

## إجراءات فرض العقوبة الانضباطية وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ رقم 14 لسنة 1991 المعدل

م. م – جنان عبدالرزاق فتاح  
كلية مدينة العلم الجامعة/ قسم القانون  
البريد الالكتروني: jenan.fatah@yahoo.com

### المستخلص

أن أهمية البحث في إجراءات فرض العقوبات الانضباطية تتضح في وجوب منح الموظف ضمانات جوهرية تتمثل في إتباع الإدارة إجراءات عادلة في مساءلة الموظف وتتحقق هذه العدالة باتباع الإدارة مجموعة من الإجراءات تسبق قرار فرض العقوبة الانضباطية تلتزم الإدارة باتباعها ومراعاتها وإلا كان الجزاء الانضباطي غير مشروع . أن التحقيق الانضباطي كإجراء واجب على الإدارة أتباعها له يعد ضمانات للموظف وأداة للوصول إلى حقيقة الوقائع المنسوبة إليه وكذلك لا يجري التحقيق إلا بعد إحالة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إلى لجنة تحقيقية تتولى التحقيق معه ويجب أتباع كافة الإجراءات الشكلية الواجبة قانوناً . لذلك نرى من الضروري أن يضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نصاً يقضي بضرورة إلزام الوزير أو رئيس الدائرة كإجراء شكلي تشكيل لجنة تحقيقية للنظر بالمخالفة المنسوبة إلى الموظف دون أن يترك لهما الخيار بين تشكيل اللجنة التحقيقية أو الاستجواب في عقوبات (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب) وإنما يكون تشكيل اللجنة التحقيقية ملزماً للرئيس الإداري في جميع العقوبات الانضباطية لضمان عدالة المساءلة الانضباطية .

الكلمات المفتاحية: عقوبة انضباطية, قانون انضباط موظفي الدولة

## Procedures for Imposing Disciplinary Punishment According to the Iraqi Amended Law of Discipline of State Employees and the Public Sector No. 14 Of 1991

Jenan A. Fattah

Madenat Alelem University College/ Law Depart.

Email:jenan.fatah@yahoo.com

### Abstract

The importance of searching in the procedures for imposing tunable penalty is clear in that the administration is committed to give the employee an essential guarantee in following justice procedures in the inquiry. this justice realized from that the administration is obliged to follow and observe some procedures precedes the decision of imposing the tunable penalty or it becomes illegal. The tunable investigation as a procedure must be followed by the administration is considered a guarantee for the employee and a tool to get the reality of Incidents alleged against him. Also, the investigation will not be only after the of the employee accused of an offense to an investigation committee to investigate with him and must follow all the formality procedures legally obliged. to ensure that the law of the discipline of civil servants and public sector provision eliminates the need to compel the minister or head of the department as a formality formation of an investigative committee to look violation attributed to the employee without leaving them a choice between the formation of the investigative or interrogation in penalties (to draw attention, warning, cut salary), but the composition of the investigative committee was bond on the administrative head of all disciplinary sanctions to ensure the fairness of the disciplinary accountability.

**Key words:** Tunable penalty, law of discipline of civil servants

### المقدمة

تعد إجراءات فرض العقوبة الانضباطية من الإجراءات المهمة التي أوجبت التشريعات الانضباطية بضرورة إتباعها من قبل الإدارة حتى يصدر قرارها بفرض العقوبة على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية صحيحاً. وبالتالي فإن أي خلل من جانب الإدارة في تلك الإجراءات سوف يكون القرار محلاً للتظلم الإداري أو الطعن القضائي حسب الأحوال من قبل الموظف المعاقب بالإضافة إلى إن إتباع تلك الإجراءات يشكل بحد ذاته ضماناً للموظف لذلك سوف نتناول في بحثنا إجراءات فرض العقوبة الانضباطية وفقاً لقانون انضباط موظفي

الدولة والقطاع العام العراقي النافذ رقم 14 لسنة 1991 المعدل للوقوف على أهم الإجراءات التي أوردتها المشرع كإجراءات قبل فرض العقوبة على الموظف المخالف للواجبات الوظيفية.

### أهمية البحث

أن أهمية الموضوع تتمثل في إن أتباع الإجراءات قبل فرض العقوبة يعتبر حقا دستوريا وهذا ما أشار إليه الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 حيث أشار بمعاملة كل فرد معاملة إدارية عادلة عندما نص في المادة

الحقيقة (2) . إذ يعرف التحقيق بصفة عامة بأنه الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستبتيانه وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة (3) .

ويعرف بعضهم التحقيق الانضباطي بأنه مجموعة الإجراءات الانضباطية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها و ظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها ، وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها (4) . و يعرفه الآخرون بأنه إجراء يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهم المنسوبة إليه ويتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها ، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين فهو وسيلة لجمع أدلة الإثبات ، ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك وإنما لا بد وان تقوم على أساس الجزم واليقين ، توقيع الجزاء في نطاق الوظيفة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة لا يؤخذ بالظن والاحتمال بل لا بد من اليقين المستمد من ذات الواقعة (5) . أما على صعيد الجانب القضائي في العراق فلم نجد في قرارات مجلس الانضباط العام قراراً يشير إلى تبنيها لتعريف محدد للتحقيق الانضباطي .

من كل ما تقدم يبدو واضحاً أن التحقيق الانضباطي هو إجراء شكلي تلجأ إليه الجهة الإدارية قاصدة من وراءه الوقوف على المخالفة المنسوبة إلى موظف ما عن طريق الاستعانة بلجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض تتولى التحقيق مع الموظف من أجل الوصول إلى حقيقة المخالفة المنسوبة إليه وتحديد جسامتها ومن ثم إصدار توصية بمعاقبة الموظف أو تبرئته و غلق التحقيق وبالتالي فأن إجراء التحقيق بشأن أية مخالفة يحقق مصلحة للموظف المشتبه بارتكابه لمخالفة معينة ، إذ يضمن التحقيق حماية الموظف من المساس بحقوقه و ربما العبث غير القائم على أساس رصين وجدي من الشك والاشتباه ، ويحقق العدالة من إتاحة الفرصة أمام الموظف للدفاع عن نفسه والاستشهاد بالشهود لكي لا تتسرع السلطة الانضباطية في فرض الجزاء حتى يأتي العقاب متناسبا مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف .

(19) على ((لكل فرد الحق في ان يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية)).

### سبب اختيار موضوع البحث

أن أسباب البحث في هذا الموضوع تتجلى في منح الموظف ضمانات جوهرية تتمثل باتباع الإدارة إجراءات عادلة مع الموظف محل المساءلة الانضباطية ، و يتحقق هذا الأمر باتباعها مجموعة من الإجراءات تسبق قرار فرض العقوبة الانضباطية يتوجب على الجهات الإدارية مراعاتها وإلا كان قرارها بفرض الجزاء الانضباطي معيباً ومستحقاً للبطلان .

### خطة البحث

وفي ضوء ذلك سيقسم البحث على ثلاثة مباحث ، ففي المبحث الأول نبحث ويتحقق هذا الأمر الانضباطي ، من حيث تعريفه و عناصره و التمييز بينه وبين التحقيق الجنائي . وفي المبحث الثاني نبين الإحالة إلى التحقيق ، وفي المبحث الثالث نبين مقومات التحقيق الانضباطي من حيث تشكيل اللجان التحقيقية واختصاصاتها ، و استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق و الاستثناءات التي ترد عليه . وأخيراً تأتي الخاتمة لتتضمن أهم النتائج والتوصيات التي انتهت إليها الدراسة .

### المبحث الأول

#### ماهية التحقيق الانضباطي

أن البحث في ماهية التحقيق الانضباطي ، يعني بيان معنى التحقيق الانضباطي ، وتحديد العناصر اللازمة لقيامه ، والتمييز بينه وبين التحقيق الجنائي ، وذلك بتحديد نقاط الاختلاف والتشابه بينهما ، وهذا ما نبينه في ثلاثة مطالب وكما يلي :

#### المطلب الأول

#### تعريف التحقيق الانضباطي

التحقيق في اللغة : مصدر الفعل حق بمعنى يقن ، وحق الأمر : صح وثبت وصدق ، وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه ، والتحقيق هو التثبت من أمر ما (1) . أما من الناحية الاصطلاحية لم تبين التشريعات المقصود بالتحقيق الانضباطي ، الأمر الذي دعا بعض الفقه والقضاء إلى تعريفه مركزة على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة الانضباطية بعد وقوع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى

## المطلب الثاني

## عناصر التحقيق الانضباطي

يتطلب التحقيق الانضباطي توافر عناصر معينة ، لكي تعد إجراءاته صحيحة من الناحية الفنية وأهمها أن يكون التحقيق صادراً عن جهة منحها القانون مكانة التحقيق ، فحتى يعد التحقيق سليماً وتكون إجراءاته صحيحة لا بد من أن يعهد بإجرائه لسلطة أنطها القانون ذلك ، وهذه الجهة التي تتولى التحقيق تختلف من قانون إلى آخر تبعاً لاختلاف النظام الانضباطي الذي تأخذ به . كما يجب أن يكون التحقيق صادراً من سلطة التحقيق على وفق الصيغة التي حددها القانون ، فان ممارسة هذا الإجراء يفقده صفته كإجراء من إجراءات التحقيق ، لذا يجب على الجهة المختصة بإجراء التحقيق أن تراعي الأشكال التي استلزم القانون اتخاذ الإجراء في ظلها أو احترامها . يشترط في التحقيق أيضاً أن يكون الهدف منه جمع الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة وتمحيصها (6) .

وهذا ما أكدته بوضوح المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها ( من المقرر في مجال التأديب إن سلامة القرار الانضباطي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم ) (7) . وبهذا الخصوص ذهبت الدائرة الإدارية في الكويت إلى القول : ( بغير أن يكون تحت يد الجهة الإدارية تحقيقاً كاملاً صحيحاً مكتمل الأركان والعناصر روعيت فيه كافة المبادئ والإجراءات المقررة رغم هذا العيب الذي أصاب التحقيق كان قرارها باطلاً لاستناده إلى تحقيق باطل (8) . ولكي يعد التحقيق الانضباطي إجراء من إجراءات التحقيق السليم يشترط توافر العناصر سالف الذكر ، وإلا يعد هذا الإجراء باطلاً ، وهذا بلا شك ينعكس سلباً على النتائج التي تترتب على هذا الإجراء الباطل . لان مراعاة عناصر التحقيق الانضباطي تجعل منه إجراء سليماً يمكن الجهات المسؤولة الوصول إلى حقيقة الوقائع المنسوبة إلى موظف ما ، وذلك لأن اقتصار ممارسة التحقيق على جهة منحها القانون ذلك الحق مع مراعاة الشكل الذي حدده القانون وصولاً إلى الهدف المنشود من هذا التحقيق المتمثل بالبحث عن الأدلة التي توصل الجهات المختصة إلى كشف حقيقة المخالفة ، تجعل منه إجراء ناجحاً يضمن عدالة المساءلة الانضباطية من خلال فرض عقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إليه موظف ما في حالة عدم ثبوت مخالفة .

## المطلب الثالث

## التفريق بين التحقيق الانضباطي والتحقيق الجنائي

سبق أن بينا أن التحقيق الانضباطي احد نوعي التحقيق يتخذ من اجل الوقوف على المخالفة المنسوبة إلى موظف معين عن طريق التحقيق معه بغية الوصول إلى الحقيقة ليسهل فرض الجزاء الانضباطي المناسب والذي يجب أن يكون منسجماً مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف . و يختلف التحقيق الانضباطي عن التحقيق الجنائي ، فالأخير يعرف بأنه الإجراءات التي يتخذها شخص مخول قانوناً ضمن نطاق أحكام القوانين الشكلية في ضوء ظروف القضية والمقدرة الشخصية له لإثبات وقوع الجريمة و نسبة فعلها إلى فاعليها لمعاقبتهم على وفق أحكام القوانين المرعية (9) .

لذلك يجب التفريق بين التحقيق الانضباطي والتحقيق الجنائي حتى لا يختلط الأمر ، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماماً عن الآخر ، وذلك لاختلاف المخالفة الانضباطية عن الجريمة الجنائية ، لذلك يلزم أن نبين أوجه الشبه والاختلاف بين التحقيق الانضباطي والجنائي . فمن حيث أوجه الشبه يتفق التحقيق الانضباطي والتحقيق الجنائي في الغاية التي يهدف إليها كل منهما، وهي كشف الحقيقة عن علاقة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه ، وكذلك كل منهما يستخدم أساساً في تطبيق شريعة العقاب . تتميز الإجراءات في التحقيق الانضباطي والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات ، فالمعينة وسماع الشهود والتفتيش واستجواب المتهم وانتداب الخبراء ، كلها مصادر لكشف الأدلة التي تقيد في إثبات وقوع الجريمة أو المخالفة و نسبتها إلى متهم معين أو نفيها عنه . كذلك يلتقي كل منهما في اعتماد مبدأ الكتابة من خلال توين التحقيق الانضباطي والجنائي كذلك الأمر لا يختلف في محضر التحقيق الانضباطي عن الجنائي من حيث افتتاح محضر و كيفية تحريره والبيانات التي يجب أن يشملها ، مثل التاريخ والديباجة ومضمون المحضر (10) . هذا عن أوجه الالتقاء التي تجمع كلا من التحقيق الانضباطي والتحقيق الجنائي .

أما عن أوجه الاختلاف ، لا شك في أن التحقيق الانضباطي يختلف عن التحقيق الجنائي من نواح عدة ، منها الاختلاف في الغرض من التحقيق ، فالغرض من التحقيق الانضباطي هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف ، والمبلغ عنها و ظروفها وأدلة ثبوتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو خروجاً من مقتضياتها من عدمه ، وصولاً إلى الحقيقة

المحاكم المختصة لا يحول دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط (14).

خلاصة القول أن التحقيق الانضباطي يطال مخالفة تأديبية لم ترد على سبيل الحصر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل لان (مبدأ لا جريمة إلا بنص) لا تطبيق له في قانون الانضباط. وتعتمد الإدارة الإجراءات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. أما التحقيق الجنائي فينصب على الأفعال التي تشكل جرماً وفقاً لقانون العقوبات، على أن تعتمد الجهات المختصة بالتحقيق الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

المبحث الثاني

الإحالة إلى التحقيق

ألزمت القوانين الجهات الإدارية مراعاة الإجراءات التي تسبق فرض الجزاءات الانضباطية لتحقيق عدالة المساءلة الانضباطية والمتمثلة بإحالة الموظف إلى التحقيق لتتولى جهة مختصة ومحايدة القيام بهذه المهمة، ونظراً للأهمية التي يحضى بها هذا الموضوع ارتأينا بحثه في بحث مستقل، وذلك بتقسيمه على ثلاثة مطالب، الأول يختص ببيان مفهوم الإحالة، والثاني ينصرف إلى تحديد الجهة التي أنطها القانون سلطة الإحالة إلى التحقيق، ونبين في المطلب الثالث مدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة.

المطلب الأول

مفهوم الإحالة إلى التحقيق

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتح الإجراءات الانضباطية قبل الموظف بإحالاته إلى التحقيق وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء. لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراءات الانضباطية الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجئ بغير مقدمات بإحالاته إلى التحقيق (15). لذلك يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي إلا يكون التحقيق قائماً على شبه أو مبنياً على كيد أو نكاية. كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة على التحقيق إذ إن ذلك يؤدي إلى التسبب وسوء الإدارة. وينبغي الإشارة هنا إلى التفريق بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق لا يعدو

لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها على أساس من اليقين والجزم، لا الشك والظن (11).

أما الغرض من التحقيق الجنائي هو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى فاعل معين، فعندما يرتكب شخص ما فعل من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرائم، يترتب توقيع العقاب اللازم للتجريم ففي قانون العقوبات يكون العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليقع على جريمة، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة. ويختلف التحقيق الانضباطي عن الجنائي من حيث السلطة المختصة بالتحقيق، فيختص بإجراء التحقيق الجهة الإدارية من خلال تشكيل لجنة تحقيقه تعد لهذا الغرض لتباشر التحقيق مع الموظف بعد إحالة الأمر لها استناداً إلى قرار إداري من الجهة المختصة التي تملك حق الإحالة للوقوف على حقيقة المخالفة المنسوبة إلى موظف معين، وهذا حق أصيل حرصت التشريعات على تضمينه في قوانين التأديب، ومن بينها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل (15) وهذا بطبيعة الحال يختلف عن السلطات المختصة في التحقيق الجنائي (12).

من كل ما تقدم يبدو واضحاً إن التحقيق الجنائي محله جريمة ارتكبت ضد المجتمع، وتتخذ إجراءات معينة تؤدي إلى اكتشافها ومعرفة مرتكبها تمهيداً لتقديمه إلى المحكمة لينال عقابه. بينما محل التحقيق الانضباطي هو مخالفة ارتكبت من قبل موظف ما، وتتخذ الإدارة مجموعة من الإجراءات تتمثل بتشكيل لجنة تحقيقية بعد إحالة الأمر إليها للتحقق من المخالفة المنسوبة للموظف لتوصي بمعاقبته تأديبياً استناداً إلى المخالفة التي يكشف عنها التحقيق أو تبرئته وغلق الأوراق التحقيقية. وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تحقق اللجنة من أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها إن توصي بإحالاته إلى المحاكم المختصة (13). وفي هذه الأحوال يتوقف التحقيق الانضباطي، لتباشر الجهات ذات العلاقة التحقيق الجنائي للتحقق من الجرم المنسوب إلى الموظف علماً أن براءة الموظف أو الإفراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى

أن يكون بمثابة الشكوى ، قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك .

ويعد عدم التحقيق بالشكوى رفضاً لها ، أي رفضاً لطلب التحقيق ، بيد إن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء والذي من نتيجته يتحرك التحقيق ذاته ، فتليه الإجراءات الأخرى (16) . وهنا يبدو واضحاً إن التحقيق الانضباطي لن ينعقد إلا بإحالة الموظف إلى التحقيق حتى تباشر السلطة المختصة بالتحقيق الإجراءات المطلوبة لذلك من أجل التوصل إلى الحقيقة . هذا وقد أوجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام شرطاً جوهرياً لإجراء التحقيق ، هو أن يحال الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة إلى اللجنة التحقيقية لتباشر التحقيق معه (17) . وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الانضباط العام في ظل نفاذ قانون الانضباط لسنة 1936 الملغى بأنه : ( لا يجوز للجنة الانضباط أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها باعتباره شاهداً دون أن يحال إليها بورقة اتهام أصولية ) (18) .

خلاصة القول إن الإحالة إلى التحقيق تعد شرطاً جوهرياً لإجراء التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة ، حتى تباشر الجهات المختصة التحقيق مع الموظف ، ولا يجوز لتلك الجهات مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها وإنما يتطلب صدور أمر بالإحالة من الجهات التي منحها القانون هذه الصلاحية ، علماً إن هذه الجهات تختلف من قانون إلى آخر .

#### المطلب الثاني

##### السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

يعد تحديد الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق من الأمور الجوهرية ، وذلك لأن صدور قرار بإحالة الموظف من سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان التحقيق والآثار المترتبة عليه ، وأهمها قرار الجزاء المطعون فيه ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الكلية (الدائرة الإدارية) في الكويت بأنه : ( في حالة إحالة الموظف للتحقيق من غير الجهة المختصة ، فإن مؤدى ذلك بطلان القرار الانضباطي لتعلق ذلك بضمانات الضمانات المقررة للموظف وهو أن تصدر الإحالة إلى التحقيق من مختص ) (19) .

أما المشرع العراقي فقد حصر سلطة إحالة الموظف إلى التحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة (20) . يتبين مما سبق أن السلطة التي حولها القانون صلاحية إحالة الموظف إلى التحقيق للوقوف على المخالفة المنسوبة إليه تنحصر بالوزير أو رئيس الدائرة . ورئيس الدائرة كما عرفه قانون الانضباط بأنه ( وكيل الوزير ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ) (21) .

و ينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى إن من يتمتع بصلاحية الإحالة إلى التحقيق في الجهات غير المرتبطة بوزارة هو رئيس تلك الجهة ، لأن رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يعتبر وزيراً لأغراض قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (22) .

#### المطلب الثالث

##### مدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة

نتيجة الأهمية التي ينطوي عليها قرار الإحالة لما يترتب من آثار مهمة اتجاه الموظف المحال إلى التحقيق ، يتطلب الأمر البحث في إمكانية الطعن بهذا القرار الإداري ، وقد انقسم الفقه بهذا الشأن بين من مؤيد الطعن به ومن يقف بالضد من هذا الموقف ، فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول إن قرار الإحالة إلى التحقيق يرتب بذاته آثاراً قانونية تسمح باعتباره قراراً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء (23) . وعارضه فريق آخر بقوله إنه فضلاً عن عدم جدوى الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الذي يستغرق نظره مدة أطول بكثير مما يستغرقه التحقيق أعلاه، فمن الطبيعي إن يكون قرار الإحالة إلى التحقيق عنصراً من عناصر القرار الانضباطي نفسه ، لأن هذا القرار مهما كانت له من آثار رتبها القانون ، لا يعدو إن يكون إجراء تحضيرياً أو تمهيدياً للقرار الانضباطي ، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة إلى التحقيق إلا آثاراً يتعلّق مصيرها بالتصرف بالتحقيق (24) .

إما عن موقف المشرع العراقي من مدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة ، فبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل نجده قد اشترط على الموظف إن يتظلم من القرار الذي اتخذ بحقه من قبل الإدارة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ

## المطلب الأول

## تشكيل اللجان التحقيقية واختصاصاتها

يقتصر هذا المطلب على بيان احد الجوانب الشكلية للتحقيق والمتمثل بتشكيل لجنة تحقيقية تعنى بالتحقق من مدى صحة المخالفة المنسوبة إلى الموظف من عدمها ، اذ نقسم المطلب على فرعين ، الأول يبين تشكيل اللجنة التحقيقية ، والثاني لبيان اختصاصاتها .

## أولاً: تشكيل اللجنة التحقيقية

يعد التحقيق من الضمانات الجوهرية في مجال التأديب ، فلا تملك السلطات الرئاسية توقيع العقوبات الانضباطية بحق الموظف إلا بعد إصدار اللجنة التحقيقية توصيتها . لذلك ألزم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، الوزير او رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون (26) .

ويعد هذا النص من النظام العام ، فلا مجال للإدارة الأعراس عنه ، وعلى هذا قضى مجلس الانضباط العام بان : ( تشكيل اللجنة التحقيقية من أربعة أعضاء أو من عضوين أو عدم وجود عضو حاصل على شهادة جامعية في القانون ، يعد مخالفة طبقاً لأحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة يؤدي إلى بطلان الإجراءات المتخذة من اللجنة لأن ما يبني على باطل كما تصرح بذلك القاعدة العامة ) (27) . والمشرع خير الجهة الإدارية بين تشكيل اللجنة التحقيقية أو استجواب المتهم لفرض العقوبات كاستثناء يرد على إلزام الجهة الإدارية بضرورة تشكيل لجنة تحقيقية قبل فرض العقوبة ، بيد إن هذا الاستثناء لا يطل جميع العقوبات الانضباطية وإنما يقتصر على عقوبات (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب) إذ منح المشرع الجهة الإدارية المختصة بفرض العقوبة مكانة فرضها دون تشكيل لجنة تحقيقية للنظر في المخالفة ، على أن يستجوب الموظف كأجراء شكلي ، وإلا عد قرار فرض العقوبة قراراً معيباً يعيب الشكل (28) . واللجنة التحقيقية ليست باللجنة الدائمة ، فهي تشكل حسب الطلب ، في حين يذهب بعض الفقه في هذا الشأن إلى القول إن قانون انضباط موظفي الدولة في المادة (10) لم يحدد أجلاً لتشكيل اللجنة ، ولهذا فإنها تعد من اللجان

تبلغه بالقرار ، وبعد رد التظلم صراحة أو ضمناً يتوجب عليه التظلم خلال ثلاثين يوماً أمام مجلس الانضباط العام ، وفي حال عدم التظلم سيرد الطعن لعدم توفر الشرط الشكلي لذلك (25) .

يتضح من النص السابق انه يتعذر على الموظف الطعن بقرار الإحالة إلا بعد استكمال الشكليات التي اشترطها القانون لأنه بعد إجراء تمهيدياً للوقوف على حقيقة التهم المنسوبة إلى الموظف ولا يعد استناداً إلى ذلك قراراً مستقلاً يستطيع الموظف الطعن به على وجه الاستقلال كونه يشكل في نهاية الأمر عملاً قانونياً لا يمكن فصله عن المراحل اللاحقة ، مما يجعله عديم الجدوى إلا بعد اتخاذ كافة الإجراءات الأخرى والمتمثلة بالتحقيق معه ومن ثم رفع التوصية إلى الجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية لتتولى بعد ذلك اتخاذ القرار الإداري القاضي بفرض الجزاء المناسب سواء الذي أوصت به اللجنة التحقيقية أو جزء آخر ترى انه يتناسب مع جسامه الفعل المرتكب من قبل الموظف ، مع خضوع سلطة إدارية في تقدير جسامه المخالفة إلى رقابة مجلس الانضباط العام .

أخيراً نستطيع القول إن قرار الإحالة إلى التحقيق لا يعد مستقلاً بذاته ليرتب آثاراً قانونية تضر بالموظف ليستطيع الطعن به ، وإنما يشكل إجراءً يمهّد للتحقيق معه ومن ثم الإيصال بمعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية أو غلق التحقيق عندما يثبت للجنة تحقيقية عدم صحة الفعل المنسوب له أو انه لا يرقى إلى مستوى المخالفة التي تستوجب فرض العقاب ، لان القرار الذي يكون محلاً للطعن هو القرار الذي يقضي بمعاقبته بعقوبة ما على إن يسلك الطرق التي رسمها القانون .

## المبحث الثالث

## مقومات التحقيق الانضباطي

من المقومات الأساسية لإجراء التحقيق في المخالفة المنسوبة إلى الموظف إجراء تحقيق تحريري معه ، وتتولى هذه المهمة لجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض ، لذلك سنبيين في هذا المبحث تشكيل اللجنة التحقيقية من خلال بيان إليه تشكيلها والاختصاصات المنوطة بها ، ثم نبين الجوانب الشكلية الأخرى للتحقيق والتي تتضمن استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق . لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين ، يتولى المطلب الأول بيان اللجنة التحقيقية ، ويخصص المطلب الثاني لبيان استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق .

إليها (30). وعندما تقرر اللجنة التحقيقية رأيها الاستشاري معللاً بالأسباب ومحدداً العقوبة الواجب اتخاذها بحق الموظف المخطئ ويرسل هذا الرأي الاستشاري إلى الجهة التي لها حق التأديب (31).

وهذا يعني إن توصيات اللجنة لا تعد قراراً إدارياً لأنه ليس من اثر قانوني في حد ذاتها. كما إن الوزير أو رئيس الدائرة ليس ملزماً بالأخذ بها، بل هو مخير بالأخذ بها تماماً أو تعديلها أو حتى إهمالها. وإذا رأت اللجنة إن فعل الموظف المحال إليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية، فيجب عليها أن توصي بإحالتها إلى المحاكم المختصة، كأن يثبت إن الموظف المحال عليها قد ارتكب جريمة الاختلاس، إذ عليها في هذه الحالة أن توصي بإحالتها إلى محكمة التحقيق المختصة للتحقيق معه تمهيداً لإحالتها لمحكمة الجنايات لمجازاته قانونياً، ويرى البعض إن التوصية المذكورة هي الأخرى غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة فلهما الأخذ بها أو إهمالها.

ولكننا نرى إن عدم الأخذ بالتوصية المذكورة قد يوقع الإدارة تحت طائلة قانون العقوبات عن جريمة الإحجام عن الإخبار، ومن جانب آخر إن المادة (48) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي قد أوجبت على كل موظف أو مكلف بخدمة عامة العلم بوقوع جريمة إثناء تأديته الوظيفة أو بسبب ذلك أن يتقدم إلى الجهات القضائية للإخبار وتحريك الدعوى الجزائية عنها وهو ما يجعل الأمر إلزامياً على الإدارة وليس جوازياً.

والملاحظ إن مجلس الانضباط العام يتجه نحو إلزام الوزير أو رئيس الدائرة بتوصية اللجنة التحقيقية، فقد قضى في بعض قراراته إن التوصية ملزمة للإدارة وليس لها مخالفتها، في قراره المرقم 1994/4/17 والذي جاء فيه (إن فرض عقوبة تزيد على ما أوصت به اللجنة التحقيقية يعتبر خرقاً للقانون) (32). ويذهب بعض الفقه إلى القول إن مجارة المجلس في هذا الحكم يجعل اللجنة التحقيقية هي السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية وإن توصياتها هي القرار وإن دور الجهة الإدارية المختصة هو فقط المصادقة على التوصية. وهذا

الدائمة، إلا أن ذلك لا يمنع الوزير أو رئيس الدائرة سلطته في إعادة تشكيلها أو إجراء تعديل فيها كلما اقتضى الأمر ذلك (29). والذي نراه بهذا الشأن إن اللجنة التحقيقية من اللجان المؤقتة وليست الدائمة، إذ تنتهي مهمتها بعد الانتهاء من أعمالها ورفع التوصية إلى الجهات المختصة بفرض العقوبة، لأن اللجان التحقيقية لا تباشر التحقيق إلا بعد إحالة الأمر إليها بناء على قرار إداري ينطوي على تشكيل لجنة تحقيقية تتولى النظر في المخالفة المنسوبة إلى الموظف.

من كل ما تقدم يظهر بجلاء إن تشكيل لجنة تحقيقية للنظر بالمخالفة المنسوبة إلى موظف تعد من الإجراءات الجوهرية لصحة القرار المتخذ اتجاه الموظف المخالف، باستثناء بعض العقوبات التي لا تتطلب تشكيل لجان تحقيقية وإنما يكفي لفرضها استجواب الموظف من قبل الجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية لعدم جسامته المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، وهذا ما أخذت به التشريعات المذكورة. والذي نراه بهذا الصدد إن يجعل المشرع تشكيل اللجان التحقيقية شرطاً يسبق فرض جميع العقوبات الانضباطية دون استثناء وذلك بتضمين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي نصاً يقضي بذلك، وبالتالي يصبح من الأمور الملزمة للوزير أو رئيس الدائرة دون إن يترك لهما الخيار بين الاستجواب أو التحقيق في العقوبات التي لا يتطلب فرضها كشرط أساسي تشكيل لجنة تحقيقية بل الاستجواب يكون كافياً لفرضها بحجة إن آثار هذه العقوبات ليست شديدة. والغاية من ذلك ضمان عدالة المساءلة الانضباطية بفعل الدور الذي تلعبه اللجنة التحقيقية في تقدير جسامته المخالفة، بحكم تعدد أعضائها مما يترتب على ذلك من تعدد الآراء حيال المخالفة المعروضة ودور العضو القانوني فيها تجعلها اقدر في تشخيص المخالفة المرتكبة من عدمها.

ثانياً: اختصاص اللجان التحقيقية

عندما يحال الموظف إلى اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق تحريرياً مع الموظف المحال عليها ولها في سبيل أداء المهمة سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها. بعد ذلك تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض احد العقوبات المنصوص عليها في القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف

- د. ماهر الجبوري، حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام 32 في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991، مجلة العدالة، العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، 2000، ص 50.

الشكلية في التحقيق الانضباطي (35). ويرجع السبب في نشوء مبدأ التدوين في التحقيق الانضباطي إلى الحاجة لإثبات حصول الإجراءات والظروف التي اتخذ فيها والأثر الذي ترتب عليه ، وذلك في وضوح وتحديد ، والكتابة هي التي تقوم بهذا الدور ، كما يرجع السبب أيضا في نشوء مبدأ التدوين إلى إن الغاية من التحقيق ليست كامنة في ذاته ، وإنما بعرض إجراءات ونتائجها بعد الفراغ منها على السلطة المختصة بإصدار الحكم أو القرار بالفصل بالدعوى ، ويقتضي بدهاءة إثبات الإجراءات في محاضر يتكون منها ملف الدعوى الذي يعرض فيما بعد على سلطة إصدار القرار (36) .

واستنادا إلى ذلك أوجبت التشريعات أن يكون التحقيق مكتوبا ، وهذا ما تضمنته القوانين التي تعالج الإجراءات المتعلقة بفرض العقوبات الانضباطية ، لذلك عدت قاعدة وجوب كتابة التحقيق من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام لورودها في نص أمر ، كما أنها متعلقة بحق الموظف في تدوين وتسجيل كل ما نسب إليه من مخالفات لكي تكون تحت نظر الجهات المختصة بالفصل بالتحقيق ، ولكي لا تضيق معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها وتكون حجة للموظف أو عليه . كما تكمن أهمية كتابة التحقيق في وضع التحقيقات التي يبني عليها قرار العقوبة الانضباطية تحت نظر المحكمة المختصة لكي تستطيع ممارسة رقابتها على هذا القرار ، ولذلك عدت التشريعات هذا التدوين إجراء جوهريا وواجبا على جهة الإدارة ويترتب على مخالفته البطلان ، وبصرف النظر عن الجهة التي قامت به ، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى طمس الحقيقة وإخفائها وعدم التثبت منها (37) .

ويعد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل من بين التشريعات التي أوجبت أن يكون التحقيق مكتوبا ، عندما تضمنت نصا يلزم اللجنة التحقيقية التحقيق تحريريا مع الموظف المحال عليها ، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها ، وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ، إما بعد مساءلة الموظف وغلغلق التحقيق أو

بلا شك يخالف نصوص قانون الانضباط التي حددت بصراحة الجهات المختصة بفرض الجزاءات الانضباطية والمتمثلة برئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ورئيس دائرة . كما يخالف حصر الطعن بالموظف دون إن يمنح الإدارة هذا الحق ، فلو كانت التوصية ملزمة للإدارة لأجاز المشرع لها حق الاعتراض عليها كما كان الأمر في قانون الانضباط السابق (33) .

والذي نراه في هذا الشأن إن التوصية غير ملزمة للإدارة للأسباب المذكورة ، لان الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد جسامه المخالفة وفرض الجزاء الذي يتناسب معها ، فضلا عن إن سلطة الإدارة في تقدير جسامه المخالفة تخضع لرقابة مجلس الانضباط ، إذ يمارس رقابة التناسب والملائمة ، الأمر الذي يمثل أكثر ضمانه للموظف من تعسف الإدارة في استخدام هذه السلطة ، وقد عززت هذه الضمانه بضمانه أخرى عندما ضمن القانون رقم 22 لسنة 2008 ، قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بنص يقضي بإمكانية الطعن في جميع العقوبات الانضباطية تخضع لرقابة مجلس الانضباط العام ، وبغض النظر عن الجهة التي تقرضها (34) .

#### المطلب الثاني

استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق والاستثناءات التي ترد عليه  
استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق في فرع أول  
وسيخصص فرع ثان للاستثناءات التي ترد على ذلك  
وكما يأتي :

#### أولاً: استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق

يعد استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق ضمانه مهمه للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه ، ولا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق الانضباطي في شكل معين ، أو في وضع مرسوم أسوة بالتحقيق الجنائي ، وكل ما ينبغي ملاحظته هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته ، بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصلح الحقيقة وان تكفل به حماية الموظف تحقيقاً للعدالة . لذلك عد تدوين التحقيق من أهم الضمانات

- د. ماهر الجبوري ، مصدر سابق ، ص 51. 33.

- انظر التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام 34 رقم 22 لسنة 2008 .

مرغوب فيه لما يترتب عليه من إهدار لضمانات التحقيق في بعض الحالات حتى لو تعلق ببعض العقوبات التي تعد بسيطة ، فيجب عدم التقليل من اثر هذه العقوبات وذلك بالاكتفاء فيها بالتحقيق الشفوي ، فتلك العقوبات وان لم تصل بالقدر الكبير من الجسامه فان لها تأثير أدبي ومعنوي على الموظف فضلا عما تخلفه من تأخير الترفيع والزيادة (42) . ويعد التشريع العراقي من التشريعات التي أجازت للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف إن يفرض عليه مباشرة واحدة من عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب دون إن يحال إلى لجنة تحقيقية (43) .

يستبان من النص أعلاه أن الاستجواب بديل للتحقيق ، إي بإمكان الوزير أو رئيس الدائرة في المخالفات البسيطة إن لا يحيل الموظف إلى اللجنة التحقيقية ، بل يقوم باستجوابه بنفسه مباشرة ويسمع أقواله بشأن التهمة ، ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات المشار إليها بحقه إذا ثبت لديه انه اخل بواجباته الوظيفية ، وهذا يعد استثناء لا يجوز التوسع فيه لان الرئيس الإداري يتولى التحقيق في المخالفة والفصل فيها على خلاف ما تقضي به القواعد العامة ، فإذا قام بالاستجواب موظف آخر غير الوزير أو رئيس الدائرة أو فرض عقوبة على المستجوب غير تلك التي نص عليها القانون فان ذلك يشكل خرقاً لأحكام المادة (10/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يستحق الإلغاء جزاء (44) .

من كل ما تقدم نستطيع القول أن الاستجواب طريق استثنائي لا يجوز اللجوء إليه إلا بالنسبة للمخالفات التي لا تستحق العقوبات المشار إليها آنفاً ، ومعنى ذلك أن الوزير أو رئيس الإداري إذا لجأ إلى الاستجواب وفرض عقوبة أقصى من العقوبات التي تتطلب رأي اللجنة التحقيقية عد قراراً معيباً مستحق البطلان . ورغم اقتضار الاستجواب على لفت النظر والإنذار وقطع الراتب ، نرى انه إجراء قد يترتب عليه مساس بعدالة المساءلة الانضباطية ونزاهتها ، كما يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات ، وهو ما يشكل خطراً حقيقياً على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة .

وبما إن المشرع في قانون الانضباط قد اتجه نحو تبسيط الإجراءات مما قلل من أهمية الضمان الأول للموظف المتمثل في إجراءات فرض العقوبة ، فقد جاء

بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها (38) .

ويبدو واضحاً مما تقدم أن التشريعات متفقة على اعتبار تدوين التحقيق من الإجراءات الجوهرية لصحة القرار الإداري القاضي بفرض عقوبة انضباطية وإلا عد قراراً باطلاً كونه لم يستوف الشكل الكتابي ، وهذا الأمر بلا شك يشكل ضماناً أساسية للموظف .

ثانياً: الاستثناء الذي يرد على الشكل الكتابي للتحقيق

إذا كان الأصل أن يجري التحقيق كتابة ، إلا أن تلك القاعدة ليست مطلقة بل توجد عليها بعض الاستثناءات ، إذ تجيز التشريعات أن يكون الاستجواب أو التحقيق مع الموظف بشأن بعض العقوبات الانضباطية شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء (39) .

ويعرف الاستجواب بأنه إجراء من إجراءات التحقيق ، بمقتضاه يثبت المحقق من شخصية المتهم ويناقشه في التهمة المنسوبة إليه على وجه مفصل بغية الوصول إلى اعتراف منه بؤديها أو دفعها أو نفيها ، والاستجواب بهذه المثابة ذو طبيعة مزدوجة ، فهو وسيلة للإثبات والدفاع ولما كان هذا هو الغرض منه فانه من إجراءات التحقيق الانضباطي . ويتحقق الاستجواب التحقيقي بتوجيه التهمة ومناقشة المتهم تفصيلاً عنها ومواجهته بالأدلة القائمة ضده ومناقشته فيها إثباتاً ونفياً . فلا يتحقق الاستجواب بمجرد سؤال المتهم عما هو منسوب إليه وإحاطته علماً بنتائج التحقيق إذا لم يتضمن مناقشته تفصيلاً في الأدلة المسندة إليه (40) .

ويذهب بعضهم إلى القول أن الاستجواب يعد من الإجراءات الخطيرة ، لما يترتب عليه من شوائب تؤدي إلى المساس بعدالة المساءلة الانضباطية ونزاهتها ، كما يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات وهو ما يشكل خطراً حقيقياً على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة المهمة (41) . لذلك حاولت التشريعات التقليل من خطورته بإيراد ضمانات ضئيلة تتعلق بإثبات مضمونه في محضر الجزاء ، إلا أنها ليست كافية إذ لا يمكن إن يستكمل الاستجواب كافة المقومات التي يقوم عليها التحقيق القانوني السليم . فالتحقيق الشفهي أمر غير

فيها ( لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ) لان إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة للجهة المختصة بفرض العقوبة اعتمادا على الاستجابات ستكون له مردودات سلبية على أداء الموظف وعلى سير المرفق العام بانتظام واطراد ، هذا من جانب ومن جانب آخر إن هذا الأمر يتعارض مع مبادئ العدالة في معاقبة الموظف وفقاً لأحكام القانون ، كونه لا يحقق الضمانات الكافية للموظف في مساءلة تأديبية عادلة .

في الأسباب الموجبة لهذا القانون انه شرع لغرض تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ، ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات . وهذا يعني أن المشرع قد غلب اعتبارات الفاعلية المطلوبة للإدارة على اعتبارات الضمان المطلوبة للموظف .

تأسيساً على ما تقدم نوصي المشرع بضرورة إن يطال التحقيق الكتابي جميع العقوبات الانضباطية بما

الخاتمة

بعد بحث موضوع إجراءات فرض العقوبة الانضباطية توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وهي كما يأتي :

أولاً: النتائج

1- يعد التحقيق الانضباطي أداة قانونية مهمة تمكن الإدارة من الوصول إلى حقيقة الوقائع المنسوبة إلى موظف ما ، وفرض الجزاء الانضباطي وهو مرتكز على أساس من الواقع والقانون بعيداً عن الشبه أو الشك .

2- التحقيق الانضباطي يحقق استقلال مصطلحات القانون الانضباطي عن باقي فروع القانون الأخرى ، فمصطلح التحقيق الانضباطي أدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن المسميات الأخرى كالتحقيق الإداري ، كون الأخير يطلق على تحقيق يجري في مخالفة تأديبية كما يطلق على تحقيق يجري بشأن استقالة موظف أو طلب ترقية ، أو التحقيق في قرار إداري معين ، بينما التحقيق الانضباطي يجري في مخالفة منسوبة إلى موظف ما ، وبالتالي إن مصطلح التحقيق الإداري فيه تعميم وليس تخصيص كما هو الحال في التحقيق الانضباطي .

3- لا يجري التحقيق الانضباطي إلا بعد إحالة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إلى لجنة تحقيقية تتولى التحقيق معه ، على اعتبار أن الإحالة إجراءاً جوهرياً تبدأ به إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء الانضباطي الملائم .

4- من الضروري إن يستوفي التحقيق كافة الإجراءات الشكلية التي تنص عليها القوانين الانضباطية ، لأن عدم مراعاة تلك الإجراءات يترتب عليه بطلان الجزاء المتخذ استناداً إليها ، إلا ما استثنى بنص القانون .

5- لا يجوز إعادة التحقيق الانضباطي بعد مصادقة الوزير أو رئيس الدائرة على توصية اللجنة التحقيقية الهوامش

في ذات التهمة المنسوبة ، إلا إذا ظهرت أدلة جديدة معتبرة تؤثر في التحقيق .

ثانياً: التوصيات

1- نوصي المشرع أن يضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نصاً يقضي بضرورة إلزام الوزير أو رئيس الدائرة كإجراء شكلي تشكيل لجنة تحقيقية للنظر بالمخالفة المنسوبة إلى موظف ما ، دون إن يترك لهما الخيار بين تشكيل اللجنة التحقيقية أو الاستجواب في عقوبات ( لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ) وإنما يكون تشكيل اللجنة التحقيقية ملزم للرئيس الإداري في جميع العقوبات الانضباطية ، لضمان عدالة المساءلة الانضباطية ، حيث يتاح للموظف الدفاع عن نفسه بحرية واسعة أمام جهة أكثر حيادية وليست خصماً في النزاع ، فضلاً عن دور اللجنة التحقيقية في تقدير جسامته المخالفة المنسوبة إلى موظف ما ، كونها تشكل من رئيس وعضوين احدهم حاصل على شهادة في القانون ، مما يجعلها اقدر على تشخيص المخالفة ومن ثم إبداء الرأي الصائب والذي يفترض أن يتماشى مع مبدأ العدالة . رغم ما ضمنه المشرع للموظف بإمكانية الطعن في جميع العقوبات استناداً إلى قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .

2- نوصي المشرع بضرورة أن يطال التحقيق الكتابي جميع العقوبات الانضباطية بما فيها (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب ) لأن إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة للجهة المختصة بفرض العقوبة اعتماداً على الاستجواب ستكون له مردودات سلبية على أداء الموظف وعلى سير المرفق العام بانتظام واطراد ، هذا من جانب ومن جانب آخر إن هذا الأمر يتعارض مع مبادئ العدالة في معاقبة الموظف وفقاً لأحكام القانون ، كونه لا يحقق الضمانات الكافية للموظف في مساءلة تأديبية عادلة .

- 176 ، 2004 .
2. د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1 ، عمان ، 2007 ، ص 286 .
3. د. سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2007 ، ص 7 .
4. اللواء محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون الانضباطي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 ، ص 706 .
5. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 7 .
6. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، ص 707 .
7. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، ص 708 .
8. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 10 .
9. د. سليم الزعنون ، التحقيق الجنائي ، ج1، ط4 ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، عمان ، 2001، ص 31 ، د. ضاري خليل محمود ، مجموعة قوانين الإجراءات الجنائية العربية، الأصول العامة ج 1 ، بغداد 1986 ، ص 31 .
10. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، 712 – 713 .
11. د. محمود محمود مصطفى ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، النهضة العربية ، 1970 ، ص 259 .
12. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
13. انظر المواد ( 39 ، 49 ، 50 ) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل .
14. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .
15. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 14 – 15 .
16. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، ص 739 .
17. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .
18. د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، بغداد ، 2001 ، ص 66 .
19. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 14 – 15 .
1. جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور ، معجم لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار صادر للطباعة والنشر بيروت ، ص 20. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي .
21. انظر المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي .
22. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي ..
23. انظر المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .
24. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 32 .
25. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، ص 749 .
26. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي .
27. د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص 65 .
28. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .
29. د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص 66 .
30. د. علي محمد بدير واخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، 1993 ، ص 360 .
31. د. نوفان العقيل العجارمة ، مصدر سابق ، ص 91 .
32. د. ماهر الجبوري ، حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مجلة العدالة ، العدد الأول ، السنة الثانية ، بغداد ، 2000 ، ص 50 .
33. د. ماهر الجبوري ، مصدر سابق ، ص 51 .
34. انظر التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 .
35. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 58 .
36. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، ص 757 .
37. د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1983 ، ص 531 ، انظر أيضا : د. عبد العظيم عبد السلام عبد

- الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، ج2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 506 .
38. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .
39. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 69 .
40. اللواء محمد ماجد ياقوت ، مصدر سابق ، ص 811 .

41. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 69 .
42. د. سعد الشتيوي ، مصدر سابق ، ص 70 .
43. انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .
44. د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص 68 .

## المصادر

- أولاً : الكتب
- 1- جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور ، معجم لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار صادر للطباعة والنشر ، بيروت ، 2004 .
- 2- د. سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2007 .
- 3- د. سليم الزعنون ، التحقيق الجنائي ، ج1 ، ط4 ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، عمان ، 2001 .
- 4- د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ط3 ، 1983 .
- 5- د. ضاري خليل محمود ، مجموعة قوانين الإجراءات الجنائية العربية ، الأصول العامة ، ج1 ، بغداد ، 1986 .
- 6- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر ، ج2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .
- 7- د. علي محمد بدير وآخرون ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، 1993 .
- 8- د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي ، بغداد ، 2001 .

- 9- د. غازي فيصل مهدي ، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، ط1 ، بغداد 2004
- 10- د. ماهر الجبوري ، حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مجلة العدالة ، العدد الأول ، السنة الثانية ، بغداد ، 2000 .
- 11- د. محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون الانضباطي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 2006 .
- 12- د. محمود مصطفى ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، النهضة العربية ، 1970 .
- 13- د. المحامي موريس نخلة ، الوسيط في شرح قانون الموظفين ، ج2 ، منشورات ، الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004 .
- 14- د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1 ، عمان ، 2007 .

## ثانياً : القوانين

- 1- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
- 2- قانون أصول المحاكمة الجزائية العراقي النافذ رقم 13 لسنة 1971 المعدل .