



الضمانات الشكالية للموظف في التحقيق الإداري
"دراسة في القانون العراقي"
بحث مقدم من قبل
الدكتور خالد خضير دحام
الدكتور عادل كاظم سعود
الباحث علي عبد عمران حسين
جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة.

تناول البحث موضوع (الضمانات الشكالية للموظف في التحقيق الإداري دراسة في القانون العراقي)، بوصفه أحد المواضيع التي أصبحت تحتل أهمية متزايدة في الوقت الحاضر. وتتجلى أهمية الموضوع في أنه يتناول بالدراسة أحد أهم المواضيع التي تثيرها مسألة توفير الحماية القانونية للموظف ، وعلى وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بالجوانب الشكالية للضمانات التي يفترض أن يجري التحقيق الإداري في ضوءها . وتزداد أهمية مراعاة هذه الجوانب عندما يتعلق موضوع التحقيق بشبهة ارتكاب مخالفات إدارية تنطوي على إرتكاب أفعال فساد إداري أو مالي. وقد تولى البحث دراسة هذا موضوع وفق منهج وصفي تحليلي للنصوص ذات العلاقة مع الأخذ بعين الإعتبار التطبيقات القضائية التي أمكن الحصول عليها لدراستها ومناقشتها والتعليق عليها .

الكلمات المفتاحية : ضمانات ، شكالية ، الموظف ، التحقيق ، إنضباط ، القانون ، العراقي ، الإداري .

Abstract.

This research dealt with the subject of: (Procedural guarantees for employees in the administrative investigation – a study in Iraqi law), as one of the topics which become occupies increasingly important at the present time. The importance of the subject is that it addresses the issue of providing legal protection for employees, particularly when it comes to the Procedural aspects of the guarantees that are supposed to be in the light of the administrative investigation. On other hand, the importance of these aspects increases when it comes to the subject of the investigation on suspicion of committing administrative offenses involving acts of administrative and financial corruption. The researcher studied the subject in accordance with a descriptive and analytical approach to the relevant provisions, taking into account possible judicial applications in Iraq.

Key words: guarantees , procedural , the employee , the investigation, discipline , law, Iraq, administrative .



المقدمة.

أولاً // التعريف بموضوع الدراسة.

يحتل التحقيق الإداري أهمية كبيرة في نطاق المسؤولية الإنضباطية أو التأديبية كما يعبر عنها في بعض التشريعات المقارنة. وتتأتى هذه الأهمية من كون التحقيق الإداري يشير إلى أن هناك إخلالاً، ربما يكون قد حصل من قبل الموظف لواجباته الوظيفية، وهنا يأتي دور التحقيق الإداري بوصفه وسيلة قانونية يراد منها إستجلاء الحقيقة، وفيما إذا كان قد حصل، بالفعل، إنتهاك لتلك الواجبات، أو أن الفعل المرتكب لايشكل ذلك. ولا يخفى على أحد مدى خطورة الأثر، أو النتائج القانونية التي يمكن أن تترتب على إثبات التحقيق الإداري لمخالفة الموظف لواجباته الوظيفية؛ إذ قد يصل الأثر، أو النتيجة في خطورتها إلى إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف بالعزل، أو بإحدى العقوبات الإدارية السبع الأخرى التي حددتها المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. وقد يتجاوز الموضوع حدود المسؤولية الإدارية إلى الدخول في نطاق المسؤولية الجزائية إذا ما توصل التحقيق الإداري إلى إنطواء المخالفة على ارتكاب جريمة جزائية يعاقب عليها القانون بعقوبة جزائية. وأزاء خطورة هذا الأثر يوفر المشرع ضمانات موضوعية، وأخرى شكلية للموظف؛ تحميه من كل مساس، أو تحكم قد يصيبه في حقوقه في إطار إيجاد نوع من التوازن بين سلطات الإدارة الواسعة المستمدة من مبدأ فاعلية العقوبة الإنضباطية من جهة، وبين الضمانات التي يتعين توفيرها للموظف والمستمدة من مبدأ البراءة) الذي يقره الدستور (المادة 19/خامساً و سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ثانياً // أهمية الموضوع.

تبرز أهمية الموضوع في أنه يتناول بالدراسة أحد أهم المواضيع التي تثيرها مسألة توفير الحماية القانونية للموظف، وعلى وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بالجوانب الشكلية التي يفترض أن يجري التحقيق الإداري في ضوئها. وتزداد أهمية مراعاة هذه الجوانب عندما يتعلق موضوع التحقيق بشبهة إرتكاب مخالفات إدارية تنطوي على إرتكاب أفعال فساد إداري أو مالي. ذلك أنه حتى في الحالة التي لا يثبت فيها التحقيق إرتكاب مثل تلك الأفعال، فقد تكون للتحقيق الإداري في كثير من الأحيان آثار جانبية يعانيتها الموظف المحال إلى التحقيق الإداري في قضايا فساد قد يشعر فيها مساساً بسمعته وشرفه وإعتباره الوظيفي بين أقرانه، أو في المجتمع الذي ينتمي إليه. وهنا تبرز أهمية توفير الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري؛ لتكون من جهة بمثابة قيود على سلطة الإدارة ومنعها من التعسف في إستعمال هذه السلطة، وتشكل، من جهة أخرى، حصناً يحمي فيه الموظف مما قد يتخذ قبله من إجراءات تتنافى ومبدأ إقتراض البراءة.

ثالثاً // نطاق الدراسة.

بالنظر لسعة وتشعب موضوع الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام، فسوف يتحدد نطاق الدراسة في مجال الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري في القانون العراقي.



رابعاً // مشكلة البحث.

تتمثل الإشكالية التي يحاول البحث التصدي لدراستها بما تبناه المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة المشار إليه أعلاه من نظام انضباطي رئاسي أعطى بموجبه للسلطة الرئاسية إختصاص السلطة الانضباطية، بعد أن ألغى المشرع اللجان الانضباطية التي كان معمولاً بها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم (49) لسنة 1936 الملغى، وهذا مما خلق نوعاً من الخطورة على ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، خصوصاً أن تلك اللجان الانضباطية هي التي كانت تختص بتوقيع العقوبات الانضباطية. وأزاء هذه الإشكالية يثار التساؤل عن ماهية الضمانات الشكلية التي وفرها النظام الرئاسي في العراق للموظف عند التحقيق معه من قبل السلطة الرئاسية التي يتبعها، أو التي حولها القانون حق محاسبته عن أخطائه الوظيفية، ويكون هذا التساؤل أكثر إلحاحاً عندما يتعلق موضوع الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري بمخالفات تطوي على فساد مالي أو إداري.

خامساً // هدف البحث.

يهدف هذا البحث إلى الإجابة عن السؤال أعلاه، وغيره من التساؤلات الأخرى، التي يمكن أن تثار بشأن هذا الموضوع، كما يهدف البحث إلى تسليط الضوء على مضمون الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري في القانون العراقي على نحو يمكن من خلاله التوصل إلى مقترحات تكون بمثابة محاولة لإيجاد معالجات تسد الثغرات التشريعية في النصوص التي عالجت هذا الموضوع.

سادساً // منهجية البحث.

وتأسيساً على ما تقدم، سيتولى البحث دراسة موضوع الضمانات الشكلية للموظف في التحقيق الإداري في القانون العراقي وفق منهج وصفي تحليلي للنصوص ذات العلاقة، مع الأخذ بعين الاعتبار التطبيقات القضائية التي أمكن الحصول عليها لدراستها ومناقشتها والتعليق عليها في إطار خطة علمية محكمة.

سابعاً // خطة البحث.

تقوم هذه الخطة على تقسيم الضمانات الشكلية للموظف في التحقيق الإداري على ثلاثة محاور، يخصص لكل منها مطلباً مستقلاً، يتولى المطلب الأول دراسة الضمانة الشكلية الأولى للتحقيق الإداري والمتمثلة بالإذن بإجراء التحقيق، في حين يخصص المطلب الثاني للضمانة الشكلية الثانية بشأن الجهة المختصة بإجراء التحقيق، أما المطلب الثالث فسنستعرض فيه للضمانة الشكلية الثالثة والمتمثلة بتدوين إجراءات التحقيق. وأخيراً سينطوي البحث على خاتمة تضمنها أهم النتائج والمقترحات التي أمكن التوصل إليها، أملاً في الإفادة منها مستقبلاً عند إجراء مراجعة للتشريعات المعنية بالوظيفة العامة في العراق عموماً وضمنات الموظف على وجه الخصوص.



المطلب الأول / ضمانات الإذن بإجراء التحقيق الإداري.

يعد التحقيق الإداري⁽¹⁾ وسيلة مهمة للإدارة في ضبط المخالفة التي ارتكبتها الموظف ومعاقبته بإحدى العقوبات التي نص عليها القانون، من أجل ضمان حسن سير العمل بإضطراد وإنتظام لتحقيق المصلحة العامة التي تمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعل، أو إمتناع تتخذه الإدارة من جهة⁽²⁾، وكفالة حقوق الموظف وحمایته مما قد يتخذ قبله من إجراءات يكتنفها الظلم والتعسف من جهة أخرى⁽³⁾. كما أن التحقيق الإداري في حقيقته ليس الهدف منه فرض العقوبة فقط، وإنما الوصول إلى الحقيقة، فقد يثبت التحقيق عدم صحة ما نسب إلى الموظف من مخالفات، وبالتالي عدم مسألته وغلق التحقيق. ويمثل الإذن بإجراء التحقيق الإداري، أو الإحالة، المرحلة الأولى للإجراءات التحقيقية مع الموظف، وتتطلب هذه المرحلة توفير ضمانات شكلية تتعلق أساساً بتحديد سلطة الإحالة إلى التحقيق. غير أنه لما كانت هذه السلطة - وفقاً للقانون العراقي - قد ورد النص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام الحالي، كما ورد النص عليها في قوانين أخرى، فإن دراسة الضمانات الشكلية في هذه المرحلة تتطلب بحث هذه السلطة وفقاً لتلك القوانين، وهو ما سنتولى دراسته في الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول / سلطة الإحالة إلى التحقيق وفقاً لقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام. الفرع الثاني / الجهات الأخرى التي حولها القانون سلطة الإحالة للتحقيق.

الفرع الأول / سلطة الإحالة إلى التحقيق وفقاً لقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام.
يعبر عن الإحالة إلى التحقيق أحياناً بعبارة (الإذن بالتحقيق)، وهي في حقيقتها تعطي المعنى ذاته في مجال التحقيق الإداري ويراد بها: إعلان الإدارة عن رغبتها إتخاذ إجراءات قانونية بحق الموظف المخالف؛ لإرتكابه للمخالفة التي تستوجب مساءلته إنضباطياً، والإيعاز للجهات التحقيقية، سواء كانت دائمة أو مؤقتة، بالمباشرة في الإجراءات التحقيق، وتقديم توصياتها النهائية بعد إستجلاء القضية التي أحيل الموظف من أجلها⁽⁴⁾. كما جرى تعريفها بأنها وسيلة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف؛ لوجود احتمال قوي بارتكاب مخالفة تأديبية⁽⁵⁾. وتتمثل أهمية الإذن بالتحقيق، أو الإحالة إلى التحقيق، في إحاطة الموظف المخالف علماً بأنه ارتكب خطأ يمثل اخلاً بواجباته الوظيفية على نحو يستوجب مساءلته انضباطياً الأمر الذي يتطلب تشكيل لجنة لغرض التحقيق معه وفقاً للإجراءات والأصول المقررة قانوناً بقصد إستجلاء الحقيقة، إما بثبوت إرتكابه للمخالفة لتقدير مسؤولية الانضباطية والتوصية بفرض إحدى العقوبات المقررة في (م/8) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ، أو غلق التحقيق لعدم ثبوت إرتكاب للمخالفة، أو لعدم مسؤوليته الانضباطية⁽⁶⁾. كما قد ينتهي التحقيق الإداري بالتوصية بالإحالة الى المحاكم المختصة؛ إذا ما إنطوى الفعل المرتكب على جريمة يعاقب عليها القانون. وبالنظر لأهمية الإحالة إلى التحقيق فيما قد ترتبه من نتائج هامة، فإنه يجب أن لاتمارس هذه السلطة إلا من خلال السلطة التي حددها القانون للقيام بهذا الإجراء⁽⁷⁾ لقد عالج قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ هذا الموضوع على نحو لم يتضمن تحديداً صريحاً للسلطة المختصة بإصدار قرار إحالة الموظف إلى التحقيق، وإنما أشار في المادة (10)



منه إلى إعطاء الوزير أو رئيس الدائرة⁽⁸⁾، تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون. وقد جاء تأكيد هذا المبدأ في العديد من القرارات التي أصدرها مجلس الانضباط العام، منها أنه: (لا يجوز للجنة أن تفرض عقوبة إنضباطية على من حضر أمامها باعتباره شاهداً دون أن يحال إليها بورقة إتهام أصولية)⁽⁹⁾. وفيما يتعلق بالجهات غير المرتبطة بوزارة، فإن من يتمتع بصلاحيحة الإحالة (الإذن) إلى التحقيق فيها، هو رئيس تلك الجهة؛ لأن رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يعد وزيراً لأغراض قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام⁽¹⁰⁾ يفهم مما تقدم، أن المشرع العراقي قد وضع شرطاً ضمنيّاً لأجراء التحقيق الإداري. ويتمثل هذا الشرط بأن يحال الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة إلى لجنة تحقيقية تباشر التحقيق معه، ويجب أن يصدر قرار الإحالة من قبل الوزير، أو رئيس الدائرة، أو من يخول بإصداره، شرط وجود نص قانوني يجيز التفويض. صحيح أن المشرع العراقي لم يستعمل لفظ الإحالة إلى التحقيق، أو لفظ الإذن بإجرائه، إلا أنه استعمل الفاعلاً ذات دلالات تحمل معنى الإحالة؛ فتشكيل لجنة تحقيقية لن يكون ذا معنى إذا لم يتضمن تحديداً لموظف، أو أكثر، يجري معه أو معهم التحقيق. وهكذا يكون المشرع العراقي قد إشتراط ضمناً الإحالة إلى التحقيق بوصفها إجراءً لا بد منه لسلامة التحقيق وصحة نتائجه، وهذا يشكل ضماناً جوهرياً للموظف المحال للتحقيق، مما يعني أن الإحالة الصادرة من غير من ذكرهم القانون لا يكون لها أثر قانوني، ولا تترتب عليها نتائج بحق هذا الموظف؛ لأن مصير الإحالة في هذا الفرض هو البطلان، وبالتالي بطلان ما يترتب عليها من آثار، ومن ضمنها التحقيق الصادر بناءً على الإحالة الصادرة من غير الجهة التي حددها القانون. ومن جهة أخرى، نجد أنه استناداً إلى قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، رقم 5 لسنة 2008 أصبحت السلطات الرئاسية الإدارية المختصة بتوقيع العقوبات الانضباطية هي رئيس الجمهورية أو من يخوله، ورئيس مجلس الوزراء والوزير ورئيس الدائرة⁽¹¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن هناك إختلافاً في الفقه قد اثير بشأن مسألة الطبيعة القانونية للإحالة للتحقيق، فيما إذا كانت تعد بحد ذاتها قراراً إدارياً. فقد ذهب رأي في الفقه إلى أن قرار الإحالة، أو الإذن بالتحقيق، يترتب بذاته آثاراً قانونية يمكن معه قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء⁽²⁾. في حين إتجه رأي آخر، يلقي التأييد من الفقه الإداري⁽¹³⁾، بقوله إن قيام السلطة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق لا يعد قراراً إدارياً يمكن الطعن فيه بالإلغاء؛ إذ أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للعمل الإداري، يقصد من خلاله ضمان حسن سير العمل داخل المرفق. ونحن نميل إلى هذا الرأي؛ ذلك أن قرار الإذن بالتحقيق يمثل إجراءً تحضيرياً، أو إعدادياً في شكله ومضمونه، تلجأ إليه الإدارة لتعلن عن رغبتها في إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق من أجل استجلاء وجه الحقيقة لا أكثر، وهذا الاجراء - بحد ذاته - لا يمس المركز القانوني للموظف، حتى قيام اللجنة التحقيقية بتقديم توصياتها النهائية بموضوع التحقيق .



الفرع الثاني/الجهات الأخرى المختصة بالإحالة.

ذكرنا فيما سبق أن المشرع العراقي أعطى الوزير ورئيس الدائرة، أو من يخول بذلك وفقاً للقانون، سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري بموجب أحكام (المادة 10) من قانون إنضباط موظفي الدولة النافذ. لكن يلاحظ أن المشرع العراقي لم يكتف بتقرير هذا الحكم فقط فيما يتعلق بإحالة الموظف إلى التحقيق، وإنما أضاف إليه أحكاماً مقررّة في تشريعات أخرى، أعطى بموجبها لبعض الجهات الرقابية سلطة الإحالة إلى التحقيق بصورة مباشرة، وخصوصاً في قضايا الفساد والمخالفات المالية، كديوان الرقابة المالية عند قيامه بالتنقيش الدوري على الجهات الخاضعة لرقابته. وهذا ما قرره صراحة (المادة 28) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 التي نصت على أنه: ((لليديوان أن يتولى إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال (90) يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان ويودع المفتش العام في هذه الحالة جميع المستندات والأوليات بضمنها جميع أوليات التحقيق الذي أجراه بناءً على طلبه)).

وهذا يعني أن أختصاص ديوان الرقابة المالية، بموجب أحكام هذه المادة، ينعقد في حالتين: تمثل الحالة الأولى أختصاصاً أصلياً، وذلك عندما يتعلق الموضوع بمخالفة مالية يكتشفها الديوان لدى جهات لا يوجد فيه مكتب مفتش عام، أما الحالة الثانية فيكون بموجبها أختصاص الديوان أختصاصاً احتياطياً، عندما تكون المخالفة المالية قد أكتشفت لدى جهة يوجد فيها مفتش عام، لكن هذا الأخير يتجاوز المدة القانونية (90 يوماً) دون إكمال التحقيق، فينتقل الأختصاص بإجراء التحقيق بحكم القانون إلى ديوان الرقابة المالية. ويلاحظ أن هذا النص لم يأت بصيغة الإلزام من حيث الصياغة التشريعية، وإنما أستعمل المشرع صيغة جوازية، وهذا في تقديرنا محل نقد؛ ذلك أن أعمال هذا النص يترك لتقدير ديوان الرقابة المالية، وهي جهة رقابية قد تكتشف المخالفة المالية لدى جهة لا يوجد فيها مكتب مفتش عام، لكنها لا تقوم بالإحالة؛ لأن النص لم يرد في صيغة الإلزام. والإحتمالية نفسها يمكن أن تحدث في الحالة الثانية، أي عندما تنتهي مدة (90) يوماً دون أن يجري المفتش العام تحقيقاً بشأن المخالفة المالية، فقد يحصل أن لا تقوم كلا الجهتين بإحالة الموظف المخالف إلى التحقيق. ولتلافي مثل هذه النتيجة نقترح تعديل الصيغة الجوازية للنص (للديوان) إلى صيغة وجوبية (على الديوان).

وفضلاً عما تقدم فقد أعطى الأمر (57) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة لعام 2004 النافذ (قانون المفتشين العموميين) في (القسم 5 الفقرة 2 منه) المفتش العام في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، سلطة القيام بالتحقيق الإداري على نحو ما يتماشى مع السلطات المنصوص عليها في القسم رقم (6) منه. ومعنى ذلك أن المفتش العام يملك سلطة إحالة موظفي مكتبه، بالإضافة إلى الموظفين العاملين في الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة التي يتبعها إلى التحقيق.

وقد عزز المشرع العراقي هذا الإتجاه في قانون هيئة النزاهة رقم (30) لعام 2011، في (المادة 21)، وذلك بأن تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان



الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العاميين. كما يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي، وهو معني بالكشف عن أعمال الفساد والغش والتبذير وإساءة التصرف وفقاً لاحكام القانون. ويودع الديوان جميع الأدلة عن أعمال الغش والتبذير وإساءة التصرف إلى المفتش العام المختص⁽¹⁴⁾.

وقد تضمنت الفقرة (رابعاً) من المادة أعلاه حكماً في غاية الأهمية، فقد نص على أن: ((يتخذ المفتش العام ما يلزم بشأن تقارير الديوان، ويجري التحري والتحقيق الإداري اللازم فيما يودعه الديوان إليه، ويقدم نتائج ذلك إلى الوزير المعني أو رئيس الجهة غيرالمرتبطة بوزارة وعليه إخبار الهيئة أو الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق أحكام القوانين النافذة))⁽¹⁴⁾. وحسناً فعل المشرع العراقي بتبنيه لهذا الإتجاه؛ ذلك أن الاجهزة الرقابية تكون بحكم طبيعة عملها، الأقدر في كثير من الاحيان على كشف وضبط المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في نطاق الاختصاص الرقابي الذي رسمه القانون لممارسة عملها فطبيعة العمل الرقابي لكل من هذه الجهات الثلاث، يضاف اليها الاختصاص التدقيقي للحسابات وغيرها من إختصاصات أخرى أعطاها القانون لديوان الرقابة المالية، يوفر مجالاً خصباً لإثارة الشكوك والشبهات حول ممارسة الموظف لمهامه وواجباته الوظيفية، بما يشكل احتمالية ارتكاب مخالفات مالية أو إدارية قد ترقى أحياناً؛ لأن تشكل قضية فساد على نحو ما بينته (المادة 1) من قانون هيئة النزاهة التي عرفت قضية الفساد بأنها: ((دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (٢٣٣ و ٢٣٤ و ٢٧١ و ٢٧٢ و ٢٧٥ و ٢٧٦ و ٢٩٠ و ٢٩٣ و ٢٩٦) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، وأي جريمة أخرى يتوفر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (٥ و ٦ و ٧) من المادة (١٣٥) من قانون العقوبات النافذ المعدلة بالقسم (٦) من القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم المنحل الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤)).

المطلب الثاني/ضمانات جهة مباشرة التحقيق.

تتمثل الضمانة الشكلية الثانية للموظف في التحقيق الإداري بأن يتم هذا التحقيق من قبل الجهة المختصة التي حددها القانون، وإلا كان التحقيق عرضه للطعن به بالبطلان، وبالتالي بطلان الإجراءات التي ترتبت عليه⁽¹⁵⁾. إن الإحاطة بهذا الموضوع تتطلب التعرض للجوانب المتعلقة بتشكيل اللجنة التحقيقية من جهة، والإجراءات الواجب إتباعها في التحقيق من جهة أخرى. وهو ما سنتناوله في الفرعين الآتيين وكما يأتي:-

الفرع الأول/ضمانات تشكيل اللجنة التحقيقية.

من الضمانات الشكلية التي تبناها المشرع العراقي - كأصل عام - في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، الضمانة المتعلقة بتشكيل لجنة تحقيق تتولى التحقيق مع الموظف المخالف، قبل إيقاع أيأ من العقوبات الانضباطية التي حددتها المادة (8)



من هذا القانون. وهذا ما قرره (المادة 10) التي نصت على أنه: ((أولاً-على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهما حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون)). ويلاحظ أن المشرع في النص أعلاه قد حدد أعضاء اللجنة التحقيقية بثلاثة موظفين على أن يكون أحدهما حاصلاً على شهادة البكالوريوس في القانون ، وأن يكونوا من ذوي الخبرة، ولكن لم يحدد الدرجة الوظيفية لرئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية. ففيما يتعلق بموضوع الخبرة، يمكن القول أن المشرع العراقي حسناً فعل بإشتراطه توافر الخبرة لدى رئيس وأعضاء اللجنة؛ لأن ذلك يتيح أن تكون أعمال اللجنة مستندة إلى معرفة وإدراك كاف بمتطلبات الموضوع الذي يجري التحقيق بشأنه، ولا ينأت ذلك إلا من خلال الممارسة العملية للعمل الإداري مدة طويلة نسبياً بكفاءة وتقاني وإخلاص. ولكن المشرع لم يضع قيدا، أو معياراً دقيقاً للخبرة، وهذا ما أدى في بعض الأحيان في أعمال اللجان التحقيقية من قيام الوزير، أو رئيس الدائرة، بإسناد عضوية اللجنة التحقيقية إلى موظف يقع عنوانه الوظيفي في أسفل التسلسل الوظيفي كأن يكون (م) (ملاحظ) أو (ملاحظ)، وهذا الأمر لا شك ينطوي على عدم الدقة والموضوعية في إختيار أعضاء اللجنة التحقيقية. كما لم يشترط المشرع أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية من درجة وظيفية، أو راتب وظيفي أعلى من درجة، أو راتب الموظف المحال للتحقيق، أو مساوياً لهما⁽¹⁶⁾. وفي تقديرنا أن الأمر يحتاج إلى تدخل تشريعي من قبل المشرع من خلال وضع قيود على صلاحية الوزير، أو رئيس الدائرة، في كيفية إختيار رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية. ليس هذا فقط ، بل لا بد أيضاً أن تشمل هذه القيود ضمان الحيادة لدى رئيس وأعضاء اللجنة؛ منعاً لاستغلال التحقيق لأغراض كيدية، أو إنتقامية، أو محاباة للموظف المحال للتحقيق. كما يفضل أن يحدد المشرع فترة زمنية يقضيها الموظف في الوظيفة، ليكون معياراً واضحاً، إضافة إلى وسائل أخرى يمكن من خلالها إستخلاص وجود الخبرة لدى الموظف. وعلى الرغم مما تقدم، فلقد تضمن النص أعلاه، إشتراطاً مهماً فيما يتعلق بأهمية توافر العنصر القانوني الذي يجب أن يكون حاضراً في أي عمل تحقيقي، وحسناً فعل المشرع ذلك لأن طبيعة أعمال اللجان التحقيقية تتضمن، فضلاً عن الجوانب الفنية، جانباً قانونياً يتصل أحياناً بمسائل شكلية وإجرائية يتعين مراعاتها لضمان صحة عمل اللجنة، وجانباً موضوعياً يتعلق بمسائل موضوعية عديدة لعل أبرزها إعطاء وصف، أو تكييف قانوني للمخالفة التي يجري التحقيق بشأنها من خلال النصوص التشريعية ذات العلاقة. وفي حالة خلو اللجنة من العنصر القانوني فلا تكون – في رأي مجلس الانضباط العام – إلا لجنة لتقصي الحقائق والإستجواب وليست لجنة تحقيقية، الأمر الذي يترتب عليه بطلان إجراءاتها وإلغاء العقوبة المترتبة عليها⁽¹⁷⁾. وقد ذهب البعض إلى تحبيذ فكرة رئاسة اللجنة التحقيقية من قبل العضو القانوني بهدف إضفاء الطابع القانوني على عمل اللجنة التحقيقية، وتدعيم ضمانات الموظف بشكل أكبر على أساس من أن رئاسة اللجنة من قبل العنصر القانوني فيه تفعيل لدور الأخير أفضل من دوره عضواً فيها⁽¹⁸⁾. وفي تقديرنا أن هذا الأمر إذا كان له ما يسوغه في بعض الأحوال التي يجري فيها التحقيق مع الموظف، إلا إنه لا يصدق على جميع الحالات وبشكل مطلق، خصوصاً إذا ما كانت الاعتبارات الفنية الأخرى في غير تخصص القانون هي التي لها الغلبة حسب ما تقضيه



طبيعة المخالفة التي يجري التحقيق بشأنها. ناهيك عن إن اشتراط رئاسة العضو القانوني للجنة التحقيقية ربما قد يؤدي إلى خلق نوع من التحسس لدى أعضاء اللجنة الآخرين ممن لهم تخصصات أخرى، مما قد يؤثر بالتالي على صحة وسلامة وموضوعية إجراءات التحقيق خصوصاً إذا ما علمنا أن العضو القانوني قد يكون أقل أعضاء اللجنة التحقيقية خبرة وأدنى منهم من حيث الدرجة الوظيفية، أو العنوان الوظيفي؛ مادام أن المشرع لم يذكر أي قيد على مقدار الخبرة اللازم توافرها على نحو ما أشرنا إليه سابقاً. وفيما يتعلق بمسألة الجانب العددي لأعضاء اللجنة التحقيقية نجد أن المشرع قد حدده بثلاثة (رئيس وعضوين)، فمن حيث العدد تبنى المشرع المبدأ العددي الفردي دون الزوجي؛ وهذا بديهي لضمان تحقق الأكثرية عند توصل اللجنة إلى تقديم توصياتها في حالة وجود تحفظات لدى أحد أعضاء اللجنة. ومن حيث عدد أعضاء اللجنة مجتمعين مع الرئيس جعلها المشرع ثلاثة وليس خمسة أو سبعة... الخ. وقد عد مجلس الانضباط العام نص المادة العاشرة من النصوص الأمرة التي لا يجوز مخالفتها⁽¹⁹⁾، وإستناداً لذلك قرر المجلس إلغاء العقوبة لتشكيل اللجنة التحقيقية من أربعة أعضاء خلافاً لهذه المادة⁽²⁰⁾. ولما كان النص أمراً فإنه يتعلق بالنظام العام، وبالتالي يمكن إثارته في أية مرحلة ومن قبل أي من أطراف العلاقة، ويمكن للجنة التحقيقية أن تثيره من تلقاء نفسها. ويبدو أن الحكمة من ذلك، أن المشرع رأى أن هذا العدد (ثلاثة) يكفي للقيام بالمهمة المطلوبة، وإن بإمكان اللجنة، في حالة حاجتها إلى أشخاص آخرين، أن تستعين بهم إذا ما اقتضت الحاجة إلى ذلك، ولكن لا يكون هؤلاء من ضمن تشكيلة اللجنة التحقيقية، ويمكن اللجوء لهم كخبراء، أو على شكل استشارات فنية، أو قانونية. وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن المادة (10 / أولاً) لم تتضمن الإشارة إلى تعدد اللجان التحقيقية بشأن المخالفات التي تقع في الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة. وحسناً فعل المشرع ذلك؛ لأنه من غير المنطقي أن تتولى لجنة تحقيق واحدة التحقيق في كافة المخالفات التي تقع خلال فترة زمنية معينة؛ لعدم تشابه ظروف كافة المخالفات المرتكبة، فضلاً عن الجهود التي يجب أن تبذل خلال التحقيق، وهو أمر يخرج بطبيعة الحال عن نطاق الإستطاعة. كما أنه ليس من الحكمة إضطلاع لجنة واحدة بالتحقيق في كافة المخالفات المرتكبة؛ مادام بالإمكان تشكيل لجنة، أو لجان أخرى، للقيام بالمهام المطلوبة، بالإضافة إلى أنه لا بد من مراعاة ظروف وملابسات كل حالة على حدة. وقد جرى العمل في العراق على تشكيل لجنة تحقيقية لكل واقعة تتطلب إجراء التحقيق الإداري بشأنها، ويستمر عمل هذه اللجنة عادة حتى إنجاز أعمالها وتقديم توصياتها ومصادقتها، أما إذا تم مخالفة تشكيل اللجنة التحقيقية، كأن تشكل من عضوين، أو أربعة، أو أكثر، أو أن لا يكون رئيسها، أو أحد أعضائها من حملة شهادة أولية في القانون كحد أدنى، أو من غير ذوي الخبرة، فإن ذلك يعد مخالفة للقانون. ويترتب عليه بطلان كافة الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة التحقيقية إستناداً للقاعدة العامة التي تقرر بأن (ما بني على باطل باطل)⁽²¹⁾. ومن ناحية أخرى يلاحظ أنه في حالة إختلال الجانب العددي لأعضاء اللجنة فإنه لا يوجد ما يمنع إعادة تشكيل هذه اللجنة بعضو، أو أكثر، إذا ما اقتضى الأمر ذلك؛ لأسباب معينة تتعلق بعضو، أو أكثر من أعضاء اللجنة، كالمرض، أو السفر، أو إنتهاء الرابطة الوظيفية... الخ. بيد أن إستبدال العضو بآخر يتم في حالة إنتهاء الرابطة الوظيفية، وهو أمر لا بد



منه. أما إذا كان أحد الأعضاء مريضاً، أو مسافراً، أو موفداً، أو لديه إلزام رسمي آخر، أو ظرف معين، فيمكن تأجيل إجراءات التحقيق لفترة مناسبة لمعرفة ما ستؤول إليه الأمور بالنسبة للجنة، ثم يتم إتخاذ قرار مناسب بخصوص الاستبدال من عدمه.

هذا وقد إستقر إتجاه الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في العديد من القرارات الصادرة بهذا الشأن على أهمية مراعاة أحكام المادة (10) من القانون في تشكيل اللجنة التحقيقية، منها على سبيل المثال القرار الذي أصدرته الهيئة العامة بصفتها التمييزية في قرارها ذي العدد (166/إنضباط تميز /2008) والصادر بتاريخ 2008/9/4، إذ جاء في حيثيات القرار: (وحيث أن اللجنة التحقيقية المذكورة مؤلفة من أربعة أشخاص خلافاً لأحكام المادة (10) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي تشترط تشكيل اللجنة من رئيس وعضوين أي (ثلاثة أشخاص). وحيث أن الشكالية من النظام العام وأن عدم مراعاة عدد أعضاء اللجنة زيادة أو نقصاناً يعد إنتهاكاً للشكالية التي أوجبها القانون ويترتب عليها بطلان القرارات التي تصدرها اللجنة (200))²² والواقع أن المشروع العراقي قد أتبع أسلوب تشكيل اللجان التحقيقية من ثلاثة أشخاص (رئيس وعضوين) في قوانين أخرى كذلك، منها مثلاً: (المادة 2) من قانون التضمين رقم (12) لسنة 2006، إذ نصت المادة (2) على أنه: ((يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء على الأقل من ذوي الخبرة والإختصاص ويكون أحد أعضائها موظفاً قانونياً لتحديد مبلغ التضمين والمسؤول عن إحداث الضرر المنصوص عليه في المادة (1) من هذا القانون وجسامة الخطأ المرتكب وما إذا كان عمدياً أو غير عمدي وعلى اللجنة الإستعانة بجهة رسمية ذات أختصاص)). وجاء في قرار مجلس شورى الدولة المرقم (100 /2008) بهذا الشأن ما يأتي: ((يصدر الوزير قراراً 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 ، وللوزير عدم الأخذ بتوصيات اللجنة التحقيقية غير المتفقة مع حكم المادة (2) من القانون وإعادتها إليها للوقوف على رأي الجهات ذات الإختصاص))⁽²³⁾ كما سارت على هذا الإتجاه تعليمات منح الراتب التقاعدي للموظف الشهيد، أو المصاب رقم (2) لسنة 2005 في المادة (3/ثالثاً" أ) فقد نصت على أنه: ((تشكل لجنة من ثلاثة موظفين على أن يكون أحدهم حاصلأ على شهادة البكالوريوس في القانون على الأقل لأجراء التحقيق الإداري للثبوت من الفعل الواقع والنتائج التي حصلت عليها وما إذا كان نتيجة فعل إرهابي وتقديم تقريرها وتوصياتها مشفوعة بالتقارير الطبية خلال (7) ايام من تاريخ وقوع الحادث إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة للمصادقة عليها)).

الفرع الثاني/ضمانة مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه.

إن مواجهة الموظف المحال للتحقيق بما ينسب اليه من مخالفة، أو مخالفات، تعد إحدى أهم الضمانات الشكلية في مرحلة التحقيق؛ لأن المواجهة تعد من متطلبات حق الدفاع، وإهدارها



يعني مساءلته عن مخالفة لم يحط علماً بها، الأمر الذي يتنافى مع مبادئ العدالة والانصاف⁽²⁴⁾. وبهدف الإحاطة بهذه الضمانة، فإنه من المهم التطرق إلى العناصر التي تتكون منها، وهي كما يأتي:-

أولاً // إخطار الموظف.

يقصد بالإخطار، أو الاستدعاء في هذا المقام، إحاطة الموظف المحال للتحقيق علماً وبشكل صريح ومحدد بالمخالفة المنسوبة إليه وبصورة يستشعر معها إتجاه نية الإدارة إلى مجازاته في حالة ثبوت قيامه بإرتكاب تلك المخالفة⁽²⁵⁾. ومن الطبيعي أن يتضمن الإخطار تبليغ الموظف بموعد إجراء التحقيق بوقت كاف؛ لكي يتسنى له إعداد دفاعه. وقد ذهب القضاء الإداري في فرنسا إلى تحديد هذه المدة بما لا يقل عن ثمان وأربعين ساعة قبل إجراء التحقيق⁽²⁶⁾. ويلاحظ أن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الحالي لم يتضمن نصاً صريحاً بشأن هذه المسألة. ولكن بالرجوع إلى نص المادة العاشرة بفقرتها الثانية من هذا القانون نجد إحتوائها على ما يفيد قيام اللجنة بتبليغ الموظف المحال إليها. حيث ورد النص بالشكل الآتي: ((... ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف...)). ومما يؤخذ على هذا النص أنه ورد في صيغة جوازية وليست إلزامية للجنة بسماع أقوال الموظف، وبالتالي فهذا النص إن كان يفيد معنى التبليغ إلا أنه لا يلزم اللجنة. لذا فإن الأمر يقتضي قيام المشرع العراقي بالنص صراحة على تبليغ الموظف بالحضور أمام اللجنة التحقيقية قبل الشروع بإجراءات التحقيق بشأن المخالفة المرتكبة. وقد ذهب رأي إلى أن القضاء العراقي عد التبليغ من القواعد العامة التي تطبق بغض النظر عما إذا كان هذا النص موجوداً في القانون، أو غير موجود. كما ذهب مجلس الانضباط العام إلى بطلان قرار الإستقالة المستند إلى إجراءات تخلو من إخطار الموظف بما تنوي الإدارة فعله⁽²⁷⁾. ومع تأييدنا لهذا الإتجاه القضائي إلا إن أهمية مسألة التبليغ تقتضي النص عليها صراحة في القانون؛ منعاً لأي إجتهد قضائي مخالف مما قد يؤدي إلى هدر هذه الضمانة الشكلية. ولا يكفي لتحقق هذه الضمانة قيام اللجنة التحقيقية بدعوة الموظف إلى التحقيق في مكان وزمان معينين فقط دون أن تتضمن هذه الدعوة إحاطته علماً بما ذكر اعلاه، والإ كانت إجراءاتها عرضة للطعن بها بالبطلان. ويرد على هذه النتيجة إستثنائين، يتعلق أولهما بالحالة التي تكون فيها المخالفة بسيطة يسوغ معها إغفال إخطار الموظف كما هو الحال في فرنسا. وثانيهما حالة إغفال إخطار الموظف بمناسبة إجراء تحقيق أولي يعقبه تحقيق آخر يتم أمام المحكمة التأديبية، فهذا الإغفال لا يرتب البطلان؛ لأنه بالإمكان تداركه، كما هو الحال في مصر⁽²⁸⁾.

ثانياً // تمكين الموظف من الإطلاع على ملفه الوظيفي وأوراق التحقيق.

يعد إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على ملفه وأوراق التحقيق أحد الضمانات الجوهرية المقررة في هذا المجال؛ بالنظر لأهميته في تمكين هذا الموظف من إبداء دفاعه على نحو مفيد وهو ما لا يتأتى إذا ما تم حجب وكتمان هذه الامور عنه، وهو ما لم يعد ينسجم مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تهيم على العمل الإداري ككل⁽²⁹⁾. ويترتب على ما تقدم، أن إغفال اللجنة التحقيقية لهذا الحق وحرمان الموظف المعني منه يشكل إهداراً لضمانة شكلية مهمة مما يؤدي إلى بطلان الإجراءات المتخذة⁽³⁰⁾. وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة



العراقي الحالي نجده قد أغفل النص على حق الموظف المحال للتحقيق الاطلاع على ملفه الوظيفي (الاضبارة الشخصية)، إلا إننا نميل إلى تأييد الرأي القائل بإمكانية الموظف الاطلاع على ملفه الوظيفي؛ مادام ان ذلك يتم وفق ضوابط تضمن سلامة الاضبارة وتحفظها من التلف والضياع⁽³¹⁾. كما لم يتضمن هذا القانون ما يشير إلى حق هذا الموظف بالاطلاع على الأوراق التحقيقية. وعادة ما تقوم اللجان التحقيقية بإتخاذ جانب السرية التامة في اجراء التحقيقات الإدارية لدواعي يرجعها بعضهم إلى المحافظة على سمعة الموظف وكرامته من جانب، والمحافظة على روح المودة والألفة بين الموظفين من جانب اخر، فضلاً عن تلافي ما قد يحصل من ضغط على إرادتهم لتغيير اقوالهم⁽³²⁾. وفي تقديرنا، أنه على الرغم من واقعية هذه المسوغات في أحيان كثيرة إلا أنه لايمكن أن تسوغ حرمان الموظف المحال للتحقيق من الإطلاع على الأوراق التحقيقية، والسبب في ذلك أن المشرع يوجب على قاضي التحقيق، أو المحقق في قانون اصول المحكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 إطلاع المتهم على أوراق التحقيق حتى في حالة إجرائه في غيابه لأسباب معينة⁽³³⁾. فإذا كان المشرع يقر بهذه الضمانة في التحقيق الجزائي، فما المانع من إقرارها صراحة في التحقيق الإداري؟ لذا فانه، ومنعاً لإي إجتهاد بشأن هذه المسألة، نرى أهمية النص صراحة على هذه الضمانة في التحقيق الإداري.

المطلب الثالث/تدوين اجراءات التحقيق.

يعد تدوين التحقيق الإداري الضمانة الجوهرية الثالثة التي يجب مراعاتها من قبل اللجنة التحقيقية كمبدأ عام، هذا من جهة. ومن جهة اخرى يلاحظ ان المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة قد أورد إستثناءً على ذلك وإكتفى بالتحقيق الشفهي في أحوال معينة. وللوقوف على هذا الموضوع سيقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول كتابة التحقيق ونخصص الفرع الثاني للتحقيق غير المدون (الشفهي)، وكما يأتي:-

الفرع الأول/كتابة التحقيق.

تتطلب عملية إستيفاء الجانب الشكلي في التحقيق الإداري أن يرد هذا التحقيق في شكل كتابي لما للكتابة من قيمة ثبوتية تتمثل في إثبات القيام بالإجراء وتأكيد حصوله، وبوصفها أقوى أدلة الإثبات وأكثرها إستعمالاً⁽³⁴⁾. كما تتيح الكتابة للموظف إمكانية الرجوع إلى محاضر الإجراءات المتخذة والإطلاع على كافة الأدلة المقدمة ضده، وعلى وجه الخصوص تلك التي تقدم في غيابه⁽³⁵⁾. ومن جهة اخرى، تؤدي كتابة التحقيق وظيفة مهمة في عدم ضياع معالم الظروف والملابسات التي تم فيها التحقيق في الوقت الذي قد تشكل فيه حجة له أو عليه⁽³⁶⁾. وهي بهذا المعنى تيسر مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية الإجراءات التحقيقية ومايترتب عليها من جزاء⁽³⁷⁾. وتبعد السلطة القائمة بالتحقيق عن مواطن الشبهات من حيث عدم إمكانية الطعن بصحة كتابة التحقيق بعد إقراره من ذوي الشأن⁽³⁸⁾. كما إنها تسهل عملية النظر في الطعن بالقرار الصادر من قبل النحكمة المختصة بالطعن من خلال الرجوع الى ما دون من اجراءات وتوصيات. وإدراكاً لأهمية ما تقدم، فقد تبنى المشرع العراقي مبدأ (التحقيق المكتوب) كأصل عام



بوصفه إحدى الضمانات الشكلية في التحقيق الإداري. ويفيد ذلك مما ورد في المادة (10/ثانياً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، إذ جاء النص كما يأتي : ((تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والإطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها ، وتحرر محضراً تثبت فيه ما إتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ، 0000إلخ)). ويلاحظ على هذا النص أن المشرع إشتراط الكتابة في التحقيق، لكنه لم يلزم جهة التحقيق إفراغه في شكل معين؛ لأن كل ماينبغي أن يتم تحقيقه من الكتابة هو أن يجري ذلك في حدود الأصول العامة ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته⁽³⁹⁾. وحسناً فعل المشرع العراقي بإشتراطه الكتابة في التحقيق الإداري -كمبدأ عام- بالنظر للأهمية الكبيرة التي تمثلها على نحو ما ذكرنا أعلاه. لكنه لم يأخذ بهذا المبدأ على نحو مطلق وإنما أورد عليه إستثناءً، وهو ما سنتكلم عنه في الفرع الآتي:-

الفرع الثاني /التحقيق الشفوي.

أشرنا سابقاً - في مقدمة هذا المطلب - أن قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد وضع إستثناءً بشأن إمكانية اللجوء إلى التحقيق الشفوي من خلال إستخدامه لفظ (الاستجواب) حيث نصت المادة (10- رابعاً) منه على أنه: ((إستثناء من أحكام الفقرتين (أولاً / وثانياً) من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد إستجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيأ 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 الانضباطية التي يجوز فرضها دون تشكيل لجنة تحقيقية أو إجراء تحقيق على سبيل الحصر بعقوبات ثلاث هي (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب). ويلاحظ ان النص المتقدم لم يشترط في الاستجواب أن يتم أجراه بعد تحقيق أصولي ولم يحدد آلية هذا الاستجواب، وهل يتم بشكل مكتوب أو لا؟ وهذا الغموض يمكن ان يترتب عليه حرمان الموظف الذي يجري إستجوابه من الضمانات التي يوفرها التحقيق الكتابي؛ لأن بإمكان الوزير، أو رئيس الدائرة، فرض العقوبة مباشرة بعد إجراء الاستجواب الذي قد يتخذ طابعاً شفويًا غير مكتوب.

وفي تقديرنا أنه حتى في الحالة التي يجري فيها الإستجواب بشكل تحريري فإن الضمانات تبقى منقوصة مادام الاستجواب لا يجري من قبل جهة متخصصة محايدة تتوافر فيها الضمانات المطلوبة.ومهما يكن من أمر فإنه بالنظر للطبيعة الإستثنائية للإستجواب، فإنه لا مجال للتوسع فيه ويقتصر مباشرته على الرئيس الإداري فحسب (الوزير، رئيس الدائرة)، أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات الثلاث(لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب). وبخلاف ذلك يعد الإستجواب من غير هولاء باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء، وهذا ما قرره مجلس شوري الدولة في قراره المرقم (2008/ 116) في (2008/8/11) والذي جاء فيه: ((1- للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصرأ فرض العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (رابعاً-



خامساً- سادساً - سابعاً -ثامناً) من المادة (8) من القانون بعد إجراء التحقيق الأصولي وفق أحكام الفقرتين (أولاً - ثانياً) من المادة (10) منه.

2- للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب مباشرة بعد إستجواب الموظف المخالف دون إجراء التحقيق⁽⁴⁰⁾ ويرى جانب من الفقه أن الإستجواب يعد وسيلة يلجأ إليها الوزير، أو رئيس الدائرة في المخالفات البسيطة دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية، حيث يتولى إستجواب الموظف المخالف بنفسه مباشرة، ويستمع لأقواله بشأن التهمة المسندة إليه، ومن ثم يقرر فرض إحدى العقوبات الثلاث انفة الذكر، إذا ما ثبت لديه ارتكاب الموظف الذي يجري إستجوابه فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها؛ على اساس من أن الإستجواب هو إستثناء من الأصل (التحقيق)، وبالتالي لا يجوز التوسع فيه⁽⁴¹⁾. ومهما يكن من أمر مسوغات اللجوء إلى الإستجواب، أو التحقيق الشفوي في تلافى عيوب التحقيق الكتابي الذي قد يتسبب في تعطيل العمل الإداري والتقليل من مرونته وفاعليته، إلا أن هذا النوع من التحقيق قد يعصف بضمانات الموظفين في مرحلة التحقيق، فقد تنسب إلى الموظف أقوال لم يدل بها ويعاقب بسببها بتلك العقوبات، وخاصة أن المشرع العراقي لم ينص على إثبات مضمون الإستجواب في المحضر الذي يتضمن العقوبة، وفي ذلك إغفال لضمانة مهمة في إثبات ما دار في الإستجواب من أسئلة وأجوبة، اذ من شأن ذلك التخفيف من خطورة الإستجواب، وتقيد سلطة الادارة الواسعة في هذا الشأن؛ لأن هذه السلطة إذا لم تحط بضمانات وقيود معينة تعد سلطة مطلقة، الأمر الذي ينطوي على خطورة حقيقية على الموظف الذي يجري إستجوابه شفويًا خاصة أن ذلك غالباً ما يكتنفه القصور عن تلبية الضمانات الأساسية، لاسيما إذا ما طالت مدة الاستجواب وكثرت اطرافه والشهود الذين يتم إستدعائهم⁽⁴²⁾. بالإضافة إلى ذلك فإن الاستجواب الشفوي، أو التحقيق الشفوي، يقوم على تقدير مسبق لمقدار العقوبة المراد إيقاعها على الموظف إذ أنه يتضمن إستباقاً للأحداث من حيث أن تقدير العقوبة جاء سابقاً لقيام التحقيق والوقوف على الحقيقة، وهي نتيجة غير منطقية أصلاً⁽⁴³⁾. وفي تقديرنا أن السوغات التي يمكن إيرادها في مسألة جواز اللجوء إلى الإستجواب، أو التحقيق الشفوي، لا تصمد في الحقيقة أمام الانتقادات السابقة. فبالإضافة إلى ما تقدم، أن ما قيل عن أن الإستجواب يعد وسيلة يلجأ إليها الوزير، أو رئيس الدائرة، في فرض عقوبات بسيطة في أثرها على الموظف المخالف لا يصدق على كل الحالات، إذ ربما تكون العقوبة بسيطة، ولكن يترتب عليها أثر كبير على الموظف كحرمانه من بعثة، أو زمالة دراسية، أو أية فرصة أو مكنة أخرى، ربما كان سينالها لو لم يعاقب بناءً على إستجواب شفوي غير مستوف للضمانات المطلوبة.

الخاتمة.

بعد تناول موضوع الضمانات الشكلية للموظف في التحقيق الإداري بموجب أحكام القانون العراقي أمكن التوصل إلى جملة من النتائج والمقترحات، سنحاول أن نبرز أهمها وكما يأتي:-



أولاً // النتائج.

1- إن الإحالة إلى التحقيق الإداري تمثل المرحلة الأولى للإجراءات التحقيقية مع الموظف المخالف، وبالنظر لأهمية هذه المرحلة، فلا بد من توفير ضمانات شكلية تتعلق أساساً بتحديد سلطة الإحالة إلى التحقيق.

2- إن أهمية الإحالة إلى التحقيق، أو الإذن بالتحقيق، تبرز أساساً في إحاطة الموظف المخالف علماً بأنه ارتكب خطأ يمثل إخلالاً بواجباته الوظيفية على نحو يستوجب مساءلته إنضباطياً من خلال تشكيل لجنة لغرض التحقيق معه وفقاً للإجراءات والأصول المقررة قانوناً، بقصد إستجلاء الحقيقة.

3- إن الآثار التي يمكن أن تترتب على الإحالة إلى التحقيق تستوجب أن لاتمارس هذه السلطة إلا من خلال الجهة التي حددها القانون للقيام بهذا الاجراء.

4- لقدعالج قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ مسألة الإحالة إلى التحقيق الإداري على نحو لم يتضمن تحديداً صريحاً للسلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة، وإنما أشار في المادة (10) منه إلى إعطاء الوزير، أو رئيس الدائرة، تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون.

5- إن الإحالة الصادرة من غير من ذكرهم القانون لا يكون لها أثر قانوني ولا تترتب عليها نتائج بحق هذا الموظف؛ لأن مصير الإحالة في هذا الفرض هو البطلان، وبالتالي بطلان ما يترتب عليها من آثار.

6- أن هناك إختلافاً في الفقه قد ثار بشأن مسألة الطبيعة القانونية للإحالة للتحقيق، فيما إذا كانت تعد بحد ذاتها قراراً إدارياً. والرأي الراجح – ونحن منه – يذهب إلى أن قيام السلطة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق لا يعد قراراً إدارياً يمكن الطعن فيه بالإلغاء، إذ أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للعمل الإداري يقصد من خلاله ضمان حسن سير العمل داخل المرفق.

7- إن المشرع العراقي أعطى الوزير، ورئيس الدائرة، أو من يخول بذلك وفقاً للقانون، سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري بموجب أحكام (المادة 10) من قانون إنضباط موظفي الدولة النافذ. لكن يلاحظ أن المشرع العراقي لم يكتف بنقيرير هذا الحكم فقط فيما يتعلق بإحالة الموظف إلى التحقيق، وإنما أضاف إليه أحكاماً مقررة في تشريعات أخرى أعطى بموجبها لبعض الجهات الرقابية سلطة الإحالة إلى التحقيق بصورة مباشرة، وخصوصاً في قضايا الفساد والمخالفات المالية، كديوان الرقابة المالية عند قيامه بالتفتيش الدوري على الجهات الخاضعة لرقابته، وهذا ما قررتة صراحة (المادة 28) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.

8- لم يضع المشرع العراقي نص المادة (المادة 28) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم(31) لسنة 2011 النافذ بصيغة إلزامية من حيث الصياغة التشريعية، وإنما إستعمل المشرع صيغة جوازية، وقد رأينا أن هذا الإتجاه عرضة للنقد؛ ذلك أن أعمال هذا النص، يترك لتقدير ديوان الرقابة المالية، وهي جهة رقابية قد تكتشف المخالفة المالية لدى جهة لا يوجد فيها مكتب مفتش



عام، لكنها لاتقوم بالإحالة؛ لأن النص لم يرد في صيغة الإلزام. والإحتمالية نفسها يمكن أن تحدث في الحالة الثانية، أي عندما تنتهي مدة الـ(90) يوماً دون أن يجري المفتش العام تحقيقاً بشأن المخالفة المالية، فقد يحصل أن لا تقوم كلا الجهتين بإحالة الموظف المخالف إلى التحقيق. 9- لم يضع المشرع العراقي قيداُ أو معياراً دقيقاً للخبرة التي إشتراطها في أعضاء اللجنة التحقيقية، وهذا ما أدى في بعض الأحيان في أعمال اللجان التحقيقية إلى قيام الوزير، أو رئيس الدائرة، بإسناد عضوية اللجنة التحقيقية إلى موظف يقع عنوانه الوظيفي في أسفل التسلسل الوظيفي كأن يكون (م 0 ملاحظ) أو (ملاحظ). وهذا الأمر لاشك ينطوي على عدم الدقة والموضوعية في إختيار أعضاء اللجنة التحقيقية. كما لم يشترط المشرع أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية من درجة وظيفية أو راتب وظيفي أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال للتحقيق أو مساويا لهم.

10- إذا تم مخالفة تشكيل اللجنة التحقيقية، كأن تشكل من عضوين، أو أربعة، أو أكثر أو لا يكون رئيسها أو أحد أعضائها من حملة شهادة أولية في القانون كحد أدنى، أو من غير ذوي الخبرة فأن ذلك يعد إنتهاكاً للضمانات الشكلية المقررة لمصلحة الموظف، وبالتالي يعد مخالفاً للقانون ويترتب عليه بطلان كافة الإجراءات المتخذة من قبل اللجنة التحقيقية إستناداً للقاعدة العامة التي تقرر بأن (ما بني على باطل باطل).

11- إن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الحالي لم يتضمن نصوصاً صريحة بشأن مسألة إخطار الموظف بإحالته إلى التحقيق الإداري. وعلى الرغم مما ورد في المادة العاشرة من قانون الانضباط مما يفيد معنى التبليغ، إلا أنه يؤخذ على هذا النص أنه ورد في صيغة جوازية وليست إلزامية للجنة بسماع أقوال الموظف، وبالتالي فهذا النص إن كان ينطوي على معنى التبليغ إلا أنه لا يلزم اللجنة باللجوء إليه.

12- لقد أغفل قانون إنضباط موظفي الدولة العراقي الحالي النص على حق الموظف المحال للتحقيق بالإطلاع على ملفه الوظيفي (الاضبارة الشخصية)، أو الإطلاع على الأوراق التحقيقية.

13- إن المشرع العراقي قد تبنى مبدأ (التحقيق الإداري المكتوب)- كأصل عام- بوصفه إحدى الضمانات الشكلية في التحقيق الإداري. لكنه لم يتبناه على نحو مطلق وإنما أجاز اللجوء للتحقيق الشفوي (الإستجواب) في المادة (10/ ثانياً) من القانون دون أن يشترط في الإستجواب أن يتم أجراه بعد تحقيق أصولي ووفق آلية محددة قانوناً. وهذا الغموض يمكن أن يترتب عليه حرمان الموظف الذي يجري إستجوابه من الضمانات التي يوفرها التحقيق الكتابي؛ لأن بإمكان الوزير أو رئيس الدائرة، فرض العقوبة مباشرة بعد إجراء الإستجواب الذي قد يتخذ طابعاً شفويّاً غير مكتوب.

ثانياً // المقترحات.

1- دعوة المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (المادة 28) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 النافذ ليكون بصيغة إلزامية من حيث الصياغة التشريعية، وليس بصيغة جوازية كما هو الوضع حالياً، ليصبح النص بالشكل الآتي: ((على الديوان إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب



للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال 90 يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان ويودع المفتش العام في هذه الحالة جميع المستندات والأوليات بضمنها جميع أوليات التحقيق الذي أجراه بناءً على طلبه).

2- نقترح تعديل نص المادة (10) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بما يتضمن مراعاة جوانب التدرج الوظيفي بين الموظفين عند إحالة أحدهم إلى التحقيق الإداري ليصبح النص على النحو الآتي: ((أولاً- على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهما حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون وأن يكونوا جميعاً من درجة وظيفية أو راتب وظيفي أعلى من درجة أو راتب الموظف الذي يراد التحقيق معه أو مساوياً لهما)).

3- نأمل من المشرع العراقي إعادة النظر في نص المادة (10/ ثانياً) أعلاه بشأن الصيغة الجوازية في إخطار الموظف المحال للتحقيق، وتعديلها على نحو يفيد معنى الإلزام على اللجنة التحقيقية بإتباع هذا الإجراء لأهميته بوصفه ضماناً شكلية يتطلبها حق الدفاع.

4- نتمنى على المشرع العراقي تلافي النقص الموجود في قانون إنضباط موظفي الدولة النافذ بشأن النص على حق الموظف المحال للتحقيق بالإطلاع على ملفه الوظيفي (الإضبارة الشخصية)، وكذلك الإطلاع على الأوراق التحقيقية على نحو ما نصت عليه المادة (57) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل لأهمية ذلك للموظف في تهيئة وأعداد دفاعه.

5- نضع أمام أنظار مشرعنا العراقي إقتراحاً بشأن إعادة النظر حول مسألة صلاحية الوزير، أو رئيس الدائرة في كيفية إختيار رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية على نحو يتضمن فرض قيود على هذه الصلاحية؛ لضمان لضمان الحيادة لدى رئيس وأعضاء اللجنة منعا لإستغلال التحقيق لأغراض كيدية، أو إنتقامية، أو محاباة، أو غير ذلك للموظف المحال للتحقيق.

6- ندعو المشرع العراقي إلى مراجعة الإستثناء الذي أورده على كتابة التحقيق وتشكيل اللجنة التحقيقية على الموظف عندما أجاز للوزير أو رئيس الدائرة فرض عقوبات (لفت النظر والانذار وقطع الراتب) بعد إستجواب الموظف المخالف مباشرة بحسب ما جاء في (المادة 10/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ.

الهوامش.

(1) لقد عرف التحقيق الإداري بتعاريف عدة منها انه : ((مجموعة الاجراءات التي تستهدف المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد إكتشاف المخالفة)) ينظر د.مغاوري محمد شاهين ،المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة ، القاهرة ، 1974 ، ص 257. أو هو ((اجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه)) ينظر د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة والنشر ، 1985 ، ص 571. وهناك من عرفه بأنه ((مجموعة من الاجراءات التي تتخذ وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانونا ، وتهدف إلى كشف الحقيقة



التمثلة في التثبت والتأكد من وقوع المخالفة الوظيفية ونسبتها إلى موظف معين)) ينظر د. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الاجرائية في التأديب ، ط2 ، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، 1986 ، ص 206. وبالمعنى ذاته جرى تعريفه بأنه : ((مجموعة الاجراءات التي تتخذها الجهة التي خصها المشرع بالتحقيق مع الموظف في الخطأ الذي ارتكبه بهدف الوصول إلى الحقيقة والتأكد من صدق الاتهام واثباته عن طريق اتقان الاستجواب واحكامه وتحديد التكليف القانوني للواقعة المنسوبة إلى العامل)) ، ينظر: دعبد العظيم عبد السلام ، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، ط 1 ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 2006 ، ص 511 .

(2) ينظر: د. مغاوري محمد شاهين ، المصدر السابق ، ص 257.

(3) لمزيد من التفصيل ينظر: د. ماهر عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص 250-251.

(4) ينظر : د- عثمان سليمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، المصدر السابق ، ص 338 0 ود - شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الإنضباطي لموظفي الدولة في العراق ، ط1، مطبعة مديرية الادارة المحلية ، بغداد ، 1975 ، ص 120 وما بعدها .

(5) ينظر : - د- عصمت عبد الله الشيخ ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص 9 0

(6) للمزيد من التفصيل ، ينظر : د- عثمان سليمان العبودي ، المصدر السابق ، ص 338 0

(7) ينظر دسعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، 2013 ، ص 15 .

(8) بموجب المادة (1 / ثانيا) من قانون التعديل الأول لقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 ، رقمه 5 لسنة 2008 أصبح رئيس الدائرة هو: وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معيناً والمدير العام أو اي موظف اخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون . في حين كان النص القديم للفقرة (2/ ثانيا) ينص على ان : رئيس الدائرة هو: وكيل الوزارة والمحافظ والمدير العام واي موظف اخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون .

(9) ينظر: د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 ، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ، 2001 ، ص 66 .

(10) نصت (المادة 1) من هذا القانون على انه : ((يقصد بالتعبير الواردة في هذا القانون المعاني المبينة ازاءها : أولا : الوزير : الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لاغراض هذا القانون)) . وقد وجد جانب من الفقه بعض التباين في تكيف مجلس الانضباط العام في العراق لرئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة ، فمرة يعده بمثابة رئيس دائرة ومرة يعده بمثابة وزير ، ويضيف هؤلاء بأنه لا يوجد أي شك حول عد رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة بمثابة وزير بحكم الفقرة المشار إليها انفاً للمزيد من التفاصيل ينظر : د- خالد



- محمد مصطفى المولى ، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة) ، دار الكتب القانونية ، مصر -الامارات ، بلاسنة طبع ، ص 159 0
- (11) المادتان (11 و 14) من هذا القانون . ويلاحظ ان النص السابق للمادة (14) قبل التعديل قد ورد بالشكل الآتي: ((للمرئسة أو مجلس الوزراء فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين وتكون العقوبة المفروضة من أي منهما باتة)).
- (12) ينظر : د - عبد الفتاح حسن ، المصدر السابق ، ص 147 0 وكذلك عبد الله راشد عبيد ، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2007 ، ص 21 0
- (13) ينظر : محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منساة المعارف ، الاسكندرية ، 2002 ، ص 213 0 و د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، مصدر سابق ، ص 73 0
- (14) الفقرات (أولاً وثانياً و ثالثاً) من المادة (12) .
- (15) ينظر: د. أحمد موافي ، نظام مجلس التأديب (طبيعته - ضماناته) ، دار النهضة العربية ، 2001 ، ص 85. د. سعد نواف العنزي ، الضمانات الاجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2007 ، ص 110 - 111 .
- (16) وقد تنبته بعض التشريعات إلى هذه المسألة . فعلى سبيل المثال تتطلب الفقرة ج من المادة (147) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002 أن يراعي عند تشكيل هيئة التحقيق أن يكون رئيسها أو أي عضو فيها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال عليها للتحقيق أو مساوياً لهما ويجوز للوزير عند الضرورة الاكتفاء بان يكون رئيس الهيئة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال على التحقيق .
- (17) قرار مجلس الانضباط العام رقم (994 / 114) في (25 / 5 / 1994) اضبارة / 16 / 994 غير منشور.
- (18) ينظر : - أحمد محمود الربيعي ، التحقيق الاداري ، مصدر سابق ، ص 64 0
- (19) قرار مجلس الانضباط العام رقم (995/92) في (1995/6/21) ، غير منشور .
- (20) قرار مجلس الانضباط العام رقم (2002/51) في (2002/2/14) ، غير منشور .
- (21) ينظر: د.غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص 66 .
- (22) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008 ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، بدون سنة طبع ، ص 455 .
- (23) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008 ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، بدون سنة طبع ، ص 267 .
- (24) ينظر: د عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008 ، ص 127 .
- (25) المصدر نفسه ، ص 137 .



- (26) ينظر : محمد ماجد ياقوت ، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص 263.
- (27) ينظر: أحمد محمود أحمد الربيعي ، المصدر السابق ، ص 91 وما بعدها . و محمود خلف حسين ، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، 1986 ، ص 212.
- (28) ينظر أحمد محمود أحمد الربيعي ، المصدر السابق، ص 92. و د عمر فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979 ، ص 254 – 255.
- (29) ينظر : Rangeon(F):laccés a linformation administrative coll information et transparence ,Paris.P.U.F.1988.P.79
- وفي فرنسا يعد حق الاطلاع من العناصر الجوهرية لحق الدفاع واحد الضمانات الاساسية التي تضمنها قانون الوظائف العامة ينظر:
- Jean-Marie Auby, Droit Public , Economica ,Paris,1989.p792.
- (30) ينظر كوثر حازم سلطان ، إمتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة – دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2000، ص 138 .
- (31) ينظر: د غازي فيصل ، المصدر السابق، ص 55 .
- (32) ينظر : أحمد محمود أحمد الربيعي ، المصدر السابق ، ص 96.
- (33) تنص هذه المادة على أنه : ((أ- للمتهم وللمشتكي والمدعي بالحق المدني والمسؤول مدنيا عن فعل المتهم ومكلائهم أن يحضروا إجراءات التحقيق. وللقاضي أو المحقق أن يمنع أيًا منهم من الحضور إذا اقتضى الأمر ذلك لاسباب يدونها في المحضر على ان يبيح لهم الاطلاع على التحقيق بمجرد زوال هذه الضرورة ولا يجوز لهم الكلام الا إذا أذن لهم، وإذا لم يأذن وجب تدوين ذلك في المحضر. ب – لأي ممن تقدم تقدم ذكرهم ان يطلب على نفقته صوراً من الأوراق والافادات إلا إذا رأى القاضي أن إعطاءها يؤثر على سير التحقيق أو سريةه)).
- (34) د. ماهر عبد الهادي، المصدر السابق ، ص 261.
- (35) ينظر: يحيى قاسم علي سهل ،الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ،جامعة بابل، 1998، ص 128 . وينظر أيضاً: مغاوري محمد شاهين، المصدر السابق ، ص 274.
- (36) د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت ، الكويت ، 1983 و ص 314.
- (37) عبد العزيز منعم ، المصدر السابق ، ص 107.
- (38) ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، 1991 ، ص 155.
- (39) عبد العزيز عبد المنعم، المصدر السابق ، ص 107.



- (40) ينظر: قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008 ، المصدر السابق ، ص 309.
(41) ينظر د غازي فيصل ، المصدر السابق ، ص (68) 0
(42) ينظر: د سعد نواف العنزي ، المصدر السابق، ص 151- 152.
(43) لمزيد من التفصيل ينظر د. ماهر عبد الهادي، المصدر السابق ، ص 264. أحمد عبد الحميد ، التحقيق الإداري أحد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع ، ص 14 .

المصادر.

أولاً // الكتب باللغة العربية.

- 1- أحمد طلال عبد الحميد ، التحقيق الإداري أحد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع 0
- 2- أحمد محمود الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة ، دار الكتب القانونية، القاهرة 2011،
- 3- د. أحمد موافي ، نظام مجلس التأديب (طبيعته – ضماناته) ، دار النهضة العربية ، 2001.
- 4- د- خالد محمد مصطفى المولى ، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة) ، دار الكتب القانونية ، مصر - الامارات ، بلا سنة طبع 0
- 5- ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، إطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، 1991.
- 6- د.سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ،دار الفكر الجامعي ، القاهرة 2013،
- 7- د.سعد نواف العنزي ، الضمانات الاجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2007 .
- 8- د. شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، ط 1 ، مطبعة مديرية الادارة المحلية ، بغداد ، 1975 0
- 9- د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت ، الكويت ، 1983.
- 10- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2008.
- 11- د.عبد العظيم عبد السلام ، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، ط 1 ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 2006 .
- 12- د.عثمان سليمان غيلان العبودي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
- 13- د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ،المطبعة العالمية و القاهرة ، 1994.



- 14- د. عصمت عبد الله الشيخ ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 0
- 15- د. عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979.
- 16- د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، 2006.
- 17- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة والنشر ، 1985 .
- 18- د. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، ط2 ، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، 1986 .
- 19- محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2002 0
- 20- محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 0
- 21- د. مغازي محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الهنا للطباعة ، القاهرة ، 1974 .

ثانياً // الرسائل والأطاريح الجامعية.

- 1- ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ، 1991.
- 2- عبد الله راشد عبيد ، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 2007.
- 3- كوثر حازم سلطان ، امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الإدارة – دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2000.
- 4- محمود خلف حسين ، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، 1986.
- 5- يحيى قاسم علي سهل ، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بابل ، 1998 .

ثالثاً // المصادر باللغة الأجنبية.

- 1- Rangeon(F):lacces a linformation administrative coll information et transparence ,Paris.P.U.F.1988.
- 2- Jean-Marie Auby, Droit Public , Economica ,Paris,1989.



رابعاً // التشريعات العراقية.

- 1- دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
- 2- قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011.
- 3- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- 4- قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011.
- 5- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل.

خامساً // القرارات والاحكام القضائية.

- 1- قرارات مجلس الانضباط العام العراقي.
أ- قرار مجلس الانضباط العام رقم (994 /114) في (25 / 5 / 1994) اضبارة 16 / 994 غير منشور.
ب- قرار مجلس الانضباط العام رقم (995/92) في (1995/6/21)، غير منشور .
ت- قرار مجلس الانضباط العام رقم (2002/51) في (2002/2/14) ، غير منشور.
- 2- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008 ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، بدون سنة طبع.