

حكومة إقليم كردستان العراق
وزارة العدل
رئاسة الإِدعاء العام
دائرة الإِدعاء العام في إصلاحية النساء والأحداث في أربيل

ضمانات تأديب الموظف العام في التشريع العراقي

بحث مقدم مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق
كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثالث الى الصنف الثاني من أصناف الإِدعاء العام

من قبل
امانج سليمان سليم
عضوة الإِدعاء العام

بإشراف
عضو الإِدعاء العام
حسن جوهر حسن

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يُؤْتِي الْحِكْمَةَ مَنْ يَشَاءُ وَمَنْ يُؤْتَ الْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِيَ

خَيْرًا كَثِيرًا وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ

صدق الله العظيم

سورة البقرة / آية (٢٦٩)

الأهداء

الى ..

- شفيعي محمد (اصلى الله عليه وسلم) ... أملاً في الشفاعة .
- شعلتى في الحياة والدتي العزيزة .
- من شاطرني تعبى و همومي أختى وأخواني الأعزاء .

الباحثة

توصية المشرف

السادة رئيس وأعضاء لجنة مناقشة بحوث الترقية المحترمون

بالنسبة لموضوع هذا البحث المقدم من قبل عضوة الإدعاء العام (نأمانج سليمان سليم) وعنوانه (ضمانات تأديب الموظف العام في التشريع العراقي) قسم البحث الى فصلين الأول: تناولت عناصر التأديب في ثلاث مباحث حيث تناولت في الأول الجريمة التأديبية وفي المبحث الثاني تناولت السلطة التأديبية فيما تناولت المبحث الثالث العقوبة التأديبية وتناولت في الفصل الثاني الضمانات التأديبية في ثلاث مباحث حيث تناول في الأول الضمانات التأديبية السابقة لفرض العقوبة وتناولت في المبحث الثاني الضمانات التأديبية المتزامنة لفرض العقوبة التأديبية وتناولت الثالث الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية .

وبعد إطلاعنا على هذا البحث تبين أنه بحث شامل وقيم ومستوفي لشروطه الشكلية والموضوعية وقد بذلت فيه الباحثة جهوداً كثيفة مما جعلها بحثاً أستوعبت كافة الجوانب القانونية والفقيه عليه لايسعنا إلا أن نقدم لها شكرنا وتقديرنا وندعو لها بالموفقية لما فيه الخير لهذا الإقليم .

المشرف على البحث

حسن جوهر حسن

عضو الإدعاء العام

المقدمة

أن أساس فرض العقوبة التأديبية على الموظف العام هو قيام الموظف بأرتكاب أخطاء خلال ممارسته لصلاحيات وظيفته، فمن الواضح ان الموظف العام تحكمه عدة قواعد خاصة بالوظيفة العامة التي لا بد أن يسير على نهجها ويلتزم بتنفيذها لتحقيق المصلحة العامة وتوفير افضل الخدمات لأفراد المجتمع وبالتالي تحقيق النفع والصالح العام فأذا خالف الموظف هذه القواعد عندها يقع تحت طائلة العقاب وفي الوقت ذاته هناك ضمانات تمنح للموظف لمنع أي تعسف وظلم بحقه من قبل رؤسائه من حيث محاسبة الموظف عن الخطأ الفعلي الذي أرتكبه عند مباشرته صلاحيات وظيفته وهي في الوقت ذاته حماية له إذا لم يكن مرتكباً لأي خطأ بالأصل .

وقد بينت ذلك في الفصل الأول من هذا البحث وتحت عنوان عناصر التأديب من حيث تعريف الجريمة التأديبية وبيان أركانها وكذلك تعرضت الى بيان السلطات المختصة بفرض العقوبة التأديبية كما بينت ما هي العقوبة التأديبية وأنواعها والمبادئ التي تحكم إيقاعها، أما في الفصل الثاني تناولت الضمانات التأديبية فقد أحاط المشرع الموظف العام بعدد من الضمانات أثناء مساءلته تأديبياً بهدف أظهر الحقيقة وتحقيق العدالة في حال عدم توافرها يكون القرار التأديبي الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية قابل للطعن فيه وبناءً عليه تناولنا تلك الضمانات في ثلاثة مباحث حسب التقسيم الآتي : ضمانات التأديب السابقة لفرض العقوبة التأديبية وتتمثل هذه الضمانات بالتحقيق مع الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه وحيادية جهة التحقيق، وهناك ضمانات متزامنة لفرض العقوبة التأديبية تمثلت بالآتي : النص على العقوبة في التشريع وعدم ازدواج العقوبة التأديبية وتسبب القرار التأديبي، أما الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية هي التظلم الإداري والطعن القضائي وأخيراً كانت الخاتمة نهاية بحثنا في هذا الموضوع المتضمنة لأهم النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

عناصر التأديب

ان خروج الموظف من موجبات الوظيفة أمر مألوف، وهو ما يطلق عليه الجريمة التأديبية ويترتب على مخالفة الموظف العام أو إمتناعه عن اداء مهام وظيفته أثناء اداء الوظيفة الإساءة الى سمعة الوظيفة والإضرار بحسن سير المرفق العام وبالتالي قيام مسؤولية الموظف وذلك بتأديبه، فالتأديب هو الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية وذلك ضماناً لحسن سير المرفق العام بانتظام ويعتبر ردعاً خاصاً للموظف حتى لا يخطئ مرة أخرى وردعاً لغيره من الموظفين حتى يمتنعوا عن ارتكاب المخالفات الإدارية^(١)، ولا يمكن توقيع عقوبة تأديبية معينة على موظف إلا من قبل السلطة المختصة التي يعينها المشرع ويخولها هذه الصلاحية وان كان وجود الجزاء ضروري لضمان قيام الموظف بعمله، وهذه العناصر هي الوسيلة للسلطة لضمان إحترام القواعد القانونية وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرفق العام وإستناداً لما تقدم سنقوم ببحث عناصر التأديب من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : الجريمة التأديبية .

المبحث الثاني : السلطة التأديبية .

المبحث الثالث : العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها .

١- مازن محمد طاهر محمد حسين الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت ٢٠١٦ ، ص ١١٦ .

المبحث الأول الجريمة التأديبية

تعد الجريمة التأديبية من الأركان الأساسية للنظام التأديبي، ومن أجل إيضاح مفهوم الجريمة التأديبية فلا بد من أن نشير إلى تعريفها وأركانها والحدود الفاصلة بينها وبين الجريمة الجنائية وذلك سيكون في مطلبين، الأول نخصه لتعريف الجريمة التأديبية وأركانها، والثاني لتمييز الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية .

المطلب الأول مفهوم الجريمة التأديبية وأركانها

سنبحث في هذا المطلب مفهوم الجريمة التأديبية في الفقه والتشريع والقضاء العراقي في الفرع الأول، ثم سنأتي على بيان أركانها في فرع ثانٍ .

الفرع الأول مفهوم الجريمة التأديبية

هناك مصطلحات وتسميات عديدة استخدمت للدلالة على تلك الأفعال التي يمكن أن يرتكبها الموظف ويحاسب عليها تأديبياً، إذ إن جانباً من الفقه استخدم مصطلح الجريمة التأديبية^(٢) ومنهم من اختار مصطلح المخالفة الوظيفية^(٣)، ومنهم من اختار مصطلح الذنب الإداري، وذهب آخرون إلى مصطلحات أخرى تدل جميعها على معنى واحد^(٤) .

وكما لم يتفق الفقه على تسمية واحدة للفعل الذي يمكن أن يسأل عنه الموظف تأديبياً، فإنه لم يستقر أيضاً على تعريف موحد للجريمة التأديبية، فقد ذهب البعض إلى القول بأن الجريمة التأديبية هي عدم قيام الموظف بالواجبات التي ينص عليها القانون^(٥) . ويرى آخر أن الجريمة التأديبية ما هي إلا فعل أو إمتناع إرادي صادر عن موظف يترتب عليه إخلال بواجب نص عليه قانون التأديب^(٦) . أو إنها الإخلال الصادر عن الموظف بواجباته الوظيفية مما يستوجب المسؤولية الإنضباطية^(٧) . أو إنها التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته في أثناء الخدمة أو بسببها^(٨) .

٢- د. عبدالقادر الشخلى، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفرقان، عمان ١٩٨٣، ص ١١؛ وكذلك على خليل إبراهيم، جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، دار واسط للدراسات والنشر والتوزيع، لندن، ١٩٨٥، ص ١٣.

٣- د. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية القانون، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ٢٦٧.

٤- د. حنان محمد القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٢٣.

٥- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٧٩، ص ٣٦٧.

٦- علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، المصدر السابق، ص ١٨.

٧- د. ماهر صالح علوي، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة، بغداد، ١٩٩٦، ص ١٢٢.

٨- د. عبد القادر الشخلى، مصدر سابق، ص ٤١.

والمشرع العراقي لم يضع تعريفاً للجريمة التأديبية إذ لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩، كذلك قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ مثل هذا التعريف، وإنما أورد كل منهما أهم واجبات الموظف والإشارة إلى الأمور التي عليه أن يتجنبها^(٩).

وسار المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ على النهج نفسه فلم يورد تعريفاً للجريمة التأديبية، وإنما أكتفى ببيان واجبات الموظف في المادة (٤) منه، وما على الموظف تجنبه من محظورات في المادة (٥) منه. وأكد القانون الأخير على أنه إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون^(١٠).

ونلاحظ أن المشرع قد أورد صراحة تحريم ارتكاب الموظف بعض الأعمال بشكل محدد لأهميتها، وأشار إلى عدد غير قليل من المحظورات منها إفشاء الأسرار أو مزاولة الأعمال التجارية أو قبول الهدايا لأمر تتعلق بواجبات الوظيفة أو استغلال الوظيفة لتحقيق مصالح شخصية إلى غير ذلك من المحظورات إلا أن عدم النص على محظور معين أو فعل محرم في القانون لا يعني أن ذلك الفعل لا يمكن أن يكون جريمة. إذ إن كل إخلال من جانب الموظف بفعل أو بإمتناع يمكن أن يعد جريمة تأديبية.

ومن خلال قرار لمجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) يمكن تلمس إتجاه المجلس في تعريف الجريمة التأديبية، فقد ذهب المجلس الى أن إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاة التعليمات والقواعد الحسابية وتقديره في أداء واجباته يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً^(١١).

الفرع الثاني

أركان الجريمة التأديبية

إن لكل جريمة أركانها فكما أن للجريمة الجنائية أركاناً لا تقوم بدونها ولا نكون أمام جريمة إذا تخلف أي منها فإن للجريمة التأديبية أركاناً لا تقوم إلا بوجودها. وتقوم الجريمة التأديبية على ثلاثة أركان هي^(١٢):

- ١- ركن الصفة، أي ارتكاب الخطأ من قبل شخص له صفة الموظف.
 - ٢- ذنب أو خطأ يرتكب في أثناء تادية الوظيفة أو خارجها يؤثر في نشاط المرفق، وهو الركن المادي للجريمة التأديبية.
 - ٣- إرادة أئمة، وهي الركن المعنوي للجريمة التأديبية.
- لذا سنقوم بشرح هذه الأركان فيما يلي:-

٩- أنظر المادة ٣ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ والمادة ٤ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

١٠- أنظر المادة ٧ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

١١- قرار رقم ١٦١ / ٧٣ في ٢١ / ٧ / ١٩٧٣ أشارت إليه د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٣٠.

١٢- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٧٩.

أولاً : ركن الصفة

إن الجريمة التأديبية لا تقع إلا من شخص له صفة الموظف، وقد عرّف قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الموظف بأنه هو (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة^(١٣) . فالجريمة التأديبية تختلف عما سواها حيث أنها لا تقع إلا من شخص يتمتع بصفة الموظف العام، ذلك ان الجريمة التأديبية هي دائماً عبارة عن خطأ يقع من موظف أثناء قيامه بأعمال وظيفته أو بسببها فلا تمتد المسؤولية التأديبية إلى التصرفات التي بدرت من الشخص قبل إكتسابه هذه الصفة وصيرورته موظفاً^(١٤) .

ثانياً : الركن المادي

الركن المادي في الجريمة التأديبية هو المظهر الخارجي للتصرف، إذ أن التجريم لا يلحق إلا الأفعال المادية أو المظاهر الخارجية . وهو النشاط المنحرف موضوع المؤاخذة، ويتمثل في الفعل أو السلوك الايجابي بالقيام بعمل محظور من الموظف أو القيام بعمل سلبي بالإمتناع عن عمل أو واجب مفروض عليه، أما مجرد تفكير الموظف في ارتكاب جريمة فلا عقاب عليه ما دام لم يخرج من خبايا النفس إلى حيز الوجود إذ إن القانون لا يعاقب على مجرد التفكير أو النوايا، أي ما دام أن ذلك التفكير ليس له مظهر خارجي ملموس فلا عقاب عليه لإنعدام الركن المادي للجريمة^(١٥) .

فالفعل المخالف الذي يُنسب الى الموظف العام إقترافه ، لكي يصلح كركن مادي للجريمة التأديبية يجب أن يتجسد في واقعة معينة، أي يجب أن تكون له طبيعة مادية تلمسها الحواس، أما توجيه إتهام عام للموظف من دون تحديد الأفعال التي أتاها فلا يكون الركن المادي للجريمة. كأن يُنسب إليه إثارة المشاكل مع الزملاء أو الرؤساء من دون تحديد مكونات هذا الإتهام، أو القبول بسوء تصرفات الموظف في مجموعها من دون تحديد وقائع معينة، إذ أن المسؤولية التأديبية، لا يمكن أن تقام على الإفتراض أو الظن أو على أساس الشائعات، بل يجب على السلطة التأديبية تقديم الدليل على نسبة واقعة معينة الى الموظف^(١٦) . وقد أكد مجلس الإنضباط في قرار له على أن العقوبات الإنضباطية لا تفرض بمجرد الحدس والظن بل لابد من توافر قرائن مادية ملموسة^(١٧) . وجاء في قرار آخر "..... لاحظ المجلس أن دفتر اليد والشهادات المستمعة من المجلس لا يؤيد

١٣- أنظر المادة ١ الفقرة ثالثاً، من القانون.

١٤- علي خليل إبراهيم ، المصدر السابق ، ص ٧٤.

١٥- د. علي عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، مطبعة السعادة ، الطبعة الأولى ، القاهرة، ١٩٨٣ ، ص ٣٢٤.

١٦- علي خليل إبراهيم ، المصدر السابق ، ص ٥٥.

١٧- قرار رقم ٢ في ١٢ / ١ / ١٩٧٦ أشارت اليه د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٤٤.

كون المعترض قد إستلم الاضبارة المفقودة علاوة على عدم وجود سوء نية أو مصلحة تحمله على إخفائها وإن ما أسند اليه لم يؤيد بصورة جازمة بل كان مستنداً على الإشتباه والشك، وحيث أن الشك يفسر في صالح المتهم ولا يصلح أن يكون أساساً لفرض عقوبة... لذلك قرر المجلس براءة المعترض مما أسند اليه وإلغاء عقوبة التوبيخ^(١٨) .

ثالثاً : الركن المعنوي

لقد إستقر القول فقهاً وقضاً على أنه لا يكفي أن يخالف الموظف واجباً وظيفياً حتى يُسأل تأديبياً، وإنما يلزم أن يتوافر الى جانب ذلك عنصر نفسي ويندرج هذا العنصر تحت إسم الركن المعنوي للجريمة .

ويُراد بالركن المعنوي أن يصدر الفعل من الموظف عن قصد، أي أن تتجه إرادته إلى ارتكاب فعل خاطئ، فإذا كان قصد الموظف من ارتكابه هذا الخطأ هو إحداث نتيجة معينة سُمي هذا خطأ عمدياً، أما إذا إتجهت إرادته للنشاط الخاطئ من دون النتيجة سُمي الخطأ غير عمدي^(١٩) .

إن الركن المعنوي للجريمة التأديبية يتحقق عندما تتجه إرادة الموظف لإرتكاب أي عمل يخل بواجبات وظيفته سواء كان عمدياً أو غير عمدي، فإن لم يتوفر الركن المعنوي فلا توجد جريمة تأديبية يُسأل عنها الموظف، مثل أن يصدر الفعل من الموظف من غير حرية وإختيار كأن يكون به جنون طارئ أو عاهة عقلية أو مرض عصبي، ولا مسؤولية على الموظف كذلك إذا كان وقت ارتكاب الفعل في حالة غيبوبة أو تحت الإكراه أو غيرها من موانع المسؤولية^(٢٠) .

وقد قرر مجلس الإنضباط العام في حُكم له إلغاء قرار لجنة الإنضباط الصادر بتوبيخ المعلمين وتبرئتهم من التهم المسندة اليهم وذلك لأنه لم يُثبت للمجلس أن المعترضين تعمدوا الخروج من الصف بقصد التهرب من التدريس أو بسوء نية أو بقصد التجمع وإحداث الشغب والمظاهرة، وإنما كان بدافع تربوي إنساني يُعد جزءاً من مهمة المعلم الذي يحرص على إداء وظيفته في الصف وبين جدران المدرسة وفيما يتعلق بالإدارة والطلبة والمعلمين بدليل أنهم قد عادوا الى صفوفهم فور إنتهاء المشكلة^(٢١) .

كما جاء في قرار آخر للمجلس " لا بد من ثبوت سوء القصد لدى الموظف عن الفعل الذي إقترفه وبعبارة لا يمكن مؤاخذته عن الذنب الذي يُنسب اليه "^(٢٢) .

١٨- قرار رقم ١٤٥ / ٦٣ في ١٨ / ١٢ / ١٩٦٤ أشارت اليه د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٤٥

١٩- د. علي عبد القادر مصطفى ، المصدر السابق ، ص ٣٢٥ .

٢٠- د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٤٦ .

٢١- قرار رقم ١٠٧ / ٦١ في ٢٨ / ١٠ / ١٩٦١ أشارت اليه د. حنان محمد القيسي ، نفس المصدر ، ص ٤٧ .

٢٢- قرار رقم ٦٥ / ٦٣ في ١٨ / ٦ / ١٩٦٣ ، أشارت اليه د. حنان محمد القيسي ، نفس المصدر ، ص ٤٨ .

المطلب الثاني

تمييز الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية

تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية في إنها تقوم اساساً على مخالفة الموظف لواجبات وظيفته أو مقتضياتها ، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على قوانين المجتمع ونظمه واستهتاره بقيمه وعاداته التي يحميها القانون^(٢٣) . أضف إلى ذلك أن مرتكب الجريمة الجنائية يمكن أن يكون أي فرد من أفراد المجتمع سواء كان موظفاً أم غير موظف، في حين أن الجريمة التأديبية ينحصر نطاقها في شريحة معينة من المجتمع ألا وهم الموظفون . فضلاً عن أن الجريمتين تختلفان من حيث خضوع كل منهما لمبدأ الشرعية، فبينما تخضع الجريمة الجنائية لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) نجد أن الجريمة التأديبية لا تخضع له وإنما تترك لتقدير السلطة التأديبية، حيث أن الجريمة التأديبية قوامها الخطأ الوظيفي بخروج الموظف على مقتضيات وظيفته والإخلال بواجباتها، وبالتالي فإن الأخطاء الوظيفية لا يمكن تحديدها مسبقاً^(٢٤) .

وإن إستقلال كل من الجريمتين يظهر في صور كثيرة، فقد يعد فعل الموظف جريمة تأديبية ولكنه لا يعد جريمة جنائية والعكس صحيح أيضاً في بعض الحالات، ومن ثم فإن قرار أي من الجهتين التأديبية أو الجنائية بحق الموظف يستقل عن قرار الجهة الأخرى فقد لا يعد فعل الموظف جريمة جنائية ومن ثم لا يعاقب عليها جنائياً في مقابل أن السلطة التأديبية ترى أن الفعل ذاته يشكل جريمة تأديبية فتفرض عليه إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون .

فضلاً عن أن الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة الجنائية لا يمنع من فرض العقوبة التأديبية التبعية إذا كان القانون ينص على فرضها^(٢٥) .

وهناك من الأفعال ما يشكل جريمة في كلا الحالتين، مثل ارتكاب جرائم القتل والسرقة والرشوة، والأعتداء على الرؤساء وإفشاء الأسرار الحكومية وفي هذه الحالة تملك السلطات التأديبية أن تنزل عقابها بالموظف إضافة الى العقوبة الجزائية التي تصدرها المحكمة الجنائية بحقه . ولا يعتبر ذلك بمثابة فرض لعقوبتين عن فعل واحد، لان هذا الفعل ينظر إليه من زاويتين مختلفتين فهو يشكل جريمة جنائية وفي نفس الوقت يشكل جريمة تأديبية، مما يبرر فرض عقوبتين عليه في آن واحد، الأمر الذي يؤكد استقلالية الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية . وفي مثل هذه الأحوال إذا ما صدر عفو عن العقوبة الجنائية فإنه لا يمتد إلى العقوبة التأديبية التي صدرت بحق الموظف إلا إذا نص قانون العفو على خلاف ذلك^(٢٦) .

٢٣- د. عادل الطيباني ، المصدر السابق ، ص ٢٨٨ .

٢٤- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى ، الاسكندرية ١٩٩٤ ، ص ٥٤٦ .

٢٥- د. علي محمد بدير ، د. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد، ١٩٩٣ ، ص ٣٥١ .

٢٦- د. عادل الطيباني ، المصدر السابق ، ص ٢٨٨ - ص ٢٩٢ .

المبحث الثاني السلطة التأديبية

السلطة التأديبية هي الجهة التي يخولها القانون، مكنة إعتبار سلوك الموظف مخالفاً للقانون، وصلاحيه فرض الجزاء المناسب عليه والمنصوص عليه قانوناً لقاء ما إقترفه من ذنب وظيفي^(٢٧).

وتختلف الدول في تنظيمها للسلطات التأديبية اختلافاً كثيراً مرجعه محاولتها إيجاد النظام المتفق مع ظروفها السياسية والأقتصادية والإجتماعية، كما أن طبيعة النظام السياسي ونظرتيه لحقوق الأفراد وحررياتهم عموماً لها بلا شك آثارها القوية على طبيعة تنظيم المشرع للسلطة التأديبية^(٢٨). لذا سنبين الأنظمة المختلفة لسلطة التأديب في المطلب الأول، والسلطة المختصة بالتأديب في العراق في المطلب الثاني.

المطلب الأول الأنظمة المختلفة لسلطة التأديبية

أقر المعهد الدولي للعلوم الإدارية بوجود ثلاثة أنظمة للتأديب هي النظام الرئاسي والنظام القضائي والنظام شبه القضائي^(٢٩). هذا ما سنتناوله في ثلاثة فروع كالاتي:-

الفرع الأول النظام الرئاسي

ويعهد فيه المشرع بسلطة التأديب إلى الرؤساء الإداريين إذ يكون لهم وبمقتضى القانون حق ممارسة التأديب على المرؤوسين، فالرئيس الإداري يقوم بتأثير الأفعال التي يراها مخالفة لمقتضيات الوظيفة العامة ويفرض الجزاء المناسب عليها، فهو الخصم والحكم في آن واحد. ومن الدول التي تبنت النظام الرئاسي في فرض العقوبات إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والعراق في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وهذا ما كشفت عنه الأسباب الموجبة للقانون، فقد جاء فيها بأنه (لغرض تبسيط الإجراءات الإنضباطية وسرعة الحسم ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة....)^(٣٠).

الفرع الثاني النظام القضائي

يمثل هذا النظام قمة التطور في مجال التأديب، إذ يسلب القضاء دور الرئيس الإداري في فرض الجزاء فيبقى له توجيه التهمة إلى الموظف فقط، فسلطة العقاب من إختصاص القاضي لا الرئيس الإداري.

٢٧- د. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ٤٧.

٢٨- د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٢٩٣.

٢٩- د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ١٢١ - ص ١٢٢.

٣٠- د. عبدالقادر الشخلى، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي، عمان، ١٩٩٩، ص ٨٣.

ويرى الفقه أن الدعوى التأديبية في النظام القضائي أقرب ما تكون إلى الدعوى الجنائية، والتي يحركها الرئيس الإداري بأعباره صاحب المصلحة في تحريكها لتأخذ مجراها القانوني فيكون للقاضي كلمة الفصل فيها، فأما أن يقرر إدانة الموظف ويفرض عليه إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون أو أن يبرئه من التهمة التي أسندها له الرئيس الإداري لذلك قيل أن النظام القضائي يؤدي إلى أهتزاز هيبة الرئيس الإداري أمام مرءوسيه^(٣١) .

وهذا النظام وبلا شك يحقق قدراً من الضمان للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام ألمانيا والنمسا ومصر^(٣٢) .

الفرع الثالث

النظام شبه القضائي

يذهب جانب من الفقه إلى أن هذا النظام هو نظام رئاسي في جوهره ولكن يدخل المشرع عليه بعض التعديلات، إذ ينشئ هيئات خاصة تمارس دورها إلى جانب الرئيس الإداري في تأديب الموظفين المخالفين . وهذه الهيئات إما أن تكون لجاناً إنضباطية أو مجالس تأديبية مكونة من أعضاء قد يكون بينهم قاض أو من محاكم إدارية خالصة وتتمتع بأختصاصات قضائية، أو من محاكم إدارية تؤسس داخل الإدارة برئاسة قاض . ويكون دور هذه الهيئات على صور ثلاث :•

الأولى :- أن لا يتعدى دورها عن تقديم الاستشارة إلى الرئيس الإداري بشأن الجزاء المراد فرضه على الموظف، يعني أن رأيها غير ملزم للرئيس ولكنه ملزم بأستشارتها بمقتضى القانون .

الثانية :- أن يقوي دورها إزاء سلطة الرئيس بحيث يكون رأيها ملزماً وليس مجرد رأي استشاري .

ثالثاً :- أن تتقاسم مع الرئيس الإداري سلطة فرض بعض الجزاءات ولاسيما الشديدة إذ يتولى الرئيس الإداري فرض بعض الجزاءات البسيطة أما الجزاءات الشديدة فيوكل أمرها بمجلس التأديب^(٣٣) . ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام الأردن، والمملكة العربية السعودية، ولبنان^(٣٤) .

٣١- د. عدنان عاجل العبيد ، المصدر السابق ، ص ١٢٤ .

٣٢- د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٨ .

٣٣- د. عدنان عاجل العبيد ، المصدر السابق ، ص ١٢٧ .

٣٤- د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٧ .

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالتأديب في العراق

يمتاز النظام التأديبي في العراق بإستقلال الأحكام المنظمة له عن أحكام الوظيفة العامة والتي ينظمها قانون الخدمة المدنية، وحدد المشرع العراقي السلطات التأديبية في قانون الإنضباط رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى بأمرين السر العام لمجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء والوزير ورئيس الدائرة والموظف المخول من الوزير واللجان الإنضباطية ومجلس الإنضباط العام^(٣٥). وقد نظم قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ والنافذ في الاقليم سلطة الرؤساء الإداريين في إيقاع العقوبات التأديبية في حالة مخالفة الموظفين لواجباتهم الوظيفية، فقد حدد المشرع الجهات المختصة بفرض العقوبات التأديبية وفق البيان الآتي^(٣٦):-

أولاً - رئيس الجمهورية :- نص المشرع في المادة (١٤ / أولاً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه : " لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أياً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له . "

ثانياً - رئيس مجلس الوزراء :- تقضي المادة (١٤ / ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بأن لرئيس مجلس الوزراء فرض إحدى العقوبات الآتية على الموظفين التابعين له من المشمولين بأحكام هذا القانون :

١- إنقاص الراتب

٢- تنزيل الدرجة

٣- الفصل

٤- العزل

ثالثاً - الوزير :- بالنسبة للموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق، فتقضي المادة (١٢/أولاً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل، بأن للوزير فرض عقوبة (لفت النظر، أو الإنذار، أو قطع الراتب) على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام هذا القانون ويكون قراره باتاً.

وإذا ظهر للوزير عن طريق التحقيق أن هذا الموظف قد ارتكب فعلاً يستحق عقوبة أشد مما هو مخول به فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء، متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون^(٣٧).

٣٥- د. عدنان عاجل العبيد ، المصدر السابق ، ص ١٥١.

٣٦- د . صدام حسين ياسين العبيدي ، أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٧ ، ص ٢٨٤.

٣٧- أنظر المادة (١٢ / ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

أما بالنسبة للموظفين الآخرين دون الوظائف أعلاه، فنقتضي المادة (١١ / أولاً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأن للوزير فرض أية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظف المخالف لأحكامه .

ويخول القانون هذه الصلاحيات أيضاً لرئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة^(٣٨) .

رابعاً - رئيس الدائرة :- تنص المادة (١١ / ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على أن : لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لأحكام هذا القانون :

١- لفت النظر .

٢- الإنذار .

٣- قطع الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام .

٤- التوبيخ .

نلاحظ ان المشرع في قانون الإنضباط لسنة ١٩٩١ النافذ قد قلص الجهات التي يجوز لها معاقبة الموظف عن أخطائه التأديبية، إذ إلغى اللجان الإنضباطية من بين سلطات التأديب، وحول مجلس الإنضباط العام إلى جهة طعن في القرارات التأديبية بعدما كان جهة تأديب وجهة طعن .

وبهذا يكون المشرع قد أقام نظاماً رئاسياً خالصاً في التأديب متدرجاً بغرض تبسيط الإجراءات الإنضباطية وسرعة الحسم وضرورة منح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة . متناسياً ضرورة إحاطة الموظف بضمانات حقيقية تقيه من خطر تعسف الرؤساء الإداريين^(٣٩) .

٣٨- أنظر المادة (١٤ / ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم ١٤ لسنة ١٩٩٩ .
٣٩- د. عدنان عاجل عبيد المصدر السابق ، ص ١٥٣ .

المبحث الثالث

العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

إن الجريمة التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب وهي ذات طبيعة خاصة وأركان لا تقوم إلا بها، مما يميزها عن غيرها، كما أنها لا تخضع لقاعدة " لاجريمة ولا عقوبة إلا بنص" وهي القاعدة المطبقة في الجرائم الجنائية، والتي يطلق عليها مبدأ المشروعية إلا أن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لونا آخر في مجال الجريمة التأديبية يتفق وطبيعته^(٤٠). كما تعد العقوبة التأديبية من أهم وأخطر عناصر التأديب الوظيفي، لما لها من تأثير سلبي على المركز القانوني للموظف وانعكاساته على أسرته. والعقوبة التأديبية تحدد على سبيل الحصر بخلاف الجريمة التأديبية، وهي بالتالي - أي العقوبة التأديبية - تخضع لمبدأ الشرعية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص". لذا سنبين مفهوم العقوبة التأديبية وأنواعها في المطلب الأول، والمبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم العقوبة التأديبية وأنواعها

نتناول في هذا المطلب التعريف بالعقوبات التأديبية من خلال تحديد مفهومها وأنواعها في التشريع والفقهاء والقضاء العراقي، وكما يأتي:

الفرع الأول

مفهوم العقوبة التأديبية

لم يتفق الفقه على تعريف محدد للعقوبة التأديبية، إذ عرفها جانب من الفقه المصري بأنها إحدى وسائل الإصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة فهي ضمان وأداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة^(٤١). أما الفقه الأردني فقد عرفها بأنها "إجراء عقابي، محدد بالنص، توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية، ويناله من مزاياها"^(٤٢). وقدم الفقه في العراق العديد من التعاريف للعقوبات التأديبية لعل من أهمها، تعريف عبير عبد الإله عبد المجيد، على أنها (إجراء ينص عليه القانون تتخذه السلطة المختصة بالتأديب إزاء الموظف الذي يخل بواجب أو أكثر من واجبات وظيفته، ويمس مركزه الوظيفي، ويرتب آثاراً تنتقص من حقوقه الوظيفية)^(٤٣).

٤٠- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧، ص ١٦٤.

٤١- د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٣، ص ٣١.

٤٢- د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٥٧.

٤٣- علي إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٤٤.

لم يضع المشرع العراقي تعريفاً محدداً للعقوبات التأديبية في التشريعات المتعاقبة^(٤٤) فقد بينت المادة (٤) من قانون إنضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، الواجبات الملقاة على عاتق الموظف والأفعال المحظورة عليه، إلا إنه لم يحددها على سبيل الحصر بسبب الصعوبات العملية التي تواجه عملية حصر المخالفات الإنضباطية . ونصت المادة (٧) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على إنه " إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين .

وعرف مجلس الإنضباط العام العقوبات التأديبية في قرار له على إن " الموظف يؤخذ تأديبياً في حالة إخلاله بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضى الواجب وإخلاله بكرامتها....."^(٤٥) . وعرفها المجلس المذكور أيضاً في قرار آخر ، على إنها " إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاته التعليمات والقواعد الحسابية وتقديره في أداء واجباته يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً"^(٤٦) .

الفرع الثاني

أنواع العقوبات التأديبية في النظام الإداري العراقي

يمكن إجمال العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف العام وفقاً للمادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بما يأتي :

أولاً - لفت النظر^(٤٧) .

ثانياً - الإنذار .

ثالثاً - قطع الراتب^(٤٨) .

رابعاً - التوبيخ .

خامساً - إنقاص الراتب .

سادساً - تنزيل الدرجة .

سابعاً - الفصل : بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي أستوجبت فرض العقوبة عليه .

ثامناً - العزل : بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً، وعدم جواز إعادة توظيفه في دوائر الدولة، وذلك بقرار مسبب من الوزير في الحالات التي تستوجب تلك العقوبة^(٤٩) .

٤٤- قوانين إنضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٢٩ وللسنة ١٩٣٦ وللسنة ١٩٩١ .
٤٥- قرار رقم ٣٠ الصادر في ٢٩ / ٣ / ١٩٧٢ ، أشار إليه د. عبدالقادر الشبخي ، المصدر السابق ، ص ٤١ .
٤٦- قرار رقم ١٦١ في ٢١ / ٧ / ١٩٧٣ ، أشارت إليه : د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٤٤ .
٤٧- هذه العقوبة مستحدثة في هذا القانون، د. غازي فيصل المهدي ، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٣٦ .
٤٨- نص قانون إنضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٢٩ ، الملغى على عقوبة الغرامة ولم ينص على عقوبة قطع الراتب، أنظر د. غازي فيصل المهدي ، المصدر السابق ، ص ٤٠ .
٤٩- انظر المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

المطلب الثاني

المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية

الأصل أن حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها، لأن التأديب يعتبر أحد عناصر السلطة الرئاسية، والإدارة هي الجهة المسؤولة عن إنجاز المهام المعهود بها إليها وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها، لذلك فمن الأمور المنطقية أن تتولى هذه الجهة مراقبة أعمالهم وكشف أخطائهم والتصرف إزاءها^(٥٠).

يتمثل هذا المبدأ في ضرورة توقيع العقوبة في الحدود والنطاق الذي يحدده المشرع، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها في النوع أو في المقدار وإلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية .

فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ولو كانت أخف من العقوبات المقررة، حتى ولو كان توقيعها بناءً على رضا من العامل ، لأن هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة لأن مركز الموظف والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من الأمور التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها^{٥١}. وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم . فالمشرع لم يحدد على سبيل الحصر كل الجرائم التأديبية بل ذكر قاعدة عامة هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية تحت رقابة القضاء الإداري لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد .

٥٠- ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ٢٦٩ .

٥١- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧١ ، ص ٢٦٢ .

الفصل الثاني

الضمانات التأديبية

لما كانت الغاية من فرض العقوبات التأديبية على الموظف هي محاسبته عن الأخطاء المنسوبة إليه، فقد لزم منحه فرصة للدفاع عن نفسه، وإبداء وجهة نظره فيما نسب إليه من أفعال . ونظراً لخطورة فرض هذه العقوبات على الموظف، وما يمكن أن تترتب عليها من آثار، قد تصل الى حد إنهاء علاقة الموظف بالإدارة، لذلك تنص القوانين عادة على مجموعة من الضمانات التي تملئها المبادئ القانونية العامة والتي يجب احاطة الموظف بها قبل توقيع أي جزاء تأديبي بحقه^(٥٢). تشكل الضمانات التأديبية قيوداً على سلطة التأديب إذ عليها مراعاتها عند اتخاذ قرارها بتأديب الموظف . ويترتب على تجاوزها بطلان الإجراءات المتخذة في مواجهة الموظف، ومصدر الضمانات التأديبية أما التشريع أو القضاء أو المبادئ العامة للقانون، ولأثثار مسألة التأديب وبالتالي الضمانات التأديبية إلا إذا ارتكب الموظف ما يخل بمقتضيات الوظيفة العامة فالمخالفة التأديبية تعد سبباً للقرار التأديبي، وتكمن الغاية من الضمانات التأديبية في الحيلولة دون تعسف السلطات التأديبية عند ممارسة حقها في معاقبة الموظف المخالف. وهذه الضمانات منها ما هو سابق على فرض العقوبة، ومنها ما هو متزامن لفرضه، ومنها ما هو لاحق على فرض العقوبة^(٥٣). واستناداً لما تقدم سنقوم ببحث الضمانات التأديبية من خلال ثلاث مباحث على النحو التالي، في المبحث الأول ضمانات السابقة لفرض العقوبة التأديبية وفي الثاني الضمانات المتزامنة لفرض العقوبة التأديبية، وفي المبحث الثالث الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية .

٥٢- د. عادل الطببائي، المصدر السابق، ص ٣١٠ .

٥٣- د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ٢٢- ٢٣ .

المبحث الاول

ضمانات التأديب السابقة لفرض العقوبة التأديبية

ان خطورة الجزاء التأديبي وما يترتب عليه من آثار، يفرض أن تهدف الضمانات السابقة على فرض العقوبة التأديبية إظهار حقيقة ما ينسب إلى الموظف من تهم ، حتى يبني القرار المتضمن للعقوبة على مقومات سليمة ، اخذين بعين الاعتبار أن عوامل فعالية أي نظام تأديبي تتوقف على مدى توافر الضمانات التأديبية التي تكفل للموظف المتهم الإحساس والشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة .

ويمكن إجمال هذه الضمانات بالتحقيق مع الموظف لسماع أقواله، وتمكينه من الدفاع عن نفسه بما هو منسوب إليه من أتهام، وحيادية السلطة التأديبية^(٥٤) . وعليه سنتناول من خلال هذا المبحث كل ضمانات من هذه الضمانات في مطلب مستقل على النحو الآتي .

المطلب الأول

ضمانة التحقيق

من أجل إظهار الحقيقة وتحقيق عدالة المساءلة التأديبية وعدالة العقوبة ، على أثرها أحاط المشرع العراقي الموظف المعرض للمساءلة التأديبية بعدد من الضمانات يتوجب على السلطة مراعاتها، وفي حالة إهمال تلك الضمانات فان القرار التأديبي الصادر بنتيجة التحقيق الإداري يكون مشوباً بالعيب ومعرضاً للإبطال . ومن أهم ما يتطلبه التحقيق الإداري حتى يكون قانونياً ، ويبنى على قرارات سليمة ، أن يكون وفق مآقرره المشرع من ضمانات شكلية يجب أخذها في صدد التحقيق الإداري ومن هذه الضمانات الإحالة الى التحقيق الإداري وكتابة التحقيق^(٥٥) .

الفرع الأول

الإحالة الى التحقيق

لكي تحقق الإحالة وظيفتها لا بد من منح الموظف حقوقاً و ضمانات تؤمن تحقيق العدالة وأبرز هذه الضمانات تبليغ الموظف بإحالاته إلى التحقيق وإعلامه بوجوب مثوله أمام هيئة التحقيق بشأن مخالفة معينة منسوبة إليه مع تحديد مكان التحقيق وزمانه . وكذلك إطلاعه على ملف التهمة التأديبية وإضبارته الشخصية، أي إطلاعه على كافة الوثائق والأوراق والمستندات والأدلة التي أحيل للتحقيق بموجبها والتي سئستخدم أساساً في التحقيق الإداري معه من أجل تمكين الموظف أو وكيله من إعداد دفوعاته بشأنها، ولعل من شأن الإخلال بهذا الحق أن يؤدي إلى الإخلال بحق المتهم في الدفاع مما قد يبطل التحقيق وقراراته^(٥٦) .

٥٤ - د. سعد النواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٣ .

٥٥ - د. عمار عباس الحسيني ، دليل الموظف والإدارة الى التحقيق الإداري وإجراءاته ، مكتبة السنهوري ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٤ ، ص ٥٠ .

٥٦ - د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٥٠- ٥٣ .

وحصر المشرع سلطة إحالة الموظف إلى التحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة^(٥٧) . وعلى الإدارة أن تتأكد فعلا من وقوع المخالفة قبل إحالة الموظف الى الجهة التحقيقية لأن مجرد الإحالة يؤدي الى الإساءة لسمعة الموظف وأقارب غير مرضية بحقه^(٥٨) ، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق، فان ذلك يؤدي إلى التسبب والى الإدارة السيئة على هذا الاساس قررت هيئة انضباط موظفي الأقليم ((بخصوص الطعن الذي قدمه المدعي بشأن نقله من ديوان الوزارة الى احدى المديريات الفرعية التابعة لوزارته معتبرا أن ذلك الأمر مجحف بحقه والمدعى عليه إضافة لوظيفته متعسف باستعماله وينطوي في حقيقتها على عقوبة مقنعة بحقه واذا قررت الهيئة ان عملية النقل هو من ضمن السلطة التقديرية للإدارة تستخدمها لمقتضيات المصلحة العامة الا أن الأمر الوزاري المطعون فيه قد تم بناء على توصية اللجنة التحقيقية، مما يعني أن الادارة كانت تبغي معاقبة المدعي الا أنها أختارت الطريق غير التأديبي فيما يخص فرض العقوبات الانضباطية، لذا فان قرار النقل يعد عقوبة مقنعة مما شاب قرارها عيب مخالفة القانون مما يستوجب معه الغاء الامر الوزاري المطعون فيه))^(٥٩) .

الفرع الثاني

أن تكون اللجنة التحقيقية مشكلة وفق القانون

نصت المادة ١٠ من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام : على الوزير أو رئيس الدائرة تاليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون . فإذا تبين أن اللجنة التحقيقية لم تشكل طبقاً لأحكام القانون المذكور فان الإجراءات التي قامت بها اللجنة تصبح مخالفة للقانون ولا يمكن الاستناد عليها في فرض العقوبة وبهذا الخصوص قررت هيئة انضباط موظفي الاقليم، (ان المدعى عليه قد أصدر قراره بعزل المدعي عن الوظيفة ودون أن تقوم بتشكيل لجنة تحقيقية بحقه، وحيث أن المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة تستوجب تشكيل لجنة تحقيقية، وان ذلك تعد من القواعد الشكلية المتعلقة بالنظام العام والتي لا يجوز اهمالها وان عدم مراعاتها من جانب الإدارة يؤدي الى بطلان الإجراءات المتخذة بحق المدعي، وبما ان المدعى عليه كان قد فرض هذه العقوبة خلافا لأحكام المادة المشار اليها اعلاه، لذا قررت الهيئة الحكم بالغاء عقوبة العزل المطعون بها)^(٦٠) .

وبهذا قضى مجلس الانضباط العام في قرار له بان اللجنة التي أوصت بفرض العقوبة المطعون بها بحق المعارض هي لجنة تدقيقية وليست لجنة تحقيقية وان المعارض عليه اضافة لوظيفته لم يشكلها وفق أحكام الفقرة أولاً من المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة

٥٧- نصت المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأنه أولاً: - على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون .

٥٨- سليمان محمد الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٥١٢ .

٥٩ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم المرقم ١٣٦ / انضباطية / ٢٠١٢ في ١٢ / ١٢ / ٢٠١٢ أشار اليه د.سردار ياسين حمد أمين ، التحقيق الأنضباطي في مجال الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، مطبعة شهاب، اربيل ص ٣٦ .

٦٠ - قراره المرقمين ٤٠ / انضباطية / ٢٠١٣ و ٤١ / انضباطية / ٢٠١٣ المؤرخين ١٨ / ٤ / ٢٠١٣ أشار اليهما د. سردار ياسين حمد أمين ، المصدر السابق ، ص ٤٠ .

والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ مما تكون الإجراءات التي قامت بها اللجنة المذكورة لأغراض فرض العقوبة الانضباطية مخالفة لأحكام القانون المذكور التي أوجبت تشكيلة معينة ، وتعتبر ضمانات من ضمانات الموظف العام التي ينبغي تطبيقها طبقاً لأحكام القانون المذكور وحيث أن عقوبة التوبيخ المطعون بها أستندت إلى تلك الإجراءات التي قامت بها اللجنة التدقيقية مما تكون العقوبة المفروضة بحق المعترض مخالفة للقانون هي الأخرى^(٦١) .

وقضى في قرار آخر بانه " قد تبين من الأمر المذكور ان قوام اللجنة التحقيقية كان مكوناً من رئيس وأربعة أعضاء وحيث أن الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، أوجبت وبنص أمر : على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء مما يكون تأليف اللجنة التحقيقية بموجب الأمر المذكور قد حصل خلافاً للنص المشار إليه والذي يعتبر من النظام العام وبالتالي تكون الإجراءات التحقيقية التي قامت بها والتي بنت عليها توصياتها في فرض العقوبة بموجب الأمر الإداري المطعون فيه باطلة"^(٦٢) .

والحكمة من اشتراط العدد "ثلاثة" هو أن هذا العدد، عدد فردي مما يسهل عملية التصويت وترجيح أحد الآراء عند إختلافها، كما تبدو الحكمة من تحديد العدد بثلاثة أعضاء وليس بخمسة أو سبعة على الرغم من أن هذه الأعداد هي أعداد فردية أيضاً، في أن هذا العدد مقبول ويسهل إجتماع الأعضاء على إختلاف مشاغلهم وعدم تفرغ الغالب منهم للعمل التحقيقي . وإن تشكيل اللجنة التحقيقية وفقاً لما نصت عليه الفقرة أولاً من المادة (١٠) من القانون أمر لايمكن تجاوزه لأنه يعتبر من النظام العام وبتخلف الشكالية المطلوب في اللجنة تصيح اجراءات اللجنة والقرار المبني على توصياتها باطلاً وفي ذلك ضمانات للموظف العام في مواجهة تعسف الإدارة^(٦٣) .

الفرع الثالث

كتابة التحقيق

الحكمة من اشتراط القانون للتحقيق الكتابي هي تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه، حتى تكون تحت تصرف السلطات المختصة بتوقيع العقاب، وضمان عدم ضياع معالم الظروف والملابسات التي أجري التحقيق في ضوئها والتي قد تساعد الموظف في بيان حجته، والاهم من ذلك إستبعاد ما قد يجره التحقيق الشفوي من تأويل وتلفيق وكل ما من شأنه النيل من الحقيقة، وبالتالي توفير الضمان للموظف المتهم^(٦٤) .

٦١- قرار مجلس الانضباط العام ، العدد ١٤ / جزائية / ٢٠٠٢ في ١٠ / ١٠ / ٢٠٠٢ ، اشار اليه د. سردار ياسين حمدأمين ، المصدر السابق ، ص ٣٩ .

٦٢- خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري ، ط ١ ، مطبعة الحوادث ، بغداد ، ١٩٧٦ ، ص ١٦٨ .

٦٣- د . عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٦٨ .

٦٤- د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢ .

أخذ المشرع العراقي بمبدأ التحقيق المكتوب كضمان من ضمانات الموظف العام أثناء التحقيق لما للكتابة من قيمة ثبوتية وهي من المبادئ العامة في التأديب، فإغفال هذا الإجراء الجوهرى المقرر لمصلحة الموظف المخالف يترتب عليه بطلان الإجراءات اللاحقة على التحقيق بما في ذلك بطلان القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة التأديبية^(٦٥).

ألزمت الفقرة ثانياً من المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ اللجنة التحقيقية على وجوب تحرير محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة.....، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الانضباط العام بالزام اللجنة التحقيقية بتدوين افادة الموظف المحال عليها قبل اتخاذها التوصية بمعاقبته انضباطياً وبخلافه تصبح العقوبة المتخذة بحقه جديرة بالإلغاء^(٦٦).

والغاية من كتابة التحقيق لكي يكون الموظف على بينة من إجراءات اللجنة وما استندت إليه في توصياتها بفرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً عليه، بالإضافة الى ذلك فإن للموظف حق الاعتراض على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون امام مجلس الانضباط العام ولكي يكون المجلس على بينة من تلك الإجراءات عند نظر دعوى المعارض فإنه لا بد وأن تكون تلك الإجراءات قد تم تحريرها بأوراق رسمية وموثقة بتواقيع اللجنة^(٦٧).

وأجاز المشرع التحقيق الشفوي حيث نصت المادة (١٠) فقرة رابعاً من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على (استثناءً من أحكام الفقرتين أولاً وثانياً من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد إستجواب الموظف المخالف أن يفرض أيضاً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات أولاً وثانياً وثالثاً من المادة ٨ من هذا القانون) ، وهذه العقوبات هي لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب .

نلاحظ أن الفقرة أعلاه قد أعطت للوزير أو لرئيس الدائرة صلاحية معاقبة الموظف بعد استجوابه، ومن المعلوم أن ذلك الاستجواب ممكن أن يكون شفهيّاً يلجأ إليه الوزير أو رئيس الدائرة في المخالفات البسيطة دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية حيث يتولى إستجواب الموظف المخالف بنفسه مباشرة ويستمع لأقواله بشأن التهمة المسندة إليه ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات المذكورة أعلاه إذا ثبت لديه إخلال الموظف بواجباته حيث يعتبر الإستجواب إستثناءً على القاعدة العامة لايجوز التوسع فيه إلا في الحدود التي رسمها القانون^(٦٨).

نقترح ان يطال التحقيق الكتابي جميع العقوبات التأديبية بما فيها لفت النظر والإنذار وقطع الراتب ضماناً للموظف لأن عدم إجراء تحقيق أصولي معه قد يعرضه للتعسف من قبل الإدارة.

٦٥- ارشيد عبدالهادي الحوري ، التأديب في الوظائف المدنية و العسكرية، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٠ ، ص ٥٢٩ .

٦٦- قرار رقم ٩٩٨/١٦ في ١٩٩٨/٦/٣٠. أشار اليه د.عدنان عاجل عبيد ، ، المصدر سابق ، ص ٢٣٣ .

٦٧- د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٢٠-٢١ .

٦٨- د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص ٦٤ .

المطلب الثاني

تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

يعتبر حق الدفاع من الحقوق الطبيعية المعترف بها لكل متهم، ولذلك تحرص دساتير مختلف الدول على النص عليه صراحة، بوصفه من الضمانات الأساسية التي لا يجوز إغفالها لتعلقها بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، ولقد حرص الدستور العراقي على تضمين نصوصه هذا المبدأ الهام^(٦٩)، فنصت المادة (١٩ / رابعاً) منه على أن حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة^(٧٠).

تقرر معظم تشريعات الوظيفة العامة عدم جواز فرض عقوبة على الموظف، إلا بعد سماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ذلك لأن الإتهام قد يكون باطلاً من أساسه أو لأن الجريمة لم تقع أصلاً، أو وقعت بفعل شخص آخر، وقد يكون لدى الموظف من الأسباب أو الأعذار ما يعفيه من المسؤولية أو يخفف عنه العقاب، وخير من يستطيع بيان هذه المسائل هو المتهم نفسه لأنه صاحب المصلحة الأول في ذلك .

وعليه فلا يجوز فرض عقوبة تأديبية دون سماع الموظف المعني، فالإدارة ملزمة بإخطاره بما نسب إليه من مخالفات حتى يتمكن من تنظيم دفاعه وجمع أدلته لرد هذا الاتهام، وينطبق الحكم المذكور على جميع صور أنظمة التأديب الرئاسية أو القضائية أو شبه القضائية.

وهنا لا يقتصر هذا الحق عند المثل أمام القضاء وإنما يتعدى ليشمل كل الإجراءات التحقيقية ومنها التحقيق الذي تجر به اللجان التأديبية "الانضباطية". فإذا ما أحيل الموظف على اللجنة التحقيقية فإنه يجب على اللجنة أن تتيح له حق الدفاع عن نفسه عما نسب إليه من أفعال وأن تعطيه الفرصة الكافية لتهيئة دفاعه وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد براءته وأن لاتستعجل استجوابه إلا بعد أن يحصل على الوقت الكافي لتهيئة مستلزمات دفاعه، فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك رغم طلب الموظف يكون قرارها المتخذ معيباً من حيث الشكل وبالتالي واجب الإلغاء، لا يقتصر إبداء الدفاع على حضور الموظف بنفسه وتقديمه إياه وإنما يجوز له الاستعانة بمحام يختاره ليتولى الدفاع عنه أمام السلطات التأديبية على الرغم من خلو قانون الانضباط رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ من نص يخول الموظف المتهم الاستعانة بمحام أمام اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب المادة (١٠ / ثانياً) من القانون فأن بإمكان الموظف المحال على اللجنة المذكورة الاستعانة بمحام يختاره، لعدم وجود مانع قانوني من الاستعانة بهذا الحق، ولأن مضمون هذا الحق واحد سواء في مرحلة التحقيق أو مرحلة المحاكمة ولا يختلف باختلاف مستوى المساءلة التأديبية. ومن حق الموظف المتهم الاستماع إلى أي شهادة تنفي التهمة المسندة إليه وتخدم وجهة نظره التي يدافع عنها^(٧١).

٦٩- د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٣٣٥.

٧٠- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٧١- د. عدنان عاجل عبيد، نفس المصدر، ص ٢٥٩-٢٧٦.

وللموظف المتهم عند مساءلته تأديبياً الأستعانة بكافة الوسائل التي تمكنه من دفع التهمة المُسندة إليه ومن هذه الوسائل الإدلاء بالأقوال التي تفيد في دفع التهمة عنه سواء كانت صحيحة أو غير صحيحة، فعلى الرغم مما يشكله الكذب من خطيئة تتنافى مع مبادئ الأخلاق ومع ما ينبغي أن يتحلى به الموظف من صدق وأمانة^(٧٢). ولا يتم تحليف الموظف المتهم اليمين عند التحقيق لكي يوضع في موضع حرج ولكي لا يكون ذلك اعتداء على حرية الموظف في الدفاع عن نفسه^(٧٣).

المطلب الثالث

حيادية جهة التحقيق

يقصد بالحياد عدالة من يباشر سلطة أو إختصاصا في مجال التأديب أيا كانت هذه السلطة أو ذلك الإختصاص، فالحياد ضمانة هامة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس أختصاصا أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب^{٧٤}.

من أبرز صور حيده جهة التحقيق تخلي سلطة التحقيق عن الأعتبارات التي تخل بحياديتها كالإعتبارات الوظيفية والشخصية التي تجعل من عملها غير مجرد من إعتبارات العدالة وإنحراف سلطة التحقيق عن مسارها الصحيح.

وعلى الرغم من ان قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لم يتضمن مايشير إلى وجوب توافر هذه الصورة من صور الحيده إلا ان ذلك لا يمنع من تطبيق القواعد الاجرائية الواردة في قانون المرافعات المدنية بشأن رد القضاة وتنحيهم، بحيث يجوز للخصم رد اللجنة التحقيقية أو أحد أعضائها متى توافرت خصومة أو منافسة بينه وبين الموظف، كما يمكن لعضو اللجنة التحقيقية طلب تنحيته من اللجنة التحقيقية متى توافرت أحد أسباب التنحي كوجود صلة شخصية أو مصلحة بينه وبين الموظف المحال عليها^{٧٥}.

لأن وسيلتي الرد والتنحي ترميان إلى عدم تغلغل الاعتبارات الشخصية والمتعلقة بالقرابة أو العداوة وما إلى ذلك مما يشكك في عدالة من يمارس عملية التأديب.

إذاً الهدف من هاتين الوسيلتين هو تحقيق نزاهة سلطة التأديب وعدالتها بإبعاد كل ما يمكن ان يؤثر في نزاهة من يمارس عملية التأديب وعدالته، وعليه فأن الوسيلتين لا تقتصران على مصدر القرار التأديبي فقط وإنما يمكن الأستعانة بهما في مراحل مباشرة الدعوى التأديبية. كمرحلة التحقيق^{٧٦}.

٧٢- د. عادل الطببائي، المصدر السابق، ص ٣٣٨.

٧٣- د. محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ٨٤٥.

٧٤- د. نوفان العيقل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٣٠٠.

٧٥- د. عمار عباس الحسيني، المصدر السابق، ص ٢٣.

٧٦- د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٦٧.

المبحث الثاني

ضمانات التأديب المتزامنة لفرض العقوبة التأديبية

تتمثل ضمانات التأديب المتزامنة لفرض الجزاء التأديبي بالنص على العقوبة في التشريع، و عدم ازدواج العقوبة التأديبية، وأخيراً ضرورة تسبب العقوبة التأديبية . وعليه سنتناول من خلال هذا المبحث كل ضمانات من هذه الضمانات في مطلب مستقل على النحو الآتي :

المطلب الأول

النص على العقوبة في التشريع

جاءت معظم التشريعات بنصوص واضحة لكل جريمة وحددت العقوبة اللازمة لها، بحيث لا يمكن معاقبة أحد إلا بناء على قانون، وهذا ما أخذ به المشرع العراقي كمبدأ عام أكده دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٩ / ثانياً) حيث نصت على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون " ونصت عليه المادة (١) من قانون العقوبات العراقي بقولها (لا عقاب على فعل أو امتناع إلا بناء على قانون ينص على تجريمه وقت إقترافه، ولا يجوز توقيع عقوبات أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون " . ونص قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في المادة (٧) على أنه " إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها)^(٧٧) .

وعليه فإن مدلول ركن الشرعية بالنسبة للنظام التأديبي يقف عند حد مفهوم " لا عقوبة إلا بقانون، وهو يعني عدم إمكان قيام السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة غير العقوبات المحددة على سبيل الحصر بواسطة نص قانوني .

فإذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ماتشاء من جزاءات، بل على العكس تماماً ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات إعمالاً لقاعدة شرعية العقوبات التي تستهدف إحاطة الموظف مقدماً بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب، ليكون على بينة من أمره، فيعلم الموظف رد الفعل لكل مخالفة، ويجد طمأنينة في الابتعاد عن المخالفات درءاً للعقوبة وما ترتبه من آثار نفسية ومالية واجتماعية^(٧٨) .

وقد أخذ المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل مبدأ لا عقوبة إلا بنص حيث حددت المادة (٨) من القانون المذكور العقوبات التأديبية .

^{٧٧} د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٦٦ .
^{٧٨} د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٧٢ .

المطلب الثاني عدم ازدواج العقوبة التأديبية

من المبادئ المستقرة في النظام القانوني عدم جواز فرض عقوبتين في الواقعة الواحدة وهذا مبدأ مسلم به فقهاً وقضاً وتشريعاً، في جميع المجالات العقابية الجزائية والتأديبية، والذي يعني عدم إمكان فرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب نفس المخالفة، فلا يجوز فرض عقوبتين أصليتين نهائيتين يخضعان لنظام قانوني واحد (النظام التأديبي أو النظام الجزائي) عن نفس الجريمة وعلى نفس الشخص^(٧٩).

فالموظف المخالف لأحكام القانون لا يعاقب إلا بعقوبة تأديبية واحدة ، فأذا فرضت على فعله عقوبتين فإن ذلك يعتبر إخلالاً بقواعد العدالة .

ولم تغفل معظم التشريعات ومنها التشريع العراقي النص على هذا المبدأ صراحة ، تأكيداً لأهميته ولضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة ، ولما يقدمه من ضمانات هامة في مجال المساءلة التأديبية للموظف، وهذا ما أكده المشرع العراقي في المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ إذ جاء فيها (لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد) .

وقام مجلس الإنضباط بأصدار العديد من القرارات والأحكام والتي أكد فيها على هذا النص وتطبيقاً له، ففي إحدى قراراته " ... تبين للمجلس أن القضية التحقيقية والتي تضمنت عدداً من المخالفات نسبت الى إدارة الأوقاف، ومنها ما تضمنه قرار التوبيخ الأول، لذا قرر المجلس أنّ صدور القرارين بتوبيخ المعارض مخالف لنص الفقرة (ب) من المادة (٦) المعدلة من قانون الإنضباط لقيامها على سبب واحد فقرر إبطال العقوبة الثانية ورد طلب المعارض في إبطال العقوبة الأولى " (٨٠).

ومن ذلك قرار المجلس الذي جاء فيه " ... مما يدل على وجود أكثر من عقوبة إنضباطية صدرت بحق المدعي عن فعل واحد وبتواريخ مختلفة مما يؤدي الى خلق إرباك لدى الطاعن في معرفة العقوبة المفروضة عليه ومن ثم ممارسة حقه في الطعن فيها، وحيث أنّ القرار الإداري بفرض عقوبة إنضباطية يمس المركز القانوني للموظف مما يقتضي أن يكون القرار مسبباً ومحددأ بشكل واضح نوع العقوبة المفروضة ومتدرجاً تبعاً لجسامته المخالفة وعدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد ولهذه الأسباب قرر نقض الحكم ... " (٨١).

وجاءت أحكام مجلس شوري الدولة العراقي لتؤكد هذا المبدأ، حيث ورد في أحد أحكامه " إن القرار الإداري المتعلق بفرض العقوبة الانضباطية يجب أن يكون مسبباً ومحددأ بشكل

٧٩- د مصطفى عفيفي :- السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، ص ٩١ .
٨٠- القرار رقم ١١ / ١٩٦٢ ، مجلة ديوان التدوين القانوني ، ع ٣ ، س ١ ، ١٩٦٢ ، ص ١٦٩ ، أشارت اليه د. حنان محمد القيسي ، المصدر سابق ، ص ٧٦ .
٨١- القرار رقم ٩٠٣ / ٢٠١٠ / ٧ / ٢٢ في ٢٠١٠ / ٧ / ٢٢ أشارت اليه د. حنان ، المصدر سابق ، ص ٧٧ .

واضح، نوع العقوبة المفروضة، وقدرها، تبعاً لجسامة المخالفة، وعدم جواز تعدد العقوبات على الفعل الواحد^(٨٢).

وينبغي التمييز هنا بين الحالات التي نكون فيها أمام ازدواج للعقوبة، وبين حالات أخرى لا تنماشى مع متطلبات هذا المبدأ، كما هو الحال في الاستمرار بأرتكاب المخالفة التأديبية، فأذا ما عوقب الموظف عن مخالفة إلا أنه مع ذلك لم يرتدع وظل مستمراً عليها، فإن فعله هذا يعد مخالفة جديدة يجوز معاقبته عنها مجدداً من دون إمكان القول بتعدد العقوبات الموقعة، فأستمرار الموظف في إهماله أو في إخلاله بواجبات وظيفته على الرغم من توقيع جزاء عليه عن هذا الإهمال أو الإخلال بالواجب في تاريخ سابق إنما هو مخالفة تأديبية يجوز مجازاته عنها مرة أخرى من دون الإحتجاج بسبق توقيع الجزاء الأول^(٨٣).

كما لا يعتبر إخلالاً بمبدأ وحدة العقاب التأديبي، الجمع بين عقوبة تأديبية وعقوبة جزائية، لأنهما ناتجتان عن دعويين مستقلتين عن بعضهما^(٨٤).

المطلب الثالث

تسبب القرار التأديبي

يقصد بالتسبب إيراد المبررات والمسوغات القانونية التي بُني عليها قرار فرض العقوبة التأديبية. ويُعد البطلان جزاءً واضحاً إزاء إغفال هذا العنصر الهام الذي يعد من الضمانات الهامة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية^(٨٥).

أن تسبب القرار التأديبي من شأنه طمأنة الموظف بأنه أحيط علماً بالأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها، وبالتالي يتحقق إعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي، بما يشتمل عليه هذا القرار من وقائع وأدلة وأستخلاصات مما قد يحمل الموظف على الإقتناع بقرار الجزاء، ويساعد في تحقيق الغاية منه. ويؤدي الى تقليل دعاوي تجاوز حدود السلطة أما إذا لم تكن الأسباب مقنعة للموظف فيكون له أن يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً^{٨٦}. وتتجلى أهمية التسبب بالنسبة للإدارة، في ان الأخيرة ستحاول قدر الإمكان أن تتأنى في إصدارها لقراراتها التأديبية وجعلها متناسبة مع ما يقترفه الموظف من مخالفات متى علمت ان المبررات التي ستبنى عليها قرار العقوبة ستكون عرضة لإطلاع الموظف المُعاقب أو حتى الغير أو وسائل الإعلام، مما يجعل التسبب قيدياً يحملها على توخي الدقة والحذر منعاً لوقوعها في الاحراج المتولد عن خطأها في تطبيق للقانون كما تتضح أهميته بالنسبة لرقابة القضاء الإداري في تمكين هذا القضاء من بسط رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ومنها مدى تناسب العقوبة المفروضة

٨٢- قرار رقم ٣١٤ / انضباط تمييز / ٢٠٠٩ أشار اليه د. مازن محمد طاهر محمد حسين الحسيني، المصدر السابق، ص ١٣٧.

٨٣- د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٧٧.

٨٤- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المصدر السابق، ص ٢٧٤.

٨٥- د. عمار عباس الحسيني، المرجع السابق، ص ٢٢.

٨٦- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الأردن، مكتبة دار الثقافة، ٢٠٠٤، ص ٣٥٨.

على الموظف مع ما إقترفه من مخالفة، ومن ثم تعديل العقوبة الصادرة بما يتلائم والمخالفة المرتكبة متى وجد القضاء إنتفاء التناسب^(٨٧) .

و المشرع العراقي أتجه بشكل واضح وجلي إلى إلزامية التسبب في القرارات الانضباطية فقد نصت المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على أن (العزل يكون بتنحية الموظف وذلك بقرار مسبب من الوزير) .

والحقيقة أن التسبب لا يقتصر في ظل القانون أعلاه على عقوبة العزل فقط وإنما أصبح إلزامياً في فرض العقوبة الانضباطية ولكل العقوبات، فقد أوجب القانون ضرورة أن تقوم الإدارة بذكر فعل الموظف عند معاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية وهذا يعني ضرورة ووجوب ذكر سبب القرار الانضباطي، أي تسبب القرار ولجميع القرارات حيث أن نص الفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون أنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ يتطلب هذا التسبب في التوصية بالقول (تحرر اللجنة التحقيقية محضراً تثبت فيه ما إتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة)^(٨٨) .

وقد قضى الهيئة العامة لمجلس الشورى بصفتها التمييزية في قرار لها إلى : ان قرار الحكم جاء خالياً من التسبب ولم يتضمن سوى عبارة (لان طلب المدعي لاسند له من القانون) وحيث أن هذه العبارة عامة وتصلح لرد كل دعوى مما يجعل الحكم باطلاً^(٨٩) .

المبحث الثالث

ضمانات التأديب اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية

تعتبر الضمانات القضائية من افضل الوسائل لحماية الموظفين وأهمها. ولا تغنى عن هذه الضمانة كل الضمانات الإدارية التي يمكن أن يوفرها المشرع للأفراد، نظراً لما يتمتع به القضاء من حيده ونزاهة لا يرقى إليها الشك^(٩٠)

أحاط المشرع القرار التأديبي بمجموعة من الضمانات السابقة والمعاصرة له ، إلا أنه لم يكتف بذلك ، وإنما جعل للموظف ضمانات أخرى حتى بعد صدور القرار التأديبي، حرصاً منه على تحقيق العدالة .

أن القرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة على الموظف ليس بمرضى له دائماً، إذ يكون في كثير من الأحيان قراراً تعسفياً أو يظنه الموظف كذلك، لذا يمكن للموظف الطعن بهذا القرار أمام الجهة التي أصدرته وعند ذاك يسمى هذا الطعن ب " التظلم " فإذا رفضت

٨٧- د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٢٣ .

٨٨- د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٢٢ .

٨٩- منشورات مجلس شوري اقليم كردستان - العراق: المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري اقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٢ / قرار رقم ٤٣ / الهيئة العامة / الانضباطية / ٢٠١٢ ، تاريخ القرار ١٢ / ٦ / ٢٠١٢ ، الطبعة الأولى ، مطبعة الحاج هاشم ، أربيل ، ٢٠١٣ ، ص ٣٢٤ .

٩٠- د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق ، ص ٣٥٦ .

هذه الجهة هذا الطعن حقيقةً أو حكماً، كان للموظف الطعن أمام (محكمة قضاء الموظفين) مجلس الانضباط العام سابقاً ولله الطعن بقرار الأخير امام (المحكمة الإدارية العليا) الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة سابقاً^(٩١) . ونبين كل من هذه الإجراءات بشكل موجز في مطلبين هما :

المطلب الأول : التظلم الإداري .

المطلب الثاني : الطعن القضائي .

المطلب الاول التظلم الاداري

يعرف التظلم بأنه، وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري يقدمها إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل قرارها فتسحبه وتكفي الطاعن مؤونة الإلتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار الإداري التأديبي "الإنضباطي"^(٩٢) .

وتتجلى أهمية التظلم في كونه يمثل فرصة للإدارة لإصلاح أخطاءها بنفسها ويفسح المجال للإدارة في إعادة النظر بقرارها وتقييمه مجدداً في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه مما يزيد من هيبة الإدارة وثقة الأفراد بها كما انه يخفف الاعباء عن كاهل القضاء في حل الكثير من المنازعات، فضلاً عن انه يُجنب الموظفين الكثير من الاجراءات القضائية الطويلة والمكلفة وهو من جهة اخرى يفسح المجال للإدارة في إعادة النظر بقرارها وتقييمه مجدداً في ضوء المعلومات والاسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه^(٩٣) .

التظلم في ظل القانون العراقي يعد تظلماً وجوبياً من حيث أنه يجب على الموظف تقديم التظلم أمام الجهة التي أصدرت القرار قبل الطعن به أمام مجلس الأنضباط العام، بمعنى أنه لا يقبل الطعن أمام مجلس الانضباط العام إلا إذا سبق تقديم التظلم أمام الإدارة^(٩٤) .

كما ان التظلم في ظل القانون العراقي من جهة أخرى يعد تظلماً ولائياً أي أن الطعن الذي يقدمه الموظف المعاقب يجب أن يكون أمام الجهة التي أصدرت قرار العقوبة الإنضباطية طالباً فيها سحب القرار أو تعديله أو إلغائه، بخلاف التظلم " الرئاسي " الذي يقدم فيه الطعن أمام الجهة التي تعلقها التي أصدرت قرار فرض العقوبة الإنضباطية إستناداً الى ما تتمتع به الأخيرة من سلطات إدارية تفوق سلطات الجهة مُصدرة القرار^(٩٥) .

٩١- د . عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ١٥٣ .

٩٢- د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ١٥٣ .

٩٣- د. عثمان سلمان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، بغداد ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٠ ، ص ٤٧٩ .

٩٤- انظر المادة (١٥ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ التي نصت على (يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة) .

٩٥- عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ١٥٤ .

الفرع الأول

الشروط القانونية للتظلم

والتظلم من العقوبة سواء كان إختيارياً أم وجوبياً يجب أن تتوافر فيه عدداً من الشروط لعل أهمها^(٩٦) :

أولاً : من حيث القرار المطعون به :

يجب أن يقدم التظلم في مواجهة قرار إداري نهائي بفرض العقوبة التأديبية قابلاً للتنفيذ دون الحاجة الى تصديق سلطة أخرى عليه او لإي إجراء لاحق مكمل له، وعليه لايقبل الطعن بتوصيات اللجنة التحقيقية مالم يصادق عليها فتصبح قراراً إدارياً نهائياً، فقد ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في قرار لها الى ان التوصيات التي تصدرها اللجنة التحقيقية لاتعد قراراً ادارياً نهائياً ما لم تتم المصادقة عليها من قبل الوزير المختص^(٩٧) .

ثانياً : من حيث المدة اللازمة لتقديمه :

يجب أن يقدم التظلم خلال المدة التي حددها القانون فاذا لم يتظلم الموظف من قرار فرض العقوبة في غضونهما، فلا يقبل منه الاعتراض امام القضاء المختص، وقد حدد بعض التشريعات التأديبية ومنها التشريع العراقي هذه المدة بـ (ثلاثين يوماً) تبدء من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة^(٩٨) .

ثالثاً : من حيث مُقدم التظلم :

يجب أن يُقدم التظلم من صاحب المصلحة الذي أثر القرار في مركزه القانوني أو مس مصلحة له، ألا وهو الموظف الذي صدر القرار بحقه.

رابعاً : من حيث الشكل :

مع ان قانون انضباط موظفي الدولة لم يشترط شكلاً معيناً للتظلم، الا أنه يجب أن يكون واضحاً في عباراته، بما يفيد رفض الموظف قرار العقوبة الصادر بحقه .

٩٦- د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ١٥٥ .
٩٧- منشورات مجلس شورى الدولة ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٧١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٧ في ١٧ / ٧ / ٢٠٠٧ ، دار الكتب و الوثائق ، بغداد ، ص ٣٠٦ .
٩٨- انظر المادة ١٥ / ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

الفرع الثاني

الآثار القانونية للتظلم

بعد أن تتسلم الإدارة من الموظف تظلمه المستوفي لشروطه كافة، لا بد لها من إتخاذ موقف محدد، وقد أوجب قانون إنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على جهة الإدارة البت في التظلم الذي يقدمه الموظف خلال مدة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ تقديمه، وهنا يجب أن تقوم الإدارة بأحد الاجراءات الآتية^(٩٩) :

أولاً : إعادة النظر في القرار الصادر منها بحق الموظف إما بالسحب أو الألغاء أو بالتعديل .

ثانياً : قد تنتظر الإدارة في القرار ولكنها ترفض صراحة الطعن الذي قدمه الموظف، فعند ذلك يعد هذا الرفض، رفضاً حقيقياً للتظلم .

ثالثاً : عدم البت في التظلم على الرغم من إنتهاء مدة الثلاثين يوماً التي حددها القانون، وهذا يُعد رفضاً حكماً للتظلم . وعلى العموم في الفرضين الثاني والثالث يُمكن للموظف الطعن في القرار أمام مجلس الانضباط العام بسبب الرفض الحقيقي أو الحكمي لتظلمه . وبالنسبة للموظفي الاقليم يكون الطعن أمام هيئة انضباط موظفي الأقليم .

المطلب الثاني

الطعن القضائي

ويعتبر حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات، من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة وعادلة إلى قرار فرض العقوبة التأديبية ، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء^(١٠٠) .

يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي أقرت بها الدساتير للأفراد ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم الذي اقر في المادة (١٩) البند ثالثاً منه بأن "التقاضي حق مصون

٩٩- أنظر المادة (١٥ / ثانياً) منه التي نصت على أن (يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته ذلك خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعند عدم البت فيه رغم إنتهاء هذه المدة، يعد ذلك رفضاً للتظلم) .
١٠٠- ماجد راغب الحلو : المصدر السابق ، ص ٣٦٦ .

ومكفول للجميع " ، حيث يعد هذا الحق غير محصناً من الطعن^(١٠١)، وهو ما يعني ان بالامكان الطعن - قضائياً - بقرار فرض العقوبة الانضباطية، في حالة رفض طلب التظلم حقيقة أو حكماً، لذا سنتناول في هذا المطلب الجهة المختصة بنظر الطعن في اقليم كردستان في الفرع الأول، والجهة المختصة بنظر الطعن في العراق في الفرع الثاني وكما يأتي :-

الفرع الأول

الجهة المختصة بالطعن في اقليم كردستان

بموجب المادة الحادية والعشرون من قانون مجلس شورى إقليم كردستان -العراق- رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ تختص هيئة انضباط موظفي الإقليم بالنظر في الاعتراضات المقدمة من قبل الموظف المعاقب باحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(١٠٢). ولم يتطرق المشرع في قانون مجلس شورى الاقليم الى مدد خاصة للطعن في العقوبات الانضباطية، ويبدو أنه احال ذلك الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الذي بين مدد الطعن في القرارات الصادرة بايقاع العقوبة الانضباطية في المادة (١٥) منه، وطبقاً لهذه الاحالة نرى ان هيئة انضباط موظفي الاقليم تملك ولاية مجلس الانضباط العام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ولها ان تصدر الاحكام الاتية في الطعون المقدمة اليها^(١٠٣):-

أولاً:- المصادقة على القرار المطعون فيه اذا وجدت الهيئة ان ذلك القرار موافق للقانون^(١٠٤).

ثانياً:- للهيئة تخفيض العقوبة اذا كانت العقوبة لا تتناسب مع جسامة الخطأ^(١٠٥).

ثالثاً:- للهيئة الغاء العقوبة اذا وجد ان القرار المطعون فيه معيب^(١٠٦).

١٠١- انظر المادة ١٠٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢ ، بتاريخ ٢٨ / كانون الأول / ٢٠٠٥ .

١٠٢- انظر المادة (٢١ / أولاً) منه التي نصت على ان (تنظر هيئة موظفي الاقليم في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة أو أي قانون اخر يحل محله .

١٠٣- انظر المادة (١٥ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

١٠٤- انظر قرار الهيئة الانضباطية المرقمة ٥١ / انضباطية / ٢٠٠٨ في ٢٠١٨/١٠/٢٢ قرار غير منشور .

١٠٥- انظر قرار الهيئة الانضباطية المرقمة ٨١ / انضباطية / ٢٠٠٨ في ٢٠١٨/١١/١٣ قرار غير منشور .

١٠٦- انظر قرار الهيئة الانضباطية المرقمة ٢٩ / انضباطية / ٢٠٠٨ في ٢٠١٨/٧/١٧ قرار غير منشور .

ومن الجدير بالذكر ان قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم الصادر بنتيجة الطعن يعتبر باتاً^(١٠٧). وهذا يعني ان هيئة انضباط موظفي اقليم تعتبر محكمة أول واخر درجة بالنسبة للاحكام الصادرة في مجال العقوبات الانضباطية، وكنا نفضل لو ان المشرع في قانون مجلس الشورى لاقليم كردستان لو اجاز الطعن في قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم امام الهيئة العامة في مجلس شورى الاقليم .

الفرع الثاني

الجهة المختصة بالطعن في العراق

الدرجة الأولى من الطعن القضائي تكون أمام محكمة قضاء الموظفين^(١٠٨) حالياً (مجلس الأنضباط العام) سابقاً الذي يحق للموظف الطعن بقراراته أمام المحكمة الادارية العليا حالياً (الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة) سابقاً وكما يأتي:-

أولاً : الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين

بالنسبة للطعن أمام محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام) نصت المادة (١٥) من قانون الانضباط رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على أنه (يختص المجلس بما يأتي : اولاً - النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة " ثانياً " من هذه المادة وله ان يقرر المصادقة على هذا القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها . ثانياً - يُشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته....). جدير بالذكر أن القانون ذهب إلى أن " يراعي مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين) عند النظر في الاعتراضات، قانون أصول المحاكمات الجزائية بما يتلائم وأحكام هذا القانون " . وبعد أن ينظر محكمة قضاء الموظفين بالاعتراض المقدم من الموظف بشأن القرار الصادر بعقوبته، يكون للمحكمة أما الغاء العقوبة أو تخفيضها أو المصادقة عليها، وكالاتي :-

١٠٧- انظر المادة (٢١/ثانياً) من قانون مجلس شورى اقليم كردستان-العراق- رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨
١٠٨- انظر المادة (٣١) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ على أن (تحل عبارة(محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة (مجلس الانضباط العام) أينما وردت في القوانين والانظمة والتعليمات .

١- **إلغاء العقوبة** : قد تجد المحكمة أن القرار الصادر بفرض العقوبة بحق الموظف معيب في ركن أو أكثر من أركانه، فتصدر عند ذلك قرارها بإلغاء هذا القرار ويعتبر كأن لم يكن، ويكون للحكم بإلغائه حجية مطلقة في مواجهة أطراف الدعوى وفي مواجهة الكافة، وعلى الإدارة أن تستجيب لحكم القضاء فتصدر قراراً لاحقاً لقرار فرض العقوبة يقرر بطلانه^(١٠٩) . ومن قبيل ذلك إلغاء عقوبة التوبيخ الموجهة لموظف لعدم إجراء تحقيق إداري معه^(١١٠) .

٢- **تخفيض العقوبة** : قد لا تلغي المحكمة القرار الصادر بفرض العقوبة الإنضباطية، بل قد تقوم بخفض هذه العقوبة متى وجدت أنها لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها الموظف . ومن قبيل ذلك قرارها بتخفيض عقوبة التوبيخ إلى لفت النظر^(١١١) .

٣- **المصادقة على قرار العقوبة** : لمحكمة قضاء الموظفين المصادقة على القرار الصادر بحق الموظف متى وجدت أنه الأنسب والاكثر ملائمة مع الفعل المرتكب . ومن قبيل ذلك قرار المحكمة بالمصادقة على قرار عقوبة التوبيخ على موظف لموافقتها لأحكام القانون^(١١٢) .

ثانياً : الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

يعتبر تمييز الأحكام آخر وسيلة للمتقاضى للحصول على حقه ورفع ما قد لحقه من غبن، وعليه فإن الموظف إذا وجد بعد صدور حكم محكمة قضاء الموظفين أن الحكم لم يكن في صالحه فإن من حقه ان يميز هذا الحكم امام المحكمة الادارية العليا خلال ٣٠ يوماً من تاريخ التبليغ بحكم محكمة قضاء الموظفين او اعتباره مبلغاً^(١١٣) .

ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بنتيجة الطعن باتاً وملزماً^(١١٤) .

١٠٩- د. عمار عباس الحسيني ، المصدر السابق ، ص ١٥٨ .
١١٠- انظر قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٢٦٢ / ٢٠١٢ في ١٢ / ١١ / ٢٠١٣ ، عبدالقادر صالح عبدول ، مختارات من المبادئ القانونية في قرارات محكمة الادارية العليا و فتاوى مجلس شورى الدولة في العراق ٢٠١٣-٢٠١٤ ، ص ٢٦ .
١١١- انظر قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٢٢٣ / ٢٠١٣ في ١٩ / ١٢ / ٢٠١٣ ، عبدالقادر صالح عبدول ، مختارات من المبادئ القانونية في قرارات محكمة الادارية العليا و فتاوى مجلس شورى الدولة في العراق ٢٠١٣-٢٠١٤ ، ص ٢٤ .
١١٢- انظر قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ١١٢ / ٢٠١٢ في ٦ / ٨ / ٢٠١٣ ، عبدالقادر صالح عبدول ، مختارات من المبادئ القانونية في قرارات محكمة الادارية العليا و فتاوى مجلس شورى الدولة في العراق ٢٠١٣-٢٠١٤ ، ص ٢٢ .
١١٣- انظر نص المادة (٧ / تاسعاً / ج) من قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .
١١٤- أنظر المادة (٧ / تاسعاً / د) من قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

إلا أنه بالرجوع الى قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نجد أن المادة ١٥ تشير الى أنه يتم تمييز أحكام مجلس الإنضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة^(١٥)، إن إبقاء مثل هكذا نصوص في قانون انضباط موظفي الدولة التي تتعارض مع ما جاء في قانون مجلس شورى الدولة قد يؤدي الى حصول إشكالات بالنسبة لعامة الأشخاص الذين ليس لهم علم و دراية باصول القانون وكيفية تطبيقه لذا نرجو أن يتدخل المشرع بإجراء تعديلات واسعة على قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

الحمد لله الذي أعانني على كتابة هذا البحث المتعلق بالضمانات التأديبية للموظف العام المرتكب لمخالفة تأديبية ، ولقد بذلت جهدي لكتابته املا أن أكون قد وفقت في تغطية هذا الموضوع، فإن أخطأت فان ذلك متروك للجنة الكريمة التي التمس منها تصويب أخطائي لأستفيد منها ما سهوت أو أخطأت فيها، أقدم هذا البحث المتواضع راجياً أن يكون ضمن المستوى المطلوب هذه دعواي إلى الله وعليه توكلت.

١١٥- أنظر المادة (١٥ / رابعاً / ب) من القانون المذكور .

الخاتمة

بعد ان انهينا كتابة بحثنا ، تتلخص ملاحظتنا ومقترحاتنا المستنبطة من موضوع بحثنا المتواضع على ما يأتي :-

١- تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام عند إخلاله بواجبات وظيفته السلبية منها والإيجابية وأحاط المشرع العراقي الموظف المخالف بالعديد من الضمانات التأديبية: كالتحقيق، وتسبيب القرار التأديبي ،

٢- لاحظنا أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل أوجب بتشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء أحدهم على الأقل حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، فضلاً عن أنه ألزم بأن يكون التحقيق مكتوباً والتوصية التي ترفعها اللجنة التحقيقية الى الوزير أو الرئيس الإداري تكون مسببة، ولكن من جانب آخر أجاز فرض عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب دون تشكيل لجنة أو تحقيق وإنما بناءً على أستجواب الموظف وهو إجراء لم يبين القانون حتى شكله إذ لم يلزم أن يكون الاستجواب تحريراً والنص يسمح بالأستجواب الشفوي كإجراء لفرض أي من العقوبات الثلاث المذكورة . وأقترحنا أن يطال التحقيق الكتابي جميع العقوبات .

٣- نرى في جانب الضمانات التأديبية للموظف العام أن يكون هناك ضمان آخر من حيث امكانية الموظف العام من إقامة دعوى على الإدارة العامة للمطالبة بالتعويض عن ما يلحق الموظف من ضرر أدبي أو مادي من جراء فرض العقوبة عليه في حالة عدم ثبوت ارتكاب خطأ من جانب الموظف العام وبراءته من الأفعال المنسوبة إليه .

٤- نقترح بتعديل قانون مجلس شورى اقليم كردستان-العراق- رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ وذلك بضرورة النص على حق الموظف بالطعن في العقوبات الانضباطية الصادرة من هيئة انضباط موظفي اقليم أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الاقليم لازدياد كفة الضمانات المقررة لموظفي الاقليم .

٥- نقترح أن يتدخل المشرع العراقي بتعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بما يتناسب مع التغييرات التي جاءت في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ بخصوص محاكم قضاء الموظفين منعاً لحدوث تعارض وتضارب بين القانونين .

المصادر

- ١- أرشيد عبد الهادي الحوري: التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية ، درا النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة الاولى ، ٢٠١٠ .
- ٢- د. حنان محمد القيسي: الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية/ الطبعة الأولى/ المركز العربي للنشر والتوزيع/ القاهرة ٢٠١٧ . ٣ .
- ٣- خضر عكوبي يوسف: موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري/ الطبعة الاولى/ مطبعة الحوادث/ بغداد ١٩٧٦ .
- ٤- د. سعد النواف العنزلي، الضمانات الإجرائية في التأديب ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٧ .
- ٥- د. سردار ياسين حمد أمين ، التحقيق الأنضباطي في مجال الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى، ٢٠١٣ ، مطبعة شهاب، اربيل
- ٦- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الاداري ، قضاء التأديب/ الكتاب الثالث/ دار الفكر العربي/ القاهرة ١٩٧١ .
- ٧- د. صدام حسين ياسين العبيدي: أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي/ دراسة مقارنة/ الطبعة الأولى/ مكتبة زين الحقوقية/ بيروت ٢٠١٧ .
- ٨- د. عادل الطبطبائي: قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت، ١٩٨٣ .
- ٩- د. عبد القادر الشихلي: القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الاداري والجنائي/ دراسة مقارنة/ دار الفرقان / الطبعة الاولى/ عمان ١٩٨٣ .
- ١٠- د. عبد القادر الشихلي: أخلاقيات الوظيفة العامة/ الطبعة الأولى/ دار مجدلاوي/ عمان ١٩٩٩ .
- ١١- عبد القادر صالح عبدول: مختارات من المبادئ القانونية في قرارات محكمة الإدارية العليا وفتاوى مجلس شورى الدولة في العراق ٢٠١٣-٢٠١٤-٢٠١٥ / الطبعة الثانية / مكتبة يادكار ٢٠١٨ .
- ١٢- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤ .
- ١٣- د. عدنان عاجل عبيد: ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع/ الطبعة الأولى / القاهرة ٢٠١٨ .
- ١٤- علي ابراهيم أحمد الشمري: العقوبات الوظيفية/ منشورات زين الحقوقية/ الطبعة الأولى/ ٢٠٠٩ .

- ١٥- علي خليل إبراهيم: جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة/دار واسط للدراسات والنشر والتوزيع/لندن ١٩٨٥ .
- ١٦- د. علي محمد بدير، د. عصام البرزنجي، د. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣ .
- ١٧- علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة/ الطبعة الأولى /مطبعة السعادة/القاهرة ١٩٨٣ .
- ١٨- علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة/ مكتبة دار الثقافة/الأردن ٢٠٠٤.
- ١٩- د. عثمان سلمان العبودي: شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ / الطبعة الأولى/دار الكتب والوثائق الوطنية/ بغداد ٢٠١٠ .
- ٢٠- د. عمار عباس الحسيني: دليل الموظف والادارة الى التحقيق الاداري واجراءاته ، مكتبة السنهوري، بغداد، الطبعة الاولى، ٢٠١٤ .
- ٢١- د.غازي فيصل مهدي: شرح احكام قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ / مطبعة العزة/ بغداد ٢٠٠١ .
- ٢٢- د. شاب توما منصور: القانون الاداري / الكتاب الثاني الطبعة الاولى / بغداد ١٩٨٠ .
- ٢٣- د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري/ دار المطبوعات الجامعية/ الاسكندرية ١٩٩٤ .
- ٢٤- مازن محمد طاهر محمد حسين الحسيني: الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة/ دراسة مقارنة/ الطبعة الأولى/ مكتبة زين الحقوقية/ بيروت ٢٠١٦ . .
- ٢٥- ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الإداري/ دار الكتب للطباعة/ بغداد ١٩٩٦ .
- ٢٦- د. مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان/ دراسة مقارنة/ الطبعة الأولى دار النهضة العربية للنشر والتوزيع/ ١٩٩٨ .
- ٢٧- د. محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧ .
- ٢٨- د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة/ الطبعة الأولى/ دار الفكر العربي / القاهرة ١٩٧٣ .
- ٢٩- د. نوفان العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة/ الطبعة الأولى دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان ٢٠٠٧ .
- ٣٠- منشورات مجلس شوري اقليم كردستان – العراق: المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري اقليم كردستان - العراق لعام ٢٠١٢ / الطبعة الأولى / مطبعة الحاج هاشم/ أبريل ٢٠١٣ .

٣١- منشورات مجلس شورى الدولة : قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ / دار الكتب و الوثائق / بغداد ٢٠٠٨ .

القوانين

- ١- قوانين الانضباط العراقية رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ ورقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ ورقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٢- قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٤- قانون مجلس شورى اقليم كردستان – العراق – رقم ١٤ سنة ٢٠٠٨ .

القرارات القضائية

- ١- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم ٥٨ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٨ .
- ٢- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم ٨١ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٨ .
- ٣- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم ٣٩ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٨ .

الفهرست

رقم الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٢	الفصل الاول:عناصر التأديب
٣	المبحث الاول: الجريمة التأديبية
٣	المطلب الاول: مفهوم الجريمة التأديبية وأركانها
٤-٣	الفرع الأول : مفهوم الجريمة التأديبية
٦-٤	الفرع الثاني : أركان الجريمة التأديبية
٧	المطلب الثاني: تمييز الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية
٨	المبحث الثاني: السلطة التأديبية
٨	المطلب الأول: الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية
٨	الفرع الأول : النظام الرئاسي
٩-٨	الفرع الثاني : النظام القضائي
٩	الفرع الثالث : النظام شبه القضائي
١١-١٠	المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتأديب في العراق
١٢	المبحث الثالث: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها
١٢	المطلب الاول: مفهوم العقوبة التأديبية وأنواعها
١٣-١٢	الفرع الأول : مفهوم العقوبة التأديبية
١٣	الفرع الثاني : أنواع العقوبات التأديبية في النظام الإداري العراقي
١٢	المطلب الثاني: المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية
١٥	الفصل الثاني:الضمانات التأديبية
١٦	المبحث الاول: ضمانات التأديب السابقة لفرض العقوبة التأديبية
١٦	المطلب الاول: ضمانات التحقيق
١٧-١٦	الفرع الأول: الاحالة الى التحقيق
١٨-١٧	الفرع الثاني: ان تكون اللجنة التحقيقية مشكلة وفق القانون
١٩-١٨	الفرع الثالث : كتابة التحقيق
٢١-٢٠	المطلب الثاني: تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

٢١	المطلب الثالث: حيادية جهة التحقيق
٢٢	المبحث الثاني: ضمانات التأديب المترامنة لفرض العقوبة التأديبية
٢٢	المطلب الأول: النص على العقوبة في التشريع
٢٤-٢٣	المطلب الثاني: عدم ازدواج العقوبة التأديبية
٢٥-٢٤	المطلب الثالث: تسبيب القرار التأديبي
٢٦-٢٥	المبحث الثالث: ضمانات التأديب اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية
٢٦	المطلب الأول: التظلم الإداري
٢٧	الفرع الأول : الشروط القانونية للتظلم
٢٨	الفرع الثاني : الآثار القانونية للتظلم
٢٩-٢٨	المطلب الثاني: الطعن القضائي
٣٠-٢٩	الفرع الأول : الجهة المختصة بالطعن في أفليم كوردستان
٣٢-٣٠	الفرع الثاني : الجهة المختصة بالطعن في العراق
٣٣	الخاتمة
٣٦-٣٤	المصادر
٣٨-٣٧	الفهرست