المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم العالي الأهلي
-دراسة تحليلية مقارنة في التشريع العراقي-

م.د بشار رشيد حسين
كلية النور الجامعة / قسم القانون

Disciplinary responsibility of the teacher in private higher A comparative analytical study in Iraqi legislation education

Lecturer Dr. Bashar Rasheed Hussein
Noor Collage University/Department of law

المستخلص/ ترتبط المسؤولية الانضباطية بالنظام الوظيفي الذي يعمل فيه الموظف, وتتمثل في مجموعة من الأوامر والنواهي المنظمة للعمل المطلوب إنجازه, فالعمل الوظيفي يتكون من جملة من الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتق الموظف تتفق مع طبيعة النشاط الذي يمارسه, واي تقصير بتلك الواجبات او الاخلال بها يؤدي الى نهوض مسؤوليتة الانضباطية, ومن ثمة إيقاع العقوبة المناسبة بحقه ومن المتفق عليه ان المخالفات الانضباطية في القانون الإداري لا تخضع لمبدأ (لا جريمة الا بنص) وانما تذكر من قبل المشرع على سبيل المثال لا الحصر, بسبب طبيعة النشاط الإداري التي يصعب حصرها او توقعها مسبقاً, اما العقوبات الانضباطية فهي تكون من اختصاص المشرع حصراً, اذ انها تخضع لمبدأ (لا عقوبة الا بنص) والمبدأ السابق يطبق في جميع فروع القانون. **الكلمات المفتاحية:** (المسؤولية الانضباطية–التدريس في التعليم العالي الأهلي– المخالفة الانضباطية–العقوبات الانضباطية)

ABSTRACT/Disciplinary responsibility is related to the job system in which the employee works, and it is represented in a set of commands and prohibitions regulating the work to be accomplished. Disciplinary responsibility, and therefore the appropriate punishment.It is agreed that disciplinary violations in administrative law are not subject to the principle (no crime without a text), but are mentioned by the legislator, for example, and not limited to, because of the nature of the administrative activity that is difficult to count or foresee in advance. As for disciplinary penalties, they are exclusively within the jurisdiction of the legislator. As it is subject to the principle (no penalty except with a text) and the previous principle is applied in all branches of law. **Keywords:** (disciplinary responsibility - teaching in private higher education - disciplinary offense - disciplinary penalties)

المقدمة/ أولا: مدخل الى دراسة الموضوع شغل عضو الهيئة التدريسية في التعليم العالي الأهلي المكانة والدور الفعال في تحقيق اهداف التعليم العالي الأهلي, اذ يعد التدريس في المؤسسات الاهلية الخاصة من ابرز الفئات العاملة بتلك المؤسسات بجانب (الموظفين الإداريين والخدميين) وذلك التمييز نابع من طبيعة الواجبات والمسؤوليات التي تقع على عاتقه والتي تختلف أهميتها عن الفئات المذكورة انفاً, اذ يقوم الأستاذ الجامعي بنشاط مهم من خلال التدريس في الجانبين العملي والنظري, وكتابة البحوث العلمية, والمشاركة في اللجان المختلفة وغيرها من المهام التي تستوجبها طبيعة العمل اسوة بالاستاذ الجامعي في التعليم العالي الحكومي.

ثانيا: أهمية البحث تبرز أهمية البحث من أهمية الشريحة الكبيرة التي يمثلها أعضاء الهيئة التدريسية في التعليم العالي الأهلي, والتي تتركز في إيجاد نظام انضباطي لمسؤوليتهم, على اعتبار ان خضوعها لنظام قانوني معين يعد من اهم الضمانات التي يجب ان تتوفر لهم.

ثالثا: إشكالية البحث من ثوابت العمل التشريعي عند تنظيم المسؤولية الانضباطية, هو تحديد الواجبات التي يلتزم بها المكلف وكذلك بيان العقوبات التي يمكن ان يخضع لها, والمشرع العراقي نهج ذلك في العديد من التشريعات, مثل قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ النافذ, وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، الا انه لم يعتنق في القوانين ذات العلاقة الاتجاه المذكور في تحديد واجبات ومحظورات التدريس في التعليم العالي الأهلي, كما انه لم يبين العقوبات الانضباطية المفروضة عليه بنص صريح وواضح؟ مما أدى الى التساؤل عن التنظيم القانوني الخاص بالمسؤولية الانضباطية لعضو الهيئة التدريسية في التعليم العالي الأهلي؟

رابعا: منهجية البحث تقوم الدراسة على ماياتي:

١- المقارنة بين النظام الانضباطي للتدريس في التعليم العالي الحكومي والتدريسي في مؤسسات التعليم العالي الأهلي لتقارب النشاط الذي يمارسه كل منهم, وكذلك المقارنة بين موقف المشرع والقضاء والفقه في كل من مصر والعراق.

٢- المنهج التحليلي عن طريق تحليل النصوص القانونية التي تتعلق بموضوع الدراسة وعرض الاحكام القضائية والآراء الفقهية المتعلقة بالموضوع ومناقشتها.

خامسا: خطة البحث اعتمدنا في خطة البحث على ما يأتي:**المطلب الأول: تعريف المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم العالي الأهلي**الفرع الأول: المعنى اللغوي للمسؤولية الانضباطية.الفرع الثاني: تعريف المسؤولية الانضباطية اصطلاحاً.**المطلب الثاني: الطبيعة**

القانونية للمسؤولية الانضباطية للتدريس في التعليم العالي الأهليالفرع الأول: الطبيعة الخاصة للمخالفة الانضباطيةالفرع الثاني: الطبيعة الخاصة للعقوبات الانضباطية

المطلب الأول

تعريف المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم العالي الأهلي

قد يرتكب التدريسي[١] في التعليم العالي الأهلي بعض الأخطاء الوظيفية عند ممارسة عمله, وهذه الأخطاء قد تكون بسبب القيام بعمل معين او الامتناع عنه, اذ يعد الخطأ اساساً للمسؤولية الانضباطية, ويعتمد طبيعة الخطأ على نوع الالتزام الذي يخل به التدريسفالمسؤولية الانضباطية للتدريسي تتحقق عند اخلاله بالقواعد القانونية المنظمة لعمله, مما يؤثر على عمل المرفق في السير بانتظام واطراد, وبالتالي يؤدي الى تحمل المخطئ عواقب ما يترتب عن فعله المخالف ، ولتوضيح ذلك سنقسم المطلب الى فرعين وعلى النحو التالي:**الفرع الأول: المعنى اللغوي للمسؤولية الانضباطيةالفرع الثاني: تعريف المسؤولية الانضباطية اصطلاحاً**

الفرع الأول

المعنى اللغوي للمسؤولية الانضباطية

المسؤولية الانضباطية مصطلح مكون من كلمتين, كل واحد منها له معنى لغوي مختلف عن الاخر, لذا سنعرض لمفهومها منفردين وعلى النحو التالي:

أولا: المسؤولية لغة تدل المسؤولية في اللغة على معان عدة, وهي مشتقة من الفعل (مسألة) او (مسإلة) ويقول سأله عن كذا, اي استخبره عنه, وسألته عن الشيء سؤالا ومسألة[٢], وقد جاء ذلك في قوله تعالى (أَمْ تُرِيدُونَ أَنْ تَسْأَلُوا رَسُولَكُمْ كَمَا سُئِلَ مُوسَى مِنْ قَبْلُ وَمَنْ يَتَبَدَّلِ الْكُفْرَ بِالْإِيمَانِ فَقَدْ ضَلَّ سَوَاءَ السَّبِيلِ)[٣].

---

[١] اغفل المشرع العراقي وضع تعريف لعضو الهيئة التدريسية في التعليم العالي الأهلي, اذ جاء قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ خاليا من النصوص القانونية التي تبين عمل التدريسي, وهذا بدوره أدى الى حدوث فراغ تشريعي ينظم عمل عضو الهيئة التدريسية في مؤسسات التعليم العالي الأهلي, واكتفى القانون المذكور في المادة (٣٣) منه في بيان أعضاء الهيئة التدريسية والتي تتكون من "الأساتذة, الأساتذة المساعدين, المدرسين المدرسين المساعدين, او ما يعادل الألقاب العلمية المذكورة في الجامعات العالمية", وكذلك هو حال القضاء العراقي رغم انه نظر في العديد من المنازعات التي تحدث بين التدريسي والمؤسسات التعليمية الخاصة الا انه لم يضع تعريف للتدريسي في الجامعات او الكليات او المعاهدات الاهلية.اما بالنسبة لموقف الفقه العراقي من تعريف التدريسي, وجدنا قلة التعاريف التي تناولت هذا الموضوع, الا ان احدهم عرفه بانه "كل من يحمل احدى الشهادات العليا او ما يعادلها ويعمل ضمن مؤسسات التعليم العالي"؛ فادية احمد حسن الطائي, تنازع قانون العمل والضمان الاجتماعي مع قانون التعليم العالي الأهلي في ترتيب حقوق والتزامات عضو الهيئة التدريسية – دراسة في الشأن العراقي, بحث منشور في مجلة الحقوق, الجامعة المستنصرية, المجلد٥, العدد٣٨-٣٩, ٢٠٢٠, ص٥.

[٢] إسماعيل بن حماد الجواهري, الصحاح, تحقيق: احمد عبدالغفور عطاء,ط٢, مطبعة دار الملايين, ص١٧٢٣.

[٣] سورة البقرة, الاية ١٠٨.

وقد يأتي بمعنى المحاسبة والمؤاخذة على ما كلف به الانسان, فمن كلف بشيء, أي: الزم بما فيه كلفه, فعليه ان يؤدي وان يقوم به على الوجه الاكمل[١], ولقد وردت في القران الكريم كلمة المسؤولية في ايات عديدة وهي تحمل معنى المحاسبة, كقوله تعالى (وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولً)[٢], وأيضا كقوله تعالى (وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ)[٣], فكلمة المسؤولية (ما يكون به الانسان مسؤولا ومطالبا عن أمور وافعال اتاها)[٤], والمعنى الأخير المقصود من دراستنا هذه, كما ورد لفظ المسؤولية في الحديث الشريف فقد قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم) (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته)[٥].

ثانيا: الانضباط لغة قبل ان نتكلم عن الانضباط لا بد وان نشير الى ان المشرع العراقي درج على استخدام مصطلح الانضباط للدلالة على التنظيم القانوني الخاص بمسألة المخالف, مثل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل, في حين ان المشرع المصري يستخدم مصطلح التأديب دالا على نفس المعنى, وللوقوف على معنى الانضباط لغة لا بد من ان نبين التأديب لغة ايضاً للوصول الى الغرض المقصود من بيان المعنى اللغوي. والانضباط مصدره انضبط, ينضبط, انضباطاً, فهو منضبط, وانضبط الجندي, خضع للنظام ينضبط انضباطا, انضبطت الساعة: انتظمت حركتها, ثم اصلاح ما بها من خلل, لجنة الانضباط: لجنة تنظر في قضايا تعتبر مخالفة للنظام او خارجة عن القواعد[٦].اما التأديب في اللغة فلها العديد من المفاهيم, فيقال ادب فلان: راضه على محاسن الاخلاق, او لقنه فنون الادب, وجازاه على اساءته[٧], وادب فلاناً تأديباً: قوم اخلاقه وسلوكه والان عريكته, وفي الحديث الشريف قال رسول الله (صلى الله عليه وسلم) (ادبني ربي فاحسن تأديبي), تأدب بأدب القران, او اداب الرسول, ويقال فلان قد استأدب, بمعنى تأدب[٨]،كما يدل التأديب, المعاقبة على الإساءة والتأديبات العقاب المفروض, والتأديبي النسبة الى التأديب ونقول مجلس تأديبي[٩]نرى بصواب استخدام المشرع العراقي مصطلح الانضباط بدلا من التأديب في تحديد الغرض من فرض

---

[١] ابن حجر العسقلاني, فتح الباري بشرح صحيح البخاري, ج١, ص١١.
[٢] سورة الاسراء, الاية ٣٦.
[٣] سورة الصافات, الاية ٢٤.
[٤] المنجد في اللغة والادب والعلوم, ط١, المطبعة الكاثوليكية, بيروت, ١٩٦٠, ص٣١٦.
[٥] موسوعة الحديث الشريف, الموقع الالكتروني اسلام www.islam.web.net ويب صحيح البخاري, تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٢٥, رقم الحديث ٨٥٣.
[٦] قاموس المعاني الجامع, منشور على الموقع الالكتروني: almaany.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٢٦.
[٧] المعجم الوجيز,مجمع اللغة العربية,جمهورية مصر العربية,ط خاصة بوزارة التربية والتعليم,١٩٩٧,ص٩.
[٨] ابن منظور, لسان العرب, القاهرة, دون تاريخ, ص٤٣.
[٩] المنجد الابجدي, ط١, دار الشروق, بيروت, ص١٣٢.

العقوبة, لان الغاية الأساسية من إيقاعها في المجال الوظيفي تتمثل في ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد, اكثر من ردع المخالف, فالانضباط يتعلق بحسن سير المرفق وتقديم الخدمات, اما التأديب فهو شخصي يتعلق بالمخالف وردعه.

الفرع الثاني

تعريف المسؤولية الانضباطية اصطلاحاً

سنبين فيما يلي تعريف المسؤولية الانضباطية بشكل عام بغية الوصول الى عناصر المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم العالي الأهلي, وسنستعين بالمسؤولية الانضباطية للموظف العام ، وايضا للتدريسي في التعليم العالي الحكومي ،لتحديد مسؤولية التدريسي الانضباطية في التعليم العالي الأهلي لتقارب عمل كل منها[1]، مستعينين بموقف المشرع والقضاء والقضاء والفقه من ذلك وعلى نحو التالي:

أولا: موقف المشرع لم يعرف المشرع العراقي المسؤولية الانضباطية في القوانين التي تنظم الوظيفة, وهذا كان مسلك المشرع في الدول محل المقارنة والاتجاه السابق ليس بالمعيب, لان وضع التعريف ليس من صميم عمل المشرع, فضلا عن ذلك وضع التعريف من قبل المشرع قد لا يواكب التطورات المستمرة للعمل الإداري, وبالتالي يؤدي الى الافلات من العقاب, والامر ينطبق على المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم الأهلي, فلم يضع المشرع العراقي تعريفا معينا لمسؤولية التدريس الانضباطية في قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنه ٢٠١٦ النافذ.

ثانيا: موقف القضاءلقد تطرق القضاء الإداري في مصر والعراق الى احكام المسؤولية الانضباطية للموظف العام في العديد من احكامه دون وضع تعريف صريح لها, اذ قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بان "المسؤولية التأديبية في مجال الوظيفة العامة تقوم في جوهرها على اخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تحدد بحسب الأصل, وفقا للوائح والقرارات التي تصدر في هذا الشأن من الجهات المختصة, من عناصر تلك المسؤولية للتأكد من ان العمل المكون للمخالفة المنسوبة للموظف يدخل في اختصاصه الوظيفي – اذا كان هذا العنصر لازم لتقرير المسؤولية التأديبية فانه يكون اشد لزوماً اذا نازع الموظف في اختصاصه بالعمل موضوع المخالفة لانه يتعلق بامر جوهري يتوقف عليه الحكم بمسؤولية الموظف من عدمه – نتيجة لذلك

[1] ومن النصوص التي تبين أوجه التقارب بينهما نص المادة (١٠/ثانيا) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ والتي اشارت بانه "تخضع الدراسات الأولية والعليا في الجامعات والكليات او المعاهدات الاهلية الى ذات التعليمات والضوابط المعمول بها في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي".

لا يسأل الموظف عن عمل لا شانه به او كان غير ملزم للقيام به أو لا يدخل في اختصاصه الوظيفي"[١].

ولم يكن موقف القضاء الإداري العراقي بعيداً عن نظيره المصري, فقد نفت المحكمة الإدارية العليا المسؤولية عن الموظف لعدم ارتكابه مخالفة إدارية, اذ قضت بان "...وحيث ان المميز عليه (المعترض) بعنوان مبرمج اقدم ومسؤول شعبة المعلومات من مكتب تحقيقات بابل وان واجبه يقتصر على ادخال المعلومات الخاصة بالقضايا التي يتولاها المكتب من برنامج قاعدة المعلومات بعد تزويده بالمعلومات من المحقق المعني وفق استمارة معلومات معدة لهذا الغرض ومن ثم تحديث هذه المعلومات في ضوء ورود ورقة التحديث, وحيث ان عدم تحديث المعلومات الخاصة بالدعوى المذكورة أعلاه يعود لعدم ورود ورقة التحديث الى شعبة المعلومات الخاصة ولم يبرز وكيل المميز (المعترض عليه) أي مستند يبين ورود هذه الورقة الى الشعبة المذكورة مما ينبفي مسؤولية المميز عليه (المعترض) عن عدم تحديث المعلومات..."[٢].

وفي حكم اخر اكدت المحكمة الإدارية العليا على وجوب وقوع المخالفة لاثارة مسؤولية الموظف الانضباطية, اذ اشارت بان "...ذلك ان المميز (المعترض) يطعن بالامر المرقم (٢٧٩٣) في ٢٠١٣/٦/١٠ والمتضمن توجيه عقوبة الإنذار بحقه لثبوت تقصيريته في فقدان الاضبارة الأصلية المرقم (١٠٠/خ/٢٠١٢) وسرقته من مكتبه واهماله عدم اخبار مرجعه بذلك ولغاية تدوين أقواله امام اللجنة التحقيقية... مما تقدم تجد المحكمة الإدارية العليا ان ما اسند الى المميز (المعترض) من فقدان اصل الاضبارة لا سند له من الواقع فكل الدلائل تشير الى ان من قام بالفعل هو احد العاملين في مكتب تحقيق البصرة, وقد استغل وظيفته فقام بإخراج الاضبار والاتصال بالمحقق المكلف بالتحقيق على هاتفه النقال... عليه تكون الوقائع التي استندت الى المميز (المعترض) وكانت سبباً في فرض العقوبة لا أساس لها من الواقع..."[٣].

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا, الطعن رقم ٥٦٥٥ لسنة ٤٦ قضائية, جلسة ٢٠٠٢/٢/١٧, نقلا عن: د. احمد محمد صالح, نظام المحاكمات التاديبية في ضوء احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦, ط١, المركز القومي للاصدارات القانونية, ٢٠١٨, ص٤٣؛ وفي حكم سابق قضت المحكمة المذكورة بنفس الاتجاه اذ اشارت بان "المبدأ الأساسي في المسؤولية التاديبية بوصفها مسؤولية شخصية يترتب عليه عدم نسبة الاخلال بواجبات الوظيفية كوصف عام للجريمة التاديبية الى الموظف الا عن فعل محدد بالذات ارتكبه العامل المنسوب اليه هذا الاخلال", الطعن رقم ١٣٣٧ لسنة ٣٢ قضائية, جلسة ١٩٨٩/٢/٢٥, نقلا عن شريف احمد الطباخ, تاديب الموظف العام ودالدفوع التاديبية, المجلد الثاني, ط١,دارمصر للنشروالتوزيع, القاهرة, ٢٠١٩, ص٥١٩.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥١٦/في ٢٠١٤/٩/١٤, قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤, جمهورية العراق, وزارة العدل, مجلس شورى الدولة, ص٣٠٦؛ وفي حكم اخر اوجبت المحكمة المشار اليها انفا انه لاسناد المخالفة الى الموظف, يجب ان تكون صادرة منه بشكل شخصي: ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٢٩٨ في ٢٠١٧/١١/٢٣, قرارات مجلس الدولة وفتاوى لعام ٢٠١٧, جمهورية العراق, مجلس الدولة, ص٥٠٠.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٢٤٢, جلسة ٢٠١٥/١١/٢٣, قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥, جمهورية العراق, وزارة العدل, مجلس شورى الدولة, ص٣٤٠.

ويستبان من الاحكام المذكورة للقضاء الإداري المصري والعراقي بانه حدد عناصر قيام المسؤولية الانضباطية دون وضع تعريف لها, لانه يشترط لتحقيق مسؤولية الموظف الانضباطية وقوع اخلال بواجبات الوظيفية او الخروج عنها, فالعنصر الأساسي لقيام تلك المسؤولية اسناد الخطأ الى الموظف وهذا مسلك جيد من قبل القضاء الإداري.

ثالثا: تعريف الفقه المسؤولية بشكل عام تعني تحمل الشخص المخالف عواقب فعله المخطىء وكل ما يترتب عن فعله من مخالفة القواعد القانونية, وهي تأخذ عدة اشكال[١], فهي اما تكون أدبية او قانونية, وفيما يتعلق بالشكل الأول: تتحقق عند مخالفة الشخص واجباً دينياً او اخلاقياً[٢], وهي تخرج عن نطاق بحثنا هذا،اما الشكل الثاني: فانها تتحقق عند مخالفة الشخص واجباً قانونياً, وهي تتجسد في ثلاث أنواع (مدنية او جنائية او انضباطية), وهذه الأنواع الثلاثة يمكن ان يخضع لها الشخص في ان واحد او بشكل منفرد, حسب طبيعة فعل المخالف وصفته[٣], الذي يهمنا في دراستنا هذه هي المسؤولية الانضباطية فقط.

ان ما يميز المسؤولية الانضباطية عن غيرها من المسؤوليات, في ان الهدف الأساسي منها ليس معاقبة المذنب فقط, وانما فضلا عن ذلك ضمان انتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد على نحو يمكنها من الوفاء بالتزاماتها, فغايتها الأساسية المحافظة على تقديم الخدمات لجمهور المنتفعين, بالإضافة الى اصلاح وتقويم سلوك الموظف الذي يصدر عنه الخلل في أداء عمله[٤].

وقد عرف الفقه في مصر المسؤولية الانضباطية بعدة تعاريف كلا حسب الزاوية التي ينظر فيها الى تلك المسؤولية, فمن ناحية الغاية عرفها احدهم بانها "تلك المسؤولية التي يمكن تحريكها في مواجهة الموظف العام بسبب ما يرتكبه من أخطاء تنطوي على معنى الاخلال بحسن سير العمل الوظيفي وانتظامه"[٥], بينما عرفها اخر من خلال تحمل اثار المسؤولية

---

[١] د. بشار رشيد حسين المزوري, المسؤولية التعاقدية للإدارة في تنفيذ العقود الإدارية – دراسة مقارنة, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٨, ص٢٤.

[٢] د. مغاوري محمد شاهين, القرار التاديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان, مكتبة الانجلو المصرية, القاهرة, ١٩٨٦, ص١٧٠.

[٣] د. عزيزة الشريف, النظام التاديبي وعلاقته بالانظمة الجزائية الأخرى, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٨, ص٨٤.

[٤] د. عبدالعزيز سعد ربيع, المسؤولية التاديبية لاعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي – دراسة تحليلية وفق لاحدث احكام مجلس الدولة المصري, بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة, القاهرة, العدد٥٢٦, السنة ١٠٨, ص٢٣٧.

[٥] د. عزيزة الشريف, مصدر سابق, ص١٧.

الانضباطية بانها "الاخلال بالتزام قانوني تحكمه قواعد الوظيفة العامة او هي بعبارة أوضح – الالتزام بتحمل العواقب المترتبة على انتهاك قواعد القانون التأديبي"[١].

ويعاب على التعريف الأخير، بانه ركز على العقوبة بشكل واضح وصريح, وهذا لا يتفق مع الهدف الأساسي من المسؤولية الانضباطية –كما اشرنا اليه أعلاه –والمتمثل في المحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

مما دفع اخر الى تعريفه – وبحق – بانها "تلك المسؤولية التي تحرك في مواجهة الموظف العام بسبب ما يرتكبه من أخطاء تنطوي على معنى الاخلال بحسن سير العمل الوظيفي وانتظامه, فهي بذلك المسؤولية الناشئة عن اخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية"[٢].وفي العراق عرف احدهم المسؤولية الانضباطية بانها "تلك المسؤولية التي تثار بسبب اخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية, فضلاً عما يرتبه ذلك الاخلال من مسؤوليات أخرى كالمسؤولية المدنية والجزائية"[٣].

ولا يتفق البعض – وبحق – مع التعريف المشار اليه انفا, اذ لا يشترط ان يترتب على المسؤولية الانضباطية للموظف المسؤوليات الأخرى (المدنية والجزائية), قد يقتصر الفعل المخالف على المسؤولية الانضباطية فقط, ويحدث ذلك في حالة خلو الفعل المخالف من أي اخلال في امن المجتمع كما يقرره قانون العقوبات, او أي ضرر للغير وفقاً للقواعد العامة في المسؤولية المدنية, وانما يترتب عليه فقط اخلال في سير المرفق العام بانتظام واطراد[٤].

واسهب اخر في تعريفها وأشار بانها "تلك المسؤوليات التي تنهض تجاه الموظف العام نتيجة اخلال ذلك الموظف بواجبات وظيفته او الخروج على مقتضياتها المقررة بموجب القانون والتعليمات, او التقاليد او العادات والأعراف الإدارية سواء كان ذلك بسلوك إيجابي ام سلبي, مؤثرا في ذلك على المرفق العام وسيره المنتظم مما يتحتم فرض احد العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً[٥] وفيما يتعلق بالمسؤولية الانضباطية لاعضاء الهيئة التدريسية في التعليم العالي الأهلي, يؤكد الباحث ان الفقه في مصر والعراق ندرت كتاباتهم ودراساتهم في تناول تلك المسؤولية, وجل اهتمامهم تركز على المسؤولية الانضباطية للموظف العام, نظراً لأهمية الوظيفة

---

[١] د. محمود عبدالمنعم فايز, المسؤولية التاديبية لضباط الشرطة, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق جامعة أسيوط, ٢٠٠٤, ص١٥٠.

[٢] د.محمود حافظ الفقي, المسؤولية القانونية في الإدارة الالكترونية, ط١,دار مصر للنشر والتوزيع, القاهرة,٢٠٢٠, ص١٦٣.

[٣] د. ماهر علاوي الجبوري, الوسيط في القانون الإداري, مطبعة جامعة الموصل, ٢٠٠٩, ص٢٤٤.

[٤] د. عزيزة الشريف, مصدر سابق, ص٨٤.

[٥] امير عبدالله احمد الجبوري, المسؤولية الانضباطية للموظف العام في العراق – دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, جامعة الموصل – كلية الحقوق, ٢٠٢٢, ص٢٥.

العامة واتصالها بالمرافق العامة, الا ان ذلك لا يقلل من أهمية المسؤولية الانضباطية في التعليم العالي الأهلي, نظراً لكثرة العاملين في هذا المجال من جهة, وأهمية النشاط الذي تقدمه مؤسسات التعليم العالي الأهلي للمنتفعين من جهة أخرى، وعليه يمكن تعريف المسؤولية الانضباطية لاعضاء الهيئة التدريسية في التعليم العالي الأهلي بانها " اخلال التدريسي ببنود العقد او بالقواعد القانونية او الأعراف الجامعية المنظمة لعمله في التعليم العالي الأهلي ،مما يستوجب إيقاع العقوبة الانضباطية بحقه"

وبذلك ان عناصر المسؤولية الانضباطية للأستاذ الجامعي في التعليم العالي الأهلي تتحدد بما يأتي:

١- ضرورة ثبوت ارتكاب عضو الهيئة التدريسية مخالفة انضباطية مرتبطة بعمله في المؤسسة الاهلية, من خلال مخالفته للعقد المبرم مع تلك المؤسسة وللقواعد القانونية والأعراف الجامعية المنظمة لعمله.

٢- وجود عقوبات تصيب التدريسي في مزاياه الوظيفية, يؤدي الى حرمانه منها بصفة مؤقتة او دائمية, مع الاخذ بنظر الاعتبار ان تكون العقوبات المؤقتة غير مؤثرة على نشاطه في التدريس, وانما يجب ان تقتصر على الجانب المالي فقط.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للمسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم العالي الأهلي

يعمد المشرع الى تحديد النظام القانوني لمسؤولية المخالف الانضباطية في القوانين التي تنظم عمله, ليحيطه علما – بشكل عام – بالواجبات والمحظورات التي يلتزام بها وللمحافظة على العمل الوظيفي بما ينسجم مع الأهداف المحددة لها, لتمكين المؤسسة من القيام بنشاطها بأفضل شكل وتقديم الخدمات لجمهور المنتفعين, وبخلافه سوف يتعرض المخالف للمسألة ،اذ ان تحديد النظام الانضباطي يعد من اهم أوجه الحماية القانونية للموظف، مع الاخذ بنظر الاعتبار الطبيعة الخاصة للنشاط الذي يقدمه المرفق, ولتوضيح ذلك سنقسم المطلب الى فرعين وعلى النحو التالي:**الفرع الأول: الطبيعة الخاصة للمخالفة الانضباطية الفرع الثاني: الطبيعة الخاصة للعقوبات الانضباطية**

الفرع الأول

الطبيعة الخاصة للمخالفة الانضباطية

استخدم القضاء المصري مصطلحات عدة للدلالة على المخالفة الانضباطية, فهنالك احكام استخدمت مصطلح الجريمة التاديبية[١], في حين استعانت احكام أخرى بلفظ الذنب الإداري[٢], ومنها من استعمل عبارة المخالفة التأديبية[٣], وجميعها تدل على معنى واحد, ويفضل احد الفقهاء استخدام اصطلاح المخالفة الإدارية باعتباره يترجم مظاهر الاخلال الخاصة بالوظيفة، كما انها تميزها عن الجريمة الجنائية[٤]، وقد بينت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مصر المخالفات التأديبية بانها "كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته او مخالفة القوانين واللوائح..."[٥].

والمتفق عليه في مجال المخالفات الانضباطية انها لا تخضع لمبدأ (لاجريمة الا بنص) المعمول به في القانون الجنائي, فالاصل ان المخالفات الإدارية تكون على سبيل المثال لا الحصر, وهذا المبدأ مستقر في القانون الإداري[٦].

وينتقد البعض الموقف السابق على اعتبارات حصر المخالفات الإدارية ينطوي على ضمانة اكيدة للموظف, لانه من خلال هذا الحصر يدرك مسبقاً خطورة الفعل الذي سيقدم عليه, لانه مجرم بنص القانون, كما هو الشأن للأشخاص الذين يتجنبون الكثير من الأفعال لان قانون العقوبات يجرمها, كما ان تقنين المخالفات يحد من تعسف سلطة التأديب[٧].

الا ان البعض الاخر – وبحق – لا يتفق مع الراي السابق, لانه من خلال استعراض القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم شؤون الموظفين وما يمثلها في تنظيم شؤون وظيفة او مهنة معينة, يجد ان المشرع ترك غالبية المخالفات الانضباطية من دون تحديد دقيق ومسبق, وذلك لان الأفعال او التصرفات موضوع المسألة الانضباطية يختلف تكيفها باختلاف الوظيفة المناطة بالموظف المعني والمكلف للقيام بها واختلاف مسؤولياته, فضلا عن ذلك ان المرافق

---

[١] ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٣ في ١٩٦٧/١٢/١٦, ص٢٧٣, أشار اليه د. عزيزه الشريف, مصدر سابق, ص١٢٢.

[٢] ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٧٨ في ١٩٥٨/٣/١, مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر, السنة الثالثة, ص٢٩٨.

[٣] ينظر حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٤٠٧, سنة ٦ قضائية, دون سنة النشر, أشار اليه د. حنان محمد القيسي, الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التاديبية, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ص٢٩.

[٤] د. عزيزة الشريف, المصدر السابق, ص١٢٣.

[٥] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والاستشارة رقم ٧ لسنة ١٩ قضائية في ١٩٦٥/١/٢٧, ص٢٦٧؛ أشار اليه: د. عبدالعزيز سعد ربيع, مصدر سابق, ص٢٤٤.

[٦] د. سعد الشتيوي, المسالة التاديبية للموظف العام, دار الجامعة الجديدة, القاهرة, ٢٠٠٨, ص٤٤؛ سرى حارث عبدالكريم, النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية – دراسة قانونية مقارنة, رسالة ماجستير, جامعة النهرين – كلية الحقوق, ٢٠١٢, ص٩٩.

[٧] د. عدنان عاجل عبيد, ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التاديبية –دراسة قانونية مقارنة, المركز العربي للنشر والتوزيع ,الطبعة الاولى, القاهرة, ٢٠١٨, ص٧٠.

التي يعمل فيها قابلة للتطور والتغيير،والاعتبارات السابقة تجعل محاولة تقنين المخالفات الانضباطية محكومة بالفشل[١], اما فيما يتعلق بسلطة الإدارة التقديرية في تحديد المخالفات وخطورتها, فقد كفل المشرع حمايتها من تعسف الإدارة عن طريق رقابة القضاء الإداري عليها[٢].وما تم الإشارة اليها انفا للمخالفة الانضباطية للموظف العام ليس ببعيد عن تحقق المخالفة الإدارية في عمل التدريسي في التعليم العالي الأهلي, فاي خطأ من التدريسي سواء كان مقصودا او غير مقصود, إيجابيا ام سلبيا أدى الى حدوث تقصيرا او اهمال في أداء الواجبات المنظمة لعمله او مس سمعته الوظيفية, تستوجب قيام مسؤوليتة الانضباطية.

فالاختلاف يكون بالدرجة وليس في الطبيعة, على أساس ان كل من التدريسي في التعليم الجامعي ونظيره التدريسي في التعليم الأهلي يقدم خدمة لجمهور المنتفعين ،مع الاخذ بنظر الاعتبار ان التدريس في التعليم العالي الحكومي يعمل في مرفق عام بخلاف المؤسسات الجامعية الخاصة ،اذ يبقي التدريسي خاضع للشخص المعنوي الخاص الذي يعمل معه، وبالتاكيد ان الخطأ في الأولى اكثر تاثيرا من الثانية بسبب ارتباطه بالمرفق العام.

وهذا أدى الى اثارة تساؤل عن القانون الذي يحدد واجبات التدريسي في التعليم العالي الأهلي ،والتي يلتزم العمل بموجبها لمعرفة واجباته وتجنب وقوعه في الخطأ الوظيفي؟

ومن خلال اطلاعنا على القوانين والتعليمات واحكام القضاء وجدنا تعدد المراجع التي تبين واجبات التدريسي ،ويمكن اجمالها بثلاث حالات:

الأولى: تطبيق قواعد خدمة العاملين في الكليات الاهلية[٣],اذ نصت المادة (٨/ثانيا) على انه "على أعضاء الهيئة التدريسية عدم الاساءة الى الحرم الجامعي وعدم القيام بفعل يتنافى مع شرف المهنة او ارتكاب خطأ جسيم ينتج عنه ضرر بممتلكات الجامعة او الكلية"، في الحقيقة لا يمكن الاكتفاء بهذه الواجبات لانها غير قادرة على استيعاب جميع التزامات التدريسي في التعليم العالي الاهلي, فهي جاءت بشكل مقتضب وموجز، مع إمكانية الاستعانة بها واعتبارها مكملة للواجبات الأخرى التي يستوجبها عمل التدريسي في المؤسسات الجامعية الاهلية.

---

[١] د. محمد النحاس محمد حسن, الجزاءات التاديبية المقنعة – دراسة مقارنة, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٠, ص٥١, ص٥٤.

[٢] د. مغاوري محمد شاهين, مصدر سابق, ص١٠٦.

[٣] صدرت هذه التعليمات بموجب قانون التعليم العالي الأهلي رقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ الملغي, وان المادة (٥٦/أولا) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ اجازت العمل بموجب تلك التعليمات لحين الغائها.

الثانية : يرى احدهم انه يمكن بموجب عقد العمل الذي يربط التدريسي بالمؤسسة الاهلية الجامعية تحديد واجبات التدريس[١], ولكن الراي السابق محل نظر, لان عقد العمل يبقي في نطاق القانون الخاص, فعلاقة التدريسي في التعليم العالي الأهلي بالمؤسسات الاهلية علاقة تعاقدية في اغلب احكامها،وان التدريسي في التعليم الجامعي الأهلي يقوم بأداء واجبات مماثلة لاقرانه في الجامعات الحكومية, فكيف يمكن لعقد خاص ان يستوعب جميع التزامات التدريسي في الكليات الاهلية؟.

الثالثة: كانت سابقا احكام محكمة التمييز الاتحادية في العراق تتجه الى تطبق نصوص قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ على المنازعة الحاصلة بين التدريسي والجامعة الاهلية، على اعتبار تكييف عقد التدريسي بانه عقد عمل، مثل قرار محكمة عمل بغداد المرقم ٤٤٩/عمل/٢٠١٥ والصادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/١١ ،وكذلك قرار محكمة العمل في كركوك المرقم ٢٣/عمل/٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١/١٦.

الا ان محكمة التمييز الاتحادية عدلت عن الاتجاه السابق في حكم حديث لها، وذهبت الى انه "...وحيث استقر قضاء الهيئة العامة في محكمة التمييز الاتحادية بالقرار المرقم ٧/الهيئة العامة/٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٤/١٩ بان العقد المشار اليه أعلاه الذي يبرم بين الأستاذ الجامعي والكلية الاهلية يعد عقد غير مسمى ويخضع للقواعد العامة في القانون المدني, ويخرج عن اختصاص محاكم العمل .....فكان يتعين إحالة الدعوى الى محكمة البداءة للنظر فيها حسب الاختصاص..."[٢].

وبذلك فان الحكم أعلاه اعتبر عقد التدريسي في التعليم العالي الأهلي عقد غير مسمى واخراجه من اختصاص محكمة العمل ،والاتجاه السابق رغم معقوليته في عدم اعتبار عقد التدريسي من عقود العمل, بسبب اختلاف النشاط بين عمل التدريسي والعامل، الا انه زاد من ضبابية الواجبات التي يلتزم بها التدريسي.

ويرى الباحث ان القوانين التي تحكم واجبات التدريسي في التعليم العالي الحكومي اقرب الى الواقع ،بسبب طبيعة النشاط الوظيفي الذي يمارسه كليهما، فعلى الرغم من ان قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ جاء خاليا من النص بشكل صريح ومباشر على واجبات التدريسي في الجامعات الاهلية، الا انه توجد نصوص في القانون المذكور تشير الى تلك

---

[١] عبدالله خلف عبدالله, التنظيم القانوني لعقد التدريسي في الجامعات الاهلية – دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, جامعة كركوك – كلية القانون والعلوم السياسية, ٢٠٢١, ص١٠٨.

[٢] حكم محكمة التمييز الاتحادية العدد ٣٧٩٠/الهيئة المدنية/٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٤/٢٨.

الواجبات ولكن بشكل غير مباشر, مثال ذلك ان قانون التعليم العالي الأهلي العراقي نص بانه "تطبق القوانين والأنظمة المعمول بها في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في شان كل حالة لم يرد فيها نص في هذا القانون"[١], وكذلك اشار "تعد الشهادات التي تمنحها الجامعات او الكليات او المعاهدات الاهلية معادلة للشهادات التي تمنحها الجامعات الرسمية وفقاً لاحكام هذا القانون"[٢], فضلاً عن ذلك نصى بان "تخضع الجامعات والكليات والمعاهد التي تؤسسها اللجان الرسمية عدا العسكرية والأمنية منها لاشراف وتقويم الوزارة"[٣].

وللاعتبارات المذكورة يرجح الباحث تطبيق الواجبات المنصوص عليها في قانون خدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ النافذ على التدريسي في المؤسسات الاهلية والتي يمكن ايرادها على سبيل المثال بما يأتي:

أ: التزام موظف الخدمة الجامعية بالقوانين والأنظمة والتعليمات والأعراف الجامعية[٤].

ب: الالتزام بالواجبات الاكاديمية مثل القيام بعملية البحث العلمي والتدريس في الجانبين العملي والنظري والمشاركة في اللجان الدائمة والمؤقتة[٥].

ج: الالتزام بالواجبات الإدارية[٦].

كما يمكن تحديد بعض الواجبات العامة والواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، وبما ينسجم مع عمل الأستاذ الجامعي في التعليم الأهلي ونذكرها علي سبيل المثال بما يأتي:

أ: اداء اعمال وظيفة بنفسة بامانة وشعور بالمسؤولية[٧].

ب: الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة او ربح شخصي له او لغيره[٨].

وبالاعتماد على ما سبق: يوصي الباحث المشرع العراقي ان ينص في قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ, على الزام الأستاذ الجامعي في الجامعات الاهلية بالواجبات المنصوص عليها في قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ وبعض الواجبات

---

[١] المادة (٥٤) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ.
[٢] المادة (٤٢/أولا) من ذات القانون.
[٣] المادة (٣٩) من ذات القانون.
[٤] المادة (١٣) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[٥] المادة (٢) من ذات القانون.
[٦] المادة (٣) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[٧] المادة (٤/أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
[٨] المادة (٤/تاسعا) من ذات القانون؛ اما الواجبات التي لا تتفق مع عمل التدريسي في التعليم العالي الأهلي التي اشار اليها اليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ, نذكر منها على سبيل المثال المادة (٦) اذ نصت بانه "المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته... ", ولا يمكن اعتبار أموال او أملاك الجامعة او الكلية او المعهد الأهلي أموال عامة.

المشار اليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وبما لا يتعارض مع أداء مهامه في مؤسسات التعليم الأهلي.

الفرع الثاني

الطبيعة الخاصة للعقوبات الانضباطية

الثابت ان العقوبات في المجال الانضباطي تخضع لمبدأ (لا عقوبة الا بنص) المطبق في القانون الجنائي, والتي تعني ان تكون العقوبة المفروضة على المخالف والتي توقعها الإدارة من بين العقوبات التي نص عليها القانون, اذ لا تملك السلطة الإدارية ان توقع عقوبة غيرها[١].

وتتجلى الحكمة من تحديد العقوبات على سبيل الحصر في الحد من تعسف الإدارة, فلا تقوم بفرض جزاءات قاسية قد تصل الى المساس بحرية الموظف, فهذا المسلك مرفوض في النظام الانضباطي, فضلا عن انه يؤمن الاستقرار النفسي للموظف[٢].

ويثار تساؤل عن العقوبات الانضباطية المفروضة على عضو الهيئة التدريسية في مؤسسات التعليم العالي الأهلي؟ وللاجابة هذا التسأل لابد من طرح اربع فرضيات للوصل الى إجابات قانونية واضحة .

الفرضية الأولى: تطبيق قواعد خدمة العاملين في الكليات الاهلية الصادر بموجب قانون الجامعات و الكليات الاهلية رقم(١٣) لسنه ١٩٩٦ (الملغى), التي نصت المادة (٥٦/أولا) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنه ١٩١٦النافذ على الغاء القانون المذكور انفا مع نفاذ التعليمات الصادرة بموجبه الى حين صدور ما يحل محلها او يلغها.

اذ نصت قواعد خدمة العاملين في المادة (٧) منه على نوعين العقوبات, الأولى إدارية يفرضها العميد بشكل مباشر, وهي (التنبيه, لفت نظر, الإنذار),والثانية انضباطية يوقعها العميد بناء على توصية من لجنة تحقيقية خاصة, وهي (التوبيخ، قطع الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام, حجب الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر, حجب الزيادة السنوية في السنة التي وقعت فيها العقوبة).

وفي ظل نفاذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، تعد العقوبات المشار اليها أعلاه غير قانونية, لأنها تخالف نص المادة (١٩/ثانيا) من الدستور المذكور, التي نصت بانه: "لا عقوبة الا بنص", فالنص الدستوري أشار بشكل صريح بأن العقوبات لا تحدد الا بنص قانوني (سواء

---

[١] د. عبدالعزيز سعد ربيع, مصدر سابق, ص٢٨٤.
[٢] د. عبدالقادر الشيخلي, النظام القانوني للجزاء التاديبي, دار الفكر للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٨٣, ص٢٦٤.

في المجال الجنائي او الإداري), لذلك لايمكن بأي حال من الأحوال ان تكون العقوبات بموجب تعليمات, فالاختصاص السابق حصرا بيد المشرع .

الفرضية الثانية: تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العمل رقم (٣٧) لسنه ٢٠١٥ النافذ[١], اذ اشارت تعليمات ٢٠١٦ تسهيل تنفيذ قانون وزارة التعليم العالي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ بانه "تسري احكام قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ فيما يخص العقوبات الانضباطية والإدارية على التدريسي والموظفين الإداريين والخدميين في الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية"[٢].

وان كنا نتفق مع التعليمات المذكورة في ان قانون العمل يسري على الموظفين الإداريين والخدميين في مؤسسات التعليم العالي الأهلي على اعتبار ان مركزهم القانوني يماثل العمال, فهم يعملون لدى شخص معنوي خاص, الا ان قانون العمل لا ينطبق باي حال على التدريسي في مؤسسات التعليم الخاصه، ولا يمكن اعتبار عقد التدريسي في الكلية الاهلية عقد عمل ،وهذا ما ذهبت اليه هيئة تعيين المرجع[٣], في حكم حديث لها اذ قضت بانه "...لا يمكن اعتبار عمل الأستاذ الجامعي او المحاضر في جامعة أهلية بموجب الاتفاق بينهم (عقد عمل) سواء كانت تلك الاعمال او المهام الموكلة اليه إدارية ام علمية وذلك لفقدان الركن الراجح الأساسي المتمثل بالرقابة والاشراف من قبل رب العمل على العامل لان العامل له الأولوية الكامنة في جوهر الاتفاق بين الأستاذ الجامعي او المحاضر مع الجامعة الاهلية هو تقديم خلاصة عمله في مجال اختصاصه او خلاصة خبرته في إدارة المنظومة العلمية حتى ولو لم يصرح بذلك في الاتفاق وبدون أي فرض من قبل الجامعة الاهلية وبحرية تامة بدون أي رقيب ولا يتم تحقيقه الا من خلال ابتعاد الجامعة الاهلية من ممارسة الاشراف والرقابة على الطرف الثاني من العقد... صفوة القول مما سبق ذكره وبيانه فان الاختصاص الوظيفي لدعوى المدعي الذي ارتبط المدعى عليه

---

[١] وقد نص قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ النافذ في المادة (١٣٨/ثانيا) منه على العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها على العامل تتمثل بـ "الإنذار, إيقافه عن العمل مدة لا تزيد على ثلاثة أيام, حجب الزيادة السنوية عن العامل, تنزيل الدرجة, الفصل".

[٢] المادة (٢٣) من تعليمات ٢٠١٦ لتسهيل تنفيذ قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الذي أوقف العمل بها من قبل مجلس الدولة العراقي, بموجب الكتاب الصادر من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي, دائرة التعليم الجامعي الاهلية, العدد١١٢٥١ في ٢٠٢١/٩/١٩.

[٣] نص قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ النافذ بانه "اذا تنازع اختصاص محكمة القضاء الإداري او محكمة قضاء الموظفين مع اختصاص محكمة مدنية فيعين المرجع هيئة تسمى (هياة تعين المرجع) قوامها (٦) ستة أعضاء (٣) ثلاثة تختارهم رئيس محكمة التمييز من بين أعضاء المحكمة, (٣) ثلاثة اخرون يختارهم رئيس مجلس الدولة من بين أعضاء المجلس, وتجتمع الهيئة برئاسة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ويكون قرار الهيأة الصادر بالاتفاق او الأكثرية باتا وملزما".

إضافة لوظيفته يعتبر عقد غير مسمى ينعقد في محكمة البداءة وفقاً للولالة العامة للقضاء على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية ولا نعقد هذا الاختصاص الى محكمة العمل..."[١].

رغم تأييد الباحث لقرار هيئة تعيين المرجع في عدم اعتبار عقد الأستاذ الجامعي عقد عمل للمبررات التي ساقها الحكم, الا ان الاتجاه المذكور ترك فراغا كبيراً في بيان المركز القانوني للأستاذ الجامعي, فقانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ الذي استبعد تطبيقه القضاء العراقي أشار الى العديد من الحقوق للعامل واعتبرها تمثل الحد الأدنى ولا يمكن باي حال انتقاص تلك الحقوق والا عدت باطلة[٢].

الفرضية الثالثة: ان المادة (٣٩) من قانون قانون التعليم العالي الأهلي النافذ نصت على انه "للوزير بناء على توصية مسببة من مجلس التعليم العالي الأهلي حرمان عضو الهيئة التدريسية من التدريسي في الجامعة او الكلية او المعهد لمدة مؤقتة او نهائية, اذا ارتكب فعلا يتنافى مع القيم العلمية او التربوية...".

ومن خلال التمعن في نص المادة (٣٩) يجد الباحث ان العقوبة المذكورة تقع ضمن النظام القانوني للجزاءات الإدارية العامة[٣], وليس في نطاق العقوبات الانضباطية لعدم وجود رابطة وظيفية او علاقة تعاقدية بين الوزير والأستاذ الجامعي, بخلاف العقوبات الانضباطية التي تشترط وجود رابطة وظيفية بين الإدارة والموظف, فضلا عن ان النص اقتصر على المخالفات الجسيمة فقط, ولذلك لا يمكن عدها من العقوبات الانضباطية المحددة للتدريسي في التعليم العالي الخاص.

الفرضية الرابعة: تتجسد الفرضية الأخيرة في مدى امكانية تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩١٩ المعدل على التدريسي في التعليم العالي الأهلي؟, من خلال اخضاعه للعقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون[٤], على اعتبار ان

---

[١] قرار هيئة تعيين المرجع في محكمة التمييز الاتحادية, العدد١٤/تعين مرجع/٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/١/٢٦.

[٢] نصت المادة (١٤/أولا) من قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ النافذ بانه "تمثل الحقوق الواردة في احكام هذا القانون الحد الأدنى لحقوق العمال ولا تؤثر تلك الاحكام على أي حق من الحقوق التي تمنح للعامل بموجب أي قانون اخر او عقد عمل او اتفاق او قرار اذا كان أي منها يرتب للعامل حقوقا افضل من الحقوق المقررة له بموجب احكام هذا القانون", كما نصت الفقرة الثانية من ذات القانون بان "يقع باطلا كل شرط في عقد او اتفاق يتنازل بموجبه العامل عن أي حق من الحقوق المقررة له بموجب احكام هذا القانون".

[٣] يقصد بالجزاءات الإدارية العامة انها: جزاءات تفرض من قبل الإدارة بموجب قرارات فردية على المخالفين للقوانين والأنظمة النافذة, يمنحها ذلك المشرع دون وجود رابطة وظيفية او علاقة تعاقدية بينهم وبين الإدارة, وبمناسبة ممارسة نشاطها, للمزيد ينظر: د. بشار رشيد حسين, الجزاءات الإدارية العامة – دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, جامعة الموصل – كلية الحقوق, ٢٠٢٠, ص١٥.

[٤] والعقوبات التي أشارت اليها المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام التي يجوز فرضها على الموظف هي "لفت النظر, الإنذار, قطع راتب, توبيخ, انقاص راتب, تنزيل درجة, الفصل, العزل", وتختلف اثارها من عقوبة الى اخر, ومن الاخف الى الأشد بحسب جسامة المخالفة.

قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ يعد الشريعة العامة في تنظيم العقوبات الانضباطية[١], كما انه يتضمن العديد من الضمانات التي تؤمن فرض العقوبة المناسبة, مثل تشكيل اللجان التحقيقية[٢].

وبالرجوع الى القانون المذكور نجد بانه حدد نطاق سريان القانون من حيث الأشخاص بالموظفين العموميين فقط, اذ عرف الموظف "كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير مرتبطة بالوزارات"[٣], كما انه نص "تسري احكام هذا القانون على جميع موظفي الدولة والقطاع العام"[٤].

وبالاستناد الى النصوص المشار اليها انفاً, يرى الباحث بان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لا ينطبق على الأستاذ الجامعي في التعليم العالي الأهلي ،لانه لا يمكن اعتبار الأخير موظف عام, فالاستاذ الجامعي متعاقد مع الجامعة او الكلية او المعهد الأهلي, وهي ليست من دوائر الدولة والقطاع العام, وانما تخضع لقواعد القانون الخاص, بالإضافة الى ان اغلب العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدول والقطاع العام لا تؤثر على المزايا الوظيفية للتدريس في التعليم الاهلي، لعدم تماشيها مع طبيعة عمله.

صفوة القول: ان المشرع العراقي لم يخضع الأستاذ الجامعي لنظام عقابي معين مما أدى الى حدوث فراغ تشريعي, لذا نوصي المشرع بايراد نص في قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ, يحدد فيه العقوبات الانضباطية بشكل عمودي من الاخف الى الأشد, وان تؤثر تلك العقوبات في المزايا المالية للأستاذ الجامعي وبما لا يتقاطع مع النشاط الذي يمارسه في الجامعة الاهلية وعلى النحو التالي:

١: قطع الراتب لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام.

٢: قطع نسبة (١٠%) من الراتب لمدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر.

٣: انقاص الراتب للنصف ولمدة تتراوح من ستة اشهر الى سنة واحدة.

٤: الابعاد المؤقت عن الوظيفة لمدة تتراوح من سنة الى سنتين.

٥: فسخ العقد وعدم التعاقد مع الأستاذ الجامعي مستقبلاً.

---

[١] ان قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ لم يتضمن نصوص تبين العقوبات الانضباطية المفروضة على موظف الخدمة الجامعية, الا ان القانون المذكور أشار بشكل غير مباشر على ان العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل هي التي تسري على موظف الخدمة الجامعية, اذ نصت المادة (١٨) من قانون الخدمة الجامعية المشار اليه انفاً، بانه "أولا: تطبق احكام قانون... وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١....فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون".

[٢] المادة (١٠/أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

[٣] المادة (١/ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.

[٤] المادة (٢/أولا) من ذات القانون.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من الدراسة توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات والتي نبينهاكالاتي:

أولا: الاستنتاجات

١- ان المشرع العراقي كان موفقا في استخدام اصطلاح "الانضباط" في الدلالة على العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف المخالف اكثر من المشرع المصري الذي استعان بمصطلح (التأديب) للدلالة على المعنى أعلاه, لان الغاية الأساسية في القانون الإداري من إيقاع العقوبة تتمثل في المحافظة على سير المرفق العام بانتظام وليس تأديب الموظف المخالف فقط.

٢- تقترب المسؤولية الانضباطية للتدريسي في التعليم العالي الأهلي عن مسؤولية عضو الهيئة التدريسية في التعليم الحكومي في اغلب اوجهها, الا ان الاختلاف يبرز في درجة جسامة الخطأ, فالخطا في مؤسسات التعليم الأهلي اقل جسامة من الخطا المرتكب في التعليم الحكومي بسبب ارتباط الأخير بالمرافق العامة للدولة.

٣- توصلنا في الدراسة الى ان التدريسي في التعليم العالي الأهلي الجامعي فيما يتعلق بالواجبات المفروضة عليه تتوائم بشكل كبير مع الواجبات المفروضة على موظف الخدمة الجامعية سواء تلك المنصوص عليها بشكل خاص في قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ او بشكل عام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

٤- لم يخضع المشرع العراقي عضو الهيئة التدريسية في مؤسسات التعليم العالي الخاصة لنظام عقاب محدد.

ثانيا: التوصيات

١- نوصي المشرع العراقي ان يحدد بنص صريح وواضح في قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ الواجبات والمسؤوليات التي يلزم بها التدريسي في التعليم العالي الأهلي لمعرفة الحدود الفاصلة بين العمل المباح والفعل المحظور، يكون كالاتي:(الزام الأستاذ الجامعي في مؤسسات التعليم العالي الاهلي بالواجبات الوظيفية سواء تلك المتفق عليها في العقد او المنصوص عليها في قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ او المشار اليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ او أي قانون اخر يحل محلهم ،وبما يتفق مع طبيعة مهامه في مؤسسات التعليم العالي الأهلي).

٢- نوصي المشرع العراقي ان يضيف نص في قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ النافذ يحدد بموجبه العقوبات المفروضة على التدريسي في التعليم العالي الخاص، وان تكون متدرجة من الاخف الى الأشد وان تؤثر في مزاياه الوظيفية.

قائمة المصادر

أولا: كتب اللغة

١- ابن حجر العسقلاني, فتح الباري بشرح صحيح البخاري, ج١.
٢- ابن منظور, لسان العرب, دار صادر, القاهرة, دون سنة النشر.
٣- إسماعيل بن حماد الجواهري, الصحاح, تحقيق: احمد عبدالغفور عطاء, ط٢, مطبعة دار الملاين.
٤- المعجم الوجيز, معجم اللغة العربية, جمهورية مصر العربية, طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم, ١٩٩٧.
٥- المنجد الابجدي, ط١, دار الشروق, بيروت.
٦- المنجد في اللغة والادب والعلوم, ط١, المطبعة الكاثوليكية, بيروت, ١٩٦٠.
٧- موسوعة الحديث الشريف, رقم الحديث ٨٥٣, صحيح البخاري.

ثانيا: الكتب

١- د. احمد محمد صالح, نظام المحاكمات التاديبية في ضوء احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
٢- د. بشار رشيد حسين المزوري, المسؤولية التعاقدية للإدارة في تنفيذ العقود الإدارية – دراسة مقارنة, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٨.
٣- د. حنان محمد القيسي, الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٧.
٤- د. سعد الشتيوي, المسالة التاديبية للموظف العام, دار الجامعة الجديدة, القاهرة, ٢٠٠٨.
٥- د. شريف احمد الطباخ, تأديب الموظف العام والدفوع التأديبية, المجلد الثاني, ط١, دار مصر للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٩.
٦- د. عبدالقادر الشيخلي, النظام القانوني للجزاء التاديبي, دار الفكر للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٨٣.
٧- د. عدنان عاجل عبيد, ضمانات الموظف السابقة لغرض فرض العقوبة التاديبية – دراسة قانونية مقارنة, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠١٧.
٨- د. عزيزة الشريف, النظام التاديبي وعلاقته بالانظمة الجزائية الأخرى, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٨.
٩- د. ماهر علاوي الجبوري, الوسيط في القانون الإداري, مطبعة جامعة الموصل, ٢٠٠٩.
١٠- د. محمد النحاس محمد حسن, الجزاءات التاديبية المقنعة – دراسة مقارنة,دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠١٠.
١١- د. محمود حافظ الفقي, المسؤولية التعاقدية في الإدارة الالكترونية, ط١, دار مصر للنشر والتوزيع, القاهرة, ٢٠٢٠.
١٢- د. مغاوري محمد شاهين, القرار التاديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان, مكتبة الانجلو المصرية, القاهرة, ١٩٨٦.

ثالثا: الرسائل والاطاريح

١- امير عبدالله احمد الجبوري, المسؤولية الانضباطية للموظف العام في العراق – دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, جامعة الموصل, كلية الحقوق, ٢٠١٢.
٢- د. بشار رشيد حسين المزوري, الجزاءات الإدارية العامة - دراسة مقارنه, أطروحة دكتوراه, جامعة الموصل - كلية حقوق ,٢٠٢٠.
٣- سرى حارث عبدالكريم ,النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية - دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, جامعة النهرين - كلية الحقوق ,٢٠١٢.
٤- عبدالله خلف عبدالله, التنظيم القانوني لعقد التدريسي في الجامعات الاهلية - دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, جامعة كركوك - كلية القانون والعلوم السياسية, ٢٠٢١.
٥- د.محمود عبدالمنعم فايز,المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة,رسالة دكتوراه,كلية الحقوق جامعةأسيوط, ٢٠٠٤.

رابعا: البحوث

١- فادية احمد حسن الطائي, تنازع قانون العمل والضمان الاجتماعي مع قانون التعليم العالي الأهلي في ترتيب حقوق والتزامات عضو الهيئة التدريسية – دراسة في الشأن العراقي, بحث منشور في مجلة الحقوق, الجامعة المستنصرية, المجلد٥, العدد٣٨-٣٩, ٢٠٢٠.
٢- د.عبدالعزيز سعد ربيع ,المسؤولية التأديبية لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلية, دراسة تحليلية وفقا لاحدث احكام مجلس الدولة المصري, بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة, القاهرة, العدد٥٢٦, السنه١٠٨,٢٠١٧.

خامسا: القوانين

١- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنه ١٩٧٩ النافذ وتعديلاته.

٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنه ١٩٩١ المعدل.
٣- قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنه ٢٠٠٨ النافد.
٤- قانون العمل رقم (٣٧) لسنه ٢٠١٥ النافذ.
٥- قانون التعليم العالي الأهلي رقم (٢٥) لسنه ٢٠١٦ النافد.

سادسا: الاحكام والقرارات القضائية

١- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٧٨ في ١٩٥٨/٣/١.
٢- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والاستشارة رقم ٧ لسنه ١٩ قضائية, في ٢٧-١-١٩٦٥.
٣- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٣ في ١٦-١٢-١٩٦٧.
٤- حكم المحكمة الأدارية العليا, الطعن رقم ١٣٣٧ لسنه ٣٢ قضائية, جلسة ٢٥-٢-١٩٨٩.
٥- حكم المحكمة الإدارية العليا, الطعن رقم ٥٥٦٥لسنه ٤٦ قضائية, جلسة١٧-٢-٢٠٠٢.
٦- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥١٩, في ١٤-٩-٢٠١٤.
٧- حكم المحكمة الإدارية العليا, الطعن رقم(١٢٤٢), جلسة ٢٣-١١-٢٠١٥.
٨- حكم محكمة التمييز الاتحادية , العدد ٣٧٩-٣٧٩١, الهيئة المدنية ,٢٠٢٢ في ٢٨-٤-٢٠٢٢.
٩- حكم هيئة تعيين المرجع في محكمة التمييز الاتحادية, العدد ١٤, تعين مرجع ٢٠٢٢, في ٢٦-١-٢٠٢٢.

سابعا: المواقع الالكترونية

١: اسلام ويب www.islam.web.net .
٢: قاموس المعاني الجامع www.almaany.com