

الملخص

يتمتع الموظف العام بمجموعة من الضمانات وأهم هذه الضمانات هو التحقيق الإداري الذي يحتل مكانة مهمة لدى الموظف عند تحريك مسؤوليته التأديبية، إذ يهيئ التحقيق الإداري الفرصة الكاملة للموظف في إثبات براءته ودرء كل ما يوجه إليه من تصرف سواء كان قولاً أم فعلاً يشكل مخالفة للقوانين والأنظمة هذا ما يخص الموظف، أما الإدارة فمن خلال التحقيق تقف على الحقيقة لتتخذ القرار العادل البعيد عن الظلم والإجحاف كونه يكون مستند إلى المعلومات الصحيحة الواصلة إليها عن طريق التحقيق، إلا أن موضوع التحقيق الإداري مسألة ليست غير منتظمة إنما تجد أساسها في صلب النصوص القانونية إذ تولت هذه النصوص بيان السلطة المختصة بالتحقيق والجهة المختصة بالإحالة عليها، ومحل التحقيق وهو المخالفة الإدارية والآثار المترتبة عليه خلال سير التحقيق الإداري، وبعد سير التحقيق، وقد حاولنا في هذه الدراسة بيان هذه المواضيع تحت عنوان "نطاق التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل".

المقدمة

أولاً: أهمية البحث

يتمتع الموظف العام بمجموعة من الضمانات وأهم هذه الضمانات هو التحقيق الإداري الذي يحتل مكانة مهمة لدى الموظف عند تحريك مسؤوليته التأديبية، إذ يهيئ التحقيق الإداري الفرصة الكاملة للموظف في إثبات براءته ودرء كل ما يوجه إليه من تصرف سواء كان قولاً أم فعلاً يشكل مخالفة للقوانين والأنظمة هذا ما يخص الموظف، أما الإدارة فمن خلال التحقيق تقف على الحقيقة لتتخذ القرار العادل البعيد عن الظلم والإجحاف كونه يكون مستند إلى المعلومات الصحيحة الواصلة إليها عن طريق التحقيق، إلا أن موضوع التحقيق الإداري مسألة ليست غير منتظمة إنما تجد أساسها في صلب النصوص القانونية إذ تولت هذه النصوص بيان السلطة المختصة بالتحقيق والجهة المختصة بالإحالة عليها، ومحل التحقيق وهو المخالفة الإدارية والآثار المترتبة عليه خلال سير التحقيق الإداري، وبعد سير التحقيق، وقد حاولنا في هذه الدراسة بيان هذه المواضيع تحت عنوان "نطاق التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل".

ثانياً: مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث وذلك لعدم وجود نصوص قانونية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل تعالج الحالات الآتية:

- ١- إعطاء الحق للجنة التحقيقية الاستماع إلى شهادات شهود من خارج الدائرة محل التحقيق.
- ٢- عدم وجود نص صريح يسمح للجنة التحقيقية التحقيق مع العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام من ذوي الوظيفة المؤقتة أو ما يصطلح على تسميتهم بـ (أصحاب العقود والأجور اليومية).

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

٣- عدم توضيح حدود رجوع اللجنة التحقيقية إلى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل وبالتحديد في الحالات التي لم يرد بها نص خاص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

٤- لم يحدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل استطاعة اللجنة التحقيقية من عدمها بالتوصية بعقوبة من خارج العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) منه كإتهام الخدمات أو نقل الموظف إلى مكان نائي بعيد عن دائرته .

ثالثاً: منهجية البحث

لابد للباحث وهو يخوض غمار بحثه من أن يسلك منهجاً بحثياً متكاملاً لذا اخترنا المنهج التحليلي للتشريع العراقي والمقارن في بعض الأحيان للاستئناس مع مصر وفرنسا، على اعتبار إن فرنسا مهد القانون الإداري ولا غنى عنها في كل دراسة في إطار القانون الإداري أما مصر فلعراقه تجربتها في القانون الإداري ولضخامة الإرث الفقهي والعلمي في هذا المجال .

رابعاً: تقسيم البحث

يشتمل هذا البحث على ثلاثة مباحث، فضلاً عن هذه المقدمة والخاتمة يتضمن المبحث الأول ماهية نطاق التحقيق الإداري وسنقسمه على مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم التحقيق الإداري ونخصص المطلب الثاني لبيان سلطة التحقيق الإداري، أما المبحث الثاني فنوضح فيه محل التحقيق الإداري وسنقسمه على مطلبين نبيين في المطلب الأول تعريف المخالفة الإدارية ونتطرق في المطلب الثاني لشروط تحققها، أما المبحث الثالث والأخير فإننا سنبيين فيه آثار التحقيق الإداري وسنقسمه أيضاً على مطلبين نوضح في الأول الآثار المترتبة خلال سير التحقيق الإداري ونكرس الثاني إلى الآثار المترتبة بعد انتهائه .

المبحث الأول

ماهية نطاق التحقيق الإداري

من أجل الإحاطة بماهية نطاق التحقيق الإداري ينبغي علينا أن نوضح مفهوم التحقيق الإداري في المطلب الأول، ونبيين في المطلب الثاني سلطة التحقيق الإداري .

المطلب الأول

مفهوم التحقيق الإداري

بغية الوقوف على مفهوم التحقيق الإداري سنقسم هذا المطلب على فرعين نبيين في الفرع الأول تعريف التحقيق الإداري ونستعرض في الثاني الأساس القانوني للتحقيق الإداري .

الفرع الأول

تعريف التحقيق الإداري

سنتطرق أولاً للمعنى اللغوي للتحقيق الإداري ومن ثم للمعنى الاصطلاحي:
أولاً: التحقيق الإداري لغةً

أصل كلمة التحقيق في اللغة هي حقق، وحق الأمر يحققه حقاً وأحقه: كان منه على يقين، وحق: حذر الرجل يحققه حقاً وحققته حذره وأحقته أي فعلت ما كان يحذره^(١).
الحق: من أسماء الله عز وجل وقيل من صفاته قال ابن الأثير هو الموجود حقيقةً المُتحقق وجوده وإِهْيَتُهُ، والحق ضدّ الباطل وفي التنزيل: {ثم رُدُّوا إلى الله مولاهم الحقَّ...} (٢) وقوله تعالى: {ولو اتبع الحقُّ أهواءهم...} (٣).

ثانياً: تعريف التحقيق الإداري اصطلاحاً:

التحقيق الإداري ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة تهدف الإدارة من ورائها إلى إستظهار الحقيقة حتى يمكن التصرف مع الموظف المحال للتحقيق أما بحفظ أوراق التحقيق أو الاستمرار بالتحقيق في المخالفة المنسوبة له حتى نهايتها^(٤)، والتحقيق الإداري إجراء مهم استلزمه المشرع العراقي قبل فرض أي عقوبة انضباطية على الموظف المخالف^(٥).

وقد أنتهج المشرع فيما سنه من قوانين وظيفية سياسة عدم وضع تعريف جامع مانع للتحقيق الإداري مكتفياً بذكر المعايير والضوابط المتبعة في شأنه، ويبدو أن هذا المسلك صائب وحكيم لأن مهمة المشرع الأساسية ليست وضع تعاريف للألفاظ بقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها^(٦)، مما دفع رجال الفقه والقضاء الى بذل جهود كبيرة في تعريفه.

فعرّفه القضاء الإداري بأنه (التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة)^(٧)، أما في الفقه فعرّف التحقيق الإداري بأنه (سؤال يتم كتابة أو شفاهة يوجه إلى الموظف فيما هو منسوب إليه عند مقارفته لذنب إداري بواسطة الجهة المختصة التي ناط بها المشرع إجراءه)^(٨).

وعرف أيضاً بأنه (وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء، وهو امر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق)^(٩)، ومع وجاهة التعريفين الاخيرين باعتبارهما محاولة فقهية في ايجاد معنى محدد للتحقيق الاداري الا انهما يعوزهما الدقة في التعبير والنطاق، إذ نجد ان التعريف الاول قد ركز على الموظف المخالف فقط في استجلاء الحقيقة في حين ان هناك وسائل وادلة اخرى يمكن لسلطة التحقيق الرجوع اليها وتدقيقها والاستعانة بما ترشد اليه في التوصل الى الحقيقة

المنشودة كالأدلة الكتابية والشهادة والقرائن... الخ وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إذ جاء فيه ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة، اما بعدم مسائلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها))^(١٠)، اما التعريف الثاني فانه قد وسع في معنى التحقيق الاداري وذلك بإيراده عبارة (وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل اذا وقع بدون تحقيق) فان هذا المعنى اذا كان متفقاً مع آلية فرض أغلب العقوبات الانضباطية الا انه لا يتفق معها جميعاً؛ فهناك طائفة من هذه العقوبات ترد استثناءً على هذه الآلية، إذ لم يشترط المشرع التحقيق بغية فرضها واكتفى بمجرد استجواب الموظف المخالف وهي كل من عقوبات (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)^(١١)، وبذلك نجد ان أنسب التعريفات الفقهية التعريف الذي يذهب الى ان التحقيق الاداري هو (تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة به)^(١٢).

الفرع الثاني

الأساس القانوني للتحقيق الإداري

يقصد بالأساس القانوني في هذا المقام النصوص التي تجسدت فيها إرادة المشرع في استلزام التحقيق الإداري ورسم آليته، ويمكن أن تتجسد هذه الإرادة في الدستور إضافة إلى التشريع العادي لذلك سنقسم هذا الفرع على فترتين نوضح في الأولى الأساس الدستوري، ونطرق في الاخرى للأساس التشريعي. أولاً: الأساس الدستوري للتحقيق الاداري

من المعروف أن الدستور يقف على قمة البناء القانوني للدولة ثم تأتي بعده التشريعات العادية، ففي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبالرغم من انه قد اغفل مسألة النص على تأديب الموظفين وإجراءات التأديب، إلا انه جاء بنصوص خاصة بالمتهم في القانون الجنائي، والتي يمكن أن تسري على الموظف ما كان منها متفقاً مع طبيعة العمل الإداري^(١٣)، ومن ذلك النص الآتي: ((حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة))^(١٤)، كذلك نص على أن ((لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي))^(١٥).

أما في مصر فان دستورها نص بشكل مباشر على ضمانات تأديب الموظفين، إذ جاء فيه: ((الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون))^(١٦).

وقد كان المشرع المصري موفقاً في إيراد هذه الضمانات في الدستور نظراً لأهمية الوظيفة والموظف الذي يمثل عماد الحياة الإدارية ومرتكزها الفاعل وأداتها الرئيسية لتحقيق أهدافها، لذلك ندعو المشرع العراقي إلى إيراد مثل هذا النص في الدستور أسوة بنظيره المصري.

ثانياً: الأساس التشريعي للتحقيق الإداري

إن القوانين هي التشريعات التي تصدرها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة، تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور وقبل القرارات الإدارية حسب الترتيب الهرمي للنظام القانوني، وتمثل الإرادة الشعبية لصدورها عن ممثلي الشعب في البرلمان، ليوجه إلى أشخاص غير محددين بأوصافهم أو ذواتهم^(١٧).
والتشريع هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي تجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إدارياً^(١٨).

ففي العراق نجد أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل أوجب إجراء التحقيق الإداري بالنص الآتي: ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون))^(١٩).
كذلك نص المشرع المصري على التحقيق الإداري بقوله: ((لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً))^(٢٠).

المطلب الثاني

سلطة التحقيق الإداري

يجب أن نفرق بين أمرين الأول السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق الإداري، والثاني هو الجهة المختصة بالتحقيق الإداري، وهذا ما سنبيّنه في هذا المطلب وعلى النحو الآتي.

الفرع الأول

السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق الإداري

يُعرف الاختصاص بأنه: القدرة القانونية على مباشرة عمل معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر^(٢١)، وتختلف السلطة التي تتولى الإحالة على التحقيق تبعاً للنظام المتبع في الدولة، ففي العراق نجد أن المشرع لم يورد ما يشير إلى الإحالة سوى ما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في معرض عرضه لعمل اللجنة التحقيقية إذ جاء فيه ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ...))^(٢٢)، ويظهر من هذا النص انه قد أعطى للوزير بالنسبة لأي موظف من موظفي وزارته، ولرئيس الدائرة بالنسبة لموظفي دائرته سلطة الأمر بالإحالة على التحقيق الإداري للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إليه إذ جاء في هذا القانون: ((إذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير أو مجلس الانضباط العام أن في فعل الموظف المحال إلى

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

التحقيق أو في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته إلى المحاكم المختصة^(٢٣)، هذا بخلاف قوانين الانضباط الملغية كقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ (الملغي) الذي نص بشكل مباشر على السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق الإداري إذ جاء فيه ((عندما يقرر الوزير أو رئيس الدائرة إحالة قضية ما على اللجنة يحرر ورقة اتهام مصحوبة بقائمة تبين أسماء شهود الإثبات وترسل هذه الأوراق ومحضر التحقيق إلى سكرتير اللجنة وترسل نسخة من ورقة الاتهام إلى الموظف الذي له الحق أن يدقق أوراق التحقيق ويستنسخ صورها في أي وقت شاء قبل سماع القضية))^(٢٤)، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغي) الذي نص على أن ((لوزير أو لرئيس الدائرة أن يأمر بإجراء تحقيق بشأن أي موظف من موظفي وزارته أو دائرته وإذا تحقق أن الموظف ارتكب ذنباً يمكن أن يعاقبه عليه ضمن سلطته فيجوز له أن يفرض عليه عقوبة انضباطية تبلغ إليه بكتاب خاص ويجوز للموظف أن يعترض على ذلك ويطلب إحالة قضيته إلى اللجنة فتحال مع مراعاة أحكام المادة الخامسة عشرة، أما سلطة المتصرفين بموجب هذه المادة فتشمل موظفي ألويتهم فيما يخص بإدارة اللواء العامة. على أن للوزير المختص أن يحدد سلطتهم فيما يخص الموظفين التابعين مباشرة لوزارته^(٢٥)، لذلك نؤيد الرأي الذي يذهب إلى دعوة المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في أن ينظم هذه المسألة المهمة كما كان معمول به في قوانين الانضباط السابقة كما أوضحناه في النصوص سالفة الذكر^(٢٦)، أما في مصر فإن الجهة التي تختص بالإحالة على التحقيق بموجب قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغي) هي الجهة المختصة بالتأديب، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها: (ومن حيث أنه ليس ثمة نص صريح في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، إلا أنه ليس ثمة شك في أن هذه السلطة لا ينبغي أن يترك أمرها فرطاً، يمارسه كل من هب ودب من القيادات الإدارية الصغيرة، ومن حيث أن استدعاء أقرب القواعد لحكم الموضوع بمقتضى القياس على أحكام المادة (٨٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ التي حددت أصحاب الاختصاص بالتصرف في التحقيق باعتبار أن الإحالة إلى التحقيق والتصرف فيه هما إلى اتحاد العلة أقرب، ومن ثم لا يجوز لغير من نيظ بهم اختصاص التصرف في التحقيق ممارسة اختصاص الإحالة إلى التحقيق أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية من باب أولى...)^(٢٧)، وبذلك فإن المختص بالإحالة إلى التحقيق الجهات التي نصت عليها المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أن هذه السلطات هي كل من شاغلي الوظائف العليا مثل وكيل الوزارة والمدير العام، الرؤساء المباشرين، والسلطة المختصة، والأخيرة تشمل وفق الفقرة (٢) من المادة (٢) من هذا القانون كل من: الوزير المختص، المحافظ، رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص^(٢٨).

وفي معرض الكلام عن الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق نطرح سؤالين الأول هل يجوز الطعن بقرارات الإحالة على التحقيق أو قرارات تشكيل اللجنة التحقيقية؟ والثاني من هي الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق في حالة الموظف المعار أو المنتدب بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها خلال فترة الإعارة أو الندب؟ فيما يخص السؤال الأول نجيب أن هناك اتجاهين: الأول يرى إمكانية الطعن فيه كضمانة أساسية تحول دون التعسف في استخدام السلطة، نظراً لآثار القانونية الخطيرة التي يحدثها، كالوقف الاحتياطي عن العمل وما يترتب عليه من آثار من حيث وقف المرتب كله أو بعضه^(٢٩)، أما الثاني والذي نراه جديراً بالترجيح يرى أن الطعن غير جائز باعتبار أن قرار الإحالة على التحقيق وما يترتب عليه من آثار لا يعدو أن يكون إجراءً تحضيرياً أو تمهيدياً للقرار التأديبي، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة على التحقيق إلا آثاراً واقعية تتعلق مصيرها بالتصرف في التحقيق والمستقر في مجال الطعن ان النقص لا يقع الا في قرار اداري نهائي^(٣٠)، اما ما يتعلق بالسؤال الثاني فان الجهة التي تتولى الإحالة على التحقيق هي الجهة التي وقعت في محلها المخالفة التأديبية أي الجهة المعار أو المنتدب إليها الموظف^(٣١).

الفرع الثاني

الجهة المختصة بالتحقيق الإداري

السلطة المختصة بالتحقيق الإداري على وفق القانون العراقي هي اللجنة التحقيقية وقد أشار إلى تشكيلها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ جاء فيه ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون))^(٣٢)، يتضح لنا من النص أعلاه أن تشكيل اللجنة التحقيقية واجب على الوزير أو رئيس الدائرة قبل فرض أي عقوبة انضباطية عدا عقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) التي يجوز للوزير أو رئيس الدائرة فرض أي منها بمجرد استجواب الموظف المخالف^(٣٣)، وأي عقوبة تفرض دون تشكيل اللجنة تكون قراراً إدارياً حرياً به الإلغاء كونه معيب بعيب الشكل والإجراءات^(٣٤)، إضافة إلى ذلك فإن التشكيل الثلاثي للجنة في النص أعلاه لا تجوز مخالفته كونه من القواعد القانونية الآمرة فان خالفت الإدارة هذا التشكيل ستكون إجراءاتها باطلة وسيكون قرار فرض العقوبة معيباً^(٣٥)، ومن التطبيقات العملية على ذلك هو قرار مجلس الانضباط العام سابقا (محكمة قضاء الموظفين حالياً) المتضمن إلغاء عقوبة (الإنذار) الموجهة إلى موظف لان اللجنة التحقيقية مؤلفة من أربعة أعضاء خلافاً لأحكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(٣٦)، وقد حول المشرع هذه اللجنة سلطات واسعة في سبيل اداء مهمتها التي انيطت بها والمتمثلة بالتحقيق من اجل استجلاء الحقيقة المنشودة، وذلك بموجب النص الآتي: ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع

توصياتها المسببة، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها^(٣٧)، ومن خلال هذا يتضح ان اللجنة المذكورة لها الحق في الاستماع الى شهادة أي موظف في الدائرة التي يقع اختصاص اللجنة فيها، وكذلك الاطلاع على أي وثائق ومستندات مهما كانت اهميتها وسريتها اذا وجدت ان فيها ما يساعد في اداء مهمتها، والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد هل يمكن للجنة التحقيقية الاستماع الى شهادة اشخاص من غير موظفي دائرتها أو الاطلاع على وثائق ومستندات من خارج تلك الدائرة؟

وللإجابة عن هذا التساؤل نقول انه وبالرغم من ان الواقع العملي لم يشير الى وجود شهادة شخص من خارج الدائرة التي تعمل بها اللجان التحقيقية، كما لم تتطرق تلك اللجان الى طلب الاطلاع على اوراق ووثائق من خارج دائرتها - حسب اطلاقنا - الا انه لا يوجد مانع قانوني يمنع اللجنة التحقيقية من ذلك في سبيل تيسير عملها في اظهار الحقيقة المنشودة، كون ان النص المتقدم جاء مطلقاً، وكما اسلفنا سابقاً ان المطلق يجري على إطلاقه إذا لم يقدم دليل التقييد نصاً أو دلالة، لكن الصعوبة تظهر من الناحية العملية، اذ لم يبين المشرع الطريقة التي يمكن من خلالها للجنة التحقيقية استدعاء شهود او احضار اوراق ومستندات من خارج الدائرة، لذلك ندعو المشرع العراقي في نطاق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بسد هذه الثغرة التشريعية وذلك بإيراد نص صريح من شأنه ان يسهل ويسمح للجنة التحقيقية بذلك.

المبحث الثاني

محل التحقيق الإداري

بعد أن انتهينا من دراسة ماهية نطاق التحقيق الإداري في المبحث الأول سنخصص هذا المبحث لبيان محل التحقيق الإداري، إذ من الثوابت القانونية يلزم لقيام التحقيق الإداري وجود موضوع ينصب عليه التحقيق^(٣٨)، ويتجسد محل أو موضوع التحقيق الإداري بالسلوك القولي أو الفعلي بصورته الايجابية أو السلبية المحقق للمخالفة الإدارية، إذ ينصب عمل التحقيق الإداري على هذه المخالفة لغرض التحقق من وقوعها وتحديد المسؤول عنها أولاً وتكييفها والوقوف على درجة جسامتها ثانياً، ولتوضيح ذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين نخصص الأول لتعريف المخالفة الإدارية ونتطرق في الثاني إلى شروط تحققها.

المطلب الأول

تعريف المخالفة الإدارية

لم يتضمن التشريع العراقي كما هو مسلك تشريعات أغلب الدول^(٣٩)، تعريفاً محدداً للمخالفة الإدارية واقتصر أحكامه في هذا الشأن على ذكر صور منها أو معايير معينة لتحقق بعض صورها وتحديد الجزاءات (العقوبات الانضباطية) بشكل متدرج ويمكن للإدارة اختيار العقوبة التي تراها مناسبة لجسامة تلك المخالفة

وخطورة مرتكبيها دون تحديد حصري للعقوبات بالنسبة لكل مخالفة^(٤٠), وكما ذكرنا في الصفحات السابقة من هذا البحث ان تجنب المشرع وضع تعريفات يعد اتجاهاً سليماً كونها ليست مهمته هذا من جانب, ومن جانب آخر فانه لا يمكنه أن يأتي بتعريف جامع مانع, فمهما بذل من جهد وعناية في صياغته فانه لن يستطيع ان يتنبأ مسبقاً بما قد يحصل من تطور في الحياة الإدارية وما يصحبه عادة من تعقيد وظهور نوع جديد من السلوكيات الايجابية والسلبية التي تشكل مخالفات إدارية ومن ثم يصبح التعريف التشريعي نصاً جامداً يتعذر عليه مواكبة ذلك التطور.

لذا نجد المشرع العراقي قد اقتصر على إيراد مجموعة من الواجبات الوظيفية في صلب القانون^(٤١), بعبارات مرنة أي أنها ليست حصرية الهدف منها هو تحديداً معيارياً لا عددياً للواجبات الوظيفية بما يسمح استيعاب المخالفات الإدارية التي تستجد مع تطور الحياة الإدارية المستقبلية وجعل من مخالفة احد هذه الواجبات محققاً للمخالفة الإدارية, وذلك بالرجوع إلى المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل التي تعد مصداقاً لما ذكر, إذ تنص على أنه : ((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 وفقاً للقانون)). ومن مصاديق ذلك مثلاً فان القانون لم ينص صراحة على اعتبار مسألة تقديم مستند مزور أثناء الخدمة الوظيفية مخالفة إدارية إلا أنها عدت كذلك وعوقب عليها بعقوبة العزل باعتبار فعل الموظف هذا خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة^(٤٢), استناداً إلى أحكام المادة (٨/ثامناً - أ) من القانون المذكور أعلاه التي تنص على أن ((العزل - ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية : أ - إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة)). ويرى بعض الباحثين ان السبب الذي حدا بالمشرع إلى إيراد هذه الواجبات على سبيل المثال لا الحصر يتجسد بصعوبة تحديدها, مما يترتب على ذلك هو ان المخالفات الإدارية لا تحكمها قاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) التي تجد تطبيقها في نطاق الجرائم الجنائية, إنما تحكمها هذه القاعدة بشكل جزئي وبصيغة أخرى هي (لا عقوبة إلا بنص) أي ان في نطاق المخالفات والجزاءات الإدارية يؤخذ بشق واحد من مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي دون الشق الآخر^(٤٣).

كذلك الحال بالنسبة للقضاء الإداري - وحسب ما اطلعنا عليه من أحكام - فانه لم يتطرق في أحكامه إلى تعريف المخالفة الإدارية بقدر اهتمامه في التأكد من تحقق أركانها وأصولية وسلامة إجراءات التحقيق فيها ومدى تناسب التوصية والقرار الإداري المتخذ بشأنها مع جسامه هذه المخالفة. وعلى أساس ما تقدم نرى ان الواجب يحتم على سلطة التحقيق الإداري والإدارة تحديد نوع المخالفة الإدارية محل العقوبة الانضباطية عند التسبب ضمن التوصية والقرار الإداري بالعقوبة, إذ لا يجوز أن يكون التسبب بشكل عام كما وجدنا في بعض القرارات الإدارية التي تضمنت عبارات التسبب بشكل عام او عشوائي مثل عبارة " لمخالفتك الواجب الوظيفي " او عبارة " لعدم التزامك بالواجبات الوظيفية "^(٤٤), وغير ذلك من العبارات, إذ

يلزم ان يتجسد التسبب بذكر المخالفة الإدارية ذاتها كأن تكون ترك الدوام الرسمي بدون اجازة أو تأخير انجاز معاملة معينة بدون مبرر مشروع وغير ذلك مع ذكر الوقت والتأريخ بشكل دقيق, إذ لا يخفى ما لهذا التحديد من أهمية كبيرة من عدة جوانب فهو يجعل الموظف المعاقب على علم بنوع المخالفة المعاقب بسببها حتى يمكنه تلافي تكرارها مستقبلاً كما تمكنه من تقديم دفوعه ومبرراته عند التظلم من العقوبة والطعن فيها أمام الجهات المختصة هذا من ناحية, ومن ناحية أخرى فإن هذا النوع من التسبب المحدد تحديداً دقيقاً يسمح للجهات التي تنظر في التظلم أو الطعن في تلك العقوبة من معرفة مدى تناسب العقوبة مع جسامته المخالفة محل العقوبة. عليه ندعو سلطة التحقيق الإداري والإدارة إلى تسبب العقوبات الانضباطية بشكل دقيق ونافي للجهالة كما ندعو القضاء الإداري إلى تشديد رقابته على مدى مشروعية القرار الإداري بالعقوبة الانضباطية من هذه الناحية واعتبار ذلك القرار باطلاً كونه مشوباً بعيب السبب في حال كونه لم يُسبب بالشكل المتقدم وذلك لتخلف ركن من أركانه وهو ركن السبب^(٤٥).

إلا أننا نجد الأمر مختلفاً بالنسبة لموقف الفقه في هذا الصدد, إذ أولى اهتماماً كبيراً لمسألة إيجاد تعريف مناسب للمخالفة الإدارية. فقد عُرِفَتْ بأنها: "الأعمال المخلة بواجب من الواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً"^(٤٦), أو أنها: "كل تقصير في أداء الواجب أو إخلال بحسن السلوك والآداب من شأنه ان يترتب عليه امتهان المهنة أو الحط من كرامتها أو خروج عن الالتزامات المفروضة على العاملين"^(٤٧). وغير ذلك من التعريفات الأخرى التي تدور حول معنى واحد وهو الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة أو مقتضياتها. وعلى أساس ما تقدم يمكننا تعريف المخالفة الإدارية بصيغة تتضمن معظم أركانها وشروطها بأنها (كل تصرف قولي أو فعلي مادياً كان أو معنوياً بصورته الإيجابية أو السلبية يصدر عن موظف ويكون من شأنه أن يضر بحسن سير العمل في المرفق العام).

المطلب الثاني

شروط المخالفة الإدارية

من خلال التعريف المتقدم للمخالفة الإدارية يتضح أنها تشكل سلوكاً إنسانياً منحرفاً, إلا انه سلوك من نوع خاص, حيث لا يشمل جميع السلوكيات المنحرفة من جهة, ومن جهة أخرى فإنه يلزم صدوره من شخص أو أشخاص معينين, إذ يقال ان المخالفة الإدارية هي مسلك خاطئ من الموظف وإخلال كبير بواجباته الوظيفية^(٤٨).

وعلى هذا الأساس يستلزم لتحقيق المخالفة الإدارية توفر شرطين: الأول شخصي, والآخر موضوعي وهذا ما سنبينه خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

الشرط الشخصي في المخالفة الإدارية (صفة الفاعل)

يُقصد بصفة الفاعل في هذا المقام هو الصفة أو السمة الجوهرية التي يستلزمها القانون في الشخص مرتكب السلوك المحظور حتى يمكن ان نكون أمام مخالفة إدارية تترتب عليها آثار التحقيق الإداري وتمثل هذه الصفة أو السمة كون الفاعل موظفاً، وهذا ما يجعل المخالفة الإدارية تشترك مع بعض الجرائم الجنائية من هذه الناحية : كجريمة الرشوة والاختلاس والانتفاع عن طريق استغلال الوظيفة المنصوص عليها في المواد (٣٠٧ و ٣١٥ - ٣٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ يشترط لتحقيق أي من هذه الجرائم توفر صفة في الفاعل بأن يكون موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة^(٤٩).

وقد تباينت التشريعات في بلدان القانون المقارن من حيث النص على تعريف الموظف، إذ نجد عزوف المشرع الفرنسي عن وضع تعريف محدد للموظف واقتصر على إيراد تعداد لفئات الموظفين وذلك ضمن نصوص قانون التوظيف رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ باعتبارهم الأشخاص الخاضعين لأحكامه^(٥٠). إذ نص على سريانه على الموظفين المدنيين في الدوائر الحكومية والمناطق والإدارات والبلديات ومؤسساتها العامة بما في ذلك المؤسسات المذكورة في المادة (٢) من الباب الرابع من هيئة الأركان العامة للدولة والحكم المحلي باستثناء العاملين في الهيئات التشريعية والقضاة من السلطة القضائية^(٥١).

اما في مصر فقد عرف المشرع الموظف في قانون الخدمة المدنية إذ نص على انه: (كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة)^(٥٢). ولكن نجد الأمر على العكس من ذلك لدى المشرع العراقي، فقد اهتم بموضوع إيجاد تعريف محدد للموظف ضمن نصوص القوانين التي تعنى بأحكام الوظيفة العامة، إذ عرف الموظف بتعريفات عديدة ضمن قوانين الخدمة المدنية الملغية^(٥٣)، كما حدد معناه في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وذلك بالنص على أنه: ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخله في الملاك الخاص بالموظفين))^(٥٤). كذلك جاء تعريفه ضمن نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)^(٥٥). وعرفه قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة وتستقطع منه التوقفات التقاعدية)^(٥٦).

وبصرف النظر عن التعريفات الفقهية الواسعة بشأن الموظف^(٥٧)، يمكن القول أن المقصود بالموظف في هذا المقام هو (كل شخص تم تعيينه من قبل الجهة المختصة بالتعيين بصورة دائمة لشغل وظيفة من وظائف مؤسسات الدولة التابعة للجهات المرتبطة بوزارة أو غير المرتبطة بوزارة أو تابعة للقطاع العام مقابل مرتب محدد ويعمل وفقاً لقوانين الوظيفة العامة ومن ضمنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام).

ونستخلص من التعريف المتقدم انه يشترط في الشخص حتى تنطبق عليه صفة الفاعل في السلوك المحقق للمخالفة الإدارية كمحل للتحقيق الإداري ان يكون تعيينه قد تم من قبل الجهة المختصة بالتعيين في إحدى مؤسسات الدولة أو القطاع العام وان يكون تعيينه هذا بصفة دائمة والخضوع للقوانين في عمله، وهذا ما سار عليه القضاء الإداري فقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف بأنه: (الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في كادر مرفق عام)^(٥٨)، وبهذا المعنى ذهب كذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في بعض أحكامها وهي بصدد توصيف الأساس الذي تقوم عليه فكرة الوظيفة بصورة عامة، إذ جاء في احد قراراتها بأنه: (من المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الوظيفة هي ان يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ...)^(٥٩). ومن ثم فان انطباق الشروط المتقدمة في الشخص والتمثلة: بالتعيين من قبل جهة التعيين، ودائمية الوظيفة، والخضوع للقانون، والاشتراك في إدارة مرفق عام^(٦٠)، تجعل السلوك المنحرف الصادر عنه مكوناً للمخالفة الإدارية بمعناها في هذا المقام إذا ما توفرت فيها الشروط الموضوعية التي سنتناولها في الصفحات القادمة من هذا البحث، مما يترتب على ذلك ان السلوك الصادر عن الشخص لا يمكن ان يشكل مخالفة إدارية مهما كانت جسامته أو درجة خطورة ذلك الشخص ما لم يكن موظفاً ضمن المؤسسة التي وقع فيها السلوك المنحرف، إنما يمكن أن يشكل جريمة جنائية أو مدنية يدخل الفصل فيها ضمن اختصاص القضاء العادي المختص الذي له الولاية العامة في نظر كافة السلوكيات التي تمثل خرقاً لسيادة القانون ومصالح المجتمع واستقراره^(٦١). وهنا يتجسد التساؤل بشأن الأشخاص المكلفين بالأعمال الوظيفية بصفة مؤقتة بموجب عقد مؤقت مقابل أجر يومي أو شهري محدد بموجب ذلك العقد والذين يمكن تسميتهم بذوي الوظيفة المنقطعة هل تنطبق عليهم صفة الموظف بالمعنى المقصود هنا وبالتالي تحقق صفة الفاعل فيه كشرط لتحقيق المخالفة الإدارية كمحل للتحقيق الإداري ؟

للإجابة عن هذا التساؤل فان التشريع لم يعالج هذه المسألة المهمة والحيوية في وقتنا هذا فضلاً عن ندرة الكتابات والآراء الفقهية بصددها، وبالرجوع إلى الشروط المذكورة آنفاً ومحاولة دراستها في نطاق هذه الفئة من الأشخاص نجدها تنطبق عليهم في أغلبها، إذ من الثابت ان هؤلاء الأشخاص يبرمون عقوداً مع الدولة لغرض القيام ببعض المهام الوظيفية مقابل أجر يومي أو شهري أو سنوي بحسب الأحوال وان هذا العقد في الغالب يكون قابل للتجديد وبذلك يتحقق الشرط الأول المتمثل بالتعيين من قبل جهة التعيين إلا أنه تعيين بشكل مؤقت أو منقطع تدعو له بعض ضرورات المصلحة العامة بسبب قلة الكوادر الوظيفية مع عدم توفر الدرجات الوظيفية ضمن الملاك الدائم أو قلة التخصيصات المالية المتوفرة مقارنة لما يتطلبه التعيين الدائم وغير ذلك من الظروف الأخرى، وكذلك الحال بالنسبة لشرط الخضوع للقانون نجد أن هذا الشرط متوفر ولكن بما ينسجم مع صلاحيات هذه الفئة من الأشخاص من حيث النوعية والمدة، كونها تكون محددة بموجب العقد - أساس التعيين - وبالتالي فهم يكونون خاضعين للقانون بمعناه العام بصورة مطلقة وللقانون بمعناه الخاص في نطاق الوظيفة العامة بصورة نسبية، إذ يتحدد خضوعهم له بحدود نوع العمل المكلفين به

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

بموجب العقد وخلال المدة الزمنية المحددة فيه، أما شرط الاشتراك في إدارة مرفق عام فإنه لا شك متحقق فيهم كون عقودهم تبرم مع شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام. ويتخلف لديهم فقط شرط (دائمة الوظيفة)، كون استمرار عملهم متوقف على مدة سريان عقودهم.

ومن خلال التحليل المتقدم يتضح أن هذه الفئة من الأشخاص بحكم اشتراكهم في إدارة مرفق عام بموجب عقود مؤقتة يكونون مكلفين بأداء بعض الواجبات التي هي في الغالب ذاتها التي يكلف بها الموظف الدائمي باستثناء كونها محددة استناداً إلى طبيعة العمل الذي تعاقده عليه وخلال مدة نفاذ ذلك العقد، مما يجعل الشخص المتعاقد مع الدولة بهذه الصفة عرضة للإخلال بالواجبات الوظيفية المكلف بها سواء بصورة الإهمال أو التعمد وبما أن التحقيق الإداري وكما هو متفق عليه يعد ضمانة من ضمانات حماية الموظف من تعسف الإدارة، إذ يكون الهدف منه هو منع الإدارة من ترتيب المسؤولية الانضباطية على الموظف جزافاً إنما يجب ان يكون ذلك من خلال التحقيق الإداري^(٦٢). عليه نقترح ضرورة تدخل المشرع لإجراء التعديلات على نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل أو إصدار قانون جديد يمكن في نطاقه اعتبار المتعاقد بهذه الصفة موظفاً لأغراض التحقيق الإداري مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة له من حيث صلته المؤقتة بالوظيفة العامة، وبالتالي إمكانية إحالته على لجنة تحقيقية إذا كانت الشبهة تدور حوله بصدد مخالفة واجب أو أكثر من واجبات العمل، إلا أن نتيجة ذلك التحقيق تختلف مقارنة بالموظف الدائمي، ففي حال ثبوت عدم تقصيره يصار إلى غلق التحقيق بشأنه ولكن إذا حصل العكس أي في حال ثبوت تقصيره هنا لا يمكن فرض إحدى العقوبات الانضباطية بحقه كون هذه العقوبات تنصب آثارها - كما تقدم ذكره - في الغالب على تأخير العلاوة أو الترفيع وهذه الآثار لا تجد محلاً لنفاذها في الحياة الوظيفية بالنسبة للموظف المؤقت كونه غير مشمول بأحكام العلاوة والترفيع وغيرها. ولكن بالإمكان اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية التي تحمل في طياتها معنى للردع لما تنطوي عليه من ألم معنوي وشعور بالتقصير مثل التنبيه والتوجيه وقطع الأجر ليوم أو أكثر أو قد تصل أحياناً إلى إنهاء عقد العمل المبرم معه بحسب جسامته مخالفته وخطورة شخصه، إلا أن هذا النوع من التحقيق الذي يخص فئة الموظفين المؤقتين هو مجرد رأي أو مقترح شخصي لا يمكن تطبيقه على أرض الواقع ما لم يكن هناك تدخل تشريعي لتنظيمه بنصوص صريحة، وذلك لتوفير الغطاء القانوني والشرعية لعمل الإدارة بالصورة المتقدمة؛ كون أن آلية تشكيل اللجان التحقيقية وأداء عملها وصلاحياتها بالتوصيات التي يمكن اتخاذها بعد انتهاء التحقيق الإداري هي مسألة منظمة ومحكومة بنصوص قانونية صريحة لا تقبل الاجتهاد أو القياس، وذلك عملاً بالمبدأ العام الذي يقضي بأنه (لا اجتهاد في مورد النص)، لذا نجد من الضروري دعوة المشرع العراقي إلى التدخل وسد هذه الثغرة التشريعية وذلك بالنص على شمول هذه الفئة من الأشخاص بأحكام التحقيق الإداري كونه يمثل ضمانة لهم من تعسف الإدارة بحقوقها تجاههم لا سيما أصبحوا يشكلون فئة قد يتعذر الاستغناء عن خدماتهم لأسباب أملت ظروف البلد على ان يؤخذ بنظر الاعتبار طبيعتهم الخاصة من حيث عدم إمكانية تطبيق أحكام العقوبات

الانضباطية بحقهم كونها تنصب في آثارها على بعض الحقوق الوظيفية المتعلقة بالعلوّة والترفيح والتي لا تسري بحقهم.

الفرع الثاني

الشرط الموضوعي في المخالفة الإدارية (صفة السلوك)

إذا كان توفر صفة الموظف في الفاعل يحقق الجانب الشخصي في المخالفة الإدارية فإن هذه الأخيرة هي ليست كياناً شخصياً خالصاً، بل لابد أن تتحقق بجانبها الموضوعي أيضاً، وبعبارة أخرى ليس جميع صور السلوك المنحرف الصادرة من الموظف محققة للمخالفة الإدارية كمحل صالح للتحقيق الإداري، إذ لابد أن ينطوي ذلك السلوك على الضرر أو الإثم الناتج عن الخطأ التأديبي؛ ذلك وكما بيّنا في الصفحات السابقة أن التصرفات والسلوكيات المكونة للمخالفة الإدارية ليست محددة حصراً ونوعاً إنما توصف بذلك بالنظر لانطوائها على الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ولو كان ذلك السلوك قد ارتكب خارج نطاق الوظيفة ما دام ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس اعتبار شاغلها بما يقلل من هيبتها ويزعزع الاطمئنان إلى استقامة القائم بأعبائها ويشكك في نزاهته ونقاء سيرته^(٦٣). وعلى ذلك فإن مناط تحقق المخالفة الإدارية بكيانها المادي هو ارتباطها بالوظيفة العامة فهي تدور معه وجوداً وهدماً، مما يترتب على ذلك أن الأعمال الصادرة من الشخص قبل ارتباطه بالوظيفة أو بعد انتهاء هذه الرابطة تخرج عن معنى المخالفة مدار البحث وبالتالي خروجها من نطاق التحقيق الإداري ومن أمثلة ذلك حالة حضور الشخص بحالة سكر بين أو قيامه بالعبث بالمال العام في إحدى مؤسسات الدولة أو القطاع العام التي لا تربطه بها علاقة وظيفية، أو ارتكابه جريمة من نوع الجنح أو الجنايات الماسة بالشرف في وقت لم يكن موظفاً خلاله أو ارتكابه بعد انتهاء رباطه الوظيفية لأي سبب من الأسباب وغير ذلك من الأفعال المنحرفة التي لا تدخل ضمن معنى المخالفة الإدارية لوقوعها خارج مدة الرابطة الوظيفية إلا أن ذلك لا يمنع من أن تقع هذه الأفعال تحت طائلة القوانين الأخرى فيما إذا شكلت مخالفة لها كالجريمة الجنائية والجريمة المدنية. ومن مصاديق الكلام المتقدم تم غلق التحقيق الإداري والإيعاز إلى المشتكي بحقه في مراجعة المحاكم المختصة بشأن موضوع الاعتداء عليه من قبل متعهد إحدى الكافيتريات التابعة للجامعة بسبب تعذر إجراء التحقيق مع الأخير لعدم ارتباطه بالجامعة برابطة وظيفية وبالتالي فإن فعله لا يدخل ضمن معنى المخالفة الإدارية^(٦٤)، وذلك لتخلف شرطها الشخصي والموضوعي؛ كون أن الفاعل هو ليس موظفاً وبالتالي فإن فعله لا يعد مخالفة لواجب من واجبات الوظيفة العامة، وذلك استناداً إلى أحكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي حددت نطاق التحقيق الإداري بالمخالفات المتصلة بالواجبات الوظيفية؛ إنما قد يشكل جريمة جنائية تقع تحت طائلة قانون العقوبات مما يجعل مسألة النظر والتحقيق فيها من اختصاص القضاء العادي الذي له الولاية العامة بهذا الشأن. وبالعكس فقد تمت معاقبة الموظفة (ن، ع، ص) في مصرف الرشيد بعقوبة العزل استناداً إلى أحكام المادة (٨/٨ - أ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور أعلاه بسبب اختلاسها مبلغ قدره (٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠) خمسون مليون دينار

عراقي أثناء تمتعها بالرابطة الوظيفية^(٦٥), هذا من جانب, ومن جانب آخر فإن تحقق المخالفة الإدارية لا تقتصر على الأفعال التي تعد تجاوزاً مباشراً للواجبات الوظيفية التي يلتزم بها الموظف أثناء أوقات الدوام الرسمي إنما يشمل كذلك الأفعال التي يمكن ان تحصل منه خارج تلك الأوقات, وذلك إذا ما انطوت على مخالفة لواجب وظيفي قانوني كحالة تحدث الموظف أو إباحتها لمعلومات سرية في مكان عام من شأنها المساس بالاحترام اللازم للوظيفة العامة^(٦٦). وكذلك حالة الحضور في محل عام بحالة سكر بين وهذا ما حظرته المادة (٥/ثاني عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على أنه: ((يحظر على الموظف ما يأتي: ثاني عشر - عدم الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام)). وفي هذه المناسبة لنا تعليق متواضع على الصياغة اللغوية التي جاء بها النص المتقدم, ذلك أن المعنى الذي يقصده المشرع هنا هو (منع الموظف من الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام) إلا أن المعنى الظاهر من هذا النص هو العكس ذلك بسبب إيراد كلمة " عدم " في بداية الفقرة (ثاني عشر) مع وجود عبارة " يحظر على الموظف ما يأتي " : " في صدر المادة المتضمنة الفقرة أعلاه. لذا ندعو المشرع العراقي إلى تلافى هذا الخطأ اللغوي بإعادة صياغة الفقرة أعلاه بحذف كلمة (عدم) الواردة في بدايتها لتصبح بالصيغة الآتية : ((ثاني عشر - الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام)) كون أن العبارة الواردة في صدر المادة أعلاه هي تسري على جميع فقراتها التي احتضنت الأفعال المقصود منع الموظف من إتيانها.

ومن المخالفات الإدارية الأخرى التي تتحقق من الأفعال التي يمكن ان تحصل من الموظف خارج أوقات الدوام الرسمي تلك التي تجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة, فقد تم توجيه عقوبة العزل إلى الموظف في جامعة بابل (ج , ك , ج) استناداً إلى أحكام المادة (٨/ثامناً - أ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٦٧), نتيجة الحكم عليه عن جريمة من نوع الجنايات الماسة بالشرف, وذلك لضبطه خارج أوقات الدوام الرسمي وبحوزته كمية من الحبوب من نوع (الارتان) المحظور التعامل بها بدون ترخيص رسمي^(٦٨), مما جعله قد ارتكب فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة.

وقد أكد القضاء الإداري هذا المعنى للمخالفة الإدارية, بأنها ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم, بل كذلك تنهض المخالفة الإدارية كلما سلك الموظف سلوكاً معيناً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة ويعد عن مواطن الريب والدنيا, وانه يجوز اعتبار أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته مخالفة إدارية إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة, ومن ثم فلا يمكن حصر المخالفات الإدارية مقدماً^(٦٩).

المبحث الثالث

آثار التحقيق الإداري

قد ينصرف ذهن القارئ لأول وهلة عند اطلاعه على عنوان هذا المبحث إلى أن المقصود منه هو مصير الموظف المحال على التحقيق الإداري فحسب، إلا أن الحقيقة هي اشتمال هذا العنوان على معنى أوسع من ذلك، إذ تترتب على التحقيق الإداري آثار متعددة ومتنوعة يتعلق بعضها بالقائمين بالتحقيق والبعض الآخر بالموظف المحال على التحقيق كما تتعدى آثار أخرى إلى خارج المؤسسة التابع لها ذلك الموظف وغيرها من الآثار، ولغرض الإلمام ببعض وأهم هذه الآثار ارتأينا تقسيمها على مرحلتين: تتمثل المرحلة الأولى بالآثار المترتبة خلال سير التحقيق الإداري وهذا ما سندرسه في المطلب الأول، والثانية بتلك المترتبة بعد انتهائه وسنكرس له المطلب الثاني.

المطلب الأول

الآثار المترتبة على سير التحقيق الإداري

أي الآثار التي تترتب منذ بدء إحالة الموظف على سلطة التحقيق الإداري مروراً بإجراءات ذلك التحقيق كافة وحتى صدور التوصية والقرار الإداري بنتيجته. إذ تترتب في هذه المرحلة آثار يتعلق بعضها بصلاحيات الجهة أو السلطة الموكلة إليها مهمة التحقيق، ويخص البعض الآخر منها الموظف المحال على تلك السلطة لغرض التحقيق معه، وهذا ما سنحاول بيانه خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

صلاحيات سلطة التحقيق الإداري خلال سيره

كما استخلصنا في بعض الصفحات السابقة من هذا البحث أن المقصود بسلطة التحقيق الإداري هو اللجنة التي تشكل وفق القانون لتتولى التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها، إذ تتكون هذه اللجنة من مجموعة من الموظفين برئاسة أحدهم في المؤسسة ذاتها التي ينتمي إليها الموظف المحال عليها^(٧٠)، أي أن عناصر هذه السلطة هم في الأصل موظفون عاديون مكلفون بواجبات الوظيفة العامة وتمتعين بحقوقهم في ظلها حسب طبيعة عمل كل منهم قبل تكليفهم من قبل الوزير أو رئيس الدائرة بمهمة إجراء التحقيق الإداري، إذ يبدأ انطباق وصف (سلطة التحقيق الإداري) عليهم من تاريخ هذا التكليف وحتى الانتهاء من مهمتهم المكلفين بها بعد إعداد تقريرهم أو محضرهم الذي يتضمن كافة إجراءات واستنتاجات عملهم في التحقيق والخروج بتوصية أو توصيات مناسبة شريطة أن يتوج عملهم أو يُختم بمصادقة الجهة طالبة التحقيق.

وخلال هذه المرحلة نجد هؤلاء الموظفين يتمتعون بصلاحيات جديدة ومؤقتة تختلف نوعاً وكماً عن صلاحياتهم العادية التي يتمتعون بها - باعتبارهم موظفون - تهدف جميعها إلى تقصي واستظهار الحقيقة المنشودة، إذ حُدِّدت هذه الصلاحيات بموجب المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على أنه: ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف

المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ...))، يتضح من النص المتقدم أن القانون قد ضمن أبرز القواعد الأساسية في التحقيق المتضمنة بكفالة الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف المحقق معه، وذلك من حيث إعطاء سلطة التحقيق صلاحية استدعاء ذلك الموظف المنسوب إليه المخالفة الإدارية ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من مخالفات وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي والى غير ذلك من مقتضيات العدالة^(٧١). وان تحويل سلطة التحقيق قديراً من الصلاحيات هو أمر طبيعي يُعِينها على مباشرة مهمتها^(٧٢)، وسنبين خلال الفقرات الآتية أهم وأبرز صلاحيات سلطة التحقيق أثناء سيره.

أولاً- سماع وتدوين أقوال الموظف المخالف: لا شك أن الموظف المخالف أو المشكوك بمخالفته الإدارية والمحال على التحقيق يمثل القطب الذي تدور عليه رحا التحقيق الإداري، فمن مصلحة سلطة التحقيق وهي بصدد البحث عن الحقيقة المنشودة، وكذلك من مصلحة ذلك الموظف - المتهم - في الدفاع عن نفسه أن يصار إلى الاستماع وتدوين إفادته. وفي التحقيق الإداري لا تكون دائماً المخالفات محل التحقيق محددة بشخص معين، وعندئذ يستلزم الأمر استجلاء الموضوع بالاطلاع على الأوراق أو الرجوع إلى شهادة الرؤساء والعاملين المتصلين بحكم عملهم بموضوع تلك المخالفات. فإذا كانت المخالفة الإدارية محددة ومنسوبة إلى موظف بعينه كان لسلطة التحقيق ان تبدأ باستدعائه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، ثم استجوابه تفصيلاً على ضوء اعترافه أو ما ثبت ضده من أدلة مستقاة من الأوراق أو مواجهته بأقوال شهود الإثبات أو بغيره من المتهمين إذا استدعى الأمر ذلك^(٧٣). على أن يجب أن يدار التحقيق بأساليب قانونية وفنية تتناسب مع مقتضيات التقدم الحضاري في مجال التحقيق الإداري والجنائي بعيداً عن الأساليب الوحشية التي لا تمت للإسانية والحضارة بصله كالتى كانت سائدة في العصور القديمة والوسطى مثل التعذيب والأغراء وغيرها التي تتبع لانتزاع الاعتراف من المتهم حتى وان كان بريء^(٧٤).

ثانياً- سماع الشهود: أن الشهادة تعني أداء الشخص بالمعلومات التي لديه عن المخالفة الإدارية والتي أدركها بإحدى حواسه سواء كانت تلك المعلومات لها علاقة بإثبات المخالفة أم ظروف وقوعها أو الملابس التي أحاطت بها^(٧٥)، إذ خول القانون بموجب نص المادة (١٠/ثانياً) المتقدم ذكره سلطة التحقيق الإداري صلاحية الاستماع وتدوين إفادة أي شخص لديه معلومات عن المخالفة الإدارية سواء ما تعلق منها بالموظف المخالف أم ظروف وقوع المخالفة أو أي ملابس أحاطت بهما، ويمكن ان يكون الشهود شهود إثبات الذين يكون من شأن المعلومات التي يدلون بها إثبات وقوع المخالفة أو نسبتها إلى الموظف المحال على التحقيق، كما يمكن ان يكونوا شهود نفي أي ان يكون من شأن ما يدلون به من معلومات نفي وقوع تلك المخالفة أو تبرئة الموظف المحال على التحقيق منها.

ولضرورة سماع أقوال الشهود نجد ان المشرع المصري ضمن نصوص قانون الرقابة الإدارية قد أعطى للمحقق الإداري صلاحية ضبط الشاهد وإحضاره في حالة عدم حضوره^(٧٦). وبالرجوع إلى نص المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل مار الذكر نجد أنه لم يحصر حق الإدلاء بالشهادة بالموظفين فقط، لذا نرى من الممكن للجنة التحقيقية الاستماع لإفادة أي شخص يمكن إحضاره ولديه معلومات تفيد في الإثبات أو النفي في التحقيق الجاري بشرط ان تتوفر فيه شروط أهلية الشاهد؛ بأن يكون عاقلاً مميزاً وإلا فلا تُقبل شهادة المجنون والمعتهو وهذا أمرٌ تقضي به القواعد العامة^(٧٧).

ثالثاً - الاطلاع على المستندات: ليس للموظف وهو مكلف بأعمال وظيفته العادية الاطلاع على الوثائق والبيانات الأخرى التي تخرج من نطاق طبيعة عمله إلا إذا استوجب عمله ذلك، في حين نجده عندما يكون ضمن سلطة التحقيق الإداري فان هذه السلطة تخوله وبموجب القانون صلاحية الاطلاع على جميع المستندات والبيانات والوثائق التي لها علاقة بموضوع التحقيق^(٧٨)، ولا يجوز منع سلطة التحقيق من ذلك مهما بلغت أهمية وسرية تلك البيانات؛ ذلك كون الاطلاع عليه من قبل سلطة التحقيق من شأنه أن يسهم في كشف الحقيقة المنشودة. كما نرى أن لا مانع من اطلاع هذه السلطة حتى على تلك المستندات والبيانات التي توجد في دوائر ووزارات أخرى غير الدائرة التي وقعت فيها المخالفة الإدارية محل التحقيق، على ان يتم ذلك بموجب موافقات أصولية وان تتم إعادتها إلى مصدرها بعد الفراغ منها. وإذا كان الاطلاع على تلك الأوراق ضرورياً وتعلق الأمر بأصول تلك الأوراق فان هناك من الباحثين من يذهب إلى أن القاعدة في هذه الحالة ان يتم الاطلاع عليها في مكان وجودها بعد استحصال الموافقات الأصولية؛ تفادياً لما قد تتعرض له عند تساولها من عبث أو ضياع، الأمر الذي يتطلب من سلطة التحقيق الإداري الانتقال إلى مكان تلك المستندات والبيانات. ويجوز طلب صورة من هذه الأوراق إذا لم يكن الاطلاع على أصولها ضرورياً إلا انه إذا كانت هذه الأوراق من حيث خطورتها قد تتعرض للعبث أو تحصى ما بها من معلومات؛ فهنا يتعين على سلطة التحقيق ضبطها وتحريزها حتى يتم التصرف في التحقيق الذي تجرّبه^(٧٩).

رابعاً - الاستعانة بالخبرة الفنية: بالرغم من أن المشرع العراقي قد ألزم الوزير أو رئيس الدائرة بتأليف سلطة التحقيق من لجنة تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة في الموضوع المحال الموظف عليها من أجله^(٨٠)، وبالتالي فانه يُفترض بهذه اللجنة أن تكون ذا خبرة في المخالفة الإدارية محل التحقيق، إلا أن كثرة العلوم والمعارف وتعقد الاختصاصات وتشابكها تجعل من الصعب أن يُلم الفرد أو مجموعة محددة من الأفراد بكل هذه الأنواع المتعددة والمتنوعة من العلوم والمعارف، لذا فان لسلطة التحقيق وهي في سبيل أداء مهمتها في استجلاء الحقيقة المنشودة وإذا ما توقف عملها أو بعضه على رأي فني في مسألة أو مسائل تخرج عن اختصاصها وحدود معرفتها وخبرتها أن تطلب من الجهة طالبة التحقيق تكليف من تراه مناسباً من أصحاب الخبرة أو الاختصاص في تلك المسألة لدراستها وإبداء الرأي الفني فيها لسلطة التحقيق، وهذا في الغالب يكون في المخالفات الإدارية ذات الطبيعة الهندسية أو المالية أو المحاسبية أو غير ذلك، فقد جاء في

التوجيهات الصادرة إلى إحدى اللجان التحقيقية بهذا الشأن (... لعدم وجود ما يبرر تشكيل لجنة جديدة ... وبإمكانكم طلب تشكيل لجنة فنية من المختصين لبيان الرأي في المسائل التي تخرج عن اختصاصكم وتحديد المسألة أو المسائل المطلوب تقديم الرأي فيها بشكل محدد وهذا هو السياق المعمول به في الحالات المماثلة)^(٨١). ومن مصاديق الكلام تم تشكيل لجنة فنية بناءً على طلب سلطة التحقيق الإداري لغرض تحديد الأضرار التي لحقت بالسيارة (المرقمة ... نوع ... التي بذمة الموظف " ف , ع , ح ") موضوع التحقيق الإداري نتيجة الحادث الذي تعرضت له^(٨٢).

خامساً - سحب اليد: أطلقت تسميات مختلفة على هذا المصطلح, فهو يسمى في سوريا والأردن (بكف اليد), وفي مصر والجزائر وليبيا والكويت وفرنسا وسويسرا (بالوقف عن العمل)^(٨٣), وقد عرف إجراء سحب اليد تعريفات عديدة منها بأنه " منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفته جبراً عنه وبصفة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية "^(٨٤), أو هو " إجراء احتياطي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المؤسسة في حال تعرضه لإجراءات تأديبية أو جنائية فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف "^(٨٥).

وبصرف النظر عن الاختلافات الفقهية التي قيلت في هذا التعريف^(٨٦), فإن المشرع العراقي قد أطلق عليه اسم (سحب اليد) وخول سلطة التحقيق الإداري الصلاحية في ان توصي بسحب يد الموظف المحال عليها للتحقيق إذا وجدت ان بقاءه في الوظيفة يضر بمصلحة سير التحقيق, فقد تم سحب يد الموظف (خ , ع , ح) بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية الخاصة بالتحقيق في الوثائق الدراسية المقدمة من قبله^(٨٧), وذلك استناداً إلى أحكام المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على انه: ((أولاً - للوزير أو رئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة مضرًا بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة إلا إذا كان هناك محذور, فينسب إلى وظيفة أخرى. ثانياً - للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق)).

وبناءً على النص المتقدم فانه يشترط لاتخاذ قرار بسحب يد الموظف من الوظيفة توفر الشروط

الآتية:

- أ - أن يكون هناك ثمة تحقيق يجري فعلاً مع الموظف.
- ب - أن تقتضي مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة متى توفرت دواعيها سحب يد الموظف.
- ج - أن يتم سحب يد الموظف بقرار من الوزير أو رئيس الدائرة تلقائياً أو بناءً على توصية من سلطة التحقيق الإداري (اللجنة التحقيقية).

وهنا يمكن التساؤل عن القانون الذي يمكن للجنة التحقيقية الاستعانة بأحكامه في أداء أعمالها في التحقيق الإداري وهل يجوز لها الرجوع إلى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل باعتباره القانون العام الذي يمكن الرجوع إليه في المسائل الإجرائية التي لم يرد بها نص خاص؟ وهل جوّز المشرع لها ذلك؟

وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الذي يُعد القانون الأساس الذي نظم آلية تشكيل اللجان التحقيقية التي تختص بإجراء التحقيق الإداري وآلية عملها فإنه لم يتضمن نصاً صريحاً يجيز لهذه اللجان الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في أداء عملها هذا، إلا إننا نرى أن اللجنة التحقيقية ملزمة بمراعاة أحكام هذا القانون في أداء مهمتها في التحقيق الإداري وخصوصاً في الحالات التي لم تُنظم بنص خاص، وذلك لكون هذا القانون يُعد المرجع الأساس في الأعمال الإجرائية والذي يمكن الرجوع إلى أحكامه في كل ما لم يرد به نص خاص ينظمه هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن مجلس الانضباط العام سابقاً (محكمة قضاء الموظفين حالياً)^(٨٨)، المختص بالنظر في الطعون المقدمة بالقرارات الإدارية المتضمنة العقوبات الانضباطية ملزم بأداء عمله هذا على وفق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، وذلك بموجب المادة (١٥ / خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفاً التي تنص على أنه: ((يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون ...)). وبالتالي فإن اللجنة التحقيقية تكون ملزمة بمراعاة أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في عملها، ذلك استناداً إلى المعنى المتحصل من النص المتقدم، حيث يكون للمجلس المذكور أعلاه حق اعتبار إجراءات التحقيق الإداري باطلة وبالتالي إلغاء العقوبة الانضباطية الصادرة بناءً عليها في حال عدم مراعاة أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية بشأنها كلاً أو جزءاً كالأحكام الخاصة باستدعاء الموظف المخالف والشهود والاستماع لأقوالهم وتدوينها وشروط أداء الشهادة وغير ذلك من الإجراءات الأخرى التي لم تُنظم آلية اتخاذها بموجب قوانين الوظيفة العامة وبالتحديد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفاً، ولكن قطعاً للشك ورفعاً للرجح عن اللجان التحقيقية ندعو المشرع العراقي إلى إجراء تعديل على نص الفقرة (خامساً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لسد النقص والغموض الحاصل فيها، وذلك بالنص صراحة على إلزام اللجان التحقيقية بمراعاة أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد به نص خاص بشأن أعمالها ونقترح أن تصبح الفقرة (خامساً) من المادة (١٥) أعلاه بالصيغة الآتية: (تراعي اللجنة في أداء عملها وكذلك محكمة قضاء الموظفين عند نظرها في الطعن في العقوبات الانضباطية أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون ...).

الفرع الثاني

أثر امتناع الموظف من الحضور أمام سلطة التحقيق الإداري

إن حق المتهم أو الموظف المحال على التحقيق الإداري في الدفاع عن نفسه أثناء التحقيق هو حق دستوري كفله الدستور^(٨٩)، وبالتالي يحظر إجراء التحقيق الإداري بغياب الموظف المخالف المحال على التحقيق إذ لا بد من حضوره بعد تكليفه بالحضور بشكل أصولي. وهنا يثور التساؤل في حال ما إذا تم تكليف الموظف المحال على التحقيق بالحضور أمام سلطة التحقيق وامتنع عن الحضور هل يمكن لسلطة التحقيق الإداري أن تجري التحقيقات في غيبته أم أنها ملزمة بانتظار مثوله أمامها؟

وبالنظر لعدم تصدي المشرع إلى تنظيم المسألة موضوع هذا التساؤل بنصوص صريحة يمكن الرجوع إليها؛ وللإجابة على ذلك نجد أن الفقه والقضاء الإداريين قد ميزا بين حالتين: تتمثل الحالة الأولى بعدم حضور الموظف بناءً على عذر مشروع؛ أي أنه إذا تم تكليف الموظف المحال على التحقيق الإداري بالحضور أمام سلطة التحقيق وأمتنع وكان هناك عذر لدى ذلك الموظف أدى به إلى استحالة حضوره، فهنا يجب على سلطة التحقيق عدم التصرف في التحقيق قبل زوال المانع ثم استدعاء الموظف وسماع أقواله. إذن متى وجد مانع قانوني لدى الموظف وجب إيقاف إجراءات التحقيق قبله، ومن المصاديق التي يذكرها بعض الفقهاء على المانع القانوني هو استخدام الموظف لحق من حقوقه القانونية؛ كحالة الموظف المتمتع بإجازة من الوظيفة أو كان مكلف بتنفيذ التزام آخر مشروع كالموظف الموفد في مهمة رسمية خارج البلد أو الموجود في منطقة نائية فأنه من العسير على مثل هؤلاء المثل أمام سلطة التحقيق وقت طلبهم، إنما يجب وقف إجراءات التحقيق لحين زوال المانع^(٩٠).

أما الحالة الأخرى فيكون فيها امتناع الموظف عن الحضور دون عذر، فمتى تم استدعاء الموظف المحال على التحقيق الإداري للحضور أمام سلطة التحقيق وذلك بناءً على تكليف صحيح بالحضور فإن غيابه دون عذر لا يمنع هذه السلطة من الاستمرار في عملها حتى صدور قرار متضمناً الجزاء التأديبي وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: (إذا تم استدعاء العامل للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه وعدم إنكاره استدعاؤه للتحقيق فإن ذلك يعتبر تسليماً منه بصحة حصول هذا الاستدعاء، ويكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه وإهداره ضمانات أساسية قد حولها له القانون وتكون جهة الإدارة في حل توقيع الجزاء عليه من أدلة الثبوت ضده)^(٩١). هذا وقد ذهب النظام الفرنسي إلى إبعاد من هذا، إذ اعتبر عدم مثول الموظف للتحقيق دون عذر يُعد خطأً تأديبياً مستقلاً يستوجب محاسبته، وهذا يعني أن الموظف في هذه الحالة يُعاقب عن المخالفة الإدارية محل التحقيق بالإضافة إلى عقابه عن عدم المثول للتحقيق، وذلك طالما أنه تم تكليفه بالحضور لأن ذلك يُعد تمرداً على تنفيذ أمر صادر من سلطة إدارية وفقاً للقانون وإخلاقاً بالالتزام واجب طاعة الرؤساء، الأمر الذي يُعد في ذاته مخالفة إدارية مستقلة عن المخالفة محل التحقيق^(٩٢).

المطلب الثاني

آثار التحقيق الإداري بعد انتهائه

ينتهي التحقيق الإداري عند المصادقة على توصيات سلطة التحقيق (اللجنة التحقيقية) من قبل الجهة التي أحالت الموظف عليها للتحقيق، ذلك أن هذه السلطة عند شروعها بالانتهاء من أعمالها بالتحقيق في الموضوع المحال عليها الموظف من أجله فإنها تكون ملزمة بإصدار قرارها بنتيجة ذلك التحقيق وتأخذ قرارها هذا بصيغة توصية غير ملزمة وذلك تمهيداً لإصدارها بقرار إداري من قبل الجهة الإدارية طالبة التحقيق، وإن مضمون هذه التوصية هو ما أطلق عليه تعبير (التصرف في التحقيق الإداري)^(٩٣). وتكون التوصية بنتيجة التحقيق الإداري إما بعدم المساءلة وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون وفي كلا الحالتين

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

نجد القانون يلزم سلطة التحقيق بتسبيب توصيتها وذلك في المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على انه : ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها ... وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها))، وهنا نجد أن المشرع العراقي لم ينص على إجراء وسط يمكن لسلطة التحقيق الإداري اتخاذه، ولكن نجد لا ضير من أن تكون توصية اللجنة التحقيقية بغلق التحقيق مؤقتاً حينما يكون الفاعل مجهولاً أو قلة الأدلة المتوفرة ضده وبالتالي يكون بالإمكان فتح التحقيق مجدداً من النقطة التي انتهى عندها قبل صدور التوصية بالغلق المؤقت وذلك في حال ظهور الفاعل أو تحصلت أدلة أخرى تساعد على تحديده فيما بعد. وهذا ما سلكه المشرع المصري، إذ خول الجهة الإدارية المختصة بالتأديب صلاحية اتخاذ قرار حفظ التحقيق مؤقتاً في حالات عدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة المتحصلة خلال التحقيق^(٩٤).

وفي كل الأحوال فإن انتهاء التحقيق الإداري باتخاذ أي توصية ومصادقة الجهة الإدارية - طالبة التحقيق - يترتب على ذلك أثر مهم وهو كف يد سلطة التحقيق والجهة الإدارية التي أحالت الموظف المخالف عليها؛ أي عدم جواز تدخلها بإجراء أي تعديل أو تغيير بمضمون تلك النتيجة إلا من خلال النظر في التظلم المقدم ضمن المدة القانونية، وذلك استناداً إلى المبدأ القانوني الذي يقضي بأن (ليس للإدارة إعادة التحقيق أو تعديل العقوبة بعد فرضها ما لم تظهر أدلة جديدة تبرر ذلك)، فقد جاء في احد أحكام القضاء الإداري العراقي بأنه: (... كما لوحظ ان عقوبة لفت النظر قد فرضت بموجب توصيات لجنة تحقيقية مشكلة بموجب القانون وقد تم المصادقة على توصيتها وصدر الأمر الجامعي بفرضها من المميز ولا يجوز تشديد هذه العقوبة من المميز بناءً على تقديم اللجنة التحقيقية ملحق بتوصيات جديدة بعد مضي تسعة أشهر على صدور الأمر بالعقوبة الأولى ولا يصح قول المجلس بأن الإدارة تملك صلاحية مراجعة العقوبة بالتشديد خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً المقررة للبت بالتظلم المنصوص عليها في الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ دون ظهور وقائع وأدلة جديدة وان صح لها مراجعتها بالتخفيف ضمن المدة المذكورة ...)^(٩٥).

يتضح مما تقدم ان في حال عدم ثبوت المخالفة الإدارية بحق الموظف الذي تم التحقيق معه أو كانت المخالفة بسيطة لا تستوجب العقاب يلزم القانون سلطة التحقيق والجهة الإدارية باتخاذ قرار إداري (بعدم المساءلة وغلق التحقيق بحق ذلك الموظف)، إذ يترتب على هذه النتيجة عدم جواز إثارة الموضوع الذي تم غلق التحقيق بشأنه أو اتخاذ أي إجراء آخر بحق الموظف الذي أحيل على التحقيق من أجله، إلا في حال ظهور أدلة أو وقائع جديدة، إذ جاءت هذه النتيجة وأثرها سليمة من الناحية القانونية، ذلك كونها تمثل مبدأً دستورياً يتمتع بالسمو والعلوية لوروده في صلب نصوص الدستور^(٩٦). أما في حال ما إذا ثبت لسلطة التحقيق الإداري عكس ذلك؛ أي ثبوت مقصيرية الموظف المحال عليها فهنا تكون ملزمة بان توصي بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون^(٩٧). علماً أن القانون - وكما بينا - في الصفحات السابقة لم يلزم سلطة التحقيق بعقوبة محددة لكل مخالفة إدارية، إنما ترك لها حرية الاختيار في تحديد العقوبة الانضباطية بما تنسجم في شدتها مع جسامته

التصرف المرتكب وخطورة الفاعل, وهذا ما اخذ به القضاء الإداري العراقي, فقد قررت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة نقض قرار مجلس الانضباط العام (الملغي) والحكم بتخفيض عقوبة العزل من الوظيفة إلى عقوبة تنزيل الدرجة وألزم (المميز عليه) بإعادة (المميز) إلى وظيفته أو أي وظيفة أخرى حسب عنوانه الوظيفي بعد التنزيل, فقد جاء في أسباب النقض انه تبين من خلال دراسة اضبارة الدعوى وتدقيق المخالفات المنسوبة إلى المميز وجد ان العقوبة المفروضة شديدة ولا تتناسب مع الفعل المرتكب ... الخ^(٩٨).

وحتى تحقق العقوبة الانضباطية هدفها في الردع والإصلاح رتب القانون آثاراً وظيفية عليها, وذلك بحسب نوع العقوبة وشدتها, فضلاً عما تقدم نجد ان القانون قد ألزم سلطة التحقيق الإداري والجهة الإدارية طالبة التحقيق بوجود إحالة الموظف الذي جرى معه التحقيق إلى المحاكم المختصة في حال ما إذا وجدت أن فعل الموظف المحال على التحقيق الإداري من اجله يشكل جريمة يعاقب عليها القانون^(٩٩), هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان القانون يجيز للموظف الذي تصدر بحقه عقوبة انضباطية ان يطعن بقرار فرض تلك العقوبة بحقه أمام (محكمة قضاء الموظفين).

وعلى أساس ما تقدم نجد ان هناك آثار معينة تترتب على صدور قرار بنتيجة التحقيق الإداري يقضي بثبوت مقصرية الموظف المحال على ذلك التحقيق ومعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية, ويمكن رد هذه الآثار إلى نوعين: وهي آثار العقوبة الانضباطية من الناحية الوظيفية للموظف المعاقب, والإحالة على القضاء. وهذا ما سنحاول بيانه خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

الآثار الوظيفية للعقوبة الانضباطية

يُقصد بالآثار الوظيفية بمعناها الواسع هي تلك الحقوق والواجبات الإدارية والمالية كافة المتبادلة بين الموظف من جهة والدولة أو مؤسسات القطاع العام من جهة أخرى التي تنشأ نتيجة قيام الرابطة الوظيفية. إلا ان المقصود بها في نطاق هذه الفقرة هي تلك الحقوق الإدارية والمالية التي تترتب للموظف نتيجة قيام الرابطة الوظيفية والتي ينصب أثر العقوبة الانضباطية عليها فحسب.

إذ تتمثل هذه الحقوق بحق الزيادة في الراتب والترفيح, فضلاً عن الحق في الاستمرار بالوظيفة مع توفر الشروط القانونية لذلك الاستمرار. فبالنسبة للزيادة التي أطلق عليها المشرع العراقي تعبير (العلاوة السنوية)^(١٠٠), فقد عرفها القضاء الإداري العراقي بأنها (مزية مالية يقرها النظام العام للوظيفة العامة والتي من شأنها إحداث زيادة سنوية دورية في الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف وتعد من الحقوق المالية للموظف إذا توفرت شروط منحها فيه)^(١٠١). علماً أن مبلغ العلاوة السنوية يُضاف بنسبة مئوية على أساس الراتب الاسمي للموظف^(١٠٢). أما الترفيح فقد عرفه المشرع العراقي في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ بأنه: (انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي)^(١٠٣). كما عرفه أيضاً ضمن نصوص قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ بأنه: ((حصول الموظف على راتب أعلى مما يتقاضاه))^(١٠٤). وقد وردت له تعريفات فقهية عديدة تدور أغلبها ضمن

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

معنى واحد وهو (انتقال الموظف من درجة وظيفية إلى أخرى أعلى منها ويترتب عليه زيادة في الراتب)^(١٠٥).

من خلال ما تقدم يتضح أن كل من العلاوة والترفيغ تمثل حقوق وظيفية تمنح للموظف بعد تحقق شروط منح أيًا منهما المنصوص عليها في القانون ومن بين هذه الشروط أن يمضي على الموظف في الوظيفة مدة زمنية محددة^(١٠٦). أما بالنسبة لأثر العقوبة الانضباطية عليهما فإن أثر أغلب العقوبات الانضباطية ينصب على تأخير العلاوة أو الترفيغ أيهما سبق في الاستحقاق مدة محددة قانوناً وتتفاوت هذه المدة في طولها حسب شدة العقوبة الانضباطية؛ فهي ثلاثة أشهر في عقوبة لفت النظر وستة أشهر في عقوبة الإنذار وخمس إلى عشرة أشهر في عقوبة قطع الراتب وسنة في عقوبة التوبيخ وستان في عقوبة إنقاص الراتب^(١٠٧)، مما يترتب على هذا التأخير كذلك تأخير الزيادة المالية في راتب الموظف التي يستحقها كأثر من آثار منحه العلاوة أو الترفيغ؛ أي أن الآثار المالية تترتب في هذه الحالة على العقوبة الانضباطية بصورة غير مباشرة كأثر لتأخر العلاوة أو الترفيغ، إلا أن هناك آثار مالية أخرى تترتب بصورة مباشرة بالنسبة لعقوبات انضباطية أخرى كعقوبة إنقاص الراتب، إذ تنصب هذه العقوبة مباشرة على قطع مبلغ معين بنسبة (١٠%) من الراتب الوظيفي للموظف المعاقب لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، فضلاً عن أثر هذه العقوبة في تأخير العلاوة أو الترفيغ مدة سنتين - كما بيناه في الصفحات السابقة - وكذلك عقوبة تنزيل الدرجة التي يترتب عليها مباشرة تنزيل راتبه إلى الحد الأدنى للدرجة التي تقع دون درجته المنزّل منها مباشرة^(١٠٨)، وبالإضافة إلى آثار العقوبات الانضباطية على العلاوة أو الترفيغ والراتب الوظيفي المتقدم بيانها فإن البعض الآخر من هذه العقوبات يتعدى أثرها إلى الرابطة الوظيفية برمتها، إذ لا ينصرف إلى العلاوة أو الترفيغ إنما يتعدى ذلك إلى قطع العلاقة الوظيفية برمتها بصورة وقتية أو دائمية؛ وهذا يتحقق في عقوبة الفصل التي تؤدي إلى إبعاد الموظف عن وظيفته فترة زمنية معينة تحدد في قرار العقوبة وحسب الحالات القانونية التي تستوجب فرض هذه العقوبة والتي بينها المادة (٨ / سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على أنه: (الفصل - ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي تستوجب فرض العقوبة عليه على النحو الآتي : أ - مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا ... ب - مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف ..).

أما (عقوبة العزل) فإنها تُنهي العلاقة الوظيفية للموظف بصورة دائمية مع دائرته، فضلاً عن عدم جواز تعيينه في أي دائرة أو مؤسسة أخرى؛ وهذا ما بينته المادة (٨ / ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفاً التي تنص على أنه: (العزل - ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبق من الوزير في إحدى الحالات الآتية : ...)^(١٠٩)، مما يترتب على ذلك انقطاع راتب الموظف المفصول مدة فصله وكذلك انتهاء حقه بالراتب الوظيفي فيما إذا عوقب بعقوبة العزل.

وفي هذه المناسبة يمكن الإشارة إلى مسألتين مهمتين: المسألة الأولى مفادها أن نطاق سريان هذه العقوبات الانضباطية وآثارها المبينة أعلاه مقصوراً على الموظفين الدائمين؛ أي على الأشخاص المعيّنين ضمن درجات الملاك الدائم الخاص بالمؤسسة التي ينتمون إليها ولا تسري بحق فئة الموظفين العاملين بصفة عقود مؤقتة أو إجراء يوميين، والسبب في ذلك - كما بينا في الصفحات السابقة - هو عدم دائمية وظائفهم، فضلاً عن استحالة تحقيق آثار العقوبات الانضباطية بحقهم في حال معاقبتهم بموجبها؛ ذلك كونهم غير مشمولين بأحكام العلوّة والترفيح وما يترتب عليها من زيادة مالية دورية في الراتب الوظيفي.

أما المسألة الأخرى فتتعلق بمبدأ (مشروعية العقوبة الانضباطية) هذا المبدأ الذي يجد تطبيقه في هذا المجال يقضي بأن ليس لسلطة التحقيق الإداري في حال ثبوت مقصرة الموظف الذي تم التحقيق معه أن توصي بأي عقوبة أو إجراء آخر يحمل في طياته معنى الألم والردع بحق ذلك الموظف ما لم تكن من بين العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فلا يجوز مثلاً أن توصي بنقل ذلك الموظف إلى مكان نائي أو لا يرغب للعمل فيه أو تغيير طبيعة عمله أو فرض عقوبة انضباطية بحقه خارج حديها الأدنى والأعلى وغير ذلك، فقد ذهب القضاء الإداري العراقي إلى إلغاء مثل هذه الإجراءات بعد أن أطلق عليها اسم (العقوبات المقتعة)، فقد جاء ضمن قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة ما يأتي: (... وحيث أن أمر نقل الموظف من دائرة إلى أخرى يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة لضمان سير المرفق العام إلا أن تلك السلطة غير مطلقة وإنما مقيدة بحدود المصلحة العامة وعدم التعسف في استخدام هذا الحق، وحيث أن أمر نقل المدعي (ع، ع، م) من محافظة بغداد إلى محافظة بابل بعيداً عن أهله ومنطقة سكنه يكلفه أجوراً ومصاريف مما يجعل من الأمر المذكور بمثابة عقوبة مقتعة الأمر الذي يستلزم إلغائه، وحيث أن مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر هذه وقرر إلغاء هذا الأمر، لذا قرر تصديقه ...)^(١١٠).

الفرع الثاني

الإحالة على القضاء

ويقصد به تدخل القضاء في نظر المخالفة الإدارية كأثر يترتب على انتهاء التحقيق الإداري وقد نظمت هذه المسألة أحكام المادة (١٠ / ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام آنف الذكر التي تنص على انه: ((إذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة)) . والقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، الذي ينص على أن (تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ٢ - النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١)^(١١١).

ومن خلال المعنى المتحصل من الجمع بين منطوق النصين المتقدمين يتبين لنا انه يترتب على صدور القرار الإداري المتضمن توصية سلطة التحقيق بإحدى العقوبات الانضباطية إحالة أوراق التحقيق الإداري في

المخالفة ذاتها على القضاء, وهذه الإحالة تكون بصورتين : إحالة وجوبية وإحالة جوازية وهذا ما سنبينه خلال الفقرتين الآتيتين.

أولاً- الإحالة الوجوبية على القضاء: من خلال تحليل نص المادة (١٠ / ثالثاً) أعلاه نجد ان المشرع العراقي قد ألزم سلطة التحقيق الإداري والإدارة بوجوب تحريك الدعوى أمام محاكم القضاء العادي الجزائية والمدنية, وذلك فيما إذا تبين بنتيجة التحقيق الإداري ان المخالفة موضوع ذلك التحقيق تشكل جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الأخرى المكتملة له وذلك بقصد تحريك الشكوى الجزائية في الموضوع وكذلك المطالبة بالتعويض المدني إن كان له مقتضى؛ كما لو كانت المخالفة مدار التحقيق الإداري تشكل رشوة أو اختلاس أو تزوير أو إتلاف المال العام^(١١٢), وغير ذلك من الأفعال والتصرفات الإيجابية أو السلبية التي جرمها القانون العقابي وحدد لها جزاء معين. ومن التطبيقات العملية فقد أحال وزير النفط أحد منتسبي وزارته في شركة نفط ميسان (م , هـ , ح) إلى المحكمة الجزائية بعد فرض عقوبة العزل بحقه بناءً على توصيات لجنة تحقيقية, وذلك لتقديمه شهادة وفاة مزورة لغرض إعادة تعيينه^(١١٣). ونجد أن هذه المادة تمثل تأكيداً للواجب القانوني المقرر على رئيس الدائرة في الإبلاغ عن الجرائم التي تقع في حدود نطاق دائرته بوصفه أحد أعضاء الضبط القضائي^(١١٤).

ثانياً- الإحالة الجوازية على القضاء: تختلف الإحالة على القضاء وفق هذه الصورة عن الصورة السابقة من عدة نواحي؛ فالإحالة هنا تكون جوازية وليست وجوبية هذا من ناحية, ومن ناحية أخرى ان الحق في الإحالة إلى القضاء يكون للموظف المعاقب وليس للإدارة, فضلاً عن أن القضاء المختص في هذه الصورة هو القضاء الإداري متمثلاً بمحكمة قضاء الموظفين وليس القضاء العادي, إذ يعد هذا الجواز ضماناً قانونية تهدف إلى حماية الموظف وإنصافه من حالات تعسف الإدارة في استعمال حقها في تأديبه انضباطياً, وكذلك للرقابة على مدى مشروعية إجراءات التحقيق الإداري والقرار الصادر بالعقوبة من حيث الاختصاص النوعي والمكاني والزمني ومدى سلامة آلية تشكيل اللجنة التحقيقية ومدى استيفاء القرار الإداري بالعقوبة لأركانه الأساسية وكذلك للتأكد من مدى انسجام شدة العقوبة مع درجة جسامة المخالفة محل التحقيق الإداري التي كانت السبب في فرض العقوبة المطعون فيها.

فلما كان الأشخاص الطبيعيين هم من يتولون صلاحيات الإدارة في اتخاذ إجراءات التحقيق الإداري وقرار فرض العقوبة الانضباطية ولكون هؤلاء هم من جنس البشر ولما كان الانسان خطاء بطبيعته, فهو غير معصوم أو محصن من الخطأ, لذا فان تعرض الإجراءات المتقدمة للخطأ العمدي أو السهو احتمال وارد, لذا نجد أن المشرع قد نص على طرق للطعن للطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية والإجراءات التي بني عليها وخص بهذا الحق الموظف المعاقب, وذلك بالرجوع إلى نص المادة (٧ / تاسعاً - أ) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ آتفة الذكر والمادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (والبيان الصادر من رئاسة الجمهورية في ٢٠١٣)^(١١٥), نجد أن هذه النصوص قد نظمت حق الموظف في الطعن بقرار فرض العقوبة أمام محكمة قضاء الموظفين وبينت الآلية الواجبة الإتباع عند اتخاذ هذا الطريق في الطعن بالقرارات الإدارية؛ وهي أن يقدم الموظف المعاقب انضباطياً تظلماً من العقوبة أمام الجهة الإدارية التي أصدرتها وأن يتم ذلك خلال المدة القانونية المحددة للتظلم وهي (٣٠)

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بالعقوبة أو اعتباره مبلغاً، فإذا تم رفض التظلم حقيقة من خلال إفصاح الإدارة عن إرادتها في هذا الرفض، أو حكماً وذلك بسكوت الإدارة عن الرد لمدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تقديم التظلم، فهنا يجوز للموظف الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ صدور نتيجة التظلم بالرفض حقيقة أو حكماً وعلى ضوء التفصيل أعلاه إذا كان الموظف داخل العراق و (٦٠) ستين يوماً إذا كان خارجه.

ويكون على المحكمة المذكورة عند نظرها الطعن أن تراعي أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وتكون جلساتها سرية^(١١٦)، ولها إلغاء العقوبة المطعون فيها أو الإبقاء عليها أو تخفيفها وليس لها تشديدها، وذلك عملاً بمبدأ (عدم جواز أن يضر الطاعن بطعنه).

الخاتمة

في ختام بحثنا لموضوع نطاق التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل - دراسة مقارنة توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وتمثل ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهم النتائج والمقترحات إتماماً للفائدة العلمية والعملية وهي:

أولاً - النتائج

١ - نظم المشرع العراقي مسألة التحقيق الإداري بنصوص صريحة ضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وذلك من حيث بيان آلية تشكيل اللجان التحقيقية والجهة المختصة بتشكيلها وأسباب ذلك التشكيل وآلية عملها.

٢ - يمثل التحقيق الإداري ضمانات من ضمانات حماية الموظف من بعض حالات تعسف الإدارة في استخدام حقها في تأديبه انضباطياً، وذلك من خلال عدم ترك الإدارة حرة في توجيه الاتهام جزافاً أو فرض العقوبات الانضباطية بشكل مزاجي أو عشوائي، إنما يتم ذلك ضمن أصول وسياقات محددة قانوناً من شأنها أن تضمن عدم تعسف الإدارة تجاه الموظف من جهة وعدم ترك الإخلال بالواجبات الوظيفية بدون محاسبة من جهة أخرى.

٣ - فرق المشرع العراقي بين سلطة التحقيق الإداري وهي اللجنة التحقيقية وبين السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق الإداري والمتمثلة بالوزير أو رئيس الدائرة وذلك بموجب أحكام المادة (١٠ / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفاً.

٤ - يتمثل محل التحقيق الإداري بالمخالفة الإدارية التي تتحقق بتوفر شرطيهما: الشرط الشخصي أو صفة الفاعل بأن يكون موظفاً؛ فلا بد للتصرف المحظور أن يكون صادراً من موظف حتى يمكن أن يكون محالاً للتحقيق الإداري، والشرط الموضوعي أو صفة السلوك وهو كون هذا التصرف يمثل إخلالاً بواجب وظيفي أو من شأنه المساس بسمعة وكرامة الوظيفة وهيبتها، وبالتالي تخرج باقي التصرفات الأخرى من معنى المخالفة الإدارية مما يترتب عدم شمولها بنطاق التحقيق الإداري كتلك التي ترتكب من قبل شخص ليس موظفاً في الدائرة التي وقع فيها السلوك المحظور أو تلك التصرفات المحظورة التي لا تمت للوظيفة بأي صلة.

٥ - لم يضع المشرع العراقي تعريفاً محدداً للمخالفة الإدارية وكذلك القضاء الإداري، ولكن هناك جهود كبيرة مبذولة من قبل الكتاب والباحثين في محاولة لإيجاد تعريف محدد لها وقد قيلت بشأنها العديد من التعاريف كانت في أغلبها تدور حول معنى واحد وهو (الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة أو مقتضياتها).

٦ - أحسن المشرع العراقي، إذ عهد بمهمة التحقيق الإداري إلى لجنة تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة وأن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون، وبهذا ترك للإدارة حرية اختيار

أعضاء اللجنة استناداً إلى اختصاصهم وخبرتهم بما ينسجم مع طبيعة ودقة الموضوع محل التحقيق، فضلاً عن اشتراط وجود عضو مختص بالقانون مما يضمن حسن سير إجراءات التحقيق الإداري ضمن الأطر القانونية إلى حد ما.

٧ — تمتع سلطة التحقيق الإداري المتمثلة باللجنة التحقيقية بصلاحيات واسعة لغرض أداء مهمتها في استجلاء الحقيقة المنشودة كصلاحيات سماع وتدوين أقوال كل من الموظف المحال عليها وشهود الإثبات وشهود النفي والاطلاع على مختلف الوثائق والمستندات مهما بلغت أهميتها أو سريتها والاستعانة بالخبرة الفنية وسحب يد الموظف المخالف من الوظيفة لفترة محددة خلال إجراء التحقيق، وذلك إذا وجدت أن بقاءه في الوظيفة يضر بحسن سير التحقيق وغير ذلك من الصلاحيات.

٨ — ليس لسلطة التحقيق وكذلك الإدارة فرض عقوبة على الموظف المخالف من غير العقوبات الانضباطية الواردة في القانون وبعبءه تعد عقوبة مقتعة سار القضاء الإداري العراقي على إلغائها لعدم قانونيتها، كذلك ليس لجهة الإدارة إجراء أي تعديل على العقوبة الانضباطية بعد التوصية بها من قبل اللجنة التحقيقية والمصادقة عليها ما لم يستند ذلك إلى ظهور أدلة أو وقائع جديدة تستدعي فتح التحقيق مجدداً أو من خلال البت في التظلم المقدم من قبل الموظف المعاقب وضمن المدد القانونية وفي هذه الحالة الأخيرة للإدارة الإبقاء على العقوبة محل التظلم أو تخفيفها أو إلغاؤها وليس لها تشديدها، وذلك عملاً بمبدأ ((لا يُضار الطاعن بطعنه)).

٩ — تترتب على التحقيق الإداري آثاراً عديدة سواء خلال مرحلة سيره أم مرحلة ما بعد انتهائه فمن الآثار التي تترتب خلال سير التحقيق الإداري ممارسة سلطة التحقيق لصلاحياتها الممنوحة لها بكل حرية وحيادية لغرض استجلاء الحقيقة وكذلك الآثار المترتبة بشأن حضور الموظف جلسات التحقيق أو امتناعه وحسب التفصيل الوارد في البحث، أما الآثار التي تترتب على انتهاء هذا التحقيق فمن أبرزها (كف يد سلطة التحقيق والإدارة) من إعادة التحقيق في الموضوع ذاته إلا في حالة ظهور أدلة أو وقائع جديدة. كما يترتب على فرض إحدى العقوبات الانضباطية آثاراً وظيفية تنصب على تأخير الزيادة أو الترفيع أو إنهاء الرابطة الوظيفية بصورة وقتية أو دائمية وما يترتب على ذلك من انقطاع أو تأخير الزيادة في الراتب الوظيفي للموظف المعاقب وحسب التفصيل الوارد في البحث، فضلاً عن وجوب إحالة الموظف المخالف إلى المحاكم المختصة إذا أظهرت نتائج التحقيق الإداري ان فعله يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية.

١٠ — فضلاً عن استلزام إجراء التحقيق الإداري في محاسبة وتأديب الموظف المخالف فإن المشرع العراقي يقرر ضمانات أخرى لذلك الموظف لحمايته من تعسف الإدارة في استخدام حقها في هذا الخصوص، إذ جوز له التظلم من العقوبة الانضباطية أمام الجهة الإدارية التي أصدرتها وله كذلك الطعن بنتيجة ذلك التظلم إن كانت سلبية أمام محكمة قضاء الموظفين على أن يتم الطعن بالصورتين أعلاه ضمن المدد المحددة قانوناً.

ثانياً - التوصيات

١ — اقترحنا تعريفاً للمخالفة الإدارية نجده يتضمن معظم أركانها وشروطها بأنها (كل تصرف قولي أو فعلي مادياً كان أو معنوياً بصورته الايجابية أو السلبية يصدر عن موظف ويكون من شأنه أن يضر بحسن سير العمل في المرفق العام).

٢ — نؤيد مسلك المشرع العراقي بإيراده الواجبات الوظيفية الايجابية منها والسلبية على سبيل المثال لا الحصر وبعبارة مرنة تسمح باستيعاب ما قد يحصل مستقبلاً من تطور في الحياة الوظيفية يمكن استيعابه ضمن هذه النصوص، حيث يمثل الإخلال بهذه الواجبات مخالفة إدارية تصلح محلاً للتحقيق الإداري.

٣ — نأمل من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إعادة النظر في التعليمات الصادرة منها بالعدد ق/١٧٩٣/١١ في ٢٠١٤/٤/١٣ المتضمنة (ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية)، إذ تضمنت في بعض فقراتها تدخل في عمل السلطة التشريعية مما يخل بالمبدأ الدستوري القاضي (بالفصل بين السلطات) وتحديد الفقرة (ثالثاً) من هذه الضوابط تحت عنوان (العقوبات الانضباطية)، فقد تم بموجبها تصنيف بعض المخالفات الإدارية ضمن مجاميع معينة وحددت لكل مجموعة منها عدداً من العقوبات الانضباطية وتركت للإدارة حرية اختيار احدها عن طريق اللجان التحقيقية وبين حدين أدنى وأعلى؛ وهذا بلا شك يشكل تدخلاً في العمل التشريعي، إذ ان هذه العقوبات جاءت محددة ضمن نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بصورة متدرجة من حيث شدتها دون تحديد عقوبة محددة لكل مخالفة أو مجموعة مخالفات إدارية، وبالتالي فإن إجراء كهذا يستلزم تدخل المشرع لإجراء تعديل على القانون المذكور وليس للسلطة التنفيذية التي تشكل الوزارة المذكورة أعلاه جزءاً منها ان تتدخل بأجراء هذا التعديل، لذا نأمل صدور ملحق لهذه الضوابط يتم من خلاله التوجيه باعتمادها ليس على سبيل الإلزام وإنما باعتبارها مقترحات يجوز للجان التحقيقية الاستئناس بها فحسب وبالتحديد الفقرة (ثالثاً) منها.

٤ — دعونا المشرع العراقي إلى ضرورة إجراء تعديل على نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بما يسمح لسلطة التحقيق الإداري المتمثلة باللجنة التحقيقية من استدعاء شهود من خارج الدائرة والاطلاع على وثائق ومستندات في دوائر أخرى إذا كان من شأنها أن تسهم في إظهار الحقيقة موضوع التحقيق، وذلك برسم آلية معينة تسمح بهذا الاستدعاء والاطلاع.

٥ — دعونا المشرع العراقي إلى ضرورة إجراء تعديل على نص الفقرة (خامساً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفاً بإعادة صياغتها بما يسمح مساواة اللجنة التحقيقية مع محكمة قضاء الموظفين من حيث وجوب الرجوع إلى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في أداء عملها وخصوصاً في المسائل التي لم يرد بشأنها نص خاص، كما اقترحنا أن تكون بالصيغة الآتية : ((تراعي اللجنة في أداء عملها وكذلك محكمة قضاء الموظفين عند نظرها في الطعن في العقوبات الانضباطية أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون ...)).

٦- اقترحنا على المشرع العراقي إجراء تعديل على نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مار الذكر, وذلك بالسماح للجنة التحقيقية اتخاذ توصية (بغلق التحقيق مؤقتاً) في حال عدم معرفة الفاعل أو عدم كفاية الأدلة المتحصلة وبما يمكن فتح التحقيق مجدداً حال ظهور الفاعل أو اكتشاف أدلة أو وقائع أخرى, وهذا ما أخذ به المشرع المصري الذي سمح باتخاذ قرار (ب حفظ التحقيق مؤقتاً) في أي من الحالتين المذكورتين أعلاه.

٧- كما اقترحنا أيضاً على المشرع العراقي ضرورة إيجاد تنظيم تشريعي من شأنه شمول العاملين في دوائر الدولة بصفة عقد مؤقت, أو ما أطلقنا عليهم وصف (ذوي الوظيفة المؤقتة أو المنقطعة) بإجراءات التحقيق الإداري وبما يتلاءم والطبيعة الخاصة لهذه الفئة كونها غير مشمولة بأحكام العلاوة أو الزيادة والترفيح الذي ينصب أثر أغلب العقوبات الانضباطية عليها, وذلك بالنظر لأهمية هذه الفئة من الأشخاص لتغلغلها في مختلف دوائر الدولة ومن أجل أخذ التحقيق الإداري دوره في هذا الجانب من حيث ضمان حسن سير العمل في المرفق العام من جهة, وحماية هذه الفئة من الموظفين من تعسف الإدارة في استعمال حقها في تأديبهم انضباطياً من جهة أخرى.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين...

والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين ابي القاسم محمد وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين...

- (١) ينظر: لسان العرب، للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، باب الحاء، المجلد الثاني، ج٢، من دون اسم مطبعة، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٢٦.
- (٢) الآية (٦٢) من سورة الأنعام.
- (٣) الآية (٧١) من سورة المؤمنین.
- (٤) ينظر: د. نواف سالم كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ١٩٧.
- (٥) وقد استثنى المشرع العراقي آلية فرض كل من عقوبة (لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب) من هذه القاعدة إذ لم يستلزم التحقيق الإداري لفرض أي منها على الموظف المخالف واكتفى بالاستجواب فقط والذي لم يحدد شكله وآلية إجراؤه وبذلك من الممكن ان يكون كتابة كما يمكن ان يكون شفويًا إذ وردت كلمت الاستجواب مطلقة في القانون والمطلق كما نص عليه القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل في المادة (١٦٠) يجري على اطلاقه اذا لم يقدم دليل التقييد نصاً أو دلالة، وهذا ما نصت عليه المادة (١٠/رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اذ جاء فيها ((استثناءً من أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة أيًا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٨) من هذا القانون.
- (٦) ينظر: أمين رحيم حميد، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ١٠٥.
- (٧) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ في ١٣/٥/١٩٨٩، أشار اليه: علاء إبراهيم محمود، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد الخاص الأول، السنة الثانية، ٢٠١٠، ص ١٦٧.
- (٨) ينظر: د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، من دون اسم مطبعة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٥٧.
- (٩) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج٣، بدون اسم مطبعة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة بدون سنة نشر، ص ١٠١.
- (١٠) ينظر: البند (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١١) ينظر: (البند (رابعاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اذ جاء فيها ((استثناءً من أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة أيًا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٨) من هذا القانون)).
- (١٢) ينظر: د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، بدون اسم مطبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٣٦٤.

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- (١٣) ينظر: أحمد محمود احمد الربيعي, التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، بدون تحديد طبعة، مطابع شتات، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١، ص ٢٥.
- (١٤) ينظر: البند (رابعاً) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٥) ينظر: نص الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (٣٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٦) ينظر: المادة (١٤) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ٢٠١٤ .
- (١٧) ينظر: د. عادل أبو الخير, الضبط الإداري وحدوده، من دون اسم مطبعة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٣٤ .
- (١٨) ينظر: أحمد محمود احمد الربيعي, التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٠.
- (١٩) ينظر: البند (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٠) ينظر: المادة (٥٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١١ في ١٢ مارس ٢٠١٥ .
- (٢١) ينظر: د. نواف سالم كنعان, القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ٢٥١ و ٢٥٢.
- (٢٢) ينظر: البند (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٣) ينظر: نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٤) ينظر: المادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى ، المنشور بالوقائع العراقية في ١٩٢٩/٥/٢٧ .
- (٢٥) ينظر: نص المادة (١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ١٥١٣ في ١٩٣٦/٥/٩ .
- (٢٦) ينظر: أستاذنا الدكتور عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٤.
- (٢٧) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٠٢ في ١٧/١٢/١٩٩٤، أشار إليه: د. عبد اللطيف بن شديد الحربي, ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٦، ص ٢٨٢.
- (٢٨) ينظر: مهند فلاح حسن الشمري, تضمين الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص ١٥٢.
- (٢٩) ينظر: د. احمد الموفاي, نظام مجالس التأديب - طبيعته، ضماناته، دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، من دون سنة نشر، ص ٨٤.
- (٣٠) ينظر: د. حسين حموده المهدي, شرح أحكام الوظيفة العامة، من دون اسم مطبعة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ليبيا، من دون سنة نشر، ص ٣١٤.
- (٣١) ينظر: د. احمد سلامة بدر, التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٥٩.

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

(٣٢) ينظر في ذلك: البند (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣٣) ينظر: البند (رابعاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣٤) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، بدون اسم مطبعة، بغداد، بدون سنة نشر، ص ٦٥.

(٣٥) ينظر: علاء إبراهيم محمود، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٣٦) ينظر في ذلك: قراره بالإضبارة رقم (٢٠٠٨/م/٤) في ٢٨/٥/٢٠٠٨، قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٣٩.

(٣٧) ينظر: البند (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣٨) ينظر: د. حسني احمد الجندي، قانون قمع التدليس والغش معلقاً عليه بأقوال الفقه وأحكام القضاء، أشار إليه: احمد هادي عبد الواحد، الحماية الجنائية للأدوية الطبية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٦٤.

(٣٩) من هذه التشريعات نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨، إذ تنص المادة (١٣٢) منه على انه: ((إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه فتفرض عليه إحدى العقوبات التالية: (...)). وكذلك لائحة المخالفات التأديبية والجزاءات المقررة لها الصادرة عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر، والواردة في كتاب (دليل الخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية) القاهرة، ١٩٩٠، ص ٤١٩ - ٤٢٧، إذ تم بموجب هذه اللائحة واللوائح الأخرى الصادرة في مصر تقسيم المخالفات الإدارية على عدة مجموعات تتعلق بمواعيد العمل وأداء أعمال الوظيفة ونظام العمل والسلوك والوحدة الوطنية والسلام العام وغيرها. أشار إليه: د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٦٦ - ١٧٠. وكذلك المشرع الليبي فإنه لم يعرف المخالفة الإدارية سواء في قانون الخدمة المدنية رقم "٥٥" لسنة ١٩٧٦ أم في قانون العمل رقم (٥٨) لسنة ١٩٧٠ أو في اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع أو لائحة الجزاءات الصادرة بمقتضاها أو في القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧٤ في شأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة. أشار إليه: حسين حموده المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط ١، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ١٩٨٦، ص ٢١١.

(٤٠) ينظر: المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ أوردت هذه المادة العقوبات الانضباطية التي يمكن فرض أي منها على الموظف المخالف وفقاً للأصول القانونية دون تحديد لنوع المخالفة بالنسبة لكل عقوبة وتتمثل هذه العقوبات: بعقوبة لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية الصادرة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة القانونية والإدارية بأعمامها المرقم ق/١/٨٧٩٣ في ١٣/٤/٢٠١٤ وفي الوقت الذي نؤيد فيه هذه الضوابط لما فيها من أحكام تفصيلية تسهل التعامل مع التشريعات ذات العلاقة بوجه عام وقانون انضباط موظفي الدولة

والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بوجه خاص الذي يعد القانون المعتمد في عمل اللجان التحقيقية، إلا أنه مما يؤخذ عليها في هذا المقام إيرادها فقرة - وبالتحديد الفقرة (ثالثاً) تحت عنوان العقوبات الانضباطية - إذ عمدت إلى تصنيف بعض المخالفات الإدارية ضمن مجاميع محددة وحددت لكل مجموعة منها عدد من العقوبات الانضباطية وتركت للإدارة حرية اختيار احدها وبهذا جعل لكل مخالفة عقوبة انضباطية تتراوح بين حدين أدنى وأعلى. ونرى في هذا المسلك تدخل واضح من السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية مما يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المتمتع بالعلوية والسمو بالنسبة للتشريع العادي لتضمينه ضمن نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبالتحديد نص المادة (٤٧) منه، ذلك ان هذه العقوبات جاءت ضمن نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور أعلاه والذي يسري على موظفي الدولة في تشكيلاتها كافة إلا ما استثنى منهم بقانون هذا من جانب، ومن جانب آخر فان هذه العقوبات جاءت في صلب القانون متدرجة من حيث شدتها دون تحديد لنوع المخالفة الإدارية التي يلزم فرض أي منها على مرتكبها وبهذا الاتجاه كان المشرع موقفاً كون المخالفات الإدارية قد وردت في القانون على سبيل المثال لا الحصر وبعبارة مرنة تسمح بإدخال التصرفات الايجابية والسلبية غير المنصوص عليها في معنى المخالفة الإدارية وبالتالي فان إجراء كهذا هو بحاجة إلى تدخل تشريعي من قبل السلطة التشريعية، ذلك ان القانون لا يلغى ولا يعدل إلا بقانون استناداً إلى مبدأ تدرج القاعدة القانونية في قوتها تبعاً لموقعها من حيث التدرج الهرمي للنظام القانوني في البلد، وبالتالي فان الإجراء الوزاري المتقدم يتنافى مع نص المادة (٧) من القانون المذكور التي تنص على انه : ((إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يُعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ...))، لذا فإننا لا نقترح إلغاء هذه الفقرة من الضوابط المذكورة أعلاه إنما أن يتم التعامل معها على أساس أنها مقترحات للاستئناس بها من قبل اللجان التحقيقية وهي بصدد التوصية بالعقوبة المناسبة لجسامة المخالفة الإدارية محل التحقيق وكذلك رئيس الدائرة وهو في طور المصادقة على توصياتها وان لا تكون ملزمة تقيد عمل هذه اللجان التي تكون عادة أدنى وأعلم من غيرها بدرجة جسامة المخالفة الإدارية محل التحقيق وخطورة مرتكبها.

(٤١) ينظر مثلاً : المادتين (٤ و ٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤٢) ينظر : القرار الإداري الصادر عن وزارة الشباب والرياضة بالعدد ٢٠٠٣٣ في ٢٠١٤/١٢/٣١ المتضمن توجيه عقوبة العزل إلى الموظف في مديرية شباب ورياضة صلاح الدين (أ ، ح ، ي) بسبب تقديمه وثيقة دراسية مزورة ... والقرار الإداري الصادر عن وزارة النفط بالعدد ١٨٥ في ٢٠١٥/١/٥ المتضمن توجيه عقوبة العزل بحق الموظف في شركة نفط ميسان (م ، هـ ، ح) بسبب تقديمه شهادة وفاة مزورة ...

(٤٣) ينظر: د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٤٤) ينظر : القرار الإداري الصادر من جامعة بابل بالعدد ٤٣٥٢ في ٢٠١٤/٢/١١ المتضمن توجيه عقوبة لفت النظر

إلى الموظف (أ ، ع ، ح) الذي جاء فيه " تقرر توجيه عقوبة لفت النظر بحقكم وفقاً لأحكام المادة ... وذلك لعدم التزامكم بالواجبات الوظيفية ".

(٤٥) يُعرف ركن السبب في القرار الإداري بأنه : "الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري" ، أما عيب السبب فهو عدم مشروعية سبب القرار الإداري إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار. أشار إليه : د. نجيب خلف أحمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، بدون مكان طبع، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٠، ص ١٨٥. ولمزيد من

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

التفاصيل عن تعريف وأركان القرار الإداري ينظر : د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، بدون مكان طبع، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠٠٩، ص ٣١٣ - ٣٦٤. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١. ص ١٩٠ - ٢٣٢. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٣، ص ٤١٤ - ٤٤٤. د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، بدون مكان نشر، بدون سنة طباعة، ص ٧٣ - ٩١. (٤٦) ينظر: د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٤٧) أشار إليه : حسين حموده المهدي، مرجع سابق، ص ٢١٢ و ٢١٣.

(٤٨) ينظر: د. خالد قباني، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٤، ص ٣٥٤.

(٤٩) ينظر: د. واثية داود السعدي، قانون العقوبات، القسم الخاص، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ١٨ - ٣٨. د. نشأت احمد نصيف، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠١٠، ص ٢٦ - ٤٨.

(٥٠) أشار إليه : د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢١.

(٥١) ينظر :

Article (2) – Law of (634) of 1983.

(٥٢) ينظر : نص المادة (٥/٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ .

(٥٣) ينظر : المادة (١/٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغي التي تعرف الموظف بأنه : ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)). كما عرف بموجب قانون الخدمة رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ الملغي بأنه : ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين)) ينظر : المادة (١/٢) من هذا القانون. وعرف تعريفاً قريباً من هذا المعنى بموجب المادة (٢/٢) أولاً من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغي، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٩٥٦/٦/١٢ في ٣٨٠٤.

(٥٤) ينظر : المادة (٢/٢) أولاً من هذا القانون، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ١٩٦٠/٢/٦.

(٥٥) ينظر : المادة (١/٣) من هذا القانون. كما عرفه قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٩) الملغي (في المادة (١/١) منه بأنه : ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)).

(٥٦) ينظر : المادة (١/٧) من هذا القانون، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٤ في ٢٠١٤/٣/١٠.

(٥٧) ينظر : د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، بدون مكان طبع، بدون مكان نشر، ٢٠٠٦، ص ٤٣ - ٥٩. عامر إبراهيم احمد الشمري، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، ط ١، زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢١ - ٣١.

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

(٥٨) أشار إليه : د. محمد الدسوقي علي، الجرائم الوظيفية التي تقع من الموظف العام والتي تقع عليه، بدون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١.

(٥٩) ينظر : حكمها في جلسة ١٩٦٩/٥/١٩ أشار إليه : د. عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١٩.

(٦٠) ينظر : أمين رحيم حميد، مرجع سابق، ص ٧.

(٦١) ومن مصاديق ذلك ينظر : الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ١٠٣١٣ في ٢٠١٥/٤/١٥ بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية التي أوصت بالإيعاز إلى الموظف المشتكي (ن , ك , ش) بحقه في مراجعة المحاكم المختصة لإقامة الدعوى بشأن الموضوع كون الفعل محل التحقيق يتمثل بتهديد واقع عليه من قبل شخص لا تربطه بالجامعة علاقة وظيفية إنما هو متعهد في إحدى الكافيتريات التابعة لها وبالتالي فهو لا يدخل ضمن نطاق التحقيق الإداري الذي ينحصر بالموظفين فقط. كما جاء القرار الإداري بنتيجة التظلم المقدم من قبل المشتكي برد التظلم وذلك باعتبار الموضوع لا يدخل ضمن نطاق التحقيق الإداري كون ان المشكو منه ليس موظفاً، استناداً إلى المفهوم المخالف لنص المادة (٢/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على أنه : ((تسري أحكام هذا القانون على موظفي الدولة والقطاع العام)) . ينظر : كتاب جامعة بابل بالعدد ١٣٣٢٢ في ٢٠١٥/٥/١٢.

(٦٢) ينظر : المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٦٣) ينظر : الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٨٧٥ في ١٩٦٤/١/٤ أشار إليه : حسين حموده المهدي، مرجع سابق، ص ٢١٠.

(٦٤) ينظر : الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ١٠٣١٣ في ٢٠١٥/٤/١٥، مصدر سابق.

(٦٥) ينظر : الأمر الوزاري الصادر من وزارة المالية بالعدد ٧٥٤٨ في ٢٠١٥/١/٢٩.

(٦٦) ينظر : المادة (٤/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على أنه : ((يلتزم الموظف بالواجبات الآتية : ثامناً - المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي)) .

(٦٧) ينظر : الأمر الوزاري الصادر من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالعدد ق/١٢٨١/١/٤ في ٢٠١٥/٤/٨.

(٦٨) ينظر : الحكم الصادر من محكمة جنبايات بابل/ الهيئة الثانية بالعدد ٦٧٦/ج/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٩، المصادق

بموجب قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٩٩٥٤/الهيئة الجزائية الثانية/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٩/٢٧ (غير منشور).

(٦٩) ينظر : حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢٤٤ في ١٩٧٣/٤/٢٨، مجموعة أحكامها، السنة ١٥، ص ٨٤٠.

(٧٠) ينظر : المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٧١) ينظر : حسين حموده المهدي، مرجع سابق، ص ٣١٧.

(٧٢) ينظر : محمد رشوان احمد، الإجراءات التأديبية، بدون اسم مطبعة، بدون مكان نشر، ١٩٦٩، ص ٤٠.

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- (٧٣) ينظر : حسين حموده المهدي، مرجع سابق، ص ٣١٩.
- (٧٤) ينظر : استاذنا الدكتور عمار عباس الحسيني، التحقيق الجنائي والوسائل الحديثة في كشف الجريمة، ط ١، الجامعة الإسلامية، النجف الاشرف، ٢٠١١، ص ٢٦ - ٤٢.
- (٧٥) ينظر : أ. عبدالأمير العكلي و د. سليم إبراهيم حربة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ١، بدون اسم مطبعة، بدون دار وسنة نشر، ص ١١٩.
- (٧٦) ينظر : حسن حموده المهدي، مرجع سابق، ص ٣١٩.
- (٧٧) لمزيد من التفاصيل عن أهلية الشاهد ينظر : استاذنا الدكتور عمار عباس الحسيني، التحقيق الجنائي والوسائل الحديثة في كشف الجريمة، مرجع سابق، ص ٢٢٨ و ٢٢٩.
- (٧٨) ينظر : المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٧٩) ينظر : د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، بدون اسم مطبعة، بدون دار نشر، ١٩٦٤، ص ١٥١.
- (٨٠) ينظر : المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٨١) ينظر : الكتاب الصادر من جامعة بابل بالعدد ١٤٥٥١ المؤرخ في ٢٧/٥/٢٠١٥ والموجه إلى اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب الأمر الجامعي المرقم ١٧٦٠٧ والمؤرخ في ٢٤/٦/٢٠١٤.
- (٨٢) ينظر : الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ٣١٣٤٩ المؤرخ في ١٢/١١/٢٠١٤.
- (٨٣) ينظر : د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط ١، بدون دار نشر، ١٩٨٤، ص ٢٧٥. د. احمد محمود جمعة: منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٧٠. د. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، بدون دار نشر، ١٩٨٢، ص ١٣٦. د. السيد محمد مدني: القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، بدون دار نشر، ١٩٦٥، ص ٣٠٠ و ٣٠١. د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، بدون اسم مطبعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ٣٣٠ و ٣٠٣١.
- Jean Michel de forges. Droit de la fonction publique presse universitaires de france. Paris, 1986. P. 171.
- André grisel. Traite de droit administratif. Volume – 1 – Suisse, 1984. P. 509.
- وأشار إليه كذلك : د. غازي فيصل، سحب يد الموظف في التشريع العراقي، بحث منشور، مجلة العدالة، وزارة العدل ، بغداد ع ٣ (تموز – آب – أيلول)، ٢٠٠٢، ص ١٠.
- (٨٤) ينظر : د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري وقانون الخدمة المدنية الجديد، ط ١، منشورات ذات السلاسل، بدون مكان نشر، ١٩٨٠، ص ٢٢٠.
- (٨٥) ينظر : د. عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية، ج ١٢٦، ١٩٨٢، ص ١٤٣.
- (٨٦) ينظر : د. غازي فيصل، مرجع سابق، ص ١١ - ١٣.
- (٨٧) ينظر : الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ق/ ٨٨٤٤ في ٢٧/٥/٢٠٠٩.
- (٨٨) الغي (مجلس الانضباط العام) وحلت محله (محكمة قضاء الموظفين)، وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٩) منه التي تنص على أن

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

((يلغى نص المادة (٣١) من القانون ويحل محله ما يأتي : - المادة - ٣١ - تحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة (مجلس الانضباط العام) أينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات))، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٣ في ٢٩/٧/٢٠١٣.

(٨٩) ينظر : المادة (١٩/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ التي تنص على انه : ((حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)).

(٩٠) ينظر : د. احمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٧٥ و ١٧٦.

(٩١) ينظر : حكمها الصادر بجلسة ١٢/٤/١٩٨٠، مجموعة أحكام السنة ٢١، القاعدة رقم ١٠٨٧. أشار إليه : د. احمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ١٧٣، و د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص ٢٥٤.

(٩٢) ينظر : محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية. أشار إليه : د. احمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٩٣) ينظر : د. احمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٩٤) ينظر : د. احمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٩٥) ينظر : قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بالعدد ٩٩/انضباط/تمميزز/٢٠١٢ في ١٠/٥/٢٠١٢ (غير منشور).

(٩٦) ينظر : المادة (١٨/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ التي تنص على أن : ((المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، ولا يحاكم المتهم عن التهمة ذاتها مرة أخرى بعد الإفراج عنه إلا إذا ظهرت أدلة جديدة)).

(٩٧) ينظر : المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٩٨) ينظر : قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بالعدد ٨٢/انضباط/تمميزز/٢٠١٢ في ٢٦/٤/٢٠١٢ (غير منشور).

(٩٩) ينظر : المادة (١٠/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي تنص على انه : ((إذا رأيت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة)).

(١٠٠) ينظر : المادة (٥) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ النافذ التي تنص على انه : ((تمنح العلاوة السنوية للموظف عند إكماله (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية ...))، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨.

(١٠١) ينظر : قرار مجلس الانضباط العام (الملغي) رقم ١٤٨ /١ خدمة مدنية في ٩/١٢/٢٠١٠، أشار إليه : كاظم خضير محمد السويدي، التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣، ص ٢٢.

(١٠٢) ينظر : أريج طالب كاظم الزبيدي، العوامل المؤثرة في تحديد راتب الموظف، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص ٧٠ وما بعدها.

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- (١٠٣) ينظر : المادة (٦ / أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
- (١٠٤) ينظر : المادة (١ / ١٧) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨, منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٧ في ٢٠٠٨/١١/١٧.
- (١٠٥) ينظر : د. ماهر صالح علاوي, الوسيط في القانون الإداري, دار ابن الأثير للطباعة, جامعة الموصل, ٢٠٠٩, ص ٢٥٩. د. يوسف الياص, المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني, ط ١, دار التقى للطباعة, ١٩٨٤, ص ١٠٩. د. غازي فيصل مهدي, النظام العام للترقية في الوظيفة العامة في العراق, دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, ١٩٩٢, ص ١٤٢.
- (١٠٦) ينظر : المادتين (١٨ و ١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل, منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ١٩٦٠/٢/٦ والمادتين (٥ و ٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
- (١٠٧) ينظر : المادة (٨ / أولاً , ثانياً , ثالثاً , رابعاً , خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١٠٨) ينظر : المادة (٨ / خامساً و سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١٠٩) يمكن القول أن عقوبة العزل في العقوبات الانضباطية تقابل عقوبة الإعدام في العقوبات الجنائية من حيث أثرها على الرابطة الوظيفية.
- (١١٠) ينظر : قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بالعدد ٧٢ / انضباط / تمييز / ٢٠١٢ في ٢٠١٢/٤/٢٦ (غير منشور).
- (١١١) ينظر : المادة (٧ / تاسعاً - أ) من قانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
- (١١٢) ينظر : المواد (١٩٧ و ٢٨٦ - ٢٩٦ و ٢٩٨ و ٣٠٧ - ٣١٠ و ٣١٤ - ٣٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (١١٣) ينظر : الأمر الوزاري الصادر من وزارة النفط بالعدد ١٨٥ في ٢٠١٥/١/٥, مصدر سابق.
- (١١٤) ينظر : المادتين (١ و ٣٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل, منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٠٠٤ في ١٩٧١/٥/٣١.
- (١١٥) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٣ في ٢٠١٣/١٢/٢٣.
- (١١٦) ينظر : المادة (١٥ / خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

المصادر

أولاً - الكتب اللغوية :-

١- لسان العرب، للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، باب الحاء، المجلد الثاني، ج ٢، من دون اسم مطبعة، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٢٦.

ثانياً - الكتب القانونية :-

١- د. احمد الموافي: نظام مجالس التأديب - طبيعته، ضماناته، دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، من دون سنة نشر.

٢- د. احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٣- أحمد محمود احمد الربيعي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، بدون تحديد طبعة، مطابع شتات، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.

٤- د. احمد محمود جمعة: منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤.

٥- د. حسين حموده المهدي: شرح أحكام الوظيفة العامة، من دون اسم مطبعة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ليبيا، من دون سنة نشر.

٦- د. خالد قباني: القانون الإداري العام، الكتاب الأول، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٤.

٧- د. السيد محمد مدني: القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، بدون مكان نشر، ١٩٦٥.

٨- د. عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، من دون اسم مطبعة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.

٩- د. عادل الطباطبائي: قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٣.

١٠- عامر ابراهيم احمد الشمري: العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م، الشياح، ٢٠٠٩.

١١- د. عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٦، ص ٢٨٢.

١٢- أ. عبد الأمير العكيلي و د. سليم ابراهيم حربا: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ١، بدون مكان نشر، بدون سنة طبع.

١٣- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، بدون مكان طبع، بدون مكان نشر، ١٩٦٤.

١٤- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية، ج ١٢٦، ١٩٨٢.

- ١٥- د. عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة, بدون مكان طبع, بدون مكان نشر, ٢٠٠٦.
- ١٦- د. عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة, منشأة المعارف, الإسكندرية, بدون سنة نشر.
- ١٧- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام, ج٣, بدون اسم مطبعة, دار محمود للنشر والتوزيع, القاهرة بدون سنة نشر, ص ١٠١.
- ١٨- علي سعد عمران: القضاء الإداري العراقي والمقارن, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١١.
- ١٩- د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري, جامعة بغداد, كلية القانون, ١٩٩٣.
- ٢٠- استاذنا الدكتور عمار عباس الحسيني: التحقيق الجنائي والوسائل الحديثة في كشف الجريمة, ط ١, الجامعة الإسلامية, النجف الاشرف, ٢٠١١.
- ٢١- استاذنا الدكتور عمار عباس الحسيني: دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته, ط ١, دار السنهوري, بغداد, ٢٠١٤, ص ٤٤.
- ٢٢- د. غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١, بدون اسم مطبعة, بغداد, بدون سنة نشر.
- ٢٣- د. ماجد راغب الحلوي: القانون الإداري وقانون الخدمة المدنية الجديد, ط ١, منشورات ذات السلاسل, بدون مكان نشر, ١٩٨٠.
- ٢٤- د. ماجد راغب الحلوي: القانون الإداري, بدون اسم مطبعة, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, ١٩٩٨.
- ٢٥- ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري, دار ابن الأثير للطباعة, جامعة الموصل, ٢٠٠٩.
- ٢٦- د. محمد الدسوقي علي: الجرائم الوظيفية التي تقع من الموظف العام والتي تقع عليه, بدون اسم مطبعة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٧.
- ٢٧- د. محمد انس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري, بدون مكان نشر, ١٩٨٢.
- ٢٨- محمد رشوان احمد: الإجراءات التأديبية, بدون مكان نشر, ١٩٦٩.
- ٢٩- د. محمد علي جواد: القضاء الإداري, العاتك لصناعة الكتاب, بدون مكان نشر, بدون سنة طباعة.
- ٣٠- د. مغاوري محمد شاهين: المساءلة التأديبية, من دون اسم مطبعة, عالم الكتب, القاهرة, ١٩٧٤.

- ٣١- منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام, دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا, ط ١, بدون مكان نشر, ١٩٨٤.
- ٣٢- د. نجيب خلف أحمد و د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري, بدون مكان طبع, الجامعة المستنصرية, كلية القانون, ٢٠١٠.
- ٣٣- د. نشأت احمد نصيف: شرح قانون العقوبات, القسم الخاص, شركة المؤسسة الحديثة للكتاب, طرابلس, ٢٠١٠.
- ٣٤- د. نواف سالم كنعان: القانون الإداري, الكتاب الثاني, ط ١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الاردن, ٢٠١٠.
- ٣٥- د. نوفان العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام, دراسة مقارنة, ط ١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٧.
- ٣٦- د. واثبة داود السعدي: قانون العقوبات, القسم الخاص, شركة العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, بدون سنة طبع.
- ٣٧- د. يوسف الياس: المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة والانضباط والتقاعد المدني, ط ١, دار التقى للطباعة, ١٩٨٤.

ثالثاً - الرسائل والأطاريح الجامعية :-

- ١- احمد هادي عبدالواحد: الحماية الجنائية للأدوية الطبية, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠١٤.
- ٢- أريج طالب كاظم الزبيدي: العوامل المؤثرة في تحديد راتب الموظف, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النهرين, ٢٠٠٥.
- ٣- أمين رحيم حميد: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية - دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠١٤.
- ٤- غازي فيصل: النظام العام للترقية في الوظيفة العامة في العراق, دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, ١٩٩٢.
- ٥- كاظم خضير محمد السويدي: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون العراقي, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠١٣.
- ٦- مهند فلاح حسن الشمري: تضمين الموظف العام في القانون العراقي (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠١١.

رابعاً - المقالات والبحوث :-

- ١ - علاء إبراهيم محمود: مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد الخاص الأول، السنة الثانية، ٢٠١٠ .
- ٢ - د. غازي فيصل: سحب يد الموظف في التشريع العراقي، بحث منشور، مجلة العدالة، ع ٣ (تموز - آب - أيلول)، ٢٠٠٢، تصدر عن وزارة العدل، بغداد.

خامساً - التشريعات :-

_____ الدساتير :-

- ١ - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

_____ القوانين والأنظمة والتعليمات :-

- ١ - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ (الملغى).
- ٢ - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ (الملغى).
- ٣ - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ (الملغى).
- ٤ - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٥ - قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٦ - قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.
- ٧ - قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى.
- ٨ - قانون الوظائف الفرنسي رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣
- ٩ - نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨ .
- ١٠ - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١١ - قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
- ١٢ - قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٣ - البيان العراقي الصادر من رئاسة الجمهورية في ٢٠١٣ .
- ١٤ - القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
- ١٥ - قانون التقاعد الموحد العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ النافذ .
- ١٦ - ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية الصادرة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة القانونية والإدارية بأعمامها المرقم ق/١/٨٧٩٣ في ١٣/٤/٢٠١٤ .
- ١٧ - قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

سادساً - القرارات الإدارية :-

- ١- الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ق/ ٨٨٤٤ في ٢٧/٥/٢٠٠٩ .
- ٢- القرار الإداري الصادر عن وزارة الشباب والرياضة بالعدد ٢٠٠٣٣ في ٣١/١٢/٢٠١٤ .
- ٣- القرار الإداري الصادر من جامعة بابل بالعدد ٤٣٥٢ في ١١/٢/٢٠١٤ .
- ٤- الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ٣١٣٤٩ المؤرخ في ١٢/١١/٢٠١٤ .
- ٥- القرار الإداري الصادر عن وزارة النفط بالعدد ١٨٥ في ٥/١/٢٠١٥ .
- ٦- الأمر الجامعي الصادر من جامعة بابل بالعدد ١٠٣١٣ في ١٥/٤/٢٠١٥ .
- ٧- الكتاب الصادر من جامعة بابل بالعدد ١٣٣٢٢ في ١٢/٥/٢٠١٥ .
- ٨- الكتاب الصادر من جامعة بابل بالعدد ١٤٥٥١ المؤرخ في ٢٧/٥/٢٠١٥ .
- ٩- الأمر الوزاري الصادر من وزارة المالية بالعدد ٧٥٤٨ في ٢٩/١/٢٠١٥ .
- ١٠- الأمر الوزاري الصادر من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالعدد ق/٤/١/٢٠١٥ في ٨/٤/٢٠١٥ .

سابعاً - الأحكام القضائية :-

- ١- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢٤٤ في ٢٨/٤/١٩٧٣ , مجموعة أحكامها , السنة ١٥ .
- ٢- ينظر في ذلك قراره بالإضبارة (٢٠٠٨/م/٤) في ٢٨/٥/٢٠٠٨ , قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ .
- ٣- حكم محكمة جنابات بابل/ الهيئة الثانية بالعدد ٦٧٦/ج/٢٠١٠ في ١٩/٧/٢٠١٠ , المصادق بموجب قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٩٩٥٤/الهيئة الجزائية الثانية/ ٢٠١٠ في ٢٧/٩/٢٠١٠ (غير منشور).
- ٤- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بالعدد ٩٩/انضباط/تمييز/٢٠١٢ في ١٠/٥/٢٠١٢ (غير منشور).
- ٥- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بالعدد ٨٢/انضباط/تمييز/٢٠١٢ في ٢٦/٤/٢٠١٢ (غير منشور).
- ٦- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بالعدد ٧٢/انضباط/تمييز/٢٠١٢ في ٢٦/٤/٢٠١٢ (غير منشور).

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

ثامناً - المصادر الأجنبية :-

- 1- Jean Michel de forges. Droit de la fonction publique presse universitaires de france. Paris, 1986. P. 171.
- 2- André grisel. Traite de droit administratif. Volume – 1 – Suisse, 1984. P. 509.

Abstract

Public employee has a set of safeguards and the most important of these safeguards is the administrative investigation, which occupies an important place to the employee when you move the disciplinary responsibility, as it prepares the administrative inquiry full opportunity for the employee to prove his innocence and ward off everything that brought him from the disposal, whether by word or actually constitutes a violation of the laws and regulations in this with respect to the employee, and the administration, it is during the investigation stands for the truth to make a decision fair term for injustice and inequality as a document to the correct information hyphen to it by the investigation, but that the subject of the administrative inquiry question is not irregular but find based on solid legal texts as this took texts statement by the competent authority to investigate the competent authority and by reference, and which is being investigated administrative offense and its implications during the course of the administrative investigation, and after the investigation, we have tried in this study these topics statement under the scope of the administrative inquiry address of state employees and the public sector Act No. 14 of 1991 amended.

نطاق التحقيق الإداري وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

The scope of the administrative investigation into the discipline of state employees and the public sector Act No. 14 of 1991 amended

(A Comparative Study)

BY

A.Lec. Amin Rahim Hamid
A.Lec. Ahmed Hadi Abdul Wahid