

## منهجية وضوابط التحقيق الإداري

د. سيف رعد سعد الامامي

جامعة الفرات الأوسط التقنية-العراق

### مقدمة:

يعد التحقيق الإداري سبيل الإدارة في تحديد المسؤولية الانضباطية لموظفيها وذلك بالإجراءات المقررة قانوناً، أن الموظف العام واثناء توليه مهام الوظيفة العامة قد تنسب إليه من الإدارة التي يعمل بها بعض المخالفات الإدارية التي تستوجب المساءلة التأديبية براءته، ويمكن القول أن الضمانات المقررة للموظف العام في التحقيق الإداري مقررة لصالح الإدارية كما هي مقررة لصالح الموظف.

### مشكلة البحث:

تمثل مشكلة البحث في بيان الحماية التشريعية التي قررها المشرع للموظف العام القائم على خدمة المرفق العام، ونظراً للخدمة الجليلة والسامية التي يقوم بها الموظف في خدمة المرافق العامة وعندما يتسبب إليه أحدى المخالفات المسلكية التي تستوجب توقيع العقوبة الانضباطية ولئلا يكون الموظف العام عرضه للعقوبات الانضباطية التي تمس بمكانته وتشوهه الوظيفي ، هذا من جهة فضلاً عن تعطيل سير المرافق العامة فقد سعى المشرع لإحاطة الموظف المحال إلى التحقيق الإداري بمجموعة من الضمانات التي تحمي الموظف العام من تعسف الإدارة ومواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه وحق الدفاع عن نفسه، أمام لجنة التحقيق فيها هو منسوب إليه وبرئته نفسه، والإشكالية الجوهرية هل كانت الضمانات التي أحاط المشرع الموظف العام بها في أثناء التحقيق الإداري كافية أم أن هناك قصوراً في هذه الضمانات ومنهجية المشرع العراقي في وضع هذه الضمانات بما يحقق الحيدة والتزاهة احتراماً لمبدأ المشروعية الإدارية

**أسئلة البحث:**

ما الحماية التشريعية التي قررها المشرع العراقي للموظف العام عند مثوله للتحقيق الاداري، وما الضمانات التي احاط بها المشرع للموظف العام في اثناء التحقيق الاداري والاجراءات اللاحقة للتحقيق الاداري.

**أهداف البحث:**

الهدف من البحث بيان منهجية وضوابط التحقيق الإداري والضمانات التأدية التي قررها المشرع العراقي للموظف العام عند مثوله للتحقيق الإداري، وبيان مدى كفاية هذه الضمانات حال فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام. وبيان القصور التشريعي لهذه الضمانات وتوصيات الباحث للمشرع العراقي.

**أهمية البحث:**

تتمثل أهمية موضوع البحث بأن التحقيق الإداري هو الفرصة التي تمنح للموظف لأبداء دفوعه وابات براءته وإزالة الشكوك التي ثارت حوله ونفي ما يسند إليه من اتهامات، وهو في الوقت ذاته وسيلة الإدارة لتوقيع العقوبة الانضباطية في حال ثبوت المخالفات الانضباطية بحق الموظف العام، إذ تبدو أهمية التحقيق الإداري في أنه يبرز تأكيد مبدأ المشروعية وسيادة القانون في مجال العمل الوظيفي دون تعسف الإدارة واستبدادها، وفي الوقت ذاته هو وسيلة الإدارة في حماية المرفق العام من السلوك الوظيفي المخالف.

**منهج البحث:**

يعتمد البحث على المنهج التحليلي لمواد القانون او لنصوص مواد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل والذي تناول منهجه التحقيق الاداري بعده انه يعد مجموعه من الاجراءات التي تقوم بها السلطة الادارية لغرض الوصول الى الحقيقة المخالفه المترکبة من قبل الموظف العام مع توافر الضمانات التأدية للموظف العام وذلك لتسليط الضوء على مفهوم التحقيق الاداري وبيان الجهات المختصة التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وبيان الدور التي تؤديه الجهات المختصة وذلك بهدف دوام سير المرفق العام بانتظام واستمرار.

**الكلمات المفتاحية:** منهجية- ضوابط- التحقيق- الاداري- القانون.

## Methodology and Controls of Administrative Investigation

Saif raad saad

### **Abstract:**

The administrative investigation is considered the administration's path of determine disciplinary responsibility to its employees through the legally prescribed procedures and as well as it is the opportunity that given to the employee to present his defenses, prove his innocence and deny the accusations against him. This study aims at demonstrating of methodology and the disciplines of administrative investigation as well as the disciplinary guarantees that have been legislated by the Iraqi legislator for the employee in the process of administrative investigation. The study adopts the analytical approach of law materials and texts of Iraqi disciplinary law regarding employees of public sector no.14, 1991. As well as to highlight the concept of the administrative investigation and to demonstrate the competent authorities that stipulated by the modified employee's disciplinary law and the public sector of no.14, 1991 and to examine the role of the competent authorities. The study concludes that there is a deficiency in the law of discipline for state employees and the public sector in covering all aspects of administrative investigation procedures and a deficiency in addressing many problems of administrative investigation which requires the need to organize the administrative investigation procedures in a precise manner especially with regard to the investigator's powers. As well as the need to stipulate that the administration notify the employee of the charges against him before the investigation as well as stipulating the employee's right to review his personal file and hear witnesses in the administrative investigation and stipulating the formation of investigative committees in accordance with the position of the employee accused of disciplinary action in order to achieve the fairness of the disciplinary matter and to confirm the legitimacy of the administrative investigation.

**Keywords:** necessity, controls, investigation, administrative law, competent authority

## المطلب الأول

### مفهوم التحقيق الإداري والأسس القانوني

للوقوف على مفهوم التحقيق الإداري سنتقسم هذا المطلب إلى فرعين نبين في الفرع الأول تعريف التحقيق الإداري ونستعرض في الثاني الأساس القانوني للتحقيق الإداري.

#### الفرع الأول

##### تعريف التحقيق الإداري

أولاًً: تعريف التحقيق الإداري في اللغة:

أصل الكلمة التحقيق في اللغة هي حق وحق الأمر يتحقق حقاً وأحقه: كان منه على يقين وحق: حذر الرجل يتحقق حقاً وحققه حذر وحققه أي فعلت ما كان يحذره (ابن\_منظور، 2003، صفحة 526)

الحق: في أسماء الله عز وجل وقيل من صفاته قال ابن الأثير هو الموجود حقيقة المتحقق وجوده والهيئة والحق ضد الباطل وفي التنزيل [ثُمَّ رُدُوا إِلَى اللَّهِ مُوْلَاهُمُ الْحَقُّ أَلَا لَهُ الْحُكْمُ وَهُوَ أَسْرَعُ الْحَاسِبِينَ] (القرآن، الآية 62 من سورة الانعام، الآية 62 من سورة الانعام). وقوله تعالى: [وَلَوْ أَتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتْ السَّمَوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ بَلْ أَتَيْنَاهُمْ

بِذِكْرِهِمْ فَهُمْ عَنْ ذِكْرِهِمْ مُغَرَّضُونَ] (القرآن، الآية 71 من سورة المؤمنين) ومصدق قوله تعالى في حكم كتابه العزيز [أُولَئِكَ الَّذِينَ حَقَّ عَلَيْهِمُ الْقُولُ فِي أُمَّمٍ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهِمْ مِنْ الْجِنِّ وَالْإِنْسَانِ إِنَّهُمْ كَانُوا خَاسِرِينَ] (القرآن، الآية 18 من سورة الأحقاف). و(الحق) يقال كلام ح真相 أي حكم ومنظم وثوب ح真相 أي حكم النسخ (مسعود، 1997، صفحة 40) وحق الأمر أو جبه وصيده حقاً لا يشك به ويقال أحق عليه القضاء إذا أو جبه وتحقق الخير أي ثبت وحق النظر والقول والأمر أي أحكمه (ابن\_منظور، 2003، صفحة 256).

ثانياً: تعريف التحقيق الإداري اصطلاحاً:

التحقيق الإداري ليس غاية في ذاته بل هو وسيلة تهدف الإدارة من ورائها إلى استظهار الحقيقة حتى يمكن التصرف مع الموظف المحال للتحقيق إما بحفظ أوراق التحقيق أو الاستمرار بالتحقيق في المخالفة المنسوبة له حتى نهايتها (د/ كنعان، 2010، صفحة 197).

و التحقيق الإداري اجراء مهم استلزم المشرع العراقي قبل فرض أي عقوبة انصباطية على الموظف المخالف<sup>(1)</sup>.

والتحقيق الإداري إجراء شكلي جوهري يستهدف الوصول إلى الحقائق يتخذ بعد وقوع المخالفه التأديبية يقصد الكشف عن فاعلها وجمع الأدلة والمستندات والوثائق التي تدين مرتكبها والتحقيق الإداري وإن كان يمثل اجراء تمهدياً لكشف وتقضي الحقائق إلا أن الآثار المترتبة عليه تكون ذات أهمية كبيرة وخصوصاً إذا ما توصلت نتائج التحقيق إلى إدانة الموظف بإرتكاب مخالفه تأديبية تستوجب العقاب من السلطة الرئاسية أو من المجلس التأديبي أو المحكمة التأديبية حسب أنظمة التأديب السائدة في كل دولة لذا يجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق لما يتضمنه التحقيق من المساس بسمعة الموظف ومكانته الاجتماعية فضلاً عن الآثار النفسية المترتبة على ذلك إلا بوجود أسباب تستدعي الإحالة للتحقيق والأصل أن التحقيق الإداري يجري كتابة من قبل السلطة المختصة بالتحقيق وأن تكون لجنة أو هيئة تحقيقية والاستثناء على ذلك هو التحقيق الشفوي أو ما يسمى بالقانون العراقي الاستجواب<sup>(2)</sup>.

وقد انتهج المشرع العراقي فيما سنه من قوانين وظيفته سياسة عدم وضع تعريف جامع مانع للتحقيق الإداري مكتفياً بذكر المعايير والضوابط المتبعة في شأنه ويدو أن هذا المسلك صائب وحكيم لأن مهمة المشرع الأساسية ليست وضع تعريف للألفاظ يقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها (حميد، 2014، صفحة 105).

(1) وقد استثنى المشرع العراقي آلية فرض كل من عقوبة (الفت النظر والانذار وقطع الراتب) من هذه القاعدة إذا لم يستلزم التحقيق الإداري لغرض أي منها على الموظف المخالف واكتفي بالاستجواب فقط والذى لم يحدد مشكلة وآلية اجراؤه وبذلك من الممكن أن يكون كتابه كما يمكن أن يكون شفويأً إذ وردت كلمة الاستجواب مطلقة في القانون والمطلق كما نص عليه القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل في القانون (160) يجري على اطلاقه إذا لم يقدم دليل التقىد نصاً أو دلالة وهذا ما نصت عليه المادة (10/رابعاً) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل إذ جاء فيها (استثناء من أحكام الفقرتين أولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف التحالف أن يفرض مباشرةً أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون.

(2) انظر المادة (10/رابعاً) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بالمادة رقم 9 من قانون التعديل الأول رقم 5 لسنة 2008.

ما دفع رجال الفقه والقضاء إلى بذل جهود كبيرة في تعريفه. وعرفه القضاء الإداري بأنه "التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والتزيه لاستبيانه وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصححة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة". ( محمود، 2010 ، صفحة 167 )  
أما الفقه فعرف التحقيق الإداري بأنه (سؤال يتم كتابةً أو شفاهة يوجه إلى الموظف فيما هو منسوب إليه عند مقارفته لذنب إداري بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع اجراءه)  
(د/ شاهين، 1974 ، صفحة 257 )

وعرف أيضاً بأنه (وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق أو نفيه عنه وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء الذي يطال إذا وقع بدون تحقيق)  
(د/ خليفة، بدون سنة نشر ، صفحة 101 )

ويرى جانب من الفقه في سلوك المشرع العراقي عدم وضع تعريف محدد للتحقيق الإداري أن هذا نقص في التشريع لأن الإدارة ستصبح مطلقة العنوان بما تملكه من سلطات واسعة في إتخاذ القرارات والإجراءات وقد تكون متغيرة تجاه الموظف (د/ ابراهيم، دون ذكر سنة طبع، صفحة 30 )

فيما يرى جانب آخر أنه منهج يحمد عليه لأن ذلك ليس من واجب التشريع حيث لا يمكن الإحاطة بتعريف جامع مانع للتحقيق الإداري ويتبقى تلك مهمة الفقه والقضاء لما لا إيراد التعاريف في نصوص جامدة من تقييد للأمر المعروف بوجوب الالتزام بحرفية النص الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقهاء لوضع التعريف المناسب للتحقيق الإداري  
(د.م/ مصطفى، 1961 ، صفحة 7 )

والباحث يميل إلى الإتجاه الثاني لأن سلامة ودقة الإجراءات الالازمة لعملية التحقيق مع الموظف والتي يمثلها التحقيق الإداري لا يمكن الإحاطة بها من خلال ايراد تعريف محدد للتحقيق الإداري وأن ذلك يمكن أن يتحقق من خلال المبادئ القانونية التي يستند إليها القضاء من خلال أحكامه والاجتهاد الفقهي .

## الفرع الثاني

### الأساس القانوني للتحقيق الإداري

ويقصد بالأساس القانوني في هذا المجال النصوص التي تجسست فيها إرادة المشرع في التحقيق الإداري ورسم آليته وتتجسد هذه الإرادة في الدستور اضافة إلى التشريع العادي. ومن المعروف أن الدستور يقف على قمة البناء القانوني للدولة ثم تأتي من بعده التشريعات العادية وفي دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالرغم من أنه أغفل مسألة النص على تأديب الموظفين وإجراءات التأديب إلا أنه جاء بنصوص خاصة بالتهم في القانون الجنائي، و التي يمكن أن تسري على الموظف ما كان منها متفقاً مع طبيعة العمل الإداري (د/الريبيعي، 2011، صفحة 25) و من ذلك النص على "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"<sup>(1)</sup>، كذلك النص على أن "لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بمحض قرار قضائي"<sup>(2)</sup>.

وأن أهمية التحقيق الإداري الكبيرة في مجال الانضباط تحتم وجود جذور دستورية وقانونية تحيط بإجراءات التحقيق الإداري من قبل الإدارة وهي ما يسمى بمبدأ (الشرعية) ابتداء بالدستور وإنتهاء بالمصادر غير المكتوبة (د/ كنعان، 2010، صفحة 190).

ومبدأ الشرعية يعني ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة من قبل كافة السلطات في الدولة والتقييد بها تقيداً مطلقاً وتماماً دون أن يرسم أسلوباً محدداً لتعريفها وإنما رسم الحدود التي شيعها للوصول إلى المهد المخصوص ولتحقيق الصالح العام وتلبية الحاجات العامة. والتحقيق الإداري إجراء شكلي من الإجراءات المهمة والجوهرية التي يتعين على الإدارة أن تتبعها قبل أن توقع أي نوع من أنواع الجزاءات على الموظف العام (د/ ابراهيم، دون ذكر سنة الطبع، صفحة 31) وبذات الوقت فإن التحقيق الإداري يمثل احدى الضمانات المهمة للموظفي العام لكي تتاح أمامه الفرصة لإبداء دفاعه ونفي التهم المنسوبة إليه (د/ علاوي، 1991، صفحة 152).

(1) انظر البند (رابعاً) من المادة (19) من دستور جمهورية العراق 2005.

(2) انظر نص الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (37) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

و يجد التحقيق الإداري أساسه القانوني ضمن مصادر المشرعية الإدارية بوصفها القاعدة العامة متمثلة في الدستور بإعتباره الممر التشريعي في الدولة نزولاً إلى المصادر غير المكتوبة كما أن التحقيق الإداري بوصفه اجراء انصباطي ذو طبعة عقابية فإنه يلتقي مع القوانين الإجرائية الأخرى كقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية والتي تعرف (بمصادر المشرعية غير الإدارية) والتي لا يرجع إليها مباشرة وإنما يتم ذلك عندما لا يكون هناك مصدر تشعّي لإجراءات الانضباطية بما يتلائم مع طبيعة العمل الإداري (د/ العطار، 1968، صفحة 35).

والجدير بالإشارة إليه أن الدستور يحتل قمة هرم التشريعات في الدولة وهو القانون الأعلى فيها ويسموا على ما عداه من تشريعات أخرى لذا فإن سلطات الدولة و هيئاتها وأفرادها ملزمين بإحترام ما نص عليه الدستور وإلا فإن تصرفاتهم تكون غير مشروعة "غير دستورية" (د/ عبدالهادي، 1986، صفحة 171).

أيضاً التشريع العادي هو الأساس الأول والماضي للتحقيق الإداري الذي يجب العودة إليه عند إجراء التحقيق مع الموظف إدارياً و في العراق يتمثل التشريع في قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل النافذ بإعتباره التشريع المنظم لإجراءات الانضباطية بشكل عام ومنها التحقيق الإداري حيث حدد هذا القانون الواجبات التي يتوجب على الموظف الالتزام بها (د/ علاوي، 1991، صفحة 153)

وهناك القرارات التنظيمية وهي احدى مصادر المشرعية للتحقيق الإداري فالإدارة عندما تمارس نشاطها فإنها تصدر قرارات إدارية قد تكون على شكل قرارات فردية تناط ببعضها الأفراد بذواتهم فترتب لهم حقوقاً فردية لا يجوز المساس بها بصورة عامة وفي ذات الوقت فإن الإدارة تصدر قرارات إدارية تنظيمية عندما تناط ببعض الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم وتكون على شكل قواعد موضوعية تتسم بالعمومية والتجريد و تمثل قواعد قانونية يجب إتباعها وعدم مخالفتها (د/ البنا، 1984، صفحة 48 و 49)

وهناك المصادر غير المكتوبة وهي:

العرف والمقصود به (العرف الإداري) والذي يأتي في مرتبة تلي مرتبة التشريع المكتوب من حيث التدرج الهرمي للمشرعية والعرف الإداري هو (مجموعة من القواعد التي درجت

الإدارة على إتباعها فيما يتعلق بمجال معين من نشاطاتها بحيث تصبح هذه القواعد القانونية المكتوبة من حيث الزاميتها ووجوب الخضوع إليها (د/ عبدالهادي، 1986، صفحة 113) - المبادئ القانونية العامة:

نظراً لصور الإجراءات الانضباطية في معالجة جميع الواقع المعروضة فكان لزاماً البحث عن مصادر أخرى تكمل هذا القصور وتسد النقص فلا يسوغ للإدارة أو القاضي أن يتذرع بمجرد النقص التشريعي لأننا سنكون أمام فراغ قانوني أو إنكار للعدالة فعندما لا يجد القاضي نصاً أو عرفاً يحكم القضية المعروضة فإنه يبحث عن نية المشرع المفترضة ويمكن للقاضي أن يصل إلى هذه النية من خلال اعلانات الحقوق ومقدمات الدسـاتير التي تمثل أحد الميادين الخـاصـية للكشف عن ذلك من أجل إرسـاء المبادئ القانونية فدوره كاشف لا منشـع في هذا المجال لأن هذه المبادئ إن لم تكن موجودة في نصوصـ القوانـين فإنـها تـوـجـدـ في ضـمـيرـ الجـمـاعـةـ وإـرـادـةـ المـشـرـعـ وـلـاـ يـسـعـ القـاضـيـ إـلـاـ أنـ يـبـحـثـ عنـهاـ ويـكـشـفـهاـ (دـ/ـ الطـاـوىـ،ـ 1984ـ،ـ صـفـحةـ 559ـ)

للقضاء دور لا ينكر في مجال القانون الإداري عموماً وفي نطاق التحقيق الانضباطي بوجه خاص إذ أن هذا الدور يمكن وصفه (بالإنثائي) فالقضاء ساهم في أحكام القانون الإداري مما ساعد على ذلك هو عدم تقنين قواعد القانون الإداري حيث هي الفرصة للقضاء لإيجاد قواعد ومبادئ عامة تتلائم وطبيعة عمل الإدارة (د/الريبيعي، 2011، صفحة 40). وأخيراً نشير إلى أن القوانين هي التشريعات التي تصدرها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة وتأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور وقبل القرارات الإدارية حسب الترتيب الهرمي للنظام القانوني وتمثل الإرادة الشعبية لصدرها عن مثلي الشعب في البرلمان والتشريع هو الأساس الأول والمبادر للتحقيق الإداري الذي يجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إدارياً (د/الريبيعي، 2011، صفحة 30).

## المطلب الثاني

### ضوابط التحقيق الإداري

ستحاول في هذا المطلب تحديد الجهة المختصة بإجراء التحقيق الإداري وفقاً للقانون العراقي وبيان دور التحقيق الإداري باعتباره ضمانة أساسية من ضمانات الموظف العام من خلال الفرعين التاليين الأول وتناول فيه اجراء التحقيق الإداري والتصرف فيه والثاني ضمانات التحقيق الإداري.

### الفرع الأول

#### اجراءات التحقيق الإداري والتصرف فيه

##### أولاًً: الجهة المختصة بالتحقيق الإداري:

أخذ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل بمبدأ التحقيق والاستجواب كضمانة من ضمانات الموظف العام وأعتبرها من الضمانات الشكلية الجوهرية السابقة لفرض العقوبة التأديبية على الموظف العام. حيث خولت المادة (10/رابعاً) من القانون المذكور الوزير المختص أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقه من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون وهذا النص يعتبر من النظام العام فلا يجوز للإدارة إهداره أو تجاوزه أو تعديله وهو في نفس الوقت يقرر الإجراءات الشكلية للتحقيق الإداري المتمثلة في تشكيل لجنة تحقيقه كما أن النص المذكور حدد على سبيل المحصر أعضاء اللجنة التحقيقية بثلاثة موظفين على أن يكون أحدهم حاملاً لشهادة البكالوريوس في القانون – والنص المذكور ألم تشكيل لجنة تحقيقه من رئيس وعضوين من ذوى الخبرة ولكن لم يحدد درجة وظيفية معينة لعضوية اللجنة التحقيقية وبمتى تقتضي هذا النص فإن الخبرة تتطلب أن يكون رئيس اللجنة وعضواها من ذوى الدرجات الوظيفية التي لا يصلها الموظف إلا بعد خدمة طويلة إذ أن الخبرة لا تتأتى إلا من الخدمة والممارسة العملية في العمل الإداري ويتبين من النص أعلاه أن تشكيل اللجنة التحقيقية واجب على الوزير أو رئيس الدائرة قبل فرض أي عقوبة انضباطية عدا عقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) التي يجوز للوزير أو رئيس الدائرة فرض أي منها

بمجرد استجواب الموظف المخالف<sup>(1)</sup>. وأي عقوبة تفرض دون تشكيل اللجنة يكون قراراً ادارياً حرياً به الالغاء كونه معيب بعيب الشكل والإجراءات (د/ مهدي، بدون سنة نشر، صفحة 65).

وقد خول المشرع هذه اللجنة سلطات واسعة في سبيل أداء مهمتها التي إننيطت بها والمتمثلة في التحقيق من أجل استجلاء الحقيقة المنشودة وذلك بمحض النص الآتي: (تولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها وله في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات والتي ترى ضرورة الإطلاع عليها وتحرير محضر ثبت فيه ما أخذته من اجراءات وما سمعته من أفعال مع توصياتها المسماة إما بعدم مسألة الموظف، وغلق التحقيق أو يفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها<sup>(2)</sup>.

ومن خلال ذلك يتضح أن اللجنة المذكورة لها الحق في الاستماع إلى شهادة أي موظف في الدائرة التي يقع اختصاص اللجنة فيه وكذلك الإطلاع على أي وثائق ومستندات مهما كانت أهميتها وسريتها إذا وجدت أن فيها ما يساعد في أداء مهمتها.

وتجدر الإشارة إلى أن الموظف يبقى خاضعاً للمساءلة وفقاً لأحكام القانون حتى إذا ما تم نقله أو إعادةه إلى جهة أخرى غير الجهة التي كان يتبعها وقت ارتكابه الخطأ الوظيفي<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: الجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية:

بموجب المادة [11] من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة 1991 والأحكام التي وردت من تعديل عام 2005 يختص بفرض العقوبات الانضباطية الجهات الآتية:

#### (1) رئيس الدائرة أو الموظف المفوض اختصاص فرض العقوبة<sup>(4)</sup>:

(1) ينظر البند (رابعاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

(2) انظر البند (ثانياً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بمحض المادة 9 من قانون التعديل الأول رقم (5) لسنة 2008.

(3) المادة (22) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل بمحض المادة 9 من قانون التعديل الأول رقم 5 لسنة 2008.

(4) حددت المادة (2) من قانون رقم (5) لسنة 2008 (قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام)، رئيس الدائرة

- لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لأحكام هذا القانون (الفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا يتجاوز خمسة أيام، التوبيخ) وإذا أوصت اللجنة بفرض عقوبة أشد من هذه العقوبات فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها إلى الوزير للبت فيها<sup>(1)</sup>.

(2) الوزير منح المشرع الوزير سلطة فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من قانون 1991 المشار إليها سابقاً وتشمل سلطته جميع موظفي وزارته المخالفين عدا من يشكل منهم منصب مدير عام فما فوق فله أن يفرض عليه فقط عقوبات (الفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)<sup>(2)</sup> وإذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أن الموظف الذي يشغل منصب مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون<sup>(3)</sup>.

(3) رئيس مجلس الوزراء: لرئيس مجلس الوزراء سلطة فرض جميع العقوبات على الموظفين التابعين له إضافة إلى اختصاص المجلس بفرض عقوبات أشد من عقوبات (الفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) على الموظف بدرجة مدير عام فما فوق إذا ارتكب فعلاً يستوجب عقوبة أشد.

(4) لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة على الموظفين التابعين له<sup>(4)</sup>.

بأنه (وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة من يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون).

(1) تجدر الإشارة إلى أن قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 قيد سلطة مدراء الشركـات العامة في معاقبة موظفي أقسام (الرقابة الداخلية) في شركاتهم بأن اشتراط موافقة مجلس ادارة الشركـة على أي قرار يتخذ بشأن تقليلهم أو معاقبتهم وعلى أن يكون مسبباً إذا نصت المادة (30) من القانون على أن (ترتبط الرقابة الداخلية بالمدير العام ولا يجوز نقلها أو معاقبة أي من القائمين بها إلا بموافقة مجلس الإدارة وبقرار مسبب).

(2) المادة (12 / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل.

(3) منح المحافظ بمحظ المادـة (12 / أولاً) من قانون المحافظـات رقم 21 لسنة 2008 المعدل صلاحية اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية بالنسبة للموظفين المحليـين في المحافظـة.

(4) المادة (14 / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام المعدل .

### ثالثاً: آلية تقييم العقوبات الانضباطية بحق الموظف:

حددت المادة (8) من قانون اضباط موظفي الدولة هذه العقوبات على سبيل المحصر فيما لم يحصر القانون الأفعال التي تعد "مخالفات انضباطية" توسيع فرض تلك العقوبات وإنما أشار إليها بعناوين عامة وللإدارة تحت رقابة القضاء أن تدخل في إطارها أيًّا من أفعال الموظفين<sup>(1)</sup>.

(1) **لفت النظر:** ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها وتجيئه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.

(2) **الانذار:** ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الالخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.

(3) **قطع الراتب:** ويكون بحسن القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف أو استوجب فرض العقوبة ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام.

(4) **التوبيخ:** ويكون بإشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرضي ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة.

(5) **إنقاص الراتب:** ويكون قطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز 10٪ من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على ستين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستين.

(1) حدد المشرع في المادة (4) من قانون اضباط موظفي الدولة لسنة 1991 المعدل واجبات الموظفين وهي تنقسم إلى واجبات إيجابية وأخرى سلبية يجب الابتعاد عنها وبالتالي فإن مخالفة أيًّا من هذه الواجبات تعد مخالفة تستوجب فرض عقوبة على الموظف طبقاً لما تنص عليه المادة (7) بنصها "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين".

**(6) تنزيل الدرجة:** ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة.

- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، وتنزيل راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتلقاه قبل تنزيل درجته بعد قضاكه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية من راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية تحفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية من راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

**(7) الفصل:** ويكون تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو التالي:

- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها مرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها (التوبيق - انقصاص الراتب - تنزيل الدرجة).

- مدة بقائه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المتصروف له خلال مدة سحب اليد.

**(8) العزل:** وهي أشد العقوبات الانضباطية وفرضها منوط بالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فقط<sup>(1)</sup>، ويتضمن تنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً.

• ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في أحدى الحالات الآتية.

(1) أكدت الهيئة العامة لجلس الدولة (بصفتها التمييزية، على فرض عقوبة العزل يعتبر من الصالحيات الشخصية للوزير ولا يجوز تغولها إلى موظف آخر ينظر قرار الهيئة العامة رقم 559 / انصباطاً / تميز / 2010 ، بتاريخ 28/10/2010 مجموعه قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام 2010 ، ص 399.

- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقائه في خدمة الدولة مضرًا بالمصلحة العامة.
- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فأرتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

## الفرع الثاني

### ضمانات التحقيق الإداري

من أجل إظهار الحقيقة وتحقيق عدالة المساءلة التأديبية وعدالة العقوبة على أثرها أحاط المشرع العراقي الموظف المعرض للمساءلة التأديبية بعدد من الضمانات يتوجب على السلطة مراعاتها وفي حال اهمال تلك الضمانات أو عدم احترامها فإن القرار التأديبي الذي يتم خضوعه للتحقيق الإداري يكون مشوباً بالعيب ومعرضًا للإبطال وتمثل هذه الضمانات بالضمانات الشكلية والموضوعية أثناء التحقيق والضمانات اللاحقة بعد فرض العقوبة التأديبية، لذا سنتناول من خلال هذا الفرع: الضمانات الشكلية والموضوعية أثناء التحقيق التأديبي

#### أولاً: الضمانات الشكلية أثناء التحقيق الإداري:

(1) التشريع العراقي نجد أن عمل اللجنة التحقيقية في ظل أحكام هذا القانون لا يكون تلقائياً وإنما يتوقف على إحالة الموظف عليها والإحالـة إما أن تصدر من الوزير وإما من رئيس الدائرة حسب الأحوال التي نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل حيث نصت المادة (10/ ثانياً) من القانون المذكور على أنه "تتولى اللجنة التحقيقية تحريراً مع الموظف المحال إليها" وتطبيقاً لذلك فقد أكد مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) على ذلك عندما قضى بأنه "لا يجوز للجنة أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها بوصفه شاهدا دون نيجوز إليها بورقة إتهام أصولية".<sup>(١)</sup>

(1) قرار مجلس الانضباط العام في العراق سابقاً، رقم 1269/ 5/ 2009 تاريخ 13/ 5/ 2009 مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، العدد 4 لسنة 5، 2010، ص 1123.

(2) و يعد استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق ضمانه مهمة للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه و يعد قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي من التshireبات التي أوجبت أن يكون التحقيق كتابة عندما تضمن نصاً يلزم اللجنة التحقيقية تحريرياً مع الموظف الحال عليها و لها في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها و تحرير محضر ثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها مسببة إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها<sup>(١)</sup>.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأن "القرار الإداري يبطل لعيوب في الشكل إذا نص القانون على بطلان القرار عند اغفال الإجراء الشكلي أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته بحيث يترتب على اغفاله بطلان القرار ولما كان اثبات مضمون التحقيق في المحضر الذي يحوي الجزاء يعد اجراء جوهرياً لأن مقصود المشرع من تقريره هو توفير الضمانات اللازمة للاطمئنان لصحة الواقائع المستوجبة للجزاء وتمكين القضاء من تسلیط رقابته على قيامها ومن ثم يترتب على اغفال هذا الاجراء بطلان القرار"<sup>(٢)</sup>.

(1) المادة (١٠) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل.

(2) الطعن رقم ٥٣/٢٠١٢ تاريخ ١٣/٥/٢٠١٢.

## ثانياً: الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري:

لقد أوجد المشرع العراقي العدد من الضمانات الموضوعية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري. وهي حق الموظف في مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه وحق الدفاع وحياد المحقق وتناسب العقوبة التأديبية مع المخالفه التأديبية وتسبيب القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية.

(1) و المواجهة هي احاطة الموظف العام المتهم علماً بما نسب إليه من تهم لكي يتمكن من اعداد دفاعه وتفنيد التهم المنسوبة إليه و يجب أن يمهد وقتاً كافياً ليقدم ملاحظاته كما يجب إطلاع صاحب الشأن اطلاقاً كاملاً على أوراق الملف كافة وليس فقط الاتهامات المنسوبة إليه. وتعد احاطة الموظف بالتهم المنسوبة إليه من المفترضات الأساسية لحق الدفاع.

(2) ولم يضمن المشرع العراقي قانون الانضباط نصاً يوجب على الإدارة إخطار الموظف بالتهم المنسوبة إليه وإنما تضمن نصاً يؤكّد أن اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها مع سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من ذلك نرى أن اللجنة التحقيقية ملزمة بإحاطة الموظف علماً بالتهم المنسوبة إليه لأن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي قد أوجب على مجلس الانضباط العام الرجوع إلى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (32) لسنة 1971 في الأحوال التي لم يرد بها نص في قانون انضباط الموظفين وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات نجد أن المشرع العراقي قد أوجب في المادة (123) من القانون المذكور على من يتولى التحقيق أن يحيط المتهم علماً بالتهمة المنسوبة إليه.

ونقترح على المشرع العراقي أن ينص صراحة في قانون انضباط موظفي الدولة على وجوب إخطار الموظف بالتهم المنسوبة إليه و خلال مدة يحددها القانون.

(3) الإطلاع على الملف يعد الإطلاع على الملف ضمانة تأديبية جوهرية يتمتع بها الموظف المتهم وذلك بإبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي اجراء تأديبي بمناسبة اقترافه خطأ تأديبياً ولم ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على حق الموظف في الإطلاع على ملفه

(1) انظر نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

الشخصي قبل فرض العقوبة بحقه ولكن عدم النص في قانون الانضباط على هذا الحق لا يعني تحمل السلطات التأديبية من هذا الإجراء وإنما يتوجب التقييد به بوصفه ضمانة مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون.

ويقترح الباحث على المشرع العراقي أن يعزز هذه الضمانة بالنص عليها في صلب القانون وهو ما يتطلب خلق توازن في مثل هذه الحالة بتوفير كافة الضمانات للموظف ومن بينها تكينه من الإطلاع على ملفه المتضمن كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالدعوى فهذا الإجراء لن يضر الإدارة في شيء ولا يخسّى منه تعطيل الإجراءات التأديبية الصادرة بحق الموظف.

(4) حق الدفاع يعد مبدأً حق الدفاع من الضمانات المقررة للموظف عما هو منسوب إليه وأصبح حق الدفاع مقدساً وارتقي إلى مصاف المبادئ القانونية العامة وقد كفل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي حق الدفاع عندما أجاز للموظف الاستماع إلى أقواله وإتاحة فرصة الدفاع عن نفسه بكل الوسائل التي منحها القانون سواء أكان ذلك مشفاهةً أم كتابةً دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه حتى يكون توقيع العقاب عن وضوح وبينه تامة<sup>(3)</sup>، وحتى يتحقق الدفاع أغراضه لابد أن يتمتع الموظف بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه ضد التهم المنسوبة إليه.

وعن موقف المشرع العراقي لم يتطرق إلى حق في الصمت.

لذا يرى الباحث أنه طالما كان حق الصمت من حقوق الدفاع فلا يجب أن يستخلص من هذا الصمت قرينة ضده فللمتهم الحرية الكاملة في الامتناع عن الإدلاء بأقواله وله أيضاً الامتناع متى شاء عن الإجابة عن مختلف الأسئلة التي توجه إليه عند التحقيق.

(1) نصت المادة [13] من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على أنه أولاً للوزير أن يلغى أيّاً من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات (أولاً)، (ثانياً)، (وثالثاً)، (ورابعاً) من المادة (8) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية:

أ - مضى سنة واحدة على فرض العقوبة.

ب - قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه.

ج - عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة.

ثانياً: يترتب على قرار الغاء العقوبة إزالة آثارها إن لم تكن قد استفرت ذلك.

(5) حياد الحقق مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئة التحقيق بالحيدة والتزاهة والموضوعية والتجرد من الميول الشخصية وحتى يتحقق التحقيق الإداري أفضل النتائج وصولاً إلى الحقيقة لابد أن تتوافر ضمانات في المحقق تتمثل في عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع العقوبة والتجرد من الميول الشخصية.

ورغم أن المشرع العراقي يأخذ بنظام الرئاسي في التأديب إلا أن المشرع العراقي فصل بين سلطة التحقيق وسلطة ايقاع العقوبة بموجب المادة (10) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام.

#### (6) تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية

إن الغاية في العقوبة هي الردع والإصلاح وليس وسيلة انتقام من الموظف عندما تبرد منه أية مخالفة ولم تكن جسيمة ولم تحدث ضرراً للجهة الإدارية.

ويقصد بتناسب العقوبة يجب أن يتناسب مع جسامنة المخالفة بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأ الضمان والفاعلية الذي يتارجح بينها النظام التأديبي (د/ الطواوي، 1984، صفحه 148)

ولم يقرن قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بين المخالفة الإدارية وعقوبتها التأديبية إلا أن تسلسل العقوبات الواردة في المادة (8) من هذا القانون يوحى بتدرجها بحسب جسامتها.

#### (7) تسبب القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية

ويقصد بالتسبيب في هذا المجال إيراد المبررات والمسوغات القانونية التي بني عليها قرار فرض العقوبة التأديبية ويعد البطلان جزاءاً واضحاً إزاء اغفال هذا العنصر الهام الذي يعد ضمانة هامة من ضمانات التحقيق ومع أن نص الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انصباط موظفي الدولة في العراق تطلب هذا التسبيب بأن "... تحرر اللجنة التحقيقية محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسيبة.

إلا أن الباحث يرى أن التسبيب ذاته يجب أن يعاد ذكره ويفرغ مضمونه عند اصدار القرار الإداري بناء على توصيه اللجنة التحقيقية.

وتتجلى أهمية التسبيب بالنسبة للموظف الصادر بحقه العقوبة في تبصيره بحقيقة التهمة التي عوقب بشأنها وحدودها والتسبيب يكون بمثابة قيداً على الإدارة بحملها على توخي الدقة والحذر منعاً لوقوعها في الاحراج المتولد عن خطأها في تطبيق القانون.

كما تتصحح أهميته بالنسبة لرقابة القضاء الإداري في تمكين هذا القضاء من بسط رقابته في تطبيق القانون على وقائع الاتهام ومنها مدى تناسب العقوبة المفروضة على الموظف مع ما أقترفه من مخالفة ومن ثم تعديل العقوبة الصادرة بها يتلائم والمخالفة المرتكبة متى وجد القضاء إنتفاء التناسب (سليم، السنة العاشرة، صفحة 325).

### ثالثاً: ضمانات الموظف العام اللاحقة لإيقاع العقوبة التأديبية:

ليس القرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة على الموظف العام مرضياً له دائماً إذ يكون في كثير من الأحيان قراراً تعسيفياً أو يظنه الموظف كذلك ويمكن للموظف الطعن بهذا القرار أمام الجهة التي أصدرته وعندئذ يسمى هذا الطعن "بالظلم" فإذا رفضت الجهة هذا الطعن كان للموظف الطعن أمام مجلس الانضباط العام سابقاً حالياً محكمة قضاء الموظفين وله الطعن بقرار الأخير أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة سابقاً حالياً مجلس الدولة العراقي.

### (8) التظلم من القرار الإداري:

الظلم هو وسيلة إدارية للمتضرر في القرار الإداري يقدمها إلى الجهة الإدارية. وأقر المشرع العراقي مبدأ خضوع قرارات الإدارات بفرض عقوبات انضباطية إلى رقابة القضاء الذي كان يمارسه مجلس الانضباط العام وأخيراً حل محله محاكم قضاء الموظفين فيحق لكل موظف صدر بحقه قرار بفرض عقوبة انضباطية أن يطعن بالقرار أمام تلك المحاكم<sup>(١)</sup>.

(1) تنص المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة على أن "يختص المجلس بما يأْتِي:

أولاًً: النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانية) من هذه المادة وله أن يقرر الصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو الغائها" وقد منح نفس هذا الاختصاص لمحاكم

ومن المهم أن نشير إلى أن المشرع كان سابقاً يستثنى قرارات رئاسة الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء وقرارات الوزراء ومدراء الدوائر فيما يخص عقوبات (لفت النظر، الإنذار وقطع الراتب) من رقابة القضاء المتمثل وقتها بمجلس الانضباط العام إذ أنها تعد باتة لا يجوز الطعن بها، لكن قانون رقم 17 لسنة 2005 ألغى القيود التشريعية على ولاية القضاء بشكل عام وتأكد هذا الموقف في أحکام قانون رقم (5) لسنة 2008 قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إذ جعل الاختصاص مجلس الانضباط عاماً وشاملاً لكـل أنواع العقوبات. ولأن الطعن بقرارات فرض العقوبات الانضباطية هو طعن قضائي لـذا فإنه يتم عن طريق دعوى ترفع من ذي مصلحة أمام محاكم قضاء الموظفين المختصة وهذا الطعن ينبغي أن تتوفر فيه جميع شروط الدعوى وتأكدـاً على ذلك نص المـشرع على أن تراعـى مـحاكم قـضاء الموظـفين عند النـظر في الطـعن أحـکام قـانون أـصول المحـاكمـات الجـزاـئـية فيما لم يـردـ فيـه نـصـ خـاصـ فيـ هـذـا القـانـونـ وبـمـا يـتـلـائـمـ وأـحـکـامـ قـانونـ الانـضـباطـ عـلـىـ أنـ تكونـ جـلـسـاتـهاـ سـرـيـةـ<sup>(١)</sup>.

إضافة إلى ذلك اشـرـطـ المـشـرـعـ بـعـضـ الإـجـرـاءـاتـ الـخـاصـةـ لـتـقـديـمـ الطـعنـ – أـهـمـهاـ التـظـلـمـ منـ الـقـرـاراتـ الصـادـرـةـ بـفـرـضـ الـعـقـوـبـةـ لـدـىـ الـجـهـةـ الـتـيـ أـصـدـرـتـهـ وـذـلـكـ خـالـلـ (30)ـ يـوـمـ منـ تـارـيـخـ تـبـلـيـغـ الـمـوـظـفـ بـقـرـارـ فـرـضـ الـعـقـوـبـةـ وـعـلـىـ الـجـهـةـ الـمـذـكـورـةـ الـبـتـ بـهـذـاـ التـظـلـمـ خـالـلـ (30)ـ ثـلـاثـيـنـ يـوـمـاـًـ مـنـ تـارـيـخـ تـقـديـمـهـ وـعـنـدـ عـدـمـ الـبـتـ فـيـهـ رـغـمـ اـنـتـهـاءـ هـذـهـ الـمـدـةـ يـعـدـ ذـلـكـ رـفـضـاـ للـظـلـمـ كـمـاـ يـشـرـطـ أـنـ يـقـدـمـ الطـعنـ إـلـىـ مـحـكـمـةـ قـضـاءـ الـمـوـظـفـينـ الـمـخـصـصـةـ خـالـلـ (30)ـ يـوـمـاـًـ مـنـ تـارـيـخـ تـبـلـيـغـ الـمـوـظـفـ بـرـفـضـ الـظـلـمـ حـقـيـقـةـ أـوـ حـكـمـاـًـ<sup>(2)</sup>.

قضاء الموظفين بموجب المادة (9) من قانون تعديل الخامس لقانون مجلس الدولة 2013 مضافاً إلى نص المادة (7/ تاسعاً) المعدلة من القانون.

(1) انظر نص المادة (15/ خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ونص المادة (7/ حادي عشر) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2013.

(2) انظر نص المادة (15/ ثانية، وثالثاً، ورابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل.

خاتمة:

### اولا: النتائج

- نظم المشرع العراقي التحقيق الإداري بنصوص صريحة من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وذلك من حيث آلية تشكيل اللجان التحقيقية والجهة المختصة بتشكيلها وآلية عملها.
- يمثل التحقيق الإداري ضمانة هامة من ضمانات حماية الموظف قبل توقيع العقوبة الانضباطية حيث يتم توقيع العقوبات الانضباطية من خلال أصول قانونية من شأنها تضمن عدم تعسف الإدارة تجاه الموظف ومن جهة أخرى عدم ترك الإخلال بالواجبات الوظيفية بدون محاسبة للموظف المقص.
- فرق المشرع العراقي بين سلطة التحقيق الإداري وهي اللجنة التحقيقية وبين السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق الإداري والمتمثلة بالوزير أو رئيس الدائرة وذلك بموجب أحكام المادة (10 / اولاً) من قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام.
- ان النظام المعمول به في العراق في مجال التحقيق الإداري هو نظام الرئيس الإداري والمتمثل بالوزير أو رئيس الدائرة. حيث يتولى إحالة الموظف المخالف على التحقيق الإداري والمصادقة على نتائج اللجنة التحقيقية ومؤدى ذلك أنه يجمع بين يديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء.
- قصور نصوص قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ عن الإحاطة بكافة جوانب وإجراءات التحقيق الإداري على الموظف المخالف والنقص في معالجة الكثير من الإشكاليات التي يقررها التحقيق الإداري.

## ثانياً: التوصيات

- 1 - ضرورة تنظيم إجراءات التحقيق الإداري بشكل دقيق وبخاصة فيما يتعلق بسلطات المحقق.
- 2 - نوصي المشرع العراقي بأن يفصل بين سلطة الإتهام والتحقيق والحكم من خلال الاستجواب الشفهي للموظف تحقيقاً لضمان الحيدة والتزاهة في التحقيق الإداري.
- 3 - نوصي المشرع العراقي ضرورة النص على قيام الإدارة بإخطار الموظف بالتهم المنسوبة إليه قبل الإحالة إلى التحقيق وكذلك النص على حق الموظف الإطلاع على ملفه الشخصي.
- 4 - نوصي المشرع العراقي ضرورة معالجة مسألة التجرد في الميول الشخصية لدى رئيس وأعضاء اللجان التحقيقية كضمانة من الضمانات الجوهرية التي تحقق العدالة للمساءلة التأديبية.
- 5 - نوصي المشرع العراقي ضرورة النص على سماع الشهود في التحقيق الإداري.
- 6 - نوصي المشرع العراقي ضرورة النص على اجراء التفتيش كلما لزم الأمر في التحقيق الإداري كونه اجراءها ما من إجراءات التحقيق الإداري.
- 7 - أن يعالج المشرع العراقي مسألة الخبرة والمعاينة في التحقيق الإداري في قانون انصباط موظفي الدولة العراقي.
- 8 - ندعو المشرع العراقي إلى النص على تشكيل اللجان التحقيقية تشكيلاً ينجمس مع مركز الموظف المتهم تأديبياً وذلك من خلال التفرقة بين درجات الموظفين موضوع التحقيق.
- 9 - يجب أن يتضمن قانون انصباط موظفي الدولة العراقي ضوابط محددة لتحديد مضمون مبدأ المواجهة في المجال التأديبي وإثبات أنها قد تمت بطريقة صحيحة وذلك حتى يمكن متابعة مدى احترام جهات التحقيق لهذا المبدأ.

## المصادر والمراجع أولاً: المراجع:

- لسان العرب، للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور) باب الحاء المجلد الثاني ج 2، دار الحديث، القاهرة، 2003.
- معجم الرائد لغوي عصري، جبران مسعود، ط 2، دار العلم للملايين، بيروت، 1997.

## ثانياً: الكتب القانونية:

- د/ أحمد محمود أحمد الريبيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مطباع شتات، دار الكتب القانونية، مصر، 2011.
- د/ نواف سالم كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- د/ مكاوي محمد شاهين، المسائلة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، 1974.
- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج 3، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د/ علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الدار العربية، بدون سنة طبع.
- د/ ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكم للطباعة والنشر، 1991 م.
- د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط 2، دار الغريب للطباعة، القاهرة، 1986.
- د/ فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، 1968.
- د/ محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، شركة الاشعاع للطباعة، القاهرة، 1984.
- د/ سليمان الطهاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 9، دار الفكر العربي، 1984.

- د/ غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

### ثالثاً: الرسائل العلمية:

- أمين رحيم حميد، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2014.

### رابعاً: الأبحاث والمقالات:

- علاء إبراهيم محمود، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي، دراسة مقارنة بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق - كلية القانون، جامعة كربلا، العدد الخاص الأول، السنة الثانية، 2010.

- خالد مصطفى، التحقيق الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع 1، س 3، 1961.

- أمين محمد سليم، تسيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، 2012، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد - العدد الأول - السنة العاشرة.

### خامساً: التشريعات القانونية:

- دستور جمهورية العراق عام 2005.
- القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل.

- قانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- قانون التعديل الأول رقم (5) لسنة 2008 بقانون انصباط موظفي الدولة والقطاع العام.

- قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997.

- قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008.

- قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 2013.

### سادساً: الأحكام والقرارات القضائية:

- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، القضية رقم 3285 لسنة 33 في 1989/5/13.
- قرار الهيئة العامة رقم 559 / انضباط تميز / 2010 بتاريخ 2010/10/28 مجموعه قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام 2010.
- قرار مجلس الانضباط العام رقم 1269 / 2009 تاريخ 13/5/2009، مجلة وزارة العدل، بغداد، العدد 4 لسنة 5، 2010.
- الطعن رقم 53 / 2012 بتاريخ 13/5/2012 محكمة قضاء الموظفين.