مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: المسؤولية التأديبية للمتطوع عن الأخطاء المهنية – دراسة تحليلية
اسم الكاتب: م.د. بلند أحمد رسول
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/6482
تاريخ الاسترداد: 2025/05/09 10:41 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على
info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- September 2024 | ايلول ٢٠٢٤ - العدد ٢- المجلد ١٤

Disciplinary responsibility of the volunteer for the professional errors – an analytical study

[1] Lecturer. Dr..Blnd Ahmed Rasul
[1] Electronic department, Bakrajo technical institute, Sulaimani polytechnic university, Sulaiamani, Kurdistan region, Iraq

Abstract:
Many volunteers work in governmental institutions in the Kurdistan Region, committed to carrying out various specific duties as mandated by law or assigned by the relevant ministry. Their status parallels that of regular employees within these ministries. However, because of their unique relationship with these institutions, their legal status differs significantly from that of regular employees.Unlike employees, volunteers lack specific legal frameworks governing their rights, duties, and operational mechanisms within these institutions. This absence complicates errors committed by volunteers during their tasks, which may be professional, as there are no established procedures akin to those for public employees. Consequently, disciplinary actions designed for regular employees are often impractical for volunteers, as they cannot achieve the intended effects due to the absence of enforceable consequenc, Therefore, it becomes necessary to establish a specific law for volunteers, in wich the legislator defines their legal status and specifies their professional duties, in addition to outlining the legal basis for liability arising from errors they may commit.

1: Email:
blnd.ahmed@spu.edu.iq
2: Email:

DOI
10.37651/aujlps.2024.151619.1305

Submitted: 27/7/2024
Accepted: 6/8/2024
Published: 2/9/2024

Keywords:
Volunteer
Disciplinary responsibility
professional errors.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

المسؤولية التأديبية للمتطوع عن الأخطاء المهنية ـ دراسة تحليلية

م.د.بلند أحمد رسول [١]
معهد بكرجو التقني، جامعة السليمانية التقنية، السليمانية، أقليم كوردستان، عراق

المستخلص

يعمل عدد كبير من المتطوعين في مؤسسات حكومة أقليم كوردستان-العراق، ملتزمون بتنفيذ مهامات وظيفية مختلفة ومحددة بالقانون، أو وفق ما تكلفهم الوزارة المختصة، شأنهم في ذلك شأن الموظفين الموجودين داخل ملاك هذه الوزارة، ونظراً للطبيعة الخاصة لعلاقة المتطوع بهذه المؤسسات والتي تجعل من مركزهم القانوني مختلف تماما عن مركز هذا الأخير وعن الأخرين الموجودين في نفس المؤسسة والتي نظم القانون مركزهم القانوني بأشكال مختلفة ويشابهون المتطوعون في بعض السمات من جهة، و عدم وجود قانون خاص بالمتطوعين العاملين في المؤسسات الحكومية أو حتى غير الحكومية لا في العراق ولا في أقليم كوردستان من جهة أخرى، حتى ينظم مركزهم القانوني بحقوقهم وواجباتهم وألية عملهم في المؤسسة التي تكلفوا بتقديم الخدمات العامة فيها، أصبح من الصعب تكييف الأخطاء التي يرتكبها المتطوع أثناء تأدية هذه المهامات، بأخطاء مهنية، وذلك لعدم توفر كل الأركان الخاصة بهذا النوع من الخطأ، كما ويجعل من معاقبتهم بالعقوبات الإنضباطية الخاصة بالموظفين العموميين من غير جدوى، وذلك لعدم امكانية تنفيذ هذه العقوبات بحق المتطوعين، بسبب عدم امكانية احداث الآثار المرجوة من فرض هذه العقوبات، وبالتالي يصبح ضرورياً وضع قانون خاص بالمتطوع، يحدد فيه المشرع مركزه القانوني وينص على واجباته المهنية، بالإضافة الى تحديد الأساس القانوني للمسؤولية المترتبة عن الأخطاء التي قد يرتكبها.

الكلمات المفتاحية: المتطوع، المسؤولية التأديبية ، الأخطاء المهنية.

المقدمة

تحكم العلاقه القانونيه المتمثله بالحقوق والالتزامات المتبادلة ما بين الادارة والموظف العام نظام قانوني، بدأً من تحديد طبيعه هذه العلاقة ثم الحقوق والالتزامات، ويصل إلى وسائل حماية أي من الطرفين مقابل الاخر في حال اخلال احدهما بما هو مناط به من الواجبات، والذي بموجبه تشكل المسؤولية التاديبية للموظف المخالف لتلك الواجبات او

الخارج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته وتتدخل السلطة التاديبية لمعاقبته بالعقوبة التاديبية المناسبة.

هذا ونرى خلال العقد الماضي واجهت حكومة أقليم كوردستان - العراق العديد من الأزمات والتحديات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، والتي جعلت من حكومة الأقليم أن تتبنى سياسات عامة جديدة في غالبية قطاعاتها، ومنها حشد كثير من الموارد والطاقات الممكنة، لكي تتغلب على تلك الأزمات، وعليه نرى وبشكل ملحوظ في بعض المؤسسات التابعة لحكومة الاقليم كوردستان، ومنها تلك التابعة لوزارة الصحة، هناك من يمارس المهام الوظيفية ويؤدي الواجبات المناطقة بالموظف في هذه المؤسسات تحت اسم (المتطوع) دون ان يتمتع هذا المتطوع بصفة الموظف وان يعين داخل الملاك الوظيفي لهذه المؤسسة، بمعنى انه لا تربطه أية علاقة وظيفية بالادارة التي يعمل لصالحها، ويعامل من قبل السلطة الرئاسية تعامل الموظفين من حيث الالتزامات دون المميزات المتمثلة بالمركز القانوني الخاص بالموظفين والتي تجعله يتمتع بحقوق وامتيازات مالية وغير مالية، وذلك بسبب عدم وجود أي قانون أو لائحة تنظم مركزهم القانوني أو تحدد التزاماتهم وواجباتهم أو أي حق تحت أي مسمى قد تقرر لهم بإعتبارهم أشخاص يتطوعون لتقديم الخدمات والمشاركة في تسيير المرافق العامة، أو حتى تحدد طبيعة العلاقة التي تربطهم بالإدارة.

في حين أنه لا نرى ما يمنع من وقوع الأخطاء المهنية من قبل المتطوعين أثناء تأديتهم للواجبات المناطة بهم، كونهم معرضين لإرتكاب أخطاء مهنية مثل الموظفين، وإنما قد تثار تساؤلات في أذهان المتطوع والإدارة أيضاً، ما هي الوسائل التي قد تستخدمها اللإدارة كإجراء تأديبي بحقه وما العقوبات التي للإدارة وفق القانون لتمس بها المركز القانوني للمتطوع أو حقوقه في حال إرتكابه لخطأ ؟

أولاً: أهمية البحث:

إن تحديد المركز القانوني للمتطوعين أمر في غاية الأهمية، نظراً لأعداد الكبير من خريجي الجامعات والمعاهد الذين يعملون كمتطوعين في بعض المؤسسات الحكومية التابعة لحكومة أقليم كوردستان، في حين لا يقع مركزهم القانوني ووصف أعمالهم المقدمة في إطار قانوني، حيث لايوجد سوى بعض القرارات التنظيمية لتنظم أليات ممارسة أعمالهم داخل المسؤسسة، مما جعل من الادارة أن تتعامل معهم وفق ما جاء في القوانين السارية بشأن الموظفين، خاصة في حالة ارتكابهم أخطاء مهنية.

ثانياً: إشكالية البحث :

تدور إشكالية البحث حول مدى مسؤولية المتطوع عن الأخطاء المهنية والمخالفات التي قد يرتكبها أثناء قيامه بالمهام الوظيفية المناطة به من قبل السلطة الإدارية من جهة، وإمكانية مسائلته تأديبياً من خلال فرض العقوبات التأديبية الخاصة بالموظفين بإعتباره قائماً بمهام الموظفين، من جهة أخرى.

وكل ذلك من خلال الحصول على الإجابة للتساؤلات التالية :

١- ما طبيعة العلاقة القانونية للمتطوع بالإدارة؟ هل هي علاقة تنظيمية أم تعاقدية ؟ وما النظام القانوني الذي يحكم هذه العلاقة؟

٢- هل تشكل مخالفة المتطوع للواجبات والإلتزامات المناطة به من قبل الإدارة مخالفة تأديبية؟

٣- ما مدى إمكانية فرض العقوبات التأديبية على المتطوع في حال ارتكابه لهذه المخالفات؟

ثالثا: منهجية البحث:

من أجل الحصول على الإجابة للتساؤلات التي طرحناها، إتبعنا المنهج التحليلي لدراسة النصوص القانونية والتعليمات الخاصة بالمسؤولية التأديبية للموظفين، والخاصة أيضاً بتنظيم شؤون المتطوعين في بعض مؤسسات أقليم كوردستان، مع الوقوف على الإتجاهات القضائية إن وجد وأراء الفقهاء بهذا الشأن.

رابعاً: خطة البحث:

للبحث في المشكلة التي طرحناه، لابد من البحث في مفهوم المتطوع أولاً ومن ثم التطرق الى مسؤليتها التأديبية، عليه سنقسم موضوع البحث الى مطلبين، نتناول في الأول مفهوم المتطوع، وفي الثاني المسؤولية التأديبية للمتطوع.

I. المطلب الأول

مفهوم المتطوع

سنبحث في مفهوم المتطوع من خلال تعريفه وتمييزه عما يشابهه في المرافق العامة ومن ثم تحديد طبيعة علاقته بالإدارة، وذلك من خلال ثلاثة فروع على وفق التالي.

I.أ. الفرع الأول

تعريف المتطوع

بما أنه لايوجد في أغلبية الدول الأوروبية والعربية قانون خاص بتنظيم عمل المتطوعين، عليه من الصعب إيجاد تعريف قانوني للمتطوع إلا في بعض الدول التي إهتمت بهذا الموضوع.

فقد عرف القانون الإطاري للعمل التطوعي الصادر في ١٩٩١ في إيطاليا المتطوع بأنه " شخص يعمل بطريقة حرة وغير مبررة لتعزيز الإستجابات الالإبداعية والفعالة لإحتياجات المستفدين من عمله والمشاركة في تحقيق المنافع المشتركة"، كما جاء في قانون أنشطة المنفعة العامة والعمل التطوعي البولندي الصادر في ٢٣ أبريل ٢٠٠٣

أن المتطوع " الشخص الذي يقدم الخدمات طوعاً وبدون أجر بناء على لوائح محددة قانوناً"[١].

أما عربياً فقد عرفه المشرع الإماراتي ، بأنه "كل شخص طبيعي أو اعتباري مسجل، يمارس عملاً تطوعيا دون مقابل مادي أو وظيفي"[٢]، وجاء أيضاً في نظام العمل التطوعي السعودي بأنه" كل من يقدم عملاً تطوعياً ، دون إشتراط مقابل مادي أو معنوي".[٣]

الا انه لم نجد تعريفا قانونياً للمتطوع في التشريعات العراقية وكذلك الأمر في أقليم كوردستان أيضاً.

يعرف البعض المتطوع بأنه الشخص الذي يشارك دون أن يتلقى أي مقابل ولا تعويض، نقداً أو عيناً.[٤]

أو أنه " الشخص الذي يلتزم بحرية، في وقته الشخصي، بالقيام بعمل غير مدفوع الأجر تجاه الآخرين أو لصالح قضية أو مصلحة جماعية"[٥]، فهو " أي شخص يشارك طوعاً في أي نشاط"[٦]، أي " يمنح وقته أو جزء منه لتقديم خدمة إجتماعية بشكل إرادي ودون إكراه"[٧]

عليه يمكننا أن نقول بأن المتطوع هو كل شخص يقدم خدمة عامة أياً كان طبيعتها، سواء في المرافق العامة أو المنظمات المجتمعية برغبته ودون الإلزام أو الإكراه، للمجتمع أو فئة معينة منه دون إنتظار أي مقابل مادي أو الوعد به.

ومن هذه التعريفات يمكن تحديد بعض العناصر التي يتمييز بها المتطوع عن غيره ممن يشاركون في تقديم الخدمات في المرافق العامة، ومنها :

---

(1) GHK, VOLUNTEERING IN THE EUROPEAN UNION, Final Report submitted by GHK. 17 February 2010. p53.

(٢) المادة / الأولى، من قانون إتحادي (رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ في شأن العمل التطوعي) الإماراتي .

(٣) الفقرة/٤ من المادة الأولى من نظام العمل التطوعي في السعودية، الصادر بمرسوم رقم م/٧٠ في ١٤٤٠/٥/٢٧هـ.

(٤) بوخريض فوزي، *مدخل الى سيسولوجيا الجمعيات*، (المغرب: دار إفريقيا الشرق، ٢٠١٣)، ص١٠٥.

(5) Marie-Claire Martel et Jean-François Naton ،Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté [L'engagement bénévole : indispensable facteur de cohésion sociale et de citoyenneté] ،2022, p8.

(6) Babayan S.L., Ol'khovik N.V., Fadeeva S.A., Lakina I.A., Pitkevich L.P. Theoretical, legal and organizational foundations of volunteer activities in the field of social adaptation of individuals sentenced to non-custodial punishment in Russia. Penitentiary Science, 2021, vol. 15, no. 3, p622.

(٧) رشاد أحمد عبداللطيف، *الممارسة المهنية للخدمة الإجتماعية في منظات المجتمع*، ط١، (الإسكندرية: دار الوفاء للطباعة والنشر، ٢٠١٠)، ص٧٧.

١- يعتبر الشخص متطوعاً عند مشاركته في تقديم خدمات ذي نفع عام سواء للأفراد أو للمؤسسات.[١]
٢- يتقدم المتطوع بالمشاركة في تقديم الخدمات بصورة تطوعية للإدارة وبعيدة عن أي الزام أو إكراه من قبل الإدارة.
٣- لايكون للمتطوع أي رد أو تعويض مالي لما يقدمه من الجهد البدني أو الفكري، وإن كان له فلا يكون بقدر ما قدمه المتطوع، كما لايعتبر تغطية تكاليف الخدمات المقدمة من قبل الإدارة رد أو تعويض مالي للمتطوع نفسه.
٤- يقدم المتطوع خدماته بناء على طلب الإدارة، سواء كان طلباً فردياً أو جماعياً، أو بموافقتها وإلا اعتبر تعدياً، أو غصب الوظيفة العامة.[٢]
٥- بما أن الخدمات التي يقدمها تطوعية، عليه يشترك المتطوع في انشاء الالتزام على عاتقه مع الإدارة، وكذلك الأمر في إنهائه.

I.ب. الفرع الثاني

تمييز المتطوع عما يشابهه

إن كان هناك من يمارس الوظائف المناطة بالإدارة في مراكزهم قانونية مختلفة كالموظف و الموظف الفعلي أو المؤقت، فنرى أن مفهوم المتطوع في المرافق العامة يبتعد عن مفهوم الموظف من حيث الطبيعة تماماً، لقد عرف المشرع العراقي هذا الأخير بأنه" كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين"[٣]، كما وعرفه أيضاً بأنه " كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة"[٤]، وفقهياً عرفه الدكتور محمد الشافعي بأنه " الشخص الذي يصدر قرار من السلطة المختصة قانونياً بتعيينه في عمل دائم بأحد المرافق العامة تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"[٥]، كما عرفه (فالين) بأنه " شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة إعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري"[٦]

---

(١) د.أمل معوض الهجرسي، "ترسيخ ثقافة العمل التطوعي لدى طلاب جامعة المنصورة في ضوء بعض خبرات العالمية المعاصرة"، *مجلة التربية*، ج٥، العدد٢٢، (٢٠٢٢): ص ٣١٦.
(٢) للمزيد أنظر د.أحمد سليم سعيفان، *قانون الوظيفة العامة*، ط١، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧)، ص١٤٥٣.
(٣) المادة الثانية، من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(٤) الفقرة/ثاثاً من المادة/١، من قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
(٥) د.محمد الشافعي أبو الراس، *القانون الإداري- النظرية العامة في النشاط الإداري*، ج٢، بدون دار وتأريخ النشر، ص٢٢٥.
(٦) ذكره د. علي خطار شطناوي، *الوجيز في القانون الإداري*، ط١، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٣)، ص٤١٤.

وفقاً للتعاريف المذكورة، إن كان يلزم للموظف اصدار قرار بالتعيين في الوظيفة العامة فلايعتبر المتطوع موظفاً، لأنه ليس هناك قرار بتعيين المتطوع وإنما هو مجرد قرار تكليف المتطوع بخدمة عامة، فلا يعد موظفاً من لم يصدر قرار إداري بتعيينه وفق القانون(١)، كما أنه لا يعمل داخل ملاك(٢) الخاص بالموظفين في الوزارات أو المؤسسات غير المرتبطة بها، لأنه لا يعين في إحدى الدرجات الوظيفية داخل ملاك المؤسسة العامة، لعدم توفر الشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية(٣) وعليه لا يأخذ عنواناً وظيفياً من ضمن العناوين المذكورة داخل الوصف الوظيفي للمؤسسة، وإن كان يتوفر فيه الشروط الشخصية للتعيين(٤)، وإنما يلتزمون بأداء واجبات تحددها لهم الإدارة وفق ما جاء في الوصف الوظيفي المطابق لإختصاصهم فقط، دون إمتيازاته.

أما ما يتعلق بممارسة مستمرة لوظيفة دائمة، فقد نجدها شرطاً أساسياً من شروط إكتساب صفة الموظف عند المشرع العراقي عند تعريفه للموظف في قانون الخدمة المدنية – كما أسلف ذكره- دون القوانين الأخرى، وهذا ما لانجده في التطوع بتقديم خدمات عامة حيث لايمكن إتصاف ممارسته بالإستمرار والإستقرار، وإنما هي ممارسة عرضية وغير مستقرة.

كما ونجد شرط أخر لإكتساب صفة الموظف عند تعريف المشرع العراقي للموظف وذلك عند قوله " كل شخص عهدت اليه وظيفة مدنية، أو عسكرية، أو ضمن قوى الأمن، أو مكلف بخدمة عامة، والذي يتقاضى راتباً، أو أجراً، أو مكافئة من الدولة، وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية"(٥)، فقد إعتبر حصول الموظف على رد مالي بأنواع مختلفة وإستقطاع التوقيفات التقاعدية منه، شرطاً لإكتساب صفة الموظف، ووجدنا هذا الإتجاه أيضاً عند القضاء في قرار لمجلس إنضباط العام حيث نص في قرار له " إذا لم يعين الموظف طبقاً لأحكام قانون الخدمة

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٣٢ في ٢٠٠٨/١١/٣، ذكره نورالدين فارس مشرف، *الجزاءات التأديبية الناشئة عن الخطأ الإداري*، ط١، (أربيل: هاتريك للنشر والتوزيع، ٢٠٢٣)، ص١٩.

(٢) الملاك: مجموع الوظائف أو الدرجات المعينة لها المصادق عليها بموجب قانون الميزانية أو من قبل وزير المالية، المادة/٢ من قانون الخدمة المدنية العراقي.

(٣) الفقرة /٣ من المادة/٨ ، " لا يجوز تعيين الموظف لاول مرة الاّ في الدرجة المبينة في المادة التاسعة على ان تراعى الاحكام الواردة في المادة العاشرة من هذا القانون".

(٤) المادة/٧ ، من قانون الخدمة المدنية العراقي " لا يعين لاول مرة في الوظائف الحكومية الاّ من كان :١-عراقيا او متجنسا مضى على تجنيسه مدة لا تقل عن خمس سنوات. ٢-اكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة. ٣- ناجحا في الفحص الطبي وسالما من الامراضالمعدية ومن الامراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقا لنظام خاص. ٤- حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.٥- حائزا على شهادة دراسية معترف بها ".

(٥) الفقرة/٧ من المادة/١، من قانون تقاعد الموحد رقم (٩)، لسنة ٢٠١٤، منشور في الوقائع العراقية لسنة لسنة ٥٥، العدد ٤٣١٤، ٢٠١٤/٣/١٠.

المدنية ، ولا يتقاضى راتباً من الخزينة العامة فليس له التظلم أمام مجلس الإنضباط العام"[١] وذلك في حين كان من العناصر التي يتميز بها المتطوع هي عدم الحصول على أي رد مالي مقابل ما يقدمه من الخدمات.

عليه لا يعتبر المتطوع جزء من الجهاز الوظيفي البشري في الإدارة، ولايكون له المشاركة في المزايا المهنية للمؤسسة، كالحق في الراتب أو الحوافز المادية ولا في التثبيت.[٢]

وقد يتقارب مفهوم المتطوع مع مفاهيم أخرى تشاركه في بعض السمات أو العناصر ومنها الموظف الفعلي والموظف المؤقت.

يقصد بالموظف الفعلي شخص يمارس مهام الوظيفة الإدارية، ولكن بصفة غير شرعية، أي بمعنى لا سند لما يمارسه من السلطة بسبب خطأ في قرار إسناد السلطة اليه، أو عدم وجود قرار بهذا الشأن أصلاً، فبالرغم من عدم إختصاصه إعتبر القانون تصرفاته مشروعاً وموافقاً للقانون وتنتج الأثار المقررة لها قانوناً حماية لمصالح الغير حسن النية، واستمرارية سير المرافق العامة بشكل مطرد.[٣]

لا يعتبر الموظف الفعلي موظفا قانونياً، كونه يقدم خدمة عامة في حالتين وهما: أما أن يكون في ظروف عادية ولكن مستنداً في تصرفاته على قرار يثبت عدم صحته، دون علمه وعلم الإدارة وقت توليه للوظيفة، وأما أن يكون في ظروف إضطرارية لا يمكن للإدارة أن يقدم خدمة عامة، فيتقدم شخص بمساندته للإدارة في تقديم خدماتها التي انقطعت بسبب الظروف الإستثنائية، دون أن يتعين وفق الإجراءات القانونية، وبهذا تختلف طبيعة الموظف الفعلي عن المتطوع، كون هذا الأخير استند اليه مهامه بقرار صحيح صادر من الإدارة سواء كان في ظروف عادية أو إستثنائية.

ويقصد بالموظف المؤقت كل شخص جرى التعاقد معه وتوفرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية[٤]، كما اشترطت تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٨٨ استيفاء جميع شروط التعيين المقررة قانوناً عند تعيين الموظف المؤقت في الوظائف ذات الطبيعة المؤقتة، كما وأشارت الى أن يعين الموظف المؤقت لأول مرة براتب

---

(١) قرار مجلس لإنضباط العام رقم (٦٥/٤٠) في ١٩٦٥/٣/٦ ذكره مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني، *الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة*، ط١، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٦)، ص٢٠.

(٢) د.أحمد سليم سعيفان، المصدر السابق، ص١٤٤.

(٣) أنظر د.سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الإداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ١٩٧٩)، ص١٦١ ود. رمزي الشاعر ،*تدرج البطلان في القرارات الإدارية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢)، ص٣٦٤.

(٤) الفقرة / ثامناً من المادة/١، من قانون تقاعد الموحد العراقي. فقد عرف الفقرة (١)، من تعليمات الخدمة المدنية في العراق رقم (١١)، لسنة ١٩٨٧، الوظيفة المؤقتة بقولها " هي التي تنتهي بزمن محدد، وتهدف إلى زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته وتحسين الأداء بوجه عام".

الحد الأدنى للوظيفة التي تقررها اللجنة ليتعيين فيها، وأكد القضاء الإداري على تطبيق قانون إنضباط موظفي الدولة عليهم ومنهم أفراد حماية المنشآت المعينين بصيغة مؤقتة،[١]، هكذا اختلفت طبيعة المتطوع عن الموظف المؤقت كونه لايشغل أحدى الملاكات المقررة قانوناً للوظائف الدائمة أو المؤقتة داخل التنظيم الإداري ولا يتقاضى الراتب الذي تقرره الإدارة للموظف المؤقت.

I.ج. الفرع الثالث

طبيعة علاقة المتطوع بالإدارة

بعدما توصلنا الى أن مفهوم المتطوع يختلف تماماً عن مفهوم الموظف وما يشابهه في من يمارسون مهامات الوظيفة العامة في المرافق العامة، نحاول في هذا الفرع أن نبحث في تحديد المركز القانوني للمتطوع بالنسبة للإدارة، بمعنى تحديد طبيعة العلاقة ما بين المتطوع والإدارة.

بما أن هناك إجماع تشريعي وقضائي وفقهي بشأن إضفاء الطبيعة التنظيمية على علاقة الموظف بالإدارة في كل من فرنسا ومصر مع سكوت المشرع العراقي في الإفصاح عن هذا الإتجاه صراحة، ويتعاملون وفق نتيجة تكييف هذه العلاقة بأنها تنظيمية، من مرحلة إنشاء العلاقة الوظيفة وتحديد ما يملك كل من الإدارة والموظف من الحقوق وما عليهما من الواجبات في نطاق هذه العلاقة، الى أن يصل الى طرق ووسائل إنهاء العلاقة الوظيفية للموظف مع الإدارة.

كما جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا " ... إن الموظف في مركز قانوني تنظيمي يخضع لقوانين الوظيفة العامة والقوانين المتعلقة بتنظيم شؤونها وتحقيقاً للمصلحة العامة..."[٢]، و" ...أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين والأنظمة وهو ما استقر عليه القضاء والفقه في العراق وأغلب دول العالم الأخرى".[٣]

هنا يثار التساؤل حول إمكانية إضفاء هذا الوصف على علاقة المتطوع في المرافق العامة بالإدارة، بإعتبار أن الإدارة في كثير من الأحيان تتعامل مع المتطوع كأن هذا الأخير في مركز تنظيمي، مثل إصدار القرار الإداري بتكليف المتطوع بخدمة عامة في المرفق الذي

---

(١) محكمة قضاء الموظفين، قرار رقم ٧٥/ إنضباط- تمييز، ٢٠٠٧/١٠/٣٠، ذكره زينب صبري محمد، "المركز القانوني للموظفين وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم٣١٥ لسنة٢٠١٩"، *بحث منشور ، مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والإجتماع*، العدد٥٩، أكتوبر،(٢٠٢٠): ص٢٥٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، رقم القرار ١٦٨/ قضاء الموظفين- تمييز/٢٠١٦، ٢٠١٨/١/٢٥، لفتة هامل العجيلي، *من قضاء المحكمة الإدارية العليا*، ج٣، (بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠٢١)، ص١٧٧.

(٣) الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥/إنضباط – تمييز، في ٢٠٠٤/١/١٩، ذكره زينب صبري محمد، المصدر السابق، ص٢٥٨.

تحدده الإدارة، وبإرادتها المنفردة دون أن يكون للمتطوع أي مشاركة في صنع هذا القرار، أو التوقف على قبول المتطوع لهذا القرار.

كما وتنفرد الإدارة بوضع الشروط في قبول المتطوع، حيث جاء في التعليمات الصادرة بالأمر الوزاري المرقم (١٩٩٥) في ٢٠٢٢/٣/٢٨ لوزراة الصحة في حكومة أقليم كوردستان، بشروط خاصة لقبول ذوي الإختصاصات الطبية المختلفة والإدارية في مؤسسات وزارة الصحة، وكذلك الأمر عند تعديل شروط قبول المتطوع والمسائل المتعلقة بعمله، حتى يصل الى تعديل مركزه أو الغاءه، وكل ذلك دون أن يكون له حق في مناقشتها، أو الإحتجاج بعدم قبولها.

ولكن هناك نتائج هامة أخرى لتكييف هذه العلاقة بأنها تنظيمية لم نجدها في علاقة المتطوع بالإدارة، وأهمها: أن المتطوع لا يشغل مركزاً قانونياً محدداً منظم من قبل المشرع خلال قوانين خاصة به كما نظمه للموظفين، لأن القوانين هي التي تنظم كيفية إلتحاق الشخص بالوظيفة ومدة بقائه فيها وحقوقه وواجباته إزاء السلطة العامة[1]، فلم نجد حتى الأن قانوناً أو نظاماً متكاملاً ينظم مركزهم القانوني بحقوقه وواجباته من بدء الرابطة الوظيفية لحد إنهائها، وهذا يعني أن علاقة المتطوع لاتستند الى نصوص قانونية عامة للمتطوعين، وإنما تم تنظيم بعض المسائل القليلة جداً من قبل الإدارة نفسها وفق مقتضيات الوظائف التي تقبل المتطوعين للعمل فيها، وذلك بمجرد أمر وزاري كما سبق ذكره، إذن المركز الذي أنشأته الإدارة للمتطوع بإرادتها لا يستند على نص قانوني حتى يحميه مقابل سلطات الإدارة الواسعة إلا في حالة الحقوق المكتسبة من القرارات الإدارية، وذلك في الحد الذي لايتجاوز المصالح العامة وضمان سير المرافق العامة.

ونتيجة لعدم وجود مركز قانوني منظم للمتطوعين فلا يعتبر ما يتعلق بحقوق و واجبات المتطوع تجاه الإدارة من المسائل التي لايحق للإدارة الإتفاق على مخالفتها، وعليه أصبح للإدارة إعفاء المتطوع من الإلتزام بالوظيفة، أو الخروج عليها، وعلى عكسها أيضاً كحرمان المتطوع من كثير من الإمتيازات التي لها أن تقررها له، مالية كانت أو معنوية، دون أن يستطيع المتطوع التمسك بمركز يحميه القانون تجاه كل من يتعامل معه ومنها الإدارة، هذا ودون أن يكون باطلاً لمخالفته لنصوص منظمة للوظيفة العامة، كما وقد يحرمه من اللجوء الى بعض الوسائل القضائية المقررة لحماية الحقوق المقررة لمركز الموظفين.

ومن النتائج الأخرى التي يجب أن نجدها في علاقة المتطوع بالإدارة إذا أصفينا الطبيعة التنظيمية عليها، ولم نجدها، هي الأساليب المقررة لإنهاء هذه العلاقة، حيث لا يمكن للإدارة إنهائها إلا في الحالات المحددة ووفق الإجراءات المقررة معها في القوانين الإدارية،

(١) د.محمد فؤاد مهنا، *الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة*، (مؤسسة المطبوعات الحديثة، طبعة ١٩٦١)، ص٢٥١.

كعدم المباشرة رغم تبلغ الموظف بقرار التعيين خلال المدد المقررة قانوناً،[١]أو الإستغناء عنه[٢]،أو إستقالته[٣]،أو عزله[٤]، أو إحالته الى التقاعد[٥]، أو وفاته، كما وأن قرار التعيين قرار إداري لايمكن للإدارة العدول عنه إلا إذا كان غير مشروعاً[٦]، ولكن لايطبق أي من النصوص المنظمة للحالات السابقة بشأن المتطوع إلا الإستقالة، التي تقابل إنسحاب المتطوع نسبياً، لأن إنسحاب المتطوع لاتتوقف نتائجه على قبوله من قبل الإدارة كما إشترطه المشرع عند الإستقالة، ويكون بدون الامتيازات المناطة بها، وقد تنهي الإدارة علاقة المتطوع بها في أي وقت تراها ضرورية لمقتضيات سير عملها دون أن يكون للمتطوع حق التمسك بالعمل أو المطالبة بالحماية القانونية المقررة للمتواجدين في العلاقة التنظيمية، وذلك بأمر من الإدارة إن كان نتائج التقييم السنوي لأدائه في العمل غير مرضٍ، ولانجد مثل ذلك الإجراء الا مرة واحدة في الحياة الوظيفي للموظف وذلك عند التقييم لتثبيته في الوظيفة بعد مباشرته فيها لأول مرة[٧].

نظراً للواقع الذي طرحناه والذي يجعل من غير ممكن أن نعتبر علاقة المتطوع بالإدارة علاقة تنظيمية، لو بحثنا في إمكانية اعتبار هذه العلاقة علاقة عقدية، نرى أن الإدارة هي طرف في العلاقة بوصفها السلطة العامة ويصل موضوع العلاقة بنشاط مرفق عام بهدف تسيير أعماله بإنتظام وإطراد، وأن الإدارة تنتهج أسلوب القانون العام في إدراج شروطه وأي إمتياز قد تمنحه للطرف الأخر، في قراراتها بشأن المتطوع، وكل ذلك بمعنى أن الإدارة تمارس كل السلطات التي يمنحها القانون لها بصفتها السلطة العامة، منها سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه و توقيع الجزاءات المقررة للموظفين والتي سنذكرها لاحقاً، مع سلطة تعديل الشروط وإنهاء العلاقة.

إلا اننا لم نجد أيضاً كثيراً من العناصر الأساسية للعقود الإدارية في هذه العلاقة، منها عدم توافر العنصر الشكلي للعقد الإداري كالإيجاب والقبول، لأنه يتم تكليف المتطوع بعمل إرادي من جانب الإدارة نفسها دون أن يكون هناك نوع من التفاوض بين المتطوع والإدارة، وإنما تحدد الإدارة شروطها وبعض المسائل المتعلقة بالعمل وبالمتطوع كمزاياهم وتحديد الواجبات المناطة بهم كالزامهم بمدة الدوام الرسمي وتقيمهم وفرض العقوبات الانضباطية عليهم إسوة بالموظفين العموميين في المؤسسة، وانهاء خدمتهم من قبل الإدارة، من خلال

---

(١) القرة/١ من المادة/١٦، من قانون الخدمة المدنية.
(٢) الفقرة/٢ من المادة/١٤، من نفس القانون.
(٣) المادة/ ٣٥، من نفس القانون.
(٤) الفقرة/٨ من المادة/٨، من قانون إنضباط موظفي الدولة القطاع العام.
(٥) وفق قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل وقانون العجز الصحي رقم ١١ لسنة ١٩٩٩.
(٦) د.محمود عاطف البنا، *مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظائف العامة*، دار الفكر العربي، بدون مكان وسنة النشر، ص١٥٦.
(٧) المادة/١٤، من قانون الخدمة المدنية.

قرار إداري للمتطوع، وعليه لا يطبق القواعد الخاصة بأساليب وإجراءات إبرام العقود الإدارية.

ومن الناحية الموضوعية، لانجد تطبيقاً لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وانما ما نراه هو هيمنة إرادة الإدارة بشكل تتجاوز الحدود الذي قرره القانون للإدارة بإعتبارها ممارسة للسلطة العامة وحامية للمصالح العامة، وتبقى إرادة المتطوع في هذه العلاقة هي إمكانيته في انهاء العلاقة دون قبول الإدارة فقط.

كما أن الهدف الأساسي للمتعاقد مع الإدارة ليس فقط الحصول على المقابل الذي يجنيه من العمل للإدارة، سواء كان نقداً أو عيناً، وإنما هو الحفاظ على التوازن النسبي بين مصالح كل من الإدارة والمتعاقد معها أيضاً[١]، وهذا يخالف مفهوم التطوع تماماً، حيث كما سبق وذكرنا بأنه عمل ارادي يقدمه المتطوع دون أي رد مالي.

II. المطلب الثاني

المسؤولية التأديبية للمتطوع

المسؤولية التأديبية عبارة وسيلة بيد الإدارة تتخذها ضد من يخالف واجباته الوظيفية المحددة قانوناً.[٢]

فيعتبر الخطأ المهني أساساً لتقوم عليه المسؤولية التأديبية' والتي تستوجب مسائلة مرتكبها مسائلة إدارية الى جنب المسائلة المدنية والجزائية إذا اقتضى الأمر.

أن هذا الخطأ قوامه موظف يربطه علاقة تنظيمية بالإدارة وجعلته هذه الرابطة خاضعاً للنصوص التي تفرض عليه الواجبات ويحظر عليه بعض الأمور، والأخر خطأ يرتكبه أثناء أو بسبب وظيفته.[٣]

عليه يقتضي البحث في المسؤولية التأديبية للمتطوع تعريف الخطأ المهني أولاً ومن ثم التطرق الى تكييف الخطأ المهني للمتطوع أثناء تأدية مهامه من جهة، ومن جهة أخرى امكانية فرض العقوبات الإنضباطية عليه، وعليه سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع على وفق ما يأتي :

---

(١) د.بشارجميل عبدالهادي، *العقد الإداري*، ط١، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥)، ص٦٨ وما بعدها.

(٢) أيمن عبدالعزيز مصطفى، *قيود السلطة التأديبية لصاحب العمل*، (القاهرة: دار الكتب القانونية، ٢٠٠٩)، ص٩٩.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الإداري*، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٧)، ص٤٨.

II.أ. الفرع الأول

تعريف الخطأ المهني

لم يأتى تعريفاً للخطأ المهني[١] في الفصل الخاص بالتعريفات من قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، إلا وأنه في المادة/٧ من الفصل الثاني وبعد تحديد واجبات الموظف وما يحظر عليه، أشار الى أنه اذا خالف الموظف واجباته الوظيفية أو قام بما حظر عليه، يعاقب بالعقوبات الذي حدده هذا القانون دون أن يمس مسائلته إدارياً ما يتخذ ضده من الإجراءات القانونية الأخرى، وبهذا اكتفى المشرع برسم خط عام لتسلكه الإدارة وتعتبره معياراً لتقييم به سلوك الموظف وتقرر عليه ما إذا كان قد تشكل خطأ أم لا.

أما فقهياً فقد عرف الخطأ المهني بأنه " كل فعل أو امتناع ارادي يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون"[٢]، وأنه " انحراف في السلوك الواجب الالتزام به، أو خروج على ما يقتضي واجب وظيفي مصدره القانون، ويكفي لتحقيق الخطأ وقوع إهمال أو تقصير في واجب قانوني"[٣].

وعند النظر في فقرات المادة/٤ من القانون المذكور أنفاً، نجد أن الخطأ المهني لا يقتصر على مخالفة ما نص عليه القانون بشأن الوظيفة فقط، وإنما يستوجب على الموظف عدم الإتيان بأي تصرف، حتى وفي خارج أوقات الدوام، من شأنه أن يمس بكرامة وظيفته والإحترام اللازم لها.

وعليه يمكننا أن نقول بأن الخطأ المهني هو أي عمل إرادي يصدر من موظف يكون مخالفاً أو تقصيراً لواجباته الوظيفية أو يكون من المحظورات التي حدده له القانون و الإدارة، أو لا يليق بمركزه الوظيفه، دون عذر مشروع.

---

(١) تعددت التسميات للخطأ الذي يرتكبه الموظف أو مكلف بخدمة عامة عند الفقه والقضاء وحتى بعض التشريعات، ومن هذه التسميات (الجريمة التأديبية أو الذنب الإداري أو المخالفة الأدبية أو الخطأ الإداري) للمزيد أنظر د.حمدي عطية مصطفى عامر، *الوسيط في القضاء الإداري*، ج٣، (الأسكندرية: دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٧)، ص٢٠ وما بعدها، إلا وأننا استخدمنا مصطلح الخطأ المهني نسبة الى عدم وجود العلاقة التنظيمية بين المتطوع والإدارة من جهة، ومن جهة أخرى هناك أخطاء ذات طابع مهني فني بحت يرتكبها المتطوعون، والتي تستوجب معاقبة مرتكبها تأديبياً لو كان موظفاً، وهذا ما نجده كثيراً في المؤسسات الطبية والمستشفيات التي تتواجد فيها المتطوعون في أقليم كوردستان.

(٢) د.مازن ليلو راضي، *القانون الإداري*، ط٣، (مطبعة جامعة دهوك: ٢٠١٠)، ص١٥٥.

(٣) محمد ماجد ياقوت، *أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية*، ط٣، (الأسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧)، ص١٦٤.

ومن جانبه عرف مجلس انضباط الموظفين – محكمة القضاء الموظفين حالياً- الخطأ المهني بأنه" إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعات الأنظمة والتعليمات والقواعد الحسابية وتقصيره في أداء واجباته"[١]

نظراً لعدم تعريف الخطأ المهني من قبل المشرع وتركه للفقه والقضاء، ومن خلال التعريفات التي سبق و طرحناها نلاحظ بأنه لا يمكن لا للمشرع ولا للفقه والقضاء تحديد السلوكيات التي تعتبر خطأ مهنياً نظراً لطبيعة الأعمال والمهامات الوظيفية المتعددة والمتنوعة في عصرنا الحديث هذا للإدارة والهدف المرجو من تجريم بعض السلوكيات للموظف المتمثل بحماية المصالح العامة و حسن سير المرفق العام و حماية كرامة الوظيفة وشأنها.

فلا يشترط في السلوك الإيجابي أو السلبي للموظف ليعتبر خطأ مهنياً ما يلي:

١- وقوع الخطأ داخل المكان المخصص لوظيفته أو في أثناء أوقات دوامه الرسمي.

٢- وجود قصد أثم لدى الموظف عند ارتكابه للخطأ.

٣- وجود ضرر ناتج للخطأ المرتكب.[٢]

ومن هنا تظهر مخاوف تطرف الإدارة في اعتبار كل سلوك يزعجها خطأ[٣]، لأنه تبقى سلطة تحديد ما إذا كان هذا السلوك خطأ مهني أم لا، في يد الإدارة نفسها وفي نطاق سلطتها التقديرية، ولكن ما يقلل من هذه المخاوف برأينا هو إلزام الإدارة بما جاء من الشكليات والإجراءات المحددة في قانون إنضباط موظفي الدولة عند فرض العقوبات الإنضباطية[٤]، وبقاء قراراتها بهذا الشأن خاضعاً للرقابة القضائية[٥]، بنوعيها؛ رقابة المشروعية والملائمة، والتي تعتبر وسيلة لحماية الأفراد تجاه سلطته التقديرية بهذا الشأن.

وتأخذ الإدارة بمعيار الشخص المعتاد في تقييمه لسلوك الموظف، حيث يأخذ بالخطأ الذي يتطلب إكتشافه توافر امكانيات و ومؤهلات لاتتوافر في الشخص المرتكب للخطأ، فالموظف يتحمل تبعات خطأ لايقع فيه الشخص المعتاد.[٦]

---

(١) ذكره رياض يوسف أحمد السبعاوي، *السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات الإنضباطية*، (بيروت: دار السنهوري، ٢٠٢٢)، ص٥٥.

(٢) للمزيد أنظر د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، *المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة* ، (الأسكندرية: دار الفكر الجامعي ، بدون سنة النشر)، ص٣٦ وما بعدها.

(٣) محمد ماجد ياقوت، مصدر سابق، ص١٦٥.

(٤) المواد/٩ الى ١٤، من قانون انضباط موظفي الدولة.

(٥) المادة/ ١٥، من نفس القانون.

(٦) المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم ١٠٦٦/ قضاء اداري-تمييز/٢٠١٨ في ٢٠١٨/١١/٨، ذكره لفتة هامل العجيلي، مصدر سابق، ص١٢١ وما بعدها.

II.ب. الفرع الثاني

تكييف الخطأ المهني للمتطوع

للبحث في هذا الموضوع، من أول المسائل التي برأينا يجب أن نتطرق اليها هي أركان الخطأ نفسها، فهناك من يرى بأن الخطأ المهني يقوم على ركنين أساسيين، الركن المادي ، وهو المظهر الخارجي للخطأ والمتمثل بالفعل أو الترك، أي السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجباته الوظيفية[١]، والركن المعنوى، الذي يعني صدور الفعل المادي الإيجابي أو السلبي عن إرادة أثمة[٢]، كما وهناك من يأخذ بالركن الشرعي أيضاَ عند تكييف الخطأ المهني، والمتعارف عليه بأنه لاجريمة ولاعقوبة إلا بالنص[٣]، حيث نؤيد الإتجاه الذي يأخذ بهذا المبدأ مقتصراً على شرعية العقوبات دون شرعية الجرائم[٤]، حيث لايمكن أن يكون الأخطاء التأديبية منصوصاً في القوانين الإدارية على سبيل سبيل الحصر، كما ينبغي في الجرائم الجنائية، وذلك لنفس السبب الذي ذكرناه من قبل، أما بالنسبة للعقوبات التأديبية فنرى مبدأ الشرعية من الضمانات التي يمكن اعتبارها وسيلة هامة جداَ لحماية الموظف مقابل سلطات الإدارة وإمتيازاتها الواسعة.

إلا اننا نؤيد الاتجاه الذي يأخذ بالركن الرابع للخطأ المهني والمتمثل بركن الصفة[٥]، ونأخذه أساساَ في تكييف الخطأ المرتكب من قبل المتطوع، والمقصود بالصفة هنا هو صفة الموظف والذي يكتسبه شخص بصدور قرار تعيينه في من قبل الإدارة في أحد الملاكات المخصصة للوظيفة العامة في أحد مؤسساتها العامة أو المشتركة، وهي صفة مردها تكليف شخص بممارسة سلطات الإدارة وإمتيازاتها، والتزامه بواجبات حددها القانون بشكل تخدم الأهداف المرجوة من هذه الممارسات، فبالنتيجة يكتسب هذه الصفة عند دخول الشخص في مركز تنظيمي مع الإدارة من خلال تعيينه.

وبالرجوع الى التعاريف الفقهية والقضائية للخطأ المهني وبيان مفهومه، وإلى النصوص الواردة في قانون إنظباط موظفي الدولة والقطاع العام، منها وعلى سبيل المثال وليس الحصر نص المادة/٧ من قانون إنضباط موظفي الدولة، حيث جاء " إذا خالف

---

(١) د.ماجد راغب الحلو، وأيضا مؤلفه *القضاء الإداري*، (الأسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥)، ص٥٢٩.

(٢) أنظر بهذا الصدد د. محمد جودت الملط، *المسؤولية التأديبية للموظف العام*، (دار النهضة العربية: ١٩٦٧)، ص٨٠ وما بعدها، وأيضاً د.ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ٢٠٠٠، ص٣٤٥ وما بعدها.

(٣) أنظر د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، (الأسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٩)، ص٥٠ وما بعدها.

(٤) قرار محكمة القضاء الإداري اللبناني رقم ٢٣٠ في ٢٠٠٧/١/١٨ ذكره أحمد سليم سعيفان، مصدر سابق، ص٣٥٣.

(٥) أنظر د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص٤٧ وما بعدها، د.مازن ليلو راضي، *موسوعة القضاء القضاء الإداري*، ج٢، ط١، (لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٦)، ص٢٣٥وما بعدها.

الموظف ..."، نرى تلازم مصطلح الموظف بالخطأ التأديبي، كونه ركناً لتشكيل الخطأ المهني، كما ويتضح نية المشرع العراقي بوضوح في الفقرة/ثالثاً من المادة/١ عند تعريفه للموظف، في حين لايعتبر من مهام المشرع تعريف مصطلح الموظف الا إذا كان قد يقصد التأكد من شمول أحكام نصوصه لفئة يراه من الضروري تحديد نطاقها.

وننوه أيضاً، أنه عندما نصت المادة/٤ من هذا القانون على "يلتزم الوظف بالواجبات الأتية..." ونصت المادة/٥ منه أيضاً على "يحظر على الموظف ما يأتي..." فقد حصر المشرع سريان أحكام هذه النصوص بالموظفين فقط صراحة، فلا نرى أنه يمكن تطبيقه بحق من لم يتمتع بصفة الموظف كالمتطوع، الا من خلال نظام قانوني، أو عقد بين المتطوع والإدارة، يتفقا على أن يجعله من المشمولين بأحكامه.

فلايسري النظام التأديبي الا على الموظفين العموميين فقط[١]، كما لايمكن أن تقوم المسؤولية التأديبية إلا وإن كان قد إكتمل أركان الخطأ المهني ومنها ركن الصفة طبعاً، أي بمعنى أن يكون مرتكب الخطأ متمتعاً بصفة الموظف أثناء ارتكابه للخطأ المهني، وهذا ما لم نجده في المتطوع عندما يرتكب أخطاء نتيجة ممارسته لوظائف تكلف بها من قبل الإدارة بصفتها متطوعاً وليس موظفاً، لأن إكتساب صفة الموظف هو الركن الذي يجعل من الخطأ مهنياً والذي ينشأ المسؤولية التأديبية بصرف النظر عما إذا قد أنشأ مسؤولية مدنية أو جزائية أم لا، وبالتالي يجعله خاضعاً للمسؤولية التأديبية، فإن لم يكن المرتكب ذي صفة لم ينشأ الخطأ المهني، وإن كان الخطأ موجوداً.

ونرى أيضاً أنه من البديهي أن يكون ركن الصفة قد تحقق وقت إرتكاب الخطأ وليس قبله أو بعده، وإن كان هناك أراء حول مسؤولية أشخاص غير متمتعين بصفة الموظف وقت وقوعه، مثل الموظف الفعلي في الظروف العادية، بسبب بطلان التعيين أو إنقطاع العلاقة الوظيفية أو الاستمرار غير المشروع في العمل[٢]، إلا أننا نرى أن ركن الصفة في الخطأ المرتكب من قبل الموظف الفعلي لم يتحقق، وإنما إتجه الفقه والقضاء نحو قيام مسؤوليته مستنداً الى نفس الأساس الذي يستند اليه في مبدأ الموظف الفعلي، والمتمثل بضمان استقرار المعاملات في مؤسسات الدولة، ويمكن اعتبار قيام مسؤوليته امتدادا وتكملة لإعتبار تصرفاته قانونية ومترتباً لأثارها القانونية، حيث لايمكن اعتبار تصرف صادر من غير ذي صفة قانونياً ومنتجاً لأثاره القانونية دون أن يكون مسؤولاً عنها.

وكذلك الأمر بالنسبة للإتجاه الذي أخذه مجلس الدولة الفرنسي، حين اعتبر المخالفة المرتكبة قبل دخول الوظيفة قابلاً للمسائلة التأديبية، وذلك في حالة اخفائها عن الإدارة بالتعمد

---

(١) د.محمد أحمد ابراهيم المسلماني، *موسوعة القضاء الإداري*، ط١، (المنصورة: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٨)، ص٥٨٧.

(٢) د.مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المصدر السابق،ص٢٣٧.

أو بطريقة الخداع، أو إذا كانت تتمانع بطبيعتها مع وظيفته[١]، نرى أن اقرار المسؤولية التأديبية بناء على خطأ غير مهني لا يستند الى ارجاع أثر قيام العلاقة الوظيفية الى وقت ارتكاب الخطأ وإضفاء صفة الموظف على الشخص المرتكب، وإنما السند برأينا هو سوء نية الموظف في إخفاء هذا الخطأ عند تعيينه في الوظيفة العامة، والذي كان قد يشكل هذا الخطأ مانعاً لقيام هذه العلاقة لو كانت الإدارة على العلم به.

وبهذا نتوصل الى أن توافر الصفة الوظيفية لدى الشخص التي يرتكب خطأ، ركن من أركان الخطأ المهني، وإن عدم توافر هذا الركن يحول دون قيام المسؤولية التأديبية، وإن كان هناك بعض استثناءات بشأن قيام المسؤولية التأديبية إلا أنها قد أقرها القضاء لابسبب اعتبار مرتكبه موظفاً ولا بسبب اعتبار الخطأ المرتكب من قبل غير ذي صفة خطأ مهنياً، وهذا ما نعتبره تأيداً لرأينا بعدم امكانية تكييف خطأ المتطوع خطأ مهنياً بسبب عدم توفر الصفة الوظيفية لديه.

II.ج. الفرع الثالث

فرض العقوبات التأديبية على المتطوع

بعد ما طرحناه بشأن تكييف خطأ المتطوع وعدم إعتباره خطأ مهنياً ينشأ المسؤولية التأديبية له، نرى من الضروري أن نبحث في إمكانية فرض العقوبات الإنضباطية المقررة قانوناً، في حالة قيام المسؤولية التأديبية للموظف، وذلك نظراً للفقرة ثانياً/ ١ من الأمر الوزاري المذكور سابقاً، لوزارة الصحة بأقليم كوردستان بشأن معاقبة المتطوع في حالة عدم إلتزامه بالدوام الرسمي أو إرتكابه خطأً، مثل الموظفين العموميين في المرافق العامة.

وهنا يثار التساؤل، هل من الممكن فرض العقوبات الإنضباطية الخاصة بالموظفين على المتطوع ؟ كيف؟ وما الجدوى من فرضها ؟

المقصود من العقوبة الإنضباطية هنا، كما عرفها الفقه دون التشريع، جزاء أدبي ومادي في أن واحد ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي فقط، فيؤدي الى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية".[٢]

وعند النظر الى نص المادة /٨ بفقراتها الثمانية المتتالية فيها، نجد أن المشرع العراقي قد حصر العقوبات الإنضباطية بالموظفين دون غيرهم من خلال نصه صراحة على "

(١) عبداللطيف قطيش، *نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً*، ط٢، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨)، ص١٧٣.

(٢) سندية علي سالم الحنطوبي، "فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الإتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة"، (رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٩)، ص١٥.

العقوبات التي يجوز فرضيا على الموظف:..."، وعملاً بمبدأ شرعية العقوبات الإنضباطية، قد حدد العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف، على سبيل الحصر والمتمثل بثمانية عقوبات تبدأ بأخفها (لفت النظر) وتنتهي بأشدها تأثيراً في المركز الوظيفي للموظف (العزل)، وعند التمعن في أثار جميع هذه العقوبات، التي بينها المشرع عند كل عقوبة، نلاحظ أن المشرع لم ياتي بأي عقوبة إنضباطية ذات تأثير معنوي فقط في شخص الموظف وكيانه، وإنما جعل من كل عقوبة ذو تأثير مالي في الحقوق المالية للموظف وذلك أما من خلال تأخير موعد إستحقاق الموظف للعلاوة السنوية أو للترفيع، لمدة تختلف حسب شدة العقوبة الإنضباطية والتي تبدأ من ثلاثة أشهر ليصل الى سنتين، و انقاص أو قطع الراتب الوظيفي للموظف لمدة تصل عند أشدها الى ثلاث سنوات، او انهاء العلاقة الوظيفية لمدة معينة أو بشكل نهائي.

وبهذا يتبين لنا بأن العقوبة الإنضباطية هي عقوبة تمس حياة الشخص الوظيفي، أي بمعنى أنها تحدث أثار تمس المركز الوظيفي لمرتكب الخطأ، وذلك في الحقوق المقررة له قانوناً أو من قبل الإدارة، فمحل العقوبة الإنضباطية ليس شخص المرتكب للخطأ المهني بذاته وإنما المزايا التي تمنحها الإدارة له بإعتباره موظفاً.

وأن الإدارة التي في يدها سلطة فرض العقوبات الانضباطية، تستند الى مركز الموظف العام بإعتباره مركزاً لائحياً يفرض عليه عدم الاخلال بواجبات الوظيفة ايجاباً وسلبا.[١]

عليه يمكننا أن نقول إن كان العقوبات الإنضباطية التي تفرض على الموظفين تحدث أثاراً في الحقوق والمزايا المالية للموظف، أو في مركزه الوظيفي المنظم بالقانون، ليشكل من خلاله في نفسية الموظف شعوراً بالعقاب مقابل ما ارتكبه من المخالفة التأديبية، ولكن لن نحصل على نفس النتيجة لو فرضت هذه العقوبات على متطوع لم ينظم مركزه من خلال قانون، ولم يقرر له أي حق أو إمتياز مالي له في ذمة الإدارة، حتى يكونا محلاً للعقوبة الإنضباطية.

الخاتمة :

بعد أن أنتهينا من دراسة المسؤولية التأديبية للمتطوع عن الأخطاء المهنية، توصلنا الى نتائج وتوصيات وهي:

النتائج :

لا يوجد في أي من القوانين أو الأنظمة واللوائح السارية في العراق وأقليم كوردستان، تعريفا أو ما يحدد مفهوم المتطوع في مؤسسات الدولة، كما لا يتمتعون بمركز مسمى ومحمي

(١) د. محمد جودت الملط، مصدر سابق، ص٣٠٢.

بقانون خاص بهم، في حين يشغلون وظائف خاصة بفئة أخرى نظم القانون مراكزهم بنصوص خاصة.

وذلك في حين نجد أن علاقة المتطوع بالإدارة تبقى حالة لا يمكن إتصافها بأنها علاقة تنظيمية لعدم إيجاد عناصر هذا الوصف ونتائج تطبيقها، كما لا يمكن اعتبارها علاقة عقدية لعدم توافر كل العناصر الشكلية والموضوعية للعقد الإداري، هذا في حين نستبعد تماماً فكرة تكييفها بعلاقة عقدية في نطاق عقود القانون الخاص، وكل ذلك لعدم تنظيم مركز المتطوع بقانون تحدد شروط إشغاله وما لشاغله من الحقوق والإمتيازات.

نظراً لحصر المشرع العراقي الواجبات الوظيفية ومحظوراتها والعقوبات التأديبية بالموظف صراحة من جهة، وعدم توفر ركن الصفة لدى المتطوع عند إرتكابه للخطأ المتعلق بأعماله التطوعية من جهة أخرى، لا يمكن تكييف هذا الخطأ بأنه خطأ مهني، وعليه لاتقام المسؤولية التأديبية للمتطوع عند إرتكابه له.

كما لا نرى جدوى من فرض العقوبات الإنضباطية على المتطوعين، نظراً لعدم امكانية إحداث أثارها القانونية، وإنما قد يشكل برأينا نتيجة عكسية لما هو المرجو من فرضها، أي انسحاب المتطوع من العمل بدلاً من ردعه، حيث السبب الدافع لوجود المتطوع في هذه المؤسسات ليس سوى رغبته في تقديم خدمات لعموم المستفدين دون مقابل أو مردود مالي.

التوصية :

ضرورة توجه الوزارات المعنية بعمل المتطوعين، منهم من يعملون في المؤسسات التابعة لها، ومنهم من يخل في نطاق مهاماتها وإهتماماتها شؤون المتطوعين، مثل وزارة العمل والشؤون الإجتماعية، الى التقدم بمشروع قانون تنظيم عمل المتطوعين ليشمل تنظيم مركزهم وشؤونهم في المؤسسات الحكومية، ويحدد بالإستناد اليه واجباتهم وما يحظر عليهم كونهم متطوعين بالعمل في تلك المؤسسات ويمثلون الإدارة شأنهم شأن الموظفين العموميين، حتى يكييف الأخطاء المرتكبة من قبلهم تكييفاً صحيحاً من جهة، ويحدد إجراءات تأديبية وعقوبات إنضباطية بما يتلائم مع مركزهم وطبيعة علاقتهم بالإدارة، وذلك حماية لأطراف هذه العلاقة وتحديد مسؤولية كل من الطرفين تجاه الطرف الأخر، وبالأخص مسؤولية المتطوع تجاه الإدارة في حالة اخلاله للإلتزامات المناطة به.

المصادر:

أولاً: الكتب القانونية:

١. أيمن عبدالعزيز مصطفى، *قيود السلطة التأديبية لصاحب العمل*، القاهرة: دار الكتب القانونية، ٢٠٠٩.
٢. بوخريض فوزي، *مدخل الى سيسولوجيا الجمعيات*، المغرب: دار إفريقيا الشرق، ٢٠١٣.

٣. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
٤. د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
٥. د. محمد جودت الملط، *المسؤولية التأديبية للموظف العام*، دار النهضة العربية: ١٩٦٧.
٦. د.أحمد سليم سعيفان، *قانون الوظيفة العامة*، ط١، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧.
٧. د.بشارجميل عبدالهادي، *العقد الإداري*، ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.
٨. د.حمدي عطية مصطفى عامر، *الوسيط في القضاء الإداري*، ج٣، الأسكندرية: دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٧.
٩. د.رمزي الشاعر ، *تدرج البطلان في القرارات الإدارية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
١٠. د.سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الإداري*، القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ١٩٧٩.
١١. د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، *المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة* ، الأسكندرية: دار الفكر الجامعي ، بدون سنة النشر.
١٢. د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، *المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة*، ط١، الأسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٩.
١٣. د.ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، الأسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.
١٤. د.ماجد راغب الحلو، *القضاء الإداري*، الأسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥.
١٥. د.مازن ليلو راضي، *القانون الإداري*، ط٣، مطبعة جامعة دهوك: ٢٠١٠.
١٦. د.مازن ليلو راضي، *موسوعة القضاء الإداري*، ج٢، ط١، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٦.
١٧. د.محمد أحمد ابراهيم المسلماني، *موسوعة القضاء الإداري*، ط١، المنصورة: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.
١٨. د.محمد الشافعي أبو الراس، *القانون الإداري- النظرية العامة في النشاط الإداري*، ج٢، بدون دار وتأريخ النشر.
١٩. د.محمد فؤاد مهنا، *الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة*، مؤسسة المطبوعات الحديثة: طبعة ١٩٦١.
٢٠. د.محمود عاطف البنا، *مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظائف العامة*، دار الفكر العربي، بدون مكان وسنة النشر.

٢١. رشاد أحمد عبداللطيف، *الممارسة المهنية للخدمة الإجتماعية في منظات المجتمع*، ط١، الإسكندرية: دار الوفاء للطباعة والنشر، ٢٠١٠.
٢٢. رياض يوسف أحمد السبعاوي، *السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات الإنضباطية*، بيروت: دار السنهوري، ٢٠٢٢.
٢٣. عبداللطيف قطيش، *نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً*، ط٢، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨.
٢٤. لفتة هامل العجيلي، *من قضاء المحكمة الإدارية العليا*، ج٣، بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠٢١.
٢٥. مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني، *الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة*، ط١، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٦.
٢٦. محمد ماجد ياقوت، *أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية*، ط٣، الأسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
٢٧. نورالدين فارس مشرف، *الجزاءات التأديبية الناشئة عن الخطأ الإداري*، ط١، أربيل: هاتريك للنشر والتوزيع، ٢٠٢٣.

ثانياً: الرسائل:

١. سندية علي سالم الحنطوبي، "فلسفة العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها على ضوء التشريع الإتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة"، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٩.

ثالثا: البحوث:

١. د.أمل معوض الهجرسي، "ترسيخ ثقافة العمل التطوعي لدى طلاب جامعة المنصورة في ضوء بعض خبرات العالمية المعاصرة"، *مجلة التربية*، ج٥، العدد٢٢، (٢٠٢٢).
٢. زينب صبري محمد، "المركز القانوني للموظفين وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم٣١٥ لسنة٢٠١٩"، بحث منشور ، *مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والإجتماع*، العدد٥٩، (أكتوبر٢٠٢٠).

رابعاً: القوانين :

٢. تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٨٨.
٣. قانون إتحادي (رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ في شأن العمل التطوعي) الإماراتي .
٤. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٥. قانون العجز الصحي رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ وقانون
٦. قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٧. قانون تقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.
٨. نظام العمل التطوعي في السعودية، الصادر بمرسوم رقم م/٧٠ في ١٤٤٠/٥/٢٧ه.

خامسا: المصادر باللغة الانكليزية:

1. GHK, VOLUNTEERING IN THE EUROPEAN UNION, Final Report submitted by GHK. 17 February 2010.
2. Marie-Claire Martel et Jean-François Naton ،Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté [L'engagement bénévole : indispensable facteur de cohésion sociale et de citoyenneté] ،2022.
3. Babayan S.L., Ol'khovik N.V., Fadeeva S.A., Lakina I.A., Pitkevich L.P. Theoretical, legal and organizational foundations of volunteer activities in the field of social adaptation of individuals sentenced to non-custodial punishment in Russia. Penitentiary Science, 2021, vol. 15, no. 3.