

الجريمة التأديبية وإجراءات التحقيق فيها  
وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة  
رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

د. إسماعيل فاضل حلوان آدم  
جامعة الفلوجة / كلية القانون



## الخلاصة

يتناول البحث مفهوم الجريمة التأديبية ومحاولة تعريفها وبيان أركانها والسلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية والتطرق إلى الإجراءات والشكليات المطلوبة للتحقيق مع الموظف المخالف لواجبات وظيفته وبيان السبل القانونية والقضائية المتاحة للطعن في قرارات فرض العقوبات الانضباطية وتوضيح ولاية القضاء المختص عند النظر في الطعون المرفوعة إليه تجاه هذه العقوبات

## Abstract

The study deals with the concept of disciplinary crime, attempts to define it, its official statement, and the competent authority to impose disciplinary punishment. It also discusses the procedures and formalities required to investigate an employee who violates the duties of his job and to indicate the legal and judicial means available to challenge the decisions of imposing disciplinary sanctions and to clarify the jurisdiction of the competent court when considering appeals against him.

## المقدمة

لقد تطور دور الدولة في العصر الحديث تطوراً كبيراً، وتبعاً لذلك فقد ازدادت الأعباء الملقاة على عاتقها وأيضاً ازدادت مجالات تدخلها في مختلف مفاصل الحياة اليومية للأفراد، وبالتالي تعاضم دور الموظف في المجتمع بعده المنفذ لسياسة الدولة، ذلك أن الإدارة تعتمد في ممارستها لأعمالها وأنشطتها اليومية إلى عدد كبير من الموظفين، ولأن الإدارة تعد شخص معنوي فهي تحتاج إلى من يعمل باسمها ولحسابها، وبالتالي فإن هؤلاء الموظفين يقومون بنوعين من الأعمال، أعمال مادية لا يقصد بها أحداث أثار قانونية، وأخرى أعمال قانونية القصد منها إحداث أثار قانونية سواء بأحداث مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية موجودة.

وعلى أساس من ذلك فإن الموظف العام يمارس امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة وهو بهذه الصفة قد يخطأ أو يهمل في أداء الواجبات المنوطة به وقد يستخدم السلطة الممنوحة له لأغراض لا تمت للمصلحة العامة التي تسعى الإدارة على تحقيقها في جميع أعمالها، وإذا كان الأصل أن على الموظف العام في ممارسته لمهامه احترام القواعد القانونية التي تحكم عمله والمنظمة للوظيفة العامة التي يمارس مهامها إلا أنه قد يخالف بعض هذه القواعد عمداً أو سهواً، ومن هنا ظهرت الحاجة الماسة إلى وجود نظام قانوني لتأديب الموظفين حفاظاً على حسن سير المرافق العامة وانتظام العمل في الجهاز الإداري للدولة، لذا دأب المشرع في الدول المختلفة على ترتيب جزاءات محددة على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية ومن هنا جاءت تسميات مختلفة لوصف هذه الجزاءات منها (جريمة تأديبية)، (عقوبة انضباطية)، (عقوبة تأديبية)، وهي جزء من ضمن نظام قانوني انضباطي (تأديبي) الغاية منه محاسبة الموظف في حالة إخلاله بواجباته الوظيفية، ولذلك يعد النظام التأديبي جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني للوظيفة العامة بعده يهدف إلى تحقيق الصالح العام والحفاظ على حسن سير المرافق العامة وأهمية سير العمل الإداري في الدولة بانتظام واطراد.

وقد حازت العملية التأديبية على اهتمام المشرع عند اضطراره بتشريع القوانين التي تنظم الخدمة العامة وهو ما واكبه اهتمام مماثل من قبل القضاء والفقهاء فراح كل منهم يدلو بدلوه في هذا المجال انطلاقاً من الحرص على مصلحة الوظيفة العامة دون إهدار لمصلحة الموظف العام وحقوقه<sup>(١)</sup>.

ويعد العراق من أول الدول العربية التي وضعت تشريعاً يبين واجبات الموظف والالتزامات التي تقع على عاتقه والسلوك الذي يجب عليه أن يتخذه خلال ممارسته للوظيفة، ويبين أيضاً العقوبات التي يمكن للإدارة أن تفرضها على الموظف في حالة إخلاله أو مخالفته لأي من الواجبات المفروضة عليه وكيف تفرض تلك العقوبات.

وسنتناول في هذا البحث موضوع الجريمة التأديبية التي توجب فرض العقوبة التأديبية على الموظف المخالفة لواجبات وظيفته من خلال ثلاث مباحث، الأول منهما سيخصص لبيان ماهية الجريمة التأديبية، أما المبحث الثاني سنتطرق فيه إلى العقوبات التأديبية، فيما سيكون المبحث الثالث مخصص لبيان الإجراءات المطلوب اتباعها قبل فرض العقوبة ثم يختم البحث بالنتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث.

(١) هيثم محمد حليم أحمد غازي. مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، عام ٢٠٠٩، ص ٧.

## المبحث الأول الجريمة التأديبية

لبيان الجريمة الانضباطية يتطلب الوقوف على التعريف القانوني للجريمة الانضباطية وبيان أركانها وتميزها عن الجريمة الجنائية وسوف نتناول ذلك في مطلبين الأول نخصه لتعريف الجريمة الانضباطية، أما الثاني فسنتناول فيه أركانها.

### المطلب الأول: تعريف الجريمة التأديبية

تحكم الوظيفة العامة مجموعة قواعد قانونية تتمثل في النصوص الدستورية التي تعرف الوظيفة وغايتها إلى القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكمها والتي في مجموعها تتضمن مهام وواجبات تقع على عاتق كل من يشغلها، وإن عدم الالتزام بهذه المهام والواجبات أو إتيان تصرفات أو أفعال تتنافى مع القواعد القانونية التي تحكم العمل الوظيفي أو شرف الوظيفة ينشأ عنهما يسمى (بالجريمة التأديبية) والتي تعني كل فعل أو امتناع يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة، وتمثل مساساً بالنظام الوظيفي ولا يشترط تحقق الضرر من جراء ارتكاب الموظف مخالفة لواجباته هذه لان المخالفة تقتض حتماً وجود الضرر الذي أصاب المجتمع ككل، وان الجريمة التأديبية تعد خرقاً للنظام الوظيفي للدولة يستتبعه وجوب ردع الموظف عن طريق فرض العقوبة التأديبية عليه بالشكل المحدد في القانون، وسنحاول بيان تعريف الجريمة التأديبية في القانون والقضاء والفقه.

### أولاً: غياب التعريف التشريعي للجريمة التأديبية.

إن النصوص التشريعية المتعلقة بالتأديب لا تتضمن بطريقة محددة الأفعال التي يتم العقاب عليها وهي لا تعطي أيضاً تعريفاً قانونياً للجريمة التأديبية ولقد اكتفى المشرع على الإحالة لما يسمى بالأفعال التي يلام عليها أو الخطأ المرتكب أو العمل الخاطئ دون إن يحاول وضع تعريف لما يسمى بالخطأ التأديبي<sup>(٢)</sup>، وفي نفس الاتجاه ذهب المشرع الفرنسي وكذلك المشرع المصري على عدم وضع تعريف لما يسمى بالجريمة التأديبية واكتفى فقط بالنص على بعض الواجبات التي يتعين على كل من يشغل وظيفة عامة بالدولة أن يحترمها، وحدد كذلك بعض التصرفات التي يحظر إتيانها من جانب العاملين بالدولة، وهذا الاتجاه محمود ذلك إن من الصعب على المشرع أن يحدد على سبيل الحصر الأفعال التي تعد من الجرائم التي تستوجب فرض العقوبات الانضباطية، ومرد ذلك تنوع العمل الوظيفي واتساعه.

(٢) لقد بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ واجبات الموظف في المادة ٤ منه، وينظر أيضاً تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتهي القطاع المختلط رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الصادرة عن هيئة النزاهة.

## ثانياً: تعريف القضاء للجريمة التأديبية

عدم وجود تعريف قانوني للجريمة التأديبية لم يمنع القضاء بمحاولة الإدلاء بمعالم هذا المصطلح، ولقد ذهب القضاء الإداري المقارن إلى تعريف الجريمة التأديبية، وحرص على إبراز خصائصها وأركانها، وعرفها بوجه عام بأنه أخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة أو المحظورة عليه<sup>(٣)</sup>، وقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية مفهوم الدعوى التأديبية بالقول إن قوام الدعوى التأديبية هو النظر في مؤاخذه العامل تأديبياً عن المخالفة التأديبية التي نسبت إليه والتي تتمثل في أخلاله بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها<sup>(٤)</sup>.

## ثالثاً: تعريف الفقه للجريمة التأديبية

اعتبر الفقه إن كل خروج عن الواجبات الوظيفية يعد جريمة تأديبية أي خطأ تأديبي، حيث أن الخطأ التأديبي ما هو إلا انتهاك للواجبات الوظيفية، ويعرفها الأستاذ فالين بإن القرار التأديبي هو عقوبة تعلن من قبل السلطة الإدارية تجاه موظف عام وذلك لارتكابه خطأ إثناء الخدمة أو بسببها<sup>(٥)</sup>، وعرفه الفقه المصري بأنه كل فعل أو تصرف خاطئ يقع فيه شخص يقوم بخدمة عامة أو يزاول مهنة وفيه إخلال بواجبات الوظيفة أو خدش لشرف الطائفة التي ينتمي إليها<sup>(٦)</sup>.

وفي ضوء كل هذه المعطيات نستطيع من جانبنا أن نقترح تعريفاً للجريمة التأديبية بأنها كل فعل يصدر عن موظف عام وتعتبره السلطة الإدارية بأنه فعل أو امتناع عن فعل يمثل اعتداءً مباشراً أو غير مباشر على القواعد القانونية التي تحكم عمله وتعرض فاعلها لعقوبة تأديبية.

## المطلب الثاني: أركان الجريمة التأديبية

سوف نبحث في هذا المطلب ثلاث محاور رئيسية هي: -

## أولاً: مفهوم أركان العقوبة التأديبية

تقوم المسؤولية التأديبية للموظف على عنصرين، الأول ضرورة توافر الصفة الوظيفية للشخص المراد تأديبه والثاني المخالفة التأديبية: -

الشخص المحال على التأديب: يجب أن يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة يخضع للعلاقة التنظيمية التي تحكم الموظف العام بالدولة ممثلة بدوائرها ومؤسساتها العامة.

المخالفات التأديبية: فلها ذاتيتها الخاصة، فهي تنهض على أركان ومقومات غير تلك التي عليها الجرائم الجزائية<sup>(٧)</sup>، أما أركان الجريمة التأديبية فهي: -

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي. المرشد العملي مهارات التحقيق الإداري، ط٣، بغداد ٢٠١٢، ص ١٩٥.

(٤) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٧٨ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ١٩٨٥/١/٢٧، أورده الدكتور

عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأصول الإجرائية في دعاوى والأحكام الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٧٩.

(٥) أورده الدكتور عبد القادر الشبخلي. النظام القانوني للجزاء التأديبي، دارالفكر للنشر والتوزيع، عمان، دون سنة، ص ١٣٠.

(٦) د. محمد عبد الرحيم عنبر. الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام، الجزء الأول، د ن ١٩٧٣، ص ٢٤٧.

(٧) د. عثمان سليمان غيلان العبودي. مصدر سابق، ص ٢٠٢.

أ-الركن المادي للجريمة التأديبية: يتمثل في إخلال الموظف في واجباته، كالقيام بعمل محظور، أو عندما يمتنع أو يتراخى عن القيام بعمل منوط به، أو خروجه عن التعليمات ولو من غير قصد أو علم بأن التصرف المكون للجريمة بالوظيفة بشكل أو باخر، وسواء كان الفعل عملاً إيجابياً أو امتناعه عن عمل، فلا يكون الفعل جريمة إلا إذا اتصل بالوظيفة<sup>(٨)</sup>.

ب-الركن المعنوي للجريمة التأديبية: يتمثل الركن المعنوي للجريمة التأديبية في توجيه الإرادة إلى فعل مخل بسير الوظيفة العامة، سواء أكانت سلبية بالامتناع عن الفعل المكلف به الموظف قانوناً، أو إيجابية بقيامه بالفعل الذي يؤدي إلى الأخلال بواجبات الوظيفة العامة، ويرى البعض من الفقه ضرورة أن يتوفر الركن المعنوي حتى تقوم الجريمة التأديبية، فإذا انعدمت إرادة الموظف إثناء قيامه بالفعل الذي يشكل مخالفة مسلكية، كالقوة القاهرة أو كان ذلك خلال الحرب، أو مرض فلا مجال لمسألة الموظف عن الفعل الذي اقترفه، أما إذا لم تتعدم إرادته وارتكب الفعل فلا تنفي مسؤولية الموظف<sup>(٩)</sup>.

### ثانياً: شرعية العقوبة التأديبية

إن قاعدة شرعية العقوبة التأديبية تعني أن العقوبات يحددها المشرع حصراً، وتتولى السلطة الإدارية بما تملكه من اختصاص وسلطة تقديرية اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري من بين العقوبات التي حددها القانون، ولا يجوز لهذه السلطة تبعاً لذلك أن تفرض عقوبة على الموظف لم ينص عليها القانون<sup>(١٠)</sup>.

وعلى هذا الأساس لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع على الموظف عقوبة لم ترد ضمن العقوبات المحددة قانوناً، وليس لها أيضاً إيقاع عقوبة مقنعة من خلال إصدار قرار بإعارة الموظف أو نقله، ولا تتبغى الإدارة من وراء ذلك إلا معاقبته بغير الطريق التأديبي، وهذا يعني تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبة والمتمثل في ألا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع، مع ترك الحرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية.

ومن المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما هو يقوم على مبدأ (لا عقوبة إلا بنص) ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون، ويتفرع عن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية أيضاً مبدأ عدم جواز أن توقع الإدارة على الموظف أكثر من عقوبة تأديبية على الفعل الواحد وفق لمبدأ وحدة الجزاء التأديبي<sup>(١١)</sup>. لقد بينا إن العقوبة يجب أن تكون شرعية وضمن العقوبات التي حددها المشرع

(٨) د. محمود حلمي. القضاء الإداري، ط٢، د.ن، ١٩٧٧، ص ٣٠٣.

(٩) د. محمد جمال مطلق الذنبيات. الوجيز في القانون الإداري، ط١، د. ن، ٢٠٠٣، ص ٣٢٦.

(١٠) د. مهدي عبد الجليل العزي. المرجع العلمي شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط ١، د . ن، بغداد ١٩٨٤، ص ٢١١.

(١١) د. مازن ليلو راضي. القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ١١٢.

حصراً وأن توقع العقوبة من قبل السلطة التأديبية المختصة، أي الجهة المختصة بفرض العقوبة<sup>(١٢)</sup>.

### ثالثاً: التمييز بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية

قد يشكل الخطأ المنسوب إلى الموظف، أي الخطأ الإداري مخالفة تأديبية، وفي ذات الوقت يمثل أيضاً جريمة جنائية، وهنا يثار التساؤل عن مدى الارتباط أو الاستقلال بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية، لا مراء في أن المخالفة التأديبية تختلف وتستقل عن الجريمة الجنائية في طبيعة كل منهما وتكوينها، فالأولى مقررة لحماية الوظيفة وقوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، أما الثانية فإنها في جوهرها قصاص من المجرم لحماية المجتمع، ومن ثم فهي تبنى على خروج الشخص على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجنائية أو الجزائية، وبترتب على هذا الاختلاف استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية وعلى الأخص من حيث تحديد مظاهر المخالفة التأديبية إذ لا ينطبق عليها القاعدة المستقرة بصدد الجريمة الجنائية وهيأنه (لا جريمة ولا عقوبة بغير نص)<sup>(١٣)</sup>.

ويمكن إيجازاً وجه الاختلاف بين النظام الذي يحكم المخالفة التأديبية ونظيره الذي يحكم الجريمة الجنائية في النقاط الآتية: -

أولاً: من حيث الأشخاص: يشترط لوقوع الجريمة التأديبية أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه موظف مرتبط مع الإدارة برابطة وظيفية وهذا يعني إن النظام التأديبي يطبق على الموظفين العاملين في السلطة الإدارية للدولة وهدفهم عكس القانون الجنائي الذي يطبق على كافة المقيمين على أرض الدولة من مواطنين أو وافدين ومن السكان فيها أو الوافدين إليها أو الزائرين لها. وهذا ما دعا الفقه إلى القول بان نظام التأديب نظام (طائفي) أي إنه يتعلق بطائفة معينة في المجتمع على العكس من النظام الجنائي الذي يتصف بالعمومية والشمول<sup>(١٤)</sup>.

ثانياً: من حيث الأفعال المكونة للجريمة: القاعدة في القانون الجنائي إن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص فالجرائم الجنائية محددة مسبقاً ولا يجوز معاقبة شخص على فعل ما لم يكن منصوص عليه في القانون أنه يشكل جريمة، أما الجرائم التأديبية فلا حصر لها، حيث يعد أي فعل مخل بواجبات الوظيفية جريمة تأديبية تستحق المعاقبة، وتقدير قيام الجريمة من عدمه خاضع لتقدير الإدارة<sup>(١٥)</sup>.

ثالثاً: من حيث الهدف: يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لا عمالهم وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد وحسن وسير العمل الإداري وزجر المخالفة له. أما في النظام الجنائي فالأمر يتعلق بحماية المجتمع ككل وضمان استقراره

(١٢) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة المرقم ١٠١٠٤ الصادر في ٣٠/٣/٢٠٠٩.

(١٣) د. سامي جمال الدين. أصول القانون الإداري، ط١، د. ن، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٣٤٨.

(١٤) د. مازن ليلو راضي. مصدر سابق، ص ١١٢.

(١٥) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، مصدر سابق، ص ٣٢٧.



وأمنه<sup>(١٦)</sup>.

رابعاً: من حيث الإجراءات: تختلف إجراءات التحقيق والاتهام والمحاكمة في النظام التأديبي عن مثيله في القانون الجنائي، وبالتالي الضمانات المقررة في كلا النظامين<sup>(١٧)</sup>.

خامساً: من حيث نوع العقاب المفروض: تختلف طبيعة العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية، فالأولى تمس المركز الوظيفي وأوضاعه فحسب، أي المساس بمركز الموظف ومتعلقات ذلك المركز، ويكون بإيقاع مجموعة من العقوبات المحددة على سبيل الحصر وأثارها محددة سلفاً، أما الثانية أي العقوبة الجنائية فإنها تصيب الفرد في حياته أو حريته أو ملكيته وللقاضي الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة في الحدود المسموح بها قانوناً<sup>(١٨)</sup>.

إن الاختلافات السابقة لا تنفي وجود نوع من الترابط والعلّة بين الجريمتين فالجريمتان عبارة عن سلوك شاذ يعاقب عليه القانون ويجب تجنبه تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن يرتكبه يعرض نفسه للمساءلة والعقاب المناسبين.

كما أن هنا السلوك المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمتين، جريمة تأديبية وأخرى جنائية ولكن المسألة التأديبية لا تنقيد بالمحاكمة الجنائية إلا فيما يتعلق بموضوع الفعل المكون للجريمة من الموظف أو عدم وقوعه، فضلاً عن ذلك قد تعتبر بعض العقوبات التأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي<sup>(١٩)</sup>.

وقد ميز القضاء الإداري العراقي بين الجريمة الجنائية التي يرتكبها الموظف بصفته الوظيفية وبين الجريمة التي يرتكبها خارج اطار هذه الصفة وذلك في قرار أصدره مجلس شوري الدولة برقم ٨٢ في عام ٢٠١٢ بناءً على طلب استيضاح من وزارة الدولة لشؤون المحافظات جاء فيه ( حيث أن الحكم الصادر على الموظف في الحالة المستوضح عنها بالحبس البسيط لمدة ستة أشهر لارتكابه لجريمة تزوير غير ناشئة عن الوظيفة ولم يرتكبها بصفته الرسمية لم يتضمن حرمانه من تولي الوظيفة العامة)، وأكدت إن (الفقرة (ثامناً) من المادة (٨) حددت أسباب عزل الموظف، وأشار مجلس شوري الدولة على ذلك بالقول (إن الحكم على موظف عن جريمة غير ناشئة عن وظيفته ولم يرتكبها بصفته الرسمية لا يشكل لذاته سبباً للعزل ما لم يكن قرينة على أن بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة)<sup>(٢٠)</sup>.

(١٦) د. مازن ليلو راضي. مصدر سابق، ص ١١٢.

(١٧) د. محمد جمال مطلق الذنبيات. مصدر سابق، ص ٣٢٨.

(١٨) د. سامي جمال الدين. مصدر سابق، ص ٣٥٠.

(١٩) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١١٤،

(٢٠) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم ٨٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، منشورات المجلس ص ١٤٥.

## المبحث الثاني العقوبات التأديبية

سنتناول هذا المبحث العقوبات التي يمكن للسلطة الإدارية أن توقعها على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية وذلك في مطلبين، نخصص الأول لبيان مفهوم العقوبة الانضباطية، والثاني نبين فيه الجهة التي تختص بفرض هذه العقوبة.

### المطلب الأول: ماهية العقوبات التأديبية أولاً: مفهوم العقوبة التأديبية

إن العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر ولا يمكن للسلطة التأديبية أن تختار العقوبة التي تريد توقيعها إلا من بين العقوبات التي حددها القانون والا كان قرارها باطلاً قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري<sup>(٢١)</sup>.

وتعد قوانين الخدمة والانضباط الاطار العام في تحديد العقوبات التأديبية وقد حرصت على ترتيب العقوبات بصورة متدرجة، وما على جهة الإدارة باعتبارها سلطة تأديبية إلا أن تختار العقوبة التي توقع على الموظف المخالف والتي يجب أن تتناسب مع الوقائع المنسوبة إليه باعتبارها مخالفة تأديبية من حيث الجسامة والضرر، فلا تشوبها مبالغة أو غلو، وعلى الإدارة أن تختار من العقوبات ما يكون على وجه اللزوم ضرورياً لمواجهة المخالفة التأديبية، وان تلتزم بالمعقولة في اختيار العقوبة التأديبية، وأن تكون ضوابطها موضوعية ومن دون تجاوز أو إغفال لهذه الضوابط<sup>(٢٢)</sup>.

وقد تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراء معين ضد الموظف أو المكلف بخدمة عامة ليس بطبيعته تأديبياً ولا يندرج بين العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، ومع ذلك يتبين من ظروف الأحوال وملابستها أنها قد اتجهت نيتها إلى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة في القانون، كما لو دفعت بنقل موظف من مكان عمله إلى مكان آخر أو إلى وظيفة أخرى بقصد عقابه وتأديبه، كان مثل هذا القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ويتعين إلغاؤه لمخالفته للقانون<sup>(٢٣)</sup>.

### ثانياً: أنواع العقوبة التأديبية

نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في الفصل الثالث منه وفي المادة (٨) على العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف وهي:

لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل،

العزل<sup>(٢٤)</sup>

(٢١) د. سليمان محمد الطماوي. مبادئ القانون الإداري، د ن، ١٩٧٣، ص ٤٣٦.

(٢٢) د. عثمان سليمان غليان العبودي. مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٢٣) د. محمود حلمي. مصدر سابق، ص ٣٤٣.

(٢٤) ينظر: المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

إن هذه العقوبات محددة على سبيل الحصر، بمعنى أن القانون تولى تحديد هذه العقوبات والتي يجوز فرضها على الموظف الذي يرتكب مخالفة، وهذا على وفق المبدأ الذي يسود في القانون التأديبي وهو مبدأ لا عقوبة إلا بنص، وبالتالي تكون الإدارة مقيدة في هذا المجال، فإن أنت بعقوبة من خارج القائمة التي وضعها القانون فإنها تعتبر عقوبة مقلعة تتم عن انحراف خطير في استعمال السلطة التأديبية يستحق المجازاة بالإلغاء حتماً، وهذه العقوبات أمأن تكون عقوبات معنوية تهدف إلى تحذير الموظف وتنبهه والطلب إليه أن ينهج نهجاً قوياً في سلوكه المستقبلي، وهي العقوبات الأولى والثانية التي وردت في المادة (٨) وهي لفت النظر والإنذار، وأما أن تكون عقوبات مالية ومادية وهي التي تؤدي في أثارها إلى حرمان الموظف من المزايا المالية المقررة في القانون، أو حتى الحرمان من الوظيفة وهي العقوبات المتضمنة جزاءات مالية وأخرى مادية كفصل وعزل الموظف<sup>(٢٥)</sup>.

### ثالثاً: انتفاء المسؤولية التأديبية وحالات تشديد وتخفيف العقوبة

لقد اجمع الفقه على انتفاء المسؤولية التأديبية في عدة حالات منها، القوة القاهرة كحالة الحرب، وكذلك المرض الذي يمنع الموظف من مباشرة عمله، والإكراه المفسد للرضا، وسوء تنظيم المرفق في ذاته، وكذلك أمر الرئيس الإداري للموظف إذا توافرت الشروط التي حددها القانون لانتفاء المسؤولية<sup>(٢٦)</sup>.

أما عن حالات تشديد العقوبة فهي تنصل بالاستمرار في ارتكاب المخالفات أو ما يسمى بعنصر الاستمرار وقد قضت المحكمة التأديبية في مصر بان (المتهم لم يرتدع للجزاء السابق توقيعه عليه ولا شك في أن استمراره فيه هو من المخالفات المتجددة التي لا تحول فيها محاكمة سابقة من إعادة محاكمته من جديد ... مما ترى معه المحكمة أخذه بالشدة)، وكذلك الحالة الثانية وهي العودة في ارتكاب الخطأ أو عنصر الاعتياد الرسمية واصطناع المستندات الأمر الذي يدل على بالغ استهتاره ولا يهون من شأنه انه لم يعتمد إلى النيل من ذمته ... ومع ذلك فهو يبزر تشديد الجزاء<sup>(٢٧)</sup>.

أما عن حالات تخفيف العقوبة فهي كثيرة منها ما يتعلق بظروف الموظف المخطئ وحالته، أو بوقائع المخالفة كعدم توافر ركن العمد وحسن نية الموظف، وعدم الاستمرار في مخالفة والاعتراف بارتكابها بسرعة، ونقاء صحيفة الموظف، وطول خدمته، وحسن سلوكه، واستفزاز الغير للموظف، وعدم وقوع ضرر من المخالفة، أو بساطتها أو مشاركة الإدارة في إحداثها وكثرة الأعمال المناطة بالموظف، وإن حالات انتفاء وتشديد وتخفيف العقوبة التي اشرنا إليها مقبولة عقلاً ومنطقاً، وبالتالي لا بأس من الأخذ بها لدينا في العراق<sup>(٢٨)</sup>.

(٢٥) د. غازي فيصل مهدي. شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٣١.

(٢٦) د. غازي فيصل مهدي. مصدر سابق، ص ٦٣.

(٢٧) أشار إليه د. محمد عبد الرحيم عنبر. مصدر سابق، ص ٢٦٤.

(٢٨) د. غازي فيصل مهدي. مصدر سابق، ص ٦٤.

### المطلب الثاني: السلطة المختصة بفرض العقوبات التأديبية

إذا كان المبدأ العام هو قضائية العقوبة في القانون الجنائي، بان توقيع العقوبة يسند إلى القضاء إلا أن الأمر يختلف في العقوبة التأديبية، حيث تختص جهة الإدارة بفرضها، بأن يكون للسلطة الإدارية حق تكييف المخالفات وتحديد أركانها وفق هذا المبدأ، فان العقوبة التأديبية تصدر بقرار من السلطة التأديبية، وسوف نبين الجهات المختصة بفرض العقوبة التأديبية المنصوص عليها في القانون<sup>(٢٩)</sup>.

#### أولاً: - الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة

خول قانون انضباط موظفي الدولة الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية فرض احدى العقوبات المقررة بموجب المادة (٨) منه، أما من يشغل وظيفة مدير عام فما فوق فبإمكان الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة فرض العقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)، فان أراد فرض عقوبة أشد عليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبة المناسبة تبعاً للمخالفة المرتكبة<sup>(٣٠)</sup>.

وقد اصدر مجلس شورى الدولة استناداً إلى أحكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ قرار يقضي (إن فرض العقوبة من نائب المحافظ غير المخول صلاحية فرضها لا سند له من القانون)<sup>(٣١)</sup>.

#### ثانياً: - صلاحية رئيس الدائرة أو الموظف المخول

حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل صلاحية رئيس الدائرة في فرض العقوبات الانضباطية وقصرها على (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لفترة لا تتجاوز خمسة أيام، التوبيخ)، ومن خلال توصية اللجنة التحقيقية المنصوص عليها في الفقرة أولاً من المادة ١٠ منه، فإن وجد رئيس الدائرة بأن فعل الموظف يستوجب عقوبة أشد فعليه استحصل موافقة الوزير المختص.

#### ثالثاً: - صلاحية مجلس الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الجمهورية

لمجلس الوزراء صلاحية النظر في العقوبات التي يقترحها الوزير أو رئيس الدائرة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي تتعلق بموظفين ممن يشغلون درجة مدير عام فما فوق باستثناء موظفي رئاسة الجمهورية، حيث يكون لرئيس الجمهورية فرض ما يشاء من عقوبات وفقاً لسلطته التقديرية مع مراعاة أن تكون بناءً على تحقيق إداري وفقاً لنص المادة (٨) الفقرة (أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، أو بدون تحقيق بعد استجواب الموظف وفق الفقرة رابعاً من ذات المادة، أما مجلس الوزراء فإن صلاحيته هي ذات صلاحية الوزير المختص، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة ١٢ من القانون المذكور في أعلاه.

(٢٩) د. سليمان محمد الطماوي. مصدر سابق، ص ٥٦١.

(٣٠) د. عثمان سلمان غيلان العبودي. مصدر سابق، ص ٢٣٢.

(٣١) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٢٥٦.

## المبحث الثالث

## فرض العقوبات التأديبية

سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، نبين في الأول منهم الإجراءات فرض العقوبة التأديبية، وفي ثانيهما ضمانات الموظف التأديبية.

## المطلب الأول: إجراءات فرض العقوبة التأديبية

الإجراءات هي الخطوات الواجبة الاتباع للثبوت مما نسب إلى الموظف من خطأ تمهيداً لاتخاذ القرار بفرض العقوبة التأديبية عليه، وإن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل اخذ بالنظام الرئاسي في عملية فرض العقوبات الانضباطية، حيث ذكر في الأسباب الموجبة أن من أسباب تشريع هذا القانون هو تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم وللمنع الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان حسن تسيير أجهزة الدولة، وإن السلطات التي تملك حق فرض العقوبات على الموظفين حسب القانون أعلاه هي الرئاسة ومجلس الوزراء وكذلك الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وكذلك رئيس الدائرة والموظف المخول من الوزير، وأما إجراءات فرض العقوبة فهي تشمل الاتهام والتحقيق واتخاذ قرار فرض العقوبة<sup>(٣٢)</sup>.

## أولاً: السلطة المختصة بالاتهام.

نصت المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على إن على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، من هذا يتضح إن الإدارة ممثلة بالوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول هي جهة الاتهام، وإن تحريك الإجراءات يبدأ بالأمر بالتحقيق، وهذا الأمر يعنى توجيه تهمة المخالفة للموظف، ومما يؤخذ على هذا القانون أنه أعطى للوزير أو لرئيس الدائرة صلاحية فرض العقوبات الثلاث الأولى وهي (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) من دون أن يتم إجراء تحقيق أصولي، مما يعرض الموظف لاحتمالات تعسف الرئيس الإداري ويحرمه من ضمانة مهمة تتمثل في التحقيق من جهة يفترض أنها محايدة، وكذلك لم يبين شكل الاستجواب الأمر الذي يمكن أن يكون معه الاستجواب شفهيّاً، على إن جمع الرئيس الإداري اختصاصات الاتهام والتحقيق وفرض العقوبة أمر مننقد، ويُعدّ مخالفاً لمبدأ العدالة المطلوبة من التحقيق والإنسانية في مجال تطبيق قوانين انضباط موظفي الدولة.

إن تحريك الإجراءات يبدأ بالأمر بالتحقيق، وهذا يعنى توجيه الاتهام إلى الموظف المخالف ويجب أن يكون هذا التوجيه من قبل السلطة المختصة بالاتهام، أي الوزير أو رئيس الدائرة وإن صدره من غير هؤلاء ممن لا يمتلكون هذه السلطة يعتبر باطلاً، وقد أصدرت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة استناداً إلى أحكام المادة (٩) من قانون

(٣٢) د. غازي فيصل مهدي. مصدر سابق، ص ٣١.

المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل قرارها رقم ١١٦ لسنة ٢٠٠٨، وقد جاء فيه ((١- للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً فرض العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (رابعاً) و(خامساً) و(سادساً) و(سابعاً) و(ثامناً) من المادة (٨) من القانون بعد إجراء التحقيق الأصولي وفق أحكام الفقرتين (أولاً) و(ثانياً) من المادة (١٠) منه. ٢- للوزير أو لرئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب مباشرة بعد استجواب الموظف المخالف دون إجراء تحقيق) وبما إن الفقرة (ثانياً) من المادة (١) من قانون الانضباط قد عرفت رئيس الدائرة بأنه (وكيل الوزارة ومن هم بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة، وان عبارة أو أي موظف آخر يخوله الوزير تتصرف إلى أي موظف آخر من غير وكيل الوزارة ومن هم بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام))<sup>(٣٣)</sup> وإن صدوره من غير هذه الجهات يُعد باطلاً.

### ثانياً: - السلطة المختصة بالتحقيق

وهو الإجراء الأكثر أهمية والذي يتم بهدف كشف الحقيقة ومعرفة تفاصيل ما نسب إلى الموظف والظروف المحيطة بالفعل الذي يجري التحقيق فيه، فقد ألزمت المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على إن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، إن هذا النص يعتبر من النظام العام فلا مجال للإدارة الإعراض عنه أو مخالفتها لأحكام هذه المادة لأنه يؤدي إلى بطلان الإجراءات المتخذة من اللجنة، ويلاحظ إن المادة المذكورة لم تحدد أجلاً لتشكيل اللجنة ولهذا فإنها من الممكن أن تكون من اللجان الدائمة، أو تعد من اللجان الدائمة، إلا أن ذلك لا يسلب الوزير أو رئيس الدائرة سلطته في إعادة تشكيلها أو إجراء تعديل عليها كلما اقتضى الأمر ذلك، وتقوم اللجنة بالتحقيق تحريراً مع الموظف المخالف وتقوم بسماع وتدوين أقواله وشهادات الشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها<sup>(٣٤)</sup>، ويقصد بالشهادة هنا أما شهادة أثبات على قيام الموظف بالمخالفة أو شهادة نفي تنفي قيام الموظف بالمخالفة، ويقصد بالمستندات بأنها السند الذي يثبت فيه موظف عام، أو شخص مكلف بخدمة عامة طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود اختصاصه مما تم على يديه.

وكذلك نصت المادة (١٠) من قانون الانضباط على إن اللجنة التحقيقية تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة ويقصد بالخبرة أنها تقدير مادي أو ذهني يبيدها أصحاب الخبرة والاختصاص في مسألة فنية لا تستطيع اللجنة القائمة بالتحقيق من معرفتها سواء كانت تلك المسألة الفنية متعلقة بشخص الموظف المخالف، أو بمحل المخالفة، أو المواد

(٣٣) ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ١١٦ الصادر بتاريخ ١١/٨/٢٠٠٨، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، منشورات وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، ص ٣٠٦.

(٣٤) د. غازي فيصل مهدي. مصدر سابق، ص ٦٦.

المستعملة بارتكابها، وأثارها<sup>(٣٥)</sup>.

وان تشكيل اللجنة التحقيقية يجب إن يكون مطابق للقانون وبما أن التشكيل هنا من النظام العام فلا يجوز مخالفته وبما أن القانون أوجب أن تكون اللجنة التحقيقية مشكلة وفق شكلية معينة اذا تشكلت دون هذه الشكلية تعتبر اللجنة التحقيقية مخالفة للقانون ويترتب عليها بطلان الإجراءات والتوصيات المتخذة من قبل هذه اللجنة، وقد اصدر مجلس شوري الدولة قراراً بشأن تشكيل اللجنة التحقيقية وهذا القرار أشار إلى إن إصدار مدير عام لكرى الأنهار قراراً بفرض عقوبة الإنذار على موظف مخالف للقانون لصدوره من لجنة تحقيقية غير مكتملة حيث تبين إن اللجنة التحقيقية مشكلة من أربعة أعضاء مخالفاً لأحكام الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون الانضباط التي ألزمت الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين وهذا النص يعتبر من النظام العام لا يجوز للإدارة مخالفته<sup>(٣٦)</sup>. وقد سار القضاء الإداري في العراق على نهج إلغاء القرارات التأديبية التي لا تتبع فيها الإدارة الشكلية القانونية لمطلوبة قبل فرض العقوبة ومنها قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٤٠١ بإلغاء قرار إداري بفرض عقوبة على موظف دون التحقيق تحريراً مع الموظف أو عدم سماع أقواله ودون اطلاعه على مستندات التحقيق أو دون تدوين كل إجراءات التحقيق<sup>(٣٧)</sup>.

### ثالثاً: - نتيجة التحقيق والتصرف به.

ترفع اللجنة التحقيقية محضر مكتوب بتفاصيل إجراءاتها وما توصلت إليه نتيجة التحقيقات التي أجرتها مع توصياتها إلى الرئيس الإداري المختص وهو الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول وهي الجهات المختصة نفسها بفرض العقوبات الانضباطية، فاذا تبين لها أي اللجنة التحقيقية عدم صحة التهمة الموجهة إلى الموظف فعليها إن توصي بعدم مساءلته وغلق التحقيق، وأما إن توصي بفرض عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون الانضباط، ويجب على اللجنة التحقيقية إن توصي بعقوبة واحدة على الفعل الذي ارتكبه الموظف فلا يعاقب الموظف عن فعل واحد إلا بعقوبة واحدة، وأما أن توصي بإحالة الموظف إلى المحكمة المختصة اذا ثبت لها بنتيجة التحقيق إن الموظف قد ارتكب فعلاً يشكل جريمة نشأت عن وظيفة أو ارتكبتها بصفته الرسمية، وهذا يعني أن توصيات اللجنة لا تعد قراراً إدارياً، لأنه ليس لها من أثر قانوني في حد ذاتها، كما إن الوزير أو رئيس الدائرة ليس ملزماً بالأخذ بها بل هو مخير في الأخذ بها كما جاءت من اللجنة أو تعديلها أو حتى إهمالها<sup>(٣٨)</sup>.

(٣٥) د. عثمان سلمان غيلان العبودي. مصدر سابق، ص ٢٥٦.

(٣٦) ينظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ١٦٦/انضباط/تميز/٢٠٠٨، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٥٥.

(٣٧) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم ١٤٠/انضباط/تميز/٢٠١١، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١١، ص ٢٦٢.

(٣٨) د. غازي فيصل مهدي. مصدر سابق، ص ٦٧.

## المطلب الثاني: ضمانات الموظف التأديبية

ينطلب لبيان الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف عند ارتكابه لمخالفة تأديبية الوقوف على مفهوم هذه الضمانات ومن ثم بيان الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف إثناء التحقيق وكذلك الضمانات الموظف المخالف بعد انتهاء التحقيق وفرض العقوبة.

### أولاً: مفهوم ضمانات الموظف التأديبية

تعتبر المخالفات التأديبية وما يعقبها من إجراءات حتى توقيع العقوبة التأديبية من المسائل العارضة في حياة الموظف، وكذلك لجهة الإدارة التي يتبعها هذا الموظف، وتحقيقاً للتوازن بين مصلحة العامة يحرص المشرع على تقرير مجموعة من الضمانات للموظفين المنسوب إليهم ارتكاب مخالفة تأديبية وبث الطمأنينة في نفوس الموظفين من ناحية وأمان الردع وفعالية النظام التأديبي تحقيقاً لحسن سير العمل الإداري على نحو منتظم ومطرّد من ناحية أخرى<sup>(٣٩)</sup>.

### ثانياً: الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف إثناء التحقيق

أ- أشعار الموظف بإحالاته للتحقيق: في ضوء تشكيل اللجنة التحقيقية المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فان على الإدارة أشعار الموظف المخالف في كتاب تشكيل اللجنة التحقيقية بإحالاته إلى التحقيق مع الوثائق المشتملة لوقائع المخالفة ومحاضر التحقيق والبيانات الخطية والمادية وكل وثيقة تتصل بالفعل الذي ارتكبه، وكل تجاهل لذلك من قبل الإدارة يجعل العقوبة الانضباطية مخالفة للقانون مما يترتب عليه إلغاء هذه العقوبة<sup>(٤٠)</sup>.

ب- حق الدفاع: يعد حق الدفاع من اهم الضمانات التأديبية، ولذلك يجب أن يعطى الموظف فرصة الدفاع عن نفسه في مواجهة التهم المنسوبة إليه، ذلك أن ضمانات الدفاع من الضمانات الأساس التي أقرها الدستور ولا يمكن التفريط بها أو إهدارها، ولا يجوز الانتقاص من هذا الحق بما يقلل من فعاليته أو يحد من هذه الضمانة، وحق الدفاع عن حقوق المتهم ليس فقط في النظام التأديبي وإنما في كافة قوانين الإجراءات، ويعد من حق الدفاع لزوم إحاطة الموظف بالتهم المنسوبة إليه كي يتمكن من الدفاع عن نفسه من خلال تقديم البيانات ومناقشة الشهود، وكذلك حق الموظف المتهم بتوكيل محام للدفاع عنه، وكذلك حق الموظف بالاطلاع على الأوراق والملفات التي تدنيه وحقه في التوقيع على محضر التحقيق وله حق التحفظ على أي نص وارد في المحضر<sup>(٤١)</sup>.

ج- تسبیب القرار التأديبي: إن تسبیب القرار التأديبي يختلف عن سببه، فالأول معناه قيام الإدارة بذكر الأسباب التي استندت إليها في إصدار قرارها المتمثل بتوجيه

(٣٩) د. سامي جمال الدين. مصدر سابق، ص ٣٥٨.

(٤٠) د. عثمان سلمان غيلان العبودي. مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٤١) د. محمد جمال مطلق الذنبيات. مصدر سابق، ص ٣٣٦.



العقوبة التأديبية إلى الموظف لمخالفته واجبات وظيفته ومقتضياتها، أما الثاني (السبب) فهو حالة قانونية أو واقعية قبل صدور القرار تدفع الإدارة وتحركها إلى اتخاذه وهو من أركان القرار الإداري، فيما يعد التسبب أو ذكر السبب في القرار الإداري من مستلزمات ركن الشكلية في القرار الإداري، فالتسبب إجراء فاعل يبذل الشك في مدى سلامة القرار ويزيل الريب من صحته وعلى أساسه يحاط صاحب الشأن علماً بأسباب القرار ويحدد موقفه بالاقتناع به، أو التظلم منه أو الطعن فيه، وللتسبب فوائده بالنسبة للإدارة لتدرس قرارها بتاني، وتحمص الوقائع بشكل دقيق، حتى يصدر قرارها بعيداً عن شوائب البطلان والإلغاء ما دام المشرع قد نص عليه صراحة وعده شرطاً لازماً لقرار فرض العقوبة بحق الموظف المخالف<sup>(٤٢)</sup>.

**ثالثاً: الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف بعد انتهاء التحقيق وفرض العقوبة**

#### أ- التظلم من العقوبة:

لا يعد قرار فرض العقوبة بحق الموظف المخالف قراراً نهائياً غير قابل للمراجعة من قبل الإدارة، حيث أجاز قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل التظلم من قرار فرض العقوبة أمام الجهة التي أصدرته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره، أو تبلغ الموظف بقرار فرض العقوبة، واشترطه قبل تقديم الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين، وأشار القانون إلى أن على الجهة التي أصدرت القرار أن تبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تقديمه إليها وعند عدم البت بالتظلم بعد مضي مدة الثلاثين يوماً فإن ذلك يعد رفضاً للتظلم، ويستطيع الموظف بعد ذلك أن يرفع دعوى قضائية أمام محكمة قضاء الموظفين، وعند نظر الإدارة في التظلم لها أن تعيد النظر فيه سواء بإلغاء العقوبة إن لم يكن لها أساس قانوني أو أن تخففها إن رأت أن المخالفة المرتكبة من الموظف تستوجب عقوبة أخف من العقوبة المفروضة، ولها أيضاً أن تلغي العقوبة إن وجدت إن الفعل المرتكب من الموظف لا يشكل إخلال بالواجبات الوظيفية أو أن تعيد التحقيق مع الموظف إن وجدت أن الإجراءات المطلوبة بالتحقيق لم تتبع بشكل قانوني.

#### ب- إقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين

يعد الطعن القضائي وسيلة مكملة للتظلم الذي تقدم به الموظف للإدارة طالباً منها مراجعة قرارها بفرض العقوبة الانضباطية عليه والتي رفضت تظلمه حقيقة أو حكماً، ويعد أيضاً ضماناً مهماً من الضمانات التي أعطيت للموظف وفقاً للقانون، ذلك لضمان عدم انحراف الإدارة باستخدام سلطتها بفرض العقوبات الانضباطية واستخدامها لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن الغاية منها، وتعد أيضاً ضماناً حقيقية لحماية الموظف لما يتصف به القضاء من حيادية ونزاهة لا يرقى إليها الشك، حيث نصت المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

(٤٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي. مصدر سابق، ص ٢٤٢.

بان يختص مجلس الانضباط العام<sup>(٤٣)</sup> في النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون المذكور أنفاً وله أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفض القوبة أو إلغائها وقد حلت محكمة قضاء الموظفين محل اختصاصات مجلس الانضباط حسب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة وذلك عام ٢٠١٣ والذي بدوره أصبح الآن يسمى مجلس الدولة بعد صدور قانون مجلس الدولة عام ٢٠١٧.

ج- الطعن بالقرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية

العليا:

ويجب أن يكون خلال ثلاثين يوماً من تأريخ صدور الحكم من محكمة قضاء الموظفين، حيث يمكن للموظف الذي يعتقد أن الحكم الصادر من محكمة قضاء الموظفين لم يحقق مصلحته في الطعن أو إن المحكمة لم تتبع سير الإجراءات القانونية خلال نظرها لدعواه، والحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا يكون ملزماً وباتاً للأطراف في الدعوى وهم الإدارة والموظف الطاعن.

ومن ذلك نرى أن المشرع العراقي قد أعطى ضمانات واسعة للموظف حماية له من إن يقع تحت تعسف الإدارة في سلطتها بفرض العقوبات الانضباطية من خلال إحاطة فرض العقوبة بإجراءات شكلية كثيرة واجبة الاتباع من قبل الإدارة، وسمح له بالتظلم من العقوبة أمام الإدارة وأكثر من ذلك أتاح له الطعن بقرار فرض العقوبة أمام القضاء الإداري.

(٤٣) ينظر: التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ والذي أعاد تنظيم اختصاصات مجلس شورى الدولة القضائي بان انشأ محكمة قضاء الموظفين لتحل محل مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري، وانشأ المحكمة الإدارية العليا ليطعن أمامها في القرارات الصادرة من محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري.

## الخاتمة

من خلال دراستنا للجريمة التأديبية وإجراء التحقيق بها تبين لنا الاتي: -

### أولاً: النتائج

غياب التعريف القانوني للجريمة التأديبية، وإنما هناك واجبات حددها القانون للموظف ومنعه من أعمال وسلوكيات، معينة والجريمة التأديبية (الانضباطية) هي إخلال الموظف بتلك الواجبات.

إن الأفعال التي يسأل عنها الموظف تأديبياً (انضباطياً) ليست محددة على سبيل الحصر في التشريع، وبهذا فإن النظام التأديبي لا يخضع لمبدأ الشرعية، أي عدم تحديد الأفعال التي تعد جرائم تأديبية، وبالتالي فإن قاعدة (لا جريمة إلا بنص) لا تطبق في النظام الانضباطي.

لا يشترط في فعل الموظف أن يكون فعلاً عمدياً لكي يكون مخالفة تأديبية، بل يكفي عدم مراعاة الدقة والحرص الواجبين، أي أن خطأ الموظف ولو وضع بغير عمد هو المعول عليه.

إن العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر ولا يمكن للسلطة التأديبية أن تختار العقوبة التي تفرضها إلا من بين العقوبات التي حددها القانون والا كان قرارها باطلاً.

للسلطة الإدارية حق تكييف المخالفات وتحديد أركانها ووفق هذا المبدأ فإن العقوبة التأديبية تصدر بقرار من السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية وهذه السلطة المختصة منصوص عليها في القانون.

نرى إن اللجنة التحقيقية بمثابة هيئة استشارية الزم القانون الرئيس الإداري المختص بفرض العقوبة باللجوء إليها قبل فرض العقوبة، وأياًها ليس ملزماً على الإطلاق، ويمكن للرئيس الإداري الأخذ به، وله مخالفته حسب ما يترأى له من نتائج التحقيق والوقائع المعروضة عليه.

هناك مجموعة من الضمانات لكل من الموظفين المنسوب إليهم ارتكاب مخالفات تأديبية ولجهة الإدارة كذلك بهدف تأمين عدالة العقوبة التأديبية وقد حرص المشروع على تقريرها.

إن القرارات الانضباطية من القرارات المحددة الشكل فقد الزم المشرع الإدارة بشكل معين لقرار العقوبة وهو (الكتابة) كما ألزمها باتباع إجراءات معينة تمهيداً لاتخاذ قرار العقوبة.

### ثانياً: التوصيات

١- إن عدم تحديد الجرائم الانضباطية أو التأديبية على سبيل الحصر، وعدم حصر الأفعال التي يسأل عنها الموظف انضباطياً فيه انتقاص من ضمانات الموظف، وتوسيع لاحتمالات تعسف الإدارة تجاهه فنرى ضرورة إضافة ضمانات إجرائية أكثر للموظف مقابل ذلك.

٢- إن النظام الانضباطي العراقي نظام رئاسي حيث يعطي القانون للإدارة (الوزير أو الرئيس الدائرة) اختصاص فرض العقوبة ونرى من الضروري الأخذ بالنظام القضائي الذي يحيل الموظف المخالف إلى محاكم تأديبية مختصة كما هو الحال في مصر علي سبيل المثال، وهذا يعطي ضماناً أكثر للموظف المخالف.

٣- ومما يؤخذ على قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ أنه أعطى للوزير أو رئيس الدائرة صلاحية فرض العقوبات الثلاث الأولى وهي (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) من دون إن يتم إجراء تحقيق أصولي، مما يعرض الموظف لاحتمالات تعسف الرئيس الإداري ويحرمه من ضمانه مهمة تتمثل في التحقيق من جهة يفترض أنها محايدة.

٤- إن جمع الرئيس الإداري اختصاصات الاتهام والتحقيق وفرض العقوبة أمر منقذ ومخالف لمبدأ العدالة المطلوبة من التحقيق والإنسانية في مجال الانضباط.

٥- لم يبين قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ الطبيعة القانونية للتوصية التي ترفعها اللجنة التحقيقية، فذهبت بعض أحكام القضاء الإداري العراقي إلى اعتماد التوصية وكأنها هي القرار ويؤخذ على قانون الانضباط ذلك مما نرى ضرورة تحديد وبيان الطبيعة القانونية للتوصية بشكل مفصل.

٦- لا يوجد في القانون على الإطلاق ما يوحي من قريب أو بعيد بان توصيات اللجنة (ملزمة) للرئيس الإداري، فهو وحده الذي خوله القانون سلطة تقدير فعل الموظف وجسامته وفرض العقوبة المناسبة أو عدم فرضها ونرى ضرورة تقييد الرئيس الإداري بما توصلت إليه اللجنة التحقيقية.