ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

The administrative investigation and its implications for the regularity of the provisions of the public office in Iraq

Assist. Lect. Caesar Hadi Kazem
College of Science, Al-Qadisiyah University, Diwaniyah, Iraq
caesar.alamiri@qu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 24 Jan 2023
- Accepted 12 Mar 2023
- Available online 1 June 2023

Keywords:
- administrative investigation .
- specialized administrative authority.
- public job guarantee .
- a guarantee for the public employee .
- regularity of the public office.

Abstract: The Iraqi legislator organized the provisions of the administrative investigation in accordance with the State Employees Discipline Law No. 14 of 1991, where the administrative investigation is considered one of the most important legal measures taken by the administrative authority to investigate and determine whether or not tort responsibility is established and determines the employee who violates the law, regulations and instructions who deserves to impose disciplinary punishment … and it has a subject The research focused on the administrative investigation and its importance as a legal guarantee for the public employee, the regular functioning of the public office, and the reduction of violations by imposing the provisions of the law on the violating employee.

Is the administrative investigation sufficient to guarantee the administration's right to evaluate the conduct of the provisions of the public job and not to violate the public servant's duties in his job? Is it considered a fundamental legal guarantee for the public servant against the authority of the administration.

© 2023 TUJR, College of Right, Tikrit University

التحقيق الإداري وآثاره المترتبة في انتظام احكام الوظيفة العامة في العراق

م.م. قيصر هادي كاظم
كلية العلوم، جامعة القادسية، الديوانية ، العراق
caesar.alamiri@qu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٤/ كانون الثاني / ٢٠٢٣
- القبول : ١٢ / اذار / ٢٠٢٣
- النشر المباشر : ١ / حزيران /٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :
- التحقيق الإداري .
- السلطة الإدارية المختصة .
- ضمان الوظيفة العامة .
- ضمان للموظف العام .
- انتظام الوظيفة العامة.

الخلاصة: نظم المشرع العراقي أحكام التحقيق الإداري وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنه ١٩٩١، حيث يعتبر التحقيق الإداري من أهم الإجراءات القانونية التي تتخذها السلطة الإدارية لاستبيان، وتحديد قيام المسؤولية التقصيرية من عدمه، ويحدد الموظف المخالف للقانون والأنظمة والتعليمات الذي يستحق فرض العقوبة الانضباطية... وعليه موضوع البحث انصب على التحقيق الإداري وأهميته كضمانة قانونية للموظف العام وسير الوظيفة العامة بانتظام، والحد من المخالفات بفرض أحكام القانون على الموظف المخالف. وسنتناول موضوع التحقيق الإداري الذي نظم أحكامه المشرع العراقي إضافة إلى ما نص عليه المشرع الأردني من أحكام قانونية خاصة للتحقيق الإداري، وهنا تنهض المشكلة هل يعتبر التحقيق الإداري كافيا لضمان حق الإدارة في تقويم سير أحكام الوظيفة العامة وعدم إخلال الموظف العام في مهام وظيفته؟ وهل يعتبر ضمان قانوني جوهري للموظف العام ضد سلطة الإدارة؟

© ٢٠٢٣, كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

نظم المشرع العراقي أحكام الوظيفة وفقا لقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وأحاطها بقوانين وتعليمات تفرض ضمان سيرها في انتظام وعدم الإخلال بها ويعتبر القانون الإداري الأساس القانوني لأحكام الوظيفة العامة، حيث تمثل الأساس لإشباع الحاجات لعامة للأفراد وللأهمية القصوى نظم المشرع هذه الضمانات القانونية المهمة، ونخص بالذكر التحقيق الإداري لحماية الموظف العام والوظيفة العامة للقيام بالمهام المكلف بها وفقا للقانون، وتوفير الحماية القانونية أثناء إنجاز هذه المهام، ومنح القانون للإدارة سلطة تشكيل اللجان التحقيقية لغرض الوصول للحقيقة، وتحديد المقصر من الموظفين والمخلين بالتزاماتهم الوظيفية، وتصدر الإدارة قرارها بناء على ما توصي به اللجان التحقيقية، حيث أوقف المشرع العراقي نفاذ التوصيات على مصادقة الرئيس الإداري، وتفقد قيمتها القانونية دون المصادقة سواء كانت هذه توصية بإدانة الموظف من عدمه وأجاز المشرع العراقي للموظف العام المحال

إلى التحقيق حق الدفاع عن نفسه، وتقديم الدفوع والأدلة الثبوتية التي تدفع عنه الاتهام أثناء التحقيق الإداري.

ويساهم التحقيق الإداري في حماية الموظف العام في حالة تعسف الإدارة في استخدام السلطة التقديرية بإجراءات التحقيق الإداري، كون أن قرار الإدارة بفرض العقوبة بحق الموظف يسبب له الحرج والإساءة للسمعة الوظيفية، إضافة إلى حرمانه من الحقوق والامتيازات المقررة قانونا لضمان حق الموظف العام أجاز له القانون التظلم من قرار الإدارة، سواء أمام ذات السلطة الإدارية أو الجهة التي حددها القانون.

مشكلة البحث: ان موضوع البحث يذهب الى ما تحققه الضمانات القانونية للوظيفة العامة والموظف العام المحال الى التحقيق الإداري

والبحث في مدى كفاية اللجوء إلى التحقيق الإداري من قبل الإدارة اتجاه الموظف العام المخالف للقانون، وهل يعتبر ذلك كافيا لضمان انتظام الوظيفة العامة، وتحقيق الغاية في إشباع الحاجات العامة، إضافة إلى تحقيق ضمان حق الدفاع للموظف العام المحال للتحقيق الإداري في مقابل السلطة الإدارية الواسعة وفقا للقانون اتجاه الموظف العام.

أهداف البحث: إنّ الغاية الأساسية في موضوع بحثنا التحقيق الإداري كجزاء انضباطي للموظف العام المخالف للقانون وفقا للتشريعات العراقية، لتحقيق نتيجة التوازن في العلاقة بين سلطة الإدارة العامة اتجاه الموظف العام والضمان القانوني الذي يكفله التحقيق الإداري للموظف اتجاه سلطة الإدارة في تقديم الدفوع القانونية وتحديد المقصر، ويساهم في الحفاظ على الوظيفة العامة وعدم الإخلال بتنفيذ الالتزامات القانونية من قبل الموظف العام، إضافة إلى ذلك من الأهداف الرئيسية تحقيق العدالة القانونية في تطبيق قانون انضباط بحق الموظف المحال للتحقيق، وحق الموظف في تقديم الطعون القانونية التي أجازها له القانون كضمان قانوني.

منهجية البحث: إنّ منهج البحث يعتمد على المنهج التحليلي لأنه يعتبر من الضروريات الخاصة بالوظيفة العامة على العموم، والموظف العام على وجه الخصوص، حيث يصار إلى تحليل النصوص القانونية مسند لبعض القرارات القضائية الصادرة عن محكمة قضاء الموظفين

هيكلية البحث: ونقسم البحث إلى مبحثين؛ سنتناول في المبحث الأول مفهوم التحقيق الإداري من حيث التعريف ونتائج التحقيق الإداري، أما المبحث الثاني نتناول فيه الأساس القانوني في تطبيق إجراءات التحقيق الإداري.

المبحث الأول

مفهوم التحقيق الإداري

ابتداءً سنتناول في هذا المبحث تعريف التحقيق الإداري لغةً واصطلاحاً، والنتائج المترتبة على التحقيق الإداري وأهميته للوظيفة العامة والموظف العام.

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري لغةً وقانوناً وفقهاً وقضاءً.

المطلب الثاني: نتيجة التحقيق الإداري وأهميته للموظف والوظيفة العامة والمجتمع.

المطلب الأول / تعريف التحقيق الإداري لغةً وقانونًا وفقهًا وقضاءً

سنتناول في هذا المطلب تعريف التحقيق الإداري من حيث المعنى اللغوي والقضائي والقانوني والفقهي.

الفرع الأول / ًالتعريف اللغوي للتحقيق الإداري

إنّ معنى التحقيق من الحق، ويناقض الباطل وكلمة الحق هي من أسماء الله الحسنى، حيث جاء بالقرآن الكريم: (وَلَوِ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَوَاتُ وَالْأَرْضُ...)[١].

وتحقيق من حقق في أمر ما ويحقق مع الشخص أي أخذ أقواله[٢].

الفرع الثاني / التعريف القانوني للتحقيق الاداري

لم يتطرق القانون العراقي وفقا للقوانين الانضباطية إلى تعريف التحقيق الإداري وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنه ١٩٩١[٣] المعدل بالقانون رقم ٥ لسنه ٢٠٠٨[٤]، ولم ينص قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠[٥] المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ على تعريف التحقيق الإداري[٦].

أما موقف التشريع المقارن، ونخص بالذكر المشرع الأردني لم ينص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل بموجب نظام ٩٦ لسنة ٢٠١٤ على تعريف التحقيق الإداري[٧].

---

[١] – سورة المؤمنين: الآية ٧.

[٢] – محمد ابن أبي بكر، مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨٢، صفحة ١٤٦ – ١٤٧.

[٣] – منشور في الوقائع العراقية، العدد رقم ٣٣٥٦، تاريخ ١٩٩١/٦/٣، صفحة ٨٧.

[٤] – منشور في الوقائع العراقية، العدد رقم ١٠١٩، تاريخ ٢٠٠٨/٥/١٣، صفحة ٤٣.

[٥] – منشور في الوقائع العراقية، العدد رقم ٣٥٤، تاريخ ١٩٦٠/٤/١٠، صفحة ٢٤.

[٦] – منشور في الوقائع العراقية، العدد رقم ٣١١٢، تاريخ ٢٠١٣/١٢/٣٠.

[٧] – منشور في الجريدة الرسمية، بالعدد ١٥٠، تاريخ ٢٠١٣/١٢/٣٠، صفحة ٥٦٣، وكذلك العدد ٤٨١٨، تاريخ ٢٠٠٧/٤/١، صفحة ٢٠٨.

الفرع الثالث / التعريف الفقهي للتحقيق الإداري

تناول فقهاء القانون تعريفات متعددة لمفهوم التحقيق الإداري، حيث عرّفه البعض:

إنّه إجراء أولي يتم من خلاله التوصل إلى كافة الجوانب الحقيقية من حيث تحديد المقصر والمسؤولية التقصيرية بين فعل الموظف المخالف للقانون والذنب المرتكب من قبله[١].

وهنالك توجه آخر يذهب إلى تعريف التحقيق الإداري؛ إنه ما تقوم به الإدارة من الإجراءات القانونية تجاه الموظف المخالف للقانون عند ارتكابه فعلا يجرمه القانون الإداري مسببا إخلالاً بأحكام الوظيفة العامة، حيث يشكل فعل الموظف المخالف إخلالا بالواجبات الوظيفية التي حددها القانون ضمن التزامات الموظف العام للحفاظ على الوظيفة العامة من خلال التزامه بمهام وظيفته بنزاهة وأمانة من حيث الواجبات والحقوق[٢].

هنالك تعريف آخر للتحقيق الإداري؛ إنّه الإجراءات القانونية التي يتم التوصل من خلالها إلى تحديد المخالفة الانضباطية والمسؤول عن ارتكاب المخالفة والاصل يتم السير بالإجراءات التحقيقية بعد ارتكاب المخالفة الانضباطية وتحديدها وفقا للإجراءات الإدارية المعتمدة[٣].

وهنالك تعريف للتحقيق الإداري؛ هو ما تستهدفه الإجراءات التحقيقية لغرض تحديد المخالفات للواجبات الوظيفية التي حددها القانون، وتحديد الموظف المقصر من خلال اللجنة التحقيقية المكلفة وفقا للقانون، حيث تلتزم هذه اللجنة بتوجيه الأسئلة للموظف المحال للتحقيق، لغرض الكشف عن الحقائق كافة وضمان الحماية القانونية للموظف العام، وحسن سير الوظيفة العامة بانتظام، وكفالة حق الموظف في الدفاع عن نفسه بخصوص ما منسوب إليه[٤].

وهناك تعريف آخر للتحقيق الإداري يذهب إلى إنّه؛ ما تتخذه اللجان التحقيقية من إجراءات قانونية متعددة في الإجراءات التحقيقية لغرض معرفة الحقيقة، حفاظا على الوظيفة العامة، وضمانا لحق الموظف العام[٥].

---

[١] – ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، سنة ٢٠١٠، صفحة ٢٧٨.

[٢] – ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، طبعته الثانية، دار غريب للطباعة، القاهرة، سنة ١٩٨٨، صفحة ٢٥٠.

[٣] – مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، سنة ١٩٨٤، صفحة ٢٥٧.

[٤] – سلام عبد الزهرة عبد الله، التحقيق الإداري وتوجيه العقوبة الانضباطية، محاضرات الدورة التي أقامتها كلية القانون، جامعة بابل، منشور على الموقع الالكتروني www.ubably.edu.iq .

[٥] – سلطان الشاوي، أصول التحقيق الاجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، سنة ١٩٧٦، صفحة ١١.

وهناك تعريف آخر للتحقيق الإداري يذهب إلى إنّه إجراءات السلطة الإدارية لغرض حماية الوظيفة العامة تجاه السلوك الوظيفي المخالف للقانون لضمان سير الوظيفة العامة، حيث منح القانون للإدارة سلطة تقديرية واسعة لتحديد سلوك الموظف المخالف للقانون كونه معيباً أو منحرفاً بما يستوجب فرض العقوبة الانضباطية بحق الموظف المخالف كرادع لتقويم سلوكه الوظيفي[١].

الفرع الرابع / التعريف القضائي للتحقيق الإداري

نلاحظ من خلال البحث في أحكام القضاء الإداري العراقي، ونخص بالذكر قرارات مجلس الانضباط العام السابق محكمة قضاء الموظفين حاليا[٢] ما يتضمن تعريف يبين على وجه الدقة تعريف التحقيق الإداري، ولكن إمكانية استنتاجه من خلال التعريفات الفقهية والقضائية وحسب التفصيل، إنّه يتم السير بإجراءات التحقيق الإداري بعد ارتكاب المخالفة الإدارية، حيث تتخذ السلطة الإدارية المختصة قرارها بتشكيل اللجان التحقيقية وفقا للقانون، وهو ما أخذ به المشرع العراقي وفقا لأحكام المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، ويعد التحقيق الإداري من الإجراءات الجوهرية الذي يستوجب اتخاذه قبل توقيع العقوبة على الموظف، ويعد التحقيق الإداري من الوسائل المهمة لبيان الحقيقة من خلال الإجراءات التحقيقية، ويعد ضمانا قانونيا رادعا للموظف المقصر، وعليه يستوجب أن يكون التحقيق الإداري مدونا وفقا للنصوص القانونية.

ومن خلال ذلك نرى إمكانية تعريف التحقيق الإداري كالتالي هو إجراء قانوني أولي تتخذه السلطة الإدارية المختصة قانونا، لغرض بيان الحقيقة، وتحديد الموظف المقصر، وفرض العقوبة الانضباطية على مرتكب المخالفة بعد إثباتها خلال إجراء التحقيق الإداري[٣].

أما القضاء الإداري الأردني، ونخص بالذكر محكمة العدل العليا، فذهبت إلى أنه ((التحقيق الإداري هو وسيلة قانونية لإبراز الحقيقة، ولا يعتبر غاية بحد ذاته، ويتخذ إجراءات قانونية لتحديد المخالفة، مع الالتزام بكافة الضمانات القانونية ومنح القانون للسلطة الإدارية وسائل متعددة للوصول إلى

---

[١] – لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، طبعة أولى، مطبعة الكتاب، بغداد، صفحة ١١، سنة ٢٠١٣، وكذلك علي جمعه محارب، التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، صفحة ٤٦٦، سنة ١٩٨٦.

[٢] – انظر تعديل قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، بموجب قانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

[٣] – ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، مصدر سابق، صفحة ٣٢٦، وكذلك انظر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل المادة ١٠.

الحقيقة، وكفل الضمان القانوني للموظف المحال للتحقيق خلال تبليغه لغرض تقديم دفوعه ضد ما موجه إليه من اتهام)) [١].

المطلب الثاني / نتيجة التحقيق الإداري واهميته للموظف العام والوظيفة العامة والمجتمع

يعد التحقيق الإداري من أهم الإجراءات القانونية التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة قانونا والغاية الأساسية تحديد المسؤولية التقصيرية، وتحديد الموظف المقصر، ليكون قرارها صحيحا موافقا للقانون، ويتم تحديد الموظف المخالف من عدمه بواسطة اللجنة التحقيقية المشكلة من قبل السلطة الإدارية المختصة، حيث يستوجب امتلاك اللجنة الخبرة العالية في المجال القانوني والإداري، حفاظاً على الوظيفة العامة، وتقويم السلوك الوظيفي للموظف العام، وردعه في حالة ارتكابه المخالفة الانضباطية، وعليه سنتناول ذلك وفقا للفروع المقدمة:

الفرع الاول / التحقيق الإداري واهميته للموظف العام

يعتبر ضمان قانوني يحقق المصلحة للموظف العام وفقا للتفصيل:

أولا – حق الموظف العام في تقديم دفوعه القانونية أثناء التحقيق الإداري؛ حيث يعد ضمانا جوهريا للموظف العام أثناء السير بالإجراءات التحقيقية، حيث يساهم في عدم فرض العقوبة على الموظف في حالة تقديمه الأدلة القانونية المعتبرة التي تدفع عنه التهم الموجهة إليه. ويساهم التحقيق الإداري في عدم تعسف السلطة الإدارية في الاختصاص الممنوح لها اتجاه الموظف العام، حيث تلتزم الإدارة باتباع الإجراءات الشكلية والموضوعية التي حددها القانون للتحقيق مع الموظف المخالف من خلال تشكيل لجنة تحقيقية مختصة، تستدعي الموظف وتمنحه كافة الحقوق من حيث الدفاع وإثبات براءته من التهمة المنسوبة إليه، وبعد استكمال كافة الإجراءات التحقيقية تلتزم اللجنة التحقيقية بإعداد محضر أصولي مكتوب مثبت فيه كافة الإفادات والاستنتاجات والتوصية المستندة إلى الأدلة وقرائن قانونية معتبرة، وإحالة المحضر إلى السلطة الإدارية المختصة للمصادقة[٢].

ثانيا – يجب أن تكون العقوبة المفروضة ملائمة للمخالفة الانضباطية؛ يعتبر التحقيق الإداري من خلال تشكيل لجنة تحقيقية مختصة، تساهم في الوصول للحقيقة، واستبيان الفعل المخالف للقانون، والتأكد من الجهة المسؤولة عن ارتكاب الفعل من خلال اتباع الإجراءات التحقيقية المنصوص عليها

---

[١] – محكمة العدل العليا هي الملغاة، حاليا هي المحكمة الإدارية العليا بموجب قانون القضاء الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

[٢] – محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والاموال العامة، دار الثقافه، طبعة ثانية، سنة ٢٠١٥، صفحة ١٣٨ – ١٣٩.

قانونا، وبيان المسؤولية التقصيرية للموظف من عدمه وتحديد خطورة وجسامة المخالفة المرتكبة، ومقدار الضرر الحاصل في الوظيفة العامة نتيجة هذا الفعل، وعليه تلتزم اللجنة بإعداد التوصيات القانونية المسببة، وإحالتها إلى السلطة الإدارية المختصة للمصادقة وإصدار قرارها وفقا للتوصيات، وعليه يستوجب على السلطة الإدارية أن لا تتعسف في استعمال الحق، لأنه يجب أن يكون قرار فرض العقوبة الانضباطية يتناسب مع مقدار المخالفة المرتكبة والضرر الحاصل عنها اتجاه الوظيفة العامة، وهو ما قضت به محكمة قضاء الموظفين في العراق ((من غير السائر قانونا المساواة في مقدار الجزاء بين مرتكب المخالفة باعتباره فاعلا أصليا وبين صاحب الوظيفة الإشرافية عليها، والذي يكون دور الرقابة والاشراف والتنسيق والمتابعة على مرؤوسيه المتعددين، ومن ثم يكون من صور الغلو توقيع الجزاء على صاحب الوظيفة الإشرافية بشكل أشد من توقيع الجزاء على مرتكب المخالفة من مرؤوسيه، وذلك عن ذات المخالفة سواء تم توقيع الجزاء من سلطة تأديبية واحدة أو سلطة مغايرة، متى ما كانت عقوبة المرؤوس تحت نظرها عند توقيع الجزاء)) [١].

الفرع الثاني / التحقيق الإداري وأهميته للوظيفة العامة

تسعى السلطة الإدارية من خلال تطبيق القانون اتجاه الموظف المخالف لغرض حماية الوظيفة العامة، حيث تحافظ على دوام المصلحة التي تقدمها الوظيفة العامة من خدمات للمنفعة العامة، حيث تعتبر الوظيفة العامة من المرافق العامة المهمة التي تساهم الإدارة في إدارتها لغرض تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة للمجتمع، والموظف العام هو من يساهم في إنجاز المهام الوظيفية داخل الوظيفة العامة المكلف بها، حيث منحه القانون الحماية والضمان للدفاع عن نفسه في حالة اتهامه بالتقصير والإهمال وإحالته إلى اللجان التحقيقية المشكلة وفقا لما يستوجبه القانون.

وعلى السلطة الإدارية التدقيق في المعلومات والبيانات الصحيحة قبل اتخاذ قرارها بإحالة الموظف إلى التحقيق، ويعتبر التحقيق الإداري الأساس القانوني للإدارة في بيان وتحديد ارتكاب المخالفة من عدمه وتحديد المقصر والمسؤولية التقصيرية، وبذلك يعزز دور الإدارة في اتخاذ صحة القرار وموافقة إجراءاتها للقانون، لأن تعسف الإدارة في فرض العقوبة على الموظف العام يعتبر حالة سلبية، ويفقد الموظف العام علاقته بالمرفق العام أي الوظيفة العامة التي يعمل بها، كونه فقد الحماية القانونية

---

[١] – محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، صفحة ١٨٦، سنة ١٩٧٩، وكذلك انظر عبد العزيز خليفه، مصدر سابق، المشار فيه للطعن رقم ١٤٩٩ صفحة ١٠٨.

والأمان في إنجاز الأعمال الوظيفية الموكلة إليه، مما يؤدي إلى خلل في إنجاز مهام الوظيفة العامة، وينعكس سلبا على تقديم الخدمة العامة.

وعليه نرى أن قرار الإدارة يفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام وفقا للسلطة التقديرية الممنوحة لها قانونا، ويجب ان يكون وفقا للنصوص القانونية ومستند إلى اثباتات وأدله وقرائن قانونية، ويكون مسببا من الناحية القانونية عند إصدار القرار الإداري، بخلافه نكون أمام قرار إداري قد جاء مخالفا لمبدأ المشروعية[١].

الفرع الثالث / التحقيق الإداري وأهميته بالنسبة للمجتمع

يساهم التحقيق الإداري في سيادة مفهوم العدالة وتطبيق القانون على المقصر في أداء الوظيفة العامة التي يعتبر أساسها الموظف العام، حيث يساهم في رسوخ المبادئ القانونية في المجتمع، فالتحقيق الإداري يعتبر الضمان الجوهري الحقيقي للموظف العام، كون السلطة القانونية الممنوحة للإدارة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف المتهم بالإهمال والتقصير في أداء العمل الوظيفي من جانب السلطة الإدارية، لغرض ضمان استمرار الوظيفة العامة (المرفق العام) بتقديم الخدمات بانتظام، وتسعى السلطة الإدارية بتطبيق القانون لعدم إيقاع الحيف والتعسف اتجاه الموظف العام تحقيقا لمصلحة المجتمع والموظف العام، وتحاول الابتعاد عن التعسف باستخدام السلطة مراعاة لمبدأ العدالة المجتمعية وسيادة القانون، وفي حالة إثبات مسؤولية الموظف التقصيرية من خلال التحقيق الإداري يستوجب أن تكون العقوبة المفروضة تتناسب مع الضرر الحاصل نتيجة المسؤولية التقصيرية[٢].

الفرع الرابع / التحقيق الإداري وأهميته خلال فرض العقوبة الانضباطية

لاستبيان ذلك نتناول الموضوع من ناحيتين:

أولا – التكييف القانوني بالمخالفة الوظيفية؛ لغرض تحديد المخالفات الوظيفية وفقا للتكييف القانوني نكون أمام صعوبة كون المخالفات الوظيفية غير مقننة، من حيث كونها جريمة، أم أن هذا الفعل لا يعتبر جريمة إذا ما قورنت بالتكليف القانوني للأفعال الجنائية، حيث هذه الأفعال مقننة بقوانين ونصوص قانونية محددة، وعليه فهنا تمتلك الإدارة السلطة التقديرية في تحديد مدى تجريم الفعل من

---

[١] – شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، طبعه أولى، سنة ١٦٧٠ وصفحة ١٨٠، وكذلك انظر قرار محكمة قضاء الموظفين، الطعن رقم ٢٠١٤/١٣، المنشور في مجلة قرارات وأحكام محكمة القضاء الإداري، ٢٠١٤/١٠/٥.

[٢] – عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، طبعة أولى، سنة ٢٠١٤، صفحة ١٢.

عدمه، ولكن هذه السلطة هي غير مطلقة تحقيقا لمبدأ العدالة القانونية، لأنها تخضع للرقابة القضائية لحماية الموظف العام والوظيفة العامة من التعسف في استخدام السلطة من جانب الإدارة[١].

ثانيا – التطبيق القانوني لقرار فرض العقوبة الانضباطية؛ نلاحظ من خلال البحث في التشريع العراقي والأردني عدم وجود نص مقنن يصنف المخالفات الوظيفية لغرض تطبيقه وتحديد النهج القانوني للمخالفة، إلا أن المشرع العراقي قد نظم أحكام فرض العقوبة الانضباطية وفقا لأحكام المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث حدد العقوبات الانضباطية حسب جسامة الفعل المرتكب من قبل الموظف المخالف، ومن خلال سلطة الإدارة في تشكيل اللجان التحقيقية التي نص عليها القانون أعلاه، وفقا لأحكام المادة العاشرة، فإنها تكون مختصة في تحديد مقصرية الموظف من عدمه، وتحديد العقوبة الانضباطية المناسبة للفعل التقصيري الصادر عن الموظف المخالف بعد استكمال إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف، وعليه أن فرض العقوبة الانضباطية من خلال السير في إجراءات التحقيق الإداري يحقق مبدأ العدالة والشفافية للموظف العام والوظيفة العامة، من حيث فسح المجال أمام الموظف المحال للتحقيق للدفاع عن نفسه وتقديم الأدلة والاثباتات بعدم مقصريته، إضافة إلى الحفاظ على أحكام الوظيفة العامة[٢].

المبحث الثاني

الأساس القانوني في تطبيق إجراءات التحقيق الإداري

سنتناول في هذا المبحث إجراءات إحالة الموظف العام للتحقيق الإداري من حيث الوضع القانوني للإحالة والاطلاع على المفهوم والسلطة الإدارية المختصة بالإحالة، والبحث في أسباب هذه الإحالة واستبيان أحقية الاعتراض على قرار الإحالة للتحقيق وفقا للتفصيل المدرج.

المطلب الأول / مفهوم إحالة الموظف إلى اللجنة التحقيقية والسلطة الإدارية المختصة بقرار الإحالة

أولا – أن الوصف القانوني للإحالة يتضمن الإجراء الأولي للسير بالتحقيق الإداري اتجاه الموظف المخالف وفقا لقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة قانونا، ويعد هذا الإجراء من الإجراءات الجوهرية للسير بتشكيل اللجنة التحقيقية من حيث الشكل والموضوع، وتستوجب إجراءات إحالة الموظف

---

[١] – شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، طبعة أولى، سنة ١٩٧٥، صفحة ٢١٠.

[٢] – محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، سنة ٢٠٠٧، صفحة ٥٤.

إلى اللجنة التحقيقية أن تكون المخالفة صحيحة، ويتم تدقيق المخالفة الإدارية قبل اتخاذ قرار الإحالة، إلا أنه لا يجوز اتخاذ قرار الإحالة على الشبهة أو على أساس معاقبة الموظف ونكاية به، وهنا نميز بين الطلب المقدم لغرض إجراء التحقيق الإداري وبين قرار الإحالة المباشرة للتحقيق، فالطلب هو يمثل الشكوى المقدمة من جهة معينة، يتم النظر في هذا الطلب ومدى موافقته للقانون ومدى دقة موضوع المخالفة، ثم يتخذ القرار بتشكيل لجنة تحقيقية من عدمه[١].

وتبدأ إجراءات اللجنة التحقيقية بعد إصدار القرار الإداري بالتشكيل وإحالة الموظف المخالف إليها وفقا للإجراءات الإدارية المعتمدة، ليتسنى للجنة التحقيق مع الموظف إصدار توصياتها المبينة لحقيقة المخالفة من عدمه، حيث نظم قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل هذه الإجراءات، وفقا لنص المادة ١٠ من القانون، وهو ما أخذ به نظام الخدمة المدنية الأردني[٢].

وهنالك قرار لمجلس الانضباط العام محكمة قضاء الموظفين حاليا يقضي ((لا يجوز للجنة التحقيقية أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها باعتباره شاهدا دون أن يحال إليها بورقة اتهام أصولية)) [٣].

ثانيا – السلطة الإدارية المختصة قانونا باتخاذ قرار إحالة الموظف إلى التحقيق؛ حددت بعض التشريعات القانونية بموجب نصوص قانونية محددة اختصاص السلطة الإدارية التي أجاز لها القانون عند تحديد مخالفة انضباطية إحالة الموظف المقصر للتحقيق، حيث يعد ذلك من الإجراءات القانونية الرصينة التي تحافظ على الوظيفة العامة وأحكامها، وحقوق الموظف العام والتزامه بالوظيفة العامة، وعدم الإخلال بالأنظمة القانونية التي حددها القانون، باعتبار أن صدور قرار إحالة الموظف من سلطة إدارية لا تمتلك هذه الصلاحية يعني أننا أمام قرار إداري مخالف لمبدأ الاختصاص القانوني الوظيفي،

---

[١] – غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، منشورات جامعية، بغداد، سنة ٢٠١٢، صفحة ٤٦، كذلك نواف مشهور العنتري، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أهل البيت، المفرق–الأردن، سنة ٢٠٠٩، صفحة ٥٦.

[٢] – انظر المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وفقا للنص المدرج ((اولا للوزير او رئيس الدائرة تكليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلا على شهادة أولية في القانون، وكذلك انظر نص المادة (٢/أ/١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني إنه لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكل لجنة تحقيق وفقا لأحكام البند ١ من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف)).

[٣] – قرار مجلس الانضباط العام محكمة قضاء الموظفين حاليا المرقم ١٩٧٩/٢٦٩، بتاريخ ١٩٧٩/٩/٥، مشار إليه من قبل د. غازي مهدي، مصدر سابق، صفحة ٥٠.

ويترتب على ذلك بطلان قرار الإحالة وكافة الآثار الناجمة عن التحقيق الإداري، حيث يعد ذلك الإجراء من أهم الضمانات القانونية لحماية الوظيفة العامة والموظف العام[١].

وأخذ التشريع الأردني على تحديد السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ قرار إحالة الموظف المقصر إلى التحقيق، إما بناءً على طلب شكوى رسمية مقدمة إلى السلطة الإدارية من الجمهور أو من الرؤساء الإداريين للموظف[٢].

أما المشرع العراقي فقد حدد اختصاص السلطة الإدارية المختصة باتخاذ قرار إحالة الموظف المقصر إلى اللجنة التحقيقية بعد تشكيلها بموجب قرار صادر عن الوزير أو رئيس الدائرة[٣].

ونجد ذلك واضح وجلي من خلال نص المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث حددت في هذه المادة السلطة المختصة كل من الوزير ورئيس الدائرة بإحالة الموظف المقصر إلى اللجنة التحقيقية، ونظم القانون أعلاه هذه الاختصاصات بموجب نصوص تفصيلية واضحة ومحددة من حيث إجراءات فرض العقوبة الانضباطية، وصنفها تصنيفا وفقا لأحكام المادة ٨ من القانون وحسب الصلاحيات المدرجة، أجاز القانون للوزير فرض العقوبات المنصوص عليها بالمادة ٨ من القانون بشكل مباشر على موظفي الوزارة الخاضعة للاختصاص باستثناء المدراء العامين وما فوق، حيث حدد صلاحية الوزير بفرض العقوبات الواردة في الفقرات (أولا وثانيا وثالثا) من المادة ٨ من القانون أعلاه، مع الأخذ بنظر الاعتبار أحكام المادة ١٠ من القانون أعلاه التي تقضي بتشكيل لجنة تحقيقية[٤].

أما رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة فقد أجاز له القانون أعلاه ذات الصلاحية الممنوحة للوزير وفقا لأحكام المادة ٨ في القانون، وأما رئيس الدائرة المرتبطة بوزارة فقد حدد صلاحيته القانونية وفقا لأحكام المادة (١/ثانيا) من القانون أعلاه، وأجاز القانون لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة (٢٤/أولا)

---

[١] – د. محمود اعاد القيسي، القانون الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨، صفحة ٢٦٠، وكذلك د. نوفان عقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق، صفحة ٢٨٣.

[٢] – د. سعد شتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق، صفحة ١٨، وكذلك د. نوفان عقيل العجارمه، مصدر سابق، صفحة ٢٩٢، وكذلك د. عبد العزيز خليفه، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر العربي، بالإسكندرية، سنة ٢٠١٠، صفحة ٨٥.

[٣] – انظر نص المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم ١٤ لسنه ١٩٩١ المعدل.

[٤] – انظر نص المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم ١٤ لسنه ١٩٩١ المعدل وكذلك انظر نص المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

من القانون أعلاه صلاحية فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون من الكوادر الوظيفية الخاضعين لاختصاصه.

ونرى خلال البحث أن المشرع العراقي كان موفقا في تحديد الصلاحية من حيث السلطة المختصة بالإحالة، حيث يساهم في الحفاظ على أحكام الوظيفة العامة وحقوق الموظف العام، لأن عدم تحديد الاختصاص يرتب آثارا سلبية على الوظيفة العامة والموظف العام، وعليه تبين لنا بأن تشكيل اللجنة التحقيقية من سلطة إدارية مختصة قانونا يرتب آثار إيجابية من حيث صحة الإجراءات القانونية، وسلامه توصيات اللجنة التحقيقية ونفاذ توصياتها، إضافة إلى ذلك نظم القانون إجراءات عمل اللجنة التحقيقية بواسطة آلية تشكيلها، وإحالة الموظف عليها بموجب قرار السلطة الإدارية المختصة بخلاف ذلك من الإحالة والتشكيل نكون أمام إجراء باطل ومخالف للقانون، واستوجب المشرع العراقي عدم نفاذ هذه التوصيات إلا بعد مصادقة الرئيس الإداري المختص لتكتسب هذه التوصيات صفة النفاذ القانوني بإصدار قرارات إدارية خاصه بتوصيات هذه اللجان، وهو ما ذهب إليه قرار مجلس الانضباط العام أمام محكمة قضاء الموظفين حاليا، من حيث أنه يقضي: ((لا يجوز للجنة التحقيقية التحقيق مع الموظف ما لم يقرر الوزير أو رئيس الدائرة إحالته إليها بورقة اتهام، فإن جرى التحقيق بغير ذلك يكون القرار مخالفا للقانون مما يستوجب نقضه)) [١].

المطلب الثاني / سبب إحالة الموظف العام إلى اللجنة التحقيقية وكيفية الطعن بالقرار

أولا – بين المشرع العراقي أن مفهوم المخالفة التأديبية من خلال الإخلال بالواجبات القانونية المحددة بمهام الوظيفة العامة وكيفية التزام الموظف بهذه الواجبات، وبالإخلال بها يعتبر قد ارتكب مخالفة انضباطية أو تأديبية حسب الوصف القانوني للتشريعات المختلفة، وضع المشرع العراقي نصوص تشريعية تنظم أحكام الوظيفة العامة، حيث نلاحظ أن المادة ٧ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنه ١٩٩١ مفهوم المخالفة التأديبية حسب الوصف الوارد من هذه المادة بأنه:

((إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقا للقوانين)).

---

[١] – انظر قرار مجلس الانضباط العام محكمة قضاء الموظفين حاليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، المؤرخ ٢٠٠٩/٥/٣٠، مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، سنة ثالثة، العدد الأول، سنة ٢٠١٠، صفحة ٤٦٤.

وقد ساير المشرع الأردني المشرع العراقي في تحديد مفهوم المخالفة التأديبية وفقا لما جاء بنص المادة (١٤١/ أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ، ونلاحظ أن القضاء الإداري قد عرّف المخالفة التأديبية بموجب قرارات متعددة، حيث عرّفت محكمه القضاء الإداري في مصر المخالفة التأديبية:

((إنه الخروج على مقتضيات الوظيفة العامة أو ما تفرضه على شاغليها من واجبات يعد ذنبا إداريا، وهو سبب القرار التأديبي فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف يرجع إلى إرادته إيجابيا أو سلبيا، وتتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمالها والإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة عليه، إنما يعد ذنبا إداريا يسوغ مؤاخذته تأديبيا)) [١].

وعليه نلاحظ أن المشرع العراقي لم يحدد بموجب نصوص قانونية محددة سبب إحالة الموظف العام إلى اللجنة التحقيقية أو تحديد الأفعال التي تستوجب الإحالة، وإنما حدد المشرع واجبات الموظف العام والالتزام القانوني بها وأن مخالفة هذه الواجبات يرتب مخالفة تأديبية أو انضباطية بحق الموظف العام تستوجب إحالته إلى اللجنة التحقيقية، وهو ما أخذ به المشرع الأردني، ونظم المشرع العراقي هذه الحقوق والواجبات الخاصة بأحكام الوظيفة العامة باعتباره خدمة وطنية وفقا لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وفقا لأحكام المادة (٤) الفقرة (٢).

ونظم المشرع الأردني هذه الواجبات وفقا للمادة (٦٧) في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنه ٢٠١٣ وتعديلات النظام المعدل رقم (٩٦) لسنة ٢٠١٤[٢].

ثانيا – إمكانية الطعن بقرار إحالة الموظف العام إلى اللجنة التحقيقية؛ بخصوص مدى إمكانيه الطعن في هكذا إجراء تتخذه السلطة الإدارية تجاه الموظف المخالف، حيث أن هذا الإجراء يعد من الإجراءات الإدارية القانونية المهمة، التي ترتب آثار إيجابية للحفاظ على الوظيفة العامة في حالة ارتكاب الموظف مخالفة تسبب إرباك وتعطيل لمهام الوظيفة العامة، ويعتبر هذا الإجراء التحقيقي ضمانا لحقوق الموظف العام من حيث إمكانية الطعن بهذا الإجراء من عدمه، حيث تباينت آراء الفقهاء بخصوص تقديم الطعن، فرأي يذهب إلى إمكانية الطعن من حيث اعتبار هذا الإجراء هو قرار إداري

---

[١] – د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، صفحة ٢٤، وكذلك د. عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، الطبعة العالمية، القاهرة، سنة ١٩٩٩، صفحة ٢٥، وكذلك انظر قرار المحكمة الإدارية الشاملة، مشار اليه من قبل د. عبد العزيز خليفه، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مصدر سابق، صفحة ٨٦٨.

[٢] – انظر نص المادة ٤ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، كذلك انظر نص المادة ٦٧ لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل بموجب نظام الخدمة الاردني رقم ٩٦ لسنه ٢٠١٤ المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٥٣٠٨ بتاريخ ٢٠١٤/١٠/١٦.

نهائي يرتب اثاره القانونية مما ينتج عن ذلك تقديم الطعن القانوني طالبا فيه الغاء القرار اما الرأي الاخر فيذهب إلى انه إجراء تحضيريا لغرض السير بإجراءات التحقيق الإداري مع الموظف المخالف، وأن إجراء الإحالة إلى التحقيق لا يرتب آثاره إلا بعد صدور التوصيات القانونية المسببة من قبل اللجنة التحقيقية المشكلة، لغرض التحقيق بموضوع المخالفة الانضباطية بحق الموظف المحال إلى التحقيق، وعليه الرأي هنا يذهب إلى عدم وجود جدوى من الطعن بقرار إحالة الموظف المخالف إلى اللجنة التحقيقية كونه مرتبط بإجراءات اللجنة التحقيقية وتوصياتها الصادرة عنها بعد استكمال كافة الإجراءات القانونية التحقيقية[١].

ونلاحظ أن المشرع العراقي قد نظم أحكام الطعن وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث لم يشير إلى إمكانية الطعن بقرار الإحالة الأولي للتحقيق الإداري (اللجنة التحقيقية)، وإنما استوجب الطعن بالقرار الإداري النهائي المكتسب صفة النفاذ الإداري بعد مصادقة توصيات اللجنة التحقيقية من قبل السلطة الإدارية المختصة وإصدار القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية وفقا لما جاء بتوصيات اللجنة التحقيقية بحق الموظف المخالف للقانون، وهو ما نصت عليه المادة ١٥ من القانون أعلاه ونظمت الإجراءات بموجب الفقرات القانونية الواردة فيها (أولا – ثانيا – ثالثا – رابعا).

حيث استوجبت المادة أعلاه التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية خلال مدة ٣٠ يوما، اعتبارا من تاريخ التبليغ بقرار فرض العقوبة الانضباطية، وبعد رد التظلم صراحة أو ضمنا، يتم تقديم الطعن القضائي أمام مجلس الانضباط العام محكمة قضاء الموظفين حاليا خلال مدة ٣٠ يوما، ويرد الطعن القضائي شكلا في حالة عدم التظلم أمام السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار فرض العقوبة الانضباطية خلال المدة المحددة أعلاه[٢].

أما المشرع الأردني فقد أخذ بما نص عليه المشرع العراقي، حيث لم ينص على إمكانية الطعن بقرار الإحالة الأولي، وإنما نص على التظلم خلال مدة عشرة أيام اعتبارا من تاريخ تبليغه بالعقوبة المفروضة على الموظف من قبل اللجنة المختصة بالتحقيق الإداري، فأجاز المشرع الأردني تقديم التظلم

---

[١] – د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مصدر سابق، صفحة ٧٤٩، وكذلك د. سعد اشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق، صفحة ٣٢.

[٢] – د. عبد المجيد شفيق الحديث، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، مطابع الإدارة المحلية، بغداد، طبعة أولى، سنة ١٩٧٥، صفحة ١٢٥، كذلك انظر نص المادة ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

الخطي إلى الدائرة المختصة أو الوزير المختص أو تقديمه إلى ديوان الخدمة المدنية وحدد مدة ٣٠ يوما لغرض النظر في التظلم المقدم من قبل السلطة المختصة، وتتم الإجابة على التظلم صراحةً او ضمناً[١].

وعليه تبين لدينا أن موقف المشرع العراقي والأردني بعدم إمكانية الطعن بقرار احالة الموظف إلى التحقيق الإداري كونه يعد إجراءً تمهيديا أو تحضيريا ويعد إجراء شكليا معلقا على استكمال إجراءات التحقيق الإداري.

هنالك قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا من مصر أنه:

((لما كان الأمر بالإحالة إلى التحقيق ليس قراراً إدارياً نهائياً كما يعد أن يكون إجراءً تحضيرياً أو تمهيدياً سابقاً على معاقبته، وثم لا يجوز الطعن فيه استقلالا قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، إذ ثمة مصلحة تعود على العامل من إجراء طعنه أو تظلمه من هذا القرار)) [٢].

الخاتمة:

إنّ التحقيق الإداري يعتبر من الإجراءات الجوهرية القانونية التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة حفاظا على أحكام الوظيفة العامة، وانتظام سير الأعمال الإدارية وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات، وعدم فسح المجال أمام الموظف المخالف وغير الملتزم بتطبيق الأنظمة والتعليمات بالإخلال بأحكام الوظيفة العامة كونها خدمة وطنية تختص بتقديم المنفعة العامة، إضافة إلى ذلك يحقق التحقيق الإداري التوازن والانسجام في الحفاظ على حقوق الموظف العام، وعدم تعسف الإدارة في اتخاذ قراراتها بدون اتباع النصوص القانونية، ويعتبر ضمانا جوهريا للموظف العام اتجاه تعسف الإدارة باستعمال الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً، حيث لا يعد قرار التحقيق الإداري إجراءً تعسفياً لغرض ترهيب الموظف والنيل منه من حيث كرامته وسمعته لأن الأساس القانوني للتحقيق الإداري هو كشف الحقيقة، وتحديد الموظف المقصر وتحديد العقوبة المناسبة، من حيث تناسب العقوبة مع المسؤولية التقصيرية.

---

[١] – انظر نص المادة ١٦٢/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ، وكذلك انظر نص المادة ١٦٥/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ، وكذلك د. عثمان سليمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مكتبة السنهوري بغداد، سنة ٢٠١١، صفحة ٦٦.

[٢] – قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، مشار إليه في كتاب د. سعد شتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق، صفحة ٣٣.

حيث نظم المشرع العراقي أحكام التحقيق الإداري وفقا لنصوص قانونية محكمة تضمن حق الحفاظ على أحكام الوظيفة العامة، وتضمن حق الموظف العام في الدفاع عن نفسه وكشف الحقيقة، وضمن القانون للموظف حق الطعن القضائي بقرار اللجنة التحقيقية وفقا للرقابة القضائية على قرار الإدارة.

وحدد القانون في حالة عدم الالتزام بالنصوص القانونية المحددة لإجراءات التحقيق يرتب ذلك بطلان هذه الإجراءات وعدم نفاذها، وتكون معرضة للإلغاء القضائي، وعليه تناولنا في موضوع بحثنا أهمية التحقيق الإداري للوظيفة العامة وأساسها الموظف العام من حيث إنجاز هذه المهام الوظيفية وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات.

النتائج :

أولاً: تبين لدينا أهمية التحقيق الإداري كونه يعد من أهم الإجراءات القانونية لتحقيق مبدأ العدالة والانسجام والتوازن بين الحفاظ على الوظيفة العامة باعتبارها من المصالح العامة، من خلال كشف الحقيقة وتحديدها في حالة ارتكاب المخالفة الانضباطية من قبل الموظف المقصر، ويشكل ضمانا حقيقيا لحماية حق الموظف العام المحال إلى التحقيق، حيث أجاز له القانون تقديم الدفوع القانونية والدفاع عن نفسه أمام اللجنة التحقيقية لغرض الوصول إلى الحقيقة وعدم مساءلته في حالة إثبات ذلك أمام اللجنة التحقيقية.

ثانياً: إنّ المشرع العراقي وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل قد ارتكز على الجانب الشكلي في التحقيق الإداري في الإجراءات، حيث اعتبرت من أهم الضمانات المميزة للتحقيق الإداري، وهو ما سار عليه المشرع الأردني.

ثالثاً: إنّ المشرع العراقي قد أجاز للسلطة الإدارية المختصة الحق في توجيه الاتهام إلى الموظف المخالف وإحالته إلى اللجنة التحقيقية، وإصدار العقوبة المناسبة على الموظف المقصر، حيث منحها المشرع الجمع بين كل هذه الاختصاصات، حيث أجاز لها الحق في استجواب الموظف بشكل مباشر وتوجيه العقوبة له، مما يعتبر عدم تحقيق للعدالة والحيادية في تطبيق القانون، بخلاف المشرع الأردني الذي لم ينص على هكذا إجراء من حيث الاستجواب وفرض العقوبة.

رابعاً: منح المشرع العراقي للسلطة الرئاسية الحق في تطبيق فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون، حيث تعتبر هذه الصلاحيات واسعة ولا تحقق مبدأ الحيادية والعدالة، أما المشرع الأردني فمنح الاختصاص للمجالس التأديبية عدا عقوبة الاستغناء والعزل.

خامساً: علق المشرع العراقي نفاذ توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة من قبل السلطة الإدارية المختصة على مصادقة محضر اللجنة من قبل الرئيس الإداري الأعلى لاكتسابها صفة النفاذ القانوني والإلزام، وبخلاف ذلك لا تعد هذه التوصيات نافذة وملزمة من الناحية القانونية، وهو تحديد لعمل اللجنة التحقيقية بخلاف ما سار عليه المشرع الأردني، حيث تعتبر قرارات المجلس التأديبي نافذة دون تعليقها على المصادقة.

سادساً: حدد المشرع العراقي السلطة الإدارية المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري، حيث تعتبر من الإجراءات القانونية الشكلية ذات الطابع الجوهري المهم، كونه يساهم في السير في الإجراءات التحقيقية، وتحديد التكييف القانوني الواقعة المخالفة وحقيقة الموضوع، ثم اتخاذ التوصية بفرض العقوبة الانضباطية التي يجب أن تتناسب مع المخالفة المرتكبة، وعليه يستوجب تشكيل اللجنة التحقيقية وفقا للجوانب الشكلية والموضوعية التي يستوجبها القانون لتحقيق صحة الإجراءات والضمانات القانونية ومبدأ العدالة والحيادية والالتزام في التحقيق الإداري.

المقترحات:

أولاً: نوصي المشرع العراقي بإعادة النظر بالصلاحية الواسعة الممنوحة للسلطة الإدارية من حيث الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق وفرض العقوبة بشكل مباشر من حيث استجواب الموظف وتوجيه العقوبة، مما يستوجب حصر هذه الإجراءات باللجنة التحقيقية حصرا.

ثانياً: نوصي بإعادة النظر بصلاحية السلطة الرئاسية في فرض العقوبة على موظفيها، لأن ذلك خلاف مبدأ العدالة والحيادية وضمان حقوق الموظف في الدفاع والاطمئنان في مجال الوظيفة العامة، حيث يستوجب منح هذه الصلاحية وحصرها باللجنة التحقيقية المختصة.

ثالثاً: نوصي المشرع العراقي بعدم تعليق نفاذ توصيات اللجان التحقيقية على مصادقة الرئيس الإداري الأعلى لأنه يحدد عمل هذه اللجان التحقيقية، ويقلل من إجراءاتها القانونية المختصة، وتكون خاضعة لميول وهوى الرئيس الإداري الأعلى.

رابعاً: نوصي المشرع العراقي بتنظيم كافة إجراءات التحقيق الإداري بكافة الجوانب الموضوعية والشكلية مع منح صلاحيات واسعة للجنة التحقيقية وعدم تعليق نفاذ توصيات اللجنة على مصادقة الرئيس الإداري الأعلى حفاظا وترصينا للإجراءات والتوصيات الصادرة عن اللجنة المختصة والسبب في ذلك عدم تعسف الرئيس الإداري بالمصادقة او عدم المصادقة على محضر اللجنة ليكتسب صفة النفاذ

القانوني للتوصيات ، وضرورة تبليغ الموظف بالمخالفة الانضباطية المنسوبة إليه في إحالته للتحقيق أمام اللجنة التحقيقية، والحق في الاطلاع على الملفات الشخصية لموضوع التحقيق المحال إليه.

خامساً: نوصي المشرع العراقي بالنص صراحة على حق الموظف المحال للتحقيق بحضور وكيل قانوني لإبداء الدفوع القانونية عن الموظف أمام اللجنة أثناء السير في الإجراءات التحقيقية.

سادساً: نوصي المشرع العراقي على النص صراحة على مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية والابتعاد عن الميول الشخصية والاجتهادات الشخصية من قبل رئيس وأعضاء لجنة التحقيق، ومنح الحق للموظف العام في طلب التنحي لرئيس أو أعضاء اللجنة في حالة وجود خصومة أو علاقة قرابة أو أي صلة برئيس وأعضاء اللجنة، سواء اللجوء إلى التنحي الوجوبي أو الجوازي استنادا لما سار عليه القضاء من حيث رد القضاة، حيث يعد أساسا قانونيا في ضمان مبدأ العدالة في التحقيق الإداري.

المصادر

القرآن الكريم

أ – الكتب:

١. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الاجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، سنة ١٩٧٦.

٢. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، طبعة أولى، سنة ١٩٧٥.

٣. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، طبعة أولى، سنة ١٦٧٠.

٤. د. عبد المجيد شفيق الحديث، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، مطابع الإدارة المحلية، بغداد، طبعة أولى، سنة ١٩٧٥.

٥. د. عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، الطبعة العالمية، القاهرة، سنة ١٩٩٩.

٦. عثمان سليمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، سنة ٢٠١١.

٧. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، طبعة أولى، سنة ٢٠١٤.

٨. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، منشورات جامعية، بغداد، سنة ٢٠١٢.

٩. لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، طبعة أولى، مطبعة الكتاب، بغداد، سنة ٢٠١٣.

١٠. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة ٢٠١٠.

١١. ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب، طبعته الثانية، دار غريب للطباعة، القاهرة، سنة ١٩٨٨.

١٢. محمد ابن أبي بكر، مختار الصحاح، الكتاب العربي، ببيروت، لبنان، ١٩٨٢.

١٣. محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ١٩٧٩.

١٤. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، دار الثقافة، طبعة ثانية، سنة ٢٠١٥.

١٥. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، سنة ٢٠٠٧.

١٦. د. محمود اعاد القيسي، القانون الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨.

١٧. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، سنة ١٩٨٤.

ب – الرسائل الجامعية:

١. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٦.

٢. نواف مشهور العنتري، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أهل البيت، المفرق–الأردن، سنة ٢٠٠٩.

جـ – محاضرات:

سلام عبد الزهرة عبد الله، التحقيق الإداري وتوجيه العقوبة الانضباطية، محاضرات الدورة التي أقامتها كلية القانون، جامعة بابل، منشور على الموقع الالكتروني www.ubably.edu.iq .

د. سعد اشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق.

د. نوفان عقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق، صفحة ٢٨٣.

Sources

The Holy Quran

A - Books:

1. Sultan Al-Shawi, The Origins of Criminal Investigation, Dar Al-Hurriya for Printing and Publishing, Baghdad, in 1976.
2. Shafiq Abd al-Majid al-Hadithi, The Disciplinary System for State Employees in Iraq, Baghdad, first edition, in 1975.
3. Shafiq Abd al-Majid al-Hadithi, The Disciplinary System for State Employees in Iraq, Baghdad, first edition, in the year 1670.
4. d. Abd al-Majid Shafiq al-Hadith, The Disciplinary System for State Employees in Iraq, Local Administration Press, Baghdad, first edition, 1975.
5. d. Abd al-Wahhab al-Bandari, Disciplinary and criminal offenses for civil servants in the state and the public sector, International Edition, Cairo, 1999.
6. Othman Suleiman Ghaylan, Practical Guide in Administrative Investigation Skills, Al-Sanhouri Library, Baghdad, in 2011.
7. Ammar Abbas Al-Husseini, Employee and Administration Guide to Administrative Investigation and Procedures, Al-Sanhouri Library, Baghdad, first edition, in 2014.
8. Ghazi Faisal Mahdi, Explanation of the provisions of the Iraqi State Employees Discipline Law, university publications, Baghdad, 2012.
9. Laftah Hamel Al-Ajili, Administrative Investigation in the Public Office, first edition, Al-Kitab Press, Baghdad, 2013.
10. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Judiciary Cases and Administrative Judicial Means, New University House, Alexandria, 2010.
11. Maher Abdel-Hadi, Procedural Legitimacy in Discipline, its second edition, Dar Gharib for Printing, Cairo, in 1988.
12. Muhammad Ibn Abi Bakr, Mukhtar Al-Sahih, The Arab Book, Beirut, Lebanon, 1982.
13. Muhammad Suleiman Al-Tamawy, Administrative Judiciary, Book Three, Disciplinary Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1979.

14. Muhammad Ali al-Khalayleh, Administrative Law, Book Two, Public Service, Administrative Decisions, Administrative Contracts and Public Funds, House of Culture, second edition, 2015.
15. Muhammad Maged Yaqout, Principles of Administrative Investigation in Disciplinary Violations, New University House, Alexandria, third edition, in 2007.
16. d. Mahmoud Arad Al-Qaisi, Administrative Law, Dar Wael, Amman, first edition, in 1998.
17. Maghawry Muhammad Shaheen, The Disciplinary Issue, World of Books, Cairo, 1984.

B - Theses:

1. Ali Gomaa Muhareb, Discipline in the Public Service, PhD thesis, Faculty of Law, Ain Shams University, 1986.
2. Nawaf Mashhour Al-Antari, Disciplinary Guarantees in the Administrative Investigation Stage, Master Thesis, Ahl Al-Bayt University, Mafraq-Jordan, 2009.

C - Lectures:

Salam Abdul Zahra Abdullah, Administrative Investigation and Directing Disciplinary Punishment, course lectures held by the College of Law, University of Babylon, published on the website www.ubably.edu.iq.

Dr.. Saad Eshtewi, Administrative Investigation in the Scope of the Public Office, previous source.

Dr.. Nofan Aqil Al-Ajarmeh, Authority to Discipline Public Employees, previous source, page 283.