية.

ومن أجل الإحاطة بهذه العقوبات سنخصص هذا الجزء من البحث للوقوف على طبيعة العقوبات البديلة، ومن ثم البحث عن مبررات التوجه نحوها وتبنيها في النظم العقابية، وعلى النحو الآتي:-

أولاً- الطبيعة القانونية للعقوبات البديلة:

تقوم الفكرة الجوهرية للعقوبات البديلة على البحث عن أساليب جديدة للعقاب في العقوبات السالبة للحرية، وهي بهذا المفهوم لا تختلف عن العقوبات الاصلية في انهما جزاء يفرضه القانون ويحكم به القاضي على من يرتكب فعلاً مجرماً قانوناً.

(١) د. بلعربي عبد الكريم، عبد العالي بشر، الحد من العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، عدد ٢١، يناير ٢٠١٨، ص ٥١.

ومن هنا فان العقوبات البديلة تخضع للمبادئ والاحكام نفسها التي تقوم عليها العقوبات الاصلية، فلا بد ان تكون مقررة بنص قانوني وان تكون شخصية تنال المجرم نفسه وان يوقعها القضاء، غير أن ما تنماز به هذه العقوبات هو رضا المحكوم عليه بها، فبدون هذا الرضا لا يستطيع القضاء فرضها، اذ سيتم إيقاع العقوبة الاصلية عليه في هذه الحال.

وإذا أمعنا النظر في جوهر كل من هذين النوعين من العقاب نجد ان العقوبة الاصلية تقوم على فكرة الايلام من اجل إصلاح المحكوم عليه ومن ثم اعادة تأهيله عبر ما تتبناه المؤسسات الإصلاحية من خطط تأهيل وارشاد، أما العقوبة البديلة فهو تقوم فكرة ايجاد ايلام من نوع خاص يشتمل على إعادة تأهيل المحكوم عليه من دون أن يرافق ذلك سلبا لحرية بوضعه في مؤسسة إصلاحية، وبما ينمي شعوره بالمسؤولية تجاه المجتمع عن فعله المرتكب^(١). اذا ان كل ما في الامر ان السياسة الجزائية المعاصرة توجب إعادة النظر مليا برسم حدود جديدة لها عبر إيجاد طرق أخرى من العقاب اكثر تحقيا لمفهوم تلك السياسة في العقاب والإصلاح والتأهيل^(٢).

وقد تباينت وجهات النظر في تحديد الطبيعة القانونية للعقوبات البديلة، اذ ان منهم من يرى ان هذه العقوبات ما هي الا تدابير احترازية، فيما يرى اخرون ان هذه البدائل يمكن ان تتضمن آثاراً مالية ومعنوية^(٣).

(١) فهد يوسف الكساسبة، الحلول التشريعية المقترحة لتبني العقوبات البديلة في النظام الجزائي الأردني، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، مجلد ٤٠، عدد ٣، ٢٠١٣، ص ٧٣١.

(٢) د. صفاء اوتاني، ترشيد العقاب في السياسة الجزائية المعاصرة، مجلة الشريعة القانون - جامعة الامارات، مجلد ٢٨، عدد ٦٠، ٢٠١٤، ص ١٠١.

(٣) ينظر: فهد يوسف الكساسبة، مصدر سابق، ص ٧٣٢.

ويرى جانب آخر إن العقوبات البديلة ما هي إلا بدائل جنائية تدخل في اطار القوانين العقابية، اذ تضم بدائل عن العقوبات المقيدة للحرية، كما تضم أيضا مجموعة من التدابير الوقائية يجري فرضها، كما هو في تأجيل النطق بالعقوبة ووقف التنفيذ^(١).

وكذلك الحال فيما يتعلق بالإفراج الشرطي فهو: نظام قانوني قضائي قوامه اصلاح وتأهيل المحكوم عليه والاحذ بيده للاندماج في المجتمع من خلال الافراج عنه لما تبقى من مدة العقوبة السالبة للحرية، فهو تعديل في أسلوب المعاملة العقابية للعقوبات السالبة للحرية تقتضيه اعتبارات التأهيل، فهو يمثل وضع انتقالي بين سلب الحرية في المؤسسة الإصلاحية وبين تمتع المحكوم عليه بالحرية الكاملة^(٢)، إذ لا يعني الشمول بالإفراج الشرطي أن العقوبة قد انقضت، كما انه لا يمثل تنازل الدولة - بحسبانها ممثلة للمجتمع - عن العقاب^(٣)، لأنه لا يكون نهائيا إلا حين تنقضي مدته بغير اخلال بشروطه من المحكوم عليه^(٤).

وعلى ذلك يرى الباحث ان من الواجب التفريق بين مفهوم العقوبات البديلة وبين بعض المفاهيم التي ترمي الى تحقيق غايات سياسة جزائية ناجعة، فالنظام الجزائي لا يزال يقر بدور العقوبة الأخلاقي والتربوي، لأنها تحقق الردع ومن ثم رضا وشعور الناس بالعدل، وان ذلك يتحقق بالعقوبة على نحوٍ أبلغ، فضلاً عن إن التدبير الاحترازي هو: اجراء يحدهه المشرع ويضع شروط فرضه من أجل مواجهة خطورة إجرامية تنطوي عليها شخصية

(١) مبارك عناد فيصل العنزي، العقوبات البديلة للسجن وتطبيقاتها في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية- كلية العدالة الجنائية، ٢٠١٧، ص ٩٠.

(٢) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات - القسم العام، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٢، ص ٤١٢-٤١٣.

(٣) عبد الأمير حسن جنيح، الإفراج الشرطي في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٧٩، ص ٤٧.

(٤) يراجع: يراجع: المادتين (٣٣٢) و(٣٣٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

مرتكب الجريمة بهدف درئها عن المجتمع^(١)، فهو لا يحمل طابع الايلام، ومن هنا يختلف مفهومه عن مفهوم العقوبة.

ثانياً- مبررات تبني العقوبات البديلة:

لاقت فكرة العقوبات البديلة تأييداً لها في العقوبات السالبة للحرية، وعلى وجه الخصوص تلك التي تنطوي على مدد قصيرة، إذ طرح مؤيدوها تبريرات -تبدو منطقية- للأخذ بها، ومن أبرزها:

١- إن العقوبة السالبة للحرية - قصيرة المدى- لا تتيح تنفيذ برامج الإصلاح والتأهيل للمحكوم عليه، لأن تلك البرامج تتضمن جوانب طبية ومهنية ونفسية، وان تطبيقها يستلزم بالضرورة وقتاً حتى تنضج ثمرتها، وهذا ما قد لا يتحقق في هذه العقوبة^(٢).

٢- إذا كان من شأن العقوبة تحقيق الردع العام والردع الخاص، فان هذه الغاية لا تتحقق في مجموعة من العقوبات السالبة للحرية، إذ لا يمكن ضمان تحقيق الردع الخاص بالنسبة للمحكوم عليه" إما لأنه لم يعد يكثرث لأمر العقاب أصلاً، أو لأن نتائج هذه العقوبة تكون سلبية لما قد يترتب على تنفيذ العقوبة هنا من اختلاطه مع مجرمين أشد خطورة واكتسابه ثقافة إجرامية، فضلاً عن نظرتة نحو المجتمع ورغبته في الانتقام منه^(٣)، وهذا ما تنلمس آثاره في زيادة اعداد حالات العود بما يعني فشل العقوبة في تحقيق عامل الردع والوقاية الفردية أو الجماعية من الجريمة^(٤). إذ لم تحقق العقوبات السالبة ولا حتى العقوبات البدنية الأخرى غاياتها في الحد من الجريمة واصلاح المجرمين، وهذا ما توحى به زيادة معدلات الجريمة في العراق وبعض الدول.

(١) المادة (١٠٣) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

(٢) سليمان عبد المنعم سليمان، أصول علم الجزاء الجنائي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١١٥.

(٣) د. طارق عبد الوهاب سليم، المدخل في علم العقاب الحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ت، ص ٢٣٨.

(٤) د. عبد الله عبد العزيز اليوسف، التدابير المجتمعية كبدائل للعقوبات السالبة للحرية، اكااديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٧٢.

٣- إن هناك من العقوبات ما يتجاوز آثارها المحكوم عليه، إذ تمتد إلى عائلته فتلحق بأفرادها المشكلات النفسية والاقتصادية والاجتماعية^(١).

٤- بروز ظاهرة التضخم التشريعي في تجريم أفعال رأى المشرع أنها تهدد النظام العام ومصالح المجتمع فتولاها بالعقاب، وعلى نحو خاص الجرائم الاقتصادية ومثاله: جرائم التهرب الضريبي والتهريب الكمركي وجرائم المرور والبيئة والصحة، وفي الحقيقة إن هذه الأفعال المجرمة لا تمس قيماً ومصالح على قدر بالغ الأهمية للمجتمع بالشكل الذي يؤثر على استقراره^(٢)، وأن هذا ليدفع باتجاه البحث عن بدائل للعقوبات المقررة لتلك الجرائم.

والحقيقة انه ليس في هذه الصور من العقاب ما يهدد الأساس القانوني لقانون العقوبات ذاته، ومن ثم فإن وجود العقاب على الرغم من تغيير صورته يكفل للقاعدة القانونية خصائصها المميزة بعنصر الجزاء، دون أن تنحدر الى مرتبة القواعد الاجتماعية والاخلاقية^(٣).

ويرى الباحث إن تلك التبريرات تتفق مع التطورات الحاصلة في الغرض من فرض العقوبة، بأن أصبحت أداة لإصلاح المحكوم عليه، فاحترام الفرد لمجتمعه لا يتوقف على مجرد اثر العقوبة، بل إن ذلك يتوقف على ضرورة خلق مناخ ملائم للأفراد يساهم في تعزيز القيم الاجتماعية، فتكون وازعاً يجول في الذهن قبل الاقدام على مخالفة القانون، كما انها تكفل تحقيق الردع الخاص، إذ بمجرد فرض هذه العقوبات على المحكوم عليه تتولد لديه فكرة التأهيل والعودة ليكون اكثر اتصالاً بمجتمعه، ثم ان هذه العقوبات تعد أداة مهمة بيد القضاء لتفريد العقاب، وكل ذلك يساهم في عودته فرداً صالحاً داخل المجتمع.

(١) يراجع: د. عبد الله عبد الغني غانم، مشكلات اسر السجناء ومحددات برامج علاجها، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٩، ص ٦٤ وما بعدها.

(٢) د. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٣٨.

(٣) يراجع: د. احمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٩١.

المطلب الثاني

صور العقوبات البديلة

بادئ ذي بدء، نجد من الضروري بيان إن العقوبات البديلة يمكن أن تتعدد بما يناسب فكرة المشرع من وراء تبنيها، وقد يكون للظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية أثر بالغ في ذلك التعدد.

وقد يرجع هذا التعدد والتباين في صور العقوبات البديلة إلى اختلاف وجهات النظر بين الفقهاء والباحثين في مجال القانون في تحديد الطبيعة القانونية للعقوبات البديلة، كما بدأ سابقاً، وعلى ذلك سوف نبحت في الصور الآتية، بحسبانها الأكثر انسجاماً مع مفهوم للعقوبات البديلة.

أولاً- الجزاءات المالية(الغرامات):

يراد بها الجزاء الذي يفرض على الجاني ويلزمه بدفع مبلغ من المال - يقدر في قرار الحكم- الى خزانة الدولة.

والاصل ان تأتي هذه العقوبة بصورة اصلية أو تكميلية، غير أنها يمكن أن تأخذ صورة العقوبة البديلة حينما يتم فرضها بهذه الصفة، بمعنى أن يتم استبدال هذه العقوبة محل العقوبات السالبة للحرية.

ويلحظ أن هذه الصورة من ابلغ البدائل المقررة للعقوبات الاصلية، وهي تنبه الجاني إلى سلوكه المشين بالنسبة للمجتمع، فضلاً عن أنها تحقق أغراض العقوبة التي تم استبدالها، لأن العقوبة المستبدلة في الأصل لم تحقق هدف الإصلاح والتأهيل.

ومن تطبيقات ذلك في التشريع العراقي ما يعرف بالتسوية الصلحية التي تجد مجالها فيما يجري بين الإدارة الضريبية والمكلف المخالف في القوانين الضريبية^(١)، على ان فرض الغرامة هنا يجري بقرار اداري وليس بحكم قضائي.

(١) مثال ذلك ما جاء في المادة (٥٩/ مكرر) من قانون ضريبة الدخل العراقي المرقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ (المعدل) بأن: "١- لوزير المالية ان يعقد تسوية صلحية عن الافعال المنصوص عليها في المادتين (٥٨/٥٧) من القانون قبل اقامة الدعوى لدى المحاكم المختصة او خلال النظر فيها وذلك بالاستعانة عن العقوبات الواردة في المادتين اعلاه بدفع مبلغ لا يقل عن مثلي الضريبة المتحققة في الدخل موضوع=

ثانياً- العمل في خدمة المجتمع:

تعد هذه الصورة من النظم الحديثة للمعاملة العقابية، ومؤداها الزام المحكوم عليه بان يعمل لخدمة المجتمع المدة التي تقرها المحكمة بدون أجر يقابل هذه الخدمة. وقد عرفت هذا النوع من العقاب التشريعات الجزائية في العديد من الدول، ومنها: فرنسا^(١) وبلجيكا وهولندا وألمانيا والتشريعات الانجلو امريكية (الولايات المتحدة الامريكية وانكلترا وكندا)، كما تبناها جانب من الدول العربية ومثالها: مصر^(٢) والامارات العربية المتحدة^(٣) ولبنان^(٤)، اما في العراق فلم نجد في قانون العقوبات النافذ ولا في غيره من التشريعات العقابية صراحة او دلالة على تبني المشرع لهذا النوع من العقوبات. والسمة البارزة في فرض هذه العقوبة أنها تجري إما بموافقة المحكوم عليه أو بطلب منه، وذلك احتراماً من المشرع للاتفاقيات والمواثيق الدولية، في أن لا يتم أداء الانسان لأعمال السخرة أو جبراً، ومثال ذلك ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨^(٥)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦^(٦)، على عدم

=الدعوى، ٢- يتم عقد التسوية الصلحية بناءً على طلب تحريري يقدم من قبل مرتكب الفعل المخالف او من يمثله قانونا ولا يحق لمرتكب الفعل المخالف العدول عنها بعد حصول الموافقة عليها، ٣- يترتب على عقد التسوية عدم اقامة الدعوى الجزائية على مرتكب الفعل المخالف بعد تسديده المبلغ المذكور في الفقرة (١) من هذه المادة، وايقاف اجراءات الدعوى في اي مرحلة وصلت اليها قبل صدور حكم من المحكمة المختصة".

(١) يراجع المادة (١٣١-٨) من قانون العقوبات الفرنسي.

(٢) يراجع: المادة (١٨) من قانون العقوبات المصري، والمادة (٤٧٩) من قانون الإجراءات الجزائية المصري، اذ ورد فيهما ان لكل محكوم عليه بالحبس البسيط مدة لا تتجاوز ستة اشهر ان يطلب تشغيله خارج السجن بدلا من تنفيذ العقوبة.

(٣) يراجع: على سبيل المثال: المادة (١٢٠) من قانون العقوبات الاتحادي في الامارات رقم (٣) لسنة ١٩٨٧.

(٤) يراجع: على سبيل المثال: المادة (١١) من المرسوم التشريعي رقم (٤٢٢) الصادر سنة ٢٠٠٢.

(٥) يراجع: المادة (٤) والمادة (٢٣-١) من الإعلان.

(٦) يراجع: المادة (٨-٣-أ) من هذا العهد.

جواز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي، وكذلك ما جاء في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لسنة ١٩٥٠^(١).

ثالثاً- المراقبة الالكترونية:

لقد كان من شأن التطور العلمي والتقني ان يلقي بظلاله على صور العقوبات البديلة، إذ نشأت صورة تعتمد على التقنيات الالكترونية في العقاب، وهو ما يعرف بالمراقبة الالكترونية^(٢) أو باسم الحبس في القيد أو السوار الالكتروني.

ويتاح في هذا النظام تنفيذ عقوبة الحبس في منزل المحكوم عليه بعيداً عن نطاق المؤسسة الإصلاحية، مع اخضاعه لمجموعة من الالتزامات وفرض القيود على تحركاته من خلال جهاز المراقبة^(٣).

وبعيداً عن الجدل الذي يتجاذب دور هذه العقوبة البديلة في التأهيل والاصلاح^(٤)، إلا أن اتجاه مجموعة من الدولة إلى تبني هذا النوع من العقاب كصورة بديلة عن العقوبات الاصلية، مع وضع شروط وضوابط لتطبيقه، والمتابعة الجدية، يمكن أن تجعله من العقوبات البديلة الفاعلة.

(١) يراجع: المادة (٤) من الاتفاقية.

(٢) وتعني هذه الصورة من العقوبات البديلة عن العقوبات السالبة للحرية: إلزام المحكوم عليه بالبقاء في محل اقامته في أوقات محددة، وان تجري عملية التحقق من التزامه بذلك من خلال مراقبته الكترونياً عبر جهاز يوضع على يده يرسل يعطي إشارات ونتائج الى مركز المراقبة لبيان مدى التزام او مخالفة المحكوم عليه لتنفيذ العقوبة. وللمزيد يراجع: د. بلعربي عبد الكريم، عبد العالي بشر، مصدر سابق، ص ٥.

(٣) ساهر إبراهيم الوليد، مراقبة المتهم الكترونياً كوسيلة للحد من مساوئ الحبس الاحتياطي، مجلة الجامعة الإسلامية، غزة، م ٢١، ع ١٦ يناير ٢٠١٣، ص ٦٦٣.

(٤) يراجع في شأن ذلك: صفاء اوتاني، الوضع تحت المراقبة (السوار الالكتروني في السياسة العقابية الفرنسية)، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٥، عدد ١، ٢٠٠٩، ص ١٤٩.

المبحث الثاني

تطبيق فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي

إن ما يتبادر إلى الذهن هو مدى امتداد فكرة العقوبات البديلة إلى النظام الانضباطي في الوظيفة العامة بحسبانه أحد النظم الجزائية لحماية مصالح المجتمع، ومن ثم ينبغي أن تسير سياسة المشرع في النظم الجزائية جنباً إلى جنب، وان كان هناك اختلاف نسبي فيها، لكن مقومات التجريم والعقاب والإصلاح هي نفسها. فان الامر يدعو إلى الوقوف والتأمل في النظام الانضباطي ومحاولة مقارنة تطبيق فكرة العقوبات البديلة فيه.

وإن محاولة ولوج هذا الجانب والبحث فيه يقتضي أن نقف على مبررات تبني فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي، ولعل الأمر يستطيل إلى البحث عن صورة لهذه العقوبات يمكن أن تحل بدلاً عن العقوبات الاصلية في هذا النظام، ومن أجل ذلك سنتناول في هذا المبحث كل من تلك المبررات والصور على التقسيم الآتي:

المطلب الأول

مبررات تطبيق فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي

ليس من المبالغة في شيء أن نبحث في الدراسات القانونية عن مبررات وأسباب تطبيق الأفكار والمفاهيم القانونية في أحد المجالات القانونية، ولأننا نحاول مقارنة تطبيق فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي، فلا بد من أن نبحث عن مبررات هذا التطبيق، وعلى وجه خاص إننا نعلم ما لهذا النظام من ذاتية ينفرد بها منبعها ذاتية القانون الإداري في الأصل.

وعلى ذلك سوف نعمل على أن نضع على بساط البحث تقديم المبررات التي تدفع إلى الأخذ بفكرة العقوبات البديلة هنا، واضعين في الاعتبار كل ما يتعلق بطبيعة النظام الانضباطي وتأطيره القانوني، لنخلص فيما بعد إلى مدى وجهة تلك المبررات، ومن ثم التفكير جدياً نحو الأخذ بهذه الفكرة، وسوف نعرض هذه المبررات على النحو الآتي:

١- على الرغم من اختلاف بعض الأسس والقواعد في النظام الانضباطي، إلا إنه يوصف بأحد نظم العقاب، ومن ثم فان الكثير من التطورات في الأفكار والمفاهيم التي تسود هذه النظم حتما تلامس النظام الانضباطي، فينالها ما ينالها.

وان انتهاج سياسية جزائية تقوم على فكرة الإصلاح والتأهيل في فرض العقاب، أو الانصراف إلى عقوبة بديلة لعدم نجاعة العقوبة الاصلية في تحقيق اغراضها في استيعاب مفهوم الوقاية والمنع والإصلاح والتأهيل ضمن هذه السياسة.

ولئن كانت هناك عقوبات بديلة عن العقوبات السالبة للحرية، فلماذا لا نأخذ هذا المسلك في النظام الانضباطي، وعلى وجه الخصوص بدلاً عن بعض العقوبات التي لها تأثير يمتد إلى عائلة الموظف فتلحق بها المشكلات نفسها التي تلحق بالمحكوم عليه - على النحو الذي تم تبياناه سابقاً، ومن ثم لا تثريب ان طبقنا فكرة العقوبات البديلة في هذا النظام على الرغم من اختلاف طبيعته عن غيره من نظم العقاب.

٢- إن فلسفة النظام الانضباطي لا تستهدف العقاب في ذاته، وانما تنصرف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهذا يستتبع في الأساس البحث عن أسباب وقوع المخالفة الانضباطية، فلعل ذلك يكون مرتبطاً في اصله بسوء التنظيم داخل المرفق العام، أو عدم تحديد الاختصاصات على نحو دقيق، أو عدم قيام الإدارة بتأهيل الموظف العام وتدريبه^(١)، ومن ثم تكون وطأة العقوبة ولو كانت ادناها مؤثرة في سيرة الموظف، ولها تأثير سلبي على أداء وجباته الوظيفية طالما سيشعر بتحمل وزر هذا الامر لوحده.

فاذا كانت المخالفة واقعة لا محال، وان أسباب المخالفة قد لا ترتبط بالموظف لوحده، وان من دوام انتظام المرفق العام فرض العقوبة على المخالف، فان تصويب عمل المرفق العام قد يقتضي فرض عقوبات بديلة بما يضمن حسن سيره واستمراره في تقديم الخدمة للمجتمع.

٣- يتفرد النظام الانضباطي بذاتية خاصة عن نظم العقاب، مما يدعونا إلى القول بإمكانية تطبيق العقوبات البديلة تأسيساً على تلك الذاتية، وهذا ما نلمسه في فكرة محو أو الغاء العقوبة الانضباطية، إذ تجيز التشريعات للإدارة محو هذه العقوبة أو الغائها في حالات على وفق شروط معينة، مثال ذلك مرور فترة زمنية معينة على فرض العقوبة، وقيام الموظف المعاقب خلالها بتأدية اعمال متميزة عن زملائه، فضلاً عن عدم

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٣.

معاقبته خلال هذه المدة الزمنية^(١)، وكذلك قد يتم الغاء (محو) العقوبة عند الحصول على كتب الشكر^(٢).

ولرب قائل أن هناك أثراً إيجابياً ترتب على فرض العقوبة الانضباطية على الموظف، بأن أصبح سلوكه مرضياً مما يبرر محو أو الغاء العقوبة. إلا أننا نجد إن في فرض عقوبات بديلة ما يمكن معه تحقيق هذا الأثر وأكثر، فقد نحصل على أثر إيجابي أبلغ من خلال فرض العقاب البديل، إذ يتم فيه بذل جهود متميزة من قبل الموظف المعاقب، فضلاً عن إن المحو يستلزم مرور مدة زمنية، وهذا ما يعني أن آثار العقوبة على عائلة الموظف ووضعه الاجتماعي لا تزال قائمة حتى يصدر قرار بالمحو أو الإلغاء.

زد على ما سبق إن تطبيق المحو وإلغاء العقوبات الانضباطية - على الرغم من الموضوعية التي تبناها المشرع هنا - يخضع لاعتبارات شخصية إلى حد ما، إذ طالما أن هذا الأمر منوط بتحقيق شروط، إلا أن مسألة توافرها من حيث قيام الموظف بأعمال متميزة عن أقرانه، أو منح كتب الشكر له هو من اطلاقات السلطة التقديرية للإدارة، ولا غضاضة في القول إن انحراف الإدارة في استعمال سلطتها وارد جداً، ومن ثم نعتقد إن تطبيق العقوبات البديلة سوف يكون أكثر انسجاماً مع فلسفة وذاتية النظام الانضباطي.

٤- صحيح أن النظام الانضباطي يعطي للموظف فرصة لإعادة النظر في سلوكه الوظيفي، لكن مع استمرار ترتيب العقوبة لآثارها لربما تهدر هذه الفرصة، بما ينعكس سلباً على فكرة الإصلاح والتأهيل، إذ قد يشعر الموظف بالذنب ووطأة العقوبة، غير أن الإحساس بهذا الشعور مادياً من الإدارة يحتاج إلى الوقت، ومن ثم قد يعدل الموظف عن ذلك الإحساس كردة فعل عكسية على عدم ادراك الإدارة لهذا الأمر منذ بداياته، أضف إلى ذلك أن تحقق الإدارة من استقامة سلوك الموظف قد يستغرق وقتاً.

٥- إن فرض العقوبة الانضباطية يخضع في أصله إلى مبادئ فرض العقاب الجزائي، ولعل من أهمها مفهوم التفريد في العقوبة، غير أن هذا الأمر في النظام الانضباطي نراه ينحصر فقط في مسألة التناسب بين الفعل وبين العقوبة من خلال ملاحظة المسائل والظروف الموضوعية والشخصية.

(١) المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٢) المادة (٢١/٢١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة

١٩٩١.

ومن ثم فإن التفريد في فرض العقوبة الانضباطية لا يصل الى وقف العقوبة، وهذا ما يؤثر في مفهوم الإصلاح بحسبانه الغرض الأساس والوحيد للعقوبة^(١)، وهذا ما يستدعي تبني عقوبات بديلة عوضاً عن عدم الأخذ بمفهوم وقف التنفيذ في النظام الانضباطي، وذلك من شأنه أن يعطي لمفهوم الإصلاح دوراً كبيراً بما يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني

صور مقترحة للعقوبات البديلة

إن مسألة البحث عن صور للعقوبات البديلة في النظام الانضباطي للوظيفة العامة، يجب أن ينبع من طبيعة وخصوصية هذه الوظيفة وصفة الموظف العام، ومن هنا فقد اجتهدنا في وضع صور مقترحة لها على النحو الآتي:-
أولاً- العمل لساعات إضافية.

تجيز قوانين الخدمة المدنية تكليف الموظف العام بالعمل لساعات إضافية عن ساعات العمل المقررة لليوم، على أن يحصل الموظف في هذه الحالة على مقابل مالي ومعنوي أيضاً^(٢).

وإذا كان الأصل يجري على هذا المنوال، فانه يمكن سن تشريع بتكليف الموظف بالعمل لساعات إضافية بدون مقابل أو مقابل أقل عن المقرر كعقوبة بديلة عن العقوبة الانضباطية الاصلية، ولمدة محددة تبعا لجسامته الذنب المرتكب.

ويحمل هذا النوع من العقوبة المفهوم نفسه في العمل للمنفعة العامة أو خدمة المجتمع في السياسة الجزائية -على ما سبق بيانه، فهي تنطوي على تهذيب سلوك الموظف العام، مما يجعل لها مميزات عقابية إيجابية أكثر من فرض العقوبات الانضباطية الاصلية.

ومن أجل أن ترتب هذه الصورة المقترحة من العقوبة آثارها في الردع والاصلاح والتأهيل ينبغي أن يستغرق العمل جهداً ووقتاً، بما يحقق في نفس الموظف شعوراً بالندم

(١) د. محمد سعيد نمور، وقف تنفيذ العقوبة، مجلة جامعة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد ٥٣، عدد ٢، ١٩٨٨، ص ١٣.

(٢) يراجع: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١) لسنة ١٩٩٩، وتعليمات رقم (٥) لسنة ١٩٩٩ الخاصة اجور الاعمال الإضافية.

والرغبة في التكفير عما قارفه من اخلال بواجباته الوظيفية، والعزم على اصلاح سلوكه الوظيفي مستقبلاً، وهذا ما يمكن أن نلمسه في حسن أدائه لأعمال وظيفته، وتوظيف خبرته في إنجازها^(١)، سواء في أوقات العمل الرسمية واطقات العمل الإضافية على حد سواء^(٢).

ولا يخفى إن فرض هذه العقوبة هنا يقتضي أن يندرج في نصوص القانون الانضباطي، تأسيساً على مبدأ الشرعية الجزائية، وأن توصي بها وتفرضها الجهة المختصة بذلك بعد تحقق دواعي فرضها.

أما بالنسبة لقبول الموظف العام بهذه الصورة قياساً على قبول المحكوم عليه في عقوبة العمل للمنفعة العامة، فتجدر الإشارة إن الأصل في تكليف الموظف بساعات عمل إضافية مرتبط في الأساس بمبدأ سير المرافق العامة^(٣) بانتظام واستمرار تقديم المرفق للخدمة العامة، وعلى هذا لا يجوز للموظف أن يرفض هذا التكليف، ولكن ما نجده إن الموظف ينال مقابلاً عن ساعات العمل الإضافية في الأحوال العادية، ولكن طالما يراد جعلها صورة للعقوبات البديلة، فان الصفة الرضائية في فرضها تستلزم قبول الموظف المعاقب بها، كما يجري عليه الحال عند فرض العقوبات البديلة بدلاً من تلك السالبة للحرية، اتساقاً مع ما تفرضه حقوق الانسان من منع العمل سخرة بلا مقابل، فضلاً عن إن عدم قبول الموظف بها معناه أن هذه العقوبة لن تؤدي أغراضها، ومن ثم لا بد من العودة إلى فرض العقوبات الاصلية جزاءً وفاقاً.

(١) د. صفاء اوتاني، العمل للمنفعة العامة في السياسة العقابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٥ عدد ٢، ٢٠٠٩، ص ٤٣٢.

(٢) تنص الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١) لسنة ١٩٩٩ على: يتابع الرئيس المباشر والرئيس الاعلى للموظف المكلف بالاشتغال ساعات عمل اضافية انجازه الاعمال المكلف بها.

(٣) ويعني هذا المبدأ ان المصلحة العامة لا تتحقق فقط بإنشاء المرافق العامة، وانما يقتضي تحقيق هذه المصلحة كذلك ان تستمر هذه المرافق بتقديم خدماتها على نحو دائم، وان كل توقف في سيرها معناه إلحاق الضرر بالأفراد، لان هذا التوقف يؤدي حتماً الى عدم اشباع حاجات الافراد.

ثانياً- التكاليف بأعمال إضافية.

يؤدي الموظف أعمال وظيفته على النحو المقرر لها ضمن أوقات العمل الرسمية، على إن لكل نوع من الوظائف مهام وواجبات تكون مختلفة عن الأنواع الأخرى، والموظف العام عليه أن يلتزم بما يتم تكليفه به من أعمال وواجبات طالما كانت في حدود وظيفته. ولكن نجد أن الإدارة وفي أحوال ما قد تجد نفسها أمام تكليف الموظف بأعمال خارج حدود وظيفته الأصلية، وذلك بان يمارس أعمال وظيفة أخرى داخل الإدارة التي يعمل فيها او خارجها، لما في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، وعلى الموظف أن يقبل ويقوم بما اسند اليه من أعمال وان كانت ليس لها صلة بمهام وظيفته بهدف المشاركة في انجاز أعمال الإدارة المختلفة^(١).

ونجد مثلاً ان التشريع العراقي يلزم الموظف العام بتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل^(٢)، ومن ثم ليس هناك من مانع بتكليف الموظف للقيام بأعمال تنفق مع أعمال وظيفته او تتلاءم مع مؤهلاته، وان لم تكن في الأصل من مهام وظيفته كما تلجأ مجموعة من التشريعات، ومن اجل موازنة الامر السابق إلى وضع شروط، بتحقيقها يمكن للإدارة أن تكلف الموظف بأعمال وظيفة أخرى، منها ما يتعلق بالحاجة الى التكليف بالأعمال الإضافية، أو ما يتعلق بالمدة الخاصة بالتكليف، أو بطبيعة الوظيفة واعمالها التي يراد تكليف الموظف للقيام بها، وكذلك تحديد النطاق المكاني لهذا التكليف، والالية والاجراءات المتبعة في ذلك^(٣).

ومن الممكن أن نجد صورة هذا العقاب في تكليف الموظف بعمل موظفين مجازين، أو تكليفه بأعمال إضافية في إحدى الهيئات الإدارية الأخرى التي تكون بحاجة الى خدماته، أو

(١) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٩٣، ص ٣٢٠.

(٢) يراجع: الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٣) يراجع على سبيل المثال احكام المادة (٩١) من نظام الخدمة المدنية في الأردن رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، والمادة (٦٧) وما بعدها من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية في السعودية، والمادتين (١٠٤ و ١٠٥) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٨) لسنة ٢٠١٨.

من الممكن أن يكون التكليف بأعمال لا تستوجبها طبيعة وظيفته الأصل، كأن يطلب منه إقامة دورات تدريبية للموظفين.

ولعل أهم ما قد يترتب على ذلك من أثر إنه يعزز ثقة الموظف بنفسه وبفاعلية دوره في أداء الوظيفة العامة، بما يسهم في التأهيل والإصلاح، ومن ثم يجعله أكثر اقبالاً واندفاعاً في تحسين سلوكه الوظيفي، فضلاً عما يشعره من زهو من خلال دوره في تسيير المرافق العامة.

وقد يقال إن هذه الصورة لا تحقق مفهوم التناسب في فرض العقاب، أو أن إيلائها المعنوي يكون خارج نطاق المعقول، ويمكن الرد على ذلك إن على الموظف أن يكرس مجموع أوقات العمل الرسمية لأداء وظيفته، كما أن هناك أوقات يوضع فيها الموظف تحت مفهوم الاعمال الإضافية في ظروف استثنائية، كما لو ان زميله في العمل قد اعتراه عارض منعه من أداء أعمال وظيفته فيكلف هو بالأداء.

زد على ذلك إن هذه الصورة من العقاب وإن كانت تمثل ضغطاً على الموظف، لكنه يقبل ذلك بسبب الأثر المالي لها، ولطالما إن أداء الأعمال الإضافية يحفظ الموظف العام من الآثار المالية للعقوبات الانضباطية، ومن ثم فهو سوف يرضى بهذا من العقاب.

الخاتمة

وإن قاربنا بلوغ نهاية البحث فإن مسألة تبني فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي ليست ترفاً أو أمراً دخليلاً في هذا النظام، بل إن الغاية تدعو إلى التفكير ملياً في هذا الأمر، ومن خلال هذا البحث البسيط فإننا حاولنا مقارنة النظام الانضباطي والنظام الجزائي فيما يتعلق بفرض عقوبات بديلة عن العقوبات الاصلية، ومن خلال ذلك توصلنا إلى بعض النتائج وخلصنا إلى بعض التوصيات على النحو الآتي:

أولاً- النتائج:

عبر دراستنا لفكرة العقوبات البديلة وإمكانية تبنيها تحققت لدينا النتائج الآتية:

١- إن السياسة الجزائية المعاصرة تهدف إلى تبني آليات جديدة في العقاب لإصلاح الجاني وتأهيله وعودة اندماجه مع مجتمعه فرداً صالحاً يسهم في تطوره.

٢- إن فرض عقوبات بديلة يعمل على ترشيد الانفاق على المؤسسات الإصلاحية، لاسيما أن هناك عقوبات لم تعد لها ضرورة، بل إن الاستمرار في فرضها يعود بآثار سلبية على المحكوم عليه والمجتمع.

- ٣- إن هناك من الدول من قطع شوطا كبيرا في هذا المجال، فقامت بإقرار تشريعات بفرض عقوبات بديلة عن العقوبات الاصلية.
- ٤- إن من أبلغ صور العقوبات البديلة هي الجزاء المالي والعمل للنفع العام.
- ٥- إن فرض العقوبات البديلة يخضع إلى العناصر ذاتها التي يقوم عليها فرض العقوبات الاصلية من حيث الشرعية والقضائية والشخصية. إلا أن ما تنفرد به العقوبات البديلة صفة الرضائية في أن يقبل المحكوم عليه بفرضها.
- ٦- إن النظام الانضباطي هو صورة من صورة النظام الجزائي، وليس هناك ضير في تبني مفهوم العقوبات البديلة فيه، بما يسهم في اصلاح الموظف المخالف، وبما يعود بالخير على الوظيفة العامة.
- ٧- إن المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ تبني سياسة إصلاحية، وهي إعادة النظر بالعقوبة الانضباطية وأثارها عبر ما يعرف بمفهوم (محو العقوبة) فيما لو ثبت له إن السلوك الوظيفي للموظف المعاقب قد أصبح قويا من غير أود. بما يرسخ في الذهن إن تبني المشرع للعقوبات البديلة يقود التي تحقيق الآثار نفسها من تبنيه لمفهوم المحو، لأن الموظف في كل من همها سيعكف على إعادة النظر في سلوكه الوظيفي، بل إن للعقوبات البديلة ميزة في أنها لا تترك آثاراً كما في محو العقوبة، لأن ما تم تنفيذه من العقوبة يبقى، كما أنها تعالج موضوع التطبيق غير السليم لمحو العقوبة فيما لو تم على وفق رغبات شخصية للإدارة، سواء من حيث المحو أو رفضه، على وفق ما يتيح لها الاختصاص التقديري الذي تتمتع به.

ثانياً- التوصيات:

- ١- نوصي المشرع العراقي على نحو عام تبني مفهوم العقوبات البديلة بدلا من بعض من العقوبات السالبة للحرية، من خلال تعديل في بعض التشريعات الجزائية، ومثالها قانون المرور، إذ إن فيه عقوبات سالبة للحرية لأفعال قد لا تنم عن خطورة إجرامية، ومن أجل تلافي محاذير تنفيذ تلك العقوبات وما تنطوي عليه من آثار سلبية.
- ٢- نوصي المشرع العراقي بتطبيق فكرة العقوبات البديلة في النظام الانضباطي، في غير العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية - لان عقوبة الفصل والعزل يعبر فرضهما عن سلوك شائن من الموظف وعلى وجه الخصوص عقوبة العزل، بما يكفل مفهوم الإصلاح، وما

يرفع الابهام عن نظام المحو واجتهادات الإدارة بخصوص رفع العقوبة من ملف الموظف العام أو الاكتفاء بانقضاء الآثار اللاحقة للعقوبة فحسب.

وإذ نصي المشرع في فرض العقوبات البديلة، منطلقين في ذلك من ذاتية مبدأ الشرعية الجزائية في هذا النظام، والتي تقوم شرعية العقوبة الانضباطية إعادة صياغة العبارة لطفاً لأن من المعلوم أنه لا يمكن للمشرع أن يحيط بجميع الأفعال التي تعد مخالفة انضباطية، وعلى هذا نقترح النص الآتي:

أولاً: للوزير أو رئيس الدائرة أن يفرض بدلاً عن العقوبات المقررة في المادة (٨) من هذا القانون إحدى العقوبات الآتية:

- ١- العمل لساعات إضافية خدمة للمرفق العام.
- ٢- القيام بأعمال إضافية في خدمة المرفق العام الذي يعمل فيه أو أي مرفق عام آخر إلى جانب وظيفته الأساس.

ثانياً: للجنة التحقيقية أن توصي بفرض إحدى العقوبات الواردة في الفقرة أعلاه بدلاً عن العقوبات المقررة في المادة (٨) إذا ما رأت في ذلك ما يحقق إصلاح السلوك الوظيفي للموظف وبما يحقق مصلحة المرفق العام.

ثالثاً: تستثنى من أحكام ذلك المخالفات والأفعال التي يرتكبها الموظف وتستوجب فرض عقوبتي الفصل والعزل.

رابعاً: إذا كان الموظف قد عوقب بعقوبة بديلة ثم عاد بانتهاؤها إلى ارتكاب مخالفة أخرى فلا يجوز فرض عقوبة بديلة مرة أخرى.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١. د. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
٢. د. سليمان عبد المنعم سليمان، أصول علم الجزاء الجنائي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٣. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.

٤. د. طارق عبد الوهاب سليم، المدخل في علم العقاب الحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.
٥. د. عبد الله عبد العزيز اليوسف، التدابير المجتمعية كبداية للعقوبات السالبة للحرية، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٣.
٦. د. عبد الله عبد الغني غانم، مشكلات اسر السجناء ومحددات برامج علاجها، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٩.
٧. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٩٣.
٨. د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات – القسم العام، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٢.
٩. د. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

ثانياً: الاطاريح والرسائل الجامعية

١. عبد الأمير حسن جنح، الافراج الشرطي في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية القانون – جامعة بغداد، ١٩٧٩.
٢. مبارك عناد فيصل العنزي، العقوبات البديلة للسجن وتطبيقاتها في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية – كلية العدالة الجنائية، ٢٠١٧.

ثالثاً: البحوث والمقالات

١. د. بلعربي عبد الكريم، عبد العالي بشر، الحد من العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، عدد ٢١، يناير ٢٠١٨.
٢. د. ساهر إبراهيم الوليد، مراقبة المتهم الالكتروني كوسيلة للحد من مساوئ الحبس الاحتياطي، مجلة الجامعة الإسلامية، غزة، مجلد ٢١، عدد ١ يناير ٢٠١٣.

٣. د. صفاء اوتاني، العمل للمنفعة العامة في السياسة العقابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٥ عدد ٢، ٢٠٠٩.
٤. د. صفاء اوتاني، الوضع تحت المراقبة (السوار الالكتروني في السياسة العقابية الفرنسية)، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٥، عدد ١، ٢٠٠٩.
٥. د. صفاء اوتاني، ترشيد العقاب في السياسة الجزائية المعاصرة، مجلة الشريعة والقانون — جامعة الامارات، مجلد ٢٨، عدد ٦٠، ٢٠١٤.
٦. فهد يوسف الكساسبة، الحلول التشريعية المقترحة لتبني العقوبات البديلة في النظام الجزائي الأردني، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، مجلد ٤٠، ع ٣، ٢٠١٣.
٧. د. محمد سعيد نمور، وقف تنفيذ العقوبة، مجلة جامعة مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد ٥٣ عدد ٢، ١٩٨٨.