مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التحقيق الإداري (الأهمية والأساس)
اسم الكاتب: د. رعد فجر الراوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/607
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 11:12 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

التحقيق الإداري (الأهمية والأساس)

د .رعد فجر الراوي
جامعة الانبار
كلية القانون والعلوم السياسية

Abstract:

The admin investigation acts or represent more important in dynamic of polices responsibility admin . This priority or importance found his trace with the clerk who preparation the chine to him through the investigation during improvement his incenses and removed the doubts around him.

The mongered through the investigation able to search about the froth. In order to cornea the decision in guilty curacies based to clear in formation not for mere prediction.

To retrausfene the clerk to the investigation goner to repaint genera spats in clear way through affection about the activities of clear as punished . and this lead to non reactive the spent of clerk. Essentuny the investigation has required move importance so that must about as looking for foundation important of investigation.

ملخص

يمثل التحقيق الاداري اهمية من خلال الاثار التي يرتبها على الموظف اذ يتم تهيأت فرص جيدة لأثبات براءته وازالة الشكوك من حوله ومن سير التحقيق يمكن طمأنت غيره من الموظفين الى انه لا يجوز معاقبتهم الا وفق اجراءات نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة.

ويمثل التحقيق الاداري اهمية بالنسبة للإدارة ،اذ تتمكن الادارة الوقوف على ــ كما هي لتصدر قرارتها صحيحة ومحققة للعدالة والتي تصب في سير المحقق العام بانتظام.

مقدمة

أن التحقيق الإداري يحتل مكانة بالغة الأهمية عند تحريك مسؤولية الموظف التأديبية، وهذه الأهمية تجد أثرها لدى الموظف الذي تهيئ له الفرصة خلال التحقيق في أثبات براءته وإزالة الشكوك من حوله ودرء كل ما يوجه إليه من تهم، كما أن التحقيق يشتمل على جملة من الإجراءات قصد الشارع من خلالها كفالة ضمانات للموظف المخالف تمكنه من ممارسة حقه في الدفاع وتطمين غيره من الموظفين إلى أن القانون قد كفل حقوقهم حتى أن أخطئوا؛ لإشاعة الأمن في نفوسهم وهذا ما يعود في نهاية الأمر بالنفع والفائدة على سير المرفق العام بانتظام واطراد باعتباره حافزا على العطاء المخلص والتفاني في العمل على العكس تماماً من إغفال اللجوء إلى هذا الإجراء، هذا ما يخص الموظف من أهمية.

أما الإدارة فمن خلال التحقيق تتمكن من الوقوف على الحقيقة كما هي، لتأتي قراراتها عادلة دقيقة لاستنادها إلى معلومات صحيحة صادقة لا إلى مجرد تكهنات؛ قد تصيب وقد تخطيء، ومن ثم فان ذلك يخلع على عمل الإدارة طابع الإنصاف والعدالة لا الظلم والإجحاف، هذه هي أهمية الدراسة الناتجة من أهمية التحقيق بالنسبة إلى الموظف والإدارة في النفع الذي يحققه لكليهما أي الجانب الايجابي للأهمية. أما الجانب السلبي فهو أن التحقيق مرحلة مهمة لما يترتب عليها من نتائج خطيرة منها ما يتعلق بالموظف، بعَدها من الإجراءات بالغة الخطورة وبغض النظر عن النظام المتبع في الدول كافة، وتتمثل هذه الخطورة تجاه الموظف في الآثار النفسية، إذ أن الأخير يبقى في وضع نفسي قلق حتى ينتهي التحقيق، كما لأحالته إلى التحقيق أثر بالغ عليه، لما يثيره ذلك من شكوك وأقاويل بحقه، التي تؤدي إلى زعزعة مركزه الوظيفي، كما أن للتحقيق تأثيرات مادية وذلك بالانتقاص أحيانا من راتبه أن قررت الإدارة سحب يده عن العمل أو قد يهدد حياته الوظيفية وذلك بإنهاء علاقته بالوظيفة، وفي ذلك خطر كبير عليه وعلى من يعيله لما تمثله الوظيفة اليوم من مصدر عيش لعدد كبير من مواطني الدولة الناتج عن تشعب مهام الدول وازدياد تدخلها في مجالات ما كانت لتضطلع بها من قبل، ومن آثار التحقيق أيضاً ما يتعلق بالإدارة ذاتها، فإحالة الموظف إلى التحقيق يؤثر سلبا في سير المرفق العام بانتظام واطراد من خلال التأثير على نشاط الموظف المحال، هذا إذا لم تسحب الإدارة يده عن الوظيفة وما يترتب على ذلك من تعطيل كامل لدوره في أداء عمله في أثناء فترة السحب.

وما يخص موضوع بحثنا والذي يتركز على مسألة أهمية التحقيق الإداري وأساسه فإننا سنبحث الموضوع من خلال مطلبين نخصص المطلب الأول لدراسة مفهوم التحقيق الإداري وأهميته إما المطلب الثاني فندرس فيه الأساس القانوني للتحقيق الإداري وعلى النحو الاتي:

المبحث الاول

مفهوم التحقيق الإداري وأهميته[١]

لا يمكن للإدارة إن تقوم بواجبها على الوجه الأكمل دون أن تمارس ضبطها على موظفيها عند إخلالها بالواجب المناط بها، لان من شأن ذلك إن يضمن سير الأجهزة الإدارية ويبعدها عن السلوك المنحرف. ومن أجل إدراك مفهوم التحقيق الإداري لا بد لنا من أن نتناول بالبحث مسألتين كلّ منها يبحث في جانب معين إلى أن نصل إلى صورة متكاملة للتحقيق، وهي تعريف التحقيق الإداري وأهميته التي سنبحثها في فرعين مستقلين وعلى النحو الأتي:

المطلب الاول

تعريف التحقيق الإداري

أن خروج الموظف من موجبات الوظيفة أمرا مألوف وهو ما يطلق عليه الجريمة التأديبية أو الانضباطية والتي وضع المشرع لها إجراءات يجب إتباعها عند أخلال الموظف بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو إتيانه فعلا من الأفعال المحظورة عليه[٢]، وعلى هذا الأساس سندرس تعريف التحقيق الإداري من الناحية اللغوية والاصطلاحية ولأجل البحث في كلّ منهما سنتناول ذلك في فقرتين وعلى النحو الأتي:

أولا : تعريف التحقيق الإداري لغةً.

أصل كلمة تحقيق في اللغة هي " حقّق" [٣] وحققه أي " أكّده " و " المحقق " يقال كلام محقّق: محكم منظم، ثوب محقّق: محكم النسيج[٤] . و" أحقّ " الأمر: " أوجبه وصيّره حقاً لا يشك فيه. يقال: "أحقّ عليه القضاء " إذا أوجبه. تحقّق الخبر: ثبت[٥].

ثانيا: تعريف التحقيق الإداري اصطلاحاً

التحقيق الإداري لا يمثل في ذاته غاية تتوخاها الإدارة بل هو وسيلة يراد من خلالها تمحيص الحقائق واستجلاء وجه الحق وصولاً إلى كشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها بالاستناد إلى سلطات منحها المشرع، وإعمالاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد وسعيا وراء تحقيق المصلحة

العامة التي تمثل الغاية المرجوة دائما من كلّ فعل أو امتناع تتخذه الإدارة[٦]. والمتفحص للقوانين الوظيفية في العراق وغيره من الدول الأخرى[٧]، يجد إنها لم تضع تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري وهذا منهج يحمد عليه المشرع، لما لإيراد التعريف في نصوص جامدة من تقييد للأمر المعرف ووجوب الالتزام بحرفية النص[٨]، الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقه ورجال القضاء.

وفعلاً عُرّف التحقيق الإداري فقها بأنهُ:(إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه)[٩]. كما عرف[١٠] بأنهُ:(مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة).

وقد عرف القضاء المصري[١١] التحقيق الإداري على أنهُ:(سؤال العامل "الموظف" فيما هو منسوب إليه عند اقترافه لذنب إداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بحسب الأحوال، بوساطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع إجراؤه، بعد إن يصدر الأمر من الرئيس المختص، وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة. ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانونا وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق فضلا عن تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدرأ ما هو موجه إليه).

ونرى إن التعريف الأخير (تعريف القضاء) حاول إن يحيط بالتحقيق الإداري من جوانبه المختلفة، وقد افلح في ذلك إذ انه تناول التحقيق من نقطة البداية (وهي الإحالة إلى التحقيق) مرورا بإجراءات التحقيق وضماناته التي تعد الركيزة الأساس في الارتقاء بالتحقيق إلى الغاية المنشودة منه، كما أن هذا التعريف قد جاء بمبدأ مهم لا يمكن إغفاله في كل تحقيق إداري وهو (تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف) فكل تحقيق إداري يخالف هذا المبدأ يكون عرضة للإبطال من جانب القضاء[١٢].

وقد تم تعريف التحقيق الإداري على انهُ:(مجموعة من الإجراءات الإدارية التي تقوم بها السلطة المكلفة بذلك عن طريق تشكيل لجنة تحقيقية للوصول إلى الحقيقة بتحديد المخالفة الإدارية أو المالية والمسؤول عنها).

ورغم إن المشرع العراقي لم يأت بتعريف للتحقيق الإداري إلاّ انه جاء بجملة من المعايير والضوابط واجبة الإتباع في شأن تأليف اللجنة التحقيقية وعمل هذه اللجنة.

وأورد هذه المعايير نص المادة العاشرة من قانون الانضباط النافذ المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، إذ نصت الفقرة أولاً من هذه المادة: ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس

وعضوين من ذوي الخبرة والكفاءة على إن يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية أولية في القانون)) وتبين الفقرة ثانياً من نفسها المادة الكيفية التي يتم بها عمل اللجنة.

وفي ضوء المادة الأخيرة وبالرجوع إلى التعاريف المذكورة أنفاً نستطيع إن نخلص إلى تعريف للتحقيق الإداري بأنهُ: (إجراء يتم بالشكل الذي نص عليه القانون من اجل كشف الحقيقة والتثبت من الأدلة لمعرفة الفاعل الحقيقي وصولا لإدانته في جو يكفل للموظف الضمانات كافة بالشكل الذي يطمئن فيه الموظف إلى عدالة الإجراء المتخذ بحقه).

المطلب الثاني

أهمية التحقيق الإداري

أن التحقيق الإداري هو وسيلة الإدارة في إسباغ الشرعية على ما تتخذه من إجراءات بحق الموظف الذي اخل بواجبات الوظيفة ولا يمكنها اتخاذ مثل هذه الإجراءات في غياب مثل هذه الوسيلة، إذ لا يمكن للإدارة أن تبني قراراها في مساءلة الموظف تأديبيا في نفي أو ثبوت الفعل الإثم المنسوب أليه والتوصل إلى الحقيق إلا عبر التحقيق الإداري الذي تجريه والذي تضطلع به جهة تحقيقيه قوامها موظفين ذوو دراية وإلمام في الجانبين الإداري والقانوني فللتحقيق الإداري أهمية خاصة تميزه عن الإجراءات التأديبية[١٣]، الأخرى يمكننا إن نتلمسها من خلال محاور عديدة، التي سنبحثها في أربعة فقرات وعلى النحو الأتي:

أولا: أهميته للموظف العام.

تبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة هي:

١. ممارسة حق الدفاع:

هذا الحق الموغل في القدم إذ أن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون هدفا للكيد والنكاية من جمهور المواطنين أو من الموظفين أصلاً مما يحتم الأمر أن تترك له الفرصة الكافية لإثبات براءته ودرء ما وجه إليه من تهم بما يملكه من أدلة إذ أن التحقيق يهيء فرصة كافية بما يستغرقه من إجراءات لأن يجمع الموظف شتات هذه الأدلة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع[١٤].

٢.إيجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة:

كما أن أهمية التحقيق تبرز للموظف حتى أن كانت النتيجة سلبية أي في حالة فرض الجزاء عليه، فعقوبة التوبيخ ليست كعقوبة العزل حتما من حيث الأثر المترتب على كلّ منهما، إذ أن

التحقيق يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولا إلى الموازنة الدقيقة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن تلك المخالفة لأنّ الترابط بين العقوبة والمخالفة غير قائم في نطاق التأديب مثلما هو عليه الحال في القانون الجنائي[١٥].

ثانيا: أهميته للإدارة.

تتركز أهمية التحقيق الإداري للإدارة في عَد الموظف الركيزة الأساس في الوظيفة العامة فهو عقل الدولة المدبر وساعدها المنفذ[١٦] . لذلك لابد من إن تكفل الإدارة حماية هذا الموظف من كلّ ما يمكن إن يمس حقوقه الوظيفية، ويتم ذلك في مجال تأديب الموظف بإتاحة الفرصة للدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه. كما إن التحقيق يجعل الإدارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة [١٧]. ونرى إن القول بعكس ذلك يؤدي إلى فرض جزاءات تفتقر إلى الدقة وقد تجانب العدالة مما يؤدي إلى عدم إنصاف الموظف وشعوره بالظلم الذي يقلل حتما من أدائه بالشكل الذي يكون عليه في حال شعوره بالأمن والطمأنينة إلى حقوقه حتى ان خالف؛ وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد. وكذلك فإن إجراء التحقيق يمكن الإدارة من الوقوف على مواطن الضعف والخلل لمعالجتها وتلافيها مستقبلا فضلا عن فرض الجزاء الأمر الذي يعود بالنفع على عمل الإدارة التي تضع في الحسبان السبل الكفيلة لتلافي تكرار مثل هذه المخالفات مستقبلا، وهذا ما يطور عمل الإدارة ويجعلها على هدى وبصيرة من أمرها.

ثالثا: أهميته للمجتمع. تتمثل هذه الأهمية في الآتي.

١. أن التحقيق الإداري هو ضمانة مهمة من ضمانات الموظف العام[١٨]. لذلك فإن لجوء الإدارة إلى أجراء التحقيق مع الموظف يعني أن الإدارة كفلت حق الموظف في أن يقاضى بشكل يجعله في منأى عن الظلم والتعسف، مما يؤدي إلى وصف تصرفات الإدارة بالعادلة والمنصفة وهو ما تتوخاه في عملها، لا بل أن شيوع العدالة والإنصاف دليل على رقي المجتمع وتقدمه[١٩].

٢. نتيجة لتطور المجتمعات وتدخل الدولة في مجالات ما كانت لتضطلع بها في الماضي مما أدى إلى زيادة الكوادر العاملة لمواكبة أعمال الدولة المتشعبة والمتزايدة، فإن أهمية الوظيفة العامة ازدادت استناداً إلى ذلك وازداد معها عدد الموظفين الذين يمثلون الحجر الأساس في هذه الوظيفة [٢٠]. واستناداً إلى ما تقدم فإن تحقيق مصلحة الموظف "وذلك في ان يقاضى وفقا لإجراءات عادلة وان

تكفل له كل الضمانات وبما فيها حقه في الدفاع عن نفسه" هي في الوقت ذاته تحقيق لمصلحة المجتمع.

رابعا: أهميته للجزاء المفروض. تتحقق هذه الأهمية في جانبين هما[٢١].

١. من حيث تكييف "الخطأ الوظيفي"[٢٢]: نتيجة لعدم تقنين الجرائم التأديبية فإن على الإدارة أن تتلمس هذه الجرائم في تصرفات الموظف لتكيفها بأنها جرائم تأديبية باعتبار أنها غير واضحة المعالم والحدود، لعدم تحديد المشرع لأغلب هذه الجرائم في نصوص ثابتة كما فعل ذلك في المجال الجنائي مما يجعل عمل المحقق الإداري أصعب بكثير من المحقق الجنائي الذي لا يخرج دوره عن الوقوف على الجريمة الجنائية الموصوفة قانونا على وفق قوالب لا تتغير مهما تغيرت الظروف والملابسات.

٢. من حيث فرض العقوبة: إذ أن الارتباط القائم بين الجرائم الجنائية والعقوبات المحددة لها قانونا في المجال الجنائي غير قائم كقاعدة عامة في المجال الإداري مما يحتم على المحقق الإداري بعد تكييف فعل الموظف بأنه جريمة تأديبية، أن يحدد عقوبة مناسبة لهذا الفعل من بين العقوبات التي أوردها المشرع في القوانين الوظيفية مستندا في ذلك إلى سلطته التقديرية التي منحه المشرع. وان مسألة التكييف الدقيق للفعل واختيار العقوبة المناسبة يهدف إلى غاية مفادها فرض جزاء عادل ومنصف، وهذا لا يتم إلاّ بإجراء تحقيق مع الموظف يمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة المخالفة المرتكبة لفرض جزاء تأديبي على الموظف أولاً ومعالجة مواطن الخلل لإمكان تلافيها مستقبلا ثانياً.

المبحث الثاني

الأساس القانوني للتحقيق الإداري

إن التحقيق الإداري إجراء شكلي من الإجراءات المهمة والجوهرية التي يتعين على الإدارة إن تتخذها قبل إن توقع أي نوع من أنواع الجزاءات على الموظف العام[٢٣]. فهو يمثل إحدى الضمانات المهمة للموظف لكي تتاح له الفرصة لإبداء دفاعه ولنفي التهم عنه [٢٤]، لذلك فأساس التحقيق الإداري يمكننا إن نجده في مصادر المشروعية الإدارية بوصفها القاعدة العامة، ابتداءً من الدستور الذي يمثل قمة الهرم التشريعي في الدولة وانتهاء بالمصادر غير المكتوبة [٢٥]. وهذا هو المطلب الأول الذي سنطلق عليه اسم مصادر المشروعية الإدارية أساساً للتحقيق الإداري، كما إن التأديب بما يحمله من صبغة عقابية فإن التحقيق الإداري يمثل إجراءً تأديبيا، يلتقي مع القوانين الإجرائية الأخرى في الطبيعة الإجرائية فضلا عن طبيعة العقاب المذكورة أنفاً والذي نقصده هنا هو قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات والتي سنبحثها في المطلب الثاني تحت عنوان أساس التحقيق الإداري خارج مصادر

المشروعية الإدارية. فهذا الأساس الأخير لا يمكن الرجوع إليه مباشرة، إنما يتم ذلك فقط عندما يكون هناك قصور تشريعي في إجراءات التأديب وبما يتلاءم وطبيعة العمل الإداري[٢٦].

وهذا ما سنتناوله في فرعين نخصص الفرع الأول لدراسة مصادر المشروعية الإدارية أساسا للتحقيق الإداري، أما الفرع الثاني فندرس فيه أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية، وعلى النحو الأتي:

المطلب الأول

مصادر المشروعية الإدارية أساساً للتحقيق الإداري

مصادر المشروعية الإدارية تمثل في مجملها القانون بمعناه الواسع فهو الأساس الطبيعي للإجراءات الإدارية، وسنبحث هذه المصادر في فقرتين الأولى ندرس فيها المصادر المكتوبة للمشروعية الإدارية والثانية نبحث فيها مصادر المشروعية غير المكتوبة، وعلى النحو الأتي:

أولا: مصادر المشروعية الإدارية المكتوبة. تتمثل في الآتي:

١. الدستور:

يعد الدستور القانون الأعلى في الدولة الذي يسمو على ما عداه من تشريعات أخرى، لذلك فإن سلطات الدولة وهيئاتها وأفرادها تلزم باحترام ما نص عليه الدستور وإلا فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة "غير دستورية"[٢٧]. وإذا ما تفحصنا الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ فإننا نجده قد اغفل معالجة مسألة تأديب الموظفين وإجراءات التأديب. والذي نراه إن ما جاء به الدستور من نصوص تخص المتهم في القانون الجنائي يمكن أن تسري على الموظف ما كان منها متفقا مع طبيعة العمل الإداري مثال ذلك ما نصت عليه (المادة ١٩/ رابعاً) من الدستور العراقي النافذ التي تنص على:((حق الدفاع مقدس في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)). كذلك ما نصت عليه المادة (١٧) من الدستور بفقرتها الثانية التي توجب احترام أحكام القانون عند حبس الشخص أو توقيفه أو القبض عليه أو تفتيشه وأخيراً فإنها تقرر حرمة المنازل وحرمة دخولها أو تفتيشها دون الاستناد إلى نص القانون. وهذه النصوص تتسم بالشمولية فيما تقرره من مبادئ وأحكام فهي تسري على الموظف عند مقاضاته إدارياً وبما يشتمل عليه ذلك من إجراءات إدارية أولها التحقيق فحق الدفاع مثلا لا بد من كفالته لأي شخص موظف كان أم غير موظف محل اتهام إداري أم جنائي.

والدستور المصري لعام ١٩٧١ أكد عما سواه من الدساتير الأخرى، فقد نص بشكل مباشر على ضمانات تأديبية للموظف العام في المادة (١٤) منه التي جاء فيه: ((الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها في خدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلاّ في الأحوال التي يحددها القانون)) والملاحظ على هذا النص ما يأتي[٢٨].

أ – أن الدولة تكفل حماية الموظف من الناحية القانونية وذلك بإسباغ صفة الشرعية على تصرفاته التي يمثل الدولة فيها، وتحريم أفعال الآخرين التي تمس كرامة الموظف أو شخصه التي تعيق عمله هذا من ناحية؛ ومن الناحية الأخرى (الاقتصادية) فإن الدولة تكفل للموظفين مستوى معيشياً لائقاً وذلك من خلال صرف رواتب لهم.

ب– أن النص منع فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إلاّ في الأحوال المبينة قانونا. ونرى أن ما فعله المشرع المصري من إيراد هذه الضمانات في نص الدستور يشكل مرحلة متقدمة تتناسب مع الأهمية المتزايدة التي توليها معظم الدول بالوظيفة والموظف، فأعمال الدولة تزداد وتتشعب يوما بعد آخر ويزداد معها عدد الموظفين الذين يعتمدون في حياتهم المعيشية على ما يتقاضونه من رواتب. وحبذا لو أن المشرع العراقي أورد في المستقبل هذه الضمانات في نصوص الدستور لإعطائها قيمة توازي أهمية الوظيفة وتوازي خطورة مرحلة مقاضاة الموظف بالتحقيق معه وفرض جزاء تأديبي عليه.

٢. التشريع العادي :

وهو ما يطلق عليه " القانون " ويأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور في هرم التدرج التشريعي[٢٩]، فهو الوثيقة المدونة التي تقررها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ميدان التشريع[٣٠]، وما يحتله من مرتبة أدنى من الدستور فإنه يجب ان يكون متوافقا مع الدستور (دستورياً) وإلا فمصيره البطلان ومن ثم الإلغاء من جانب القضاء المختص[٣١]. والتشريع هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي تجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إدارياً، فعندنا في العراق يجب العودة إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ باعتباره التشريع المنظم للإجراءات التأديبية بشكل عام ومنها التحقيق. ونتيجةً لقصور الإجراءات التأديبية فإنه يثار بهذا الصدد سؤال مهم هو: هل من الممكن في حالة قصور القوانين المنظمة للإجراءات التأديبية الرجوع إلى

قوانين أخرى (والمقصود هنا قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات)[٣٢] أم لا ؟ ونظرا إلى كون هذه القوانين ليست من مصادر المشروعية الإدارية، لذلك فإننا سنرجئ بحثها إلى المطلب الثاني من هذا الفصل.

٣. القرارات التنظيمية[٣٣] :

عندما تمارس الإدارة نشاطها فإنها تصدر قرارات إدارية تكون على شكل قرارات فردية أي تخاطب الأفراد بذاتهم فترتب لهم حقوقا فردية مكتسبة لا يجوز المساس بها بصورة عامة، أو أن تصدر قرارات أدارية (تنظيمية) عندما تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذاتهم وتكون على شكل قواعد موضوعية تتسم بالعمومية والتجريد إذ تمثل قواعد قانونية يجب أتباعها وعدم مخالفتها[٣٤].

وقد عرفت هذه القرارات بأنه: (القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وتنطبق هذه القرارات على عدد من الأشخاص ليسوا محددين بذاتهم مثالها الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالمرور وتنظيم نشاط معين وقرار منع السير في احد الطرق)[٣٥]. فهذه القرارات إذا نظرنا إليها من الناحية الموضوعية فإنها تُعد قواعد تشريعية لعموميتها وتجريدها ومن جهة أخرى فهي قرارات أدارية يجوز سحبها أو إلغاؤها إذا ما نظرنا إليها من الجانب العضوي أو الشكلي. تأتي هذه القرارات بمرتبة أدنى من التشريع العادي وتعلو في الوقت ذاته القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة، فلا تستطيع الإدارة أن تصدر قرارات فردية تخالف بها القرارات التنظيمية (اللوائح) حتى وان كانت الجهة التي أصدرتها نفسها، إنما يمكنها ذلك بإصدار قرارات تنظيمية معدلة أو ملغية للقرارات التنظيمية النافذة المراد مخالفتها[٣٦]. والسلطة التنفيذية في العراق ممثلة بمجلس الوزراء هي المختصة بإصدار القرارات التنظيمية، وقد أكد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ ذلك بالنص في أكثر من مادة وتحت مسميات مختلفة نذكر منها مثلا نص المادة ٨٠/ثالثاً من الدستور إذ نص على ((... مجلس الوزراء يمارس صلاحية إصدار الأنظمة[٣٧].

ويجد التحقيق الإداري أساسه في القرارات التنظيمية التي تنظم إجراءات التأديب الإداري أينما وجدت والتي غالبا ما تأتي لتنفيذ أحكام القوانين التي تخص تأديب الموظفين[٣٨].

ثانيا: المصادر المشروعية الإدارية غير المكتوبة .

وهي المصادر التي لم تحظ بالتقنين من قبل المشرع، مما يقتضي البحث عنها وعن مسألة قيامها من عدمه، وهذا ما يميزها من غيرها من المصادر المكتوبة التي حظيت بالتقنين الذي يسهل معه الرجوع إليها، والمصادر غير المكتوبة هي:

١. العرف :

يأتي العرف في مرتبة تلي التشريع المكتوب من حيث تدرج هرم المشروعية فتكمل ما نقص من الأخير وتفسر ما غمض فيه، بعد إن كان للعرف المرتبة الأولى من مصادر القانون، هذه المرتبة التي انخفضت إلى ما دون القواعد القانونية المكتوبة لدقة الأخيرة ووضوحها ولما تحمله من مزايا تغلب على العرف[٣٩].

والعرف الإداري هو (مجموعة من القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها فيما يتعلق بمجال معين من نشاطاتها بحيث تصبح هذه القواعد بمثابة القواعد القانونية المكتوبة من حيث إلزامها ووجوب الخضوع لها)[٤٠]. وكما هو واضح من التعريف، فإن للعرف جانبان احدهما مادي ملموس وهو ركن الاعتياد على إتيان تصرف معين بشكل مستمر ومنتظم، والثاني معنوي أي إن يتولد من تطبيقه شعور لدى الإدارة بإلزامية هذا التصرف[٤١]. ولكي نكون أمام عرف إداري تتقيد به الإدارة ، فلابد من توافر شروط معينة وهي[٤٢]. الاستقرار والعمومية وإن لا يكون مخالفا لنص قائم[٤٣] أو للنظام العام والآداب. ومما تجدر الإشارة إليه إن القضاء هو المرجع في تحديد قيام العرف من عدم قيامه[٤٤]. وفيما يخص مسائل التأديب الإداري وضماناته فان هناك أعرافاً ليست من الكثرة في هذا الخصوص. ففي فرنسا فان حضور شخص ثالث (باعتباره شاهدا) في إثناء التحقيق مع الموظف مثلا هو عرف أداري؛ اعتادت الإدارة على اتباع للاستعانة بهذا الشخص في إثبات صحة إجراءات التحقيق الإداري. وفي مصر فان هناك جانبا من الفقه يرى أن أساس تطبيق اللائحة التنفيذية للقانون المرقم ٢١٠ لعام ١٩٥١ في ظل القانون المرقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يستند إلى العرف[٤٥]. ولم نجد في العراق بحسب ما تيسر لنا من مصادر أية أعراف يمكن تطبيقها بشأن إجراءات التحقيق.

٢. المبادئ القانونية العامة:

تعرف هذه المبادئ بأنها: (قواعد يستخلصها القاضي باعتبارها تجسيداً لروح المشرع في حالة سكت فيها النص أو العرف عن تقديم القاعدة التي تحكم النزاع)[٤٦].

فعندما لا يجد القاضي نصا أو عرفا يحكم القضية المعروضة عليه فانه يبحث عن نية المشرع المفترضة أي التي كان من المفروض أن يتضمنها التشريع لو انه تعرض لتنظيم مثل هذه الحالة، ويستهدي القاضي الإداري للوصول إلى هذه النية بإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير التي تمثل احد الميادين الخصبة للكشف عنها من أجل إرساء المبدأ القانوني العام، فدور القاضي دور كاشف لا منشئ لان هذه المبادئ أن لم تكن موجودة في نصوص القانون فإنها توجد في ضمير الجماعة وإرادة المشرع ولا يسع القاضي الإداري إلا أن يبحث عن هذه المبادئ ويكتشفها[٤٧].

ومثلما تتأثر إرادة المشرع والجماعة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بل الروحية والفكرية التي تمثل انعكاسا لمثل هذه الظروف وتتغير بتغيرها، فان القاضي الإداري يضع نصب عينيه هذه الظروف عندما يستخلص المبدأ القانوني العام، وان أساس إلزامية هذه المبادئ ومصدر قوتها هو القضاء الذي يكتشفها ويضمنها أحكامه وهذا هو الرأي الراجح فقهاً. وعن مرتبة هذه المبادئ ففي فرنسا مرت هذه المبادئ بمرحلتين في رأي جانب من الفقه[٤٨]، الأولى قبل دستور عام ١٩٥٨ إذ أعطيت مرتبة التشريع العادي نفسها إما بعد دستور عام ١٩٥٨ فان الفقه ذهب إلى أعطائها قيمة دستورية وذلك بسبب ما سمي باللوائح المستقلة، إذ نصت المادة (٣٧) من هذا الدستور على أعطاء الحكومة الحق في إصدار لوائح مستقلة لا تخضع لرقابة القانون فكيف تخضع للمبادئ العامة أن كانت الأخيرة مرتبة التشريع العادي، إما في مصر فان الرأي الراجح هو الذي يعطي المبادئ القانونية العامة مرتبة التشريع العادي نفسها ويؤيده في ذلك القضاء، إذ تقول المحكمة الإدارية العليا بهذا الصدد في احد أحكامها[٤٩] (يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته ... وهو أمر تقتضيه العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص عليه).

وعن مرتبة المبادئ العامة للقانون في التشريع العراقي فلم نجد " بحسب ما توافر لنا من مصادر" من الكتاب من أشار إلى هذه المرتبة؛ ونرى بان لهذه المبادئ مرتبة أدنى من التشريع العادي ذلك لان التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية تستطيع مخالفة المبادئ القانونية العامة تعديلا أو إلغاء، إلا انه لا يسوغ لهذه المبادئ أن تخالف نصوص التشريع وإلا فإنها تكون مشوبة بالبطلان[٥٠]، ومن قرارات مجلس الانضباط العام النص على أن: (القواعد العامة تحتم بعدم جواز اشتراك الموظف في عضوية لجنة تنظر في طلب خاص به ...)[٥١].

٣. أحكام القضاء:

للقضاء دور لا ينكر في مجال القانون الإداري عموما؛ وفي نطاق القانون التأديبي بوجه خاص، إذ أن هذا الدور يمكن وصفه بالإنشائي، فالقضاء ساهم في أنشاء أحكام القانون الإداري ومما ساعد على ذلك هو عدم تقنين قواعد القانون الإداري مما هيأ للقضاء فرصة أيجاد قواعد ومبادئ عامة تتلاءم وطبيعة عمل الإدارة التي أجبرت بوساطة القضاء في السير على وفق أحكام وضوابط ما كانت لتسير عليها لولا تدخله، حتى وصف القانون الإداري بأنه (قانون قضائي)[٥٢]. وقد وجد القضاء سبيلا لإبراز دوره الإنشائي من خلال المبادئ القانونية العامة التي تم بحثها في موقع سابق من هذا البحث، كما أن لأحكام القضاء حجية قانونية هي حجية الشيء المقضي به التي هي: (نوع من الحرمة التي يكتسبها الحكم بعد صدوره بوصفه حكماً صحيحاُ من الناحية الشكلية والموضوعية، وهذه الحجية قرينة ذات فرعين احدهما يسمى قرينة الصحة والأخر قرينة الحقيقة)[٥٣].

وان هذه الحجية قد تكون نسبية وهو الأصل ، ذلك بان تكون محددة بموضوعها وأشخاصها أو أن تكون مطلقة تسري على الجميع [٥٤] . وهذا النوع الأخير (المطلقة) مثالها قرارات الإلغاء، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في احد أحكامها[٥٥] بأنهُ:(وما من شك في أن المساواة بين الإفراد والجماعات في تطبيق القواعد العامة المستفادة من حكم الإلغاء تقتضي وجوبا أن يكون حكم الإلغاء حجة على الكافة حتى يتقيد الجميع بآثاره).

وينبني على ما تقدم انه إذا الغي مجلس الدولة قرارا إداريا ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار كانت الدعوى القانونية غير ذات موضوع، باعتبار أن ذلك إحدى النتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الإلغاء، واحترام حجية الأمر المقضي به يعتبر من المبادئ القانونية العامة التي تشكل مخالفتها مخالفة للقانون، إذ تقضي ببطلان التصرف المخالف، وبما أن الأحكام القضائية لا ترتب قواعد قانونية عامة فانه لا يمكن اعتبارها لذاتها عنصرا من عناصر الشرعية، وإنما الذي يعتبر عنصر شرعية هو مبدأ احترام حجية الشيء المقضي فيه. وعلى ذلك لا تخرج الأحكام القضائية عن كونها إحدى تطبيقات المبادئ القانونية العامة التي تعتبر بحق من مصادر الشرعية[٥٦].

المطلب الثاني

أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية

نتيجة للقصور الموجود في الإجراءات التأديبية، لابد من البحث عن مصادر أخرى تكمل ذلك، فلا يسوغ للإدارة أو للقاضي الإداري أن يتذرع بوجود نقص تشريعي وإلا فانه يكون منكراً للعدالة، ولسد هذا النقص التشريعي يلجأ القاضي الإداري إلى احد سبيلين[٥٧] وعلى النحو الأتي:

أولا: المبادئ العامة لإجراءات التقاضي.

الإجراءات القضائية عموما تقوم على المبادئ العامة التي تمثل (أساساً للعدالة المنظمة، لا تستقيم بغيرها) فالمبادئ القانونية العامة هي من نتاج عمل القضاء الذي يضمن هذه المبادئ في أحكامه للاهتداء بها بوصفها مبادئ لا تجوز مخالفتها، وتجنبا للتكرار إذ إننا تناولنا المبادئ القانونية العامة في المطلب الأول فإلى ذلك نحيل البحث.

ثانيا: القوانين الإجرائية.

التحقيق الإداري باعتباره احد الإجراءات التأديبية فانه يشترك من حيث الطبيعة الإجرائية مع قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات الجزائية، من جهة ومن جهة أخرى ولما يترتب الى التحقيق الإداري من احتمال فرض عقوبة تأديبية على الموظف فان طابع العقاب هذا في نطاق التأديب يشترك مع قانون أصول المحاكمات الجنائية من حيث أن الأخير ينظم إجراءات تبغي كشف الحقيقة ومعاقبة الفاعل لردعه. ويذهب الرأي الغالب[٥٨] إلى أن قانون الإجراءات الجنائية هو القانون الواجب التطبيق عند غياب نصوص الإجراءات التأديبية باعتباره القانون العام، ويسوغ القائلون بهذا الرأي وجهة نظرهم بحجج شتى وأول هذه الحجج هي وحدة الأساس الذي يقوم عليه كلا القانونين (الجنائي و التأديبي) وهو العقاب، فكلاهما ينتميان إلى أسرة واحدة فالمحاكمة التأديبية تقترب من المحاكمة الجنائية لأنهما يطبقان شريعة العقاب[٥٩].

كما أن ما ترمي الإجراءات التأديبية والجنائية بلوغه هو كشف الحقيقة بشأن جريمة جنائية أو تأديبية وهذا ما يختلف عن الهدف من قانون المرافعات الذي لا يتعدى إيصال الحقوق إلى أصحابها، كذلك فان طرفي الدعوى التأديبية لا يكونان في مركز واحد بل أن الموظف يكون في مركز أدنى من المركز الذي يعطى للإدارة التي تملك من السلطات والصلاحيات ما يرجح كفتها على كفة الموظف وهذا الحال نفسه يعطي في الدعوى الجنائية فما للطرف الآخر وهو المتهم إلا أن يمارس حقوقه في الدفاع وتفنيد الأدلة الموجهة ضده، ويذهب رأي ثان[٦٠] إلى القول بان قانون المرافعات هو القانون

العام، بعَد إن قواعد قانون المرافعات تهدف إلى تحقيق المصالح الفردية وصولا إلى تحقيق المصلحة العامة وهي اقدر من غيرها على تحقيق ذلك نتيجة (لطول التاريخ) الذي مرت به مما يجعلها قواعد ثابتة ومستقرة الأمر الذي يدعو إلى الثقة فيهما. ويذهب رأي وسط[٦١] إلى القول بأنه يمكن العودة إلى أي من القانونين (الإجراءات الجنائية أو المرافعات) بما يتلاءم وطبيعة النظام التأديبي، فالقول بالرجوع التلقائي إلى قانون الإجراءات الجنائية هو من قبيل (التعميم الخاطئ) فإنهما وان اشتركا في طابع العقاب، إلا انه تبقى لكل منهما ذاتيته واستقلاله عن الآخر، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري[٦٢] في اتجاه يؤيد هذا الرأي حين تقول: (أن للقضاء حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة وبين الأفراد، فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها..) .

وما نؤيده من الآراء المذكورة أنفاً هو رأي الدكتور الطماوي الذي يجيز اللجوء إلى القانونين (الإجراءات والمرافعات) شرط أن يكون الحكم متلائما مع طبيعة العمل الإداري، كذلك بشرط أن يتم الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية (أو كما يسمى في مصر الإجراءات الجنائية) أولاً فان لم يجد نصا يتلاءم والحالة المعروضة، فيجب عليه البحث عن البديل في قانون المرافعات[٦٣]؛ وإلا فان الإدارة أو القاضي يكون منكرا للعدالة، فالغاية من اللجوء إلى هذه القوانين هي لسد النقص الحاصل في إجراءات التحقيق الإداري وهذا لا يتم إلا إذا وجدنا من القواعد ما ينطبق تماما مع هذه الإجراءات لا أن يثير خللا يحتاج إلى معالجة أخرى. وإذا ما تفحصنا موقف المشرع العراقي في قانون الانضباط النافذ المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، فإننا نجده قد اغفل إيراد نصوص توضح ما يتبع بشان قصور الإجراءات التحقيقية وذلك بالإحالة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية كما فعل المشرع في القانون الملغي المرقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الذي أحال إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في بعض نصوصه[٦٤].

ونرى أمكانية الرجوع في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص إلى قانون الأصول الجزائية، لاشتراك قانون انضباط الموظفين وقانون أصول المحاكمات الجزائية في طابع العقاب، بَعد أن النتيجة المترتبة على أجراء التحقيق بجانبها السلبي هي في التحقيقين الإداري والجنائي فرض جزائي انضباطي أو جنائي[٦٥].

أننا ومن خلال دراستنا الميدانية التي اطلعنا فيها على واقع عمل اللجان التحقيقية، تبين لنا أن هذه اللجان تلجأ إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في حالة قصور إجراءات التحقيق باعتباره القانون العام ومثال ذلك إجراءات التفتيش والاستعانة بخبير وغيرها، ما كان منهما متلائما وطبيعة عمل الإدارة.

الخاتمة

الحمد لله العليم الذي وفقنا جل شأنه في انجاز بحثنا الموسوم ب(التحقيق الإداري أهميته وأساسه) وقد خلصنا من خلالها إلى ما يأتي:

١-التحقيق الإداري في العراق يجري على نطاق واسع بوساطة الرئيس الإداري (الوزير أو رئيس الدائرة) وكما يسميه نص القانون بـ (الاستجواب) الذي يتم بالنسبة للمخالفات البسيطة التي تستحق عقوبات خفيفة وهي لفت النظر والإنذار وقطع الراتب. ويجري على نطاق اقل سعة (لقلة المخالفات الجسيمة مقارنة بغيرها من المخالفات) بوساطة اللجنة التحقيقية التي تشكل من رئيس وعضوين احدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، يأمر بتشكيلها والإحالة إليها الرئيس الإداري (الوزير أو رئيس الدائرة) .

٢-للتحقيق الإداري أهمية بالغة في مختلف النظم – الرئاسية منها وشبه القضائية والقضائية – ويحتل في العراق أهمية كبيرة وذلك لأنه المستوى الوحيد لفرض الجزاء الانضباطي على الموظف (سواء أجراه الرئيس الإداري أم اللجنة التحقيقية).

٣-يتبع القانون العراقي في مجال التحقيق مع الموظف – النظام الرئاسي – فالرئيس الإداري يجمع بيديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء سواء أجرى التحقيق بنفسه أم أحاله إلى لجنة تحقيقية. ويتفق ذلك مع النظام المعمول به في فرنسا فالرئيس الإداري يجري التحقيق مع الموظف عندما تستحق المخالفة عقوبة اللوم أو الإنذار دون استشارة المجلس التأديبي الذي عليه أن يطلب رأيه فيما عدا العقوبتين المذكورتين آنفا ورأي المجلس هنا استشاري وغير ملزم. إلا أن الأمر في القانون المصري مختلف بعض الشيء فالرئيس الإداري يختص بتوقيع العقوبات الخفيفة ويترك ما بقي منها لسلطة المحكمة التأديبية (القضاء التأديبي) الذي يجري تحقيقا مع الموظف بعد إحالة الأخير بوساطة الرئيس الإداري أو النيابة الإدارية. ويختلف الحال كذلك في ظل القانون الملغي المرقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الذي يتم التحقيق في حينه بواسطة الرئيس الإداري أو بواسطة لجنة الانضباط التي كانت تصدر قرارات انضباطية بدلاً من توصيات غير ملزمة كما هو الحال في ظل اللجان التحقيقية في وقتنا الحاضر.

٤-الشكلية والهامشية هما الطابع المميز لمعظم ضمانات التحقيق الإداري في العراق قياساً بالتشريعات الموجودة في بعض الدول كمصر وفرنسا، وذلك لان قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ لم ينظم

إجراءات التحقيق بشكل دقيق، بل أن إجراءاته تتسم بالقصور والنقصان فمثلا حق الاستعانة بمحام لم ينص عليه القانون ولا يجري العمل به في ظل اللجان التحقيقية.

٥-أن قانون أصول المحاكمات الجزائية يمثل القاعدة العامة التي يصار إليها في حال قصور إجراءات التحقيق الإداري وهو ما يؤيده واقع عمل اللجان التحقيقية وقضاء مجلس الانضباط العام بالاستناد إلى مبدأ قانوني مفاده أن النص الخاص إذا لم ينظم حالة معينة فانه يصار إلى النص العام، ولكن هذا الرجوع لا يتسم بالشمولية والعموم، فمن خلال ما اطلعنا عليه في دراستنا الميدانية لدوائر الدولة تبين لنا أن بعض المحققين مثلا يعتبرون تحليف اليمين خارج عن اختصاصهم وبعضهم يرى العكس من ذلك.

٦- تجب أعادة صياغة نص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي النافذ وعلى الشكل الآتي :

أولاً : على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون رئيس اللجنة حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون .

ثانيا: تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتمكن الموظف من الاطلاع على ملف التحقيق أن طلب منها ذلك، وتصدر بعد انتهاء التحقيق قرارا مسببا بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون؛ على أن تراعي اللجنة الأحكام المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد بشأنه نص من إجراءات التحقيق بما ينسجم وطبيعة هذا القانون.

ثالثاً: إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فعليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة.

٧-القانون الإداري بوجه عام قانون قضائي المنشأ، لذا لابد من تفعيل دور مجلس الانضباط العام باعتباره الجهة القضائية التي تقبل طعون الموظفين، من خلال لجوئه إلى المبادئ العامة للقانون في سد النقص الحاصل بالتشريع، وبإرساء مثل هذه المبادئ فانه يمكن استخدامها قواعد عمل تسترشد بها اللجان التحقيقية في أثناء التحقيق، مما يدعم ضمانات الموظف بشكل كبير وفاعل.

هوامش البحث

(١) الجانب التطبيقي في هذا الفصل والذي يخص عمل لجان التحقيق اعتمدنا في إيضاحه على دراسة ميدانية أجريناها لعدة دوائر في محافظة نينوى والانبار منها مثلاً:(مديرية تربية محافظة نينوى والانبار / مديرية بلدية محافظة نينوى / مديرية صحة محافظة نينوى والانبار / رئاسة جامعة الموصل) اطلعنا من خلالها على عمل لجان التحقيق في ظل قانون الانضباط العراقي النافذ المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٥، ص٥٧١.

(٣) جبران مسعود: معجم الرائد (لغوي عصري)، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٧، ص٣٧٠.

(٤) لويس معلوف اليسوعي: معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط١٩، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٥٦، ص ١٤٠.

(٥) المصدر أعلاه نفسه، ص١٤٤.

(٦) د. مغاوري محمد شاهين: المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤، ص٢٥٧.

(٧) خالد محمد مصطفى المولى: السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه تقدم بها إلى كلية القانون بجامعة الموصل، ٢٠٠٠، ص١٨٠.

(٨) جارلس أي أوهارا بالاشتراك مع غريغوري أل اوهارا: ترجمة نشأت بهجت البكري: أسس التحقيق الجنائي، ج١، القسم العام، ط١، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨، ص١٣.

(٩) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، ١٩٨٥، ص٥٧١.

(١٠) د. مغاوري محمد شاهين: المصدر السابق، ص٢٥٧.

(١١) حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (٩٥٧) لسنة ٥ق، ١١ فبراير ١٩٦١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ١٩٦٠ إلى أخر ديسمبر ١٩٦٠، س(٦)–ع(١) القاعدة رقم ٩٢، ص٧٠٦. كما أنها تقول في حكم حديث لهما بأن التحقيق الإداري هو:(... استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى العامل تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة ونظرية تمكنه من أبداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات ويكون من شأنها أحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه ..) حكمها ذو الطعن ٢٤٨٤ لسنة ٣٢ ق في ١٩٨٨/٤/٥، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، المبادئ من ١٩٨٥ — ١٩٩٣، د . نعيم العطية وحسن الفكهاني: إصدار الدار العربية للموسوعات، ج (٣٦) القاهرة،
صدرت عام ١٩٩٤–١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٤، ص١٠٢.

(١٢) حكم المحكمة الإدارية العليا ذو الرقم ٤٠٤ لسنة ٢٣ق في ١٩٧٩/١٢/١، منشور في مجموعة المبادئ القانونية في ١٥عاماً (١٩٦٥–١٩٨٠)، ج٢، القاعدة رقم ٢٩، ص١٦٧٩.

(١٣) ومما تجدر ملاحظته إننا سنورد كلمة التأديبية أو تأديب غير المستخدمة في القانون العراقي الذي يستخدم كلمة "انضباط" لسلاسة هذه اللفظة مع إننا نؤيد من يرى إن كلمة انضباط هي الأفضل نظراً إلى الدلالة غير اللائقة بالموظف التي تعطيها كلمة تأديب وخاصة في مجتمعنا العراقي.

(١٤) د.عمر فؤاد احمد بركات: السلطة التأديبية، القاهرة، ١٩٧٦، ص٢٨٨ وما بعدها.

(١٥) علي خليل إبراهيم: جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي – دراسة مقارنة ، طبع الدار العربية، بغداد، دون سنة طبع، ص ٢٨. كذلك انظر: د. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، القاهرة، ط٢، ١٩٨٦، ص٢٥٠.

(١٦) د. علي خليل إبراهيم: المصدر السابق، ص٣.

(١٧) د. خالد محمد مصطفى المولى: المصدر السابق، ص١٧٩. كذلك انظر:

(١٨) د. غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص٥٠.

(١٩) حماية الإفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، من بحوث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، بحث نقله إلى العربية الأستاذ عادل محمود عبد الباقي: منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع١، س١٢، نيسان، ١٩٧٠، ص٢٣٣–٢٣٤.

(٢٠) د. علي خليل إبراهيم: المصدر السابق، ص٣.

(٢١) د. ماهر عبد الهادي: المصدر السابق، ص٢٥٠ –٢٥١.

(٢٢) ويذهب البعض إلى أطلاق مصطلح الجريمة التأديبية على الخطأ الوظيفي، إلا انه في الحقيقة لم تتبلور فكرة الجريمة التأديبية لتصل إلى مفهوم الجريمة الجنائية التي تشكل مفهوما محددا بصريح نص القانون، للمزيد من التفصيل انظر: د.علي خليل إبراهيم: المصدر السابق، ص١٦ وما بعدها.

(٢٣) كوثر حازم سلطان: امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد لعام ٢٠٠٠ ، ص١٣٩. والإجراء الشكلي يكون جوهريا متى ما شكل ضمانا للموجه إليهم القرار أو متى ما أدى تخلفه إلى الإضرار بهم، انظر بهذا الشأن د. محمود حلمي: عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ع ٢، س١٢، ١٩٧٠، ص١٢٣.

(٢٤) د. احمد محمود جمعة: منازعات القضاء التأديبي، مطبعة أطلس، ١٩٨٥، ص١٣.

(٢٥) د. سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، ١٩٨٦، ص٣٨.

(٢٦) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث " قضاء التأديب " (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص٥٤٧.

(٢٧) د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار الحمامة للطباعة، ١٩٧٠، ص١٤.

(٢٨) ضامن حسين العبيدي: الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٦٧ وما بعدها.

(٢٩) د. سامي جمال الدين: المصدر السابق، ص٤٢ .

(٣٠) د. محسن خليل: المصدر السابق، ص٢٥.

(٣١) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨، ص٣٤.

(٣٢) د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص٥٤٧ وما بعدها.

(٣٣) حيث يطلق عليها في مصر اصطلاحا اسم (اللوائح) وتسمى في لبنان بـ(المراسيم) العامة أو الأنظمة الإدارية، راجع د. محسن خليل: المصدر أعلاه، ص٣٠.

(٣٤) د. محسن خليل: المصدر أعلاه، ص٣١.

(٣٥) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١، ص١٥٢.

(٣٦) د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي: ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٣. وهذا التعريف للدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، ص٤٧ من المؤلف.

(٣٧) "باستثناء الأنظمة الخاصة بوزارة الدفاع والأجهزة والدوائر الأمنية كافة فتتولى رئاسة الجمهورية إصدارها " بموجب التعديل الصادر عن مجلس قيادة الثورة المرقم ٣٣٦ في ١٩٩١/٩/١١، منشور في جريدة الوقائع العراقية، ع٣٣١/٢ في ١٩٩١/٩/٢٣. وللقرارات التنظيمية في العراق مسميات مختلفة مثل المراسيم أو البيانات أو الأوامر وكلها تدلل على معنى واحد، للمزيد من التفاصيل انظر: خضر عكوبي يوسف: موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، ط١، مطبعة الحوادث، ١٩٧٦، ص٣١١.

(٣٨) " فإن المشرع يضع في القانون المبادئ والأطر العامة لتنظيم الحالة التي يصدر لتنظيمها ويترك للنظام والتعليمات التي تصدرها الإدارة أمر معالجة التفاصيل والجزئيات الكثيرة " د. ماهر صالح علاوي الجبوري: المصدر السابق، ص١٥٣.

(٣٩) د. ماجد راغب الحلو: المصدر السابق، ص٣٥. ومما تجدر ملاحظته أن المادة الأولى من القانون المدني العراقي النافذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ (المعدل) أكدت على اعتبار العرف في مرتبة تلي التشريع.

(٤٠) د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي: مصدر سابق، ص٤٨.

(٤١) د. محسن خليل: المصدر السابق، ص٩١، د. فاروق احمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨، ص١٥.

(٤٢) د. فؤاد العطار: المصدر السابق، ص٤٦ وما بعدها ؛ د. سعد عصفور ، د. محسن خليل: المصدر السابق، ص٤٧–٤٨.

(٤٣) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر (لا يجوز أن يخالف العرف نصا آمرا ..) قضية رقم (١٤٦٢) لسنة ٧ ق في ٨ / مايو ١٩٦٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول فبراير ١٩٦٥ إلى اخر مايو ١٩٦٥ س(١٠) ع(٢) القاعدة رقم ٤٣، ص١٢١٩.

(٤٤) د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، ط٧، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص٣٧.

(٤٥) ضامن العبيدي: المصدر السابق، ص٨٥. كذلك انظر : د. سليمان محمد الطماوي: في قضاء التأديب، المصدر السابق، ص٥٥٩. ود. منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة، ط١، مطبعة الشرق ومكتبتها، ١٩٨٤، ص٢٥٦.

(٤٦) د. عبد الفتاح حسن: مذكرات في مبادئ القانون الإداري لطلبة السنة الثانية (١٩٧٨ – ١٩٧٩)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، دار قاسم للطباعة، ص١٧.

(٤٧) د. سعد عصفور ود. محسن خليل: المصدر السابق، ص٥١.

(٤٨) إذ أن البعض الآخر يذهب إلى أعطاء هذه المبادئ نفس مرتبة التشريع العادي حتى بعد دستور عام ١٩٥٨، انظر بشأن عرض هذه الآراء : مؤلف الدكتور محسن خليل: المصدر السابق ، ص١٠٤ وما بعدها، كذلك د. فؤاد العطار: المصدر أعلاه ، ص٤٨–٤٩.

(٤٩) حكمها في القضية رقم القضية رقم ٩٥٧ ، في ١١ فبراير ١٩٦١، حكم سبقت الإشارة أليه.

(٥٠) وهو نفس رأي الدكتور محمود محمد حافظ: المصدر السابق، ص٤٠.

(٥١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٨٧/ ١٩٧٦ في ١٩٧٦/٥/٨ منشور في مجلة العدالة، ع٤، س٢، ١٩٧٦.

(٥٢) د. عبد الفتاح حسن: المصدر السابق، ص١٦ وما بعدها، كذلك انظر : عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة– دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف، دون سنة طبع، ص٦٤. ود. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، شركة دار الإشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤، ص٤٨.

(٥٣) د. عباس العبودي: شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٠، ص٣٩٢، كذلك انظر : نص المادة (٣/١٦٠) من قانون المرافعات العراقي النافذ رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، التي ترفض قبول أي دليل ينقض حجية الأحكام الباتة.

(٥٤) د. فاروق احمد خماس: المصدر السابق، ص٣٣ وما بعدها.

(٥٥) حكمها في القضية رقم ٤٧٥ لسنة ٥ق بجلسة ٢٦ / نوفمبر / ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر١٩٦٠ إلى أخر ديسمبر١٩٦٠ القاعدة رقم (٣٠)، ص٢٠١.

(٥٦) د. محمود محمد حافظ: المصدر السابق، ص٣٣.

(٥٧) د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص٥٤٧.

(٥٨) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: المصدر السابق ، ص٨٩ ، ويرى أن يكون قانون الإجراءات الجنائية هو الشريعة العامة التي يستمد منها التأديب أحكامه وخاصة في ضمانات المتهم.

(٥٩) المصدر أعلاه نفسه، ص٨٤.

(٦٠) رأي د. طعيمة الجرف: نقلاً عن الدكتور ماهر عبد الهادي: المصدر السابق، ص١١٣.

(٦١) د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص٥٥٦.

(٦٢) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المصدر السابق، ص٨٣. كذلك انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا ذي الرقم ٣٠٨ لسنة ٥ ق في ٧/ ابريل / ١٩٦٢ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من ١٩٦١ الى ١٩٦٢ س(٧) ، ع(١) القاعدة رقم ٥٧، ص٥٥٤.

(٦٣) باعتباره الأصل العام لكل القوانين والإجراءات التي لا تتعارض طبيعتها معه، انظر: نص المادة الاولى من قانون المرافعات العراقي النافذ، المرقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٦٤) نص المادة (٣٨) التي تحيل فيما يتعلق باستماع القضية أمام لجنة الانضباط من تحليف للشهود وإجبارهم على الحضور، ونص المادة (٣٩) بشأن التكليف بالحضور.

(٦٥) وفي ذلك يقول الأستاذ حامد مصطفى: (أن نظام تأديب الموظفين في العراق أنما هو نظام قضائي يقرب من نظام العقوبات العام فهناك تهمة وتحقيق وقرار صادر من هيئة لها سلطة قضاء) القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع (١) ، س(٣) ، سنة ١٩٦١ ، ص٥٧.