



الشروط الشكلية في فرض العقوبات الانضباطية

في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

رقم (14) لسنة (1991) المعدل

ID No. 217

(PP 1 - 9)

<https://doi.org/10.21271/zjhs.27.3.1>

بدرخان عبدالله حمزه

قانون العام، القضاء الإداري، جامعة صلاح الدين-اربيل

badrkhan.hamzah@su.edu.krd

الاستلام: 2022/06/22

القبول: 2022/10/17

النشر: 2023/07/25

ملخص

في هذا البحث حاولنا التطرق للشروط الشكلية عند فرض العقوبات الانضباطية في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ في العراق، فالعقوبات الانضباطية تعد المحور الاساسي في العمل الوظيفي باعتبار ان نقطة التحول في تطور وتنمية الوظيفية تكتمل بتطبيق مبدأ العقاب والثواب فاذا لم يكن هناك عقاب عند ارتكاب الجرائم الادارية من قبل موظف ما فان ذلك يؤدي الى زعزعة الثقة بالوظيفة العامة وعليه فانه يجب وضع ضوابط وشروط سواء اكانت شكلية ام موضوعية عند فرض هذه العقوبات تحقيقاً للعدالة وان هذا البحث يتناول بيان الشروط الشكلية عند فرض هذه الجزاءات على الموظف.

الكلمات الدالة: الشروط الشكلية، العقوبات الانضباطية، التحقيق الاداري، الاستجواب، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

1. مقدمة

اهتم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل بالتحقيق الإداري عند ارتكاب المخالفات الوظيفية، وهو أحد الضمانات للموظف العام، حيث إن التحقيق الإداري عن طريق اللجان التحقيقية لهدف الوصول إلى الحقيقة، وعليه يستوجب القانون المذكور أشكالاً وإجراءات معينة في تشكيل اللجان التحقيقية، وأن عيوب الأشكال والإجراءات ستؤدي إلى بطلان القرار الإداري يستوجب إلغائه.

2.1. سبب اختيار الموضوع :

إنّ ممّا دفعني للكتابة في هذا الموضوع هو عدم التزام السلطات التي تملك التحقيق الإداري، عند مخالفة الموظف، فهي لا تراعي القانون واجب التطبيق، إذ لا تلتزم بالشكل والإجراءات، نتيجة لتجاهل الإدارة أو عدم معرفتها بالقانون، شكلاً وإجراءً، ليدافع الموظف عن حقه قبل اتخاذ القرار الإداري بحقه.

3.1. أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في التحقيق الإداري الذي هو إجراء تمهيدي، تترتب عنه نتائج خطيرة تمس الموظف العام : لذا تم إحاطة هذا التحقيق بالعديد من الضمانات القانونية التي تحمي الموظف من تعسف سلطة الإدارة ، والشروط الشكلية في التحقيق الإداري هي أهم تلك الضمانات التي تحتاج الى الدراسة القانونية، لذلك أرتأينا ان نعالج الجانب الشكلي عند إجراءات التحقيق الإداري.

4.1. منهج البحث:

اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي المقارن في هذه الدراسة، لأن وصف الظاهرة أو المشكلة هو الأساس لقيام الباحث بتحليل النصوص القانونية، ومن ثم المقارنة بين القوانين المتعلقة بموضوع الدراسة.



5.1. خطة البحث:

يتكون البحث من ثلاثة مباحث، خصص المبحث الأول بماهية التحقيق الإداري من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول للتعريف التحقيق الإداري، وبتناول أهمية التحقيق الإداري من خلال المطلب الثاني، أما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه للشروط الشكلية في تشكيل اللجان التحقيقية وإجراءاتها، من خلال ثلاثة مطالب، حيث تناول في المطلب الأول الشروط الشكلية للجنة التحقيقية، وستتناول في المطلب الثاني الإجراءات الشكلية في اللجان التحقيقية، أما المطلب الثالث فيتناول توصيات اللجان الانضباطية والإحالة إلى المحاكم المختصة، أما المبحث الثالث والأخير فقد تم تخصيصه الشروط الشكلية في إصدار القرارات الانضباطية من خلال ثلاثة مطالب، ففي المطلب الأول حددنا الشروط الشكلية في إصدار العقوبات الانضباطية، أما المطلب الثاني فنخصصه لتسبب العقوبة الانضباطية، أما المطلب الثالث، فقد تم تخصيصه للآثار المترتبة عن عدم توافر الشروط المذكورة، مع بيان أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليه، مع قائمة المصادر المستخدمة في هذا البحث.

2 ماهية التحقيق الإداري

إن الوظيفة العامة في الدولة وأداء الواجبات الوظيفية بحاجة إلى الرقابة الإدارية ومن قبل الإدارة، والتحقق الإداري وسيلة لممارسة هذه الرقابة، والأصل في التحقيق الإداري هو البحث لوصول السلطة الإدارية المختصة إلى كشف الحقيقة لتحديد المخالفة المسندة إلى الموظف أثناء أداء الوظيفة، ولغرض الإحاطة بماهية التحقيق الإداري سنتناول ذلك من خلال مطلبين، وقد تم تخصيص المطلب الأول للتعريف بالتحقيق الإداري، وتتناول في المطلب الثاني بيان أهمية التحقيق الإداري وفقاً لما يأتي:

1.2. تعريف التحقيق الإداري

يقصد بالتحقيق الإداري مجموعة الإجراءات التي تقوم بها سلطة معينة، للوصول إلى الحقيقة بصدد وجود أو عدم وجود المخالفة الإدارية (الطماوي، 1991، ص352)، ويعرف أيضاً بأن التحقيق الإداري هو مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي يطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتعقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها، وإقامة الدليل على اتهامه، أو سلامة موقفه (ياقوت، 2009، ص845).

ونرى أن التحقيق الإداري هو مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحق الموظف المسند إليه المخالفة أو ما يشير بإخلاله بالواجبات الوظيفية، إذاً يهدف البحث إلى وصول الحقيقة وإتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه وكرامته وتقديم ما يثبت براءته من المخالفة المنسوب إليه، وبعبارة أخرى إن التحقيق الإداري هو إجراء أولي وليس نهائياً، لاسيما في ظل النظام الإداري أو إجراء تلجأ إليه الإدارة لمواجهة بعض الأفعال المعاقب عليها قانوناً، حيث تقوم اللجان التحقيقية بالبحث والتحري لإثبات المخالفة الانضباطية أو نفي المخالفة عن الموظف، وذلك للمحافظة على حسن سير العمل في المرفق العام وانتظامه.

2.2. أهمية التحقيق الإداري

لا يمكن للإدارة أن تتخذ قراراً بشأن الموظف المخالف تأديبياً في ثبوت أو نفي الفعل المنسوب إليه، ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق، وحتى في حالة عدم تشكيل اللجنة التحقيقية، كما في المادة 10/ رابعاً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (14) لسنة (1991) المعدل، التي أجازت للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجوابه للموظف المخالف أن يفرض مباشرة أحد العقوبات التالية (لفت النظر، و إنذار، وقطع الراتب)، وتتجلى أهمية التحقيق الإداري في عدة وجوه، منها أهميته بالنسبة للموظف، وأهميته بالنسبة للإدارة.

* أهمية التحقيق الإداري للموظفين :

تتبين أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للموظفين في إعطاء الفرصة للموظف، بغية الدفاع عن نفسه، وهو أحد ضمانات الموظفين قبل أن توقع عليه الإدارة جزاءها الانضباطي (العجيلي، 2015، ص15)، وتتجلى أهمية التحقيق أيضاً كوسيلة لجمع الأدلة والاثبات من قبل الهيئة المختصة في كشف الحقائق، قبل أن تواجه الموظف بأية عقوبة انضباطية، وفضلاً عن أهمية التحقيق الإداري للموظف المنسوب إليه المخالفة فإن له أهمية أيضاً بالنسبة للموظفين الآخرين؛ لأنه عبرة لانتظام سير المرفق العام وأداء الواجبات الوظيفية.

* أما بالنسبة للإدارة فأهمية التحقيق تظهر في حسن سيرالمرفق العام (الطماوي، 1985، ص219)، لأنه من خلال التحقيق تتكشف للإدارة حقيقة السلوك الوظيفي سلباً أو ايجاباً، حيث ان التمييز أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة والكشف عن التهمة المنسوبة إلى الموظف (عبد البر، 1979، ص64).

3. الشروط الشكلية في تشكيل اللجان التحقيقية وإجراءاتها:

يقصد بالشروط الشكلية الشروط التي تشمل المظهر الخارجي للقرار الإداري، وتشمل أيضاً الإجراءات التي يجب اتباعها في القرار قبل صدوره، وبناءً على ذلك سنوضح المسألة من خلال ثلاثة مطالب، نخصص المطلب الأول للشروط الشكلية للجانب التحقيقية. أما المطلب الثاني فيتناول الإجراءات الشكلية في اللجان التحقيقية، في حين يعرض المطلب الثالث توصيات اللجان الانضباطية وإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة، وفقاً لما يأتي:

1.3. : الشروط الشكلية في اللجان التحقيقية

من خلال الرجوع إلى البند الأول من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لجمهورية العراق المرقم (14) لسنة (1991) المعدل الذي ينص بأنه ((على الوزير ورئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)) يتبين بأن اللجنة التحقيقية تشكل عادة من ثلاثة أشخاص، وهم رئيس وعضوان، ومن الضروري تعيين رئيس اللجنة؛ لأن مهمة رئيس اللجنة هي إدارة وتنظيم الإجراءات المتعلقة باللجنة (حمد، 2001، ص166)، وعليه من الضروري بيان اسم رئيس اللجنة في الأمر الوزاري أو الإداري المتعلق بتشكيل اللجنة الانضباطية، ولكن كيف تعالج المشكلة التي ترد بخصوص الأمر الوزاري القاضي بتشكيل اللجنة من ثلاثة أشخاص من دون بيان أو تحديد رئيس اللجنة، والمتبع في هذه الحالة هو إن اسم الشخص الذي يرد أولاً يُعدُّ رئيساً للجنة، مع العلم أن الموظف المؤقت لا يمكن أن يكون رئيساً أو عضواً في اللجان التحقيقية، لأن مركزه القانوني لا يؤهله لهذه المهمة، ومن الممكن أن تنتهي الخدمة الوظيفية لهذا الموظف المؤقت في أية لحظة من لحظاته الوظيفية (مهداوي، 2000، ص65).

إن الوزير أو رئيس الدائرة الذي يتولى مهمة تشكيل اللجان الانضباطية يجب عليه أن يختار مؤهلين ومن ذوي الخبرة ومن القادرين على التحقيق، لأن هذه المهمة هي مهمة ذات جوانب مختلفة، منها مالية، وقانونية، وفنية، وغيرها، وعليه فإن الموظفين المختارين لهذه اللجان يجب ان يكونوا ملمين بذات الجوانب المختلفة أو على الأقل لديهم معلومات عامة، وبالتالي فإن مهمة اختيار أعضاء اللجنة هي بالنهاية تعود إلى الوزير أو رئيس الدائرة، ومع ذلك فإنه يشترط أن يكون أحد أعضاء اللجنة الانضباطية مختصاً بالقانون، أي حاملاً لشهادة جامعية أولية في القانون، ويستحسن أن يكون العضو المختص بالقانون رئيساً لهذه اللجنة، لكونه ملماً بالقانون الإداري، والتحقيق الإداري، والمهمات العاتقة على اللجنة المذكورة (مهدي، 2018، ص8)، ولكن ليس من الضروري أن يكون كل الاعضاء في اللجنة حاملين لشهادات في القانون، وأن يكون رئيس اللجنة متمتعاً بالكفاءة العالية، وبالتحديد عند وجود أعضاء آخرين من ذوي الكفاءة والخبرة، وهنا من الضروري أن تتساءل عن حكم اللجنة التحقيقية المشكلة من عضوين أو أربعة أعضاء أو ما يزيد عن ذلك.

للجواب عن ذلك نقول: إن تشكيل اللجان وأسلوب عملها، وكل ما يتعلق بها يعدّ من النظام العام، وبالتالي فإن أية مخالفة لذلك تؤدي إلى إبطال عمل اللجنة أو انعدامه، لأن تشكيلها على وجه قانوني يعني مراعاة ضمانات مقرر لها، وإن مخالفتها تعني الاعتداء على اختصاصات المشرع ويستحق أشد إجراء كما ذهب إليه محكمة القضاء الإداري في مصر سنة (1949) (طه، 1966، ص339).

ومن جانبها فإن هيئة انضباط موظفي الإقليم التابعة لمجلس شوري إقليم كردستان وبقرارها المرقم (40) الهيئة الانضباطية/ 2015 تاريخ 6/2/ 2015 قد اكدت بأن اللجنة المشكلة المكونة من خمسة أعضاء تشكل مخالفة لنص المادة (10) البند الأول من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة (1991)، التي تنص على أنه يتم تشكيل اللجنة التحقيقية من ثلاثة أعضاء على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة البكالوريوس في القانون، وبما أن أحكام تشكيل اللجان التحقيقية من القواعد الآمرة ولا يجوز مخالفتها، وحيث إن قرار فرض العقوبة - وهو قرار إداري- يتطلب معها اتباع شكل معين، وهو صدورها من لجنة مشكلة بصورة موافقة لنص البند الأول من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، وبما يتوافق معها من حيث الشكل والمضمون.

ويمكن القول بأنه يشترط في من هو يرشح لعضوية اللجنة التحقيقية أن يمتلك خبرةً، فضلاً عن شروط أخرى لا بدّ من الأخذ بها كالحياضية، ومساواة الدرجة الوظيفية لدرجة الموظف المحال إلى التحقيق، ومن وجّه له الاتهام (الطماوي، 1995، ص143)

3.3 الإجراءات الشكلية في اللجان التحقيقية

إن اللجان التحقيقية تتخذ إجراءات عديدة من خلال عملها وفقاً لنص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة، وذلك من خلال المراحل الآتية :

المرحلة الأولى: استدعاء الموظف للتحقيق:

أنَّ الثابت قانوناً هو أنه من غير الممكن توجيه أية عقوبة إلى الموظف دون الاستماع لأقواله، وعليه فإنَّ استدعاء الموظف المحال إلى اللجنة التحقيقية يعدُّ من أول المهام التي تباشرها تلك اللجنة، وعادة يجري تبليغ الموظف شفهيّاً أو بواسطة ورقة تبليغ صادرة من اللجنة التحقيقية لغرض حضور الموظف أمام اللجنة المذكورة، أما إذا كان الموظف يعمل في دائرة غير الدائرة الموجودة فيها اللجنة التحقيقية، فإنَّه يجب توجيه كتابٍ رسميٍّ بالتبليغ إلى الدائرة التي يعمل فيها الموظف المحال للتحقيق (خليفة، 2006، ص236)

والتبليغ يجب أن يكون شخصياً للدفاع عن نفسه، وإن لم يحضر الموظف بعد التبليغ فإنَّ اللجنة تسير بإجراءاته، أما إذا كان التبليغ ناقصاً كأن لم يتم أخذ توقيع الموظف، أو كان الموظف أبدي معذرة مشروعة بعدم الحضور، فإنَّ على اللجنة تحديد موعد جديد للاستماع لأقواله، وإذا أصدرت اللجنة قراراً بدون التبليغ فإنَّ هذا القرار يعدُّ باطلاً، و يترتب عليه بطلان العقوبة (الشيخلي، 1983، ص126)

المرحلة الثانية : الإستماع إلى شهادة شهود والإطلاع على المستندات :-

على اللجنة التحقيقية أن تبني حكمها على أسس وأدلة كافية بإدانة الموظف وإسناد الفعل المخالف إلى الموظف المحال إليه، وإن اللجنة لأجل الوصول إلى ذلك فإنَّ عليها الاستماع إلى شهادة الشهود، والاطلاع على المستندات المقدّمة إليها، ولأجل أن تكون الشهادة صحيحةً لا بدُّ من تحقيق الشهود، ويجري البحث عن الحقيقة من شهادة الشهود من خلال مناقشته من قبل اللجنة، وللموظف المحال أن يطلب الاستماع إلى الشهود حتى يستطيع من خلال إفادة الشهود الخاصة به نفي شهادة شهود الإثبات (محارب، 2004، ص115)

المرحلة الثالثة: استجواب الموظف

الاستجواب هو إجراء من إجراءات التحقيق، بمقتضاه تقوم السلطة المختصة بالتحقيق، من خلال التعرف على شخصية الموظف المخالف، وذلك بمناقشته حول التهمة المنسوبة إليه، ومواجهته بالأدلة القائمة، وبغية الوصول إلى اعتراف منه، يؤيدها أو الدفاع ينفيها (ياقوت، 2009، ص970 مصدر سابق).

ويستهدف الاستجواب تحقيق دفاع الموظف المخالف لكي يستطيع تفنييد الأدلة التي تحوم ضده، ويعد استجواب الموظف الطريقة التي تمكن الجهة التحقيقية من أخذ إفادته حول التهم المنسوبة إليه، وعليه فإنَّ على اللجنة التحقيقية أن تراعي فيها الإجراءات الشكلية في التحقيق، وتراعي فيها أيضاً الإجراءات والضمانات للموظف في التهمة المنسوبة إليه، وتمكينه من الاطلاع على ملف القضية (شطاوي، 1998، ص570)، ومن خلال اللجنة التحقيقية تسنح للموظف الفرصة للإطلاع على الملف الذي يحوي ما نسب إليه، من مخالفات اينضباطية، وحيث أنَّ للموظف المحال الحق في البحث عن الأدلة والدفاع عن نفسه (حجاز، 1978، ص218)، وهكذا يستلزم الاستجواب أن يكون مكتوباً، فالاستجواب الشفهي غير مقبول مع أن القانون لم يشترط كتابة الاستجواب، ولكن ينبغي ذلك من باب الضرورة فهو ضمان للموظف المستجوب.

المرحلة الرابعة: تحرير محضر بالإجراءات المتخذة :

إن الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل قد ألزمت اللجان التحقيقية بضرورة تحرير محضر، يثبت فيه ما اتخذت من قبلها من إجراءات، وما سمعته من أقوال مع التوصيات التي تراها ضرورية، وهذا يعني بأن اللجنة التحقيقية في أي عملها تثبت أسماء الشهود، وفي محاضر خاصة مع بيان المستندات التي اطلعت عليها بإضافته إلى إفادة الموظف المحال إليها، كما أن المحاضر تتضمن التوصيات التي توصلت إليها (خطاب، 1984، ص100).

المرحلة الخامسة : المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية

إن المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل قد ألزمت اللجنة التحقيقية بضرورة إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة إذا رأت أن فعل الموظف يشكل جريمة. ويعبراً أخرى فإن اللجنة التحقيقية لديها الصلاحية لإحالة الموظف إلى المحاكم عند عدم وجود إثبات بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية الانضباطية، أما إذا كان هناك ارتباط بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية فإنَّ على الإدارة واللجنة



التحقيقية عدم فرض أية عقوبة إلا بعد صدور قرار إدانة بحق الموظف، وعندها يكون للجنة و كذلك الإدارة الحق في فرض العقوبة الانضباطية (بنظر: قرار المرقم (13) الهيئة انضباطية (2017) المؤرخ (2018/6/8) والصادر من هيئة انضباط موظفي مجلس شوري اقليم كوردستان غير منشور).

4.3. توصيات اللجان الانضباطية وإحالة إلى المحاكم المختصة

لغرض إحاطة بتوصيات اللجان الانضباطية وإحالة إلى المحاكم المختصة نرى من الضروري تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، كالآتي:-

5.3 إ توصيات اللجنة التحقيقية

ن اللجنة التحقيقية، وبعد الانتهاء من استجواب الموظف وتودين أقوال الشهود والاطلاع على المستندات المقدم إليها، وبعد المداولة وتحرير كل ما تقدم فإن على اللجنة التحقيقية أن تقدم توصياتها، والتي لا تخرج عن ثلاث توصيات. التوصية الاولى: عدم مساءلة الموظف وغلقت التحقيق: إن اللجنة إذا أثبتت أن الأدلة المقدم إليها تثبت إن الموظف المحال إليها لم يرتكب الفعل المسند إليه، وعند ذلك عليها أن تبرئ الموظف من التهمة الموجهة إليه، وتغلق التحقيق بحقه سواء أكانت تلك الأدلة غير كافية أو أنها لاتصل إلى مستوى الإدانة (تنظر: المادة 10/ثانياً، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق لسنة، (1991)، فالمادة (19/ثانياً) تنص على أن تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم المساءلة وغلقت التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات)، وذهب قانون الخدمة المدنية البحريني لسنة (2006) في المادة (223) منه إلى أن اللجنة التحقيق تصدر توصيات أيضاً وليس قرارات.

التوصية الثانية: بفرض إحدى العقوبات: إذا شكل الفعل المنسوب إلى المتهم، فللجنة التحقيقية ان توصي بفرض إحدى العقوبات التي ينص عليها القانون في المادة الثامنة منه، وعلى وفق مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، حيث إنه لا يجوز للجنة أن توصي بغير ما أورده من عقوبات نص عليها القانون (مهداوي، 2018، ص 37)؛ لذا يقع باطلاً توصية اللجنة التحقيقية بنقل الموظف على سبيل العقوبة أو سحب شهادته أو ما شابه.

التوصية الثالثة: إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة: أما إذا شكل فعل الموظف المحال عليها جريمة نشأت عن وظيفة، أو ارتكبها بصفة رسمية، فيجب على اللجنة التحقيقية أن توصي بإحالة إلى المحاكم المختصة (تنظر: المادة 10/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق لسنة (1991).

6.3. إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة

سبق أن بينا بأن للجنة التحقيقية الحق في إحالة الموظف المخالف إلى المحاكم المختصة عند ارتكابه جريمة معاقبة في القوانين الجزائية، فإحالة الموظف إلى المحكمة المختصة مبنية على قناعة متكونة لدى اللجنة التحقيقية بأن الفعل المرتكب من قبل الموظف المخالف يتعدى المخالفة الانضباطية، وإن العقوبة الانضباطية التي ستفرض عليه لا تكون بمستوى وجسامه الفعل المرتكب، أو بعبارة أخرى فإن الفعل المرتكب يعد جريمةً مرتكبةً يتطلب فرض العقوبة الجزائية بحق مرتكبها، فضلاً عن فرض عقوبة انضباطية عليه من خلال قيامه بالفعل المرتكب أثناء تأديته للوظيفة، ومما يشار إليه في هذا الجانب، هو مدى اعتماد المحكمة الجنائية للمحاضر المتقدمة إليه، والمنظمة من قبل اللجان التحقيقية فيما يتعلق بالواقعة التي تم فيها التحقيق الإداري، ويمكن للمحكمة أن تستفيد من محاضر التحقيق، ولكنها غير ملزمة بتكليف الواقعة ما يثبت في الأوراق التحقيقية (ياقوت، 2009، ص 1101، مصدر سابق).

1- 4. الشروط الشكلية في إصدار القرارات الانضباطية

- 2- إن العقوبات الانضباطية عرفت بكونها من الجزاءات ذات الطبيعة الإلزامية، نتيجة لإخلال بالالتزامات الوظيفية، أو الإتيان بالمحظورات الواردة في القوانين الانضباطية؛ لذا فإن الموظف عندما يخل بواجباته الوظيفية المقررة في القانون، فإنه يتعرض لعقوبة انضباطية ضمن العقوبات المقررة في القانون الانضباطي، ولم يأت المشرع العراقي بتعريف جامع مانع للعقوبات الانضباطية، إلا أنه حدد العقوبات الانضباطية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (رسول، 2009، ص 34) بـ: أولاً: لفت النظر، وثانياً: الإنذار، وثالثاً: قطع الراتب، ورابعاً: التوبيخ، وخامساً: انقاص الراتب، وسادساً: تنزيل الدرجة، وسابعاً: الفصل، وثامناً: العزل.
- 3- ولغرض الإحاطة بالشروط الشكلية في إصدار العقوبات الانضباطية ارتأينا تناول ذلك من خلال المطالب الآتية:

1.4. الشروط الشكلية في تشكيل اللجنة الإنضباطية

عند إصدار أية عقوبة انضباطية لأبدي من وجود الشروط الشكلية، حتى تتمكن من فرض هذه العقوبات، وهذه الشروط الشكلية يمكن أن تتوافر فيمن يرشح لعقوبة اللجنة التحقيقية، وقد اشترط المشرع في البند (الأول) من المادة (10) في عضوية اللجنة التحقيقية، أن يكون عدد أعضاء اللجنة التحقيقية محدداً بثلاثة أعضاء، وهي تتكون من رئيس وعضوين ذوي الخبرة، والدرجة الوظيفية والحيادة، وعليه يستوجب على رئيس الدائرة أن يراعي شروطاً عند تشكيل اللجنة التحقيقية، وهي:

أولاً: عدد أعضاء اللجنة التحقيقية:

قضى البند (أولاً) من المادة (10) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل بأنه (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون)

وقد سبق أن بينا بان قانون انضباط موظفي الدولة قد حدد تشكيل عضوية اللجان التحقيقية في المادة العاشرة منه، بأن جعل تشكيلها مكوناً من ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة، على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون. والنص المذكور من النصوص الأمرة التي لا يجوز مخالفتها، ولعل الحكمة التشريعية من اشتراط العدد بثلاثة هو تسهيل عملية التصويت وترجيح أحد الآراء عند اختلافها، ولكون اشتراط هذا العدد من النظام العام، فإن أية مخالفة له تؤدي إلى بطلان عمل اللجنة أو انعاده على حد اجتهاد محكمة القضاء الإداري المصرية، لأن تشكيلها على الوجه القانوني يعني مراعاة الضمانات المقررة وبالنتيجة فإن المخالفة تعني الاعتداء على اختصاصات المشرع. (مهداوي، 2009، ص8)

ثانياً: الخبرة الوظيفية:

اشترط المشرع في نص المادة العاشرة، في عضوية اللجنة التحقيقية، أن يكون من ذوي الخبرة، ويسري هذا الشرط على رئيس وأعضاء اللجنة، والمقصود بالخبرة هو المعرفة في المخالفة الانضباطية بهدف الوصول إلى الحقيقة، ومناقشة الموظف المنسوبة إليه التهمة، وعليه يجب على أعضاء اللجنة أن يكونوا مختصين في عدة مجالات، كالشؤون الإدارية أو المالية أو الفنية أو أعلى الأقل أن يكون لديهم إطلاع أو معرفة بها (عبدالهادي، 1986، ص440).

ثالثاً: الدرجة الوظيفية:

من المعروف أن التشريع العراقي لم ينص على هذا الشرط، وهو أن لا تقل درجة عضوية اللجنة التحقيقية عن درجة الموظف المحال إلى التحقيق، وهذا الشرط تقتضيه ضرورات المنطق التأديبي، مثلاً إن وظيفة المدير العام من الوظائف العليا التي بمستواها في السلم الإداري كوظيفة عميد كلية، يستوجب أن يكون المدير العام، أو من هو بمستواه رئيساً أعلى لعدد من الموظفين المرؤسين، حتى يستطيع فرض العقوبات الانضباطية عليه، وكذلك ما يحمله من خدمة وظيفية ولقب علمي، وعلى خلاف ذلك ذهب كثير من التشريعات صراحة إلى اشتراط أن لا تقل درجة رئيس وأعضاء اللجنة عن درجة الموظف المحال للتحقيق، ومنها القانون الإماراتي والقانون البحريني والقانون العماني (ينظر المادة (117) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (35) لسنة (2006).

رابعاً: الحيادة:

فضلاً عن الشروط المتقدمة، يجب أن يكون عضو اللجنة التحقيقية متمتعاً بصفة الحيادة، وتعد الحيادة من أهم الشروط الأساسية لتحقيق العدل وأهم الضمانات التأديبية، سواء في التحقيق أو من يحاكمه، يستوجب أن عضو اللجنة التحقيقية متمسكاً بصفة الحيادية، ذلك لمبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد (الجبوري، 1991، ص315)، أو الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم؛ لأنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون خصماً وحكماً في وقت واحد، ولا يجوز اشتراك موظف في رئاسة أو عضوية اللجنة التحقيقية، والحيادة ضمانته للأفراد يفترض وجودها في من يتولى السلطة (عبدالحميد، 2004، ص564) ونرى أن مبدأ الحيادة له طابع دستوري، وضرورة لمبدأ المساواة، ويستمد هذا المبدأ قيمته وقوته مباشرة من النصوص القانونية، وتستند ضمانته الحيادة إلى الأفراد، وتحقق الحيادة في مجال المحاكمة التأديبية بمنع من استمع أو تكلم أو كتب في موضوع الدعوى التأديبية، من الجلوس مجلس القضاء لنظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضمانات الحيادة القاضي الذي يجلس من الموظف المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام (خليفة، 2008، ص248) وحتى يطمئن الموظف المتهم إلى عدالة قاضيه وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة، وهكذا تجد ضمانته الحيادة تطبيقاً كاملاً في نظام



التأديب القضائي حيث يصدر الحكم في الدعوى التأديبية من محاكم تأديبية مختصة تتمتع في إصداره باستقلال تام عن جهة الإدارة ويتولى الادعاء امامها النيابة الادارية في ويسري على اعضائها احكام الرد وعدم الصلاحيه على النحوالمعمول به بقانون المرافعات المدنية والتجارية (الحلو، 2004، ص356)

2.4. تسبیب العقوبة الانضباطية

يقصد بالتسبیب بيان المبررات والمسوغات القانونية التي من خلالها يمكن بناء قرار فرض العقوبة الانضباطية، ويعدّ التسبیب من الشروط الشكلية أو ال ركن الشكلي للقرار الإداري، وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام على وجوب اتباعه عند قيام فرض العقوبة الانضباطية. (عبدالهادي، 1976، ص247)، واتفق أغلب التشريعات في ما بينها على ضرورة التسبیب، إلا أنها مختلفة في صياغة تسمية مشتركة فيما بينها، وعليه نجد بأن مصطلح التسبیب جاء بصيغ مختلفة كـ: (التوصيات المسببة) أو (الأسباب والعلل) أو (قراراً مبرراً) أو (الأسباب الموجبة). (حسيني، 2016، ص307) إن لتسبیب القرار الإداري أهميته الخاصة؛ لأنه يؤدي إلى بيان التهمة وحقيقتها التي عوقب الموظف بشأنها مع بيان حدودها، وبالتالي فإنّ التسبیب يؤدي إلى بيان عدالة العقوبة المفروضة، وهذا يعني أنّ لتسبیب أهمية بالنسبة للموظف، كما هو الحال بالنسبة للرقابة القضائية الإدارية لأجل بسط رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام (العبيدي، 1991، ص251)، وبيان مدى الملاءمة ما بين العقوبة والمخالفة المرتكبة، فضلاً عن ذلك فإنّ لتسبیب القرار الإداري أهمية بالنسبة للإدارة أيضاً، بحيث إن الإدارة تحاول بقدر الإمكان وعند إصدارها للقرار المتعلق بفرض العقوبة على الموظفين أن تكون تلك القرارات متناسبة مع ما يقترفه الموظف من المخالفات الانضباطية أو التأديبية. (كنعان 1996، ص142)؛ وعليه من الضروري أن يكون للتسبیب ضوابط ومعايير، ومنها ما يراد بالواقعة التي ارتكبها الموظف، ويقصد به المخالفات الصادرة من الموظف، كما أن وضوح التسبیب معيار ضروري؛ لأنّ العبارات المدرجة بقرار فرض العقوبة يجب أن لا يكون فيها الغموض أو الإبهام. (الريعي، 2011، ص137).

كما يجب أن يكون التسبیب مبنياً على أصول موثقة رسمياً، وأن لا يكون مبنياً على الظنّ أو الوهم، وأخيراً لا بدّ من ذكر التسبیب في صلب قرار فرض العقوبة، بحيث يتمكن كل شخص بعد الاطلاع على هذا التسبیب أن يستخلص نتيجة العقاب، بمعنى آخر أنّه لا تجوز إحالة الأوراق والوثائق الأخرى مستقلاً عن صلب القرار الانضباطي. (تنظر: المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل).

3.4. الآثار المترتبة لآعدام الشروط الشكلية

إنّ الشروط الشكلية التي تم بيانها - فيما سبق - سواء ما تعلقت بتشكيل اللجان الانضباطية أو ما يتعلق بفرض العقوبات الانضباطية، والتي هي موضوع بحثنا هذا تعدّ من النظام العام، بعبارة أخرى إن مخالفة أحد الشروط يترتب عنها عيب في القرار الإداري المستند إلى هذه الشروط، وبالتالي فإنّ الأثر المترتب للقرار الإداري من ناحية القانون ليس له محل قانوني، أي: إنّ الشروط الشكلية عند فرض العقوبات الانضباطية تعدّ من القواعد الآمرة، ولا يجوز مخالفتها بل يتطلب اتباع الشروط الشكلية، والإجراءات المنصوص عليها في القانون، وإنّ أيّة مخالفة لهذا تجعل من القرار الإداري معيباً من حيث الشكل والإجراءات، وان اعتبار القرار الإداري معيباً يترتب عليه عدم وجود الآثار القانونية، لأنه قانوناً يستوجب إلغاء هذا القرار، وقد ذهب القضاء الإداري في أكثر من قرار إلى هذا التوجه، ومن بين هذه القرارات ما ذهبت إليه هيئة انضباط موظفي الدولة في إحدى قراراتها من أن عدم استجواب المدعي في التحقيق قبل فرض العقوبة يعدّ مخالفة للقواعد الآمرة وللشروط الشكلية المنصوص عليها قانوناً قبل فرض العقوبة على الموظف، وحيث انه لم يتم استجواب الموظف قبل فرض العقوبة عليه، فإنّ القرار الإداري المتضمّن فرض عقوبة لم ترع الشكل والإجراءات المنصوص عليها قانوناً؛ لذلك يعدّ هذا القرار الإداري معيباً من حيث الشكل والإجراءات مما يستوجب إلغاءه. (ينظر القرار المرقم 12 الهيئة الانضباطية 2017 في 2018/6/18)

وفي قرار آخر، ذهبت الهيئة نفسها إلى أن إعفاء المدعي بموجب الأمر الجامعي من رئاسة القسم معيب من ناحية الشكل؛ لأنّه لم يتضمّن اسم الجهة المنقول إليه، وعليه فإنّ الأمر الجامعي الصادر ضدّ المدعي معيب مما يقتضي إلغاءه (ينظر: القرار المرقم 54 هيئة انضباط في 2016/12/11 غير منشور)، وإنّ مخالفة الشروط الشكلية في فرض العقوبة الانضباطية تؤدي إلى إلغاء العقوبة الانضباطية والقرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية إذا قام صاحب المصلحة بالطعن أمام هيئة انضباط الموظفين في اقليم كردستان، أو أمام محكمة قضاء الموظفين في العراق.



5. الخاتمة

- بعد الانتهاء من البحث، نذكر أهم النتائج التي توصلنا إليها، وهي:
- 1- من الضروري على الإدارة أن تراعي القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل، اتباع هذه الشروط الشكلية في إصدار القرار الإداري، وضرورة قيام رئيس الدائرة بتطبيق القانون، من حيث تشكيل اللجان الإنضباطية، لأن عدم اتباع هذه الإجراءات والشكليات يجعل القرار ضسضالإداري معيباً من الناحية الشكلية، مما يترتب عليه إلغاؤه.
 - 2- توجد إجراءات شكلية لا بدّ للجان الانضباطية اتباعها.
 - 3- الشروط الشكلية لفرض العقوبات الانضباطية هي ضمانات من ضمانات حسن المرفق في حماية القانون.
 - 4- إن انعدام أحد الشروط الشكلية عند فرض العقوبات الانضباطية يجعل من قرار فرض العقوبة معيباً من الناحية الشكلية.

1.5. التوصيات

- في ضوء ما تناولنا، يمكننا تقديم عدد من التوصيات، وهي:
- 1- توعية الموظفين بمن فيهم رؤساء الدوائر الحكومية باتباع الإجراءات الشكلية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام المرقم (14) لسنة (1991) المعدل عند فرض العقوبات الانضباطية .
 - 2- تغيير اسم هيئة انضباط الموظفين إلى اسم محكمة القضاء للموظفين.
 - 3- تعديل قانون مجلس شوري الإقليم وإلغاء الفقرة (ثانياً) من المادة (21) من قانون مجلس شوري الإقليم، وخضوع كافة قرارات قضاء الموظفين للطعن التمييزي الصادر بإنشاء العقوبات الانضباطية.

6. المصادر والمراجع

1.6 الكتب

- الحسيني، عمار عباس، (2016) أصول التحقيق الإداري، دراسة قانونية عملية مسطحة، الطبعة الأولى، منشورات حلي، بيروت.
- الحلو، ماجد راغب (2004) القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر.
- الشخلي، عبدالقادر، (1983) القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان الاردن.
- الطماوي، سليمان، (1985) الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطماوي، سليمان، (1995) القضاء الاداري/الكتاب الثالث-قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطماوي، سليمان (1991) النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.
- العجيلي، لفته هامل، (2015) التحقيق الإداري في الوظيفة العامة إجراءاته وضمائنه وحججه، طبعة (1) منشورات حلي، بيروت.
- خليفه، عبد العزيز عبدالمنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، القاهرة.
- خليفه، عبد العزيز عبدالمنعم، (2008) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- شتاوي، علي خطار، (1998) مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الاردنية.
- شبحا، إبراهيم العزيز، (1983) مبادئ واحكام القانون الإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت.
- عبدالهادي، حميد أمين، (1976) ادارة شؤون موظف الدولة، اصولها وحجيتها، الطبعة الأولى، القاهرة.
- عبدالحميد، عبدالعظيم عبدالسلام، (2004) تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربي، القاهرة.
- عبد الهادي، ماهر، (1986) الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبدالبر، عبدالفتاح عبدالحليم، (1979) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- كنعان، نوفان، (1996) تسبب القرار التأديبي كضمانة اساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، الطبعة الأولى، عمان.
- محارب، علي جمعة (2004) التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- مهدي، غازي فيصل (2000) شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (14) لسنة (1991)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والقضاء، بغداد.
- ياقوت، محمد ماجد (20079) أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الطبعة الثالثة، دار الجامعة، الاسكندرية، مصر.

2.6 الرسائل والاطاريح والبحوث

- الجوارني، محمد حميد علي، (2015) التحقيق الإداري كضمان من ضمانات الموظف العام في القانون العراقي والاردني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير قانون عام مقدم إلى كلية حقوق في جامعة الشرق الاوسط.
- الربيعي، أحمد محمود أحمد، (2003) التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة الموصل.
- الجنابي، غازي ابراهيم، (2019) القضاء الإداري في العراق، مجلة تشريع قضاء، عدد(4).



- حمد، مریوان صابر، (2001) الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق (دراسة تحليلية مقارنة) رسالة ماجستير، مقدم إلى كلية القانون، جامعة صلاح الدين.
- حسن، عبدالفتاح، (1965) السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول والثاني.
- رسول، بيشوي خضر، (2009) مسئولية انضباطية في موظف العام واثره عفو عليها، رسالة ماجستير فكلتي علوم انسانيه، جامعة كويه.
- العبيدي، ضامن حسين، (1991) الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة في مصر.
- الجبوري، نجيب خلف أحمد (1991)، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد.

3.6 القوانين

- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل، إقليم كردستان. العراق.
- قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (31) لسنة (2007)

4.6 القرارات

- أ- القرار المرقم (13) الهيئة الانضباطية (2017) المؤرخ (2018/6/8) صادر من هيئة انضباط موظفي الدولة في مجلس شوري اقليم كردستان.
- ب- القرار المرقم (2019/994) تاريخ القرار (2019/3/27) محكمة قضاء الموظفين جمهورية العراق .
- ج- القرار المرقم (40/ الهيئة الانضباطية / 2015) في 2015/6/2 مجلس شوري اقليم كردستان.
- د - القرار المرقم (54/ الهيئة الانضباطية / 2016) في 2015/6/11 مجلس شوري إقليم كردستان.

مه رجه رواله تيه كان له كاتي سه پاندى سزاكانى به رزه فتى له ياساى به رزه فتى
فه رمانبه رانى ميرى وكه رتى گشتى ژماره (14) له سالى (1991) هه مواركراو

به درخان عبدالله حمزه

زانكۆى سه لاهه ددين/ياساى گشتى/ دادگایى كارگيرى

پوخته

له كاتي سه پاندى سزای كارگيرى چه ندين مه رجه رواله تى هه ن كه له ياساى ريكارى فه رمانبه ران ميرى ژماره (14) (1991) له عراقدا تاماژه ي پيكراره وه ئه مه رجه رمانه شه هه مه لايه ن وه گرنگتر بينان خوى ده نويني له وهى كه وا ده بى بريارى سه پاندى سزا ئاسه وارى هه بى وداريژراو بى له سه ر به لگه . وه هه روه ها ده سه لاتي سه پاندى سزا ده بى بى لايه ن بى له هه مان كاتدا لايه نه كاتى داوا مافى ئه وه يان هه بى كه تانه له بريارى سه پاندى سزا بدن وه به بى ي ياساى تاماژه پيكراره به په يرو نه كردنى ئه مه رجه ريكارايانه واده كات كه بريارى كارگيرى تايهت به سه پاندى سزا عهيب داربيت له رووى ريكارو رواله تى كه ئه مه شه وا ده خوازي كه دادگایى كارگيرى ئه مه جوړه بريارانه هه ل بوه شينيتته وه.

ووشه سه ره تايه كان: مه رجه رواله تى، ليكۆلينه وهى كارگيرى، سزاكانى به رزه فتى.

Formal conditions in imposition of disciplinary penalties in the Disciplinary Code state and public sector employees NO (14) for the year (1991) amended

Badrkhan Abdullah Hamza

public law, administrative judiciary, Salahaddin University-Erbil
badrkhan.hamzah@su.edu.krd

Summary

According to Iraqi Law of Discipline of State Employees and the Public Sector No (14) for the year (1991), several formality procedures should be observed during the imposition of disciplinary penalty. These procedures are multifaceted; the most important of which is that the decision to impose the punishment must have effects and be based on evidence and be issued by an impartial authority. And at the same time, the litigants to the case must have the right to appeal according to the aforementioned law. Failure to observe these procedural requirements renders the annulment by the administrative decision related to imposing the punishment flawed, which requires its court.

Formal conditions, disciplinary penalties, administrative investigation, interrogation, state and public sector employee discipline law. Kurdistan