



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث
العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون

مبدأ المواجهة في مجال التأديب الإداري

(دراسة مقارنة)

رسالة قدمها

عبدالله علي جبار

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان وهي جزء من
متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشرافه

أ.د. عامر زغير محيسن

٢٠١٩م

١٤٤٠هـ

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث وأهميته

إن الوظيفة العامة تعد الحلقة الأولى في كل تنظيم إداري على المستوى الوطني أو المحلي، وتمثل حجر الزاوية في تشكيل السلطة التنفيذية، والموظف العام هو الذي يشغل الوظيفة ويكون بمثابة مرآة الدولة، فإذا صلح صلحت الدولة، وإذا فسد فسدت هي الأخرى، الأمر الذي يقتضي أن يكون محكوماً بتنظيم قانوني يحدد شروط وإجراءات التعيين وحقوقه وواجباته وإجراءات مساءلته انضباطياً، فالتحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة يعد من أهم مسائل الوظيفة العامة وأدقها، بوصفه أمراً كامناً في طبيعة كل نظام اجتماعي، فالرسالة التي يقوم عليها الانضباط هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب، بقدر ما تقوم على الإصلاح، فهو لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف، وإنما ينحصر غرضه الأساس في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإذا كانت رسالة الإدارة تكمن في المحافظة على السير المنتظم للمرافق العامة، فإنه في حالة مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية يكون من حق الإدارة، بل من واجبها، معاقبته وفقاً للإجراءات والضوابط المحددة قانوناً، ولما كانت العقوبات الانضباطية من الأمور الخطيرة التي تمس الموظف في كيانه الوظيفي، بل ويترتب عليها آثار متصلة بمستقبله، لذا كان لا بد من توفير طائفة من الضمانات تكون مانعة من تعسف السلطة الانضباطية من استعمال سلطتها بإيقاع الجزاء، فقد يمارس الرئيس الإداري سلطته بقصد الانتقام من الموظف المتهم أو بقصد تحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة، لذلك يقتضي الأمر منح الموظف بعض الوسائل التي تخفف من غلو السلطة الممنوحة للإدارة، لذا فإن إحاطة الموظف المتهم بهذه الضمانات قبل توقيع العقوبة الانضباطية أو اثنائها أو بعدها أصبح من المسائل المستقر عليها فقهاً وقضائياً على عدها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة وقواعد العدالة والإنصاف دون الحاجة إلى نص يقررها، ومن هذه الضمانات التي يجب أن يتمتع الموظف المتهم بها هي ضمانات المواجهة، أي مواجهة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه وأدلتها، إذ تبدأ الإجراءات الانضباطية تجاه الموظف المتهم إذا أُحيل إلى التحقيق، ومع بداية هذه الإجراءات يبدأ دور الضمانات الانضباطية، فينبغي على السلطة المختصة، وقبل

توقيع الجزاء أن تواجه الموظف المتهم بما نسب إليه من مخالفة أو مخالفات وظيفية مدعومة بالأدلة التي تثبت ارتكابه لها، فبدون المواجهة لن نكون أمام تحقيق إداري بالمعنى القانوني والذي قوامه أن إتهام الموظف بجريمة يجب أن يواجه بها حتى يستطيع إبداء دفاعه حيالها وإلا يكون عمل السلطة الانضباطية خارجاً عن مبدأ المشروعية، لأن الموظف سيجازى على فعل لم يحط به علماً ولم يواجه به، وهذا يتعارض مع أبسط قواعد العدالة والإنصاف، فليس من العدالة إيقاع عقوبة على الموظف، مهما اختلفت هذه العقوبات في الآثار المترتبة عليها عن مخالفة وظيفية دون أن تتاح له فرصة للعلم بها، والرد على ما نسب إليه، الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بحق الدفاع المقدس ومبدأ المواجهة، لذلك يجب كفالة هذه الضمانة للموظف المحال إلى التحقيق الإداري.

وتعود أهمية الموضوع إلى أن الموظف يتعرض للتحقيق الإداري في حالة مخالفة الواجبات الوظيفية في إطار سعي الإدارة إلى دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن أجل ذلك تحاسب الموظف المخل، وتكافئ المجد والمخلص، وتبقى الإدارة هي الطرف الأقوى في إجراءات التحقيق الإداري، لذا يجب تحقيق توازن بين سعي الإدارة لتسيير المرفق العام وبين مصلحة الموظف، كي لا يعاقب بعقوبة غير عادلة، وهنا يأتي دور المواجهة بوصفها وسيلة من وسائل تحقيق هذا التوازن، نظراً لاختلاف مركز الإدارة عن الموظف المتهم من خلال إحاطة الإدارة للموظف المتهم علماً بالأدلة المتوفرة لإدانته، وعدم جواز الاستناد إلى أي دليل لم تخبر الموظف به، فمبدأ المواجهة يقتضي بأن لا تعلن السلطة التأديبية قرارها بالعقوبة إلا بعد أن تحقق المواجهة، وتمكن الموظف المتهم من إبداء ما لديه من دفاع.

ثانياً: مشكلة البحث

إن التأديب أمر يمكن أن يتعرض له الموظف طوال خدمته الوظيفية، ولا يقتصر أثره على مجرد توقيع جزاء على الموظف في حالة الإدانة، وإنما تمتد آثاره إلى العديد من المزايا الوظيفية، لذا فإن المشكلة التي دفعنا للبحث في موضوع مبدأ المواجهة في مجال التأديب الإداري هي تغليب المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لعنصر فاعلية العمل الإداري على عنصر الضمان، وهذا ما جسده الأسباب الموجبة لصدور قانون الانضباط، وهي الرغبة في تبسيط الإجراءات وسرعة حسمها، فمن شأن هذه الأخيرة أن تؤثر على تحقق المواجهة كضمانة من ضمانات الموظف المتهم، مما

يحتمل القول معه بإمكانية الانتقاص من الضمانات التأديبية وصدور عقوبات تأديبية غير عادلة، وفضلاً عن ذلك، فإنّ المشرع العراقي لم ينظم موضوع المواجهة تشريعياً إذ تعاني من قصور تشريعي في مجال التأديب الإداري.

ثالثاً: منهج البحث

التزاماً بالمنهج العلمي للبحث بصفة عامة، والبحث القانوني بصفة خاصة، ولغرض الإحاطة بجوانب الموضوع كافةً، تعتمد الدراسة على المنهجين التحليلي والمقارن. فالدراسة تحليلية، لأننا سنتناول فيها المواد القانونية بالشرح والتحليل، محاولين الكشف عن مواطن النقص وعناصر الخلل، ونستهدي في كل ذلك بآراء الفقه وأحكام القضاء بعدهما مصدرين مهمين يتم بهما شرح أحكام القانون، وسد أوجه النقص فيه.

وإدراكاً منا بأن دراسة الأنظمة القانونية في الدولة لا تكون وافية إلا إذا تم النظر فيها وتقويمها على ضوء التجارب والخبرات التي توافرت لغيرها من الدول، فقد لجأنا إلى مقارنة النظام الانضباطي العراقي مع نظم دول أخرى، استهدافاً لتأكيد الأصول القانونية ودعمها، بما يتلائم وحاجات المجتمع وتطوره، وبما يتفق مع النظرية السائدة فيه، وفي هذا السياق نود أن نشير إلى أن النظم القانونية المقارنة التي اعتمدها في هذه الدراسة هي النظم الانضباطية في كل من فرنسا ومصر، ويعود اختيارنا لفرنسا كونها البلد الذي نشأ وتطور فيه مبدأ المواجهة، أما مصر فلأنها تعد الرائدة بين الدول العربية وفيها ثروة تشريعية وفقهية وقضائية كبيرة في مجال موضوع البحث.

رابعاً: خطة البحث

ستقسم الدراسة إلى فصلين، فضلاً عن المقدمة، والخاتمة، والمصادر، وسوف نخصص الفصل الأول لدراسة ماهية مبدأ المواجهة في مبحثين، سنتناول في المبحث الأول مفهوم مبدأ المواجهة، وسنوضح في المبحث الثاني مقومات إعمال مبدأ المواجهة. وسنبعث في الفصل الثاني قواعد تطبيق مبدأ المواجهة، وسنقسم هذا الفصل على مبحثين، سنخصص المبحث الأول لدراسة قواعد ممارسة مبدأ المواجهة قبل فرض العقوبة الانضباطية، وسنبعث في المبحث الثاني الطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية كوسيلة لحماية مبدأ المواجهة.