



ISSN: 1994-4217 (Print) 2518-5586(online)

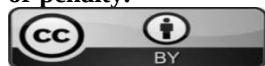
Journal of College of Education

Available online at: <https://eduj.uowasit.edu.iq>Asst. lect. Maher
Mahmoud KhalakGeneral Directorate of
Education in Wasit

Email:

mm476792@gmail.com

Keywords:

disciplinary systems,
administrative or
presidential authority,
imposing punishment
or penalty.

Article info

Article history:

Received 10.Sep.2024

Accepted 14.Oct.2024

Published 25.Feb.2025

**The disciplinary system for the offending employee and the extent to which it is affected by the authority of the administration and the judiciary in Iraqi and Egyptian law (comparative study)**

A B S T R A C T

The disciplinary systems in the civil service play an important role in establishing the principle of goodness, regularity and consistency of the public service necessary to enable the administration to carry out its mission to achieve the public interest. The civil service laws in the countries of Iraq and Egypt sought, through legal rules, to create a kind of balance between two important principles in administrative law, namely the principle of effectiveness and the principle of guarantee, based on the prevailing social, economic and political philosophy in both countries. Therefore, the functional legislations differed in them when stating the disciplinary authority. The Iraqi legislation adopted the logic of effectiveness, i.e. assigning the disciplinary system to the administrative authority, which is known as the presidential disciplinary system, while the Egyptian legislation prevailed in the logic of guarantee, i.e. assigning the disciplinary system to the judicial authority, which is known as the judicial disciplinary system.

© 2022 EDUJ, College of Education for Human Science, Wasit University

DOI: <https://doi.org/10.31185/eduj.Vol58.Iss2.4093>

النظام التأديبي للموظف المخالف ومدى تأثره بسلطة الإدارة والقضاء
في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

م.م. ماهر محمود خلك
المديرية العامة لتربية واسط

الملخص

للأنظمة التأديبية في الوظيفة العامة دور مهم في أرساء مبدأ حسن وانتظام واطراد المرفق العام اللازم لتمكين الإدارة من القيام بمهمتها لتحقيق المصلحة العامة، وسعت قوانين الوظيفة العامة في دولتي العراق ومصر ومن خلال القواعد القانونية الى خلق نوع من التوازن بين مبدئين مهمين في القانون الإداري هما مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، وذلك بالاستناد الى ما هو سائد في كلتا الدولتين من فلسفة اجتماعية واقتصادية وسياسية، لذا اختلفت التشريعات الوظيفية فيهما عند بيان

السلطة التأديبية، فأخذ التشريع العراقي بمنطق الفاعلية أي اسناد النظام التأديبي للسلطة الادارية وهو ما يعرف بالنظام التأديبي الرئاسي، اما التشريع المصري فغلب منطق الضمان اي اسناد النظام التأديبي للسلطة القضائية وهو ما يعرف بالنظام التأديبي القضائي.

الكلمات المفتاحية: الأنظمة التأديبية ، السلطة الإدارية ، فرض العقوبة أو إيقاع الجزاء .

المقدمة

تشكل الأنظمة التأديبية وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة، فهي دعامة أساسية في أنظمة الوظيفة الإدارية، وتمثل العقوبة الانضباطية أو الجزاء التأديبي، ركيزة مهمة من ركائز النظام التأديبي باعتباره ممثلاً لعنصر فاعلية النظام التأديبي ولما يرتبط به من تقويم لسلوك الموظف، فالنظام التأديبي يقوم على أساس فكرة المسؤولية التأديبية والإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الفكرة.

لذا فقد سعت الأنظمة التأديبية الى مراعاة مسألتين أساسيتين، هما المصلحة العامة التي تقوم على أداء السلطة الإدارية لمهامها في الضبط الإداري في حال عدم امتثال الموظف لواجباته الوظيفية وهو ما ينعكس على عمل الإدارة، والمصلحة الخاصة للموظف التي تقوم على احترام الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف اثناء مرحلة التحقيق أو الدعوى التأديبية عند مخالفته للقواعد القانونية.

لذا فقد احتلت الأنظمة التأديبية مكانة هامة في التشريع العراقي والمصري، وذلك بفعل سياسة الدولتين في مجال الوظيفة العامة، واتساع نشاط الدولة الحديثة، وتطور مفهوم الوظيفة العامة عما كانت عليه سابقاً، كسلطة عامة تمارس من قبل الإدارة في مواجهة المواطنين، فأصبحت في العصر الحديث خدمة عامة تتضمن مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات يمارسها الموظف العام لغرض تحقيق المصلحة العامة، الامر الذي واكبه زيادة عدد المرافق العامة، لذا فقد أولى المشرع العراقي والمصري سلطات التأديب في كلتا الدولتين، سواء كانت سلطة الإدارة في العراق أو سلطة القضاء الإداري في مصر بصلاحيات واسعة بتكليف الأفعال والوقائع المنسوبة للموظف على انها أخطاء، وصلاحيات واسعة أيضاً في فرض العقوبة أو إيقاع الجزاء بناء على تلك الأخطاء.

أولاً: أهمية البحث

أن أهمية البحث تتجلى ان الدولة الحديثة، يجب ان تكون قدوة لمواطنيها، لذا لابد من بيان ماهية الأنظمة التأديبية التي تحدد مسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الإداري للموظفين باعتبارها من المبادئ المقررة في القضاء العراقي والمصري.

وبيان أهمية السلطة التأديبية والنظام القانوني للضبط الإداري في القوانين الوظيفية العراقية والمصرية، وماهي الإجراءات العادلة الواجب على الإدارة اتباعها اثناء المساءلة التأديبية والا كان قرارها معرضاً للإلغاء القضائي، وما أهمية الضمانات التي يمنحها القضاء الإداري اثناء نظر الدعوى التأديبية.

ثانياً: مشكلة البحث

لما كان تنفيذ الوظائف المختلفة للدولة في ادارتها للمرفق العام، يتطلب الاستعانة بأشخاص طبيعيين، يقدمون المساعدة لها في أداء تلك الوظائف، وحيث ان هؤلاء الأشخاص المعينين من الدولة، قد تقع منهم أفعال بحسن أو سوء نية، تؤثر على إدارة الدولة لمؤسساتها، ولغرض تمكينها من أداء تلك الوظائف على الوجه الأمثل، وهذا لن يتم الا من

خلال الضبط الإداري وتوفير الضمانات القضائية، لذا لابد من الوقوف على مدى نجاح التشريع العراقي والمصري من تمكين الإدارة والقضاء في الوصول الى أفضل صور الضبط الإداري.

ثالثاً: هدف البحث

التعرف على ماهية الأنظمة التأديبية المختصة بانضباط أو تأديب الموظف العام في نطاق القانون الإداري، والوقوف على مزايا وعيوب تلك الأنظمة، ومدى تمكنها من تحقيق الهدف المرسوم لها، وبأي نظام اخذ المشرع العراقي والمصري، وبيان هيئات الضبط الإداري والاختصاصات التي أعطاها المشرع لتلك الهيئات الإدارية أو القضائية لتمكينها من ممارسة دورها في اصدار القرارات الإدارية أو الاحكام القضائية.

رابعاً: منهجية البحث

أن المنهج المتبع في الدراسة هو المنهج التحليلي المقارن، من خلال استظهار النصوص القانونية التي تنص عليها موضوع الدراسة في التشريع العراقي والمصري، وموقف القضاء الإداري العراقي والمصري، لذا سيتم تقسيم الدراسة الى بحثين يتناول المبحث الأول ماهية الأنظمة التربوية، واما المبحث الثاني فسيتم التطرق الى كلا من النظام التأديبي في العراق ومصر.

المبحث الأول

ماهية الأنظمة التأديبية

تحدد الأنظمة التأديبية مهام السلطة التأديبية في ممارسة اختصاصاتها بفرض العقوبة على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية أو المنتهك لأحدى المحظورات الوظيفية، وتختلف الأنظمة التأديبية من دولة الى أخرى تبعاً للنظام القانوني الذي يحكم الدولة، فالقاعدة ان تحديد الاختصاص هو عمل المشرع، وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها اصدار القرار الإداري ان تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع (الطماوي، ١٩٧٩، ص ٢٠ و ٢٢).

ومن هذا المنطلق سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين حيث نتناول في المطلب الأول التعريف بالنظم التأديبية واما المطلب الثاني فيتضمن أنواع النظم التأديبية.

المطلب الأول

تعريف الأنظمة التأديبية

تتمثل أهمية الوقوف على تعريف النظام التأديبي لما يمثله النظام التأديبي من أهمية في مجال الوظيفة العامة في كونه حامي حماها وحارس كيائها، فبدونه لا تستقيم الحياة الوظيفية مما يؤثر على استمرار الحياة الإدارية والأنشطة المرفقية في الدولة باعتباره جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة العامة لذا سنتناول في هذا المطلب تعريف الأنظمة التأديبية لغة واصطلاحاً.

الفرع الأول

التأديب لغة

بالرجوع الى معاجم اللغة العربية فقد عرف التأديب بأنه مصدر أدَّبَ (مسعود، ١٩٩٢، ص ١٨٧)، (وقلعجي وقنيبي وسانو، ١٩٩٦، ص ٩٧)، (عمر، ٢٠٠٨، ص ٧٥)، وبمعنى المعاقبة على الإساءة (مسعود، ١٩٩٢، ص ١٨٧)، (وقلعجي وقنيبي وسانو، ١٩٩٦، ص ٩٧)، وبمعنى التعليم والتأديب والعقوبة أي معاقبة المسيء على إساءته والمنع والرد (الفيومي، ٢٠٠٨، ص ٩)، وله أيضاً معنى تحسين الاخلاق وتصحيح الانحراف (صباح ويحيى، ١٤٣٥ هـ، ص ١٦٥)، وله معنى يمنع ما لا يجوز فعله أو هي عقوبة غير مقدرة شرعاً تجب حقاً لله أو لأدبي في كل معصية ليس فيها حد أو كفارة غالباً

(عبد المنعم، ١٩٩٩، ص ٤٧١)، وله معنى التعزيز ولهذا قيل للتأديب الذي هو دون الحد تعزير لأنه يمنع الجاني أن يعاود الذنب (ابن منظور، ٢٠٠٩، ص ٥٦٢)، وجاء في معجم نهج البلاغة في حديث الامام علي (عليه السلام) " من نصب نفسه للناس اماما فليبدأ بتعليم نفسه قبل تعليم غيره وليكن تأديبه بسيرته قبل تأديبه بلسانه فأما حقكم علي فالنصيحة لكم وتوفير فيكم عليكم وتعليمكم كيلا تجهلوا وتأديبكم كيما تعلموا " (الدشتي، ١٤٣٤ هـ. ق، ص ١٩٨).

اما مجلس التأديب فيعرف بأنه مجلس يحاكم الموظفين (مسعود، ١٩٩٢، ص ١٨٧)، أو هو شبه محكمة يراد منه المحافظة على المصلحة العامة (أنيس ومنتصر والصوالحي واحمد، ٢٠٠٤، ص ١٠)، أو هي هيئة تنظر في المخالفات التي تستحق العقوبة (عمر، ٢٠٠٨، ص ٧٥).

الفرع الثاني

تعريف النظام التأديبي اصطلاحاً

تعددت تعريفات الفقه للنظام التأديبي فعرفه بعضهم بأنه " مجموعة من الاجراءات والقواعد القانونية التي تبين كيفية متابعة الموظف تأديبياً في حالة ارتكابه لجريمة أو مخالفة تأديبية، ويحدد الجزاءات التي توقع عليه السلطة التأديبية المختصة ووفق إجراءات معينة " (الصروخ، ملكية، ١٩٩٤، ص ٢٨٥)، وعرف أيضاً بأنه " هو مجموعة الأسس والاحكام التي تنظم قواعد الوظيفة العامة وتحدد مسؤوليات الموظف وأمر ونها وزجراً وردعاً " (القاضي، ٢٠٠٢، ص ١٤)، وهو كذلك " مجموعة التشريعات التي تحكم علاقات جهات الإدارة في الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات بالعاملين بها فتحدد واجباتهم وتقرر الجزاء على مخالفتها " (رشوان، ١٩٦٠، ص ١٢)، وهو أيضاً " مجموعة القواعد القانونية المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية المرتكبة خلال أو بمناسبة ممارسة العمل الوظيفي، والتي تحمل انعكاسات ضارة بحسن سير وانتظام المرفق العام " (عفيفي، ١٩٧٦، ص ١١).

اما تعريف الفقه للسلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية، أو كما يسميها غالبية الفقه بـ (السلطة التأديبية)، حيث قيل بانها "هي السلطات التي تملك قانوناً، حق مجازاة أو معاقبة الموظف تأديبياً (انضباطياً)" (عبد الوهاب، ٢٠١٧، ص ١٤٣)، في حين يعرفها جانب آخر من الفقه بانها "الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً ويحكم هذه السلطة مبدأ الشرعية بمعنى انه لا يملك الحق في تطبيق اية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها قانوناً إلا الجهة التي خصها المشرع بذلك ولا يجوز لها التفويض في التأديب الا اذا كان منصوصاً عليه قانوناً (ياقوت، ٢٠٠٢، ص ٧٠)، وتعرف أيضاً "بأنها: " الجهة أو الهيئة أو الفرد الذي يخوله القانون سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون المخالفات التأديبية بقصد تحقيق النظام داخل المرافق العامة بما يضمن حسن سيرها بانتظام واضطراد ويحقق الاهداف المنشودة من الإدارة العامة في إشباع حاجات الجمهور المتعامل معها " (فراج، ٢٠١٠، ص ٩٠)، لذا فالنظام التأديبي هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لفرض العقوبة أو إيقاع الجزاء على الموظف العام عند ارتكابه خطأ تأديبياً، وفق الإجراءات القانونية، وذلك بقصد المحافظة على كيان الوظيفة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

المطلب الثاني

أنواع النظم التأديبية

تتنوع أنظمة التأديب في التشريعات الى ثلاثة، تتمثل في النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي والنظام القضائي، ويرجع هذا التنوع إلى عدة أسباب أهمها ما يتعلق بفلسفة العمل الوظيفي في الدولة، ومنها المتعلق بطبيعة العلاقة السائد بين العاملين وجهاتهم الرئاسية، ومنها المتصل بالبيئة الوظيفية والاجتماعية وما يسودهما من تقاليد ومفاهيم تقوم على الحرية أو التقييد في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (عفيفي، ١٩٨٣، ص ٧٦).

الفرع الأول

النظام التأديبي الرئاسي

يسمى أيضا بالنظام الإداري، ويعد أقدم صور الأنظمة التأديبية، وكان سائدا في بداية نشوء النظام التأديبي ، فهو النظام المستخدم في الأصل، وهو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الموظف العام، حيث ينفرد رئيس المرفق العام في الدولة دون غيره وبهدف تحقيق انتظام ودوام سير المرفق العام ، بسلطة فرض العقوبات التأديبية بمختلف أنواعها، وله الحق أيضا بتوجيه المخالفة للموظف والتحري عن الأدلة، ودون استشارة هيئة معنية (الطماوي، ١٩٧٩، ص ٤٥٢)، فهو المسؤول عن تقدير سلامة التصرف الذي قام به الموظف ومدى خطورته، لان السلطة الإدارية هي الأكثر مقدرة على التعرف على سلوك الموظف ومدى مطابقة هذا السلوك للقواعد القانونية .

وهذا لا يعني ان تلك السلطة الممنوحة لرئيس السلطة الإدارية بممارسة التأديب الإداري بكافة مراحلها ابتداء من توجيه الاتهام ولغاية توقيع الجزاء غير خاضعة للرقابة، حيث تكون في كثير من الأحيان خاضعة للرقابة القضائية اللاحقة لغرض الوقوف على صحة الإجراءات المتخذة من قبل رئيس السلطة الإدارية ومدى مطابقتها للقانون، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام هي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والدنمارك وإسبانيا والبرتغال.

أولاً: مزايا النظام الرئاسي

- ١- تفعيل مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية من خلال التأديب الذي يمارسه الرئيس الإداري باعتباره المسؤول الأول في المرفق العام، بالإضافة الى مسؤوليته امام رؤسائه الأعلى منه في السلم الوظيفي عن أي تقصير أو تجاوز حاصل في نطاق مسؤوليته ومن هنا يتعين ان تتعقد له السلطة الكاملة في فرض العقوبة الانضباطية ، تطبيقاً للمبدأ القائل حيث تكون المسؤولية يتعين ان توجد السلطة والا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعمال منصبه (الطماوي، ١٩٧٩، ص ٤٥٢)، فقد تتأثر هيبة السلطة الرئاسية اذا ما اقتصر دورها على مجرد الاتهام دون الحق بفرض العقوبة، لذا فان أوامر وقرارات السلطة الرئاسية لن تجد طريقها الى التنفيذ (المحارب، ١٩٨٦، ص ١٤).
- ٢- تفعيل مبدأ الفاعلية في نطاق الإدارة على مبدأ الضمان، فالعقوبة الانضباطية بحق الموظف يجب ان تتسم بالحسم والسرعة في فرضها لكي يتحقق أثرها بالنسبة للموظف المخطئ وغيره، من خلال تحقيق الردع العام والخاص وهو ما يعود بالمنفعة على الإدارة.
- ٣- تفعيل مبدأ المصلحة العامة، الذي يقتضي أن يتجاوز الرئيس الإداري عن بعض المخالفات المرتكبة من قبل الموظف وفي بعض الأحيان لضمان سير عمل المرفق العام، وبسبب ان الجهة الإدارية أيضا هي الأكثر أدراكاً لذلك الهدف أو المبدأ والاعلم بظروف العاملين ودرجة ثقافتهم ومقدار الأعباء الملقاة على عاتقهم، وهو ما يؤدي الى سد الثغرات ومعالجة العيوب في أداء الجهاز الإداري (الحמיד، ٢٠٢١-٢٠٢٢، ص ٢٤).

ثانياً: عيوب النظام الرئاسي

وجه للنظام الرئاسي انتقادات شديدة وتتمثل هذه الانتقادات بما يلي:

- ١- أن السلطة الرئاسية تقوم على أساس إدارة الاعمال والقيادة الإدارية، وبالتالي فإن اسناد أمر التأديب اليها قد يؤدي الى انشغال جهة الإدارة بمسائل التأديب والانضباط الوظيفي على حساب أعمالها الاصلية، وبالتالي أضاعه وقت الرئيس الإداري (الشاعر والبطيخ، ١٩٩٣، ص ١٦٦).
- ٢- قد تتعسف الإدارة بفرض العقوبة الانضباطية بحق الموظف من خلال فرض عقوبة لا تتسمج والمخالفة المرتكبة من قبله، أو قد تفرض عقوبة على موظف لم يرتكب أي محذور أو مخالفة وظيفية ، بناء على اعتبارات أو مكاسب

سياسية أو حزبية أو شخصية، وإن ما تقدم انفا من السهل أو غير مستصعب حصول تحققه في بعض الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية، أو البيروقراطية، أو حديثة الديمقراطية، خصوصاً وأن النظام الإداري لا يخضع للمبدأ القانوني الوارد ذكره في القوانين الجزائية، وهو مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وبالتالي فإن الموظف المخطئ أو غير المخالف قد لا يتمتع بتحقيق عادل أو محايد، وهو ما يؤدي إلى ضعف الضمانات التأديبية، وبالتالي ينعكس على الكفاءة الإنتاجية للمرفق العام وعلى حسن سيرة وانتظامه.

الفرع الثاني

النظام التأديبي شبه القضائي

يعتبر هذا النظام مرحلة أكثر تقدماً في تطور الأنظمة التأديبية، وهو يقترب كثيراً من النظام الرئاسي، أو يعتبر صورة من صور هذا النظام، لأن سلطة فرض العقوبة الإدارية في جوهر وأساس هذا النظام هو من اختصاص السلطة الرئاسية.

وما يميز هذا النظام أنه يجب على الرئيس الإداري قبل فرض العقوبة أو توقيع الجزاء، استشارة هيئة أو لجنة تنشأ بجانب الإدارة ويطلب منها اقتراح العقوبة المناسبة (العجاردة، ٢٠٠٧، ص ٢١)، لذا فإن هذا النظام يفرض على الرئيس الإداري عرض المخالفة أو إحالة الموظف لتلك الهيئة لغرض استطلاع رأيها أو الوقوف عليه أو الأخذ به، وبدورها تقوم بالتوصية أو اقتراح فرض العقوبة، وكقاعدة عامة يكون رأيها غير ملزم للرئيس الإداري إلا إذا نص القانون في بعض الحالات على خلاف ذلك، وغالباً ما تكون في المخالفات الإدارية الخطيرة أو العقوبات الجسيمة، وبناء على ما تقدم فإن النظام شبه القضائي يتجلى بصورة واضحة عندما يقرر المشرع إنشاء لجان أو مجالس تأديب وقد تشمل على قاض أو أكثر وينص عليها المشرع تتولى التحقيق وفرض العقوبة أو التوصية بها.

وغالباً ما يأخذ النظام شبه القضائي أوجه أو صور عديدة ومنها (الشوابكة، ٢٠١٦، ص ٥٧):

- ١- إنشاء هيئة أو لجنة مستقلة من قبل المشرع إلى جانب الإدارة، ويجب على الرئيس الإداري أخذ رأيها قبل فرض العقوبة أو إيقاف الجزاء، وبعبارة أخرى تتعرض العقوبة للبطلان القضائي أو الإداري.
 - ٢- إنشاء هيئة أو لجنة مستقلة من قبل المشرع إلى جانب الإدارة، إلا أن رأيها يكون ملزم للإدارة، إذا يتعين على الرئيس الإداري احترام ما توصي أو تقترحه من رأي وعليه التقيد به، مع أحقيته بتعديل رأي اللجنة أو الهيئة من حيث تخفيف العقوبة دون تشديدها.
 - ٣- إنشاء مجالس تأديب من قبل المشرع إلى جانب الإدارة، وتتكون تلك المجالس من عناصر قضائية أو إدارية، وأن كان يغلب عليها العنصر الإداري، أذ تعتبر هذه المجالس جهة إدارية ذات اختصاص قضائي (فراج، ٢٠١٠، ص ٢٤٤)، وتتولى البت بالعقوبات الأكثر جسامة أما العقوبات الخفيفة فيترك البت بفرضها للرئيس الإداري، وتكون قرارات تلك المجالس نهائية حيث لا تكون مجرد رأي أو مشورة.
- ومن بين الدول التي أخذت بهذا النظام فرنسا وإيطاليا وبلجيكا والجزائر وتونس والمغرب والكويت.

أولاً: مزايا النظام شبه القضائي

- ١- يساهم في تقليل تعسف الإدارة، حيث تحد قدر الإمكان من السلطة التقديرية للإدارة من خلال محاولة التوفيق بين المصلحة العامة للإدارة والمتمثلة بمصلحة المرفق العام وحسن سير العمل فيه وبين المصلحة الخاصة للأفراد في تحقيق قدر كافي من الضمان التأديبي وهو ما يؤدي إلى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية.

- ٢- يمكن الإدارة من التفرغ التام لأدارة المرفق العام، اذ ان دورها سيقصر في بعض صور هذا النظام على المصادقة أو الموافقة على قرار اللجنة أو المجلس التأديبي (فاروق، ٢٠١٩، ص ٢٥٨).
- ٣- يحقق نوع من مبدأ الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام المتمثلة بالسلطة الرئاسية وسلطة الحكم والتي غالبا ما تكون ممثلا باللجان أو الهيئات قبل صدور الحكم النهائي من قبل السلطة الرئاسية (خليفة، ٢٠٠٣، ص ١٨٦).

ثانيا: عيوب النظام شبه القضائي

- ١- لا يشكل هذا النظام ضمانه حقيقية للموظف، بسبب أن الرئيس الإداري غير ملزم في كثير من الحالات بالأخذ برأي المجلس التأديبي أو اللجنة، فكما هو معلوم فإن الرأي يكون في بعض صور النظام شبه القضائي هو رأي استشاري وغير ملزم.
- ٢- أن إحالة الموظف الى لجنة أو مجلس تأديبي يؤدي في كثير من الحالات الى عدم الحسم أو التأخر في إصدار القرار الانضباطي، وهو ما قد ينعكس على سير المرفق العام، خصوصا وأن هذا النظام مما يؤخذ عليه هي كثرة الهيئات والمجالس التي تتولى أبداء الرأي.
- ٣- يضعف من شأن السلطة الرئاسية اتجاه المرؤوسين، لأنها لا تمتلك صلاحية فرض العقوبة بمفردها (فاروق، ٢٠١٩، ص ٢٦٠).
- ٤- يتعذر في بعض الأحيان تحقيق التوازن والانسجام بين الأعضاء الإداريين والقضائيين في مجالس التأديب، مما ينعكس على حماية الموظف العام وعدم ضمان تحقيق فاعلية الإدارة.

الفرع الثالث

النظام التأديبي القضائي

يمثل هذا النظام قمة الهرم في الأنظمة التأديبية والتي ابتدأت بالنظام التأديبي الرئاسي ومرورا بالنظام التأديبي شبه القضائي ولغاية الوصول للنظام التأديبي القضائي، وهو ما يعكس التطور الكبير الذي لحق بالوظيفة العامة، ويقوم هذا النظام كما رسم له المشرع على مبدأ انتزاع سلطة التأديب وفرض العقوبة من يد الرئيس الإداري، حيث يقتصر دوره على توجيه الاتهام وطلب الشكوى بحق الموظف العام المخالف لواجبات الوظيفة، ولتحقيق هذا المبدأ يقوم المشرع بأنشاء هيئة نيابية ادارية، تتولى القيام بمهمة تحريك الدعوى التأديبية والادعاء أمام المحاكم الإدارية أو التأديبية.

وكما يقوم النظام التأديبي القضائي على مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق من جهة وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى، ولتحقيق هذا المبدأ يقوم المشرع بأنشاء محاكم إدارية أو تأديبية مستقلة تكون على درجات كالمحاكم الجنائية، وتكون الاحكام الصادرة منها شبيه بتلك الاحكام الصادرة من المحاكم الجنائية، لكون ان جميعها صادر من جهة قضائية (شباط، ٢٠١٧، ص ٢٥١)، ولكي يحقق هذا النظام الهدف المرسوم له لا بد ان نكون امام قضاء أداري مستقل عضويا ووظيفيا، حيث لا تخضع السلطة القضائية لتأثير السلطة الرئاسية (فراج، ٢٠١٠، ص ٢٣٥)، وتكون له صلاحية فرض العقوبة في المحاكم التأديبية ويتم الطعن بقرارات تلك المحاكم امام المحاكم الإدارية الأعلى درجة وهو ما يحقق مبدأ الرقابة القضائية اللاحقة احدى اهم سلطات القضاء الإداري، وكما تسري على قضاة المحاكم الإدارية كافة الضمانات المكفولة للمتهم امام المحاكم الجنائية مثل رد القضاة على سبيل المثال.

وفي النظام القضائي تكون الدعوى التأديبية مماثلة للدعوى الجنائية، اذ تقترب كل منهما من الاخرى بطريقة يصعب الفصل بينهما، ومن أوجه التماثل أن الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية تكون ملزمة للسلطات الإدارية كما هو الحال في الاحكام الصادرة من المحاكم الجنائية (بركات، ١٩٧٩، ص ٤٣)، اذ تكتسب القرارات حجية الشيء المقضية به.

ومن الجدير بالذكر أن النظام التأديبي القضائي لا يستبعد السلطة الرئاسية بصورة نهائية إذ تبقى الإدارة محتفظة بحقها بفرض العقوبات البسيطة وتوجيه الاتهام وتحريك الدعوى التأديبية بصفة أساسية، مع الاحتفاظ بحقها بالطعن في الاحكام التي تصدرها المحاكم ولحين اكتساب الحكم لدرجة البتات (الطماوي، ١٩٧٩، ص ٤٢٣ و٤٢٤)، ومن الدول التي أخذت بالنظام القضائي مصر (جمال الدين، ٢٠٠٤، ص ٣٢٧)، وألمانيا والنمسا والسويد وهولندا.

أولاً: مزايا النظام القضائي

- ١- يوفر النظام التأديبي القضائي ضمانات للموظفين لا تتحقق في النظامين السابقين، فالنظام التأديبي القضائي يقوم على تغليب مبدأ الضمان على مبدأ الفاعلية، فهو يتمتع بكافة الحقوق التي كفلتها القوانين الإجرائية الجنائية للمتهم أمام المحاكم الجنائية، وهي مكفولة في جميع مراحل نظر الدعوى التأديبية وإمام المحاكم الإدارية بكافة درجاتها.
- ٢- أن النظام التأديبي القضائي في حقيقته يكون أقرب الى الوظيفة القضائية منه الى الوظيفة الإدارية، مما يؤدي الى قيام السلطة الرئاسية بالتفرغ لتطوير العمل الإداري والتركيز على زيادة الإنتاج والائناء والجودة، بدلاً من مباشرة مهام التأديب وتشيتت جهودهم وأضاعه وقتهم على تلك المهام مما يبعدهم عن دورهم الحقيقي في إدارة وتسير المرفق العام.
- ٣- أن النظام القضائي يحقق مبدأ العدالة في فرض العقوبة، فهو نظام كفيل بمنع تعسف واستبداد وانحراف السلطة الرئاسية فيما لو ترك لها ممارسة سلطة التأديب، حيث تكون السلطة القضائية التأديبية بعيدة عن مساوئ النفوذ السياسي والإداري لدى السلطات الرئاسية وهو ما يوفر الأمن والطمأنينة للموظفين العامين (شباط، ٢٠١٧، ص ٢٥١).

ثانياً: عيوب النظام القضائي

- ١- تأخر إجراءات التقاضي أمام المحاكم التأديبية بسبب اتباعها لإجراءات قضائية مطولة ولخضوعها لشكليات كثيرة وبسبب وفرة الضمانات الممنوحة للموظف العام، وهم ما ينعكس على عدم حسم الدعاوى المرفوعة امامها والتأخير بفرض العقوبة الانضباطية، ومن ثم التقليل من فاعلية النظام التأديبي القائم على ردع وزجر الموظف المخطئ (الصروخ، ١٩٩٤، ص ٨٧ وما بعدها).
- ٢- أن النظام التأديبي القضائي القائم على مبدأ حرمان السلطة الرئاسية من سلطة التأديب، قد يؤدي الى تشجيع بعض الموظفين على التمادي في ارتكاب المخالفة طالما كانت الإدارة لا تمتلك سلطة فرض العقوبة (الطماوي، ١٩٧٩، ص ٤٥٦).
- ٣- أن التأديب الإداري أقرب الى وظائف الإدارة منها الى وظائف القضاء، فالتأديب من أخص أعمال الرئيس الإداري ونوع من سلطته الرئاسية، وكما أن القضاء بحسب طبيعته يكون بعيداً عن العمل الإداري ومتطلباته وهو ما يحقق خلطاً بين رسالة التأديب وعمل القاضي، وأن الرئيس الإداري هو الاقدر على تحقيق هذا الرسالة لأحاطته بالعمل الإداري ولمعرفته بالظروف والملابسات التي تحيط بأخطاء مرؤوسيه.

المبحث الثاني

النظام التأديبي في العراق ومصر

سبق وأن بينا في المبحث الأول ماهية الأنظمة التأديبية السائدة، وكما بينا أيضاً أن مفهوم النظام التأديبي ينصرف الى تحديد السلطة المختصة في قوانين الوظيفة العامة بفرض العقوبة أو إيقاع الجزاء بحق الموظف العام، متى ما تجاوز حدود الواجبات الوظيفية المكلف بها أو المحظورات التي يجب عليه عدم القيام بها أثناء حياته الوظيفية (خاطر، ٢٠٠٩، ص ١٢٦).

وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الأول النظام التأديبي في العراق، حيث يعد العراق من أوائل الدول العربية التي أخذت بالنظام التأديبي الرئاسي القائم على مبدأ فاعلية الإدارة، بينما سنخصص المطلب الثاني للنظام التأديبي في مصر، حيث تكاد تكون مصر هي الدولة العربية الوحيدة التي أخذت بالنظام التأديبي القضائي والقائم على مبدأ الضمان، لذا فإن سبب اختيار هاتان الدولتان هما لاتباع كل دولة لنظام تأديبي بفرض العقوبة أو إيقاع الجزاء يكاد يختلف جذريا عن النظام الآخر.

المطلب الأول

النظام التأديبي في العراق

لقد أخذ المشرع العراقي بالنظام الرئاسي في الانضباط أو التأديب، إذا أن سلطات الإدارة بالانضباط أو التأديب تمارس أما من قبل الرئيس مباشرة ويطلق عليه بالتأديب الرئاسي ، أو بواسطة لجان تؤلف من قبله ويعرف بالتأديب المجلسي (مهدي، ١٩٩٨، ص ٨٢)، ويعتبر التشريع هو الأساس القانوني للسلطة التأديبية في العراق حيث يحدد القانون مهام السلطة الرئاسية بفرض العقوبة، وكما يحدد الضمانات والرقابة على تلك السلطة (النعيمي، ٢٠١٣، ص ١١٣)، حيث أن نظرية الدولة أو ما تعرف بنظرية المركز التنظيمي هي التي يستند عليها المشرع في صياغته للنصوص القانونية عند تحديد الاختصاص الانضباطي أو التأديبي للسلطة الإدارية، أو في تحديد طبيعة علاقة الموظف بالدولة والتي اكتسبت الصفة التنظيمية بالاستناد الى احكام قوانين الوظيفة العامة، وعلى هذا استقر الاتجاه الغالب في الفقه العراقي (ليلو، ٢٠١٠، ص ١٣٥)، (الشيخلي، ١٩٨٠، ص ٧٩).

الفرع الأول

النظام التأديبي وسلطة الإدارة في العراق

لقد سائر المشرع العراقي النظام التأديبي الرئاسي في تحديد سلطات الإدارة بممارسة الاختصاص التأديبي، ولقد استخدم التشريع العراقي مصطلح انضباط الموظفين بدلا من مصطلح تأديب الموظفين وأطلقه على اللجان التحقيقية ومجلس الانضباط، لذا نرى أن معظم كتاب فقه القانون العام في العراق قد استقروا على استخدام مصطلحات النظام الانضباطي والعقوبة الانضباطية والجريمة الانضباطية في كتاباتهم القانونية، وعلى ذات المنوال سار القضاء الإداري الذي استقر على استخدام مصطلح العقوبة الانضباطية في قراراته ومنها على سبيل المثال قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة (سابقا) المرقم ٣١٠/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩ في ١٦/٩/٢٠٠٩ والمتضمن " فرض العقوبة الانضباطية على الموظف يقتضي ان تتم وفقا لجسامة الفعل....." (الفتاوى، ٢٠٢٤، ص ٩٠).

وتتمتع الإدارة في القانون العراقي الإداري بسلطات واسعة ومنها سلطة الإحالة الى التحقيق مستندة الى القاعدة العامة في مجال التأديب وهي ان سلطة الإحالة الى التحقيق بناء على طلب الجهة الإدارية تكون معقودة لسلطة الإدارة التي تمتلك حق الرقابة والاشراف على اعمال الموظف (ياقوت، ٢٠٠٩، ص ٨٨٣).

بما أن المشرع العراقي قد أنتهج النظام الرئاسي فلا فصل بين من يتولى الاحالة وبين من يفرض العقوبة الانضباطية، اذا يجتمعان للرئيس الإداري، وتتولى سلطة الإدارة إحالة الموظف من الناحية الشكلية بقرار اداري أو مذكرة صادر من صاحب الصلاحية المختصة بالتأديب في الجهة الإدارية أو من يفوضه (الطماوي، ١٩٧٩، ص ٢١٨)، وتعد الإحالة شرط أساسي قبل المباشرة بالتحقيق من قبل اللجنة التحقيقية فهي لا تمتلك صلاحية التحقيق مع الموظف المخالف الا بعد الإحالة وتطبيقا لذلك قضى مجلس الانضباط العام في العراق بالقرار رقم ١٩٧٩/٢٦٩ بتاريخ

١٩٧٩/٩/٥ بأنه: "لا يجوز للجنة الانضباط أن تفرض عقوبة انضباطية على من حظر أمامها باعتباره شاهداً دون أن يحال إليها بورقة اتهام أصولية" (مهدي، ٢٠١٢، ص ٥٠)

وقد حصر المشرع العراقي سلطة الإدارة بالإحالة بالوزير أو رئيس الدائرة، وعرفتاهما الفقرتين أولاً وثانياً من المادة (٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بأنهما: "أولاً: الوزير: الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون، ثانياً: رئيس الدائرة: وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"، وتطبيقاً لما ذكر انفاً فقد ذهبت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة (سابقاً) بقرارها المرقم ٣ / تمييز / ٢٠٠٩ في ٣٠/٥/٢٠٠٩ بأنه: "لا يجوز للجنة التحقيقية "لجنة الانضباط" التحقيق مع الموظف ما لم يقرر الوزير أو رئيس الدائرة إحالته إليها بورقة اتهام، فإن جرى التحقيق بغير ذلك يكون القرار مخالفاً للقانون مما يستوجب نقضه" (مجلة العدالة، ٢٠١٠، ص ٤٦٤)، وكما ان على سلطة الإدارة عدم الاحالة إلى التحقيق بناء على شبهة أو نكايه أو عداوة، وكما يجب عليها أيضاً عدم التهاون في الإحالة حتى لا يؤدي ذلك إلى التسبب ومكافأة الموظف المخالف.

وأما سلطة الإدارة بفرض العقوبة أو إيقاع الجزاء في القوانين الوظيفية في العراق، فلدى تتبع نشأة قوانين انضباط موظفي الدولة، فقد اخذ المشرع العراقي بالنظام التأديبي الرئاسي منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة، حيث نجد صدور ثلاثة قوانين في مجال قوانين الوظيفة العامة، إذ يعد قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي، أول قانون نشأ في العراق باختصاص العقوبة الانضباطية بحق الموظفين العامين، وقد اعطى لرئيس السلطة الرئاسية حق فرض العقوبات الانضباطية بصورة مباشرة أو عن طريق لجان تشكل من قبله حيث تنص المادة (٨) من القانون على: "تفرض العقوبات الانضباطية من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو أحد الموظفين ممن يخولهم الوزير ذلك كتابة أو من قبل احدى اللجان"، أما العقوبات التأديبية فقد حدد القانون الية فرضها وفق لنص المادة (١٠) من القانون والتي تنص على: "لا يجوز فرض العقوبات التأديبية الا بقرار صادر من احدى اللجان أو من المجلس العام".

ثم صدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي، وسار المشرع على ذات الاتجاه بمنح الاختصاص الانضباطي للسلطة الإدارية من خلال فرض العقوبة بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة عن طريق لجان تشكل من قبل الرئيس الإداري، حيث تنص المادة (١٣) من القانون على: "تفرض العقوبات الانضباطية من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو أحد الموظفين ممن يخولهم الوزير ذلك كتابة أو من قبل احدى اللجان أو المجلس العام".

وأما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فقد أكد المشرع النظام الرئاسي إذ جاء في الأسباب الموجبة للقانون: "لغرض تبسيط الاجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير اجهزة الدولة".

وأما ممارسة الاختصاص الانضباطي فقد نظم القانون انفاً سلطة الإدارة في ايقاع العقوبات الانضباطية في المواد (١٠، ١١، ١٢، ١٤) موزعة فيها سلطات الفرض بين رئيس الدائرة أو الموظف المخول، والوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ورئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء وعلى النحو التالي:

١- حدود سلطة رئيس الدائرة أو الموظف المخول في فرض العقوبة الانضباطية:

تنص الفقرة ثانياً من المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على انه " لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لأحكام هذا القانون: أ - لفت النظر، ب - الإنذار، ج - قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، د - التوبيخ"، على ان فرض تلك العقوبات

الانضباطية لا تتم الا بناء على توصي من اللجنة التحقيقية، ولهما أيضا صلاحية إحالة التوصية بفرض العقوبة الى الوزير للبت فيها استنادا لأحكام الفقرة ثالثا من ذات المادة في حال اذا ما اوصت اللجنة التحقيقية بان الموظف المخالف يستحق عقوبة اشد من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة ثانيا من المادة (١١) من القانون، وتطبيقا لذلك فقد قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة (سابقا) بقرارها المرقم ٢٨٧/ تمييز/ ٢٠٠٩ في ٢٦/٨/٢٠٠٩ بأنه : "عند فرض عقوبة على الموظف المخالف من رئيس الدائرة أو الموظف المخول بذلك أشد من العقوبات التي خوله القانون فرضها، فعليه أحالتها للوزير المختص للبت فيها" (مجلة العدالة، ٢٠٠٩، ص ٤٠٦).

٢- حدود سلطة الوزير المختص في فرض العقوبة الانضباطية:

وهو أعلى سلطة انضباطية في الوزارة، اذ يمارس الوزير صلاحية فرض جميع العقوبات الانضباطية، بناء على ما توصي بها اللجنة التحقيقية وذلك استنادا لأحكام الفقرة أولا من المادة (١١) من القانون انفا والتي تنص على " أولا : للوزير فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون على الموظف المخالف لأحكامه"، اما اذا كان الموظف المراد معاقبته يشغل وظيفة مدير عام فما فوق فقد حددت الفقرتين أولا وثانيا من المادة (١٢) صلاحية الوزير المختص حيث تنص على "اولا- مع مراعاة احكام المادة (١٠) من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند اتيانه عملا يخالف احكام هذا القانون. ثانيا- اذا ظهر للوزير من خلال التحقيق ان الموظف المشمول بأحكام الفقرة (اولا) من هذه المادة قد ارتكب فعلا يستدعي عقوبة اشد مما هو مخول به، فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بقرارها المرقم ١٦٧٠/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٥ في ٢٢/٢/٢٠١٨ بالدعوى المتضمنة فرض عقوبة الإنذار بحق مدير عام في وزارة التربية والصادرة بتوقيع وكيل وزير التربية حيث قررت المحكمة تصديق الحكم المميز وتوجيه الإدارة بإعادة التحقيق وإصدار قرار جديد وفق القانون ورد الطعن التمييزي من قبل الممثل القانوني لوزير التربية وجاء بالمبدأ القانوني " لا يجوز معاقبة المدير العام الا من قبل الوزير " (قرارات مجلس الدولة وفتاواه ، ٢٠١٨، ص ٢٨٨).

٣- حدود سلطة رئيس الجمهورية في فرض العقوبة الانضباطية:

نصت المادة (١٤ / أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ المعدل على انه " لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له"، يتضح لنا من هذا النص ان رئيس الجمهورية يملك اختصاص فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط الواردة في المادة (٨) من هذا القانون ويقتصر ذلك على الموظفين التابعين له دون سواهم، والملاحظ ان هذا النص لم يقيد رئيس الجمهورية بوجوب مراعاة أحكام المادة (١٠) من القانون المتعلقة بتشكيل اللجنة التحقيقية والاجراءات الواجبة الاتباع لا بل حتى لم يلزمه القانون بالاستجواب .

٤- حدود سلطة رئيس مجلس الوزراء في فرض العقوبة الانضباطية:

نصت المادة (١٤ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على انه " لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته أو دائرته والمشمولة بأحكام هذا القانون (أ- إنقاص الراتب، ب - تنزيل الدرجة، ج - الفصل، د- العزل)، ومما يثير الاستغراب ان هذا النص قصر صلاحية رئيس مجلس الوزراء على فرض العقوبات الجسيمة دون باقي العقوبات وكما أنها لم تحدد الجهة التي تتولى فرض تلك العقوبات.

وقد كانت بعض العقوبات التي يفرضها كل من رئيس الدائرة أو الوزير أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية بآته سابقاً بمعنى انه لا يجوز الطعن بها لكن هذا الأمر قد تغير بصور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الذي نص في المادة (١٠٠) من على "يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار اداري من الطعن"، وقد دفع هذا النص الدستوري المشرع العراقي الى حذف وتعديل تلك المواد بموجب احكام المواد (٧،٥،٤) من قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ قانون التعديل الاول لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

وبعد استعراض حدود سلطات الرئيس الإداري في القانون العراقي، لذا فأن من الضروري الإشارة الى الآلية التي تمارس فيها السلطة الإدارية لتلك الاختصاصات، وهي تتم بطريقتين الأولى بواسطة اللجنة التحقيقية، وقد رسمت الفقرة أولاً من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الية تشكيل اللجنة التحقيقية حيث تنص " على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون"، وكما حددت الفقرة ثانياً من المادة انفا صلاحية اللجنة التحقيقية بالتحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها وتدوين أقواله تحريرياً بعد الاستماع والاطلاع على المستندات التي ترى ضرورياً وتدوين أقوال الشهود، ومن ثم تنظم محضراً مع التوصية للإدارة بفرض العقوبة أو غلق التحقيق في حال عدم ثبوت المقصية، وبعد استقراء نص الفقرتين يلاحظ بان اللجنة التحقيقية هي بمثابة هيئة استشارية وان توصيتها غير ملزمة للرئيس الإداري فله الاخذ بها أو مخالفتها وحسب ما يترأى له من نتائج التحقيق ووقائع القضية وهو ما جاء بحثيات قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق بقرارها بالرقم ١٥٨٧/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٩ في ٢٠٢١/٧/٢٨ على: "... وحيث انه للأخير أن يأخذ بهذه التوصيات أو يهدرها ويشكل لجنة تحقيقية أخرى..." (الفتلاوي، ٢٠٢٤، ص ٥٠٧)، وكما ان توصيات اللجنة لا تعتبر نهائية وهو ما جاء بالمبدأ القانوني الصادر بقرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بالرقم ٧١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٧/١٧ على: " لا تعد التوصيات الصادرة عن اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير وفقاً لأحكام القانون قرارات إدارية نهائية مالم يصدقها الوزير المختص وبذلك لا يجوز للموظف الاعتراض عليها امام مجلس الانضباط العام" (الفتلاوي، ٢٠٢٢، ص ٥٣-٥٤)، وقد استقر القضاء الإداري على وجوب مراعاة احكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ عند اجراء التحقيق الإداري، حيث جاء بشرط قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠٢٢/١٠٤ في ٢٠٢٢/١١/١٣ على: ".....وحيث ان مراعاة احكام قانون أصول المحاكمات الجزائية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة تسري على إجراءات المحكمة التي تنظر الطعن بالعقوبة الانضباطية كذلك التحقيق الانضباطي بحكم ارتباط التحقيق بالدعوى". (الفتلاوي، ٢٠٢٤، ص ٥٣٨ ٥٣٩).

واما الطريقة الثانية لممارسة الصلاحيات الممنوحة للرئيس الإداري بفرض العقوبة، فتتم وفق الية الاستجواب وبصورة مباشرة ودون الحاجة الى تشكيل لجنة تحقيقية تنفيذاً لأحكام الفقرة رابعة من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والتي تنص على "استثناء من أحكام الفقرتين (اولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (اولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٨) من هذا القانون"، وتأسيساً على النص فقد قررت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة (سابقاً) بقرارها المرقم ٢٠٩/ تمييز/ ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٧/٢٢ بأنه: "لوزير و رئيس الدائرة فرض العقوبة المناسبة على الموظف المخالف للقانون أو الضوابط أو التعليمات بعد استجوابه دون الحاجة الى تشكيل لجنة تحقيقية" (مجلة العدالة، ٢٠٠٩، ص ٣٨٨).

الفرع الثاني

النظام التأديبي وسلطة القضاء في العراق

أن سلطة القضاء الإداري في العراق تتجلى من خلال الرقابة القضائية اللاحقة على الاختصاص الانضباطي الذي تمارسه السلطة الإدارية، وكان القضاء الإداري العراقي لدى نشأته قضاء موحد قبل الانتقال الى القضاء المزدوج.

أولاً: نشأة القضاء الإداري في العراق: لقد مر القضاء الإداري بمراحل تطور متعددة قبل الوصول لما هو عليه حالياً، اذا كان القضاء الإداري مرتبط بالسلطة التنفيذية بواسطة وزارة العدل، الا ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص في الفصل الثالث، السلطة القضائية، المادة (١٠١) على: "يجوز بقانون انشاء مجلس دولة، يختص بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة وتمثيل الدولة، وسائر الهيئات العامة، امام جهات القضاء، الا ما أستثني منها بقانون"، وتنفيذا للنص الدستوري فقد اصدر المشرع العراقي قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ والذي نص في المادة (١) على: "ينشأ بموجب هذا القانون مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة ويعد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية فيه يمثلها رئيس المجلس ويتم اختياره من قبل رئاسة المجلس على ان يكون من بين المستشارين ويعين وفقاً للقانون"، ويتكون القضاء الإداري في العراق فيما يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة القضائية اللاحقة على الاختصاص الانضباطي من درجتين من المحاكم وهما:

- ١- محكمة قضاء الموظفين: وتم استحداثها بعد صدور قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، لتحل محل مجلس الانضباط العام، وتمارس الرقابة بدرجة أولى على جميع قرارات فرض العقوبة، استناداً لأحكام المادة (٧/ تاسعاً/ أ/ ٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، والتي تنص على: "٢- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١".
- ٢- المحكمة الإدارية العليا: وتم استحداثها بعد صدور قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، لتحل محل الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة، وتمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية، استناداً لأحكام المادة (٢/ رابعاً/ ب) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والتي تنص على: "ب - تمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين".

ثانياً: مبدأ الضمان في القضاء الإداري العراقي : حاول القضاء الإداري العراقي ، ان يشكل ضماناً مهمة للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في فرض العقوبات التأديبية بالاستناد على المبادئ الأساسية المستقرة في مجال العقاب الجنائي، ومن تلك المبادئ، مبدأ شرعية العقوبة وماهيته انه لا يجوز معاقبة الموظف العام بعقوبة لم يتم النص عليها في القانون حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بقرارها المرقم ٤٣٤، قضاء موظفين، تمييز، ٢٠١٦ في ٢٤/١/٢٠١٩ بانه: "لا يجوز أن تأخذ العقوبة المفروضة بحق الموظف غير صورة العقوبات الانضباطية التي حددها القانون"(قرارات مجلس الدولة وفتاواه، ٢٠١٩، ص ٣٤١).

ومبدأ شخصية العقوبة التأديبية ومدلوله ارتباط العقوبة بشخصية الفاعل (الطماوى، ١٩٧٩، ص ١٤٥)، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بالدعوى المرقمة ٥١٦، قضاء موظفين، تمييز، ٢٠١٣، في ١٤/٩/٢٠١٤ بأنه: "لا تفرض العقوبة على الموظف الا عند ثبوت مسؤوليته عن المخالفة"(الفتلاوي، ٢٠٢٤، ص ٢٠٨-٢٠٩).

ومبدأ تسبب القرار الإداري لان الأصل بالنقاضي أن يصدر الحكم مسببا وتطبيقا لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا في العراق بقرارها بالدعوى المرقمة ١٨١١، قضاء موظفين، تمييز، ٢٠١٧ في ٢٠٢١/٢/١٧ بانه: "عدم تسبب قرار فرض العقوبة مخالفة للقانون توجب الغاء القرار" (قرارات مجلس الدولة وفتاواه، ٢٠٢١، ص ٢٢٥).

ومبدأ التناسب أو المساواة في العقوبة، أي الملائمة بين جسامة الخطأ ومقدار العقوبة وقد استقر حكم المحكمة الإدارية العليا بالدعوى المرقمة ٤٦٢، قضاء موظفين، تمييز، ٢٠١٩ في ٢٠١٩/٤/١١ بانه: "لا يصح تخفيض العقوبة بما يجعلها لا تتلاءم مع جسامة الفعل المرتكب" (قرارات مجلس الدولة وفتاواه، ٢٠١٩، ص ٣١٢).

ومبدأ وحدة العقوبة التأديبية فلا يمكن معاقبة الموظف مرتين عن فعل واحد وفي هذا الشأن حكمت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق بقرارها بالعدد ٢١٦، ١٩٦، انضباط، تمييز، ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٩/١٨ بانه: "لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقا لما قرره المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (الفتاوى، ٢٠٢٤، ص ٦٥-٦٦-٦٧).

ومبدأ المساواة في العقوبة ويتحدد مضمونه في أن العقوبة تسري بالتساوي على جميع المخالفين في حال ارتكابهم لذات الفعل، اذا كانت ظروف الخطأ واحدة (الشيخلي، ١٩٨٠، ص ٢٨٠)، وقضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بقرارها المرقم ٥٩١، قضاء موظفين، تمييز، ٢٠١٤ في ٢٠١٦/٣/٩ بانه: "لا يصح النظر الى خطأ الموظف بمعزل عن أخطاء الموظفين الآخرين التي ساهمت بتحقيق المخالفة" (قرارات مجلس الدولة وفتاواه، ٢٠١٦، ص ٢٦٧).

المطلب الثاني

النظام التأديبي في مصر

إن سبب إدراج مصر ضمن النظام التأديبي القضائي، هو أن المشرع المصري أعطى للسلطة الإدارية الحق بممارسة الفحص والتحقيق وفرض بعض العقوبات البسيطة فقط، على عكس القضاء الإداري الذي يمتلك سلطة إيقاع جميع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في قوانين الوظيفة العامة، بالإضافة الى سلطة الرقابة القضائية اللاحقة.

الفرع الأول

النظام التأديبي وسلطة الإدارة في مصر

لقد منح التشريع المصري لرئيس السلطة الإدارية سلطات محددة، تتمثل بإحالة الموظف للتحقيق وهذا ما نصت عليه المادة (١٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ حسب قرار مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ والذي تنص على "يحال الموظف الى التحقيق فيما نسب اليه من مخالفات، وذلك بموافقة أحد رؤسائه الإداريين، ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام، وسلطة إيقاع بعض العقوبات البسيطة كالإنذار والخصم وحسب المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ والتي تنص على " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف الا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاءي الإنذار والخصم من الاجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام ان يكون التحقيق شفاهه، على ان يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

أما هيئة النيابة الإدارية ومن خلال استقراء نص المادتين (٤٣) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، فتتولى ممارسة المهام الآتي:

- ١- اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية ومن ثم اجراء التحقيق فيها.
 - ٢- فحص الشكاوى التي تقدم لها أو تحال عليها من قبل رؤساء السلطات الإدارية أو الافراد والنااتجة عن الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية.
 - ٣- التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا.
 - ٤- اجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية والتي سبق لها وان تولت التحري والرقابة عليها
 - ٥- اجراء التحقيق في الشكاوى التي احيلت عليها والذي اثبت الفحص جديتها.
 - ٦- تحريك الدعوى ومباشرتها امام المحاكم التأديبية.
 - ٧- تمتك اختصاص الطعن بالأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا.
- أما اختصاص النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء استنادا لأحكام المادة (١٢٧) من الدستور المصري فهي لازالت محل خلاف مع المحاكم التأديبية وقسم الفتوى في مجلس الدولة المصري، حيث قضت المحكمة التأديبية بدمياط بقرارها الصادر في ١٠/٤/٢٠١٨ في الطعن رقم ٧١ لسنة ٧ق، والقاضي ببطالان قرار لجنة التأديب بالمكتب الفني لهيئة النيابة الإدارية رقم ١٩٣ لسنة ٢٠١٧ فيما تضمنه من مجازاة الطاعنة بخمسة أيام من راتبها، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلغاء قرار جهة الإدارة رقم ٩٠٢ لسنة ٢٠١٧ الصادر تنفيذا لقرار لجنة التأديب المذكور لكونه " تعد صارخ على مبدأ الفصل بين السلطات "(شرف، ٢٠٢٣، ص ٢٠٢).

وقد أنشئت النيابة الإدارية بموجب قانون رقم (٤٨٠) لسنة ١٩٥٤، فهي النائبة عن المجتمع، ونص عليها الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة (١٩٧) على أن "هيئة النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية....."، إلا أن استمرار ارتباطها بوزارة العدل يعني أنها تتبع السلطة التنفيذية (محمود، ٢٠١٩، ص ٢١٧)، وهذا ما يتعارض ومبدأ الفصل بين سلطات الدولة، لذا ينبغي على المشرع تكريس هذا الاستقلال عند تعديله لقانون النيابة العامة (شرف، ٢٠٢٣، ص ١٨).

الفرع الثاني

النظام التأديبي وسلطة القضاء في مصر

يمارس القضاء الإداري في مصر الدور الكبير والاهم في مجال ممارسة الاختصاص التأديبي بإيقاع الجزاء بحق موظفي الدولة، ويتمثل القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري وهي هيئة قضائية مستقلة تأسست عام ١٩٤٦ على غرار مجلس الدولة الفرنسي، والقانون الحاكم لها هو قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، ويمارس القسم القضائي في مجلس الدولة السلطات التأديبية المنصوص عليها في قوانين الوظيفة العامة، بواسطة المحاكم التأديبية والمحكمة الإدارية العليا.

وأنشئت المحاكم التأديبية لأول مرة بموجب قانون رقم إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ لتحل محل مجالس التأديب، وتم استبعاد العنصر الإداري من تشكيل المحكمة لتوفير مقتضيات الضمان في المجال التأديبي (شرف، ٢٠٢٣، ص ١٣٦)، وتمارس المحاكم نوعين من الاختصاصات في تأديب الموظفين أحدهما قضائي والآخر رقابي (رمضان، ٢٠٠٥، ص ١٨٥).

- ١- ففيما يتعلق بالاختصاص القضائي فتختص المحكمة بالنظر بالدعوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية، والدعوى المقامة بحق الرؤساء الإداريين والمستويات العليا، وكما تمتك أيضا الولاية العامة بتوقيع كافة الجزاءات ولجميع الموظفين في الدولة بغض النظر عن نوع المخالفة وفقا لنص المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والتي ينص شطرها على: "توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة

لشؤون من تجرى محاكمتهم"، ولا يشترط لمباشرة المحاكم التأديبية لمهامها بالنظر بالدعوى التأديبية ان يكون التحقيق السابق له قد تم اجرائه من قبل النيابة الإدارية أو السلطات الإدارية (عبد السلام، ٢٠٠٤، ص ٣٥٩).

٢- وأما الاختصاص الثاني وهو الاختصاص الرقابي أو التعقيبي فيتمثل بسلطة نظر الدعوى المقامة من قبل الموظفين على قرارات فرض العقوبة الصادرة من السلطات الرئاسية ضمن الصلاحيات المقررة لهم في القانون (البنداري، ٢٠٠٥، ص ٣٦٨).

أما المحكمة الإدارية العليا فتمارس اختصاصاتها بصفة تمييزي وفق للمادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بالفصل في الطعون التي تقدم اليها على الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية من قبل الموظفين العموميين أو من ذوي الشأن ويعتبر من ذوي الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية (المرغني، ١٩٨٩، ص ١٧٢ وما بعدها)، وعملت على ضمان تحقق مبادئ القانون في القرارات الصادرة من الإدارة أو الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية لدى الرقابة عليها، ومن تلك المبادئ مبدأ شرعية العقوبة حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣١٠٣، في جلسة ٢٢ أغسطس ١٩٨٨ بأنه: "السلطة التأديبية وهي في سبيل مؤاخذة المتهم عما يثبت في حقه من اتهام ينبغي أن تجازيه بأحد العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر" (شبكة قوانين الشرق).

ومبدأ شخصية العقوبة التأديبية، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم ٤، ٧ق، ع في جلسة ١٤ نوفمبر ١٩٦٤ بأنه: "أن المسؤولية التأديبية شأنها في ذلك شأن المسؤولية الجنائية مسؤولية شخصية ... (شبكة قوانين الشرق).

ومبدأ التناسب أو المساواة في العقوبة، وقد استقر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٦٣، في جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦١ بأنه: "..... ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره....." (شبكة قوانين الشرق).

ومبدأ وحدة العقوبة التأديبية وفي هذا الشأن حكمت الهيئة العامة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٦٤، في جلسة ١٠ يوليو ١٩٨٩ بأنه: "..... ومن ثم فإن الجزاء التأديبي المتكرر عن ذات الفعل لذات العامل يكون باطلا، ومنعدم الأثر سواء صدر من الرئاسة التأديبية أو من المحاكم التأديبية....." (شبكة قوانين الشرق).

الخاتمة

من خلال البحث توصلنا الى عدة استنتاجات وتوصيات نوردتها كما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

- ١- ان المشرع العراقي اخذ بالنظام الرئاسي في الانضباط، القائم بصورة رئيسية على مبدأ فاعلية الإدارة، أي ان النظام الانضباطي العراقي، يعطي للسلطة الإدارية اختصاص فرض العقوبة على الموظف العام، وهذا الاختصاص خاضع للرقابة القضائية اللاحقة عن طريق الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا.
- ٢- أما المشرع المصري فقد أخذ بالنظام القضائي في التأديب القائم على مبدأ الضمان، أي ان النظام التأديبي المصري، يعطي للسلطة الإدارية اختصاص توقيع جزاءات بسيطة على الموظف العام، وبالمقابل يمنح القضاء الإداري المتمثل بمحاكم التأديب بصورة رئيسية صلاحية توقيع جميع الجزاءات، وتخضع احكامها لرقابة المحكمة الإدارية العليا، وهما تابعان لمجلس الدولة.

٣- لقد درج التشريع العراقي على دمج قوانين الانضباط مع قوانين الخدمة، فقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الحالي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ صدر بشكل مستقل عن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، اما فيما يخص التشريع المصري فأن قوانين التأديب موزعة على أربعة قوانين، فهناك قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وقانون العاملين للقطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨، وقانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وقانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨.

٤- ساهم القضاء الإداري العراقي والمصري في الحد كثيرا من تعسف الإدارة من خلال ضمان تطبيق مبادئ القانون العام.

ثانيا: التوصيات

- ١- ضرورة تشريع قانون جديد للخدمة المدنية في العراق يتضمن دمج قانون الانضباط مع قانون الخدمة المدنية مع تضمينه للمبادئ العامة في القانون الإداري.
 - ٢- ضرورة التحول الى النظام القضائي في العراق بالنسبة للمخالفات المرتكبة من الرؤساء الإداريين، أو المخالفات المالية والإدارية الجسيمة المرتكبة من سائر الموظفين.
 - ٣- ضرورة قيام المشرع العراقي والمصري بتشريع قانون للإجراءات التأديبية على النحو المعمول به في قانون الإجراءات الجنائية أو المرافعات المدنية تلافيا للصور اثناء الضبط الإداري.
 - ٤- ضرورة قيام المشرع العراقي والمصري بتشريع قانون جديد لمجلس الدولة وذلك بإضافة مواد صريحة تنظم الية التقاضي واختصاصاتها في النظر بالدعاوى المقامة امامها.
 - ٥- في حال عجز المشرع العراقي عن اصدار قانون موحد للخدمة المدنية فأن بالإمكان تعديل بعض مواد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الحالي وعلى النحو الاتي:
- أ- إضافة بعض المواد الى القانون انفا والتي تتضمن على بعض مبادئ القانون العام كضمانات للموظف ومنها أخطار الموظف بالمخالفات الموجه اليه قبل التحقيق معه وخلال مدة مناسبة، وحق الموظف بالاطلاع على الملف الحقيقي، والموظف بري حتى تثبت ادانته، والحق بالاحترام وبالشكل التي تضمن كرامته، وعدم تحليف الموظف المحال اليمين القانونية، وحقه بالصمت، والحق بتكليف محامي، ومبدأ التناسب، مع تقيد إجراءات سلطة الإدارة بضرورة الرجوع الى القوانين الإجرائية والاثباتية كقانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩.
- ب- استبدال تسمية اللجنة التحقيقية الواردة في الفقرة أولا من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بتسمية اللجنة الانضباطية، مع إلزام اللجنة بأنهاء عملها ضمن توقيتات زمنية محددة مسبقا، واستبدال تسمية الموظف المخالف المحال الواردة في الفقرة ثانيا من المادة أعلاه بالموظف المحال، لان تسمية الموظف المخالف تفترض ان المخالفة ثابت بحق الموظف وبالتالي فلا مبرر من اجراء التحقيق.
- ت- إلغاء الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) واستبدالها بالنص على عدم جواز فرض اي عقوبة انضباطية على الموظف المخالف الا بناء على توصية من اللجنة التحقيقية.
- ث- تعديل نص المادة (١٤) من القانون بضرورة مراعاة احكام المادة (١٠) من قبل رئيس الجمهورية عند فرض العقوبة، وإعطاء الصلاحية في الفقرة ثانيا من المادة انفا لرئيس مجلس الوزراء بفرض جميع العقوبات وبعد مراعاة احكام المادة (١٠) وعدم اقتصارها على العقوبات الواردة في الفقرة، كذلك فان ليس هناك مبرر لذكر عبارة أو الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بفرض العقوبة والمشار لهما في الفقرة ثانيا من المادة (١٤) لان كلاهما يملكان هذا الاختصاص بموجب الفقرة أولا من المادة (١١) من القانون.

المصادر

أولاً: التشريعات

- ١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢- دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤.
- ٣- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي.
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي.
- ٥- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٦- قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٧- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.
- ٨- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨.
- ٩- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
- ١٠- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- ١١- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

ثانياً: الكتب

- ١- انيس، إبراهيم، ومنتصر، عبد الحليم، والصوالحي، عطية، واحمد، محمد خلف الله، ٢٠٠٤، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ط٤.
- ٢- بركات، عمرو فؤاد، ١٩٧٩، السلطة التأديبية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٣- بن منظور، محمد بن مكرم بن علي، لسان العرب، تحقيق حيدر، عامر احمد، ٢٠٠٩، دار الكتب العلمية، بيروت، المجلد الأول الرابع.
- ٤- البنداري، عبد الوهاب، ٢٠٠٥، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية دار الفكر العربي، مصر.
- ٥- جمال الدين، سامي، ٢٠٠٤، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ٦- الحميد، شاوش، السنة الجامعية ٢٠٢١ - ٢٠٢٢، النظام التأديبي للموظف العام (محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون عام)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥، الجزائر.
- ٧- خاطر، شريف يوسف، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط٢.
- ٨- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، ٢٠٠٣، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١.
- ٩- الدشتي، محمد، ١٤٣٤هـ-ق، المعجم المفهرس لألفاظ نهج البلاغة، مؤسسة النشر الإسلامي، قم، ط٨.
- ١٠- رشوان، محمد، ١٩٦٠، أصول القانون التأديبي، مطبعة وهدان التجارية، القاهرة، ط١.
- ١١- رمضان، شعبان احمد، ٢٠٠٥، دور المحكمة التأديبية في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، مصر.
- ١٢- الشاعر، رمزي طه والبطيخ رمضان محمد، ١٩٩٣، الوجيز في القضاء الإداري (قضاء التأديب وقضاء التعويض)، دار الثقافة الجامعية.
- ١٣- شباط، يوسف فندي، ٢٠١٧، قانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، العين، دولة الامارات العربية المتحدة.
- ١٤- شرف، عبد المنعم عبد الحميد ابراهيم، ٢٠٢٣، حدود سلطة النيابة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية "دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء دستور ٢٠١٤ وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وأحكام القضاء الإداري وفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، القاهرة.
- ١٥- الشوابكة، محمد عبد الله، ٢٠١٦، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع العماني (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، سلطنة عمان، العدد التاسع والعشرون، المجلد الأول، ص ٥٧.
- ١٦- الشخيلي، عبد القادر، ١٩٨٠، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر، عمان.

- ١٧- صباح، مازن مصباح، ويحيى، نائل محمد، ١٤٣٥ هـ، التأديب ومجالاته وأثاره، مجلة العدل، العدد ٦٢.
- ١٨- الصروح، مليكة، ١٩٩٤، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، ط ١.
- ١٩- الصروح، مليكة، ١٩٩٤، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، ط ١، القاهرة.
- ٢٠- الطماوي، سليمان محمد، ١٩٧٩، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٢١- عبد السلام، عبد العظيم، ٢٠٠٤، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، مصر.
- ٢٢- عبد المنعم، محمود عبد الرحمن، ١٩٩٩، معجم المصطلحات والالفاظ الفقهية، دار الفضيلة، القاهرة، الجزء الأول، ط ١.
- ٢٣- عبد الوهاب، محمد، ٢٠١٧، القانون الإداري نظام الموظفين العموميين في (مصر)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- ٢٤- العجارمة، نوفان عقيل، ٢٠٠٧، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر، عمان، ط ١.
- ٢٥- عفيفي، مصطفى محمود، ١٩٧٦، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، كلية الحقوق - جامعة طنطا.
- ٢٦- عفيفي، مصطفى، ١٩٨٣، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.
- ٢٧- عمر، احمد مختار بمساعدة فريق عمل، ٢٠٠٨، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، المجلد الأول، ط ١.
- ٢٨- فاروق، خلف، ٢٠١٩، منازعات التأديب في مجال الوظيفة العامة، دار هومة، الجزائر، ط ١.
- ٢٩- الفتلاوي، فارس حمدان، ٢٠٢٤، العقوبات الانضباطية والعقوبات المقنعة في فتاوى مجلس الدولة العراقي وقراراته، مؤسسة البيت القانوني للخدمات والثقافة القانونية، الكوفة، العراق.
- ٣٠- فراج، أماني زين بدر، ٢٠١٠، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ط ١.
- ٣١- الفيومي، أبو العباس احمد بن محمد بن علي، ٢٠٠٨، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، مكتبة الايمان، المنصورة، مصر.
- ٣٢- القاضي، نصر الدين مصباح، ٢٠٠٢، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٢.
- ٣٣- قلعه جي، محمد رواس، وقنيبي، حامد صادق، سانو، قطب مصطفى، ١٩٩٦، معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، ط ٢.
- ٣٤- ليلو، مازن راضي، ٢٠١٠، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ط ٣، العراق.
- ٣٥- المحارب، علي جمعة، ١٩٨٦، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط ١.
- ٣٦- محمود، عائشة سيد احمد، ٢٠١٩، خصوصية اجراء التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والالكترونية امام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٣٧- المرغني، محمد خير، ١٩٨٩، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، ط ١.
- ٣٨- مسعود، جبران، ١٩٩٢، معجم الرائد، دار العلم للملايين، بيروت، ط ١.
- ٣٩- مهدي، غازي فيصل، ١٩٩٨، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، موسوعة القوانين العراقية.
- ٤٠- مهدي، غازي فيصل، ٢٠١٢، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، منشورات جامعة النهرين، بغداد، مشار فيه قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم ١٩٧٩/٢٦٩، تاريخ ١٩٧٩/٩/٥.
- ٤١- النعيمي، تغريد محمد دوري، ٢٠١٣، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، بيروت، لبنان.
- ٤٢- ياقوت محمد ماجد، ٢٠٠٢، التحقيق في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ٤٣- ياقوت، محمد ماجد، ٢٠٠٩، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، ط ٢، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية.

ثالثاً: المجالات القانونية

- ١- وزارة العدل، مجلة العدالة، ٢٠٠٩.
- ٢- وزارة العدل، مجلة العدالة، ٢٠١٠.
- ٣- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٦، مطبعة الوقف الحديث.
- ٤- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، مطبعة الوقف الحديث.
- ٥- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩، مطبعة الوقف الحديث.
- ٦- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢١، مطبعة الوقف الحديث.
- ٧- مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣١ قضائية، شبكة قوانين الشرق [/https://www-eastlaws-com](https://www-eastlaws-com) ، بتاريخ ٢٠٢٤-٩-٥.
- ٨- مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٠ قضائية، شبكة قوانين الشرق [/https://www-eastlaws-com](https://www-eastlaws-com) ، بتاريخ ٢٠٢٤-٩-٥.
- ٩- مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٧ قضائية، شبكة قوانين الشرق [/https://www-eastlaws-com](https://www-eastlaws-com) ، بتاريخ ٢٠٢٤-٩-٥.
- ١٠- مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٢ قضائية، شبكة قوانين الشرق [/https://www-eastlaws-com](https://www-eastlaws-com) ، بتاريخ ٢٠٢٤-٩-٥.