

**الكيفية القانونية لتشكيل اللجان الانضباطية واحالة
الموظف العام الى التحقيق الانضباطي**

وليد سعد عيال الغريري

أ.د. سيد علي ميرداماد نجف ابادي

وزارة العلوم للبحوث والتكنولوجيا / جامعة الأديان والمذاهب / كلية القانون

عضو الهيئة التدريسية لمؤسسة الامام الخميني ره للتعليم العالي والبحوث في ايران

وزارة العلوم للبحوث والتكنولوجيا / جامعة الأديان والمذاهب / كلية القانون

wsd51507@gmail.com

**The legal method for forming disciplinary
committees and referring the public employee to
disciplinary investigation**

Professor .Dr. Seyed Ali Mirdamad Najafabadi

**Member of the teaching staff of the Imam Khomeini
Foundation for Higher Education and Research in
Iran**

**Ministry of Science for Research and Technology /
University of Religions and Sects / College of Law**

□

Waleed saad ayyal al- ghrairi

**Ministry of Science for Research and Technology /
University of Religions and Sects / College of Law**

Conclusion

In our research, we have studied the issue of the legal method for forming disciplinary committees and referring a public employee to disciplinary investigation. We have shown that the importance of the study lies in considering that investigative committees are the legal basis on which the disciplinary system in the public office is based, as disciplinary committees are considered one of the most important means by which... The Iraqi legislator refers to it in the disciplinary system for disciplining the public employee and holding him accountable for actions and deeds or refraining from them. The problem of the study lies in raising the question: What is the legal method for forming disciplinary committees and what is the legal method for referring a public employee to administrative investigation, the solution of which lies through studying and analyzing the materials and texts? contained in the Iraqi administrative and disciplinary laws, We have studied the subject of our research in three branches. In the first section, we dealt with the study of the legal conditioning for the formation of disciplinary committees. The second section included a study of the procedural competencies of the disciplinary committees, their tasks, and the rules that govern their work. The third section included a study of the authorities responsible for referral to disciplinary investigation and the effects resulting from the referral decision.

Keywords: disciplinary committees, employee referral, disciplinary investigation, legal adjustment, procedural competencies

الخلاصة

لقد تناولنا في بحثنا دراسة موضوع الكيفية القانونية لتشكيل اللجان الانضباطية واحالة الموظف العام الى التحقيق الانضباطي, وقد بينا ان اهمية الدراسة تكمن في اعتبار ان اللجان التحقيقية هي الاساس القانوني الذي يقوم عليه النظام الانضباطي في الوظيفة العامة, حيث تعتبر اللجان الانضباطية من اهم الوسائل التي اشار اليها المشرع العراقي في النظام الانضباطي لتأديب الموظف العام ومساءلته عن الافعال والاعمال او الامتناع عنها, وتكمن مشكلة الدراسة من خلال طرح تساؤل ماهي الكيفية القانونية لتشكيل اللجان الانضباطية وما هي الكيفية القانونية لاحالة الموظف العام الى التحقيق الاداري, والتي يكمن حلها من خلال دراسة وتحليل المواد والنصوص الواردة في القوانين الادارية والانضباطية العراقية, ولقد قمنا بدراسة موضوع بحثنا في ثلاثة فروع تناولنا في الفرع الاول دراسة التكييف القانوني لتشكيل اللجان الانضباطية, والفرع الثاني تضمن دراسة الاختصاصات الاجرائية للجان الانضباطية ومهامها والقواعد التي تحكم عملها والفرع الثالث تضمن دراسة السلطات المختصة بالاحالة الى التحقيق الانضباطي والاثار المترتبة على قرار الاحالة .

الكلمات المفتاحية : اللجان الانضباطية , احالة الموظف , التحقيق الانضباطي , التكييف القانوني , الاختصاصات الاجرائية

مقدمة

ان السلطات الادارية بكافة انواعها تعد وليدة البيئة ضمن نطاق عملها الوظيفي, حيث تكون هذه السلطات عبارة عن ظروف ومعطيات تلك البيئة, الامر الذي يجعلها اكثر كفاءة وفاعلية في تحقيق الاهداف المرجوة من النظام الانضباطي, وعلى هذا الاساس يمكننا القول ان الادارة هي الاكثر دراية من غيرها بموظفيها , وبضروفهم, بحكم العلاقة المباشرة معهم, الامر الذي يجعل الادارة اكثر جهة لديها القدرة من الناحية الحيادية والموضوعية على تحديد الموظفين المقصرين في اداء واجباتهم الوظيفية واصدار العقوبات المناسبة بحقهم, اضافة الى ذلك يكون للادارة القدرة على سرعة اتخاذ وانجاز الاجراءات الانضباطية بحق المقصرين, وفق نظام حيادي وعادل واكثر رداً في نفس الوقت, حيث يوجد ارتباط شامل بين الفاعلية العملية للجزاء التأديبي وبين سلطة ايقاعه⁽¹⁾

اهمية البحث

تبرز اهمية موضوع بحثنا من خلال اعتبار اللجان التحقيقية الاساس القانوني الذي يقوم عليه النظام الانضباطي في الوظيفة العامة, حيث تعتبر اللجان الانضباطية من اهم الوسائل التي اشار اليها المشرع العراقي في النظام الانضباطي لتأديب الموظف العام ومساءلته عن الافعال والاعمال او الامتناع عنها, حيث يتم احالة الموظف الى تلك اللجان اذا ما ارتكب عملاً او فعلاً مخالفاً للقوانين والانظمة الوظيفية المعمول بها, او ارتكب فعلاً غير اخلاقي او ادبي, او سبب ضرراً بالمصلحة العامة او المال العام, او مال احد المواطنين.

مشكلة البحث

تبرز اشكالية البحث من خلال طرح سؤال ماهي الكيفية القانونية لتشكيل اللجان الانضباطية وما هي الكيفية القانونية لاحالة الموظف العام الى التحقيق الاداري , من حيث اعتبار اللجان الانضباطية في النظام الوظيفي بمثابة السلاح الفعال الذي تستخدمه السلطات الادارية في

ردع الموظفين الذين يرتكبون المخالفات والجرائم الوظيفية والتي هي في الحقيقة اغلبها تقصير في اداء الواجبات والمهام الوظيفية المكلفين بها، من اجل ضمان سير العمل في المرافق العامة بانسيابية وانتظام.

خطة البحث

لقد قسمنا بحثنا الى ثلاثة فروع تناولنا في الفرع الاول دراسة التكييف القانوني لتشكيل اللجان الانضباطية، والفرع الثاني تضمن دراسة الاختصاصات الاجرائية للجان الانضباطية ومهامها والقواعد التي تحكم عملها والفرع الثالث تضمن دراسة السلطات المختصة بالاحالة الى التحقيق الانضباطي والاثار المترتبة على قرار الاحالة

الفرع الاول التكييف القانوني لتشكيل اللجان الانضباطية

ان كيفية تشكيل اللجان الانضباطية قد اوجدها المشرع العراقي ضمن قانونين وهما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، والثاني هو قانون التضمين العراقي والتي سنقوم بدراستهما تالياً .:

أ. بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

لقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي "على الوزير او رئيس الدائرة تاليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية في القانون"^(١) ونجد ان المشرع العراقي قد خول صلاحية تشكيل اللجان الانضباطية الى الوزير او رئيس الدائرة، وحدد اعضائها بثلاثة اعضاء لايحوز زيادة اعدادهم او نقصانها كون النص صريح ولا اجتهاد في مورد النص، حيث يعتبر نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة من الاحكام الامرة، التي لايحوز الاتفاق على ماخالفها، كما تعتبر هذه المادة من النظام العام، وهذا ماكداه مجلس الانضباط العام العراقي في قرار له، تضمن نقض قرار احدى اللجان التحقيقية واعتبارها باطلة لكونها قد تم تشكيلها من اربعة اعضاء خلافاً لنص المادة (١٠) انفة الذكر^(٢) كما يحمى المشرع العراقي انه اشترط ان يكون احد اعضاء اللجان الانضباطية حاصل على شهادة اولية في القانون على اقل تقدير، على عكس ماجاء في المادة (١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الملغي رقم (٦٩ لسنة ١٩٣٦) والتي لم تشير الى اشتراط وجود العضو القانوني في اللجنة الانضباطية، كما ان قانون انضباط موظفي الدولة المعمول به حالياً لم يتضمن حضور ممثل الادعاء العام في اللجان التحقيقية على عكس ماكان معمول به في القانون الملغى انف الذكر^(٤)، ومن الاشكاليات التي ترتبت على مخالفة المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، هو قيام احد الدوائر الحكومية في العراق بتشكيل لجنة تحقيقية من خمسة اعضاء، للتحقيق مع موظف تم اتهامه بسرقة جهاز عدد اثنان من دائرته التي يعمل فيها، وقامت اللجنة باجرائاتها التحقيقية، وتوصلت الى ثبوت ارتكاب الموظف المتهم للجريمة المنسوبة اليه، وقامت اللجنة بتوجيه عقوبة العزل الى الموظف المتهم، وتم مصادقة العقوبة من الوزير المختص، وبعدها تم اعتراض الموظف المعاقب امام القضاء الاداري بعد اتباع السياقات القانونية للاعتراض، وتم الطعن بالقرار من قبل المحكمة لمخالفته الشكل والاختصاص، وتم الغاء قرار العقوبة بسبب تشكيل اللجنة من خمسة اعضاء، الذي يعتبر خرقاً للقانون.^(٥)

ب. بموجب قانون التضمين العراقي اضافة الى ذلك فقد نجد المشرع العراقي قد اشار الى الكيفية القانونية لتشكيل اللجان التحقيقية الخاصة

بالتحقيق وتحديد الموظفين المرتكبين مخالفات التي تؤدي الى الحاق ضرر او هدر بالمال العام وتضمينهم مقدار الضرر حيث نص قانون التضمين على "يشكل الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لجنة تحقيقية من ثلاثة اعضاء على الاقل من ذوي الخبرة والاختصاص ويكون احد اعضائها موظفاً قانونياً لتحديد مبلغ التضمين والموظف المسؤول عن احداث الضرر المنصوص عليه في المادة

(١) من هذا القانون وجسامة الخطأ المرتكب وما اذا كان عمدياً او غير عمدي وعلى اللجنة الاستعانة بجهة رسمية ذات اختصاص"^(٦)

الا ان المشرع العراقي قد قام باصدار قانون التضمين العراقي الجديد النافذ المرقم (٣١ لسنة ٢٠١٥) والذي اعطى بموجبه سلطة تشكيل اللجان التحقيقية الخاصة بالتضمين الى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اي منهم تلك الصلاحية، وتتكون تلك اللجان من رئيس وعضوين ويجب ان يكونوا من اصحاب الخبرة والاختصاص، واشترط المشرع ان يكون احدهم حاصل على شهادة اولية في القانون على الاقل^(٧).

الفرع الثاني الاختصاصات الاجرائية للجان الانضباطية والقواعد التي تحكم عملها

١. الاختصاصات الاجرائية للجان الانضباطية

ان من اهم اختصاصات ومهام اللجان الانضباطية هي

- أ. الاستماع الى شهادات الشهود والموظف المتهم المحال عليها وتدوينها.
- ب. الاطلاع على الاوراق التحقيقية والسجلات والمستندات والبيانات الخاصة بالقضية المحالة عليها^(٨)
- ج. اجراء التحقيق الاصولي مع الموظف المحال عليها وفق القوانين والتعليمات السائدة في المجال الانضباطي وبشكل تحريري.
- د. يكون عملها بصدد التحقيق باي قضية تخص الموظفين او الادارة او الاشخاص ضمن نطاق عمل المرفق العام التي تكون تابعة له اياً كان حجمها او نوعها
- هـ. تقوم اللجنة بتكليف المخالفة المنسوبة للموظف المحال عليها، وتقوم باصدار قرارها المناسب، وتقوم بتحرير محضر تثبت فيه جميع الاجراءات التي اتخذتها ومنها اقوال الموظف المتهم واقوال الشهود والدفع التي صدر من المتهم وادلته، وكذلك تثبت ادلة الاثبات، وفي نهاية المحضر تقوم اللجنة بتثبيت توصياتها المسببه في القضية المحالة عليها ومن ثم تعرضه على الرئيس الاداري لغرض دراسة ملائمة القرار مع المخالفة او الجريمة المرتكبة ومن ثم مصادقته او تقليل العقوبات او زيادتها وحسب سلطته المخول بها^(٩)
- و. تصدر اللجنة قراراتها المسببه، والمصادق عليها من قبل الرئيس الاداري المختص (مدير الدائرة او الوزير) وتكون اما بمعاقبة الموظف باحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون الانضباط النافذ او غلق التحقيق
- ز. احالت الموظف المتهم الى المحاكم المختصة اذا كان الفعل او المخالفة التي قام الموظف المحال بارتكابها تشكل جريمة ناشئة عن وظيفته^(١٠)

٢. القواعد التي تحكم عمل اللجان الانضباطية

- هناك مجموعة من القواعد التي يجب على اللجان الانضباطية الالتزام بها، والا تعتبر قراراتها غير سليمة ومعرضة للبطلان
- أ. يجب ان يكون انعقاد اجتماع اللجان الانضباطية صحيحاً
لايكون انعقاد اللجان الانضباطية صحيحاً الا بحضور جميع اعضاء اللجنة الانضباطية في الاجتماع بالوجه الذي رسمه القانون، "اذا اقتصر اجتماع اللجنة على حضور عدد معين من الاعضاء (اكتمل النصاب)
ولم يحضر باقي الاعضاء يكون انعقادها باطلاً"^(١١) حيث يجب ان يكون النصاب القانوني لاجتماع اللجان الانضباطية متحقق، وكما حدده القانون، ويكون النصاب عادة متحقق اذا كان عدد الاعضاء الحاضرين اكثر من النصف وبما ان قانون انضباط موظفي الدولة نجده قد سكت عن ذلك، فان الموضوع يتطلب حضور جميع الاعضاء ليكون انعقاد اللجان الانضباطية صحيح من الناحية الشكلية، وقد اكد على ذلك مجلس الدولة في مصر في حكمه الصادر بتاريخ (١١/٦/١٩٥٠) والمتضمن (اذا اردنا النظر في صحة تشكيل احدى اللجان او احدى الهيئات، والتي تم انشاءها لتحقيق ضمانات للموظفين او احد الافراد، هنا يجب الرجوع الى المادة التشريعية التي اوجدت تلك اللجنة او الهيئة، فاذا وجدنا ان المادة التشريعية قد اشارت الى اختيار اعضاء بذواتهم او بصفتهم الوظيفية، وسكت عن الاشارة الى صحة الانعقاد من حيث اكتمال عدد الاعضاء، فهنا يكون حضور جميع الاعضاء واجب، بحيث اذا لم يحضر احدهم، يعتبر انعقاد اللجنة الانضباطية غير صحيح)^(١٢) وان من المنطق ان تكون قرارات اللجان الانضباطية في العراق صحيحة، والمشكلة من ثلاثة اعضاء من ذوي الخبرة ويكون احدهم حاصل على شهادة اولية في القانون، لان تلك اللجان اكثر قدرة ومهنية من السلطة الرئاسية، في تقدير تناسب العقوبة الانضباطية مع المخالفة المرتكبة، وبالتالي تكون قراراتها اكثر حيادية واكثر ضمانة، والسبب في ذلك ان الرأي الذي تمتلكه اللجنة الانضباطية يكون اكثر صحة وموافق للقانون من الرأي الفردي للسلطة الرئاسية ذات الرأي الفردي، وكذلك الحال بالنسبة لموضوع الحياد، فاذا وجدنا ان اعضاء اللجنة غير محايد، فان حياد الاعضاء الاخرين يحقق موضوع الحياد وبالتالي تكون قرارات اللجنة اكثر حياد من قرارات السلطة الرئاسية^(١٣)

- ب. ان تكون جلسات انعقاد اللجان الانضباطية سرية اما من ناحية سرية انعقاد جلسات اللجان الانضباطية، فان قانون الانضباط النافذ لم يشير الى ذلك، و اشار اليها قانون الانضباط الملغي، ولكن انعقاد الجلسات في ضوء القانون النافذ تتصف بالسري، على الرغم من عدم وجود نص تشريعي بذلك، وسبب انعقادها بسرية هو ان النظام الانضباطي يتعلق بفئة معينة ومهمة في المجتمع وهم الموظفين العموميين، مما يتطلب الامر الحفاظ على هيبتهم وكرامتهم امام افراد المجتمع الاخرين^(١٤)، اضافة الى ذلك المحافظة على سرية المعلومات التي توصلت اليها اللجنة التحقيقية، او التي علمت بها من خلال اطلاعها على اوراق القضية المعروضة عليها والتي تخص الموظف المحال عليها بشكل شخصي او التي تخص المرفق العام التابعين له، حيث ان افشاء سرية تلك المعلومات يترتب عليه الحاق ضرر بالمرفق العام

او بالموظف, او بالاشخاص الاخرين, كما ان جعل عمل اللجان بشكل علني يؤثر سلباً على الجانب النفسي لاجضاء اللجان ويجعلهم مقيدون ومحرجين في عملهم, وفي بعض الاحيان تكون اعمالهم مصطنعة في حالة عرضها على الناس, حيث ان اجراء التحقيق الانضباطي ليس مكان لمشاهد اللهو والتفتيه عن النفس بالنسبة للاخرين, بل ان التحقيق الانضباطي وجد لتحقيق المصلحة العامة, واحقاق الحق سواء بالنسبة للموظف او بالنسبة للمرفق العام, كما ان سرية التحقيق تجعل اللجنة بعيدة عن ضغط الرأي العام والضغط النقابي والحزبي, وبالاخص ضغط النقابات العمالية والمهنية, والاحزاب السياسية.^(١٥)

ج. يجب ان يتم تشكيل اللجنة الانضباطية من الاعضاء الذين نص عليهم القانون حيث لايجوز ان يتم استبدال او تغيير احدهم الا بوجود نص قانوني يجيز ذلك, وان تشكيل اللجان الانضباطية بشكل غير صحيح او معيب واعطت قراراتها, فان قراراتها تكون ملزمة اذا لم يطعن بها الخصم, وبالتالي فان عدم الطعن بالعيب الجوهري لايمكن ان يعتبر اخلاص بقراراتها, وقد اشار الى ذلك حكم محكمة القضاء الاداري في مصر الصادر بتاريخ (١٩٥٧/٢/١٢) حيث بين ان القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية تعتبر من النظام العام, وتكون متعلقة باجراء جوهري, تم مراعاة فيه المصلحة العامة, الامر الذي ادى الى سير المحاكم التأديبية بكل انسيابية وانتظام, وبالتالي فان تشكيل مجالس التأديب الابتدائية دون وجود عضو بدرجة مدير عام تابع للمرفق العام الذي ينتمي اليه المدعي, يؤدي الى بطلان المجلس, ويترتب عليه بطلان جميع الاجراءات والقرارات الصادر منه^(١٦) كما يجب ان تعقد اللجنة الانضباطية جلساتها بوجود رئيسها الذي حدده القانون, فاذا غاب يجب ان يحل محله رئيس اخر نص عليه القانون, اما اذا تولى رئاسة اللجنة الانضباطية شخصاً لم ينص عليه القانون فهنا تكون اجراءاتها وقراراتها باطله وهذا ماكدده مجلس الدولة في مصر الذي نص "...ان رئاسة مجلس الكلية لها من الأهمية في نظر المشرع ما جعلها مقصورة على العميد فإذا غاب قام مقامه وكيل الكلية لهذا لا يجوز أن يتولاها غيرها ولو كان أقدم الأعضاء ما دام القانون لم ينص على جواز ذلك كما فعل في قوانين اخرى"^(١٧)

د. يجب انعقاد جلسات اجتماع اللجان الانضباطية في المقر الرسمي للمرفق العام ويجب ان تؤخذ القرارات بعد اجراء المداولات بين جميع الاعضاء, كما يجب ان يحضر الاغلبية المطلقة لاجضاء اللجنة الانضباطية, كما يجب ان يصدر قرار اللجنة الانضباطية بموافقة وتصويت الاغلبية المطلقة لاجتماعها, ويجب عدم اغفال صوت احد الاعضاء الواجب الاخذ بصواتهم لاي سبب من الاسباب, والا اعتبر القرار باطلاً, ونجد ان هناك حكم صادر من مجلس الدولة المصري في موضوع مشابه بتاريخ (١٩٥٣/١١/٣١) حيث اشار الى ان عضو المجلس الذي يقوم بالانسحاب من المجلس لغرض تادية الصلاة التي يحين وقتها, فانه لايجوز عدم الاخذ بصوته لانه لايعتبر غائب وفي حالة اتخاذ القرار دون تصويته يعتبر القرار باطل^(١٨)

هـ. اتباع الاجراءات القانونية التي حددها القانون اذ يجب على اللجنة الانضباطية اتباع الاجراءات التي حددها قانون انضباط موظفي الدولة ومنها التحقيق بشكل تحريري مع الموظف المحال عليها, وسماع وتدوين مايقوله الموظف, وتدوين افادات الشهود والاطلاع على المستندات التي من الضروري الاطلاع عليها, وان تقوم باعداد محضر يتضمن كل ما سبق ذكره.^(١٩)

و. انجاز التحقيق الانضباطي خلال فترة زمنية معينة على الرغم من خلو المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ من موضوع قيام اللجنة التحقيقية بانجاز اعمالها خلال فترة معينة, على عكس قانون التضمين العراقي النافذ الذي حدد عمل اللجان التحقيقية المختصة بالتضمين ان تنجز اعمالها خلال (٩٠) يوم من تاريخ حصول الضرر, وهنا نجد انه من النظام العام واستناداً الى ما جاء في قانون التضمين ان تنجز اللجان التحقيقية اعمالها باسرع وقت حفاظاً على معالم الجريمة الادارية المرتكبة او المخالفة من الضياع او الاتلاف^(٢٠)

ز. المرونة في انجاز التحقيق الانضباطي حيث ان غاية المشرع من تشكيل اللجان الانضباطية من عضوين ورئيس هو من اجل مرونة اجراء التحقيق الانضباطي وعدم تعقيده, حيث ان جعل عدد اعضاء اللجنة الانضباطية محدود, يتولد عنه, سهولة في عقد جلسات اللجنة, وحصص موضوع التحقيق بين اقل عدد من الموظفين مما يحقق مبدأ السرية في التحقيق كما يساعد في اصداراللجنة لتوصياتها بالاتفاق او بالاكثرية, حيث ان اللجنة الانضباطية اذا كانت تتكون من اكثر من ثلاثة اعضاء كان يكون العدد زوجي فاذا كان التوصيات تصدر باتفاق جميع الاعضاء او بالاغلبية المطلقة المتمثلة بنصف العدد زائد واحد فهنا لا توجد مشكلة, لكن تتولد مشكلة اذا كان عدد الاعضاء المعترضين متساوي مع عدد الاعضاء المصوتين وهنا نكون امام مشكلة كبيرة يتعذر معها حسم القضية المعروضة, وهذا الامر يحمى عليه المشرع العراقي عند جعل اعضاء اللجنة الانضباطية من ثلاثة اعضاء^(٢١)

النطاق الزمني لتشكيل اللجان الانضباطية لم يحدد المشرع العراقي النطاق الزمني لانتهاه عمل اللجان التحقيقية من حيث اعتبارها لجان دائمية ام لجان مؤقتة تنتهي بانتهاء عملها واصدار توصياتها في كل قضية، وهنا نجد المادة (١٠) من قانون الانضباط العراقي النافذ قد سكتت عن هذا الموضوع ولم تشير الى دائمية عمل اللجان الانضباطية، ففي بعض المرافق العام نجد يتم تشكيل لجنة تحقيقية دائمية يتم استبدالها كل ستة اشهر، وفي بعضها يتم استبدالها كل سنة، وفي بعضها الاخر يتم تشكيل لجنة تحقيقية خاصة لكل قضية، وهذه اللجان جميعها يتم تشكيلها بناء على امر اداري او وزاري يصدر من الرئيس الاداري، وتتمارس هذه اللجان اعمالها المكلفة بها بناءً على تلك الاوامر، لكننا نجد ان تشكيل اللجان التحقيقية بصفة دائمية له محاسن كثيرة ومنها تنمية الخبرات التحقيقية للموظفين الاعضاء في تلك اللجان الانضباطية، وبالمستوى المطلوب في مجال التحقيق الانضباطي وبما يتلائم مع طبيعة عمل تلك اللجان، كذلك انجاز التحقيق الاداري باسرع وقت، لان كوادر اللجان الدائمة تكون اكثر خبرة وتأهب واستعداد في انجاز مهامها التحقيقية، لكن اللجان الانضباطية الدائمة له مساوئ كثير في نفس الوقت ومنها، ان جعل اللجان اللجان الانضباطية دائمية يجعل منها مؤسسة في داخل مؤسسة، كذلك ان ديمومة اللجان الانضباطية تؤدي الى بقاء نفس الاعضاء الموظفين في اللجنة الامر الذي يؤدي الى نتائج خطيرة تتمثل في تأثير المحسوبية والحزبية والوساطة على عمل اللجنة، اضافة الى ذلك يساعد الامر الى انتشار جريمة الرشوة بين اعضاء اللجنة الانضباطية، الامر الذي يؤثر سلباً على حياد وعمل اللجنة الانضباطية، اضافة الى ذلك ان جعل اللجان دائمية يساعد على ظهور مجموعة من الموظفين تحتكر عملية التحقيق الانضباطي لصالحها دون غيرهم من الموظفين ولسنين طويلة، وبناءً على ما تقدم فان الامر يؤدي الى ترجيح اللجان المؤقتة وترك لها الافضلية في انجاز الاعمال التحقيقية، ومن الافضل ان يتم تشكيل اللجان الانضباطية بشكل مؤقت وسري وعدم جعل اسماء اعضاء اللجنة علنية لحين بدء اللجنة باعمالها واجراءاتها التحقيقية، كما ان الامر يتطلب ان لا يكون من ضمن اعضاء اللجنة موظف سبق وان اعطى رأيه في القضية المعروضة او هو من احال الموظف المتهم الى التحقيق الانضباطي، حفاظاً على مبدأ الحياد حيث لا يمكن ان يكون نفس الشخص هو الحكم وهو الجلاذ⁽²²⁾

الفرع الثالث السلطات المختصة بالاحالة الى التحقيق الاداري والاثار المترتبة على قرار الاحالة

١. السلطات المختصة باحالة الموظف العام على اللجان الانضباطية

أ. سلطة الرئيس الاداري او من يخوله

لقد منح المشرع العراقي سلطة احالة الموظف العام الى اللجان الانضباطية من صلاحية رئيس الوزراء، ورئيس الجمهورية، وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، كذلك استناداً الى القاعدة القانونية المتضمنه "ان الجهة المختصة بالاحالة الى التحقيق الاداري، هي الجهة المختصة بالتدابير نفسها"، كما ان هناك حالة استثنائية قد قيدت سلطة الوزير بخصوص ايقاع العقوبات الجسيمة على الموظف الذي يشغل درجة مدير عام فما فوق، وجعلتها من اختصاص مجلس الوزراء، حيث خول المشرع العراقي الوزير المختص صلاحية ايقاع احدى عقوبات (لفت النظر، والانداز، وقطع الراتب) بحق الموظف الذي يشغل درجة مدير عام فما فوق، وعليه احالة القضية الى مجلس الوزراء للبت فيها، مع اقتراح العقوبة المناسبة مع جسامه المخالفة المرتكبة وتسببها^(٢٣) كما ان المشرع العراقي منح الوزير، ورئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة، ورئيس الدائرة، والمحافظ، او اي موظف يخوله هؤلاء صلاحية الاحالة، ويجب ان يكون الموظف المحال تابع وظيفياً الى الرئيس الاداري الذي قام باحالته، ويكون الهدف من الاحالة التحقق من انتساب التهمة الى الموظف المحال الى اللجنة الانضباطية، حيث اشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ في المادة (١٠) منه الى ذلك "على الوزير او رئيس الدائرة تاليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون، وتتولى هذه اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهامها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود..."^(٢٤)

ب. سلطات الجهات الرقابية في وقتنا الحاضر اصبحت الرقابة على الاعمال الوظيفية احدى مقومات النظام الوظيفي، بعد انتقال طبيعة عمل الوظائف الادارية من سلطات عامة تقوم بها الدولة اتجاها الافراد الى خدمات عامة تقوم الدولة بتقديمها الى رعاياها، وان الزيادة السكانية والتطور العالمي ادت الى حاجة الدولة الى زيادة اعداد المرافق العامة كلاً حسب طبيعة عمله، وبعدها من الطبيعي ان تزداد حاجتها الى كم هائل من الموظفين لادارة تلك المرافق، الامر الذي جعل حاجة الادارة الى الرقابة والتنقيش على الاعمال التي يؤديها موظفيها، تزداد اكثر فاكتر نتيجة الزيادة في اعدادهم، واتساع نطاق نشاطاتهم، والتنوع الحاصل في اعمالهم^(٢٥) وتختلف الجهات التنقيشية والرقابية التي لديها سلطة احالة الموظف الى التحقيق الانضباطي حسب طبيعة النظام التشريعي في كل دولة، ففي مصر نجد الاجهزة الرقابية التي

لها سلطة الاحالة هي (هيئة الرقابة الادارية المصرية و الجهاز المركزي للحسابات) وفي سوريا (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورية) الخ. اما في العراق فقد منح المشرع العراقي سلطة احالة الموظف الى التحقيق الاداري من اختصاص (مكتب المفتش العام و ديوان الرقابة المالية) والتي سنقوم بدراستها .

اولاً / مكاتب المفتشين العموميين المنحلة استناداً الى ماجاء في المادة(٥/ثانياً) من "امر سلطة الائتلاف الخاص بتشكيل مكاتب المفتشين العموميين" رقم (٥٧ لسنة ٢٠٠٤) حيث تعد مكاتب المفتشين العموميين هي احدى الجهات الرقابية والتفتيشية شبه القضائية التي منحها المشرع العراقي صلاحية وسلطة احالة الموظف العام الذي تكتشف ارتكابه المخالفات الانضباطية او الجرائم الناشئة عن وظيفته الى التحقيق الانضباطي, حيث منحت تلك المكاتب سلطة اجراء التحقيق, وتلقي الشكاوى التي تقدم من المواطنين والموظفين ضمن نطاق المرفق العام الذي يكون تحت سلطتها التفتيشية والرقابية, وتحديد الموظف المقصر, والتحقيق فيها او احالتها الى الجهات الادارية والقضائية والنيابية للتحقيق فيها واتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها وحسب الاختصاص (الاداري, او المدني, او الجزائي), وتدخل ضمن اعمال تلك المكاتب وصلاحياتها اجراء التحقيق ذاتياً في اي من الاعمال الوظيفية التي يتوقع انها مبنية على الغش, او تؤدي الى تبذير واسراف في المال العام او ان الموظف اساء التصرف بها, او كان الموظف المكلف باي من الاعمال ترا تلك المكاتب عدم كفاءته, وكذلك تدخل ضمن اعمالها, اجراء التحقيق في حالة وجود نقص في تشغيل احدى المنشأة, او وجود تلكاً في صيانتها وادامتها^(٢٦)

ثانياً / ديوان الرقابة المالية الاتحادي يعد ديوان الرقابة المالية واحد من اهم الاجهزة الرقابية والتفتيشية التي منحها المشرع العراقي سلطة احالة الموظف العام الى التحقيق الانضباطي, والذي يتم اكتشاف ارتكابه للمخالفة الادارية او المالية من قبل موظفي ديوان الرقابة المالية, حيث يقوم موظفي الديوان المكلفين بالرقابة والتفتيش ضمن نطاق وزارة معينة بتحديد المخالفة وتنظيم محضر يتضمن المخالفة ويتم احالتها الى الوزير المختص او رئيس الدائرة لغرض اجراء التحقيق الانضباطي مع الموظفين المتهمين, كما ان من مهام ديوان الرقابة المالية اجراء التحقيق الاداري في الامور والمخالفات التي يطلب منه مجلس النواب العراقي اجراء التحقيق فيها^(٢٧), اما اذا اكتشف موظفو الديوان ارتكاب مخالفة جسيمة او جريمة ناشئة عن وظيفة الموظف, او مخالفة قد احقت ضرراً بالمال العام, فعليها احالتها الى مكتب المفتش العام, او هيئة النزاهة او الجهات القضائية المختصة, لغرض اتخاذ الاجراءات المناسبة بحق المخالفين, بهدف معالجة المخالفة المرتكبة وازالة الاثار التي ترتبت عليها, كما ان من اختصاص الديوان الطلب من رئيس الدائرة او الوزير سحب يد الموظف العام الذي قام بارتكاب مخالفة جسيمة, ويرى الديوان ان بقاءه في الوظيفة خلال فترة التحقيق, قد يزيد من الحاق الضرر بالمال العام, او يؤدي الى ضياع معالم الجريمة او المخالفة المرتكبة, كما ان من اختصاص ديوان الرقابة الطلب من رئيس الدائرة او الوزير المختص اقامة الدعوى المدنية او الجزائية بحق اي موظف يكتشف الديوان ان فعله التصوري قد رتب بذمته حق من حقوق المرفق العام او الدولة او المواطنين, والمطالبة بتضمينه المبالغ التقديرية للاضرار التي لحقت بالمال العام نتيجة اخفاق الموظف وتقصيره في اداء اعماله الوظيفية وهذا ماتضمنته المواد (٤ و١٥ و١٦) من قانون الرقابة المالية الاتحادي^(٢٨)

٢. الاثار المترتبة على قرار احالة الموظف الى التحقيق الانضباطي

أ. **حرمان الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي من الترفيع (الترقية)** ان المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠) اشار الى ترقية الموظف بكلمة (ترفيح), ويعتبر موضوع مدى جواز ترقية الموظف المحال التحقيق الانضباطي من الامور المهمة التي يجب عدم الابتعاد عنها واخذها بعين الاعتبار في دراستنا, حيث ان مصادفة وقت استحقاق الموظف الى الترفيع مع احالته الى التحقيق الانضباطي , فان الامر يتطلب عدم السير باجراءات الترفيع, ويؤدي الى حرمانه من الترفيع لحين انتهاء اللجنة الانضباطية من اعمالها واصدار قرارها النهائي^(٢٩), وبما ان ترفيع الموظفين الى درجة وظيفية يكون على اساس كفاءة الموظف, والفترة التي قضاها في درجته الحالية ووفقاً للمدد التي حددها القانون حسب الدرجة الوظيفية, اضافة الى ذلك وجود وظيفة شاغرة تتناسب مع الدرجة الوظيفية المراد ترفيع الموظف اليها او اعلى منها, كما يجب ان يكون الموظف المراد ترفيعه متفوق على زملاءه الموظفين في العمل ويتم التاكد من ذلك بناءً على توصية من الدائرة التي يعمل فيها او الوزارة, ويستثنى من ذلك الموظفين الذي يشغلون الوظائف الهندسية والطبية والتعليمية, حيث يكون ترفيع الموظفين اصحاب تلك الاختصاصات على اساس التوافق بين الشهادات العلمية التي يحملونها وبين اختصاصهم الوظيفي, اضافة الى الشروط المذكورة انفاً^(٣٠) وهنا يكون على الادارة من الطبيعي حرمان الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي من الترفيع لمخالفة بعض شروط الترفيع المذكورة انفاً, ومنها عدم مقدرة الادارة على تحديد كفاءته ومدى تفوقه على زملاءه, لانه اذا صدر قرار

اللجنة الانضباطية بثبوت التهمة يكون قد خالف هذين الشرطين، الا اننا لم نجد في قانون الخدمة المدنية نص صريح يشير الى حرمان الموظف المحال للجان الانضباطية من الترفيع، وكذلك الحال بالنسبة الى قانون انضباط موظفي الدولة الملغي لسنة ١٩٣٦، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤ لسنة ١٩٩١) نجده هو الاخر قد خلت نصوصه من الاشارة الى حرمان الموظف المحال الى التحقيق من الترفيع، ولم يعالج المشرع العراقي هذا الموضوع في اي نص، باستثناء فتوى مجلس شورى الدولة المذكورة سابقاً^(٣١)، ونجد التشريعات في الدول المقارنة قد اشارت بشكل صريح الى حرمان الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي من الترقية او الترفيع ومنها التشريع المصري الذي نص على حرمان الموظف من نصف العلاوة الدورية، وتاجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية، وتعني ان يتم حرمان الموظف من العلاوة السنوية بشكل مؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر والتي كان يستحقها خلال فترة احالته الى التحقيق، على ان لا يؤثر تاجيلها على العلاوة التي تليها ويتم اطلاق العلاوة المؤجلة بعد حسم التحقيق، كذلك نص التشريع المصري على تاجيل ترقية الموظف المحال الى التحقيق^(٣٢)

ب. **تقييد الحرية الشخصية للموظف المحال على التحقيق الانضباطي** ان المشرع العراقي لم يتطرق الى موضوع تقييد حرية الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي او منعه من السفر في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رقم (١٤ لسنة ١٩٩١)، وكذلك قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤ لسنة ١٩٦٠)، والقوانين الادارية الاخرى، الا ان ذلك لايعني عدم امكانية اصدار امر بتقييد حرية الموظف ومنعه من السفر من قبل قاضي التحقيق المختص، وبالاخص في القضايا المتعلقة بنزاهة الموظف، والقضايا المتعلقة بارتكاب الموظف لاحدى الجرائم الناشئة عن وظيفته، او ان الموظف لم يحضر الى الجهات القضائية في حالة تبليغه لاكثر مرتين، ففي هذه الامور يكون من صلاحية القاضي المختص اصدار امر قبض بحق الموظف ومنعه من السفر، وعادة يصدر قرار منع السفر بعد امر القبض الذي يصدر غيابياً بحق الموظف الهارب المتهم بقضية جنائية او مدنية ويتعذر على الجهات المختصة القبض عليه، وبالاخص في قضايا الاختلاس والامور التي اشرفنا عليها اعلاه، ويعتبر قرار منع السفر احد الاجراءات التحفظية والاحترازية التي يكون الهدف منها منع هروب الموظف المتهم، واجباره على تسليم نفسه الى الجهات المختصة لاكمال الاجراءات القضائية بحقه، وان امر القبض والمنع من السفر من الامور الجوازية لقضاء التحقيق والمحاكم الجزائية، وهذا ماله قانون الجوازات العراقي النافذ اذ تضمن "اذا تأيد لضابط الجوازات، ان شخصاً قد ارتكب جريمة، معاقباً عليها بموجب القوانين العراقية النافذة، فعليه منعه من السفر، وله ان يبطل تأشيرة الاذن بالسفر او المرور، على ان يعرض على قاضي التحقيق المختص خلال (٢٤) ساعة"^(٣٣) كما ان قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي في المادة (١٤٣/د) ايضاً تضمنت من صلاحيات محكمة الجنايات اصدار امر منع السفر بحق اي شخص محكوم بالاعدام سواءً موظف او غير موظف. ويكون من صلاحية الوزير المختص او رئيس الدائرة الطلب من المحكمة المختصة اصدار امر بمنع الموظف من السفر في دعاوى القضاء المستعجل اذا ارتكب مخالفة قد سببت ضرر جسيم بالمال العام وتم تضمينه المبلغ وقد ترك الوظيفة^(٣٤)، ونص على ذلك ايضاً قانون التنفيذ العراقي النافذ والذي تضمن "اذا اثبت الدائن احتمال فرار المدين، وطلب اخذ كفالة بالدين، فللمنفذ العدل اذا اقتنع بصحة الادعاء ان يقرر الزام المدين بتقديم كفالة بالدين فاذا رفض المدين تقديم كفالة، فعلى المنفذ العدل ان يقرر منع سفره"^(٣٥)، الا ان محكمة التمييز الاتحادية في العراق قد قررت عدم صلاحية دوائر التنفيذ في اصدار قرارات المنع من السفر^(٣٦) كما لايجوز قانوناً ان يستمر منع الموظف السفر ويعتبر ملغياً، بعد صدور قرار بحسم القضية المعروضة امام القضاء، او قيامه بتسليم نفسه الى الجهات المعنية، او تم القاء القبض عليه، او قيامه بتسديد المبالغ المترتبة بذمته نتيجة التضمن^(٣٧) واننا نجد بعض التشريعات المقارنة الاخرى ومنها التشريع الاردني، الذي نص صراحة على تقييد حرية الموظف الذي يتم احالته الى التحقيق الانضباطي، ومنعه من السفر، الا بعد اخذ الموافقات من الجهات ذات الاختصاص، حيث يجب ان يصدر قرار منع الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي من السفر من القاضي المختص، وبقوة القانون وكذلك من سلطات وصلاحيات الوزير المختص، او رئيس الجهة الانضباطية التي يكون الموظف محال عليها، ان يفتح الجهات ذات الاختصاص والطلب بمنع الموظف المحال الى المجالس الانضباطية من السفر، وعدم السماح له بمغادرة البلاد^(٣٨)، اما المشرع العراقي فنجده هو الاخر قد اخذ بموضوع منع الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي او القضائي من السفر، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ (١٩٩٣/٣/٢٣) والمتضمن ان احالة الموظف الى التحقيق الانضباطي او صدور امر بسحب يده من الوظيفة، يترتب عليه منعه من السفر، ويجب عليه ان لا يغادر محل سكنه المثبت لدى الجهات الادارية الى مكان اي مكان اخر، الا بموافقة الجهات الادارية او الانضباطية المحال عليها، بعد ان يقوم باشعار تلك الجهات بمحل اقامته الجديد، وفي حالة مخالفة ذلك يسقط حقه في الطعون باي قرار يصدر ضده

غيبايبا لتعذر الوصول الى محل اقامته, وان قرار الاحالة للتحقيق الانضباطي, او المنع من السفر, او قرار سحب اليد, لاتعتبر انتهاء للرابطة الوظيفية للموظف مع الادارة او انقطاعها^(٣٩)

ج. عدم قبول استقالة الموظف المحال على التحقيق الانضباطي الاستقالة هي اجراء ذاتي وشخصي, يقوم به الموظف المعني, معبراً عن ارادته في مغادرة الوظيفة المكلف بها وتركها بشكل نهائي, قبل بلوغه السن التقاعدي المقرر قانوناً^(٤٠) او قبل احالته الى التقاعد عن طريق اللجان الطبية التي تقرر عدم صلاحيته للوظيفة, ويكون السن التقاعدي للموظف العام في العراق (٦٠) سنة استناداً الى ماجاء في قانون التقاعد^(٤١) وتكون الاستقالة عن طريق طلب تحريري يقدمه الموظف طالب الاستقالة الى رئيسة الاداري المخول تلك الصلاحية, وبدوره يحيل الطلب الى الجهات المختصة للبت فيه اذا لم يكن مخولاً, وعلى الرئيس الاداري ان يبت طلب الاستقالة المقدم اليه خلال مدة لاتزيد عن الثلاثون يوماً, واذا انتهت تلك المدة ولم يتم الموافقة على طلب الاستقالة, يعتبر الموظف مفكوكاً من دائرته بحكم القانون, اما اذا تم الموافقة على طلب الاستقالة فان الموظف يعتبر منفكاً اعتباراً من تاريخ الموافقة^(٤٢), وان قيام الموظف بتقديم طلب الاستقالة لايعني انتهاء الرابطة الوظيفية مع دائرته التي يعمل فيها, وعلى الموظف الاستمرار باداء واجباته واعماله الوظيفية المكلف بها,لحين صدور قرار الجهة المختصة المتضمن الموافقة على طلب استقالته, واذا قام الموظف بمخالفة ذلك, يعتبر مخرلاً باداء واجباته الوظيفية, ويكون معرضاً للمسائلة الانضباطية والادارية, كما يجب ان لا يكون الموظف طالب الاستقالة قد تم احالته الى المحاكم بقضية ناشئة عن وظيفته, او محال على اللجان الانضباطية, سواءً كانت الاحالة قبل ان يقوم بتقديم طلب الاستقالة او بعده, لان الموظف اذا تم استقالته يؤدي الامر الى اعفائه من العقوبة الانضباطية لانه من المستحيل تنفيذ اثارها, ولكن طلب الاستقالة لايمكن ان يعفيه من العقوبة القضائية حتى وان كان مستقيل, ويجد الباحث ان المشرع العراقي قد عالج موضوع استقالة الموظف في قانون الخدمة المدنية, الا انه لم يتضمن معالجة موضوع مدى امكانية استقالة الموظف المحال الى المحاكم, او المحال الى التحقيق الانضباطي, وكذلك الحال بالنسبة لبعض التشريعات العربية ومنها المصري والسوري, الا ان هناك تشريعات اخرى قد وجدت في تشريعاتها نصوص تتضمن عدم قبول استقالة الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي, فقد وجدنا المشرع الاماراتي قد تطرق للموضوع وحظر على الجهات الادارية قبول اي طلب استقالة تقدم اليهم من الموظفين المحالين الى الجهات الانضباطية والقضائية, وكذلك عدم انتهاء خدماتهم لاي سبب كان, الا بعد صدور قرارات نهائية وقطعية من الجهات المحالين عليها سواء كانت قضائية او انضباطية^(٤٣)

الذاتة

اولاً / النتائج

١. ان المشرع العراقي قد فات عليه ان يجعل رئيس اللجنة الانضباطية حاصل على شهادة اولية في القانون على الاقل, لكون الموظف القانوني هو الاكثر دراية والاجدر علماً بامور التحقيق والقوانين الوظيفية والانضباطية التي تحكم النظام الانضباطي, من خلال طبيعة عمله المرتبطة ارتباط مباشر بالقوانين, اضافة الى ذلك فان رئاسة اللجنة التحقيقية من اذا كانت من اختصاص العضو القانوني, تكون اكثر فاعلية من ناحية الحياذ وتوفير الضمانات للموظف المحال الى التحقيق الانضباطي هذا من جهة, ومن جهة اخرى عمله القانوني في تمثيل دائرته امام المحاكم بمخلف انواعها وفي جميع مراحل الدعاوى يجعله اكثر خبرة ودراية في مجال التحقيق.
٢. في حالة قيام اللجنة بالتجاوز على صلاحياتها المنصوص عليها في المادة (١٠) من قانون الانضباط النافذ, والذي يكون مصادقاً عليه من قبل الرئيس الاداري المخول بالمصادقة, فانه قرارها يكون معيب باحد عيوب القرارات الادارية, وباطل, وتكون متجاوزة على صلاحياتها, مما يجعل قرارها معرض للطعن والالغاء, لمخالفته للنظام العام, واستناداً الى القاعدة القانونية (ما بني على باطل فهو باطل),
٣. تتضمن بعض قرارات اللجان الانضباطية مخالفات للقواعد الشكلية والاجرائية, فاذا كان قرار اللجنة صادر بناءً على توصية من لجنة اخرى او مجلس معين, فانه يكون غير سليم من الناحية الشكلية والقانونية, ويعد صادر من جهة غير مختصة, وهذا ماكداه قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي والمتضمن (بطلان قرارات اللجان الانضباطية والمتضمنه العقوبات الانضباطية اذا كانت صادرة من لايملك صلاحيات اصدار تلك القرارات)^(٤٤)
٤. هناك موضوع اخر لم يقوم المشرع العراقي بمعالجته, الا وهو في حالة صدور امر تشكيل اللجنة التحقيقية من موظف غير الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة .

٥. ان المشرع العراقي لم يحدد في قانون انضباط موظفي الدولة وقت زمني للجان الانضباطية لانجاز التحقيق الاداري وانما جعل الموضوع متروك لرأي اللجان، وهذا احد اهم الاشكاليات المهمة التي فات على المشرع العراقي التطرق لها، مما لها من تأثير سلبي على الموظف المحال للتحقيق من خلال تأثيرها على نفسيته وعمله الوظيفي هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى تأثيره على اعمال اللجان الانضباطية نفسها والوصول الى الحقيقية لان اطالة فترة التحقيق الانضباطي قد يؤدي الى ضياع معالم المخالفة الادارية او الجريمة المرتكبة وتلفها .
٦. ان قرارات اللجان الانضباطية ليست باثمة او ملزمة، وانما تكون عبارة عن توصيات في قضية معينة معروضه عليها، ويكون للرئيس الاداري الاخذ بها او زيادة العقوبات او انقاصها وحسب ماجاء في نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.
٧. نجد المشرع العراقي لم يشير الى اكمال النصاب القانوني في عقد اجتماعات اللجان الانضباطية واتخاذها قراراتها، وعليه تكون قرارات اللجان الانضباطية باطله اذا لم يحضر جميع اعضاءها .
٨. ان المشرع العراقي قد خطى نفس الخطوة التي خطاها في قانون الانضباط انف الذكر في موضوع عدم تكليف الموظف القانوني برئاسة اللجان المختصة بالتضمن وهذا ايضا لا يحمى عليه المشرع العراقي.
٩. يكون دور هذه اللجان تضمين الموظف الذي قام بالحاق ضرر بالمال العام بسبب الاهمال او التقصير في الواجبات الوظيفية، او نتيجة قيامه بمخالفة التعليمات والانظمة والقوانين.
١٠. ان المشرع العراقي في قانون التضمنين النافذ قد اعطى سلطة تشكيل اللجان التحقيقية الى المحافظ او من يخوله اضافة الى مانص عليه القانون السابق من سلطة والمتمثله بالوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة
١١. ان اهم الاشكاليات التي تترتب على موضوع السلطات المختصة بالاحالة يتمثل بطرح تساؤل هل يجوز قانوناً احالة موظف يعمل في وزارة البلديات الى التحقيق الاداري من قبل وزير الزراعة نتيجة قيامهما باجراء كشف مشترك وكان الكشف فيه مخالفة تتطلب احالة اللجنة الى التحقيق الانضباطي، هنا تكون الاجابة بانه لايجوز ذلك ويتم اشعار الوزارة المعنية باحالة موظفها الى التحقيق الانضباطي، واشعارها لاحقاً بنتيجة التحقيق
١٢. ان قيام المشرع العراقي بزيادة اعداد الجهات التي لها سلطة احالة الموظف الى التحقيق الانضباطي امر يحمى عليه، لانها تزيد من سلطات الردع للموظف، الامر الذي يؤدي الى تقليل ارتكاب المخالفات والجرائم الوظيفية، ويجعل العمل في المرافق العامة يسير باحسن طريق وبانتظام واطراد.
١٣. ان الهيئات والاجهزة الرقابية والتنفيذية تلعب دور مهماً في الجهاز الاداري في العراق حيث لايمكن الاستغناء عن تلك الاجهزة، لان الهدف الذي تسعى اليه تلك الهيئات هو الحفاظ على سير العمل في المرافق العامة بالشكل الصحيح وما يمليه القانون من اجل تحقيق المصلحة العامة، وتحقيق الاهداف التي يسعى المرفق العام الى تحقيقها.
١٤. ان من اهم الاهداف التي تسعى الاجهزة الرقابية والتنفيذية هي الرقابة على الاعمال الوظيفية، ومساندة الموظف المقصر، والتحقيق معه ابتداءً، وبعدها يتم احالت قضيته الى رئيسته الاداري ليمت احالته الى اللجان الانضباطية في دائرته التي يعمل فيها، حيث تعتبر المسائلة الادارية والرقابية من اهم مقومات تلك الاجهزة، وبالتالي يمكننا القول انه لا توجد رقابة اذا لم تكون هناك مسائلة.
١٥. احد الاشكاليات في النظام الانضباطي العراقي قيام المشرع بعدم معالجة موضوع ترقية الموظف المحال الى التحقيق الاداري وهذا امر لا يحمى عليه المشرع، كون ذلك يجعل الموضوع سلطة تقديرية للادارة ومن المحتمل ان يؤدي الى اضرار بالمال العام، لان صرف اي مبالغ الى الموظف وهو لا يستحقها يعتبر ضرر بالمال العام هذا من جهة، ومن جهة اخرى من المحتمل ان تقوم الادارة بالتعسف في استخدام صلاحياتها وبالنتيجة يتضرر الموظف.

ثانياً / التوصيات

١. يوصي الباحث قيام المشرع العراقي بتعديل نص المادة (١٠ / اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي استناداً لاسباب الواردة في الفقرة (١) من التوصيات وجعلها بعد التعديل (على الوزير او رئيس الدائرة او المحافظ او من يخوله تشكيل لجنة انضباطية من ثلاثة اعضاء برئاسة موظف حاصل على شهادة اولية في القانون على اقل تقدير وعضوية اثنان من الموظفين من ذوي الخبرة والاختصاص) .
٢. يوصي الباحث بقيام المشرع العراقي باضافة مادة الى قانون انضباط موظفي الدولة تتضمن اعتبار قرار اللجنة التحقيقية باطلاً في حالة قيامها بالتجاوز على صلاحياتها المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة .

٣. يوصي الباحث بالزام الجهات الادارية بان تكون اوامر تشكيل اللجان التحقيقية من الموظفين ذات الاختصاص حصراً , وبخلافه تكون جميع اجراءات وقرارات اللجنة باطله وغير صحيحة لوجود عيب من الناحية الشكلية, وذلك لصدور امر تشكيل اللجنة من جهة ليست ذات اختصاص
٤. يوصي الباحث المشرع العراقي ان يخطو مثلما خطا في قانون التضمين المادة(٣) وجعل الفترة الزمنية لاكمال التحقيق الانضباطي هي لاتزيد عن (٩٠ يوم) حفاظاً على المصلحة العامة واستناداً الى الاسباب الواردة في الفقرة (٥) من التوصيات .
٥. يوصي الباحث بقيام المشرع العراقي باضافة مادة الى قانون انضباط موظفي الدولة تتضمن اعتبار قرار اللجنة التحقيقية باطلاً في حالة كان التحقيق قد تم بغياب احد اعضاء اللجنة الانضباطية .
٦. ان من الضروري ان تتضمن التشريعات الوظيفية نصوص قانونية تنص على منع الموظف المحال الى التحقيق الانضباطي من السفر, للحيلولة دون هروب الموظف المتهم, وعدم عودته الى العراق, اذا شعر ان القضية ليست بصالحه, وبالاخص اذا كان مرتكب مخالفة ادارية جسيمة او احدى الجرائم الناشئة عن وظيفته, مما يلحق ضرراً جسيماً بالمال العام, ويؤدي الى فلات الجاني من العقاب.
٧. على المشرع العراقي اضافة نصوص قانونية الى التشريعات الوظيفية تتضمن عدم قبول استقالة الموظف المحال الى اللجان الانضباطية, او المحاكم المختصة عن المخالفات او الجرائم الناتجة عن وظيفته. للحيلولة دون السماح للموظف المتهم بالافلات من العقاب, وحفاظاً على المصلحة العامة والمال العام من الهدر والضياع, اضافة الى ذلك تقوية هيبة النظام الانضباطي وجعله وسيلة ردع للموظفين الاخرين, وهذا ماكده مجلس الدولة المصري في احد قراراته التي استقر فيها على مبدأ عدم جواز قبول استقالة الموظف المحال الى المحاكم او الجهات الانضباطية لاي سبب كان, لحين صدور قرار قطعي من تلك الجهات والمحاكم^(٤٥)
٨. يجب على المشرع العراقي اضافة نصوص قانونية تتضمن ان انتهاء خدمة الموظف لاي سبب كان لاتعني افلاته من العقاب, ويجب ان تتضمن تلك القوانين نصوص تلزم الجهات الادارية باقامة دعاوى وشكاوى حسب الاختصاص, على الموظفين الذي يثبت بعد انتهاء علاقتهم الوظيفية ارتكابهم المخالفات الادارية والجرائم التي تنشئ عن وظائفهم, ومطالبتهم بالتعويض عن الاضرار التي تلحق بالمال العام .

مصادر البحث

١. بركات, عمرو احمد فؤاد, السلطة التأديبية, القاهرة, مكتبة النهضة العربية, ١٩٧٩, ط:١,
٢. "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١"
٣. قرار "مجلس الانضباط العام في العراق" رقم (٢٠٠٢/٥١ / جزائية / ٢٠٠١ في ٢٠٠٢/٢/١٤) وكذلك قرار المجلس المرقم (٩٢ في ١٩٩٥/٦/٢١)
٤. الربيعي, احمد محمود, التحقيق الاداري في الوظيفة العامة, الموصل, رسالة ماجستير, كلية الحقوق . جامعة الموصل , ٢٠٠٣ ,
٥. مهدي, غازي فيصل, شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١, بغداد, مطبعة العزة, ٢٠٠١, ط:١,
٦. "قانون التضمين العراقي" رقم (١٢ لسنة ٢٠٠٦)
٧. "قانون التضمين العراقي" رقم (٣١ لسنة ٢٠١٥)
٨. بدير , علي محمد واخرون, مبادئ واحكام القانون الاداري, بغداد, المكتبة القانونية, ٢٠١١, ط:١,
٩. مهدي, غازي فيصل, تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام, بغداد, بدون دار نشر, ٢٠٠٩, ط:٢,
١٠. "حكم مجلس الدولة في مصر" الصادر بتاريخ (١٩٤٨/٤/٥) السنة الثانية, ص:٦٥٣
١١. الطماوي, سليمان محمد, النظرية العامة لقرارات الادارية دراسة مقارنة, مصر, دار الفكر العربي, ١٩٧٦, ط:١,
١٢. العبودي, هناء محمد ركبان, دور التحقيق الاداري في كشف حالات الفساد المالي والاداري, بغداد: رسالة ماجستير, كلية الحقوق . جامعة النهدين, ٢٠١٣
١٣. الحسيني, عمار عباس, اصول التحقيق الاداري, لبنان, منشورات الحلبي الحقوقية, ٢٠١٦, ط:١,
١٤. المتولي, عبد الرؤوف عيد, اختصاص المحاكم التأديبية, مصر, منشأة المعارف, ٢٠٠٤, ط:١
١٥. العبودي, عثمان سلمان غيلان, المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري, بغداد, مكتبة القانون المقارن, ٢٠٠٨, ط:١
١٦. الربيعي, احمد محمود, التحقيق الاداري في الوظيفة العامة, الموصل, رسالة ماجستير, كلية الحقوق جامعة الموصل, ٢٠٠٣

١٧. رحيم, امين حميد "نطاق التحقيق الاداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١" مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية, جامعة بابل .كلية القانون, ع: ١, ٢٠١٦
١٨. ياقوت, محمد ماجد, اصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية, الاسكندرية, دار الجامعة, ٢٠٠٧, ط: ٣
١٩. الغريبي, وليد سعد عيال, التنظيم القانوني لحقوق الموظف العام في التحقيق الاداري, بغداد, مكتبة فكر القانونية, ٢٠٢٢, ط: ١
٢٠. "قانون الرقابة المالية العراقي" رقم (٣١ لسنة ٢٠١١)
٢١. "فئوى مجلس شورى الدولة العراقي" بالرقم (١٩٨٤/٦ في ١٩٨٤/٣/٢٢) اشار اليها الحسيني, عمار عباس, المصدر السابق
٢٢. "قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل
٢٣. الحلو, ماجد راغب, المصدر السابق, ص: ٣٥١ . ٣٥٢, ونص المادة (٨٠) من "قانون العاملين المدنيين المصري" رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨ (
٢٤. "قانون جوازات السفر العراقي" رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥
٢٥. "قانون المرافعات المدنية" رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩
٢٦. "قانون التنفيذ العراقي" رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠
٢٧. قرار الحكم الصادر من "محكمة التمييز الاتحادية في العراق" في القضية المدنية بالعدد (٣٦٨/ منع السفر/ ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢)
٢٨. قرار الحكم الصادر من "محكمة استئناف بغداد بصفتها التمييزية" بالقضية المرقمة (١٤/ منع سفر/ ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٢/١١)
٢٩. "قانون الخدمة المدنية الاردني" رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣
٣٠. حسن, عبد الفتاح "السلطة المختصة بتاديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن" مجلة العلوم الادارية, جامعة الاسكندرية, ع: ١, مصر, ١٩٦٥

٣١. شمل, امينه, الضمانات التأديبية للموظف العام, الامارات العربية المتحدة, جامعة الشارقة .كلية الحقوق, ٢٠٠١,
٣٢. القانون رقم (٢٦ لسنة ٢٠١٩) قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد" رقم (٩ لسنة ٢٠١٤)
٣٣. "قانون الخدمة المدنية العراقي" رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠
٣٤. الطماوي, سليمان محمد, القضاء الاداري . قضاء التاديب, ك: ٣, القاهرة, دار الفكر العربي, ١٩٩٥, ط: ١
٣٥. "قرار مجلس شورى الدولة العراقي" رقم (٦٠/ انضباط/ ٢٠٠٩) منشور في قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩
٣٦. عثمان, حسين عثمان محمد, مبادئ القانون الاداري, الاسكندرية, دار المطبوعات الجامعية, ٢٠٠١, ط: ١

هوامش البحث

- (١) بركات, عمرو احمد فؤاد, السلطة التأديبية, القاهرة, مكتبة النهضة العربية, ١٩٧٩, ط: ١, ص: ١٠٩
- (٢) الفقرة (اولاً) من المادة (١٠) من "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١"
- (٣) قرار "مجلس الانضباط العام في العراق" رقم (٢٠٠٢/٥١ / جزائية / ٢٠٠١ في ٢٠٠٢/٢/١٤) وكذلك قرار المجلس المرقم (٩٢ في ١٩٩٥/٦/٢١)
- (٤) الربيعي, احمد محمود, التحقيق الاداري في الوظيفة العامة, الموصل, رسالة ماجستير, كلية الحقوق . جامعة الموصل , ٢٠٠٣, ص: ٤٠ . ٤١
- (٥) مهدي, غازي فيصل, شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١, بغداد, مطبعة العزة, ٢٠٠١, ط: ١, ص: ٤٣
- (٦) المادة (٢) من "قانون التضمين العراقي" رقم (١٢ لسنة ٢٠٠٦)
- (٧) الفقرة (اولاً) من المادة (٢) من "قانون التضمين العراقي" رقم (٣١ لسنة ٢٠١٥)
- (٨) بدير, علي محمد واخرون, مبادئ واحكام القانون الاداري, بغداد, المكتبة القانونية, ٢٠١١, ط: ١, ص: ٣٦٠
- (٩) مهدي, غازي فيصل, تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام, بغداد, بدون دار نشر, ٢٠٠٩, ط: ٢, ص: ٤٢ . ٤٤

- (١٠) المادة (٨) والفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١"
- (١١) "حكم مجلس الدولة في مصر" الصادر بتاريخ (١٩٤٨/٤/٥) السنة الثانية، ص: ٦٥٣
- (١٢) الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ط: ١، ص: ٧٥
- (١٣) العبودي، هناء محمد ركبان، دور التحقيق الاداري في كشف حالات الفساد المالي والاداري، بغداد: رسالة ماجستير، كلية الحقوق . جامعة النهدين، ٢٠١٣، ص: ٢٨ . ٢٩
- (١٤) المصدر نفسه ص: ٢٩
- (١٥) الحسيني، عمار عباس، اصول التحقيق الاداري، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦، ط: ١، ص: ١٤٦
- (١٦) الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ط: ١، ص: ٢٧٣ . ٢٧٤
- (١٧) المتولي، عبد الرؤوف عيد، اختصاص المحاكم التأديبية، مصر، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ط: ١، ص: ٦٥٣
- (١٨) المتولي، عبد الرؤوف عيد ، المصدر السابق ، ص: ٥٦٨
- (١٩) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام" رقم (١٤ لسنة ١٩٩١)
- (٢٠) المادة (٣) من "قانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥" والتي تنص على " ... على ان تستكمل اجراءات التحقيق خلال مدة لا تزيد على (٩٠) يوم من تاريخ حصول الضرر"
- (٢١) العبودي، عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري، بغداد، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٠٨، ط: ١، ص: ٣٧
- (٢٢) الربيعي، احمد محمود، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، الموصل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص: ٤٤
- (٢٣) الفقرة (اولاً وثانياً) من المادة (١٢) من "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١" المعدل
- (٢٤) رحيم، امين حميد "نطاق التحقيق الاداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١" مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل . كلية القانون، ع: ١، ٢٠١٦، ص: ٧٣١
- (٢٥) ياقوت، محمد ماجد، اصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية، الاسكندرية، دار الجامعة، ٢٠٠٧، ط: ٣، ص: ١٧٩
- (٢٦) الغريزي، وليد سعد عيال، التنظيم القانوني لحقوق الموظف العام في التحقيق الاداري، بغداد، مكتبة فكر القانونية، ٢٠٢٢، ط: ١، ص: ٨٥ و ١١٩
- (٢٧) الفقرة (خامساً) من المادة (٦) من "قانون الرقابة المالية العراقي" رقم (٣١ لسنة ٢٠١١)
- (٢٨) الغريزي، وليد سعد عيال ، المصدر السابق، ص: ٨٥
- (٢٩) "فتوى مجلس شورى الدولة العراقي" بالرقم (١٩٨٤/٦) في (١٩٨٤/٣/٢٢) اشار اليها الحسيني، عمار عباس، المصدر السابق، ص: ٩٣ . ٩٤
- (٣٠) المواد (١٨ و ١٩) من "قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠" المعدل
- (٣١) الغريزي، وليد سعد عيال ، المصدر السابق، ص: ٩٩
- (٣٢) الحلو، ماجد راغب، المصدر السابق، ص: ٣٥١ . ٣٥٢ ، ونص المادة (٨٠) من "قانون العاملين المدنيين المصري" رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨)
- (٣٣) المادة (١٤) من "قانون جوازات السفر العراقي" رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥
- (٣٤) المادة (١٤٢) من "قانون المرافعات المدنية" رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩
- (٣٥) المادة (٣٠) من "قانون التنفيذ العراقي" رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠
- (٣٦) قرار الحكم الصادر من "محكمة التمييز الاتحادية في العراق" في القضية المدنية بالعدد (٣٦٨ / منع السفر/ ٢٠٠٨) في (٢٠٠٨/٦/٢)
- (٣٧) قرار الحكم الصادر من "محكمة استئناف بغداد بصفتها التمييزية" بالقضية المرقمة (١٤ / منع سفر/ ٢٠٠٧) في (٢٠٠٧/٢/١١)

- (٣٨) المادة (١٢٢) من "قانون الخدمة المدنية الاردني" رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣
- (٣٩) حسن, عبد الفتاح "السلطة المختصة بتاديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن" مجلة العلوم الادارية, جامعة الاسكندرية, ع:١, مصر, ١٩٦٥, ص: ١٦٤
- (٤٠) شمل, امنه, الضمانات التأديبية للموظف العام, الامارات العربية المتحدة, جامعة الشارقة. كلية الحقوق, ٢٠٠١, ص: ٢٣
- (٤١) المادة (١) من "القانون رقم (٢٦ لسنة ٢٠١٩) قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد" رقم (٩ لسنة ٢٠١٤)
- (٤٢) المادة (٣٥) من "قانون الخدمة المدنية العراقي" رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠
- (٤٣) الطماوي, سليمان محمد, القضاء الاداري. قضاء التاديب, ك:٣, القاهرة, دار الفكر العربي, ١٩٩٥, ط:١, ص: ٣٨٧
- (٤٤) "قرار مجلس شورى الدولة العراقي" رقم (٦٠/انضباط/٢٠٠٩) منشور في قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ / ص: ٣٥٦
- (٤٥) عثمان, حسين عثمان محمد, مبادئ القانون الاداري, الاسكندرية, دار المطبوعات الجامعية, ٢٠٠١, ط:١, ص: ٤٢٩