



التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين  
العراقي والأردني  
(دراسة مقارنة)

**Administrational Investigation as One of Employee's  
Insurances in Iraqi and Jordanian Law  
(A Comparative Study)**

إعداد الطالب  
محمد حميد علي الجوراني

إشراف  
الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام  
كلية الحقوق  
جامعة الشرق الأوسط  
الفصل الدراسي الثاني  
نيسان/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

"يا أيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود"

صدق الله العظيم  
سورة المائدة، الآية (1)

قال تعالى:

"لا يكلف الله نفساً إلا وسعها لها ما كسبت  
عليها ما اكتسبت، ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو  
أخطأنا، ربنا ولا تحمل علينا إصراً كما حملته  
على الذين من قبلنا، ربنا ولا تحملنا ما لا طاقة لنا  
به واعف عنا واغفر لنا وارحمنا، أنت مولانا  
فانصرنا على القوم الكافرين"

صدق الله العظيم  
سورة البقرة، الآية (286)

## تفويض

أنا الطالب محمد حميد علي الجوراني أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني - دراسة مقارنة" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد حميد علي الجوراني

التاريخ: 2015/ 4 / 6.

التوقيع: 


## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني - دراسة مقارنة".

وأجيزت بتاريخ 6 / 4 / 2015.

### التوقيع

رئيساً  
عضواً ومشرفاً  
عضواً خارجياً



### أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور عبدالسلام هماش  
الدكتور محمد علي الشباطات  
الدكتور فيصل عبدالحافظ الشوابكة

## شكر وتقدير

وصحبه أجمعين، اللهم أخرجنا من ظلمات الجهل والوهم إلى أنوار المعرفة والعلم، ومن بحوث الشهوات إلى جنات القربات، ومن ضيق الدنيا إلى سعة الدنيا والآخرة، الشكر لله أولاً وأخيراً على نعمه وفضله العظيم الذي من علي بأن وفقني لإنجاز هذه الرسالة.

لايسعني إلا أن أتقدم بخالص الشكر وجزيل الامتنان والتقدير لأستاذي الفاضل الدكتور محمد علي الشباطات لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، ولما قدم لي من مساعدة مثمرة وتوجيه سديد لإنجازها، فقد كان لصبره وتدقيقه وإبداء ملاحظاته السديدة الأثر الواضح في توجيه سير دراستي نحو الاتجاه الصحيح، وفقه الله لما يحب ويرضى، وجزاه الله عني خير الجزاء، كما وأتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان والتقدير الى الاساتذة الكرام في لجنة المناقشة على جهودهم الكبير ولما منحوني إياه من وقتهم الثمين، وأسأل الله أن يجعل ذلك في ميزان حسانتهم، إنه ولي ذلك والقادر عليه، وكذلك أتقدم بالشكر والامتنان إلى كل شخص ساهم في إخراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود، لهم مني جميعاً تحية إكبار وتقدير واحترام.

كما وبدفعني واجب الوفاء والامتنان أن أقدم جزيل شكري وتقديري إلى الحبيب المضياف الأردن وكذلك إلى بلدي العراق الابي والى أساتذتي في كلية الحقوق بجامعة الشرق الأوسط وجميع العاملين فيها لما بذلوه من جهد كبير ومعاملة طيبة وخلق رفيع.

**الباحث**

## الإهداء

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب

إلى من كلت أنامله ليقدّم لنا لحظة سعادة

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد طريق العلمي

إلى القلب الكبير... والذي العزيز

إلى من أرضعتني الحب والحنان

إلى رمز الحب وبلسم الشفاء

إلى القلب الناصع بالبياض ... والدتي الحبيبة

إلى من هم اقرب أليّ من روعي

إلى من شاركني حزن ألام وبهم استمد عزتي وإصراري

إخوتي وأخواتي

إلى ..... من ساندني وآزرنني في دربي، إلى زوجتي الصابرة.

إلى ..... من لأجلهم سرت في الدرب، إلى بناتي رويده، وربي .

حفظهم الله سنداً ونخراً لي

إلى أصدقائي الذين تسكن صورهم وأصواتهم أجمل اللحظات والأيام التي عشتها ...

إلى كل من ساعدني في انجاز هذا العمل ...

أهدي هذا الجهد المتواضع

## قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الآية القرآنية .....
ب	التفويض .....
ج	قرار لجنة المناقشة .....
د	شكر وتقدير .....
هـ	الإهداء .....
و	قائمة المحتويات .....
ط	الملخص باللغة العربية .....
ي	الملخص باللغة الإنجليزية .....
الفصل الأول: مقدمة عامة للدراسة	
1	أولاً : تمهيد: .....
3	ثانياً : مشكلة الدراسة .....
3	ثالثاً : أسئلة الدراسة .....
3	رابعاً : أهداف الدراسة .....
4	خامساً : أهمية الدراسة .....
4	سادساً : محددات الدراسة .....
5	سابعاً : المصطلحات الاجرائية .....
6	ثامناً : الإطار النظري للدراسة .....
6	تاسعاً : الدراسات السابقة .....
8	عاشراً : منهجية الدراسة .....

الصفحة	الموضوع
10	الفصل الثاني: المبادئ العامة في التحقيق الإداري
10	المبحث الأول: التعريف بالتحقيق الإداري.....
10	المطلب الأول: معنى التحقيق الإداري .....
16	المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري .....
20	المطلب الثالث: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي .....
23	المبحث الثاني: عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني .....
23	المطلب الأول: عناصر التحقيق الإداري .....
28	المطلب الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري .....
	الفصل الثالث: إجراءات التحقيق الإداري
35	المبحث الأول: الإحالة إلى التحقيق الإداري.....
36	المطلب الأول: مفهوم الإحالة إلى التحقيق الإداري .....
37	المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري .....
42	المطلب الثالث: أسباب الإحالة إلى التحقيق الإداري .....
52	المطلب الرابع: الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الإداري ...
57	المبحث الثاني: مباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف .....
58	المطلب الأول: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري .....
66	المطلب الثاني: سلطات المحقق الإداري .....
78	المطلب الثالث: التصرف في التحقيق الإداري .....
93	الفصل الرابع: ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري
94	المبحث الأول: الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري



الصفحة	الموضوع
94	المطلب الأول: الحصول على الإذن المسبق لإجراء التحقيق .....
95	المطلب الثاني: كتابة التحقيق .....
101	المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري .....
101	المطلب الأول: مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه .....
105	المطلب الثاني: حق الدفاع .....
111	المطلب الثالث: حياد المحقق .....
122	المطلب الرابع: تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية .....
126	المطلب الخامس: تسبيب القرار الإداري بفرض العقوبة التأديبية .....
130	المبحث الثالث: ضمانات الموظف العام اللاحقة لايقاع العقوبة التأديبية
131	المطلب الأول: التظلم من القرار الإداري .....
134	المطلب الثاني: الطعن بالقرار الإداري .....
	الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات
142	أولاً: الخاتمة .....
143	ثانياً: النتائج .....
145	ثالثاً: التوصيات .....
148	قائمة المراجع

التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني  
(دراسة مقارنة)

إعداد الطالب

محمد حميد علي الجوراني

إشراف الدكتور

محمد علي الشباطات

الملخص

يعد التحقيق الإداري إجراءً جوهرياً تلجأ إليه الإدارة لكشف الحقائق وتحديد الموظف المخالف الذي ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب فرض العقوبة التأديبية بحقه. ونظراً لأهمية هذا الإجراء، فقد جاءت هذه الدراسة لتبحث في مفهومه، وإجراءاته، و ضماناته، وقد هدفت الدراسة إلى بيان النظام القانوني للتحقيق الإداري في التشريعين العراقي والأردني للوقوف على أوجه القصور والنقص التشريعي الذي شاب التنظيم القانوني للتحقيق الإداري في هذين التشريعين.

وقد تمثلت مشكلة هذه الدراسة في بيان مدى كفاية ضمانات هذا التحقيق في الوصول إلى غاياته، وضمان حقوق الموظف من سلطة الإدارة في هذا الشأن. وشملت هذه الدراسة على خمسة فصول تم توضيحها في الإطار النظري.

وقد خرجت هذه الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات التي من شأنها تلافي أوجه القصور التشريعي لدى المشرعين العراقي والأردني بشأن التحقيق الإداري.

# **Administrational Investigation as One of Employee's Insurances in Iraqi and Jordanian Law**

**(A Comparative Study)**

**By**

**Mohammad Hamid Ali Al-Jourani**

**Supervisor**

**Dr. Mohammad Ali Al-Shabatat**

## **Abstract**

The administrative investigation fundamentally a turn to management to reveal the facts and identify the offending employee who committed a disciplinary offense requires the imposition of disciplinary punishment against him.

Given the importance of this procedure, came this study was to look at the concept, and procedures, and safeguards, the study aimed to the legal system of administrative investigation into the Iraqi legislatures and Jordanian statement to identify the shortcomings and legislative deficiencies that marred the legal regulation of administrative investigation into these two pieces of legislation.

The problem of this study was to demonstrate the adequacy of safeguards in this investigation to reach its goals, and to ensure employee rights management authority in this regard. This study included five chapters have been clarified in the theoretical framework.

The study came up with a number of findings and recommendations that would avoid legislative inadequacies with the Iraqi and Jordanian lawmakers on administrative investigation.

The administrative investigation fundamentally a turn to management to reveal the facts and identify the offending employee who committed a disciplinary offense requires the imposition of disciplinary punishment against him.

The study came up with a number of findings and recommendations that would avoid legislative inadequacies with the Iraqi and Jordanian lawmakers on administrative investigation.

## الفصل الأول

### مقدمة عامة للدراسة

أولاً : تمهيد :

تشغل الوظيفة العامة جانباً مهماً من الدراسات القانونية في نطاق القانون الإداري، نظراً لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة خصوصاً بعد أن تشعبت المهام الملقاة على عاتق الإدارة العامة، وذلك بعد أن صار إلزاماً عليها إشباع الحاجات العامة للمجتمع، كذلك إن العناية بهذا القطاع المهم والحيوي من العاملين في الدولة يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنفيذ مهامها، ولذلك كان لزاماً على المشرع أن يحيط الموظف العام وهو يؤدي واجباته الوظيفية بشيء من الحماية القانونية التي تكفل حسن أدائه لوظيفته في سبيل إشباع الحاجات العامة، ولذلك حرصت أغلب التشريعات على تقرير العديد من الضمانات للموظف العام، ومن هذه الضمانات ضمانة التحقيق الإداري الذي يعتبر إحدى الضمانات الأساسية والرئيسة للموظف العام، وضمانة التحقيق الإداري تمنح الإدارة مكانة الوصول إلى حقيقة التهم التي نسبتها إلى الموظف المخالف، وهذا يجعل القرار الإداري الذي اتخذ يكون على أساس مفترض من الصحة سواء كان قاضياً بالبراءة أو بفرض عقوبة مناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف، بالإضافة إلى اعطاء الحرية للموظف بالدفاع عن نفسه بمواجهة التهمة التي وجهت إليه، والحيادية في التحقيق من الجهة التي تقوم بالتحقيق، أي لا تخضع بين صفة الخصم والحكم في آن واحد.

إن ارتكاب الموظف لمخالفات إدارية أثناء الوظيفة يعطي الحق للإدارة في اتخاذ بعض الإجراءات التأديبية للكشف عن المخالفة المرتكبة الإدارية، والكشف عن ملبساتها بإحالة الموظف

إلى التحقيق الإداري والتحقق من مرتكبها لفرض العقوبة المناسبة له، حيث أن للتحقيق الإداري أهمية كبيرة وأساسية للوصول إلى الحقيقة لمعرفة العلاقة بين الموظف والمخالفة التي ارتكبها.

وبما أن التحقيق الإداري هو إجراء تمهيدي، فإنه يترتب عليه نتائج خطيرة تمس الحياة الوظيفية للموظف، ولضمان استقراره، وعدم تعرض الموظف للتجريح والاضطراب والقلق، لذا لا بد من أن يحيط المشرع الموظف المحال للتحقيق بضمانات قانونية تحميه من تعسف وظلم الإدارة، ولضمان سلامة التحقيق والوصول إلى الحقيقة.

والإدارة و هي تقوم بأعمالها تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في فرض العقوبات الإدارية على الموظف، وتستمد هذه السلطات من القانون العام، فبواسطته تستطيع الإدارة وإبرادتها المنفردة أن توجه أوامر وقرارات أو تفرض الجزاءات التأديبية حيال الموظف لحماية الوظيفة العامة، حيث تتمتع الهيئات الإدارية بسلطات تقديرية واسعة تمكنها من فرض العقوبة والتي تؤدي إلى حرمان الموظف العام من حقوق وامتيازات وظيفية عديدة، لهذا يجب على المشرع أن يضع ضمانات للموظف العام في التحقيق الإداري، هذا من جهة، ومن الجهة الأخرى السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة حيال الموظف في فرض الجزاءات وإحالاته إلى التحقيق الإداري هو أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، وقد اختلفت التشريعات في تقرير هذه الضمانات، فمنها ما جعل التظلم الإداري أحد الضمانات المقررة للموظف العام اتجاه الإدارة، فبموجبه يستطيع الموظف أن يتظلم من القرار الإداري أمام الجهة الإدارية التي أصدرته أو أمام أي جهة أخرى حددها القانون، ومن التشريعات ما جعل هذا التظلم وجوبياً قبل رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة كالتشريع العراقي، أما التشريع الأردني فإنه أعطى الحق للموظف العام التظلم- سواء كان وجوبياً ام اختيارياً\_ من القرار الإداري الصادر ضده أمام جهة الادارة المختصة، كما له الطعن به أمام المحكمة الادارية.

## ثانياً: مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة هذه الدراسة في بيان مدى الموازنة بين فاعلية التحقيق كوسيلة بيد الإدارة وبين إجراءاته بحق الموظف العام، بالإضافة الى بيان مدى كفاية ضمانات تأديب الموظف العام في تحقيق غاياتها، ومن ثم ضمان حقوق الموظف العام أثناء التحقيق الإداري في مقابل ما تتمتع به جهة الإدارة من سلطات تقديرية واسعة.

## ثالثاً: أسئلة الدراسة:

تأتي هذه الدراسة للإجابة عن الأسئلة الآتية:

1. ما المقصود بالتحقيق الإداري؟ وما هي إجراءاته؟ ومن الجهة الإدارية التي لها صلاحية إحالة الموظف العام للتحقيق الإداري؟

2. بيان ما هي الضمانات المقررة قانوناً التي يتمتع بها الموظف العام قبل و أثناء التحقيق الإداري وبعد اجراءه؟

3. تحديد موقف المشرع العراقي والمشرع الأردني من ضمانة التحقيق الإداري للموظف العام؟

4. ما مدى تطبيق ضمان التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام؟

## رابعاً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. معرفة ضمانة التحقيق الإداري كأحد ضمانات الموظف العام في التشريعين العراقي والأردني.

2. معرفة الضمانات التي يتمتع بها الموظف أثناء التحقيق وبعده.

## خامساً: أهمية الدراسة:

تتطلق فكرة الدراسة من أهمية التحقيق الإداري في مجال العمل الاداري ، وما له من أثر

بارز في حياة شريحة واسعة من شرائح المجتمع والمتمثلة بالموظفين العموميين الذين يعدون صناعات

إنجازات الدول، وبيان الضمانات المقررة للموظف العام أثناء إجراء التحقيق الإداري معه من قبل اللجان التحقيقية المختصة، والضمانات بعد التحقيق الإداري معه، وتنبؤ أهمية الدراسة أيضاً في التعرف على أهم ضمانات للموظف العام وهي التحقيق الإداري، لما له من أهمية خطيرة وأساسية على مركزه الوظيفي، ومدى كفاية هذه الضمانات للموظف العام، ولهذه الدراسة أهمية كبيرة وأساسية للوصول إلى الغاية من الضمانات القانونية لحماية الموظف.

وقد عملت التشريعات الوظيفية على إيجاد ضمانات عديدة للموظف أثناء التحقيق معه ومنها (مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، إطلاع على الأوراق التحقيقية، إحضار الشهود، حق الدفاع، الحيادية في التحقيق، تسبب القرار الإداري).

فحين تتخذ الإدارة قراراً يتعلق بالموظف، يتوجب عليها احترام القانون بمعناه الواسع، فإن تجاوزت حدود سلطاتها كأن تصدر قراراً يتصف بعدم المشروعية، أصبح للموظف الحق بالتنظّم من القرار الإداري الذي صدر بحقه أمام الجهة التي أصدرته أو بالطعن النهائي بالقرار الإداري أمام القضاء الذي يؤمن احترام القانون وسيادة مبدأ المشروعية.

#### سادساً: محددات الدراسة:

يسلط الضوء في هذه الدراسة على موضوع التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في التشريع العراقي والأردني في نظام الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في كلا من البلدين، حيث سنتقصر الدراسة على التحقيق الإداري كضمانة للموظف العام، وضمانات الموظف العام أثناء مرحلة التحقيق وبعد إصدار القرار التأديبي.



## سابعاً: المصطلحات الإجرائية:

1. **التحقيق الإداري:** هو التحري في التهمة الموجهة إلى الموظف، ومواجهته بالاتهام والمخالفة التأديبية ليتمكن من الوصول إلى الحقيقة من خلال جمع المعلومات الصحيحة وكافة العناصر الأخرى الصادقة والمتصلة بالتهمة<sup>(1)</sup>.
2. **الضمانات الممنوحة للموظف العام:** هي الحقوق الممنوحة للموظف العام من خلال القوانين في أثناء إيقاع العقوبة<sup>(2)</sup>.
3. **حق الدفاع للموظف العام:** هي المكنت المتاحة لكل خصم بعرض طلباته وأسانيدها، والرد على طلبات خصمه وتفنيدها، إثباتاً لحق أو نفياً لتهمة على نحو يمكن المحكمة من بلوغ الحقيقة وحسم النزاع المعروض عليها بعدالة<sup>(3)</sup>.
4. **التظلم:** هو شكوى الموظف إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي، موضوع التظلم، وهذا يسمى التظلم الولائي، حيث يقدم الموظف طلب إلى مصدر القرار يطلب فيه أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره إما بسحبه أو إلغائه أو استبدال غيره به، حسب سلطة الرئيس الإداري التي يمتلكها أو يقدم الطلب إلى الرئيس الذي أصدر القرار التأديبي ويسمى بالتظلم الرئاسي<sup>(4)</sup>.
5. **اللجان التحقيقية:** هي هيئات إدارية لكنها تتمتع بسلطات قضائية، لهذا يمكننا القول بأنها ظاهرياً أشبه ما تكون بالمحاكم الإدارية<sup>(5)</sup>.

(1) القيسي، أعاد حمود (1998). الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل، ص158.

(2) شطناوي، علي خطار (1998). مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، ص138.

(3) بكار، حاتم (2008). حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص51، هامش رقم (1).

(4) محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، ط1، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر، ص257.

(5) منصور، شاب توما، (1998)، القانون الإداري، ج1، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص367.

## ثامناً: الإطار النظري للدراسة:

تنقسم هذه الدراسة إلى خمسة فصول، يتناول الفصل الأول مقدمة عامة للدراسة وهي تشكل الإطار العام من حيث بيان عناصر البحث القانوني من تمهيد، ومشكلة الدراسة، وأهميتها، وأهدافها، وأسئلتها، ومصطلحاتها، والدراسات السابقة، والمنهجية المتبعة.

أما الفصل الثاني فيتناول المبادئ العامة في التحقيق الإداري، وينقسم إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول التعريف بالتحقيق الإداري، ويتناول المبحث الثاني عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني.

وجاء الفصل الثالث لبحث في إجراءات التحقيق الإداري؛ وفيه مبحثين، يتناول المبحث الأول الإحالة إلى التحقيق الإداري، ويبحث الثاني في مباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف.

أما الفصل الرابع فجاء ليتناول ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري، ويقسم إلى ثلاثة مباحث؛ يتناول المبحث الأول الضمانات الشكلية، ويبحث الثاني في الضمانات الموضوعية، ويتناول الثالث الضمانات بعد فرض العقوبة التأديبية.

أما الفصل الخامس فإنه يتناول الخاتمة والنتائج والتوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة.

## تاسعاً: الدراسات السابقة:

تعد هذه الدراسة امتداداً للدراسات والبحوث التي سبقت في تناول هذا الموضوع، وهي دراسات عامة لا تعنى بشيء من التخصص والتفصيل في هذا الشأن.

- الشتيوي، سعد (2007). **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

تناولت هذه الدراسة أسلوب التحقيق الإداري مع الموظف العام بشكل واسع، وتعرضت إلى الضمانات المقررة للموظف أثناء التحقيق معه دون أن تركز على طبيعة هذه الضمانات بشكل

تفصيلي، ولم تبين الخيارات المتاحة للموظف عند التزامه بأي منها أثناء التحقيق معه، في حين تبحث الدراسة الحالية في الضمانات المقررة قانوناً للموظف العام أثناء التحقيق معه بالتهمة المنسوبة إليه، وسوف نتطرق بالتفصيل لبيان كل نوع من أنواع الضمانات مع بيان طبيعتها القانونية، والآثار القانونية المترتبة عليها عند التزام الموظف بها أثناء التحقيق.

- العفيلي، إبراهيم سالم (2008). **إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار قنديل للنشر والتوزيع.**

تناولت هذه الدراسة استعمال السلطات التقديرية المملوكة للإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية ومنها قرارات التأديب، وتناولت الدراسة ماهية هذا العيب والمحل والركن الذي يرد عليه العيب، وتناولت أيضاً بيان القواعد العامة في إثبات هذا العيب دون أن يتطرق إلى بيان الضمانات القانونية للموظف العام اتجاه سمات التحقيق (من ركن التأديب) أثناء مرحلة التحقيق مع الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وما يميز الدراسة الحالية أنها تهدف إلى التركيز على ضمانات الموظف أثناء مرحلة التحقيق كونها المرتكز الأساسي لحقوقه في مسيرته الوظيفية، وما يمكن أن يمثله هو إهمال هذه الضمانات أثناء التحقيق مع الموظف مما له من أثر سلبي كبير على مسيرة الموظف في حماية الوظيفة، فقد يؤدي إهمال هذه الضمانات إلى إيقاع أشد العقوبات بحق الموظف وبشكل لا يتناسب مع طبيعة المخالفة التأديبية من ناحية أخرى.

- الأدغم، جلال أحمد (2009). **التأديب في ضوء محكمتي الطعن - النقض - الإدارية العليا، القاهرة، دار الكتب القانونية.**

تناولت هذه الدراسة التحقيق الإداري مع الموظف العام كمرحلة من مراحل التأديب دون أن تتطرق إلى الضمانات القانونية المقررة للموظف أثناء التحقيق معه، وأشارت هذه الدراسة إلى النتائج التي يمكن أن تترتب على التحقيق مع الموظف، وسنتناول في دراستنا البحث في التحقيق

الإداري من حيث أسبابه، والجهات المختصة للقيام به قانوناً، وكافة الأشكال والإجراءات التي حددها القانون كضمانات أساسية للموظف العام أثناء التحقيق معه طبقاً للقوانين العامة للتحقيق الإداري في العراق.

- العنزي، نواف مشهور علي (2010). الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.

ناقشت هذه الدراسة ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق الإداري على اعتبار أن هدف التأديب أكبر من أن يكون مجرد الإساءة للموظف العام، ونتيجة لذلك الأمر كان من الضروري أن تكفل إجراءات التحقيق اطمئنان الموظف إلى عدالة إجراءات المسائلة التأديبية، فالتنظيم الفعّال لتلك الإجراءات لا يتحقق إلا بتوفير الضمانات الكافية للموظف خلال مرحلة التحقيق، وكذلك تبين هذه الدراسة الأثر المترتب على أعمال ضمانات التحقيق في نطاق المساءلة التأديبية، وكذلك الوضع الحالي في إغفال هذه الضمانات، وذلك على ضوء أحكام القضاء الإداري في كل من مصر، والأردن، والكويت، والتي عالجت تلك المسألة بصورة تفصيلية تعكس نظرتها الصائبة لتلك الضمانات الهامة. وتتميز الدراسة الحالية عن الدراسة المذكورة في كونها تتناول ضمانات التحقيق بصورة معمقة في إطار القانونين الأردني والعراقي الخاصين بتنظيم الوظيفة العامة وبيان إيجابيات هذين القانونين من هذه الضمانة بالإضافة إلى السلبيات التي شابتهما من تلك الضمانة.

#### عاشراً: منهجية الدراسة:

النص القانوني هو هدف الدراسات القانونية المفيدة كون النظرية مجرد أفكار تقال هنا وهناك، ويمكن أن يكتسبها الإنسان من خلال دراسته المتعددة، لذا ستكون دراسة النص القانوني هو الغاية من طرح موضوع التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني في إطار مقارن.

لذا، فإن المنهج المقارن هو المتبع في دراسة نصوص هذين القانونين، والمنهج الوصفي والتحليلي الذي يتوصل من خلاله الباحث إلى استخلاص النتائج والآراء والأحكام القانونية معتمداً في ذلك كله على استنطاق النص القانوني الواقع داخل إطار موضوع الدراسة .

## الفصل الثاني

### المبادئ العامة في التحقيق الإداري

إن دراسة المبادئ العامة في التحقيق الإداري تتطلب من الباحث أن يقوم بالتعريف بالتحقيق الإداري، وبيان عناصره، وأساسه القانوني، لذا فإن هذا الفصل ينقسم إلى مبحثين، هما:

المبحث الأول: التعريف بالتحقيق الإداري.

المبحث الثاني: عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني.

### المبحث الأول

#### التعريف بالتحقيق الإداري

إن التعريف بالتحقيق الإداري يقتضي بيان معناه، وأهميته، وتمييزه عن التحقيق الجنائي، لذا سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، هي:

المطلب الأول: معنى التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري.

المطلب الثالث: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي.

### المطلب الأول

#### معنى التحقيق الإداري

سأبين معنى التحقيق لغة وقانوناً و فقها وقضاء وذلك في ثلاثة فروع.

#### الفرع الأول: معنى التحقيق في اللغة

اشتقت كلمة التحقيق من الحق، وهو نقيض الباطل.

والحق من أسماء الله عز وجل وصفة من صفاته، ويقول الله تعالى في كتابه العزيز: "ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السموات والأرض ومن فيهن"<sup>(1)</sup>.

ويذكر الزمخشري في مؤلفه أساس البلاغة: وحق الله الأمر حقا بمعنى أثبتته وأوجبه، وحققت الأمر، وأحققته أي كنت على يقين<sup>(2)</sup>.

وحقق الأمر بمعنى تحرره وتثبت منه، وتحقيق من حقق وهو التثبت من أمر ما، وحقق مع فلان في قضية بمعنى أخذ أقواله فيها<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: معنى التحقيق الإداري في القانون:

من خلال البحث والمراجعة للقوانين الوظيفية في كل من العراق والأردن، لم نلاحظ وجود تعريف للتحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991<sup>(4)</sup> وتعديله الجديد بالقانون رقم (5) لسنة 2008<sup>(5)</sup>، ولم يرد كذلك في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960<sup>(6)</sup> وتعديله الجديد بالقانون رقم (10) لسنة 2010<sup>(7)</sup>، كذلك لم يرد تعريف التحقيق الإداري في نظام الخدمة المدنية الأردني سواء في النظام الحالي المعمول به رقم (82) لسنة 2013<sup>(8)</sup>، وتعديلاته بموجب النظام رقم (96) لسنة 2014 أم في النظام الملغي رقم (30) لسنة 2007<sup>(9)</sup>.

(1) سورة المؤمنون، الآية 71.

(2) الإمام الزمخشري، جار الله محمود (1979). أساس البلاغة، دار هازر، بيروت، ص 135.

(3) الرازي، محمد بن أبي بكر (1982). مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ص 146-147.

(4) منشور في الوقائع العراقية، العدد رقم 3356، تاريخ 1991/6/3، ص 87.

(5) منشور في الوقائع العراقية، العدد 1019، تاريخ 2008/5/13، ص 43.

(6) منشور في الوقائع العراقية، العدد رقم 354، تاريخ 1960/4/10، ص 24.

(7) منشور في الوقائع العراقية، العدد 3112، تاريخ 2010/6/10، ص 148.

(8) منشور في الجريدة الرسمية، العدد 2150، تاريخ 2013/12/30، ص 563.

(9) منشور في الجريدة الرسمية، العدد 4818، تاريخ 2007/4/1، ص 2085.

الفرع الثالث: معنى التحقيق الإداري في الفقه والقضاء الإداريين:

أولاً: معنى التحقيق الإداري في الفقه القانوني:

تعددت التعريفات الفقهية للتحقيق الإداري، وعلى النحو الآتي:

- يعرف بانه : إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه<sup>(1)</sup>.
- ويعرف ايضا بانه : وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلاً يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أمانة، ونزاهة، والتزام بمهام وظيفته وواجباته<sup>(2)</sup>.
- كما يعرف بانه: مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة<sup>(3)</sup>.
- ويعرف كذلك بانه: مناقشة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية في الوقائع المنسوبة إليه من أجل استخلاص الأدلة التي تثبت الوقائع المنسوبة إليه؛ من أجل استخلاص الأدلة التي تثبت إما براءته ولما إدانته<sup>(4)</sup>.
- وعرف ايضا بانه: الوسيلة الفاعلة لإثبات الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال أو نفيه عنه وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقرت عليها أحكام القضاء<sup>(5)</sup>.

(1) الحلو، ماجد راغب (2010). دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص278.

(2) عبد الهادي، ماهر (1986). الشرعية الإجرائية في التأديب، ط2، دار غريب للطباعة، القاهرة، ص250.

(3) شاهين، مغاوري محمد (1984). المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، ص257.

(4) العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، ط1، ص340.

(5) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008). ضمانات التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، القاهرة، ص97.



- ويعرف بأنه: إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفات الإدارية أو المالية أو الجنائية بقصد الكشف عن فاعلها والتنقيب عن الأدلة وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة، ولماطة اللثام عنها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية أو اقتراح توقيع جزاء إداري<sup>(1)</sup>.

ويعرف جانب من الفقه العراقي التحقيق الإداري بأنه: "الإجراءات التي تستهدف بيان المخالفات للواجبات بموجب القوانين النافذة، وتحديد المسؤولين عنها وذلك بسؤال الموظف عما هو منسوب إليه بواسطة الجهة المختصة التي أناط المشرع إليها سلطة إجراء التحقيق بعد أن يصدر إليها الأمر من الرئيس المختص، وتتبع بشأنه الإجراءات المقررة كافة؛ وذلك بغية تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة مع تحقيق الضمان للموظف لكي يدافع عن نفسه فيما هو موجه إليه"<sup>(2)</sup>.

كما يعرفه جانب من الفقه بأنه: "مجموعة من الإجراءات والوسائل التي يتبعها المحقق للوصول إلى الحقيقة"<sup>(3)</sup>.

ويعرفه بعضهم به أنه: "وسيلة الإدارة في حماية المرفق العام من السلوك الوظيفي المنحرف، وضمان حسن سير الإدارة فيه، ولها سلطة تقديرية واسعة في اعتبار هذا السلوك معيباً أو منحرفاً بالشكل الذي يتطلبه مجازاة الموظف عنه"<sup>(4)</sup>.

(1) محارب، علي جمعة (1986). التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص 466.

(2) الفتلاوي، سلام عبد الزهرة عبد الله (2011). التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية، محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون، جامعة بابل، متاح على الموقع الإلكتروني: [www.uabably.edu.iq](http://www.uabably.edu.iq).

(3) الشاوي، سلطان (1976). أصول التحقيق الإجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ص 11.

(4) العجيلي، لفته هامل (2013). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط 1، مطبعة الكتاب، بغداد، ص 6.

## ثانياً: معنى التحقيق الإداري في القضاء الإداري:

في مصر عرفت المحكمة الإدارية العليا التحقيق الإداري في أحكام عديدة، ومن أحكامها ما قضت به بأن: "التحقيق يعني بصفة عامة الفحص والتقصي الموضوعي المحايد، والتروي لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددین وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"<sup>(1)</sup>.

وفي حكم آخر قضت بأن: "التحقيق هو سؤال العامل فيما هو منسوب إليه عند مفارفته ذنب إداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بحسب الأحوال بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع إجراءه بعد أن يصدر الأمر بالتحقيق من قبل الرئيس المختص، وتتبع في شأنه الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانونياً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان والاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه"<sup>(2)</sup>.

كما عرفته محكمة العدل العليا الأردنية<sup>(3)</sup> وذلك بقولها: "التحقيق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة، ويتبع في شأنه الإجراءات المقررة كافة، وتراعى فيه الضمانات اللازمة منه قانوناً، وذلك بعد تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق، مع تحقيق الضمان

<sup>(1)</sup> أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3285 لسنة 32 ق، مجلة 13 مايو 1989، منشور بمجموعة الأحكام لسنة 34 ق، ص973، وأيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم 3464 لسنة 49 ق، جلسة 2008/1/5، مشار إليها لدى: خليفة، عبد العزيز، مرجع سابق، ص100-101.

<sup>(2)</sup> مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 760 لسنة 27 ق، مجلة 25 يناير 2011، منشور بمجلد سنة 31 ق، ص923، أشار إليه: أبو العينين، محمد ماهر (2014). قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، دار النهضة العربية، ط16، ص571.

<sup>(3)</sup> يجدر التنويه بأن محكمة العدل العليا الأردنية قد ألغيت وحل محلها حالياً المحكمة الإدارية بموجب قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ صاحب الأمر عدته، ويتأهب للدفاع عن نفسه، ويدراً ما هو موجه إليه<sup>(1)</sup>.

أما فيما يخص القضاء الإداري العراقي، فلم نجد في قرارات مجلس الانضباط العام سابقاً محكمة قضاء الموظفين حالياً<sup>(2)</sup> قراراً يشير إلى تعريف محدد، ودقيق للتحقيق الإداري.

بعد الاطلاع على التعريفات الفقهية والقضائية، يستنتج الباحث ما يلي:

1. إن التحقيق الإداري إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة الإدارية من قبل السلطة المختصة قانوناً متمثلة في الجهة الإدارية في العراق والأردن.

2. إن التحقيق الإداري يمثل إجراء جوهري لا بد من اتباعه قبل توقيع جزاء على الموظف، فالشكاوى والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح لتكون سنداً لنسب الاتهام، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع الجزاء على الموظف ما لم تجر الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيه المتهم بما هو منسوب إليه.

3. إن التحقيق الإداري ليس غاية بل هو وسيلة لإظهار الحقيقة، ويتضمن مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية، والمسؤول عنها.

4. يعد التحقيق الإداري من أهم الضمانات التأديبية اللازمة قانوناً للموظف؛ إذ إن التحقيق ليس سوى إجراء تمهيدي، فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه؛ وذلك حفاظاً على سمعته ومكانته<sup>(3)</sup>.

(1) عدل علياً أردني رقم 2008/1068، تاريخ 2008/6/16، منشورات القسطاس القانوني.

(2) بموجب تعديل قانون مجلس الشورى في العراق رقم (65) لسنة 1979، بالقانون رقم (8) لسنة 2012.

(3) الحلو، ماجد راغب، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 336.

5. إن الأصل أن يكون التحقيق الإداري مكتوباً، إلا أن المشرع العراقي - خلافاً للمشرع الاردني - أجاز أن يكون التحقيق الإداري شفاهة مع الموظف في حالات محدودة سنوضحها في الفصل الرابع من هذه الدراسة.

وفي ضوء ما سبق، فإن الباحث يعرف التحقيق الإداري بأنه: "إجراء قانوني أولي تقوم به سلطة إدارية مختصة، يهدف إلى الكشف عن حقيقة ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية والوصول إلى معاقبة مرتكبها في حال ثبوتها.

## المطلب الثاني

### أهمية التحقيق الإداري

لا يمكن للإدارة أن تبني قرارها في مساءلة الموظف تأديبياً في ثبوت أو نفي الفعل الإثم المنسوب إليه، والتوصل إلى حقيقته إلا عبر التحقيق الإداري الذي تجريه والذي تضطلع به جهة تحقيقية قوامها موظفين ذو دراية والمأم في الجانبين الإداري والقانوني.

تظهر أهمية التحقيق الإداري من خلال بيان أهميته للموظف العام والإدارة والمجتمع والجزاء المفروض، لذا سنبحث هذه الأهمية في أربعة فروع.

#### الفرع الأول: أهمية التحقيق الإداري للموظف العام:

وهذه الأهمية بالنسبة للموظف تبرز في مسألتين:

#### أولاً: ممارسة حق الدفاع:

يعتبر التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات الموظف قبل أن توقع عليه الإدارة جزائها التأديبي، إذ إن من حقه أن يمنح فرصة الدفاع عن نفسه وإثبات براءته مما نسب إليه، وأن لا تتعسف الإدارة في معاقبته إلا عبر إجراءات شكلية وموضوعية، وفي مقدمة الإجراءات الشكلية أن

تتولى هيئة أو لجنة تحقيقية مهمة استجوابه، وأن تهيئ له الوقت الكافي للدفاع عن نفسه، وأن لا تبني هذه اللجنة توصياتها إلا وفقاً لما تحصل لديها من أدلة كافية في ملف القضية<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: إيجاد التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة:

إن التحقيق الإداري مهمته التوصل إلى حقيقة الفعل المنسوب إلى الموظف والتيقن من ارتكابه بالوسائل التحقيقية المتاحة، أي أن التحقيق الإداري من شأنه بيان جسامته الفعل أو بساطته ومدى الضرر الذي ألحقه الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل فيها، وعلى ضوء ذلك تقرر الإدارة الجزاء الذي توقعه على الموظف بحيث يتناسب الجزاء مع الفعل المرتكب وأن لا تتعسف الإدارة في إيقاع العقوبة، وبهذا قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق: "من غير السائغ قانوناً المساواة في مقدار الجزاء بين مرتكب المخالفة باعتباره فاعلاً أصلياً وبين صاحب الوظيفة الإشرافية عليها والذي يكون دوره مجرد الرقابة والإشراف والتنسيق والمتابعة على مرؤوسيه المتعددين، ومن ثم يكون من صور الغلو توقيع الجزاء على صاحب الوظيفة الإشرافية بشكل أشد من توقيع الجزاء على مرتكب المخالفة من مرؤوسيه وذلك عن ذات المخالفة سواء تم توقيع الجزاء من سلطة تأديبية واحدة أو سلطة مغايرة متى كانت عقوبة المرؤوس تحت نظرها عند توقيع الجزاء"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية التحقيق الإداري للإدارة:

إن الإدارة وإن كانت تسعى إلى حماية المرفق العام الذي تديره ومن مصلحتها الحفاظ على حسن سيره لتعلقه بالنفع العام، إلا أن الموظف هو محرك هذا المرفق، ومن الواجب حمايته وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه من خلال تحقيق إداري تجريه معه وفقاً لما تتطلبه القوانين والأنظمة.

(1) الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، دار الثقافة، عمان، ط2، ص138-139.

(2) الطعن رقم 13، تاريخ 2014/10/5، (غير منشور).

إن الإدارة يجب عليها التصرف وفق معلومات صحيحة، وأن لا تندفع إلى اتخاذ جزاءات بحق الموظف مفتقرة إلى الدقة، "وأن من شأن التحقيق الإداري أن يوفر لها الوقوف على مواطن الخلل في جهازها الإداري والتنظيمي، ولأن إيقاع العقوبة جزافاً من قبل الإدارة ينعكس سلباً على علاقة الموظف بالمرفق الذي يعمل فيه، إذ لا يشعر الموظف بالاطمئنان وينتابه الخوف في كل عمل يؤديه وينسحب أثر ذلك على عطاء الموظف وإنتاجيته"<sup>(1)</sup>، "وإذا كانت الإدارة حرة طليقة في تقدير كفاية ما استندت إليه من أسباب في مجازاة الموظف، إلا أنها وعلى حد تعبير المحكمة الإدارية العليا في مصر أن تكون قد استندت إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها، ذلك أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقدم على سببه المبرر له قانوناً وإلا كان فاقداً لمشروعيته"<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثالث: أهمية التحقيق الإداري للمجتمع:

تبرز أهميته للمجتمع من حيث اعتباره ضماناً من ضمانات الموظف العام، أي بمعنى أن الإدارة تسعى إلى مجازاة الموظف عما ينسب إليه وفق تقديراتها المتعلقة بحفاظها على سير المرفق العام وانتظام دوامه، وإنما هي وبالقدر الذي تسعى إلى ذلك فإنها لا تلحق الحيف والجور بالموظف، وتتأى عن التعسف في استعمال سلطتها التقديرية في مجازاته إلا إذا أثبت لها وبشكل مقنع نسبة الفعل إليه على أن لا يتجاوز ذلك الجزاء التناسب الذي يتفق وجسامته الخطأ<sup>(3)</sup>.

#### الفرع الرابع: أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للجزاء المفروض:

تبدو هذه الأهمية في ناحيتين:

#### أولاً: من حيث تكيف الخطأ الوظيفي:

(1) الطماوي، محمد سليمان (1979). القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 186.  
(2) الطعن رقم 1499 لسنة 38 قضائية - عليا، مشار إليه لدى: خليفة، عبد العزيز، مرجع سابق، ص 108.  
(3) الحسيني، عمار عباس (2014). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، ط 1، ص 12؛ والعجيلي، لفتة هامل، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 8.

إن تكليف الخطأ الوظيفي قد يبدو أصعب من تكليف الفعل الجنائي باعتبار أن الأفعال التي تشكل جريمة قد قررتها القوانين العقابية بنصوص صريحة وواضحة، أما الجريمة التأديبية فإنها لا تخضع للمبدأ المقرر في قانون العقوبات لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وأنها عصية على الحصر مما يصعب وصفها في إطار محدد مثلما هو الحال في الجرائم الجنائية، ولهذا فإن الإدارة لها سلطة تقدير فيما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف يشكل ذنباً أو جرماً إدارياً أم لا، وأنها في هذه السلطة ليست مطلقة وإنما خاضعة لرقابة القضاء منعاً لتعسفها في استعمال هذه السلطة<sup>(1)</sup>، وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "بأن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تكليف الواقعة بما يجعلها من المخالفات المستحقة للعقوبة التأديبية إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة ومدى تناسب هذا التكليف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السير والسلوك"<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: من حيث فرض العقوبة التأديبية:

إن المشرع العراقي والأردني وإن لم يصنفا المخالفات التأديبية ويضعها في تقنين يرجع إليه في تحديد الوصف القانوني للمخالفة، إلا أنهما حددا العقوبات التي تلزم الإدارة في اختيار أحداها لفرضها على الموظف بالشكل الذي يتناسب مع الفعل المنسوب، ومن هنا فإن الإدارة ومن خلال التحقيق الإداري الذي تجريه مع الموظف يتوجب عليها تكليف الفعل بأنه مخالفة تأديبية أن تفرض عليه إحدى العقوبات المقررة قانوناً، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تحقيق تجريه الإدارة وتمنح فيه الموظف فرصة مناسبة للدفاع عن نفسه، وتقديم ما يثبت براءته من الفعل المنسوب إليه.

### المطلب الثالث

#### تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي

(1) الحديثي، شفيق عبد المجيد (1975). النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، ط1، ص210.

(2) عدل عليا رقم 2009/1183، تاريخ 2009/9/24، منشورات القسطاس القانوني.

لا بد من الإشارة ابتداءً إلى أنه على الرغم من وجود عدد من أوجه الشبه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي من حيث أن كلا التحقيقين يهدف إلى الكشف عن حقيقة علاقة المتهم بما منسوب إليه من مخالفة للقوانين، وأن العقوبة في كلاهما لا تفرض ما لم ينص عليها القانون، وأن كلاهما يعرف مبدأ شخصية العقوبة<sup>(1)</sup>، بمعنى أن العقوبة لا تصيب إلا المحكوم عليه بها وحده دون غيره ودون أقرب الناس إليه، إلا أن بينهما عدداً من أوجه الاختلاف تتمثل بالآتي:

#### أولاً: اختلافهما من حيث المشمولين بأحكامهما:

يخضع للتحقيق الجنائي كل من يتهم بارتكاب جريمة جنائية، سواء كان موظفاً كان أم ليس بموظف، لأن مناط تطبيق النصوص الجنائية مرتكب الجريمة أيّاً كانت صفته<sup>(2)</sup>، أما التحقيق الإداري فيقتصر على من يكون خاضعاً لقانون الانضباط في العراق ولنظام الخدمة المدنية في الأردن، وهو الشخص المتمتع بالصفة الوظيفية.

#### ثانياً: اختلافهما من حيث السبب الموجب لكل منهما:

إذا كان سبب التحقيق الجنائي يتجلى في البحث عن حقيقة وقوع فعل مجرم بمقتضى قانون العقوبات أو أي نص في قانون آخر يحدد الفعل المرتكب بأنه جريمة ومن ثم نسبة هذه الجريمة إلى المتهم، فإن سبب التحقيق الإداري يتجلى في البحث عن حقيقة مخالفة الموظف المنسوب إليه التهمة لواجباته القانونية الوظيفية<sup>(3)</sup>.

#### ثالثاً: اختلافهما من حيث القائم بإجراء كل منهما:

(1) القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، ج2، دار وائل، عمان، ط1، ص329.  
(2) الحسيني، عمار عباس، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري ولجارات، مرجع سابق، ص13.  
(3) ياقوت، محمد ماجد (2007). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط3، ص540.



المختص بإجراء التحقيق الجنائي هو المحقق أو المدعي العام وأعضاء الضبط القضائي في حالات استثنائية كالجريمة المشهودة أو عند غياب المحقق أو المدعي العام<sup>(1)</sup>، فيما يجري التحقيق الإداري من قبل لجنة تحقيقية تشكل بأمر من الوزير أو من رئيس الدائرة<sup>(2)</sup>.

#### رابعاً: اختلافهما من حيث مبدأ شرعية الجرائم:

تخضع الجرائم في إطار التحقيق الجنائي لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص<sup>(3)</sup>، وعليه إذا وجد المحقق أن الوقائع المنسوبة إلى المتهم لا تشكل جريمة بموجب القانون، فعليه غلق الدعوى نهائياً، ولكن ليس لمبدأ الشرعية المشار إليه تطبيق في إطار التحقيق الإداري، لأن معظم التشريعات الوظيفية - ومنها قانون الانضباط العراقي ونظام الخدمة المدنية الأردني - حددت الواجبات الإيجابية والسلبية التي يجب على الموظف مراعاتها، وتبقى بعد ذلك للإدارة السلطة التقديرية في تحديد المخالفات الوظيفية دون أن تخضع لحصر أو تحديد كما في المجال الجنائي.

(1) اظر تفصيلاً: نجم، محمد صبحي (1991). الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني، دار الثقافة، عمان، ط1، ص214-215، والنوايسة، عبد الإله (2000). ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ص50.

(2) نصت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق لسنة 1991 وتعديلاته بأنه: "أولاً: 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". و نصت المادة (142) من نظام الخدمة المدنية الأردني بدلالة المادة (1/145) من نفس النظام على أنه: "لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف".

(3) الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 في المادة (19/ثانياً) منه والتي نصت على أن (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) والمادة الأولى من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969، والمادة (3) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

### خامساً: اختلافهما من حيث النتائج المترتبة عليهما:

في التحقيق الجنائي، للمحقق أو المدعي العام أن يصدر عدداً من القرارات منها الإفراج وعلق الدعوى بشكل مؤقت أو غلقها بشكل نهائي أو رفض الشكوى<sup>(1)</sup>، أما القرارات الصادرة عن لجان التحقيق الإداري فإنها في ظل قانون الانضباط العراقي لا تعدو أن تكون توصيات بالإدانة أو البراءة<sup>(2)</sup>، وكذلك الأمر في نظام الخدمة المدنية الأردني.

### سادساً: اختلافهما من حيث الإجراءات الاحتياطية في ظل كل منهما:

تختلف الإجراءات الاحتياطية التي تقتضيها مصلحة التحقيق الجنائي عنها في التحقيق الإداري، ومثالها في الأول الحبس الاحتياطي والأمر بالقبض وغير ذلك، فيما تتجلى الإجراءات الاحتياطية في ظل التحقيق الإداري في كف يد الموظف من عمله أو الوقف عن العمل<sup>(3)</sup>.

(1) النوايسة، عبد الإله، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، مرجع سابق، ص 140-141.

(2) علي، يحيى قاسم (1999). ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، أيمن، ط 1، ص 170.

(3) الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري ولجرائته، مرجع سابق، ص 15.

## المبحث الثاني

### عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني

سنتناول من خلال هذا المبحث بيان عناصر التحقيق، ومن ثم أساسه القانوني، لذا سنقسم

المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: عناصر التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري.

وسنبحث هذين المطلبين تباعاً .

### المطلب الأول

#### عناصر التحقيق الإداري

لا بد من وجود عناصر أساسية يتركز عليها التحقيق الإداري، تتمثل بأن يكون صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق، وأن يكون صادراً عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون، وأن يكون الهدف منه هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة. وسنبحث هذه العناصر الثلاثة بشيء من الإيجاز في ثلاثة فروع.

**الفرع الأول: أن يكون التحقيق الإداري صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق:**

فيلزم لسلامة التحقيق، واعتبار إجراءاته صحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك، وهذه الجهة التي تتولى التحقيق، وهي تختلف من قانون إلى آخر تبعاً لاختلاف النظام التأديبي الذي تأخذ به، وهي تتراوح في دول العالم المختلفة بين أنظمة ثلاثة: النظام الرئاسي،

والنظام القضائي، وأخيراً النظام المختلط أو شبه القضائي<sup>(1)</sup>، وهذا ما سنحاول إيضاحه بإيجاز فيما يلي:

### أولاً: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي في النظام الرئاسي:

يراد بالنظام الرئاسي في مجال التأديب، النظام الذي يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها حق فرض العقوبات التأديبية على الموظفين، دون الرجوع إلى جهة أخرى لفرض توقيعها، سواء بسيطة كانت أم جسيمة؛ لأن هذا النظام يعد السلطة التأديبية أحد فروع السلطة الرئاسية أو امتداداً لها، ومن الدول التي درجت على العمل بهذا النظام الدنمارك، وإسبانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، والبرتغال، وكندا، وكذلك بريطانيا<sup>(2)</sup>.

وقد تبنى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 هذا النظام حيث نصت المادة (14) منه على: "للرئاسة ومجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ورئيس الدائرة والموظف المخول من الوزير بفرض العقوبة التأديبية، وفقاً للصلاحيات التي قررها القانون لكل منها".

ويأخذ أيضاً نظام الخدمة المدنية الأردني بالنظام الرئاسي وذلك بتوزيع صلاحية فرض العقوبات التأديبية بين السلطات الرئاسية ومجالس التأديب، وهذا ما يؤكد نص المادة (142/أ) من هذا النظام بأنه: "أ) توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات التالية: 1- بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار، 2- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من

(1) الصرايرة، مصلح (2000). السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 15، العددان 1-2، ص 387-388.

(2) العبيدي، ضمان حسين (1991). الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ص 50.

الراتب الأساسي، 3- بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، 4- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات".

كذلك تنص المادة (146/أ) من ذات النظام بأنه: " (أ) يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من: 1- أمين عام الديوان، 2- مستشار في ديوان التشريع والرأي مما يعين بموجب المادة (45) من هذا النظام يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي".

#### ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي في النظام القضائي:

وفي هذا النظام يعهد بالسلطة التأديبية إلى القضاء، حيث يشكل المشرع محاكم تأديبية مختصة تمارس هذا الاختصاص بشأنها في ذلك شأن المحاكم الجنائية المختصة بتوقيع العقوبات الجنائية، كما تختص هذه المحاكم بتقدير مدى اعتبار الأفعال المنسوبة إلى الموظف العام جرائم تأديبية، وفرض العقوبات التأديبية الملائمة عليه أو القضاء ببراءته<sup>(1)</sup>.

وقد يقوم هذا النظام إلى جانب النظام الرئاسي، حيث ينشئ المشرع هيئة يكون من واجباتها التحقيق مع الموظف، وتوجيه العقوبات التأديبية، ورفع الدعوى التأديبية؛ لتتولى الادعاء العام أمام المحاكم التأديبية كدور النيابة العامة بالنسبة لبقية الأفراد كما هو الحال في مصر منذ تاريخ العمل بقانون رقم (117) لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية، والمحاكم التأديبية، وهذه الأخيرة تقوم بهذا الاتجاه أي سلطة التحقيق، والتأديب إلى جانب النظام الرئاسي، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام ألمانيا والنمسا<sup>(2)</sup>. ولم يأخذ القانونين العراقي والأردني بهذا النظام.

<sup>(1)</sup> بان، حكمت عبد الكريم ومحمد القيم، حنان (2014). التحقيق الابتدائي والتأديبي تقارب وتطابق، بحث مقدم لكلية القانون - الجامعة المستنصرية، متاح على النت في الموقع [www.kutub.infor](http://www.kutub.infor).

<sup>(2)</sup> بركات، عمرو فؤاد أحمد (1979). السلطة التأديبية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1/ ص250-251.

### ثالثاً: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي في النظام شبه القضائي:

وفي ظل هذا النظام تحدد المخالفات التأديبية من قبل السلطة الرئاسية، إلا أن عليها أخذ رأي هيئة معنية قبل توقيع الجزاء، وقد يكون رأي هذه الهيئة أو اللجنة ملزماً في بعض الأحيان، وغير ملزم في أحيان أخرى<sup>(1)</sup>، فضلاً عن أنه قد ينشئ المشرع في هذا النظام مجالس للتأديب يغلب فيها الطابع الإداري، حيث تختص بإصدار قرارات بفرض العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، "وتعد هذه المجالس أو الهيئات هيئة شبه قضائية أو هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي"<sup>(2)</sup>، ورغم أن هذه المجالس لا يمكن اعتبارها محاكم بالمعنى الدقيق؛ لأن هناك تباعد بينها وبين التنظيمات القضائية في تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها، وكذلك في قراراتها النهائية، فهي من حيث التشكيل يغلب عليها الصفة الإدارية، ومن حيث الإجراء والقرار النهائي يغلب عليها الطابع القضائي<sup>(3)</sup>، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام فرنسا، والعراق في ظل أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، والقضاء العام رقم (69) لسنة 1936 الملغي. والأردن في ظل أحكام المادة (132) من نظام الخدمة المدنية الملغي رقم (1) لسنة 1998<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: أن يكون التحقيق صادراً عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون:

يجب أن يكون التحقيق صادراً عن سلطة التحقيق وفق الصيغة التي حددها القانون، فإن ممارسة الإجراء دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون بمباشرة الإجراء يفقده صفته، بوصفه إجراء من إجراءات التحقيق، وإن تم أمام سلطة التحقيق، كما لو سمع المحقق من أعضاء النيابة الإدارية

(1) العتوم، منصور (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام، المركز العالمي للتجديد، عمان، ط1، ص254.

(2) الصرايرة، مصلح، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، مرجع سابق، ص400.

(3) كنعان، نواف (1996). القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، مطابع الدستور التجاري، عمان، ص193.

(4) الصرايرة، مصلح، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، مرجع سابق، ص401.

الشاهد دون تكليفه اليمين، أو قام باستجواب الموظف المتهم دون حضور كاتب التحقيق<sup>(1)</sup>، أو عدم مراعاة اللجنة التحقيقية الضوابط والإجراءات المختصة بالتحقيق مع الموظف المخالف كإجراء التحقيق تحريرياً وسماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها، وكذلك رفع التوصيات إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة:

ويعني ذلك التنقيب عن الأدلة، وتمحصيها، والكشف عن حقيقة أمرها، وهذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات<sup>(3)</sup>.

وفي هذا المجال قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "من المقرر في التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر فيه كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم، ومنها تحقيق الهدف من التحقيق وهو الكشف عن الحقيقة"<sup>(4)</sup>.

وبهذا الخصوص قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق إلى القول: "يجب أن يكون تحقيق الجهة الإدارية تحقيقاً كاملاً صحيحاً مكتمل الأركان، والعناصر روعيت فيه المبادئ والإجراءات المقررة كافة رغم هذا الحوار الذي أصاب التحقيق كان قرارها باطلاً للإسناد إلى تحقيق باطل"<sup>(5)</sup>.

(1) العبودي، غازي فيصل مهدي (2001). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، والقطاع العام في العراق رقم (14) لسنة 1991، مطبعة العزة، بغداد، ص65.

(2) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص707.

(3) الصدام، أحمد عبد زيد حسن (2014). إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، مصر، ص21.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 32، 1134، جلسة 1992/1/25، أشار إليه: البهي، سمير (1995). شرح قانون العاملين المدنيين في الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص608.

(5) الطعن رقم 44، تاريخ 2013/8/25، أشار إليه: الحسيني، عمار، مرجع سابق، ص56.

وحسب رأي الباحث لكي يقوم التحقيق على أسس سليمة وقانونية يشترط توافر العناصر سالفة الذكر، وبخلاف ذلك يعد هذا الإجراء باطلاً، وهذا بلا شك ينعكس سلبياً على النتائج التي تترتب على هذا الإجراء الباطل؛ لأن مراعاة عناصر التحقيق الإداري تجعل منها إجراءً سليماً يمكن الجهات المسؤولة من الوصول إلى حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف"، وذلك لأن اقتصار ممارسة التحقيق على جهة منحها القانون ذلك الحق مع مراعاة الشكل الذي حدده القانون وصولاً إلى الهدف المنشود من هذا التحقيق بالبحث عن الأدلة التي توصل الجهات المختصة إلى كشف حقيقة المخالفة، تجعل منه إجراءً ناجحاً يضمن عدالة المساءلة التأديبية من خلال فرض عقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إلى الموظف في حالة ثبوت المخالفة تجاهه"<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### الأساس القانوني للتحقيق الإداري

لا بد من مراعاة مبدأ المشروعية في التحقيق الإداري "وهو الالتزام بالقانون والخضوع لأحكامه بما يتضمنه هذا القانون من سيادة"<sup>(2)</sup>.

هذا وتفاخر الدول في عصرنا الحالي تبنيها مبدأ المشروعية، ومنها من ينص في دستورها على التمسك به على أنه لا يكفي برأي الباحث النص على هذا المبدأ إذا لم يكن هناك من الضمانات الفعلية ما تكفل احترامه.

لذا، فإن أساس التحقيق الإداري يمكننا أن نجده في مصادر مبدأ المشروعية الإدارية التي تتمثل بالدستور والتشريعات العادية واللوائح (الأنظمة في الأردن)، كما يوجد مصادر غير مكتوبة للمشروعية الإدارية وهي العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون. وسنبحث في هذه المصادر بشيء من الإيجاز وضمن الحد المفيد في موضوع هذه الدراسة وذلك في ثلاثة فروع.

(1) الشتيوي، سعد (2013). التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص10.

(2) الغوييري، أحمد عودة (1989). قضاء الإلغاء في الأردن، دون ناشر، ط1، ص11.



## الفرع الأول: الدستور:

يمثل الدستور قمة الهرم التشريعي في الدولة، ويسمو على جميع التشريعات، "لذا فإن سلطات الدولة ومؤسساتها وأفرادها ملزمون باحترام ما نص عليه الدستور والا فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة"<sup>(1)</sup>.

وفي العراق، إذا ما رجعنا إلى الدساتير العراقية السابقة الملغاة وصولاً إلى الدستور الحالي النافذ لسنة 2005، نجد أنها لم تعالج مسألة تأديب الموظفين وإجراءاته في نصوص صريحة. لكننا نجد أن التحقيق ورد ذكره في تلك الدساتير، فمثلاً نجد أن دستور العراق لعام 1970 الملغي نصت المادة (20/ب) منه على أن: "حق الدفاع مقدس في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفق أحكام القانون".

وكذلك ورد ذكر التحقيق في الدستور العراقي لعام 2005 والنافذ حالياً، حيث جاء في المادة (19/إبعاً) منه على أن: "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"، ويتضح من جميع هذه النصوص أنها جاءت مطلقة؛ إذ إنها لم تقتصر على الدعوى الجنائية فقط، "فالمشرع الدستوري عند نصه على حق الدفاع تطرق إلى مرحلة التحقيق بوصفها إحدى المراحل المهمة التي تمر بها الدعوى. وعليه يمكن القول: إن تجاوز سلطات التأديب لهذه الضمانة لا يعد خرقاً لقواعد القانون فحسب بل يعد انتهاكاً لمبدأ دستوري"<sup>(2)</sup>.

كما نلاحظ أن هذه النصوص تتسم بالشمولية فيما تقرره من مبادئ وأحكام، فهي بذلك تسري على الموظف عند مقاضاته إدارياً وبما يشتمل عليه ذلك من إجراءات إدارية، أولها التحقيق،

(1) راضي، مازن ليلو (2010). القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك - العراق، ط1، ص15.

(2) البياتي، رنا محمد (2009). السلطة التأديبية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ص44، والصدام، أحمد، مرجع سابق، ص26.

فحق الدفاع مثلاً لا بد من كفالتة لأي شخص سواء أكان موظفاً أم غير موظف، وسواء أكان محل اتهام إداري أم جنائي.

وتجدر الملاحظة أيضاً أن دستور العراق لسنة 2005 النافذ يتضمن نصاً يقضي بمعاملة كل فرد معاملة إدارية عادلة، حيث جاء في المادة (19/سادساً) منه على: "لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية".

إن التحقيق إجراء إداري، لذلك فإن المشرع الدستوري أوجب هذه المعاملة من خلال القواعد القانونية التي يمثلها الدستور، وهي حق التقاضي، والمساواة أمام القانون، وحق الدفاع، وهذه المبادئ تتصل اتصالاً واضحاً مع التحقيق، ومن الضمانات المهمة لمباشرة التحقيق مع الموظف مع من أناط به المشرع، هذا الإجراء والا كان التحقيق مشوباً بالبطلان ومن ثم يبطل ما يترتب عليه من إجراءات<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته لم يجد الباحث أي نص حول هذا الموضوع.

وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أن عدم وجود إشارة إلى ضمانات التحقيق في بعض دساتير الدول لا يعني الضرورة أن التحقيق غير مقرر في هذه الدولة؛ لأن قوانينها أشارت إليه، كما أن التحقيق يعد مبدأ من المبادئ العامة في الإجراءات التأديبية، والذي ينبغي للسلطات التأديبية مراعاته حتى إن لم يوجد نص قانوني، فضلاً عن ارتباطه بعدالة الإجراءات، والعدالة هي الأخرى من المبادئ العامة للقانون، فليس من العدل أن يعاقب موظف عن تهمة تنسب إليه دون

(1) الموافي، أحمد (2011). نظام مجلس التأديب، طبيعية - ضماناته، دار النهضة العربية، القاهرة، ص15.

أن تسمع أقواله، فالتحقيق إذن أسس دستورية سواء بالنص عليه في الدساتير أم باتصاله بالمبادئ العامة للقانون، والمتمتعة بقوة النص الدستوري<sup>(1)</sup>.

و يا حبذا المشرع العراقي والأردني إن يوردا في المستقبل ضمانات التحقيق في نصوص الدستور لإعطائها قيمة توازي أهمية الوظيفة العامة وتوازي خطورة مرحلة مقاضاة الموظف بالتحقيق معه وفرض جزاء تأديبي عليه.

### الفرع الثاني: التشريع العادي:

يأتي التشريع بعد الدستور في هرم التدرج التشريعي وهو ما يطلق عليه بالقانون، ولذا يتعين أن لا ترد فيه قاعدة تخالف ما أقره الدستور وإلا كانت غير دستورية مما يتعين إلغاؤها تشريعياً بتشريع لاحق أو استبعادها قضائياً عن طريق الطعن بعدم الدستورية أمام الجهة التي يحددها القانون<sup>(2)</sup>.

ويحتل التشريع دوراً أساسياً ومهماً في مجال التأديب، فجميع قوانين الوظيفة العامة في مختلف الدول تحتوي على الكثير من موضوعات التأديب، ومنها الضمانات التأديبية، ويعد التحقيق التأديبي مع الموظف من أهمها.

ففي العراق أوردت التشريعات العراقية المعنية بإجراءات تأديب الموظف العام سواء أكانت متمثلة بقانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الملغي أم كان قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، قواعد عديدة تتعلق بضمانات التأديب ابتداءً من قواعد التحقيق وتمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه، وانتهاءً بالسماح له بالطعن في القرار أو الحكم التأديبي الصادر ضده.

(1) الصدام، أحمد، مرجع سابق، ص 26-27.

(2) الطماوي، سليمان محمد (1968 - 1969). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص 244.

وعند العودة إلى أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ بوصفه التشريع المنظم للإجراءات التأديبية عامة، ومنها التحقيق الإداري، نجد أن المادة (10/ أولاً) منه نصت على أنه: "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهما حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون".

تجدر الإشارة إلى أن القانون سالف الذكر لم يحط بالقواعد المختصة بالتحقيق الإداري كافة كما أن المشرع قد أغفل إيراد نصوص توضح ما يتبع بشأن قصور الإجراءات التحقيقية وذلك بالإحالة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في بعض نصوصه<sup>(1)</sup>، الأمر الذي قد يثار معه بهذا الصدد سؤال مفاده: هل من الممكن في حالة قصور القوانين المنظمة للإجراءات (الانضباطية) التأديبية كما هو الحال في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المذكور أعلاه أو عدم وجود قانون لجميع مسائل التأديب على غرار المسائل المدنية والجنائية بالاستناد إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في العراق والاردن لسد الفراغ التشريعي في إجراءات التأديب، هذا ما سنحاول معرفته من خلال الفصلين الثالث والرابع من هذه الدراسة.

(1) انظر: المادة (78) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 الملغي التي تمثل فيما يتعلق باستماع القضية أمام مجلس لجنة الانضباط العام من تحليف الشهود، ولجبارهم على الحضور، والمادة (79) منه بشأن التكليف بالحضور.

### الفرع الثالث: اللوائح<sup>(1)</sup>:

تعرف اللائحة بأنها: "القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة، وتطبق هذه القرارات على عدد من الأشخاص ليسوا محددین بذواتهم، مثالها: اللوائح والتعليمات المتعلقة بالمرور، وتنظيم نشاط معين، وقرار منع السير في إحدى الطرق"<sup>(2)</sup>.

واللائحة ملزمة للسلطات في الدولة، ما دامت قد صدرت محترمة للدستور والقانون إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية؛ إذ لا يجوز للسلطتين التنفيذية والقضائية مخالفة مقتضاها ما دامت قائمة، وإن كان بإمكان السلطة التنفيذية إلغاؤها بإحلال لائحة أخرى محلها؛ ولأن اللائحة تحتل مرتبة تدنو القانون فإنها غير ملزمة للسلطة التشريعية التي يكون بوسعها إصدار تشريعات تخالف لائحة قائمة؛ إذ يعد ذلك القانون ناسخاً للائحة<sup>(3)</sup>.

وفي العراق فإن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء هي المختصة بإصدار اللوائح التنظيمية، وقد أكد الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ذلك في نص المادة (80/ ثالثاً) منه إذ نصت على: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... ثالثاً: إصدار اللوائح والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون".

ويجد التحقيق الإداري أساسه في اللوائح التنظيمية التي تنظم إجراءات التأديب الإداري أينما وجدت والتي غالباً ما تأتي لتنفيذ أحكام القوانين التي تختص بتأديب الموظفين؛ وذلك لأن المشرع يضع في القانون الأطر والمبادئ العامة لتنظيم الحالة التي يصدر لتنظيمها، ويترك للنظام والتعليمات التي تصدرها الإدارة أمر معالجة التفاصيل والجزئيات الكثيرة<sup>(4)</sup>.

(1) تسمى بالأردن بالأنظمة.

(2) الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991). القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص152.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2011). الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط1، ص37.

(4) الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص153.

وفي الأردن يختص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة، وفي مجال الوظيفة العامة يوجد في الأردن نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013. وقد خصص هذا النظام الفصل السادس عشر منه للتأديب الإداري وجاء عنوانه تحت مسمى: "الإجراءات والعقوبات التأديبية"، وذلك في المواد (من 140 إلى 160)، وقد عالجت المادة (140/أ) الضمانات الواجب توافرها للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه، وعالجت المادة (145) ضمانات التحقيق الإداري مع الموظف العام.

يتضح للباحث مما سبق أن التحقيق الإداري يجد سنده القانوني اما في الدستور واما في التشريع واما في اللوائح أو الأنظمة الوظيفية، ومن ثم فإن معرفة هذا الأساس القانوني سيمكن القضاء من أعمال رقابته على قرارات الإدارة بشأن إيقاع العقوبات التأديبية على الموظف العام ومدى مراعاتها للضمانات الأساسية للتحقيق معه، ومن ثم تعد الرقابة القضائية في هذا الخصوص السياج المنيع لحماية حقوق الموظف وكفالة حرياته في مواجهة الإدارة.

## الفصل الثالث

### إجراءات التحقيق الإداري

إن دراسة الإجراءات العملية في التحقيق الإداري تتطلب بيان مسألتين هامتين، المسألة الأولى تتعلق بالإحالة إلى التحقيق الإداري، والمسألة الثانية تتعلق بمباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف.

لذا، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، هما:

المبحث الأول: الإحالة إلى التحقيق الإداري.

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف.

### المبحث الأول

#### الإحالة إلى التحقيق الإداري

إن توضيح كيفية الإحالة إلى التحقيق الإداري يتطلب بيان مفهومها والسلطة المختصة بالإحالة وأسبابها ومدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة. لذا، سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، هي:

المطلب الأول: مفهوم الإحالة إلى التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري.

المطلب الثالث: أسباب الإحالة إلى التحقيق الإداري.

المطلب الرابع: الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الإداري.

## المطلب الأول

### مفهوم الإحالة إلى التحقيق الإداري

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتح الإجراءات التأديبية قبل الموظف بإحالته إلى التحقيق وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء، لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول للحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجئ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق<sup>(1)</sup>.

لذلك يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو مبنياً على كيد أو نكاية، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة على التحقيق إذ إن ذلك يؤدي إلى التسبب وسوء الإدارة، وينبغي الإشارة هنا إلى التفريق بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون بمثابة الشكوى، قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك.

ويعد عدم التحقيق بالشكوى رفضاً لها، أي رفضاً لطلب التحقيق، إلا أن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء والذي من نتيجته يتحرك التحقيق ذاته، فتليه الإجراءات الأخرى<sup>(2)</sup>.

وهنا يبدو واضحاً أن التحقيق الإداري لا ينعقد إلا بإحالة الموظف إلى التحقيق حتى تباشر السلطة المختصة الإجراءات المطلوبة لذلك من أجل التوصل إلى الحقيقة.

(1) مهدي، غازي فيصل (2012). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، منشورات جامعة النهدين، بغداد، ص46.

(2) العنزي، نواف مشهور (2009). الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق - الأردن، ص56.



هذا وقد أوجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي ونظام الخدمة المدنية الأردني شرطاً جوهرياً لإجراء التحقيق، هو أن يحال الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة إلى اللجنة التحقيقية لتباشر التحقيق معه<sup>(1)</sup>.

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الانضباط العام في العراق بأنه: "لا يجوز للجنة الانضباط أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها باعتباره شاهداً دون أن يحال إليها بورقة اتهام أصولية"<sup>(2)</sup>.

خلاصة القول أن الإحالة إلى التحقيق تعد شرطاً جوهرياً لإجراء التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة، حتى تباشر الجهات المختصة التحقيق مع الموظف، ولا يجوز لتلك الجهات مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها وإنما يتطلب صدور أمر بالإحالة من الجهات التي منحها القانون هذه الصلاحية، علماً أن هذه الجهات تتفاوت من قانون إلى آخر.

## المطلب الثاني

### السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

يعد تحديد الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق من الأمور الجوهرية، وذلك لأن صدور قرار بإحالة الموظف من سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان التحقيق والآثار المترتبة عليه، وأهمها قرار العقوبة التأديبية المطعون فيه، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "في حالة إحالة الموظف للتحقيق من غير الجهة المختصة، فإن مؤدى ذلك بطلان القرار التأديبي

<sup>(1)</sup> نصت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بأنه: "أولاً- على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون"، ونصت المادة (2/أ/145) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: "لا يجوز إحالة الموظف الى المجلس التأديبي الا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقا لاحكام البند 1 من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة الت ارتكبها هذا الموظف".

<sup>(2)</sup> قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم 1979/269، تاريخ 1979/9/5، مشار إليه لدى: مهدي، غازي، مرجع سابق، ص50.

لتعلق ذلك بضمانة من الضمانات المقررة للموظف وهو أن تصدر الإحالة إلى التحقيق من مختص<sup>(1)</sup>.

تتباين التشريعات في تحديد السلطة التي تسند إليها صلاحية الإحالة إلى التحقيق، ومن هذه التشريعات التشريع الفرنسي الذي أعطى الاختصاص بالإحالة للتحقيق إلى السلطة المختصة بالتعيين وذلك في كافة قوانين الوظيفة العامة، نظراً لأن تلك السلطة هي المؤهلة أكثر من غيرها لممارسة هذا الدور الحيوي والمهم، إذ تتم الإحالة عن طريق الشكوى المقدمة إلى الإدارة من جمهور المواطنين أو بوساطة الرؤساء الإداريين<sup>(2)</sup>.

وقد أنط القانون المصري صلاحية الإحالة للتحقيق إلى سلطة التأديب الرئاسية، وقد حدد القانون السلطة المختصة باعتبارها الوزير المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص<sup>(3)</sup>. تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري أعطى أجهزة أخرى مستقلة ذات طبيعة رقابية سلطة الإحالة إلى التحقيق، كالجهاز المركزي للحسابات عند قيامه بالتفتيش الدوري على الجهات الخاصة الخاضعة للرقابة، وكذلك أعطى هيئة الرقابة الإدارية سلطة الإحالة إلى التحقيق عندما تسفر التحريات أو المراقبة التي تقوم بها عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة، ولهذه الأخيرة أيضاً سلطة الإحالة إلى التحقيق عندما تكشف لها التحقيقات ضرورة إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية أو النيابة العامة<sup>(4)</sup>.

(1) عدل عليا رقم 2005/1098، تاريخ 2005/10/16، منشورات مركز القسطاس القانوني.

(2) القيسي، إعاد حمود (1998). القانون الإداري، دار وائل، عمان، ط1، ص260.

(3) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص283.

(4) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص18.

أما المشرع العراقي فقد حصر سلطة إحالة الموظف إلى التحقيق بالوزير أو رئيس الدائرة<sup>(1)</sup>.

إذ يجد الباحث من خلال استقراء نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ أن الوزير أو رئيس الدائرة يمثلان السلطة المختصة في اتهام الموظف، وإحالته إلى التحقيق.

ويتضح للباحث من خلال مراجعة نصوص قانون انضباط موظفي الدولة النافذ أنه قد حدد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق بالجهات الآتية:

1. الوزير: وله أن يفرض أي عقوبة من العقوبات المذكورة في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ<sup>(2)</sup>، على أي موظف من موظفي وزارته عدا الموظفين الذين يشغلون وظيفة مدير عام فيما فوق فليس له إلا أن يفرض عليه العقوبات المشار إليها في الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً)، من المادة أعلاه بشرط أن يراعي أحكام المادة (10) والتي توجب تشكيل لجنة تحقيقية<sup>(3)</sup>.

2. رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة: ويعد بمثابة الوزير بالنسبة لمنسوبي دائرته وله نفس صلاحيات الوزير المذكورة أعلاه.

(1) نصت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بأنه: "أولاً- على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون".

(2) المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة في العراق رقم (14) لسنة 1991 المعدل حيث نصت على العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف وهي: "لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب، والتوبيخ، وانقاص الراتب، وتنزيل درجة، والفصل، والعزل".

(3) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة في العراق رقم (14) لسنة 1991 وقد نصت بأنه: "أولاً- على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون".

3. رئيس الدائرة: ويقصد به رئيس الدائرة المرتبطة بالوزارة وقد أشار القانون في المادة (1/ ثانياً) منه إلى تعريف رئيس الدائرة بأنه: "وكيل الوزارة، ومن بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يريدون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات".

4. رئيس الجمهورية: نصت المادة (24/ أولاً) من قانون الانضباط النافذ على أنه: "الرئيس الجمهورية سلطة تخوله فرض أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له".

مما تقدم يرى الباحث أن المشرع العراقي كان موفقاً في جعل أمر الإحالة إلى التحقيق الإداري بأمر الرئيس الإداري فقط؛ لما يمثله أمر الإحالة من نقطة تحول كبيرة في حياة الموظف الوظيفية، ويجب ألا يترك أمرها إلا لمن كان أهلاً لذلك.

لذلك يمكننا القول إن التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية مع الموظف يكون باطلاً إذا لم تحصل على الإذن بإجرائه من السلطة المختصة أو إذا لم يحال إليها الموظف بشكل أصولي. وتجدر الإشارة إلى أن من يتمتع بصلاحيحة الإحالة إلى التحقيق في الجهات غير المرتبطة بوزارة- اي الهيئات اللامركزية المرفقية "المصلحية"- هو رئيس تلك الجهة، لأن رئيس تلك الجهة غير المرتبطة بوزارة يعد وزيراً لغايات تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي وفقاً لنص المادة الأولى من القانون المذكور.

وتطبيقاً لما سبق، ذهب مجلس الانضباط العام في العراق إلى أنه: "لا يجوز للجنة التحقيقية "لجنة الانضباط" التحقيق مع الموظف ما لم يقرر الوزير أو رئيس الدائرة إحالته إليها بورقة اتهام، فإن جرى التحقيق بغير ذلك يكون القرار مخالفاً للقانون مما يستوجب نقضه"<sup>(1)</sup>.

أما في الأردن، نصت المادة (142/أ) من نظام الخدمة المدنية بأنه: "توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة أ من المادة 141 من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الاولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات التالية:

أ. بقرار من الرئيس المباشر اذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.

ب. بقرار من المدير اذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب الاساسي.

ج. بقرار من الامين العام اذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.

د. بقرار من الوزير اذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات".

يتبين للباحث أن الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري وبدلالة نص المادة (145) من نفس النظام، هي:

1. الرئيس المباشر: إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.

2. المدير: إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الاساسي.

3. الأمين العام: إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.

<sup>(1)</sup> قرار مجلس الانضباط العام في العراق رقم (3) لسنة 2009، تاريخ 2009/5/30، مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، السنة 3، العدد الأول، 2010، ص464.

4. الوزير: إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

يتبين مما سبق أن السلطة التي حولها المشرع الأردني صلاحية إحالة الموظف إلى التحقيق للوقوف على المخالفة المنسوبة إليه تنحصر في الرئيس الإداري فقط.

### المطلب الثالث

#### أسباب الإحالة إلى التحقيق الإداري

لعل السبب الرئيس الذي يحال من أجله الموظف إلى التحقيق الإداري هو قيامه بارتكاب "المخالفة" أو قيام شبهة حول مسلكه الوظيفي، وإن كانت التسميات التي تطلق على هذه المخالفة تسميات متعددة، مثل: الجريمة التأديبية أو الجريمة الانضباطية، أو الذنب الإداري أو الخطأ الوظيفي أو المخالفة الإدارية أو المخالفة المسلكية.

ومن خلال استقراء نصوص تشريعات الوظيفة العامة في العراق، نجد أنه قد ورد تعبير المخالفة التأديبية في المادة (7) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 بأنه: "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين".

ويتفق هذا الاتجاه مع مسلك المشرع الأردني، إذ نصت المادة (141/أ) من نظام الخدمة المدنية بأنه: "إذا ارتكب الموظف مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية، أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل، أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية.....".

ومع التزام المشرع العراقي والأردني جانب الصمت في تعريف المخالفة التأديبية، إلا أنه قد أتيح للقضاء الإداري التعبير عن هذا التعريف في أكثر من مناسبة، فقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن: "أي خروج على مقتضيات الوظيفة أو ما تفرضه على شاغليها من واجبات يعد ذنباً إدارياً وهو سبب القرار التأديبي، فكل فعل ومسلوك من جانب الموظف يرجع إلى إرادته إيجابياً أو سلبياً وتتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة، أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمالها، والإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة عليه، إنما يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذاته تأديبياً"<sup>(1)</sup>.

وحاول الفقه تعريف المخالفة التأديبية، فعرفها بعضهم بأنها: "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات وظيفته"<sup>(2)</sup>، وعرّفها بعضهم الآخر بأنها: "إخلال العامل بواجب وظيفي إخلالاً صادراً عن إرادته"<sup>(3)</sup>.

ولم يتطرق أي من التشريعين العراقي والأردني لما يمكن أن نسميه بأسباب الإحالة إلى التحقيق، أو بيان ما الأفعال التي إن أتاها الموظف يجب إحالته إلى التحقيق، وإنما أورد كل من التشريعين عدداً من الواجبات الوظيفية على الموظف ممارستها، وإتيانها على نحو ما يبينه القانون، وعدداً من المحظورات التي يجب على الموظف عدم ارتكابها، ومن ثم، وبحكم المنطق فإن الموظف إذا امتنع عن أداء واجب وظيفي أو أكثر أو مارس محظوراً فإنه يكون بذلك قد خالف القانون الوظيفي ومن ثم تستوجب إحالته إلى التحقيق الإداري.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (62) لسنة 58 ق، جلسة 1986/3/4، الموسوعة الإدارية الشاملة، أشار إليها: خليفة، عبد العزيز، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 868.

(2) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 42.

(3) البنداري، عبد الوهاب (1999). الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، القاهرة، ص 25.

لذا تحرص الأنظمة الوظيفية على النص بأن الوظائف العامة ليست تشريفاً للقائمين بها، فالوظيفة العامة خدمة وطنية، عناصرها مجموعة من الواجبات يتحمل الموظف ما تكفله له الوظيفة العامة من حقوق.

وقد أكد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي هذا المعنى عندما نص على أن: "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة، وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"<sup>(1)</sup>.

وقد نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن: "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير حد سواء، ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي....".

لذلك يلتزم الموظف في العراق والأردن بموجب التشريعات بالواجبات التي حددها المشرع العراقي في المادة (4) فقرة (2) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 الذي انتهج طريقاً بتحديد بعض الواجبات، وهذه الواجبات المذكورة على سبيل المثال لا الحصر؛ لأن بعضاً من هذه الواجبات والالتزامات قد جاء في عبارات لا يمكن ضبط الأفعال التي تقع تحت نطاقها، أو يمكن حصر مجالها.

<sup>(1)</sup> نصت المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته بأنه: "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة، وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة".



ويحاول الباحث فيما يلي بيان أهم تلك الواجبات<sup>(1)</sup> التي يجب على الموظف العام في

العراق أن يقوم بها، وإلا عد مرتكباً لمخالفة تأديبية، وتتمثل هذه الواجبات بالآتي:

1. أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة، وشعور بالمسؤولية.
2. التقيد بمواعيد العمل، وعدم التغيب عنه إلا بإذن، وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل.
3. احترام رؤسائه، والتزام الأدب، واللياقة في مخاطبتهم، وإطاعة أوامره في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.
4. معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.
5. احترام المواطنين أو تسهيل إنجاز معاملاتهم.

(1) للمزيد: نصت المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم (14) لسنة 1991 بأنه: " يلتزم الموظف بالواجبات الآتية :  
 أولاً : أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية .  
 ثانياً : التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل .  
 ثالثاً : احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها .  
 رابعاً : معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم .  
 خامساً : احترام المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم .  
 سادساً : المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة .  
 سابعاً : كتمان المعلومات والوثائق التي يطالع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمتها وببقي هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان .  
 ثامناً : المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي .  
 تاسعاً : الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره .  
 عاشراً : إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي إلا إذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك .  
 حادي عشر : مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق .  
 ثاني عشر : القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات " .

6. المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته، أو تحت تصرفه، واستخدامها بصورة رشيدة.
7. كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو في أثنائها إذا كانت سرية بطبيعتها، أو يخشى من إفشائها إلحاق ضرر بالدولة، أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها، ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته إلى التقاعد أو أنهيت خدماته بأي وجه كان.
8. المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك في أثناء أدائه وظيفته أم كان خارج أوقات الدوام الرسمي.
9. الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.
10. إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي إلا إذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك.
11. مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات المختصة بحماية الصحة العامة، والسلامة في العمل والوقاية من الحريق.
12. القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات.
- وقد نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2014/10/16 بموجب النظام المعدل رقم (96) لسنة 2014 على عدد من الواجبات التي يجب على الموظف العام الالتزام بها، إذ نصت: "ومن أجل تحقيق ذلك، فإن على الموظف الالتزام بما يلي:
- أ. أحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء.

ب. أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

ج. معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

د. تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل.

هـ. المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

و. ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

ز. التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ح. التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بإنجازاتها.

وفي ضوء ما تقدم إذا خالف الموظف هذه الواجبات، وقام بفعل إيجابي على عكس ما

توجبه القوانين والأنظمة، فإنه يكون محلاً للمسألة التأديبية.

أما المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق، فقد حظرت على الموظف القيام بأفعال معينة، وإذا ما قام بها عد مرتكباً لمخالفة تأديبية، وتتمثل هذه الأفعال المحظورة فيما يلي:

1. الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية، أو الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر بموجب أحكام القانون.

2. مزاولة الأعمال التجارية، وتأسيس الشركات، والعضوية في مجالس إدارتها، واستثنى:

أ. شراء الأسهم للشركات المساهمة.

ب. إدارة الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجته أو أقاربه حتى

الدرجة الثالثة التي آلت إليه من إرث، وعلى الموظف أن يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين

يوماً، وعلى الوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر في أداء واجبات الموظف، أو يضر بالمصلحة

العامة يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال أو التخلي عن الإدارة خلال سنة

من تاريخ تبليغه بذلك، أو بين طلب الاستقالة أو الإحالة على التقاعد.

3. الاشتراك في المناقصات.

4. الاشتراك في المزادات التي تجريها دوائر الدولة، والقطاع العام، لبيع الأموال المنقولة وغير

المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتباره حالة قطعية إذا كان عضواً في

لجان التقدير، أو البيع، أو اتخذ قراراً ببيع تلك الأموال أو إيجارها أو إذا كان موظفاً في

المديرية العامة، أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال.

5. عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية إنجاز الأعمال المنوطة به، أو

التعاون في العمل مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالإنتاج، أو الخدمات أو الممتلكات.

6. التأخر عن إنجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل الآخرين.

7. الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين أو المتعهدين المتعاقدين مع دائرته أو من كل من كان لعمله علاقة بالموظف؛ بسبب الوظيفة.
8. الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر، أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام.
9. الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة، أو وثيقة رسمية، أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية.
10. الإفصاح بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام، والنشر فيها له مساس مباشر بأعمال وظيفته إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من قبل الرئيس المختص.
- كذلك نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ما يحظر على الموظف العام القيام به بأنه: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:

- أ. ترك العمل أو التوقف عنه دون عذر مشروع يقبله المرجع المختص.
- ب. الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته باستثناء الوثائق التي تكشف عن فساد، فترفع لهيئة مكافحة الفساد أو للمرجع المختص في الدائرة حسبما يرى المشتكي.<sup>(1)</sup>
- ج. استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

<sup>(1)</sup> كما هي معدلة بموجب نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 96 لسنة 2014 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 5308 تاريخ 2014/10/16.

د. استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله.

هـ. القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

و. إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الموجودين في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية أو التأهيلية أو التدريبية أو دور الرعاية أو الحماية أو إلحاق أذى بأي منهم.

ز. العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة.

ح. الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو افشاء أسرار العمل".

وبصورة عامة يمكن تقسيم واجبات الموظف بمقتضى المواد سالفه الذكر الواردة في

التشريعين العراقي والأردني إلى مجموعتين من الواجبات، أولها إيجابية، والثانية سلبية.

نخلص مما سبق إلى القول: إذا ما نسب إلى الموظف العام في كل من العراق والأردن

إحدى المخالفات التأديبية سالفه الذكر تعين إحالته إلى التحقيق الإداري، إلا أنه تجدر الإشارة إلى

النظم التأديبية التي لا تحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، وإنما تعد كل إخلال بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها خطأ يستوجب معاقبة الموظف الذي ارتكبه كما هو الحال في العراق والأردن، "يؤدي إلى أن جهة الإدارة تتمتع في هذا الصدد بسلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير مدى جسامة المخالفة المرتكبة ليس فقط بل وتقدير مدى اعتبار الفعل المرتكب مخالفة تأديبية أم لا؛ مما يترتب عليه تفاوت تقدير مدى اعتبار الفعل المرتكب مخالفة تأديبية أم لا، ومن جهة إدارية أخرى فقد ترى إحدى الجهات الإدارية أن فعلاً معيناً يمثل مخالفة تأديبية بينما ترى جهة إدارية أخرى أنه لا يعدي كذلك"<sup>(1)</sup>.

ويرى الباحث أنه وإن كانت هناك صعوبات حقيقية في مسألة تقنين المخالفات التأديبية، إلا أنه ينبغي تخطي الصعاب التي تحول دون تحقيق هذا الهدف، وهو أمر ممكن إذا تضافرت الجهود المختلفة فقهاً وتشريعاً لتحقيق هذه الغاية، فالصعوبات التي تحول دون تحديد المخالفات التأديبية لم تصل بعد إلى درجة الاستحالة المطلقة طالما وجدت حلول معينة قد تتوافق مع غالبية الآراء كالتقنين الجزئي مثلاً لبعض المخالفات التأديبية، والتي يترتب على ارتكابها توقيع العقوبات شديدة الجسامة كالفصل من الخدمة، أو العزل من الوظيفة، فمثل هذه المخالفات لا ينبغي لنا بأي حال من الأحوال تركها دون أن تمتد إليها يد التقنين، كما أن تحديد المخالفات هو بمثابة سياج يمنع يحول دون الوقوع فيها.

(1) الأحمّد، بهاء أحمد (2010). ضمانات المحاكمة التأديبية العادلة، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، الأردن، ص46-47.

## المطلب الرابع

### الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الإداري

يترتب على قرار إحالة الموظف الى التحقيق آثار مهمة، مما يتطلب الأمر البحث في إمكانية الطعن بهذا القرار الإداري. وقد انقسم الفقه بهذا الشأن بين من يؤيد الطعن به ومن يقف بالضد من هذا الموقف، فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول أن قرار الإحالة إلى التحقيق يرتب بذاته آثاراً قانونية تسمح باعتباره قراراً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء<sup>(1)</sup>.

وعارضه فريق آخر بقوله أنه فضلاً عن عدم جدوى الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الذي يستغرق نظره مدة أطول بكثير مما يستغرقه التحقيق فعلاً، فمن الطبيعي أن يكون قرار الإحالة إلى التحقيق عنصراً من عناصر القرار التأديبي نفسه، لأن هذا القرار مهما كانت له من آثار رتبها القانون لا يعدو أن يكون إجراءً تحضيرياً أو تمهيدياً للقرار التأديبي، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة إلى التحقيق إلا آثار يتعلق مصيرها بالتصرف بالتحقيق<sup>(2)</sup>.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول: "لما كان الأمر بالإحالة إلى التحقيق ليس قراراً إدارياً كما لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً سابقة على معاقبته، وثم فلا يجوز الطعن فيه استقلاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، إذ ثمة مصلحة تعود على العامل من إجراء طعنه أو تظلمه من هذا القرار"<sup>(3)</sup>.

أما عن موقف المشرع العراقي من مدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة، فبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، نجده قد اشترط على الموظف أن يتظلم من القرار الذي اتخذ بحقه من قبل الإدارة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، وبعد رد التظلم صراحة أو ضمناً

(1) الشنيتوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص32.

(2) ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص749.

(3) نقلاً عن: الشنيتوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص33.



يتوجب عليه التظلم خلال ثلاثين يوماً أمام مجلس الانضباط العام، وفي حال عدم التظلم سيرد الطعن لعدم توفر الشرط الشكلي لذلك<sup>(1)</sup>.

وذاوات الاتجاه سلك المشرع الأردني، إذ أجاز للموظف العام التظلم من القرارات المتخذة بحقه<sup>(2)</sup>، ومنها قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري، ويقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة المختصة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبليغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويجوز تقديم طلب التظلم إلى

(1) نصت المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي بأنه: " يختص المجلس بما يأتي :  
أولاً- النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة , وله أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغاؤها .  
ثانياً- يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته , وذلك خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم .  
ثالثاً- يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً .  
رابعاً- يعد القرار غير المطعون فيه خلال المدة المنصوص عليها في الفقرتين (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة باتاً .  
ب- يجوز الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً , ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً .  
خامساً- يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون وتكون جلساته سرية .  
سادساً- تمارس الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية عند النظر في الطعن المقدم في قرارات مجلس الانضباط العام وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون.  
اضيفت الفقرة يابعا بموجب قانون رقم 51 لسنة 2012  
سابعاً  
أ-يستوفى من الموظف رسم مقطوع مقداره (10000) عشرة الاف دينار عند الاعتراض على القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية عليه امام مجلس الانضباط العام.  
ب-يستوفى من الطاعن رسم مقطوع مقداره (4000) اربعة الاف دينار عند الطعن تميزاً في القرار الصادر في الدعوى المنصوص عليها في (أ) من هذه الفقرة".

(2) نصت المادة (162/ب/) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: " ب - يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:-  
1- وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.  
2- صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.  
3- التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية".

الوزير، ويجوز تقديمه إلى ديوان الخدمة المدنية إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه<sup>(1)</sup>.

يتضح مما سبق أنه يتعذر على الموظف في العراق والأردن الطعن بقرار الإحالة إلا بعد استكمال الشكليات التي اشترطها القانون لأنه يعد إجراءً تمهيدياً للوقوف على حقيقة التهم المنسوبة إلى الموظف، ولا يعد استناداً إلى ذلك قراراً مستقلاً يستطيع الموظف الطعن به على وجه الاستقلال كونه يشكل في نهاية الأمر عملاً قانونياً لا يمكن فصله عن المراحل اللاحقة، مما يجعله عديم الجدوى إلا بعد اتخاذ كافة الإجراءات الأخرى المتمثلة بالتحقيق معه ومن ثم رفع التوصية إلى الجهة المختصة بفرض العقوبة التأديبية لتتولى بعد ذلك اتخاذ القرار الإداري القاضي بفرض الجزاء المناسب سواء الذي أوصت به اللجنة التحقيقية أو جزاء آخر ترى أنه يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب من قبل الموظف، مع خضوع سلطة الإدارة في تقدير جسامة المخالفة إلى رقابة مجلس الانضباط العام.

إن قرار الإحالة إلى التحقيق لا يعدى مستقلاً بذاته؛ وإنما يشكل إجراءً يمهد للتحقيق مع الموظف ومن ثم التوصية بغلق التحقيق عندما يثبت للجنة التحقيقية عدم صحة الفعل المنسوب له، أو أنه لا يرقى إلى مستوى المخالفة التي تستوجب فرض العقاب، أو توصي اللجنة بإدانته أو

(1) نصت المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: "أ- مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبلغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه.

ب - يقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق في التظلم المرفوع إليه إن اقتضت الضرورة ذلك".

براءته، عندئذ فقط يرتب آثاره القانونية، ويترتب على هذه الطبيعة القانونية لقرارات الإحالة للتحقيق النتائج الآتية<sup>(1)</sup>:

1. لا يجوز الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق بشكل مستقل عن قرار فرض العقوبة، فإن صاحبت عملية إحالة الموظف للتحقيق مخالفة شكلية، أو موضوعية فيمكن للموظف الطعن فيها تبعاً للقرار النهائي المختص بفرض العقوبة.

2. عدم المساس بالحقوق المادية أو المعنوية للموظف خلال فترة إحالته للتحقيق، مع مراعاة حالة سحب اليد أو الوقف عن العمل، كون إحالة الموظف للتحقيق لا تعني الجزم بأنه ارتكب المخالفة التأديبية؛ إذ يبقى الموظف غير مسؤول ما لم تقرر اللجنة التحقيقية ذلك احتراماً لأحكام القانون، وتطبيقاً لمبدأ المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

3. يستحق الموظف حقوقه وامتيازاته الوظيفية كاملة من حيث العلاوة، والترقية، والترفيه حتى يصدر القرار النهائي من الإدارة بحسم القضية التحقيقية، وعندئذ ينظر في مسألة تأثير العقوبات التأديبية المفروضة على حقوق الموظف.

4. يجوز أن يرافق قرار إحالة الموظف إلى التحقيق وإجراءات أخرى تأخذها الإدارة ضماناً لسلامة التحقيق الإداري وما تتطلبه المصلحة العامة كأن تقوم الإدارة بعدم السماح للموظف بمزاولة عمله الأساسي، وتكليفه بعمل آخر ضمن اختصاصه المهني، وعدم السماح له بالبقاء في مقر عمله خارج أوقات الدوام الرسمي، أو أن تقرر سحب يده من العمل.

يستخلص الباحث مما سبق، إن الإحالة إلى التحقيق تعد شرطاً جوهرياً، لإجراء التحقيق

مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة حتى تباشر الجهات المختصة التحقيق مع الموظف، ولا

<sup>(1)</sup> الحديثي، شفيق عبد المجيد (1975). النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، مديرية مطابع الإدارة المحلية، بغداد، ط1، ص125 وما بعدها، والعبودي، عثمان سليمان (2011). المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ص66.

يجوز لتلك الجهات مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها، وإنما يتطلب صدور أمر بالإحالة من الجهات التي منحها القانون هذه الصلاحية كما أسلفنا.

## المبحث الثاني

### مباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف

إذا ما نسب إلى الموظف العام في العراق والأردن ارتكاب مخالفة تأديبية فإن السلطة المختصة تصدر قراراً بإحالته إلى التحقيق، كما أن مباشرة التحقيق مع الموظف تكون لمن أناط به المشرّع الاختصاص بإجرائه، وهذه الضمانات المهمة للموظف العام، وإلا كان التحقيق مشوباً بالبطالان ومن ثم بطلان ما ترتب عليه من إجراءات، "وتختلف التشريعات فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق، فبعض التشريعات تأخذ بازواج سلطة التحقيق، وذلك عندما تمارسه بالإضافة إلى الجهة الإدارية (هيئة قضائية أو إدارية أخرى مستقلة عنها) بينما تأخذ بعض التشريعات بوحدة سلطة التحقيق أي مباشرته بواسطة السلطة الإدارية وحدها"<sup>(1)</sup>.

ومن الدول التي تأخذ بازواج جهة التحقيق جمهورية مصر العربية؛ إذ تختص الجهة الإدارية بالإضافة إلى النيابة الإدارية في إجراء التحقيق مع الموظف، بينما نجد أن بعض التشريعات كالتشريع العراقي والأردني يأخذ بمبدأ وحدة جهة التحقيق حيث تمارسه الجهة الإدارية دون أن تشترك معها جهات أخرى.

لذا لا بد من بيان السلطة المختصة بالتحقيق الإداري وسلطات المحقق والتصرف في

التحقيق، وعليه سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، هي:

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري.

المطلب الثاني: سلطات المحقق الإداري.

المطلب الثالث: التصرف في التحقيق الإداري.

وسنبحث هذه المطالب تباعاً.

(1) الصرايرة، مصلح، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، مرجع سابق، ص 410.

## المطلب الأول

### السلطة المختصة بالتحقيق الإداري

سنبحث في هذه السلطة في ضوء التشريع العراقي، ومن ثم التشريع الأردني، لذا سنقسم

هذا المطلب إلى فرعين.

#### الفرع الأول: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في التشريع العراقي:

نصت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بأنه: "أولاً : 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 .

ثانياً : 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، أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص

عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها .

ثالثاً : إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها

بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة .

رابعاً : استثناء من أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب

الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيًا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً

وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون" .

لقد أخذ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بمبدأ التحقيق كضمانة من

ضمانات الموظف العام، واعتبره من الضمانات الشكلية الجوهرية السابقة لفرض العقوبة التأديبية

على الموظف، حيث خولت المادة (10/أولاً) من القانون المذكور الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون، "وهذا النص يعتبر من النظام العام، فلا يجوز للإدارة إهداره أو تجاوزه أو تعديله"<sup>(1)</sup>، وهو في نفس الوقت يقرر الإجراءات الشكلية للتحقيق الإداري المتمثلة في تشكيل لجنة تحقيقية، كما أن النص المذكور حدد على سبيل الحصر أعضاء اللجنة التحقيقية بثلاثة موظفين على أن يكون أحدهم حاملًا لشهادة البكالوريوس في القانون. ويلاحظ على النص المذكور ما يأتي:

1. أن النص المذكور ألزم تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، ولكن لم يحدد درجة وظيفة معينة لعضوية اللجنة التحقيقية، وبمقتضى هذا النص فإن الخبرة تتطلب أن يكون رئيس اللجنة وعضواها من ذوي الدرجات الوظيفية التي لا يصلها الموظف إلا بعد خدمة طويلة، إذ إن الخبرة لا تتأتى إلا من الخدمة والممارسة العملية والباع الطويل في العمل الإداري، وقد لاحظنا من خلال الواقع العملي في العراق ومن خلال التجارب العملية المتمثلة في قيام الرئيس الإداري بإسناد عضوية اللجنة التحقيقية إلى موظف بعنوان (م. ملاحظ) أو (ملاحظ) وهذا العنوان الوظيفي في بداية التسلسل الوظيفي وهذا يشكل خرقاً لشكلية إجراءات التحقيق، إلا أننا لم نلاحظ اعتراض الموظف المحال إلى التحقيق على مثل هذه المخالفة إلا نادراً.

2. أن النص المذكور اشترط أن يكون أحد الأعضاء حاملًا لشهادة أولية في القانون (البكالوريوس). "وإغاية المشرع في ذلك هو ضمان وجود موظف قانوني مطلع على الإجراءات الشكلية الخاصة بالتحقيق الإداري ضمن أعمال اللجنة التحقيقية وذلك لضمان صحة إجراءات

(1) البديري، أحمد طلال (2014). ضمانات تحقيق الدفاع، دار عدنان، بغداد، ص26.

اللجنة التحقيقية وشرعيتها"<sup>(1)</sup>، ويرى الباحث عدم وجود مانع قانوني من تشكيل اللجنة التحقيقية برئاسة موظف من ذوي الخبرة، يحمل شهادة أولية في القانون (بكالوريوس)، وعضوين آخرين من ذوي الخبرة طالما أن غاية المشرع قد تحققت والمتمثلة بوجود موظف قانوني ذي خبرة طويلة، إلا أن هذه الفقرة - أي أن يكون أحد أعضاء اللجنة التحقيقية حاملاً لشهادة البكالوريوس في القانون - هي أيضاً موضع انتقاد، إذ ليس كل من يحمل شهادة أولية في القانون هو مطلع على شكليات التحقيق الإداري، حيث نلاحظ في الواقع العملي في اللجان التحقيقية في العراق أن كثيراً من الموظفين يحملون شهادات البكالوريوس في القانون ولا يباشرون العمل القانوني، ومع ذلك تسند إليهم عضوية اللجان التحقيقية، كما أن مجرد الحصول على الشهادة في القانون لا يعني إحاطة حاملها بكافة شكليات التحقيق ما لم يكن له باع طويل في العمل القانوني والتدرج في الخبرة وصولاً لعضوية أو رئاسة لجنة تحقيقية يترتب عليها نتائج خطيرة تمس المركز القانوني والمالي للموظف.

3. إن النص المذكور قد حدد على سبيل الحصر رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية بثلاثة موظفين، ولعل الحكمة في ذلك هو جعل توصيات اللجنة التحقيقية تصدر بالأكثرية في حالة وجود تحفظات من قبل رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية، وهذا لا يتحقق إلا إذا كان عدد أعضاء اللجنة وتراً. - أي ثلاثة -

4. لم تحدد الفقرة (ولاً) من المادة (10) آفة الذكر مدة عمل اللجنة التحقيقية، حيث ورد تشكيل اللجنة التحقيقية بشكل مطلق غير مقيد بأجل معين لإنجاز أعمالها، لذا ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار اللجنة التحقيقية من اللجان الدائمة طالما أن المادة (10) من قانون الانضباط لم تحدد أجلاً لتشكيل اللجنة دون الإخلال بما للوزير أو رئيس الدائرة من سلطة في إعادة تشكيلها

(1) الصدام، أحمد، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه، مرجع سابق، ص 76.



أو إجراء تعديل فيها كلما اقتضى الأمر ذلك<sup>(1)</sup>، إلا أننا نلاحظ في الواقع العملي في العراق لجوء الرؤساء الإداريين إلى تشكيل لجنة تحقيقية مستقلة لكل واقعة تقتضي التحقيق الإداري وتبقى هذه اللجنة قائمة ولحين إنجاز أعمالها وإصدار توصياتها ومصادقة الرئيس الإداري لهذه التوصيات وصدر العقوبات التأديبية بحق الموظف ومضي التظلم المنصوص عليها في القانون.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن أي خلل أو مخالفة في تشكيل اللجنة التحقيقية، كأن يتم تشكيلها من عضوين مثلاً أو أربعة أعضاء أو أكثر أو لا يكون أحد أعضائها حاملاً لشهادة أولية في القانون (بكالوريوس) أو كان رئيس أو أحد الأعضاء في اللجنة من الموظفين المعينين حديثاً ومن غير ذوي الخبرة، فإن ذلك يعتبر مخالفة للمادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي ويترتب عليه بطلان كافة الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة التحقيقية طبقاً للقاعدة العامة التي تقضي (ما يبني على الباطل فهو باطل)<sup>(2)</sup>، وهذا ما استقر عليه مجلس الانضباط العام، حيث قرر: "أن تأليف اللجنة التحقيقية من خمسة أعضاء يعد مخالفة لأحكام القانون، وبالتالي فإن عقوبة العزل الصادرة بناءً على توصية منها تعد غير أصلوية، ولهذا قرر المجلس إلغائها..."<sup>(3)</sup>، وكذلك استقر قضاء الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي على اعتبار الشكلية من النظام العام، وأن جزء الإخلال بها هو بطلان القرارات الصادرة بفرض العقوبات التأديبية، وهذا ما قرره الهيئة العامة بصفته التمييزية في قرار جاء في حيثياته: "وحيث إن اللجنة التحقيقية المذكورة مؤلفة من أربعة أشخاص خلافاً لأحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي تشترط تشكيل اللجنة من

(1) مهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص66.

(2) البديري، أحمد، ضمانات تحقيق الدفاع، مرجع سابق، ص28.

(3) قرار رقم 2001/2000 تاريخ 2001/6/14، نقلاً عن: مهدي، غازي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص70.

رئيس وعضوين أي (ثلاثة أشخاص) وحيث أن الشكلية من النظام العام، وأن عدم مراعاة عدد أعضاء اللجنة زيادة أو نقصاناً يعد انتهاكاً للشكلية التي أوجبها القانون، ويترتب عليه بطلان القرارات التي تصدرها اللجنة...<sup>(1)</sup>.

إن الشكلية في إجراءات التحقيق لم تكن مقصورة على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وإنما ورد النص عليها في قوانين عديدة منها قانون التضمين العراقي رقم (12) لسنة 2006، حيث نصت المادة (2) من القانون المذكور على: "قيام الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة تشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء على الأقل من ذوي الخبرة والاختصاص يكون أحد أعضائها موظفاً قانونياً لتحديد مبلغ التضمين والمسؤول عن إحداث الضرر في المال العام، وتقدير جسامة الخطأ المرتكب، وتحديد إن كان هذا الخطأ عمدياً أو غير عمدي"، كما حددت الفقرة (الثالثاً) من المادة (4) من تعليمات تنفيذ القانون المذكور رقم (3) لسنة 2007 الصادرة عن وزارة المالية من ضمن واجبات اللجنة المذكورة تنظيم محضر يضم توصياتها المسببة لرفعها للوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لإصدار قراره بالتضمين، ويترتب على الإخلال بالشكلية المنصوص عليها في المادة (2) من قانون التضمين سواء ما تعلق منها بتشكيلة اللجنة أو وجوب الأخذ برأي الجهات ذات العلاقة من قبل اللجنة التحقيقية قبل إصدار توصياتها بطلان كافة الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة التحقيقية، إذ على اللجنة التحقيقية وقبل رفع توصياتها إلى الوزير المختص أن تستعين بجهة ذات اختصاص فني ومالي وقانوني وإداري إذا اقتضى الأمر ذلك لتقدير مبلغ التضمين وجسامة الضرر وتحديد فيما إذا كان خطأ الموظف عمدياً أو غير عمدي، وهذا ما قرره مجلس شورى الدولة العراقي في قرار، حيث جاء فيه:

(1) القرار منشور في كتاب قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، دون سنة طبع، ص455.

1. يصدر الوزير قراره استناداً لأحكام قانون التضمين رقم (12) لسنة 2006 بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية إذا تضمنت رأي الجهات ذات الاختصاص في الوزارة طبقاً للمادة (2) من القانون المذكور.

2. للوزير عدم الأخذ بتوصيات اللجنة التحقيقية غير المتفقة مع حكم المادة (2) من القانون، وإعادتها إليها للوقوف على رأي الجهات ذات الاختصاص<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري في التشريع الأردني:

طبقاً لنص المادة (145) من نظام الخدمة المدنية الأردني لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1-6) من الفقرة (أ) من المادة (141) على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، ويجوز تشكيل لجنة بقرار من الوزير لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، بحيث تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها، ولا تقوم نفس السلطة الرئاسية في الأردن بالتحقيق، وإنما تشكل لجنة تحقيق يراعى مجموعة من الضمانات في تشكيلها، منها التجرد من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق، ويكون التحقيق جوازي إذا كانت الجهة المختصة بالعقوبة الرئاسية، ووجوبي إذا كانت الجهة المختصة بالعقوبة مجلس التأديب باستثناء حالة واحدة بحيث يكون فيها التحقيق الإداري وجوبياً، وهي إذا كانت المخالفة المرتكبة هي المخالفة الموصوفة في المادة (68/و) بحيث يتولى الوزير الإحالة إلى لجنة التحقيق التي نص على تشكيلها النظام، ولم يترك للإدارة سلطة تقديرية في هذا المجال سواء أكانت العقوبة التي سوف تتخذ بحق الموظف عن هذا الفعل الإنذار أم عقوبة أشد، بحيث يتم إحالة الموظف في جميع

(1) القرار منشور في كتاب قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، دون سنة طبع، ص 267.

الأحوال إلى التحقيق من قبل الوزير، حيث نص النظام على أنها تتشكل برئاسة مندوب من وزارة العدل، وعضوية مندوب من كل من الوزارة المعنية وديوان الخدمة المدنية، وتقدم هذه اللجنة تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات إلى الوزير لإيقاع العقوبة المناسبة أو لإحالة الموظف المخالف إلى المجلس التأديبي حسب مقتضى الحال<sup>(1)</sup>.

ويستطيع المجلس التأديبي، وبعد إحالة الدعوى التأديبية إليه، أن يجري بكامل هيئته أي تحقيق ما يراه مناسباً بشأنها أو أن يعهد إلى أحد أعضائه أو من يراه مناسباً للقيام بذلك<sup>(2)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني نص في المادة (7) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 وتعديلاته، على أن هيئة مكافحة الفساد - وهي هيئة إدارية ترتبط برئيس الوزراء ولها شخصية قانونية مستقلة يتمتع رئيسها وأعضاؤها بصفة الضابطة العدلية تتولى التحقيق والملاحقة في قضايا الفساد، "تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية، وقد نصت المادة (7) من هذا القانون بأن:

<sup>(1)</sup> نصت المادة (2/أ/140) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: "التجرد من قبل الرؤساء و أعضاء لجان التحقيق او المجلس التأديبي المشكل اي منهما من اي اعتبارات شخصية او التحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق ام ايقاع العقوبة" وقد سبق ايراد نص المادة (142).

<sup>(2)</sup> نصت المادة (150) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: "أ- يبأشر المجلس التأديبي النظر في أي دعوى تأديبية تحال إليه وجاهياً خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً بعد المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة (147) من هذا النظام بحضور الموظف المحال له، وتكون إجراءاته في النظر في الدعوى سرية، وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه.

ب- إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، أما إذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها  
ج- لرئيس المجلس التأديبي أن يطلب من السلطات المختصة منع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي من مغادرة المملكة إلى حين انتهاء الدعوى المقامة عليه وصدر القرار النهائي فيها  
د- تكون قرارات المجلس التأديبي النهائية غير قابلة للطعن إدارياً".

أ. التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ب. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

ج. للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناءً على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

د. بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى".

ويدعو الباحث وفي إطار الحديث عن مباشرة التحقيق بواسطة الجهة الإدارية أن تكون هناك رقابة فعلية على إجراءات التحقيق من قبل الجهة الإدارية المختصة حتى لا يتخذ ستاراً للنيل من الموظف لا سيما أن التحقيق الإداري قد يمارسه فرد واحد، لذا فإن موقف المشرع العراقي سابق الذكر والمشرع الأردني في تشكيل لجان تحقيق هو موقف سديد ويشكل ضماناً من ضمانات تأديب الموظف العام.

## المطلب الثاني

### سلطات المحقق الإداري

بما أن الهدف من التحقيق الإداري هو الوصول إلى الحقيقة حول المخالفة المنسوبة إلى الموظف العام، فإن المشرع العراقي والأردني قد خولا المحقق سلطات من شأنها أن تعينه في أداء عمله، وهي بالوقت ذاته تعد ضماناً لتحقيق المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف على حد سواء، بخاصة أن القاعدة الدستورية تقضي بأن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي"<sup>(1)</sup>.

فما هي سلطات المحقق في التحقيق الإداري؟

إن هذه السلطات تتمثل بالآتي: الاطلاع على الأوراق والمستندات والمعاينة والخبرة وسماع الشهود وإجراء التفتيش والوقف عن العمل (أو سحب اليد). وسنبحث هذه السلطات بشيء من الإيجاز المفيد لهذه الدراسة، وذلك في خمسة فروع.

#### الفرع الأول: الاطلاع على الأوراق والمستندات:

يقصد بحق الاطلاع على الأوراق الحق في الإحاطة بجميع الأوراق والمستندات التي يتضمنها الملف الوظيفي للموظف المحال للتحقيق، والحق في الاطلاع على الأوراق، والمستندات المتعلقة بالمخالفة المرتكبة<sup>(2)</sup>. وتعد الأوراق والمستندات من الوسائل المهمة للكشف عن الحقيقة، وتعد الأوراق الإدارية أهم المحررات التي تقدمها الجهات المتنازعة بوصفها سنداً لما تدعيه، وتشمل هذه الأوراق جميع المحررات الموجودة في حوزة الإدارة، والمتضمنة إثبات وقائع إدارية معينة، كما أن هذه الأوراق تعد الوسيلة الرئيسية والمباشرة في الإثبات لخصمي المنازعة<sup>(3)</sup>.

(1) نصت المادة (4/101) من الدستور الأردني لسنة 1952 بأنه: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي".

(2) العززي، نواف، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 68.

(3) زينهم، محمد حسن (2009). الفصل في المنازعات بين الجهات الإدارية في ضوء إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 469 وما بعدها، والصدام، أحمد، مرجع سابق، ص 95.

وعلى ذلك تقوم جهة التحقيق أولاً بالاطلاع على أوراق البلاغ الذي أحيل إليها لكي تتأكد من صحة إحالة الأوراق، والتأكد من صحة اختصاصها بالتحقيق، والتأكد من وجود الجريدة التأديبية من عدمها.

وفي العراق تنص المادة (2/10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على: "ولها في سبيل أداء مهمتها ...، الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها".

هذا وقد نصت المادة 145-ب-1 من نظام الخدمة المدنية الأردني على مثل هذه السلطة؛ وهي: "اطلاع الموظف المحال الى التحقيق على جميع الاوراق المتعلقة بالمخالفة او الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة او شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء اي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم اي وثائق او تقارير اخرى ذات علاقة الى ملف التحقيق".

ويلاحظ على المشرع العراقي هنا أنه لم يبين ما الحكم إن امتنعت إحدى الجهات عن إعطاء الأوراق للجنة التحقيق لغرض الاطلاع عليها، كما أن المشرع العراقي لم يضع أحكاماً تفصيلية بهذا الخصوص وإنما جاء بأحكام عامة فلم يبين على سبيل المثال أين يتم الاطلاع على الأوراق؟ هل في مقر اللجنة التحقيقية أم في محل وجود الأوراق فيه؟ فكان الأجدر بالمشرع العراقي أن يوضح ذلك ولو بإشارة بسيطة؛ تفادياً لحصول الإشكالات.

ويرى الباحث أنه على المشرع العراقي أن يعالج هذا النقص التشريعي في أقرب تعديل لقانون انضباط موظفي الدولة، والقطاع العام، وذلك عن طريق النص صراحةً على مكان الاطلاع على الأوراق المطلوبة من قبل اللجنة التحقيقية، بالإضافة إلى وضع ضوابط تحدد الحالات التي بموجبها يجوز لجهة الإدارة الامتناع عن إعطاء الأوراق للجنة التحقيق لغرض الاطلاع عليها،

وانجاز مهمتها، وبخلاف ذلك يكون الامتناع عن تقديم تلك الأوراق التي طلبت من قبل اللجنة التحقيقية بمثابة مخالفة إدارية. واقترح أن يساير المشرع العراقي مسلك المشرع الاردني في هذا الشأن وفقا لنص المادة 140-ب-1 من نظام الخدمة المدنية.

### الفرع الثاني: المعاينة والخبرة:

المعاينة هي إثبات مباشر ومادي لحالة الأشخاص، والأشياء، والأمكنة ذات الصلة بوقائع المخالفة محل التحقيق وذلك بالرؤية، أو الفحص بواسطة جهة التحقيق، أو قضاء الحكم، وهي كل ما يفيد كشف الحقيقة، وهي تستلزم الانتقال إلى محل الواقعة، أو إلى أي محل آخر توجد به أشياء، أو آثار يرى المحقق أن لها صلة بالجريمة<sup>(1)</sup>.

هذا ولم يتطرق المشرعان العراقي والاردني إلى إجراء المعاينة وندب الخبراء في أثناء التحقيق مع الموظف العام، فلم نجد أي إشارة إلى ذلك في قانون انضباط موظفي الدولة ونظام الخدمة المدنية الاردني، إلا أن المشرع العراقي قد أشار إلى الاستعانة بجهة رسمية ذات اختصاص وذلك ما نصت عليه المادة الثانية من قانون التضمين العراقي<sup>(2)</sup>، وهنا تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، فيجوز لها الاستعانة أو عدم الاستعانة بالخبراء؛ لعدم وجود مانع قانوني من ذلك، وعلى ما يبدو أن المشرعين العراقي والاردني قد تركا الأمر لسلطة الإدارة لتقديره من خلال عدم النص عليه.

(1) حجازي، عبد الفتاح بيومي (2013). أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص143.

(2) المادة (2) من قانون التضمين العراقي رقم (12) لسنة 2006.



### الفرع الثالث: سماع الشهود:

الشهادة تعني إثبات واقعة من خلال ما يقوله أحد الأشخاص عما شاهدته، أو سمعه، أو أدركه بحواسه من هذه الواقعة بطريقة مباشرة<sup>(1)</sup>.

وللشهادة أهمية كبيرة في التحقيق الإداري، بل إن الاستماع للشهود يكاد يكون أهم إجراءاته، فالمخالفة التأديبية في أبرز عناصرها واقعة مادية؛ ومن ثم كانت الشهادة أهم دليل على ارتكابها، وعلى تحديد مرتكبها<sup>(2)</sup>.

وعند الرجوع إلى أحكام قانون انضباط موظفي الدول العراقي، نجده لم يتطرق لأحكام الشهادة في التحقيق الإداري، وإنما اكتفى بالإشارة العامة في المادة (10/ ثانياً) دون تحديد إجراءاتها، كمسألة تبليغ الشاهد، وإمكانية اللجنة التحقيقية من ضبط الشاهد أن امتنع عن الحضور وإحضاره، وكذلك تحليف الشاهد اليمين، وهذا على خلاف ما جاء في أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الملغي رقم (69) لسنة 1936 الذي نجده يشير إلى ضرورة تطبيق أحكام الباب السادس عشر من قانون العقوبات بشأن تحليف الشهود اليمين، وضبطهم، حيث نصت المادة (38) منه على أن: "استماع القضية أمام اللجنة، أو المجلس العام كاستماعها أمام المحاكم الجزائية .."<sup>(3)</sup>.

(1) سرور، أحمد فتحي (1977). الشرعية والإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص351.

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص805، بطيخ، رمضان محمد والعجارمة، نوفان منصور (2012). مبادئ القانون الإداري، إثراء للنشر، الأردن، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1، ص250، والسليمان، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص65.

(3) انظر: المادة (38) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 الملغي.

وبالرغم من إغفال المشرع العراقي لهذا الإجراء، وعدم الإشارة إليه في قانون انضباط موظفي الدولة، نجد أن مجلس الانضباط العام في العراق قد عد في الكثير من قراراته أن الشهادة إجراء جوهري؛ مما يترتب على إغفالها البطلان<sup>(1)</sup>.

كما أن نظام الخدمة المدنية الاردني نص لم ينص على سلطة المجلس التأديبي في دعوة الشهود و بموجب المادة (151/ أ، ب) منه أعطى الصلاحية للمجلس التأديبي أن يستدعي الشهود لسماع أقوالهم واعطاء الطرف الاخر الحق في مناقشتهم ودفعها ببينات مماثلة.

مما تقدم نرى أن سكوت المشرع العراقي عن تنظيم هذا الإجراء أو على الأقل النص على الإحالة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية، وبما ينسجم مع طبيعة العمل الإداري يعد نقصاً تشريعياً لا بد من معالجته؛ وذلك بالنص صراحةً على الإحالة إلى القانون الأخير في كل ما لم يرد بشأنه نص وبما ينسجم مع طبيعة العمل الإداري تلافياً للإشكالات التي قد تحدث في أثناء مباشرة اللجنة التحقيقية إجراءاتها في التحقيق الإداري.

#### الفرع الرابع: إجراء التفتيش:

يعد التفتيش أحد إجراءات التحقيق التي تهدف إلى ضبط أدلة الجريمة التأديبية موضوع التحقيق، وكل ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب الجريمة ونسبها إلى الموظف المتهم، وينصب التفتيش على شخص المتهم ومنزله وعلى أماكن العمل<sup>(2)</sup>.

هذا ولم يعالج قانون انضباط موظفي الدولة العراقي مسألة إجراء التفتيش.

(1) قرار مجلس الانضباط العام في العراق، عدد إضبارة 5، 1991 المؤرخ 1991/2/30، منشور في الموسوعة العدلية عدد (8) لسنة 1992، إعداد المحامي علي محمد إبراهيم الكبيسي، ص13.

(2) السليمات، فايز، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص74.

أما نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد لسنة 2013 وتعديلاته، فقد نصت المادة 151-ج بأن: "للدائرة المحال منها الموظف الحق في تقديم اي بيانات خطية او شخصية للمجلس اثناء النظر في الدعوى".

وبالرغم أن المشرع العراقي لم ينظم مسألة إجراء التفتيش، ولكن نرى أن اللجنة التحقيقية قد تلجأ إلى ذلك الإجراء إذا ما اقتضت الضرورة الملحة لذلك، ولا غنى عن القول بضرورة وجود قواعد تنظم إجراء التفتيش؛ إذ لا يمكن ترك التفتيش التي تقوم به اللجنة التحقيقية دون ضوابط؛ لأن في ذلك خطورة على حريات الموظف.

وعليه نقول، إن القانون التأديبي يستمد قواعده من القوانين الأخرى، وبما يتلاءم مع طبيعته؛ ومن ثم يمكن الاستهداء بقانون أصول المحاكمات الجزائية والذي ينص على كيفية إجراء التفتيش، وضوابطه، وضماناته<sup>(1)</sup>. "وعليه يتوجب على اللجنة التحقيقية، وعند قيامها بالتفتيش لضرورة ملحة أن تستعين بقواعد هذا القانون، وإذا ما خالفته جاز للموظف المتهم الطعن بالقرار التأديبي الصادر بالاستناد إلى التفتيش الذي حصل لعيب هذا الإجراء"<sup>(2)</sup>.

ومن جانبنا نقترح على المشرع العراقي معالجة هذا الموضوع تشريعياً، إما بتشريع قانون جديد لانضباط موظفي الدولة في العراق، والنص صراحةً على هذا الإجراء، ولما بتعديل القانون النافذ وذلك بتنظيمه نصاً يقضي بأن تراعى اللجنة التحقيقية في أعمالها قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ بخصوص إجراءات التفتيش في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص، وبما ينسجم مع طبيعة العمل الإداري.

(1) انظر: المواد (من 72 - 86) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 وتعديلاته، والمواد (من 81 - 92) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته.

(2) عبيد، عدنان عاجل (2002). ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، بغداد، ص 131.

### الفرع الخامس: الوقف عن العمل<sup>(1)</sup> (سحب اليد)<sup>(2)</sup>:

يعد الوقف عن العمل من أخطر سلطات المحقق الإداري التي له أن يطلب إيقاعها بالموظف المحال إلى التحقيق، لما له من آثار خطيرة على راتب الموظف، وترقيته، وكف يده من ممارسة أي من سلطاته المخولة إليه قبل الوقف.

ويعرفه جانب من الفقه بأنه: "حجب العامل مؤقتاً عن مباشرة اختصاصات الوظيفة لمدة زمنية تنتهي إما بانتهاء الأجل المحدد بقرار الوقف ولما بقرار المحكمة التأديبية بامتداد هذا الأجل، ولما بصدور قرار أو حكم من جهة الاختصاص بالبت فيما نسب إلى العامل من أخطاء تأديبية أو جنائية"<sup>(3)</sup>.

وعرفه جانب من الفقه بأنه: "إجراء قانوني قصد به تحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح تحقيق يجري، ولما صوتاً للوظيفة العامة، وحفاظاً على كرامتها وصيانة لها من العبث والإخلاء بها"<sup>(4)</sup>.

أما فيما يخص السلطة المختصة بإصدار قرار سحب اليد، وطبيعته في العراق والأردن، فقد أنط المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بالجهة الرئاسية وحدها سلطة إصدار القرار سحب يد الموظف من الوظيفة العامة، حيث نصت المادة (16) من القانون المذكور على الآتي: "إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف".

(1) استخدم المشرع الأردني هذه التسمية في نظام الخدمة المدنية بموجب المادة (149).

(2) استخدم المشرع العراقي هذه التسمية في قانون انضباط موظفي الدولة.

(3) العززي، نواف، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص55، والصدام، أحمد، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص107.

(4) بركات، عمرو فؤاد، السلطة التأديبية في مصر، مرجع سابق، ص279.

ويوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير بموجب المادة (149/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ويطلب من دائرته وقفه عن العمل.

يتبين لنا أن الموظف في حالة توقيفه من جهة ذات اختصاص، فإن على دائرته أن تسحب يده طيلة مدة التوقف، وهذا ما يسمى بسحب اليد الوجوبي، ويتم هذا التوقيف بقوة القانون، "وعليه فإن القرار الإداري الصادر بسحب اليد يعد قراراً معلناً لا منشئاً، وفي هذه الحالة فإن الإدارة ليست مخيرة في سحب اليد بل تكون ملزمة بإجرائه فور علمها بتوقيف الموظف، أما إذا امتنعت الإدارة عن اتخاذ هذا القرار فيعد امتناعها قراراً إدارياً سلبياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء"<sup>(1)</sup>.

كما نصت الفقرة الأولى من المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي بأن: "للوزير، ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (60) يوماً إذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة، أو قد يؤثر في سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله إلى التحقيق، ويعاد إلى وظيفته نفسها بعد انتهاء المدة المذكورة إلا إذا كان هناك محذور، فينسب إلى وظيفة أخرى".

كما أجازت المادة (17) المذكورة أعلاه في الفقرة الثانية منها أن للجنة التحقيق أن توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق<sup>(2)</sup>.

يتضح من خلال هذا النص أن سحب اليد يكون أمراً تقديرياً متروكاً للرئيس الإداري (الوزير أو رئيس الدائرة) فإذا وجدوا أن بقاء الموظف مضر بالمصلحة العامة، أو كان مؤثراً في سير التحقيق، ففي هذه الحالة يصدر قرار بسحب يد الموظف إلا أنه لا يجوز أن تتجاوز مدة سحب اليد من (60) يوماً إذا يعاد الموظف بعد انتهاء هذه المدة إلى وظيفته نفسها إلا إذا كان

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 86-87.

(2) نصت المادة (17) فقرة ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته: "للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق".

هناك محذور، فينسب إلى وظيفة أخرى. أما بخصوص مدة الوقف عن العمل، فنجد أن المشرع العراقي حددها بستين يوماً<sup>(1)</sup>.

أما بخصوص مدة الوقف عن العمل، نجد أن المشرع الأردني في المادة 149-ب من نظام الخدمة المدنية قد حددها بالستة الأشهر الأولى وفيها يتقاضى الموظف ما نسبته 50% من مجموع راتبه الأساسي وعلاوته وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته 25% من مجموع راتبه الأساسي وعلاوته، ومما لا شك فيه أن موقف المشرع الأردني صائب بهذا الشأن؛ لأن الذي يميز الوقف عن العمل عن غيره من الإجراءات أنه إجراء مؤقت، لذلك لا يجوز اتخاذ قرار الوقف عن العمل دون تحديد مدة، أضف إلى ذلك أن عدم تحديد مدة الوقف عن العمل يتنافى مع حتمية توفير الضمان للموظف المتهم؛ لأن الأخير يكون تحت رحمة سلطة الإدارة لأنه يجهل متى تنتهي مدة الوقف عن العمل.

ونرى من جانبنا أن المشرع العراقي كان أكثر توفيقاً من المشرع الأردني عندما جعل مدة سحب اليد ستين يوماً، وذلك تلافياً للإشكالات التي قد تحدث بسبب عدم تحديد هذه المدة. وهناك نتيجتان تترتان على وقف الموظف عن العمل، وهما:

### 1. منع الموظف من مباشرة مهام الوظيفة:

يمنع الموظف في العراق<sup>(2)</sup> والأردن<sup>(1)</sup> تلقائياً من مباشرة مهام وظيفته من تاريخ صدور قرار إيقافه عن عمله؛ "إذ إن هذا المنع هو غاية قرار الوقف عن العمل، والذي يؤدي إلى الإسقاط

(1) نصت المادة (7) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي: "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين".

(2) نصت المادة (16) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي "إذ أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف".

المؤقت لولاية الوظيفة عن الموظف، وإن كان لا ينهي العلاقة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة؛ إذ يظل متمتعاً بوصفه موظف لديها؛ ومن ثم فلا يجوز له التحلل من واجباته الوظيفية التي لا صلة لها بقرار الوقف، حيث يظل ملتزماً بالامتناع عن كل ما من شأنه المساس بكرامة الوظيفة ويتكتم أسرار ما اطلع عليه من مستندات في أثناء ممارسته لعمله، كما لا يجوز له الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر لدى غيره يتنافر معها سواء أكان ذلك بأجر أو دون أجر<sup>(2)</sup>.

ونجد أن المشرع العراقي قد عالج حالة الوقف الوجوبي بقوة القانون وآثارها على الراتب بشكل أكثر دقة وتفصيلاً من حالة الوقف الجوازي، حيث نصت المادة (18) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي على أن: "يتقاضى الموظف أنصاف رواتبه خلال فترة سحب يده"، ومن خلال هذا النص يتضح لنا أن الموظف المسحوب اليد يتقاضى نصف راتبه، أما النصف الآخر فيعد ملكاً محجوزاً على حسابه حجزاً احتياطياً لنتيجة المحاكمة، ولا يمكن أن يطبق عليه نص الحرمان؛ لأنه يبقى ملكاً للموظف، ولا يخرج عن ملكيته.

ولقد بينت المادة (19) من نفس القانون مصير النصف الموقوف من راتب الموظف في حالات، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة أعلاه على أنه: "إذا فصل، أو عزل الموظف المسحوب اليد، فلا يدفع له شيء من الراتب الموقوف، بصرف النظر عما إذا كان فصله، أو عزله

(1) المادة (149/أ) من نظام الخدمة المدنية: "يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية :-  
1- إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

2- إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به.

3- إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريع آخر.

4- إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جنائية أو جنحة مخلة بالشرف.

5- إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (159) من النظام".

(2) خليفة، عبد العزيز (2010). الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص15.

يستند إلى هذا القانون، أو قانون آخر"، وهذا يعني أن النصف الموقوف من الراتب يخرج من ملك الموظف وترفع إشارة الحجز عليه، ويسجل إيراداً نهائياً لخزينة الدولة.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها بأنه: "إذا عوقب الموظف المسحوب اليد بعقوبة إنقاص الراتب، أو تنزيل الدرجة، فتنفذ العقوبة من تاريخ سحب يده، ويدفع له بقية من أنصاف رواتبه"، وهذا يعني احتفاظ الموظف بالأنصاف الموقوفة من راتبه وعلى الإدارة إعادتها إليه بعد استقطاع ما تقتضيه عقوبتي إنقاص الراتب، أو تنزيل الدرجة، أي على الإدارة أن تجري مقاصة في هذا الاحتمال بين ما يستحقه الموظف وما يجب استقطاعه لتنفيذاً للعقوبتين المذكورتين آنفاً<sup>(1)</sup>.  
أما الفقرة الثالثة من المادة (19) المذكورة فقد نصت على: "إذا أسفرت نتيجة التحقيق، أو المحاكمة عن براءة الموظف، أو الإفراج عنه، أو معاقبته بغير العقوبات الوارد ذكرها في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة فتدفع له الأنصاف الموقوفة من راتبه".

والملاحظ من هذه الفقرة أن القانون قد ساوى بين حالة الموظف البريء، والموظف المفرج عنه، والموظف المعاقب بعقوبات لفت النظر والإنذار، وقطع الراتب والتوبيخ في استحقاق أنصاف الراتب، حيث يجب إعادتها إليهم وذلك مراعاة للجانب الإنساني؛ وذلك لأهمية الراتب بالنسبة للموظف.

وأخيراً فإن الفقرة الرابعة من المادة (19) نصت على: "إذا توفي الموظف مسحوب اليد قبل صدور قرار قطعي في التحقيق أو المحكمة، فتؤول أنصاف رواتبه الموقوفة إلى من له حق استيفاء الحقوق التقاعدية وفق أحكام قانون التقاعد المدني، وفي حالة عدم وجودهم فتؤول إلى ورثته".

(1) مهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص77.



وقد نصت المادة (149/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن: "يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته 50% من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه، وإذا زادت مدة الإيقاف عن ذلك فيتقاضى ما نسبته 25% من مجموع رواتبه وعلاواته، ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستياداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

يلاحظ من خلال النص سالف الذكر أن المشرع الأردني قد جاء بنص عام يبين أثر الوقف على العمل على الراتب دون أن يورد أحكاماً تفصيلية كما فعل المشرع العراقي.

## 2. أثر الوقف عن العمل في الترقية:

بالرغم من عدم وجود نص قانوني يحظر ترقية الموظف المسحوب اليد في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ونظام الخدمة المدني الأردني، يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار سحب اليد منع من موانع الترقية للموظف لسببين، هما<sup>(1)</sup>:

1. يكون الموظف الموقوف عن العمل في وضع مضطرب؛ ومن ثم يصعب التكهن بنتائج التحقيق والذي قد ينتهي بإيقاع عقوبة العزل، أو الفصل، أو غيرها من العقوبات التي تجعل من شروط الكفاءة، والمقدرة معيب وهو أحد شروط الترقية.

2. لا يجوز ترقية الموظف إلا إذا وجدت وظيفة شاغرة تسد حاجة فعلية تقتضيها متطلبات العمل، وعليه يكون أحد شروط الترقية توافر وظيفة شاغرة، فإذا وجدت هذه الوظيفة فكيف يمكن ملؤها بموظف موقوف عن العمل؟

مما تقدم يمكننا القول أن ترقية الموظف في أثناء مدة الوقف عن العمل لا يمكن أن

تحدث؛ لأن ذلك يتنافى مع الشروط الواجب توافرها لترقيته.

(1) مهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص77، والصدام، أحمد، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص118-119.

ويرى الباحث في هذا الصدد ضرورة أن يتلافى المشرع العراقي والأردني هذا النقص التشريعي صراحةً على عدم جواز ترقية الموظف، بحيث ينص صراحةً على عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل.

### المطلب الثالث

#### التصرف في التحقيق الإداري

#### الفرع الأول: التصرف في التحقيق الإداري في التشريع العراقي:

إذا انتهت جهة التحقيق من تكوين عقيدتها بشأن الواقعة المنسوبة إلى الموظف بناءً على المستندات، والأدلة، وأقوال الشهود، وغيرها سواء أكان ذلك بثبوت المخالفة وإسنادها إلى الموظف المتهم أم كان ببراءة هذا الأخير مما نسب إليه، فإن المرحلة التي تليها هي إصدار أمر بالتصرف في التحقيق، وهذا ما سوف نوضحه في التشريعين العراقي والأردني، ونخصص فرعاً مستقلاً لكل منهما.

بعد فراغ اللجنة التحقيقية من إجراءات التحقيق وفقاً للقانون تنظم محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، وترفع المحضر ونتائج التحقيق إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها<sup>(1)</sup> لاتخاذ القرار المناسب إما بتصديق التوصيات وفرض العقوبة أو تعديلها أو إلغائها أو إعادة التحقيق إذا ما وجد خللاً أو عيباً شكلياً أو جوهرياً، وهذا يرجع للصلاحيحة التقديرية للسلطة التأديبية.

فعلى اللجنة التحقيقية أن تنظم محضراً مفصلاً بإجراءاتها يضم الأمر الصادر بتشكيل اللجنة التحقيقية وأسماء الموظفين المخالفين والشهود والخبراء إن وجدوا، وعناوينهم الوظيفية

(1) انظر: المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدول والقطاع العام العراقي وقد سبق ذكر نصها في الهوامش المتقدمة.

ومناصبهم وخلاصة بوقائع القضية والاستنتاجات والأدلة التي توصلت إليها اللجنة التحقيقية والتوصيات المسببة التي لا تخرج عن أحد الاحتمالات الآتية:

- أ. عدم مساءلة الموظف وغلغ التحقيق معه<sup>(1)</sup>.
- ب. التوصية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي<sup>(2)</sup>.
- ج. التوصية بسحب يد الموظف إذا ما تم توقيفه من جهة ذات اختصاص طيلة مدة التوقيف، كما للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق<sup>(3)</sup>.
- د. التوصية بتحريك الشكوى الجزائية ضد الموظف إذا ما ثبت للجنة نتيجة التحقيق وجود عنصر جزائي يخرج التحقيق عن نطاق التأديب الإداري ويشكل فعل الموظف جريمة نشأت عن الوظيفة، أو ارتكبتها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس أو الرشوة أو استغلال نفوذ الوظيفة أو الإهمال الجسيم أو تبديد أموال الدولة<sup>(4)</sup>.

(1) انظر: المادة (10/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بأنه: "ثانياً: 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، أما بعدم مساءلة الموظف وغلغ التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها".

(2) نصت المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأنه: "مع مراعاة أحكام المادة (10) من هذا القانون: أولاً: للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من هذا القانون على الموظف المخالف لأحكامه. ثانياً: لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لأحكام هذا القانون:

أ - لفت النظر .

ب - الإنذار .

ج - قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام .

د - التوبيخ .

ثالثاً: إذا أوصت اللجنة بفرض عقوبة أشد مما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها للوزير للبت فيها".

(3) نصت المادة (16) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأنه: "إذ أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف".

(4) نصت المادة (24) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأنه: "إذا ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير أو مجلس الانضباط العام ان في فعل الموظف المحال إلى التحقيق أو في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية فتجب إحالته إلى المحاكم المختصة".

وترفع الأوراق التحقيقية مع توصيات اللجنة المسببة - أي وجوب بيان أسباب التوصية -  
 أيًا كانت طبيعة هذه التوصية سواء كانت بفرض إحدى العقوبات الانضباطية أو بعدم مساءلة  
 الموظف لعدم كفاية الأدلة أو بتحريك شكوى جزائية أمام المحاكم المختصة مع ملاحظة ربط كافة  
 المرافقات كالمستندات والوثائق والمحاضر وإفادات الموظف والشهود والخبراء إن وجدوا إلى الجهة  
 التي أحالت الموظف عليه للنظر في هذه التوصيات.

إن توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام  
 العراقي غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وهي لا تعد قراراً إدارياً لعدم ترتب أي أثر قانوني على  
 هذه التوصيات، وللوزير ورئيس الدائرة الأخذ بهذه التوصيات أو تعديلها أو إهمالها وبالتالي لا  
 يجوز الطعن بتوصيات اللجان التحقيقية الخاصة بفرض العقوبات التأديبية لعدم انطباق وصف  
 القرار الإداري عليها، وإنما يجوز الطعن بقرارات فرض العقوبة التأديبية الصادرة من الرئيس  
 الإداري بناءً على هذه التوصية<sup>(1)</sup>.

هذا وتتولى الجهة التي أحالت الموظف إلى اللجنة التحقيقية البت في توصيات اللجنة  
 التحقيقية إما بالمصادقة عليها أو تعديلها أو إهمالها، وإذا ما صدر لهذه الجهة قرار بفرض العقوبة  
 التأديبية أو تعديلها أو إهمالها، لا يجوز لها بعد ذلك إعادة التحقيق في نفس الموضوع ما لم تظهر  
 أدلة ووقائع ذات قيمة قانونية تؤثر في التحقيق، وهذا هو اتجاه مجلس شورى الدولة العراقي، حيث  
 أفتى في قرار له بأن: "ليس للوزير المختص أو رئيس الدائرة بعد مصادقته على توصية اللجنة

(1) انظر: البديري، أحمد، ضمانات تحقيق الدفاع، مرجع سابق، ص38، ومهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط  
 موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص67.

التحقيقية إعادة التحقيق الإداري في ذات القضية إلا إذا ظهرت أدلة جديدة معتبرة تؤثر في التحقيق<sup>(1)</sup>.

وأخذ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بمبدأ (التحقيق الشفوي) وكما سماه (بالاستجواب) وهو إجراء استثنائي منحه المشرع العراقي للرئيس الإداري لاستخدامه قبل فرض عقوبات محددة على سبيل الحصر، حيث نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (10) منه على أن: "استثناءً من أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون"، وبالرجوع إلى نص المادة (8) من القانون نجد أن المشرع قد حدد العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها دون تشكيل لجنة تحقيقية أو إجراء تحقيق على سبيل الحصر بعقوبات ثلاث هي: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب.

ومعنى ما تقدم أن للوزير أو الرئيس الإداري استثناءً من القاعدة العامة التي تقرر شكلية التحقيق الإداري كضمانة للموظف العام اتجاه فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من هذا القانون أن يقوم بفرض ثلاثة أنواع من العقوبات، وهي: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، دون الحاجة لتشكيل لجنة تحقيقية وضبط الإفادات تحريراً، وإنما يتم الاكتفاء بالاستجواب (التحقيق الشفوي)، "وحيث أن الأمر أن الاستجواب هو تحقيق، فالرئيس الإداري يوجه الأسئلة الشفوية للموظف المخالف ويواجهه بالأدلة وأقوال الشهود شفوية وصولاً لفرض العقوبة بحقه أو بتبرئة ساحته، وهو

(1) انظر: صباح، صادق جعفر (2008). قرارات مجلس شوري الدولة للأعوام 2004، 2005، 2006، ط1، بغداد، 2008، ص202.

بهذا المعنى تحقيق لكنه شفوي ويفتقر إلى الكتابة ذات القيمة الثبوتية وبذلك يضعف مكنة دفاع الموظف عن نفسه أمام الرئيس الإداري إذا ما تجاهل دفعه الشفوية<sup>(1)</sup>.

وفي جميع الأحوال فإن قرار فرض العقوبة يصدر تحريراً ومسبباً أي متضمناً للأسباب التي دعت الرئيس الإداري إلى فرض العقوبة مع بيان المادة القانونية، وهذا الإجراء استثنائي لا مجال للتوسع فيه ويقتصر مباشرته على الرئيس الإداري فحسب (الوزير، رئيس الدائرة)<sup>(2)</sup>، أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط، وإذا ما باشر موظف آخر غير الوزير أو رئيس الدائرة هذا الإجراء عد باطلاً وجاز الطعن فيه بالإلغاء، وهذا ما قرره مجلس شورى الدولة العراقي في قرار له جاء فيه: "1- للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً فرض العقوبات المنصوص عليها في الفقرة رابعاً، وخامساً، وسادساً، وسابعاً، وثامناً من المادة (8) من القانون بعد إجراء التحقيق الأصولي وفق أحكام الفقرتين أولاً وثانياً من المادة (10) منه، 2- للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب مباشرة بعد استجواب الموظف المخالف دون إجراء التحقيق"<sup>(3)</sup>.

ويذهب جانب من الفقه القانوني العراقي إلى اعتبار الاستجواب بديلاً عن التحقيق المكتوب يلجأ إليه الوزير أو رئيس الدائرة في المخالفات البسيطة دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية، حيث يتولى استجواب الموظف المخالف بنفسه مباشرة ويستمع لأقواله بشأن التهمة المسندة إليه ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات المحددة على سبيل الحصر في الفقرات أولاً، وثانياً، وثالثاً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام آنفة الذكر إذا ثبت

(1) العازمي، فواز حميدي (2010). ضمانات تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص80.

(2) انظر: المادة (1/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدول والقطاع العام العراقي التي حددت رئيس الدائرة بوكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

(3) انظر: قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، مرجع سابق، ص309.

لديه إخلال الموظف بواجباته، حيث يعتبر الاستجواب استثناءً على القاعدة العامة لا يجوز التوسع فيه إلا في الحدود التي رسمها القانون<sup>(1)</sup>.

ويرى الباحث أن التحقيق الشفوي وإن كان يضعف موقف الموظف العام في تحقيق دفاعه بسبب سرعة وشفوية الإجراءات أو بسبب ما يصادفه الموظف من إهدار الرئيس الإداري لأسانيد دفاعه، إلا أنه يعتبر من جانب الإدارة وسيلة فعالة لضمان استمرار سير المرافق العامة باطراد وانتظام وخصوصاً في حالة ارتكاب الموظف مخالفة بسيطة لا ترقى إلى مستوى يستوجب إجراء التحقيق المكتوب وتحتاج الإدارة إلى فرض العقوبة على وجه السرعة لتحقيق عامل الردع، وبذلك تختصر الإدارة الوقت والجهد وتحقق الغاية المرجوة من فرض العقوبة التأديبية، لذا يرى الباحث أن ما ذهب إليه جانب من الفقه من اعتبار التحقيق الشفوي في جميع حالاته يمثل تناقضاً في المبادئ التي تحكم التأديب الإداري ومنها مبدأ عدم جواز تحديد العقوبة سلفاً أو تقدير حجم وجسامته الفعل والمخالفة المرتكبة مسبقاً وتحديد إجراءات العقوبة مقدماً بسبب الطبيعة الاستباقية لهذا الإجراء غير دقيق، وذلك لأن تقدير الجزاء هو أثر للتحقيق وبالتالي فإن فرض العقوبة التأديبية بعد إجراء التحقيق الشفوي هي نتيجة منطقية باعتبارها أثراً للتحقيق، وبالمقابل نجد أن جانب من الفقه قد نحى منحى أكثر تشدداً إذ اعتبر التحقيق الشفوي يقوم على أساس فكرة أو تقدير مسبق بحجم الجزاء المراد إيقاعه بالموظف، ويرى "أن التحقيق الشفوي هو مصادرة على المطلوب واستباق للأحداث إذ إن تقدير العقوبة جاء سابقاً لقيام التحقيق والوقوف على الحقيقة وهي نتيجة غير منطقية أصلاً"<sup>(2)</sup>.

ويزداد الأمر خطورة في البلدان التي تأخذ بنظام التأديب الرئاسي ومنها العراق، حيث أن الأخذ بهذا النظام في التأديب يجافي برأينا مبدأ الموضوعية في العمل الإداري أو ما يسمى أحياناً

(1) مهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص 68.

(2) محارب، علي جمعة، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 264.

بمبدأ (الحيادية أو الحيادة) الذي يشكل ضماناً من ضمانات الموظف العام اتجاه الإجراءات التأديبية، إذ إن إناطة توقيع العقوبات التأديبية بالرئيس الإداري على رؤوسه أي مباشرة الاتهام والتحقيق وفرض الجزاء يشكل خرقاً للقواعد الموضوعية في الإجراءات التأديبية، وأن إهمال الجوانب الموضوعية يخل بالضمانات التي يجب أن تتوفر للموظف سواء كانت واردة في القانون أو تلك التي تملئها مبادئ الإنصاف والعدالة، لذا يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الإجراءات التي أهدرت القواعد الموضوعية فائدة لشرعيتها وتتحدر إلى درجة الانعدام<sup>(1)</sup>.

فقانون انضباط موظفي الدولة العراقي قد مال إلى مبدأ فاعلية الإدارة ومنحها سلطات واسعة في اتهام الموظف والتحقيق معه وفرض الجزاء التأديبي بحقه ووضع الإدارة في مركز أسمى من مركز الموظف على حساب ضمانات الموظف<sup>(2)</sup>، وهذا غير معقول برأي الباحث من الناحية المنطقية، حيث كان يقتضي الأمر الموازنة بين المركزين كحد أدنى - أي الموازنة بين سلطات الإدارة و ضمانات الموظف - وهذا ما تقتضيه المبادئ العامة للقانون ومبادئ الإنصاف والعدالة منعاً لتعسف الإدارة وانحرافها.

### الفرع الثاني: التصرف في التحقيق الإداري في التشريع الأردني:

قد يترتب على التحقيق إحالة الموظف إلى النيابة العامة استناداً إلى نص المادة (148) من نظام الخدمة المدنية التي تنص بأنه: "أ- إذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو

<sup>(1)</sup> انظر: الجبوري، محمود خلف (2013). ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

[www.arablawninfo.com](http://www.arablawninfo.com)، ص21.

<sup>(2)</sup> مهدي، غازي فيصل، 2006 المرشد لحقوق الموظف، ط2، دار الحكمة، بغداد، ص36.



الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده، ب- تتم إحالة الموظف إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه، ج- لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي، د- إذا كان الحكم القضائي القطعي الصادر بحق الموظف في الشكوى أو الدعوى الجزائية لا يؤدي إلى عزل الموظف ورأى الوزير إحالته إلى المجلس التأديبي، فيستمر نفاذ قرار إيقافه عن العمل ويحال وفقاً لأحكام هذا النظام".

وقد تحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بما

يلي:

1. لائحة تتضمن وقائع وتفاصيل المخالفة أو المخالفات المسلكية المسندة للموظف.
2. محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة أو المخالفات.
3. البيانات الخطية أو المادية في الدعوى.
4. أي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي.

وتقدم الأوراق المذكورة على خمس نسخ على أن يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ استلامها تزويد كل عضو بنسخة من هذه الأوراق ودعوة الموظف بالطريقة التي يراها مناسبة لاستلام نسخته وتبليغه بموعد الجلسة، وهذا ما أكدته نص المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ويباشر المجلس التأديبي النظر في الدعوى التأديبية التي تحال إليه وجاهياً خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، بعد المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة (147) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص على: "يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ تسلمها تزويد أعضاء المجلس التأديبي بنسخة من هذه الأوراق ودعوة الموظف بالطريقة التي يراها مناسبة لتسلم نسخته وتبليغه موعد الجلسة"، وتكون إجراءات النظر في الدعوى سرية، وإذا لم يحضر الموظف المحال للمجلس التأديبي والمبلغ أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له حضور المحاكمة بعد ذلك إذا تقدم عنراً لتغييره يقبل به المجلس، وإذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة ينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها، وهذا ما يؤكد نص المادة (150) من النظام المذكور.

وللمجلس التأديبي أثناء نظره أي دعوى تأديبية استدعاء أي شخص لسماع شهادته، وله أن يطلب من أي دائرة تقديم أية وثائق لها علاقة مباشرة بالمخالفة، وللمجلس بكامل هيئته أو أن يعهد إلى أحد أعضائه إجراء أي تحقيق يراه مناسباً بشأن المخالفة<sup>(1)</sup>.

ويجتمع المجلس التأديبي بدعوى من رئيسه ويكون اجتماعه قانونياً بحضور جميع الأعضاء، ويتخذ قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين على الأقل على أن يبين المخالف أسباب مخالفته خطأً ويلحقها بقرار الأكثرية<sup>(2)</sup>، ولرئيس المجلس التأديبي أن يقوم بتسمية أحد موظفي

(1) المادة (151/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني ونصها الاتي: "على المجلس التأديبي عند النظر في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه أن يتيح لكل من الطرفين فيها تقديم بيناته الخطية والشخصية سواء كانت قد قدمت أثناء التحقيق في المخالفة أو لم تقدم من قبل على الإطلاق، وأن يستدعي الشهود الذين يطلبهم لسماع أقوالهم وإعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتها ودفعها ببينات مماثلة، وعرض وجهة نظره في الدعوى أو في أي إجراء من إجراءاتها، ويشترط في ذلك أن لا تسمع أي شهادة فيها إلا بعد القسم القانوني".

(2) المادة (146/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني ونصها الاتي: "يجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسه، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور جميع الأعضاء ويتخذ قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين على الأقل على أن يبين المخالف أسباب مخالفته خطأً ويلحقها بقرار الأكثرية".

وزارة العدل أميناً لسر المجلس، بحيث يتولى إعداد جدول أعمال المجلس، ومحاضر الاجتماعات، والتبليغ، وتوثيق القرارات، وأي أعمال أخرى يكلفه بها رئيس المجلس التأديبي<sup>(1)</sup>.

ولرئيس المجلس التأديبي أن يطلب من السلطات المختصة منع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي من مغادرة المملكة إلى حين انتهاء الدعوى المقامة عليه وصدور القرار النهائي فيها<sup>(2)</sup>.

وعلى المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرت به إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة، ويتلى القرار النهائي للمجلس التأديبي ويفهم بصورة وجاهية للموظف، أما إذا صدر القرار بصورة غيابية فيتم تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة، ويبلغ القرار النهائي الذي يصدره المجلس التأديبي في أي دعوى تأديبية للوزير المختص ورئيس الديوان<sup>(3)</sup>.

(1) المادة (146/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني ونصها الاتي: " لرئيس المجلس التأديبي تسمية أحد موظفي وزارة العدل أميناً لسر المجلس يتولى إعداد جدول أعماله ومحاضر اجتماعاته والتبليغ وتوثيق القرارات وأي أعمال أخرى يكلفه بها رئيس المجلس التأديبي".

(2) المادة (146/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) المادة (152) من نظام الخدمة المدنية الأردني ونصها الاتي: "أ- على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرت به إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة.

ب- يتلى القرار النهائي للمجلس التأديبي ويفهم بصورة وجاهية للموظف، أما إذا صدر القرار بصورة غيابية فيتم تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة.

ج- يبلغ القرار النهائي الذي يصدره المجلس التأديبي في أي دعوى تأديبية للوزير المختص ورئيس الديوان".

في ضوء ما تقدم، يمكننا القول بأن لجنة التحقيق بعد أن تقدم تقريراً بالنتائج والتوصيات وفقاً لنص المادة (142/ب/2) من نظام الخدمة المدنية الأردني، فإن توصياتها لا تخرج عن أحد الاحتمالات الآتية:

أولاً: عدم مسائلة الموظف، وغلق التحقيق معه.

ثانياً: التوصية بفرض إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (141/أ) من نظام الخدمة المدنية، وهي واحدة من العقوبات الآتية:

1. التنبيه: ويعني كعقوبة تأديبية أدبية التوجيه الإداري الصادر من السلطة التأديبية والذي يتضمن تذكيراً للموظف بواجباته الوظيفية عند قيامه بعمل أو تصرف يستوجب مثل هذا التذكير<sup>(1)</sup>.

2. الانذار: ويكون بإشعار الموظف تحريماً بالمخالفة التي ارتكبها، وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً، وقد أجاز نظام الخدمة المدنية توقيع هذه العقوبة على كافة الفئات الوظيفية بما فيها وظائف الفئة العليا.

3. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر: يعد الحسم من راتب الموظف من العقوبات التأديبية التي تترتب عليها آثار مادية مباشرة، إذ يتمثل في خصم جزء من الراتب الشهري الأساسي للموظف المخالف رغم استحقاقه لهذا الراتب بحكم مباشرته للعمل المناط به<sup>(2)</sup>.

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الضوابط الخاصة بعقوبة الحسم من الراتب والتي تضمن

عدالة هذه العقوبة، وتعطي في نفس الوقت سلطة تقديرية للسلطة التأديبية المختصة بتوقيعها،

(1) كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني مرجع سابق، ص 176.

(2) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 332.

فاشترط ألا يتجاوز مبلغ الخصم سبعة أيام في الشهر، وإذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة الحسم من الراتب الشهري الأساسي، وكانت هذه العقوبة قد فرضت عليه سابقاً لمدة سبعة أيام مجتمعة أو متفرقة وفي الشهر نفسه، فتنفذ العقوبة على المخالفة المرتكبة في الشهر الذي يلي الشهر الذي ارتكب فيه المخالفة<sup>(1)</sup>.

4. حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة: يقصد بهذه العقوبة إسقاط حق الموظف بالحصول على الزيادة السنوية التي كان يستحقها في تاريخ معين لو لم توقع عليه هذه العقوبة لمدة سنة واحدة، وبذلك يتوقف راتب الموظف عن الزيادة الدورية في العام الذي حجبت فيه الزيادة، فيقل راتبه نتيجة لذلك عن راتب نظرائه<sup>(2)</sup>.

5. حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات: يقصد بهذه العقوبة إسقاط حق الموظف بالحصول على الزيادة السنوية التي كان يستحقها في تاريخ معين لو لم توقع عليه هذه العقوبة لمدة ثلاث سنوات، وبذلك يتوقف راتب الموظف عن الزيادة الدورية في الأعوام الثلاثة التي حجبت فيها الزيادة، فيقل راتبه نتيجة لذلك عن راتب نظرائه بمقدار تلك الزيادات<sup>(3)</sup>.

6. حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات: يقصد بهذه العقوبة إسقاط حق الموظف بالحصول على الزيادة السنوية التي كان يستحقها في تاريخ معين لو لم توقع عليه هذه العقوبة لمدة خمس سنوات، وبذلك يتوقف راتب الموظف عن الزيادة في الأعوام الستة التي حجبت فيها الزيادة، فيقل راتبه عن راتب نظرائه بمقدار تلك الزيادات<sup>(4)</sup>.

(1) المادة (141/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) الخلايلة، محمد، القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 134.

(3) القيسي، إعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 255.

(4) السهلي، محمد شبيب جلال (2006). المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، الأردن، ص 90.

7. الاستغناء عن الخدمة: تعد هذه العقوبة التأديبية من العقوبات الشديدة التي يترتب عليها الإضرار بمركز الموظف المالي والوظيفي معاً، والإضرار بمصلحة الإدارة التي ستتأثر حتماً بشغور وظيفة الموظف الذي استغنت عن خدماته<sup>(1)</sup>.

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني حالات توقيع عقوبة الاستغناء عن الخدمة والآثار التي تترتب على توقيعها والتي حصرها في حالتين، هما<sup>(2)</sup>:

الحالة الأولى: بقرار من المجلس التأديبي إذا ارتكب الموظف مخالفة تأديبية جسيمة تستوجب الاستغناء عن خدمته.

الحالة الثانية: بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا أوقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3-6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من النظام وهي: "الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، وحجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات".

وبما أن العقوبات التأديبية المنصوص عليها في تلك البنود هي عقوبات تختلف كل منها عن الأخرى في نوعها واسمها وماهيتها والآثار المترتبة عليها، فلا بد من أن تكون العقوبات الثلاثة منها التي يوجب فرضها على أي موظف للاستغناء عن خدمته عقوبات تأديبية تختلف كل منها عن الأخرى أيضاً، وليس من نوع واحد ارتكبتها الموظف على سبيل التكرار<sup>(3)</sup>.

ولا يجوز وفقاً لنص المادة (170) من نظام الخدمة المدنية الأردني السماح للموظف الذي فرضت عليه عقوبة الاستغناء عن الخدمة التقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في

(1) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، ج2، مرجع سابق، ص333.

(2) انظر: المادة (170) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، ج2، مرجع سابق، ص333.

الخدمة المدنية إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية.

8. العزل من الوظيفة: تعد عقوبة العزل من الوظيفة من أشد العقوبات التأديبية وأخطرها أثراً على الموظف، إذ يترتب عليها إنهاء علاقة الموظف بالإدارة وحرمانه من جميع حقوقه المالية<sup>(1)</sup>.

وقد عالجت المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني هذه العقوبة بنصها: " (أ) يعزل الموظف في أي من الحالات التالية: 1- إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، 2- إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة، 3- إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله، (ب) يعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في البندين (1) و (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، (ج) في جميع الأحوال المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة يجب إعلام الموظف بأي وسيلة متاحة بالإجراءات المتخذة بحقه من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب خلال أسبوع من تاريخ علم الدائرة باكتساب الحكم الدرجة القطعية أو تاريخ صدور القرار النهائي، (د) لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر إلا أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عزل وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة أو من تم شموله بالعفو العام أو رد اعتباره التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية".

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص156.

ويترتب على عقوبة العزل حرمان الموظف الذي عزل من الوظيفة من جميع حقوقه

المالية.

في ضوء ما تقدم، يرى الباحث أن توصية لجنة التحقيق غير ملزمة للإدارة، كما أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية بتحديد جسامة المخالفة وفرض العقوبة التي تتناسب معها، هذا فضلاً عن أن سلطة الإدارة في تقدير جسامة المخالفة تخضع لرقابة القضاء الإداري، إذ يمارس رقابة التناسب والملائمة، وهذا بدوره يشكل سياجاً منيعاً من تعسف الإدارة في استخدام هذه السلطة، الأمر الذي يمثل أكبر ضمانة للموظف العام اتجاه التحقيق الإداري.



## الفصل الرابع

### ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري

من أجل إظهار الحقيقة وتحقيق عدالة المساءلة التأديبية وعدالة العقوبة على أثرها، أحاط المشرع العراقي والأردني الموظف المعرض للمساءلة التأديبية بعدد من الضمانات يتوجب على السلطة مراعاتها، وفي حال إهمال تلك الضمانات أو عدم احترامها، فإن القرار التأديبي الذي يتمخض عن التحقيق الإداري يكون مشوباً بالعيب ومعرضاً للإبطال، وتتمثل هذه الضمانات بالضمانات الشكلية والموضوعية أثناء التحقيق والضمانات اللاحقة بعد فرض العقوبة التأديبية،

لذلك سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، هي:

المبحث الأول: الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري.

المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري.

المبحث الثالث: ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري بعد فرض العقوبة التأديبية.

وسنبحث هذه المباحث تباعاً.

## المبحث الأول

### الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري

إن من أهم ما يتطلبه التحقيق الإداري حتى يكون قانونياً، ويبنى عليه قرارات سليمة، أن يكون وفق ما قرره المشرع من ضمانات شكلية يجب اتخاذها في صدد التحقيق الإداري، ولعل من أهم هذه الضمانات ضرورة الحصول على إذن من الجهة التي ينتمي إليها الموظف، وكتابة التحقيق الإداري.

لذلك، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، هما:

المطلب الأول: الحصول على الإذن المسبق لإجراء التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: كتابة التحقيق.

وسنبحث هذين المطلبين تباعاً.

### المطلب الأول

#### الحصول على الإذن المسبق لإجراء التحقيق الإداري

الإذن المسبق أو الموافقة المسبقة هي بمثابة إذن من الجهة التي ينتمي إليها الأشخاص المطلوب التحقيق معهم؛ حتى تقدر مدى جدية الاتهام؛ كي لا تلوث سمعة هؤلاء الأشخاص وحتى لا نعرضهم للعقاب عن أداء مهامهم لمجرد شبهات أو افتراءات<sup>(1)</sup>.

وفي التشريع العراقي يمكننا أخذ هذه الضمانة من نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، إذ نجد أن عمل اللجنة التحقيقية في ظل أحكام هذا القانون لا يكون تلقائياً وإنما يتوقف على إحالة الموظف عليها، والإحالة إما أن تصدر من الوزير، ولما من رئيس الدائرة حسب الأحوال التي نص عليها القانون أعلاه، وضحناها فيما سبق، حيث نصت المادة (10/ ثانياً) من

(1) عياش، أمجد جهاد نافع (2007). ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين، ص54.

القانون المذكور على أنه: "تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المحال عليها". وتطبيقاً لذلك فقد أكد مجلس الانضباط العام (سابقاً) محكمة قضاء الموظفين (حالياً) على ذلك عندما قضى بأنه: "لا يجوز للجنة أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها بوصفه شاهداً دون أن يحال إليها بورقة اتهام أصولية"<sup>(1)</sup>.

وفي الأردن نجد أن فئات من الموظفين اشترط نظام الخدمة المدنية للحصول على إذن مسبق من الجهات الرئاسية لهؤلاء الموظفين قبل التحقيق معهم وفقاً لما نصت عليه المادة (142) من هذا النظام، والمادة (144) من النظام ذاته، والمادة (159) من ذات النظام، وقد سبق للباحث دراستها عند الحديث عن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري، فلا داعي للتكرار هنا. مما تقدم نرى أنه يمكننا القول: إن التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية مع الموظف يكون باطلاً إذ لم تحصل على الإذن بإجرائه من السلطات المختصة أو إذا لم يحال إليها الموظف بشكل أصولي.

## المطلب الثاني

### كتابة التحقيق

يعد استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق ضماناً مهمة للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه، ولا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين، وكل ما ينبغي ملاحظته هو أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته، بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة وأن تكفل به حماية

<sup>(1)</sup> قرار مجلس الانضباط العام في العراق سابقاً، رقم 2009/1269، تاريخ 2009/5/13، مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، العدد 4، السنة 5، 2010، ص 1123.

الموظف تحقيقاً للعدالة، لذلك تعد كتابة التحقيق من أهم الضمانات الشكلية في التحقيق التأديبي<sup>(1)</sup>.

يرجع السبب في نشوء مبدأ التدوين في التحقيق التأديبي إلى الحاجة لإثبات حصول الإجراءات والظروف التي اتخذ فيها والأثر الذي ترتب عليه، وذلك في وضوح وتحديد، والكتابة هي التي تقوم بهذا الدور، كما يرجع السبب أيضاً في نشوء مبدأ تدوين التحقيق إلى أن الغاية من التحقيق ليست كإثباته في ذاته، وإنما بعرض إجراءاته ونتائجها بعد الفراغ منها على السلطة المختصة بإصدار الحكم أو القرار بالفصل بالدعوى، ويقتضي بدهامة إثبات الإجراءات في محاضر يتكون منها ملف الدعوى الذي يعرض فيما بعد على سلطة إصدار القرار<sup>(2)</sup>.

واستناداً إلى ذلك أوجبت التشريعات أن يكون التحقيق مكتوباً، وهذا ما تضمنته التشريعات التي تعالج الإجراءات المتعلقة بفرض العقوبات التأديبية، لذلك عدت قاعدة وجوب كتابة التحقيق من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام لورودها في نص آخر، كما أنها متعلقة بحق الموظف في تدوين وتسجيل كل ما نسب إليه من مخالفات لكي تكون تحت نظر الجهات المختصة بالفصل بالتحقيق، ولكي لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها وتكون حجة للموظف أو عليه. "كما تكمن أهمية كتابة التحقيق في وضع التحقيقات التي يبني عليها قرار العقوبة التأديبية تحت نظر المحكمة المختصة لكي تستطيع ممارسة رقابتها على هذا القرار، ولذلك عدت التشريعات هذا التدوين إجراءً جوهرياً وواجباً على جهة الإدارة ويترتب على مخالفته البطلان،

(1) ياقوت، محمد ماجد (2012). شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3، ص300.

(2) عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام (2013). تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ص506، والطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص531.

وبصرف النظر عن الجهة التي قامت به، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى طمس الحقيقة وإخفائها وعدم التثبت منها<sup>(1)</sup>.

ويعد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي من التشريعات التي أوجبت أن يكون التحقيق مكتوباً، عندما تضمن نصاً يلزم اللجنة التحقيقية التحقيق تحريراً مع الموظف المحال عليها، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها 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، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها<sup>(2)</sup>.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأن: "القرار الإداري يبطل لعيب في الشكل إذا نص القانون على بطلان القرار عند إغفال الإجراء الشكلي أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته بحيث يترتب على إغفاله بطلان القرار. ولما كان إثبات مضمون التحقيق في المحضر الذي يحوي الجزاء يعد إجراءً جوهرياً لأن مقصود المشرع من تقريره هو توفير الضمانات اللازمة للاطمئنان لصحة الوقائع المستوجبة للجزاء، وتمكين القضاء من تسليط رقابته على قيامها ومن ثم يترتب على إغفال هذا الإجراء بطلان القرار<sup>(3)</sup>."

ولم ينص المشرع الأردني صراحةً على كتابة التحقيق، ولكنه يستفاد من نص المادة (145/ب/2) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على ضرورة مراعاة أن تكون إجراءات التحقيق

(1) الحوري، أرشيد عبد الهادي (2010). التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص529.

(2) انظر: المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.

(3) الطعن رقم 2012/53، تاريخ 2012/5/13، مشار إليه لدى: الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص98.

مثبتة في محاضر وموثقة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال، ومن نص المادة (147) التي جاء فيها أنه: "حال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بما يلي: لائحة تتضمن وقائع المخالفة، محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة، والبيانات الخطية أو المادية في الدعوى وأي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس.

وتأسيساً على ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "إن التحقيق يجب أن يكون كتابة ولا يصح الاعتماد على تحقيق شفوي، ذلك لأن قاعدة كتابة التحقيق هي من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام، وهي تتعلق كذلك بحق الموظف في تسجيل كل ما يتصل بشأن التهمة المسندة إليه، حتى يكون هذا التحقيق المكتوب تحت نظر كافة الجهات المسؤولة التي تطلع عليه، وبما أن كافة إجراءات التحقيق التي تمت مع المستدعي تمت بشكل كتابي سواء من نائب المدير لشؤون الأمن أو لجنة التحقيق الفرعية أو لجنة شؤون الموظفين والقرار الذي تم صدوره نتيجة كل ذلك من المدير العام بعزل المستدعي، فتكون بالتالي الإجراءات قد تمت في حدود الأصول العامة والقواعد الإجرائية السليمة والتي تشير إلى سلامة التحقيق"<sup>(1)</sup>.

وتؤكد المحكمة ذاتها في حكم آخر "بما أن الثابت من كتاب نائب رئيس جامعة مؤتة للشؤون العسكرية بالإنبابة رقم ج م أ/150/6/4 تاريخ 2000/10/9 الموجه لمدير القضاء العسكري والذي قال فيه: "تعلمكم بأن مجلس التأديب العسكري قد قام باستدعاء كل من الشهود والمتهمين - المستدعي كان أحد المتهمين - واستمعوا إلى أقوالهم شفاهة والتي كانت مطابقة لما ورد في أقوالهم أمام هيئة التحقيق، والتي ولدت قناعة لدى مجلس التأديب بارتكابهم للأفعال الواردة في محضر هيئة التحقيق ومساعدتهم في إصدار الأحكام الموقعة على أنه ليس معنى التقييد

(1) عدل عليا رقم 1997/198 تاريخ 1997/5/16، منشورات مركز عدالة.

بقاعدة كتابة التحقيق أن يتم التحقيق على نمط معين أو وفق قوالب أو إجراءات معينة<sup>(1)</sup>، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى: "أنه ليس هناك ما يوجب إفراغ التحقيق مع الموظف في شكل معين ولا بطلان على إغفال إجراءاته في وضع خاص"<sup>(2)</sup>.

إذا كان الأصل أن يجري التحقيق كتابة، إلا أن تلك القاعدة ليست مطلقة بل توجد عليها بعض الاستثناءات، إذ تجيز التشريعات أن يكون التحقيق مع الموظف بشأن بعض العقوبات شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجراء.

والتحقيق الشفهي أمر غير مرغوب فيه لما يترتب عليه من إهدار لضمانات التحقيق في بعض الحالات حتى لو تعلق ببعض العقوبات التي تعد بسيطة، فيجب عدم التقليل من أثر هذه العقوبات وذلك بالاكتماء فيها بالتحقيق الشفوي، فتلك العقوبات وإن لم تصل للقدر الكبير من الجسامة فإن لها تأثير أدبي ومعنوي على الموظف، فضلاً عما تخلفه من تأخير الترفيع والزيادة<sup>(3)</sup>. ويعد التشريع العراقي من التشريعات التي أجازت للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة واحدة من عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب دون أن يحال إلى لجنة تحقيقية<sup>(4)</sup>.

أي بإمكان الوزير أو رئيس الدائرة في المخالفات البسيطة أن لا يحيل الموظف إلى اللجنة التحقيقية، بل يقوم باستجوابه بنفسه مباشرة ويسمع أقواله بشأن المهمة المسندة إليه، ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات المشار إليها بحقه إذا ثبت لديه أنه أخل بواجباته الوظيفية، وهذا يعد استثناءً لا يجوز التوسع فيه لأن الرئيس الإداري يتولى التحقيق في المخالفة والفصل فيها على خلاف ما

(1) عدل عليا رقم 2009/2010، تاريخ 2010/10/13، منشورات مركز عدالة.

(2) الطعن رقم 757 لسنة 35 ق، جلسة 1994/5/28، مشار إليه لدى: عبد الهادي، ماهر، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 99.

(3) شاهين، مغاوري محمد (1974). المساءلة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، ط1، ص 274.

(4) انظر: المادة (10) من قانون انضباط الدولة العراقي.

تقضي به القواعد العامة، "فإذا قام بالاستجواب موظف آخر غير الوزير أو رئيس الدائرة أو فرض عقوبة على المستجوب غير تلك التي نص عليها القانون، فإن ذلك يشكل خرقاً لأحكام المادة (10/رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يستحق الإلغاء جزاء"<sup>(1)</sup>.

وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر: "إذا تبين من قرار الجزاء، ومن اعتراف العامل نفسه بصحيفة دعواه أن المدير العام قد استدعاه إلى مكتبه وواجهه بالتهمة المنسوبة إليه تهمة تهمة، وبالمصادر التي استمد منها، ثم استمع إلى دفاعه في كل منها، وقام بترجيح ثبوت التهمة قبله لاطمئنانه إلى المصادر المستمدة منها، فبذلك يكون هذا التحقيق الشفهي قد استكمل الضمانات الأساسية التي يقوم عليها كل تحقيق كتابي أو شفهي، فضلاً عن أنه ليس ثمة ما يوجب إفراغ التحقيق مع الموظف في شكل معين، كما أن عدم توقيع الموظف على محضر التحقيق الشفهي لا يؤدي إلى بطلان التحقيق لأن ذلك خاص بالتحقيق الكتابي"<sup>(2)</sup>.

هذا ولم ينص المشرع الأردني صراحةً على التحقيق الشفوي مع الموظف في نظام الخدمة المدنية.

وفي هذا السياق، يقترح الباحث على المشرعين العراقي والأردني ضرورة أن يطال التحقيق الكتابي جميع العقوبات التأديبية بما فيها التنبيه ولفنت النظر، والإنذار، وقطع الراتب، لأن إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة للجهة المختصة بفرض العقوبة اعتماداً على التحقيق الشفوي ستكون له مردودات سلبية على أداء الموظف وعلى سير المرفق العام بانتظام واطراد، هذا من جانب ومن جانب آخر أن هذا الأمر يتعارض مع مبادئ العدالة في معاقبة الموظف وفقاً لأحكام القانون، كونه لا يحقق الضمانات الكافية للموظف في مساءلة تأديبية عادلة.

(1) العبودي، عثمان سلمان غيلان (2012). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، بغداد، ط2، ص319.

(2) الطعن رقم 2004/1153، تاريخ 2005/5/23، مشار إليه لدى: العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص291.



## المبحث الثاني

### الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري

لقد أوجد المشرع العراقي والأردني العديد من الضمانات الموضوعية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري، وهي: حق مواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وحق الدفاع وحياد المحقق، وتناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية، وتسبب القرار الإداري بفرض العقوبة التأديبية. وسنخصص مطلباً مستقلاً لكل واحدة من هذه الضمانات، لذا سنبحثها في خمسة مطالب تباعاً.

### المطلب الأول

#### مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه

تعني المواجهة إحاطة الموظف المتهم علماً بما نسب إليه من تهم، لكي يتمكن من إعداد دفاعه وتفنيد التهم المنسوبة إليه، ويجب أن يمهل وقتاً كافياً ليقدّم ملاحظاته، كما يجب اطلاع صاحب الشأن اطلاعاً كاملاً على أوراق الملف كافة وليس فقط الاتهامات الموجهة إليه<sup>(1)</sup>. وضمانة المواجهة تقوم على عنصرين هما: إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وحق الموظف بالاطلاع على الملف، وهذا ما نتناوله في فرعين.

#### الفرع الأول: إخطار الموظف بالتهمة الموجهة إليه:

تعد إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه من المفترضات الأساسية لحق الدفاع، إذ يتعين إحاطته علماً بسائر الإجراءات المتخذة ضده والادعاءات المسندة إليه وبما يدعمها من أدلة كي

(1) العجاردة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 420.

يتسنى له الرد عليها، مع منحه مدة كافية لإعداد دفاعه، وذلك لأن بعض أوجه الدفاع تتطلب إعداداً دقيقاً، والمهلة التي تمنح للموظف المتهم من الأمور التقديرية للمحقق<sup>(1)</sup>.

هذا ولم يضمن المشرع العراقي قانون الانضباط نصاً يوجب على الإدارة إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما تضمن نصاً يؤكد أن اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها مع سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود<sup>(2)</sup>.

وعلى الرغم من ذلك نرى أن اللجنة التحقيقية ملزمة بإحاطة الموظف علماً بالتهمة المنسوبة إليه، لأن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي قد أوجب على مجلس الانضباط العام الرجوع إلى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (32) لسنة 1971 في الأحوال التي لم يرد بها نص في قانون انضباط الموظفين، وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات نجد أن المشرع العراقي قد أوجب في المادة (123) من القانون المذكور على من يتولى التحقيق أن يحيط المتهم علماً بالتهمة المنسوبة إليه.

وقد جرى العمل في العراق على إخطار الموظف بالحضور أمام اللجنة التحقيقية للاستماع إلى أقواله والدفاع عن نفسه على أن يحاط علماً بسبب الحضور أمام اللجنة التحقيقية، ولم تحدد مدة معينة للحضور وإنما الأمر يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة، وبما أن الأمر يعد من المبادئ الدستورية، فإن الإدارة ملزمة بأخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه حتى وإن لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة نصاً بهذا الشأن.

ونقترح على المشرع العراقي أن ينص صراحةً في قانون انضباط موظفي الدولة على وجوب إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وخلال مدة يحددها القانون، وكثيراً ما يتم التركيز على قوانين الانضباط الوظيفية أكثر من غير من القوانين من قبل اللجان التحقيقية عند التحقيق الإداري

(1) ياقوت، محمد، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 835.

(2) انظر: نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

مع الموظفين، على أن يكون هذا الإخطار نافياً للجهالة بحيث يتضمن كافة الأمور المتعلقة بالمخالفة من حيث نوعها وأدلة الإثبات المقدمة فيها، وذلك حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه. هذا وقد نص المشرع الأردني صراحةً على هذه الضمانة في المادة (140/أ) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت بأنه: "أ- توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه ومنها إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه".

يتضح من هذا النص أن المشرع الأردني قد أوجب على كل سلطة تأديبية في النظام أن تقوم بإخطار الموظف بالمخالفة التي قام بارتكابها عن طريق إخطار خطي، وهذا برأي الباحث مسلك حميد من المشرع الأردني إذ إن مبدأ المواجهة يعدّ من الضمانات الأساسية في التحقيق الإداري.

#### الفرع الثاني: الاطلاع على الملف:

يعد الاطلاع على الملف ضمانة تأديبية جوهرية يتمتع بها الموظف المتهم وذلك بإبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بمناسبة اقترافه خطأ تأديبياً. والمقصود بالملف هنا ملف الدعوى التأديبية، فكل تحقيق تأديبي ينتهي بإعداد ملف له، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة ومرتبّة بأرقام متسلسلة، واطلاع الموظف على ملف التحقيق أو أوراق الدعوى المقامة ضده يعتبر رافداً أساساً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وبأدلتها توطئة للاستعداد للدفاع عن نفسه<sup>(1)</sup>.

فهذا الحق في الاطلاع على الملف يتمثل في إحاطة الموظف بجميع ملف الدعوى التأديبية، بما يشتمل عليه من تحقیقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهمة المنسوبة إليه، وعدم حجبها

(1) الصدام، أحمد، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص 177.

عنه نظراً لأهميتها في تحقيق دفاعه، فالحقيقة أن منطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات التي نشهدها في عصرنا الحالي مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية.

هذا ولم ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على حق الموظف في الاطلاع على ملفه الشخصي قبل فرض العقوبة بحقه، ولكن عدم النص في قانون الانضباط على هذا الحق لا يعني تحلل السلطات التأديبية عن هذا الإجراء، وإنما يتوجب عليها التقيد به بوصفه ضماناً مهمة طبقاً للمبادئ العامة للقانون، إذ يقترح الباحث على المشرع العراقي أن يعزز هذه الضمانة بالنص عليها في صلب القانون، وهو ما يتطلب خلق توازن في مثل هذه الحالة بتوفير كافة الضمانات للموظف، ومن بينها تمكينه من الاطلاع على ملفه المتضمن كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالدعوى، فذلك الإجراء لن يضر الإدارة في شيء ولا يخشى منه تعطيل الإجراءات التأديبية الصادرة بحق الموظف.

في حين نص المشرع الأردني صراحةً على هذا الحق في المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت بأن: "يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي: 1- إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني".

وبهذا النص يكون المشرع الأردني قد قنن ضماناً جوهرية من الضمانات الموضوعية للموظف العام في التحقيق الإداري، إذ لا يكفي مجرد إعلام الموظف بالمخالفة والتهم المنسوبة

إليه، وإنما يجب تمكينه من إبداء دفاعه واعتراضاته بصورة مفيدة، وهذا لا يتأتى إلا بتمكينه من الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية.

وتأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "من الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشتكي عليه بحقيقة التهمة المسندة إليه، وإحاطته علماً بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، ويكون على بينة من أمره وخطورة موقفه، وبتهيأ للدفاع عن نفسه كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة"<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### حق الدفاع

لا يملك توقيع العقاب بلا دفاع غير الله سبحانه وتعالى؛ لأنه عالم الغيب والشهادة ذو العدل المطلق، أما أولياء الأمور من الناس فعلمهم محدود، وإحاطتهم بالأشياء ناقصة، لذلك فمن القواعد الأساسية في أصول المحاكمات البشرية، وبأنواعها أن للمتهم حق الدفاع عن نفسه في الاتهام الموجه إليه<sup>(2)</sup>، وبالنظر لكون المسألة التأديبية هي أحد صور المحاكمات البشرية؛ لذا فإن لحق الدفاع دوراً فاعلاً ومؤثراً في توفير الضمان للموظف المتهم بارتكاب مخالفة ما عند مساءلته أمام السلطات التأديبية.

ويعد حق الدفاع عنصراً أساسياً لمبدأ وجوب سلامة الإجراءات قانوناً وضمناً لتحقيق العدل الذي هو من أسماء الله الحسنى وصفة من صفاته عز وجل.

(1) عدل عليا رقم 2011/466، تاريخ 2011/4/17، منشورات القسطاس القانوني.

(2) الحلو، ماجد، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 330.

والدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم، ولأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، فإن معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة في قوانينها الأساسية<sup>(1)</sup>.  
فما مفهوم حق الدفاع وما أهميته؟ وما مدى حرية الدفاع؟ سنبحث هذه المسائل في فرعين.

### الفرع الأول: مفهوم حق الدفاع وأهميته:

يعد مبدأ حق الدفاع من الضمانات المقررة للموظف والذي يتمثل بضرورة إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من أفعال وإفصاح المجال أمامه لتقديم دفوعه واعتراضاته إما شفويًا أو كتابيًا وذلك لدحض ما هو منسوب إليه وتقديم دليل براءته، ويعد حق الدفاع أيضاً من الضمانات الأساسية التي يلجأ إليها الموظفون للحد من السلطات الرئاسية المطلقة وخشية التعسف في استعمال الحق التأديبي في مواجهتهم<sup>(2)</sup>.

وقد أصبح حق الدفاع مقدساً وارتقى إلى مصاف المبادئ القانونية العامة، ولم تنزل ضمانات التحقيق الإداري الغاية منها حماية الأفراد ومنع الاعتداء على حقوقهم وحررياتهم<sup>(3)</sup>.  
فلا تستهدف ضمانة الدفاع تحقيق مصلحة خاصة بالمتهم فحسب، بل يتعدى ذلك إلى تحقيق المصلحة للمجتمع ككل بإظهار الحقائق وكفالة العدالة منها باعتباره من حقوق الإنسان الطبيعية والنابعة من روح القانون والعدالة كفلته الدساتير والشرائع المختلفة<sup>(4)</sup>.  
والإخلال بهذا الحق أو الانتقاص منه يجعل التحقيق مشوباً بالقصور، ويترتب تبعاً لذلك بطلان الجزاء الموقع من قبل السلطة التأديبية.

(1) نصت المادة (1/23) من الدستور العراقي لعام 2005 بأن: " حق الدفاع مصون".

(2) العجامة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 87.

(3) مهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص 113.

(4) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 91.

"وتعود أهمية كفالة حق الدفاع في الإجراءات التأديبية السابقة على المحاكمة، كون تلك الإجراءات يغلب عليها الطابع الإداري وهيمنة الإدارة على تلك الإجراءات وهو ما يفتح الباب واسعاً لاحتمالات التعسف ولساء استعمال السلطة، وعلى هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كفالة حقوق الدفاع في تلك الإجراءات على اعتبار أن تلك الإجراءات مهمة في تقرير مسار الدعوى التأديبية وترك الموظف دون غطاء دفاعي في تلك المرحلة بحجة تمكينه من الدفاع في المراحل النهائية، وقد يتسبب بالإضرار بالموظف على اعتبار أن مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة واستمرار الإجراءات التأديبية وما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي"<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من أن عدم الإخلال بحق الدفاع من المبادئ القانونية العامة التي توجد بغير نص، فقد أكدت قوانين التوظيف على كفالة حقوق الدفاع في هذه المرحلة وعدم الاكتفاء بكفالة حق الدفاع في مرحلة المحاكمة فقط.

فقد كفل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي حق الدفاع عندما أجاز للموظف الاستماع إلى أقواله وإتاحة فرصة الدفاع عن نفسه بكل الوسائل التي منحها القانون، سواء شفاهةً أو كتابةً دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه، حتى يكون توقيع العقاب عن وضوح وبينة تامة<sup>(2)</sup>.

وقد أكد مجلس الانضباط ضمانات حق الدفاع في بعض قراراته، حيث قرر: "... ولكن هذه اللجنة لم تجر التحقيق الأصولي مع المعارض ولم تدون إفادته حول الأفعال المنسوبة إليه ولم

(1) نخلة، مورييس (2014). الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط4، ص863.

(2) نصت المادة (13) من هذا القانون على أنه : " أولاً- للوزير أن يلغي أياً من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات (أولاً) و (ثانياً) و (ثالثاً) و (رابعاً) من المادة (8) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية :  
أ- مضي سنة واحدة على فرض العقوبة .  
ب- قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه .  
ج- عدم معاقبته بأية عقوبة خلال المدة المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة .  
ثانياً- يترتب على قرار إلغاء العقوبة إزالة أثارها أن لم تكن قد استنفدت ذلك".

تستمع إلى دفعه في هذا الشأن على الرغم من أنها أوصت بمعاقبته بعقوبة التوبيخ، في حين أن الأمر يقتضي إجراء التحقيق الأصولي معه وتدوين إفادته والاستماع إلى دفعه بغية التحقق من الأفعال المنسوبة إليه، وأن عدم قيام اللجنة بهذا الإجراء يخل بالنتيجة التي توصلت إليها بشأن التوصية بمعاقبته بعقوبة التوبيخ، إذ لا عقوبة دون فعل مخالف للقانون وثابت صدوره من المعترض<sup>(1)</sup>.

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الحق صراحةً في المادة (145/أ/ب/1) بأنه: "يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي: 1- .... والسماح له بتقديم دفعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة...".

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "حق الدفاع مكفول ولا يجوز توقيف جزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، يتعين كقاعدة في التحقيقات، خاصة توفير الضمانات التي تكفل للموظف الإحاطة بالاتهام الموجه إليه، وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود، ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الاتباع في آرائه، وخرج على طبيعة الموضوع المحايد والنزيه، ما دام فيه أي من تلك العيوب التي تشوبه وتشكل مساساً بحق الدفاع"<sup>(2)</sup>.

(1) مشار إليه لدى: الجبوري، ماهر، ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص 61.

(2) عدل عليا رقم 2010/380، تاريخ 2011/5/16، منشورات القسطاس القانوني.



## الفرع الثاني: حرية الدفاع:

حتى يحقق الدفاع أغراضه لا بد أن يتمتع الموظف بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه ضد التهم المنسوبة إليه، وحرية الدفاع تعني الأسلوب الذي يتخذه المتهم في الدفاع عن نفسه، فحق الدفاع لا معنى لوجوده بل يظل شعاراً بلا مضمون ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره. فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائماً أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم<sup>(1)</sup>.

لذلك يعد من مظاهر حرية الدفاع عدم جواز تحليف الموظف اليمين كونه يشكل صورة للتأثير الأدبي في إرادة المتهم، وهو إلزام المتهم ووضعه في موقف حرج يحتم عليه، فإما أن يكذب وينكر الحق أو يعترف أو أن تأثير الحلف يتغلغل في أعماقه نتيجة المعتقدات الدينية ومبادئ الأخلاق فيلزمه بقول الحقيقة<sup>(2)</sup>.

وفي ضوء ذلك، لا يجوز تحليف المتهم اليمين، بالرغم من أن غالبية التشريعات لا تتضمن نصوصاً صريحة في هذا الأمر، ويقوم هذا المبدأ على أساس أن تحليف المتهم اليمين قد يعيق حرية المتهم في إعداد دفاعه وإبداء أقواله بحرية، وهو ما يتسبب في وقوع ضغط نفسي عليه بين أن يقول الحقيقة فيعرض للجزاء أو أن يقوم بالكذب فيخالف مبادئه وضميره<sup>(3)</sup>.

وهناك مظهر آخر يتمثل في حق المتهم في الصمت، فله الحرية الكاملة في عدم إبداء أقواله وله الامتناع متى شاء عن الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، كما أنه من المنطق عليه أنه لا يصح في جميع الحالات أن يؤول صمته على وجه يضر بمصلحته أو أن يستغله بأي كيفية ضده في الإثبات. وتماشياً مع هذه الاعتبارات "ذهبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى التأكيد

(1) الشنتوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص116.

(2) ياقوت، محمد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص845.

(3) مهدي، غازي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص129.

على حق المتهم في الصمت يعتبر عنصراً أساسياً للحق في عدم مساهمة المتهم في دعم إدانته<sup>(1)</sup>.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى تقرير حق المتهم في الصمت بقولها: "سكوت المتهم عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنباً مستوجباً للمسؤولية التأديبية، وكل ما في الأمر أن المتهم في هذه الحالة قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه، وعليه تقع تبعة ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة سكوته، فهو وشأنه في تخير موقعه الدفاعي إزاء الاتهام المسند إليه، إلا أن من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه المتهم على الإدلاء بأقواله بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي"<sup>(2)</sup>.

أما عن موقف المشرع العراقي والأردني فلم يتطرقا إلى حق الموظف بالصمت. لذا أرى كباحث أنه طالما كان حق الصمت من حقوق الدفاع فلا يجوز أن يستخلص من هذا الصمت قرينة ضده، فللمتهم الحرية الكاملة في الامتناع عن الإدلاء بأقواله، وله أيضاً الامتناع متى شاء عن الإجابة عن مختلف الأسئلة التي توجه إليه عند التحقيق.

يتبين مما تقدم أن حق الدفاع يعد من الضمانات الجوهرية التي كفلتها القوانين كحق يتمتع به الموظف خلال فترة التحقيق الإداري يترتب على غيابه بطلان الإجراءات التي تتخذ بحق الموظف، كون الدفاع يحقق عدالة المساءلة التأديبية عندما يتاح للموظف الوقت الكافي للدفاع عن نفسه بمختلف الوسائل المشروعة ضد التهم المنسوبة إليه.

(1) نقلاً عن: العبودي، عثمان سلمان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص366.  
(2) الطعن رقم 2007/1385، جلسة 2005/10/13، مشاراً إليه لدى: الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص210.

ولم يعالج المشرع العراقي والأردني مسألة حضور الموظف أو وكيله أو كليهما، لذا أرى كباحث أنه من الجائز للموظف الحضور شخصياً أمام لجنة التحقيق أو أن يوكل محامياً للدفاع عنه.

### المطلب الثالث

#### حياد المحقق

يقصد بالحياد عدالة من يباشر سلطة أو اختصاصاً في مجال التأديب أياً كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص، فالحياد ضمانات هامة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب<sup>(1)</sup>.  
فما أهمية حياد المحقق؟ وما ضمانات حيادية المحقق؟  
للإجابة على هذا التساؤل، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين.

#### الفرع الأول: أهمية حياد المحقق:

مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيادة والنزاهة والموضوعية، فمن بديهيات الحيادة أن لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات النزاع، فالمواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط، بل يتعين أن لا تبدي تلك الآراء في الفراغ، لذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي القاضي بأن لا يكون ذات الشخص خصماً وحكماً في ذات النزاع، وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد، وعلّة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهرية ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي<sup>(2)</sup>.

(1) العجاردة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص300.

(2) شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص583.

وقد تشدد القضاء الإداري في الحيدة الواجب توافرها في المحقق، بحيث لا تقل عن القدر المتطلب في القاضي، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "أن التجرد الواجب توافره في المحقق بحكم الأصول المنتسبة إلى القواعد العليا للعدالة لا ينبغي أن يدون عن القدر المتطلب في القاضي، لأن الحكم في المجال العقابي إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيده، كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيده سواء بسواء من أجل ذلك فإن ذات القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى، هي الواجب توافرها أيضاً في شأن صلاحية المحقق الذي يتولى إجراء التحقيق، فإذا أغفل المحقق الالتزام بذلك يكون قد فقد صفة جوهرية يترتب على فقدانها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق، فإذا ما باشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلاً بقوة القانون بطلاناً من النظام العام لعدم صلاحية المحقق"<sup>(1)</sup>.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "الخصم لا يجوز أن يكون حكماً، كما أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تملئها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقرها، وهي أن من يجلس مجلس أو حكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه، فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه وعليه فإن تشكيل المجلس التأديبي: "الذي حاكم المستدعي" برئاسة النقيب الذي حرك الشكوى التأديبية ضد المستدعي، وكان أحد الشهود الذين استدعتهم لجنة التحقيق، وأبدى قناعته من خلال هذه الشهادة بالتهمة التي نسبها للمستدعي، فيكون بالتالي تشكيل المجلس التأديبي باطلاً، ذلك لأنه لا يجوز له أن يشترك في محاكمة المستدعي، هذا بالإضافة إلى أن المجلس التأديبي لم يستدع المشتكي عليه إلى جلسات سرية، كما تقضي بذلك أحكام المادة (36/د) من قانون النقابة

(1) الطعن رقم 2004/13788، تاريخ 2004/12/18، مشار إليه: ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 107.

ولم يتح له الفرصة لتقديم دفاعه ودفعه، فيكون بالتالي قرار مجلس نقابة الفنانين بصفته مجلساً للتأديب بشطب اسم المستدعى من سجلات الأعضاء العاملين في النقابة ومنعه من ممارسة المهنة مستوجب الإلغاء<sup>(1)</sup>.

ويؤيد الباحث هذا الاتجاه القضائي ذلك أنه لا جدوى من الحديث عن ضمانات المساءلة التأديبية، إذا لم تتوفر حيده الجهة المختصة بالتحقيق على اعتبار أنه إذا خلا التحقيق من ضمانة الحيده فإنه يكون عملياً خلا من كل الضمانات التأديبية فعندما تباشر التحقيق سلطة غير محايدة، فمن الطبيعي أن لا تهتم بأي ضمانات للموظف المحال لديها ذلك أنه من أهم أسس العدالة اطمئنان المتهم إلى الحيده وعدم الانحياز لدى من يتولى التحقيق معه أو محاكمته.

وتتحقق الحيده عموماً بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيده، ففي العراق هناك توزيع في الاختصاص في مجال التأديب، لأن الذي يمارس التحقيق لجنة تحقيقية تشكل هذا الغرض، بينما الذي يملك حق توقيع الجزاء هو الوزير والرئيس الإداري، علماً أن لتلك الجهات فرض بعض العقوبات دون تشكيل لجنة تحقيقية<sup>(2)</sup>، وإعمالاً للمادة (2/أ/140) من نظام الخدمة المدنية الأردني والتي تنص على أنه: "... لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع العقوبة أو الحكم فيها"، والمادة (3/ب/145) التي اشترطت بدورها: "مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة".

(1) عدل عليا رقم 2000/3096، تاريخ 2000/11/25، منشورات القسطاس القانوني.

(2) انظر: المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

## الفرع الثاني: ضمانات حيادية المحقق:

حتى يحقق التحقيق الإداري أفضل النتائج وصولاً إلى الحقيقة، لا بدّ أن تتوافر ضمانات في المحقق تتمثل في: عدم الجمع بين سلطة التحقيق، وسلطة توقيع العقوبة، والتجرد من الميول الشخصية، وسنبحث هذه الضمانات تباعاً .

### أولاً : عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء:

تقتضي اعتبارات تحقيق العدالة أن لا تتولى سلطة التحقيق سلطة الحكم على الموظف المحال إليها، وإذا كانت الحيادة تتحقق بصورة مطلقة في النظام القضائي للتأديب على اعتبار أن توقيع الجزاء يكون من قبل المحكمة التأديبية، كما هو الحال في المادة (18) من القانون (117) لسنة 1958 بإنشاء النيابة الإدارية والمحكمة التأديبية في مصر، حيث تختص تلك المحكمة بمحاكمة الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة في المخالفة المالية والإدارية، إلا أن الحيادة لا يمكن تنظيمها بصورة كاملة في الأنظمة ذات الطابع الرئاسي في التأديب<sup>(1)</sup>.

ويذهب رأي إلى أنه في حالة تولي الرئيس الإداري بنفسه سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء فإن ذلك يعتبر إخلالاً بمبدأ واضح وأصل قانوني مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والإدانة، ومن ثم يكون لازماً في مثل هذه الحالة أن يترك ذلك الرئيس لغيره إحدى السلطتين، وإلا كان قراره في هذا التحقيق معيباً بعدم الصلاحية<sup>(2)</sup>.

بينما يذهب رأي آخر أنه من الناحية القانونية المجردة لا يوجد سبب يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه، إذا ما رأى وجهاً لذلك وأن هذا إذا تم لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي وتوقيع الجزاء، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف

(1) عياش، أمجد، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص34.

(2) محمود، علاء إبراهيم (2010). مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، ص175.

العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق<sup>(1)</sup>.

ويؤيد الباحث الرأي الأول على اعتبار أنه من الخطورة بمكان أن يمارس الرئيس الإداري سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء، لأن من شأن ذلك أن يفقده الحياد المطلوب ويثير الشك في مصداقية التحقيق الذي يشره.

ورغم أن العراق والأردن يأخذان بالنظام الرئاسي في التأديب، إلا أن المشرع العراقي فصل بين سلطة التحقيق وسلطة إيقاع العقوبة بموجب المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

والمشرع الأردني نص صراحةً في المادة (2/أ/140) من نظام الخدمة المدنية على أنه: "لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها".

#### ثانياً: التجرد من الميول الشخصية:

إن أحكام أنظمة التأديب تجمع على ضرورة أن تتم إجراءات التأديب بروح موضوعية، حيث يتعارض مع الموضوعية وجود صلة قرابة أو نسب أو مصالح شخصية لمن يملك سلطة التحقيق أو الحكم في القضايا التأديبية، ومن هنا كل شخص تتوافر في حقه مسوغات مشروعة للشك في حيده يفقد من الناحية القانونية كل صفة وكل سلطة للبت في موضوع التأديب، وبناءً عليه يكون لازماً أن يقوم بالتحقيق موظف مختص بالتحقيق تتوافر فيه عناصر الحيده والنزاهة والموضوعية<sup>(2)</sup>.

هذا ولم يعالج المشرع العراقي هذه المسألة برغم أهميتها.

(1) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 525.

(2) الظاهر، خالد خليل (1426هـ). أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، ص 227.

تجدر الإشارة إلى أنه طبقاً للمادة (2/أ/140) من نظام الخدمة المدنية الأردني يتعين التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها، وقد أكدت المادة (145/ب/3) على ضرورة مراعاة الحيادة والنزاهة والموضوعية للوصول إلى الحقيقة.

وقد تم تكريس هذا المبدأ خلال إجراءات المحاكمة التأديبية طبقاً للفقرة (د) من المادة (146) من نظام الخدمة المدنية الأردني إذ يطبق على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به، وفي هذه الحالة يحل مكان أي منهم من يسميه رئيس الوزراء من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا بناءً على طلب من وزير العدل.

والرد يعني الرخصة الممنوحة للخصم في الدعوى في أن يطلب امتناع القاضي أو الخبير أو كل من يمارس عملاً قضائياً متصلاً بالدعوى (كأعضاء اللجنة التحقيقية) عن نظر الدعوى أو السير بإجراءاتها بناءً على أسباب حددها القانون<sup>(1)</sup>، وبالنظر لعدم وجود تنظيم قانوني في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي لرد عضو اللجنة التحقيقية، لذا تطبق القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية بوصفه المرجع لكافة القوانين الإجرائية إذا لم يكن فيها نص يتعارض معه صراحة.

إن عمل اللجنة التحقيقية يماثل عمل المحقق وقاضي التحقيق في كثير من الجوانب، لذا تنطبق عليه أحكام رد القضاة أو تنحيهم، فإن كان هناك بين الموظف المحال على التحقيق وأحد

(1) محمود، علاء، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، مرجع سابق، ص 175.



أعضاء اللجنة عداوة أو صداقة يرجح معها عدم استطاعته مع وجودها من ممارسة عمله بشكل موضوعي أو كان قد اعتاد مواكبة أو مساكنة الموظف المخالف أو تلقى منه هدية أو كان مستخدماً عنده، وأخيراً إن كان قد أبدى بالمخالفة محل التحقيق رأياً قبل الأوان، والرد في هذه الحالة جوازي أن يطلبه أحد الخصوم، إما أن لم يطلبه الموظف المتهم فلا شائبة على عمل عضو اللجنة التحقيقية، لكن إن تمت إثارة إحدى هذه الحالات أمام اللجنة أو الرئيس الإداري ولم تتخذ إجراء إزاء استمرار الموظف بالتمتع بعضوية اللجنة يفترض أن يكون قرار فرض العقوبة محل إلغاء مجلس الانضباط العام بالنظر لعدم توافر ضمانات التحقيق الموضوعي المحايد مع الموظف<sup>(1)</sup>.

مما تقدم يتضح أن الرد يتميز بميزتين أساسيتين، هما:

"أ- أنه لا ينتج أثراً إن لم يطلبه أحد الخصوم، فإن تحققت إحدى حالاته لا يمكن للجنة أن تستمر بعملها ولا كانت إجراءاتها مشوبة بالبطلان، ب- الرد لا يتعلق بالنظام العام، لذا يمكن التنازل عنه من قبل الموظف المحال على التحقيق"<sup>(2)</sup>.

والموظف الذي يلحقه ظلم نتيجة كون الرئيس الإداري لم يكن محايداً في فرض العقوبة بل استغل سطوة السلطة للتكيل به فله أن يطعن بقرار فرض العقوبة مؤسساً طعنه بأساس عيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها في إصدار القرار الانضباطي لكن هذه الوسيلة لاحقة لفرض العقوبة أما رد عضو اللجنة يعد من الوسائل السابقة لفرض العقوبة وللحيلولة دون الوقوع بعيب من عيوب القرار الإداري ألا وهو بطلان إجراءات فرض العقوبة<sup>(3)</sup>.

(1) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 256.

(2) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 195.

(3) محمود، علاء، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، مرجع سابق، ص 176.

وأن القضاء الإداري العراقي لم يتطرق لمسألة الرد في حين أن محكمة القضاء الإداري المصرية قضت في أحد أحكامها بأنه: "على الرغم من عدم سريان أحكام قانون موظفي الدولة السابق رقم (210) لسنة 1951 على طوائف الموظفين التي تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة إلا أنه يحق مع ذلك سريان أحكام التنحي والرد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية،...، على مجالس التأديب الخاصة بتلك الطوائف وذلك حتى لا تسلب هذه الفئات الخاصة من ضمانات أصلية حرص قانون موظفي الدولة على توفيرها لسائر الموظفين"، وفي حكم حديث تقول المحكمة: "يجب أن تتوفر في التحقيق الضمانات الأساسية ومنها توافر الحيادة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل (الموظف) من اتخاذ ما يلزم لتحقيق دفاعه، إلا أن القانون لم يترك هذا الموضوع بغير تنظيم، فقد نصت القوانين الإجرائية كقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية على الأحوال التي يجب فيها على القاضي وقياساً على المحقق التنحي عن نظر الدعوى كما أعطى المشرع لصاحب الشأن حق رد القضية وإذا قيل بالأخذ بذلك بالنسبة للمحقق فلا بد أن تتوفر إحدى الحالات الواردة في القانون بشأن الرد"<sup>(1)</sup>.

فإن كان الرأي مستقراً على إمكانية رد أعضاء مجلس التأديب في مصر، فلماذا لا تشمل هذه الضمانة أعضاء اللجنة التحقيقية في العراق وخصوصاً أنها من أهم متطلبات حيادية هذه اللجنة.

لكن ما مدى إمكانية منع أحد الموظفين من أن يكون عضواً في لجنة تحقيقية؟ ممكن المنع فلو كان أحد الأعضاء هو قريباً أو صهراً للموظف لغاية الدرجة الرابعة أو كان له أو لزوجته أو أصوله أو فروعه خصومة قائمة مع الموظف المحال على التحقيق أو كان له مصلحة في أن

(1) الطعن رقم 2003/1890، تاريخ 2003/9/15، مشاراً إليه لدى: البهي، سمير، مرجع سابق، ص 210.

يعاقب الموظف المحال على التحقيق لكي لا يزلحمه بالترقية أو الترفيع مثلاً<sup>(1)</sup>، كما يجب منع الموظف من أن يكون عضواً في اللجنة التحقيقية إن كان هو من وقعت عليه المخالفة الوظيفية، فلو أن الموظف أُحيل للتحقيق لاعتدائه على زميل له أو على رئيسه الإداري أثناء الوظيفة أو بسببها، فعمله بلا شك يشكل مخالفة وظيفية، لذا فإن من وقعت عليه المخالفة لا يمكن أن يكون عضواً في اللجنة التحقيقية، وهذا الأمر يشكل ضماناً للموظف ضد انحياز عضو اللجنة التحقيقية نحو إدانته بالمخالفة لفرض العقوبة عليه<sup>(2)</sup>، كون الموظف في هذه الحالة سيكون خصماً وله مصلحة في فرض العقوبة، ولو كانت مجرد مصلحة معنوية، فعليه أن يمتنع وإلا كانت إجراءات اللجنة باطلة وقرار فرض العقوبة باطلاً أيضاً.

كما يمكن لعضو اللجنة التحقيقية أن يطلب بنفسه التنحي عن التحقيق إن استشعر الحرج لأي سبب كان، وعليه في هذه الحالة أن يعرض الأمر على الرئيس الإداري الذي شكل اللجنة وهو صاحب الكلمة الفصل في قبول تنحيه من عدمه كما لو كان تربطه بالموظف زمالة عمل ممتدة لعقود من السنين فيشعر أنه لن يتمكن من العمل بموضوعية في التحقيق الذي كلف به وللرئيس سلطة تقديرية في قبول أو رفض التنحي أما المنع فهو من النظام العام فإن أثاره الموظف أثناء التحقيق يجب أن يستبدل العضو الذي توافر فيه سبب المنع وإلا سيكون من حق الموظف أن يطعن بقرار فرض العقوبة أمام مجلس الانضباط العام مؤسماً طعنه على غياب التحقيق الإداري المحايد والشفاف مما يعني أن القرار مشوب بعيب الشكل والإجراءات.

وهذا ما أوجبه المشرع الأردني بموجب المادة (2/أ/140) من نظام الخدمة المدنية.

ولا شك أن كل ذلك يعكس أهمية الحيادة في نطاق التأديب على اعتبار أنها من أهم الضمانات، وتأسيساً على أهمية ما تقدم تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "إن استظهار وجه

(1) محمود، علاء، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، مرجع سابق، ص176.

(2) مهدي، غازي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص119.

الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم، أو كانت في مواجهتهم، إذ إن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى غايته الحق والحقيقة، والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أياً كان موقعها، لا يبتغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزماً بتطبيق محايد وموضوعي للقانون<sup>(1)</sup>.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر يؤكد على ضمانات الحيادة بقولها: "إن المشرع أوجب مباشرة التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة بمعرفة أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق التابعة للجامعة ذاتها، وإنه عند عدم وجود كلية للحقوق في الجامعة يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في أحد كليات الحقوق التي يختارها، ويجب أن لا نقل درجة المحقق عن درجة من يجري التحقيق معه، وبالتالي فإنه لا يجوز أن يتولى التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة المستشار القانوني لرئيس الجامعة، وذلك ضماناً للحيادة في التحقيق، وعدم التأثير عليه حتى لو كان المستشار لرئيس الجامعة عضو في هيئة التدريس في كلية الحقوق، فإنه عندئذ يكون غير صالح لإجراء التحقيق الذي ينتهي بالإحالة إلى مجلس التأديب لذات الأسباب السابقة، وأنه يترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار التأديبي الصادر بناءً عليه، ولا يجوز تصحيح هذا البطلان بأي إجراء آخر تصدره سلطة أخرى ذلك أن القاعدة السابقة من

(1) الطعن رقم (3285) لسنة (33) ق، جلسة 1989/5/13، أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام 1992، ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 167.

القواعد الآمرة التي لا يجوز الخروج عليها، فضلاً أن الأحكام الخاصة بالتأديب يجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً، وبالتالي لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها"<sup>(1)</sup>.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية: "أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى، ولا تحتاج إلى نص يقررها وهي أن من يجلس مجلس أو حكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه"<sup>(2)</sup>، وقضت أيضاً: "بأن الفقه والقضاء قد استقرا على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق وحكمته، بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقاً للعدالة"<sup>(3)</sup>.

هذا ويؤيد الباحث التأكيد التشريعي والقضاء على ضمانات الحيدة كما ورد في نظام الخدمة المدنية الأردني في قضاء المحكمة الإدارية العليا وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية بالرغم من أنه لم يعثر على أحكام قضائية تدعم هذا التوجه في العراق، إلا أنه لا يمكن التساهل في تلك الضمانة والا أدى ذلك إلى التساهل والإفراط في كافة الضمانات التأديبية الأخرى وهو ما يضر بالموظف المحال إلى التحقيق وينعكس ضرر ذلك على المرفق العام. ونفترح على المشرع العراقي النص صراحةً على هذه الضمانة الأساسية مثلما فعل المشرع الأردني.

(1) الطعن رقم (4346) لسنة (39) ق، جلسة 1996/12/23 البهي، سمير، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 169.

(2) عدل عليا رقم (99/396) تاريخ 2000/5/13، منشورات القسطاس القانوني.

(3) عدل عليا رقم (2000/136) تاريخ 2001/2/23، منشورات القسطاس القانوني.

## المطلب الرابع

### تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية

إن الغاية من العقوبة هي الردع والإصلاح وليس وسيلة للانتقام من الموظف عندما تبدر منه أية مخالفة حتى وإن لم تكن جسيمة ولم تحدث ضرراً للجهة الإدارية.

ويقصد بمبدأ التناسب أن العقوبة التأديبية وقسوتها يجب أن تتناسب مع جسامة المخالفة بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي<sup>(1)</sup>.

ولم يقرن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي بين المخالفات الإدارية وعقوباتها التأديبية، إلا أن تسلسل العقوبات الواردة في المادة (8) من هذا القانون يوحي بتدرجها بحسب جسامتها، في حين نص المشرع الأردني صراحةً على مبدأ التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف وذلك في المادة (4/أ/140) من نظام الخدمة المدنية.

لذا يجب عدم منح جهة الإدارة السلطة في إيقاع العقوبة بالشكل الذي يتناسب مع المخالفة التي ارتكبها الموظف، ولهذا فإن الرقابة القضائية اللاحقة كفيلاً بالحد من تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطتها ولها أن تعدل من العقوبة بتخفيضها إلى الحد الذي ترى تناسبه مع خطورة وجسامة الفعل المرتكب من قبل الموظف وهناك من يرى بأنه إذا كشفت الجهة القضائية عدم التناسب بين العقوبة والمخالفة أن تكتفي في هذه الحالة بإلغاء الجزاء وتترك للسلطة الإدارية تحديد الجزاء المناسب دون أن تصدر المحكمة بنفسها حكم الجزاء الذي تراه مناسباً<sup>(2)</sup>.

(1) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 148.

(2) العجيلي، لفته، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 53.

وهناك من يرى خلاف ذلك لأن السلطة التأديبية تباشر اختصاصها بواسطة موظفين أي أشخاص غير معصومين من الخطأ ولأن اختصاص هذه السلطة يباشر وفقاً للقانون وليس حقاً شخصياً مصاحباً للوظيفة<sup>(1)</sup>.

"واتساقاً مع هذا الرأي ما جاء بقرار مجلس شورى الدولة العراقي لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن مجلس الانضباط العام خفض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المعارض إلى التوبيخ لتتناسب مع الفعل المرتكب من المعارض لسبب كون الأفعال المرتكبة لا تمثل انتهاكات خطيرة لواجبات الموظف تستوجب تنزيل الدرجة وأن التعارض بين فعل الموظف ورؤسائه لم يصل إلى حد التعدي على الإدارة لكي تفرض عقوبة تنزيل الدرجة الأمر الذي جعل المجلس يخفض العقوبة لتكون متناسبة وفعل المعارض"<sup>(2)</sup>، "وظهر للمجلس أن لجنة الانضباط اكتفت بتوجيه عقوبة الإنذار للمعارض عليه وحثه على عدم الإسراف بتناول الخمر والاستقامة في حياته الاجتماعية والوظيفية حيث أن هذا القرار لما احتواه من أسباب كان مصيباً وموافقاً للقانون كما أن العقوبة المفروضة بموجبه كانت ملائمة مع الغايات التي استهدفتها اللجنة في قرارها المعارض عليه لذا قرر المجلس تصديقه"<sup>(3)</sup>. "وحيث أن المدعى عليه/ المميز إضافة إلى وظيفته أصدر الأمر الإداري المرقم 292 في 2008/8/5 والمتضمن فرض عقوبة الإنذار بحق المدعي (المميز عليه) ومن خلال سير التحقيق والمرافعة والحيثيات ثبت لمجلس الانضباط العام أن الأوراق المقدمة إلى لجنة احتساب الرواتب هي أوراق خالية من العيوب ولكنها غير رسمية وإن المدعي (المميز عليه) حسن النية في تصرفه المذكور وأن الفعل المنسوب إليه لم ينتج منه ضرراً يرتب مخالفة قانونية تصلح أن تكون سبباً لفرض العقوبة وفي هذه الحالة

(1) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 610.

(2) رقم القرار (180)، انضباط، تمييز، 2009 في 2009/6/24، مجلة التشريع والقضاء، وزارة العدل، العراق، العدد الرابع، 2009، ص 284.

(3) رقم القرار (122/1979) في 1979/5/9، مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد الثالث، 1979، ص 91.

يكون المدعي عليه (المميز) قد تعسف في استخدام السلطة عند فرض عقوبة الإنذار على المدعي (المميز عليه) لذا قرر تصديق الحكم المميز<sup>(1)</sup>.

"ون المخالفة المنسوبة إلى المعترض المتمثلة بعدم تنبيه المدير العام إلى مخالفة موافقته للتعليمات لا ترقى إلى مستوى مخالفة المدير العام الذي أعطى الموافقة على التجهيز دون مراعاة التعليمات وآلية التجهيز وهو الأولى باتباعها والتقيدها باعتبارها القائد الإداري والمسؤول الأول عن فرض القانون ومراقبة تطبيقه تطبيقاً سليماً مما يجعل العقوبة المفروضة بحق المعترض بحدود مسؤوليته الإدارية وتسلسله في مواقع المسؤولية، شديدة وغير متناسبة مع المخالفة المنسوبة إليه، لذا قرر نقض الحكم المميز وتخفيض العقوبة إلى عقوبة تنزيل الدرجة، ويقتضي أن تكون العقوبة المفروضة على المدعي ملائمة للغاية وتتناسب والفعل المرتكب للأسباب والحجيات الواردة فيه"<sup>(2)</sup>.

يتضح من القرار السابق أن الرقابة القضائية كانت سبباً منيعاً لتعسف الإدارة في فرض العقوبات التي لا تتناسب والفعل المرتكب من قبل الموظف، والإدارة في سعيها للحفاظ على مصالحها كثيراً ما تفرط بحقوق موظفيها بحجة أن ذلك يحقق مصلحة عامة، يقتضي من الإدارة صيانتها من العبث، في الوقت الذي يجب عليها إيجاد نوع من الموازنة يبين حقها في وجوب حسن سير المرفق العام، وبين ضمان حق الموظف في أن لا يتعرض إلى جزاء لا يتناسب والفعل المرتكب من قبله ومن ثم المساس بمركزه الوظيفي في ظروف لا تستدعي ذلك.

إن القضاء في رقابته على مدى تناسب الجزاء مع المخالفة لا يكتفي بإلغائها وإنما له الحق في تعديلها إلى القدر الذي يراه مناسباً، وقد جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "إذا كان القرار الصادر بجزاء تأديبي منسوباً بالغلو لعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة

(1) رقم القرار (310)، انضباط 2009 في 2009/9/16، مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد الخامس، ص122.

(2) رقم القرار (558/557) انضباط تمييز 2010 في 2010/1/13، مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد السابق، ص145.



الذنب الإداري وبين نوع الجزاء الموقع ومقداره فإنه يتعين على القضاء التأديبي التصدي لتوقيع الجزاء المناسب<sup>(1)</sup>، والغلو الذي ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا لا يعني إلا عيب الانحراف ولساءة استعمال السلطة وهو ما قضت به المحكمة في قرار لاحق بأن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو أيضاً سلطة الإدارة لا رقابة للقضاء فيه عليه إلا إذا اتسم بعدم الملائمة الظاهرة أي بسوء استعمال السلطة<sup>(2)</sup>.

وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذا المبدأ في قرار لها بقولها: "السلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهر بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وأن الهدف من التأديب - وهو تأمين انتظام سير المرافق العامة - لا يتأتى إذا انطوى الجزاء على القسوة الشديدة أو الإفراط المسرف في الشفق، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، ويتعارض مع الهدف الذي توخاه المشرع من التأديب ... وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلو فيخرج من نطاق المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا"<sup>(3)</sup>.

وفي حكم آخر جاء فيه: "وحيث أنه وإن كانت للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، إلا أن مشروعية هذه السلطة التي هي سلطة تقديرية هو أن لا يشوب استخدام هذه السلطة غلط في إيقاع العقوبة، إذ يجب أن يكون هناك ملائمة بين خطورة

(1) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (3115) لسنة (35) ق جلسة 1995/6/13، خليفة، عبد العزيز، ضمانات التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص70.

(2) الطماوي، سليمان محمد، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة - دراسة مقارنة)، ط2، 1966، دار الفكر العربي، ص432.

(3) عدل عليا رقم 1989/85، تاريخ 1989/3/16، منشورات القسطاس القانوني.

الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وأن لمحكمتنا أن تراقب مقدار العقوبة وما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الخامس

#### تسبب القرار الإداري بفرض العقوبة التأديبية

يقصد بالتسبب في هذا المجال إيراد المبررات والمسوغات القانونية التي بني عليها قرار فرض العقوبة التأديبية<sup>(2)</sup>، وبعد البطلان جزاءً واضحاً وإغفال هذا العنصر الهام الذي يعد ضماناً هامة من ضمانات التحقيق، ومع أن نص الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة في العراق تطلب هذا التسبب بأن: "... تحرر اللجنة التحقيقية محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ..."، إلا أن الباحث يرى أن التسبب ذاته يجب أن يعاد ذكره ويفرغ مضمونه عند إصدار القرار الإداري بناءً على توصية اللجنة التحقيقية، وقد عالج المشرع الأردني صراحةً موضوع التسبب في المادة (5/أ/140) من نظام الخدمة المدنية بأن: "5- تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية".

"وتتجلى أهمية التسبب بالنسبة للموظف الصادر بحقه العقوبة في تبصيره بحقيقة التهمة التي عوقب بشأنها وحدودها، أما عن أهميته بالنسبة للإدارة، فتتجلى في أن الأخيرة ستحاول قدر الإمكان أن تتأنى في إصدارها لقراراتها وجعلها متناسبة مع ما يقترفه الموظف من مخالفات متى علمت أن المبررات التي ستنبي عليها قرار العقوبة ستكون عرضة لاطلاع الموظف المعاقب أو حتى الغير أو وسائل الإعلام، مما يجعل من التسبب قيماً يحملها على توخي الدقة والحذر منعاً لوقوعها في الإحراج المتولد عن خطأها في تطبيق للقانون كما تتضح أهميته بالنسبة لرقابة القضاء

(1) عدل عليا رقم 1983/93، تاريخ 1983/10/6، منشورات القسطاس القانوني.

(2) الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص 22.

الإداري في تمكين هذا القضاء من بسط رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ومنها مدى تناسب العقوبة المفروضة على الموظف مع ما اقترفه من مخالفة، ومن ثم تعديل العقوبة الصادرة بما يتلائم والمخالفة المرتكبة متى وجد القضاء انتفاء التناسب<sup>(1)</sup>.

ولما كان تسبب القرار الإداري متعلقاً بشكل القرار التأديبي فإنه يأتي دائماً معاصراً لإصدار القرار، وهنا يثار تساؤل حول تسبب التحقيق الإداري، كما نصت عليها المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، حيث نصت على أنه: "ثانياً: 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، أما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها".

إن تسبب التحقيق الإداري يعد إجراءً قانونياً سابقاً لفرض العقوبة التأديبية وخارج عن شكل القرار ذاته، وفي رأي الباحث إن تسبب التوصيات التي تقترحها اللجنة التحقيقية كما نص عليها القانون المذكور علاقة وطيدة بتسبب القرار ذاته الذي صدر بفرض العقوبة التأديبية، على اعتبار أن تسبب الأول يتعلق بالإجراءات التحقيقية التي تسبق صدور ذلك القرار، وهو إجراء مستقل عن قرار فرض العقوبة، بحيث يكشف عن تفاصيل الواقعة التي كانت سبباً للتأديب، ويساعد في التسبب الصحيح للقرار الأخير.

ولما كان تسبب القرار التأديبي يندرج في ركن الشكل فإن القرار تحكمه القواعد العامة التي تتحكم ببطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي ببطلان القرار إذا كان

(1) أمين، محمد سليم (2012). تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، السنة العاشرة، ص 325.

ما تم إغفاله شكلاً جوهرياً، دون الشكليات الثانوية التي يبقى القرار بموجبها قائماً مرتباً لآثاره رغم تخلفها<sup>(1)</sup>، ولما كان التسبب ضماناً مقررة للموظف ومن شأن تخلفه الإخلال بضماناته تجاه الإدارة، فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يترتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه، ويمتد هذا البطلان ليشمل كل حكم أو قرار تأديبي شابه قصور في التسبب، الأمر الذي ينبني عليه أن المركز القانوني للتسبب تمثل إجراءً أو شكلاً واجب الاتباع، لذا فإنه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الاعتبار، إذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره وإلا فإن قرارها يعد باطلاً بعبء مخالفة الشكل، وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام العراقي في إحدى قراراته إلى: "أن القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعبء آخر من العيوب الشكلية وهو وجوب صدوره معللاً مسبباً..."<sup>(2)</sup>.

وقضى في حكم آخر: لقد ظهر أن القرار جاء خالياً من الأسباب والعلل والأسانيد القانونية في الرفض، وعليه قرر المجلس نقض القرار"<sup>(3)</sup>.

كما ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى إلغاء القرار التأديبي المشكو منه لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه، وهو اتجاه قضائي صائب لأنه يؤكد على عناصر التسبب في القرارات الباطلة، بل يصبح ذلك أمراً قضائياً يبطل القرار بعبء عدم مراعاة الشكل بعبارة واضحة ومحددة<sup>(4)</sup>.

(1) خليفة، عبد العزيز، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 101.

(2) قرار المجلس رقم 96/247 في 1996/5/8، نقلاً عن: أمين، محمد، تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، مرجع سابق، ص 341.

(3) قرار المجلس رقم 77/791 في 1977/11/28، منشور في مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد الثالث، 1978، ص 436.

(4) عدل عليا رقم 2008/597، تاريخ 2009/2/25، منشورات القسطاس القانوني.

واستقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على ضرورة تسبب الجزاء التأديبي، حيث قضت: "بأن الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا تطلب القانون ذلك، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة تسبب قراراتها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي"<sup>(1)</sup>.

وتؤكد في حكم آخر لها أن كل قرار إداري يجب أن يكون مسنداً إلى دواعي قامت لدى الإدارة حين إصداره، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً وجب عليها ذلك وتكون هذه الأسباب محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون"<sup>(2)</sup>.

نستنتج أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية لا يأخذ بالزامية التسبب إلا إذا نص القانون على ذلك، إلا أنه مع صدور نظام الخدمة المدنية الجديد والذي ألزم السلطات التأديبية كافة على ضرورة تسبب الجزاءات التأديبية، كما تبين لنا سابقاً أصبح مبدأ التسبب مقررّاً على جميع الأحكام والقرارات التأديبية مع ترتيب البطلان عليها إذا ما صدرت دون ذكر الأسباب التي بنيت عليها.

وخلاصة القول فإن تسبب الجزاء التأديبي يمثل جسر التواصل والثقة بين جميع أطراف الدعوى من خلال اطمئنان الموظف على عدم تعسف الجهة التأديبية في حكمها الأمر الذي يشبع حاسة العدالة لديه، وبالجهة المقابلة يشكل التسبب العون والمنبه للقاضي لكي يعتني بقضائه، ويعمل على تقدير الأدلة والوقائع وتكييفها التكييف القانوني السليم لتجنب القصور.

(1) عدل عليا رقم 2011/19، تاريخ 2011/2/24، منشورات القسطاس القانوني.

(2) عدل عليا رقم 96/349، تاريخ 1997/2/13، منشورات القسطاس القانوني.

### المبحث الثالث

#### ضمانات الموظف العام اللاحقة لايقاع العقوبة التأديبية

ليس القرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة على الموظف يكون مرضياً له دائماً، إذ يكون في كثير من الأحيان قراراً تعسفياً أو يظنه الموظف كذلك، فما الحل القانوني؟ يمكن للموظف الطعن بهذا القرار أمام الجهة التي أصدرته وعند ذاك يسمى هذا الطعن بـ "التظلم" فإذا رفضت هذه الجهة هذا الطعن كان للموظف الطعن أمام مجلس الانضباط العام وله الطعن بقرار الأخير أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، هذا بالنسبة للعراق، وكذلك الامر في التشريع الاردني اذ يوجد قرارات يلزم المشرع التظلم منها امام الادارة قبل اللجوء الى القضاء، كما أجاز والطعن بها أمام المحكمة الإدارية في الأردن وله استئناف قرار الأخيرة أمام المحكمة الإدارية العليا، ونبين كل من هذه الإجراءات بشكل موجز في مطلبين، هما:

المطلب الأول: التظلم من القرار الإداري.

المطلب الثاني: الطعن بالقرار الإداري.

## المطلب الأول

### التظلم من القرار الإداري

يعرف التظلم بأنه: "وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري يقدمها إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل قرارها فتسحبه وتكفي الطاعن مؤونة الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار الإداري التأديبي"<sup>(1)</sup>. وتتجلى أهمية التظلم في كونه يجنب الموظفين الكثير من الإجراءات القضائية الطويلة والمكلفة وهو من جهة أخرى يفسح المجال للإدارة في إعادة النظر بقرارها وتقييمه مجدداً في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه، والتظلم في ظل القانون العراقي يعد تظلماً وجوبياً من حيث أنه يجب على الموظف تقديم التظلم أمام الجهة التي أصدرت القرار قبل الطعن به أمام مجلس الانضباط العام<sup>(2)</sup>، بمعنى أنه لا يقبل الطعن أمام مجلس الانضباط العام إلا إذا سبق تقديم التظلم أمام الإدارة، كما أن التظلم في ظل القانون العراقي من جهة أخرى يعد تظلماً "ولائياً" أي أن الطعن الذي يقدمه الموظف المعاقب يجب أن يكون أمام الجهة التي أصدرت قرار العقوبة التأديبية طالباً فيها سحب القرار أو تعديله أو إلغائه، "بخلاف التظلم "الرئاسي" الذي يقدم فيه الطعن أمام الجهة التي تعلق الجهة التي أصدرت قرار فرض العقوبة استناداً إلى ما تتمتع به الأخيرة من سلطات إدارية تفوق سلطات الجهة مصدرة القرار"<sup>(3)</sup>.

ويلاحظ أن المشرع الأردني يختلف موقفه من هذه المسألة عن المشرع العراقي، إذ إن المشرع الأردني لم يوجب التظلم الوجوبي، وإنما يأخذ بالتظلم الجوازي، وهذا ما يؤكد نص المادة (162/ب) من نظام الخدمة المدنية. وتأكيداً لذلك

(1) العجيلي، لفظة، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص153.

(2) نصت المادة (15/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق على: "يشترط قبل تقديم الطعن إلى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم في القرار الإداري لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة".

(3) مهدي، غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص254.

نصت المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 أنه إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري، فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدة المنصوص عليها في القانون المذكور، ويجوز الطعن في القرار الصادر نتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع.

والتظلم من العقوبة سواء كان اختيارياً أم وجوبياً يجب أن تتوفر فيه عدد من الشروط،

أهمها:

أولاً: من حيث المدة اللازمة لتقديمه: يجب أن يقدم التظلم خلال المدة التي حددها القانون وهي ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بقرار فرض العقوبة في القانون العراقي<sup>(1)</sup>، وعشرة أيام في نظام الخدمة المدنية الأردني<sup>(2)</sup>.

ثانياً: من حيث الشكل: مع أن القانون العراقي لم يشترط شكلاً معيناً للتظلم، إلا أنه يجب أن يكون واضحاً في عباراته، بما يفيد رفض الموظف قرار العقوبة الصادر بحقه، في حين تطلب نظام الخدمة المدنية الأردني أن يقدم طلب التظلم خطياً دون أن يبين مشتملاته<sup>(3)</sup>.

لذا يرى البعض أنه يجب أن يشتمل التظلم النواحي الآتية:

1. اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه الوظيفي ومقر عمله (الدائرة/ القسم/ الشعبة/ الوحدة).
2. اسم المتظلم منه أو القرار الصادر بحقه الذي ينتظم منه.
3. تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ التبليغ.

(1) نصت المادة (15/ ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق: "يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً".

(2) نصت المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه: "مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبليغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه".

(3) انظر: المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.



4. موضوع القرار المتظلم منه وأسباب التظلم وأسانيده القانونية (ترفق عادة).

5. ما يريد المتظلم الحصول عليه من وراء التظلم (المطالب)<sup>(1)</sup>.

ثالثاً: من حيث القرار المطعون به: يجب أن يتقدم التظلم في مواجهة قرار إداري نهائي بفرض العقوبة، وعليه لا يقبل الطعن بتوصيات اللجنة التحقيقية ما لم يصادق عليها فتصبح قراراً إدارياً نهائياً<sup>(2)</sup>.

رابعاً: من حيث مقدم التظلم: يجب أن يقدم التظلم من صاحب المصلحة الذي أثر القرار في مركزه القانوني أو مس مصلحة له، ألا وهو الموظف الذي صدر بحقه قرار.

وبعد أن تتسلم الإدارة من الموظف تظلمه المستوفي لشروطه كافة، لا بد لها من اتخاذ موقفاً محدداً، وقد أوجب قانون انضباط موظفي الدولة في العراق على جهة الإدارة البت في التظلم الذي يقدمه الموظف خلال مدة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ تقديمه، وهنا أن تقوم الإدارة بأحد الإجراءات الآتية<sup>(3)</sup>:

- 1- إعادة النظر في القرار الصادر منها بحق الموظف إما بالسحب أو الإلغاء أو التعديل.
- 2- قد تنتظر الإدارة في القرار ولكنها ترفض صراحةً الطعن الذي قدمه الموظف، فعند ذلك يعد هذا الرفض رفضاً حقيقياً للتظلم.
- 3- عدم البت في التظلم على الرغم من انتهاء مدة الثلاثين يوماً التي حددها القانون، وهذا يعد رفضاً حكماً للتظلم، يمكن للموظف الطعن في القرار أمام مجلس الانضباط العام بسبب الرفض الحقيقي أو الحكمي لتظلمه. هذا ولم يعالج المشرع الأردني في نصوص

(1) الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص 55.

(2) الصدام، أحمد، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه، مرجع سابق، ص 98.

(3) نصت المادة (15/ ثانياً) منه على: "يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار الإداري لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة، يعد ذلك رفضاً للتظلم". وانظر: نص المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المواد (من 161 إلى 165) من نظام الخدمة المدنية الآثار المترتبة على تقديم التظلم. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني أجاز الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلم أمام المحكمة الإدارية وفقاً لنص المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.

## المطلب الثاني

### الطعن بالقرار الإداري

ذهب الدستور العراقي لسنة 2005 إلى "التقاضي حق مصون ومكفول للجميع"<sup>(1)</sup>، حيث يعد هذا الحق حقاً مقدساً لا يمكن حرمان أي شخص منه، فضلاً عن أن الدستور ذاته قد منع تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن<sup>(2)</sup>، وهو ما يعني أن بالإمكان الطعن - قضائياً - بقرار فرض العقوبة الانضباطية، في حالة رفض طلب التظلم حقيقةً أو حكماً، ولعل الدرجة الأولى من الطعن القضائي تكون أمام مجلس الانضباط العام الذي يحق للموظف الطعن بقراراته أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة.

فبالنسبة للطعن أمام مجلس الانضباط العام نص قانون الانضباط لموظفي الدولة العراقي في المادة (15) على أنه: "يختص المجلس بما يأتي: أولاً - النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة 8 من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة ثانياً من هذه المادة وله أن يقرر المصادقة على هذا القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها، ثانياً - يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته...".

(1) المادة (19/ثالثاً) من الدستور العراقي النافذ الصادر سنة 2005.

(2) نصت المادة (100) منه على: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن"، ولعله مسلك محمود ومميز سلكه المشرع الدستوري العراقي.

ونص القانون المذكور في المادة (15/خامساً): "يراعى مجلس الانضباط العام عند النظر في أحكامه قانون أصول المحاكمات الجزائية بما يتلائم وأحكام هذا القانون". وبعد أن ينظر مجلس الانضباط العام بالاعتراض المقدم من الموظف بشأن القرار الصادر بعقوبته، يكون للمجلس إما إلغاء العقوبة أو تخفيضها أو المصادقة عليها، وكالاتي:

أولاً: إلغاء العقوبة: قد يجد المجلس أن القرار الصادر بفرض عقوبة بحق الموظف معيب في ركن أو أكثر من أركانه، فيصدر عند ذلك قراره بإلغاء هذا القرار ويعتبره كأن لم يكن، ويكون للحكم بإلغاء حجية مطلقة في مواجهة أطراف الدعوى وفي مواجهة الكافة، وعلى الإدارة أن تستجيب لحكم القضاء فتصدر قراراً لاحقاً لقرار فرض العقوبة يقرر بطلانها، ومن قبيل ذلك إلغاء لقرار معاقبة الموظف المتغيب لأيام محددة بعقوبة الفصل واعتباره مستقيلاً<sup>(1)</sup>، وإلغاء عقوبة الإنذار الموجهة للموظف لأن اللجنة التحقيقية التي أوصت بها قد تشكلت من أربعة أعضاء خلافاً للقانون<sup>(2)</sup>.

ثانياً: تخفيض العقوبة: قد لا يلغي المجلس القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية، بل قد يقوم بخفض هذه العقوبة متى وجد أنها لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها الموظف، ومن قبيل ذلك قراره بتخفيض عقوبة تنزيل الدرجة إلى عقوبة التوبيخ<sup>(3)</sup>.

ثالثاً: المصادقة على القرار التأديبي: لمجلس الانضباط العام المصادقة على القرار الصادر بحق الموظف متى وجد أنه الأنسب والأكثر ملائمة مع الفعل المرتكب، ومن قبيل ذلك قرار المجلس القاضي بالمصادقة على قرار عزل الموظف لارتكابه جرائم فساد مالي واداري

(1) انظر: قرار مجلس الانضباط العام بالرقم (2006/411) في 9/11/2006، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006، ص340-341.

(2) انظر: قرار مجلس الانضباط العام بالرقم (4/م/2008) في 4/9/2008، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، ص455-456.

(3) انظر: قرار مجلس الانضباط العام بالرقم (24/ج/2008) في 5/4/2009، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، ص384.

وتزوير وصل اختلاس مبلغ من المال<sup>(1)</sup>، والمصادقة على قرار فرض عقوبة التوبيخ على موظف في دائرة بلدية محافظة (د) لتناسبها مع الفعل المرتكب<sup>(2)</sup>.

ولم يعد القرار الصادر من مجلس الانضباط العام بشأن الطعن المقدم من قبل الموظف باتاً حيث أضحى القرار الصادر عن هذا المجلس بغير مأمّن من الطعن، إذ يمكن للموظف الطعن بهذا القرار أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية خلال مدة الثلاثين يوماً وذلك بموجب قانون التعديل الأول رقم (5) لسنة 2008 لقانون انضباط موظفي الدولة في العراق لسنة 1991 والذي عدل من بين أحكامه، المادة (15) من القانون بأنه: "يجوز الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً"<sup>(3)</sup>. فضلاً عن ذلك فقد أضاف التعديل المشار إليه صلاحية الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في ممارسة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية عند النظر في الطعن المقدم في قرارات مجلس الانضباط العام وبما يتلائم وأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام<sup>(4)</sup>، وعليه للهيئة العامة لمجلس شوري الدولة المصادقة على قرار مجلس الانضباط العام إذا

(1) انظر: قرار مجلس الانضباط العام بالرقم (109/ ج / 2010) في 2010/6/10، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2010، ص390-391.

(2) انظر: قرار مجلس الانضباط العام بالرقم (98/ ج / 1999) في 1999/5/19، القرار غير منشور.

(3) انظر: المادة (15/ رابعاً/ ب) منه والمضافة بموجب التعديل الأول بالرقم (5) لسنة 2008 وينظر أيضاً: المادة (7/ أولاً/ ج) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979. ومن الأحكام الصادرة عن الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة أن "مدد الطعن في الأحكام والقرارات تعتبر حتمية ويترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق في الطعن التمييزي". ينظر: قراره بالرقم (197/ انضباط - تمييز/ 2008) في 2008/10/9، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2008، ص476-477، وقراره بالرقم (148/ انضباط - تمييز/ 2007) في 2007/11/15، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2007، ص344-345، وذهبت إلى أن على الهيئة العامة رد الطعن التمييزي لتقديمه خارج المدة القانونية البالغة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار استناداً إلى المادة (7/ أولاً، ج) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979. ينظر: قراره بالرقم (30/ انضباط - تمييز/ 2006) في 2006/2/20، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2006، ص420.

(4) انظر: المادة (15/ سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.

وجدت أن مجلس الانضباط العام قد جانب الصواب، كما لها تخفيف العقوبة، ولها أخيراً نقض الحكم المميز وإعادته إلى مجلس الانضباط العام.

أما الوضع في الدستور الأردني، فإن رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار التأديبي الصادر بحق الموظف نتيجة التحقيق الإداري تعد من أهم ضمانات التأديب. فالمادة (101) منه نصت بأن: "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها".

وقد نص قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة 2014 في المادة (5/ أ/ 4) على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات تأديب الموظفين العموميين الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

ووفقاً لنص المادة (5/ هـ) من القانون ذاته تقام الدعوى أمام المحكمة الإدارية من صاحب المصلحة الشخصية وهو هنا الموظف الصادر بحقه العقوبة التأديبية، واستناداً إلى نص المادة (8/أ) من ذات القانون تقام هذه الدعوى باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري التأديبي المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.

ومن خلال استعراض أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا السياق، نجد أنها قد مارست رقابتها في هذا الشأن وعلى جميع أركان القرار الإداري التأديبي وفقاً لنص المادة (7) من قانون القضاء الإداري التي عالجت أسباب الطعن بالقرار الإداري، وهي: عدم الاختصاص، ومخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، وعيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب.

ويحمد المشرع الأردني في هذا السياق أنه لم يخص جهة تأديبية معينة بضرورة تسبب قراراتها؛ مما يستفاد منه أن السلطة الرئاسية التأديبية وليس فقط مجلس التأديب يجب عليها تسبب قراراتها التأديبية بدليل استخدام المشرع لعبارة "من المرجح المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات"، وذلك بخلاف أنظمة الخدمة المدنية السابقة التي اشترطت تسبب القرار الصادر عن المجالس التأديبية دون القرار الصادر من السلطات التأديبية الرئاسية<sup>(1)</sup>، فتسبب السلطة الرئاسية التأديبية لقراراتها هو أولى من تلك التي تصدرها مجالس التأديب لأن قرارات هذه المجالس غالباً ما تكون مبنية على أسباب واقعية وقانونية تبرر فرضها للجزاء بصفتها جهات مستقلة وحيادية، على عكس السلطات الرئاسية التأديبية التي تشكل الخصم والحكم بالنسبة للموظف مما قد يجعلها تسيء استخدام سلطتها التأديبية، وتتعسف في إصدارها للقرارات التأديبية<sup>(2)</sup>.

ومن جانبها استقرت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة على لزوم تسبب الإدارة لقراراتها التأديبية وإلا كانت غير مشروعة، وتطبيقاً لذلك قضت في أحد أحكامها: "إذا كان القرار المطعون فيه مشوباً بقصور في التسبب والتعليل بما يحول بين المحكمة وبسط رقابتها عليه، فتكون أسباب الطعن واردة عليه ويتعين إلغاؤه"<sup>(3)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا السياق بأنه: "... عندما تسند تهمة معينة إلى أحد موظفي البلدية الفنيين لا يكون رئيس الوزراء مختصاً بإصدار قرار العزل وإنما يجب اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه بمقتضى نظام الموظفين الذي أناط أمر هذه الإجراءات بالمجلس التأديبي"<sup>(4)</sup>.

(1) المادة (154/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

(2) د. منصور العنوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 346.

(3) عدل عليا رقم 2002/447، بتاريخ 2003/12/23، منشورات مركز عدالة.

(4) عدل عليا رقم 2009/230، تاريخ 2009/4/16، منشورات القسطاس القانوني.

ولا يكفي صدور القرار التأديبي من السلطات التأديبية المختصة، وإنما يتوجب على هذه السلطات التأديبية أن تراعي الشكليات والإجراءات المطلوبة في القرار التأديبي والا كان قرارها معيياً.

وقد حرص نظام الخدمة المدنية الأردني على النص على مجموعة من الإجراءات التي يتوجب على الإدارة الالتزام بها قبل إصدارها لقراراتها التأديبية، ومنها ضرورة إجراء التحقيق مع الموظف المتهم وتسبب القرار التأديبي وحق الدفاع وغيرها، ورتب على مخالفتها بطلان القرار التأديبي.

وقد مارست محكمة العدل العليا رقابتها على مدى التزام الإدارة بالشكليات والإجراءات المطلوبة في القرار التأديبي، فقضت في حكم لها أنه: "... إذا كان نظام الخدمة المدنية قد اشترط تسبب القرار التأديبي، فإن هذا الإجراء يصبح شكلاً أساسياً في القرارات التأديبية ويترتب على إهماله بطلانها ... وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبب"<sup>(1)</sup>. كما قضت المحكمة بأنه: "... من القواعد العامة في الإجراءات التأديبية وجوب استدعاء الموظف وسؤاله عن المخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو تبرير ما نسب إليه، لأن هذه الأمور من الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها قبل فرض العقوبة على الموظف، وبما أن المستدعي ضده لم يراع هذه الإجراءات قبل فرض العقوبة وقبل إصدار قراره المطعون فيه، فيكون القرار الطعين صدر مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء"<sup>(2)</sup>.

والقرار التأديبي قد يكون مخالفاً للقانون وغير مشروع إذا أوقعت السلطة التأديبية على الموظف عقوبة تأديبية من غير تلك العقوبات التي حددها المشرع حصراً في التشريع الوظيفي، أو إذا خالفت السلطة التأديبية القانون بأية صورة بمناسبة إصدار القرار التأديبي.

(1) عدل عليا رقم 2010/517، تاريخ 2012/2/27، منشورات القسطاس القانوني.

(2) عدل عليا رقم 1999/58، تاريخ 1999/6/5، منشورات القسطاس القانوني.

وفي هذا السياق قضت محكمة العدل العليا في حكم لها صدر: "أنه تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف بمرور ثلاث سنوات على ارتكابه المخالفة إذا لم تقدم خلالها الشكوى ضد الموظف أو لم يجر تحقيق معه حولها أو لم يتخذ بحقه أي إجراء تأديبي مهما كان نوعه بشأنها أو لم تتم إحالته إلى سلطة قضائية بجرم ناشئ عن تلك المخالفة أو يتعلق بها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك عملاً بالمادة (148/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998، وعليه وحيث أن المخالفات المنسوبة للمتدعي قد حدثت قبل عام 1992 ولم تجر منذ ذلك التاريخ أي ملاحقة، فلا تجوز ملاحقته عنها ويكون قرار وقف المتدعي عن العمل المرتبط بقرار إحالته إلى المجلس التأديبي مخالفاً للقانون"<sup>(1)</sup>.

وفي نطاق رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية سبب القرار التأديبي، قضت المحكمة بأنه: "... لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الاستماع إلى أقواله، وتحقيق دفاعه، وأن تكون الوقائع المنسوبة للطاعن تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية، لأن محكمة العدل العليا محكمة وقائع ومحكمة قانون ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار وأن تتأكد أن الواقعة ثابتة، وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العدل العليا في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً"<sup>(2)</sup>.

وقضت في مناسبة أخرى وفي ذات السياق أنه: "... أما من حيث العقوبة، فنجد أن القرار المطعون فيه وإن صدر عن سلطة لها الحق بتقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ... وحيث أن الاستغناء عن خدمات المتدعي لا يتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة إليه وهو ما نراه غلوياً في تطبيق العقوبة مما

(1) عدل عليا رقم 1999/113، تاريخ 1999/6/29، منشورات القسطاس القانوني.

(2) عدل عليا رقم 1998/342 تاريخ 1999/4/22، منشورات القسطاس القانوني.



يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه<sup>(1)</sup>.

وبعد القرار التأديبي مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان هناك انحراف من قبل سلطة التأديب عن الغايات والأهداف التي قصد المشرع منها منحها هذه السلطة وهي تأديب الموظف المخالف وردع غيره من الموظفين وبالنتيجة ضمان فعالية وديمومة سير المرافق العامة في الدولة<sup>(2)</sup>.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "للإدارة أن تصدر القرار بنقل الموظف من وظيفته إلى أخرى طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها وأن يكون الباعث على ذلك المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة، فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع"<sup>(3)</sup>.

(1) عدل عليا رقم 2011/264، تاريخ 2011/5/13، منشورات القسطاس القانوني.

(2) القبيلات، حمدي، القانون الاداري، مرجع سابق، ص375.

(3) عدل عليا رقم 1998/53، تاريخ 1998/7/19، منشورات القسطاس القانوني.

## الفصل الخامس

### الخاتمة والنتائج والتوصيات

#### أولاً : الخاتمة:

لا يعد التحقيق الإداري إجراءً بوليسياً يَراد منه ترهيب الموظف والنيل من سمعته والحد من كرامته، بل هو إجراء يراد به الكشف عن الحقيقة بشأن الموظف الذي ارتكب المخالفة التأديبية.

لذا، يعتبر التحقيق الإداري إجراءً جوهرياً تلجأ إليه الإدارة لكشف الحقائق وتحديد الموظف المخالف الذي ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب فرض العقوبة التأديبية بحقه، وهذا الإجراء ينطوي على جانبين مهمين، الأول: أنه وسيلة لكشف الحقيقة، والثانية: تتمثل في كون التحقيق الإداري ضماناً أساسية من ضمانات خضوع الموظف للمساءلة التأديبية، فهو من جانب الإدارة وسيلة للإثبات، ومن جانب الموظف ضماناً من ضمانات تحقيق دفاعه، ولذلك نجد أن معظم الأنظمة الوظيفية ومنها العراقي والأردني تضع قواعد وأصول لتنظيم هذا الإجراء بشكل يحقق فاعليته المزدوجة كوسيلة للإثبات من جانب، ووسيلة للدفاع من جانب آخر يترتب على الإخلال بهذه القواعد بطلان إجراءات التحقيق وحتى الآثار والنتائج المترتبة على هذا التحقيق، ونظراً للآثار والنتائج المترتبة على التحقيق الإداري والمتمثلة بتعريض الموظف المخالف لمخاطر فرض عقوبة تأديبية ذات آثار معنوية ومالية فإن القائم بالتحقيق يفترض أن يكون مؤهلاً له ومن ذوي الخبرة في مجال القانون والتحقيق الإداري لضمان تطبيق هذه الإجراءات بطريقة شفافة ومحايدة.

وقد جاءت هذه الدراسة لتبين النظام القانوني الذي يحكم التحقيق الإداري في التشريعين

العراقي والأردني، وبيان أوجه القصور والنقص التشريعي الذي شاب هذا التنظيم بهدف تلافيه.

## ثانياً: النتائج:

توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج، تتمثل بالآتي:

1. يعد التحقيق الإداري أداة قانونية من شأنها تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف إلى الوصول إلى الحقيقة بشأن الوقائع المنسوبة إلى الموظف، وبين حماية الموظف المخالف من خلال منحه حرية في الدفاع عن نفسه مع إحاطته بالعديد من الضمانات التي تمكنه من ذلك وتكفل له عدالة المساءلة التأديبية.
2. إن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ونظام الخدمة المدنية الأردني لم ينظما إجراءات التحقيق الإداري بشكل دقيق؛ إذ تعد الشكلية هي الطابع المميز لمعظم ضمانات التحقيق الإداري في العراق والأردن.
3. أن القانون العراقي قد أجاز الجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق والحكم من خلال استجواب الموظف شفهيًا وتوجيه عقوبة تأديبية له وهو ما يعد نسفاً لمبدأ الحيادة من جذوره، بخلاف المشرع الأردني الذي لم ينص على التحقيق الشفوي مع الموظف العام في نظام الخدمة المدنية.
4. وسع المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 من اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية فأصبحت تشمل العقوبات الانضباطية (التأديبية) كافة المنصوص عليها في قانون الانضباط المذكور أعلاه، بنينا منح المشرع الأردني هذه السلطة حق توقيع الجزاءات التأديبية كافة فيما عدا عقوبة الاستغناء والعزل من الخدمة؛ إذ جعلها من اختصاص المجلس التأديبي.
5. إن الإحالة إلى الجهة التحقيقية تعد إجراءً جوهرياً تبدأ به إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم، ويجب أن يستوفي التحقيق

الإجراءات الشكلية كافة التي تنص عليها القوانين، كما يجب مراعاة الضمانات الموضوعية في هذا الصدد.

6. إن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ونظام الخدمة المدنية الأردني قد أشارا إلى بعض إجراءات اللجنة التحقيقية ومنها سماع أقوال الموظف، والاطلاع على الوثائق وغيرها لكن لم يتطرقا إلى كيفية عقد اجتماعاتها، وكيفية عقد جلساتها أو إدارة الجلسة وهل هي سرية أم لا. كما أنهما لم يثيرا إلى ديمومة أو تأقيت عمل اللجنة التحقيقية وواقع عملها يشير إلى انتهاء عمرها بمجرد انتهاء التحقيق مع الموظف المحال عليها.

7. لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني أحكاماً تتعلق بالاطلاع على المستندات والوثائق المتعلقة بالتحقيق، فلم يبيننا أين يتم الاطلاع على هذه الأوراق، هل في مقر اللجنة التحقيقية أم في محل وجود الأوراق فيه؟

8. لم يتطرق المشرعان العراقي والأردني إلى إجراء المعاينة وندب الخبراء في أثناء التحقيق مع الموظف العام، فلم نجد أي إشارة إلى ذلك في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ونظام الخدمة المدنية الأردني.

9. أغفل المشرع العراقي النص على سماع الشهود في التحقيق الإداري، رغم أنه إجراء جوهري، بخلاف المشرع الأردني الذي أعطى الصلاحية للمجلس التأديبي أن يستدعي الشهود لسماع أقوالهم واعطاء الطرف الآخر الحق في مناقشتهم ودحضها ببيانات مماثلة.

10. أغفل المشرع العراقي إجراء التفتيش كونه إجراء هاماً من إجراءات التحقيق الإداري بخلاف المشرع الأردني الذي عالج هذا الإجراء في المادة (151/ج) من نظام الخدمة المدنية لسنة

11. لم يضمن المشرع العراقي قانون انضباط موظفي الدولة نصاً يوجب على الإدارة إخطار الموظف بالتهم المنسوبة إليه، خلافاً للمشرع الأردني الذي نص صراحةً على هذه الضمانة في المادة (140/أ) من نظام الخدمة المدنية.

12. لم ينص المشرع العراقي على حق الموظف في الاطلاع على ملفه الشخصي قبل فرض العقوبة بحقه، في حين نص المشرع الأردني صراحةً على هذا الحق في المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية.

13. لم يتطرق المشرع العراقي إلى حق الموظف المخالف بالصمت أمام اللجنة التحقيقية؛ كونه من حقوق الدفاع. بخلاف المشرع الاردني الذي نص على ذلك في المادة (150) من نظام الخدمة المدنية.

14. لم يعالج المشرع العراقي مسألة غاية في الأهمية في مجال التحقيق الإداري وهي التجرد من الميول الشخصية بخلاف المشرع الأردني الذي عالج ذلك في المادة (140/أ/2) من نظام الخدمة المدنية وكذلك في المادة (146) من النظام ذاته عندما طبق نظام رد القضاة على رئيس وأعضاء المجلس التأديبي.

### ثالثاً: التوصيات:

في ضوء النتائج السابقة، فإن الباحث خرج بالتوصيات الآتية:

1. نوصي المشرعان العراقي والأردني ضرورة تنظيم إجراءات التحقيق الإداري بشكل دقيق وبخاصة فيما يتعلق بسلطات المحقق.

2. نوصي المشرع العراقي بأن يفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق والحكم من خلال الاستجواب الشفهي للموظف تحقيقاً لضمانة الحيادة والنزاهة في التحقيق الإداري.

3. نوصي المشرعان العراقي والأردني ضرورة إيراد أحكام تفصيلية بشأن الاطلاع على المستندات والوثائق المتعلقة بالتحقيق من حيث مكان الاطلاع، وهل يتم ذلك بسرية أم لا، وكذلك الأمر عند سماع أقوال الموظف نوصي بأن يبين مكان عقد اجتماعات اللجنة التحقيقية ومدى ديمومتها أم أنها مؤقتة بإنجاز مهمتها.
4. نوصي بأن ينظم المشرعان العراقي والأردني إجراء المعاينة والخبرة في التحقيق الإداري.
5. نوصي المشرع العراقي ضرورة النص على سماع الشهود في التحقيق الإداري على غرار ما جاء بموقف المشرع الاردني.
6. نوصي المشرع العراقي ضرورة النص على إجراء التفتيش كلما لزم الأمر في التحقيق الإداري. والأخذ بالنهج الاردني في هذا الاطار.
7. نوصي المشرع العراقي ضرورة النص على قيام الإدارة بإخطار الموظف بالتهم المنسوبة إليه قبل الإحالة إلى التحقيق، وكذلك النص على حق الموظف بالاطلاع على ملفه الشخصي. وذلك أسوة بما انتهجه المشرع الاردني في هذا الجانب.
8. نتمنى أن يعالج المشرعان العراقي والأردني حق الموظف المخالف بالصمت أمام اللجنة التحقيقية كحق من حقوق الدفاع وليست قرينة ضده.
9. أن يعالج المشرع العراقي مسألة حضور وكيل الموظف المخالف أمام اللجنة التحقيقية للدفاع عنه.
10. نوصي المشرع العراقي ضرورة معالجة مسألة التجرد من الميول الشخصية لدى رئيس وأعضاء اللجان التحقيقية كضمانة من الضمانات الجوهرية التي تحقق عدالة المساءلة التأديبية.

11. ندعو المشرع العراقي إلى النص على تشكيل للجان التحقيقية تشكياً ينسجم مع مركز الموظف المتهم تأديبياً وذلك من خلال التفرقة بين درجات الموظفين موضوع التحقيق كما هو الحال عليه في التشريع الأردني.

12. يجب أن يتضمن قانون انضباط الدولة العراقي و نظام الخدمة المدنية الأردني ضوابط محددة لتحديد مضمون مبدأ المواجهة في المجال التأديبي، وإثبات أنها قد تمت بطريقة صحيحة، وذلك حتى يمكن متابعة مدى احترام جهات التحقيق لهذا المبدأ.

## قائمة المراجع

### أولاً: كتب اللغة:

- 1- الرازي، محمد بن أبي بكر (1982). مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان.
- 2- الإمام الزمخشري، جار الله محمود (1979). أساس البلاغة، دار هازر، بيروت.

### ثانياً: الكتب القانونية:

- 1- أبو العينين، محمد ماهر (2014). قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط16.
- 2- الأدغم، جلال أحمد (2009). التأديب في صور محكمتي الطعن - النقض - الإدارية العليا، القاهرة، دار الكتب القانونية.
- 3- البدرى، أحمد طلال (2013). ضمانات تحقيق الدفاع، دار عدنان، بغداد.
- 4- بركات، عمرو فؤاد أحمد (1979). السلطة التأديبية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1.
- 5- بطيخ، رمضان محمد والعجارمة، نوفان منصور (2012). مبادئ القانون الإداري، إثراء للنشر، الأردن، مكتبة الجامعة، الشارقة، ط1.
- 6- بكار، حاتم (2008). حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- 7- البنداري، عبد الوهاب (1999). الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، القاهرة.
- 8- الجبوري، ماهر صالح علاوي (1991). القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد.



- 9- حجازي، عبد الفتاح بيومي (2013). أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- 10- الحديثي، شفيق عبد المجيد (1975). النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، ط1.
- 11- الحسيني، عمار عباس (2014). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري ولإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1.
- 12- الحلو، ماجد راغب (2010). دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- 13- الحوري، أرشيد عبد الهادي (2010). التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1.
- 14- الخلايلة، محمد علي (2015). القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، دار الثقافة، عمان، ط2.
- 15- خليفة، عبد العزيز (2010). الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر العربي، الإسكندرية.
- 16- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008). ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة.
- 17- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2011). الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط1.
- 18- راضي، مازن ليلو (2010). القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك - العراق، ط1.

- 19- سرور، أحمد فتحي (1977). **الشرعية والإجراءات الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص351.
- 20- الطماوي، محمد سليمان (1968 - 1969). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1.
- 21- شاهين، مغاوري، محمد (1974). **المساءلة التأديبية**، عالم الكتب، القاهرة، ط1.
- 22- الشاوي، سلطان (1976). **أصول التحقيق الإجرامي**، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد.
- 23- الشتيوي، سعد (2007). **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- 24- شطناوي، علي خطار (1998). **مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة**، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، 1998.
- 25- صباح، صادق جعفر (2008). **قرارات مجلس شورى الدولة للأعوام 2004، 2005، 2006**، ط1، بغداد.
- 26- الطماوي، محمد سليمان (1979). **القضاء الإداري**، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 27- عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام (2013). **تأديب الموظف العام في مصر**، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 28- عبد الهادي، ماهر (1986). **الشرعية الإجرائية في التأديب**، ط2، دار غريب للطباعة، القاهرة.
- 29- العبودي، عثمان سلمان غيلان (2012). **شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة**

## والقطاع العام، بغداد، ط2.

- 30- العبودي، عثمان سليمان (2011). المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد.
- 31- العبودي، غازي فيصل مهدي (2001). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم (14) لسنة 1991، مطبعة العزة، بغداد.
- 32- العتوم، منصور (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام، المركز العالمي للتجليد، عمان، ط1.
- 33- العجارمة، نوفان العقيل (2007). سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، ط1.
- 34- العجيلي، لفته هامل (2013). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد.
- 35- العقيلي، إبراهيم سالم (2008). إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار قنديل للنشر والتوزيع.
- 36- علي، يحيى قاسم (1999). ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، أيمن، ط1.
- 37- الغويري، أحمد عودة (1989). قضاء الإلغاء في الأردن، دون ناشر، ط1.
- 38- القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، ج2، دار وائل، عمان، ط1.
- 39- القيسي، أعاد حمود (1998). الوجيز في القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل.
- 40- كنعان، نواف (1996). القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، مطابع الدستور

التجاري، عمان.

41- محارب، علي جمعة (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة،

ط1، الإصدار الأول، دار الثقافة والنشر، القاهرة.

42- منصور، شاب توما (دون سنة طبع). القانون الإداري، ج1، دون دار نشر.

43- مهدي، غازي فيصل (2012). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي،

منشورات جامعة النهريين، بغداد.

44- مهدي، غازي فيصل، (2006) المرشد لحقوق الموظف، ط2، دار الحكمة، بغداد

45- الموافي، أحمد (2011). نظام مجلس التأديب، طبيعة - ضماناته، دار النهضة

العربية، القاهرة.

46- نجم، محمد صبحي (1991). الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني، دار

الثقافة، عمان، ط1.

47- نخلة، موريس (2014). الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج2، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، ط4.

48- ياقوت، محمد ماجد (2007). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار

الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط3.

49- ياقوت، محمد ماجد (2012). شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف،

الإسكندرية، ط3.

### ثالثاً: رسائل الدكتوراة والماجستير والأبحاث والمحاضرات:

- 1- الأحمّد، بهاء أحمد (2010). ضمانات المحاكمة التأديبية العادلة، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، الأردن.
- 2- أمين، محمد سليم (2012). تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، السنة العاشرة.
- 3- بان، حكمت عبد الكريم ومحمد القيم، حنان (2014). التحقيق الابتدائي والتأديبي تقارب وتطابق، بحث مقدم لكلية القانون - الجامعة المستنصرية، متاحى على الموقع الإلكتروني: [www.kutub.infor](http://www.kutub.infor).
- 4- البياتي، رنا محمد (2009). السلطة التأديبية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق.
- 5- الجبوري، محمود خلف (2013). ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: [www.arablawinfo.com](http://www.arablawinfo.com).
- 6- زينهم، محمد حسن (2009). الفصل في المنازعات بين الجهات الإدارية في ضوء إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- 7- السليمات، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- 8- الصدام، أحمد عبد زيد حسن (2014). إجراءات التحقيق الإداري وضمائاته، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، مصر.
- 9- الصرايرة، مصلح (2000). السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن،

- بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 15، العددان 1-2.
- 10- عبيد، عدنان عاجل (2002). **ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية**، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، بغداد.
- 11- العبيدي، ضمان حسين (1991). **الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق**، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد.
- 12- العنزي، نواف مشهور علي (2010). **الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري**، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.
- 13- عياش، أمجد جهاد نافع (2007). **ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام**، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.
- 14- الفتلاوي، سلام عبد الزهرة عبد الله (2011). **التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية**، محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون، جامعة بابل، متاحى على الموقع الإلكتروني: [www.uabably.edu.iq](http://www.uabably.edu.iq).
- 15- محارب، علي جمعة (1986). **التأديب في الوظيفة العامة**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- 16- محمود، علاء إبراهيم (2010). **مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية**، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع.
- 17- النوايسة، عبد الإله (2000). **ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.

#### رابعاً: الأحكام القضائية:

- 1- أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، منشورات مركز القسطاس القانوني.
- 2- أحكام مجلس شورى الدولة العراقي.
- 3- قرارات مجلس الانضباط العام العراقي.

#### خامساً: الدوريات الرسمية:

- 1- الجريدة الرسمية الأردنية.
- 2- الوقائع العراقية.

#### سادساً: التشريعات:

- 1- الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته.
- 2- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 3- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي لسنة 1991 وتعديلاته.
- 4- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 وتعديلاته.
- 5- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.
- 6- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (32) لسنة 1971 وتعديلاته.
- 7- قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته.
- 8- نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته لسنة 2014.