

مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)

بحث مقدم من قبل

المدرس المساعد علاء إبراهيم محمود

جامعة كربلاء - كلية القانون

الخلاصة :-

المساءلة الانضباطية تعني مواخذة الموظف عن المخالفات الوظيفية التي تصدر عنه لذا فان موضوع البحث يتمحور حول دراسة ضمانات من ضمانات الموظف العام ولعلها لا تقل أهمية عن التحقيق الإداري أو إتاحة الفرصة أمامه للطعن القضائي ، فالحيادية والموضوعية لدى أعضاء اللجنة التحقيقية صفتان واجب توافرها ولعل الذي حث خطانا باتجاه دراسة الموضوع عدم تنظيم المشرع العراقي للإجراءات الإدارية بقانون مستقل ما جعل المهتمين يتساءلون عن اي القوانين تطبق هذه اللجنة وما هي الإجراءات واجبة الإلتباع ؟ وما هي حقوق الموظف المحال على التحقيق ؟ وما هي ضماناته ؟

فقسمنا الدراسة على مبحثين الأول تطرقنا فيه للنظام القانوني للجنة التحقيقية والثاني خصصناه لبحث حيادية اللجنة و ضمانات تلك الصفة وخرجنا من بحثنا بعدة نتائج وتوصيات منها ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤٩) لسنة ١٩٩١ المعدل نظم اتهام الموظف من قبل الوزير او رئيس الدائرة والإحالة للتحقيق من قبل لجنة إدارية ثلاثية لكنه اغفل النص على كيفية سير عمل اللجنة وتنظيم اجتماعاتها ومدى سريتها من علنيتها وسبل إجبار المتهم او الشاهد على الحضور أمام اللجنة وما هو دور الادعاء العام في هذه المرحلة وأخيراً ما الأثر القانوني المترتب على توصياتها بغلق التحقيق لانعدام الأدلة او لعدم كفايتها هل هو بمثابة البراءة ام يماثل قرار الإفراج الصادر عن قاضي التحقيق ، كما ونجد لزاماً علينا دعوة المشرع العراقي إلى إصدار قانون إجرائي إداري مستقل ينظم التقاضي الإداري والضرورة الملحة إلى التحول للنظام القضائي في المحاسبة الانضباطية للموظف المنسوب إليه ارتكاب مخالفة وظيفية بدل المساءلة الرئاسية التي يتبناها القانون العراقي والتي لم تعد تتسجم مع النظام الدستوري العراقي الراهن في ظل دستور ٢٠٠٥ .

Abstract :

The Disciplinary Accountability meaning culpability of the employee about his functional breaches so our subject revolves around the study of one of the public employee guarantees and perhaps it is not less important than an administrative investigation or to give him a chance for the judicial challenge , the neutrality and objectivity of the members of the investigative committee is a characteristic feature and must be found and perhaps, who urged our steps towards the study of the topic is not regulation of the Iraqi legislature for the administrative procedures by independent law that make interested in wondering about which laws this Committee apply? and what are the procedures to be followed? What are the rights of the employee assigned to the investigation? What are the guarantees

We divide our study into two sections, the first dealt with the legal system of the investigative committee and the second dedicated to the neutrality of the committee and the guarantees of that feature and emerged from our research a number of findings and recommendations, including that the law of discipline of State officials and the Iraqi public sector No. (14) for the year 1991, amended regulate accusation of the employee by the Minister or the Chief of the Service and referral for investigation by the tripartite administrative committee , but he omitted the text on how the Committee's work and the organization of meetings and the confidentiality of publicity and the ways to compel the accused or the witness to appear in front of the Committee and what is the role of public prosecution at this stage and, more recently, what is the legal effect of its recommendations to close the investigation for lack of evidence or insufficiency of whether it is innocence or similar to the decision of release issued by the magistrate, as we are obliged to invite the Iraqi legislature to pass an independent administrative procedural law regulate administrative litigation and the urgent need to shift to the judicial system in accounting's disciplinary to the employee alleged to have functional breaches rather than presidential accountability adopted by Iraqi law which are no longer consistent with the Iraqi constitutional system in the current constitution of 2005.

المقدمة :-

أولاً// التعريف بالموضوع : تعد الوظيفة العامة الحلقة الأولى في كل تنظيم إداري على المستوى الوطني أو المحلي وتمثل حجر الزاوية في تشكيل السلطة التنفيذية ، والموظف العام هو الذي يشغل تلك الوظيفة الأمر الذي يقتضي ان يكون محكوماً بتنظيم قانوني يحدد شروط واجراءات التعيين في الوظيفة العامة وحقوق وواجبات الموظف واجراءات مساءلته انضباطياً ، فالمساءلة تعني مؤاخذة الموظف عن المخالفات الوظيفية التي تصدر عنه وهي تعني أيضاً تطبيق مجموعة من القواعد الامرة على الموظف المخالف بغية الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ولذا لا بد من توفير ضمانات للموظف ضد تعسف الإدارة في استعمال سلطتها بفرض الجزاءات على الموظف ، ولعل التحقيق الإداري مع الموظف المنسوب اليه ارتكاب مخالفة وظيفية يكون الأجراء الأهم من بعد توجيه التهمة اليه ، ويعد ضمانات مهمة للموظف كون التحقيق هو الوسيلة التي تثبت أو تنفي صدور المخالفة الوظيفية من الموظف وبالتالي تتيح امكانية معاقبته انضباطياً . وبموازاة التأكيد على أهمية التحقيق الإداري لا بد من ضمان حيادية القائم به مع الموظف اذ ان عمل اللجنة التحقيقية ينبغي ان يتصف بالحيادية والمهنية وهي تعني العدالة والأنصاف صفتان واجب توافرها فيمن يباشر أي سلطة أو اختصاص في مجال مساءلة الموظف انضباطياً ، فقد انتهى الفقه والقضاء الى ان كل من يمارس عملاً في إطار دعوى مدنية أو جزائية أو مدنية لا بد ان يكون محايداً وموضوعياً في عمله سواء أكان يمارس عمل التحري وجمع الأدلة ام كان يباشر سلطة الاتهام وتحريك الدعوى أو يتولى سلطة التحقيق والمحاكمة فلا ينبغي من وراء عمله الا الحق والحقيقة واستهداف المصلحة العامة .

ثانياً// إشكالية البحث : ان المشرع العراقي لم يسبق ان اصدر قانوناً إجرائياً إدارياً بل هو دائما هو يحيل المحاكم والهيئات القضائية الإدارية الى قوانين اجرائية أخرى مدنية أو جزائية كقانون المرافعات أو قانون أصول المحاكمات الجزائية، هذا فيما يخص المحاكم ، بيد ان من يتولى التحقيق الإداري لم يشر اليه المشرع الا اشارات خجولة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فأى قانون سيطبق؟ وما هي حدود سلطاته؟ وهل يملك بعضاً من سلطات قاضي التحقيق؟ كون عمل اللجنة يماثل عمل وغاية قاضي التحقيق في كثير من الجوانب خصوصاً أنها لا تستهدف سوى معرفة الحقيقة وبيان نسبة المخالفة الوظيفية للموظف أو نفيها عنه، وما هي الضمانات المقررة للموظف تجاه اللجنة التحقيقية الإدارية هل هي ذات ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي ام لا ؟

ثالثاً// أهمية البحث : تعود أهمية بحث مبدأ الحيادية الى ان التحقيق الإداري هو الأداة القانونية الوحيدة التي اقرها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لضمان عدم مؤاخذة الموظف عن مخالفة وظيفية دون منحه فرصة الدفاع عن نفسه وضمانة للمصلحة العامة في معرفة المقصر ومحاسبته ومبدأ الحيادية في التحقيق تظهر أهميته في ان نسبة المخالفة للموظف أو نفيها عنه تأتي من جهة محايدة لا تأخذها في الحق لومة لائم ، كما نطمح الى لفت نظر الباحثين القانونيين العراقيين الى التركيز على المراحل السابقة لفرض العقوبة الانضباطية بغية اشباعها بالبحث والدراسة للتوصل الى تقرير اكبر قدر ممكن من الضمانات للموظف المحال على التحقيق من اجل مخالفة معينة والانتهاء الى وضع أطار شامل من التنظيم القانوني لهذه المرحلة المهمة ، وقد زاد من إصرارنا على دراسة الموضوع ندرة الدراسات القانونية المتخصصة بمثل هذه الجزيئات .

رابعاً// سبب اختيار البحث : ان السبب الأساسي الذي دفعنا لدراسة هذا الموضوع هو مرور البلد بمرحلة البناء والتأسيس لدولة القانون والمؤسسات ، وان لبنة هذا البناء الأولى والأساسية هي الموظف العام لذا لا بد من أنصافه بالتركيز على ضماناته ، بغية ان لا يقع بريء تحت طائلة العقاب ، ولا يفر مذنب منه ، وان فلسفة الحكم في العراق في المراحل السابقة كانت ترجح كفة تقوية الرئيس الإداري على حساب القضاء بمختلف أنواعه ولاسيما الإداري منه ولا أدل على ذلك كثرة الاستثناءات التي وردت على اختصاص محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام ، واليوم نطمح للتأسيس لدولة القانون والمؤسسات وبالتالي لا بد من ارجاع الحق لأهله من خلال تقوية سلطة القضاء الإداري كمؤسسة مستقلة عن طرفي النزاع (الموظف- الإدارة).

خامساً// منهجية البحث : سنعمل في ثنايا البحث على المنهج العلمي الموضوعي التحليلي للنصوص القانونية ومواقف القضاء والفقهاء وسنعمد أيضاً على المنهج المقارن لهذه المواقف ، ولذا سيجد القارئ الكريم تطوعاً لبعض الأفكار المتداولة في إطار قانون أصول المحاكمات الجزائية أو المرافعات المدنية في ميدان القانون الإداري ومحاولة محاكاة تلك القواعد الاجرائية لافتقار القانون الإداري العراقي لقواعد اجرائية مستقلة عن فروع القانون الأخرى .

المبحث الأول

النظام القانوني للجنة التحقيقية

يعد التحقيق مع الموظف المنسوب اليه ارتكاب مخالفة وظيفية من أهم الضمانات المقررة لمصلحته للتأكد من صحة ما نسب اليه ، لذا يحتل موضوع التحقيق الإداري والتنظيم القانوني للجنة التي تقوم به أهمية كبيرة ففي التحقيق الجزائي غالباً ما يقوم به شخص كقاضي التحقيق او المحقق وهو مؤهل أكاديمياً للقيام بمهمة جمع المعلومات والأدلة وتحليلها في حين ان اللجنة التحقيقية تتشكل من موظفي الوزارة او الدائرة المتضررة من المخالفة الوظيفية ولذا تنبه المشرع لهذه النقطة وجعل التحقيق من قبل لجنة ثلاثية على ان يكون احدهم حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولية في القانون وبالتالي يكون هذا التشكيل اضمن لمصلحة التحقيق وتكامل اللجنة فيما بينها فالعضوان الأخران غالباً ما يكونا من ذوي الخبرة في المسائل الفنية الدقيقة كالمهندس الذي يكون عضواً في لجنة تحقيقه تشكل لمعرفة المتسبب في الخطأ الذي شاب المرتسمات والخرائط فيتلاقح الجانب الفني مع القانوني مما يساعد على سرعة حسم الأمور والتشكيل الثلاثي يساعد أيضاً على الانسيابية في اتخاذ القرار فلو كانت تتكون من عضوين واختلقت وجهتا نظرهما يستحيل اتخاذ قرار داخل اللجنة بينما لو كانت ثلاثية فان اختلاف طرفين لا يعيق العمل كون رئيس اللجنة سيكون صوته حاسماً وبذا تصدر توصيات اللجنة بالاتفاق او بالأكثرية وفي هذا المبحث سندرس اللجنة التحقيقية وفي مطلبين في الأول منهما نتناول تشكيلها وفي الثاني نذكر أحكام التحقيق .

المطلب الأول

تشكيل اللجنة التحقيقية ونطاق عملها

لقد أورد القانون العراقي ضمانات عدة لمصلحة الموظف من بينها التحقق معه قبل فرض العقوبة عليه والتحقق يتم من قبل لجنة وسندرس هذه اللجنة من الجوانب الآتية :

الفرع الأول

تشكيل اللجنة التحقيقية

في هذا الفرع نتناول تشكيل اللجنة والجهة المختصة بالأمر بتشكيلها ثم نبين الغاية المتوخاة من التحقيق الإداري. **أولاً// تشكيل اللجنة التحقيقية :** حيث ينص القانون على ما يأتي ((أولاً/على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)^(١) نستشف من هذا النص ان تشكيل اللجنة ثلاثي ولا يجوز مخالفة هذه القاعدة كونها قاعدة قانونية أمره فان خالفت الإدارة هذا التشكيل ستكون إجراءاتها باطلة وسيكون قرار فرض العقوبة معيباً ووجهة النظر هذه التزمها بدقة مجلس الانضباط العام في أكثر من مناسبة نذكر منها انه العى قرار فرض عقوبة العزل على موظف لكون الوزير المختص شكل لجنة تحقيقه من خمسة أعضاء^(٢) ، وواضح من النص أيضاً ان تشكيل اللجنة واجب على الوزير او رئيس الدائرة قبل فرض أي عقوبة انضباطية وكل عقوبة تفرض دون تشكيل اللجنة تكون قراراً إدارياً معيباً بعيب الشكل والجراءات ويكون حرياً بالإلغاء ، وحكم الألغاء هذا من النظام العام ولا مجال للإدارة لكي تعترض عليه كونها لم تحترم قاعدة قانونية أمره حيث شكلت اللجنة بأكثر او اقل من ثلاثة أولم يكن احد الاعضاء قانونياً^(٣) .

ولم يحدد القانون أجلاً محدداً لتشكيل هذه اللجنة وهل هي دائمة ام مؤقتة لذا من الممكن ان تكون هذه اللجنة دائمة التشكيل في إطار وزارة معينة ، لكن ديمومتها وعدم تأقيت مدتها لا تسلب الوزير امكانية إعادة النظر بتشكيلتها او حلها بعد انجاز التحقيق في مخالفة وظيفية معينة^(٤) .

ثانياً// الغرض من تشكيل اللجنة : ان الهدف الأساس من اللجنة التحقق من نسبة المخالفة التأديبية لموظف معين قبل فرض العقوبة الانضباطية عليه فيكون إيقاع العقوبة قد بني على أسس قانونية سليمة كما تضمن عدم افلات

مذنب من العقاب نتيجة عدم معرفة المتسبب الحقيقي بالمخالفة الوظيفية التي أدت مثلاً الى الاساءة لسمعة الدائرة او للأضرار بالمال العام ، كما يهدف تشكيل اللجنة الى تحقيق العدالة وتطبيق حكم القانون وتحقيق المصلحة العامة بمعرفة المذنب والمصلحة الخاصة للموظف حيث قد يتبين من التحقيق ان هناك عاملاً او أكثر يستدعي تخفيف العقوبة على الموظف بالنظر لزحمة العمل او حالته النفسية وانفعالاته او عدم توافر عنصر العمد في تصرفه او حسن نيته وسجله الخالي من المخالفات والمتضمن كتب شكر وتقدير مثلاً ، فان تحقق احد هذه الظروف او أكثر سيكون على الإدارة أن تراعي ذلك في تقدير العقوبة^(٥)

وبهذا الصدد انتهى مجلس الانضباط العام الى ما يأتي ((..))، وجد المجلس ان دفع وكيل المعارض عليه بالشكلية يجلب للمجلس قناعة بعدم سلامة الاجراءات التحقيقية ،..، وان الطعن بالشكلية ينهض عندما تكون اجراءات التحقيق وضمانات الدفاع قد روعي فيها تطبيق القانون نصاً وروحاً في الشكل والمضمون))^(٦)، ويمكننا تحديد الغرض من تشكيل اللجنة التحقيقية بالاتي :

١- بيان كون الفعل المنسوب للموظف هو مخالفة وظيفية ام لا وهل صدر عن عمد ام اهمال ام خطأ واستبيان سوء او حسن نية الموظف ، وما هي الاحتياطات التي اتخذها الموظف للحيلولة دون وقوع المخالفة وهل يشكل فعله جريمة جزائية لابلاغ المحكمة المختصة بالأمر لتتخذ الاجراءات القانونية اللازمة .

٢- على اللجنة ان تنظم محضر تبين فيه وقوع المخالفة ومدى خطورتها على المال العام ومدى مساسها بالمصلحة العامة .

٣- محاولة معرفة الباعث الدافع لارتكاب المخالفة الوظيفية وما هي الوسائل والظروف التي ساعدته على ذلك بغية وضع حلول لمعالجتها والقضاء عليها وتحديد امكانية وجود شركاء للموظف لشمولهم بالعقوبة وامتداد التحقيق إليهم^(٧) .

٤- تحدد اللجنة مقدار الضرر الذي لحق بالمال العام بغية تضمين الموظف قيمته وفقاً لقانون التضمين العراقي^(٨)

٥- يساعد التحقيق الإداري على تحريك الضبط الإداري والقضائي فالضبط الإداري يتحرك من خلال تلافي المشاكل التي تواجه سير المرفق العام بانتظام واطراد ، والضبط القضائي يتحرك باتجاه تحديد الجرائم واحالة مرتكبيها الى العدالة لينالوا جزاءهم الأوفى .

الفرع الثاني

نطاق عمل اللجنة التحقيقية

في معرض بيان النطاق تبرز أهمية دراسة عمل اللجنة من حيث النطاق الشخصي والزمني والمكاني وكما يأتي :

١- **النطاق الشخصي** : حيث يعرف القانون العراقي الموظف بأنه ((كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة))^(٩)، ومن صراحة النص نستشف ان التحقيق الإداري في العراق لا يكون الا مع موظف واللجنة التحقيقية ذاتها لا تشكل الا بأمر من الوزير او رئيس الدائرة فيكون اختصاصها محدداً بموظفي الوزارة او الدائرة فمثلاً لجنة تحقيقه في وزارة العدل لا يمكنها التحقيق مع موظف في وزارة البلديات كون الأخير يتبع وزيراً آخرأً وان قامت اللجنة بالتحقيق سيكون عملها معيماً كونها تجاوزت الاختصاص الشخصي وبالتالي لا قيمة لتوصياتها وان صدر قرار بفرض عقوبة سيكون مصيره الالغاء^(١٠) .

٢- **النطاق الزمني** : الموظف الذي يمكن التحقيق معه هو المستمر بالخدمة ومن تنطبق عليه صفة موظف منذ أول يوم لتعيينه وحتى آخر يوم في خدمته بالتالي من يفقد هذه الصفة لا يكون محلاً للتحقيق فمن تقبل استقالته او يحال على التقاعد او تنتهي خدمته بالوفاة وما الى ذلك لا يكون محلاً للتحقيق وحسناً فعل المشرع العراقي عندما عدل قانون انضباط موظفي الدولة حيث كان ينص على ما يأتي ((لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب كان او إعارته او نقله من مساءلته وفقاً لإحكام هذا القانون)) وأصبح النص يقرأ بالشكل الأتي ((لا يمنع إعاره الموظف او نقله من مساءلته وفقاً لأحكام هذا القانون))^(١١) ، فالموظف ان أحيل للتقاعد او قبلت استقالته زالت عنه صفة الموظف وأصبح مواطناً عادياً فان اكتشفت مخالفة وظيفية كان قد ارتكبها عند تمتعه بصفته الوظيفية لن يفلت من العقاب لامكان ان تقيم الوزارة او الدائرة دعوى جزائية او مدنية للقصاص منه واخذ التعويض من ماله لجبر الضرر الذي لحق بالمال العام بالجوء لاحكام قانون التضمين رقم (١٢) لعام ٢٠٠٦ .

٣- النطاق الموضوعي: كأصل عام كل موظف في الوزارات والقطاع العام العراقي هو خاضع لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ماعدا من استثناهم القانون من أحكامه او استثنتهم قوانين خاصة فقد نص القانون ((أولاً: تسري أحكام هذا القانون على جميع موظفي الدولة والقطاع العام // ثانياً: لا يخضع لأحكام هذا القانون منتسبوا القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة وأعضاء الادعاء العام الا اذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق أحكامه))^(١٢) ، ويرى بعض الفقه ان استثناء هؤلاء هو تحصيل حاصل كون تعريف الموظف المدني الذي أورده القانون لا ينصرف اليهم اما القضاة وأعضاء الادعاء العام فلهم خصوصية وصدرت بحقهم قوانين خاصة تناولت مساءلتهم انضباطياً^(١٣).

المطلب الثاني

احكام التحقيق الذي تتولاه اللجنة

من نافلة القول ان هناك العديد من المقومات التي ترافق عمل اللجنة التحقيقية لابد لها من مراعاتها في عملها والا كان مشوباً بعيوب تمكن الموظف من استغلالها عندما يذهب للقضاء الإداري للطعن ضد القرار الإداري المتضمن فرض عقوبة انضباطية واهم هذه المقومات او الأحكام ما يتعلق بكيفية إجراء التحقيق واهم الاجراءات التي يجب مراعاتها من قبل اللجنة التحقيقية وهو ما سنتناوله في فرعين متتاليين وكالاتي:

الفرع الأول

كيفية إجراء التحقيق

ان لفظ التحقيق مشتق من كلمة الحق وهو نقيض الباطل وهو من أسماء الله عز وجل الحسنى وقيل من صفاته ، وجمعه حقوق وحقاق وحق الامر يحق حقاً وحقوقاً أي صار حقاً وثبت كقوله تعالى ((ولكن حقت كلمه العذاب على الكافرين)) أي وجبت وثبتت ، والحق صدق الحديث واليقين بلا شك وحقيقة الأمر منتهاه وأصله^(١٤) ، وقد اوجب القانون العراقي إجراء التحقيق الإداري بنص صريح اذ نص على ما يأتي ((علي الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقيه من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلأ على شهادة جامعية أولية في القانون))^(١٥) والأمر ذاته اتبعه المشرع المصري بقوله ((لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه))^(١٦).

ويعد التحقيق الأجراء الثاني بعد الاحالة التي يمارسها الوزير أو الرئيس الإداري ، وهو يهدف الى كشف الحقيقة ولم يرد تعريف تشريعي محدد في القانون العراقي للتحقيق ، ويعرفه البعض بانه (مجموعة الاجراءات التي يحددها القانون وتختص بمباشرتها سلطة معينة في محاولة الوصول الى دليل الاثبات في مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة تكفي لان تكون القضية معدة بشكل مقبول لفرض العقوبة الانضباطية أو بعبارة أخرى هو اداة قانونية للوصول الى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الاجراءات يقصد بها أساساً بيان ما اذا كان الاتهام المنسوب للموظف صحيحاً يوجب مؤاخذته ام غير صحيح فلا جناح عليه كما يهدف الى بيان التكييف القانوني للفعل المنسوب للموظف)^(١٧) ، في حين عرفه القضاء الإداري بانه ((التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها الى اشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة))^(١٨) ، والتحقيق يعني تحري الحقيقة في التهمة الموجهة الى الموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها ، ومن بينها أوجه دفاعه حتى يصدر القرار التأديبي في النهاية مستنداً الى أصول ووقائع حقيقية وصادقة تسوغ توقيع العقوبة المناسبة لها او براءة الموظف منها.^(١٩)

ويعرف التحقيق أيضاً بأنه (إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها او التثبت من صحة اسنادها الى فاعل معين فالهدف منه الوصول الى الحقيقة وإمطة اللثام عنها)^(٢٠).

كما ويعرف بأنه وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة المخالفة الوظيفية للموظف او نفيها عنه بعد اتباع جملة من الاجراءات القانونية التي أوجبها القانون والتي تضمن للموظف ضمانات عدة لنفي التهمة عنه ، كما انها توفر للدائرة امكانية تحديد الموظف المخطئ حتى يتم محاسبته عما صدر عنه وتفرض عليه العقوبة المناسبة وبدا يحصل ردع خاص للموظف وردع عام للموظفين الآخرين ، وان فرض أي عقوبة على الموظف دون إتباع الاجراءات الأصولية ولاسيما التحقيق تجعل من قرار فرض العقوبة باطلاً كون الاجراءات شابهها البطلان وما بني على باطل فهو باطل^(٢١) ، وغني عن البيان ان التحقيق الذي يعتد به في العراق هو التحقيق الإداري

السابق لقرار فرض العقوبة الانضباطية اما التحقيق اللاحق فلا يعول عليه كونه لا يوفر الضمانة الحقيقية للموظف لدفع التهمة عن نفسه ، كما يشترط بالتحقيق الإداري ان يكون أصولياً وفقاً لما بينته القوانين العراقية ولا سيما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وقانون أصول المحاكمات الجزائية بان يجري بمواجهة الموظف شخصياً لا غيابياً وان تنسم اللجنة التحقيقية بالحيادية والمهنية ولا تستهدف من وراء عملها الا إظهار الحق والحقائق ولا يستغل التحقيق الإداري كوسيلة للتشفي والانتقام من الموظف من قبل أعضاء اللجنة او من رؤساء العمل الإداري^(٢٢).

وفي معرض الكلام عن التحقيق الإداري نطرح سؤالين الأول حول الجهة التي يمكنها احالة الموظف للتحقيق والثاني عن فعل الموظف ان شكل جريمة تأديبية وجزائية في وقت واحد كفعل الرشوة او الاختلاس وغيرهما ويثير أكثر من مسؤولية فما السبيل لمعاقبته ؟

فيما يخص السؤال الأول نجيب بان الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق وبصريح القانون هو الوزير ورئيس الدائرة ويقصد به (وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكياً معيناً ، والمدير العام او أي موظف أخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات)^(٢٣) ، اما ما يتعلق بالسؤال الثاني اذا شكل فعل الموظف أكثر من جريمة فان القانون العراقي ينص على ما يأتي (اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي بإحالته الى المحاكم المختصة)^(٢٤) . وهذا يعني إمكانية الجمع بين عقوبتين انضباطية وجزائية في الوقت ذاته بل نجد ان التأثير وتبادل المعلومات ما بين الجهتين موجود في العراق فكما تحيل الجهة الادارية الموظف الى القضاء ان شكل فعله جريمة كذلك الجهات القضائية تحيل الأمر الى الإدارة لاتخاذ إجراءاتها الانضباطية بحقه وهذا ما أورده صراحة قانون مفوضية النزاهة ((يجوز للمفوضية إحالة معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك الى رئيس الدائرة الحكومية التي توظف المخالف المشتبه به او إلى المفتش العام الملحق بتلك الدائرة ويجوز لها ان ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ إجراءات تأديبية كما يجوز ان تمتنع عن أرفاق مثل هذه التوصية))^(٢٥).

بيد اننا نتحفظ على النص أعلاه من أكثر من زاوية فالنص يشير الى فرض عقوبة تأديبية في حين ان المتعارف لدينا في العراق هو مصطلح العقوبة الانضباطية (قانون انضباط موظفي الدولة ، مجلس الانضباط العام) فالمشرع العراقي ومنذ عام ١٩٢٩ تاريخ صدور أول قانون انضباط للموظفين رقم (٤١) استعمل مصطلح الانضباط ولم يفضل تسمية التأديب المتعارف عليها في مصر ، كما ان قراءة النص توحي بجواز احالة ما تكشفه المفوضية من معلومات تخص بعض الموظفين المخالفين للقانون في حين يفضل ان يكون على نحو الوجوب كما فعل قانون الانضباط ثم ان النص يجوز للمفوضية ان ترفق توصية باتخاذ إجراءات تأديبية ويجوز لها ان تمتنع عن ذلك أوليس هذا الجواز تدخل من المفوضية بعمل السلطة التنفيذية ويحمل معنى توجيه الأوامر من سلطة ذات طابع قضائي ويناقض مبدأ الفصل بين السلطات .

من جانب أخر هناك تلازم بين بعض العقوبات الجزائية والانضباطية فقانون العقوبات العراقي ينص على العقوبات التي تفرض على المدان وهي تنقسم الى أصلية وتبعية وتكميلية ومن العقوبات التبعية ((الحرمان من الوظائف والخدمات التي كان يؤديها))^(٢٦) ، أي ان المحكوم عليه بعقوبة سالية للحرية (سجن) يحرم من الوظائف والخدمات ما يعني معاقبته الياً بعقوبة الفصل من الوظيفة طيلة مدة محكوميته ، بل قد يكون القرار هو العزل ومنع هذا الشخص من التوظيف مستقبلاً في دوائر الدولة ان كانت الجريمة التي حكم عليه بعقوبتها من الجرائم الماسة بالشرف كالرشوة والاختلاس^(٢٧) وسؤالي هنا هل يعد قرار الإدارة بفصل او عزل الموظف المحكوم عليه بعقوبة سالية للحرية قراراً كاشفاً لحكم القانون ام قراراً ادارياً بفرض عقوبة انضباطية لارتكاب الموظف مخالفة وظيفية ؟ فان كان الخيار الأول فالعمل لا غبار عليه كون الإدارة هي المسؤولة عن تنفيذ أحكام القانون وقرار الفصل او العزل مقرر قانوناً ، اما ان كان الخيار الثاني فالقرار قابل للطعن به إغناءً أمام مجلس الانضباط العام الذي عليه ان يلغي القرار كونه مشوباً بعيب الشكل الجسيم لعدم استيفاء ضمانة التحقيق ، اما عن مدى إمكانية طعن الموظف ضد قرار الإحالة إلى التحقيق ؟ فقد انتهى الفقه الإداري إلى ان قرار الإحالة إلى التحقيق ما هو إلا إجراء تمهيدي سابق لاتخاذ قرار فرض العقوبة لذا لا يمكن الطعن ضده بالإلغاء ويجوز الطعن ضده بعد صدور قرار فرض العقوبة فالطعن يوجه لقرار فرض العقوبة غير المستوفي لإجراءات التحقيق الأصولي .

الفرع الثاني

الإجراءات التي تتخذها اللجنة

تتخذ اللجنة في سبيل إتمام مهمتها العديد من الاجراءات بغية اتمام التحقيق الإداري والتي سندرسها بشئ من التفصيل وكالاتي :

أولاً // تنظيم محضر التحقيق : نص القانون العراقي على ان ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ،..))^(٢٨) ، والحكمة من هذا النص لا تخفى على المتتبع حيث سيتمكن الموظف واللجنة من تسجيل كل ما يتعلق بالمخالفة الوظيفية ، وتضمن الكتابة عدم ضياع معالم الواقعة والظروف والملابسات المحيطة بالمخالفة والتي قد تكون حجة لمصلحة الموظف او عليه ، والكتابة دليل على حصول التحقيق وعدمها يكون قرينة على عدم حصوله ولكنها قرينة بسيطة يمكن اثبات عكسها والمشرع عندما يحث على الكتابة انما يريد ضمان الدقة والموضوعية والتطبيق السليم للقانون^(٢٩).

والمحضر ينبغي ان يتضمن عناصر شكلية لا بد منها يقع على رأسها بيان ان اللجنة اجتمعت وفق الأمر الإداري او الوزاري ويذكر رقمه وتاريخه وتاريخ يوم الاجتماع ومكانه وساعته ويثبت حضور او غياب الموظف المتهم ، والأسئلة التي توجهها اللجنة للموظف وأجوبته عليها وجميع الاجراءات المتخذة مثل سماع شهادة الشهود والاطلاع على الأوراق والوثائق التي تتعلق بالمخالفة محل التحقيق وندب خبير او أكثر لابداء الخبرة في مسألة فنية معينة تواجه اللجنة التحقيقية او انتقال اللجنة لمكان معين لمشاهدة بعض الأدلة او الاطلاع على وثائق لا يمكن نقلها وغير ذلك من الاجراءات ثم الاستنتاجات والتوصيات ، ثم يذيل المحضر بوضع علامة تدل على انتهاء التحقيق وبذا يضمن الجميع عدم اضافة أي بيانات دون علم اللجنة او الموظف^(٣٠).

بيد ان السؤال الذي يطرح بهذا الصدد هو ما القيمة القانونية للتحقيق الذي تجريه اللجنة دون تحرير محضر كتابي ؟ ان الجزء الأوفى لذلك هو البطلان وعدم الاستناد لتلك الاجراءات كدليل على وقوع المخالفة الوظيفية ، وذلك لصراحة نص المادة القانونية ((تتولى اللجنة التحقيق كتابياً)) ما يعني عدم جواز التحقيق الشفهي وان حصل ذلك فان القيمة الثبوتية له هي والعدم سواء^(٣١).

ثانياً // سماع وتدوين اقوال الموظف المحال على التحقيق : ينبغي ان يبلغ الموظف أولاً بالأمر الإداري أو الوزاري الخاص بتشكيل اللجنة ثم عند اجتماع اللجنة تحدد موعداً للموظف للمثول أمامها بعد ان تعرفه بالموضوع الجاري التحقيق عنه وإعطائه فسحة زمنية كافية لأعداد دفاعه ، ثم عندما يمثل أمامها بالموعد المحدد تستمع لأقواله وتجيب على طلباته ولاسيما طلب شهادة معينة أو الانتقال لمكان معين للاطلاع على وثيقة لها أهمية وبالعكس ذلك تكون اللجنة قد أخلت بحق الدفاع الذي ضمنه الدستور العراقي بنص صريح ((حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة))^(٣٢)، ونؤكد على أهمية تبليغ الموظف قبل مدة مناسبة بمواعيد جلسات التحقيق أمام اللجنة التحقيقية وان يبلغ بشكل رسمي وشخصي وأصولي والا كان له ان يطعن بشرعية أعمال اللجنة نتيجة عدم تبليغه رسمياً اما عن شكل التبليغ فهو غير محدد في قانون انضباط موظفي الدولة ولذا يلزمنا العودة الى قانون أصول المحاكمات الجزائية فهو يكون بورقة تكليف بالحضور حيث ينص القانون على ان ((للمحكمة ولقاضي التحقيق أو المحقق أو المسؤول في مركز الشرطة ان يصدر ورقة تكليف بالحضور للمتهم أو الشاهد أو أي ذي علاقة بالدعوى على ان تحرر الورقة من نسختين يبين فيها الجهة التي أصدرتها واسم المكلف بالحضور وشهرته ومحل اقامته والمكان والزمان المطلوب حضوره فيها ونوع الجريمة التي يجري التحقيق فيها ومادتها القانونية))^(٣٣).

اما ان حصل التبليغ بغير ذلك كما لو كان احد أعضاء اللجنة قد اتصل هاتفياً بالموظف او ابلغه شفويًا فيمكن للموظف ان يتصل من الحضور بدعوى عدم تبليغه وفي هذه الحالة يقع على اللجنة عبئ اثبات التبليغ ، اما ان حصل بورقة رسمية وتسلمها الموظف وتغيب عن الحضور فلا يلومن الا نفسه حيث تستمر اللجنة باعمالها بغيبابه ويكون قد فوت الفرصة على نفسه في الدفاع وتقديم الطلبات التي تثبت براءته^(٣٤).

بيد ان القانون العراقي سمح بالتحقيق الشفوي حيث ينص على ان : ((للوزير او رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض عليه مباشرة أيا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات أولاً – ثانياً – ثالثاً – من المادة ٨))^(٣٥)، أي عقوبة لفت النظر والانذار وقطع الراتب ، وكذا فعل القانون المصري بالنص على انه

((يجوز بالنسبة لجزائي الانذار او الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام ان يكون الاستجواب او التحقيق شفاهة ، على ان يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجراء))^(٣٦) .
من النصين السابقين نستشف ان الوزير أو رئيس الدائرة في هذه الحالة يكون خصماً وحكماً في آن واحد بل يجمع أكثر من سلطة فهو من سبوجه الاتهام ويمارس سلطة التحقيق (استجواب) وهو من يعاقب (سلطة جراء) وواضح ما في ذلك من خطر على الموظفين وإضعاف ضماناتهم الى مادون الحد الأدنى ، لكن السماح للوزير بالاستجواب وفرض العقوبة نعتقد انه يشكل انتكاسة لمبدأ المشروعية في العراق ونكوصاً على تأمين ضمانات قانونية للموظف قبل فرض العقوبة الانضباطية عليه ، لذا فإن السلطة التشريعية مدعوة لأخذ زمام المبادرة ونصرة مبدأ المشروعية في ميدان المخالفات التي تصدر عن الموظف وذلك بجعل التحقيق التحريري شاملاً وحاكماً لجميع انواع العقوبات .

ونتساءل عن مدى استعانة اللجنة بالاستجواب كوسيلة للوصول للحقيقة ؟ وللاجابة عن ذلك نقول :
الاستجواب : هو وسيلة من وسائل التحقيق يطلب فيه القائم بالتحقيق من المستجوب الرد على أسئلة معينة حيث تكشف اجاباته عن وجه الحقيقة في الدعوى محل التحقيق ، والمستجوب لا يمكن ان يكون الا خصماً في الدعوى اما غيره الذي تسمع أقواله فهو اما شاهد أو خبير ، ^(٣٧) ، ويرى آخر ان الاستجواب سماع لأقوال الموظف المتهم ومناقشته بشكل مستفيض وتفصيلي وتوجيه الأسئلة اليه لاستخلاص الحقيقة من بين أقواله كما يمكن ان يقوم المستجوب بمواجهة الموظف مع الشهود الأمر الذي يخرجه ويضطره لقول الحقيقة ، مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ حرية المتهم في إبداء أقواله فله ان يقول ما يشاء في الوقت الذي يختاره دون ان يتعرض لضغط أو أكره أو تأثير من أي نوع ، فان اقترن الاستجواب بالإكراه المادي أو المعنوي سيكون باطلاً ^(٣٨) .
وبهذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية ((ان يكون هناك استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة الى العامل تفيد نسبة اتهام محدد اليه بعبارة صريحة وطريقة تمكنه من أبداء دفاعه والرد على ما وجه اليه من اتهامات ويكون من شأنه احاطته بكل جوانب المخالفات المنسوبة اليه فاذا لم يتضمن التحقيق مواجهته باتهام معين فان صدور قرار الجراء بناءً عليه كان القرار باطلاً))^(٣٩) .

ثالثاً // سماع وتدوين اقوال الشهود سواء كانت شهادات إثبات او نفي ^(٤٠) ، والشهادة هي إدلاء الشخص بالمعلومات التي لديه عن جريمة والتي أدركها باحدى حواسه سواء أكانت لتلك المعلومات صلة بآثبات الجريمة معينة او ظروفها وملابساتها التي رافقتها او نفيها عن شخص معين والأشخاص الذين يمكن سماع أقوالهم اما شهود دفاع أو نفي بناءً على طلب الخصوم (الأدارة أو الموظف) أو تطلب شهادته للجنة من ذاتها أو يتقدم شخص للشهادة بارادته فعلى اللجنة ان تستمع لأقواله وتدونها مع ردود الموظف عليها في المحضر والشهادة تنصب على الواقعة محل التحقيق ولا تتناول معتقدات الشاهد أو ارائه الشخصية أو تقديره لجسامة المخالفة ومدى مسؤولية الموظف من عدمها عن المخالفة الوظيفية ^(٤١) ، اما لو امتنع الشاهد عن الحضور فما السبيل لإجباره على الإدلاء بشهادته نؤكد ان هناك نقص تشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة ولا مفر من إصدار قانون إجرائي يمنح السلطة التحقيقية أجبار الشاهد على الحضور ولو بالقوة .

رابعاً // القيام بإجراءات أخرى أهمها :

١- **اجراء التفتيش** : فقد تحتاج اللجنة لتفتيش مكتب الموظف أو محل سكنه وهنا عليها ان تستحصل موافقة مديره الأعلى او رئيس دائرته مع الأخذ بنظر الاعتبار عدم الافراط بإجراءات التفتيش كونها تمثل قيداً على حرية الأفراد واستثناء من القاعدة الدستورية الضامنة لحرية الأشخاص وحرمة المساكن ^(٤٢) ، على ان تتجنب اللجنة التحقيقية دائما اللجوء الى وسائل تمس بحرية الافراد أو حرمة مساكنهم الا للضرورة الملجئة ، ولا ان تتخذ من الاجراءات الشديدة ما لا يتناسب مع خطورة المخالفة الوظيفية كالتوقيف أو التنصت والاطلاع على سرية المراسلات والمكالمات الهاتفية التي يجريها الموظف ، كما لا بد من مراعاة الحصول على اذن من قاض مختص قبل مباشرة تفتيش منزل الموظف أو ملحقاته ، الا في حالة الاستعجال شرط وجود ما يبرر حالة الاستعجال بغية المحافظة على أدلة المخالفة وعدم السماح بإخفائها أو إتلافها^(٤٣) .

٢- **اجراء المعاينة** : حيث ينص القانون على ان ((لقاضي التحقيق ان ينتقل الى أي مكان تقتضي مصلحة التحقيق الانتقال اليه داخل منطقة اختصاصه لاتخاذ أي اجراء من إجراءات التحقيق وله ينتقل الى أي مكان خارج منطقة اختصاصه اذا اقتضت ضرورة التحقيق ذلك ويكون له في هذه الحالة سلطة القبض والتوقيف والتفتيش وسماع الشهود واستجواب المتهمين وذوي العلاقة))^(٤٤) ، وهذه المادة تشير الى المعاينة بصراحة ولو

أردنا إعمال حكمها على التحقيق الإداري لأمكننا القول ان بإمكان القائم بالتحقيق ان ينتقل لمشاهدة مكان المخالفة الوظيفية وقد انتهى الرأي الى ان المعاينة إجراء اختياري وتتم بطلب من احد الخصوم أو ان القائم بالتحقيق (اللجنة) تجريه باختيارها فتقوم بالمعاينة بنفسها أو ينتدب احد أعضائها للانتقال الى مكان المخالفة الوظيفية ومشاهدة الوقائع على الطبيعة مباشرة وهي تختلف عن الخبرة حيث ان المعاينة غايتها الوصول الى الأدلة المادية مباشرة في مكان الخطأ اما الخبرة فهي وسيلة للتقدير الفني للأدلة كما سنرى لاحقاً^(٤٥).

٣- **للجنة ندب خبير أو أكثر لمعرفة خفايا مسألة فنية معينة** فالخبرة تعرف بانها تقدير مادي أو ذهني يبديه أصحاب الفن والاختصاص في مسألة فنية لا يستطيع القائم بالتحقيق معرفتها بمعلوماته الخاصة سواء أكانت متعلقة بشخص المتهم أو بجسم الجريمة او المواد المستعملة في ارتكابها أو أثارها^(٤٦) ، والخبرة هي وسيلة من وسائل التحقيق للاثبات وهي استشارة فنية يطلبها القاضي من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب احد الخصوم لمساعدته على الفصل فيها وقد استقر القضاء الإداري على الاخذ بالخبرة لعدم تعارضها مع طبيعة الدعوى الادارية وتوافقها مع روابط القانون العام^(٤٧).

٤- **الاطلاع على البيانات والوثائق والمستندات التي ترى اللجنة ان لها علاقة بالموضوع الجاري التحقيق فيه** وعلى باقي الموظفين في الدائرة ان يسهلوا عمل اللجنة بهذا الصدد بتمكينهم من الاطلاع على كل ماله علاقة بموضوع التحقيق^(٤٨).

٥- **تكليف احد الخصوم بإبراز مستندات أو وثائق معينة أمام اللجنة للاطلاع عليها أو الاحتفاظ بها لغرض تحليلها والتأكد من صحتها** ، فاللجنة التحقيقية في سبيل تكوين قناعتها والوصول الى الحقيقة وتحديد المقصر تحتاج لهذه الرخصة ، بل ان الرأي استقر على ان ماطلة الإدارة في تقديم الوثائق أو تعمد إتلافها أو تضييعها يقيم قرينة لصالح الموظف وتؤدي الى نقل عبء الاثبات على عاتق الإدارة فان عادت وقدمت الوثائق تسقط هذه القرينة^(٤٩) ، اما ان تبين ان امتناع الإدارة راجع لسبب مشروع كتلف الأوراق فعلاً دون تعمد وسوء نية فانها تعفى من التقديم ، بل ان امتناع الإدارة عن تقديم الأوراق يعطي الحق للطرف الآخر بان يطالب بالتعويض حيث تقول محكمة القضاء الإداري المصرية: ((ان امتناع الإدارة عن تقديم مستندات طلبتها محكمة الموضوع هو من قبيل اللد في الخصومة أو الدفاع الكيدي الذي يؤدي الى إطالة أمر الفصل فيها بصورة تؤدي للأضرار بالطرف الآخر فيها مما يولد له الحق في المطالبة بالتعويض))^(٥٠).

خامساً // توصيات اللجنة :

١- **التوصية بسحب يد الموظف** حيث أشار قانون انضباط موظفي الدولة الى ان ((للجنة ان توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق))^(٥١) ، ويشار الى ان اللجنة تطلب سحب يد الموظف وإعفائه من مهامه وذلك خشية تأثير استمراره في ممارسة العمل سلباً على سير التحقيق لامكانية ان يحاول إخفاء بعض الأدلة التي تدينه أو التأثير على الشهود ولاسيما الموظفين في الدائرة ذاتها أو تمكنه من ابطال اثر الاجراءات التي تقوم بها اللجنة ويفرغها من محتواها بطرق احتيالية تؤدي الى فشل اللجنة في التوصل للحقيقة ، وأحياناً يكون سبب طلب سحب اليد هو تيقن اللجنة من ان المخالفة الوظيفية تمثل جريمة جنائية فلا بد من إحالة الموظف على المحكمة المختصة^(٥٢).

٢- **التوصية بالعقوبة أو عدم المساءلة** : حيث ينص قانون انضباط موظفي الدولة على ((...، وتحرر محضر تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة اما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها))^(٥٣).

نتساءل عن تكييف توصية اللجنة بعدم مساءلة الموظف هل هي دليل براءة ام بمثابة قرار أفراج عن المتهم ؟ وللإجابة نقول ان على اللجنة توخي الحذر في ما يتعلق بهذه التوصية لخطورتها فان أوصت بغلق التحقيق لانعدام الأدلة يعد عملها بمثابة حكم بالبراءة ولا يمكن فتح تحقيق مستقبلاً مع ذات الموظف من اجل هذه المخالفة ، اما ان أوصت بغلق التحقيق لعدم كفاية الأدلة فمعنى ذلك ان الأدلة موجودة لكنها لا تكفي لإدانة الموظف فنرى ان توصيتها تمثل قراراً بالإفراج كالقرار الصادر عن قاضي تحقيق فان ظهرت خلال سنتين أدلة جديدة فمن الممكن فتح التحقيق مجدداً مع الموظف ذاته اما ان انتهت السنتان فان الأمر سيتحول الى ما يماثل حكم البراءة ولا يمكن فتح تحقيق جديد^(٥٤).

المبحث الثاني

حيادية اللجنة التحقيقية

ان الحيادية والتجرد مبدأ أساسي في كل من يتولى وظيفة معينة او يمارس اختصاصاً من نوع ما ، وقاضي التحقيق في القانون الجزائري واللجنة التحقيقية في المخالفات الوظيفية لا تخرج عن نطاق هذا المبدأ كونه وقبل كل شيء مبدأ أخلاقياً ثم هو يعكس ضرورة ملحة لتحقيق المصلحة العامة والخاصة في أن واحد فاللجنة المحايدة لن تحابي الموظف على حساب المصلحة العامة ولن تميل لرأي الوزير او رئيس الدائرة مضحية بالموظف وحقوقه ، وان انحراف اللجنة التحقيقية عن هذا المبدأ يوسم عملها بعدم المشروعية ويكون سبباً لالغاء او تعديل قرار فرض العقوبة بل قد يكون سبباً للحكم بالتعويض لمصلحة الموظف .

المطلب الأول

مفهوم الحيادية

يشترط لسلامة التحقيق ان يتسم بكل مقومات التحقيق القانوني السليم ولعل من ابرز هذه المقومات حيادية القائم به وأكثر من ذلك ينبغي ان يكون من ذوي الكفاءة ويتمتع بالاستقلال وحسن السيرة والسلوك ، ما يبعث

الاطمئنان في نفوس المتعاملين معه ، وفي معرض دراستنا لمفهوم الحيادية سنقسم المطلب على فرعين الأول منهما يتناول معنى الحيادية والثاني تطبيقاتها في النظم الانضباطية .

الفرع الأول

معنى الحيادية

يشير الفقه عند دراسته لمبدأ الحياد إلى أكثر من تعريف لهذا المبدأ لعل منها ما يأتي :

الحياد هو ان ينظر القاضي للدعوى دون ان يتحيز لمصلحة احد أطرافها أو ضد مصلحته أي ينظرها متجرداً من الميل والهوى ومستهدفاً أنزال حكم القانون على وقائعها^(٥٥)، وقد وضع الدستور ضمانه لهذا الحياد هي ((يحضر على القاضي أو عضو الادعاء العام ما يأتي : أولاً// الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر / ثانياً// الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي))^(٥٦)، كي لا يحمله الانتماء السياسي إلى الميل للحكم لمصلحة الخصم الذي يشاركه في الانتماء السياسي أو الحكم ضد من يختلف معه بالانتماء ، وحسناً ما فعل المشرع عندما أورد هذا النص لضمان حيادية القاضي ، والأمر ينعكس بطبيعة الحال ليس على القاضي فحسب وإنما يشمل كل من يمارس عملاً يتصل بالقضاء كالتحقيق لكن السؤال هنا ان العمل السياسي داخل بعض مؤسسات الدولة ودوائرها ليس محضوراً فما الحكم لو ان عضو اللجنة الإدارية التحقيقية كان ينتمي الى جهة سياسية منوثة للجهة التي يعمل لحسابها الموظف المحال على التحقيق ؟ نعتقد ان الأمر وارد لا محالة وهو يحتاج الى تقرير ضمانته للموظف متمثلة بمنع عضو اللجنة التحقيقية الذي يختلف مع الموظف سياسياً ، كما ان الأمر يحتاج الى تدخل تشريعي يمنح الموظف ضمانته طلب الرد صراحة بنص قانوني أداري .

والتحقيق المحايد يعرفه البعض بأنه ((الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة الوقائع ونسبتها إلى شخص الموظف أو نفيها عنه فيستهدف عضو اللجنة التحقيقية وجه الحق والصدق والعدالة ، ولا يتحقق ذلك الا اذا تجرد المحقق من اية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معه سواء كان الميل لجهة المتهم ام ضده ، وينبغي ان لا تقل الحيادية والتجرد المتطلبة في عضو اللجنة التحقيقية عن القدر المطلوب في القاضي كون الحكم في المجال الجزائي أو الانضباطي انما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيدته كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحياديته سواء بسواء^(٥٧) ، ويضيف آخر ان الحيادية تتطلب استقلالية وعدم تبعية المحقق للرئيس الإداري وضرورة الفصل بين سلطتي التحقيق وفرض العقوبة الانضباطية^(٥٨) .

للتحقيق الإداري أهمية بالغة وبالخصوص ان كان التأديب رئيسياً وكضمانه من ضمانات موظفي الدولة ينبغي ان يتصف القائم بالتحقيق سواء كان جهة قضائية كما في النيابة الإدارية في مصر او جهة إدارية متمثلة بشخص الوزير او رئيس الدائرة ام لجنة تحقيقه بالحياد والاستقلالية والمهنية ، ولمبدأ الحياد طبيعة شخصية تتمثل بضرورة ان يتجرد القائم بالتحقيق من كل مظاهر الميل والهوى^(٥٩) .

كما يتميز بطبيعة موضوعية علاوة على الطابع الشخصي تتمثل بضرورة الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق وسلطة فرض الجزاء واصدار الأحكام ، إذن شرط الحيادية واجب ان يتوافر في كل من يمارس عملاً من أعمال مساءلة الموظف انضباطياً ولا سيما عمل التحقيق كونه المرحلة التي تبين مدى مسؤولية الموظف من عدمها عن المخالفة الوظيفية ووجهة النظر هذه التزمها المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها : ((ان وجود خصومة بين رئيس النيابة الإدارية و احد الموظفين تمثلت في نزاع قضائي يجعل الحيادة مقتدة التوافر في المحقق وانتهت به الى بطلان الحكم التأديبي حيث بني على تحقيق باطل ، الا ان المحكمة لا تغط حق الجهة الإدارية في مساءلة الموظف تأديبياً بناءً على تحقيق لا يشوبه البطلان))^(١٠) .

ويشار الى ان القضاء الإداري المصري تشدد في مبدأ الحيادة الواجب توافر في المحقق واشترط ان لا تقل حياديته شأناً عن القدر المتطلب في القاضي وعلى حد تعبير المحكمة الإدارية العليا : ((ان الحكم في المجال العقابي انما يستمد من أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيده كما يستند الى أمانة القاضي ونزاهته وحيده سواء بسواء من اجل ذلك فان ذات القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى هي الواجب توافرها في شأن صلاحية المحقق الذي يتولى إجراء التحقيق فاذا اغفل المحقق الالتزام بذلك يكون قد فقد صفة جوهرية يترتب على فقدانها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق فاذا باشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلاً بقوة القانون بطلاناً من النظام العام لعدم صلاحية المحقق))^(١١) .

ومبدأ الحيادية يقتضي ان يجري التحقيق بعيداً عن تأثيرات الجهة الرئاسية الأمرة باجرائه ، كون خضوع القائم بالتحقيق لارادة الجهة الرئاسية سيؤثر على التحقيق وموضوعيته ويجعله منحازاً أو يكون بعيداً عن التجرد والموضوعية ، ولا يضمن هذا المبدأ الا ان تم الفصل بين سلطة الاتهام (الوزير أو رئيس الدائرة) وسلطة التحقيق (اللجنة) وسلطة الجزاء (الوزير ورئيس الدائرة) .

الفرع الثاني

النظم الانضباطية ومبدأ الحيادية

وهي تقسم على ثلاث أنواع رئيسية في الأنظمة الإدارية المقارنة

أ- النظام الرئاسي : كما هو الحال في العراق وهذا النظام يفتقد لمبدأ الحيادية بالشكل الذي بيناه أعلاه فالرئيس الإداري يلعب دوراً حاسماً في قيادة عملية محاسبة الموظف انضباطياً^(١٢) .

ويتميز النظام الرئاسي في محاسبة الموظفين انضباطياً باسناد جل الصلاحيات للرئيس الإداري بدءاً من الإحالة للتحقيق بأصدار قرار تشكيل اللجنة التحقيقية وتوجيه اتهام للموظف وانتهاءً بأصدار قرار فرض العقوبة وان كان يعهد بمهمة التحقيق للجنة الا انها تقوم بالعمل التحقيقي وتنتهي بتقديم توصيات للرئيس حيث لا تكون هذه التوصيات ملزمة له^(١٣) .

ب- النظام شبه القضائي : وهذا الأسلوب أكثر تحقيقاً لمبدأ الحيادية من سابقه فغالباً ما يوكل أمر فرض العقوبة لمجلس أو لجنة مستقلة عن جهة الإدارة أو مشكلة مناصفة من القضاء والإدارة ومما يزيد من حياديته اشتراط القانون ان لا يتضمن المجلس التأديبي شخصاً سبق له القيام بعمل من أعمال الاتهام أو التحقيق وينتفي هذا الشرط ان تولى الوزير رئاسة المجلس وللتخفيف من ذلك اشترط القضاء الإداري المصري إلا يكون رئيس المجلس التأديبي قد عرض لرأي في المخالفة محل التحقيق^(١٤) ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بانه ((رئيس مجلس التأديب الذي تقدم بمذكرة الى مدير جامعة الاسكندرية أثناء سير الدعوى التأديبية يطلب إحالة الطاعن الى المحكمة التأديبية وقد أفصح في مذكرته عن أسباب هذه الاحالة فانه بذلك يكون قد أبدى رأياً مسبقاً في الدعوى التأديبية مما يفقده صلاحية الفصل فيها ويجعل عمله باطلاً ، وحيث ثبت ان رئيس الهيئة قد الحق به سبباً من أسباب عدم الصلاحية لنظر الدعوى فان القرار المطعون فيه يكون باطلاً ومخالفاً للنظام العام ، وحيث شابهته عيوب انحدرت به الى درجة الانعدام))^(١٥) .

واهم تطبيقات النظام شبه القضائي هي الصور الآتية :

- ١- ان ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع العقوبة ويكون رأيها ملزم .
- ٢- ان ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل توقيع العقوبة ويكون للإدارة سلطة تخفيف العقوبة المقترحة فحسب دون إمكانية تشديدها .

٣- وقد يوكل المشرع في بعض الأحيان للإدارة سلطة النطق بالعقوبات الخفيفة في المخالفات البسيطة اما العقوبات الشديدة في المخالفات الجسيمة فيوكل أمر النطق بها على المخالفين لمجلس تأديبي (انضباطي) مكون من عناصر ادارية وقضائية بنحو متساوي^(٦٦).

ج- النظام القضائي للتأديب في إطار الوظيفة العامة : في هذا الأسلوب نجد مبدأ الحيادية متحققاً بأبهي صورته حيث يوقع الجزاء في هذا النظام من قبل المحاكم الادارية المستقلة عن الموظفين وجهة الادارة والتي تعد تشكيلها قضائياً بحتاً ويمكن رد قضاتها ان توافر سبب من أسباب عدم الحيادية يرجع لصداقة أو عداوة بين الموظف المتهم والقاضي على العكس من النظامين الرئاسي وشبه القضائي الذين لا يوجد فيهما نص قانوني صريح يسمح برد من يملك ايقاع العقوبة التأديبية^(٦٧).

وكون العراق يتبنى النظام الرئاسي بالتأديب أو فرض العقوبات الانضباطية وأمام هذا الواقع القانوني في البلد الذي لا يوفر لمبدأ الحادية الفضاء الملائم للتفاعل كضمانة للموظف العام لذا ندعو المشرع الى وضع حد لهذا الواقع الذي لا يتغير الا بتدخل تشريعي عاجل ومدروس باتجاه النظامين القضائي اوشبه القضائي .

المطلب الثاني

ضمانات حيادية اللجنة التحقيقية

حتى يحصد التحقيق الاداري أفضل النتائج المنشودة يجب ان تبتعد سلطة التحقيق عن المواقف التي تعرضها لمورد من موارد التشكيك بحياديتها وموضوعيتها وان كان نظامنا الانضباطي المطبق في العراق يغلب النظام الرئاسي ويعطي للرئيس سلطة التحقيق والمعاقبة فلا بد من البحث عن ضمانات تجاه هذه السلطات الواسعة لذا سندرس في هذا المطلب أهم الضمانات الكفيلة تحقيق الحيادية في مرحلة التحقيق الذي تقوم به اللجنة وهذه الضمانات تتعلق باللجنة ذاتها وسنقسم المطلب على فرعين في الأول نتناول معنى تجرد عضو اللجنة من الميول وفي الفرع الثاني ندرس الآليات القانونية الضامنة للحياد ومنها الرد والمنع والتحي عند استشعار الحرج من قبل احد أعضاء اللجنة التحقيقية .

الفرع الأول

تجرد أعضاء اللجنة من الميول

التجرد من الميول الشخصية أو الوظيفية : فأعضاء اللجنة مطالبون قبل غيرهم بان يكونوا محايدين وغير منحازين لجهة الادارة أو الموظف وان تتأى اللجنة بنفسها عن أية تأثيرات خارجية من شأنها ان تباعد بينها وبين الموضوعية وروحية الأنصاف التي يجب ان تتمتع بها وعلى ذلك يجب على المحقق وبالنظر لخطورة الأعمال التي يقوم بها ان ينأى بنفسه عن أي مؤثرات خارجية تباعد بينه وبين الموضوعية وروح الأنصاف^(٦٨)، وهذا المعنى أشارت له المحكمة الادارية العليا بقولها ((ان استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه الى إنسان لا يتسنى الا لمن تجرد من اية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم اذ ان هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى غايته الحق والحقيقة والصالح العام الذي لا يتحقق الا اذا ثبت ، لكن من يمثل للتحقيق من انه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بان يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أيا كان موقعها لا يبغى لها وجهه يرضاه سوى مرضاة الله ملتزماً بتطبيق محايد وموضوعي للقانون))^(٦٩)

الفرع الثاني

رد عضو اللجنة التحقيقية

والرد يعني الرخصة الممنوحة للخصم في الدعوى في ان 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^(٧٠) ، وبالنظر لعدم وجود تنظيم قانوني في قانون انضباط موظفي الدولة لرد عضو اللجنة التحقيقية كان لزاماً علينا العودة الى القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية بوصفه المرجع لكافة القوانين الإجرائية اذا لم يكن فيها نص يتعارض معه صراحة^(٧١)، ففيما سبق انتهينا الى ان عمل اللجنة التحقيقية يماثل عمل المحقق وقاضي التحقيق في كثير من الجوانب لذا تنطبق عليه من وجهة نظرنا أحكام رد القضاة أو تحييتهم فان كان هناك بين الموظف المحال على التحقيق واحد 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 ان كان قد أبدى بالمخالفة محل التحقيق رأياً قبل الأوان

(٧٢) ، والرد في هذه الحالة جوازي ان طلبه احد الخصوم اما ان لم يطلبه الموظف المتهم فلا شائبة على عمل عضو اللجنة التحقيقية ، لكن ان تمت إثارة إحدى هذه الحالات أمام اللجنة أو الرئيس الإداري ولم تتخذ إجراء إزاء استمرار الموظف بالتمتع بعضوية اللجنة يفترض ان يكون قرار فرض العقوبة محل إلغاء مجلس الانضباط العام بالنظر لعدم توافر ضمانات التحقيق الموضوعي المحايد مع الموظف (٧٣) .

نستشف مما تقدم ان الرد يتميز بميزتين اساسيتين هما :
أ- انه لا ينتج أثراً ان لم يطلبه احد الخصوم فان تحققت إحدى حالاته لا يمكن للجنة ان تستمر بعملها ولا كانت اجراءاتها مشوبة بالبطلان .

ب- الرد لا يتعلق بالنظام العام لذا يمكن التنازل عنه من قبل الموظف المحال على التحقيق (٧٤)
والموظف الذي يلحقه ظلم نتيجة كون الرئيس الإداري لم يكن محايداً في فرض العقوبة بل استغل سطوة السلطة للتركيب به فله ان يطعن بقرار فرض العقوبة مؤسساً طعنه بأساس عيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها في إصدار القرار الانضباطي لكن هذه الوسيلة لاحقة لفرض العقوبة اما رد عضو اللجنة يعد من الوسائل السابقة لفرض العقوبة وللحيلولة دون الوقوع بعيب من عيوب القرار الإداري الا وهو بطلان اجراءات فرض العقوبة (٧٥) .

وان القضاء الإداري العراقي لم يتطرق لمسألة الرد في حين ان محكمة القضاء الإداري المصرية قضت في احد أحكامها بانه ((على الرغم من عدم سريان أحكام قانون موظفي الدولة السابق رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على طوائف الموظفين التي تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة الا انه 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)) (٧٦) ، وفي حكم حديث تقول المحكمة ((يجب ان تتوافر في التحقيق الضمانات الأساسية ومنها توافر الحيادة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل (الموظف) من اتخاذ ما يلزم لتحقيق دفاعه الا ان القانون لم يترك هذا الموضوع بغير تنظيم فقد نصت القوانين الإجرائية كقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الاجراءات الجنائية على الأحوال التي يجب فيها على القاضي وقياساً على المحقق التنحي عن نظر الدعوى كما أعطى المشرع لصاحب الشأن حق رد القضاة واذا قيل بالأخذ بذلك بالنسبة للمحقق فلا بد ان تتوفر إحدى الحالات الواردة في القانون بشأن الرد (((٧٧)

فان كان الرأي مستقراً على إمكانية رد أعضاء المجلس التأديبي في مصر فلماذا لا تشمل هذه الضمانة أعضاء اللجنة التحقيقية في العراق وخصوصاً ان علمنا انها من أهم متطلبات حيادية هذه اللجنة .
ونتساءل عن مدى إمكانية منع احد الموظفين من ان يكون عضواً في لجنة تحقيقيه ؟ والجواب على ذلك نقول ممكن المنع فلو كان احد الأعضاء هو قريباً او صهراً للموظف لغاية الدرجة الرابعة او كان له او لزوجه أو أصوله أو فروع خصومة قائمة مع الموظف المحال على التحقيق او كان له مصلحة في ان يعاقب الموظف المحال على التحقيق لكي لا يزاحمه بالترقية او الترفيع مثلاً (٧٨) ، كما يجب منع الموظف من ان يكون عضواً في اللجنة التحقيقية ان كان هو من وقعت عليه المخالفة الوظيفية فلو ان الموظف أحيل للتحقيق لا اعتدائه على زميل له او على رئيسه الإداري أثناء الوظيفة أو بسببها فعمله بلا شك يشكل مخالفة وظيفية لذا فان من وقعت عليه المخالفة لا يمكن ان يكون عضواً في اللجنة التحقيقية ، وهذا الأمر يشكل ضمانه للموظف ضد انحياز عضو اللجنة التحقيقية نحو إدانته بالمخالفة لفرض العقوبة الانضباطية عليه (٧٩) ، كون الموظف في هذه الحالة سيكون خصماً وله مصلحة في فرض العقوبة الانضباطية ولو كانت مجرد مصلحة معنوية ، فعليه ان يمتنع والا كانت اجراءات اللجنة باطلة وقرار فرض العقوبة باطلاً أيضاً .

كما يمكن لعضو اللجنة التحقيقية ان يطلب بنفسه التنحي عن التحقيق ان استشعر الحرج لأي سبب كان وعليه في هذه الحالة ان 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 انه لن يتمكن من العمل بموضوعية في التحقيق الذي كلف به وللرئيس سلطة تقديرية في قبول أو رفض التنحي اما المنع فهو من النظام العام فان أثاره الموظف إثناء التحقيق يجب ان يستبدل العضو الذي توافر فيه سبب المنع والا سيكون من حق الموظف ان يطعن بقرار فرض العقوبة أمام مجلس الانضباط العام مؤسساً طعنه على غياب التحقيق الإداري المحايد والشفاف ما يعني ان القرار مشوب بعيب الشكل والجراءات (٨٠) .

المطلب الثالث

الضمانات الإجرائية لحيادية اللجنة التحقيقية

لحماية الموظف من العقوبات الانضباطية التي تؤثر في مركزه الوظيفي وحقوقه المالية دأبت القوانين والقضاء الإداري على تقرير العديد من الضمانات للموظف المحال على التحقيق وفي هذا المطلب سنركز بحثنا عن أهم الضمانات التي يتمتع بها الموظف في مواجهة اللجنة التحقيقية وكالاتي :

الفرع الأول

مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه

توجيه التهمة للموظف وتعريفه بالمخالفة الوظيفية المنسوبة اليه : وهذه الضمانة تعني إيقاف الموظف على حقيقة الفعل أو الامتناع عن الفعل المنسوب اليه وأحاطته علماً بحيثيات المخالفة الوظيفية والأدلة المتحصلة ضده والمادة القانونية المنطبقة على فعله ، حتى يتمكن من إعداد دفاعه عن كل نقطة وينبغي على اللجنة ان تشعر الموظف بصفته كونه متهماً وان القاعدة هي ان المتهم برئ حتى تثبت أدانته^(٨١).

وعلى الرغم من أهمية مبدأ المواجهة كضمانة قانونية أكيدة الا ان القانون الفرنسي لم ينص عليها مباشرة لكن مجلس الدولة الفرنسي استطاع ان يقرها ويدافع عنها باحكامه مستعيناً بالمبادئ العامة للقانون فقد صدر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Veau Veteompier) والذي جاء فيه : ((عندما يأخذ قرار إداري صفة جزاء ويلحق مساساً شديداً للجسامة بمركز فردي فيتطلب القضاء ان يكون صاحب الشأن قد أتاحت له فرصة مناقشة أسباب التدبير الذي يصيبه))^(٨٢)، كما ان القضاء الإداري استشف مجموعة من المبادئ العامة فيما يخص توجيه التهمة من أهمها :

أ- ان تكون التهمة محددة : أي ان لا يواجه الموظف مقالة انك ارتكبت مخالفة وظيفية فحسب بل لابد ان تكون المخالفة محددة حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بانه ((لا يجوز مجازاة العامل الابعداً إجراء تحقيق معه يكون له مقومات التحقيق القانوني وضماناته من وجوب استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب اليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه باتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الاثبات وسماع شهود النفي ومواجهة العامل بالتهمة كضمانة جوهرية للعامل مع وجوب ان يتم ذلك على وجه يستشعر معه العامل ان الإدارة بسبيل مؤاخذته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينبط للدفاع عن نفسه))^(٨٣)

ب- ان تشعر اللجنة التحقيقية الموظف بانه يؤاخذ على مخالفة وظيفية محددة لو ثبتت فأنها تؤثر في مركزه الوظيفي والمالي فبعض الموظفين لا يملك ثقافة قانونية كافية تمكنه من فهم عواقب المساءلة التأديبية ويجعل خطورة اتهامه بالمخالفة ، لذا لابد من أشعاره بذلك يستعد للدفاع عن حقه وقد ثبتت هذا المبدأ المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول ((وهذه الواقعة لم تواجه بها المطعون ضدها واقعة تمثل مخالفة منسوبة اليها وتعرض لجزاء تأديبي اذا ما ثبتت في حقاها ، وانما جاء السؤال بشأنها بصورة عرضية غير مباشرة لا تتحمل أي مدلول لخطورة الأمر مما يمكن القطع معه بان المطعون ضدها لم تكن تقدر ما لهذه المسألة من خطورة والا لكانت أكثر حرصاً واشد تأكيداً على محاولة دحضها))^(٨٤).

ج- ان يشمل توجيه التهمة كل الأخطاء المنسوبة للموظف ولا يقتصر الأشعار على بعض الأخطاء دون غيرها كما ان على اللجنة ان لا تقصر الأشعار بالأخطاء التي تشعر هي انها جوهرية دون البسيطة كونها قد تعد خطأ ما بسيطاً في حين يكون هناك رأي لمحكمة الطعن ان هذا الخطأ جوهرية، فالأخطاء نسبية وليست مطلقة الدلالة .

د- ان يطلع الموظف على إجراءات اللجنة ويحضر جلسات استماع الشهود وتتاح له امكانية مناقشتها اما ان لم يحضر الجلسة الخاصة بالاستماع لشهادة شاهد لسبب راجع له ولم يتضمن كلام الشاهد توجيه تهمة جديدة للموظف فلا غبار على عمل اللجنة التحقيقية بحسب ما ذهب اليه المحكمة الإدارية العليا المصرية ((لا تثريب على المحقق اذا ما هو استكمل التحقيق في بعض جوانبه في غيبة المتهم ولم يطلع على أقوال شهود الاثبات طالما انه لم ترد في أقوالهم نسبة اتهامات جديدة الى المتهم لم يسبق مواجهته بها وتمكينه من الرد عليها))^(٨٥).

الفرع الثاني

احترام حق الموظف في الدفاع عن نفسه

احترام حق الموظف في الدفاع عن نفسه : ان من أهم حقوق الموظف المحال على التحقيق هو ان تتاح الفرصة أمامه كاملة للدفاع عن نفسه فلا ظلم كظلم كم الأفواه وغل الأيدي ومنع صاحب الحق عن حقه فلا بد من إتاحة الفرصة أمام المتهم لدحض حجج الجهة الإدارية التي تتهمه بالمخالفة الوظيفية وإتاحة فرصة الدفاع

للموظف لا تحقق مصلحته الخاصة فقط وإنما تحقق المصلحة العامة باظهار الحقائق وضمان العدالة ولا أدل على ذلك مما نص عليه الدستور العراقي النافذ بان: ((حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة))^(٨٦) وكذلك نص الدستور المصري على ان: ((حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول ،...))^(٨٧) ، ومن مقتضيات حق الدفاع حرية الموظف بانتهاج الأسلوب الدفاعي الذي يختطه لنفسه فالعبرة بحرية استعمال الحق لا بوجوده أو ضماناته بنصوص قانونية جامدة ربما لا تجد طريقها للتنفيذ فما أكثر النصوص القانونية التي كانت تتضمن حقوقاً و ضمانات للمتهم في ظل العهد البائد في العراق الا ان الهوة كانت كبيرة بين تلك النصوص وبين تطبيقاتها الموغلة في حضيض الاستبداد والإجحاف ، فالعبرة بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق^(٨٨) ومن ضمانات حرية الدفاع ما يأتي :

أ- **عدم تحليف المتهم اليمين القانونية** : فمن الثابت ان للمتهم الحق الكامل في السيطرة على مكونات عقله الباطن وان لا يخرجها للعلن الا بملء إرادته وعدم جواز إجباره على البوح بها سواء بوسيلة مادية كالتعذيب أو معنوية كأجباره على حلف اليمين الأمر الذي قد يجبره على قول ما لا يخدم موقفه كمتهم فان كذب سيخالف عقائده الدينية^(٨٩) ، وهذه الضمانة قررها صراحة قانون الأصول الجزائية العراقي بان لا يحلف المتهم اليمين الا ان كان بمورد شهادة ضد غيره^(٩٠).

ب- **الحق بالتزام الصمت حيث نص على هذه الضمانة قانون الأصول الجزائية** بان لا يجبر المتهم على اجابة أسئلة المحكمة أو القائم بالتحقيق فالتزام الصمت وعدم الاجابة تكون في أي مرحلة^(٩١) من مراحل التقاضي ولا يمكن تأويل الصمت على وجه يضر بمصلحة المتهم وعلى انه اعتراف وقد التزمت المحكمة الإدارية العليا بوجهة النظر هذه حيث تقول ((امتناع المتهم عن الحضور الى التحقيق أو سكوته عن ابداء دفاعه في المخالفة المنسوبة اليه في التحقيق لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنبا إدارياً مستوجباً للمسؤولية التأديبية أو العقاب التأديبي وكل ما في الأمر ان المتهم في هذه الحالة يكون قد فوت على نفسه فرصة ابداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة اليه في هذا التحقيق وعليه تقع تبعية ذلك ، ولا محل لاجبار المتهم على الادلاء باقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة امتناعه أو سكوته اذ انه من المقرر وفق الأحوال العامة انه لا يسوغ أكرام المتهم على الادلاء باقواله في التحقيق باي وسيلة من وسائل الاكراه المادي أو المعنوي))^(٩٢).

ج- **أباحة الكذب للموظف في حدود حق الدفاع** : على الرغم من ان الكذب عادة مذمومة ومخالفة شرعية الا ان الفقه والقضاء الجنائي يجمع على انه لا يعد جريمة ولا يوجد التزام على المتهم بان يعين المحقق على نفسه كون اتجاهه الى الكذب بشكل غريزي لدفع التهمة عن نفسه فلا مجال للقول بقيام مسؤوليته ان استخدم الكذب بحدود حق الدفاع اما ان تجاوز حق الدفاع الى غير ذلك سيكون عمله غير مشروع ويؤاخذ عليه^(٩٣) ، الا ان للمحكمة الإدارية العليا المصرية موقف مغاير في هذه المسألة حيث تقول ((ينبغي على الموظف التزام الصدق في كل ما يصدر عنه في مجال الوظيفة العامة ولا وجه للقياس على ما يجوز قوله من أقوال غير صحيحة في مجال الدفاع عن النفس في المجال الجنائي ، أساس ذلك ان الكذب في المجال الإداري يشكل مخالفة تأديبية))^(٩٤) ، ونحن نؤيد المحكمة فيما ذهبت اليه فالموظف مؤتمن على المصلحة العامة وأموال الشعب لذا ينبغي ان يتصف بالأخلاق الحميدة ويجانب الكذب في كل أفعاله.

٣- **حق الاستعانة بمحام** : ان تمكين الموظف من الاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق من شأنه ان يساعد على الكشف عن الحقيقة ويساعد الموظف على تنظيم دفاعه وقد يؤدي الأمر الى اقتناع اللجنة التحقيقية بوجهة نظره ، وتزداد أهمية الاستعانة بالمحامي بسبب اختلاف الفوارق الفردية فهناك من لا يستطيع الدفاع عن نفسه لأسباب مرجعها تكوينه الشخصي أو تأهيله العلمي أو حالته النفسية أو العقلية ومن هنا تبرز أهمية الاستعانة بمحامٍ متمرس ومؤهل أكاديمياً ومهنيّاً للاضطلاع بمهمة الدفاع عنه وقد سجلت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى في أحكامها: ((ينبغي ان يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية ،.. وان تكفل حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة بان يسمح له بإبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته اما مكتوبة بمذكرة أو شفاهاً أو مرافعة سواء بنفسه أو بواسطة محام عنه))^(٩٥).

٤- **حق الاطلاع على الملف الخاص بالموظف** : ان من جملة حقوق الموظف أثناء التحقيق هو الاطلاع على ملفه الخاص لدى الدائرة للاستفادة منه في أعداد دفاعه الا ان قانون الانضباط النافذ لم يثبت للموظف مثل هذا الحق لكن اتجاهاً بالفقه العراقي يرى انه رغم غياب النص بشأن هذا الأمر الا ان لا مانع يحول دون تمكين الموظف المحال على التحقيق من الاطلاع على ملفه الخاص لأعداد دفاعه بشكل متقن بوصف حق الدفاع حقاً دستورياً مقدساً^(٩٦).

الخاتمة :-

مهما اختلفت نظم محاسبة الموظف عن مخالفاته الوظيفية فأنها تتأثر بشكل وأخر بالأيدلوجية أو الفلسفة التي يؤمن بها القابضون على السلطة والتي يمكن ان نستشرفها من قراءة دستور الدولة لذا هي تختلف باختلاف الأفكار السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة ومن هذا ندرك سبب تبني المشرع العراقي لنظام التأديب الرئاسي وتركيز أهم سلطاته بيد الرئيس الإداري الذي يملك توجيه الاتهام وتشكيل لجنة تحقيقه تنقضي الحقائق والوقائع وتنتهي بتوصيات اما بعدم مساءلته الموظف أو بفرض إحدى العقوبات الانضباطية عليه ، ولما كان العراق يعيش تغيراً كبيراً في الأيدلوجية والأفكار التي يؤمن بها واضعو الدستور والقابضون على السلطة لذا اعتقد وبحق ان نظام المساءلة الرئاسية للموظفين لم يعد يلاءم الوضع الدستوري العراقي ما يلزم ان يحصل تغيير قانوني شامل يبنى النظام القضائي في العراق ، وفي خاتمة البحث نعرض باختصار لأهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها وكالاتي :

١- تشكيل اللجنة التحقيقية الانضباطية من ثلاثة موظفين يمثل ضمانه للموظف ويحقق إلى حد ما مبدأ الحيادية كون انحياز احد الأعضاء يقومه الأخران وخصوصاً اذا ما علمنا ان قرارات وتوصيات اللجنة تتخذ بالاتفاق أو الأكثرية .

٢- ان قانون انضباط موظفي الدولة أشار إلى بعض إجراءات اللجنة الإدارية التحقيقية ومنها سماع أقوال الموظف والاطلاع على الوثائق وغيرها لكن لم يتطرق إلى كيفية عقد اجتماعاتها وكيفية عقد جلساتها أو إدارة الجلسة وهل هي سرية ام لا ، علماً ان قانون الانضباط السابق رقم (٦٩) لعام ١٩٣٦ قد نص صراحة بالمادة (٣٨) على سرية الجلسات ونعتقد ان ذات الحكم لا يزال واجب الأتباع للحفاظ على هيبه الوظيفة العامة فضلاً عن سرية إجراءات التحقيق يعد من المبادئ الأساسية في مجال التحقيق الجنائي .

٣- ان قانون انضباط موظفي الدولة لم يشير إلى ديمومة أو تأقيت عمل اللجنة الإدارية التحقيقية وواقع عملها يشير الى انتهاء عمرها بمجرد انتهاء التحقيق مع الموظف المحال عليها في حين ان القانون السابق أشار صراحة بالمادة (١٦/ج) على ديمومة عمل اللجنة بل جعل الخدمة فيها كالخدمة في أي مرفق من مرافق الدولة العامة .

٤- ان توصية اللجنة بغلق التحقيق لانعدام الأدلة تعد عقب مصادقة الوزير أو رئيس الدائرة بمثابة حكم بالبراءة فلا يمكن فتح التحقيق مستقبلاً مع الموظف ذاته من اجل المخالفة نفسها ، اما ان أوصت بغلق التحقيق لعدم كفاية الأدلة فالأدلة موجودة لكنها غير كافية للإدانة فيأخذ حكم الافراج الصادر عن قاضي التحقيق فان ظهرت خلال سنتين أدلة جديدة يمكن فتح التحقيق ثانية مع الموظف اما ان انقضت السنتان ولم تظهر أدلة جديدة تكفي لإدانة الموظف يتحول الغلق المؤقت إلى غلق نهائي .

٥- من أهم ضمانات الموظف الجوهرية التي لا غنى عنها ان يعلم الموظف بالتهمة الموجهة اليه وان يواجه بالأدلة المتحصلة لأدائته وان يفسح له المجال كاملاً للدفاع عن نفسه وله الاستعانة من اجل ذلك بمحام وان تلبى طلباته المتعلقة باظهار الحقيقة .

٦- وقد بدا واضحاً ان القانون العراقي والمصري سما بالجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق والحكم من خلال استجواب الموظف شفهيّاً وتوجيه عقوبة انضباطية له وهو ما يعد نسفاً لمبدأ الحيادية من جذوره .

٧- ان يكون التحقيق صادراً من جهة منحها القانون سلطة التحقيق وان يكون صادراً من سلطة مختصة قانوناً وبمراعاة الشكل و الاجراءات التي حددها القانون .

ان يكون الهدف منه هو البحث عن الحقيقة وأدلة المخالفة التي تفيد الكشف عنها .
التوصيات :

١- المساءلة الانضباطية تمر بسلسلة من الاجراءات تنتهي بالعقوبة التي يفرضها من يخوله القانون ذلك وهم (رئيس الجمهورية – رئيس الوزراء (مجلس الوزراء) – الوزير – رئيس الدائرة) في حين ندعو المشرع العراقي الى تبني النظام القضائي في المحاسبة الوظيفية ومنح محكمة ادارية تنشأ وتسمى محكمة الموظفين والتي تتولى محاكمة الموظف ومعاقبته انضباطياً ويكون لها فروع في كل المحافظات ومراكز الاقضية .

٢- عندما بحثنا إجراءات اللجنة التحقيقية استوقفنا عدة مسائل اشرنا من خلالها الى دور اللجنة في التحقيق لا سيما في البحث عن أدلة أثبات المخالفة ومن هذه الاجراءات التفتيش والخبرة وسماع شهادة الشهود ومن المعروف ان حرمة المساكن مصونة دستورياً وكذا الخبير لا ينتدب الا بطلب من قاضي أو محكمة وفي حدود

ضيقة بطلب من محقق وتكليف الموظف المحال على التحقيق بالحضور والمثول أمام اللجنة وإيجاد سبل لإجباره على الحضور لاسيما ان كانت المخالفة المنسوبة اليه لها مساس بالأموال العامة أو أضرت المصلحة العامة وكذلك استدعاء الشهود وإجبارهم على الحضور والإدلاء بأقوالهم هذه الاجراءات وغيرها تحتاج الى أمر من قاضي فان تم الانتقال الى النظام القضائي بالانضباط في العراق فسيمكن الرجوع لقاضي محكمة الموظفين لأخذ موافقته قبل الأقدام على الاجراءات الماسة بحرية الأفراد وبذا تتجنب اللجنة الإدارية التحقيقية الطلب من الرئيس الإداري الأدنى لها باستجواب احد الموظفين أو تفتيش غرفة في الدائرة وما يستتبع ذلك من إمكانية عرقلة عمل اللجنة ان رفض المدير ذلك .

٣- ونؤكد على ضرورة تعديل المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والنص صراحة على ان يكون رئيس اللجنة هو الممثل القانوني حصراً لتكون إجراءاتها سليمة ويقودها شخص له دراية بالقانون وبالنسبة للمخالفات الجسيمة والتي تصل عقوبتها للعزل أو الفصل يفضل ان يترك أمر التحقيق بها كلياً لجهة قضائية مؤهلة ويكون قرار فرض العقوبة قراراً قضائياً ويسمح للموظف المعاقب بممارسة حق الطعن ضد قرار العقوبة أمام مجلس الانضباط العام لكي يكون التقاضي الإداري من درجتين كما هو الحال في التقاضي الجزائي والمدني على ان يكون حكم مجلس الانضباط قابلاً للطعن تمييزاً امام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة

٤- إضافة نص لقانون انضباط موظفي الدولة يمنع صراحة ترقية أو ترفيع الموظف المحال على التحقيق الإداري أو الجزائي سواء كان مسحوب اليد ام لا ونعتقد ان هذا الاجراء لا يلحق أي ظلم بالموظف كونه إجراء احترازياً مؤقتاً فقط يزول بزوال سببه الا وهو التحقيق .

٥- إن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ يخلو من النص على وجوب أو حتى جواز حضور الادعاء العام في مرحلة التحقيق فقد اطلعنا شخصياً على عمل العديد من اللجان الإدارية التحقيقية فلم نتلمس أي دور للمدعي العام ويشار الى صعوبة ان لم نقل استحالة حضور المدعي العام أو نائبة لاجراءات التحقيق الإداري وذلك يعود لأكثر من سبب فلا أزام قانوني على اللجنة بان تخطر الادعاء بمكان وزمان اجتماعها ولا حتى إبلاغه باجراءاتها ليطلع عليها ويثبت أسئلة وطلبات ، كما ان اللجنة مؤقتة وغير دائمة ويصعب عليها التعاطي مع الادعاء العام ولو رجعنا لقانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩ لوجدنا نصوصاً تبيح للمدعي العام الحضور في الدعاوى لاسيما المتعلقة بالحقوق المالية للدولة والتحقيق مع الموظف لا يخلو من هذا المعنى ، بل هناك أزام قانوني بالمادة ((٨/ثانياً) بان على الجهات المختصة - عدا ما استثنى منها بنص خاص - اعلام الادعاء العام بتشكيل اللجان والهيئات والمجالس التي تتولى التحقيق والمحاكمة والقضايا التي تنظرها قبل موعد المرافعة فيها بمدة لا تقل عن ثمانية أيام وتزويده بنسخ من القرارات التي تصدرها خلال خمسة عشر يوم من تاريخ صدورها)) بل ان المادة ((١٢/ أولاً) تنص بان /على الادعاء العام الحضور أمام محاكم العمل ولجنة شؤون القضاة ولجنة شؤون الادعاء العام ومجلس الانضباط العام ولجان الانضباط "والتي كانت مشكلة وفق قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لعام ١٩٣٦ " والكمارك ولجان التدقيق في ضريبة الدخل وأية هيئة أو لجنة أو مجلس ذي طابع قضائي جزائي)) وهنا نتساءل أو ليس اللجان التحقيقية مشمولة بالمواد أعلاه فلماذا يغيب أو يغيب الادعاء العام.

٨- الحاجة الملحة لاصدار قانون اجرائي اداري يضمن فيه المشرع العراقي كل ما يتعلق بالدعوى الادارية سواء دعوى الألغاء أو التعويض ومحاسبة الموظف انضباطياً ببيان الجهات التي تتولى الاتهام والتحقيق وفرض العقوبة والتأكيد على تحقيق مبدأ المشروعية من خلال الفصل بين هذه السلطات .

٩- كما وتبين لنا ان السلطة الانضباطية التي تمارس عملية محاسبة الموظف في العراق وغيره ليأتي عملها بأكمله وتكون سلطة فاعلة ومؤثرة لا بد ان تراعى في تشكيلها ومراحل المساءلة و الاجراءات التي تتخذ في تلك المراحل الموضوعية والحيادية تجاه الموظفين كافة كما تحتاج اللجنة التحقيقية الى ان يتسم عملها بالمهنية والفهم العميق للخطأ الوظيفي وابعاده والعوامل السابقة والمعاصرة له والمؤثرة عليه والموازنة ما بين سرعة انجاز التحقيق وتوفير اكبر قدر من الضمانات القانونية التي تؤمن عدم وقوع برئ تحت طائلة العقوبات الانضباطية ، وبذا يمكن القول ان هناك ارتباطاً مصيرياً بين الجزاء الفاعل والسلطة التحقيقية المؤهلة مهنيّاً لذلك

الهوامش :-

- ١ - تنظر المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٢ - ينظر قرار المجلس العدد (١٠ / جزائية / ٢٠٠٢ في ٢٠٠٢/٦/١٣) منشور في مجلة العدالة ، العدد الرابع ، ٢٠٠٢، ص ١٢١ .
- ٣ - ينظر د. غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، كلية الحقوق – جامعة النهريين ، بغداد ، بلا سنة نشر ، ص ٦٥ .
- ٤ - ينظر د. غازي فيصل مهدي : المصدر السابق ، ص ٦٦، وكذلك احمد محمود احمد : التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل – كلية القانون ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٤ .
- ٥ - ينظر د. غازي فيصل مهدي : تعليقات ومقالات في القانون العام ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ص ٤٩ .
- ٦ - ينظر قرار لمجلس الانضباط العام أشار إليه د. ماهر صالح علاوي : النظام القانوني لتأديب الموظف العام ، ندوة مبدأ المشروعية والقضاء الإداري ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية ، تونس ، ٢٠٠٦ ، ص ١٧٧ .
- ٧ - ينظر د. عثمان سلمان غيلان : المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٧ .
- ٨ - ينظر قانون التضمين العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ .
- ٩ - تنظر المادة (١/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ١٠ - ينظر د. ماهر صالح علاوي : النظام القانوني لتأديب الموظف العام : مصدر سابق ، ص ١٧٦ .
- ١١ - ينظر نص المادة (٢٢) قبل وبعد التعديل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٢ - تنظر المادة (٢) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدلة بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٣ - ينظر د. غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص ٨ .
- ١٤ - ينظر لسان العرب لابن منظور : دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، ط ٣ ، من دون سنة نشر ، ص ٢٥٥ .
- ١٥ - تنظر المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ١٦ - تنظر المادة (٧٩/أولاً) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ .
- ١٧ - ينظر د. محمد ماجد ياقوت : التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ١١٠ .
- ١٨ - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق في ١٣/٥/١٩٨٩) ، مجموعة السنة (٣٤) الجزء الثاني ، ص ٩٧٣ .
- ١٩ - ينظر د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٥٨ .
- ٢٠ - ينظر د. رمضان محمد بطيخ : ضمانات التأديب ، ندوة مبدأ المشروعية والقضاء الإداري ، المنظمة العربية للتنمية - جامعة الدول العربية – تونس ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢٨ .
- ٢١ - ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٩٧ .
- ٢٢ - تنظر المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة ، ود. غازي فيصل مهدي : تعليقات ومقالات في القانون العام مصدر سابق ، ص ١١٥ .
- ٢٣ - تنظر المادة (١/ثانياً و ١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة علماً ان من بين الجهات التي كانت تملك معاقبة موظف انضباطياً (المحافظ) لكن التعديل الأخير بالقانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٨ رفع المحافظ وحسناً فعل لكي يجنب الموظفين التابعين للجهات الاتحادية من تدخلات الحكومات المحلية .
- ٢٤ - تنظر المادة (١٠/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٢٥ - ينظر القسم (٢/٤) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٢٦ - تنظر المادة (٩٦) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .

- ٢٧ - ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم (١٩٦/انضباط/تميز/٢٠٠٤) منشور في مجموعة مجلس شوري الدولة، صباح صادق جعفر، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٦٧ كما ان مجلس قيادة الثورة (المنحل) اصدر القرار رقم (١٨) لعام ١٩٩٣ والذي نص في مادته الأولى على ((الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة او الاختلاس او السرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة وعدم جواز اعادة تعيينه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي))
- ٢٨ - تنظر المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٢٩ - ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ١٠٨ .
- ٣٠ - ينظر د. سعد الشتيوي : التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٤ وكذلك د. محمد ماجد ياقوت ، شرح الاجراءات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ١٦٩ .
- ٣١ - تنظر المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة وكذلك أ. عبد الأمير العكيلي ود. سليم حربية : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص ٩٦ .
- 33 - تنظر المادة (١٩/رابعاً) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .
- ٣٣ - تنظر المادة (٨٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .
- ٣٤ - ينظر د. محمد ماجد ياقوت : شرح الاجراءات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ كما يمكن مسألته جزائياً طبقاً للمادة (٢٣٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٣٥ - تنظر المادة (١٠/رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٣٦ - تنظر المادة (٢/٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ .
- ٣٧ - ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرافعات الإدارية والاثبات امام القضاء الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠٠٨ ، ص ٣١٤ .
- ٣٨ - ينظر المستشار إيهاب عبد المطلب : بطلان اجراءات الاتهام والتحقيق ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦٤ .
- ٣٩ - ينظر حكم المحكمة الطعن (٢٥٣٢ / ٢٥٣٣ لسنة ٣٧ ق في ١١/١١/١٩٩٥) أشار إليهما د. احمد عبد اللطيف ابراهيم : قضاء التأديب ، ندوة مبدأ المشروعية والقضاء الإداري ، المنظمة العربية للتنمية ، جامعة الدول العربية ، تونس ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٤٨ .
- ٤٠ - تنظر المادة (٥٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .
- ٤١ - فالشهادة هي أثبات واقعة من خلال ما يقوله احد الأشخاص عما أدركه بإحدى حواسه ينظر د. عبد الفتاح بيومي حجازي : أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية : دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠٥ وكذلك د. محمد ماجد ياقوت : شرح الاجراءات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ .
- ٤٢ - ينظر د. عبد الفتاح بيومي : أصول التحقيق الابتدائي ، مصدر سابق ، ص ١٦٦ ، وكذلك المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والمواد (٧٥-٧٨) من قانون أصول المحاكمات والمواد (١٧، ١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- ٤٣ - ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، من دون ناشر او مكان نشر ، ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، ص ١٧٧ .
- ٤٤ - تنظر المادة (٥٦) من قانون الأصول المحاكمات الجزائية العراقي .
- ٤٥ - ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : المرافعات الإدارية والاثبات أمام القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٠٦ .
- ٤٦ - تنظر المادة (٦٩) من قانون الأصول الجزائية وأ. عبد الأمير العكيلي ود. سليم حربية : مصدر سابق ، ص ١٢٥ .
- ٤٧ - ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم : المرافعات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٣٠٢ .
- ٤٨ - تنظر المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٤٩ - ينظر د. عبد العزيز خليفة : المرافعات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٨٢-١٨٤ .

- ٥٠ - ينظر حكمها رقم (٥٩٩٨ لسنة ٥٠ ق جلسة ١١/٢٦/١٩٩٦) أشير اليه في المصدر نفسه ، ص ٢٨٥ .
- ٥١ - تنظر المادة (٢/١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ .
- ٥٢ - ينظر احمد محمود احمد : التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .
- ٥٣ - تنظر المادة (١٠/١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٥٤ - تنظر المادة (١٣٠/ب و ٢٢٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .
- ٥٥ - ينظر المستشار إيهاب عبد المطلب : بطلان إجراءات المحاكمة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٠ .
- ٥٦ - تنظر المادة (٩٨) من دستور جمهورية العراق النافذ والصادر عام ٢٠٠٥ .
- ٥٧ - ينظر د. شريف يوسف حلمي : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، ص ٢١٨ .
- ٥٨ - ينظر محمد ماجد ياقوت : الدعوى التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٦٤ .
- ٥٩ - ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ١١٧ .
- ٦٠ - ينظر حكم المحكمة رقم (٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق في ١٣/٥/١٩٨٩) سبقت الإشارة إليه .
- ٦١ - ينظر الحكم ذاته أعلاه .
- ٦٢ - ينظر د. ماهر صالح علاوي : النظام القانوني لتأديب الموظف العام : مصدر سابق ، ص ١٦٥ .
- ٦٣ - ينظر د. سعد نواف العنزي : الضمانات الإجرائية في التأديب ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٨ .
- ٦٤ - ينظر د. رمضان محمد بطيخ : سلطة التأديب ، ندوة مبدأ المشروعية والقضاء الإداري ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية ، تونس ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٤ .
- ٦٥ - ينظر حكم المحكمة رقم (٥٠ لسنة ١٠ ق في ١٣/٦/١٩٧١) منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة السابعة عشر ، المكتب الفني لمجلس الدولة ، ١٩٧١ ، ص ١٦ .
- ٦٦ - ينظر د. سعد نواف العنزي : الضمانات الإجرائية ، مصدر سابق ، ص ٤١ .
- ٦٧ - ينظر د. رمضان محمد بطيخ : سلطة التأديب ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .
- ٦٨ - ينظر د. سعد نواف العنزي : الضمانات الإجرائية ، مصدر سابق ، ص ١٦١ .
- ٦٩ - ينظر حكم المحكمة رقم (٣٢٨٥ في ١٣/٥/١٩٨٩) سبقت الإشارة إليه .
- ٧٠ - ينظر المستشار . إيهاب عبد المطلب : بطلان إجراءات المحاكمة ، مصدر سابق ، ص ١٢٧ .
- ٧١ - تنظر المادة الأولى من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٧٢ - تنظر المادة (٩٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٧٣ - تنظر المادة (٩٤) من قانون المرافعات المدنية .
- ٧٤ - ينظر المستشار . إيهاب عبد اللطيف : بطلان إجراءات المحاكمة ، مصدر سابق ، ص ١٢٧ ، ود. عبد الفتاح بيومي : أصول التحقيق الابتدائي ، مصدر سابق ، ص ٩٦ .
- ٧٥ - ينظر د. حمد محمد حمد : ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٥ .
- ٧٦ - ينظر حكم المحكمة في (١٦/١١/١٩٥٤) أشار إليه د. رمضان محمد بطيخ : ضمانات التأديب ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ .
- ٧٧ - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (١٩١١ لسنة ٣٨ ق في ١/٣/١٩٩٤) أشار اليه المستشار ممدوح طنطاوي : الدعوى التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٠٢ .
- ٧٨ - تنظر المادة (٩١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٧٩ - ينظر المستشار إيهاب عبد اللطيف : بطلان إجراءات المحاكمة ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .
- ٨٠ - تنظر المادة (٩٤) من قانون المرافعات المدنية العراقي النافذ رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٨١ - تنظر المادة (١٩/خامساً) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

- ٨٢ - ينظر حكم المجلس في (١٩٤٤/٥/٥) منشور في مجموعة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، مارسلون بروبسبير جي بريان ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٣٣٥ ، وبذات المعنى ينظر حكم المجلس في قضية (Maillon) في ١٩٦٤/٥/٢٢ ، حيث اصدر المجلس حكمه استناداً للمبادئ العامة للقانون ليقرر ان عدم مواجهة صاحب الشأن بالاتهامات المنسوبة اليه حتى يعد دفاعه لا يمكن ان توقع عقوبة من نوع ما عليه .
- ٨٣ - ينظر حكم المحكمة الطعن (٣١٥٥ لسنة ٤١ ق جلسة ١٩٩٦/١١/١٦) أشار إليه د. احمد عبد اللطيف ابراهيم : قضاء التأديب ، مصدر سابق ، ص ٢٥٠ .
- ٨٤ - ينظر حكم المحكمة الطعن (١١٣٤ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٩٢/١/٢) منشور في الموسوعة الادارية الحديثة : د. نعيم عطية وأحسن الفكهاني ، إصدار الدار العربية للموسوعات ، ج ٢٩ ، ص ٤٧٤ .
- ٨٥ - تنظر حكم المحكمة الطعن (٦٤٦ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٨٨/١١/٥) ، أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين : دعوى الألغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٤٦٢ .
- ٨٦ - تنظر المادة (١٩/رابعاً) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .
- ٨٧ - تنظر المادة (٦٩) من دستور مصر لعام ١٩٧١ .
- ٨٨ - ينظر د. محمد سعد فوده : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٧٨ وما بعدها .
- ٨٩ - ينظر د. عثمان سلمان غيلان : المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .
- ٩٠ - ينظر المادة (١٢٦/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .
- ٩١ - ينظر المادة (١٢٦/ب) من قانون أصول محاكمات الجزائية .
- ٩٢ - ينظر حكم المحكمة رقم (٣٤٩٤ لسنة ٤٣ ق جلسة ١٩٩٨/٨/٣٠) أشار اليه سعيد الشتيوي : التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .
- ٩٣ - ينظر د. رمضان محمد بطيخ : ضمانات التأديب ، مصدر سابق ، ص ١٣٤ ، علماً ان بعض الفقه اشترط شرطين لإباحة الكذب هما (١- ان يكون من مقتضيات الدفاع //٢- ان يكون الموظف حسن النية عند استخدام الكذب كوسيلة دفاعية ، اما ان استخدمه بسوء نية للإساءة للآخرين فيكون مستحقاً للعقاب) ، ينظر محمد ماجد ياقوت : شرح الاجراءات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ٢٧٤ .
- ٩٤ - ينظر حكمها رقم ١٢٨ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٨/٣/١٢ أشار اليه الشتيوي .
- ٩٥ - ينظر حكم المحكمة في (١٩٦٠/٢/٢٧) أشار اليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية ، مصدر سابق ، ص ١٤٨ .
- ٩٦ - ينظر د. غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص ٧١ .