

إقليم كردستان — العراق

وزارة العدل

مجلس الشورى

" التحقيق الأنضباطي في مجال الوظيفة العامة "

بحث مقدم إلى مجلس القضاء لإقليم كردستان — العراق

كأحد متطلبات الترقية الى الصنف الاول من اصناف القضاة

من قبل القاضي

سردار ياسين حمد أمين

بإشراف القاضي

عبدالباسط عبدالله فرهادي

نائب رئيس محكمة استئناف — منطقة اربيل

2013

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

{ وَعَنْتِ الْوُجُوهُ لِلْحَيِّ الْقَيُّومِ وَقَدْ خَابَ مَنْ حَمَلَ
ظُلْمًا * وَمَنْ يَعْمَلْ مِنَ الصَّالِحَاتِ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَا
يَخَافُ ظُلْمًا وَلَا هَضْمًا }

سوره الله العظیم

سورة طه — الآية (111-112)

□ الأهداء

إلى

- من قيل بحقه " وإنك لعلی خلق عظیم " الذي بدد ظلمات الجهل و أنار طريق العلم للأجيال نبي الهدى -

محمد - صلى الله عليه و سلم.

- من أوصاني بالحق في حياته و من أستوصيت بالصبر في مماته - والدي - المغفور له (رحمة الله عليه و

رضوانه).

- أولئك الذين لا يخافون في قول الحق لومة لائم.

□

الباحث

شكر و تقدير

أذا كان الشكر ترجمان النية و شاهد الأخلاص فأني وقد وفقني الله في أتمام
بمبئي هذا، لا أجد سوى السجود حامداً و شاكراً للعلي القدير على ما أسبغ
علي من نعم كثيرة منها إكمال بمبئي المتواضع هذا.
و من منطلق الوفاء و العرفان بالجميل فأني أتقدم بجزيل الشكر و التقدير
للأستاذ الفاضل القاضي (عبدالباسط عبدالله فرهادي)، الذي تفضل بقبول
الأشراف على بمبئي هذا ، و الذي كان و مازال خير عون لي طيلة مراحل
كتاب البحث و في الحياة المهنية .

كما أتقدم بخالص شكري إلى السيد " توانا سامي عبدالرحمن " سكرتير
مجلس الشورى لإقليم كوردستان الذي أخذ على عاتقه طبع البحث و السيدة
"سانا فاضل حسين" الموظفة في شعبة الدعاوي لدى هيئة انضباط موظفي
الإقليم التي تحملت عناء البحث عن الدعاوي و القرارات المتعلقة بمبئي هذا
و عرضها علينا، فلهما مني جزيل الشكر و فائق التقدير .. وفقهما ربي لما يحبه
و يرضاه.

الباحث

المحتويات

الصفحة	الموضوع
2	الاية القرآنية الكريمة
3	الآهداء
4	شكر و تقدير
5	المقدمة
9	الفصل الاول : التعريف بالتحقيق الانضباطي
9	المبحث الاول : مفهوم التحقيق الانضباطي
9	المطلب الاول : مفهوم التحقيق الانضباطي
11	المطلب الثاني : مفهوم الموظف
14	المبحث الثاني : اهمية التحقيق الانضباطي واساسه القانوني
14	المطلب الاول : اهمية التحقيق الانضباطي
17	المطلب الثاني : الاساس القانوني لعمل اللجنة التحقيقية
18	المبحث الثالث : واجبات الموظف العام والتزاماته
18	المطلب الاول : واجبات الموظف العام
21	المطلب الثاني : التزام الموظف بالامتناع عن اعمال معينة
23	الفصل الثاني : التنظيم القانوني للجان التحقيقية
23	المبحث الاول: ماهية اللجنة التحقيقية والسلطة المختصة باجرائها
23	المطلب الاول: ماهية اللجنة التحقيقية
27	المطلب الثاني: السلطة المختصة باجراء التحقيق
29	المبحث الثاني: صلاحيات السلطة المختصة باجراء التحقيق

29	المطلب الأول : صلاحيات اللجنة التحقيقية واختصاصاتها
32	المطلب الثاني : تشكيلة اللجنة التحقيقية والية اداء مهمتها
36	المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لتوصيات اللجنة التحقيقية
36	المطلب الأول : الطبيعة القانونية لاحالة الموظف على التحقيق
37	المطلب الثاني : توصيات اللجنة التحقيقية وقيمتها القانونية
40	الفصل الثالث: الضمانات القانونية للموظف في مرحلة التحقيق الانضباطي
41	المبحث الأول : مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه وتدوين اجراءات اللجنة التحقيقية
41	المطلب الأول : مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه
44	المطلب الثاني : تدوين محاضر اللجنة التحقيقية
47	المبحث الثاني : حق الاطلاع على أوراق التحقيق والاستعانة بالمحامي
47	المطلب الأول : إمكانية الموظف بالاطلاع على أوراق التحقيق
48	المطلب الثاني : حق الاستعانة بالمحامي
49	المبحث الثالث: استقلالية اللجنة التحقيقية وحياديتها
49	المطلب الأول : استقلال اللجنة التحقيقية
51	المطلب الثاني : حياد اللجنة التحقيقية
53	الخاتمة
60	المصادر

المقدمة

من الملاحظ ان خروج الموظف عن المسار الطبيعي للوظيفة أمر مألوف ، وهو ما يطلق عليه "المخالفة الانضباطية او التأديبية ، و الملاحظ عليه في القوانين العربية - ما عدا التشريع العراقي - و آراء الفقه والقضاء الإداريين هو استخدام اصطلاح (التأديب) في هذا المجال، إلا أن المشرع العراقي يفضل استخدام اصطلاح (الانضباط) على امتداد التشريعات العراقية المتعاقبة، وهذا ما لمسناه من تسمية: قانون انضباط موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929 الملغي و قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغي وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل والنافذ حالياً . والتي وضع المشرع لها إجراءات و اصول يجب أتباعها عند أخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو مقتضياتها أو إتيانه فعلاً من الأفعال المحظورة عليه 0

سبب اختيار الموضوع:

لاشك فيه ان موضوع التحقيق في مثل تلك الجرائم باعتباره موضوعاً خطيراً ، يمس مؤسسات الدولة والمجتمع والقانون معاً، مما دفعنا لاختياره موضوعاً لبحثنا هذا . بالاضافة الى ما لامسناه في الواقع العملي من ضرورة التصدي لبحثها لما وجدنا عليها من ملاحظات سلبية عند اطلاعنا على عدد من القضايا والدعاوى المعروضة على هيئة انضباط موظفي الاقليم ، الأمر الذي راينا توجيه عناية الموظفين المتهمين إلى حقهم هذا، و في نفس الوقت تذكير الإدارة باتباع الطرق القانونية لمحاسبة الموظفين و بما يكفل الناحية المؤسساتية لمعاقبة الموظفين المتهمين بعيداً عن المزاجية او التعسف في أستعمال السلطات.

اهمية الموضوع :

من المعلوم ان التحقيق اجراء شكلي يستهدف كشف حقيقة الاتهام الموجه الى الموظف بعد ارتكاب المخالفة بغية الكشف عن فاعلها وهو بالاساس ضمانة مقررة لمصلحة الموظف المحال على التحقيق للاستماع الى اقواله قبل مسائلته وفرض العقوبة عليه . وهذا ما استقر عليه القضاء الاداري ببطلان العقوبات التأديبية وما يترتب عليه من اثار اذا لم يسبق ذلك تحقيق مع الموظف المتهم وسماع دفاعه عن نفسه . والجدير بالذكر ان بطلان العقوبة لا يقتصر على عدم

اجراء التحقيق مع الموظف بل يتعداه الى تلك التي اتخذت دون الاستناد الى اجراءات قانونية من قبل لجنة تحقيقية مشكلة وفقا للقانون ومتوفرة فيها الضمانات الاساسية للموظف .

منهجية البحث وخطته :

حاولنا التطرق الى موضوع بحثنا هذا من خلال المنهج التحليلي للمواد القانونية المتعلقة بها في القانون العراقي واستعراضها قدر الامكان . وبغية الالمام بالمسائل ذات العلاقة رأينا ان نتناوله ضمن ثلاثة فصول و بالتفصيل الاتي :

الفصل الاول : التعريف بالتحقيق الانضباطي

- المبحث الاول : مفهوم التحقيق الانضباطي
- المبحث الثاني : اهمية التحقيق الانضباطي واساسه القانوني
- المبحث الثالث : واجبات الموظف العام والتزاماته

الفصل الثاني : التنظيم القانوني للجان التحقيقية

- المبحث الاول : ماهية اللجنة التحقيقية والسلطة المختصة باجرائها
- المبحث الثاني : صلاحيات السلطة المختصة باجراء التحقيق
- المبحث الثالث : الطبيعة القانونية لتوصيات اللجنة التحقيقية

الفصل الثالث : الضمانات القانونية للموظف في مرحلة التحقيق الانضباطي

- المبحث الاول : مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه
- المبحث الثاني : حق الاطلاع على اوراق التحقيق والاستعانة بالمحامي
- المبحث الثالث : استقلالية اللجنة التحقيقية وحياديتها

و انهينا البحث بخاتمة اوجزنا فيها اهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليه من خلالها .

وننوه اخيراً بأننا حاولنا قدر الامكان تناول الموضوع من كافة جوانبه والتي لم تكن بالمهمة اليسيرة نظرا لقلّة الوقت وكثرة اعباء العمل , وكذلك دقة تناول الجزئيات والتفاصيل ذات الصلة بالموضوع . لذا ان كنا اصبنا فيما ذهبنا اليه فتلك غايتنا , وان اخطأنا فحسبنا اننا اجتهدنا وبذلنا وسعنا في تحري الصواب والله هو الموفق وهو من وراء القصد .

الباحث

الفصل الاول

التعريف بالتحقيق الانضباطي

مما لاشك فيه ان بيان وتحديد مفهوم مصطلحات اي بحث هو المدخل لدراسة الموضوع المراد البحث فيه, وطالما كان موضوع بحثنا يتناول في مجمله اصول التحقيق الانضباطي في مجال الوظيفة العامة , وهذا ما يفرض علينا بطبيعة الحال تحديد مفهوم المصطلحات الواردة فيها , مع الاشارة الى اهمية التحقيق وتحديد اساسها القانوني , باعتبارها ضمانة اساسية للموظف عند اتهامه بارتكاب مخالفة وظيفية, اذ ان هدف التحقيق بصورة عامة هو كشف العلاقة بين المتهم والتهمة المسندة اليه.

ولذلك نحاول في هذا الفصل ومن خلال ثلاثة مباحث تحديد و بيان مفهوم التحقيق بصورة عامة والتحقيق الانضباطي بصورة خاصة , وكذلك معنى الموظف ومن ثم بيان اهمية التحقيق واخيرا استعراض اهم الواجبات الاساسية الملقة على عاتق الموظف والتي عليه الالتزام بها وبالكيفية ادناه :

المبحث الاول: مفهوم التحقيق الانضباطي

المبحث الثاني: اهمية التحقيق الانضباطي واساسه القانوني

المبحث الثالث: واجبات الموظف العام

المبحث الاول

مفهوم التحقيق الانضباطي

نقسم هذا المبحث الى مطلبين نخصص الاول لبيان مفهوم التحقيق الانضباطي والمطلب

الثاني لتحديد معنى الموظف وكالاتي:

المطلب الاول

مفهوم التحقيق الانضباطي

في اللغة اصل التحقيق وردت من الحق , وهو نقيض الباطل , والحق من اسماء الله الحسنى .

حيث قال سبحانه وتعالى (ولو اتبع الحق اهوائهم لفسدت السموات والارض ومن فيهن)¹ .

¹ . الآية 71 من سورة المؤمنون

وحقق الامر اي اثبتته وصدقه , وحقيقة الشي منتهاه واصله [□] وحقق مع فلان قي قضية
بمعنى اخذ اقواله فيها .[□]

واصطلاحا : التحقيق هو تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى شخص ما وجمع المعلومات
عنها .

و يذكر الدكتور ماجد راغب الحلوانى ان التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي
الموضوعي والمحايد والنزيه, لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث
وقائع محدودة ونسبتها الى اشخاص محددين , وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة.[□]

والتحقيق الاداري يمكن تعريفه بانه وسيلة الادارة للاخذ بالاجراءات القانونية بحق الموظف
عند اتيانه فعلا يشكل مخالفة تاديبية لاحكام الوظيفة العامة , والخروج على مقتضيات
الواجب الوظيفي, و ما يجب ان يتمتع به الموظف العام من امانة ونزاهة والتزام بمهام وظيفته
وواجباتها.[□]

و يؤكد البعض الآخر أن المقصود بالتحقيق الانضباطي هي تلك الإجراءات التي تستهدف
بيان المخالفات للواجبات الوظيفية بموجب القوانين النافذة و تحديد المسؤولين عنها وذلك
بسؤال الموظف عما هو منسوب إليه بواسطة الجهة المختصة التي أناط المشرع بها سلطة
إجراء التحقيق بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص وتتبع في شأنه كافة الإجراءات
المقررة وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة مع تحقيق الضمان
للموظف لكي يدافع عن نفسه فيما هو موجه إليه .[□]

و أن غاية التحقيق هو البحث و التأكد من أن الموظف المتهم قد ارتكب أحد المخالفات
الوظيفية التي تحكمها القوانين و الأنظمة و التعليمات المنظمة لشؤون الخدمة العامة، و ذلك من
خلال التأكد من أن المخالفة قد صدرت من الموظف فعلاً و أن فعله هذا مخالف لأحكام القوانين
المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، و بيان الأسباب التي أدت بالموظف إلى ارتكابها و من ثم بيان

1 . مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي . القاموس المحيط . الناشر المكتبة التجارية الكبرى , القاهرة , مصر , ص 520-521

2 . محمد بن ابي بكر الرازي , مختار الصحاح , دار الرسالة , الكويت. ص 146-147

3 . د.ماجد راغب الحلوانى , القضاء الاداري , الناشر منشأة المعارف , الاسكندرية, الطبعة الثانية 2000, ص 524

4 . د.ماهر عبد الهادي . الشرعية الاجرائية في التأديب : نقلا عن د. عثمان سلمان غيلان العبودي. المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري ,
الطبعة الاولى , الناشر صباح صادق الانباري , بغداد 2008, ص59

5 . د. سلام عبدالزهره عبدالله الفتلاوي, التحقيق الأداري و توجيه العقوبات الأنضباطية , محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية
القانون / جامعة بابل, متاح على الموقع الإلكتروني www.uobabylon.edu.iq

الأثر السلبي الذي لحق بالأدارة سواء من الناحية المالية أو التنظيمية لأحكام الخدمة العامة و تقديم التوصيات لدوائر الدولة و مؤسساتها بشأن الموظف المتهم و فعلته تلك حماية للمصلحة العامة و بما يضمن قانونية الثواب و العقاب.

المطلب الثاني

مفهوم الموظف

الحديث عن الموظف العام، يقودنا حتماً للحديث عن الوظيفة العامة، اذ ان كليهما، وكمفهومين في الادارة والقانون، يتلازمان بقدر كبير من ناحية الوصف والتحليل، اياً كان العلم الذي يتولى تنظيمها، او الزاوية التي ينظر منها للوظيفة العامة. اذ لا يمكن بحال، ان تقوم الوظيفة عملياً، الا اذا وجد هناك موظف عام يشغلها فعلاً، تحت عدد من الضوابط السلوكية والتنظيمية والتأديبية ، لذا، فليس مستغرباً، ان يقع الاهتمام بالوظيفة العامة وشاغلها معاً، خصوصاً في ظل اتساع وظائف الدولة وتنوع نشاطاتها، وذلك طبعاً في ضوء تغير النظرة للوظيفة والموظف .

و الوظيفة العامة عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف، تنشأ عادة قبل ان يشغلها احد، فالوظيفة العامة تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها، وتبقى قائمة و لو كانت شاغرة، دون ان تتأثر اطلاقاً بموت شاغلها او استقالته او احواله على التقاعد أو في انتهاء علاقته بها، بأي شكل من الاشكال ، مع الاخذ بنظر الاعتبار اختلاف النظام القانوني المنظم لمسألة التأديب بالنسبة لغير المستمرين بالخدمة عند ارتكابهم مخالفة قانونية .

ولهذا فقد عرف البعض الوظيفة العامة بأنها: مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بعمله وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في كيفية انشاء الوظائف واساليب ترتيبها والاهتمام بمشاكل

1. للمزيد حول مفهوم الموظف انظر د.نوفان العقيل العجارمة ،سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ،الطبعة الاولى،ص 20 و ما بعدها و كذلك عبدالقادر محمد القيسي. أثر الفعل الجنائي للموظف في إنهاء علاقته الوظيفية، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد، 2012، ص ص 15-19
2. للمزيد حول مفهوم الوظيفة العامة انظر د.علي محمد بدير ود.عصام عبدالوهاب البرزنجي ود.مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري، الناشر دار العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية بغداد،طبعة منقحة 2007 ، ص 279 وما بعدها .
3. بهذا المعنى انظر د. نوفان العقيل العجارمة ،المصدر السابق. ص 20-21 وكذلك د. مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام (حدودها وضمائنها)، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الاولى 2010 ص 10-11
4. الدكتور اشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2011، ص13.

الموظف وحياته الوظيفية، أو هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة¹ .

والمشروع العراقي، في قوانين الخدمة المدنية، لم يستخدم مصطلح الوظيفة العامة، كما في بعض الدول العربية التي تستمد نظامها القانوني من النظام الفرنسي، كمصر وسوريا ولبنان والجزائر، انما اخذ باصطلاح الخدمة المدنية، متأثراً في ذلك بالنظام الانكلوسكسوني ولهذا فان تعريف الموظف العمومي يثير إشكالية تتمثل في وجود محاولات متعددة لتحديد العناصر الأساسية التي يجب أن تتوفر في هذا التعريف ولذلك اختلفت تعريفات الموظف العام وتعددت . ويتركز هذا الاختلاف عند الخوض في الشروط الواجب توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام وماهيتها² ، والتي يمكن اجمالها فيما يلي:

- القيام بالعمل بصفة دائمة ■

- العمل بمرفق عام معين ■

- التعيين من طرف سلطة مختصة³ .

ولذلك نلاحظ أن التشريعات لم تقدم تعريفاً جامعاً مانعاً لمفهوم الموظف العمومي ، وذلك راجع بالأساس إلى أن الصياغة الحديثة للقوانين تميل إلى عدم إيراد التعاريف قدر الإمكان. والمشروع العراقي من خلال اربعة قوانين تطرق الى تحديد مفهوم الموظف وهي:

1. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل والذي ينظم شؤون الموظفين خلال خدمتهم بالوظيفة.

2. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل والذي ينظم الإجراءات والقواعد الواجب اتخاذها لمحاسبة الموظفين المشمولين بأحكامه عند ارتكابهم الخطأ في الوظيفة

3. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008.

1 . الدكتور سلمي سبيبة ، الوظيفة العامة والموظف العام مقال متاح على الموقع الالكتروني www.a7ya.com
2 . علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2003، ص414.
3 . عامر ابراهيم احمد الشمري ، العقوبات الوظيفية . دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الاولى 2009 ص 28-29 د .علي محمد بدير ود.عصام عبدالوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي . مبادئ واحكام القانون الاداري ،المصدر السابق ص 294-295 دنوفان العقيل العجاردة .المصدر السابق .ص32

4. قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل حيث ينظم هذا القانون

الحقوق التي يتقاضاها الموظفين عندما تنتهي خدماتهم في أجهزة الدولة .

حيث بين في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 و في الفقرة الأولى من المادة

الثانية منه أن الموظف هو: "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخله في الملاك الخاص بالموظفين".

ويتضح من هذا التعريف أن المشرع قد اشترط في الموظف توافر ثلاثة شروط:

1. الخدمة في مرفق عام .

2. أن تكون الخدمة في عمل دائم .

3. أن يعين الموظف من السلطة التي تملك حق تعيينه قانونا.

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 فقد جاء بتعريف

يختلف عن التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 والنافذ حاليا إذ

عرفت الفقرة الثالثة من المادة الأولى منه الموظف بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل

ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة"

من هنا نلاحظ ان التعريف الوارد بقانون الانضباط يختلف عن التعريف الوارد بقانون الخدمة

المدنية حيث اسقط قانون الانضباط صفة الديمومة من الوظيفة ليشمل الموظف على الملاك

الدائم والمؤقت، والغاية من ذلك ان يدخل في نطاق العقوبة والمحاسبة الموظف المؤقت أسوة

بالموظف على الملاك الدائم .

ويوجد ايضا صنف اخر من الموظفين في النظام الاداري العراقي وهم موظفوا الخدمة

الجامعية , و المقصود بموظفي الخدمة الجامعية هو كل موظف يقوم بممارسة التدريس

الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية او العمل في ديوان وزارة التعليم العالي

البحث العلمي او مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط الهيئة التدريسية ، بالاضافة الى التعاريف

السابقة ساهم الفقه بدوره في تقديم بعض التعاريف للموظف والتي تختلف باختلاف المدارس

والنظريات الفكرية حيث اعتبر الفقيه محمد سليمان الطماوي بأن صفة الموظف العام لا يمكن

أن تطلق على الشخص ولا يمكن أن تسري عليه أحكام وقواعد ومبادئ الوظيفة العمومية إلا إذا

1 . د.شباب توما منصور، القانون الإداري / الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، سنة 1980 ص275 .

2 . المادة1/ثالثاً من قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008

ما تم تعيينه في عمل مستمر ودائم وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تديره السلطة الإدارية بشكل مباشر - حيث عرف الموظف بأنه من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام¹ ، و يعرف الدكتور مهدي ياسين السلامي الموظف العام بأنه كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من اشخاص القانون العام ، مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق .²

ويمكن أن نستخلص من التعاريف الفقهية المتقدمة أهم العناصر التي يشترط توافرها لكي

يعتبر الشخص موظفا وهي ■

- أن يقوم الموظف بعمل دائم في صورة منتظمة ومستمرة.
- أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة إدارة مباشرة أو يدار بواسطة هيئات إدارية مستقلة كالمؤسسات العمومية.
- صحة تعيين الموظف أي يكون قرار التعيين صحيحا لا يشوبه بطلان .

المبحث الثاني

اهمية التحقيق الانضباطي واساسه القانوني

نستعرض في هذا المبحث ومن خلال مطلبين بيان اهمية التحقيق الانضباطي ودورها في فرض العقوبة بحق الموظف المحال على التحقيق ، ومن ثم بيان و تحديد الاساس القانوني لها .

المطلب الاول

اهمية التحقيق الانضباطي

تكمن أهمية التحقيق الانضباطي في كونه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة ، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف والمخالفة المنسوبة إليه ، من خلال التحقق والتثبت من الوجود المادي للوقائع التي نسبت للموظف العام وجمع الأدلة على ارتكابها وتحديد مرتكبيها

1 . د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي . القاهرة ، سنة الطبع 1979 . ص 429

2 . د. مهدي ياسين السلامي . المصدر السابق . ص 294

ومسؤولية كل منهم، لذلك فإن التحقيق يعد الأساس في فرض مبدأ سيادة القانون في مجال الوظيفة العامة .

وإذا كان البدء بالتحقيق هو مجرد إجراء تمهيدي، فإنه قد يرتب سلسلة من النتائج بالغة الخطورة إزاء الموظف، ولهذا وضمانا لاستقرار الموظف في عمله فإنه يستحسن عدم الاسراع باجراء التحقيق مباشرة مع الموظف قبل الحصول على ما يكفي من الادلة والمعلومات ضد الموظف المنسوب اليه التهمة ، وبالتالي فلا ينبغي البدء بالتحقيق مع الموظف ، لا سيما إذا كان ممن يشغلون مناصب قيادية، إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية، ومظاهر فساد معقول لارتكابه المخالفة المنسوبة إليه، لأن من شأن التحقيق معه حتى ولو انتهى ذلك بحفظ التحقيق، أن يثير الشك حول الموظف ويعرضه للأقويل مما قد يزعزع مركزه وثقته بنفسه ونظرة زملائه في العمل إليه .

وبناء على ذلك، لا تجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك ، وإنما لا بد وأن تقوم على أساس الجزم واليقين فالتحقيق الانضباطي على هذا الأساس ، يعتبر من الإجراءات الجوهرية التمهيدية لإصدار القرار الانضباطي، وكل إخلال بأحد مقوماته يترتب عليه عدم مشروعية القرار الذي يصدر بتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف .

و مما لاشك فيه ان للتحقيق اهمية بالغة بالنسبة للموظف وكذلك للادارة ، حيث تبرز أهمية التحقيق الانضباطي بالنسبة للموظف العام، من انه ، وبحكم مركزه القانوني وطبيعة عمله، خاصة ممن يشغلون مناصب قيادية في مجال الوظيفة العامة ، قد يكون هدفا للكيد والنكاية من المعارضين له ، سواء من قبل الاحزاب او جمهور المواطنين أو من الموظفين أصلا ، مما يستدعي ذلك ان تسنح له الفرصة الكافية لإثبات براءته ودرء ما وجه إليه من تهم بما يملكه من أدلة ، إذ أن التحقيق يهيئ فرصة كافية بما يستغرقه من إجراءات لأن يجمع الموظف شتات هذه الأدلة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع، والى جانب ذلك، تتركز أهمية التحقيق الانضباطي بالنسبة للإدارة في أن إجراءه يجعل الإدارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة، وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد .

1 . دخالد محمد مصطفى المولى ،السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام ، دراسة مقارنة دار الكتب القانونية دار شتات للنشر والبرمجيات مصر . الامارات 2012، ص 280.

2 . مريوان صابر محمد ، الجوانب الاجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، مصدر سابق ، ص 102

3 . أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة الموصل، 2003، ص 7-8.

وتتفاوت أهمية دور التحقيق الانضباطي فيما يتعلق بفرض العقوبة باختلاف الأنظمة الانضباطية¹، فقد يعتمد عليه في النظام الانضباطي الرئاسي كأساس لتوقيع العقوبة من قبل الرئيس الإداري بالنسبة إلى العقوبات الخفيفة، أما في النظام الانضباطي شبه القضائي فإن التحقيق قد يحال بعد اكتماله إلى مجلس التأديب وقرار المجلس يكون نهائياً بالنسبة للعقوبات الجسيمة، أما في النظام الانضباطي القضائي فإن التحقيق يعتبر الأساس لإحالة الموظف إلى القضاء بالنسبة للعقوبات التأديبية الجسيمة.

ومن البديهي أنه لكي يتم اتخاذ الإجراءات الانضباطية بحق الموظف لابد وأن ينسب إليه فعل من الأفعال التي أوجب القانون على الموظف الالتزام بها أثناء تأدية الوظيفة العامة، أو تلك التي حظر عليه ممارستها أثناء وجوده فيها.

وعند الرجوع إلى أحكام المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14

لسنة 1991 نجد أن المشرع قد ألزم الموظف بواجبات تتعلق بما يجب عليه مراعاته عند ممارسته للوظيفة التي يشغلها ومن أمثلتها أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية و التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بأذن، واحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة وغيرها من الواجبات ونجد أن هذه الواجبات تتصل اتصال مباشراً بالوظيفة ويشكل الإخلال بها جرائم انضباطية.

أما المادة (5) من القانون فقد حظرت على الموظف ممارسة بعض الأعمال ومنها الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب القانون ومزاولة الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والاشتراك في المناقصات والمزايدات التي تجريها دوائر الدولة لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار الأموال وغيرها.

1 . د. خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص 179-180.

المطلب الثاني

الاساس القانوني لعمل اللجنة التحقيقية

ان العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة خضوع تنظيمي حيث يلتزم الموظف بكل ما يصدر من الإدارة من تعليمات وقرارات تنظم العلاقة الوظيفية بينهما ويتقيد بالواجبات الوظيفية المفروضة عليه بما يتفق ومقتضيات العمل وصالحه سواء كانت تتمثل بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل .
ونظرا للاهمية الكبيرة التي تمثلها اللجنة التحقيقية ودورها البالغ في مجال الوظيفة العامة ، فقد اهتمت التشريعات بمسألة التنظيم القانوني لعمل اللجنة التحقيقية وكيفية تشكيلها وبيان اعمالها .

و من هذا المنطلق يلاحظ ان المشرع العراقي قد نص على ضرورة اجراء التحقيق الاداري بحق الموظف باعتباره جزءاً من النظام القانوني لمسائلة الموظف . حيث استلزمت المادة **10** من قانون انضباط موظفي الدولة تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون تتولى التحقيق مع الموظف المخالف .

و ان وجود العضو القانوني في اللجنة امر لا بد منه و لا يغني عنه خريج الكليات الاخرى لم اتمثله الملكة والمعلومات القانونية من دور في انجاح عمل اللجنة التحقيقية . وعلى هذا الاساس فقد قضت هيئة انضباط موظفي الاقليم ببطلان الاجراءات القانونية المتخذة بحق المدعي لانه ثبت بالاطلاع على تشكيلة اللجنة التحقيقية بانه لا يوجد فيه عضو قانوني واستعويض عنه بخريج العلوم السياسية مما شاب تشكيلة اللجنة عيب مخالفة القانون من جهة عدم مراعاة الشكلية الواردة في المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة .

1 . حيث لاحظت الهيئة أن اللجنة التحقيقية التي تمت تشكيلها و أوصت بفرض العقوبة على المدعية كانت قد شكلت خلافاً لنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم 14 لسنة 1991، حيث تبين أن احد اعضاء اللجنة من خريجي كلية القانون و العلوم السياسية – قسم السياسة ، و حيث أن نص المادة اعلاه تلزم الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس و عضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون، و حيث أن اللجنة كانت معيبة من حيث الشكل لمخالفته نصاً يتعلق بالنظام العام و لا مساع لتوسع في تفسيره، لذا قررت الهيئة الحكم بالغاء العقوبة الموجهة للمدعية، (قرارى هيئة الأنضباط موظفي الإقليم 81/ الهيئة الأنضباطية / 2012 و 82/الهيئة الأنضباطية /2012 المؤرختين 2013/2/6 غير منشورين.

ويأتي هذا متماشيا مع ضمان حق الدفاع للموظف. ال ذي كفل ه الدستور العراقي لسنة 2005, حيث تنص المادة 19 منه على : (ان حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة) . وبما انها جاءت مطلقة وحيث ان المطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيد بنص , لذا فانها تشمل اجراءات التأديب الانضباطي امام الجهات الادارية عند تقرير مسؤولية الموظف عن مخالفة نشأت لاحكام واجبات الوظيفة العامة .

فالقاعدة العامة انه لايجوز فرض عقوبة بحق الموظف إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق مع الموظف المخالف وتوصي بفرض العقوبة عليه . إلا أن المشرع أورد استثناءً على هذه القاعدة حيث أجاز للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام على الموظف المخالف بعد استجوابه دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية .

المبحث الثالث

واجبات الموظف العام والتزاماته

بما ان تقرير مسؤولية الموظف واحالته على التحقيق ترتبط بمدى التزامه بواجباته الوظيفية وابتعاده عن المحظورات التي من شأنه مسألته . ولذا فقد رأينا انه من الضروري أن نستعرض في هذا المبحث اهم الواجبات الملقة على عاتق الموظفين , مع الاشارة مسبقا إلى ان ماسيرد ذكره ليس بالضرورة ان يشمل جميع الواجبات , بل انها ترد على سبيل المثال وليس الحصر. وفي سبيل ذلك نقسم هذا المبحث الى مطلبين وبالكيفية ادناه :

المطلب الاول

واجبات الموظف العام

في مقابل تمتع الموظف العام بمجموعة من الحقوق التي تخولها له الوظيفة العامة التي يتقلدها، فانه يخضع لمجموعة من الواجبات والالتزامات التي يجب عليه احترامها وتأديتها . وتحصر النظم التشريعية المعاصرة على النص بأن الوظائف العامة ليست تشريفا للقائمين

1. د. عثمان سلمان غيلان العبودي . المصدر السابق . ص 60

2. الفقرة رابعاً من المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة

3 . د.عثمان سلمان العبودي ,النظام التأديبي لموظفي الدولة ,الطبعة الثالثة 2009, ص 22.

بها، فالوظيفة العامة خدمة وطنية، عناصرها مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة العامة من حقوق[□].

وقد اكد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 هذا المعنى عندما نص على أن: "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"[□].

كما قام المشرع بإحالة تحديد واجبات الموظف العام إلى القوانين والأنظمة والتعليمات وذلك وفقا للفقرة الثانية عشرة من المادة الرابعة من قانون إنضباط موظفي الدولة التي تنص على :

" القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات".

ولذلك يلتزم الموظف في العراق , بموجب القوانين والتعليمات , بالواجبات التي حددها المشرع في المادة (4) من الفصل الثاني من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل الذي انتهج طريقاً بتدوين بعض الواجبات، وهذه الواجبات الوظيفية مذكورة على سبيل المثال لا الحصر، علما ان تحديد الواجبات الوظيفية تتأثر بعوامل متعددة منها , طبيعة الوظيفة ودرجتها في السلم الاداري , ونظرة الدولة الى الوظيفة العامة , والنظام الاداري المعمول به في مجال الوظيفة العامة , وسياسة الدولة تجاهها.

والذي يؤيد وجهة النظر هذا , مسلك المشرع نفسه في إيراد بعض العبارات والمفردات العامة في النصوص القانونية سالفة الذكر، فعلى سبيل المثال: فانه بمقتضى الفقرة (ثامنا) من المادة الرابعة من قانون الانضباط الحالي يلتزم الموظف بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي.

ونحاول فيما يلي بيان اهم تلك الواجبات[□] مع الاشارة الى ان هذا لا يعني إحصاء كل الواجبات، بل إبرازاً للمهم منها وتذكيراً للموظف بخطورتها وان الإخلال بها يؤثر على مركزه القانوني[□] :

1. أداء اعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية.

1 د.ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص169.

2 المادة الثالثة من القانون.

3 . التي ورد ذكرها في المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991

4 . للمزيد حول الواجبات الوظيفية انظر الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي،النظام التأديبي لموظفي الدولة، المصدر السابق،ص ص 22-26

2. التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه الا بأذن وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل.
 3. احترام رؤساءه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.
 4. معاملة المرؤسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.
 5. احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم.
 6. المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته اوتحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة.
 7. كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق ضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت اليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائما حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له ان يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو أنهى خدماته بأي وجه كان.
 8. المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي.
 9. الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.
 10. إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات الى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي الا إذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك.
 11. مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق.
 12. القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات.
- وبصورة عامة يمكن تقسيم واجبات الموظف بمقتضى المادتين (4) و (5) من قانون الانضباط النافذ إلى مجموعتين من الواجبات : اولها ايجابية و الثانية سلبية نذكر فيما يلي اهمها :

أولا/ الواجبات الايجابية:

هي الواجبات التي يتحتم على الموظف العام القيام بها، وتفرض عليه القيام بعمل معين، وعليه أن يلتزم بأدائها وينفذ مستلزماتها. ونذكر من هذه الواجبات:

- 1- أداء العمل الوظيفي بأمانة وإتقان.
- 2- طاعة الرؤساء في حدود ما تقضي بها القوانين والأنظمة والتعليمات.
- 3- احترام المواطنين وتسهيل انجاز أعمالهم.
- 4- المحافظة على الأموال العامة.
- 5- احترام مبدأ المشروعية في العمل الإداري.

ثانيا/ الواجبات السلبية:

في إطار التزام الموظف العام بالمحافظة على أخلاقيات الوظيفة، يوجب القانون على الموظف العديد من التصرفات السلبية التي تفرض عليه الامتناع عن القيام ببعض الأعمال التي تتعارض مع متطلبات الوظيفة العامة . ومن هذه الواجبات:

- 1- عدم إفشاء الأسرار الوظيفية.
- 2- عدم الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال المحظورة قانونا.
- 3- واجب التحفظ في الحياة الخاصة والامتناع عن التصرفات المحظورة بالنص.
- 4- الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق نفع شخصي.

المطلب الثاني

التزام الموظف بالامتناع عن اعمال معينة

تناولت المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة المحرمات الوظيفية التي يقصد بها عدم السماح للموظف القيام بها وهي:

1. الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين اي عمل اخر الا بموجب احكام القانون.
2. مزاوله الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس ادارتها واستثنى:

أ. شراء الاسهم للشركات المساهمة

ب. ادارة الاعمال التي تخص امواله التي الت اليه ارثاً او ادارة اموال زوجه او اقاربه حتى الدرجة الثالثة التي الت اليهم ارثاً وعلى الموظف ان يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً وعلى الوزير اذا راى ان ذلك يؤثر على اداء واجبات الموظف او يضر بالمصلحة العامة يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الاموال او التخلي عن الادارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك اوبين طلب الاستقالة او الاحالة على التقاعد.

3. الاشتراك في المناقصات .

4. الاشتراك في المزادات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع العام لبيع الاموال المنقولة وغير منقولة اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الاحالة قطعية اذا كان عضواً في لجان التقدير او البيع او اتخذ قراراً ببيع او ايجار تلك الاموال او اذا كان موظفاً في المديرية العامة او مايعادلها التي تعود اليها تلك الاموال .

5. عدم استغلال الصحيح لساعات العمل وسائل الانتاج بغية انجاز الاعمال المناطة به او التهاون في العمل مما يؤدي الى الحاق الضرر بالإنتاج او الخدمات او الممتلكات.

6. التأخر في انجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل الاخرين .

7. الاقتراض او قبول مكافاة او هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائرته او من كل من كان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة.

8. الحضور الى مقر وظيفته بحالة سكر او الظهور بحالة سكر بين في محل عام.

9. الاحتفاظ لنفسه بأصل اي ورقة او وثيقة رسمية او نزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الاغراض الرسمية.

10. الافصاح باي تصريح او بيان عن اعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته الا اذا كان مصرحاً له بذلك من قبل الرئيس المختص .

1 . للمزيد حول ذلك انظر الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي. المصدر السابق , ص ص 26-28

الفصل الثاني

التنظيم القانوني للجان التحقيقية

نخصص هذا الفصل لبيان التنظيم القانوني لهيكلية ونظام عمل اللجنة التحقيقية وماهيتها من خلال ثلاثة مباحث وبالكيفية ادناه:

المبحث الاول : ماهية اللجنة التحقيقية والسلطة المختصة باجرائها

المبحث الثاني : صلاحيات السلطة المختصة باجراء التحقيق

المبحث الثالث : الطبيعة القانونية لتوصيات اللجنة التحقيقية

المبحث الاول

ماهية اللجنة التحقيقية والسلطة المختصة باجرائها

نقسم هذا المبحث الى مطلبين , في المطلب الاول نتناول بيان ماهية اللجنة التحقيقية وفي المطلب الثاني نبين السلطة المختصة باجرائها.

المطلب الاول

ماهية اللجنة التحقيقية

يجب الاشارة ابتداء الى ان اللجنة التحقيقية هي وسيلة الادارة الرئيسية بشأن مسائله الموظف وفرض العقوبة الانضباطية بحقه , عن كل مخالفة وظيفية يترتب عليها اخلال بواجباته الوظيفية واضرار بالمصلحة العامة , وبالتالي فلامرء من اتباع الجانب القانوني فيما يتعلق بتشكيل اللجنة التحقيقية. □

وغني عن القول , ان إحالة الموظف إلى التحقيق ليس غاية في ذاته بل هو إجراء أولي يمهد لمرحلة أخرى ، ومع ذلك فانه قد يترتب بعض الآثار ذات خطورة على الحياة الوظيفية للموظف، لذلك يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي ألا يكون التحقيق قائما على شبهة أو مبنيا على كيد أو نكاية □ . كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق، فان ذلك يؤدي إلى التسبب والى الإدارة السيئة على هذا الاساس قررت هيئة انضباط موظفي الاقليم

1 . د.عثمان سلمان العبودي , المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري , المصدر السابق , ص 72
2 . د.سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري/ الكتاب الثالث - قضاء التأديب, مصدر سابق, ص 512.

بخصوص الطعن الذي قدمه المدعي بشأن نقله من ديوان الوزارة الى احدى المديريات الفرعية التابعة لوزارته معتبرا ان ذلك الامر مجحف بحقه والمدعى عليه اضافة لوظيفته متعسف باستعماله , وينطوي في حقيقتها على عقوبة مقنعة بحقه . واذ قررت الهيئة ان عملية النقل هو من ضمن السلطة التقديرية للادارة تستخدمها لمقتضيات المصلحة العامة , الا ان الامر الوزاري المطعون فيه قد تم بناء على توصية اللجنة التحقيقية , مما يعني ان الادارة كانت تبغي معاقبة المدعي الا انها اختارت الطريق غير التأديبي فيما يخص فرض العقوبات الانضباطية, لذا فان قرار النقل يعد عقوبة مقنعة مما شاب قرارها عيب مخالفة القانون مما يستوجب معه الغاء الامر الوزاري المطعون فيه. □

وهذه السلطة منوطة بالادارة التي تقدر الحالات التي تستحق الإحالة إلى التحقيق وبما يتوافق مع المصلحة العامة واستمرار عمل المرفق العام وانتظام مؤسسات الدولة، ذلك أن من الرؤساء الإداريين من يسرفون في الإحالة إلى التحقيق كلما جاءتهم شكوى، وهذا يصيب الموظفين بنوع من الذعر، فضلا عما تتعرض له الإدارة من الارتباك، ومنهم من يتحفظ في حالات عديدة عن الإحالة إلى التحقيق بدعوى الحفاظ على أسرار العمل. □

وفي هذا السياق اشترط المشرع العراقي على الوزير ورئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون وذلك استنادا إلى أحكام الفقرة (أولا) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 والتي نصت (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون).

وعلى الرغم من إن إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المحال إلى اللجنة التحقيقية هو ضمانة له نصت عليها المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 فقد أوصت غالبية التشريعات التي تتعلق بالوظيفة العامة إلى تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق مع الموظف المخالف قبل مساءلته أو فرض العقوبة الانضباطية عليه .

1 . قرارها المرقم 136/ انضباطية / 2012 في 2012/12/12 غير منشور

2. د.عثمان سلمان غيلان العبودي,النظام التأديبي لموظفي الدولة موسوعة القوانين العراقية ,الطبعة الثالثة, 2009,ص7.

و استقرت قرارات القضاء الاداري في العراق بهذا الخصوص إلى بطلان العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف وما يترتب عليها من إجراءات إذا لم يسبق فرض العقوبة تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبتها الموظف وسماع أقواله ودفاعه عما اسند إليه . واكدت على ذلك هيئة انضباط موظفي الاقليم في العديد من قراراتها , أذ ان البند اولا من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم **14** لسنة **1991** , يلزم الوزير او رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من رئيس وعضوين ، و لا يجوز كقاعدة عامة ، فرض اية عقوبات انضباطية بحق الموظف بناء على توصيات مخالفة لنص المادة اعلاه , والا تكون معيبة بعيب الشكل وحرى بالالغاء لمخالفته نصا يتعلق بالنظام العام.

أن تشكيل اللجنة التحقيقية وفقاً لما نصت عليه الفقرة أولاً من المادة (**10**) من القانون أمر لا يمكن تجاوزه لأنه يعتبر من النظام العام وبتخلف مراعاة الشكلية المطلوب في اللجنة تصبح إجراءات اللجنة والقرار الذي بني على توصياتها باطلاً ، وفي ذلك ضماناً للموظف في مواجهة تعسف الإدارة.

فإذا تبين أن اللجنة التحقيقية كانت مشكلة خلافاً لأحكام المادة المذكورة فإن الإجراءات التي قامت بها اللجنة تصبح مخالفة للقانون ولا يمكن الاستناد إلى الإجراءات في فرض العقوبة وتستوجب الالغاء و بهذا قضى مجلس الانضباط العام في قرار له بأن اللجنة التي أوصت بفرض العقوبة المطعون بها بحق المعترض هي لجنة تدقيقية وليست لجنة تحقيقية وأن المعترض عليه إضافة لوظيفته لم يشكها وفق أحكام الفقرة أولاً من المادة (**10**) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم **14** لسنة **1991** مما تكون الإجراءات التي قامت بها اللجنة المذكورة لأغراض فرض العقوبة الانضباطية مخالفة لأحكام القانون المذكور التي أوجبت تشكيلة معينة، والتي تعتبر ضماناً من ضمانات الموظف ينبغي تطبيقها في كل تحقيق أداري مع الموظف طبقاً لأحكام القانون المذكور وحيث أن عقوبة التوبيخ المطعون بها استندت إلى تلك الإجراءات التي قامت بها اللجنة التدقيقية مما تكون العقوبة المفروضة بحق المعترض مخالفة للقانون هي الأخرى .

1 . قرارها المرقم 12/انضباطية/2011 في 2/10/2011 غير منشور

2 . قراره المرقم 14/جزائية/2002 المؤرخ 10/10/2002 اشار اليه علي حسين ثامر السعيدى , مرشد المحامين والموظفين في كيفية الطعن بقرارات الإدارة أمام مجلس الأنضباط العام و محكمة القضاء الإداري . منشورات مكتبة القانون المقارن . الطبعة الاولى 2009. ص 29

وقضى في قرار أخر بأنه " تبين ان اللجنة التحقيقية كانت متكونة من رئيس وعضوين ومراقب , وان العضو المراقب ليس له تصويت وان هذه التشكيلة تجد سندها في التعليمات الصادرة من وزارة التربية , وحيث ان الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة ترى ان وجود عضو رابع في اللجنة التحقيقية التي اوصت بفرض العقوبة بحق المعارض ولو بصفة مراقب فيه مخالفة صريحة للشكلية المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 ، وان الشكلية من النظام العام ولايجوز مخالفتها باي حال من الاحوال , حتى ولو كانت المخالفة مبنية على تعليمات صادرة من وزارة التربية , لان الغاية من التعليمات توضيح النص القانوني وليس الاضافة اليه او تعديله, كما ان وجود العضو المراقب في اللجنة , وان كان ليس له تصويت , فانه قد يؤثر على توصيات اللجنة التحقيقية.

وبهذا الخصوص قررت هيئة انضباط موظفي الاقليم , ان المدعى عليه قد اصدر قراره بعزل المدعي عن الوظيفة ودون ان تقوم بتشكيل لجنة تحقيقية بحقه , وحيث ان المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة تستوجب تشكيل لجنة تحقيقية , وان ذلك تعد من القواعد الشكلية المتعلقة بالنظام العام والتي لايجوز اهمالها , وان عدم مراعاتها من جانب الادارة يؤدي الى بطلان الاجراءات المتخذة بحق المدعي , وبما ان المدعى عليه كان قد فرض هذه العقوبة خلافا لأحكام المادة المشار اليها اعلاه, لذا قررت الهيئة الحكم بالغاء عقوبة العزل المطعون بها

و تجدر الإشارة هنا إلى التفرقة بين الإحالة للتحقيق وطلب التحقيق، إذ أن طلب التحقيق لا يعدو أن يكون سوى شكوى قد تنتهي إلى الإحالة للتحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك لرفض طلب التحقيق، بينما الإحالة إلى التحقيق تعني بدء التحرك في التحقيق لأن الإحالة تعد الإجراء الأول والجوهري لبداية التحقيق واتخاذ كافة الإجراءات الانضباطية فهو جزء لا يتجزأ من التحقيق ذاته .

1 . المستشار احمد عبد الكريم المعيني , دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة , مطبعة الوقف الحديثة , 2011, ص 140

2 . قراره المرقمين 40/انضباطية /2013 و 41/انضباطية /2013 المؤرختين 2013/4/18 (غير منشورين

3 . مريوان صابر محمد , المصدر السابق , ص 103

المطلب الثاني

السلطة المختصة بإجراء التحقيق

القاعدة العامة في هذا المجال، أن الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف هي التي تملك الصلاحية بإحالة الموظف إلى التحقيق ، إذ أن ذلك بمراعاة طبيعة العمل الإداري والتدرج الرئاسي منوط بالرئيس الإداري المختص، فقد يكون الوزير أو رئيس الدائرة أو من يفوض بذلك بحسب الأحوال. فالأمر يرجع إلى السلطة التقديرية للإدارة فقد ترى إحالة الموظف إلى التحقيق أو تقرر العفو عنه. □

ويذكر الدكتور احمد سلامة إلى أن سبب إرجاع حق الإحالة للتحقيق للسلطة التي تتولى الإشراف والرقابة يعود إلى أمرين □ :

1. أن الجهة المختصة بالتأديب هي ذات الجهة التي وقعت بدائرتها المخالفة الوظيفية .

2. أن الجهة التي وقعت فيها المخالفة تكون هي الأجدر على بحثها ودراستها ، ومن ثم إصدار القرار المناسب بشأنها.

وان إصدار الأمر الإداري بالتحقيق منوط بالرئيس الإداري المختص وهو الوزير أو أي موظف يخوله الوزير صلاحية إصدار الأمر الإداري بالتحقيق ، والأمر الإداري بالإحالة على التحقيق قد يصدر بناءً على مذكرة مقدمة من الرئيس المباشر أو احد الموظفين الآخرين ضد الموظف المخالف إلى الرئيس الأعلى يبين فيها وجه المخالفة الصادرة من الموظف، أو يصدر مباشرة من الرئيس الأعلى إذا كان قد وقف بنفسه على المخالفة الصادرة من الموظف. □

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي بهذا الصدد يلاحظ انه يتبنى النظام الانضباطي الرئاسي، فالعقوبات الانضباطية يتم توقيعها حصرا من قبل السلطات الرئاسية سواء بصورة مباشرة بدون إحالة الموظف إلى اللجنة التحقيقية ، أو بعد أخذ رأي استشاري من اللجنة التحقيقية التي يتم تشكيلها لغرض التحقيق في المخالفات الوظيفية. □

1 . د.مصطفى يوسف ،المسؤولية التأديبية للموظف العام دار المعارف الاسكندرية ، ص 54 وما بعدها

2 . ذكره مريوان صابر محمد ، المصدر السابق ، ص 103 .

3 . دنوفان العقيل العجارمة،المصدر السابق ، ص 74 ومابعدها

4 . د.خالد محمد مصطفى المولى ،المصدر السابق . ص 251 و كذلك عبدالقادر محمد القيسي، المصدر السابق، ص 83 .

وهكذا يتبين أن اللجان التحقيقية هي المبرر القانوني الشكلي لتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف. فضلا عن أن هذه اللجان تشكل بأوامر إدارية من السلطات الرئاسية التي يكون لها القول الفصل في الموضوع في نهاية الأمر دون أن يتوفر في تشكيلها ولا في عملها أية ضمانات حقيقية للموظف، حيث تقع اللجنة تحت تأثيرات الرؤساء الإداريين الذين يملكون توجيهها بالاتجاه الذي يرونه مناسباً ، وهذا هو التدخل الذي يتخوف منه ولا يضمن لعملية التحقيق الحياد الواجب توفره فيها.

على الرغم من أن قانون الانضباط النافذ لم يحدد صراحة السلطة المختصة بإصدار قرار إحالة الموظف إلى التحقيق، إلا أن المشرع العراقي قد حدد السلطات الرئاسية الإدارية المختصة بتوقيع العقوبات الانضباطية وهي : الرئاسة ، مجلس الوزراء ، الوزير ، ورئيس الدائرة . وبما أن القرارات الانضباطية التي يصدرها الرئاسة ومجلس الوزراء لا يشترط فيه إجراء التحقيق المسبق ، فإن القانون ألزم الوزير ورئيس الدائرة بتشكيل اللجان التحقيقية التي تتولى مهمة التحقيق في المخالفات التي يرتكبها الموظفون قبل النظر فيها وإصدار قرارات بشأنها. ولذلك فمن باب أولى هي المختصة بالإحالة إلى التحقيق وفق ترتيب الاختصاصات المتعلقة بتوقيع العقوبات الانضباطية .

ونخلص مما تقدم ، أن القرار الإداري بإحالة الموظف إلى اللجنة التحقيقية يصدر إما من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف الذي يخول بإصدار قرار الإحالة شريطة وجود نص قانوني يجيز التفويض .

وإذا ما أُحيل الموظف للتحقيق الانضباطي من سلطة غير مختصة بإحالته إليه بالأصالة أو التفويض فإن هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق، وينسحب هذا البطلان بالطبع إلى القرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق، حيث أن ما بني على الباطل فهو باطل .

□

1 . بهذا المعنى انظر د.عثمان سلمان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، المصدر السابق ، ص 35 وما بعدها وكذلك دخالد محمد مصطفى المولى، المصدر السابق . ص 251 وما بعدها وكذلك عبدالقادر محمد القيسي، المصدر السابق، ص 80 وما بعدها.
2 . د.عبدالعزیز عبدالمنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للاصدارات القانونية، الطبعة الأولى ، 2008، ص73.

المبحث الثاني

صلاحيات السلطة المختصة بإجراء التحقيق

نقسم هذا المبحث الى مطلبين نخصص المطلب الاول لاستعراض سلطة اللجنة التحقيقية ونطاق اختصاصها ، وفي المطلب الثاني نبين تشكيلتها واليات اداء مهامها .

المطلب الاول

صلاحيات اللجنة التحقيقية واختصاصاتها

يقع على عاتق السلطة المختصة بإجراء التحقيق عبء الوصول إلى الحقيقة في التحقيق الذي تجريه، ولذا أعطاه القانون نظير هذا من الوسائل ما يعد بحسب مجريات العمل كافيا للوصول إلى الحقيقة، وقد أعطى المشرع للسلطة المختصة بإجراء التحقيق سلطات لا تعتبر من الناحية القانونية امتيازاً أو تكريماً بقدر ما هي ضمانات في حد ذاتها للمتهم ، فغاية الإجراء هي الضمانات .

وجدير بالذكر ان عمل اللجنة التحقيقية ينحصر في ضوء الأمر الصادر بتشكيل اللجنة ولا يتعداه ، ويسري نطاق عملها على منتسبي الدائرة الذين هم على الملاك الدائم أو من هم تحت التجربة من الموظفين أو المعينين بعقد ، ولا يتعدى نطاق عمل اللجنة التحقيقية الى الموظفين العاملين في الوزارات أو الدوائر الأخرى إلا بعد استحصال الموافقات الأصولية باستقدامهم للتحقيق معهم مباشرة أمام اللجنة التحقيقية .

أما فيما يتعلق بصلاحيات اللجنة التحقيقية في ضوء أحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 فقد نصت الفقرة (ثانيا) من المادة المذكورة على أن (تتولى اللجنة التحقيق تحريرا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهماتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها).

1. مريوان صابر محمد ، المصدر السابق ، ص110

ولذا فإن اللجنة التحقيقية تملك حق التوصية بفرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وهي :-
أولاً- لفت النظر: ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.
ثانياً- الإنذار: ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.

ثالثاً: قطع الراتب : ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة و يترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:
1. خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام .

2. شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام.
رابعاً: التوبيخ : ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب إليه وجوب اجتناب تكرار المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة .

خامساً: إنقاص الراتب : و يكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (10٪) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر و لا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين .

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

1. بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقرر في الدرجة

1 . دليل اسس وضوابط الخدمة والملاك والانضباط،مديرية الملاكات في وزارة المالية والاقتصاد، ص 122 وما بعدها

المنزل إليها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضاءه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

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

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

سابعا: الفصل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي:

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

أ- التوبيخ

ب-إنقاص الراتب

ج- تنزيل الدرجة

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

ثامنا: العزل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

1. إذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة .

2. إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية

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

كما نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة العاشرة من القانون ذاته على انه (إذا رأت اللجنة إن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة). وبالتالي فإن صلاحية فرض العقوبة تكون خارج اختصاص اللجنة التحقيقية ويترتب على ذلك أحالة الأوراق التحقيقية إلى رئاسة الادعاء العام لتحريك الشكوى ضد الموظف المخالف وفقاً للقانون.

المطلب الثاني

تشكيلة اللجنة التحقيقية والية اداء مهمتها

سبق لنا الإشارة الى ان اللجنة التحقيقية يجب و وفقاً للقانون، ان يتم تشكيلها من رئيس وعضوين على شرط ان يكون احد العضوين حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون، والحكمة من قيام المشرع بحصر اللجنة بثلاثة موظفين هو سهولة اجراء التحقيق وسرعة انجازه لقلّة عدد اعضاء اللجنة ، وكذلك امكانية عقد جلسات التحقيق بسرعة ويسر ، وكذلك حصر الدعوى بعدد محدود من الموظفين ، فضلاً عن امكانية اصدار القرار بالاتفاق او الاكثرية .¹ و تبيين لنا مما تقدم ذكره في محتويات البحث بأن وجود العضو القانوني في اللجان التحقيقية هو شرط شكلي وبغيابه تصبح اجراءات عمل اللجنة باطلة² ، و بما انه محور عمل اللجنة بوصفه المختص في المسائل القانونية لذا يجب أن يتحلّى بمجموعة من الخصائص التي تؤهله لأداء دوره بشكل ايجابي يسهم في نجاح التحقيق وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً، ونذكر من بين هذه الخصائص :³

1- الإحاطة العلمية بموضوع التحقيق:

حيث لابد للعضو القانوني أن يكون محيطاً بجوانب الموضوع الذي يحقق فيه وملماً بكل التفاصيل القانونية المتعلقة به، وهذا يقتضي منه دراسة الموضوع دراسة معمقة والرجوع إلى المصادر المتخصصة والمجموعات القضائية للوقوف على الموضوع بدقة،

1 . د. عثمان سلمان غيلان العبودي . المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري . المصدر السابق . ص 36-37

2 . د. خالد محمد مصطفى المولى ، المصدر السابق ، ص 252

3 . د. سلام عبدالزهره عبدالله الفتلاوي، التحقيق الإداري و توجيه العقوبات الأنضباطية، المصدر السابق، ص 3-5

فقلة المعلومات أو عدم الإحاطة بالمعالجة القانونية أو نقص الخبرة قد يضيع حقوق الإدارة أو قد يؤدي إلى إلحاق الظلم بالشخص الذي يجري معه التحقيق.

2- الحيادية:

ينبغي أن يكون حيادياً في جميع إجراءات التحقيق فلا يأخذه الميل أو الانحياز لجهة الإدارة أو للشخص الذي يجري التحقيق معه ،هدفه الوحيد الوصول إلى الحقيقة سواء كانت الحقيقة مع جهة الإدارة أو لا ، و هذا يستلزم أن يمنح الشخص الذي يجري معه التحقيق الفرصة الكاملة في دفع الأفعال المنسوبة له والدفاع عن نفسه.

3- أن لا يكون انتقامياً:

ينبغي أن يكون ساعياً للوصول إلى الحل الذي يخدم جهة الإدارة ويحافظ على حقوق الموظف بعيداً عن التشدد في فرض العقاب، وهذا لا يعني التهاون في تطبيق القانون أو التسامح مع المخالف ، ولكن مع ذلك لابد من الحرص على الحفاظ على حقوق الآخرين خاصة إن فرض العقوبة سيكون له اثر كبير على مستقبلهم الوظيفي .

4- أن يحافظ على سرية التحقيق:

ينبغي عليه أن يحافظ على سرية التحقيق وعلى ما يطلع عليه من وثائق ومستندات تخص الموضوع الذي يحقق فيه وان لا يبوح بالمعلومات التي حصل عليها من مجريات التحقيق أو يشهر بالشخص الذي يجري التحقيق معه .

5- أن يحترم التسلسل الإداري:

احترام التسلسل الإداري في إجراءات التحقيق فإذا كان تشكيل اللجنة التحقيقية تم بموجب أمر اداري لموضوع ما يتعلق بدائرة معينة فينبغي اطلاع مدير الدائرة على قرار تشكيل اللجنة وموضوعها قبل البدء بإجراء التحقيق في تلك الدائرة وذلك لعدم إثارة إدارتها ضد اللجنة أو عملها ومحاولة كسب تعاونها في إجراءات التحقيق.

6- أن يكون مستمعاً جيداً حاضر الذهن سريع البديهة

طالما ان هدفه الوصول إلى الحقيقة لذا لابد ان يكون حاضر الذهن وسريع البديهة في استنتاج كل ما يخدم الوصول إلى الحقيقة من خلال المستندات التي يطلع عليها أو

إفادات الشهود التي يستمع لها، قليل الكلام بعيد عن الثثرة مستمع جيد إلى دفاعات الموظف المحال إلى التحقيق وشهود الإثبات أو النفي حتى يستطيع ان يحلل مضمون كلامهم بما يساهم في الوصول إلى الحقيقة المنشودة.

7 - المهنية في اتخاذ القرارات:

ينبغي على العضو القانوني إصدار توصية مبنية على أساس قانوني مبني على وقائع استنتجها من خلال مجريات التحقيق وما اطلع عليه من مستندات أو ما استمع إليه من إفادات الشهود وان تكون قراراته قد تولدت عن قناعة كاملة على وفق ما تحصل له من أدلة، لذا ينبغي له أن لا ينساق وراء ما يراه غيره من أعضاء اللجنة الآخرين أو يضع القرارات على وفق ما تراه الإدارة العليا إذا كان في ذلك مخالفة للقانون، فعليه أن يكون صلباً في آراءه شرط أن تكون مبنية على أساس قانوني صحيح.

8 - أن يكسب ثقة أطراف التحقيق:

عليه العمل على كسب ثقة أطراف التحقيق لان هذا مهم جداً في الحصول على المعلومات التي تساعد في الوصول إلى الحقيقة . وفي سبيل تحقيق هذا الهدف عليه أن يشعر أطراف التحقيق على انه يهدف إحقاق الحق ويبعث في أنفسهم الطمأنينة من خلال تأكيد حرصه على المحافظة على حقوقهم وتميكنهم من استعراض كل ما عندهم من أوجه الدفاع المختلفة والاستماع بعناية إلى ما يطرحونه وعدم الاستهانة بأي معلومة يذكرونها حتى وان كانت تافهة في نظره.

بالإضافة الى ما تقدم , وحيث أن التحقيق الإداري يبدأ من لحظة أحالة الموظف على اللجنة التحقيقية من قبل الوزير المختص أو رئيس الدائرة , لذا يمكن القول — واتساقاً مع ما جاء بالمادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة أنه إذا صدر أمر إداري بتشكيل لجنة تحقيقية في موضوع ما فان عمل اللجنة ينبغي أن يتم على وفق الخطوات التالية¹:

1 - اجتماع أعضاء اللجنة التحقيقية لدراسة الموضوع الواجب التحقيق فيه وتوزيع المهام بين الأعضاء .

1 . د. سلام عبدالزهره عبدالله الفتلاوي، المصدر السابق، ص 6 و مابعداها

- 2** - الاستماع إلى الموظف المحال إلى التحقيق وتدوين إفادته تحريرياً والطلب منه تقديم دفاعاته سواء كانت مستندات أو شهود وإعطاءه الفرصة الكاملة لعرض وجهة نظره، والاستماع إلى الشهود الذين ذكرهم وتدوين إفاداتهم تحريرياً والاطلاع على المستندات التي قدمها وتدقيقها والاطلاع على المستندات التي يدعي وجودها لدى جهة الإدارة، الاطلاع على وجهة نظر الإدارة إذا كانت هي الطرف الآخر في التحقيق أو الموظف الآخر إذا كان التحقيق في موضوع بين موظفين وإتباع نفس الخطوات السابقة وتثبيت ذلك تحريرياً.
- 3** - قد يقتضي حسن السير بالتحقيق تشكيل لجنة فنية أو هندسية لبيان رأيها في موضوع معين فيجب على اللجنة التحقيقية إعداد مطالعة إلى الأمر بالتحقيق لغرض إصدار أمر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد سقف زمني معين لانجاز عملها.
- 4** - الإجراءات الاحترازية التي قد تلجأ لها اللجنة التحقيقية: إذا رأت اللجنة من خلال سير التحقيق ان بقاء الموظف في موقعه الوظيفي يشكل خطراً على المصلحة العامة أو انه يؤثر على سير التحقيق والتوصل إلى الحقيقة فلها ان توصي بسحب يده ويحق للوزير أو المدير العام سحب يد الموظف لمدة لا تتجاوز **60** يوم ويدفع للموظف خلال مدة سحب اليد أنصاف رواتبه .
- 5** - فإذا استكملت اللجنة عملها بجمع الأدلة وتوثيقها فينبغي دراسة هذه الأدلة وتمحيصها وبناءً على القنوات المتولدة التوصل إلى التوصية بفرض العقوبة أو عدم فرض عقوبة معينة وعلق التحقيق وفي كلا الحالتين ينبغي أن يكون قرار اللجنة مسبباً.
- 6** - كتابة المحضر: محضر اللجنة التحقيقية لا بد أن يكون مكتوباً وهذه الشكلية الوحيدة التي اشترطها القانون فلا بد أن تكون إجراءات التحقيق مكتوبة من تدوين إفادات المعنيين بالتحقيق أو الشهود وغيرها من المستندات. ومحضر اللجنة التحقيقية لا بد أن يبدأ بذكر اجتماع اللجنة التحقيقية استناداً إلى الأمر الإداري الذي تشكلت بموجبه ويذكر رقم وتاريخ هذا الأمر ثم يذكر الموضوع الذي من اجله شكلت اللجنة ثم يتم سرد أعمال اللجنة ، ثم يتم ذكر الاستنتاجات التي توصلت لها

1. راجع المواد 16-19 من قانون انضباط موظفي الدولة

اللجنة من خلال التحقيق وفي الأخير تذكر توصيات اللجنة بفرض عقوبة معينة من العقوبات الواردة في المادة 8 من قانون انضباط موظفي الدولة .

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لتوصيات اللجنة التحقيقية

نتناول في هذا المبحث بيان الطبيعة القانونية لاحالة الموظف للتحقيق ومن ثم نستعرض توصيات اللجنة التحقيقية. وذلك في مطلبين وبالكيفية ادناه:

المطلب الاول

الطبيعة القانونية لاحالة الموظف على التحقيق

قبل بيان الطبيعة القانونية لتوصيات اللجنة التحقيقية . نرى انه من الاولى بيان الطبيعة القانونية لإجراء الإحالة للتحقيق، فهل تعتبر إحالة الموظف للتحقيق بحد ذاتها بمثابة قرار إداري منفرد؟ وبالتالي قابل للطعن فيه بطرق الطعن المتاحة؟.

ذهب رأي في الفقه إلى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يرتب بذاته آثارا قانونية تسمح باعتباره قرارا إداريا نهائيا قابلا للطعن فيه بالإلغاء¹.

وعارضه رأي آخر من الفقه الإداري² بقوله أن إحالة الموظف للتحقيق بواسطة السلطة المختصة لا يعد قرارا إداريا يصلح للطعن عليه بالإلغاء حيث لا يعدو أن يكون إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للعمل الإداري القصد منه ضمان حسن سير العمل داخل المرفق. و يترتب على هذا الرأي عدم أمكانية الطعن بقرار الأحالة على التحقيق بصفة منفردة.

ونحن بدورنا نميل الى الاخذ بالرأي الثاني لان عمل اللجنة التحقيقية هي كشف الحقيقة ورفع اللبس عن مسألة تتعلق بحسن سير العمل وتنظيم المهام داخل مؤسسات الدولة وبالتالي فان المصلحة العامة والسرعة في كشف الحقائق تغني عن افساح المجال للطعن على هذا الاجراء

1. د. عبدالفتاح حسن، اشار اليه مريوان صابر محمد ، المصدر السابق، ص105.

2 . من أنصار هذا الرأي: لواء محمد ماجد ياقوت وكذلك د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ذكرهما مريوان صابر محمد ، الجوانب الاجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، المصدر السابق ، ص 105.

المتخذ من قبل الادارة . و لاسيما ان للموظف المحال على التحقيق الفرصة والوقت الكافيين للدفاع عن نفسه امام اللجنة والتي انشئت بالاساس كضمانة قانونية له .
و فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي بهذا الخصوص يلاحظ أن الإدارة تقوم بتشكيل لجنة تحقيقية للوقوف على صحة الواقعة المنسوبة للموظف، و من ثم تبدأ عملية التحقيق من قبل اللجنة، و من المعلوم أن تشكيل اللجنة التحقيقية يتم بقرار أداري من قبل سلطة مختصة قانوناً بأصداره. □

المطلب الثاني

توصيات اللجنة التحقيقية وقيمتها القانونية

بعد أن تنتهي اللجنة التحقيقية من اجراءات التحقيق تصل الى مرحلة تتكامل فيها صورة المخالفة الوظيفية - اذا كان الفعل المرتكب يشكل مخالفة وظيفية أصلا، وتصدر حينها توصياتها المسببة □ ، وفيما يتعلق بالتكييف القانوني لتوصيات اللجنة التحقيقية ، فانها لاتعدو ان تكون مجرد توصيات تقدمها اللجنة الى الرئيس الاداري المباشر بغية اتخاذ اللازم بشأنها ، وبالتالي لايجوز الطعن بها امام الجهات القضائية ما لم تقترن تلك التوصيات بمصادقة الوزير المختص .

وبهذا قضى مجلس الانضباط العام بقرارها المرقم **78/انضباط/تميز/2009** في **2009/4/9** بأن توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة من قبل المدعى عليه باحالة المدعي الى هيئة النزاهة ومعاقبته بعقوبة التوبيخ واعفائه من منصبه وعدم تسليمه اي مهام مستقبلا ، لاتعد قرارات ادارية يمكن الطعن فيها ، وان قرار الوزير المختص بالمصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية هو الذي يعول عليه في اقامة الدعوى ، وحيث ان التوصيات محل الاعتراض في

1 . د. احمد شاكر سلمان، الطبيعة القانونية لأحالة الموظف إلى التحقيق، مركز الفرات للتنمية و الدراسات الاستراتيجية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني www.fcdrs.com

2 . تنص الفقرة (ثانيا) من المادة 10 من قانون الانضباط الحالي على أنه: "تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها ، وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها".

هذه الدعوى لم تقترن بمصادقة الوزير المختص (المدعى عليه / إضافة لوظيفته)، الامر الذي تصبح معه الدعوى خالية من المحل الذي يصح ان يكون محلاً للطعن .

وأن اللجنة التحقيقية في توصياتها لا تخرج عن احدى هذه الحالات:

– أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق بحقه بعد أن ثبت من الأدلة المقدمة أن

الموظف المحال عليها لم يرتكب الفعل المسند إليه.

– أو تتخذ توصياتها بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من قانون

انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بعد أن تجد أن الأدلة كافية لمساءلة الموظف.

– أو توصي بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة إذا رأيت أن فعل الموظف المحال

عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

والجدير بالذكر أنه اذا تبين للسلطات الانضباطية أن المخالفة الوظيفية المرتكبة من قبل الموظف تشكل جريمة بموجب قانون العقوبات العراقي النافذ، كان لزاماً عليها أن تحيل الأوراق الى المحكمة المختصة وذلك استناداً لحكم المادة (24) من القانون الانضباطي النافذ .

وفي هذه الحالة الأخيرة، لا تحول الحكم ببراءة الموظف عن الفعل المحال من أجله الى المحاكم

المختصة دون فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في القانون الانضباطي .

إلا أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ وأستثناءً من الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة

10 منه أجاز للوزير أو رئيس الدائرة أن يفرض مباشرة أياً من العقوبات المنصوص عليها في

الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (8) من القانون بعد استجواب الموظف دون الحاجة الى

توصية من اللجنة التحقيقية.

1 . احمد عبدالكريم المعيني , المصدر السابق, ص 115_116

2 . والتي تنص على أنه "إذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة المخول من الوزير، أو مجلس الانضباط العام أن في فعل الموظف المحال الى التحقيق أو في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته الى المحاكم المختصة".

3 . المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.

4 . وبهذا قضت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في قرار لها (أن المدعي يطعن بعقوبة الإنذار الموجهة إليه بموجب الأمر الإداري المرقم(810) في 2008/7/2 لمخالفته الأوامر وارتكابه عملاً لا يأتلف وواجبات ونشاط شركة الخطوط الجوية العراقية وحيث ثبت من خلال الاستجواب أن المدعي قد أخل بواجبات وظيفته أخلاً جسيماً وحيث أن الفقرة (رابعاً) من المادة(10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 منحت الوزير ورئيس الدائرة الحق في فرض عقوبة الإنذار من دون الحاجة الى توصية من لجنة تحقيقية، وحيث أن العقوبة المفروضة تتناسب والفعل الذي ارتكبه المدعي وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم وجهة النظر... فيكون قراره صحيحاً وموافقاً للقانون.قرار غير منشور , اشار اليه المستشار أحمد عبدالكريم المعيني , المصدر السابق , ص 121 وما بعدها

و اذا رأَت اللجنة من خلال سير التحقيق أن بقاء الموظف في موقعه الوظيفي يشكل خطرا على المصلحة العامة أو أنه يؤثر على سير التحقيق و التوصل إلى الحقيقة فلها أن توصي بسحب يده و يحق للوزير سحب يد الموظف لمدة لا تتجاوز ٦٠ يوم و يدفع الموظف خلال مدة سحب اليد أنصاف رواتبه¹.

ومن كل ماتقدم يلاحظ ان المشروع العراقي لم يسبخ على عمل اللجنة التحقيقية أي قيمة قانونية كبيرة ، حيث اعتبر النتائج التي تتوصل إليها اللجنة، بعد عمل وجهد كبيرين، مجرد توصيات ترفع إلى السلطات الرئاسية التي تملك السلطة التقديرية الكاملة في الأخذ بها أو طرحها جانبا . حيث من المعلوم ان اللجنة التحقيقية لا تتمتع بصلاحيه فرض العقوبات ، بل أن مهمتها تنحصر في تقديم التوصيات إلى السلطات الرئاسية المختصة.

ومما ينقص من القيمة القانونية لتلك اللجان ، أن تشكيلها يتم بالنسبة لعقوبات انضباطية معينة يتم توقيعها من قبل بعض السلطات الرئاسية التي تتمتع بالاختصاص الانضباطي بموجب القانون ، والتي سوف نشير إليها وفق التفصيل التالي:

1- الحالات التي يتم توقيع العقوبات الانضباطية فيها دون تشكيل أي لجنة تحقيقية:

- فرض أي عقوبة انضباطية من قبل الرئاسة أو مجلس الوزراء ، حيث يتم ذلك دون إحالة الموظف على أي لجنة تحقيقية . وتكون العقوبة المفروضة من أي منهم باثة[□] .
- فرض أي من العقوبات (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب) من قبل الوزير ، أو رئيس الدائرة ، حيث يتم ذلك أيضا دون إحالة الموظف على أي لجنة تحقيقية . إلا أن المشروع قد اشترط في هذه الحالة استجواب الموظف قبل فرض العقوبة[□] ، ولم يبين شكل هذا الاستجواب، الأمر الذي يجيز مجرد الاستجواب الشفوي.

2- الحالات التي يتم توقيع العقوبات الانضباطية بعد أخذ توصية اللجان التحقيقية :

- فرض أي من العقوبات (التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل) من قبل الوزير، حيث لا يجوز فرض أي منها إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقية حوله ورفع توصية اللجنة إلى الوزير .

1 . راجع الفصل الخامس من قانون الأنضباط المواد 16-19 المخصص لسحب يد الموظف.

2 . المادة 14 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 .

3 . المادة / 10 / الفقرة رابعا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 .

- فرض عقوبة (التوبيخ) من قبل رئيس الدائرة ، حيث لا يجوز فرضها إلا بعد إحالة الموظف على لجنة تحقيقية تشكل لهذا الغرض وتلقي توصية اللجنة .

وبعد أن تتلقى السلطات الانضباطية الرئاسية توصيات اللجنة التحقيقية في الحالات التي أوجب فيها القانون تشكيل هذه اللجان، فانها تملك الصلاحية في توقيع أية عقوبة انضباطية واردة في القانون الانضباطي النافذ شريطة أن يدخل ذلك في صلاحياتها و التي لا تتعدى احدى العقوبات التالية :-

أولاً: ~~العقوبات التأديبية~~: هي عقوبة تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة، فهي لا تمس الموظف في شخصه أو حريته أو أمواله الخاصة، بل تقع على مزايا الوظيفة فتحرمه البعض منها.

ثانياً: عقوبة معنوية: وتهدف الى تحذير الموظف وتنبيهه ويطلب منه ان ينهج نهجاً قوياً في سلوكه المستقبلي مثل التنبيه أو اللوم=

ثالثاً: العقوبات المادية: تهدف الى حرمان الموظف من المزايا المقررة في القوانين أو حتى الحرمان من الوظيفة نفسها.

الفصل الثالث

الضمانات القانونية للموظف في مرحلة التحقيق الانضباطي

لما كانت العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف هي من الأمور الخطيرة التي تمس الموظف في كيانه الوظيفي بل وتترتب عليها آثار متصلة بمستقبله ورزقه ، لذلك كان لابد للمشرع أن يحيط إجراءات التحقيق وفرض العقوبات بسياج من الضمانات والضوابط التي تحقق الغاية منه ، بتحقيق صالح الإدارة وكفالة حسن سير العمل بانتظام على هذا من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء الموظف الضمانات الكافية التي توصل إلى الجزاء العادل الذي يتفق وجسامة المخالفة التي اقترفها بغير ظلم. □

1 . للمزيد حول الضمانات القانونية للموظف راجع د.خالد محمد مصطفى المولى ، المصدر السابق ص ص 265-270

و يقصد بها تلك الإجراءات التي تجري بمواجهة الموظف المحال على اللجنة التحقيقية والتي من شأنها أن تحيطه علماً بما نسب إليه من أفعال ، وتمكنه من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه وإبداء الرأي .

ولما كان هدف السلطة التأديبية من العقوبة الانضباطية هو ردع الموظفين المخالفين وتقويم اعوجاجهم دون الانتقام منهم ، وحيث ان تعسفها أمر محتمل، لا سيما مع سلطتها العامة في إتخاذ القرارات الانضباطية، لذا لا بد من وجود ضمانات حقيقية تحول دون إساءة استعمال هذه السلطة، خاصة مع تزايد سلطات الدولة الحديثة ، ولتحقيق ذلك الهدف فان هناك مقومات أساسية ينبغي توافرها في التحقيق الإنضباطي حتى يستكمل ضماناته الأساسية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون لذا سوف نعالج في هذا الفصل الضمانات القانونية للموظف في مرحلة التحقيق الانضباطي وذلك في ثلاثة مباحث مستقلة و كالاتي :-

المبحث الاول : مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه

المبحث الثاني : السماح للموظف أو من يوكله بالاطلاع على اوراق التحقيق

المبحث الثالث : استقلالية اللجنة التحقيقية وحياديتها

المبحث الاول

مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه وتدوين اجراءات اللجنة التحقيقية

نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول مسألة مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة اليه وحضوره بالذات امام اللجنة التحقيقية والاستماع لاقواله ، في حين نخصص المطلب الثاني لمسألة تحرير وتدوين محاضر اللجنة التحقيقية و بالشكل التالي :

المطلب الاول

مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه

يعد مبدأ المواجهة من المبادئ المستقرة في النظام الانضباطي باعتباره من اولي الضمانات الواجب الاعتراف بها للموظف ، حيث على جهة التحقيق أن تواجه الموظف المحال

1 . د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري ، المصدر السابق، ص 72 وما بعدها

اليها بما هو منسوب اليه ، وحقيقة التهمة المسندة اليه واحاطته علما بمختلف الأدلة التي تشير الى ارتكابه المخالفة ، وتحديد أبعاد الاتهام الموجه اليه من حيث الأشخاص والأفعال وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة الوظيفية.

ويعد مبدأ مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة اليه أمرا أساسيا وذلك لتمكينه من الدفاع عن نفسه ورد الاتهام الموجه اليه.

ولقد قضت المحكمة الادارية العليا المصرية بهذا الخصوص (بما ان كل مخالفة تاديبية هي خروج على الواجب الوظيفي لذا لا بد وان يكون محدد الابعاد من حيث المكان والزمان والاشخاص وسائر العناصر الاخرى المحددة لذات المخالفة والذي لا بد وان يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه ، والا كان الاتهام فضفاضا يتعذر على المتهم تحديده مما يعتبر اخلافا بحق الدفاع).

وبهذا الصدد قضت مجلس الانضباط العام في العراق بالغاء عقوبة التوبيخ المفروضة على الموظف لعدم اجراء التحقيق الاصولي وعدم الاستماع الى دفاعه وقد أكد هيئة انضباط موظفي الاقليم في قرار له على ضرورة مواجهة الموظفة في التحقيق الانضباطي والاستماع الى اقوالها فيما نسبت اليها ، ورتب البطالان في حالة انعدامها ، حيث قضت : (تبينت للهيئة ان اللجنة التحقيقية لم تجر تحقيقها اصوليا مع المدعية ، حيث لم تستمع الى اقوالها وذلك يجعل عملها مخالفا للفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 ، وبالتالي فان العقوبة الموجهة للمدعية تعتبر باطلة).

ومما تقدم يتبين ان مواجهة الموظف بما هو منسوب اليه غير كاف بل يجب اتاحة المجال له ليتمكن من بيان اوجه الدفاع عن نفسه.

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

- 1 . د. عبدالفتاح بيومي حجازي ، اصول التحقيق الابتدائي امام النيابة الادارية، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة 2011 ص 79
- 2 . دنوفان العقيل العجارمة، المصدر السابق، ص ص 282-284 د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، المصدر السابق، ص 49
- 3 . حكمها في الطعن المرقم 813 في 9/12/1989 ذكره د. عبدالفتاح بيومي حجازي، المصدر السابق، ص 79.
- 4 . حكمها المرقم 1998/180 في 30/6/1998 غير منشور ذكره د. عثمان سلمان العبودي، المصدر السابق ص 74
- 5 . قرارها المرقم 10/انضباطية/2009 في 17/4/2011 غير منشور.

يعوقه عن ذلك ، ولو كان من شأن ما يبديه اثاره مسؤولية بعض كبار القادة الاداريين وتوسيع دائرة التحقيق .¹

ويعتبر من حقوق الدفاع أن يطلب الموظف من المحقق القائم بالتحقيق سماع الشهود ، حيث يجوز للمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري معه التحقيق الاستماع الى الشهود".

أن استدعاء الموظف المحال على اللجنة التحقيقية هي من أولى المهام التي تباشرها تلك اللجنة للوقوف على دفاعه وردة عما نسب إليه من أفعال، لأنه من غير الممكن أن توجه إلى الموظف أية عقوبة دون سماع أقواله بشأنها. وأن الأهمية القصوى لحضور الموظف أمام اللجنة تكمن في الإحاطة بما نسب إليه من أفعال وسماع دفاعه عنها حيث أن ذلك من ضمانات التحقيق الذي يتوجب على الإدارة مراعاته بهذا الصدد.

أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 قد خلا من الطريقة التي يتوجب أتباعها لاستدعاء الموظف للتحقيق ولكن المتبع أن يجري تبليغه شفاهاً أو بواسطة ورقة تبليغ صادرة من اللجنة التحقيقية بوجوب الحضور أمامها في الموعد الذي تحدده إذا كان الموظف ضمن موقع عمل اللجنة التحقيقية أما إذا كان الموظف يعمل في دائرة أخرى بعيدة عن مكان تواجد اللجنة فإنه يجب أن يجري التبليغ بكتاب رسمي إلى الدائرة التي يعمل فيها تبليغه اللجنة فيه وجوب الحضور أمامها وأن يكون التبليغ شخصياً.

وفي ضوء تشكيل اللجنة التحقيقية المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 فإن على الإدارة إشعار الموظف المخالف في كتاب تشكيل اللجنة التحقيقية بإحالاته إلى التحقيق إذ تشترط اغلب التشريعات المتعلقة في انضباط الموظفين إشعار الموظف المخالف بإحالاته إلى اللجنة التحقيقية لإحاطته علماً بالمخالفة التي ارتكبها ومدى جسامتها ليتسنى له إعداد دفاعه وتقديم وجهة نظره في التهمة والمخالفة المسندة إليه إذ من غير المقبول أن يتم التحقيق مع الموظف المخالف دون أن يكون لديه علم مسبق بالمخالفة التي يتم التحقيق معه بشأنها وعن أسباب ارتكابه لها لذا بات من الضروري إشعار الموظف بالمخالفة التي ارتكبها وأنه محال إلى التحقيق لبيان الأسباب والدوافع التي جعلته يقدم على ارتكاب هذه المخالفة سيما وان معاقبة الموظف

1 . مريوان صابر محمد ، المصدر السابق ، ص129.

المخالف دون تدوين إفادته عن الفعل الذي ارتكبه العقوبة الانضباطية مخالفة للقانون مما
يترتب عليه إلغاء هذه العقوبة

أما إذا أجرت اللجنة تحقيقاتها دون تبليغ الموظف بالحضور أمامها، فنرى أن التحقيق الذي
تجريه يعد باطلاً ويترتب على ذلك بطلان العقوبة التي نتجت عن هذا التحقيق، لأنه من
الضروري إيجاد كافة الضمانات اللازمة لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة وهو أمر
ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام.

ولكن ما السبيل إذا تم تبليغ الموظف بالحضور في الزمان والمكان المحددين ولم يحضر؟
في هذه الحالة أن الموظف يكون قد أسقط حقه بنفسه وتجري اللجنة تحقيقاتها بغيابه، إلا إذا
كان الموظف قد أبدى معذرة مشروعة لعدم حضوره وعندها تقوم اللجنة بتحديد موعد جديد
لسماع أقواله.

المطلب الثاني

تدوين محاضر اللجنة التحقيقية

المشروع العراقي في قانون الانضباط أراد أن يجعل إجراءات التحقيق بصورة تحريرية
ومكتوبة، وهذا بلا شك ضمانات إجرائية تسبق صدور القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة .
وتتجلى أهمية الكتابة في انها تعد أقوى أدلة الاثبات، لتعلقها بمصالح اطراف الدعوى
المعروضة على اللجنة التحقيقية¹، وهم كل من :

أولاً // الموظف : فالتحقيق المكتوب يوفر له الفرصة للاطلاع على الاوراق التحقيقية والادلة
المقدمة ضده ، من أجل اعداد دفاعه بشأنها .

ثانياً // الادارة : اذ ان المحاضر الكتابية تعد دليلاً لاثبات صحة اجراءات التحقيق ،
وسلامتها ، فضلاً عن مساعدتها الادارة في حفظ المعلومات الناتجة من التحقيق .

ثالثاً // القضاء : فالتحقيق الكتابي يسهل مهمة القضاء ، في الكشف عن المخالفات الاجرائية
التي قامت بها الادارة عند فرض العقوبة التأديبية على الموظف العام ، ويساعدها في الكشف
عن مدى شرعية العقوبة وتناسبها مع الخطأ التأديبي ، كما ويكشف عن جرائم اخرى غير ادارية
(الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات) من خلال تلك المحاضر .

1 . د.عبدالعزیز عبدالمنعم خليفة، المصدر السابق ، ص 154-155 وكذلك د.خالد محمد مصطفى المولى ، المصدر السابق، ص 286

وهكذا , يعد استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق ضمانا هامة للموظف عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه من اتهام . حيث تتولى اللجنة التحقيقية التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها , ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف و الشهود والاطلاع على جميع المستندات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة .

ومن هنا يجب على اللجنة التحقيقية عند تدوين إفادة الموظف المخالف تحريريا إن تثبت بمحضر أصولي ساعة وتاريخ تدوين إفادة الموظف من القائم بالتحقيق عملا بإحكام القانون . وتكمن أهمية التحقيق الإداري الموثق تحريريا في تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه حتى يكون تحت تصرف الإدارة تقرير نوع العقوبة التي سيتم فرضها بحق الموظف المخالف ، كما أن التحقيق الإداري يضمن عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي جرى في ظلها وقد تكون حجة للموظف أو عليه .

كما يفضل أن يتم تدوين إفادة الموظف المخالف بحضور رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية وان لا يكلف الموظف المخالف بتدوين أقواله وإنما يكلف احد أعضاء اللجنة التحقيقية بذلك ، حيث أن قيام الموظف المخالف بكتابة إفادته قد يشغله عن إعداد دفاعه ويتسبب في إرهاقه سيما وانه قد يكون في حالة نفسية مضطربة في غالب الأمر وهو ما يبعده عن التركيز المطلوب في مثل هذه الحالات .

وعند الانتهاء من التحقيق الإداري مع الموظف المخالف يتم اخذ توقيعه على محاضر التحقيق الخاصة به والتي دونت أقواله فيها إضافة إلى اقتران هذه المحاضر بتوقيع رئيس اللجنة التحقيقية واعضاءها ، وكذلك الحال فيما يتعلق بتدوين إفادة الشهود حيث يتم تدوين إفادات الشهود بموجب محاضر أصولية يثبت فيها ساعة وتاريخ تدوين أقوالهم أمام اللجنة التحقيقية .

1 . الفقرة (ثانيا) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991
2 . د.عثمان سلمان العبودي , المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري , المصدر السابق , ص 76-77 ود. خالد محمد مصطفى المولى , المصدر السابق ص286.

أن القاعدة العامة هي وجوب إجراء التحقيق الإداري بحق الموظف المخالف تحريريا إلا إن هذه القاعدة ليست مطلقة بل توجد عليها بعض الاستثناءات حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة **10** من قانون الانضباط النافذ على انه :

استثناء من احكام الفقرتين (اولا وثانيا) من هذه المادة للوزير او رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة عقوبات (لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب) وقد حصر المشرع صلاحية الوزير أو رئيس الدائرة بفرض العقوبة الانضباطية بالعقوبات الثلاث أعلاه عند استجواب الموظف المخالف فقط ولا تمتد صلاحيته إلى ابعد من ذلك .

يظهر من النص اعلاه , أن الاستجواب بديل للتحقيق , أي بإمكان الوزير أو رئيس الدائرة في بعض المخالفات التي لا تتصف بالجسامة أن لا يحيل الموظف إلى اللجنة التحقيقية , بل يقوم باستجوابه بنفسه مباشرة ويسمع أقواله بشأن التهمة المسندة إليه، ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات المشار إليها بحقه إذا ثبت لديه انه اخل بواجباته الوظيفية , وهذا يعد استثناء لا يجوز التوسع فيه , لان الرئيس الإداري يتولى التحقيق في المخالفة والفصل فيها على خلاف ما تقضي به القواعد العامة , فإذا قام بالاستجواب موظف آخر غير الوزير أو رئيس الدائرة أو فرض عقوبة على المستجوب غير تلك التي نص عليها القانون , فان ذلك يشكل خرقا لأحكام القانون يستحق الإلغاء كجزاء لذلك. □

وفي الحقيقة أن استجواب الموظف أو التحقيق معه شفهيًا إجراء خطير للغاية يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات مما يشكل خطرا حقيقيا على ضمانات الموظف في تلك المرحلة الهامة.

ولاشك بأن الاستثناء الوارد في نص الفقرة (رابعا) من المادة (**10**) من قانون انضباط موظفي الدولة المتضمن إطلاق سلطة الإدارة في استجواب الموظف المخالف قد يضعف ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة من مراحل التحقيق الإداري لاسيما عند فرض العقوبة فقد ينسب إلى الموظف اقوالا لم يدل بها ويجازى بسببها بأشد العقوبات , سيما وان المشرع لم

1. المادة العاشرة / رابعا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

ينص على إثبات مضمون الاستجواب في محضر فرض العقوبة أو الأمر الصادر بفرض العقوبة
بحق الموظف المخالف .



المبحث الثاني

حق الاطلاع على اوراق التحقيق والاستعانة بالمحامي

نستعرض في هذا المبحث مدى امكانية الموظف المحال الى التحقيق بالاطلاع على الاوراق والمستمسكات المعروضة امام اللجنة التحقيقية وامكانية الاستعانة بالمحامي لغرض الحضور معه امام اللجنة بقصد الدفاع عنه ، وبالكيفية ادناه .

المطلب الاول

امكانية الموظف بالاطلاع على اوراق التحقيق

أن حق الدفاع من الحقوق الدستورية التي نصت عليها الدساتير المعاصرة ومنها الدستور العراقي لعام **2005** حيث نصت المادة **19** / رابعاً على أن حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة، وهنا لا يقتصر هذا الحق عند المثل أمام القضاء وإنما يتعدى ليشمل كل الإجراءات التحقيقية ومنها التحقيق الذي تجريه اللجان الانضباطية . فإذا ما أُحيل الموظف على اللجنة التحقيقية فإنه يجب على اللجنة أن تتيح له حق الدفاع عن نفسه عما نسب إليه من أفعال وان تم نحه الفرصة الكافية لتهيئة دفاعه وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد براءته وأن لا تستعجل استجوابه إلا بعد أن يحصل على الوقت الكافي لتهيئة مستلزمات دفاعه، فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك رغم طلب الموظف يكون قرارها المتخذ معيباً من حيث الشكل وواجب الإلغاء.

ولذلك كما سبق الاشارة اليه فان من حق الموظف المحال الى التحقيق أن يطلع على التحقيقات التي أجريت في القضية، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه ، ويتفرع عن هذا الحق تصوير مستندات التحقيق ، خاصة تلك التي تشكل أدلة مقدمة ضده ، حتى يتمكن من مناقشة تلك الأدلة .

ولقد استقر الفقه والقضاء الاداري على أن حق الموظف في الاطلاع على كافة اوراق التحقيق واضبارة الدعوى من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق .

1 . مريوان صابر محمد ، المصدر السابق ، ص 125.

2 . د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري / الكتاب الثالث - قضاء التأديب ، المصدر السابق ، ص 565 .

ويعتبر هذا الحق من بين أهم الحقوق فيما يتعلق بالموظف وبموجبه يكون للموظف الذي تتخذ ضده الاجراءات التأديبية الحق في الاطلاع على اضبارته وكافة الوثائق المتعلقة به ، كما يجب على الادارة ابلاغ الموظف بحقه هذا ، وطالما ان للموظف العام الحق في الاطلاع على اضبارته الشخصية ، وبالتالي لا يجوز للجهة الادارية أن ترفض طلبه في هذا الشأن ، ويجب أن يكون اطلاع الموظف اطلعا غير منقوص يشمل جميع الأوراق الموجودة بالا ضبارة ، وأن يمنح الموظف وقتا كافيا للاطلاع وذلك حتى يتمكن من تقديم دفاعه .

المطلب الثاني

حق الاستعانة بالمحامي

مما لاشك فيه ان حق الدفاع هو حق طبيعي لكل انسان في جميع مراحل التحقيق والاتهام والمحاكمة وخاصة في تلك الحالات الي قد تنتهي بفرض العقوبات ، ومن هذا المنطلق حرصت القوانين على وضع الضمانات اللازمة لممارسة حق الدفاع ¹ حيث يحاط الموظف العام أثناء التحقيق الانضباطي بعدد من الضمانات القانونية ، الهدف منها اطمئنان الموظف على عدالة الاجراءات الانضباطية ، وضمان حسن سير المرافق العامة ، بما يؤدي في نهاية الأمر إلى غاية واحدة مشتركة ، تتمثل في إظهار الحقيقة وتحقيق العدالة. ومن بين هذه الضمانات حق الاستعانة بمحام ولو لم تنص عليه التشريعات الادارية ، لذا فان على الجهات الادارية التي تتولى التحقيق مع الموظف السماح له ولوكيله من الحضور امامها بل وتهيئة المناخ الملائم له للدفاع عن موكله باحسن صورة وبما يكفل المعنى الحقيقي لحق الدفاع المقدس.

حيث لا يوجد ما يمنع حضور محام مع الموظف عند إجراء التحقيق معه من قبل اللجنة التحقيقية، بل ان ضمان حق الدفاع يستوجب السماح للموظف الاستعانة بمحام أثناء التحقيق معه، لان ذلك يمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع ، خاصة ان الموظف المتهم قد لا يتمكن في اغلب الاحيان الدفاع عن نفسه لعدة اسباب ، منها مايتعلق بالناحية الشخصية أو تأهيله العلمي ، او مايعانيه من قلق وتوتر نفسي عند مثوله امام اللجنة التحقيقية مما يقتضي برأينا لزاما

1 . مريوان صابر محمد ، المصدر السابق ، ص 126 .

2. د.على خطار شطناوي، القانون الاداري، المصدر السابق ص 579 وكذلك د.عثمان سلمان العبودي، المصدر السابق ص 74

1 الاستعانة بشخص مؤهل علميا ومهنيا للدفاع عن الموظف المتهم الذي يتمثل بالمحامي
بالإضافة الى ان حضور المحامي اثناء التحقيق يضمن سلامة الاجراءات القانونية , ويحول دون
استعمال الاساليب غير المشروعة مع الموظف الجاري التحقيق معه² .

وطالما كان للموظف المتهم ان يحضر بنفسه و بمعية محاميه , فان ذلك لايعني السماح
للمحامي ان يقدم مرافعة امام اللجنة الانضباطية , ولايجوز له ان يتكلم الا باذن رئيس اللجنة
التحقيقية , وبمعنى اخر فان مهمة المحامي تقتصر على مراقبة حيادية التحقيق , وابداء ما
يقتضيه اوجه الدفاع عن موكله من دفاع او طلبات او ملاحظات على اقوال الشهود كتابة او
شفاهة. ولايسمح للمحامي ان يقوم بمقاطعة الشاهد وانما له بعد الانتهاء من سماع اقوال
الشاهد ان يبدي ملاحظاته عليها .

بالإضافة الى كل ماتقدم فان المشرع أوجب على المحاكم والسلطات الرسمية التي تمارس
سلطة قضائية أو تحقيقية والمجالس والهيئات والمراجع الأخرى التي يمارس المحامي مهنته
أمامها أن تأذن له بمطالعة أوراق الدعوى أو التحقيق والاطلاع على كل ماله صلة به قبل التوكل
في الدعوى .

المبحث الثالث

استقلالية اللجنة التحقيقية وحياديتها

نظرا للارتباط الوثيق بين مفهومي استقلالية اللجنة التحقيقية وحياديتها , رغم الاختلاف
فيما بينهما , فاننا ول مقتضيات خطة البحث نتناولهما معا في سياق هذا المبحث , وذلك في
مطلبين بحيث نخصص المطلب الاول لبيان استقلالية اللجنة التحقيقية , والثاني لحياديتها ,
وبالكيفية ادناه :

المطلب الاول

اسقلال اللجنة التحقيقية

مما لاشك فيه ان من اهم الضمانات الاساسية للموظف المحال على اللجنة التحقيقية هو
تمتع تلك اللجنة بالاستقلالية , واستقلالية اللجنة تعني من ضمن معانيها المتعددة اناطة مهمة

1 . د. عثمان سلمان العبودي ,المصدر السابق و ص 75

2 . مريوان صابر محمد , المصدر السابق . ص 129

التحقيق في المخالفة التي اتهم بها الموظف الى هيئة او لجنة مستقلة تتولى عملية التحقيق , دون ان تخضع الى ارادة او توجيه اية جهة اخرى عدا القانون.

و لا يجوز التدخل في عملها لأن القول بخلاف ذلك يعني التدخل في مجريات التحقيق مما يشكل انتهاكا للعدالة بمفهومها الواسع¹.

ولتحقيق هذا المعنى , لابد ان يضع المشرع في اعتباره بيان وتحديد الضمانات الكفيلة باستقلالية تلك اللجان التحقيقية التي تتولى التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة وظيفية, لأن الغاية من ضمان استقلالية تلك اللجان , هو البحث والتحري في المخالفات بما يحقق العدل بشأن توضيح الحقيقة في صحة الواقعة المنسوبة الى الموظف.

وان استقلالية اللجنة التحقيقية تفرضها طبيعة عملها , بهدف الوصول الى العدالة , والتي تنصرف معناه الى استقلالية الاعضاء ايضا, حيث لا معنى لاستقلال اللجنة وتوفير الضمانات القانونية لها ما لم يكن اعضاء اللجنة مستقلين في اداء مهامهم.

ومن هنا يتضح اهمية وضع قواعد و ضوابط تمنع الادارة من التأثير في توجهات اعضاء اللجنة التحقيقية , التابعين لها وظيفيا بحسب التدرج الوظيفي.

وان يشهد الواقع بتعرض اعضاء اللجان التحقيقية , الى الضغط والتاثير والتوجيه, سواء عن طريق الاغراء او الاكراه وذلك بطرق واساليب متنوعة وغير قانونية والتحكم بارادتهم بغية السير بالتحقيق في منحى اخر يقصد بها غير الحقيقة.

والذي يهمنا في نهاية الامر بيانه , هو ان تكون اللجنة التحقيقية , كهيئة وكأشخاص مستقلين تماما في اداء اعمالهم , وان كانوا يتبعون وظيفيا للادارة , ولكن طبيعة عملها يقتضي ضمان نوع من الاستقلال المؤسساتي والذاتي لها, فلايجوز للجهة الادارية ان تتدخل في اعمال التحقيق من لحظة بدئها الى نهايتها , والتي تحتتم بتوصيات اللجنة التي ترفع الى الادارة , والتي لها الصلاحية وفق القانون التعامل معها ودون ان تكون تلك التوصيات ملزمة للادارة, والتي سبق وان تناولناها فيما مضى من صفحات هذا البحث².

1 . انظر بهذا المعنى عثمان سلمان العبودي , المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري , المصدر السابق , ص 13

2 . راجع الصفحة 37 وما بعدها

المطلب الثاني حياد اللجنة التحقيقية

يرتبط ضمان تحقيق العدالة في اجراءات اللجنة التحقيقية بحيادية اعضائها والتي تعد وبحق, من بين الضمانات الرئيسية التي يجب كفالتها , ضمانا لتحقيق الطمأنينة والعدالة في اجراءاته.¹

وحيث ان طبيعة عمل اللجنة التحقيقية تكمن في البحث والتحري عن الحقيقة , من خلال تطبيق حكم القانون على القضية المعروضة امامها , ولذا فان تطبيق القانون تطبيقا سليما , يقتضي وبلا ادنى شك ان تكون اللجنة التحقيقية في مأمن من كل المؤثرات التي تواجهها خارج الوقائع والادلة التي تقدم اليها.²

وأن حياد اللجنة التحقيقية من الضمانات الأساسية التي يجب أن تكون موضع عناية الإدارة عندما تقوم بتشكيل اللجنة , وإن كان أعضاؤها من موظفي الإدارة التي ينتسب إليها الموظف المحال عليها فإن ذلك لا يمنع من حيادهم عند إجراء التحقيق معه. وبما إن التجرد والحيادية هي من الصفات المهمة والأساسية التي يجب أن تتوفر في رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية , لذا بات لزاما على كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة الالتزام بهذه المعايير عند تشكيل اللجنة التحقيقية كما إن الإخلال بهذه المعايير يفضي إلى الطعن بنزاهة أعمال اللجنة التحقيقية مما يخل بمصداقية توصياتها ويجعلها معيبة.³

ويعد حياد اللجنة التحقيقية من المبادئ الأساسية التي تكفل وجود لجنة مستقلة فعليا في اداء واجباتها, بحيث لا فائدة من الاعتراف باستقلالية اللجنة ما لم تكن بالاصل محايدة , لأن اللجنة اذا كانت منحازة , فان الاعتراف لها كهيئة مستقلة انما يعني في حقيقة الامر المطالبة بتحسين الطغيان والتسلط والانحياز .

و حيادية اللجنة تعني تجرد اعضائها تجاه القضية المعروضة عليهم , من اية مصلحة ذاتية, وذلك لكي يتسنى لهم التحري والتحقيق فيها بصورة موضوعية , بعيدا عن الانحياز لهذا الطرف

1 . د.عثمان سلمان العبودي, المصدر السابق, ص 41

2 . للتفصيل حول ذلك انظر سردار ياسين حمد أمين, استقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق , دراسة مقارنة , رسالة ماجستير مقدمة

الى مجلس كلية القانون / جامعة صلاح الدين, سنة 2001, ص 102 وما بعدها

3 . د. احمد شاكر سلمان , الطبيعة القانونية لاحالة الموظف الى التحقيق, المصدر السابق

أو ذاك من اطراف القضية , لأنهم مكلفون بتطبيق القواعد القانونية لتحقيق العدالة بتجرد ودون انحياز.¹

وفيما يتعلق بمسألة ضمان حيادية اللجنة التحقيقية , فانها تتحقق من خلال تنظيم قواعد الاختصاص وبكيفية تمنع الجمع بين سلطتي التحقيق والاتهام من جهة وسلطة الحكم وفرض العقوبة من جهة اخرى . بحيث لاينبغي ان يكون من بين اعضاء اللجنة التحقيقية من له سلطة فرض العقوبة على الموظف الجاري التحقيق معه امام اللجنة² . وكما يذكر البعض ان الحيادية في اجراء التحقيق يتحقق من ناحيتين اولهما شكلي والاخر موضوعي . و يقصد بالناحية الشكلية الفصل ما بين سلطة التحقيق والتحري وما بين سلطة الاتهام وفرض الجزاء . في حين يقصد بالناحية الموضوعية , ما يثير الريبة والشك من جهة اعضاء اللجنة التحقيقية من اعتبارات شخصية أو وظيفية , او موضوعية تشكك في حياديتهم .

و من ابرز الوسائل لضمان الحياد في التحقيق الانضباطي هو ضرورة ضمان :-

- الفصل بين جهة الاحالة الى التحقيق و اللجنة التي تتولى التحقيق .
- الفصل بين اللجنة التحقيقية والجهة التي تتولى فرض العقوبة .
- الفصل بين جهة فرض العقوبة والجهة التي يلجأ اليها للطعن في قرارها .³

1 . سردار ياسين حمدأمين , المصدر السابق , ص 102

2 . د. عثمان سلمان العبودي , المصدر السابق , ص 41 وما بعدها

3 . للمزيد انظر د.عثمان سلمان العبودي, المصدر السابق, ص 43

الخاتمة

وفي نهاية هذه الرحلة من كتابة البحث ، لابد لنا ان نقف قليلا امام اهم الافكار و الاستنتاجات التي توصلنا اليها من خلالها ، والتي نورد اهمها في النقاط التالية:-

اولا: الاستنتاجات :

1 / تبين لنا من خلال البحث ، أن غاية التحقيق الانضباطي هو التأكد من أن الموظف المتهم قد ارتكب إحدى المخالفات الوظيفية التي تحكمها القوانين و الأنظمة و التعليمات المنظمة لشؤون الخدمة العامة، و ذلك من خلال التحقيق من أن المخالفة قد صدرت من الموظف فعلاً و أن فعله هذا مخالف لأحكام قوانين الوظيفة العامة، و من ثم بيان الأثر السلبي الذي لحق بالأدارة سواء من الناحية المالية أو التنظيمية ، و تقديم التوصيات لدوائر الدولة و مؤسساتها بشأن الموظف المتهم و فعلته تلك بهدف حماية المصلحة العامة.

2 / الوظيفة العامة عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف، وهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها، وتبقى قائمة و لو كانت شاغرة، ودون ان تتأثر بموت شاغلها او استقالته او احواله على التقاعد أو في انتهاء علاقته بها.

3 / ان تعريف الموظف ، يثير اشكالية من جهة تحديد العناصر الأساسية التي يجب أن تتوفر في الموظف ، ولذلك اختلفت وتعددت تعريفات الموظف العام . ، والتي يمكن تحديد تلك العناصر في القيام بالعمل بصفة دائمة ، العمل بمرفق عام معين. واخيرا التعيين من طرف سلطة مختصة

4 / تبين لنا في التشريع العراقي ، ان تعريف الموظف بقانون انضباط موظفي الدولة يختلف عن التعريف الوارد بقانون الخدمة المدنية حيث اغفل قانون الانضباط صفة الديمومة من الوظيفة ليشمل الموظف على الملاك الدائم والمؤقت، ولعل الغاية من ذلك هو ان يدخل في نطاق العقوبة والمحاسبة الموظف المؤقت أسوة بالموظف على الملاك الدائم .

5 / على الرغم من ان البدء بالتحقيق هو مجرد إجراء تمهيدي، فانه قد يرتب سلسلة من النتائج بالغة الخطورة تجاه الموظف، لذا وضمانا لاستقرار الموظف في عمله فانه يستحسن عدم الاسراع باجراء التحقيق ، قبل الحصول على مايكفي من الادلة والمعلومات ضد الموظف المنسوب اليه التهمة ، لا سيما إذا كان ممن يشغلون مناصب قيادية، إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية، ومظاهر فساد معقول لارتكابه المخالفة المنسوبة إليه.

6 / استنتجنا من خلال البحث أنه لكي يتم اتخاذ الإجراءات الانضباطية بحق الموظف لابد وأن يتهم بارتكاب فعل من الأفعال التي أوجب القانون على الموظف الالتزام بها أثناء تأدية الوظيفة العامة أو تلك التي يحظر عليه ممارستها .

7 / نظرا للاهمية الكبيرة التي تمثلها اللجان التحقيقية ودورها البالغ في مجال الوظيفة العامة ، فقد اهتمت التشريعات بمسألة التنظيم القانوني لعمل اللجنة التحقيقية وكيفية تشكيلها وبيان اعمالها. و من هذا المنطلق ,لاحظنا ان المشرع العراقي قد نص على ضرورة اجراء التحقيق الاداري بحق الموظف باعتباره جزءاً من النظام القانوني لمسائلة الموظف. وذلك من خلال تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون . و ان وجود العضو القانوني في اللجنة امر لابد منه ولا يغني عنه خريج الكليات الاخرى .

8 / تبين لنا ان الموظف يتمتع بمجموعة من الحقوق التي تخولها له الوظيفة العامة التي يتقلدها، وفي نفس الوقت فانه يخضع لمجموعة من الواجبات والالتزامات التي يجب عليه احترامها والالتزام بها ، وذلك على اعتبار ان الوظائف العامة ليست تشريفا للقائمين بها، وانما خدمة وطنية.

9 / استنتجنا من خلال البحث ان إحالة الموظف إلى التحقيق هو إجراء أولي يمهد لمرحلة أخرى ، ورغم ذلك فانه يترتب بعض الآثار الخطيرة على الحياة الوظيفية للموظف، لذلك ينبغي اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو مبنيا على كيد أو نكاية ، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق، اذ ان ذلك يؤدي إلى التسبب في الإدارة داخل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة.

10 / تبين لنا أن تشكيل اللجنة التحقيقية وفقاً لما نصت عليه الفقرة أولاً من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 أمر وجوبي ولا يمكن تجاوزه لأنه يعتبر من الشكليات المتعلقة بالنظام العام وبتخلفها تصبح إجراءات اللجنة والقرار الذي بني على توصياتها باطلاً.

11 / من خلال الاطلاع على القرارات القضائية ذات العلاقة بالموضوع ، تبين لنا ان احكام القضاء الاداري استقرت على بطلان العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف وما يترتب عليها من إجراءات إذا لم يسبق فرض العقوبة تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف وسماع أقواله ودفاعه فيما هو منسوب إليه. وفي ذلك ضماناً للموظف في مواجهة تعسف الإدارة .

12 / تبين لنا أن اللجان التحقيقية هي المبرر القانوني الشكلي لتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف. على الرغم من أن هذه اللجان تشكل بأوامر إدارية من السلطات الرئاسية التي يكون لها حق اصدار القرار في الموضوع في نهاية الأمر.

13 / استنتجنا من خلال البحث ان إصدار القرار الإداري بإحالة الموظف إلى اللجنة التحقيقية يصدر إما من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف الذي يخول بإصدار قرار الإحالة بشرط وجود نص قانوني يسمح بذلك . وإذا ما أحيل الموظف للتحقيق الانضباطي من سلطة غير مختصة بإحالته إليه بالأصالة أو التفويض فان هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق، وينسحب هذا البطلان إلى القرار الصادر بتوقيع العقوبة كنتيجة لتلك التحقيق .

14 / تبين لنا ان عمل اللجنة التحقيقية ينحصر في ضوء الأمر الصادر بتشكيل اللجنة ولا يتعداه , ويسري نطاق عملها على منتسبي الدائرة الذين هم على الملاك الدائم أو من هم تحت التجربة من الموظفين أو المعينين بعقد , ولا يتعدى نطاق عمل اللجنة التحقيقية الى موظفي الوزارات والدوائر الأخرى إلا بعد استحصال الموافقات الأصولية باستقدامهم للتحقيق معهم مباشرة أمام اللجنة التحقيقية .

15 / اتضح لنا أن اللجنة التحقيقية في ختام اعمالها ترفع توصياتها الى الادارة المختصة والتي لا تخرج عن احدى هذه الحالات:

- التوصية بعدم مساءلة الموظف وغلغ التحقيق بحقه بعد أن ثبت من الأدلة المقدمة أن الموظف المحال عليها لم يرتكب الفعل المسند إليه.

- التوصية بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بعد أن تجد أن الأدلة كافية لمساءلة الموظف.

- التوصية بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة إذا رأت أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

16 / فيما يتعلق بالتكليف القانوني لتوصيات اللجنة التحقيقية ، تبين لنا من خلال البحث ان المشرع العراقي لم يضيف على عمل اللجنة التحقيقية قيمة قانونية كبيرة ، حيث اعتبر النتائج التي تتوصل إليها اللجنة، مجرد توصيات ترفع إلى السلطات الرئاسية التي تملك السلطة التقديرية الكاملة في الأخذ بها أو عدم الأخذ بها ، على اعتبار انها لاتعدو ان تكون مجرد توصيات تقدمها اللجنة الى الرئيس الاداري المباشر بهدف اتخاذ اللازم بشأنها .

17 / تبين لنا ان على جهة التحقيق أن تواجه الموظف المحال اليها بحقيقة المخالفة المسندة اليه واحاطته علما بمختلف الأدلة التي تشير الى ارتكابه المخالفة ، وتحديد أبعاد الاتهام الموجه اليه من حيث الأشخاص والأفعال وسائر العناصر الأخرى المحددة للمخالفة الوظيفية، وذلك مراعاة لمبدأ المواجهة التي تعد من المبادئ المستقرة في النظام الانضباطي باعتباره من اولى الضمانات الواجب الاعتراف بها للموظف المحال على التحقيق .

18 / تبين لنا ان المحضر الكتابي جوهري في عمل اللجنة التحقيقية من ناحية ان التحقيق الإداري الموثق تحريريا يساعد في تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه، حتى يكون تحت تصرف الإدارة لتقدير نوع العقوبة التي سيتم فرضها على الموظف المخالف، كما أنه يضمن عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي جرى في ظلها .

19 / تبين لنا من سياق البحث ان بإمكان الوزير في بعض المخالفات التي لا تتصف بالجسامة أن لا يحيل الموظف إلى اللجنة التحقيقية ، بل يقوم باستجوابه بنفسه مباشرة ويسمع أقواله بشأن التهمة المسندة إليه، ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات المشار إليها بحقه إذا ثبت لديه انه اخل بواجباته الوظيفية ، وهذا يعد استثناء من القاعدة العامة والتي لا يجوز التوسع فيه .

20 / تبين لنا في سياق البحث ، وبلاستناد الى مبادئ العدالة ، ان للموظف المحال على اللجنة التحقيقية، حق الاستعانة بمحام ولو لم تنص عليه التشريعات الادارية ، و ان على الجهات الادارية التي تتولى التحقيق مع الموظف السماح له ولوكيله من الحضور امامها بل وتهيئة المناخ الملائم له للدفاع عن موكله باحسن صورة.

21 / تبين لنا انه وبهدف ضمان الحياد وبث الطمأنينة لدى الموظف المتهم ، يجب أن لا يكون أي من أعضاء اللجنة التحقيقية له سلطة فرض العقوبة على الموظف ، اي لا يجوز الجمع بين سلطة الاتهام والحكم.

ثانياً: المقترحات

- 1.** نقترح على المشرع الكوردستاني ، سن قانون اجرائي يتضمن قواعد وضوابط التحقيق الاداري مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفات وظيفية ، وذلك لعدم وجود معالجة تشريعية خاصة في هذا المجال.
- 2.** نقترح تشكيل لجنة قانونية من كبار القضاة واساتذة الجامعات والمحامين تتولى مهمة صياغة و اقتراح مشروع قانون خاص لانضباط موظفي الاقليم بدلا من الانظمة و

التعليمات التي تؤدي الى عدم استقرار في المراكز القانونية للموظفين في الوقت الحاضر لكثرتها وتعارضها فيما بينها .

3. نهيب بالجهات ذات العلاقة من الوزارات الحكومية والمنظمات الحقوقية العاملة ضمن مؤسسات المجتمع المدني العمل على طبع و نشر مطبوعات ومنشورات ثقافية تهدف الى بيان حقوق الموظف عند احالته على اللجان التحقيقية بهدف التحقيق معه في جريمة حدثت اثناء الوظيفة أو بسببها , وذلك على شكل لائحة الحقوق والواجبات للموظفين العاملين في الدوائر الحكومية .

4. نهيب بالجهات ذات العلاقة في الاقليم نشر الوعي القانوني لدى موظفي الدوائر و الشعب القانونية في الوزارات والدوائر الحكومية خاصة فيما يتعلق باصول التحقيق الانضباطي في المخالفات الوظيفية و اشتراط حضور المحامي مع الموظف اثناء اجراء التحقيق معه , والعمل بشفافية بقصد اعلام الموظف المتهم بمجريات التحقيق ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وبما يكفل تحقيق المصلحة العامة وسيادة حكم القانون .

5. فتح دورات تطويرية لتأهيل موظفي مديريات الذاتية والادارة في وزارات الاقليم والدوائر التابعة لها بهدف مواكبة التغيرات والمستجدات الحاصلة على حقوق وواجبات الموظفين بموجب القوانين والانظمة والتعليمات النافذة وبيان الجزاء المترتب على مخالفتها وعدم التقيد بها .

6. العمل على تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والنافذ في الاقليم , وخاصة المواد ذات العلاقة بكيفية تشكيل اللجان التحقيقية والاثار المترتبة على توصياتها وبشكل يضمن نوعا من الالزامية لتوصياتها تحديدا في العقوبات الواردة في الفقرات اولا وثانيا وثالثا من المادة الثامنة من القانون اعلاه .

وفي الختام نقول , اذا ما كنا قد اغفلنا موضوعا لم نتناوله وكان من الافضل تناوله , او
اخطأنا في رأي او تفسير وكان الصواب غير ما ذهبنا اليه , فليس لنا غير الاستعانة بقوله سبحانه
وتعالى (ربنا لا تؤاخذنا ان نسينا او اخطأنا) والله من وراء القصد

المصادر المعتمدة:

أولاً :- الكتب

- القرآن الكريم
- محمد بن ابي بكر الرازي : مختار الصحاح، دارالرسالة ، الطبعة الثانية، **2000**
- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي . القاموس المحيط . الناشر المكتبة التجارية الكبرى ، القاهرة ، مصر
- المستشار احمد عبدالكريم المعيني : دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة. مطبعة الوقف الحديثة . **2011**
- د. اشرف محمد انس جعفر : التنظيم الدستوري للوظيفة العامة. دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة. **2011**
- د. خالد محمد مصطفى المولى : السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، الامارات، سنة النشر **2012**
- د. نوفان العقيل العجارمة : سلطة التأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى **2007**
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة : إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الاولى **2008**
- د. سعد الشتيوي : التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الثانية **2008**
- د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة ، الطبعة الثالثة **1979**
- د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة ، طبعة **1966**
- د. شاب توما منصور : القانون الاداري . الكتاب الثاني . الطبعة الاولى، جامعة بغداد، سنة الطبع **1980**
- عامر إبراهيم أحمد الشمري : العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الاولى **2009**

- د. عبدالفتاح بيومي حجازي : أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الادارية، المركز القومي للإجراءات القانونية، الطبعة الاولى، **2011**
- عبدالقادر محمد القيسي : اثر الفعل الجنائي للموظف في انهاء علاقته الوظيفية ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، **2012**
- د. عثمان سلمان غيلان العبودي : واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، مطبعة الكتاب، بغداد العراق، الطبعة الاولى، **2011**
- د. عثمان سلمان غيلان العبودي : المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري، الطبعة الاولى، **2008**
- د.عثمان سلمان غيلان العبودي: النظام التأديبي لموظفي الدولة، الطبعة الثالثة، **2009**
- علي حسين ثامر السعيددي : مرشد المحامين والموظفين في كيفية الطعن بقرارات الادارة امام مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الاداري، منشورات مكتبة القانون المقارن ، الطبعة الاولى، **2009**
- د. علي محمد بدير ، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي ، و.د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، الناشر دار العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، **2007**
- د.على خطار شطناوي : الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر، عمان ، الطبعة الاولى، **2003**
- علي وادي حسين : الوظائف العامة وأثرها في موازنة إقليم كردستان، أربيل، **2010**
- نبيل عبدالرحمن حياوي : قوانين الخدمة المدنية والملاك والرواتب والانضباط وسائر تشريعات الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية ، بغداد
- د.ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، الطبعة الثانية، **2000**
- د.مصطفى يوسف : المسؤولية التأديبية للموظف العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الاولى، **2010**

ثانيا : رسائل الماجستير

- سردار ياسين حمد أمين : استقلال السلطة القضائية بين النظرية والتطبيق ,دراسة مقارنة, رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة صلاح الدين **2001**
- مريوان صابر محمد : الجوانب الاجرائية لانضباط الموظف العام في العراق,دراسة مقارنة, رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون /جامعة صلاح الدين **2006**
- احمد محمود احمد الربيعي : التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون/جامعة الموصل،**2003**

ثالثاً : مصادر الانترنت

- د.احمد شاكر سلمان : الطبيعة القانونية لاحالة الموظف الى التحقيق ، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، منشور على شبكة الانترنت على موقع www.fcdrs.com
- د.سلام عبدالزهرة عبدالله الفتلاوي : التحقيق الاداري وتوجيه العقوبات الانضباطية ،محاضرات القيت في الدورة التدريبية التي اقامتها كلية القانون/جامعة بابل، بحث منشور على شبكة الانترنت على موقع www.uobabylon.edu.iq
- د.سلمى سيبية : الوظيفة العامة والموظف العام ، مقال منشور على شبكة الانترنت على موقع www.a7ya.com

رابعاً : القوانين

- الدستور العراقي لسنة **2005**
- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم **14** لسنة **1991** وتعديلاته
- قانون الخدمة المدنية رقم **24** لسنة **1960** وتعديلاته .
- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع رقم **22** لسنة **2008**
- قانون الخدمة الجامعية رقم **23** لسنة **2008**
- أسس وظوابط الخدمة والملاك والانضباط- حكومة إقليم كردستان العراق- وزارة المالية والاقتصاد- مديرية المالية العامة- مديرية الملاكات- مطبوعات وزارة المالية والاقتصاد تسلسل **17** لسنة **2001**

خامساً : القرارات القضائية

- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **1/الانضباطية/2009** في **2011/4/11** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **10/الانضباطية/2009** في **2011/4/17** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **12/الانضباطية/2011** في **2011/10/2** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **26/الانضباطية/2011** في **2011/10/5** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **28/الانضباطية/2011** في **2011/10/5** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **15/الانضباطية/2012** في **2012/6/17** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **136/الانضباطية/2012** في **2012/12/12** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم رقم **81/الانضباطية/2012** في **2013/2/6** - غير منشور
- قرار هيئة إنضباط موظ في الاقليم رقم **82/الانضباطية/2012** في **2013/2/6** - غير منشور