



أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

م.د. حسين فليح حسن

رئاسة جامعة الشطرة/ قسم الشؤون القانونية

البريد الإلكتروني Email: Dr.hussein@shu.edu.iq

الكلمات المفتاحية: التحقيق - الضمانات - الموظف - العقوبات - اللجنة التحقيقية.

كيفية اقتباس البحث

حسن ، حسين فليح ، أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية ، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد: ١٥، العدد: ٦ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مسجلة في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

The Effect of Breach of Procedural Safeguards on the Legitimacy of Disciplinary Sanctions

Hussein Falih Hassan

Presidency of Al-Shatra University / Legal Affairs Department

Keywords : investigation - guarantees -employee - penalties - investigative committee.

How To Cite This Article

Hassan, Hussein Falih, The Effect of Breach of Procedural Safeguards on the Legitimacy of Disciplinary Sanctions, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, November 2025, Volume:15, Issue 6.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

This study addressed the issue of the impact of breach of formal guarantees on the legitimacy of disciplinary penalties, stating a set of guarantees stipulated in the State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as amended, which the legislator required the administrative authority to adhere to when conducting an administrative investigation. These guarantees varied between those that precede the administrative investigation, such as the formation of the investigative committee and referral to the investigation, and those that are simultaneous and subsequent to the administrative investigation, such as fulfilling the written form of the administrative investigation and giving rise to the recommendation of the investigative committee, and their omission results in the cancellation of the disciplinary administrative decision if it is appealed before the administrative judiciary. These guarantees were not limited to what was stated in the legislative texts only. Rather, it was strengthened through the established judicial



principles approved by the administrative judiciary, which contributed to consolidating disciplinary protection for public employees.

الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع اثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية، حيث بينا مجموعة من الضمانات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل والتي أوجب المشرع على السلطة الإدارية التقيد بها عند إجراء التحقيق الإداري. وقد تنوعت هذه الضمانات بين ما يسبق التحقيق الإداري، مثل تشكيل اللجنة التحقيقية والاحالة الى التحقيق ومنها مترامن ولاحق على التحقيق الإداري مثل استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق الإداري وتسبب توصية اللجنة التحقيقية، ويترتب على اغفالها الغاء القرار الإداري الانضباطي ان تم الطعن به امام القضاء الإداري، ولم تقتصر هذه الضمانات على ما ورد في النصوص التشريعية فحسب، بل جرى تعزيزها عبر ما أقره القضاء الإداري من مبادئ قضائية راسخة أسهمت في ترسيخ الحماية التأديبية للموظف العام.

المقدمة

يُعَدُّ التحقيق الإداري من أهم الإجراءات في نطاق المسؤولية الانضباطية، إذ تتبع أهميته من كونه يمثل الوسيلة القانونية الكفيلة بكشف ما إذا كان الموظف قد أخلّ فعلاً بواجباته الوظيفية أم لا. فالتحقيق الإداري يراد به اجراء تمهيدي يهدف إلى أمرين هما، الوصول إلى الحقيقة، وتحديد التكيف القانوني للواقعة المنسوبة إلى الموظف العام، وتتجلى خطورة التحقيق الإداري في النتائج القانونية المترتبة عليه، إذ قد تنتهي إلى فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، والتي قد تصل الى الفصل والعزل، بل وقد يتجاوز الأمر حدود المسؤولية الانضباطية ليدخل في نطاق المسؤولية الجزائية إذا ما ثبت للجنة التحقيقية في نتيجة التحقيق وجود فعل جرمي يخرج التحقيق عن حدود المساءلة الانضباطية، وبالرغم من أن للإدارة حق التحقيق وفرض الجزاء على الموظف الذي يخل بواجباته، إلا أن احتمال التعسف في استعمال هذا الحق يظل قائماً، مما استلزم وضع جملة من الضمانات الشكلية والموضوعية يجب على الإدارة مراعاتها أثناء التحقيق الإداري، فتعتبر تلك الضمانات من الأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي في معظم التشريعات الوظيفية، ويترتب على تخلفها - ولاسيما الضمانات الشكلية التي هي محل بحثنا - فقدان التحقيق لصفته القانونية الصحيحة، وبطلان القرار الانضباطي الصادر استناداً إليه بما يستوجب إلغاؤه.

أثر الإخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

أولاً: أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث في معالجته جانباً دقيقاً من النظام القانوني للوظيفة العامة، يتمثل في الضمانات الشكلية المقررة للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية للإدارة. ذلك أن الموظف العام يُعدّ الأداة الرئيسة التي تقوم عليها مرافق الدولة، وحمايته من تعسف الإدارة أو انحرافها في استعمال سلطتها التأديبية يُعدّ ضرورة لضمان كفاءة الأداء الإداري واستقرار العلاقة الوظيفية.

ثانياً: إشكالية البحث: يثير موضوع "أثر الإخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية" تساؤلات عدة منها: ما هي الضمانات الشكلية التي قررها المشرع العراقي كشرط لازم عند فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام؟ وهل ما ورد في النصوص التشريعية القائمة كافٍ بذاته أم أنه يستلزم إعادة نظر في صياغته أو مضمونه تحقيقاً لمزيد من الحماية للموظف العام؟ ثم هل أسهمت المبادئ القضائية التي أرساها القضاء الإداري العراقي في ترسيخ وتعزيز منظومة الضمانات التأديبية، بما يكفل التوازن بين مصلحة الإدارة في فرض الانضباط الوظيفي وحقوق الموظف في صون ضماناته الإجرائية؟ وستكون الإجابة عن هذه التساؤلات محور إشكالية البحث.

ثالثاً: منهجية البحث: سنعتمد على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إلى جانب الاستعانة بالقرارات القضائية التي أقرها القضاء الإداري العراقي والتي أرست بعض القواعد الخاصة بالضمانات الشكلية في فرض العقوبة الانضباطية ليتم بعد ذلك الكشف عن أوجه القصور في التطبيق، بما فيها تقديم الحلول التشريعية المناسبة التي تسهم في تطوير المنظومة التأديبية؟

رابعاً: هيكلية البحث: تقتضي دراسة أثر الإخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية تقسيم البحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول الضمانات الشكلية السابقة على التحقيق الإداري، وسيخصص المطلب الثاني للضمانات الشكلية المتزامنة واللاحقة للتحقيق الإداري، ثم تنتهي الدراسة بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات.

المطلب الأول

الضمانات الشكلية السابقة على التحقيق الإداري

لبيان الضمانات الشكلية السابقة على التحقيق الإداري، نقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع نتناول في الفرع الأول تشكيل اللجنة التحقيقية، والفرع الثاني الحصول على الأذن المسبق للتحقيق، اما الفرع الثالث سنتطرق للحيدة في التحقيق الاداري وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول

تشكيل اللجنة التحقيقية

ان اهم الضمانات الشكلية التي تبناها المشرع العراقي كأصل عام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، هي الضمانة المتعلقة بتشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق مع الموظف المخالف، قبل ايقاع أيأ من العقوبات الانضباطية التي حددتها المادة (٨) من هذا القانون، وهذا ما قرره المادة ١٠ التي نصت على أنه (على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون)^(١). ويلاحظ على النص القانوني اعلاه ما يأتي:

١- يعد هذا النص من القواعد القانونية الامرة التي يترتب على مخالفته بطلان الإجراءات المتخذة بناء عليه ويكون قرار فرض العقوبة الانضباطية قابلاً للإلغاء، وقد استقر إتجاه القضاء الإداري العراقي في العديد من القرارات الصادرة بهذا الشأن على مراعاة أحكام المادة (١٠) من القانون في تشكيل اللجنة التحقيقية، منها على سبيل المثال القرار الذي أصدرته المحكمة الإدارية العليا، إذ جاء في حيثيات القرار: (وحيث ان اللجنة التحقيقية مشكلة من أربعة أعضاء ، مما يخالف حكم الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي حددت تشكيلة اللجنة برئاسة رئيس وعضوين، وهذا التشكيل من النظام العام، ولا يصح التحقيق الإداري الصادر بخلافه مما يتعين الغاء العقوبة لهذا السبب)^(٢). كما أكد القضاء على أن يكون أحد اعضاء اللجنة التحقيقية من الحاصلين على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل، وهذا ما قضت به هيئة انضباط موظفي الاقليم في قرارها (... اللجنة التحقيقية التي تم تشكيلها وأوصت بفرض العقوبة على المدعية كان تشكيلها خلافاً لنص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، حيث تبين أن أحد اعضاء اللجنة من خريجي كلية القانون والعلوم السياسية - قسم السياسة وحيث ان النص المادة اعلاه تلزم الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وحيث ان اللجنة كانت معيبة من حيث الشكل لمخالفتها نصاً يتعلق بالنظام العام ولا مسوغ للتوسع في تفسيره، لذا قررت الهيئة الحكم بإلغاء العقوبة الموجهة للمدعية)^(٣).

٢- ان المشرع العراقي لم يشترط عنواناً وظيفياً معيناً ولا درجة وظيفية معينة في رئيس وعضوي اللجنة التحقيقية والشرط المطلوب هنا هو ان يكون أحدهم من القانونيين والآخرين لهما خبرة في مجال عمل الموظف المحال على التحقيق الاداري لكي يكونا على قدر من المعلومات تساعد

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

على كيفية إجراء التحقيق بالسرعة والكيفية المطلوبتين، فمثلاً إذا كان الموظف المحال على التحقيق الإداري طبيباً وأحيل على التحقيق بسبب قيامه بعملية جراحية أدت إلى وفاة المريض في هذه الحالة يجب تأليف اللجنة من رئيس وعضوين على أن يكون أحدهم من القانونيين والآخرين من الأطباء^(٤). ولا شك أن الحكمة من قبل المشرع العراقي بتحديد أعضاء اللجنة التحقيقية بثلاثة موظفين هو جعل توصيات اللجنة التحقيقية تصدر بالأكثرية في حال وجود تحفظات من قبل رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية وهذا لا يتحقق إلا إذا كان عدد أعضاء اللجنة وترأ^(٥).

ويحسب للمشرع اشتراط وجود عضو قانوني في تشكيل اللجنة التحقيقية إذ يضمن ذلك التأكد من صحة الأدلة المقدمة كما يضمن اتخاذ اللجنة التحقيقية إجراءاتها ضمن الحدود القانونية المسموح بها خاصة إذا علمنا أن بعض الأفعال تشكل مخالفة انضباطية وجريمة جنائية في الوقت نفسه وبالتالي لا بد أن يكون أحد أعضاء اللجنة في الأقل ملماً بمبدأ الشرعية الجنائية^(٦)، مع الإشارة أن اشتراط وجود عضو قانوني واحد على الأقل في اللجنة لا يحول دون زيادة عدد الأعضاء من ذوي الاختصاص القانوني، بل قد يمتد ليشمل رئيس اللجنة وأعضاءها كافة، متى ما استدعت طبيعة المخالفة المسندة إلى الموظف المحال للتحقيق.

٣- لا يوجد مانع من وجود مقرر للجنة شرط أن لا يشارك المقرر بأعمال اللجنة التحقيقية وأن تقتصر مهامه على القيام بالأعمال الإدارية للجنة بما يسهل عملها، إذ قضى القضاء الإداري في إحدى قراراته (... لدى تدقيق اضرارة الدعوى من المحكمة الإدارية العليا وجدت أنه سبق للمعترض عليه أن اصدر الأمر الديواني المرقم (١٤٢) في ١٩ / ٤ / ٢٠١٢ المتضمن تشكيل لجنة تحقيقية مركزية برئاسة نائب رئيس الديوان (رئيس ديوان اوقاف الديانات المسيحية والايثيوبية والصابئة المندائية) وعضوين فضلاً عن المقرر، وأن هذا التشكيل لا يخالف المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة ذلك أن المقرر ليس بعضو ولا يشارك بأعمال اللجنة التحقيقية وأن مهامه تقتصر على القيام بالأعمال الإدارية للجنة وبما يسهل عملها...)^(٧).

٤- أغفل النص القانوني بيان ما إذا كان ينبغي أن تكون الدرجة الوظيفية لأعضاء اللجنة أعلى أو مساوية أو أدنى من الدرجة الوظيفية للموظف محل التحقيق. ويرى البعض من الفقه أن تشكيل لجان تحقيقية من موظفين أدنى مرتبة من الموظف المحال للتحقيق، يشكل مخالفة لقاعدة عرفية ملزمة تقضي بعدم جواز التحقيق مع الموظف إلا من قبل من هو في مرتبته أو صنوه، صوناً لكرامته ومكانته الوظيفية، حيث يترتب على مخالفة هذه القاعدة بطلان عمل اللجنة وما يصدر عنها من عقوبات، مما يفتح المجال للطعن فيها أمام محكمة قضاء الموظفين لافتقار

القرار التأديبي لشكلياته الجوهرية^(٨). غير أنه، وبرغم من وجهة هذا الرأي وما يقتضيه المنطق التأديبي السليم، فإن اشتراط المساواة التامة في الدرجة الوظيفية بين أعضاء اللجنة والموظف المحال قد يصطدم بعوائق عملية تتمثل في عدم توافر هذه الدرجة الوظيفية في بعض المؤسسات أو الدوائر الحكومية. ومن ثم، فإن الحل الأمثل يتمثل بتوجيه المشرع للسلطة الادارية، بمراعاة، تقريب الدرجة الوظيفية لأعضاء اللجنة من درجة الموظف المحال للتحقيق مع خضوعها لرقابة القضاء الإداري متى ما تبين تعسفها في تشكيل اللجنة أو انحرافها عن مقتضيات العدالة والانصاف في توفير الضمانات للموظف محل التحقيق؛ فمثلاً إذا كان الموظف المحال بدرجة "أستاذ" في إحدى الكليات، فينبغي أن تُشكل اللجنة من أساتذة، فإن تعذر ذلك جاز أن تضم اللجنة في عضويتها من هم بدرجة "أستاذ مساعد" أو "مدرس". أي بمعنى ان تكون تشكيل تلك اللجنة أقرب ما يمكن لدرجته الوظيفية الذي يضمن صون كرامة الموظف المحال.

٥- لم تحدد الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) آفة الذكر مدة عمل اللجنة التحقيقية حيث ورد تشكيل اللجنة التحقيقية بشكل مطلق غير مقيد بأجل معين لإنجاز أعمالها، لذا تبقى هذه اللجنة قائمة ولحين إنجاز أعمالها وإصدار توصياتها ومصادقة الرئيس الإداري لهذه التوصيات وصدور العقوبات الانضباطية بحق الموظف ومضي فترة التظلم المنصوص عليها في القانون^(٩). إلا ان بعض الاوامر الصادرة بتشكيل اللجان تنص على اجل محدد على اللجنة انجاز التحقيق فيه، وهذا لا يعني حتمية الالتزام بالأجل المحدد لأنه لا يعدو ان يكون من قبيل التوجيه اذ لا يمكن تحديد اجل مسمى لعمل اللجنة التحقيقية، فهذا يتوقف على نوع التهمة الموجهة الى الموظف ومدى توافر الادلة على اثباتها. اما المادة (٣) من قانون التضمين فأنها قضت بوجوب استكمال اجراءات التحقيق والمصادقة خلال مدة لا تتجاوز (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر، وكذلك التعليمات الصادرة من مجلس الوزراء التي تحدد التحقيق بمدة (٦٠) يوم فأن هذه المدة تنظيمية ايضاً لان التحقيق في بعض المخالفات يستوجب مدة اطول. بناء على ما تقدم فإنه ليس من الصواب تحديد اجل حتمي لعمل اللجان التحقيقية ولكن هذا لا يعني ان يترك الحبل لها على الغارب لان بإمكان الادارة ان تحت اللجان على انجاز التحقيق سريعاً خصوصاً ذلك المتعلق بقانون التضمين شريطة ان لا تكون هذه السرعة على حساب ضمانات التحقيق.

٦- ان اللجنة التحقيقية من اللجان المؤقتة ولا يمكن جعلها من اللجان الدائمة، إذ تنتهي مهمتها بعد الانتهاء من أعمالها ورفع التوصية إلى الجهات المختصة، لان اللجان التحقيقية لا تباشر التحقيق إلا بعد إحالة الأمر إليها بناء على قرار ينطوي على تشكيل لجنة تحقيقية تتولى النظر

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

في المخالفة المنسوبة للموظف^(١٠). لذلك فبمجرد انتهاء اللجنة التحقيقية من عملها فإنها بحكم الواقع تصبح منتهية، ليعود الوزير أو رئيس الدائرة ويأمر بتشكيل لجنة أخرى قد تكون اللجنة القديمة نفسها أو تختلف عنها كلياً أو جزئياً للتحقيق في مخالفة جديدة للموظف نفسه أو لموظف آخر.

٧- إذا ارتكب الموظف مخالفة في وزارة معينة وانقطعت علاقته بها ونقل أو تعين في وزارة أخرى وبعد فترة وجيزة تم اكتشاف المخالفة التي ارتكبها في الوزارة السابقة، فهذا حسب رأي مجلس الدولة ان الجهة التي ارتكبت فيها المخالفة هي التي تتولى تشكيل اللجنة التحقيقية وليس عن طريق لجان مشتركة لأن أدلة التحقيق الإداري من مستندات وبيانات رسمية والتي تسهم في معرفة مقصرية الموظف المحال للتحقيق من عدمه تكون في حيازة الجهة التي ارتكبت المخالفة، كما أن قانون الانضباط النافذ لم ينص على تشكيل لجان تحقيقية مشتركة^(١١). وفي هذا الصدد نجد ان المشرع العراقي في المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نص على انه "لا يمنع اعارة الموظف او نقله من مساعلته وفقاً لأحكام هذا القانون". الا ان القانون لم يبين كيفية وآلية هذه المساءلة ومن هي الجهة التي تشكل اللجنة التحقيقية وتقرض العقوبة وكيفية تنفيذها. لذا نوجه عناية المشرع الى تنظيم ذلك لتوفير الضمانات الخاصة بالتحقيق.

٨- سمح المشرع للسلطة الرئاسية في المادة (١٠/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ فرض أي من العقوبات (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) مباشرة من دون إحالة الموظف على أي لجنة تحقيقية، إلا ان المشرع اشترط في هذه الحالة استجواب الموظف قبل فرض العقوبة، فهذا النص يقلل من ضمانات الموظف المعاقب كون هذه العقوبة تؤثر على المركز القانوني للموظف كما هو الحال في عقوبة الإنذار التي يترتب عليها تأخير ترفيعه او علاوته لمدة ستة اشهر، لذلك ندعو المشرع العراقي الى تعديل هذا النص وان تخضع جميع العقوبات أيّاً كان نوعها الى اجراء التحقيق من قبل لجنة تحقيقية قبل فرضها على الموظف.

٩- ان المشرع سمح لرئيس الدائرة في المادة (١٠/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فرض عقوبة قطع الراتب بصورة مباشرة بعد استجواب الموظف المخالف دون ان يحدده بخمس ايام، بينما حدد عقوبة قطع الراتب بمدة لا تتجاوز خمس ايام عند مصادقة رئيس الدائرة على توصيات اللجنة التحقيقية في المادة (١١/ ثانياً) من نفس القانون. وكان الاجدر بالمشرع تساوي صلاحية رئيس الدائرة لعقوبة قطع الراتب في المادتين أو زيادتها في المادة (١١/ ثانياً) كونها مصادقة على توصيات لجنة تحقيقية تتوفر فيها ضمانات اكثر من حالة الاستجواب التي افرض فيها العقوبة بصورة دون وجود لجنة تحقيقية.

الفرع الثاني

الحصول على الأذن المسبق للتحقيق

يطلق على الإحالة إلى التحقيق أحياناً مصطلح (الإذن بالتحقيق) ويراد به في الحقيقة إعلان الإدارة عن رغبتها اتخاذ إجراءات قانونية بحق الموظف المخالف، لارتكابه للمخالفة التي تستوجب مساءلته انضباطياً، والاياعاز للجهات التحقيقية بالمباشرة في اجراءات التحقيق، وتقديم التوصيات النهائية بعد استجلاء الموضوع الذي أحيل الموظف من أجله^(١٢). وتكمن أهمية الإذن بالتحقيق، أو الإحالة إلى التحقيق، في إحاطة الموظف المخالف علماً بأنه ارتكب خطأ يمثل إخلالاً بواجباته الوظيفية على نحو يستوجب مساءلته انضباطية، الأمر الذي يتطلب تشكيل لجنة لغرض التحقيق معه وفقاً للإجراءات والأصول المقررة قانوناً بقصد استجلاء الحقيقة، إما بنبوت ارتكابه للمخالفة لتقدير مسؤوليته الانضباطية والتوصية بفرض إحدى العقوبات المقررة في القانون، أو غلق التحقيق لعدم ثبوت إرتكابه للمخالفة أو لعدم مسؤوليته الانضباطية^(١٣). على أنه يشترط في تلك الإحالة أن تكون مستندة إلى مخالفة مؤكدة، لكون إحالة الموظف إلى التحقيق تعرضه إلى التجريح والتعليح ويكون مثاراً للشك في نزاهته وانضباطه، لذا يتعين على السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق إن تراعي الدقة والشفافية المطلقة والتيقن من وجاهة وموضوعية المبررات التي يبنى عليها قرار الإحالة وان تبتعد عن الشبهات المبنية على الكيد والنكاية والتي قد تلحق بالموظف ضرراً كالإساءة لسمعته ومكانته الوظيفية^(١٤).

وثمة فارق بين الإحالة الى التحقيق وطلب التحقيق، فالأخير لا يعدو ان يكون بمثابة الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي، ويعد رفضاً للشكوى عدم التحقيق فيها، أي رفضاً لطلب التحقيق، بيد إن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الاجراء الأول في الادعاء، والذي بناءً عليه يتحرك التحقيق ذاته، فتليه الإجراءات الانضباطية الأخرى^(١٥). وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الانضباط العام في ظل نفاذ قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ الملغى بأنه: (لا يجوز للجنة الانضباط أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها باعتباره شاهداً دون أن يحال إليها بورقة اتهام أصولية)^(١٦). وقد عالج قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ هذا الموضوع على نحو لم يتضمن تحديداً للسلطة المختصة بإصدار قرار إحالة الموظف إلى التحقيق، فقد أشار في المادة ١٠ من هذا القانون الى إعطاء الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، ويفهم من هذا النص ان المشرع وضع شرطاً ضمنياً لإجراء التحقيق الاداري،

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

فصحيح أنه لم يستعمل لفظ الإحالة الى التحقيق، أو لفظ الإذن بإجرائه، إلا أنه أستعمل الفاظاً ذات دلالات تحمل معنى الاحالة، ومن ثم، يكون المشرع العراقي قد أشتراط ضمناً الإحالة الى التحقيق بوصفه إجراء لا بد منه لسلامة التحقيق وصحة نتائجه، مع الإشارة ان صياغة المادة العاشرة من قانون الانضباط النافذ لم تنص على مصطلح موظف على خلاف المادة ١٩ من قانون الانضباط الصادر عام ١٩٣٦ التي تنص على أنه (للوزير أو لرئيس الدائرة أن يأمر بإجراء تحقيق بشأن أي موظف...) وهذا يدل على ان المشرع في قانون الانضباط النافذ يشترط وجود مخالفة مؤكدة دون اشتراطه لتحديد الموظف المخالف وهذا التوجه يحسب للمشرع كونه اقرب الى الجانب العملي حيث توجد احيانا كثيرة مخالفات مؤكدة ليس بمقدور الادارة معرفة الموظف المخالف مسبقاً.

وحصر المشرع العراقي سلطة إحالة الموظف الى التحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة، وفيما يتعلق بالجهات غير المرتبطة بوزارة، فمن يتمتع بصلاحيات الاحالة الى التحقيق هو رئيس تلك الجهة، لان رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يعتبر وزيراً لأغراض قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وبخلاف ذلك فإن صدور القرار بإحالة الموظف إلى التحقيق من سلطة غير مختصة يعد باطلاً فهذه الإحالة تعد ضمانات من ضمانات التحقيق شرعت لمصلحة الموظف، ومن ثم فهي اجراء جوهري، فإذا أمر بالتحقيق وكان هذا الأمر قد صدر من غير مختص، يترتب على ذلك أن القرار الانضباطي الصادر بمجازاة الموظف المخالف يكون باطلاً لوجود عيب جوهري أصاب الإجراءات الخاصة به لعدم الاختصاص^(١٧)، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الادارية العليا اذ جاء في قرارها أن العقوبة المفروضة على الموظف تعد باطلة اذا كان تشكيل اللجنة التحقيقية من جهة غير مختصة، وجاء في قرارها "أن القانون أناط حصراً تشكيل اللجنة التحقيقية في القضايا الانضباطية بالوزير أو برئيس الدائرة، لأن فرض العقوبة الانضباطية فرع من فروع السلطة الرئاسية، فيترتب على ذلك منطقياً بأن السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية هي السلطة المختصة بإصدار الأمر بأجراء التحقيق، ويشترط أن يحال الموظف على التحقيق من تلك الجهة وأن هذه الاجراءات من النظام العام ولا يجوز مخالفتها، لذا ليس هناك سند من القانون يخول المفتش العام تشكيل لجان تحقيقية وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بحق موظفي الوزارة وفرض العقوبات الانضباطية عليهم^(١٨).

ويثور التساؤل في هذا السياق هل تقتصر صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية - بموجب المادة (١٠) من القانون المذكور - بالوزير أو رئيس الدائرة فقط، أم أن هذه الصلاحية تمتد لتشمل



رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، على اعتبار أن لهما صلاحية مساءلة موظفي الدولة^(١٩)؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول: ان المشرع العراقي في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ لم يمتد صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية على تلك الجهات رغم انها تملك صلاحية فرض العقوبة الانضباطية، غير أنه، وبرغم غياب النص التشريعي فلا مانع من قيامهم بتشكيل اللجنة التحقيقية لأن من يملك صلاحية فرض العقوبة الانضباطية له الحق في تشكيل اللجنة، وبهذا الصدد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بان (.... رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.. تستدعي تمكين المسؤول عنها من أسباب إدارة الجهاز التنفيذي للدولة، ومن متطلباته أن يكون لرئيس مجلس الوزراء سلطة تقديرية مناسبة في مساءلة موظفي الدولة انضباطياً دون التقيد بانتمائهم الى وزارة معينة فضلاً عن تشكيل اللجان التحقيقية بحقهم^(٢٠). وبناءً على ذلك، حري بالمشرع العراقي بتعديل النص التشريعي بما يضمن عدم قصر صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية على الوزير ورئيس الدائرة فقط، وإنما شمولها أيضاً برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، تحقيقاً لانسجام بين سلطات المساءلة الانضباطية وصلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية.

ويلاحظ بهذا الصدد أنه لا يمكن الطعن بقرار الاحالة، لأنه يعد اجراء تمهيدياً للوقوف على حقيقة التهم المنسوبة الى الموظف، فهي تُشكل بالتالي اجراءً قانونياً لا يمكن فصله عن المراحل اللاحقة، مما يجعله عديم الجدوى الا بعد اتخاذ كافة الاجراءات الاخرى المتمثلة بالتحقيق معه ومن ثم رفع التوصية الى الجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية لتتولى بعد ذلك اتخاذ القرار الاداري القاضي بفرض العقوبة المناسبة^(٢١). ولا شك ان إحالة الموظف الى التحقيق الإداري لا يمنع الموظف من استحقاق امتيازاته وحقوقه الوظيفية كاملة من حيث العلاوة والترفع، مع مراعاة حالة سحب اليد كون إحالة الموظف للتحقيق لا تعني الجزم بارتكابه المخالفة الانضباطية^(٢٢).

الفرع الثالث

الحيدة في التحقيق

الحيدة من ضمانات تأديب الموظف العام كما وتعد من أهم معايير جودة التحقيق الإداري، وتتحقق الحيدة في تنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين اعمال التحقيق والادعاء وسلطة توقيع الجزاء، وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

حيده، ومن ثم يجوز طلب رده إذا كان عضواً في مجلس تأديب أو محكمة تأديبية، أو الطعن في القرار بعد صدوره للانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للرئيس الإداري^(٢٣).

وتتجلى الحيدة بجانبين أولهما شكلي يتعلق بشكل السلطة التي تتولى التحقيق والذي هو محور بحثنا ، والآخر موضوعي أي ما يخص المحقق من اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في حيده وتجرده، ويراد بالحياد من الجانب الشكلي الفصل بين سلطة الاحالة إلى التحقيق وسلطة التحقيق ذاتها وبين هذه الأخيرة وبين سلطة فرض العقوبة وأخيراً بين سلطة فرض العقوبة وبين الجهة التي يتم الطعن امامها، بمعنى اخر ان تكون سلطة التحقيق الاداري غير تلك التي احالت الموظف على التحقيق وكذلك ان تكون الجهة التي تتولى فرض العقوبة والمصادقة عليها غير تلك التي أوصت بها وان تكون الجهة التي يتم الطعن امامها غير تلك التي تفرض العقوبة^(٢٤). ونرى ان هذا التعريف يميل الى النظام القضائي الذي يحقق مبدأ الحياد بصورة مطلقة، حيث تختلف حدود مبدأ الحياد من ناحية توزيع الاختصاص باختلاف النظم التأديبية المتبعة في كل دولة، إذ أن سلطة الاتهام والحكم قد تمارس من قبل جهة إدارية واحدة، وقد يتم الفصل بين السلطتين من أجل ضمان مبدأ الحياد، ومن بين تلك النظم الإدارية النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي والنظام القضائي^(٢٥).

ففي النظام الرئاسي الذي يتميز بأنه فردي، بحيث يكون للسلطة الإدارية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية ولا يقوم فيه فصل بين سلطة الاتهام والحكم، حيث أن الجهة المحققة تتبع الرئيس الإداري الذي يناط إليه توقيع الجزاء، ومن ثم فهي تعمل ضمن توجيهاته، وقد يتم تحييدها إذ خالفت تعاليمه فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد^(٢٦)، وأمام ذلك الواقع لا يكون بوسع صاحب الشأن سوى سلوك طريق الطعن على قرار الجزاء بعد صدوره إذا ما رأى فيه انحرافاً عن العدالة، ووسيلته في ذلك الطعن على قرار الجزاء لانحراف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها ويتجلى ذلك إذا ما كان دافع متخذ القرار التأديبي، ليس تحقيق المصلحة العامة، بل قد يكون للانتقام من الموظف محل التحقيق لعداوة شخصية بينهما^(٢٧).

اما الحال في النظام شبه القضائي فانه يختلف عما هو عليه الحال في النظام الرئاسي، إذ ان الرئيس الإداري يلزم (باستثناء بعض العقوبات التي يستأثر بها) باستشارة هيئة معينة (يطلق عليها غالباً بالمجلس التأديبي) والتي قد يكون رأيها استشارياً له أو ملزماً في بعض البلدان، كما ان الرئيس الإداري في ظل هذا النظام قد يتقاسم الجزاءات مع المجلس التأديبي ، فيختص هو بإيقاع بعض الجزاءات الخفيفة منها وما عدا ذلك يختص به مجلس التأديب، وهذا النظام يكفل ضمان الحيدة بشكل يفوق النظام الرئاسي نتيجة الفصل بين جهتي الاتهام والحكم في غالب

الأمر^(٢٨). أما النظام القضائي فإنه يحقق مبدأ الحياد بصورة مطلقة حيث يعهد لمحاكم تأديبية مستقلة عن الإدارة سلطة توقيع الجزاءات التأديبية، ويتم تشكيل تلك المحاكم على نحو يحول دون تدخل سلطة الاتهام بسلطة تلك المحاكم، لذلك فالأخذ بنظام التأديب القضائي يعتبر الأكثر تحقيقاً لمبدأ الحياد للموظف العام، نظراً لأن الوظيفة التأديبية في هذا النظام تكون من اختصاص محاكم ذات طبيعة قضائية مستقلة عن جهة الإدارة مما يحقق مبدأ الفصل بين السلطات وما ينتج عن هذا المبدأ من ضمان حياد عضو مجلس التأديب، وإبعاده عن التأثيرات الشخصية أو الموضوعية التي طالما لا ينفك عنها النظام الرئاسي للتأديب^(٢٩). ولاشك ان الجانب الشكلي للحيدة يبدو بشكل اوضح في النظام التأديبي القضائي الذي تستقل فيه سلطة الاتهام عن سلطة فرض العقوبة بشكل تام^(٣٠)، فيما تبدو الحيدة متحققة بشكل اقل وضوحاً في ظل النظام التأديبي شبه القضائي إذ ينشئ المشرع مجالس او هيئات انضباطية وهذه المجالس او الهيئات يكون الغالب عليها هو الطابع الاداري، وتختص هذه الهيئات او المجالس بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام^(٣١).

وبالنسبة للمشرع العراقي فقد تبنى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النظام التأديبي الرئاسي إذ منحت المادة ١٤ منه رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ورئيس الدائرة والموظف المخول من الوزير صلاحية فرض العقوبات الانضباطية وفقاً للصلاحيات التي قررها لكل منهم. اما عن دور اللجنة التحقيقية التي الزم القانون الادارة بتشكيلها إذ ان صلاحيتها تقتصر على تقديم توصية غير ملزمة للإدارة وإن اقرار تلك التوصيات أو عدم اقرارها يكون من صلاحية الوزير او رئيس الدائرة، وفي هذا الصدد قضت محكمة قضاء الموظفين في قرار لها (... ان اللجان التحقيقية بموجب احكام القانون توصي ولا تقرر وان هذه التوصية اما ان يأخذ بها الرئيس الاعلى او يعدلها وقد لا تتوصل الكثير من اللجان في كثير من الاحيان الى الهدف المطلوب الذي من اجله تم تشكيل اللجنة التحقيقية وبالتالي فأنا للرئيس الاعلى امكانية اعادة تشكيل اللجنة التحقيقية مجدداً من اشخاص تتوسم فيهم الكفاءة والمقدرة التي تمكنهم من الوصول الى الغاية التي شكلت من اجلها اللجنة التحقيقية اما محاسبة رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية بسبب عدم قناعة الرئيس الاعلى بما قدم من توصيات فان هذا لا سند له من القانون...)^(٣٢).

ولذلك تعتبر ضمانات الحيدة في العراق غير متوفرة لكون الرئيس الاداري يجمع بين يديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء، ومع ذلك نجد المحكمة الادارية العليا في العراق تؤكد على الفصل بين جهة الاحالة على التحقيق والجهة القائمة به، وعدم تأثير الأولى على الثاني وعد ذلك ضماناً

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

من ضمانات تحقيق العدالة، وجاء في حيثيات القرار (.... لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان الميزة (المعتضة) تعترض على الأمر الوزاري المتضمن فرض عقوبة العزل بحقها، فحكمت المحكمة بتصديق عقوبة العزل على اساس ان اجراءات إصدار الأمر محل الطعن جاءت على وفق القانون وان التحقيق يثبت واقعة التزوير. وجدت المحكمة الادارية العليا ان ما ذهبت إليه محكمة قضاء الموظفين غير صحيح ذلك ان الدائرة القانونية في الوزارة كانت قد وجهت بكتابها المرقم ٩ في ٣/١/٢٠١٦ بتشكيل لجنة لعزل المعتضة استنادا لأحكام البند (ثامناً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام حيث ان مثل هذا الأمر يعد توجيهها للجنة التحقيقية قبل السير بإجراءات التحقيق الإداري بما يصادر قناعة اللجنة التحقيقية التي يفترض أن تكون مبنية على التحقيقات الشفوية التي تجربها في مواجهة الموظف المحال عليها.. وحيث ان الحكم المميز صدر خلافا لما تقدم فيكون غير صحيح ومخالف للقانون^(٣٣). كما قضت في قرار آخر (.... ان حياد المحقق من الضمانات الأساسية للتحقيق الإداري وحيث ان تشكيل اللجنة التحقيقية من رئيس وأعضاء للتحقيق مع المعتضة في ادعاءاته عن أفعال منسوبة لرئيسهم يخل بمبدأ الحياد...)^(٣٤)

المطلب الثاني

الضمانات الشكلية المتزامنة واللاحقة للتحقيق الإداري

لغرض بيان الضمانات الشكلية المتزامنة واللاحقة للتحقيق الإداري، سنقسم هذا المطلب على ثلاث فروع، نتناول في الفرع الأول الشكل الكتابي للتحقيق الإداري ثم سنبين في الفرع الثاني تسبيب توصية اللجنة التحقيقية ، وسيخصص الفرع الثالث لسرية التحقيق الإداري

الفرع الأول

الشكل الكتابي للتحقيق الإداري

الكتابة أقوى ادلة الاثبات وأكثرها استعمالاً، لأجل ذلك تبنى المشرع العراقي مبدأ التحقيق المكتوب كأصل عام بوصفه إحدى الضمانات الشكلية في التحقيق الإداري، ويفيد ذلك مما ورد في المادة (١٠/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ إذ جاء النص بالآتي (تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق او بفرض

أحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي احوالت الموظف عليها).

والحكمة من اشتراط القانون للتحقيق الكتابي هي تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة اليه حتى تكون تحت تصرف السلطات المختصة بتوقيع العقاب، وضمان عدم ضياع معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في ضوئها والتي قد تساعد الموظف في بيان حجه، والاهم من ذلك استبعاد ما قد يجره التحقيق الشفوي من تأويل وتلفيق وكل ما من شأنه النيل من الحقيقة وبالتالي توفير الضمان للموظف المتهم^(٣٥). كما ان أهمية كتابة التحقيق تبرز بالنسبة للقضاء كونه يسهل مهمة القضاء في الرقابة على سلامة الاجراءات التي اتبعتها الادارة عند فرض العقوبات الانضباطية والتي ينبغي على اللجنة التحقيقية مراعاتها عند التحقيق مع الموظف المخالف، ومدى التزامها بالنصوص القانونية.

وعليه فكتابة التحقيق الاداري إجراء جوهري أخذ به القانون العراقي كونه يتعلق بالنظام العام وحق للموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية من خلال تسجيل كل ما يتصل بهذه المخالفة من أقوال ووقائع لضمان عدم ضياعها، وأغفال هذا الاجراء الجوهري المقرر لمصلحة الموظف المخالف يترتب عليه بطلان الإجراءات اللاحقة على التحقيق بما في ذلك بطلان القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية^(٣٦).

ومن تطبيقات محكمة قضاء الموظفين في هذا المجال قرارها بإلغاء العقوبة الانضباطية لعدم تنظيم محاضر اللجنة التحقيقية كتابة، حيث ورد (... لدى عطف النظر على الأمر محل الاعتراض ومطالعة السيد نائب المدعي بصدده، وجدت هذه المحكمة ان هذه العقوبة استندت إلى توصيات لجنة تحقيقية لم تمثل امامها المعارضة ولم تقدم افادتها لها، مما يعني افتقادها لحقها بالدفاع عن نفسها وان اللجنة التحقيقية والتوصية الصادرة عنها وقرار فرض العقوبة على المعارضة قد اهدرت أحد أهم الضمانات المقررة للموظف وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وهي ضرورة التحقيق مع الموظف المخالف بشكل تحريري او الاكتفاء بالاستجواب من قبل الوزير او رئيس الدائرة وهو أمر لم يجري بحق المعارضة، لأجل ذلك قررت المحكمة الحكم بإلغاء الأمر محل الطعن...^(٣٧)). كما قضت المحكمة الإدارية العليا في إحدى قراراتها على أنه (تدوين افادة الموظف المحال على اللجنة التحقيقية ضمانة جوهريه له يترتب على عدم مراعاتها بطلان فرض العقوبة الانضباطية بحقه)^(٣٨). وأكد القضاء الإداري على مسألة مهمة تعزز من ضمانات الموظف التأديبية والتي تتمثل بأن اللجنة التحقيقية عندما تجري تحقيقاً مع موظف عام، لا يكفي أن تأخذ أقواله من لجنة

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

أخرى كانت قد استمعت له سابقاً، بل يجب عليها أن تسمع منه بشكل مباشر أمامها، فقد قضى في احد القرارات (لا يصح اعتماد اللجنة التحقيقية على افادة الموظف المؤداة امام لجنة تحقيقية أخرى) (٣٩)

ويلاحظ بهذا الصدد ان القاعدة التي اقرها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام تقضي بأن يكون التحقيق الاداري مكتوباً، فقد أثير التساؤل بالنسبة للعقوبات البسيطة التي يتم فرضها من قبل الرئيس الإداري مباشرة دون تشكيل لجنة تحقيقية بعد استجوابه للموظف المتهم والتي نصت عليها المادة (١٠/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بالقول (أستثناء من احكام الفقرتين (اولا وثانيا) من هذه المادة للوزير او رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة ايا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (اولا وثانيا وثالثا) من المادة (٨) من هذا القانون). فهل يتم فرض تلك العقوبات الانضباطية بشكل شفاهي ام لا بد ان تتم بشكل مكتوب؟

ذهب جانب من الفقه ان المشرع لم يشر صراحة في هذا النص إلى ان المقصود بالاستجواب هنا الاستجواب الشفاهي، إلا ان السياق العام للنص يوحي بأن المقصود هنا هو الاستجواب الشفهي، وحقيقة الأمر أن هذا الاستجواب هو تحقيق، فالرئيس الإداري يوجه الأسئلة الشفوية للموظف المخالف ويواجهه بالأدلة وأقوال الشهود شفوية وصولاً لفرض العقوبة الانضباطية بحقه أو بتبرئة ساحته وهو بهذا المعنى تحقيق لكنه شفوي ويفتقر الى الكتابة ذات القيمة الثبوتية، وبذلك يضعف مكنة دفاع الموظف عن نفسه أمام الرئيس الإداري إذا ما تجاهل دفعه الشفوية وفي جميع الأحوال فإن قرار فرض العقوبة الانضباطية يصدر تحريرياً ومسبباً أي متضمناً الاسباب التي دعت الرئيس الإداري إلى فرض العقوبة مع بيان العقوبة القانونية، وهذا يعد استثناء لا يجوز التوسع فيه لان الرئيس الاداري يتولى التحقيق في المخالفة والفصل فيها على خلاف ما تقضي به القواعد العامة، فإذا قام بالاستجواب موظف آخر غير الوزير او رئيس الدائرة او فرض عقوبة على المستجوب غير تلك التي نص عليها القانون فإن ذلك يشكل خرقاً لأحكام المادة (١٠/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ويستحق الغاءه^(٤٠).

انتقد البعض من الفقه هذا الاستثناء الوارد في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بالقول ان التحقيق الشفهي أمر غير مرغوب فيه لما يترتب من إهدار لضمانات التحقيق في بعض الحالات حتى لو تعلق ببعض العقوبات التي تعد بسيطة ، فيجب عدم التقليل من اثر هذه العقوبات وذلك بالاكفاء فيها بالتحقيق الشفوي، فتلك العقوبات وان لم تصل للقدر الكبير من الجسامة فإن لها تأثير أدبي ومعنوي على الموظف فضلاً عما تخلفه من تأخير الترفيع

والزيادة^(٤١). كما لا يصح القول بتعيين العقوبات التي يجوز التحقيق فيها شفويا مسبقاً لان ذلك مصادرة على المطلوب، فكيف نعلم ان العقوبة التي ستفرض هي عقوبة لفت النظر أو الانذار او قطع الراتب لكي يباشر التحقيق بصورة شفوية؟ ثم إذا أجرى التحقيق شفوية وتبين من خلاله جسامته المخالفة أكبر من أن تفرض عليه تلك العقوبات، هل يعني إجراء تحقيقين أحدهما شفوي والآخر تحريري في مخالفة واحدة^(٤٢).

ونتيجة الانتقادات التي وردت على النص المشار أعلاه نرى لا بد من إلزام الإدارة بأن يكون الاستجواب مع الموظف كتابةً ضماناً لحسن سير العمل وصوناً لمصلحتها، خشية أن يطعن الموظف بالعقوبة المقررة بحجة عدم إجراء الاستجواب، مما قد يعيق الإدارة عن إثباته في حال عدم توثيقه تحريراً. وبهذا الصدد نؤيد توجه القضاء الإداري في الآونة الأخيرة إلى وجوب تدوين الاستجواب إذ اشارت محكمة قضاء الموظفين في أحد أحكامها الى الغاء لفت النظر لعدم تدوين استجواب الموظف العام وجاء فيه (... وحيث ان الفقرة الرابعة من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ اجازت للوزير أو رئيس الدائرة معاقبة الموظف بعد استجوابه وحيث ان الفقرة رابعاً من المادة (١٠) من القانون المذكور انفاً نصت على وجوب مراعاة هذه المحكمة عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلائم واحكامه حيث ان المادة ١٢٣ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ أوجبت عند استجواب المتهم تدوين أقواله، وحيث ان المعارض عليه لم يقيم بتدوين استجواب المعارض عليه يكون امر العقوبة معيباً بعيب الشكل...)^(٤٣).

الفرع الثاني

تسبب توصية اللجنة التحقيقية

يعد تسبب توصية اللجنة التحقيقية من أهم الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام إزاء ما قد يتخذ بحقه من عقوبات انضباطية، إذ يراد به بيان الحجج الواقعية والقانونية التي سيبنى عليها قرار فرض العقوبة الانضباطية في صلب الأوراق التحقيقية، والقاعدة العامة في التسبب هي أن الإدارة في الأصل غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها بذلك نص في القانون او مبدأ قضائي^(٤٤). على العموم فإن التسبب بالمعنى المتقدم يختلف عن تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية، ذلك أن الأخير يُعد سبباً موجباً لإبطال العقوبة عند الطعن فيها، ولا شك أن تسبب توصية اللجنة التحقيقية لا يُعد قراراً نهائياً قابلاً للطعن أمام القضاء، لكونها لا تُنتج بذاتها أثراً قانونياً ملزماً، وإنما تكتسب هذه الحجية بعد مصادقة الرئيس الإداري على تلك

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

التوصية، وعندئذ يكون لذوي الشأن الحق في الطعن بقرار فرض العقوبة وفقاً للطرق القانونية المقررة.

وتتجلى أهمية تسبب توصية اللجنة التحقيقية في كون الإدارة غالباً ما تستند إلى ما ورد فيها عند إصدار قرارها الانضباطي، الأمر الذي يبرز قيمتها بالنسبة للموظف، إذ يبعث في نفسه الاطمئنان إلى سلامة عمل اللجنة التحقيقية، كما تتضح أهميتها بالنسبة للإدارة ذاتها، لكونها تُلزمها باتباع إجراءات قانونية سليمة ومدروسة عند فرض العقوبة الانضباطية^(٤٥). كما يوضح التسبب أن اللجنة قد درست الوقائع والأدلة وقامت بالبحث والتقصي لتحديد حقيقة المخالفة، مما يضمن عدالة القرار، ولها أهمية في ممارسة الرقابة على أعمال اللجنة من قبل الجهة المخولة بنظر الطعون. ولأهمية التسبب السابقة فقد تضمنته المادة (٢/١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والزمّت الإدارة باتباعه إذ نص على أنه (...تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة....).

والتسبب هنا للتوصية التي تقترحها اللجنة التحقيقية لا للقرار النهائي الذي يجب أن يكون مسبباً، ويجب أن تكون أسباب التوصية متوافرة ويجب ذكرها في صلب محضر اللجنة وأن تكون مسوغة من الناحية القانونية، ولكن مما يلاحظ على المشرع العراقي أنه لم يعالج مسألة ما إذا كانت التوصية غير مستوفية للشكليات التي يتطلبها القرار الإداري وإنما أشار فقط إلى ضرورة أن تكون التوصية مسببة. ويمكن القول أن التوصيات المسببة التي تصدر من اللجنة التحقيقية وتتفق مع أحكام القانون لا تخرج عن أحد الاحتمالات الآتية:-

أ- عدم مسائلة الموظف وغلق التحقيق معه^(٤٦).

ب- التوصية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٤٧).

ج- التوصية بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق^(٤٨).

د- التوصية بتحريك الشكوى الجزائية ضد الموظف إذا ما ثبت للجنة نتيجة التحقيق وجود عنصر جزائي يخرج التحقيق عن نطاق التأديب الإداري ويشكل فعل الموظف جريمة نشأت عن الوظيفة أو ارتكبها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس أو الرشوة^(٤٩).

كما إن توصيات اللجنة التحقيقية يمكن أن تكون بالإجماع أو بالأكثرية وعلى عضو اللجنة المتحفظ ذكر أسباب تحفظه على توصيات اللجنة، وبعد أن ينجز تقرير اللجنة يحال إلى الرئيس الإداري لغرض الحصول على مصادقته على محضر اللجنة وله أن يصادق عليها أو تعديّلها

أو يمتنع عن المصادقة للأسباب التي يراها. كما لا تعد توصيات اللجنة التحقيقية قرار إداري نهائي ولا تقبل الطعن به أمام محكمة قضاء الموظفين^(٥٠).

الفرع الثالث

سرية التحقيق الإداري

تعد السرية في عمل اللجان التحقيقية من أهم مقومات نجاحها في تأدية مهامها، بالتالي ينبغي على اللجنة التحقيقية أن تحافظ على سرية التحقيق وعلى ما تطلع عليه من وثائق ومستندات تخص الموضوع الذي يتم التحقيق فيه وأن لا يتم البوح بالمعلومات التي تحصل عليها من مجريات التحقيق ولا يحق لها التشهير بالشخص الذي يجري التحقيق معه فالتحقيق يستلزم الحفاظ على أقصى درجات السرية في كافة إجراءاته^(٥١). وقد كان قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى قد نص على (تتعد اللجنة سرا بحضور جميع أعضائها وتباشر بالنظر في القضية بحضور الموظف أو وكيله أو كليهما إذا كان قد أجاب الدعوة أحدهما أو كلاهما ويجوز حضور ممثل عن الوزارة أو الدائرة المختصة يسمح للموظف أو وكيله أن يدرس محضر التحقيق والقضية)^(٥٢)، وهو ما أغفله قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على الرغم من أهميته، ومع ذلك نجد أن بعض التشريعات الانضباطية في بعض الدول قد أكدت على سرية التحقيقات الإدارية، منها نظام الموظفين اللبناني رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ في المادة (٣/٥٩) منه بالقول (إجتماعات مجلس التأديب سرية). وأن هناك عدة مبررات لسرية التحقيقات الإدارية تتمثل:

أولاً: المحافظة على سرية المعلومات التي توصلت إليها اللجنة التحقيقية، أو التي علمت بها من خلال اطلاعها على أوراق القضية المعروضة عليها والتي تخص الموظف المحال عليها بشكل شخصي أو التي تخص المرفق العام التابعين له، حيث أن إفشاء سرية تلك المعلومات يترتب عليها الحاق ضرر بالمرفق العام أو الموظف أو بالأشخاص الآخرين.

ثانياً: الحفاظ على كرامة الموظف المحال إلى التحقيق، لأن التحقيق ذاته موقف صعب على أي إنسان ومن شأن إطلاع الغير على إتهام الموظف أن يخل بهيبته وكرامته، سيما وأن العديد من التحقيقات تظهر براءة الموظف مما نسب إليه.

ثالثاً: من الناحية النفسية قد تتأثر اللجنة التحقيقية بوجود الجمهور، فقد تبالغ أو تتصنع في تصرفاتها متى رأت إنها محلاً للمشاهدة من قبل الآخرين.

رابعاً: تتجلى أهمية السرية في النأي بالتحقيق عن ضغط الرأي العام لا سيما في المخالفات التي يكون لها صدى جماهيري وإعلامي واسع^(٥٣). وبهذا الصدد قضت محكمة قضاء الموظفين في

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

قرار لها (... لدى عطف النظر على الأمر محل الطعن وجد ان المعترض الذي تولت اللجنة المشكلة وفقا للقانون بالتحقيق تحريراً معه، قد اوصت بفرض عقوبة (لفت النظر) بحقه بسبب ثبوت تقصيره بصفته أحد اعضاء اللجنة التحقيقية المشكلة في الاتهامات المتبادلة بين عميد الكلية ومدير قسم الشؤون القانونية فيها بخصوص عدم المحافظة على سرية التحقيق من خلال وضع إفادة عميد الكلية بيد مدير قسم الشؤون القانونية بحجة تقديم دفعه عنها، وحيث ان إجراءات فرض العقوبة والمصادقة عليها جاءت وفقا للقانون ومتناسبة مع الفعل المنسوب للمعترض لذا قرر بالاتفاق تصديق العقوبة محل الدعوى ورد دعوى المعترض...)(^{٥٤}).

الخاتمة

وفي ختام هذا البحث لا بد من تحديد أهم النتائج التي توصلنا إليها وتوجيه النظر إلى أهم ما يطرح من توصيات تحقيقاً للفائدة العلمية.

أولاً: النتائج

١- نظم المشرع العراقي الضمانات الشكلية كتشكيل لجنة تحقيقية والاستيفاء الشكل الكتابي للتحقيق الإداري وسرية جلسات التحقيق بنصوص صريحة في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، وتمثل هذه الضمانات ركناً جوهرياً على صحة فرض العقوبة الانضباطية ويترتب على اغفالها على الغاء القرار الإداري الانضباطي في حال تم الطعن عليه.

٢- القضاء الإداري العراقي عزز الضمانات الشكلية من خلال إرساء مبادئ قضائية تقيد سلطة الإدارة منها إلزام الرئيس الإداري بتدوين الاستجواب الموجّه إلى الموظف المتهم وإثباته تحريراً ضماناً لسلامة الإجراءات ومشروعية القرار الانضباطي.

٣- إن ضمانات الحياد من الجانب الشكلي لا تجد تطبيقاً فعلياً في النظام الانضباطي العراقي، ذلك أن الرئيس الإداري يجمع بين يديه سلطتي الاتهام وفرض العقوبة الانضباطية. فرغم أن التحقيق يُعهد به أحياناً إلى لجنة تحقيقية، إلا أن الإحالة إلى تلك اللجنة تتم بقرار من الرئيس الإداري ذاته، فضلاً عن أن اللجنة المذكورة لا تملك سوى إصدار توصية غير ملزمة، يظل الرئيس الإداري متحرراً من التقيد بها عند إصدار قراره الانضباطي.

ثانياً: التوصيات

١- نقترح على المشرع العراقي إضافة نص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يلزم السلطة الإدارية عند تشكيل اللجنة التحقيقية بأن تراعي، قدر الإمكان، أن تكون درجة أعضائها مساوية لدرجة الموظف المحال إلى التحقيق أو مقارنة لها، وبما يحفظ مكانته الوظيفية ويصون كرامته.

٢- نقترح على المشرع العراقي إعادة النظر في النظام التأديبي المعتمد، وذلك بالاتجاه نحو تبني النظام القضائي أو شبه القضائي بدلاً من النظام الرئاسي القائم، الذي لم يُحقق الفصل بين سلطتي الاتهام والجزاء الممنوحين للرئيس الإداري. وبذلك يمكن توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات الشكلية للموظف العام.

٣- نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بما يضمن عدم قصر صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية على الوزير ورئيس الدائرة فقط، وإنما شمولها أيضاً برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، تحقيقاً للانسجام بين سلطات المساءلة الانضباطية وصلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية.

الهوامش

(١) ينظر نص المادة (١٠/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٨٩٣/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٧ في ٢/٤/ ٢٠٢١.

(٣) قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم (قرار ٨١/ الهيئة الانضباطية/ ٢٠١٢ في ٢/٦/ ٢٠١٣ أشار اليه حسن مصطفى حسين: الحكم الجزائي وأثره في سير الدعوى الادارية والرابطة الوظيفية، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٨، ص ١٧٦.

(٤) حسن مصطفى حسين: المصدر السابق، ص ١٧٨.

(٥) د. أحمد طلال عبد الحميد البدري: مبادئ التحقيق الإداري وضماناته- دراسة مقارنة-، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، ط١، ٢٠٢٠، ص ٢٨.

(٦) انتصار جعفر خضر: التنظيم القانوني لاستجواب الموظف العام امام اللجان التحقيقية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة ذي قار - كلية القانون، ٢٠٢٣، ص ٧٧.

(٧) قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٦٢٩/ قضاء موظفين، تمييز/ ٢٠١٤ في ٦/٢٣/ ٢٠١٦ أشار اليه د. مازن ليلو راضي: النظام التأديبي، دار المسلة، لبنان، ط١، ٢٠٢٠، ص ٢٤٥-٢٤٦.

(٨) د. غازي فيصل: تشكيل اللجان التحقيقية، منشور على صفحته الشخصية في الفيسبوك

https://www.facebook.com/profile/100028331233169/search/?q=%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86&locale=ar_AR تاريخ الزيارة ١/ ٨/ ٢٠٢٥.

(٩) د. أحمد طلال عبد الحميد البدري: المصدر السابق، ص ٢٨.

(١٠) د. وليد خشان زغير د. ناصر كريمش خضر: التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته (دراسة مقارنة في ضوء احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)، مجلة القانون للبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ١٢.

(١١) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٨/ ٢٠١٨ في ٢/ ٢٨/ ٢٠١٨.

(١٢) د. عثمان سلمان غيلان العبود: شرح أحكام قانون انضباط موظفي والقطاع العام ، دار الكتب والوثائق، بغداد، ط٢، ٢٠١٢، ص ٣٣٨.

(١٣) د. خالد خضير دحام: الضمانات الشكلية للموظف في التحقيق الاداري- دراسة في القانون العراقي، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء- كلية القانون، العدد ١، ٢٠١٥، ص ٢٠٢.

(١٤) مهند اياد جعفر واحد علي حسين: ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الإداري- دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة- كلية القانون، العدد ٢٩، ٢٠١٦، ص ٢٩.

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

- (١٥) انتصار جعفر خضر: المصدر السابق، ص ٨٦.
- (١٦) قرار مجلس الانضباط العام في العراق سابقاً، رقم ١٢٦٩ / ٢٠٠٩ في ١٣ / ٥ / ٢٠٠٩ ، مجلة العدالة ، وزارة العدل، بغداد، العدد ٤، السنة ٥، ٢٠١٠، ص ١١٢٣ أشار اليه محمد حميد علي الجوراني: التحقيق الاداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والاردني- دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ٩٥.
- (١٧) عصام مهدي محمد عابدين: الشرح والتعليق على قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، دار محمود، القاهرة، ط ١، ٢٠١٨، ص ٤٢٨.
- (١٨) قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ٩٠/قضاء موظفين/تميز/٢٠٢٠ في ١٣/٧/٢٠٢٠ منشور في مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠.
- (١٩) ينظر نص المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٠) ان هذا القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا عندما منح لرئيس مجلس الوزراء صلاحية مساءلة موظفي الدولة دون التقيد بموظفي التشكيلات التابعة له مباشرة وأعطى له أيضاً تشكيل اللجان التحقيقية بحقهم سبب فقط صلاحية المساءلة الانضباطية بالاستناد الى المادة ١٤ من قانون الانضباط النافذ ولم يشر الى السند القانوني الذي يحق له تشكيل اللجنة التحقيقية. ينظر في تفصيل هذا القرار رقم ٢٦٧ / اتحادية / ٢٠٢٤ في ١٠ / ٢ / ٢٠٢٥ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي من الانترنت https://iraqfsc.iq/krarid/267_fed_2024.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٨/٥.
- (٢١) د.وليد خشان زغير د. ناصر كريمش خضر: المصدر السابق، ص ١٠.
- (٢٢) انتصار جعفر خضر: المصدر السابق، ص ٩٠.
- (٢٣) د.مازن ليلو راضي: المصدر السابق، ص ٢٨٦.
- (٢٤) د.عمار عباس الحسيني: أصول التحقيق الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٦، ص ٣١١.
- (٢٥) طارق نقولا البلة: حياد عضو مجلس التأديب كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مجلة علوم الشريعة والقانون ، الجامعة الأردنية عمادة البحث العلمي ، العدد ١ ، ٢٠١٩، ص ٢٩٢.
- (٢٦) د. بوادي مصطفى: إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات القضائية- دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، مجلة الحكمة ، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع- الجزائر، العدد ٢٤، ٢٠١٤ ، ص ٧٦٨.
- (٢٧) محمد حيدر علي الغالبي: الحيادية بوصفها ضمانات للموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، رسالة ماجستير، جامعة القادسية، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ٢٩.
- (٢٨) د.علياء غازي موسى: الإشكالية القانونية في حياد السلطة الانضباطية، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية كلية القانون، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ١٦٨.
- (٢٩) طارق نقولا البلة: المصدر السابق، ص ٢٩٤.
- (٣٠) د.عمار عباس الحسيني: المصدر السابق، ص ٣١١.
- (٣١) ماجد حمدي الحمداني: الضمانات الشكلية لصحة فرض العقوبة التأديبية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد ٤، ٢٠٢٠، ص ٢٨٤.
- (٣٢) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٨١٦ / ٢٠١٨ في ١٥ / ٤ / ٢٠١٨ (غير منشور).
- (٣٣) قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٤٢ / ٢٠١٩ في الدعوى ٢٠٧٤ / قضاء موظفين/تميز/ ٢٠١٨ في ١٤ / ٢ / ٢٠١٩ أشار إليه د.مازن ليلو راضي: المصدر السابق، ص ٢٨٨.
- (٣٤) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٠٠٤ / ٢٠١٧ في ٢٣ / ٥ / ٢٠١٧ غير منشور.
- (٣٥) د.عدنان عاجل عبيد: ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة-مصر، ط ١، ٢٠١٨، ص ٢٣٢.
- (٣٦) د.أحمد طلال عبد الحميد البديري: المصدر السابق، ص ٣٣.

- (٣٧) حكم محكمة قضاء الموظفين رقم ٨٥٨ / ٢٠١٧ في ١١ / ٥ / ٢٠١٧ في الدعوى رقم ٣٦٤ / ج / ٢٠١٢ اشار اليه د.مازن ليلو راضي: المصدر السابق، ص ٢٧٩.
- (٣٨) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٢٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ في ١٧ / ٣ / ٢٠٢١.
- (٣٩) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠١١ / ٢٠١٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧ في ١٧ / ٢ / ٢٠٢١.
- (٤٠) د.أحمد طلال عبد الحميد البدر: المصدر السابق، ص ٣٩.
- (٤١) د.وليد خشان زغير د. ناصر كريمش خضر: المصدر السابق، ص ١٨.
- (٤٢) د.عدنان عاجل عبيد: المصدر السابق، ص ٢٣٢.
- (٤٣) ينظر قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم ٣٥٤٣ في ٢٧ / ١ / ٢٠١٨ أشار اليه انتصار جعفر خضر: المصدر السابق، ص ٢٢.
- (٤٤) د.عمار عباس الحسيني: المصدر السابق، ص ٣٠٧-٣٠٨.
- (٤٥) د.محمد عبداللطيف: تسبيب القرارات الادارية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٩٦، ص ١١.
- (٤٦) ينظر الشق الأخير من الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٤٧) ينظر أيضاً الشق الأخير من الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من نفس القانون.
- (٤٨) ينظر المادة (١٧ / ثانياً) من نفس القانون
- (٤٩) ينظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٠) من نفس القانون.
- (٥٠) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٤١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١ في ٢٧ / ١ / ٢٠٢١.
- (٥١) سلام عبد الزهرة عبد الله الفتلاوي: التحقيق الاداري وتوجيه العقوبات الانضباطية على الرابط الاتي من الانترنت <http://www.uobabylon.edu.iq> بتاريخ ٥ / ٧ / ٢٠٢٥
- (٥٢) ينظر نص المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى.
- (٥٣) د.عمار عباس الحسيني: المصدر السابق، ص ١٤٦.
- (٥٤) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٣٢٤٠ / ٢٠١٦ في ٢٢ / ١٢ / ٢٠١٦ في الدعوى رقم ٤٣٠ / ج / ١٦ / ٢٠١٢ اشار اليه د.مازن ليلو راضي: المصدر السابق، ص ٢٩٣-٢٩٤.

المصادر

أولاً: الكتب

- ١-د.أحمد طلال عبد الحميد البدر: مبادئ التحقيق الإداري وضماناته- دراسة مقارنة-، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، ط١، ٢٠٢٠.
- ٢-حسن مصطفى حسين: الحكم الجزائي وأثره في سير الدعوى الادارية والرابطة الوظيفية، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٨.
- ٣-عدنان عاجل عبيد: ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة-مصر، ط١، ٢٠١٨.
- ٤-عصام مهدي محمد عابدين: الشرح والتعليق على قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، دار محمود، القاهرة، ط١، ٢٠١٨.
- ٥-د.عمار عباس الحسيني: أصول التحقيق الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١٦.
- ٦-د.مازن ليلو راضي: النظام التأديبي، دار المسلة، لبنان، ط١، ٢٠٢٠.
- ٧-د.محمد عبداللطيف: تسبيب القرارات الادارية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٩٦.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

- ١-انتصار جعفر خضر: التنظيم القانوني لاستجواب الموظف العام امام اللجان التحقيقية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة ذي قار - كلية القانون، ٢٠٢٣.
- ٢-محمد حميد علي الجوراني: التحقيق الاداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي

أثر الاخلال بالضمانات الشكلية على مشروعية العقوبات الانضباطية

والاردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٥.
٣- محمد حيدر علي الغالبي: الحيادية بوصفها ضمانات للموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، رسالة ماجستير، جامعة القادسية، كلية القانون، ٢٠١٧.

ثالثاً: الأبحاث

- ١- د.بواوي مصطفى: إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات القضائية - دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، مجلة الحكمة، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع - الجزائر، العدد ٢٤، ٢٠١٤.
- ٢- د.خالد خضير دحام: الضمانات الشكلية للموظف في التحقيق الإداري - دراسة في القانون العراقي، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء - كلية القانون، العدد ١، ٢٠١٥.
- ٣- طارق نقولا البلة: حياد عضو مجلس التأديب كأحد ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية عمادة البحث العلمي، العدد ١، ٢٠١٩.
- ٤- د.علياء غازي موسى: الإشكالية القانونية في حياد السلطة الانضباطية، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية كلية القانون، العدد ٢، ٢٠٢١.
- ٥- ماجد حمدي الحمداني: الضمانات الشكلية لصحة فرض العقوبة التأديبية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد ٤، ٢٠٢٠، ص ٢٨٤.
- ٦- مهند اياد جعفر واحمد علي حسين: ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة - كلية القانون، العدد ٢٩، ٢٠١٦.
- ٧- د.وليد خشان زغير د. ناصر كريمش خضر: التحقيق التأديبي مع الموظفين وضمناته (دراسة مقارنة في ضوء احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)، مجلة القانون للبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد ١، ٢٠٠٩.

رابعاً: التشريعات

- ١- قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

خامساً: القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٨٩٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧ في ٢/٤ / ٢٠٢١.
- ٢- قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ٩٠ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢٠ في ١٣/٧/٢٠٢٠ منشور في مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠.
- ٣- قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٨١٦ / ٢٠١٨ في ١٥/٤/٢٠١٨ (غير منشور).
- ٤- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٠٠٤ / ٢٠١٧ في ٢٣ / ٥ / ٢٠١٧ غير منشور.
- ٥- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠١١ / ٢٠١٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧ في ١٧/٢/٢٠٢١.
- ٦- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٤٢٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ في ١٧/٣/٢٠٢١.
- ٧- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٤١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١ في ٢٧ / ١ / ٢٠٢١.
- ٨- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٨ / ٢٠١٨ في ٢٨/٢/٢٠١٨.
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٦٧ / اتحادية / ٢٠٢٤ في ١٠ / ٢ / ٢٠٢٥. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الاتي من الانترنت https://iraqfsc.iq/krarid/267_fed_2024.pdf

سادساً: المقالات

- ١- د.غازي فيصل: تشكيل اللجان التحقيقية، منشور على صفحته الشخصية في الفيسبوك https://www.facebook.com/profile/100028331233169/search/?q=%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86&locale=ar_AR

٢- سلام عبد الزهرة عبد الله الفتلاوي: التحقيق الاداري وتوجيه العقوبات الانضباطية على الرابط الاتي من



Sources

First: Books

- 1-Dr. Ahmed Talal Abdel Hamid Al-Badri: Principles of Administrative Investigation and its Guarantees - A Comparative Study, Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, Egypt, 1st ed., 2020.
- 2-Hassan Mustafa Hussein: The Criminal Judgment and Its Impact on the Course of Administrative Cases and the Job Link, Arab Center for Publishing and Distribution, 1st ed., 2018.
- 3-Dr. Adnan Ajil Obeid: Employee Guarantees Prior to the Imposition of Disciplinary Sanction, Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, Egypt, 1st ed., 2018.
- 4-Essam Mahdi Muhammad Abdeen: Explanation and Commentary on Civil Service Law No. 81 of 2016, Dar Mahmoud, Cairo, 1st ed., 2018.
- 5-Dr. Ammar Abbas Al-Husseini: Principles of Administrative Investigation, Al-Halabi Legal Publications, 1st ed., 2016.
- 6-Dr. Mazen Lilo Radi: The Disciplinary System, Dar Al-Masala, Lebanon, 1st ed. 2020.
- 7-Dr. Muhammad Abdul Latif: Rationalization of Administrative Decisions, 8-Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1996.

Second: University Theses and Dissertations

- 1-Intisar Jaafar Khader: The Legal Regulation of Interrogating Public Employees Before Investigative Committees - A Comparative Study, PhD Thesis, Dhi Qar University, College of Law, 2023.
- 2-Muhammad Hamid Ali Al-Jourani: Administrative Investigation as a Guarantee for Public Employees in Iraqi and Jordanian Law - A Comparative Study, Master's Thesis, Middle East University, College of Law, 2015.
- 3-Muhammad Haider Ali Al-Ghalbi: Neutrality as a Guarantee for Public Employees in the Face of Disciplinary Authority, Master's Thesis, Al-Qadisiyah University, College of Law, 2017.

Third: Research

- 1-Dr. Bouadi Mustafa: The Problem of Neutrality in Discipline between Legal Texts and Judicial Applications - A Comparative Study between France and Algeria, Al-Hikma Magazine, Kunuz Al-Hikma Foundation for Publishing and Distribution, Algeria, Issue 24 2014.
- 2-Dr. Khaled Khadir Daham: Formal Guarantees for Employees in Administrative Investigations - A Study in Iraqi Law, Risalat al-Huquq Journal, University of Karbala, College of Law, Issue 1, 2015.
- 3-Tariq Nicola al-Balla: The Impartiality of the Disciplinary Board Member as a Guarantee of Disciplinary Action in the Public Service, Journal of Sharia and Legal Sciences, University of Jordan, Deanship of Scientific Research, Issue 1, 2019.
- 4-Dr. Alia Ghazi Musa: The Legal Problem of the Impartiality of the Disciplinary Authority, Al-Qadisiyah Journal of Law and Political Science, Al-Qadisiyah University, College of Law, Issue 2, 2021.
- 5-Majid Hamdi al-Hamdani: Formal Guarantees for the Validity of the Imposition of Disciplinary Sanction, Tikrit University Journal of Law, Issue 4, 2020, p. 284.
- 6-Muhannad Ayad Jaafar and Ahmed Ali Hussein: Guarantees of Public Employees During Administrative Investigations - A Comparative Study, Kufa Journal of Legal and Political Sciences, University of Kufa - College of Law, Issue 29, 2016.
- 7-Dr. Walid Khashan Zaghir and Dr. Nasser Karimish Khader: Disciplinary Investigation of Employees and Its Guarantees (A Comparative Study in Light of the Provisions of the State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as Amended), Law Journal for Legal Research, Dhi Qar University, Issue 1, 2009.

Fourth: Legislation

1-State Employees Discipline Law No. 69 of 1936 (repealed)

2-State Employees and Public Sector Discipline Law No. (14) of 1991 (as amended)

Fifth: Judicial Decisions

1-Supreme Administrative Court Decision No. 1893/Civil Justice/Cassation/2017, dated February 4, 2021.

2-Supreme Administrative Court Decision No. 90/Civil Justice/Cassation/2020, dated July 13, 2020, published in the 2020 Collection of State Council Decisions and Fatwas.

3-Civil Justice Court Decision No. 816/2018, dated April 15, 2018 (unpublished).

4-Supreme Administrative Court Decision No. 1004/2017, dated May 23, 2017, unpublished.

5-Supreme Administrative Court Decision No. 2011/2012/Civil Service Judiciary/Cassation/2017 dated February 17, 2021.

6-Supreme Administrative Court Decision No. 423/Civil Service Judiciary/Cassation/2018 dated March 17, 2021.

7-Supreme Administrative Court Decision No. 41/Civil Service Judiciary/Cassation/2021 dated January 27, 2021.

8-Iraqi Council of State Decision No. 28/2018 dated February 28, 2018.

9-Federal Supreme Court Decision No. 267/Federal/2024 dated February 10, 2025. Published on the Federal Supreme Court website at the following link: https://iraqfsc.iq/krarid/267_fed_2024.pdf

Sixth: Articles

1-Dr. Ghazi Faisal: Formation of Committees Investigative, published on his personal Facebook page

https://www.facebook.com/profile/100028331233169/search/?q=%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86&locale=ar_AR.

2-Salam Abdul Zahra Abdullah Al-Fatlawi: Administrative investigation and directing disciplinary penalties on the following link on the Internet <http://www.uobabylon.edu.iq/>

