

إجراءات فرض العقوبة الانضباطية

م . م . رؤى حميد عبد

تهدف العقوبة الانضباطية الى اصلاح الموظف وتقوية اعوجاجه للحيلولة دون تكرار المخالفات ولضمان سير مؤسسات الدولة بانتظام واضطراد حيث يدرك موظفي الدولة بان الخروج على الواجب يستتبعه عقوبة تفرضها الجهة الادارية على المخالف على ان لايترك الحبل على الغارب للادارة ففرض العقوبة يسبقها في الغالب عدة اجراءات - بدءا بتوجيه الاتهام والاحالة للتحقيق وانتهاء بفرض العقوبة والطعن فيها - حيث تشكل هذه الاجراءات ضمانه مهمة للموظف لمنع أي تعسف وظلم بحقه من قبل رؤسائه ويدور بحثنا حول بيان هذه الاجراءات في العراق من خلال التطرق الى الكيفية التي يتم بها التحقيق مع الموظف والطريقة التي يتم الطعن بها بالعقوبة في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

### Procedures to impose a disciplinary punishment

The Procedures of disciplinary punishment aims to rectify and improve the performance of the employee so as not to repeat the administrative contravention and to ensure smooth work flow in the governmental institutions. The governmental employees should realize that committing any contravention will be penalized by the administrative entity, so the wrong doer has to realized imposing a punishment is preceded by many procedures starting from directing the accusation, investigation and ending with the punishment and the ability to appeal that punishment. Such procedures constitute an important guarantee to prevent any grievance and injustice done onto the employee by his supervisors. The research examines these procedures in Iraq through discussing the mechanism used in the investigation with an employee and the method of appealing the dissension according to amended disciplinary law of governmental and public sector employees No. ١٤ of the year ١٩٩١.

### المقدمة

إن الدولة كشخصية اعتبارية لاتمارس أعمالها بنفسها بل تتهض بهذه الأعمال من خلال أشخاص تعينهم لهذه الغاية يعرفون بالموظفين العموميين وعلاقتها بهؤلاء الموظفين علاقة قانونية تنظيمية تحكمها قوانين الوظيفة العامة وبموجب هذه العلاقة القانونية فان الموظف في الدولة تترتب له حقوق يتعين على الإدارة الوفاء بها وتقابلها التزامات على الموظف الالتزام بتفويضها من اجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وفي حال تقصيره او إخلاله بأداء واجباته يصبح من حق الإدارة ان تعاقبه بإحدى العقوبات التي تنتاسب مع حجم المخالفة لهذه الواجبات بواسطة السلطة المختصة ووفقا للإجراءات والضوابط المحددة وهذا ما يسمى بالنظام الانضباطي ، وتشكل إجراءات فرض العقوبة على الموظف جزءا هاما في النظام الانضباطي الذي يسعى الى إقامة التوازن بين متطلبات المصلحة العامة

ذات الصلة بضمان حسن سير المرافق العامة من جهة وضمان حقوق الموظف من جهة أخرى. وقد أولى المشرع العراقي هذا الموضوع أهمية بالغة حيث حدد النظام الانضباطي لموظفي الدولة وبين في هذا النظام العقوبات الانضباطية التي تتخذ بحق الموظف المخالف لواجبات وظيفته وكذلك بين السلطة التي تملك حق فرض العقوبات وسنحاول من خلال بحثنا التطرق لإجراءات فرض العقوبة لإزالة الغموض الذي يكتنف عمل اللجان التحقيقية اثناء السير بإجراءات التحقيق الإداري من جهة ولبيان الضمانات التي وفرها المشرع للموظف من جهة أخرى وقد أوجزنا قدر الإمكان لعدم تشتيت ذهن القارئ وبما لا يؤثر في دقة إيصال المعلومة المرجوة من هذا البحث... أملين ان يغني مكرة القارئ بالإفادة التامة والله ولي التوفيق. وقد توزعت خطة البحث على ثلاث مباحث: حيث تناولنا في المبحث الأول مفهوم العقوبة الانضباطية وأنواعها أما المبحث الثاني خصصناه لبيان السلطات الانضباطية والكيفية التي يتم بها فرض العقوبة على الموظف بينما المبحث الثالث تطرقنا فيه للضمانات التي توفر للموظف المتهم سواء قبل البدء بالتحقيق او اثناءه او بعد فرض العقوبة عليه.

## المبحث الأول

### مفهوم العقوبة الانضباطية وأنواعها

تعد العقوبة الانضباطية من أهم وأخطر عناصر الانضباط الوظيفي لما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف وانعكاسات على أسرته لذلك حددها المشرع على سبيل الحصر وسنحاول في هذا المبحث بيان المقصود بالعقوبة الانضباطية في المطلب الأول تمهيداً لبيان أنواع العقوبات الانضباطية في المطلب الثاني وكما يلي:

#### المطلب الأول / مفهوم العقوبة الانضباطية \*

الملاحظ في التشريع المقارن انه لم يتطرق لوضع التعريف لمفهوم العقوبة الانضباطية وامام سكوت المشرع عن وضع تعريف للعقوبة الانضباطية أدلى الفقه بدلوه في هذا الأمر كون مهمة التعريف عادة من مهام الفقه. فيعرفها بعض الفقهاء الفرنسيين على أنها "العقوبة التي توقع من قبل السلطة الإدارية تجاه موظف عام وذلك لارتكابه خطأ أثناء الخدمة او بسببها ، وعرفها البعض الآخر بأنها "الأجراء الذي يوقع بقصد تأمين وقمع مخالفة تأديبية تمس العامل العمومي في مزاياه الوظيفية .<sup>١</sup> اما في مصر فقد قدم الفقه المصري بعض التعاريف للعقوبات الانضباطية ولعل من اهمها تعريف د. محمد رفعت عبد الوهاب بأنها تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المتخصصة على الموظفين مرتكبي المخالفات او الجرائم التأديبية وهي تتميز بطابعها المالي كالحصم من المرتب او خفض الأجر او الحرمان من نصف العلاوة الدورية.. ولكن الطابع الأدبي قائم أيضا في هذه الجزاءات مثل عقوبة الانذار ، ولان الجزاءات المادية يصاحبها دائماً آثار ادبية ومهنية سلبية على العامل المخطئ.<sup>٢</sup>

**أما مفهوم العقوبات الانضباطية في العراق:** قدم الفقه العراقي العديد من التعاريف للعقوبات الانضباطية لعل من أهمها تعريف أ.د. غازي فيصل مهدي على أنها "عقوبة تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة"، وتعريف د. شاب توما منصور بأنها "أن عدم قيام الموظف بالواجبات التي نص عليها القانون يكون خطأ تأديبيا. وكذلك تعريف د. ماهر صالح الجبوري على إنها "إخلال الموظف بواجباته الوظيفية مما يستوجب مسؤوليته الانضباطية"<sup>٣</sup> علماً ان المشرع العراقي لم يتطرق الى تعريف العقوبة الانضباطية وانما اكتفى بذكر الواجبات التي على الموظف القيام بها والمحظورات التي عليه الابتعاد عنها فإذا قصر الموظف في أداء واجباته أو قام بفعل من المحظورات فإنه يقع تحت طائلة العقوبة الانضباطية وهو ما نص عليه المشرع في (م/٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ((إذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات وفقاً للقوانين)).

### المطلب الثاني / أنواع العقوبات الانضباطية

تختلف أنظمة الدول في تحديد هذه العقوبات وأنواعها واعتياديا يرد ذكر هذه العقوبات في القوانين والأنظمة التي تتناول تأديب الموظف على شكل تبدأ بأخف عقوبة وتنتهي بأشدّها وقد تناول قانون انضباط موظفي الدولة العراقي تحديد هذه العقوبات في المادة (٨) منه على النحو الآتي<sup>٤</sup>:

**"أولاً: لفت النظر:** ويكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة ثلاثة أشهر.

**ثانياً: الإنذار:** ويكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبت وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع والزيادة لمدة ستة أشهر.

**ثالثاً: قطع الراتب:** ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لا تتجاوز عشر ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

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

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

**رابعاً: التوبيخ:** ويكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة.

**خامسا: إنقاص الراتب:** ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز ١٠% 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 او الزيادة لمدة سنتين.

**سادسا: تنزيل الدرجة:** ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة:

أ- بالنسبة للموظف الخاضع للقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، تنزيل راتب الموظف الى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزلة منها ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

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

**سابعا: الفصل:** ويكون بتحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي:

أ- مدة لا تقل على سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بأحدهما لمرة واحدة أو ارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلا يستوجب معاقبته بأحدهما (التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة).

ب- مدة بقائه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.

**ثامنا: العزل:** ويكون بتحية الموظف عن وظيفته نهائيا ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية:

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرًا بالمصلحة العامة

ب- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابها بصفته الرسمية

ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فأرتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى".

- بعد أن بينا العقوبات الانضباطية أعلاه نوجز بعض الملاحظات وكما يلي:
- ١- ان ما ورد بعبارة (زيادة) يقصد بها الزيادة السنوية والتي لم يعد لها تطبيق في الوقت الراهن فقد استعيض بها بالتعبير الذي اقره التطبيق العملي وهي (العلوة السنوية).
  - ٢- ان عقوبتي قطع الراتب وإنقاص الراتب تعد من العقوبات المالية وهناك خلاف فقهي حول المقصود بالراتب وهل يشمل الراتب الكلي للموظف مع المخصصات والبدلات الأخرى ام الراتب الاسمي.
  - ٣- لا يجوز فرض عقوبة الفصل بحق الموظف الذي ارتكب مخالفة للمرة الأولى حتى وان كانت جسيمة.

٤- يجوز استخدام (التنبيه) لغرض إشعار الموظف ببعض الهفوات المرتكبة من قبله والتي لا ترقى الى مستوى المخالفة التأديبية وهي ليست عقوبة تأديبية وهي مستقاة من العرف الإداري والذي هو من مصادر القانون الإداري. ومن الجدير بالذكر أن التنبيه ليس له أثر من الناحية القانونية ولا ضير من لجوء الإدارة لها بما يتناسب مع أفعال الموظفين.

## المبحث الثاني

### السلطات الانضباطية والجراءات المتبعة في فرض العقوبة على الموظف

بعد أن بينا في المبحث الأول من هذا البحث العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف عند إتيانه فعلاً يخالف واجباته الوظيفية لا بد من الاطلاع على بيان السلطات التي تمتلك صلاحية أو اختصاص فرضها وكيفية فرضها والجراءات التي ينبغي إتباعها أثناء التحقيق. لذلك ستناول في هذا المبحث المطالب التالية.

#### ●المطلب الأول: السلطات الانضباطية.

#### ●المطلب الثاني: كيفية فرض العقوبة الانضباطية على الموظف.

#### المطلب الأول / السلطات الانضباطية:

بين المشرع في المواد (١١ و ١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية وهي: ١- الوزير: خوله القانون فرض جميع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨).. وأجازت المادة (١٢-أولاً) للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق، أما إذا ظهر له أن المدير العام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون.

٢- رئيس الدائرة أو الموظف المخول<sup>١</sup>: له حق فرض العقوبات الآتية:

- لفت النظر.

- الإنذار .
- قطع الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.
- التوبيخ. وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها الى الوزير لاتخاذ القرار بشأنها .<sup>٧</sup>
- ٣- الرئاسة ومجلس الوزراء<sup>٨</sup>: نص المشرع في المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على انه:  
"أولاً: لرئيس الجمهورية او من يخوله فرض أيا من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له.  
ثانياً: لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته المشمول بأحكام هذا القانون:  
- إنقاص الراتب  
-تنزيل الدرجة  
- الفصل  
- العزل".

### المطلب الثاني/ كيفية فرض العقوبة على الموظف

هنالك جملة من الخطوات تتبع قبل فرض العقوبة على الموظف في مقدمتها توجيه الاتهام للموظف المخالف وإحالته إلى التحقيق وإعمالاً للقواعد العامة في التنظيم الإداري يمكن القول إن السلطة المختصة بتأديب الموظفين هي ذات السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق.<sup>٩</sup> ويحتل التحقيق مكانة بالغة الأهمية عند تحريك مسؤولية الموظف التأديبية وهذه الأهمية تجد أثرها لدى الموظف الذي تهىء له الفرصة خلال التحقيق في إثبات براءته وإزالة الشكوك من حوله ودرء كل ما يوجه إليه من تهم ، كما ان التحقيق يشتمل على جملة من الإجراءات قصد الشارع من خلالها كفالة ضمانات للموظف المخالف تمكنه من ممارسة حقه في الدفاع وتطمين غيره من الموظفين إلى ان القانون قد كفل حقوقهم حتى ان أخطئوا لإشاعة الأمن في نفوسهم وهذا ما يعود في نهاية الامر بالنفع والفائدة على سير المرفق العام بانتظام واطراد باعتباره حافزا على العطاء المخلص والتفاني في العمل على العكس تماماً من إغفال اللجوء إلى هذا الإجراء ، هذا ما يخص الموظف من أهمية ، اما الإدارة فمن خلال التحقيق نتمكن من الوقوف على الحقيقة كما هي لتأتي قراراتها عادلة دقيقة لاستنادها إلى معلومات صحيحة صادقة لا إلى مجرد تكهنات ، قد تصيب وقد تخطيء . ويعرّف التحقيق الإداري فقها بأنه " اجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه " <sup>١٠</sup> كما عرف بأنه "مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة

"١١. ورغم ان المشرع العراقي لم يأت بتعريف للتحقيق الإداري إلا انه جاء بجملته من المعايير والضوابط واجبة الإتباع في شأن تأليف اللجنة التحقيقية وعمل هذه اللجنة. وأورد هذه المعايير نص المادة العاشرة من قانون الانضباط النافذ المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، إذ تنص الفقرة أولاً من هذه المادة "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون". وتبين الفقرة ثانياً من نفس المادة الكيفية التي يتم بها عمل اللجنة. حيث اوجب القانون في نص المادة أعلاه على تشكيل لجنة ثلاثية اشترط ان يكون احد أعضائها من الحقوقيين باعتبارهم اكثر الماما في القانون وبالتالي فأن تشكيل اللجنة من أشخاص ثلاثة لا يكون احدهم قانونياً تعد الإجراءات التي تقوم بها هذه اللجنة باطلة. وعلى اللجنة التحقيقية في سبيل اداء مهمتها عليها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف اليها.<sup>١٢</sup> أما إذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال اليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبا بسبب وظيفته فيجب عليها إحالته الى المحاكم المختصة.<sup>١٣</sup> وقد رأى المشرع ان بعض المخالفات التي يرتكبا الموظف قد لا تكون جسيمة بحيث لا تحتاج الى إحالتهم الى التحقيق فأورد نصا خاصا مقتضاه ان للوزير أو لرئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض عليه مباشرة أي من العقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب وذلك استثناء من القاعدة المشار إليها أعلاه والمتمثلة بإحالة الموظف إلى اللجنة التحقيقية.<sup>١٤</sup> علماً إنه يمكن للجنة التحقيقية أن تشمل تحقيقها الموظف سواء كان على الملاك الدائم او المؤقت وهو ما أشار اليه قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٠٦/٩٩) في ١٨/١٢/٢٠٠٦.<sup>١٥</sup> ومما تجدر الإشارة إليه ان الجهات التي تحرك إجراءات التحقيق الإداري قد تكون الرئيس الإداري المباشر أو احد الموظفين في الدائرة او إحدى الهيئات أو اللجان أو من دائرة رقابية أو من قبل المواطنين.<sup>١٦</sup>

### المبحث الثالث

### الضمانات المقررة لمصلحة الموظف

حرصت القوانين الانضباطية على توفير ضمانات كافية للموظف في مواجهته اختصاص الإدارة في فرض العقوبة الانضباطية عليه إذ إن إساءة استخدام هذا الاختصاص ستكون له مردودات سلبية على أداء الموظف وعلى سير المرفق العام بشكل عام وهذه الضمانات اما تكون قبل الشروع بالتحقيق الإداري او أثناء التحقيق الإداري او بعد فرض العقوبة وسنتناولها في ثلاث مطالب وكما يلي:

المطلب الاول / ضمانات الموظف قبل إجراء التحقيق الإداري.

لا بد من ضمانات للموظف قبل اجراء التحقيق الاداري وهذه الضمانات تتمثل<sup>١٧</sup> :

**اولاً: تبليغ الموظف بإحالته الى التحقيق:** يقصد بهذه الضمانة اعلام الموظف بوجود مثوله أمام هيئة التحقيق بشأن مخالفة انضباطية معينة منسوبة اليه مع تحديد مكان التحقيق وزمانه وتتجلى فائدة هذه الضمانة في عدم مفاجئة الموظف بالتحقيق الإداري

**ثانياً: اطلاق الموظف على ملف التهمة المنسوبة إليه:** للموظف المحال الى التحقيق الاطلاع على كافة الوثائق والاوراق والمستندات والادلة التي احيل للتحقيق بموجبها والتي ستستخدم اساساً للتحقيق معه وتبدو فائدة هذا الاجراء في تمكين الموظف او وكيله من اعداد دفوعه بشأنها ومع ان هذه الضمانة لم ترد بقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الا انها حق اصيل مقرر للموظف المحال الى التحقيق وان لم ينص عليها القانون لان القول بخلاف ذلك يعني الإخلال الجسيم بحق الدفاع وعدم تمكين الموظف من الإحاطة الكافية بخصوص التهم المسندة اليه.

**ثالثاً: اطلاق الموظف على ملفه الشخصي:** لكل موظف ملف يعرف (الملف الشخصي) أو (ملف الخدمة) ويحوي هذا الملف عادةً على كل ما يتعلق بالموظف من وثائق شخصية ووظيفية ابتداءً من صدور قرار تعيينه وحتى لحظة التحقيق ومن الواجب على سلطة التحقيق ان تمكن الموظف من الاطلاع على هذا الملف لاسيما في الحالة التي يحتاج فيها الى بعض ما موجود في الملف من وثائق تمكنه من تحقيق دفاعه في التحقيق على الرغم من ان قانون الانضباط النافذ لم ينص على هذا الحق.

**المطلب الثاني/ ضمانات الموظف أثناء التحقيق الاداري.** أن الموظف يكون بحاجة الى ضمانات فعالة اثناء التحقيق لكي يثبت براءته أو على الاقل ليوضح الظروف التي أحاطت بارتكابه الخطأ<sup>١٨</sup>.

**اولاً: تدوين التحقيق:** عند الدخول في التحقيق الإداري مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة للقانون يجب ان تدون كافة الإجراءات التحقيقية لان الكتابة وسيلة من وسائل الإثبات على صحة الإجراءات التي تتخذ بحق الموظف وبذلك تكون الكتابة من الضمانات التي توفر للموظف أثناء التحقيق والتي في الواقع دليل على الإجراءات التي تتخذ من قبل اللجنة التحقيقية وضمن للموظف في حالة الطعن بالأفعال والأقوال والوقائع التي أدلى بها امام اللجنة التحقيقية. وفي العراق أشار القانون الانضباط النافذ في المادة(١٠/ثانياً) الى وجوب تدوين التحقيق ومن هنا يجب على اللجنة التحقيقية عند تدون افادة الموظف المخالف تحريريا ان تثبت بمحضر ساعة وتاريخ تدوين افادة الموظف من القائم بالتحقيق عملاً بأحكام المادة(١٠/ثانياً) كما يفعل ان يتم تدوين افادة الموظف المخالف بحضور رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية وان لا يكلف الموظف بتدوين اقواله وانما يناط بأحد اعضاء اللجنة لان قيام الموظف المخالف بكتابة افادته قد يشغله عن اعداد دفاعه مما يتسبب في إرهاقه لا سيما وانه يكون في حالة نفسية مضطربة وعند الانتهاء من التحقيق مع الموظف يتم توقيعه على كافة المحاضر التحقيقية خاصة به بالإضافة الى توقيع رئيس اللجنة<sup>١٩</sup>.

ثانياً: تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه يجري العمل في اللجان التحقيقية من خلال قيام رئيس اللجنة أو احد اعضائها بمواجهة الموظف بالتهمة أو التهم الموجهة اليه والادلة القائمة ضده واحاطته علماً بما توصلت اليه اللجنة من نتائج استخلاصتها خلال التحقيق ، ومن ثم تستمع إلى اقواله ودفاعه دون ان تدون ذلك وبعد ان تنتهي من الاستماع إلى هذه الاقوال فان رئيس اللجنة غالباً يقوم بتوجيه اسئلة تحريرية يقوم بتدوينها احد أعضاء اللجنة ليرد الموظف المخالف عليها وتدون اجاباته عن كل سؤال ، وبعد الانتهاء يطلب منه التوقيع على اقواله فاذا امتنع فان اللجنة تحرر هذا الامتناع في محضر اقواله التي لا تخرج عن احتمالات ثلاثة وهي :

- ١- ان يعترف بما هو منسوب اليه من مخالفات فيبادر المحقق إلى استجواب الموظف المخالف تفصيلاً.
- ٢- ان يقر الموظف المخالف بعض ما نسب اليه وينكر البعض الآخر فيستجوبه المحقق في القسم المقر به ويستمع إلى دفاعه في البعض الآخر.
- ٣- ان ينكر كل ما يوجه اليه من مخالفات فيستمع المحقق إلى دفاعه ويكلف الموظف بإثبات صحة اقواله بوسائل الإثبات كافة من كتابة أو شهادة أو غير ذلك، ولأجل ذلك فانه يستطيع ان يطلب من اللجنة تأجيل استجوابه إلى حين جلب ما لديه من ادلة اثبات. وعلى اللجنة أن تجيبه إلى طلبه ان رأت ما يشير إلى جديته ، فيمكنها ان تؤجل إجراء الاستجواب إلى مدة تقدرها هي ما لم يكن التحقيق مقيداً بنطاق زمني معين.<sup>٢٠</sup> ويلاحظ إن قانون الانضباط النافذ لم ينص على حق الموظف الاستعانة بمحامي في اثناء التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية، وهذا ما يمثل نقصاً تشريعياً لابد من إكماله بالنص على حق الموظف في الاستعانة بمحام في أثناء التحقيق معه، إذ ان المحامي يسهم في حماية حق الدفاع المقدس والضمانات التي يوجبها القانون، فضلاً عن تقويته لمعنويات المتهم، التي غالباً ما تكون ضعيفة بسبب الوضع النفسي المضطرب الذي يخيم عليه في مثل هذه الظروف العصيبة.

### المطلب الثالث / ضمانات الموظف بعد فرض العقوبة الانضباطية

**أولاً: التظلم من العقوبة:** من المعلوم أن النظم وسيلة يلجأ اليها ذوي الشأن المتضررين من القرار الاداري التأديبي يقدم الى الجهة الإدارية مصدرة القرار عسى ان تعدل عن قرارها فتسحبه وتجنب الطاعن اللجوء الى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الاداري.<sup>٢١</sup> وقرار فرض العقوبة الانضباطية في العراق بحق الموظف ليس قراراً نهائياً لان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ اجاز الطعن بقرار فرض العقوبة حيث اشترط القانون المذكور قبل تقديم الطعن امام محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي صدرته وذلك خلال مدة ٣٠ يوم من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ٣٠ يوم من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء المدة يعد رفضاً للتظلم.<sup>٢٢</sup>

ثانياً: الطعن أمام (محكمة قضاء الموظفين)\*. يعد الطعن القضائي وسيلة مكملة للتظلم الذي تقدم به الموظف والذي أصدرت بحقه العقوبة الانضباطية والذي رفض تظلمه حقيقةً او حكماً وفقاً للقانون وبالتالي له الحق اقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين لذلك هو ضمانه لحماية الموظف بما يختص فيه القضاء من حيادية ونزاهة ،حيث بينت المادة (١٥/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ بأن محكمة قضاء الموظفين تختص في النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبة المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون المذكور ولها أن تقرر المصادقة على القرار او تخفيض العقوبة أو إلغائها<sup>٢٣</sup>. كما أجاز القانون الطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين امام المحكمة الإدارية العليا<sup>٢٤</sup> خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً<sup>٢٥</sup>. ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادرة نتيجة للطعن باتاً وملزماً<sup>٢٦</sup>.

**الذاتية:**

لقد خلصنا من خلال البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نجملها بالآتي: -

#### أولاً: - الاستنتاجات: -

- ١- ان العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف تتدرج في سلم تصاعدي تبدأ بالعقوبات الخفيفة الى أن تنتهي بأشدّها.
- ٢- حدد المشرع العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف على سبيل الحصر في المادة (٨) من قانون الانضباط النافذ كما وحدد السلطات الانضباطية التي يجوز لها فرض العقوبة على الموظف المخالف على سبيل الحصر أيضاً في المواد (١١ و ١٢ و ١٤) منه.
- ٣- يعتبر التظلم الإداري من الضمانات التي تتوفر للموظف المتهم بعد فرض العقوبة حيث يتم عرض الموضوع أمام الجهة الإدارية التي أصدرت قراراً بمعاينة الموظف لتمنح الإدارة فرصة لمراجعة قرارها وسحب وتعديله قبل عرض الموضوع على القضاء الإداري فهو ضمانه للموظف وفرصة للإدارة للتأكد من صحة القرارات التي أصدرتها ومناسبة لحل النزاع بين الإدارة والموظف دون اللجوء الى القضاء.

#### ثانياً: - التوصيات: -

- ١- خلو قانون الانضباط النافذ من نص يشير الى إمكانية أن يستعين الموظف المتهم بمحام، وهذا يعد عيباً يجب تلافيه اذ يجب أن يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه سواء كان ذلك أصالة او وكالة من قبل المحام.
- ٢- بعض العقوبات التي تفرض على الموظف لها آثار خطيرة على الموظف نفسه وعلى عائلته كالفصل من الخدمة والعزل والتي يجب ان تحاط بضمانات محددة ودقيقة تضمن مصلحة الموظف وتساعد في جعل صدور القرار بفرض مثل هذه العقوبات الشديدة بحقه عادلاً وخالياً من إساءة استعمال السلطة وبعيدا عن التدخلات السياسية والشخصية التي غالباً ما تحصل تحت غطاء المصلحة العامة.

٣- القانون الإداري بوجه عام قضائي النشأة لذا لا بد من تفعيل دور محكمة قضاء الموظفين باعتبارها الجهة القضائية التي تقبل طعون الموظفين من خلال لجوئها الى المبادئ العامة للقانون في سد النقص الحاصل بالتشريع وبارساء هذه المبادئ فإنه يمكن استخدامها قواعد عمل تسترشد بها اللجان التحقيقية في أثناء التحقيق مما يدعم ضمانات الموظف بشكل كبير .

#### المصادر اولا - :الكتب

- ١- زهدي يكن، القضاء الاداري في لبنان وفرنسا، دار الثقافة - بيروت، بلا.
- ٢- د. سعد الشنوي، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة، بغداد ٢٠٠٩ م.
- ٣- د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ١٩٨٧ م.
- ٤- عامر ابراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية - دراسة مقارنة، مكتبة زين الحقوقية، ط ٢، ٢٠١١ م.
- ٥- د. عثمان سلمان غيلان، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الاداري، ط ٢٠٠٨ م.
- ٦- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مديرية الكتب للطباعة والنشر - بغداد ١٩٩٣ م.
- ٧- د. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والادارة الى التحقيق الاداري واجراءاته، ط ١، ادار السنهوري - بغداد ٢٠١٤ م.
- ٨- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، الفنية للطباعة والنشر ١٩٨٥ م.
- ٩- مغاوري محمد الشاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة - القاهرة , ١٩٧٤ م.
- ١٠- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة، ط ١، ادار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٧ م.

#### ثانياً: - الرسائل

- احمد محمود احمد، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة الموصل. ٢٠٠٣ .

#### ثالثاً: - القوانين

- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١١) لسنة ٢٠١٣ .

\* لقد اعتمدنا مصطلح (العقوبات الانضباطية ) - ليس لان المشرع العراقي يطلق على القانون الذي يتناول واجبات الموظف ومعاقبته عند مخالفة القوانين بقانون انضباط موظفي الدولة - وإنما لسبب ان الدولة ملزمة بحسن اختيار موظفيها وهذا يعني أنها تختارهم من أحسن العناصر البشرية الموجودة فيها فإذا ما خالف هؤلاء الواجبات الملقاة على عاتقهم فهذا لا يعني أنهم غير مؤدبين وظيفياً فيأتي القانون

ليؤدبهم وانما يكونوا غير ملتزمين بتلك الواجبات وبعبارة أخرى غير منضبطين بأدائهم لمهامهم لذلك يأتي دور الإدارة ومن خلال النظام الانضباطي الذي يضعه المشرع لتفرض عليهم العقوبة المقررة لجزر الموظف ولردع غيره .

### هوامش البحث

- ١- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام-دراسة مقارنة، ط ١ دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٧، ص ٦٣.
- ٢ - عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية - دراسة مقارنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط ٢، ٢٠١١، ص ٣٨-٣٩.
- ٣ - عامر إبراهيم احمد الشمري، المصدر أعلاه، ص ٤٣.
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣.
- ٥ - انظر نص المادة ١١/أولاً من القانون المذكور.
- ٦ - انظر نص المادة ١١/ثانياً من القانون .
- ٧ - انظر نص م ١٠/ثالثاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١
- ٨ - تم تعديل المادة ١٤ من القانون بموجب المادة ٧ من قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة، رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨.
- ٩ - ينظر تفصيلاً د. عثمان سلمان غيلان، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الاداري، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٦٥.
- ١٠ - مغاوري محمد شاهين، المسالة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة والنشر - القاهرة ، ١٩٧٤، ص ٢٥٧.
- ١١ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر ، ١٩٨٥، ص ٥٧١.
- ١٢- انظر نص المادة ١٠/ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١٣- انظر نص المادة ١٠/ثالثاً من نفس القانون
- ١٤ - د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ط ٤، ٢٠٠٩، ص ٣٦٠. وايضاً ينظر نص المادة ١٠/ رابعاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١٥ - قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ منشورة على شبكة الانترنت على الرابط:

- ١٦ - د سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ، ١٩٨٧، ص ٥٦٣-٥٦٤.
- ١٧ - عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة الى التحقيق الاداري وإجراءاته، دار السنهوري - بغداد، ط١، ٢٠١٤، ص ٥٠-٥٣.
- ١٨ - د. نوفان العقيل العجارمة، مصدر سابق، ص٩٦.
- ١٩ - د. سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مطبعة المعارف - بغداد ، ٢٠٠٩، ص٦٣.
- ٢٠ - احمد محمود احمد، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون-جامعة الموصل . ٢٠٠٣، ص ٨٣.
- ٢١ - زهدي يكن، القضاء الإداري في لبنان وفرنسا، دار الثقافة-بيروت، بلا، ص٨٤.
- ٢٢ - المادة (١٥/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- \* كان مجلس الانضباط العام قبل صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ يمارس الاختصاص القضائي لمجلس شوري الدولة في مجال الوظيفة العامة والخدمة المدنية وقد حلت محكمة قضاء الموظفين محله في ممارسة تلك الاختصاصات بموجب القانون المذكور.
- ٢٣ -انظر نص المادة ١٥ / اولاً من القانون.
- ٢٤ - تم انشاء المحكمة الإدارية العليا بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة - انظر نص المادة ٢ / رابعاً من القانون المذكور .
- ٢٥ - انظر نص المادة ٧/تاسعاً/ج من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
- ٢٦ - انظر نص المادة ٧ / تاسعاً/ د من القانون ذاته.