

منهجية وضوابط التحقيق الاداري

د. سيف رعد سعد الامامي

جامعة الفرات الاوسط 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 الإدارة كما هي مقررة لصالح الموظف.

مشكلة البحث:

تتمثل 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 احدى المخالفات المسلكية التي تستوجب توقيع العقوبة الانضباطية ولئلا يكون الموظف العام عرضة للعقوبات الانضباطية التي تمس بمكانته وتشوّه الوظيفة ، 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 فيما هو منسوب إليه وتبرئة 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 الحيطة والنزاهة احتراماً لمبدأ المشروعية الإدارية

أسئلة البحث:

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

أهداف البحث:

الهدف من البحث بيان منهجية وضوابط التحقيق الإداري والضمانات التأديبية 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 دفعه واثبات براءته وإزالة الشكوك التي ثارت حوله ونفي ما يسند إليه من اتهامات، وهو في الوقت ذاته وسيلة الإدارة لتوقيع العقوبة الانضباطية في حال ثبوت المخالفة 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 المنحرف.

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 منهجية التحقيق الإداري بعده انه يعد مجموعته من الاجراءات التي تقوم بها السلطة الادارية لغرض الوصول الى الحقيقة المخالفة المرتكبة من قبل الموظف العام مع توافر الضمانات التأديبية للموظف العام وذلك لتسليط الضوء على مفهوم التحقيق الإداري 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 - الإداري - 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 والأساس القانوني

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

الفرع الأول

تعريف التحقيق الإداري

أولاً: تعريف التحقيق الإداري في اللغة:

أصل كلمة التحقيق في اللغة هي حقق وحق الأمر يحققه حقاً وأحقه: كان منه على يقين وحق: حذر الرجل يحققه حقاً وحققته حذره وأحققه 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 رُدُّوا إِلَى اللَّهِ مَوْلَاهُمُ الْحَقُّ أَلَا لَهُ الْحُكْمُ وَهُوَ أَسْرَعُ الْحَاسِبِينَ] (القران، الآية 62 من سورة الانعام، الآية 62 من سورة الانعام). وقوله تعالى: [وَلَوْ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ بَلْ أَتَيْنَاهُمْ بِذِكْرِهِمْ فَهُمْ عَنْ ذِكْرِهِمْ مُعْرِضُونَ] (القران، الآية 71 من سورة المؤمنين) ومصدق قوله تعالى في محكم كتابه العزيز [أُولَئِكَ الَّذِينَ حَقَّ عَلَيْهِمُ الْقَوْلُ فِي أُمِّمٍ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهِمْ مِنَ الْجِنَّ وَالْإِنْسِ إِنَّهُمْ كَانُوا خَاسِرِينَ] (القران، الآية 18 من سورة الأحقاف). و(المحقق) يقال كلام محقق أي محكم ومنظم وثوب محقق أي محكم النسخ (مسعود، 1997، صفحة 40) وحقق الأمر أوجبه وصيره حقاً لا يشك به ويقال أحق عليه القضاء إذا أوجبه وتحقق الخير أي ثبت وحقق 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 استلزمه المشرع العراقي قبل فرض أي عقوبة انضباطية على الموظف المخالف⁽¹⁾.

والتحقيق الإداري إجراء شكلي جوهري يستهدف الوصول إلى الحقائق يتخذ بعد وقوع المخالفة التأديبية يقصد الكشف عن فاعلها وجمع الأدلة والمستندات والوثائق التي تدين مرتكبها والتحقيق الإداري وإن كان يمثل إجراءً تهديدياً لكشف وتقصى الحقائق إلا أن الآثار المترتبة عليه تكون ذات أهمية كبرى وخصوصاً إذا ما توصلت نتائج التحقيق إلى إدانة الموظف بإرتكاب مخالفة 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 كأن تكون لجنة أو هيئة تحقيقية والاستثناء على ذلك هو التحقيق الشفوي أو ما يسمى بالقانون العراقي الاستجواب⁽²⁾.

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

(1) وقد استثنى المشرع العراقي آلية فرض كل من عقوبة (لفت النظر والانذار وقطع الراتب) من هذه القاعدة إذا لم يستلزم التحقيق الإداري لغرض أي منها على الموظف المخالف واكتفي بالاستجواب فقط والذي لم يحدد مشكلة وآلية إجراؤه وبذلك من الممكن أن يكون كتابه كما يمكن أن يكون شفويًا إذ وردت كلمة الاستجواب مطلقة في القانون والمطلق كما نص عليه القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل في القانون (160) يجري على إطلاقه إذا لم يقدم دليل التقييد نصاً أو دلالة وهذا ما نصت عليه المادة (10) رابعاً من قانون انضباط 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 مباشرة أية من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون.

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

مما دفع رجال الفقه والقضاء إلى بذل جهود كبيرة في تعريفه. وعرفه القضاء الإداري بأنه "التحقيق بصفة عامة يعنى الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبيان وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة 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 يبطل 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 العنان بما تملكه من سلطات واسعة في إتخاذ القرارات والإجراءات وقد تكون متعسفة تجاه الموظف (د/ ابراهيم، دون ذكر سنة طبع، صفحة 30)

فيما يرى جانب آخر أنه منهج يحمده 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 التعاريف المناسبة للتحقيق الإداري (د.م/ مصطفى، 1961، صفحة 7).

والباحث يميل إلى الاتجاه الثاني لأن سلامة ودقة الإجراءات اللازمة 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.

ويجد التحقيق الإداري أساسه القانوني ضمن مصادر المشروعية الإدارية بوصفها القاعدة العامة متمثلة في الدستور باعتباره الهرم التشريعي في الدولة نزولاً إلى المصادر غير المكتوبة كما أن التحقيق الإداري بوصفه اجراء انضباطي ذو طبعة عقابية فإنه يلتقى مع القوانين الإجرائية الأخرى كقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية والتي تعرف (بمصادر المشروعية غير الإدارية) والتي لا يرجع إليها مباشرة وإنما يتم ذلك عندما لا يكون هناك مصدر تشريعي للإجراءات الانضباطية بها 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 عده من تشريعات أخرى لذا فإن سلطات الدولة وهيئاتها وأفرادها ملزمين باحترام ما نص عليه الدستور وإلا فإن تصرفاتهم تكون غير مشروعة "غير دستورية" (د/ عبدالمهدي، 1986، صفحة 171).

أيضاً التشريع العادي هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي يجب العودة إليه عند إجراء التحقيق مع الموظف إدارياً وفي العراق يتمثل التشريع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل النافذ باعتباره التشريع المنظم للإجراءات 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 إحدى مصادر المشروعية للتحقيق الإداري فالإدارة عندما تمارس نشاطها فإنها تصدر قرارات إدارية قد تكون على شكل قرارات فردية تخاطب بموجبها الأفراد بذواتهم فترتب لهم حقوقاً فردية لا يجوز المساس بها بصورة عامة وفي ذات الوقت فإن الإدارة تصدر قرارات إدارية تنظيمية عندما تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم وتكون على شكل قواعد موضوعية تتسم بالعمومية والتجريد وتمثل قواعد قانونية يجب إتباعها وعدم مخالفتها (د/ البناء، 1984، صفحة 48 و49)

وهناك المصادر غير المكتوبة وهي:

العرف والمقصود به (العرف الإداري) والذي يأتي في مرتبة تلي مرتبة التشريع المكتوب من حيث التدرج الهرمي للمشروعية 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 لقصور الإجراءات الانضباطية في معالجة جميع الوقائع المعروضة فكان لازماً 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 الدساتير التي تمثل أحد الميادين الخصصة للكشف عن ذلك من أجل إرساء المبادئ القانونية فدوره كاشف لا منشئ في هذا المجال لأن هذه المبادئ إن لم تكن موجودة في نصوص القوانين فإنها توجد في ضمير الجماعة وإرادة المشرع ولا يسع القاضي إلا أن يبحث عنها ويكشفها (د/ الطماوي، 1984، صفحة 559)

وللقضاء دور لا ينكر في مجال القانون الإداري عموماً وفي نطاق التحقيق الانضباطي بوجه خاص إذ أن هذا الدور يمكن وصفه (بالإنشائي) فالقضاء ساهم في أحكام القانون الإداري مما ساعد على ذلك هو عدم تقنين قواعد القانون الإداري حيث هيأ الفرصة للقضاء لإيجاد قواعد ومبادئ عامة تتلائم وطبيعة عمل الإدارة (د/ الربيعي، 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 التركيب الهرمي للنظام القانوني وتمثل الإرادة الشعبية لصدورها عن ممثلي الشعب في البرلمان والتشريع هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي يجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إدارياً (د/ الربيعي، 2011، صفحة 30).

المطلب الثاني

ضوابط التحقيق الإداري

سنحاول 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 ونتناول فيه اجراء التحقيق الإداري والتصرف فيه والثاني ضمانات التحقيق الإداري.

الفرع الأول

اجراءات التحقيق الإداري والتصرف فيه

أولاً: 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 الحصر أعضاء اللجنة التحقيقية بثلاثة موظفين على أن يكون أحدهم حاملاً لشهادة البكالوريوس في القانون – والنص المذكور الزم تشكيل لجنة تحقيقه من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة ولكن لم يحدد درجة وظيفية معينة لعضوية اللجنة التحقيقية و بمتقضى هذا النص فإن الخبرة تتطلب أن يكون رئيس اللجنة وعضواها من ذوي الدرجات الوظيفية التي لا يصلها الموظف إلا بعد خدمة طويلة إذ أن الخبرة لا تتأني إلا من الخدمة والممارسة العملية في العمل الإداري ويتضح من النص أعلاه أن تشكيل اللجنة التحقيقية واجب على الوزير أو رئيس الدائرة قبل فرض أي عقوبة انضباطية عدا عقوبة (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب) التي يجوز للوزير أو رئيس الدائرة فرض أي منها

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

و قد خول المشرع هذه اللجنة سلطات واسعة في سبيل أداء مهمتها التي إنيطت بها والمتمثلة في التحقيق من أجل استجلاء الحقيقة المنشودة وذلك بموجب النص الآتي: (تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود و الإطلاع على جميع المستندات والبيانات والتي ترى ضرورة الإطلاع عليها وتحرير محضر تثبت فيه ما ألتخذته من اجراءات وما سمعته من أفعال مع توصياتها المسببية إما بعدم مساءلة الموظف، و غلق التحقيق أو يفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها⁽²⁾. 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 إعادته إلى جهة أخرى غير الجهة التي كان يتبعها وقت ارتكابه الخطأ الوظيفي⁽³⁾.

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⁽⁴⁾:

- (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 بموجب 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 بموجب 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 (لفت 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⁽¹⁾.

(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 (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)⁽²⁾ 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⁽³⁾.

(3) رئيس مجلس الوزراء: لرئيس مجلس الوزراء سلطة فرض جميع العقوبات على الموظفين التابعين له إضافة إلى اختصاص المجلس بفرض عقوبات أشد من عقوبات (لفت 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⁽⁴⁾.

بأنه (وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن 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 الشركات العامة في معاقبة موظفي أقسام (الرقابة الداخلية) في شركاتهم بأن اشتراط موافقة مجلس إدارة الشركة على أي قرار يتخذ بشأن نقلهم 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 بموجب المادة (12/ أولاً) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل صلاحية اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية بالنسبة للموظفين المحليين في المحافظة.

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

ثالثاً: آلية توقيع العقوبات الانضباطية بحق الموظف:

حددت المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة هذه العقوبات على سبيل الحصر فيما لم يحصر القانون الأفعال التي تعد "مخالفات انضباطية" تسوغ فرض تلك العقوبات وإنما أشار إليها بعناوين عامة وللإدارة تحت رقابة القضاء أن تدخل في إطارها أيّاً من أفعال الموظفين⁽¹⁾.

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

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

(3) **قطع الراتب:** ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف أو استوجبت 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 تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مُرضٍ 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 سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين.

(1) حدد المشرع في المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1991 المعدل واجبات الموظفين وهي تنقسم إلى واجبات إيجابية وأخرى سلبية يجب الابتعاد عنها وبالتالي فإن مخالفة أيّاً 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 والترفع، وتنزيل راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه 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 تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية من راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

(7) الفصل: ويكون تنحيه الموظف عن الوظيفة مدة تحدّد 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 لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها (التوبيخ - انقاص الراتب - تنزيل الدرجة).

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

(8) العزل: وهي أشد العقوبات الانضباطية وفرضها منوط بالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فقط⁽¹⁾، ويتضمن تنحيه الموظف عن الوظيفة نهائياً.

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

(1) أكدت الهيئة العامة لمجلس الدولة (بصفقتها التمييزية، على فرض عقوبة العزل يعتبر من الصلاحيات الشخصية للوزير ولا يجوز تحويلها إلى موظف آخر ينظر قرار الهيئة العامة رقم 559/ انضباط/ تمييز/ 2010، بتاريخ 28/10/2010 مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2010، ص 399.

- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرّاً بالمصلحة العامة.
- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها 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 إهمال تلك الضمانات أو عدم احترامها فإن القرار التأديبي الذي يتمخض عن التحقيق الإداري يكون مشوباً بالعيب ومعرضاً للإبطال وتتمثل هذه الضمانات بالضمانات الشكلية والموضوعية أثناء التحقيق والضمانات اللاحقة بعد فرض العقوبة التأديبية، لذا سنتناول من خلال هذا الفرع: الضمانات الشكلية والموضوعية أثناء التحقيق الإداري

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 والإحالة 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 تحريرياً مع الموظف المحال عليها" 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 شاهداً دون أن يحال إليها بورقة إتهام أصولية"⁽¹⁾.

(1) قرار مجلس الانضباط العام في العراق سابقاً، رقم 1269/2009 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 ويعد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي من التشريعات التي أوجبت أن يكون التحقيق كتابة عندما تضمن نصاً يلزم اللجنة التحقيقية تحريرياً مع الموظف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها وتحرير محضر تثبت 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⁽¹⁾.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأن "القرار الإداري يبطل لعيب 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 الوقائع المستوجبة للجزاء وتمكين القضاء من تسليط رقبته على قيامها ومن ثم يترتب على اغفال هذا الاجراء بطلان القرار"⁽²⁾.

(1) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل.

(2) الطعن رقم 2012 / 53 تاريخ 2012 / 5 / 13.

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 المخالفة التأديبية وتسبب القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية.

(1) والمواجهة هي احاطة الموظف العام المتهم علماً بما نسب إليه من تهم لكي يتمكن من اعداد دفاعه وتفنيد التهم المنسوبة إليه ويجب أن يمهل وقتاً كافياً ليقدّم ملاحظاته كما يجب إطلاع صاحب الشأن اطلاعاً كاملاً على أوراق الملف كافة وليس فقط الاتهامات المنسوبة إليه. وتعد احاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه من المفترضات الأساسية لحق الدفاع.

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

وعلى الرغم من ذلك نرى أن اللجنة التحقيقية ملزمة بإحاطة الموظف علماً بالتهمة 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 بالتهمة المنسوبة إليه وخلال مدة يحددها القانون.

(3) الاطلاع على الملف يعد الإطلاع على الملف ضماناً تأديبية جوهرية يتمتع بها الموظف المتهم وذلك بإبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بمناسبة اقترافه خطأً 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 تحلل السلطات التأديبية من هذا الإجراء وإنما يتوجب التقيد به بوصفه ضماناً 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 تمكينه من الإطلاع على ملفه المتضمن كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالدعوى فهذا الإجراء لن يضر الإدارة في شيء ولا يخشى منه تعطيل الإجراءات التأديبية الصادرة بحق الموظف.

(4) حق الدفاع يعد مبدأ حق الدفاع من الضمانات المقررة للموظف عما هو منسوب إليه وأصبح حق الدفاع مقدساً وارتقى 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 مشفاهة أم كتابةً دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه حتى يكون توقيع العقاب عن وضوح وبينه تامة⁽¹⁾، وحتى يحقق الدفاع أغراضه لا بد 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 الإمتناع 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)، و(ثانياً)، و(ثالثاً)، و(رابعاً) من المادة (8) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية:

أ - مضي 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 استغزت ذلك.

(5) **حياد المحقق** مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئة التحقيق بالحيادة والنزاهة والموضوعية والتجرد من الميول الشخصية وحتى يحقق التحقيق الإداري أفضل النتائج وصولاً إلى الحقيقة لا بد 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 انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

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

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

ويقصد بتناسب العقوبة يجب أن يتناسب مع جسامة المخالفة بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأ الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينها النظام التأديبي (د/ الطهاوي، 1984، صفحة 148)

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

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

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

إلا أن الباحث يرى أن التسبب ذاته يجب أن يعاد ذكره ويفرغ مضمونه عند إصدار القرار الإداري بناء على توصية اللجنة التحقيقية.

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

كما تتضح 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 أقره من مخالفة ومن ثم تعديل العقوبة الصادرة بما 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 تعسفياً أو يظنه الموظف كذلك ويمكن للموظف الطعن بهذا القرار أمام الجهة التي أصدرته وعندئذ يسمى هذا الطعن "بالتظلم" 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 شوري الدولة سابقاً حالياً مجلس الدولة العراقي.

(8) التظلم من القرار الإداري:

التظلم هو وسيلة إدارية للمتضرر في القرار الإداري يقدمها إلى الجهة الإدارية. وأقر المشرع العراقي مبدأ خضوع قرارات الإدارة بفرض عقوبات انضباطية إلى رقابة القضاء الذي كان يمارسه مجلس الانضباط العام وأخيراً حلت محله محاكم قضاء الموظفين فيحق لكل موظف صدر بحقه قرار بفرض عقوبة انضباطية أن يطعن بالقرار أمام تلك المحاكم⁽¹⁾.

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

أولاً: النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (86) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة وله أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو الغائها" وقد منح نفس هذا الاختصاص لمحاكم

ومن المهم أن نشير إلى أن المشرع كان سابقاً يستثني 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 وتؤكد هذا الموقف في أحكام قانون رقم (5) لسنة 2008 قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إذ جعل الاختصاص لمجلس الانضباط عاما وشاملاً لكل أنواع العقوبات. ولأن الطعن بقرارات فرض العقوبات الانضباطية هو طعن قضائي لذا فإنه يتم عن طريق دعوى ترفع من ذي مصلحة أمام محاكم قضاء الموظفين المختصة وهذا الطعن ينبغي أن تتوفر فيه جميع شروط الدعوى وتأكيداً على ذلك نص المشرع على أن تراعى محاكم قضاء الموظفين عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون وبها يتلائم وأحكام قانون الانضباط على أن تكون جلساتها سرية⁽¹⁾.

وإضافة إلى ذلك اشترط المشرع بعض الإجراءات الخاصة لتقديم الطعن - أهمها التظلم من القرارات الصادرة بفرض العقوبة لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (30) يوم من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم كما يشترط أن يقدم الطعن إلى محكمة قضاء الموظفين المختصة خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً⁽²⁾.

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 شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدلة بالقانون رقم 17 لسنة 2013.

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

خاتمة:

اولا: النتائج

- 1- نظم المشرع العراقي التحقيق الإداري بنصوص صريحة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وذلك من حيث آلية تشكيل اللجان التحقيقية والجهة المختصة بتشكيلها وآلية عملها.
- 2- 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 المقصر.
- 3- فرق المشرع العراقي بين سلطة التحقيق الإداري وهي اللجنة التحقيقية وبين السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق الإدارة والمتمثلة بالوزير أو رئيس الدائرة وذلك بموجب أحكام المادة (10/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.
- 4 - ان النظام المعمول به في العراق في مجال التحقيق الإداري هو نظام الرئيس الإداري والممثل بالوزير أو رئيس الدائرة. حيث يتولى إحالة الموظف المخالف على التحقق الإداري والمصادقة على نتائج اللجنة التحقيقية ومؤدى ذلك أنه يجمع بين يديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء.
- 5 - قصور نصوص قانون انضباط 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 الحيادة والنزاهة في التحقيق الإداري.
- 3 - نوصي المشرع العراقي بضرورة النص على قيام الإدارة بإخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه قبل الإحالة إلى التحقيق وكذلك النص على حق الموظف الإطلاع على ملفه الشخصي.
- 4 - نوصي المشرع العراقي بضرورة معالجة مسألة التجرد في الميول الشخصية لدى رئيس وأعضاء اللجان التحقيقية كضمانة من الضمانات الجوهرية التي تحقق العدالة للمساءلة التأديبية.
- 5 - نوصي المشرع العراقي بضرورة النص على سماع الشهود في التحقيق الإداري.
- 6 - نوصي المشرع العراقي بضرورة 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 انضباط موظفي الدولة العراقي.
- 8 - ندعو المشرع العراقي إلى النص على تشكيل اللجان التحقيقية تشكيلاً ينجم مع مركز الموظف المتهم تأديبياً وذلك من خلال التفرقة بين درجات الموظفين موضوع التحقيق.
- 9 - يجب أن يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ضوابط محددة لتحديد مضمون مبدأ المواجهة في المجال التأديبي ولإثبات أنها قد تمت بطريقة صحيحة وذلك حتى يمكن متابعة مدى احترام جهات التحقيق لهذا المبدأ.

المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم:

- 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 الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مطابع 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، المسألة 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 البناء، الوسيط في القانون الإداري، شركة الاشعاع للطباعة، القاهرة، 1984.
- د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 9، دار الفكر العربي، 1984.

- د/ غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط 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 كربلاء، العدد الخاص الأول، السنة الثانية، 2010.

- خالد مصطفى، التحقيق الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع1، س3، 1961.

- أمين محمد سليم، تسبيب 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 انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- قانون التعديل الأول رقم (5) لسنة 2008 بقانون انضباط 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 13/5/1989.
- قرار الهيئة العامة رقم 559/انضباط تمييز/ 2010 بتاريخ 28/10/2010 مجموعة قرارات وفتاوى 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.