وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة كربلاء/ كلية القانون
الدراسة الصباحية

التحقيق الاداري في الوظيفة العامة

بحث تقدم به الطالب :

مصطفى عبد الامير علي حسن

الى مجلس كلية القانون جامعة كربلاء وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

م.م صائب محمد ناظم

1440هـ
2019م

بسم الله الرحمن الرحيم

 هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذَلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رِزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ

]الملك: 15[

المحتويات

ت	الموضوع	رقم الصفحة
1	الاهداء	ج
2	شكر وعرفات	د
3	المقدمة	1-2
4	منهجية البحث	3
5	اهمية البحث	4
6	مشكلة البحث	5
7	**المبحث الأول** **تعريف التحقيق الأداري وأهميته**	6
8	المطلب الأول	6

	التعريف بالتحقيق الاداري	
9	الفرع الاول تعريف التحقيق الاداري لغةً	6
10	الفرع الثاني تعريف التحقيق الاداري اصطلاحاً	6-9
11	المطلب الثاني أهمية التحقيق الاداري	9
12	الفرع الاول أهميته للموظف العام	9
13	الفرع الثاني أهميته للإدارة	10
14	الفرع الثالث أهميته للمجتمع	11
15	الفرع الرابع أثرة للجزاء المفروض	12
16	**المبحث الثاني** **إجراءات التحقيق الاداري**	14
17	المطلب الأول المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق مع الموظف	14
18	الفرع الاول أخطار الموظف	15
19	الفرع الثاني الاطلاع على الملف	17
20	المطلب الثاني مرحلة مباشرة اجراء التحقيق الاداري	18
21	الفرع الاول تشكيل اللجنة التحقيقية	19
22	الفرع الثاني حقوق الموظف المحال الى التحقيق الاداري	20-22
23	الخاتمة	23
24	الاستنتاجات	23
25	التوصيات	24
26	المصادر	25-27

الاهداء

الى المـربي الاول، صـاحب المنهج العظيم، الـذي انقـذ اللـه بـه البشـرية فأخرجهـا من الظلمـات الى النـور .....

(النبي محمد صلّ الله عليه وآله وسلم)

الى من كلت انامله ليقدم لنا لحظة سعاد.....؟

(ولدي العزيز)

الى منبع الدفء في حياتي الى التي حملتني وهناً على وهن.....

(والدتي الحبيبة)

الى رياحين حياتي وازهار النرجس.....

(اخوتي واخواتي)

الى من عرفت كيف اجدهم وعلموني ان لا اضيعهم..... ..... (اصدقائي)

الى الذين مهدوا لنا طرق العلم والمعرفة الى جميع الاساتذة الافاضل انتم وهبتونا الحياة والامل والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة اهدي لكم هذا جهدي المتواضع

والله ولي التوفيق

الباحث

شكر وعرفان

ومن حق النعمة الذكر، واقل جـزاء للمعـروف الشـكر فبعـد شـكر المولى عز وجل، المتفضل بجليل النعم وعظيم الجزاء.

يجدر بنا ان نتقدم ببالغ الامتنان، وجزيل العرفان الى كل من وجهنا وعلمنـا، واخـذ بيـدينا في سـبيل انجـاز هـذا البحث وأخص بـذلك المشرف الاستاذ صائب محمـد نـاظم المحـترم. الـذي قـدم وتـابع وصـوب بحسـن ارشـاده في كـل مراحـل البحث والـذي كـان في توجيهاته حرص المعلم التي تؤتى ثمارها الطيبة بأذن اله تعالى.

كما احمل الشكر والعرفـان الى كـل من امـدني بـالعلم والمعرفـة واسـدى لي النصـح والتوجيـه والى ذلـك الصـرح العلمي الشـامخ المتمثل في كلية القانون كمـا اتوجـه بالشـكر الى كـل من سـاندنا بدعواته الصادقة وتمنياته المخلصة.

خطة البحث

التحقيق الإداري في الوظيفة العامة

المبحث الأول : تعريف التحقيق الإداري وأهميته

سنبحث كل منهما في مطلب مستقل وكما يلي :

المطلب الأول : التعريف بالتحقيق الإداري / وينقسم إلى فرعين

الفرع الأول : تعريف التحقيق الإداري لغة

الفرع الثاني : تعريف التحقيق الإداري اصطلاحا

المطلب الثاني : أهمية التحقيق الإداري / وينقسم إلى أربعة فروع

الفرع الأول : أهميته الموظف العام

الفرع الثاني : أهميته للإدارة

الفرع الثالث : أهميته للمجتمع

الفرع الرابع : أثره للجزاء المفروض

المبحث الثاني : إجراءات التحقيق الإداري

المطلب الأول : المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق مع الموظف / وينقسم إلى فرعين

الفرع الأول : اخطار الموظف

الفرع الثاني : الاطلاع على الملف

المطلب الثاني : مرحلة مباشرة إجراء التحقيق الإداري / وينقسم إلى فرعين

الفرع الأول : تشكيل اللجنة التحقيقية

الفرع الثاني : حقوق الموظف المحال إلى التحقيق الإداري

المقدمة

آن اهميــة دراســة التحقيــق الاداري يعتــبر حــافزا على العطــاء المخلص والتفــاني في العمــل ، على العكس تمامــا من اغفــال اللجوء الى هذا الاجراء ، هـذا مـا يحض الموظـف من اهميـة ، امـا الادارة فمن خلال التحقيق تتمكن من الوقـوف على الحقيقـة كمـا هي لتأتي قراراتها عادلـة دقيقـة لاسـتنادها إلى معلومـات صـحيحة صادقة ، لا الى مجرد تكهنات قد تصيب وقد تخطئ ، ومن ثم فـإن ذلـك يخلـع على عمـل الأدارة طـابع الانصـاف والعدالـة ، لا الظلم والاجحـاف ، وهـذا يـبين أن أهميـة التحقيـق الإداري بالنسـبة الى الموظـف و الادارة في النفـع الـذي يحققـه لكليهمـا ، أي الجـانب الايجـابي للأهميـة ، امـا الجـانب السـلبي فهـو أن التحقيـق مرحلـة مهمة لما يترتب عليها من نتائج خطيرة منها ما يتعلـق بـالموظف ، باعتباره من الاجـراءات بالغـة الخطـورة وبغض النظـر عن النظـام المتبع في الدول كافة ، وتتمثل هذه الخطـورة تجـاه الموظـف في الآثار النفسية ، إذ أن الأخير يبقى في وضع نفسي قلق حتى ينتهي التحقيق ، كمـا لإحالتـه إلى التحقيـق أثـر بـالغ لمـا يثـيره ذلـك من شكوك وأقاويل بحقه ، التي قد تؤدي الى زعزعة مركزه الوظيفي كما أن التحقيقات تأثيرات مادية وذلك بالانتقـاص احيانـا من راتبـه ان قــررت الادارة ســحب يــده عن العمــل ، أو قــد يهــدد حياتــه الوظيفية وذلك بأنهاء علاقته بالوظيفية ، وفي ذلك خطر كبير عليه وعلى من يعيله لمـا تمثلـه الوظيفـة اليـوم من مصـدر عيش لعـدد كبـير من مواطـنين الدولـة النـاتج عن تشـعب مهـام الـدول وازداد تــــدخلها في مجلات مــــا كــــانت لتضــــطلع بهــــا من قبــــل .

و من آثار التحقيق أيضا ما يتعلق بالإدارة ذاتها ، فأحالـة الموظـف الى التحقيق يؤثر سلبا في سير المرفق العام بانتظام واطـراد من

خلال التـأثير على نشـاط الموظـف المحـال ، هـذا إذا لم تسـحب الادارة يده من الوظيفـة ومـا يـترتب على ذلـك من تعطيـل كامـل لدوره في اداء عمله اثناء فـترة سـحب اليـد . ويهـدف هـذا البحث الى بيان الكيفية التي يتم من خلالها التحقيـق مـع الموظـف العـام في العراق في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطـاع العـام النافذ (رقم) (14) لسنة ١٩٩١ وتعديلاتـه . وتنطلـق فرضـية هـذا البحث من طبيعــة التحقيــق الإداري باعتبــاره موضــوعا ذا طــابع اعملي ملموس ، وهو على تمـاس مباشـر ومسـتمر بـالواقع ، لـذا يتطلب احكاما وقواعد تتواكب والوقائع المستجدة التي تحتــاج الى تنظيم مستمر .

ومن البديهي أن يكـون لكـل بحث مفهـوم لا بـد من التطـرق اليـه على شكل تعريف الموضوع وبيان أهميته الـتي تمـيزه عن غـيره ، وهـذا مـا تناولـه المبحث الأول ، أمـا المبحث الثـاني فتطرقنـا من خلاله إلى بيـان اجـراءات التحقيـق من خلال مطلـبين ، ففي الأول نبين المرحلة التمهيدية لإجـراءات التحقيـق ، وفي المطلب الثـاني نبين المرحلة المباشرة لأجراء التحقيق الإداري .

مشكلة البحث

الصـراع بين الفاعليـة والضـمان يمتـد بجـذوره الى الصـراع بين السـلطة والحريـة وهـو كـذلك يمثـل انعكاسـاً للصـراع الازلي بين الطبيعـة الاجتماعيـة وغريـزة الانانيـة فحيث تتطلب الاولى التنظيم والتقييـد، تنشـد الثانيـة الحريـة والافلات من القيـود والامـر الـذي يقتضي ان نجـري موازنـة عادلـة ودقيقـة بينهمـا الى ان المشـكلة التي تواجه عملية الموازنة هذه هي ان العناصر المكونة لهـا تقـوم على معطيات متناقضة في متطلباتها فعنصر الفعالية يتطلب تقوية السلطة الانضباطية وتغليظ العقاب الانضباطي التي تحد من حريـة السلطة الانضباطية وهذا التناقض يثير تساؤلات جوهريـة تـدور في فلكهـا العديـد من التسـاؤلات الاخـرى بحيث يمكن صـياغتها على الوجه الاتي :-

ما هي الفعالية الادارية والضـمان الانضـباطي ؟ ومـا هي الوسـائل التي وضفت لتحقيق كل منهما؟ ومـا هـو دور الضـمان في تحقيـق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة؟ .

اهمية البحث

على الـرغم من كـون التـوازن بين المصـالح المتعارضـة مشـكلة كامنه ومحسوسة في كافة فروع القانون الاخرى الا انها تغدو اكـثر اهميـة بعـد القـانون الدسـتوري في القـانون الانضـباطي لان هـذا الاخير يتصل بالوظيفة العامة التي تكتسب اهمية بالغة في الـوقت الحاضر ومع ان المصالح المتعارضة في القانون الانضباطي تتمثـل بمصلحة الادارة من جهة والمصلحة الشخصـية للموظـف من جهـة اخرى اي بين عنصـر فاعليـة الادارة وضـمانات المـوظفين وأهميـة هذين العنصرين تكمن في انهمـا يمثلان المحـور الـذي تـدور حولـه بقية موضوعات القانون الانضـباطي بـل همـا محـور المشـكلة في القانون الانضباطي وبالتالي فنجاح هذا القانون يتوقف الى حد كبير

على قدرته على تحقيق تـوازن دقيـق بينهمـا ولعلنـا لا نبـالغ اذا مـا قررنا ان التشريع الذي يسعى الى تغليب مقتضـيات الفاعليـة على حسـاب الضـمان او العكس لن يصـل في التحقيـق الا الى تخـريب المصلحتين العامة والخاصة معاً.

كما يكتسب هذا الموضوع اهمية خاصة في التشريع العـراقي حيث ان قــانون انضــباط مــوظفي الدولــة النافــذ تم وضــعه في ضــل الدســتور العــراقي المــؤقت (الملغي) العــام 1970 ولا يخفى ان الفلسفة التي تبناها الدستور النافذ لعام 2005 مما يضـع القواعـد الانضباطية التي شرعت ابان نفاذ الدسـتور الاول على المحـك مـع انتصار مبادى الديمقراطية في ظل الدسـتور الحـالي وعلى الـرغم من الاهمية التي يحملها هذا الموضوع الا انـه لم يحفـظ حـتى الآن بمـا يسـتحقه من البحث والدراسـة وذلـك مثلمـا حصـل مـع بقيـة الموضوعات الانضـباطية الاخـرى (كالسـلطة المختصـة بالانضـباط والاجراءات الانضباطية والعقوبات الانضباطية)

منهجية البحث

اذا كان البحث العلمي هو بذل الجهد في التحري والبحث والتتبـع و الدراسة لموضـوع معين لكي نتبـنى حقيقتـه فـأن على البـاحث ان يسلك منهجاً معيناً يسير على هـداه ويلـزم نفسـه بـه طيلـة البحث وبالنظر لهذه الاهمية فقد ارتأينا معالجة المشكلة البحثية الحاضرة

وفقاً للمنهجين التحليلي والاستقرائي بين كل من مصر والعراق ولا يخفى ما للمنهج الاخير من اهمية بالغة في مجال الدراسات القانونية حيث يمكن للباحث من خلال الاطلاع على تجارب النظم القانونية الاخرى ومقارنتها بالنظم الوطنية مما يساهم في الكشف عن اوجه الاختلاف والاتفاق او القصور بين هذه النظم.

المبحث الأول

تعريف التحقيق الأداري وأهميته

سنبحث كل منهما في مطلب مستقل وكما يلي :-

المطلب الأول

التعريف بالتحقيق الاداري

التحقيق تعريف لغوي وأخر اصطلاحي ، ولأجل البحث في كل منهما سنتناول ذلك في فرعين :-

الفرع الاول

تعريف التحقيق الاداري لغة

أصل كلمة تحقيق في اللغة هي (حقق) [1] وحققه أي (أكده) و (المحقق يقال كلام محقق : محكم منظم ، ثوب محقق ، محكم النسيج [2] .

و (أحق) الأمر ، أوجبه وصيره حقاً لا يشك فيه ، يقال (أحق عليه القضاء) إذا أوجبه ، تحقيق الخبر : ثبت [3] .

الفرع الثاني

تعريف التحقيق الاداري اصطلاحاً

التحقيق الاداري لا يمثل في ذاته غاية تتوخاها الادارة ، بل هي وسيلة يراد من خلالها تمحيص الحقائق واستجلاء وجه الحق وصولا إلى مواطن الخلل والخطأ الذي ارتكبه الموظف لمعالجتها بالاستناد الى سلطات منها المشرع ، واعمالا لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد وسعيا وراء تحقيق المصلحة

---

[1] - جبران مسعود ، معجم الرائد (لغوي عصري) ، ط ٢ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص ٣٧٠ .

[2] - لويس معلوف اليسوعي ، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم ، ط ١٩ ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، ١٩٥٩ ، ص 140 . " .

[3] - لويس معلوف اليسوعي ، المصدر نفسه ، ص 144 .

العامة التي تمثل الغاية المرجوة دائما من كل فعل او امتناع تتخذه الادارة[1] .

والمتفحص للقوانين الوظيفية في العراق ومصر والأردن وغيرها من الدول الأخرى [2] ، يجد انها لم تضع تعريفا محددا للتحقيق الإداري ، وهذا منهج يحمد عليه المشرع لما لايراد التعاريف في نصوص جامدة من تقييد للأمر المعرف ووجوب الالتزام بحرفية النص [3].

وفعلاً عرف التحقيق الإداري فقهاً بأنه (اجراء تمهيدي بـ هدف الى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه) [4] .

كما عرف بأنه (مجموعة الاجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات الانضباطية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة)[5] .

والتحقيـق الاداري يمكن تعريفـه بأنـه : (مجموعـة من الاجـراءات التي تقوم بها سلطة معينة للوصول إلى الحقيقة بتحديـد المخالفـة

---

[1]- مغاوري محمد شاهين ، المسألة الانضباطية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الهنا للطباعة القاهرة ، 1974 ، ص ٢٥٧ .

[2] - خالد محمد مصطفى المولى ، السلطة المختصة في فرص العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه تقدم بها الى كلية القانون بجامعة الموصل ، لسنة ٢٠٠٠ م ، ص ١٨٠ .

[3] - جارلس اي وهارا بالاشتراك مع عز يفودي ، أل اوهار ، ترجمة : نشأت بهجت البكري ، أسس التحقيق ، ج 1 ، القسم العام ، ط 1 ، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص ١٣ .

[4] - ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، الفنية للطباعة والنشر ، ١٩٨٠ ، ص ٧١ د .

[5] - مغاوري محمد شاهين ، المصدر السابق ، ص ٢٥٧ .

الإداريـة أو الماليـة والمسـؤول عنهـا) [6]. ويمكن التسـاؤل عمـا اذا كان وجود التحقيق الاداري شرطا للقرار الانضـباطي الـتي تصـدره جهة الإدارة على الموظف المخالف ؟ تـرى المحكمـة الإداريـة في هذا الشأن إلى عدم لزوم التحقيق الاداري كشـرط لتوقيـع الجـزاء في وجود تحقيق جنائي والذي يعد كافيا المجازاة الموظف الذي لا داعي لتكـــــــرار التحقيـــــــق معـــــــه دون مقتضى[2] ".
ونـرى أن التعريـف الأخـير (تعريـف القضـاء) حـاول أن يحيـط بالتحقيق الاداري من جوانبه المختلفـة ، وقـد أفلح في ذلـك إذ أنـه تنـاول التحقيـق من نقطـة البدايـة (وهي الاحالـة إلى التحقيـق) مرورا بإجراءات التحقيق وضماناته التي تعد الركـيزة الأسـاس في الارتقاء بالتحقيق الى الغاية المنشودة منه ، كمـا أن هـذا التعريـف قـد جـاء بمبـدأ مهم لا يمكن اغفالـه في كـل تحقيـق أداري وهـو (تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف) فكـل تحقيـق أداري يخالف هذا المبدأ يكون عرضة للأبطال من جانب القضاء [3] .

ورغم أن المشرع العراقي لم يأت بتعريف للتحقيق الإداري الا أنـه جاء بجملة من المعايير والضـوابط واجبـة الاتبـاع في شـأن تـأليف اللجنـة التحقيقيـة وعمـل هـذه اللجنـة ، وأورد هـذه المعـايير نص المادة العاشرة قانون الانضباط النافذ المرقم 14 لسـنة ١٩٩١ ، إذ نصت الفقرة الأولى من هذه المادة (على الوزير او رئيس الدائرة

---

[1] - علي عبد الرحيم علي محمد ، اجراءات التحقيق الاداري وضماناته في ضوء احكام قانون ادارة الموارد البشرية القطري ، المجلة القانونية والقضائية ، وزارة العدل ، قطر ، العدد الاول ، ٢٠١٠ ، ص ١٢.
[2] - المحكمة الادارية العليا ، طعن رقم 164 لسنة 25 ق جلسة ١٩٨٩ / ٣ / ١ ، د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات الانضباطية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١١٣ .
[3] -. أنظر : حكم المحكمة الادارية ذو الرقم 404 لسنة ٢٣ ق في ١٩٧٩ / ١٢ / ١ منشور في مجموعة المبادئ القانونية في 15 عاماً (١٩٩٥ - ١٩٨٠) ، ج ٢ ، القاعدة رقم ٢٩ ، ص ١٩٧٩ .

تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضويين من ذوي الخبرة والكفاءة على أن يكـون حاصـلا على شـهادة جامعيـة أوليـة في القـانون) ، وتـبين الفقـرة ثانيـا من نفس المـادة الكيفيـة الـتي يتم بهـا عمـل اللجنة .

المطلب الثاني
أهمية التحقيق الاداري

للتحقيق الأداري أهمية خاصة تميزه من الاجراءات الانضباطية [1] ، الأخرى يمكننا ان نتلمسها من خلال محاور عديدة التي سنبحثها في اربعة فروع وكما يأتي

الفرع الاول
أهميته للموظف العام

تــبرز أهميــة التحقيــق الاداري للموظــف في جــوانب مختلفة هي :

اولا : ممارسة حق الدفاع :

هذا الحق موغل في القدم إذ أن الموظف بحكم طبيعـة عملـه قـد يكــون هــدفاً للكيــد والنكايــة من جمهــور المواطــنين ، أو من

[1]- ومما تجدر ملاحظته أننا سنورد كلمة (الانضباطية أو تأديب) غير مستخدمة في القانون العراقي الذي يستخدم كلمة (أنضباط السلامة هذه اللفظة مع اننا نؤيد من يرى أن كلمة أنضباط هي الافضل نظرا الى الادلة غير اللائقة بالموظف التي تعطيها كلمة تأديب وخاصة في مجتمعنا العراقي .

الموظفين اصلا ، مما يحتم الأمر أن تـترك لـه الفرصـة كافيـة بمـا يستغرقه من اجراءات لأن يجمع الموظف شتات هـذه الادلـة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع [1] .

ثانيــا : ايجــاد التناســب مــا بين المخالفــة المرتكبــة والعقوبـــــــــــــــــة المفروضـــــــــــــــــة :

كما أن أهمية التحقيق تبرز للموظف حتى أن كانت النتيجة سلبية ، أي في حالة فرض الجزاء عليـه ، فعقوبـة التـوبيخ ليسـت كعقوبـة العزل حتما من حيث الأثر المترتب على كل منهما ، إذ أن التحقيق يؤدي الى كشف الحقيقـة كـاملا وصـولا الى الموازنـة الدقيقـة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن تلك .

المخالفة لأن الترابط بين العقوبة والمخالفـة غـير قـائم في نطـاق الانضباط مثلما هو الحال في القانون الجنائي [2] .

الفرع الثاني

أهميته للإدارة

تـتركز أهميـة التحقيـق الاداري للادارة في عـد الموظـف الركـيزة الأساس في الوظيفة العامة ، فهو عقـل الدولـة المـدبر وسـاعدها المنفذ [3] . لذلك لا بد ان تكفل الادارة حماية هذا الموظف من كل ما يمكن أن يمس حقوقه الوظيفية ، ويتم ذلك في مجـال انضـباط الموظف بإتاحة الفرصة للدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه ،

---

[1]- . عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة الانضباطية، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٨٨ وما بعدها

[2] - علي خليل ابراهيم ، جريمة الموظف العام الخاضعة للأنضباط في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، طبع الدار العربية ، بغداد ، دون سنة طبع ، ص ٢٨ : كذلك أنظر : د . ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في أنضباط، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، ط ٢ ، ١٩٨٩ ، ص ٢٥٠ " .

[3] - علي خليل ابراهيم ، المصدر نفسه ، ص3.

كما أن التحقيق يجعل الادارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة [1] .

ونرى أن القول بعكس ذلك يـؤدي الى فـرض جـزاءات تفتقـر الى الدقة ، وقد تجانب العدالة مما يـؤدي الى عـدم انصـاف الموظـف وشعوره بالظلم الذي يقلـل حتمـا من ادائـه بالشـكل الـذي يكـون عليـه في حـال شـعوره بـالأمن والطمأنينـة الى حقوقـه حـتى وان خالف ، وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد .

وكذلك فان اجراء التحقيق يمكن للادارة من الوقوف على مـوطن الضـعف والخلـل لمعالجتهـا وتلافيهـا مسـتقبلا ، فضـلا عن فـرض الجزاء ، الأمر الذي يعـود بـالنفع على عمـل الادارة الـتي تضـع في الحساب السبل الكفيلة لتلافي تكرار مثل هذه المخالفات مستقبلاَ ، وهـذا مـا يطـور عمـل الادارة ويجعلهـا على هـدى وبصـيرة من أمرها .

الفرع الثالث

أهميته للمجتمع

تتمثل هذه الأهمية في :

أولا : أن التحقيق الاداري هو ضمانة مهمة من ضمانات الموظف العام [2] .

---

[1] - خالد محمد مصطفى المولى ، المصدر السابق ، ص ١٧٩ .

[2] - غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة ١٩٩١ ، مطبعة ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٥٠ .

لذلك فأن لجوء الادارة الى اجراء التحقيق مع الموظـف يعـني أن الادارة كفلت حق الموظف في أن يقاضي بشكل يجعله في منـأى عن الظلم والتعسـف ، ممـا يـؤدي الى وصـف تصـرفات الادارة بالعدالـة والانصـاف وهـو مـا تتوخـاه في عملهـا ، لا بـل أن شـيوع العدالة والانصاف دليل على رقي المجتمع [1].

ثانيا : نتيجة لتطور المجتمعـات وتـدخل الدولـة في مجـالات مـا كانت لتضطلع بها في الماضي مما ادى الى زيادة الكـوادر العاملـة لمواكبة اعمال الدولة المتشعبة والمتزايدة ، فـأن أهميـة الوظيفـة العامة ازدادت استنادا الى ذلك وازداد معها عـدد المـوظفين الـذي يمثلون الحجر الأساس في هذه الوظيفة [2] .

واستنادا إلى ما تقدم فأن تحقيق مصلحة الموظف وذلـك في أن يقاضي وفقاً للإجراءات العادلة وان تكفل لـه كـل الضـمانات وبمـا فيهـا حقـه في الـدفاع عن نفسـه ، هي في الـوقت ذاتـه تحقيـق المصلحة المجتمع .

الفرع الرابع

أثرة للجزاء المفروض

ويتحقق هذا الأثر في جانبين [3] :

---

[1] - حماية الأفراد في مواجهة الاجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي من بحوث المعهد الدولي للعلوم الادارية ، بحث نقله الى العربية الاستاذ عادل محمود عبد ال الادارية ، 14 ، س ١٢ ، نيسان ١٩٧٠ ، ص ٢٣٣ - ٢٣4 .

[2]- علي خليل ابراهيم ، المصدر السابق ، ص ٣ . و العربية الأستاذ عادل محمود عبد الباقي ، منشور في مجلة العلوم.

[3] - ماهر عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص ٢٥٠ - ٢٠١ .

الأول : من حيث تكييف (الخطأ الوظيفي) [1] :

نتيجـة لعـدم تقـنين الجـرائم الاداريـة فـأن على الادارة أن تتلمس هذه الجرائم في تصرفات الموظف لتكيفها بأنها جـرائم انضـباطية باعتبارها غير واضحة المعالم والحدود ، لعدم تحديد المشرع لهــذه الجرائم في نصوص ثابتة كما فعل ذلـك في المجـال الجنـائي ممـا يجعل عمـل المحقـق الاداري اصـعب بكثـير من المحقـق الجنـائي الذي لا يخرج دوره عن الوقوف على الجريمة الجنائيـة الموصـوفة قانونا على وفق قوالب لا تتغير مهما تغيرت الظروف والملابسات.

ان تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الادارية إنمـا مرجعـه الى تقدير الادارة ويبلغ انضـباط هـذا التكـييف على الواقعـة المنسـوبة إلى الموظـف هـو الخـروج على مقتضـيات الـواجب الـوظيفي او الاخلال بحسـن السـلوك المسـتأهل للعقـاب بوصـفه ذنبـا أداريا[2]. أن علاقة الموظف برئيسه اساسها الالـتزام بحـدود الادب واللياقـة وحسن السلوك ما دام لم يجـانب مـا تقتضـيه وظيفتـه من تحفـظ ووقار حتى لو كان رأيه مخالفا لرأي رئيسه[3].

الثاني : من حيث فرض العقوبة :

---

[1] - ويذهب البعض الى اطلاق مصطلح الجريمة الانضباطية على الخطأ الوظيفي ، الا انه في الحقيقة تتبلور فكرة الجريمة الانضباطية لتصل الى مفهوم الجريمة الجنائية اي تشكل مفهوما مصدرا بصريح نص القانون ، للمزيد أنظر : د . علي خليل ابراهيم ، المصدر السابق ، ص 16 وما بعدها " .

[2] - المحكمة الادارية العليا ، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٥ / ٢ / ١٨ في القضية المرقمة ٩١٧ س ١١ المجموعة ، ص ٣٨٩٨ .

[3] - المحكمة الادارية العليا ، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٥ / ١ / 15 ، المجموعة س ١ ، ع2 ، ص . ٣٨٩٨.

إذ أن الارتبـاط القـائم بين الجـرائم الجنائيـة والعقوبـات تم بين الجرائم الجنائية والعقوبات المحددة لها قانونا في المجال الجنـائي غير قائم قاعدة عامة في المجـال الاداري ممـا يحلم - عـدة عامـة في المجـال الاداري ممـا يحتم على المحقـق الاداري بعـد تكـييف فصل الموظف بانهـا جريمـة انضـباطية ، أن يجـدد عقوبـة مناسـبة لهذا الفعل من بين العقوبـات الـتي أوردهـا المشـرع في القـوانين الوظيفيـة مسـتند في ذلـك الى سـلطته التقديريـة الـتي منحـه المشرع اياها .

وأن مسألة التكييف الدقيق للفعل واختيار العقوبة المناسبة يهدف الى غاية مفادها فرض جزاء عادل و منصف ، وهذا لا يتم الا بأجراء تحقيـق مـع الموظـف يمكن الادارة من الوقـوف على حقيقـة المخالفـة المرتكبـة لفـرض جـزاء انضـباطي على الموظـف اولاً ومعالجة مواطن الخلل للتمكن من تلافيها مستقبلا ثانياً .

إن الغاية الأساسية من اجراء التحقيق هو التحقق من أن الموظف قد ارتكب احـد الافعـال المخالفـة للقـوانين والانظمـة والتعليمـات الخاصـة بالوظيفـة العامـة من خلال : ١. التحقـق من الفعـل المـرتكب قـد صـدر من الموظـف المخـالف فعلا .
2. التحقق في كيفية وقوع المخالفة المرتكبة من الموظف وتحديد جسامة الخطر .

٣. التحقـق في كيفيـة وقـوع المخالفـة المرتكبـة من الموظـف والتمحيص والتـدقيق في ادلـة واثباتـات المخالفـة المنسـوبة اليـه وتحديـد جسـامة الخطـأ ومـدى خطورتـه .
4. بيـان حجم الضـرر الـذي وقـع في محـل الوظيفـة .
5. التحقيق الاداري هو ضمانة مهمة من ضمانات الموظف ، لـذلك فإن لجوء الادارة الى اجراء التحقيق مع الموظف يعـني أن الادارة

كفلت حق الموظف ان يقاضي بشكل يجعلـه في منـأى عن الظلم والتعسف ، مما يؤدي الى وصف تصرفات الادارة العدلة والمنصفة وهو ما ترغب اليه في عملها [1] .

المبحث الثاني

إجراءات التحقيق الاداري

تقسـم اجـراءات التحقيـق الاداري كـأي تحقيـق آخـر في الـدول الأخــرى الى قســمين ، الأول يتضــمن الاجــراءات الــتي تســبق المباشــرة في التحقيــق مــع الموظــف ، القســم الثــاني يتضــمن الاجراءات التي تتزامن ومباشـرة التحقيـق مـع الموظـف وتسـتمر الى حين البدء بمرحلة اخـرى وهي مرحلـة الانتهـاء من التحقيـق ، وسنتناول هذه الاجراءات في مطلبين وكما يأتي :

المطلب الأول

المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق مع الموظف

وتتضمن هـذه المرحلـة اجـراءات المواجهـة الـتي تعـني (احاطـة الموظف بحقيقة التهمة المسندة اليه) ، واسـاس مبـدأ المواجهـة يتنازعه اتجاهان [2] ، الأول يذهب الى ان النشاط العقابي الأسـاس الحقيقي لمبدأ المواجهة ، إذ أن كل اجراء يترتب عليه فرض جـزاء معين يحتاج الى دفاع ذوي الشأن وهـذا الـدفاع لا يتم الا بمواجهـة صاحب الشأن بما هو منسوب اليه لتمكينه من اعداد دفاعه .

---

[1] - غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص65.

[2]- انظر : منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية الانضباطية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، ١٩٨4 ، ص ٣٧٣ - ٣١4 وما بعدها .

اما الاتجاه الثاني فيذهب الى اعتبار (مبدأ سماع الطرف الآخـر) هو اساس مبدأ المواجهـة ، باعتبـار أن الموظـف هـو أحـد طـرفي منازعـة فتكـون الادارة طرفهـا الاول ، والاتجـاه الأخـير اوسـع من الاتجاه الأول ، فلا يقصد مبدأ المواجهة على الأجراء الجزائي وحده ، بل يجعله مبدأ أكثر شمولية ، ومن الجـدير بالملاحظـة أن الادارة تجاوزت هذين الاساسين الى مدى أبعد من ذلك ، من خلال اعتبـار مبدأ المواجهة من المبادئ القانونية العامة التي يجب اللجـوء اليهـا حتى في حالة غياب النص عليه[1] .

وتمثل احكام المواجهة في اعلان الموظف او اخطاره ، وفي اعطاء الموظف مهلة كافية لاعداد دفاعه في فرع اول وتمكين الموظف من الاطلاع على الملف ان شاء ذلك فرع ثان و وكما ياتي :-

الفرع الاول

أخطار الموظف

من مقتضـيات حـق الـدفاع أن يحـاط الموظـف المخـالف علمـا بالتهمــة او بــالتهم المســندة اليــه ، والــذي يجب أن يحمــل في مضـمونه مـا يـدلل على ان الادارة في طريقهـا الى ايقـاع الجـزاء الانضباطي ان لم يهيئ ادلته ويتـأهب للـدفاع عن نفسـه ، فـاطلاع الموظف على ما نسب اليه من تهم و على الأدلة الـتي تثبت ذلـك أمر لا بد من اجرائه [2] .

---

[1] - عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات الانضباطية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، مطبعة دار التأليف ، دون سنة طبع ، ص 254 وما بعدها .

[2] - عمر فؤاد احمد بركات ، المصدر السابق ، ص ٢٩٢ وما بعدها .

وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ الـرقم (14) لسنة ١٩٩١ ، نجده قد أغفل تنظيم مسـألة تبليـغ الموظـف المخـالف بمـا هـو منسـوب اليـه من تهم ، الا ان المـادة العاشـرة بفقرتها الثانيـة تقـول (. . . ولهـا في سـبيل اداء مهمتهـا سـماع و تـدوين اقـوال الموظـف . . .) وهـذا يعـني انهـا تسـتمع الى دفـاع الموظف الذي يتطلب بطبيعة الحال ان يكـون الموظـف على علم مسبق بالتهم المسندة اليه وبالأدلة القائمـة ضـده ومـا يؤيـد قولنـا هذا أن القضاء العراقي اعتبر التبليغ من القواعد العامة التي تطبق بغض النظر عن وجود نص في القانون او عدم وجوده [1] .

والمتفحص لواقع عمل اللجان التحقيقية في ظل القـانون النافـذ ، يجـد انهـا تقـوم بـإبلاغ الموظـف المخـالف ، ولكن هـذا التبليـغ لا يتضمن سوى دعوة الموظف لحضور اجراءات التحقيـق في مكـان وزمان معينين وهذا يمثل قصورا في واقع عمل اللجـان التحقيقيـة وخرقا لضمانة مهمة من ضمانات الموظف وهي الدفاع فكيف يعد الموظـف دفاعـه دون ان يحـاط علمـا بمـا هـو منسـوب اليـه ، ولا يشترط في التبليغ أن يصب في شكل معين بل انه يكـون صـحيحا متى ما حقق الغاية المرجوة منه ، ويقـع على الادارة عبء اخطـار الموظف فلا يجوز للإدارة أن تتـذرع بعـدم امكـان ذلـك مـا لم يكن راجعا الى سبب اجنبي كفعل الموظف ذاته [2].

واحكام المواجهة بعضـها مكمـل للبعض الاخـر ، فمن اجـل تحقيـق الغاية المتوخـاة من الاعلان لا بـد من أن يمنح الموظـف المخـالف

---

[1] - محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق ، اطروحة ب دكتوراه ، مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٨٩،ص212.

[2]- وغالبا ما يكون التبليغ في مجال اللجان التحقيقية بشكل شفوي ، عدا ما يتعلق بالموظف المخالف المنقول إلى وزارة اخرى اذ يتم التبليغ هنا بشكل تحريري من قبل وزارته ويسمى ذلك الاستدعاء)

الفترة الكافية لاعداد دفاعه وجمع شتات الأدلة الـتي تسـاعده في دحض التهم الموجهـة اليـه من جهـة ، ولتمكينـه من الاطلاع على الملف آن اراد ذلك خلال هـذه الفـترة من جهـة اخـرى ، ويشـترط في هذه الفترة أن تكون معقولة ، اي كافية لاعداد الدفاع والاطلاع على الملف وبحسب كل حالة على حدة [1] .

ومما تجدر ملاحظتـه آن قـانون انضـباط موظـف الدولـة العـراقي الملغي المـرقم (69) لسـنة ١٩٣٩ اشـترط في مادتـه الحاديـة والعشرين على رئيس لجنـة الانضـباط عنـد تحديـده لتـاريخ انعقـاد اللجنة اعطاء الموظـف المهلـة الكافيـة لاعـداد دفاعـه ، وهـذا امـا اغفل او النص عليه القانون الحالي الا ان عمل اللجان يجـري على اعطاء الموظف الوقت الكافي التهيئة دفاعه ، على الرغم من خلو التبليـغ من التهم والادلـة القائمـة ضـده [2] .أمـا إذا أجـريت اللجنـة تحقيقاتها دون تبليغ الموظف بالحضـور امامهـا فـترى ان التحقيـق الذي تجريه يعد باطلا ويترتب عليه بطلان العقوبـة الـتي نتجت عن هذا التحقيق.

لأنه من الضروري ايجاد كافة الضمانات اللازمـة لحمايـة الموظـف العــام من تعســف الادارة باعتبــاره العصــب النــابض في جهــاز الحكومـة ممـا يتـوجب بث روح الطمأنينـة في نفس ، الامـر الـذي يدفعـه الى التفـاني في عملـه وهـو امـر ينعكس سـلبا على سـير المرفــق العــام [3]. وعلى الــرغم من أن التحقيــق الاداري يعتــبر إجراءات تمهيديا الا انه يجب عـدم احالـة الموظـف الا اذا كـان مـا وجه اليه من مخالفات يقوم على احتمـالات قويـة بارتكابهـا وذلـك

---

[1]- منصور ابراهيم العتوم ، المصدر السابق ، ص ٣١٧ .
[2]- قانون انضباط موظف الدولة الملغي المرقم 66 لسنة 1936 .
[3]- محمود منير الوتري ، في القانون الاداري ، مطبعة المعارف ، ط 1 ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٣٨ .

حفاظا على سمعة الموظـف ومكانتـه [1] . ولأنـه على فـرض عـدم ثبوت تلك الأفعال المنسوبة اليه فان ذلك لا يقلل من الآثار السيئة .

الفرع الثاني

الاطلاع على الملف

يجب على الادارة استكمالا لمبدأ المواجهة أن تمكن الموظف من الاطلاع على ملفـه وهـو في مرحلـة اعـداد دفاعـه ، فقـد يحتـوي الملف على ادلة تفيـد الموظـف في اثبـات براءتـه ، هـذا من جهـة ومن جهـة أخـرى فـأن على الادارة كـذلك أن تمكن الموظـف من الاطلاع على ملف التحقيـق الـذي يحتـوي على اجـراءات التحقيـق كافـة وعلى التهم الموجهـة اليـه والادلـة القائمـة ضـده من اجـل تقييدها [2] يكون مكان الاطلاع في محـل وجـود الملـف مـا لم تكن هناك ضـرورة لنقلـه كـان يكـون الموظـف مودعـاة في التوقيـف ، فلاطلاع هنا يكون داخل السجن أو أن يكون الموظـف في الخـارج فيتم الاطلاع في هذه الحالة لدى القنصلية لدولة الموظف [3].

وحـق الاطلاع على الملـف حـق شخصـي لا يمكن لغـير الموظـف المخالف ممارسـته مـا لم يكن لازمـا لحـق الـدفاع ويعتـبر الاطلاع على الملف من المبادئ القانونية العامة التي.

لا تحتاج الى نص يقررها ، فمخالفتها ترتب بطلان التصرف المبـني على ذلك لمخالفته مبدأ قانونيا عاماً [4].

---

[1] - ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص 524 .

[2]- عمر فؤاد احمد بركات، المصدر السابق، ص257 ، نقل عن د . عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، المصدر السابق ، ص 275 .

[3]- أنظر : د . عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، المصدر نفسه ، ص ٢٧١

[4]- كوثر حازم سلطان ، امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الادارة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة

وفي العراق فأن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم (14) لسنة ١٩٩١ ، لم ينص على هذا الحق ، الا اننا نؤيد الرأي القائل بإمكانية الاطلاع على الاضبارة الشخصية للموظف إن شاء ذلك [1].

المطلب الثاني

مرحلة مباشرة اجراء التحقيق الاداري

تجتمع اللجنة التحقيقية بحضور كل اعضائها في المكان والزمان المعينين لاجراء التحقيق ، وقبل الخوض في اجراءات التحقيق الاداري نود الاشارة الى بعض الملاحظات المهمة التي تخص عمل اللجنة التحقيقية على وفق نص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم (14) لسنة ١٩٩١ اولهما : أن اللجنة التحقيقية قبل موعد اجراء التحقيق تقوم بجمع ما امكنها من مستندات واوراق وشهادات تفيدها في اثبات التهمة لإدانة الموظف المخالف ، وثاني هذه الملاحظات وهي التي سبق الاشارة اليها ، وما نقصده ان الاجراءات اللجنة التحقيقية يحكمها مبدأ مهم وهو الكتابة [2].

اما ثالث هذه الملاحظات فهي أن اللجنة التحقيقية تتقيد بموضوع التحقيق ، فأن اكتشفت مخالفات جديدة فانها ترفع بذلك مذكرة الى الرئيس الاداري الذي شكلها للإيعاز بفتح تحقيق بشأن هذه المخالفات أو لإيكال امرها الى لجنة اخرى .

بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص ١٣٨

[1]- غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص 55 .

[2]- المادة العاشرة ، في2 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم (14) لسنة . ١٩٩١

واجراءات التحقيق الاداري سواء التي تضطلع بها اللجنة التحقيقيـة في العراق ام الجهـات الأخـرى في بـاقي الـدول ، يمكن تقسـيمها على قسمين ، الأول يمثل بتشكيل اللجنة التحقيقية والثـاني يمثـل حقوق الموظف محل المساءلة ولذلك اننا سـنتناول كلا منهمـا في فرع مستقل وكما ياتي :-

الفرع الاول

تشكيل اللجنة التحقيقية

المادة (10/اولاً) من قانون الانضباط بفقرتها المذكورة آنفا تشـير الى ان تشكيل هذه اللجنة يتم من ثلاثة اعضاء احدهم يكون رئيساً لهذه اللجنة والاعضاء الاخرين من ذوي الخبرة والدراية بشـرط أن يكـون احـدهما حاصـلا على شـهادة أوليـة في القـانون (عضـو قانوني) ، ويعتبر شكل اللجنة من النظام العام الـذي يـترتب على مخالفته بطلان الاجراءات التحقيقية التي تتخذها هذه اللجنة [1].

ويتفق شكل هذه اللجنـة من حيث الكم مـع لجنـة الانضـباط الـتي كـان يجـري العمـل من خلالهـا في ظـل قـانون انضـباط مـوظفي الدولـة الملغي المـرقم 69 لسـنة ١٩٣6 الا انـه يختلـف معهـا من حيث النوع ، فالمشرع في القانون الملغي المذكور انفا لم يضـمن نص المادة (١٩) ما يشير الى اشتراط العنصر القانوني المنصـوص عليه في القانون الحالي والـذي يحمـد عليـه لمـا لهـذا العنصـر من

---

[1] - قرار مجلس الانضباط العام المرقم (٩٢ / ٩٩٥) في ١٩٩٥ / ٩ / ٢١ ، اضبارة (٩٩٥ / ١٧) ، غير منشور ، إذ يقول فيه (نص المادة العاشرة من النصوص الأمرة التي لا يجوز مخالفتها) ، كذلك قرر المجلس الغاء العقوبة لتشكيل اللجنة التحقيقية من اربعة اعضاء خلافا لنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ، قرار المجلس المرقم (٢٠٠٢ / ٠١) ، عدد 51 / جزائية / ٢٠٠١ في ٢٠٠٣ / ٢ / 14 ، غير منشور .

تأثير فعال في عمل اللجنة التحقيقية وذلك يجعلـه مواكبـا للقـانون من خلال توفير الضمانات الكافية للموظف المخالف بحكم اطلاعه و درابتــه بــ نصـوص القـانون ومقاصـد التشـريع ، و حبـذا لـو أن المشرع العراقي خطا خطوة اكثر تقدم

، وذلك بجعل رئاسة هذه اللجنة للعنصر القانوني لإضفاء الطابع القضائي على عمل اللجنة التحقيقية [1] .

الفرع الثاني

حقوق الموظف المحال الى التحقيق الاداري

بعد أن تتخذ اللجنـة التحقيقيـة الاجـراءات المـذكورة آنفـا كلهـا أو معظمهـا [2] ، فأنهـا تكـون قـد توصـلت الى رؤيـة واضـحة لحجم المخالفة المرتكبة وللموظف جملة من الحقـوق يجب على اللجنـة التحقيقية او الادارة بصورة عامـة ان تعمـل على تهيئتهـا للموظـف في اثناء التحقيق معه وقبل أن تفرض أي جـزاء انضـباطي عليـه ، وتتمثل هذه الحقوق بما يأتي :-

اولا : مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة اليه :

إذ أن اللجنـة التحقيقيـة وقبـل أن تشـرع في اسـتجواب الموظـف فأنها تحيطه علما بالتهمـة او التهم المنسـوبة اليـه والادلـة القائمـة ضــده ، فلا يجــوز للإدارة ان تفــرض على الموظــف أي جــزاء انضباطي يكون اساسـه تهم وادلـة لم يواجـه بهـا ، حـق المواجهـة

---

[1]- إذ اعتبر مجلس الانضباط العام أن اللجنة التحقيقية التي تخلو من العنصر القانوني في ظل القانون النافذ لا تكاد تكون الا لجنة لتقصي الحقائق والاستجواب وليست لجنة تحقيقية .

[2] - فقد لا تتخذ اللجنة التحقيقية غير تلك الاجراءات التي يترتب على اغفالها البطلان مثل اخطار الموظف ، ولا تلجأ الى الاجراءات التي يحق لها ممارستها مثل التفتيش او الاستعانة بخبير .

مكفول للموظف ويمثل مرحلة ممهدة لحق الدفاع الذي تعتبر المواجهة احدى مستلزماته [1] .

ثانيا : حضور الموظف اجراءات التحقيق [2] :- حق الموظف في حضور اجراءات الانضباط يمثل أحد المبادئ القانونية العامة التي لا تحتاج الى نص يقررها ، فلا يسوغ للإدارة أن تحرم الموظف من الحضور شخصي الإجراءات التحقيق ما لم ينص القانون او ان يتنازل الموظف عن حقه في الحضور[3] .

ثالثا : **الاطلاع على ملف التحقيق:-** من حقوق الموظف الثابتة هو حقه في الاطلاع على ملف التحقيق ، ويجب على الادارة ان تمنحه الوقت الكافي للاطلاع ولأعداد دفاعه [4] ، أما في العراق فلا يد هذا الاطلاع أنما يواجه فقط الموظف بالتهم الموجهة ضده والأدلة التي تثبت ذلك .

رابعا : حق الموظف في الدفاع عن نفسه:

يجري العمل في اللجان التحقيقية من خلال قيام رئيس اللجنة أو أحد أعضائها بمواجهة الموظف بالتهمة او التهم الموجهة اليه والادلة القائمة ضده وأحاطته علم بما توصلت اليه اللجنة من نتائج استخلصتها خلال التحقيق ، ومن ثم تستمع الى اقواله ودفاعه دون أن تدون ذلك وبعد ان تنتهي من الاستماع إلى هذه الأقوال فأن رئيس اللجنة غالبا ما يقوم بتوجيه أسئلة تحريرية يقوم بتدوينها أحد أعضاء اللجنة ليرد الموظف المخالف عليها وتدون اجاباته عن

---

[1] - عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، المصدر السابق ، ص ٢٥٧ وما بعدها .
[2]- أنظر: ماهر عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص ٢٥٢.
[3]- محمد عصفور ، ضوابط الانضباط نطاق الوظيفة العامة ، دون طبعة او مطبعة ، ١٩٧٢ ص . ص ٥٨ .
[4] - المادة (16) من لائحة النيابة الادارية لتنفيذ القانون المرقم (١١٧) لسنة 1958م.

كل سـؤال ، وبعـد الانتهـاء يطلب منـه التوقيـع على أقوالـه ، فـاذا امتنع فأن اللجنة تحرر هذا الامتناع في محضر اقوله الـتي لا تخـرج عن احتمالات ثلاثة وهي :

١. أن يعترف بما هو منسوب اليـه من مخالفـات فيبـادر المحقـق الى استجواب الموظف المخالف تفصيلا .

٢ . أن يقر الموظـف المخـالف بعض مـا نسـب اليـه وينكـر البعض الآخر فيستجوبه المحقق في القسم المقر به ويسـتمع الى دفاعـه في البعض الاخر .

3 . أن ينكر كل ما يوجه اليـه من مخالفـات فيسـتمع المحقـق الى دفاعه ويكلف الموظف بأثبات صحة اقواله بوسائل الاثبات كافة [1] ، من كتابة او شهادة او غـير ذلـك ، ولأجـل ذلـك فأنـه يسـتطيع ان يطلب من اللجنة تأجيل استجوابه الى حين جلب ما لديـه من ادلـة اثبات .

[1] - . أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الاثبات في القانون الاداري ، طبع بمطابع مؤسسة دار الشعب القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص 42 .

الخاتمة:

ان تحقيـق تـوازن عـادل بين اطـراف العلاقـة الانضـباطية سـيلقي بآثاره الطيبة على السير الحسـن والمنتظم للمرفـق العـام ليـؤدي بالتـالي الى اشـباع الحاجـات العامـة وتقـديم الخـدمات الضـرورية لحياة الجمهور.

الاستنتاجات:

من خلال دراستنا لموضوع (التحقيق الاداري في الوظيفة العامـة) توصلنا الى نتائج عديدة وفيما يلي سنبين اهم هذه النتائج:-

1- الضمان الانضـباطي هـو اداة التـوازن بين المصـالح المتعارضـة في القانون الانضباطي وبالتالي ينبغي ان تكون الضمانات متناسبة مـع السـلطات والاختصاصـات الـتي تتمتـع بهـا الجهـة الانضـباطية وبعكسه يحث الاختلال في التوازن لصالح الفعالية عندما تتصـف او

تنعـدم الضـمانات او تتجـرد من قيمتهـا العمليـة ولصـالح الضـمان عندما تزيد عن القدر اللازم لمنع التعسف في استعمال السلطة.

2-ان تقريــر المشــرع للضــمانات لا يكفي بذاتــه مــالم تكن هــذه الضــمانات قابلــة للتطــبيق الفعلي على ارض الواقــع فقــدرة الضمانات على تحقيق الحماية والاطمئنان للموظف يتوقف بشكل كبير على مدى توافر حدة السـلطة الانضـباطية سـواء في مرحلـة التحقيق او في مرحلة فرض العقوبة بعكسـه سـوف تكـون معظم الضـمانات مجـرد شـكليات جوفـاء تسـتطيع السـلطة الانضـباطية استيفائها.

4- ســلكت التشــريعات المقارنــة سياســة موحــدة بخصــوص المخالفــات الانضــباطية حيث وضــعت قائمــة بــأهم الواجبــات والمحظورات وتـركت لمن يمتلـك السـلطة الانضـباطية ان يكيـف الفعل المرتكب على اعتبـاره مخالفـة انضـباطية من عدمـه وعلى الرغم من ان سلوك المشرع هذا يساهم في تدعيم عنصر فاعليــة السلطة الانضباطية الا انه قد يؤدي الى التعسف في تقدير الافعال التي يرتكبهـا الموظفـون وخاصـة تلـك الـتي تـرتكب خـارج نطـاق الوظيفـة وان هـذا السـلوك للمشـرع قـد يـؤدي الى الافـراط في العقـاب او التفريـط فيـه ولهـذا فـأن الفقـه السـائد في القـانون الاداري يرى ضرورة الانتقال من هذا الوضع الى وضع جديد نوضـح بموجبــه الضــوابط الازمــة لممارســة ســلطة التكــييف القــانوني للأفعال.

التوصيات:-

1- نقترح ان ينص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على ان الاحالة على التحقيق الانضباطي

يجب ان يسبقها اخطار الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه كما يجب ان يتم سماع اقواله وبعدها يتقرر ما اذا كان من المناسب احالته على التحقيق ام لا : لأن مجرد احالة الموظف على التحقيق كفيل بأدخاله في دوامة قلق ناهيك عن ما يتعرض له من الاشاعات والاقاويل كما ان مثل هذه الاخطار لا يؤثر بإجراءاته وكذلك فان امتناع الموظف عن الحضور رغم الاخطار يسمح للإدارة بتجاوز هذه الضمانة والاستمرار بالإجراءات اللاحقة ومما يؤكد اهمية هذا الاجراء (وتحقيقه للمصلحتين العامة والخاصة معاً) هو إتباعه حالياً من بعض الدوائر الحكومية دون الزام قانوني.

2- من الظلم ان يمنع الموظف من الطعن بعقوبة مجحفة فرضت عليه بمجرد انه تجاوز مدة الطعن بيوم او يومين كما انه ليس من المصلحة العامة في شيء ان تمتد مدة الطعن اكثر من المدة التي حددها المشرع فتحميه المدة تستهدف استقرار القرارات الادارية ولهذا فأن انسب الحلول برأينا هو ان يشار في قرار العقوبة الى مدة التظلم والطعن وهذا ما نأمل من المشرع العراقي النص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 (المعدل).

المصادر

القرآن الكريم

• الكتب والمصادر

اولا : الكتب

1. أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الاثبات في قانون الاداري ، طبع بمطابع مؤسسة دار الشعب ، القاهرة ، ١٩٧٧ .

٢ . جارلس اي اوهارا بالاشتراك مع عزيفوري ، أل اوهار ، ترجمة : نشأت بهجت البكري ، اسس التحقيق الجنائي ، ج 1 ، القسم العام ، ط 1 ، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٨٨.

3. جبران مسعود ، معجم الرائد (لغوي عصري) ، ط 2 ، دار العلم للملايين ،بيروت ، ١٩67 .

4.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات الانضباطية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، مطبعة دار التأليف ، دون سنة طبع.

5. علي خليل ابراهيم ، جريمة الموظف العام الخاضعة للانضباط في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، طبع الدار العربية ، بغداد ، دون سنة طبع.

6. علي عبد الرحيم على محمد ، اجراءات التحقيق الاداري وضماناته في : ضوء أحكام قانون ادارة الموارد البشرية القطري ، المجلة القانونية والقضائية ، وزارة العدل ، قطر ، العدد الأول ، . ٢٠١٠.

7.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات الانضباطية في الوظيفة العامة ، منشأة، المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٨.

8. د. عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة الانضباطية ، القاهرة ، ١٩٧6 .

9. د . غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة ١٩٩١ ، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ .

١٠. لويس معلوف اليسوعي ، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم ، ط ١٩ ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، 1959.

١١ . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة و النشر ، ١٩٨5 .

١٢. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في الانضباط، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، ط ٢ ١٩٨6 .

١٣. مغاوري محمد شاهين ، المسألة الانضباطية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام دار الهنا للطباعة ، القاهرة ، ١٩٧4 .

14 . محمد عصفور ، ضوابط الانضباط في نطاق الوظيفة العامة ، دون طبعة او مطبعة ا ، ١٩٧٢ .

15 . محمود منير الوتري ، في القانون الاداري ، مطبعة المعارف ، ط 1 ، بغداد ، . ١٩٧6 .

16 . منصور ابراهيم العتوم ، المسؤولية انضباطية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، ط 1 ١٩٨4 .

ثانيا : الرسائل و الأطاريح.

١٧ . خالد محمد مصطفى المولى ، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، نقدم بها الى كلية القانون بجامعة الموصل ، لسنة ٢٠٠٠ م .

١٨ . كوثر حازم سلطان ، امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الادارة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ . ١٩ . محمود خلف حسين ، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٨6 .

ثالثا : المجلات والدوريات

٢٠ . مجلة العلوم الادارية ، للمعهد الدولي للعلوم الادارية .

رابعا : القوانين

٢١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي النافذ المرقم 14 لسنة ١٩٩١.

٢٢ . قانون انضباط موظفي الدولة الملغي المرقم 69 لسنة ١٩٣6 .

٢٣ . قانون اعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات الانضباطية المرقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ واللائحة التنفيذية له .

خامسا : قرارات مجلس الانضباط العام :

٢4 . القرار المرقم ٩٢ / ٩٩٥ في 21/6/1995، اضبارة ١٧ / ٩٩٠ ، غير منشور

سادسا : مجموعات الأحكام القضائية :

٢5 . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا من اول اكتوبر ١٩٩٠ الى اخر ديسمبر ١٩٩٠ ، ع 1 ، س 6 .

٢٩ . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاما (١٩٩٠ – ١٩٨٠) ، ج ٢ .