



رئاسة جامعة الإمام جعفر الصادق عليه السلام  
الدائرة القانونية

# أصول التحقيق الإداري

رؤية مهنية في بيان منهاج لجان التحقيق الإدارية

بحث منشور في مجلة جامعة الإمام جعفر الصادق عليه السلام المحكمة - العدد الخامس

المستشار القانوني

رامي احمد الغالبي



العدد: ٦٧  
التاريخ: ٢٧ / ١٠ / ٢٠١٥

استمارة رقم (٤)

قبول بحث للنشر

الى/ الباحث رامي أحمد كاظم الغالبي المحترم..

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته..

تدارست هيئة التحرير البحث المقدم من قبلكم والموسوم بـ:

**اصول التحقيق الاداري**

وبعد الاطلاع والمداولة، قررت هيئة التحرير، وبناءاً على توصيات السادة المقومين الموافقة على قبول نشر البحث في مجلتنا أملين استمرار جهودكم في مجال البحث والنشر.

  
سكرتير التحرير

م. م. هاله عبد الامير محسن



## المستخلص

التحقيق الإداري هو أمر حتمي نصت عليه كافة القوانين واللوائح المنظمة لإنضباط موظفي القطاعات الرسمية وشبه الرسمية ، ومنها قانون رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ المعدل ، وهو لا يتم الا بعد وقوع المخالفة الإدارية او الجريمة أو عند اكتشافها ، والهدف منه الوصول الي الحقيقة والوقوف على الظروف التي تمت فيها هذه المخالفة او الجريمة والبحث عن أدلة ثبوت الوقائع المنسوبة الي المتهم المحال الي التحقيق وإتاحة الفرصة له في الدفاع عن نفسه ودرء الاتهامات الموجهة اليه. فالتحقيق الإداري يمثل أهمية كبرى في تسيير الحياة العملية داخل الوظيفة الإدارية حيث يُعد هذا النوع من التحقيق الضابط الرئيسي لتنظيم سير العمل وفق الأسس القانونية الرصينة. فهو لا يُمثل في ذاته غاية تتوخاها الإدارة بل وسيلة يُراد من خلالها تحييص الحقائق وإستجلاء وجه الحق وصولاً إلى كشف مواطن الخلل في المرفق الإداري ، لمعالجتها بالإستناد إلى سُلطاتٍ منحها المشرع وإعمالاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام ، وسعياً وراء تحقيق المصلحة العامة التي تُمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعلٍ أو إمتناعٍ تتخذه الإدارة.



## Abstract

The administrative investigation is an inescapable, stipulated by all laws and regulations that conduct the discipline of both formal and semi formal sectors including the amended law, number 14 of 1992 it can not be excused unless the administrative crime of misdemeanor is committed, the point of that is to contain the circumstance of the crime and finding the concrete evidences that leads to the defendant referred to the investigation and giving him the opportunity to defend himself and hold off the accusation against him. The administrative investigation represents a dignified concept in processing the practical life for the administrative task. This type of investigation is the main organizer that organizes the process based on the distinct legal principles. It does not just represent a goal that envisaged by the management. It is a way to screen out the facts getting to the defects in the administrative facility to diagnose it by the power granted by the legislator and executing the principle of the general interest in the purpose of achieving the main interest that represent the desired end of each act or privation taken by the administration.

## المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خير خلقه أبي الزهراء محمد الأمين وعلى آله الغر الميامين وأصحابه المنتجبين وسلم تسليماً كثيراً... أما بعد.

لا يخفى على كل متتبع لقضايا العمل الإداري ما للتحقيق الإداري من أهمية كبرى في تسيير الحياة العملية، حيث يُعد الضابط الرئيسي لتنظيم سير العمل وفق الأسس القانونية الرئيسية.

لذا فإن التحقيق الإداري ضماناً أساسية للموظف والإدارة، لتنظيم العلاقة القانونية في أي خللٍ يصيب العمل، حيث أن الغاية المبتغاة منه تحديد وجه الخلل الوظيفي وتحديد جزاءٍ رادعٍ لمرتكبه لئلا يتكرر هذا الخلل مما يضمن سير العمل الوظيفي بإنسيابية ودقةٍ عالية.

وعلى ضوء ما تقدم شرعنا سيراً على نهج أسلافنا من الباحثين في مجال العلوم القانونية لكتابة بحثٍ مبسطٍ حول أصول التحقيق الإداري.

لذلك تقتضي الأمانة العلمية أن نؤكد أنه ليس لنا من فضلٍ في هذا البحث إلا إبراز شروحات الأعلام الذين كتبوا وطرحوا آراءهم في مسألة التحقيق الإداري، وإن كان لنا من إضافةٍ في هذا المجال، فهو جهد المقل الذي لا يكاد يذكر.

وعلى ضوء ما تقدم كتبنا هذا البحث وفق التقسيم الآتي :

❖ المبحث الأول: خصص لمفهوم التحقيق الإداري وأهميته، وقد افترضنا مطلبين من هذا المبحث

○ المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري.

○ المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري.

❖ أما المبحث الثاني: فقد خصص لبيان الفرق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي.

❖ المبحث الثالث: جعل لتوضيح الإجراءات المتخذة في التحقيق الإداري، وقد قسم هذا المبحث إلى ستة مطالب، قسمت كما يأتي :

○ المطلب الأول: استدعاء الموظف للتحقيق.

- المطلب الثاني : الإستماع إلى شهادات الشهود والإطلاع على المستندات.
- المطلب الثالث : إستجواب الموظف.
- المطلب الرابع : تحرير محضر بالإجراءات التحقيقية.
- المطلب الخامس : العلاقة بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية.
- المطلب السادس : الإحالة إلى المحكمة المختصة أثر التحقيق الإداري.

❖ أما المبحث الرابع : فقد خُصص لضمانات التحقيق الإداري مما يجعل الموظف على بينة بما له من حقوق ، وما عليه من التزامات تجاه اللجنة التحقيقية ، وقد قُسم هذا المبحث على النحو الآتي :

- المطلب الأول : أن تكون اللجنة التحقيقية مشكلةً وفق القانون.
- المطلب الثاني : تنظيم محضر بإجراءات اللجنة.
- المطلب الثالث : حق الموظف بإبداء دفاعه بحضور محامٍ.
- المطلب الرابع : حياد المحقق.
- المطلب الخامس : حق الطعن في القرار الإداري.

❖ أما المبحث الخامس : فيتضمن نتائج التحقيق الإداري.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خير خلقه محمد الأمين وعلى آله  
الغر الميامين.

## « المبحث الأول »

### مفهوم التحقيق الإداري وبيان أهميته

#### « المطلب الأول »

##### تعريف التحقيق الإداري

إن التحقيق الإداري لا يُمثل في ذاته غايةً تتوخاها الإدارة بل وسيلةٌ يُراد من خلالها تمحيص الحقائق وإستجلاء وجه الحق وصولاً إلى كشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها بالاستناد إلى سلطاتٍ منحها المشرع، وإعمالاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظامٍ، وسعيًا وراء تحقيق المصلحة العامة التي تمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعلٍ أو امتناعٍ تتخذه الإدارة<sup>(١)</sup>.

ويعرف التحقيق الإداري فقهيًا بأنه: « إجراءٌ تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه »<sup>(٢)</sup>، والتحقيق الإداري يمكن تعريفه بأنه مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها سلطةٌ معينة للوصول إلى الحقيقة بتحديد المخالفة الإدارية أو المالية والمسؤول عنها<sup>(٣)</sup>.

أما تعريفنا للتحقيق الإداري فنعرّفه بأنه: « إجراءٌ إداري وقائي للموظف والإدارة على حدٍ سواء، يهدف إلى تبيان الخلل في الوظيفة الإدارية، وتطبيق العقوبة الانضباطية بحق المقصر ».

---

(١) د. مغاوري محمد شاهين. المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام. دار الهنا للطباعة القاهرة ١٩٧٤ ص ٢٥٧.

(٢) د. ماجد راغب الحلو. القضاء الإداري. الفنية للطباعة والنشر ١٩٨٥. ص ٥٧١.

(٣) المستشار علي عبد الرحيم علي محمد، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، قطر، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ١٢.

## «المطلب الثاني»

### أهمية التحقيق الإداري

إن أهمية التحقيق الإداري لا تقل خطورةً عن أهمية التحقيق الجنائي ، لغرض القضاء على الفساد الإداري ، والمالي ، والسيطرة على جرائم تبذير وهدر الأموال العامة وسرقتها ، والمخالفات الوظيفية ، ولتحقيق هذا الهدف يتطلب إيجاد فلسفة عملية مبسطة تمثل أساساً رصينة في العمل الإداري لا غنى عنها.

فالغاية الأساسية من إجراء التحقيق الإداري هو التحقق من أن الموظف قد ارتكب احد الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالوظيفة العامة من خلال :

- ١- التحقق من أن الفعل المرتكب قد صدر من الموظف المخالف فعلاً.
- ٢- التحقق في كيفية وقوع المخالفة المرتكبة من الموظف وتحديد جسامة الخطأ ومدى خطورته على الوظيفة بصورة عامة.
- ٣- التحقق في كيفية وقوع المخالفة المرتكبة من الموظف والتمحيص والتدقيق في أدلة وإثباتات المخالفة المنسوبة إليه وتحديد جسامة الخطأ ومدى خطورته على الوظيفة.
- ٤- بيان حجم الضرر الذي وقع في محل الوظيفة.
- ٥- التحقيق الإداري هو ضمانة مهمة من ضمانات الموظف ، لذلك فإن لجوء الإدارة إلى إجراء التحقيق مع الموظف يعني أن الإدارة كفلت حق الموظف أن يقاضى بشكل يجعله في منأى عن الظلم والتعسف ، مما يؤدي إلى وصف تصرفات الإدارة بالعدالة والإنصاف ، وهو ما ترغب إليه في عملها ، لا بل أن شيوع العدالة والإنصاف دليلٌ على رقي المجتمع وتقدمه<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. غازي فيصل مهدي. شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١، ص ٦٥.



## «المبحث الثاني»

### الفرق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

إن التحقيق الإداري أحد نوعي التحقيق يُتخذ من أجل الوقوف على المخالفة المنسوبة إلى موظف معين عن طريق التحقيق معه بغية الوصول إلى الحقيقة لئسهل فرض الجزاء الإداري المناسب والذي يجب أن يكون منسجماً مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف.

ويختلف التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي ، في أن الأخير يعرف بأنه : «الإجراءات التي يتخذها شخص مخول قانوناً ضمن نطاق أحكام القوانين الشكلية ، في ضوء ظروف القضية ، والمقدرة الشخصية له ، لإثبات وقوع الجريمة ونسبة فعلها إلى فاعليها ، لمعاقبتهم على وفق أحكام القوانين المرعية» .

لذلك يجب التفريق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي حتى لا يختلط الأمر ، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل عن الآخر تماماً ، وذلك لإختلاف المخالفة الإدارية عن الجريمة الجنائية ، وعليه أصبح لزاماً أن نبين أوجه الشبه والإختلاف بين التحقيق الإداري والجنائي.

فمن حيث أوجه الشبه يتفق التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي في الغاية التي يهدف إليها كل منهما ، وهي كشف الحقيقة عن علاقة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه ، وكذلك كل منهما يستخدم أساساً في تطبيق شريعة العقاب.

كما تتميز الإجراءات في التحقيق الإداري والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات ، فالمعينة ، وسماع الشهود ، والتفتيش واستجواب المتهم ، وإنتداب الخبراء ، كلها مصادراً لكشف الأدلة التي تُفيد في إثبات وقوع الجريمة ، أو المخالفة ونسبتها إلى متهم معين ، او نفيها عنه.

كذلك يلتقي كل منهما في إعتداد مبدأ الكتابة من خلال تدوين التحقيق الإداري والجنائي ، كما أن الأمر لا يختلف في محضر التحقيق الإداري عن الجنائي من حيث افتتاح المحضر وكيفية تحريره ، والبيانات التي يجب أن يشملها ، مثل التأريخ والديباجة ، ومضمون المحضر.

هذا عن أوجه الالتقاء التي تجمع كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي.

أما عن أوجه الاختلاف ، فلا شك في أن التحقيق الإداري يختلف عن التحقيق الجنائي من نواح عدة ، منها الاختلاف في الغرض من التحقيق .

فالغرض من التحقيق الإداري هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف ، والمبلغ عنها ، وظروفها ، وأدلة ثبوتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفةً تأديبيةً لواجبات الوظيفة أو خروجاً عن مقتضياتها من عدمه ، وصولاً إلى الحقيقة لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها ، على أساس من اليقين والجزم ، لا الشك والظن .

أما الغرض من التحقيق الجنائي فهو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى فاعلها ، فعندما يرتكب شخصٌ ما فعلٌ من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرائم ، يترتب توقيع العقاب اللازم للتجريم .

ففي قانون العقوبات يكون العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليقع على جريمة ، والجريمة الجنائية لا تُعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة .

ويختلف التحقيق الإداري عن الجنائي من حيث السلطة المختصة بالتحقيق ، فيختص بإجراء التحقيق الجهة الإدارية من خلال تشكيل لجنة تحقيقية تعد لهذا الغرض لتباشر التحقيق مع الموظف بعد إحالة الأمر لها استناداً إلى قرار إداري من الجهة المختصة التي تملك حق الإحالة للوقوف على حقيقة المخالفة المنسوبة إلى موظف معين ، وهذا حقٌ أصيلٌ حرصت التشريعات على تضمينه في قوانين التأديب ، ومن بينها قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ المعدل وهذا بطبيعة الحال يختلف عن السلطات المختصة في التحقيق الجنائي .

من كل ما تقدم أصبح واضحاً أن التحقيق الجنائي محله جريمة ارتكبت ضد المجتمع ، وتُتخذ إجراءاتٌ معينة تؤدي إلى اكتشافها ، ومعرفة مرتكبها تمهيداً لتقديمه إلى المحكمة لينال عقابه . بينما محل التحقيق الإداري هو مخالفة ارتكبت من قبل موظفٍ ما ، وتتخذ الإدارة مجموعة من الإجراءات تتمثل بتشكيل لجنة تحقيقية بعد إحالة الأمر إليها للتحقق من المخالفة المنسوبة للموظف ، لتوصي بمعاقبته تأديبياً استناداً إلى المخالفة التي يكشف عنها التحقيق أو تبرئته وغلق الأوراق التحقيقية .

وتجدر الإشارة إلى انه في حالة تحقق اللجنة من أن فعل الموظف المحال إليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالتها إلى المحاكم المختصة .

وفي هذه الأحوال يتوقف التحقيق الإداري ، لتبأشـر الجهات ذات العلاقة التحقيق الجنائي للتحقق من الجرم المنسوب إلى الموظف ، علماً أن براءة الموظف أو الإفراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة لا يحول دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط.

خلاصة القول أن التحقيق الإداري يطال مخالفةً تأديبية لم ترد على سبيل الحصر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل لأن مبدأ « لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص » لا تطبيق له في قانون الانضباط.

وتعتمد الإدارة الإجراءات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. أما التحقيق الجنائي فينصب على الأفعال التي تُشكل جرماً وفقاً لقانون العقوبات ، على أن تعتمد الجهات المختصة بالتحقيق الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

### « المبحث الثالث »

#### إجراءات التحقيق الإداري

من الطبيعي أنه لكي تتخذ الإجراءات الانضباطية بحق الموظف لا بد وأن ينسب إليه فعلٌ من الأفعال التي أوجب القانون على الموظف الإلتزام بها أثناء تأدية الوظيفة العامة ، أو تلك التي حظر عليه ممارستها أثناء وجوده فيها.

واتساقاً مع ما جاء بالمادة « ١٠ » من القانون المذكور أن الإجراءات التحقيقية ستتخذ المراحل التالية :

- ١- إستدعاء الموظف.
- ٢- الإستماع إلى شهادات الشهود والإطلاع على المستندات والبيانات.
- ٣- إستجواب الموظف.
- ٤- تحرير محضر بالإجراءات.
- ٥- العلاقة بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية.
- ٦- أثر التحقيق الإداري على الإحالة إلى المحكمة المختصة.

وهذا ما سنتطرق اليه في المطالب الست التالية :

#### « المطلب الأول »

##### استدعاء الموظف للتحقيق

أن استدعاء الموظف المحال على اللجنة التحقيقية هي من أولى المهام التي تباشرها تلك اللجنة للوقوف على دفاعه ورده عما نُسب إليه من أفعال ، لأنه من غير الممكن أن توجه إلى الموظف أية عقوبة دون سماع أقواله بشأنها.

أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ ، قد خلا من الطريقة التي يتوجب أتباعها لإستدعاء الموظف للتحقيق ، ولكن المتبع أن يجري تبليغه شفاهاً أو بواسطة ورقة تبليغ صادرة من اللجنة التحقيقية بوجوب الحضور أمامها في الموعد الذي تحدده ، إذا كان الموظف ضمن موقع عمل اللجنة التحقيقية ، أما إذا كان الموظف يعمل في دائرة أخرى بعيدة عن

مكان تواجد اللجنة فإنه يجب أن يجري التبليغ بكتاب رسمي إلى الدائرة التي يعمل فيها، تبليغه اللجنة في وجوب الحضور أمامها وأن يكون التبليغ شخصياً.

أن الأهمية القصوى لحضور الموظف أمام اللجنة هو الإحاطة بما نُسب إليه من أفعال وسماع دفاعه عنها لأن ذلك من ضمانات التحقيق الذي يتوجب على الإدارة مراعاته بهذا الصدد.

ولكن ما السبيل إذا تم تبليغ الموظف بالحضور في الزمان والمكان المحددين ولم يحضر؟

ففي هذه الحالة يكون الموظف قد أسقط حقه بنفسه، وتجري اللجنة تحقيقاتها بغيابه، إلا إذا كان الموظف قد أبدى معذرة مشروعة لعدم حضوره، وعندها تقوم اللجنة بتحديد موعد جديد لسماع أقواله.

أما إذا أجرت اللجنة تحقيقاتها دون تبليغ الموظف بالحضور أمامها، فالتحقيق الذي تجريه يعد باطلاً، ويترتب على ذلك بطلان العقوبة التي نتجت عن هذا التحقيق، لأنه من الضروري إيجاد كافة الضمانات اللازمة لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة، باعتباره العصب النابض في جهاز الحكومة، مما يتوجب بث روح الطمأنينة في نفسه، الأمر الذي يدفعه إلى التفاني في عمله وهو أمرٌ ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام<sup>(١)</sup>.

### «المطلب الثاني»

الاستماع إلى شهادات الشهود والاطلاع على المستندات

أن اللجنة التحقيقية عندما توصي بمسائلة الموظف المخالف المحال عليها وفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة، لا بد وأن تكون قد أسست ذلك على أدلة كافية اطمأنت إليها وتحققت من كفايتها لإسناد الفعل إلى الموظف.

ويأتي ذلك من خلال الاستماع إلى شهادات الشهود الذين لديهم شهادة عيانية على الفعل عند وقوعه ولا يمكن الاطمئنان إلى الشهادات التي جاءت على سبيل السماع، كما يجب على اللجنة تحليف الشهود اليمين قبل الإدلاء بشهاداتهم وأن تتحرى الحقيقة من خلال مناقشة الشهود فيما أدلوا به.

(١) د. منير الوتري، في القانون الإداري. مطبعة المعارف، ط ١، بغداد، ١٩٧٦ ص ٣٨.

وللموظف المحال أن يطعن في شهاداتهم، إذ ربما تكون قد صدرت من شهودٍ لهم ضغينة مع الموظف، أو لهم مصلحة في هذه الشهادة، وله أن يطلب الاستماع إلى شهوده لأن من حقه أن يرد على شهادة شهود الإثبات بشهود ينفون عنه الفعل المخالف.

ولا يقتصر الأمر على الاستماع لشهادات الشهود وإنما على اللجنة الإطلاع على المستندات المؤيدة لإدعاء الإدارة بمخالفة الموظف لأنظمتها الإدارية، ويمكنها طلب تلك المستندات حتى وأن كانت هذه المستندات تحتفظ بها جهات إدارية أخرى.

أن الشهادات التي تبني عليها التوصية بفرض العقوبة من قبل اللجنة التحقيقية هي تلك الشهادات التي لا تدع مجالاً للشك في حصول المخالفة من قبل الموظف إذا كان الفعل مما يجوز أن يتم التحقق منه بتلك الشهادات، أما إذا تعلق الأمر بإخلال الموظف بواجباته التي لا يمكن التأكد من صحتها إلا بالرجوع إلى تلك المستندات المؤيدة لذلك فإنه يقتضي الرجوع إلى السجلات والمستندات المذكورة.

### «المطلب الثالث»

#### استجواب الموظف

الإستجواب يعني مجابهة المتهم بالأدلة المختلفة، ومناقشته مناقشةً تفصيلية يفندها أن كان منكراً لها، أو يعترف بها إن شاء الإعتراف، ويستهدف الإستجواب إلى تحقيق دفاع المتهم كي يستطيع تفنيد الأدلة التي تحوم ضده، وهو في نهايته قد يسفر عن تدعيم أدلة الإتهام أو قد ينتهي إلى تفنيد الأدلة وانهارها<sup>٥</sup>.

أن الموظف عند حضوره أمام اللجنة يحاط علماً بما نسب إليه من وقائع كانت سبباً في إحالته على اللجنة وتستمع إلى أقواله، فإذا أقر بصحة هذه الوقائع فأن اللجنة تكتفي بذلك دون الحاجة إلى سماع أقوال آخرين، إن كان من شأن هذا الاعتراف أن يولد القناعة لدى اللجنة بأن الموظف قد ارتكب تلك الأفعال، إما إذا كان هذا الإعتراف لا يحيط بكل ما نسب إليه فأن على اللجنة أن تعزز ذلك بأدلةٍ أخرى.

---

() محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، دون سنة الطبع. ص ١٦٤.

أما في الحالة التي ينكر فيها الموظف ما نسب إليه فأن على اللجنة مواجهته بالأدلة المتوفرة لديها ، لأن من شأن هذه المواجهة أن تجعله يعدل عن إنكاره خاصة إذا تمت مواجهته بالشهود أو بغيره من المحالين على ذات القضية.

أن خلو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام من النص على إجراءات معينة بخصوص محاكمة المتهم إنضباطياً لا يعني حرية الإدارة المطلقة ، إذ قرر القضاء الإداري أن المحاكمات الإنضباطية كالمحاكمات الجنائية يجب أن يراعى فيها إجراءات وضمانات ما يراعى في الإجراءات الجنائية دون الحاجة إلى وجود نص يقضي بذلك تطبيقاً لمقتضيات العدالة والأصول العامة في المحاكمات<sup>(١)</sup>. ويمكن التساؤل عن الحالة التي يحضر فيها الموظف أمام اللجنة التحقيقية ويرفض الإدلاء بأقواله؟

نرى في هذه الحالة على اللجنة السير بإجراءات التحقيق وفقاً للأدلة المتوفرة لديها في القضية موضوع التحقيق سواء كان ذلك من خلال المستندات المبرزة ، أو من خلال الاستماع إلى أقوال الشهود ، لأن إسقاط صاحب الشأن حقه يمنع عليه الإحتجاج بذلك وتجاوز محاكمته رغم امتناعه عن الدفاع عن نفسه ، ووجه ذلك يعود إلى أن الفرد لا يستطيع أن يحول دون تطبيق القانون بإرادته المنفردة<sup>(٢)</sup>.

### «المطلب الرابع»

#### تحرير محضر بالإجراءات

ألزمت الفقرة ثانياً من المادة العاشرة من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام اللجنة التحقيقية عندما تتولى التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها أن تُحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة.

ووفقاً لذلك فأن اللجنة التحقيقية تحرر محضراً تثبت فيه أسماء الشهود الذين استمعت إلى شهادتهم والمستندات التي أطلعت عليها بالإضافة إلى أقوال الموظف المحال عليها ، على أن تضمن

(١) خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، ط ١ ، مطبعة الحوادث ، بغداد ، ١٩٧٦ ، ص ١٦٨ .

(٢) ضياء شيت خطاب ، فن القضاء ، معهد البحوث والدراسات العربية ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ١٠٠ .

المحضر خلاصة ما جاء بأقوال الموظف والشهود وما تضمنته المستندات من معلومات مؤكدة أو نافية للفعل المنسوب إلى الموظف.

وبعد المداولة التي تجريها تتخذ اللجنة توصياتها ، على ان تكون تلك التوصيات مسببة والتسبب يعني إيراد الحجج الواقعية والقانونية التي بنى عليها الحكم ، والمراد بالحجج الواقعية هو بيان الوقائع والأدلة التي يستند إليها الحكم ، والحجج القانونية هي بيان النصوص القانونية التي يصدر الحكم تطبيقاً لها.

### «المطلب الخامس»

#### العلاقة بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية

أن الفقرة ثالثاً من المادة « ١٠ » من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد ألزمت اللجنة التحقيقية إذا رأت أن فعل الموظف يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أحالته إلى المحاكم المختصة.

فما هو تأثير هذه الإحالة على قرار اللجنة من الناحية الانضباطية ؟؟ ، أي بمعنى هل أن اللجنة تتخذ قرارها بمعاينة الموظف انضباطياً على الرغم من أحالته إلى المحكمة المختصة للتحقيق فيما نسب إليه من أفعال تشكل جريمة جنائية أم أنها تعلق ذلك على نتيجة الحكم الجزائي ؟

والإجابة على هذا التساؤل تقتضي التفرقة بين حالتين :

الحالة الأولى : عدم وجود ارتباط بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية التأديبية.

أن قانون العقوبات رقم « ١١١ » لسنة ١٩٦٩ المعدل ، أشتمل على كثير من الجرائم التي ترتكب من قبل الموظف أثناء تأدية وظيفته ، فإذا ما ارتكب الموظف إحدى تلك الجرائم فإن ذلك لا يحول دون مساءلته انضباطياً عما نسب إليه لعدم وجود ارتباط بين تلك المسؤوليتين ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة « ٣٣٠ » من قانون العقوبات : « يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أمتنع بغير حق عن أداء عمل من أعمال وظيفته أو أخل بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة أو لأي سبب غير مشروع » .



وما نصت عليه المواد التالية لهذه المادة « الفصل الثالث تجاوز الموظفين حدود وظائفهم ».

ففي هذه الحالة تتخذ اللجنة قرارها بالتوصية بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام بحق الموظف مع استمرار إحالته إلى محكمة التحقيق المختصة ، ولا تعلق فرض العقوبة على نتيجة الدعوى الجزائية.

الحالة الثانية : إذا كان هناك ارتباط بين الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية ولا يمكن الفصل بينهما.

إنَّ جانباً كبيراً من الفقه والقضاء ، يسلم باستقلال مجال كل من المسؤوليتين الجنائية والتأديبية عن ذات الفعل ، ومع هذا أَسْتَقَرَّ العمل على وقف إجراءات التأديب بالنسبة إلى كل موظف يحال إلى المحاكمة الجنائية انتظاراً إلى نتيجة هذه المحاكمة ، فإذا حكم على الموظف « بعقوبة جنائية » أو عن « جريمة مخلة بالشرف » يكتفي بالنتيجة المترتبة على هذا الجزاء وهو الفعل ، وإلا نظر في أمره ووقع عليه العقوبة التأديبية في ضوء ما يسفر عنه التحقيق والمحاكمة الجنائية<sup>(١)</sup>.

وهناك من يرى أنه في الحالة التي تخطر فيها الإدارة العامة بالواقعة ، فأن لجهة الإدارة أما إيقاف التحقيق الإداري أو الإستمرار فيه وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف ، وأما في حالة إخطار النيابة العامة أولاً بالواقعة والتحقيق فيها فأن على جهة الإدارة إيقاف التحقيق إلى نتيجة المحاكمة الجنائية<sup>(٢)</sup>.

أما في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فأن المشرع في المادة « ٢٢ » منه لم يعلق فرض العقوبة بحق الموظف المخالف على نتيجة المحاكمة الجزائية إذ أن براءة الموظف أو الإفراج عنه من قبل المحكمة الجزائية عن الفعل المحال عليه لا يحول دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

وفي هذه الحالة فأن اللجنة التحقيقية تستمر بتحقيقاتها وتوصي بفرض إحدى العقوبات المقررة حتى إذا اتخذت توصيتها بإحالته إلى المحاكم المختصة.

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٧ ، ص ٢٦٣-٢٦٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق. ص ٢٦٣-٢٦٤.

## «المطلب السادس»

### الإحالة إلى المحكمة المختصة أثر التحقيق الإداري

سبق وأن بينّا بأنه يمكن للجنة التحقيق أن تواصل إجراء التحقيق الإداري بحق الموظف المحال عليها حتى في الحالة التي يشكل فيها فعله جريمة ويمكن لها أن توصي بفرض إحدى العقوبات المقررة بحقه دون أن تعلق ذلك على نتيجة الحكم الجنائي.

فإذا أجرت اللجنة تحقيقاتها وأوصت بفرض العقوبة الانضباطية بحقه فما هو أثر التحقيق الذي أجرته على أحوال الموظف إلى المحكمة المختصة، أي بمعنى هل أن محكمة التحقيق المختصة تتخذه دليلاً عند الإحالة؟

لقد اعتادت محاكم التحقيق المختصة، عندما يتعلق الأمر بجريمة مرتكبة من قبل الموظف أثناء تأدية وظيفته أن تطلب من دائرته إرسال نسخة من التحقيق الإداري الذي أجرته لربطه مع الأوراق التحقيقية.

وقبل البحث في حجية التحقيق الإداري لدى المحكمة المختصة التي تجري التحقيق مع الموظف المحال عليها لا بد وأن نتطرق إلى موقف الفقه والقضاء من طبيعة العقاب الجنائي والتأديبي.

أن الفقيه الفرنسي «جيز» يرى أن الغرض من السلطة التأديبية ينحصر في مدى تحسين سير المرفق العام عن طريق توقيع العقوبة على الموظف، أو طرده من الخدمة مؤقتاً أو بصفة نهائية، ففكرة العقاب بناء على العدالة لا توجد إطلاقاً، وإذا وجدت فبطريقة ثانوية<sup>(١)</sup>.

ويرى العميد «دوجي» أن العقاب التأديبي هو من حيث أساسه عقاب جنائي لأن كلا العقابين يستند إلى سلطة الدولة.

أما الفقيه «فالين» فيرى أن كلا القانونين يستهدف تحقيق احترام القواعد المنظمة لجماعة ما عن طريق العقاب والإرهاب فالتأديب الإداري يرمي إلى تحقيق غرض مواز لأهداف قانون العقوبات

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٢٦٣-٢٦٤.

وتأمين النظام داخل نطاق جماعة منظمة معينة ، وكل جماعة منظمة من حقها أن تعاقب الخارجين على النظام من أعضائها<sup>(١)</sup>.

أن اللجنة التحقيقية عندما تُصدر توصيتها بفرض العقوبة على الموظف المحال عليها فإنها تستند في ذلك إلى ما قرره القواعد القانونية في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، ولا يمكن أن تستعير لفعل الموظف وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات لأن إسناد الفعل يجب أن يكون إلى النظام القانوني الواجب التطبيق.

وحيث أن الجزاء التأديبي الذي يفرض على الموظف العام لا يستند على مخالفات محددة وفقاً لما نص عليه قانون العقوبات من توصيف للجريمة وتحديد لعقوبتها ، وحيث أن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الفعل المرتكب من قبل الموظف جريمة تأديبية فإنه في هذه الحالة لا يمكن اعتبار التحقيق الإداري ذا اثر منتج في الدعوى الجزائية ، إلا في الحالات التي تجد فيها المحكمة المختصة أن في شهادات الشهود الذي استمعت إليهم اللجنة التحقيقية ما يعينها على التوصل إلى الحقيقة ، وعليها في هذه الحالة دعوتهم للاستماع إلى شهاداتهم أمامها دون الإعتداد على شهاداتهم الواردة في أوراق التحقيق الإداري.

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق. ص ٢٦٣-٢٦٤.

## «المبحث الرابع»

### ضمانات التحقيق الإداري

المقصود بضمانات التحقيق الإداري : « تلك الإجراءات التي تجري بمواجهة الموظف المحال على اللجنة والتي من شأنها أن تحيطه علماً بما نسب إليه من أفعال ، وتمكنه من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه وإبداء الرأي ».

وستتولى بحث تلك الضمانات في المطالب التالية :

- ❖ **المطلب الأول :** أن تكون اللجنة التحقيقية مشكلة وفق القانون.
- ❖ **المطلب الثاني :** تنظيم محضر بإجراءات اللجنة.
- ❖ **المطلب الثالث :** حق الموظف بإبداء دفاعه بحضور محام.
- ❖ **المطلب الرابع :** حياد المحقق.
- ❖ **المطلب الخامس :** حق الطعن في القرار الإداري.

## «المطلب الأول»

أن تكون اللجنة التحقيقية مشكلة وفق القانون

نصت المادة « ١٠ / أولاً » من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام : « على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون ».

فإذا تبين أن اللجنة التحقيقية لم تشكل طبقاً لأحكام القانون المذكور ، فإن الإجراءات التي قامت بها اللجنة تُصبح مخالفة للقانون ولا يمكن الاستناد إلى الإجراءات التي قامت بها في فرض العقوبة ، وبهذا قضى مجلس الانضباط العام في قرار له بأن اللجنة التي أوصت بفرض العقوبة المطعون بها بحق المعارض هي لجنة تدقيقية وليست لجنة تحقيقية وأن المعارض عليه إضافة لوظيفته لم يشكّلها وفق أحكام الفقرة أولاً من المادة « ١٠ » من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ ، مما تكون الإجراءات التي قامت بها اللجنة المذكورة

لأغراض فرض العقوبة الانضباطية مخالفة لأحكام القانون المذكور التي أوجبت تشكيلة معينة ، تعتبر ضمانات من ضمانات الموظف التي ينبغي تطبيقها في كل تحقيق إداري مع الموظف طبقاً لأحكام القانون المذكور.

وحيث أن عقوبة التوبيخ المطعون بها استندت إلى تلك الإجراءات التي قامت بها اللجنة التدقيقية مما تكون العقوبة المفروضة بحق المعارض مخالفة للقانون هي الأخرى<sup>(١)</sup>.

وقضى في قرار آخر بأنه : قد تبين من الأمر المذكور ان قوام اللجنة التحقيقية كان متكوناً من رئيس وأربعة أعضاء وحيث أن الفقرة «أولاً» من المادة « ١٠ » من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ ، أوجبت وبنص أمر : « على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء مما يكون تأليف اللجنة التحقيقية بموجب الأمر المذكور قد حصل خلافاً للنص المشار إليه والذي يعتبر من النظام العام وبالتالي تكون الإجراءات التحقيقية التي قامت بها والتي بنيت عليها توصياتها في فرض العقوبة بموجب الأمر الإداري المطعون فيه باطلة »<sup>(٢)</sup>.

ومن الملاحظ أن مجلس الانضباط العام قد رتب في الحالة الأولى على القرار المعارض عليه جزاء مخالفة القانون في حين اعتبر الإجراءات التي قامت بها اللجنة غير المشكّلة وفق القانون جزاءها البطلان وأجد أن ذلك هو الجزاء المناسب لمثل هذه الحالة.

أن تشكيل اللجنة التحقيقية وفقاً لما نصت عليه الفقرة أولاً من المادة « ١٠ » من القانون أمر لا يمكن تجاوزه ، لأنه يعتبر من النظام العام وبتخلف مراعاة الشكلية المطلوب في اللجنة تصبح إجراءات اللجنة والقرار الذي بني على توصياتها باطلاً ، وفي ذلك ضمانات للموظف في مواجهة تعسف الإدارة.

(١) قرار مجلس الانضباط العام ، العدد ١٠ / جزائية / ٢٠٠٢ في ١٣ / ٤ / ٢٠٠٠. ص ١٢١.

(٢) خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، مصدر سابق. ص ١٦٨.

## «المطلب الثاني»

### تنظيم محضر بإجراءات اللجنة

ألزمت الفقرة ثانياً من المادة « ١٠ » من القانون، اللجنة التحقيقية على وجوب تحرير محضرٍ تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة.

والغاية من ذلك لكي يكون الموظف على بينةٍ من إجراءات اللجنة وما استندت إليه في توصياتها بفرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً عليه، بالإضافة إلى ذلك فإن للموظف حق الاعتراض على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة « ٨ » من القانون أمام مجلس الانضباط العام ولكي يكون المجلس على بينة من تلك الإجراءات عند نظر دعوى المعارض فإنه لا بد وأن تكون تلك الإجراءات قد تم تحريرها بأوراق رسمية وموثقة بتواقيع اللجنة.

إذ يجب على اللجنة أن تضمن محضر التحقيق أسماء اللجنة وعناوينهم الوظيفية ليتم التأكد من كون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية في القانون، كما تذكر أسماء الشهود الذي استمعت إليهم وتواريخ تلك المحاضر، وخلاصة الادعاءات التي كانت سبباً في إجراء التحقيق مع الموظف وخلاصة ما توصلت إليه اللجنة سواء كان ذلك بفرض العقوبة أو عدم مساءلة الموظف.

## «المطلب الثالث»

### حق الموظف بإبداء دفاعه بحضور محامٍ

أن حق الدفاع من الحقوق الدستورية التي نصت عليها الدساتير المعاصرة ومنها الدستور العراقي لعام « ٢٠٠٥ »، حيث نصت المادة « ١٩ / رابعاً »، على أن حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة، وهنا لا يقتصر هذا الحق عند المثول أمام القضاء وإنما يتعدى ليشمل كل الإجراءات التحقيقية ومنها التحقيق الذي تجريه اللجان الانضباطية.

فإذا ما أحيل الموظف على اللجنة التحقيقية فإنه يجب على اللجنة أن تتيح له حق الدفاع عن نفسه عما نسب إليه من أفعال وان تعطيه الفرصة الكافية لتهيئة دفاعه وتقديم ما لديه من مستندات

تؤيد براءته وأن لا تستعجل استجوابه إلا بعد أن يحصل على الوقت الكافي لتهيئة مستلزمات دفاعه ، فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك رغم طلب الموظف يكون قرارها المتخذ معيباً من حيث الشكل وبالتالي واجب الإلغاء<sup>(١)</sup>.

ولا يوجد ما يمنع حضور محام مع الموظف عند إجراء التحقيق معه من قبل اللجنة التحقيقية ، ذلك أن المادة « ٢٧ / أولاً » ، من قانون المحاماة رقم « ٧٣ » لسنة ١٩٦٥ ، قد أوجبت على المحاكم والسلطات الرسمية التي تمارس سلطة قضائية أو تحقيقية والمجالس والهيئات والمراجع الأخرى التي يمارس المحامي مهنته أمامها أن تأذن له بمطالعة أوراق الدعوى أو التحقيق والإطلاع على كل ماله صلة به قبل التوكل ، ما لم يؤثر ذلك على سير التحقيق على أن يثبت ذلك كتابة في أوراق الدعوى.

ونرى أن حضور المحامي مع الموظف ليس إلزامياً ولا يترتب على عدم حضوره بطلان الإجراءات التي تتخذها اللجنة وإنما الأمر متروك للموظف فيما إذا كان يرغب بحضور محام عنه من عدمه.

#### « المطلب الرابع »

##### حياد المحقق

أن حياد ونزاهة المحقق من الضمانات الأساسية التي يجب أن تكون موضع عناية الإدارة ، عندما تشرع بتشكيل اللجنة التحقيقية وإذا كان أعضاء اللجنة التحقيقية هم من بين موظفي الإدارة التي ينتسب إليها الموظف المخالف المحال عليها فأن ذلك لا يمنع من حيادهم عند إجراء التحقيق معه.

وأن القانون قد ألزم الإدارة بوجوب تشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء وفقاً لمستوى الوظيفة التي يشغلها الموظف ، فالتحقيق مع المدير العام أو أصحاب الدرجات الخاصة لا يجوز أن يكون أعضاء اللجنة التحقيقية بوظيفة يقع مستواها أدنى من مستوى الموظف الذي يجري التحقيق معه

---

(١) غازي إبراهيم الجنابي ، القضاء الإداري في العراق ، مجلة التشريع والقضاء العدد الرابع ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤ .

وفي ذلك حفاظاً على كرامة الموظف المحقق معه وحتى يكون المحقق في درجة أعلى وأكثر خبرة من الموظف المحقق معه.

كما أن اشتراط القانون أن يكون أحد أعضاء اللجنة التحقيقية حاصلً على شهادة أولية في القانون فيما يحقق الحياد والضمان للموظف على اعتبار أن التحقيق يجري بمعرفة جهة متخصصة.

ولضمان الحياد يجب أن لا يكون أي من أعضاء اللجنة التحقيقية له سلطة فرض العقوبة على الموظف أي لا يجوز الجمع بين سلطة الاتهام والحكم.

ولكن ما الحكم إذا كان أحد أعضاء اللجنة له خصومة أو عداوة مع الموظف المحال عليها؟

نرى في هذه الحالة أن بإمكان الموظف المحال أن يتقدم بطلب إلى الوزير المختص ، أو رئيس الدائرة الذي أصدر أمر تشكيل اللجنة التحقيقية ، يعرض فيه هذه الحالة ويثبت وجود مثل هذه الخصومة لكي تقوم الجهة الإدارية المختصة بإبداله بعضو آخر.

#### «المطلب الخامس»

#### حق الطعن في القرار الإداري

أن القرار الإداري الذي تصدره الإدارة بمواجهة موظفيها المخالفين يجب أن لا يكون بمنأى عن حق الطعن به أمام القضاء لفحص مدى مشروعيته ، وأن ذلك يشكل ضماناً للموظف من تعسف الإدارة وتأييد هذا المبدأ بنص المادة « ١٠٠ » من الدستور العراقي عام « ٢٠٠٥ » ، إذ يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن ، كما أن القانون رقم « ٢٧ » لسنة « ٢٠٠٥ » نص على إلغاء النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوى الصادرة اعتباراً من « ١٧ / ٧ / ١٩٦٨ » ولغاية « ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ ».

فإذا ما اتخذت الجهة الإدارية قرارها بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ ، المعدل فأن من حق الموظف الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى مجلس الإنضباط العام بعد التظلم منه لدى الجهة الإدارية التي أصدرته وذلك خلال « ٣٠ » يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة



المذكورة البت بهذا التظلم خلال « ٣٠ » يوماً من تأريخ تقديمه ، وعند عدم البت به رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم وعلى الموظف تقديم الطعن لدى مجلس الإنضباط العام خلال « ٣٠ » يوماً من تأريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً « م ١٥ / أولاً وثانياً وثالثاً » من القانون.

كما يجوز الطعن في القرار الذي يصدره مجلس الإنضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال « ٣٠ » يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً ، ويعتبر قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً.

وكانت الفقرة رابعاً من المادة « ١١ » من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، قد استثنت عقوبتي لفت النظر والإنذار من حق الطعن أذ بمجرد صدورهما من الجهة الإدارية تصبح باطة ، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا وفي دعوى بهذا المضمون أقيمت أمامها قررت بأن قرار فرض العقوبة الإنضباطية هو من القرارات الإدارية ، وفقاً لما أسـتقر عليه الفقه الإداري وحيث أن المادة « ١٠ » من دستور جمهورية العراق نصت على : « يحضـر النص في القوانين على تضمين أي عمل أو قرار أداري من الطعن » ، لذا فأن استثناء الفقرة « رابعاً » من المادة « ١١ » من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ عقوبتي لفت النظر والإنذار المنصوص عليهما في المادة « ٨ » من القانون المذكور من الطعن يخالف أحكام المادة « ١٠٠ » من دستور جمهورية العراق ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية نص الفقرة « رابعاً » من المادة « ١١ » من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ وبقدر تعلق الأمر بعدم إخضاع عقوبتي لفت النظر والإنذار إلى الطعن حسب الاختصاص وإحلال فقرة جديدة محلها تخضع جميع العقوبات الإنضباطية إلى الطعن تطبيقاً لأحكام المادة « ١٠٠ » من دستور جمهورية العراق<sup>(١)</sup>.

والقضاء في رقابته على القرار الإداري يمتد ليشمل مدى تناسب العقوبة مع الجرم ، أي مدى ملاءمة العقوبة الموقعة بالنظر إلى الذنب « الجرم » الثابت في حق الموظف ، ويجمع الفقه هنا والقضاء على أن هذا الأمر يندرج في نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب بحيث لا يمكن محاسبتها على

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم القرار ٤ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ٢ / ٧ / ٢٠٠٧ أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ ، إصدار جمعية القضاء العراقي ، ص ٣٠.

خطأ التقدير إلا في نطاق « عيب الانحراف بالسلطة » أو « التعسف باستعمال السلطة » ، ولكن مع هذا فإن المحكمة الإدارية العليا تُراقب هذا التناسب بين العقوبة والجرم أو الذنب<sup>(١)</sup>.

وبهذا الصدد قرر مجلس الانضباط العام في قرار له « حيث ظهر للمجلس أن لجنة الانضباط قد أكتفت بتوجيه عقوبة الإنذار للمعترض عليه وحثه على عدم الإسراف بتناول الخمرة والإستقامة في حياته الإجتماعية والوظيفية ، وحيث أن هذا القرار لما احتواه من أسباب كان مصيباً وموافقاً للقانون ، كما أن العقوبة المفروضة بموجبه كانت ملائمة مع الغايات التي استهدفتها اللجنة في قرارها المعترض عليه لذا قرر المجلس تصديقه »<sup>(٢)</sup>.

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة جاء فيه « لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك أن مجلس الانضباط العام خفض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المعترض إلى التوبيخ لتتناسب مع الفعل المرتكب من المعترض لسبب كون الأفعال المرتكبة لا تمثل انتهاكات خطيرة لواجبات الموظف تسبب تنزِيل الدرجة وان التعارض بين فعل الموظف ورؤسائه لم يصل إلى حد التعدي على الإدارة لكي تفرض عقوبة تنزيل الدرجة الأمر الذي جعل المجلس يخفض العقوبة لتكون متناسبة وفعل المعترض »<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص ٦٤٢.

(٢) رقم القرار ١٢٢ / ١٩٧٩ في ٩ / ٥ / ١٩٧٩ مجلة العدالة ، العدد الثالث السنة الخامسة ١٩٧٩ ، ص ٩٠١.

(٣) رقم القرار ١٨٠ / انضباط / تمييز ، ٢٠٠٩ في ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٩ ، مجلة التشريع والقضاء العدد الرابع / ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٤.

## «المبحث السادس»

### نتائج التحقيق الإداري

لا ريب في أن المخالفة الانضباطية تترتب عليها المسؤولية الانضباطية للموظف ممثلة بفرض العقوبة الانضباطية عليه، جزاءً لما ارتكبه من مخالفة أخلت بمقتضيات الوظيفة العامة وتقوم السلطة المختصة بفرضها تحقيقاً لمتطلبات الردع العام والخاص وضمان حسن سير المرفق العام بانتظام.

أن العقوبة التي يجوز فرضها على الموظف عند ارتكابه جريمةً تأديبية تتخذ اشكالاً وصوراً مختلفة ، فهذه الصور تختلف بالنسبة لنوع الوظيفة ومكانة شاغلها وأنها تتدرج في سلم تصاعدي مبتدئة بالعقوبات الخفيفة إلى ان ينتهي بأشدّها وتختلف من دولةٍ إلى أخرى نظراً لإختلاف الأنظمة الإدارية النافذة فيها ولكنها مع ذلك تشابه إلى حدٍ ما.

وسنبين هذه العقوبات الانضباطية في العراق وفق قانون انضباط موظفي الدولة رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ ، كالتالي :

تنص المادة « ٨ » من قانون انضباط موظفي الدولة على أن العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي :

أولاً : لفت النظر : ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.

ثانياً : الإنذار : ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.

ثالثاً: قطع الراتب : ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي :

- أ- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.
- ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام.

رابعاً: التوبيخ : ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها ، والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ، ويطلب إليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة.

خامساً: إنقاص الراتب : ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز « ١٠ ٪ » من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ، ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين.

سادساً: تنزيل الدرجة : ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة.

أ- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع ، تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها « بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها » ، ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين ، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته ، بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ج- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية ، تخفيض ثلاث زياداتٍ سنوية من راتب الموظف ، مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

سابعاً: الفصل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل ، يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي :

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنواتٍ من تأريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها :

١- التوبيخ.

٢- إنقاص الراتب.

٣- تنزيل الدرجة.

ب- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمةٍ غير مخلّة بالشرف وذلك اعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه. وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.

ثامناً: العزل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي ، وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة.

ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.

ولا يوجد غير هذه العقوبات الإنضباطية تفرض على الموظف وما يفرض على الموظف من عقوبات فهي باطلة لا محل لها من الاعراب القانوني الخاص بانضباط موظفي الدولة ، وأفضل مثال للعقوبات المخالفة لهذا القانون ، عقوبة النقل التي تفرضها بعض المديريات بحق موظفيها ، وحقيقة الأمر أن هذه العقوبة تعتبر عقوبة غير قانونية لعدم ورودها في القانون والمبدأ العام انه « لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص » ولم يرد نص بشأن هكذا عقوبة.

## الختامة

في ختام هذا الموضوع الموجز حول التحقيق الإداري يتضح لنا ان التحقيق الإداري عنصرٌ أساسيٌّ في سير العملية الإدارية في أية مؤسسة وظيفية تعتمد النظام الإداري في تسير أمورها العملية.

فهو كما بينا لا يمثل في ذاته غاية تتوخاها الإدارة بل وسيلة يُراد من خلالها تمحيص الحقائق ، واستجلاء وجه الحق ، وصولاً الى كشف مواطن الخلل في المرفق العام ، لمعالجتها بالإستناد الى سلطاتٍ منحها المشرع لذوي الإختصاص ، واعمالاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وسعياً وراء تحقيق المصلحة العامة ، التي تمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعلٍ او امتناعٍ تتخذه الإدارة.

وفيه من الضمانات ما يجعل من الموظف والإدارة متساويين بالمركز القانوني ، على أن تطبق قواعده وفق ما رسمه القانون وسار عليه النهج الإداري المعتدل ، وقبل أن يجف ريق القلم نقول.

أن الحمد لله رب العالمين.

## المصادر

### القرآن الكريم

أولاً : أبحاث ومؤلفات :

- ١- خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، ط ١ ، مطبعة الحوادث ، بغداد ، ١٩٧٦ .
- ٢- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٧ .
- ٣- ضياء شيت خطاب ، فن القضاء ، معهد البحوث والدراسات العربية ، بغداد ، ١٩٨٤ .
- ٤- المستشار علي عبد الرحيم علي محمد ، إجراءات التحقيق الإداري و ضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري ، المجلة القانونية والقضائية ، وزارة العدل ، قطر ، العدد الأول ، ٢٠١٠ .
- ٥- غازي إبراهيم الجنابي ، القضاء الإداري في العراق ، مجلة التشريع والقضاء العدد الرابع ، ٢٠٠٩ .
- ٦- د. غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم « ١٤ » لسنة ١٩٩١ .
- ٧- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة والنشر ١٩٨٥ .
- ٨- محمد زكي أبو عامر ، الإجراءات الجنائية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، دون سنة الطبع .
- ٩- د. مغاوري محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الهنا للطباعة ، القاهرة ١٩٧٤ .

١٠- د. منير الوتري، في القانون الإداري مطبعة المعارف، ط ١، بغداد، ١٩٧٦.

ثانياً: قرارات قضائية :

- ١- قرار مجلس الانضباط العام، العدد ١٠ / جزائية / ٢٠٠٢ في ١٣ / ٤ / ٢٠٠٠.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم القرار ٤ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ٢ / ٧ / ٢٠٠٧ أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧، إصدار جمعية القضاء العراقي.
- ٣- رقم القرار ١٢٢ / ١٩٧٩ في ٩ / ٥ / ١٩٧٩ مجلة العدالة، العدد الثالث السنة الخامسة ١٩٧٩.
- ٤- رقم القرار ١٨٠ / انضباط / تمييز، ٢٠٠٩ في ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٩، مجلة التشريع والقضاء العدد الرابع / ٢٠٠٩.