

النظام القانوني لإجراءات فرض العقوبات الانضباطية في العراق

دراسة مقارنة

عبد العزيز محسن خليفه*

جامعة سومر / كلية العلوم

معلومات المقالة	الملخص
تاريخ المقالة : تاريخ الاستلام: 2023/5/11 تاريخ التعديل: 2023/6/12 قبول النشر: 2023/7/05 متوفر على النت: 2023/11/30	لقد عالج الباحث في الدراسة هذه الإجراءات لفرض العقوبة الانضباطية لموظف القطاع العام في العراق، في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 (المعدل) دون غيره من القوانين، ومقارنته مع التشريع المصري والأردني، حيث تعد إجراءات فرض العقوبة الانضباطية من الإجراءات ذات الأهمية البالغة والتي أوجبت التشريعات الانضباطية بضرورة إتباعها من الإدارة لكي يصدر قرارها بفرض العقوبة على الموظف المخالف للواجبات الوظيفية الصحيحة، وتسهم إجراءات فرض العقوبات الانضباطية بمنح الموظف المتهم مجموعة من الضمانات الجوهرية تتمثل في إتباع إجراءات العدالة في مساءلة الموظف المتهم وتحقيق هذه العدالة من خلال إتباع إجراءات تسبق فرض العقوبة الانضباطية، مما ينبغي أن لا يتم التحقيق الإداري إلا بعد إحالة الموظف المتهم بارتكاب المخالفة إلى اللجنة التحقيقية، ومن ثم التحقيق لكشف الحقائق حيث يعتبر إجراء يتم اتخاذه يقصد كشف الحقائق والتثبت من صحة إسنادها لاتخاذ القرار بإصدار العقوبة التأديبية، فالتحقيق الإداري من أهم ضمانات الموظف العام. وقد خرجت هذه الدراسة بالعديد من النتائج والتوصيات التي من شأنها تلافي أوجه القصور في التشريع العراقي والمقارن بشأن إجراءات فرض العقوبات الانضباطية.
الكلمات المفتاحية : العقوبة الانضباطية، الموظف العام، النظام القانوني، العراق	

©جميع الحقوق محفوظة لدى جامعة المثنى 2023

المقدمة:

يُعد الموظف العام الركيزة الرئيسية التي يقوم عليها القطاع العام، فإن صلح الموظف العام صلحت الدولة، وإن فسد فقد فسدت الدولة، فالموظف العام يعتبر مرآة هذا القطاع والعنصر البشري الذي يقوم عليه، فكلما كان سلوك الموظف على درجة عالية من المسؤولية كلما ارتقى هذا القطاع وتميز. إن هدف الموظف العام هو تحقيق المنفعة العامة، ويتحمل مسؤولية بذل كل الجهود للوفاء بأداء الخدمة التي كلف بها خير أداء، فإذا حدث أن أخل الموظف بالمهام الموكلة إليه أو خرج عن مقتضياتها، فإنه سوف يتعرض للمساءلة على ما قام به من إخلال في الوظيفية مما يتطلب فرض عقوبة. وقبل أن يتم إيقاع عقوبة على الموظف المتهم، يجب أن يخضع الموظف المتهم للتحقيق الإداري، الذي يعتبر ضماناً جوهرياً للموظف المتهم من تعسف الإدارة، فلا عقوبات تأديبية يمكن أن تقع على الموظف دون أن يتم إجراء تحقيق تبعاً للأحكام القانونية.⁽¹⁾ إن الهدف الأساسي من التحقيق هو كشف حقيقة الصلة بين المتهم والتهم التي نسبت إليه، حيث يعتبر إجراء شكلي يتم اتخاذه

القانونية في كل تلك الأنظمة، كما وينبثق من هذه الإشكالية تساؤلات عدة تتمثل بالآتي:

- هل النظام القانوني لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية للموظف في القطاع العام في العراق قادر على ضبط هذه العملية بشكل يحقق المصلحة العامة للإدارة وبذات الوقت توفير الضمانات التي ينبغي أن يتمتع بها الموظف العام؟

- هل النظام القانوني لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية للموظف العام في العراق قد حدد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق والإحالة للتحقيق وفصل بين تلك الجهات بشكل واضح؟

- هل بين القانون كيفية تشكيل لجنة التحقيق واختصاصاتها والمدة الزمنية التي يجب خلالها إنهاء التحقيق؟
منهجية الدراسة:

اتبعت الدراسة المنهج التحليلي، وتم ذلك بتحليل النصوص التشريعية المتعلقة بإجراءات فرض العقوبات الانضباطية بالإضافة إلى الأحكام القضائية الصادرة من المحكمة الإدارية في العراق، ومقارنة ذلك مع التشريعات المصرية والأردنية كلما دعت الحاجة لذلك من أجل التعرف إلى مواطن النقص والقصور في التشريعات النافذة موضوع الدراسة.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- دراسة النظام القانوني لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية للموظف في القطاع العام في العراق وبيان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 (المعدل) الذي ينظم إجراءات فرض العقوبة الانضباطية وبيان مواطن القصور والضعف فيه، ومقارنته مع التشريع الأردني والمصري.

- بيان الجهات المختصة بكل من الإحالة للتحقيق، ومباشرة التحقيق، والجهات المختصة باتخاذ العقوبة التأديبية.

بعد أن تقع المخالفة من أجل الوصول لمن قام بها، أو إثبات صحة إسنادها إلى فاعل معين، فإن الهدف منها التوصل للحقائق وكشفها، وكما أن التحقيق الإداري من أهم ضمانات الموظف العام، فإنه بنفس الوقت أهم أدوات الإدارة في ضبط سلوك الموظف العام وتحقيق المصلحة العامة واضطراد سير المرفق.⁽²⁾

يذكر أن العقوبات التي يتم تطبيقها في مجال الانضباط تنحصر في ثمانية أنواع، الأربعة الأولى منها تعتبر من العقوبات الخفيفة والتي تشتمل على لفت النظر، الإنذار، التوبيخ، قطع الراتب، والأربعة الأخرى يتم تصنيفها من العقوبات الجسيمة والتي تتمثل في إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل.

بناءً على ذلك، أوجبت معظم التشريعات القضائية اتخاذ مجموعة إجراءات مسبقة لفرض العقوبات الانضباطية على الموظف في القطاع العام، وذلك من أجل حمايته وإحاطته بالضمانات التي تكفل حقه.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة من أنها تهتم بالفئة التي تمثل جزء مهم في المجتمع وهي فئة الموظفين، وكذلك من حيث تركيزها على الضمانات التي منحتها القوانين للموظف وخاصة تلك الضمانات المقررة له في مواجهة سلطة المسؤول الإداري الانضباطية، وتوفير الحماية اللازمة للموظف العام من الإجراءات التعسفية التي يتخذها المسؤول الإداري اتجاهه.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة في دراسة التنظيم القانوني لعملية إجراء فرض العقوبة الانضباطية للموظف في القطاع العام في العراق وإجراء المقارنة بين هذا التنظيم والتشريعات الأردنية والمصرية المنظمة لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية للموظف العام، وتحديد فاعلية الإجراءات الانضباطية لتحقيق مبدأ دوام سير المرافق العامة وتحقيق ضمانات حماية الموظفين في القطاع العام، وإبراز أوجه الاختلاف والتشابه في بعض المسائل

- بيان ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري.

محددات الدراسة:

يتحدد نطاق هذه الدراسة بدراسة إجراءات فرض العقوبات الانضباطية للموظف العام في العراق، حيث يتم مراجعة قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 (المعدل)، والتشريعات الأردنية والمصرية لإجراءات فرض العقوبة والانضباطية، كما وأن نطاق هذا البحث سينحصر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 (المعدل).

هيكلية الدراسة:

لمعالجة إجراءات فرض العقوبات الانضباطية لموظف القطاع العام وفقاً لقانون (14) لسنة 1991 المعدل، فقد اقتضت طبيعة الدراسة تقسيمه إلى مبحثين سبقتهما مقدمة وأعقبتهما استنتاجات، حيث سيتناول المبحث الأول ماهية العقوبة الانضباطية للموظف العام، وسيتضمن المطلب الأول مفهوم العقوبة الانضباطية، والمطلب الثاني سوف يتناول تعريف الموظف العام، وسيتناول المطلب الثالث التمييز بين العقوبات الانضباطية والجنائية، وأما المبحث الثاني فقد خصصناه لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية، فقد خصص المطلب الأول لتشكيل لجنة تحقيقية والسلطة المختصة بالإحالة للتحقيق الانضباطية ومدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة للتحقيق الانضباطي، أما المطلب الثاني فقد خصص لإجراءات التحقيق الإداري، والمطلب الثالث لضمانات الموظف العام، ونعقب ذلك بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات والمقترحات التي تمخض عنها البحث.

المبحث الأول:

ماهية العقوبات الانضباطية للموظف العام

لا تفرض العقوبة الانضباطية إلا على من يتصف بصفة الموظف العام، وتختلف أنظمتها من تشريع لآخر، كونها تخضع

لظروف البيئة التي تسن وتطبق فيها، لذلك قمنا بتقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، نتكلم في الأول عن مفهوم العقوبة الانضباطية، ونبين في الثاني عن مفهوم الموظف العام، أما المطلب الثالث فيتعلق بالتمييز بين العقوبة الانضباطية والعقوبة الجنائية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول:

مفهوم العقوبة الانضباطية:

تحتل العقوبة الانضباطية مكانة هامة في التشريعات التي تنظم عمل الموظف العام، كونها تعتبر طريقة لضمان سير المرفق العام بشكل منتظم وسليم، من خلال ردع الموظفين المخالفين وتحذير غيرهم من ارتكاب المخالفات. وقد عرفت بأنها "نوع من الأذى يصيب الموظف إما في اعتباره أو في المركز الوظيفي الذي يشغله، أو إحدى المنافع المترتبة عليه".⁽³⁾ وأيضاً عرفها آخرون بأنها "سلاح رئيسي تستطيع من خلاله السلطة الإدارية حمل الموظفين على أداء واجباتهم بشكل سليم وبصورة مرضية"⁽⁴⁾.

وفي العراق فإن المشرع لم يعرف العقوبة الانضباطية، بل أورد على سبيل الحصر مجموعة من العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على الموظف في القطاع العام، وذلك تبعاً للقانون المذكور، فقد تم تحديد العقوبات التي فرضت على الموظف المخالف في المادة (8)⁽⁵⁾ وهي واردة على سبيل التعداد والحصر.⁽⁶⁾ أما التشريع المصري لم يعرف العقوبات الانضباطية، بل أورد مجموعة عقوبات يصلح توقيعها على الموظف العام، فقد حدد قانون النيابة العامة الإدارية (117) لسنة 1958 العقوبات الانضباطية للموظف العام، وجعل العقوبات الواقعة على موظف الدرجة الثانية فما دونها مختلفة عن العقوبات الواقعة على موظف الدرجة الأولى فما فوقها.⁽⁷⁾

وقد عرفت محاكمة العمل الأردنية بأنها: "ارتكاب الموظف لبعض المخالفات القانونية أو التعليمات أو الأنظمة أو القرارات التي يتم العمل بها في الخدمة المدنية"⁽⁸⁾

ونرى أن الموظف العام يتطلب توافر شروط معينة لكي تتصف عليه صفة موظف عام ومن هذه الشروط أن يعين الفرد في مؤسسة تابعة للدولة وأن يكون قرار تعيينه صادر من جهة مختصة بالتعيين، وأن يتقاضى راتباً من خزينة الدولة.

المطلب الثالث:

التمييز بين العقوبات الانضباطية والجنائية

هنالك عدة اختلافات بين العقوبات الانضباطية والجنائية، فنجد أن الهدف الأساسي من العقوبات الانضباطية هو المحافظة على سير المرفق العام بانتظام بينما العقوبات الجنائية فهدفها الأساسي هو مكافحة الجرائم والدفاع عن النظام الاجتماعي.⁽¹²⁾

ومن ناحية الأفعال المكونة للجريمة، فنجد أن العقوبات الانضباطية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك لا تخضع لمبدأ وإنما محددها الإخلال بالوظيفة والخروج عن مقتضيات واجباتها، أما العقوبات الجنائية تم تحديدها على سبيل الحصر.⁽¹³⁾

كما نجد أن العقوبة الانضباطية تنصب على خدمة الوظائف وعندما تقع على الأموال أو الحرية فإن ذلك يعتبر استثناء، بينما العقوبة الجنائية فإنها تصيب الفرد بحريته أو أمواله أو حياته.⁽¹⁴⁾

ومن جهة أخرى نجد أن العقوبات الانضباطية تفرض من قبل الإدارة أو السلطة الرئاسية، بينما العقوبات الجنائية لا تفرض إلا وفقاً لحكم يصدر من قبل المحكمة ذات الاختصاص.⁽¹⁵⁾

المبحث الثاني:

إجراءات فرض العقوبات الانضباطية

تعتبر الإجراءات الانضباطية بمثابة مراحل تمر من خلالها عملية الانضباط من بداية التحقيق إلى وقت تحديد الجزء، ومن أجل تحقيق فاعلية عالية لضمانات الموظف العام أمام العقوبات الانضباطية، فقد عملت بعض الأنظمة القضائية على جعل مسألة إجراءات الدعوى الانضباطية من اختصاص وحكم

ويستنتج الباحث أن العقوبة الانضباطية هي عقوبات يجوز فرضها على الموظف الذي ارتكب مخالفات قانونية وفقاً للنظام المعمول به.

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام

يعتبر الموظف في القطاع العام ذلك الفرد الذي يكلف قانونياً بأداء الأعمال في صورة من الاعتياد في مرفق عام تابع للدولة، ومناط خضوع الموظف العام للعقاب هو التحاقه بالوظيفة العامة واكتسابه لتلك الصفة، فإذا انتهى الارتباط الوظيفي بينه وبين الدولة فإن الإدارة لا تستطيع معاقبته بموجب الأنظمة والقوانين الخاصة بالعاملين داخل الدولة، وإن كان من الممكن أن يخضع لنظام تأديبي خاص في مثل هذه الحالة.⁽⁹⁾

لقد وضعت تعريفات عديدة للموظف العام، فقد عرفه قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل عرف الموظف العام بأنه: "كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمية في الملاك الخاص بالموظفين".

وفقاً للمادة (169) من قانون العقوبات عرف المشرع الأردني الموظف في القطاع العام بأنه: "كل موظف عام في السلك القضائي أو الإداري، وكل الضباط والأفراد سواء كان مدنياً أو عسكرياً، وكل مستخدم أو عامل في الإدارة العامة أو الدولة".⁽¹⁰⁾ وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الموظف العام هو "الفرد الذي يتم تكليفه في خدمة مرفق عام تديره الدولة من خلال شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".⁽¹¹⁾

يتبين من التعريفات السابق ذكرها بأن الموظف العام يتطلب توافر شروط خاصة لكي تتصف عليه صفة الموظف العام، ومن أهم تلك الشروط أن يتم تعيين الموظف في مرفق أو مؤسسة عامة تكون تابعة للدولة وأن يكون قرار تعيينه صادراً من الجهة المختصة بالتعيينات وخالياً من أية عيوب، وكذلك تكون الوظيفة بشكل دائم، وأن يتقاضى راتباً من خزينة الدولة.

الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك، غير أن إحالة الموظف للتحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء، ثم الإجراءات الأخرى.⁽¹⁶⁾

الفرع الأول

السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق الانضباطي

يعتبر إجراء تحديد الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق من أهم الإجراءات، وذلك لأنه عندما يصدر قرار بإحالة أحد الموظفين من السلطات غير المختصة يترتب على ذلك الأمر بطلان التحقيق والأثار التي تترتب عليه، ومن أهمها قرار العقوبة التأديبية المطعون به.⁽¹⁷⁾

إن السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق هي السلطة المختصة بالتأديب، وباعتبار أن إحالة الموظف العام للتحقيق خطوة الأولى من إجراءات فرض العقوبة الانضباطية، فلا بد أن يتم تحديد الجهة ذات الصلاحية بالإحالة للتحقيق، فتعد الإحالة إجراء هام تبدأ به إجراءات التحقيق، وذلك من أجل التوصل للحقائق، تمهيداً لفرض العقوبة، فإن السلطة المختصة تمتلك الصلاحية بإحالة الموظف المتهم إلى التحقيق الإداري، وذلك باعتبار أن التأديب هو بمثابة امتداد للسلطة الرئاسية للموظف، وبناء على ذلك يحق للسلطة الرئاسية للموظف فيما إذا انتهت بارتكاب الموظف للمخالفات في الوظيفة إحالته بشكل مباشر إلى التحقيق.

حصر المشرع العراقي سلطة إحالة الموظف للتحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة، فمن خلال استقراء نص المادة (10) يتضح أن الوزير أو رئيس الدائرة يتم اعتبارهم السلطة المختصة في إتهام الموظف، وإحالته إلى التحقيق.⁽¹⁸⁾

وعند مراجعة النصوص القانونية النافذة في العراق، فنجد أنه تم تحديد السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق بالجهات الآتية: الوزير: يعرف بأنه الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لأغراض هذا القانون كما نصت المادة (1/22)⁽¹⁹⁾ بأنه " يحق للوزير أن يفرض عقوبة (الإنذار، لفت

القضاء الإداري، إضافة إلى ذلك اختصاص هذا القضاء في نظر الطعن ذات العلاقة بإلغاء العقوبات المفروضة كما هو الحال في النظام المصري، ويعتبر اتجاه صائب فالقضاء الإداري يتمتع بالنزاهة والكفافية كما أنه يمثل الحصن المنيع لحماية الحريات والحقوق، بينما في العراق فقد خصص المشرع كافة مراحل إجراءات العقوبة الانضباطية للسلطات الإدارية الرئيسية إما من حيث الجهة المختصة بالإجراءات المتبعة لإيقاع العقوبة الانضباطية أو توقيعها، لذلك قمنا بتقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، نتناول في الأول عن تشكيل اللجنة التحقيقية وفي الثاني عن إجراءات التحقيق الإداري اما المطلب الثالث فيتعلق بضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري.

المطلب الأول:

تشكيل لجنة تحقيقية

ان اول اجراء هو تشكيل لجنة تحقيقية تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة اولية في القانون اما الإحالة إلى التحقيق تعتبر من الوسائل الإجرائية الهدف منها البدء في إجراء التحقيق مع المتهم لوجود بعض الاحتمالات التي تدل على ارتكابه مخالفة في الوظيفة، ويمكن القول بأن وظيفة الإحالة للتحقيق لا تخرج من كونها البدء في عملية التحقيق مع الموظف لوجود دلائل تدل على ارتكابه المخالفة وليس باتهامه بها، فإن العملية التأديبية تبدأ بصدر قرار الإحالة للتحقيق وذلك من قبل السلطة المختصة في ذلك الإجراء، وتحديد السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق هو من أهم الأمور، حيث أن صدور القرار بإحالة الموظف من سلطة ليست ذات الاختصاص يترتب بطلان التحقيق والأثار المترتبة عليه، وأهمها قرار الجزاء المطعون فيه.

ونظراً لأن الإحالة للتحقيق قد تترتب عليها نتائج مهمة، فإنه ينبغي ان تقوم بها السلطة التي نص عليها القانون وأعطاهم الحق في تلك الإجراءات، وينبغي التفرقة بين طلب التحقيق وبين الإحالة للتحقيق، فإن طلب التحقيق لا يعدو أن يكون مثل

بموافقة أحد رؤسائه الإداريين، ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام⁽²³⁾.

أما التشريع الأردني توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (143) من نظام رقم (9) لسنة 2020 من نظام الخدمة المدنية على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات التالية⁽²⁴⁾:

1- بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.

2- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الاساسي.

3- بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.

4- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

الفرع الثاني:

مدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة للتحقيق الإداري

إن قرار إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق ينجم عنه آثار عديدة، مما يتطلب ذلك البحث في إمكانية الطعن بقرار الإحالة للتحقيق، وقد أنقسم الفقه بهذا الشأن بين مؤيد للطعن به، وعارضه فريق آخر⁽²⁵⁾.

ونجد أن المشرع العراقي "اشتراط على الموظف المتهم أن يتظلم من قرار فرض العقوبة الذي صدر بحقه من قبل الإدارة وذلك خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ، وبعد رد التظلم سواء كان صراحة أو ضمناً يتوجب عليه التظلم خلال (30) يوماً أمام محكمة قضاء الموظفين، وإذا لم يتم التظلم سوف يرد الطعن وذلك لعدم توفر الشرط الشكلي لذلك⁽²⁶⁾.

وفي المشرع الأردني حقق تطبيق مفهوم التظلم في الخدمة المدنية الغايات التالية:

- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص فيما يتعلق بحقوق الموظف.

النظر، قطع الراتب) على الموظفين الذي يشغلون منصب المدير العام فما فوق، وإذا تبين من خلال التحقيق أن الموظف قد ارتكب فعلاً يستلزم عقوبة أشد، فعلى الوزير أن يقوم بعرض الموضوع على مجلس الوزراء متضمناً اقتراح فرض العقوبة الانضباطية المنصوص عليها في هذا القانون"، أما بالنسبة للموظفين الآخرين، فقد نصت المادة (11)⁽²⁰⁾ بأنه "يحق للوزير فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها على الموظفين المخالفين لأحكام القانون".

رئيس الدائرة: يعرف بأنه: "وكيل الوزارة، ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يريدون تشكياً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات"، نصت المادة (2/11)⁽²¹⁾ أنه "يتمتع رئيس الدائرة بالسلطة في فرض العقوبات التالية (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب مدة لا تزيد عن خمسة أيام، التوبيخ) على الموظف الذي يخالف أحكام هذا القانون".

رئيس الجمهورية: لقد نصت المادة (1/14)⁽²²⁾ بأنه "يحق لرئيس الجمهورية أو من يخوله أن يفرض عقوبة نص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له عند مخالفتهم أحكام القانون".

رئيس مجلس الوزراء: قضت المادة (2/14)⁽²³⁾ بأنه "يحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة فرض إحدى هذه العقوبات (إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل) على الموظفين المخالفين لأحكام القانون". ونستنتج مما سبق أن المشرع العراقي كان موفقاً في إعطاء الصلاحية للرئيس الإداري فقط للأمر بالإحالة للتحقيق، بحيث ينبغي ألا تترك إلا لمن يكون مؤهلاً لذلك.

ووفقاً للمشرع المصري، فقد ذكرت المادة (151) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016 حسب قرار مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017 "يحال الموظف إلى التحقيق فيما نسب إليه من مخالفات، وذلك

- فتح قنوات الاتصال بين الموظفين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
- الحد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.
- اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والمخالفات ويساهم في مكافحة الفساد وفق نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.
- ووفقاً للمادة (163)⁽²⁷⁾ من قانون نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 "على الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم"، يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:
- وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.
- صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.
- التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.
- ووفقاً للمادة (164) من قانون نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 "إذا اتضح أن التظلم غير مبني على معلومات صحيحة وان وراءه قصداً كيدياً أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام".
- ووفقاً للمادة (165) (28) من القانون المذكور:
- يشكل الوزير لجنة خاصة في الدائرة للنظر في التظلمات ويحدد في قرار تشكيلها مهامها وصلاحياتها.
- يتم التحقق أو التحقيق في التظلم باتباع إجراءات شفافة وموثقة، استناداً إلى البيانات والقرائن الموضوعية.
- ترفع اللجنة توصياتها للوزير في حال كان الأمين العام طرفاً في التظلم لاتخاذ القرار المناسب وللأمين العام في الحالات الأخرى ليتولى التنسيب بشأنها إلى الوزير لاتخاذ القرار المناسب.
- يجب على الدائرة اعلام المتظلم خطياً بنتيجة تظلمه خلال المدة المحددة في المادة (166) من هذا النظام.⁽²⁹⁾
- ذهبت المحكمة الإدارية العليا في المصر إلى القول بأن "لما كان الأمر بالإحالة إلى التحقيق ليس قراراً إدارياً كما لا يعدو أن يكون إجراء تمهيدي سابق للعقوبة، وثم فلا يجوز الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، إذ ثمة مصلحة تعود على العامل من إجراء طعنه أو تظلمه من هذا القرار".⁽³⁰⁾
- يتضح مما سبق أن قرار إحالة الموظف العام للتحقيق لا يعتبر مستقلاً بذاته، بل أنه ينجم عنه عدة آثار قانونية تمس بالموظف لكي يتم الطعن به، وإنما يعتبر من الإجراءات التمهيديّة للتحقيق مع الموظف ومن ثم الإيصال بمعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها، أو أن يتم إغلاق التحقيق بحال ثبت للجنة التحقيقية عدم صحة التهم المنسوبة للموظف أو أنها لا ترقى إلى مستوى المخالفة التي تتطلب أن يتم فرض العقوبة، لأن القرار الذي يكون محلاً للطعن هو قرار يقضي بمعاقبته بعقوبة معينة على إن يسلك الطرق التي حددها القانون.

المطلب الثاني:

إجراءات التحقيق الإداري

يعتبر التحقيق الإداري إجراء تأديبي يمس الموظف العام، وذلك من أجل إظهار مدى صحة وقوع الأفعال محل التحقيق ونسبتها إلى فاعليها، كما تعتبر ضماناً للإدارة والموظف.

ويعد التحقيق الإداري الطريقة التي يراد عن طريقها البحث والتحري والوصول للحقائق، وذلك من أجل التوصل للأفعال التي تم اقترافها من قبل الموظف المحال للتحقيق، وبيان أن المخالفات التي ارتكبها تستلزم إجراء العقوبة الانضباطية أم لا.⁽³¹⁾

يعتبر التحقيق إجراء أولي يهدف الكشف عن الملابسات المخالفة، وإن هذا الإجراء ينبغي أن يتم قبل إيقاع العقوبة على الموظف المحال للتحقيق حيث تتولى الجهة المختصة إجراء التحقيق في الواقعة المنسوبة إلى الموظف المحال للتحقيق، ويوجب ذلك سماع أقوال الموظف المحال للتحقيق والشهود وما يقدمه من دفاع عن نفسه.⁽³²⁾

أن التحقيق والإجراءات المتبعة له ذات أثر بالغ في توجيه سير الدعوى وتحقيق العدالة والحق، كما أنه له أثر بالغ على الوضع الوظيفي للموظف المتهم، فإن إحالة الموظف إلى التحقيق بحد ذاته، يحيط الموظف بالتهمة والشبهات مما يؤثر سلباً على مركزه الوظيفي، بل أنه لو انتهى التحقيق بالحفظ فإن من شأنه أن يثير الشك حول الموظف كما يجعله موضع الشك مما قد يزعزع مركزه الوظيفي.⁽³³⁾

الفرع الأول:

إجراءات التحقيق الإداري في التشريع العراقي

لقد حددت الفقرة (1-3) من المادة (10)⁽³⁴⁾ اختصاصات اللجنة التحقيقية بعد تشكيلها من قبل الوزير أو رئيس الدائرة، وهي كما يلي:

- "إن اللجنة التحقيقية تتولى عملية التحقيق مع الموظف تحريرياً وبحضور الموظف، وذلك يتم من خلال تبليغ الموظف بحضوره في المكان والزمان المحددين.

- تباشر اللجنة التحقيقية بإجراءات التحقيق بشكل تحريري فقد أخذ المشرع العراقي بمبدأ التحقيق المكتوب باعتباره من ضمانات الموظف العام أثناء التحقيق.

- بعد أن يتم الانتهاء من تدوين أقوال الموظف المتهم وشهود الإثبات والنفي وضبط إفادة الخبراء يجب على اللجنة التحقيقية أن تطلب التحقيق بذلك وبعد جمع كافة الأدلة والمستندات يتم مواجهة الموظف المتهم بالأدلة والبراهين التي تثبت تهمته، ومن ثم يتم مناقشة الموظف المتهم لتلك الأدلة.

- بعد فراغ اللجنة التحقيقية من إجراءات التحقيق تبعاً للقانون يتم تنظيم محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع التوصيات المسببة أما بعد مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8)⁽³⁵⁾ ترفع المحضر ونتائج التحقيق إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها، وذلك من أجل اتخاذ القرار الملائم أما بتصديق التوصيات وفرض العقوبة أو إلغائها أو تعديلها أو إعادة التحقيق إذا ما وجد خللاً أو عيباً جوهرياً أو شكلياً وهذا يعود للصلاحيات التقديرية للسلطة التأديبية.

- يتم رفع الأوراق التحقيقية مع أسباب توصيات اللجنة، مهما كانت تلك التوصيات سواء كانت بفرض إحدى العقوبات الانضباطية أو بعد مساءلة الموظف لعدم كفاية الأدلة أو يتم تحريك الشكوى الجزائية أمام المحكمة المختصة مع ملاحظة ربط كل الوثائق والمستندات والمحاضر وإفادة الشهود والخبراء والموظف المتهم.

- إن التوصيات الصادرة عن اللجنة التحقيقية التي يتم تشكيلها غير ملزمة لرئيس الدائرة أو الوزير الأخذ بتلك التوصيات أو يتم

الفرع الثالث:

التحقيق الإداري في التشريع الأردني

وفقاً للتشريع الأردني فإنه يترتب على التحقيق إحالة الموظف المتهم إلى النيابة العامة، وذلك استناداً إلى نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية والذي نص على:

- "إذا اتضح ان المخالفة التي تم اسنادها للموظف المتهم تنطوي على جرم جزائي، فسوف يترتب على ذلك إيقاف إجراءات التأديب، ويتم إحالة الموظف المتهم ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والمستندات والأوراق ذات العلاقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص، ولا يجوز في تلك الحالة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظف المتهم أو الاستمرار في إجراء متخذ إلى لحظة إصدار حكم قضائي في الشكوى المقدمة ضده.

- يتم إحالة الموظف إلى الجهة المختصة بقرار صادر من مجلس التأديب إذا كان الموظف محالاً إليه.

- لا يتم إحالة القرار الذي يصدر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى المقدمة ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عن ما تم اسناده إليه أو منع محاكمته أو يتم شمله بالعفو العام دون أن يتم اتخاذ إجراءات تأديبية لازمة بحقه.

إن المجلس التأديبي يباشر في النظر للدعوى التأديبية التي تحال إليه وجهاً وخالاً مدة لا تزيد عن (30) يوماً، بعد المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة (148) ⁽³⁶⁾ من نظام الخدمة المدنية، وتكون إجراءات النظر في الدعوى بشكل سري، وإذا لم يتم إحضار الموظف المتهم للمجلس التأديبي، فيتم محاكمته بشكل غيابي، ويسمح له حضور المحاكمة بعد ذلك إذا قام بتقديم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، وإذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحكمة ينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها، وهذا ما يؤكد نص المادة (151) من النظام المذكور.

تعديلها أو إهمالها وبالتالي لا يمكن الطعن بتوصيات اللجنة بفرض العقوبة وذلك لعدم انطباق القرار الإداري عليها وإنما يمكن أن يتم الطعن بقرارات فرض العقوبة الانضباطية الصادرة من الرئيس الإداري بناء على تلك التوصيات.

إن الجهة التي أحالت الموظف المتهم للجنة التحقيقية تتولى مهمة البت في التوصيات وذلك إما بالمصادقة على تلك التوصيات أو تعديلها أو إهمالها وإن لم يتم إصدار لتلك الجهة قرار بشأن فرض العقوبة الانضباطية لا يمكن لها بعد ذلك إعادة التحقيق في نفس الموضوع ما لم تظهر أدلة وقائع ذات قيمة قانونية تؤثر في التحقيق". ويمكن الإشارة إلى ان الاستجواب ورد ذكره في (م10 الفقرة رابعا) حيث أجاز للوزير أو رئيس الدائرة استثناء من أحكام البندين (أولاً وثانياً) من المادة المذكورة اعلاه بعد استجواب المخالف ان يفرض عليه مباشرة أياً من العقوبات (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب) وبالتالي فان الاستجواب في المخالفات البسيطة يكون بديلاً عن التحقيق وهو استثناء من الاصل ولا يمكن التوسع فيه.

الفرع الثاني:

التحقيق الإداري في التشريع المصري

ووفقاً للتشريع المصري أشارت المادة (154) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 1216 لسنة 2017، أن للمحقق في سبيل أداء مهمته اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان سلامة التحقيق وله على الأخص ما يأتي:

- الاطلاع على السجلات والأوراق وإثبات ذلك في المحضر.
- طلب صور أية أوراق لا يستلزم التحقيق التحفظ على أصولها أو تدعو المصلحة العامة عدم إرفاقها.
- طلب رأي أو شهادة احد شاغلي الوظائف القيادية.

نفسه بالإضافة إلى التوصل لحقيقية فيما نسب إليه من اتهام وهو ما تتحقق به الحكمة من إجراء التحقيق، ونحدث في هذا المطلب عن ضمانات كتابة التحقيق، والمواجهة وحق الدفاع.

الفرع الأول:

ضمانات كتابة التحقيق

أوجبت التشريعات القضائية أن يكون التحقيق مكتوباً، مما أدى ذلك إلى تضمينه في التشريعات التي تعالج الإجراءات ذات العلاقة بفرض العقوبات التأديبية، بناءً على ذلك أصبح وجوب كتابة التحقيق من القواعد الهامة المرتبطة بالنظام العام لورودها في نص آخر، كما أنها ترتبط بحق الموظف في تسجيل وتدوين كل ما تم نسبه إليه من مخالفات، وذلك من أجل أن تكون تحت نظر الجهة المختصة بالفصل بالتحقيق، ومن أجل عدم ضياع معالم الملاحظات التي يجري التحقيق في ظلها وتصبح حجة للموظف أو عليه، كما تنبع أهمية كتابة التحقيقات التي يبني عليها قرار العقوبة التأديبية تحت نظر الجهة المختصة لكي تكون قادرة على ممارسة الرقابة على هذا القرار، ولذلك عدت التشريعات كتابة التحقيق من الإجراءات الجوهرية والواجبة على جهة الإدارة ويتربط على مخالفتها البطلان، وإخفاء الحقائق وعدم التثبت منها.⁽³⁹⁾

أوجب المشرع العراقي "أن يتم كتابة التحقيق، عندما تضمن نصاً يلزم اللجنة التحقيقية أن يتم التحقيق بشكل تحريري، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال المتهم والشهود وتدوينها والإطلاع على كافة المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها، وتحرر محضراً فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف."⁽⁴⁰⁾

أما المشرع الأردني لم ينص صراحة على كتابة التحقيق، ولكنه يتم الاستفادة من نص المادة (146)⁽⁴¹⁾ على أهمية مراعاة أن تكون الإجراءات المتبعة بالتحقيق يتم تثبيتها في المحضر، ويتم

ويجتمع المجلس التأديبي "بدعوى من الرئيس ويكون الاجتماع قانونياً بحضور كافة الأعضاء، ويتخذ القرار بأكثرية الأصوات الحاضرين على أن يبين الموظف المتهم أسباب مخالفته خطياً ويتم إلحاقها بقرار الأكثرية، ولرئيس المجلس التأديبي أن يطلب من السلطة المختصة منع الموظف المتهم من مغادرته المملكة إلى حين انتهاء الدعوى المقامة عليه وصدر القرار النهائي فيها".

"يصدر المجلس التأديبي القرار النهائي في الدعوى التأديبية خلال مدة لا تزيد عن (60) يوم، وذلك مع تضمين الأسباب المبنية عليها مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى وبالاستناد إلى الأحكام القانونية المعمول بها، وأن يوضح في القرار النهائي الظروف الطارئة التي اضطرت به إلى التأخر في الفصل بأي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة، ويتلى القرار النهائي للمجلس التأديبي ويفهم بشكل وجاهي للموظف المتهم، أما إذا صدر بشكل غيابي فيتم إبلاغ الموظف بالوسائل المتاحة".

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأنه لجنة التحقيق بعد أن تقدم تقريراً مفصلاً بالنتائج والتوصيات تبعاً لنص المادة (142)⁽³⁷⁾، فإن توصياتها لا تخرج عن الاحتمالات التالية: "عدم مساءلة الموظف المتهم وغلق التحقيق معه"، أو التوصية بفرض إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (142)⁽³⁸⁾ والمتمثلة "بالتنبيه أو الإنذار أو الحسم من الراتب الشهري الأساسي بمدة لا تزيد عن سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة أو ثلاثة سنوات أو خمسة سنوات، الاستغناء عن الخدمة، العزل من الوظيفة".

المطلب الثالث:

ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري

أن أهم الضمانات في نطاق المساءلة التأديبية ضمانات التحقيق وهي مجموعة من الضوابط والإجراءات التي يجب أن تراعى أثناء عملية التحقيق مع الموظف، والتي تهدف إلى كشف الحقائق، وحماية حق المتهم، وتوضح أهمية التحقيق إذ عن طريقه يواجه الموظف بالمخالفة التي نسبت إليه مع تمكينه من الدفاع عن

مفاجأته بالعقوبة دون أية مقدمات، فبدون مواجهة الموظف تفقد الإجراءات سماتها وضماناتها، فإن عملية المواجهة بمثابة العمود الفقري للنظام الإجرائي بشكل عام، فإن إعلام الموظف بالتهمة التي نسبة إليه يعد من الأمور الأساسية والضرورية حتى في حال عدم وجود نص لأنه يعد من المبادئ العامة للقانون.⁽⁴⁵⁾

ويقصد بحق الدفاع الأسلوب المتخذ في الدفاع عن النفس، فإن حق الدفاع ليس له وجود بل يبقى شعاراً بلا مضمون، طالما لم يتم اقرانه بحق الدفاع الذي يكفل استخدامه دون أي قيود تحد من قدرته على أداء أدواره.⁽⁴⁶⁾ ولكي يكون حق الدفاع ذو فاعلية لا بد أن يتم إتاحة الفرصة للموظف المتهم للإدلاء بأقواله بحرية، فيكون له الحق في أن يختار الأسلوب الدفاعي الذي يراه مناسباً لتحقيق هذه الغاية بما يراه ملائماً لدفع التهمة عنه.⁽⁴⁷⁾

لم يتضمن المشرع العراقي نصاً يوجب الإدارة تبليغ الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما تضمن نصاً يؤكد أن اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق بشكل تحريري مع الموظف المتهم مع سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود.⁽⁴⁸⁾ نجد أن اللجنة التحقيقية ملزمة بتبليغ الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، لأن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي قد أوجب على مجلس الانضباط في الأحوال التي لم يرد بها نص في قانون انضباط الموظفين. ونقترح على المشرع العراقي أن ينص صراحة في قانون انضباط موظفي الدولة على أنه ينبغي تبليغ الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وخلال مدة يحددها القانون

لقد نصت تشريعات الوظيفة العامة في الأردن على أهمية مواجهة الموظف المتهم قبل أن يتم إيقاع الجزاء التأديبي وذلك باعتباره من الضمانات الجوهرية بالنسبة للموظف المتهم، ووفقاً للمادة (141)⁽⁴⁹⁾ من نظام الخدمة المدنية الأردني، فإنه "يجب تبليغ الموظف خطياً بما نسب إليه من تهم، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة إليه"، وقضت محكمة العدل الأردنية بأن "القواعد العامة في الإجراءات التأديبية وجوب

توثيقها من قبل الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود. ولقد نصت المادة (148) على "إحالة الدعوى الانضباطية إلى المحكمة بقرار صادر من الوزير مرفقاً به لائحة تتضمن وقائع المخالفة، محضر التحقيق الذي تم إجراؤه حول تلك المخالفة، والبيانات المادية أو الخطية في الدعوى أو أي وثائق يرى الوزير أهمية تقديمها".⁽⁴²⁾

وإذا كانت القاعدة هي وجوب كتابة التحقيق فإن تلك القاعدة ليست مطلقة بل يوجد عليها استثناء يتمثل في إجراء التحقيق الشفوي إذا تعلق بعقوبة معينة، والتحقيق الشفوي يعد إجراء خطير للغاية لما فيه من مساس بعدالة المسألة التأديبية ونزاهتها، كما يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات وهو ما يشكل خطراً حقيقياً على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة.⁽⁴³⁾

يعد التشريع العراقي من التشريعات التي أجازت للوزير أو رئيس الدائرة بعد أن يستجوب المتهم ويفرض عليه مباشرة واحدة من عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب دون أن يحال للجنة التحقيق استناداً إلى الفقرة رابعا من المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.⁽⁴⁴⁾

ووفقاً للمشرع المصري، فقد نصت المادة (155) من قانون رقم 1216 لسنة 2017 يكون التحقيق مع الموظف المحال إلى التحقيق كتابة، ويثبت في محضر مرقم بأرقام متسلسلة، يُذكر تاريخ وساعة ومقر فتح المحضر، وأسم المحقق، وقرار الإحالة، والسلطة التي أصدرته، وأسم الموظف المحال إلى التحقيق وسنة ومحل إقامته، وتذيل كل صفحة من صفحات المحضر بتوقيع المحقق ومن أدلى بأقوال هذه الصفحة.

الفرع الثاني:

مبدأ المواجهة وحق الدفاع

إن مواجهة الموظف المتهم تمثل أدنى حد ينبغي كفالاته لضمان حق الدفاع، فلا يجب أن يؤخذ الموظف على حين غره، ويتم

- يعتبر التحقيق الإداري أداة قانونية هامة تؤدي إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف إلى التوصل للحقائق بشأن التهم المنسوبة للموظف، وبين حماية الموظف المتهم عن طريق منحه الحق في المواجهة والدفاع مع إحاطته بعدة ضمانات تكفل العدالة بالمساءلة التأديبية.

- تعد الإحالة للتحقيق الانضباطي إجراء جوهرياً تبدأ به إجراءات التحقيق من أجل الوصول للحقائق في الواقعة تمهيداً لاتخاذ إجراءات تأديبية، وينبغي أن يستوفي التحقيق الإجراءات الشكلية كافة التي نص عليها القانون، كما ينبغي مراعات الضمانات الموضوعية في هذا الصدد.

- إن التشريع العراقي والأردني قد أشارا إلى الإجراءات التحقيقية والتي تتمثل بسماع أقول الموظف المتهم، والاطلاع على المستندات والوثائق، لكن لم يتطرقا إلى كيفية عقد الجلسات التحقيقية.

- لم يتضمن المشرع العراقي وكذلك التشريع الأردني على الأحكام المتعلقة بالاطلاع على الوثائق والمستندات المتعلقة بالتحقيق.

يتعذر على الموظف المتهم في المشرع العراقي والأردني الطعن بقرار الإحالة إلا بعد أن يتم استكمال الشكليات التي يشترطها القانون لأنه يعتبر إجراء تمهيدي للوقوف على حقيقة التهم التي تنسب إلى الموظف.

- إن المشرع العراقي لم يتم التطرق بهما إلى حق الموظف المتهم بالصمت، على عكس المشرع المصري والأردني، ويمكن القول بأنه طالما أن حق الصمت يعتبر حق من حقوق الدفاع فلا يجوز أن يستخلص من هذا الصمت قرينه ضد الموظف، فإن للموظف الحرية الكاملة في امتناعه عن الإدلاء بأي قول، كما أن له الحق في الامتناع عن أي إجابة لأي سؤال موجه إليه في التحقيق.

المقترحات:

بناء على الاستنتاجات التي تم التوصل إليها، يقترح الباحث ما يلي:

استدعاء الموظف المتهم وأن يتم سؤاله عن المخالفات التي نسبت إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو تبرير ما نسب إليه، لأن تلك الأمور من الضمانات الأساسية التي ينبغي مراعات قبل أن يتم فرض العقوبة على الموظف المتهم، وبما أن المستدعى ضده لم يراع تلك الإجراءات قبل فرض العقوبة وقبل أن يتم إصدار قراره المطعون فيه فيكون القرار الطعن مصدراً مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء".⁽⁵⁰⁾

ومن جهة أخرى نصت المادة (110) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية بأنه يجب على عضو النيابة العامة الإدارية مراعاة مواجهة الموظف المتهم بالشهود، إضافة إلى نص المادة (111) والتي "أوجبت على عضو النيابة العامة الإدارية بعد تحقيق دفاع الموظف إن يواجهه بما أسفر عنه التحقيق من المخالفات التي نسبت إليه لم يسبق مواجهته بها".⁽⁵¹⁾

كما أن المحكمة الإدارية العليا في مصر ذهبت إلى تقرير حق الموظف المتهم في الصمت بقولها: "سكوت المتهم عن إبداء دفاعه في المخالفات المنسوبة إليه في التحقيق لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنباً مستوجباً للمسؤولية التأديبية، وكل ما في الأمر أن المتهم في هذه الحالة قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفات المنسوبة إليه، وعليه تقع تبعة ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة سكوته، فهو وشأنه في تخير موقعه الدفاعي إزاء الاتهام المسند إليه، إلا أن من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه المتهم على الإدلاء بأقواله بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي".⁽⁵²⁾

الخاتمة:

في نهاية بحثنا هذا يمكن تلخيص أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها، والمقترحات لتلك الاستنتاجات، كالآتي:

الاستنتاجات:

توصلت الدراسة إلى عدة استنتاجات ومن أهمها:

- 6 () غيلان، عثمان سلمان (2010). شرع أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، العراق: موسوعة القوانين العراقية للنشر، ص212.
- (7) مهنا، محمد فؤاد (1964). القانون الإداري العربي، الإسكندرية: دار المعارف للنشر والتوزيع، ص523.
- (8) الشمري، عامر إبراهيم (2011). العقوبات الوظيفية، ط2، بيروت: مكتبة زين الحقوقية والأدبية للنشر، ص38.
- (9) الشريف، عزيزة (2002). ضمانات التحقيق، بحث مقدم لبرنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ص7.
- (10) العجاردة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام-دراسة مقارنة، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص2.
- (11) زكي، إسماعيل (1936). ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ص32.
- (12) غيلاني، عثمان سلمان (2010). شرع أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، العراق: موسوعة القوانين العراقية للنشر، ص213.
- (13) الشيخلي، عبد القادر (1983). القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي (دراسة مقارنة)، عمان: دار الفرقان، ص129.
- (14) العاني، عمار طارق (2005). أثر الجريمة الجنائية في الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة، جامعة الهيرين، ص98.
- (15) بدير، علي محمد (1983). مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، ص353-352.
- (16) الشيخ، عصمت عبدالله (2003). الإحالة إلى التحقيق الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص18.
- (17) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- (18) المادة (10) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (19) المادة (1/22) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (20) المادة (11) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (21) المادة (2/11) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (22) المادة (1/14) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (23) المادة (2/14) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (23) الجريدة الرسمية العدد 21 مكرر في 27 مايو سنة 2017
- 24 نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم 9 لسنة 2020 الصادر بمقتضى المادة 120 من الدستور الاردني وقرار مجلس الوزراء بتاريخ 2020/1/2.

- ينبغي أن يتضمن التشريع العراقي والأردني ضوابط محددة لتحديد مضمون حق المواجهة والدفاع في المجال التأديبي.
- نقترح على المشرع الأردني والعراقي أن يطل التحقيق الكتابي كافة العقوبات الانضباطية، لأن إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة للجهة المختصة يتكون له مردودات سلبية على أداء الموظف.
- يجب على المشرع العراقي والأردني تنظيم إجراءات التحقيق الانضباطي بدقة وبخاصة بما يتعلق بسلطات المحقق.
- ضرورة النص على سماع الشهود في التحقيق الإداري على غرار ما جاء بموقف المشرع الأردني.
- ضرورة معالجة حق الموظف المتهم بالصمت أما اللجنة التأديبية كحق من حق الدفاع.
- ضرورة النص في التشريع العراقي على تحديد مدة لانتهاء التحقيق وإصدار القرار النهائي على غرار ما جاء بموقف المشرع الأردني والمصري.
- ضرورة النص في التشريع المصري على عدم تمديد فترة التحقيق وإصدار القرار عن ثلاثة اشهر.

الهوامش:

- 1 () جمعة، علي محارب (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص11.
- (2) الدين، سامي جمال (2005). منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، ط1، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص309.
- (3) غيلان، عثمان سلمان (2010). شرع أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، العراق: موسوعة القوانين العراقية للنشر، ص206.
- (4) العتوم، منصور إبراهيم (1971). القانون الإداري "دراسة مقارنة"، بغداد: دار الطبع والنشر الأهلية، ص366.
- (5) المادة (8) الانضباط للموظف العام رقم (14) لسنة 1991 (المعدل).

- (25) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 32.
- (26) انظر: المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- 27 المادة (163) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2020.
- 28 المادة (165) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2020.
- 29 المادة (166) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2020.
- (30) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 33.
- (31) سميران، عبدالإله (2022). ماهية التحقيق الإداري مع الموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، ص 250.
- (32) مصطفى، أيمن عبد العزيز (2009). قيود السلطة التأديبية لصاحب العمل (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار الكتب القانونية، ص 193.
- (33) الطماوي، سليمان (1995). قضاء التأديب، ط 1، دار النهضة العربية، ص 559.
- (34) الفقرة (3-1) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (35) المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (36) المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- (37) المادة (142) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- (38) المادة (141) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- (39) الحوري، أرشيد عبد الهادي (2010). التأديب في الوظائف المدنية والعسكري، ط 1، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 529.
- (40) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- (41) المادة (2/145) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007.
- (42) المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007.
- 43 (الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 549.
- (44) شاهين، مغاوري محمد (1974). المساءلة التأديبية، ط 1، القاهرة، عالم الكتب، ص 274.
- (45) الزعبي، خالد (1989). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: المؤلف، ص 252.
- (46) القبائلي، سعد حماد (1998). ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، ص 18.
- (47) نواف، كنعان (2003). القانون الإداري-الكتاب الثاني، ط 1، الدار العلمية الدولية للنشر، ص 204.
- (48) ياقوت، محمد، شرح الإجراءات التأديبية، ط 1، منشأة المعارف، ص 835.
- (49) المادة (140) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.
- (50) عدل عليا (98/342)، المجلة القضائية، (4)، ص 694.
- (51) خليفة، عبد العزيز (2008). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط 1، منشأة المعارف، ص 135.
- (52) الطعن رقم 1385/2007، جلسة 13/10/2005، مشاراً إليه لدى: الحسيني، عمار (2014). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، بغداد، مكتبة السهور، ص 210.

قائمة المراجع:

المواد القانونية:

- المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- المادة (140) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.
- المادة (141) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- المادة (142) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- المادة (2/145) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007.
- المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007.
- المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- المادة (150) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007.
- المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.
- الكتب القانونية:

University of Sumer / College of Science

Abstract:

The researcher in the study dealt with these procedures to impose disciplinary punishment for the public sector employee in Iraq, in the light of the Discipline Law of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991 (amended) without other laws, and compared with the Egyptian and Jordanian legislation, where the procedures for imposing disciplinary punishment are of great importance, which disciplinary legislation required the need to be followed by the administration in order to issue its decision to impose punishment on the employee who violates the correct job duties, and the procedures for imposing disciplinary penalties contribute to granting the employee The accused is a set of essential guarantees represented in following the procedures of justice in holding the accused employee accountable and this justice is achieved by following procedures that precede the imposition of disciplinary punishment, which should not be done administrative investigation only after referring the employee accused of committing the violation to the investigative committee, and then the investigation to uncover the facts, where it is considered a procedure taken intended to reveal the facts and verify the validity of their attribution to take the decision to issue the disciplinary sanction, as the administrative investigation is one of the most important guarantees of the public employee.

key words: Disciplinary punishment, public employee, legal system, Iraq

- الحسيني، عمار(2014). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، بغداد، مكتبة السهنوري.
- الحلو، ماجد راغب (1977). القضاء الإداري، الإسكندرية: منشأة المعارف.
- الحوري، أرشيد عبد الهادي (2010). التأديب في الوظائف المدنية والعسكري، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية.
- خليفة، عبد العزيز (2008). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط1، منشأة المعارف.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2014). الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، دار محمود للنشر.
- الزعبي، خالد (1989). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: المؤلف للنشر.
- شاهين، مغاوري محمد (1974). المسألة التأديبية، ط1، القاهرة، عالم الكتب.
- الطماوي، سليمان (1995). قضاء التأديب، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية.
- غازي، هيثم حليم (2010). مجالس التأديب ورقابة المحكمة العليا عليها، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- القبائلي، سعد حماد (1998). ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية.
- نواف، كنعان (2003). القانون الإداري-الكتاب الثاني، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر.
- ياقوت، محمد، شرح الإجراءات التأديبية، ط1، منشأة المعارف.

The legal system for the procedures for imposing disciplinary sanctions in Iraq: A comparative study

Abdulaziz M. KHaleifa