



حكومة إقليم كردستان-العراق

وزارة العدل

رئاسة الادعاء العام

# إجراءات التحقيق الإداري

بحث مقدم الى مجلس القضاء لإقليم كردستان/العراق  
كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثاني الى الصنف الأول  
من أصناف الادعاء العام

الباحث

پشتیوان سمكو نوری

نائب المدعي العام

بإشراف/نائب المدعي العام

ديندار نعمان بكر

م ٢٠٢٣

ك٢٧٢٢

هـ ١٤٤٤

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا ۚ لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ ۗ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِزْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَاْنَا ۗ رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إَصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا ۗ رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ ۗ وَارْحَمْنَا ۗ أَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ

الكَافِرِينَ ۝﴾

□ الآية ٢٨٦ سورة البقرة

## إهداء

اهدي هذا البحث الى الرجل العظيم

الذي رباني

والذي لطالما كان كريما في العطاء معي

(أبي).....

واهدي الى الغالية والعزيزة التي كانت دائما

ضوءاً ينير لي طريقي ويدفعني الى الامام

(أمي).....

واهدي الى رموز الوفاء الذين وقفوا دوما بجانبني

( اصدقائي).....

## شكر وتقدير

بعد أن انتهينا من كتابة هذا البحث ، لايسعنا الا ان نقدم  
جزيل الشكر وفائق التقدير الى نائب المدعي العام (ديندار نعمان  
بكر) الذي اشرف على هذا البحث بكل عناية واهتمام والذي مدنا  
بمصادر علمية ساعدتنا في اعداد هذا البحث والى كل من قدم  
المساعدة لنا في إعداد هذا البحث.

ومن الله التوفيق

□

## السادة رئيس وأعضاء لجنة مناقشة بحوث الترقية المحترمون

### م/ توصية المشرف

بناءً على ما جاء في كتاب رئاسة الادعاء العام المرقم (1 / 625) في 2022 / 10 / 13 حول تسميتي مشرفاً على البحث الموسوم (اجراءات التحقيق الاداري) والمقدم من قبل عضو الادعاء العام السيد (پشتيوان سمو نوري) الى مجلس القضاء في اقليم كردستان- العراق كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثاني الى الصنف الأول من أصناف الادعاء العام فقد أشرفت على البحث المذكور وأبدت الملاحظات المطلوبة فوجدته مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية وبالتالي جدير بالمناقشة والقبول.... مع التقدير

المشرف

عضو الادعاء العام

ديندار نعمان بكر

2023 / 2 / 18

## المقدمة

### أولاً/ أهمية البحث وسبب اختياره

تشغل الوظيفة العامة جانباً مهماً من الدراسات القانونية في نطاق القانون الإداري ، نظراً لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة خصوصاً بعد أن تشعبت المهام الملقاة على عاتق الإدارة العامة ، وذلك بعد أن صار إلزاماً عليها إشباع الحاجات العامة للمجتمع، كذلك إن العناية بهذا القطاع المهم والحيوي من العاملين في الدولة يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنفيذ مهامها ولذلك كان لزاماً على المشرّع أن يحيط الموظف العام وهو يؤدي واجباته الوظيفية بشيء من الحماية القانونية التي تكفل حسن أدائه لوظيفته في سبيل إشباع الحاجات العامة، ولذلك حرصت أغلب التشريعات على تقرير العديد من الضمانات للموظف العام، ومن هذه الضمانات ضمانة التحقيق الإداري التي تعتبر إحدى الضمانات الأساسية والرئيسية للموظف العام ، وضمانة التحقيق الإداري تمنح الإدارة مكانة للوصول إلى حقيقة التهم التي نسبت إلى الموظف المخالف وهذا يجعل القرار الإداري الذي اتخذ يكون على أساس مفترض من الصحة سواء كان قاضياً بالبراءة أو بفرض عقوبة مناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف، بالإضافة الى اعطاء الحرية للموظف بالدفاع عن نفسه بمواجهة التهمة التي وجهت إليه، والحيادية في التحقيق من الجهة التي تقوم بالتحقيق، أي لا تخضع بين صفة الخصم والحكم في آن واحد .

الإدارة بحكم أعمالها تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في فرض العقوبات الإدارية على الموظف، وتستمد هذه السلطات من القانون العام، فبواسطته تستطيع الإدارة وإبرادتها المنفردة أن توجه أوامر وقرارات أو تفرض الجزاءات التأديبية حيال الموظف لحماية الوظيفة العامة، حيث تتمتع الهيئات الإدارية بسلطات تقديرية واسعة تمكنها من فرض العقوبة والتي تؤدي إلى حرمان الموظف العام من حقوق وامتيازات وظيفية عديدة، لهذا يجب على المشرع أن يضع ضمانات للموظف العام في التحقيق الإداري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة حيال الموظف في فرض الجزاءات وإحالاته إلى التحقيق الإداري هي أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، وقد اختلفت التشريعات في تقرير هذه الضمانات ، فمنها ما جعل التظلم الإداري أحد الضمانات المقررة للموظف العام تجاه الإدارة، فبموجبه يستطيع الموظف أن يتظلم من القرار الإداري امام الجهة الإدارية التي أصدرته أو أمام أي جهة أخرى

حددها القانون، ومن التشريعات ما جعل هذا التظلم وجوبياً قبل رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة كالتشريع العراقي، أما التشريع الأردني فإنه أعطى الحق للموظف العام التظلم-سواء كان وجوبياً ام اختيارياً\_ من القرار الإداري الصادر ضده أمام جهة الادارة المختصة، كما له الطعن به أمام المحكمة الادارية.

## ثانياً / اشكالية البحث

تكمن مشكلة هذه الدراسة في بيان مدى الموازنة بين فاعلية التحقيق كوسيلة بيد الإدارة وبين إجراءاته بحق الموظف العام، بالإضافة الى بيان مدى كفاية ضمانات تأديب الموظف العام في تحقيق غاياتها، ومن ثم ضمان حقوق الموظف العام أثناء التحقيق الإداري في مقابل ما تتمتع به جهة الإدارة من سلطات تقديرية واسعة.

## ثالثاً/ أهداف البحث:

معرفة ضمانة التحقيق الإداري كأحد ضمانات الموظف العام في التشريع العراقي والتي يتمتع بها اثناء التحقيق وبعده.

## رابعاً/ منهج البحث:

اتبعنا في هذا البحث المنهج التحليلي للنصوص القانونية حيث ان النص القانوني هدف الدراسات القانونية المفيدة كون النظرية مجرد أفكار تقال هنا وهناك ويمكن أن يكتسبها الإنسان من خلال الدراسات المتعددة، لذا ستكون دراسة النص القانوني هو الغاية من طرح موضوع التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانون العراقي .

## خامساً/خطة البحث

سوف نتناول الموضوع بمقدمة و ثلاثة مباحث حيث نخصص المبحث الاول للإحالة إلى التحقيق ويتناول المبحث الثاني مقومات التحقيق ونعرض في المبحث الثالث والآخر ضمانات التحقيق ثم نختمه بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات .

## المبحث الاول

### الإحالة إلى التحقيق

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتح الإجراءات التأديبية قبل الموظف بإحالاته إلى التحقيق وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء ، لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول الى الحقيقة في واقعة معينة تمهيدا لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجيء بغير مقدمات بإحالاته إلى التحقيق<sup>(١)</sup>. وهنا ينبغي التفرقة بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق فطلب التحقيق لا يعدو ان يكون مثل الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك ويعد عدم التحقيق في الشكوى رفضاً لها، بيد ان إحالة الموظف إلى التحقيق هي أول إجراءات التحقيق<sup>(٢)</sup>. والقاعدة العامة في مجال التأديب أن سلطة الإحالة إلى التحقيق بناء على طلب الجهة الإدارية معقودة لسلطة التأديب أو للجهة الرئاسية التي لها حق الرقابة والاشراف على اعمال الموظف<sup>(٣)</sup>.

عليه سوف نتناول الموضوع في ثلاثة مطالب كالآتي:

### المطلب الاول

#### السلطة المختصة بتشكيل اللجنة التحقيقية

نص المشرع العراقي في الفقرة (اولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على الاجراءات الواجب اتباعها في ايقاع العقوبات الانضباطية على الموظف المخالف. ((اولاً : على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس و عضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون)).

1-غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، منشورات جامعة النهدين ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٤٠٦ .

2- ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب ، ط٣ ، ١٩٨٦ ، ص٢٤١ .

3- محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفية العامة ، طبعة مزيدة ومنقحة ، دار الجامعة الجديد ، ٢٠٠٩ ، ص٨٨٣ .



وعليه أن تشكيل اللجنة التحقيقية واجب على الوزير أو رئيس الدائرة قبل فرض أي عقوبة انضباطية عدا عقوبة (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب) التي يجوز للوزير أو رئيس الدائرة فرض أي منها بمجرد استجواب الموظف المخالف<sup>(1)</sup> ، واي عقوبة تفرض دون تشكيل اللجنة تكون قرارا إداريا حريا بالإلغاء كونه معيب بعيب الشكل و الإجراءات<sup>(2)</sup>.

إضافة إلى ذلك فإن التشكيل الثلاثي للجنة في النص أعلاه لاتجوز مخالفته كونه من القواعد القانونية الأمرة فان خالفت الإدارة هذا التشكيل ستكون إجراءاتها باطلة و سيكون قرار فرض العقوبة معيبا<sup>(3)</sup> .

وأن تشكيل هذه اللجنة يتم من ثلاثة اعضاء احدهم يكون رئيسا لهذه اللجنة والاعضاء الآخرون من ذوي الخبرة والدراية بشرط ان يكون احدهما حاصلًا على شهادة اولية في القانون (عضو قانوني) ، ويعتبر شكل اللجنة من النظام العام الذي يترتب على مخالفة بطلان الاجراءات التحقيقية التي تتخذها هذه اللجنة<sup>(4)</sup> .

## المطلب الثاني

### الغاية من إجراءات التحقيق الإداري

إن الغاية الأساسية من إجراءات التحقيق الإداري هو التحقيق من أن الموظف قد ارتكب احد الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالوظيفة العامة من خلال:

- 1- الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) من القانون انضباط موظفي الدولة العراقي .
- 2- غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص ٦٠٥ .
- 3- علاء إبراهيم محمود ، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٥ .
- 4- قرار مجلس الانضباط العام رقم ٩٩٥/٩٢ في ١٩٩٥/٦/٢١ اضبارة ٩٩٥/١٧ ، غير منشور ، جاء فيه (نص المادة العاشرة من النصوص الامرة التي لايجوز مخالفتها) كذلك قرار المجلس الغاء العقوبة لتشكيل اللجنة التحقيقية من اربعة اعضاء خلافا لنص المادة العاشرة من قانون انضباط الموظفي الدولة ، قرار المجلس المرقم ٢٠٠٢/٥١ عدد ٥١ / جزائية / ٢٠٠١ في ٢٠٠٤/٢/١٤ ، غير منشور .

- ١ - التحقيق من أن الفعل المرتكب قد صدر من الموظف المخالف فعلا .
- ٢ - التحقيق من أن الفعل مخالف لأحكام القوانين والأنظمة و التعليمات الخاصة بالوظيفة العامة .
- ٣ - التحقيق في كيفية وقوع المخالفة المرتكبة من الموظف وتحديد جسامة الخطأ و مدى خطورته على المرفق العام .
- ٤ - التحقيق في أسباب ارتكاب الموظف لهذه المخالفة و بيان الدوافع التي دعت إلى ارتكابها.
- ٥ - بيان حجم الضرر الذي لحق بالمال العام أو النظام القانوني .

### المطلب الثالث

#### نطاق عمل اللجنة التحقيقية وصلاحياتها في فرض العقوبة

التحقيق مع الموظف المخالف هو العمل الذي تضطلع بإجرائه اللجنة التحقيقية المؤلفة وفق نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من القانون انضباط موظفي الدولة (تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها ، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، اما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها)) .

ويشترط في هذا التحقيق أن يكون تحريراً، فالكتابة شرط جوهري لا يمكن إغفاله في التحقيق في هذه اللجان بموجب نص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة و لما للكتابة من فوائد جمة منها أنها تحفظ الإجراءات التحقيقية لإثبات شرعية عمل اللجنة إذا ما طعن بهذه الشرعية<sup>(١)</sup> .

---

1- د. ماهر عبدالهادي ، المصدر السابق ، ص ٢٦٨ .

وبالتالي فإن اللجنة التحقيقية لها الحق في الايحاء بفرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وهي:-

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

**ثانياً- الانذار:** ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر .

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

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

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

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

**خامساً: إنقاص الراتب :** ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين .

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

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

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

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

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

أ . مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها :-

### 1 - التوبيخ

### 2 - إنقاص الراتب

### 3 - تنزيل الدرجة

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

**ثامناً: العزل :** ويكون بتتحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ . إذا ثبت ارتكابه فعلا خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة .

ب . إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية

ج. إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة أخرى .

كما نصت الفقرة (٣) من المادة (١٠) من القانون انضباط موظفي الدولة على ((إذا رأت اللجنة فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة )) . وبالتالي فان صلاحية فرض العقوبة تكون خارج اختصاص اللجنة التحقيقية ووفق الناحية العملية يكون على عضو الادعاء العام القيام باحالة اوراق إلى رئاسة الادعاء العام لتحريك الشكوى ضد الموظف

المخالف أو إلى هيئة النزاهة إذا كانت الجريمة التي ارتكبها الموظف تتعلق بفساد مالي وفقا للقانون .

## المبحث الثاني

### مقومات التحقيق

لما كان الهدف من التحقيق الاداري هو الكشف عن الحقائق واثبات او نفي مسؤولية الموظف عن الفعل المنسوب اليه فإنه قد يترتب على انتهاء التحقيق احالة الموظف المخالف الى المحاكم الجزائية بقصد محاكمته وبالتالي الادانة فلا بد ان تكون هناك مجموعة من الاسس التي يسير عليها التحقيق وكذلك تتبعها المحكمة نظرا لخطورة النتائج التي قد تترتب على التحقيق او المحاكمة وهذه الاسس هي من المبادئ العامة التي لاحاجة للنص عليها وعلى الادارة الالتزام بها<sup>(1)</sup> . ومن هذه المقومات أو الاسس هي كتابة التحقيق بقصد المحافظة على عدم تحريف الاجراءات وعدم نسيانها من قبل القائمين بالتحقيق والكتابة عادة اكثر دقة و اكثر وضوحا وانضباطا واكثر سهولة في المراجعة<sup>(2)</sup> .

وعليه تتناول هذا المقومات في المطالب الآتية:

### المطلب الاول

#### كتابة التحقيق الاداري

تعد الكتابة احد الضمانات الشكلية الهامة التي يجب مراعاتها في التحقيق مع الموظف،وتتم من خلال تسجيل كافة الاقوال و الوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة موضوع التحقيق في محضر يسمى محضر التحقيق ، والحكمة من اشتراط الاثبات الكتابي للتحقيق هو ان الكتابة تمكن الموظف المحال للتحقيق من الاستفادة من البيانات والمعلومات المدونة بالمحضر لدرء المسؤولية عن نفسه واثبات براءته من التهم المنسوبة اليه<sup>(3)</sup> .

1- د.سليم حربة وعبد الامير العكيلي، أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول، ١٩٨١، ص١١٧.

2- عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص٢٣٩.

3- القب حسن حمود ، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية ، القاهرة. ص ٩٦٠ .

ويشترط إجراء تحقيق كتابي مع الموظف قبل الشروع في توقيع الجزاء التأديبي و يتم في هذا التحقيق سماع أقواله وتحقيق دفاعه عن الاتهامات المنسوبة إليه<sup>(١)</sup> .

يرجع السبب في نشوء مبدأ التدوين في التحقيق التأديبي إلى الحاجة لإثبات حصول الإجراءات والظروف التي اتخذ فيها والأثر الذي ترتب عليه ، وذلك في وضوح و تحرير، والكتابة هي التي تقوم بهذا الدور، كما يرجع السبب أيضا في نشوء مبدأ تدوين التحقيق إلى أن الغاية من التحقيق ليست كامنة في ذاته، وإنما بعرض إجراءاته ونتائجها بعد الفراغ منها على السلطة المختصة بإصدار الحكم أو القرار بالفصل في الدعوى، ويقتضى بدهة إثبات الإجراءات في محاضر يتكون منها ملف الدعوى الذي يعرض فيما بعد على سلطة إصدار القرار<sup>(٢)</sup> .

وقد ورد هذا المبدأ في نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط الموظفين دولة العراقي ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها)) .

---

1-ضامن حسين العبيدي ، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق ، رسالة دكتوراه ، ١٩٩١ ، ص١٦٢ .

2-عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام، تأديب الموظف في مصر دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٣ ، ص٥٠٦ .

## المطلب الثاني

### التحقيق الإداري شفويا

إذا كانت القاعدة هي وجوب كتابة التحقيق فإن هذه القاعدة ليست مطلقة بل يوجد عليها استثناء يتمثل في إجازة التحقيق الشفوي إذا تعلق بعقوبات معينة والتحقيق الشفوي يعتبر إجراء خطيرا للغاية لما فيه من مساس بعدالة المساءلة التأديبية ونزاهتها، كما قد يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الاجراءات وهو ما يشكل خطرا حقيقيا على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة<sup>(1)</sup>. ولا يقوم التحقيق الشفوي إذا اكتفت جهة التحقيق بتوجيه التهمة شفاهية إلى الموظف وإخطاره بخطئه وعرض أدلة إدانته، بل يجب على جهة التحقيق أيضا سماع دفاع الموظف شفاهة وتلقي كافة دفوعه وأستناد برائته إن ادعى البراءة أو إقراره الصريح بالوقائع وبخطئه إذا كان لا ينفي ما هو منسوب اليه<sup>(2)</sup>.

المقصود من اثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوي الجزاء ضرورة سرد ما دار بالموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيلاً ، بسرد الوقائع المنسوبة إلى الموظف وبيان الأقوال التي استخلصت منها، وذكر ما ورد على ألسنة الشهود بشأنها وترديد دفاع الموظف ، وتقصي كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة اثبات ونفي، فكل ذلك من شأنه ان يقلب التحقيق الشفهي إلى تحقيق كتابي، وهو ما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفوي وهي تسهيل العمل الإداري، فالمقصود من ذلك هو اثبات حصول التحقيق والاستجواب، وما أسفر عنه هذا التحقيق في شان ثبوت المخالفة ، على وجه يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها على صحة قيام الوقائع وصحة تكيفها القانوني<sup>(3)</sup>.

---

1- محمد سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٥٤٩ .

2- سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط ١ ، دار الفكر الجماعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧، ص ٦٩ .

3- عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري، القاهرة، 2008، ص ١٨ .

وأجازت الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة أياً من العقوبات الآتية :-

أولاً- لفت النظر

ثانياً- الإنذار

ثالثاً- قطع الراتب

### المطلب الثالث

#### حيادية اللجنة التحقيقية

إذا كان عضو مجلس التأديب قد سبق أن قام في الدعوى التأديبية بعمل من أعمال التحقيق فهو غير صالح للنظر فيها وعلّة ذلك أن عمل المحقق، وهو التحقيق في شأن الجريمة التأديبية يحتمل أن يميل إلى جانب الإتهام . ويعني ذلك أنه قد صار له رأي في الدعوى ينحاز فيه ضد المتهم وهو ما يتنافى مع حياده .

مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه مالم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيادة والنزاهة والموضوعية ، فمن بديهيات الحيادة أن لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات النزاع، فالمواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط، بل يتعين أن لا تبدي تلك الآراء في الفراغ، لذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي القاضي بأن لا يكون ذات الشخص خصماً وحكماً في ذات النزاع. وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد، وعلّة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهري ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي<sup>(١)</sup> .

---

1- على خطار شطاوي، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة ، الكتاب الثالث، الجامعة الأردنية، ١٩٨٨ ص٥٨٣ .



فثمة تعارض حتمي بين سلطتي الإتهام والتحقيق، فمن خلال الفصل بين السلطتين يمكن لعضو مجلس الانضباط أن يفصل في الدعوى التأديبية غير خاضع لتأثره الشخصي بالتحقيق الذي أجراه والذي انتهى إلى إحالة الدعوى إلى مجلس التأديب<sup>(1)</sup>.

حتى يحقق التحقيق الإداري أفضل النتائج وصولاً إلى الحقيقة، لا بد أن تتوفر ضمانات في المحقق تتمثل في: عدم الجمع بين سلطة التحقيق، وسلطة توقيع العقوبة، والتجرد من الميول الشخصية .

أولاً : عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء :

يذهب رأي ألى أنه في حالة تولي الرئيس الإداري بنفسه سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء فإن ذلك يعتبر إخلالاً بمبدأ واضح وأصل قانوني مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والإدانة، ومن ثم يكون لازماً في مثل هذه الحالة أن يترك الرئيس لغيره إحدى السلطتين، وإلا كان قراره في هذا التحقيق معيباً بعدم الصلاحية<sup>(2)</sup>.

بينما يذهب رأي آخر الى انه من الناحية القانونية المجردة لا يوجد سبب يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه، إذا ما رأى وجهاً لذلك وأن هذا إذا تم لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي وتوقيع الجزاء، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص اخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق<sup>(3)</sup>.

ورغم أن العراق يأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب ، إلا أن المشرع العراقي فصل بين سلطة التحقيق وسلطة إيقاع العقوبة بموجب المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .

---

1-محمد زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط٢، ١٩٧٦ ص٧٩ .

2-علاء إبراهيم محمود، المصدر السابق، ص١٧٥ .

3-محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المصدر السابق ، ص٢٢٥ .

ثانياً : التجرد من الميول الشخصية :

إن أحكام أنظمة التأديب (التحقيق الإداري) تجمع على ضرورة أن تتم إجراءات التأديب بروح موضوعية، حيث يتعارض مع الموضوعية وجود صلة قرابة أو نسب أو مصالح شخصية لمن يملك سلطة التحقيق أو الحكم في القضايا التأديبية ، ومن هنا كل شخص تتوافر في حقه مسوغات مشروعة للشك في حيده يفقد من الناحية القانونية كل صفة وكل سلطة للبت في موضوع التأديب، وبناءً عليه يكون لازماً أن يقوم بالتحقيق موظف مختص بالتحقيق تتوافر فيه عناصر الحيده والنزاهة والموضوعية (1) .

والرد يعني الرخصة الممنوحة للخصم في الدعوى أن يطلب امتناع القاضي أو الخبير أو كل من يمارس عملاً قضائياً متصلاً بالدعوى (كأعضاء اللجنة التحقيقية) عن نظر الدعوى أو السير بإجراءاتها بناءً على أسباب حددها قانون المرافعات (2) .

إن عمل اللجنة التحقيقية يماثل عمل المحقق وقاضي التحقيق في كثير من الجوانب، لذا تنطبق عليه أحكام رد القضاة أو تنحيهم، فإن كان هناك بين الموظف المحال على التحقيق وأحد أعضاء اللجنة عداوة أو صداقة يرجح معها عدم استطاعته مع وجودها في ممارسة عمله بشكل موضوعي أو كان قد اعتاد مواكبة أو مساكنة الموظف المخالف أو تلقى منه هدية أو كان مستخدماً عنده، وأخيراً إن كان قد أبدى بالمخالفة محل التحقيق رأياً قبل الأوان، والرد في هذه الحالة جوازي أن طلبه أحد الخصوم، أما إن لم يطلبه الموظف المتهم فلا شائبة على عمل عضو اللجنة التحقيقية، لكن إن تمت إثارة إحدى هذه الحالات أمام اللجنة أو الرئيس الإداري ولم تتخذ إجراء إزاء استمرار الموظف بالتمتع بعضوية اللجنة يفترض أن يكون قرار فرض العقوبة محل إلغاء أمام مجلس انضباط موظفي الدولة بالنظر لعدم توافر ضمانات التحقيق الموضوعي المحايد مع الموظف(3).

1- خالد خليل الظاهر ، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، ص ٢٢٧ .

2- علاء محمود، المصدر السابق ، ص ١٧٥ .

3- سعد الشتوي ، المصدر السابق ، ص ٢٥٦ .

## المبحث الثالث

### ضمانات التحقيق

يحاط الموظف العام أثناء التحقيق الانضباطي بعدد من الضمانات القانونية الهدف منها اطمئنان الموظف على عدالة المساءلة الانضباطية، وفي ذات الوقت ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بما يؤدي في نهاية الأمر الى غاية واحدة مشتركة تتمثل في اظهار الحقيقة وتحقيق العدالة<sup>(1)</sup> .

لذا سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب سنتناول في المطلب الاول الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف أثناء التحقيق وفي المطلب الثاني الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف عند فرض العقوبة وفي المطلب الثالث الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف بعد فرض العقوبة .

### المطلب الاول

#### الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف أثناء التحقيق

المرحلة التي تسبق المحاكمة التأديبية تبدأ من اكتشاف المخالفة التأديبية وتوجيه الاتهام للموظف المرتكب لها، واستدعائه للتحقيق معه، ونظرا لما لهذه المرحلة من أهمية بالنسبة للموظف المتهم الذي يمكنه فيها أن يدفع عن نفسه التهم الموجهة اليه وتبرئته منها قبل إيقاع العقوبة عليه، وقد حظي في هذه المرحلة بضمانتين يمكنه الاستفادة منهما وهما ضمانة حق الدفاع، وضمانة مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة اليه. وفقا لما سيتم بيانه في الفرعين التاليين:

---

1- مريوان صابر حمد ، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة الماجستير ، جامعة صلاح الدين ، أربيل ، ٢٠٠٦ ، ص١٢٣ .

## الفرع الاول

### مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه

تعني المواجهة إحاطة الموظف المتهم علماً بما نسب إليه من تهم ،لكي يتمكن من إعداد دفاعه وتنفيذ التهم المنسوبة إليه، ويجب أن يمهل وقتاً كافياً ليقدم ملاحظاته، كما يجب اطلاع صاحب الشأن اطلاعاً كاملاً على أوراق الملف كافة وليس فقط الاتهامات الموجهة إليه (1) .

ويعد مبدأ المواجهة من المبادئ المستقرة في النظام الانضباطي باعتباره من اولى الضمانات الواجب التقرير بها للموظف، اذ من الطبيعي على جهة التحقيق ان تواجه الموظف المحال اليها بما هو منسوب اليه، وحقيقة التهمة المسندة اليه واحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير الى ارتكابه المخالفة، وتحديد أبعاد الاتهام الموجه اليه من حيث الأشخاص والأفعال وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة الوظيفية المنسوبة اليه، ومواجهته بهذه الأبعاد في التحقيق (2) .

وتتكون مبدأ المواجهة من عدة عناصر رئيسية، وبدون هذه العناصر تفقد المواجهة أهميتها كضمانة جوهرية من ضمانات التحقيق، وهذه العناصر هي:

### أولاً/ استدعاء الموظف واعلامه بالمخالفات ومنحه أجلاً لتحضير دفاعه:

يقصد بإعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه ، حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بإن يعلم بالمخالفة المنسوبة له،ويعد هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجب معظم التشريعات أن يكون بخطاب موصي عليه مع علم الوصول،للتأكد من هذه الإجراءات ويعد الإعلام من الإجراءات التي يترتب على إغفالها وجود عيب شكلي يؤدي إلى بطلان الحكم (3).

ولم ينص قانون الانضباطي العراقي الحالي صراحة على وجوب اعلام الموظف بالحضور أمام اللجنة التحقيقية ، الا أنه يستفاد من نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) .

1- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط١، دار الثقافة،عمان، ٢٠٠٧،ص٤٣٠.

2- مريوان صابر حمد، المصدر السابق، ص١٢٣ .

3- ممدوح طنطاوي ، الدعوى التأديبية ، ط2 ، منشأه المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣ ، ص٤٢٣.

## ثانياً/ السماح للموظف أو من يوكله بالاطلاع على أوراق التحقيق:

من حق الموظف المتهم اداريا أن يطلع على التحقيقات التي أجريت في القضية، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه، ويتفرع عن هذا الحق تمكين الموظف من تصوير مستندات التحقيق خاصة تلك التي تشكل أدلة مقدمة ضده، حتى يتمكن من مناقشة تلك الأدلة .

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن على أن حق الموظف في الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وملف الدعوى من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق . اذ يعتبر هذا الحق من قبيل الحقوق التي تقرها المبادئ العامة للقانون دون حاجة للنص عليها<sup>(1)</sup> .

## ثالثاً/ الاطلاع على ملف الخدمة :

يعد الاطلاع على الملف ضماناً تأديبية جوهرية يتمتع بها الموظف المتهم وذلك بإبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بمناسبة اقترافه خطأ تأديبياً .

والمقصود بالملف هنا ملف الدعوى التأديبية، فكل تحقيق تأديبي ينتهي بإعداد ملف له، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة ومرتبطة بأرقام متسلسلة، واطلاع الموظف على ملف التحقيق أو أوراق الدعوى المقامة ضده يعتبر رافداً أساساً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وبأدلتها توطئة للاستعداد للدفاع عن نفسه<sup>(2)</sup> .

هذا ولم ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على حق الموظف في الاطلاع على ملفه الشخصي قبل فرض العقوبة بحقه، ولكن عدم النص في قانون الانضباط على هذا الحق لا يعني تحلل السلطات التأديبية عن هذا الإجراء، وإنما يتوجب عليها التقيد به بوصفه ضماناً مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون .

1- مريوان صابر حمد، المصدر السابق، ص ١٢٥ .

2- احمد عبد زيد حسن الصدام، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، جامعة الإسكندرية، مصر، ٢٠١٤ ، ص١٧٧ .

## الفرع الثاني

### حق الدفاع

لا يملك توقيع العقاب بلا دفاع غير الله سبحانه وتعالى، لأنه عالم الغيب والشهادة ذو العدل المطلق، أما أولياء الأمور من الناس فعلمهم محدود ، وإحاطتهم بالأشياء ناقصة ، لذلك فمن القواعد الأساسية في أصول المحاكمات البشرية، وبأنواعها أن للمتهم حق الدفاع عن نفسه في الاتهام الموجه إليه<sup>(1)</sup> .

ويعد مبدأ الحق في الدفاع من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا، حيث حرصت كافة الأنظمة القانونية المختلفة على التأكيد على ضرورة احترام حق الدفاع، كما أكد ذلك القضاء في العديد من أحكامه<sup>(2)</sup> .

وتعد أهمية كفالة حق الدفاع في الإجراءات التأديبية السابقة على المحاكمة، كون تلك الإجراءات يغلب عليها الطابع الإداري وهيمنة الإدارة على تلك الإجراءات وهو ما يفتح الباب واسعاً للاحتمالات التعسف وإساءة استعمال السلطة ، وعلى هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كفالة حقوق الدفاع في تلك الإجراءات على اعتبار أن تلك الإجراءات مهمة في تقرير مسار الدعوى التأديبية وترك الموظف دون غطاء دفاعي في تلك المرحلة بحجة تمكينه من الدفاع في المراحل النهائية ، قد يتسبب بالإضرار بالموظف على اعتبار أن مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة واستمرار الإجراءات التأديبية وما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي<sup>(3)</sup> .

ويقتضي تطبيق هذا الحق تمكين الموظف من حق الحضور الشخصي وإبداء ما يشاء من اوجه الدفاع عن نفسه شفاهة او كتابة ، وبحرية تامة ودون أي تأثير مادي أو معنوي يمكن أن يعوقه.

---

1- ماجد راغب الحلو ، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ٣٣٠ .

2- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠٠١ ، ص ١٢١ .

3- موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ط٢، ج٢ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٤ ، ص ٨٦٣ .

عن ذلك، ولو كان من شأن ما يبيده اثاره مسؤولية بعض كبار القادة الاداريين و توسيع دائرة التحقيق<sup>(1)</sup> .

فقد كفل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي حق الدفاع عندما أجاز للموظفين الاستماع إلى أقواله وإتاحة فرصة الدفاع عن نفسه بكل الوسائل التي منحها القانون، سواء شفاهة أو كتابة دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه، حتى يكون توقيع العقاب عن وضوح وبينة تامة .

## المطلب الثاني

### الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف عند فرض العقوبة

سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع سنتناول في الفرع الاول أن تكون العقوبة الانضباطية شخصية و في الفرع الثاني أن تتاسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة وفي الفرع الثالث أن تكون العقوبة مسببة .

## الفرع الاول

### أن تكون العقوبة الانضباطية شخصية

يتصل مبدأ شخصية الإجراءات الإدارية العامة بشخص المستحق فاعلا كان أو مساهما بفعل سلبي أو إيجابي في اقترافها، إن هذا المبدأ يعني أن العقوبة لا تنزل إلا على الشخص المخالف، أو المسؤول عن المخالفة الإدارية ، فيطبق هذا المبدأ ولو لم يوجد نص عليه فهو ينبع من ضمير العدالة ، وتطبيقا لذلك فإن المسؤولية الإدارية مسؤولية شخصية<sup>(2)</sup> .

---

1-مريوان صابر حمد ، المصدر السابق ص ١٢٩ .

2- عماد صوالحية ، الجزاءات الإدارية العامة، ط<sup>1</sup> ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية، ٢٠١٤ ، ص

وقد استقرت احكام المحكمة الإدارية العليا على أن المسؤولية التأديبية شخصية ، وأن العقوبة شخصية، وأن ذلك يعد مبدأ عاماً يجد مدلوله في الشرائع السماوية وفي احكام الدستور والقانون بأن الخطأ لايفترض حدوثه، فلا يجوز مساءلة الموظف نتيجة حدوث خسارة أصابت أحد المشروعات العامة مالم يثبت في حق هذا الموظف خطأ أو إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان و شخص المنسوب الخطأ إليه<sup>(1)</sup> .

## الفرع الثاني

### أن تتناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة

يقصد بمبدأ التناسب أن العقوبة التأديبية وقسوتها يجب أن تتناسب مع جسامة المخالفة بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي<sup>(2)</sup> .

ولم يقرن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي بين المخالفات الإدارية وعقوباتها التأديبية، إلا أن تسلسل العقوبات الواردة في المادة (٨) من هذا القانون يوحي بتدرجها بحسب جسامتها .

لذا يجب عدم منح جهة الإدارة السلطة في إيقاع العقوبة أشد من المخالفة التي ارتكبتها الموظف، ولهذا فإن الرقابة القضائية اللاحقة كفيلا بالحد من تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطتها ولها أن تعدل من العقوبة بتخفيضها إلى الحد الذي تتناسب مع خطورة وجسامة الفعل المرتكب من قبل الموظف، وهناك من يرى بأنه إذا كشفت الجهة القضائية عدم التناسب بين العقوبة والمخالفة أن تكتفي في هذه الحالة بإلغاء الجزاء وتترك للسلطة الإدارية تحديد الجزاء المناسب دون أن تصدر المحكمة بنفسها حكم الجزاء الذي تراه مناسباً<sup>(3)</sup> .

1-أنور احمد ارسلان، وسيط القانون الإداري الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٣٣٩.

2-محمد سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ١٤٨ .

3- لفته هامل العجيلي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٣،

ص٣٣٩.



## الفرع الثالث

### أن تكون العقوبة مسببة

يقصد بتسبب الجزاء التأديبي احتوائه على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها مستنداً على سبب يبرره<sup>(1)</sup>.

يقصد بالتسبب في هذا المجال إيراد المبررات والمسوغات القانونية التي بني عليها قرار فرض العقوبة التأديبية<sup>(2)</sup> ويعد البطلان جزءاً واضحاً إزاء إغفال هذا العنصر الهام الذي يعد ضماناً هامة من ضمانات التحقيق، ومع أن نص الفقرة الثانية من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة في العراق تطلب هذا التسبب بأن: (...تحرر اللجنة التحقيقية محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ...). .

ولما كان تسبب القرار التأديبي يندرج في ركن الشكل فإن القرار تحكمه القواعد العامة التي تتحكم ببطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي ببطلان القرار إذا كان ما تم اغفاله شكلاً جوهرياً، دون الاشكاليات الثانوية التي يبقى القرار بموجبها قائماً مرتباً لأثاره رغم تخلفها<sup>(3)</sup>، ولما كان التسبب ضماناً مقررة للموظف ومن شأن تخلفه الإخلال بضماناته تجاه الإدارة، فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يرتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه. ويمتد هذا البطلان ليشمل كل حكم أو قرار تأديبي شابه قصور في التسبب، الأمر الذي يبني عليه أن المركز القانوني للتسبب تمثل إجراءً أو شكلاً واجب الاتباع، لذا فإنه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الاعتبار.

---

1- محمد حسين عبدالعال ، فكرة السبب في القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١٧٨ .  
2- عمار الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤ ص ٢٢.

3- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المصدر السابق، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠١ .

اذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره وإلا فإن قرارها يعد باطلاً بعبء مخالفة الشكل، وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام العراقي في إحدى قراراته إلى: (أن القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعبء آخر من العيوب الشكلية وهو وجوب صدوره معللاً مسبباً).<sup>(1)</sup>

ولتسبب الجزاء التأديبي أهمية كبيرة تعود إلى القضاء، فالتسبب يمثل عوناً للقاضي في رقابته على صحة الجزاء التأديبي المطعون فيه<sup>(2)</sup>، حيث يتبين للقاضي ان الأسباب التي استندت إليها الجهة التأديبية في إصدار جزائها من خلال مراقبة الوجود المادي لهذه الأسباب وتكييفها القانوني<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث

#### الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف بعد فرض العقوبة

إذا لم يتمكن الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه والاستفادة مما قرره له المشرع من ضمانات ووقع الجزاء عليه فلا يكون بوسع سوى التظلم من هذا القرار إما عن طريق التظلم من العقوبة أو الطعن بالقرار الإداري ولبيان ذلك يمكن تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول يتناول موضوع التظلم من العقوبة والفرع الثاني دراسة الطعن بالقرار الإداري .

1- قرار المجلس رقم ٩٦/٢٤٧ في ١٩٩٦/٥/٨، نقلاً عن: محمد سليم أمين، تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة القانونية، العدد الاول، سنة العاشرة، ص ٣٤١ .

2- علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، ط ١، دار الثقافة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٣٨ .

3- علي عبدالفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢١٧ .

## الفرع الاول

### التظلم من العقوبة

يعرف التظلم بأنه وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري يقدمها إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل قرارها فتسحبه وتكفي الطاعن مؤونة الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار الإداري التأديبي<sup>(1)</sup> . وتتجلى أهمية التظلم في كونه يجنب الموظفين الكثير من الإجراءات القضائية الطويلة والمكلفة وهو من جهة أخرى يفسح المجال للإدارة في إعادة النظر بقرارها وتقييمه مجدداً في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه ، والتظلم 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 الانضباط العام<sup>(2)</sup> .

ويهدف هذا الإجراء إلى إتاحة الفرصة للأفراد قبل سلوك طريق التظلم القضائي لحماية حقوقهم ومصالحهم، وإفساح المجال كذلك أمام الإدارة: لكي تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات<sup>(3)</sup>. كما يهدف التظلم الإداري إلى تخفيف العبء عن المحاكم ولا إتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع على نحو ماتقدم وهذا بدوره يؤدي إلى وأد الخصومة في مهدها ، الأمر الذي يوفر الكثير من الوقت و الجهد وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة لا طائل من ورائها ، ويغني الموظف المتظلم عن اللجوء إلى القضاء إذا ما تحصل على ما يبتغيه بهذه الوسيلة<sup>(4)</sup>.

1- لفتة هامل العجيلي، الصدر السابق ، ص ١٥٣ .

2- الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق تنص على انه: ((يشترط قبل تقديم الطعن إلى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة )) .

3- خليفة على الجبراني ، العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي ، أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الحسن الثاني ، ١٩٨٨ - ١٩٩٩ ، ص ٥٢٥ .

4- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، المصدر السابق ، ص ٢٤٦ .

## الفرع الثاني

### الطعن بالقرار الإداري

يعد الطعن القضائي آخر وأهم حصن يلجأ إليه كل متضرر، سواء في مجال القانون الخاص أو العام، وفي مجال القانون العام، تعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية أهم ضمانة للموظف العام بعد استنفاد كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل تلك المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج من حدود الشرعية<sup>(1)</sup>.

ذهب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى أن ((التقاضي حق مصون ومكفول للجميع))<sup>(2)</sup>، حيث يعد هذا الحق حقاً مقدساً لا يمكن حرمان أي شخص منه، فضلاً عن أن الدستور ذاته قد منع تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن<sup>(3)</sup>. فبالنسبة للطعن أمام مجلس الانضباط العام نص قانون انضباط موظفي الدولة العراقي في المادة (١٥) على أنه ((يختص المجلس بما يأتي: أولاً - 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 أن يقرر المصادقة على هذا القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها، ثانياً - يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته...)).

ونص القانون المذكور في الفقرة (خامساً) من المادة (١٥): ((٥...- يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ بما يتلائم وأحكام هذا القانون)). وبعد أن ينظر مجلس الانضباط العام بالاعتراض المقدم من الموظف بشأن القرار الصادر بعقوبته يكون للمجلس إما إلغاء العقوبة أو تخفيضها أو المصادقة عليها .

---

1- سليم حتمالة، القضاء الإداري (طعون الموظفين)، دار اوغاريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ص ١٢٠ .  
2- الفقرة (ثالثاً) من المادة (1٩) من الدستور العراقي النافذ الصادر سنة ٢٠٠٥ .  
3- المادة (١٠٠) من الدستور العراقي النافذ (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار إداري من الطعن).

## الخاتمة

يعد الموظف العام مرآة الدولة فإن صلح إختياره صلحت الدولة بكاملها وإن فسدت هي الأخرى، فهو حجر الأساس لبناء أجهزة الدولة ممثلة بوزاراتها ودوائرها التنفيذية ورأسها المفكر وساعدها المنقذ ، لذا كان حتماً على قانون إنضباط موظفي الدولة أن يعالج سلوكيات الموظفين وتصرفاتهم في مجال الوظيفة العامة فقد كان القانون المذكور صائباً في بعض معالجاته ومخففاً في البعض الآخر على النحو الذي سلف بيانه ويمكن في خاتمة هذه البحث أن نجني ثمار ما غرسناه على طوال مباحثها دون إستعراض التفاصيل فهذا تكرر لا يغني عن الاصل شيئاً وحسبنا الإشارة هنا الى أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها.

أولاً/ الإستنتاجات:-

1/ تبين لنا بأن العقوبة الإنضباطية ماهي إلا أثر مترتب على مخالفة الموظف واجبات الوظيفة العامة ومتطلباتها تفرضه الإدارة بما لها من صلاحية واختصاص وفقاً لما هو محدد في القانون، وهي ذات تأثير مادي ومعنوي على الموظف العام تتال من مزايا الوظيفة وإمتميزاتها ابتغاء تحقيق الردع العام والخاص وضمان حسن سير المرفق العام بإنتظام وإطراد وتحقيق فاعلية العمل الإداري.

2/ تبين لنا ماهية التحقيق الإداري وأهميته وأساسه القانوني إذ أضحي الإجراء القانوني الأمثل من أجل تقدير المسؤولية الإنضباطية للموظف في القانون العراقي والمقارن الذي يبتغي التعرف على المخالفة المرتكبة وكشف حقيقتها وإيجاد الدليل عليها من خلال البحث والتحري مما يقتضي الإلتزام بإجراءات تشكيل اللجنة التحقيقية وفقاً لممارسة القانون وبخلافه تعد قرارات الإدارة بفرض العقوبة الإنضباطية المؤسسة عليها باطلة لمخالفتها نص قانوني من النظام العام.

إستناداً لما تقدم من استنتاجات يمكن أن تقدم المقترحات الآتية:

1/ إعادة تنظيم تشكيل اللجان التحقيقية المشكلة بموجب البند(أولاً) من المادة(١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام على نحو ما أستقر عليه العمل في أغلب النظم الإنضباطية المقارنة من خلال التفرقة بين درجات الموظفين موضوع التحقيق، وهو ماجرى عليه العمل في بعض الدوائر المهمة حيث يجري التحقيق مع أصحاب الدرجات العليا والخاصة من خلال لجنة تحقيقية ينسجم تشكيلها مع مركز الموظف المتهم والتي أثبتت نجاحها في التطبيق العملي عليه نقترح بتعديل البند المذكور من المادة المذكورة على النحو الآتي:

#### 1/ تشكيل اللجنة التحقيقية

أ-على الوزير المختص تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون وان تكون درجاتهم الوظيفية أعلى من الدرجة الوظيفية للموظف المزمع التحقيق معه تتعقد بحضور وارشاف ممثل الادعاء العام.

ب-لرئيس مجلس الوزراء تشكيل لجنة تحقيقية للنظر في المخالفات المنسوبة الى موظفي الدرجات العليا والخاصة برئاسة عضو الإدعاء العام وعضوية وكيل الوزير المختص وممثل عن هيئة النزاهة لانتقل درجته عن مدير عام.

2/ النص على حالات إنتهاء عمل اللجنة التحقيقية من خلال حسم القضية المعروضة على اللجنة التحقيقية بتقديم توصياتها بفرض إحدى العقوبات التأديبية وكذلك عند وفاة الموظف المحال الى التحقيق من خلال النص على أن( تنقضي إجراءات التحقيق والمخالفة المنسوبة للموظف بموته).

3/ النص على حيادية اللجنة التحقيقية والأخذ بهذه الضمانة المهمة من ضمانات الموظفين من أجل تقدير مسؤوليتهم الإنضباطية عما نسب اليهم من أفعال تمثل مخالفات كونها من المبادئ الأساسية المستقرة في الضمير الإنساني وعدم الأكتفاء بالقواعد العامة من قانون المرافعات المدنية.

4/ فيما يخص الأثبات في القضايا التحقيقية نقتراح التعديلات الآتية:-

أ-النص على قيام اللجنة التحقيقية بتطبيق قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل وقانون أصول المحاكمات الجزائية في تقدير الأدلة لإثبات المخالفات التي يرتكبها الموظفون وبما يتناسب وصلاحياتها بما يكفل تطبيق أدلة الإثبات المقدره في القانونين الأنفين من الخبرة والمعاينة والتفتيش والشهادة والاستجواب.

ب-النص على صلاحية اللجنة التحقيقية بإجراء التفتيش من خلال النص الآتي ( للجنة إجراء التفتيش في مكان عمل الموظف ومكتبه الخاص في حالة وجود مبررات قانونية تدعو لإجرائه، والرجوع الى عضو الإدعاء العام المشرف على التحقيق لإستحصال موافقته فيما يخص تفتيش الموظف ومسكنه وفقاً لإحكام القانون).

هذا ما توصلنا إليه من خلال البحث والله ولي التوفيق.

## قائمة المصادر

\* القرآن الكريم

اولا / الكتب القانونية :

- ١ - أحمد عبد زيد حسن الصدام، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، جامعة الإسكندرية، مصر ، ٢٠١٤ .
- ٢ - أنور احمد رسلان ، وسيط القانون الإداري الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ٣ - خالد خليل الظاهر ، احكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة.
- ٤ - سليم حتمالة، القضاء الإداري (طعون الموظفين)، دار اوغاريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥.
- ٥ - د .سليم حربة وعبد الامير العكلي، اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول، ١٩٨١ ،
- ٦ - سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط١ ، دار الفكر الجماعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
- ٧ - علاء إبراهيم محمود ، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، جامعة كربلاء ، ٢٠١٠ .
- ٨ - عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام، تأديب الموظف في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٣ .
- ٩ - عبدالفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤ .
- ١٠ - عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ١١ - علي خطار شطاوي ، مبادئ القانون الإداري ، الوظيفة العامة ، الكتاب الثالث ، مكتبة الجامعة الأردنية ، ١٩٩٨ .



- ١٢ - علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط١ والنشر ، القاهرة
- ١٣- علي عبدالفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ١٤ - عماد صوالحية ، الجزاءات الإدارية العامة ، ط١ ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١٤ .
- ١٥ - عمار الحسيني ، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط١ مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٤ .
- ١٦ - غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، منشورات جامعة النهرين ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ١٧ - القب حسن حمود ، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- ١٨ - د. ماهر عبدالهادي ، الشرعية الاجرائية في التأديب ، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
- ١٩ - ماجد راغب الحلو ، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ .
- ٢٠ - محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، طبعة مزيدة ومنقحة ، دار الجامعة الجديد ، ٢٠٠٩ .
- ٢١ - محمد سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
- ٢٢ - د. محمد زكي النجار ، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ط١ ، ١٧٩٦ .

- ٢٣ - ممدوح طنطاوي ، الدعوى التأديبية ، ط٢ منشأ المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- ٢٤ - محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية . ٢٠٠١ .
- ٢٥ - موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين ، ط٢، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ٢٠١٤ .
- ٢٦ - محمد حسين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة
- ٢٧ - نوفان العقيل لعجارمة،سلطة تأديب الموظف العام، ط١ ، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.
- ٢٨ - لفتة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، . ٢٠١٣ .

#### ثانياً / البحوث ورسائل الماجستير و اطاريح الدكتورا والمجلات :

- ١ - خليفة على الجبراني، العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي، أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الحسن الثاني ، ١٩٩٨ - ١٩٩٩ .
- ٢ - ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه ، . ١٩٩١ .
- ٣ - مريوان صابر حمد، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق، دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة الماجستير ، جامعة صلاح الدين ، أربيل ، ٢٠٠٦ .
- 4 - محمد سليم أمين ، تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة القانونية .

#### ثالثاً / الدساتير والقوانين :

- ١ - الدستور العراقي النافذ الصادر سنة ٢٠٠٥ .
- ٢ - قانون انضباط موظفي الدولة العراقي والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991.

رابعاً / قرارات مجلس الانضباط العام :

- 1 - قرار مجلس الانضباط العام رقم ٩٩٥/٩٢ في ١٩٩٥/٦/٢١ اضبارة ٩٩٥/١٧ .
- 2 - قرار المجلس المرقم ٢٠٠٢/٥١ عدد ٥١ / جزائية / ٢٠٠١ في ٢٠٠٤/٢/١٤ .
- 3 - قرار المجلس رقم ٩٦/٢٤٧ في ١٩٩٦/٥/٨ .

## القائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٣	<b>المبحث الاول : الإحالة إلى التحقيق</b>
٣	المطلب الاول : السلطة المختصة بتشكيل اللجنة التحقيقية
٤	المطلب الثاني : الغاية من إجراءات التحقيق الإداري
٥	المطلب الثالث : نطاق عمل اللجنة التحقيقية وصلاحياتها في فرض العقوبة
٨	<b>المبحث الثاني : مقومات التحقيق</b>
٨	المطلب الاول : كتابة التحقيق الاداري
١٠	المطلب الثاني : التحقيق الإداري شفويا
١١	المطلب الثالث : حيادية اللجنة التحقيقية
١٤	<b>المبحث الثالث : ضمانات التحقيق</b>
١٤	المطلب الاول : الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف أثناء التحقيق
١٥	الفرع الاول : مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه
١٧	الفرع الثاني : حق الدفاع
١٨	المطلب الثاني : الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف عند فرض العقوبة

١٩	الفرع الاول : أن تكون العقوبة الانضباطية شخصية
١٩	الفرع الثاني : أن تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة
٢٠	الفرع الثالث : أن تكون العقوبة مسببة
٢١	المطلب الثالث : الضمانة التي يتمتع بها الموظف المخالف بعد فرض العقوبة
٢٢	الفرع الاول : التظلم من العقوبة
٢٣	الفرع الثاني : الطعن بالقرار الإداري
٢٤	الخاتمة
٢٦-٢٤	الاستنتاجات والمقترحات
٣٠-٢٧	قائمة المصادر
٣٢-٣١	المحتويات