



ISSN2075-7220

الرقم الدولي

ISSN2313-0377 الرقم الدولي الإلكتروني

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

يضم العدد التالي وردت في هذا العدد:

الاساس القانوني لإجازة ممارسة مهنة الطب في العراق (دراسة مقارنة).	أ.د. اسماعيل عصمان البديري
دور وسائل التقدم العلمي في استنباط القرينة القضائية.	مؤيد شجاع مخيل
العضوية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية	أ.د. هادي حسين عبد الكعبي
الوديعة المتعددة الأطراف (دراسة مقارنة).	مها خضر بهجت
	أ.د. صدام حسين وادي الفتلاوي
	طارق محمد جاسم
	أ.د. ضمير حسين ناصر المعموري
	أحمد رائد جادر العبيدي

العدد الاول

٢٠٢٣

السنة الخامسة عشر

رقم البريد في دار الكتب والمكتبات ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩



ISSN 2075-7220

ISSN ONLINE 2313-0377

AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By
College of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

- | | |
|--|--|
| ▪ The legal basis for a license to practice medicine in Iraq (comparative study). | ▪ Prof. Dr. Ismail Sasaa Ghidan
▪ Muayad Shyaa Mheel |
| ▪ The role of the means of scientific progress in deriving the judicial presumption. | ▪ Prof. Dr. Hadi Hussein Al-Kaabi
▪ Maha Khader Bahjat |
| ▪ Membership in the World Intellectual Property Organization | ▪ Prof. Dr. Saddam Hussein Wadi
▪ Tariq Mohammed Jassim |
| ▪ multilateral deposit (A comparative study) | ▪ Prof. Dr. Dhamear Hussein Naser
▪ Ahmad Raed Jadeer Al-Obaidi |

First Issue

2023

Fifteenth Year

No. Deposit in the Archives office-office 1291 for the national Baghdad in 2009

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
١.	الاساس القانوني لإجازة ممارسة مهنة الطب في العراق (دراسة مقارنة)	أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان مؤيد شياح محيل	٣٨-٩
٢.	دور وسائل التقدم العلمي في استنباط القرينة القضائية	أ.د. هادي حسين عبد الكعبي مها خضر بهجت	٧٦-٣٩
٣.	العضوية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية	أ.د. صدام حسين وادي القتلاوي طارق محمد جاسم	١٠٣-٧٧
٤.	امتيازات وحصانات المنظمة العالمية للملكية الفكرية والعاملون فيها	أ.د. صدام حسين وادي القتلاوي طارق محمد جاسم	١٢٨-١٠٤
٥.	الوديعة المتعددة الأطراف (دراسة مقارنة)	أ.د. ضمير حسين ناصر المعموري أحمد رائد جادر العبيدي	١٨٧-١٢٩
٦.	تقييم نظام كفالة الاجنبي - دراسة مقارنة	أ.د. فراس كريم شيعان البيضاني عباس علوي راضي علي	٢٣٧-١٨٨
٧.	الاثار المترتبة على ادانة رئيس الجمهورية	أ.د. حسين جبار عبد دعاء مازن نعيم	٢٦٧-٢٣٨
٨.	الأساس القانوني للتعويض عن أضرار النفايات الصناعية (دراسة مقارنة)	أ.م.د. محمد جعفر هادي علي فراس طه خضير	٣١٦-٢٦٨
٩.	الرقابة القضائية على المرافق المهنية (دراسة مقارنة)	أ.م.د. رفاه كريم اسعد موسى سكران	٣٤٠-٣١٧
١٠.	الرقابة القضائية على منح المخصصات المالية لقوى الامن الداخلي في العراق (دراسة مقارنة)	أ.م.د. رفاه كريم كربل مؤيد عبد زيد راضي بديوي	٣٦٥-٣٤١
١١.	شروط استحقاق المخصصات المالية لقوى الامن الداخلي في العراق (دراسة مقارنة)	أ.م.د. رفاه كريم كربل مؤيد عبد زيد راضي بديوي	٣٨٩-٣٦٦
١٢.	الأثر المترتب على تغيير الوصف في المبيع (دراسة مقارنة)	أ.م.د. ايناس مكي عبد نصار عالية حسن علي	٤٢٨-٣٩٠
١٣.	شروط تأسيس الصناديق السيادية -دراسة مقارنة-	أ.م.د. ماهر محسن عبود الخيگاني دعاء حسين حسن	٤٥٧-٤٢٩
١٤.	مفهوم الإرشاد البحري (دراسة مقارنة)	أ.م.د. نهى خالد عيسى اسراء توفيق صالح البدري	٤٨٥-٤٥٨
١٥.	ماهية العضوية في المجالس النيابية	أ.م.د. ميسون طه حسين مصطفى عدنان عباس	٥١٤-٤٨٦
١٦.	مسوغات مجلس الدولة بتفسير القاعدة القانونية	أ.م.د. عبدالحسين عبد نور هادي أ.م.د. رشا عبدالرزاق جاسم	٥٤٥-٥١٥
١٧.	موقف مجلس الدولة من التفسير اللغوي للقاعدة القانونية	أ.م.د. عبدالحسين عبد نور هادي أ.م.د. رشا عبدالرزاق جاسم	٥٧٧-٥٤٦
١٨.	الآلية الفنية لتنازع القوانين في مسائل الحق المعنوي دراسة قانونية في مجال حق المؤلف	أ.د. حسن علي كاظم ميثم فليح حسن	٦١٦-٥٧٨

التحقيق الإداري في المخالفات الإدارية

العدد الأول / السنة الخامسة عشر ٢٠٢٣

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

١٩٠-١١٧	د عبد الله سعدون الشمري	حق التقاضي وضمائنه (دراسة مقارنة)	١٩٠
١١١-١٤١	د. احمد رضا توحيدي محمد علي المسعودي	الفرق بين السلطتين التقديرية والمقيدة	٢٠٠
١٨٥-١٦٢	م. د. سهير حسن هادي	الضرر المشترك واثره / دراسة في ضوء قانون الاحوال الشخصية العراقي المرقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩	٢١٠
١١٤-١٨٦	م. د. علاء عبد الامير موسى	الرقابة المصححة لعمل الشركات -دراسة مقارنة- في ظل قانون الشركات العراقي النافذ	٢٢٠
١٥١-١١٥	م. د. مشتاق عبد الحي عبد الحسين	ماهية الاشتراط لمصلحة الجنين المخصب صناعياً — دراسة مقارنة —	٢٣٠
١٧٦-١٥٢	م. د. زهراء عصام صالح	الشروط غير المشروعة في العقود دراسة في ضوء قانون المملكة المتحدة	٢٤٠
١٩٨-١٧٧	م. عبد الناصر عبد الستار حسين أ. د. يحيى ياسين سعود	إسترداد الأموال المهرّبة وفق التشريعات العراقية	٢٥٠
٨١٨-١٩٩	م. م. رباب ناجي عبد م. م. عمر علاء محمد م. م. سالم حسين عليوي	التحقيق الإداري في المخالفات الإدارية	٢٦٠
٨٥٣-٨١٩	م. م. زينب علي كامل	القوانين المعرّقة للقضاء الإداري في إنجاز الدعاوى	٢٧٠
٨٦٨-٨٥٤	م. م. سرور سعدون طه	شهادة الأصول والفروع	٢٨٠

التحقيق الإداري في المخالفات الإدارية

م.م رباب ناجي عبد

رئاسة جامعة بابل/ الشعبة القانونية

م.م عمر علاء محمد

رئاسة جامعة بابل/ الاقسام الداخلية

م.م سالم حسين عليوي

رئاسة جامعة بابل/ الشعبة القانونية

الملخص

يعد القانون الانضباطي جزءاً من القاعدة بالنسبة للمجتمع الوظيفي ، اذ يفرض هذا الأخير ضرورة وجود نظام قانوني منظم له ولأوضاعه المختلفة ، اذ انه يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة في حسن سير المرافق العامة بصورة فاعلة ومنتظمة وبين مصلحة الموظفين في وجود نظام قانوني يكفل ويضمن لهم الاستقرار الوظيفي ، وبعد تطور العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة اتسم الطابع الوظيفي بالموضوعية واصبح يهدف الى حماية المرافق العامة بانتظام واطراد ، بالإضافة الى ردع الموظف المخطئ وغيره من العاملين في الجهاز الإداري .

ولحماية الموظف من تعسف الإدارة احاطه المشرع بالعديد من الضمانات التي تكفل له الامن والاستقرار ومنها التحقيق الإداري مع الموظف العام .

ويعد التحقيق الإداري أداة الإدارة القانونية للوصول الى الحقيقة ، فهو يهدف الى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف والمخالفة المنسوبة اليها ، اذ عبر التحقيق من الوقائع المادية التي نسبت للموظف العام وجمع الأدلة على ارتكابها وتحديد مرتكبيها ومسؤولية كل منهم ، لذا فإن التحقيق يعد الأساس في فرض مبدأ سيادة القانون في مجال الوظيفة العامة .

المقدمة

اولاً: أهمية البحث .

التحقيق الإداري هو اجراء تقوم به الإدارة عندما يرتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية من اجل دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وتستند مهمة التحقيق الإداري الى جهات انشأها القانون خصيصاً لذلك ، حسب النظم المعمولة لكل دولة ، ففي النظم القضائية يستند التحقيق الى الجهات المحددة من قبل القانون وفي النظم الرئاسية تقوم بها أعضاء السلطة الرئاسية دون غيرها سواء الجهة الإدارية المشتركة مع جهات أخرى او الجهة الإدارية المنفردة كما هو الحال في النظام الفرنسي.

وان سلطة التحقيق الإداري تعمل بعد إحالة الموظف المخل بواجباته الوظيفية على رد الوقائع والتصرفات السلبية او الإيجابية للمحال اليها الى احدى طوائف الواجبات الوظيفية وتكمن فاعلية التحقيق الإداري فيما تجريه من تقدير للوقائع وتكييفها القانوني ليتسنى اجراء

اللازم للوصول الى قرار في التحقيق والتصرف فيه حسب الوجه التي تراه السلطة الإدارية في التحقيق ، وإجراءات التحقيق الإداري التي تتولاها سلطة التحقيق في غاية الأهمية ، فالجهة الرئاسية تتولى التحقيق عندما تمنح موظفيها الثقة في تقدير النتائج عبر اعمال المحقق التابع لها باعتباره احد موظفيها وقادر على تقدير الحقائق والوقوف عليها ومواجهة الخصوم وسماع الشهود .

ثانياً : مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث وكما يأتي :

- ١- عدم وجود نصوص دستورية تنص بالشكل الصريح على هذه الضمانة ضمن ضمانات الموظف العام حتى لا يصدر قانون مخالف له .
- ٢- وجود نقص تشريعي في تشكيل اللجنة التحقيقية في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، اذ لم يحدد القانون من هو الحاصل على شهادة أولية في القانون هل هو من الموظفين على الملاك الدائم ام بعقد ام متقاعد .
- ٣- وجود نقص تشريعي في نص المادة (١٠ / رابعا) من القانون التي اجازت للوزير ولرئيس الدائرة فرض أي من عقوبات لفت النظر والانذار وقطع الراتب دون أي إجراءات تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه او اثبات براءته مما نسب اليه . ولم يورد المشرع شرطاً لهذا الاختصاص سوى استجواب الموظف قبل فرض العقوبة . ولم يورد المشرع شكل لهذا الاستجواب الامر الذي يجيز مجرد الاستجواب الشفوي .

ثالثاً : منهجية البحث .

تكمن في اختيار الباحث المقارن للمشرع العراقي مع الدول الاخرى ومنها مصر في وجود النص الدستوري والقانوني لهذه الضمانة .

رابعاً : خطة البحث

يتضمن هذا البحث على مطلبين ، فضلاً عن وجود مقدمة وخاتمة ، اذ يتضمن المطلب الأول : التعريف بالتحقيق الإداري والاساس القانوني .

ويقسم هذا المطلب على فرعين .

الفرع الأول: التعريف بالتحقيق الإداري .

الفرع الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري .

اما المطلب الثاني : رقابة اللجان التحقيقية على القرارات الإدارية

وينقسم الى فرعين .

الفرع الأول : اختصاص ومهام اللجان التحقيقية على القرارات الإدارية .

الفرع الثاني :سلطة التحقيق الإداري في إعادة النظر بالقرارات .

المطلب الأول

التعريف بالتحقيق الإداري والاساس القانوني

التحقيق الإداري هو الاجراء القانوني التي يهدف للوصول الى الحقيقة ، وبذلك يجب ان يكون مستوفياً للمقومات والشروط القانونية حتى لا يكون معرضاً للتظلم به امام الإدارة ولا يكون قابلاً للطعن امام القضاء فيحكم بالبطلان ، اذ ان إجراءات التحقيق الإداري يكون خاضعاً للقواعد التي نظمها القانون والمبادئ العامة التي تعد بمجملها تعد ضمانات تحمي العدالة من اول اجراء تقوم به الإدارة في التحقيق الى اخر اجراء لها ، وعليه وجب على الإدارة التي تقوم بأجراء التحقيق مراعاة الضمانات الأساسية لدى اجرائه على نحو يكفل حقوق الموظف في الدفاع عن نفسه ويضمن حسن سير التحقيق من اجل الوصول للحقيقة دون التحيز .

وان التحقيقات الإدارية تكون بصورة واضحة وصادقة عندما تعززها سلطة التحقيق بأدلة قانونية دامغة ، وتجعل امر المحاكمة وما قد تنتهي اليه من ادلة امراً سهلاً ويسيراً بل وعادلاً.

وتبرز أهمية اختيار المحققين الإداريين الذين يمتلكون القدرات الفنية العالية في اجراء التحقيق الإداري في المخالفات الإدارية ، وأعداد دورات من اجل القدرة في مواجهة

الموظف المخالف بالتهم المنسوبة في إطار من المواءمة بين الضمانات التي تكفل الكشف على الحقيقة وحماية حق الدفاع للموظف العام .

يعد التحقيق من الإجراءات الجوهرية التي يتعين القيام بها بعد وقوع المخالفات الإدارية وقبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المُخل بواجباته الوظيفية المفروضة عليه من قبل القانون ^(١)، ويعد التحقيق أول اجراء من الإجراءات الهامة التي تقوم بها سلطة التحقيق من أجل الوصول الكشف الحقيقة ^(٢).

ويقسم هذا المطلب على فرعين .

الفرع الأول: التعريف بالتحقيق الإداري .

والفرع الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري .

الفرع الأول

التعريف بالتحقيق الإداري

للتحقيق الإداري مكانة بالغة الأهمية عند تحريك المسؤولية التأديبية اتجاه الموظف المخالف ، ويمنح الإدارة مكنة الوصول الى حقيقة التهم المنسوبة الى الموظف مما يجعل القرار الانضباطي قائماً سواء قضى بالبراءة او بالعقوبة التي تتناسب مع المخالفة الموجه اليه ^(٣) .

ولم يرد تعريف للتحقيق الإداري في قوانين الوظيفة العامة ، مما دفع هذا الامر بعض الفقه والقضاء الى تعريفه مركزاً على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التحقيقية بعد وقع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وادلة وصولاً الى الحقيقة ^(٤) .

اذ يعرف التحقيق بصورة عامة بأنه الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لا ستياناه وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محدودة ونسبتها الى اشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة ^(٥) .

وعرفه بعض الفقه بأنه " أداة قانونية للوصول الى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات يقصد بها اساساً بيان ما اذا كان الاتهام المنسوب الى الموظف صحيحاً يوجب مؤاخذته اما غير ذلك فلا جناح عليه ، وبيان التكيف القانوني للفعل المنسوب الى الموظف" ^(٦).

وعرفه جانب من الفقه الاخر بأنه " مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطه معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وادلة ثبوتها او عدم ثبوتها وصولاً الى الحقيقة وبيان ما اذا كانت تشكل مخالفة او جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها" ^(٧).

وتأسيساً على ماسبق يمكن القول بأن التحقيق الإداري دور لا يمكن انكاره في مكافحة الفساد الوظيفي وبيان ذلك عبر المحاور التالية :

المحور الأول : التحقيق أداة قانونية لكشف الحقيقة وعنصر لفاعلية سلطة التحقيق بشأن ما نسب الى الموظف من مخالفات قبل توقيع العقوبة المناسبة وبذلك تكمن أهمية التحقيق كمرحلة تحضيرية من مراحل الدعوى التحقيقية تتبنى عليها جميع مراحل الدعوى اللاحقة ، كما ان التحقيق ييسر للسلطة المخولة به جمع الأدلة لنسبة الفعل الى مرتكبة من عدمه ، ويعد التحقيق الأول الإجراءات الانضباطية الموضوعية التي تستهدف في المقام الأول كشف مدى صحة وقوع الأفعال محل التحقيق ونسبتها الى مرتكبها ، كما يعد من اهم الضمانات المقررة لصالح الموظف ولصالح جهة الإدارة على حد سواء ، فهو يحمي الموظف من الاتهامات الملفقة والاحذ بالشبهات من جهة ، كما يضمن عدم تعسف السلطة الإدارية في استعمال سلطتها على النحو الذي يكفل تقيدها بالصالح العام وتحقيق الأهداف المرجوة ^(٨).

المحور الثاني: استهداف التحقيق الإداري حماية المال العام والمحافظة عليه أي صيانته من أي اعتداء من عمد او اهمال جسيم ، فالمحافظة على المال العام في شتى صورته ومختلف اشكاله من اهم الواجبات التي حرصت عليها نظم الموظفين بالدولة والقطاع العام

وقطاع الاعمال غير ان البعض الموظفين لا يرى حرمة المال العام فيختلسونه لأنفسهم او يهملون في رعايته مما يؤدي الى ضياعه ^(٩).

المحور الثالث: التحقيق الإداري كوسيلة للكشف عن الجرائم والمخالفات المالية ، تعد من الجرائم الانضباطية التي تقع من قبل الموظف ، مثلاً جريمة الرشوة جريمة التزوير في محرر رسمي من موظف عام اثناء تأدية وظيفته او التزوير المعنوي الذي يقع في محرر رسمي من موظف عام في حالة تحريره ، الا ان هنالك مخلفات تقع من الموظف العام اثناء تأدية مهام الوظيفة وهي من المخالفات المالية التي تنطوي على اهمال او تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة وهذا ما يفرقها عن المخالفات الانضباطية التي مردها اخلال الموظف بواجباته .

الفرع الثاني

الأساس القانوني للتحقيق الإداري

يقصد بالأساس القانوني في هذا المعنى النصوص التي تجسدت فيها إرادة المشرع في مشروعية التحقيق الإداري ورسم اليته ، ويعد الدستور إضافة للقانون العادي الأساس الذي يقوم عليه التحقيق الابتدائي ، ومن المعروف ان الدستور يقف على قمة البناء القانوني للدولة ، ففي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وعلى الرغم انه لم ينص على تأديب الموظف او اجراءات تأديبه ولكنه جاء بنصوص خاصة بالمتهم في القانون الجنائي ، والتي يمكنها ان تسري على أي موظف فمثلاً جاء النص الدستوري الاتي : (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)^(١٠) وايضاً نص على ان (لا يجوز توقيف احد او التحقيق معه الا بموجب قرار قضائي)^(١١).

اما في الدول الأخرى فأن دساتيرهم نص بشكل واضح على ضمانات تأديب الموظف ، ففي مصر فأن دستورها نص بشكل واضح ، اذ جاء في احدي احكامها على ان ((الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة او وساطة ، وتكليف القائمين بها

خدمة للشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطرق التأديبية الا في الأحوال التي يحددها القانون ((^(١٢).

وعلى هذا الأساس كان المشرع المصري موفقاً في ايراد هذه الضمانات في الدستور نظراً لأهمية الوظيفة والموظف الذي يمثل الإدارة الرئيسية للحياة الإدارية لتحقيق أهدافها ، لذلك ندعو المشرع العراقي الى ايراد مثل هذا النص في الدستور اسوة بنظيره المشرع المصري.

اما القانون العادي فهي تمثل القوانين التي تصدرها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة ، وتأتي في المرحلة الثانية بعد الدستور وقبل القرارات الإدارية وذلك حسب الترتيب الهرمي للنظام القانوني ، وبعد التحقيق الإداري وسيلة الإدارة الرئيسية لمساءلة الموظف وفرض العقوبة الانضباطية بحقة عن المخالفة الوظيفية التي احيل من اجلها التحقيق والتي يترتب عليها الاخلال بواجباته الوظيفية العامة والاضرار بالمصلحة العامة ، وبالتالي فلا بد من اتباع الجانب القانوني بتشكيل اللجنة التحقيقية^(١٣).

وان اغلب القوانين المنظمة للوظيفة العامة متقاربة تقريباً، ففي مصر فقد نص المشرع المصري على التحقيق الإداري بقوله: لا يجوز توقيع أي أجزاء على الموظف الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً .

اما في العراق فقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بأن " رئيس الدائرة / وكيل الوزارة والمحافظ والمدير العام او أي موظف اخر يخوله الوزير الصلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها من هذا القانون " ^(١٤).

وبذلك فإن كل المشرعين العراقي والمصري كانوا موفقين في النص على التحقيق الإداري وبشكل صريح في قوانينهم .

وفي حالة صدور أي مخالفة يتم تشكيل لجنة تحقيقية تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة أولية في القانون ، ولم يشترط القانون

ان يكون العضو القانوني رئيساً للجنة التحقيقية ، ويمكن في هذه الحالة إيقاع أي من العقوبات التي نصت عليها المادة (٨) من قانون الانضباط حسب جسامة المخالفة .

المطلب الثاني

رقابة اللجان التحقيقية على القرارات الإدارية

ان الشريعة الإسلامية تناولت وأشارت فيما بين طياتها وثناياها الى واقع وتصرفات واعمال الانسان ورتبته بما يضمن سير أمور العباد والبلاد باطراد لينسجم على نحو الكمال فهي الرقيب السابق على افعاله قبل بدا ارتكابه للمخالفة والرداع والمانع لجموح وكبح المعصية فأشارت الآية الكريمة في محكم كتاب الله المجيد (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)(١٥)،

ان التحقيق الإداري سبيل الإدارة في تقرير المسؤولية التأديبية للموظف العام من خلال الإجراءات المقررة قانوناً، ضماناً لعدم المساس بحقوق الموظف وحرية وعدم اهدار الضمانات الأساس التي كفلها القانون في افساح المجال له لأبداء دفاعه واثبت براءته ودرء ما نسب اليه من اتهامات اهلته عليه الإدارة على نحو يضمن إشاعة الطمأنينة بين الموظفين وينعكس بشكل إيجابي على سير المرفق العام بانتظام واطراد، وبالمثل أيضاً، فان اجراء التحقيق الإداري تمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة الفعل المنسوب الى الموظف فيما اذا كان يشكل اخلافاً بالمرفق العام من عدمه، وفيما اذا ارتكبه الموظف بشكل مؤكد من عدمه، مما يهيئ الفرصة للإدارة لان تصدر قراراتها بحق الموظفين بعد دراسة وتمحيص، فتتولى اللجان التحقيقية المشكلة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اجراء التحقيق على اعمال اللجان الخاصة وبالتحديد على القرارات التي تصدر من تلك اللجان لتحديد المخالفات فيها وفي عمل اللجان

الخاصة وكانها الرقيب عليها فلا بد من تحديد السند القانوني لذلك ومدى انسجام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مع تلك الصلاحية التي لبستها تلك اللجان التحقيقية بثوب وغطاء قانوني (١٦)، لذا سنتناول هذا المطلب في الفروع الآتية:

الفرع الأول : اختصاص ومهام التحقيق الإداري.

الفرع الثاني : مدى سلطة التحقيق الإداري في إعادة النظر بالقرارات .

الفرع الأول

اختصاص ومهام التحقيق الإداري

يعد اخلال الموظف بواجبات الوظيفة امرا من شأنه اثاره مسؤوليته الانضباطية. كما يمكن ان يثير فعله مسؤولية جزائية او مسؤولية مدنية، فقد اصدر المشرع العراقي ثلاثة قوانين للانضباط الأول قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ والثاني ٤٩ لسنة ١٩٣٦ الملغي، و قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقد ذكر المشرع في هذه القوانين واجبات الموظف بشكل عام ولم يحدد بالنصوص الأفعال التي تعد جرائم انضباطية وعلى هذا الأساس فان قاعدة (للاجريمة الا بنص) لم تجد تطبيقا لها في المجال الانضباطي. ويكون للجهات المختصة بفرض العقوبات ووزن الأفعال المنسوبة الى الموظف وتقدير ما يناسبها من جزاء. وللموظف حق الاعتراض على قرار الإدارة بالتظلم وبعدها الطعن بقرار امام محكمة القضاء الإداري . حيث تفرض على الموظف العقوبات وهي محدد بالمادة (٨) من القانون المذكور انفا وهي (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل) (٧٥).

وقد حدد القانون سلفا الإجراءات التي ينبغي اتباعها لفرض هذه العقوبات الانضباطية، فقد حرصت القوانين الانضباطية على توفير ضمانات للموظف في مواجهة اختصاص الإدارة في فرض العقوبة الانضباطية عليه. اذ ان إساءة استخدام المرفق العام بشكل عام. وتمثل إجراءات فرض العقوبات والرقابة عليها اهم الضمانات في هذا المجال، ولكن المشرع اتجه في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نحو تبسيط الإجراءات مما قلل من أهمية الضمان الأول للموظف المتمثل في إجراءات فرض العقوبة. فقد جاء في الأسباب الموجبة لهذا القانون (انه شرع لغرض تبسيط

الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم، ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات).

اما الإجراءات المطلوبة لفرض العقوبة في ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فانها لا تتوفر للموظف سوى ضمانات محدودة جدا في مواجهة سلطة الإدارة في فرض العقوبات عليه. فقد المادة (١٠/رابعاً) من القانون للوزير ولرئيس الدائرة فرض أي من عقوبات لفت النظر والانذار وقطع الراتب دون أي إجراءات تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه او اثبات براءته مما نسب اليه. ولم يورد المشرع شرطاً لهذا الاختصاص سوى استجواب الموظف قبل فرض العقوبة. ولم يورد المشرع شكل لهذا الاستجواب الامر الذي يجيز مجرد الاستجواب الشفوي. ونرى ان نص هذه الفقرة بحاجة الى تعديل. لتوفير ضمانات جدية للموظف اذ ان هذه العقوبات إضافة لجسامتها لم يجز المشرع الطعن بها امام محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط سابقاً) مما يعني انها نهائية وباته (١٧).

وقد ينص القانون على تشكيل لجان معينة على مستوى الادارة ويعهد اليها باختصاصات محددة لا يمكن تجاوزها. هذا ومن الثابت يقينا مؤكدا ان كل مايتعلق باللجان المسماة من حيث تشكيلها واختصاصاتها وطبيعة النتائج التي تتوصل اليها ذات علة بالنظام العام وبالتالي لا يجوز مخالفتها. ومن الامثلة على اللجان التحقيقية التي تشكل على مستوى الادارة اللجنة التحقيقية التي تشكل على وفق احكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتي تختص بالتحقيق بالمخالفات الانضباطية التي يرتكبها الموظف عمدا او اهمالا كما بينا في أعلاه وكذلك اللجنة التحقيقية التي تشكل على وفق احكام المادة (٢) من قانون التضمين لسنة ٢٠١٥ والتي تتولى التحقيق في الاضرار التي يلحقها الموظف او المكلف بخدمة عامة بالخزينة العامة. الا ان الادارة في بعض الاحيان تشكل لجانا تدقيقية لدراسة موضوعات معينة وتقديم نتائج بحثها اليها وقد توصي بتشكيل لجان تحقيقية في ضوء المعلومات التي توفرت لديها. هذا ولا توجد نصوص في التشريع العراقي توجب تشكيل لجان تدقيقية الا ان الادارة دأبت على تشكيلها عندما تحتاج الى معلومات في موضوع معين وبشأنها نود بيان الاتي ١- ان تشكيل اللجان التدقيقية متروك لمحضر اختيار الادارة وقناعتها فاذا قامت بتشكيلها فليس هناك قيد يتعلق

بعدد اعضائها ولكن المعتاد يكون فرديا نزولا عند القاعدة العرفية الادارية ٢- ان قرار تشكيل اللجنة التدقيقية لا يحسب قرارا اداريا في مواجهة موظفي الادارة ما خلا اعضائها لا نه يحدث اثرا في مراكزهم القانونية يتمثل بإضافة واجب جديد على عواتقهم ٣- ان ما تقدمه اللجان التدقيقية معلومات كانت الادارة تجهلها او لم تحط بها علما مفصلا او توصيات تفتقد صفة الالتزام ومنها الايصاء بتشكيل لجان تحقيقية بالاستناد الى احكام قانوني الانضباط والتضمين المشار اليهما في اعلاه.

ويبدو لنا ان استئناس الادارة بتوصيات اللجان التدقيقية لا شائبة تكدره خصوصا اذا كان اعضاؤها من ذوي الخبرة في اختصاصاتهم فهو اجراء تمهيدي وباب من خلاله يمكن الدخول الى مبتغى الإدارة فهو يجنبها احراج وانزعاج الافراد من اللجوء الى التحقيق الإداري الذي ربما يكون عديم الفائدة لعدم تحقق المخالفة التي نقلت للإدارة من اطراف مغرضة او لخلافات ترهقها وتوقعها في كنف وطائفة اللوم الذي يولد الإحباط والعجز والاستياء لدى الطرف الذي يقع تحت وطئه وطائفة القائمين بالتحقيق(١٨).

وتتشكل لجان تحقيقية عندما يقوم الموظف بخرق واجباته الوظيفية فتصدر الادارة قرارا بتشكيل لجنة للتحقيق معه كما بينا في أعلاه ومن ثم معاقبته اذا ثبتت المخالفة او الخرق المنسوب اليه بإحدى العقوبات الانضباطية جزاء بما كسب نكالا، واما الطعن بقرار اللجنة التحقيقية وطلب الغائه يحتمل وجهين فأما الوجه الاول بالنسبة للموظف الذي تقرر اجراء التحقيق معه، لا يجوز له الطعن في القرار لأنه لم يحدث اثرا في مركزه القانوني، فهو في مواجهته عمل مادي تحضيري لان قصارى ما فعله هو سوق تهمة بحقه والتهمة بحد ذاتها المجردة لا تؤثر في المركز القانوني لان البراءة فيها هي الأصل. الا انه اذا كان التحقيق الذي أجرته اللجنة معتلا وفيه عوار سواء من حيث تشكيل اللجنة او الاجراءات التي قامت بها او التوصيات التي قدمتها فأن من حق الموظف ان يطعن بقرار فرض العقوبة المبني عليها امام القضاء عائذا به ولائذا بحسبانه معيبا بعيب الشكل الجوهري، والقضاء سيستجيب لطلبه ويلغي العقوبة الموجهة اليه لان التحقيق من اهم الضمانات السابقة لقرار فرض العقوبة و اقواها اثرا وتأثيرا، اما الوجه الثاني بالنسبة لرئيس واعضاء اللجنة التحقيقية فان القرار الصادر بتشكيلها قرار اداري بملء السمع والبصر لأنه يحدث اثرا في مراكزهم القانونية تتمثل بإضافة واجبات جديدة على عواتقهم، ومادام الامر كذلك فأن بإمكانهم الطعن بالقرار استقلالا وطلب

الغائه اذا جاء مدموغا بعييب او اكثر من عيوب القرار الاداري الخمسة كما لو صدر من جهة غير مختصة.

ويبدو لنا ان من المتسالم عليه فقها وقضاء ان القواعد التي تحكم عمل اللجان الادارية ومنها اللجان التحقيقية تعد من فصيلة النظام العام سواء من حيث التشكيل او الاجراءات المتبعة او الاختصاصات المنوطة بها، وعليه فان الامر يقتضي من الادارة مراعاة القواعد المذكورة وتطبيقها حرفيا لان اي خرق لها يؤدي الى هدم عمل اللجنة وتطاييره كالهباء المنثور عندها يصبح وكأنه لم يكن شيئا مذكورا في عالم القانون.

الفرع الثاني

مدى سلطة التحقيق الإداري في اعادة النظر بالقرارات

من واجبات الموظف التي نصت عليها المادة (٤/ ثاني عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل " القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والانظمة والتعليمات "، الا ان بعض الرؤساء الاداريين يضعون انفسهم فوق القانون علوا كبيرا ولهذا تراهم يضربون عن احكامه صفحا ويسدلون دونها ثوبا فيمتنعون عن اصدار القرارات الادارية التي اوجب القانون عليهم اصدارها او فوضهم اختصاصا تقديريا في اصدارها الا انهم امتنعوا عن الاصدار لغايات منبئة الصلة بالصالح العام ولعلمي ان هذا الامتناع قرار اداري سلبي يجوز الطعن فيه امام محاكم القضاء الاداري وطلب الغائه والتعويض عن الاضرار المتولدة منه اذا كان له مقتضى وذلك بالاستناد الى احكام المادة (٧/ سادسا) من قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٧٩ المعدل الا ان النتائج المتمحضة عن الدعوى تتحملها الادارة وحدها ومنها دفع التعويض، اما الرئيس الاداري فانه يخرج منها سالما معافى وهذا الامر يشجعه على مخالفة احكام القانون فلا يقيم لها وزنا ولا يلقي لها بالا. هذا وبما ان من واجبات الرئيس الاداري هو الانصياع لأحكام القانون وتنفيذها بكل دقة فان امتناعه عن اصدار القرارات بالشكل الموصوف في اعلاه يعد اخلافا بواجباته الوظيفية مما يحتم تطبيق احكام المادة (٧) من القانون المذكور بحقه والتي قضت بانه " اذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب باحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما يتخذ ضده من اجراءات وفقا للقوانين ".

ويبدو لنا في حالة تحقق اي من حالتى الامتناع عن اصدار القرارات الادارية تحميل الرئيس الاداري المسؤولية المدنية المتمثلة بالتعويض واحالته الى لجنة تحقيق تمهيدا لتقرير مسؤوليته

الانضباطية وفرض الجزاء الوفاق عليه وبذلك يستقيم عمل الإدارات الحكومية ويصلح حالها فتكون خادمة للشعب لا متسلطة عليه تبغي الفساد في الأرض.

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك وكما يلي :

إن المشرع قد نص في المادة (٧/خامسا) من قانون التعديل الأول لمؤسسة السجناء السياسيين رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣ على تشكيل لجنة أو أكثر برئاسة حقوقي حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون ولديه خبرة لا تقل عن (٥) سنوات، ومصطلح حقوقي هو مصطلح عام ينطبق على القاضي والمحامي والضابط الحقوقي والموظف الحقوقي ولم يشترط فيه أن يكون موظفاً حقوqياً لدى المؤسسة، وعمومية هذا النص فيه آثار ايجابية وأخرى سلبية فأما الآثار الايجابية فهي إن إدارة المؤسسة ستكون حرة ومطلقة اليد في اختيار رئيس اللجنة بدون التقيد بكونه من الموظفين العاملين في المؤسسة أو من الموظفين العاملين في غير المؤسسة، فهي حرة في اختياره من بين موظفيها أو من المحامين أو المتقاعدين أو القضاة المتقاعدين أو أي صنف من صنوف الحقوقيين ولكن بشرط أن يكون حقوقي حاصل على شهادة (جامعية أولية في القانون) (١٩)، كما إن الإدارة ستكون لها سلطة الإشراف والرقابة المباشرة عليه والتعامل معه وفق نظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية، فإذا اختارته من المحامين أو المتقاعدين فإنها ستتظم عقداً معه يتضمن الشروط والاحكام التي تنظم علاقته بالمؤسسة.

أما الآثار السلبية فهي متعددة، أهمها إن اللجنة ستفقد استقلالها وحيادتها في العمل وخصوصاً مع افتراض تدخل الإدارة بممارسة سلطتها الرئاسية سواء كانت بجانبها السلبي ام الايجابي، وبالتالي تفقد اللجنة ضمانات مهمة من ضمانات التقاضي والحيادية والاستقلالية، وأما الأثر السلبي الآخر، فهو يختلف فيما إذا كان رئيس اللجنة غير موظف (محامي، متقاعد) فسنكون أمام إشكال في تحديد النظام التأديبي الذي يخضع له فيما إذا ارتكب مخالفة مهنية أو قانونية ومدى صلاحية الإدارة في تشكيل لجنة تحقيقه بحقه والسند القانوني لهذه اللجنة، وهل هو قانون انضباط موظفي الدولة أم غيره (٢٠) وفي حالة تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فإن العقوبات المحددة بموجبه إذا أردنا تطبيقها على الموظف العامل بصفة عقد مؤقت يمكن أن نقسمها على ثلاثة أنواع من العقوبات فالأولى: عقوبات لا فائدة من تطبيقها، والثانية عقوبات يستحيل تطبيقها، والثالثة عقوبات ممكن تطبيقها، ولكن قد يكون تطبيقها ذا اثر سلبي وليس ايجابي، فالعقوبات التي لا جدوى أو فائدة من تطبيقها على رئيس

اللجنة اذا كان بصفة عقد مؤقت وهي (لفت النظر والإنذار والتوبيخ)، فهي لا تؤثر على وضعه المالي او درجته أو عنوانه فهو عقد، وأما العقوبات المستحيل تطبيقها أو فرضها فهي (تنزيل الدرجة والفصل والعزل)، وأما العقوبات الممكن فرضها ولكن يترتب على تطبيقها آثار سلبية ولا تحقق الغرض من فرضها على رئيس اللجنة المخالف (المعين بموجب عقد مؤقت)، فهي (قطع الراتب وإنقاص الراتب)، وهي عقوبات قد تكون آثارها أو النتائج المترتبة عليها سلبية أكثر مما هي ايجابية إذ قد تدفع رئيس اللجنة إلى الانحراف أو الجنوح إلى ارتكاب جريمة الرشوة، أو الاضطرار إلى فسخ العقد وترك العمل في اللجنة أو على الأقل تؤدي هذه العقوبات إلى شعوره بالغبين مما يؤدي إلى الإحباط والتكؤ في العمل والانجاز.

إضافة لذلك قد لا تستطيع الإدارة التحقيق مع رئيس اللجنة (من غير الموظفين) الذي فسخ عقده أو انهى لأي سبب كان إذ لم يخول القانون اللجنة هذا الحق (٢١)، وبناءً على ما تقدم من إشكاليات وبما توصلت اليه المؤسسة بعد تعديل قانون المؤسسة من نتائج إيجابية بعد تغيير رؤساء اللجان الخاصة بحقوقيين نقترح ان يكون اختيار رئيس اللجنة من الحقوقيين الذين يتمتعون بخبرة عالية في مجال عملهم ومن الذين جرى المسامح والواقع العملي وعامة الناس على حسن سيرتهم وسلوكهم الوظيفي لضمان صدور قرارات سليمة خالية ولا تكررها ثوب العيب والخطا والتدليس.

وحيث ان المادة (١٠/ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نصت على الإجراءات الواجبة الاتباع اذ نصت على ان "تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية أولية في القانون . وتتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف. واذا رأت ان فعل الموظف المحال اليها يشكل جريمة نشأت من وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي باحالته الى المحاكم المختصة".

وحددت المادة (١١) الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية وهي (الوزير، رئيس الدائرة او الموظف المخول بفرض عقوبات محددة، الرئاسة او مجلس الوزراء) (٢٢).

كما ان اللجنة التحقيقية محددة اعمالها والتوصيات التي تصدرها وهي

أولاً: غلق التحقيق في حال لم يثبت مقصرية الموظف المحال للتحقيق معه أو لاتوجد مخالفة مؤشرة بحقه.

ثانياً: معاقبة الموظف بإحدى العقوبات المحددة في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والتي سبق وان بينهاها بشئ من التفصيل، هذا في حال ثبت مقصرية الموظف المحال للتحقيق وارتكابه مخالفة.

ثالثاً: إحالة الموظف وملف التحقيق الى المحكمة المختصة اذا تبين ان فعل الموظف يشكل جريمة.

من خلال الاستعراض المتقدم نجد ان اللجان التحقيقية محدد عملها بحدود وضعها القانون مسبقاً وهي التحقيق مع الموظف المخالف حول اعماله وبحدود وظيفته وقد حددت العقوبات التي توجه للموظف المخالف في حال ثبت تقصيره وكذلك الجهات التي لها صلاحية فرض العقوبات ولم نجد صلاحية أو اختصاص للجنة التحقيقية اجراء التحقيق مع اللجان الخاصة بشان الأمور الخاصة باعمالها وبالتحديد القرارات التي تصدر منها ويظهر فيما بعد وجود مخالفات قانونية وإدارية فيها حيث رسم القانون طريق واضح للطعن بتلك القرارات وهو التظلم عليها امام هيئة الطعن بعد اجراء التدقيق للقرار المخالف من قبل لجنة إعادة النظر ويحال الى الدائرة القانونية التي تتولى تقديم لائحة التظلم الى هيئة الطعن تتضمن الأسباب والمخالفات والمؤشرات التي دعت الى تقديم التظلم، اما التوصيات التي تصدر من اللجان الخاصة تكون في غير محلها ومجانبة للصواب فضلاً عن ان اغلب رؤساء اللجان الخاصة واعضاءها هم ليسوا من الموظفين على الملاك الوظيفي وانما يتم التعاقد معهم واعضاء الآخرين ممثلين عن وزارات (وزارة الداخلية) بذلك فهم غير خاضعين لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الذي هو السند والاساس في تشكيل اللجان التحقيقية، وندعو المشرع الى إضافة نص قانوني ينظم المركز القانوني لاعضاء اللجان المتعاقد معهم باعتبارهم ممثلين عن رئيس المؤسسة في اللجنة الخاصة وفقاً لما نصت عليه المادة (٧/سابعاً) من قانون التعديل الأول لقانون المؤسسة رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣ (٢٣)، بذلك يكون التحقيق في غير محله ويعتبر لغو وخارج عن اختصاص اعمال اللجان التحقيقية(٢٤).

ويبدو لنا ان عدم اختصاص اللجان التحقيقية المشكلة في المؤسسة بالتحقيق مع اللجان الخاصة بشأن القرارات التي تصدر منها والتي يظهر فيما بعد وجود عيب فيها او مخالفات قانونية وإدارية فيها وذلك لوجود جهات معنية للنظر فيها وهي (لجنة إعادة النظر) التي خولها القانون تلك الصلاحية إضافة لذلك اجراء التحقيق يخرج عن صلاحية واختصاص واعمال اللجان التحقيقية كون عملها محدد سلفا وهذا العمل يخرج عن اختصاصها ويكون عرضة للطعن ومعيب قانونا، فعلى المؤسسة تلافي ذلك مستقبلا لأسباب المبينة انفا هذا من جانب ومن جانب اخر ان تحويل واناطة مهمة النظر والتدقيق في القرارات المعيبة الصادرة من اللجان الخاصة بجهة محددة يوحد وينظم الإجراءات الإدارية وبالنتيجة يولد انسيابية بعيدا عن المشاكل والمعوقات التي تواجه الإدارة والمستفيد (المواطن) وعدم الاقحام في خانة المخالفات القانونية التي تعتبر مؤشر سلبي بحق الإدارة لاسيما اذا عرض الموضوع امام انظار القضاء الذي له الولاية العامة على اعمال الإدارة.

الخاتمة

اولاً الاستنتاجات

- ١- نظم المشرع العراقي التحقيق الاداري بنصوص صريحة ضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- ٢- يعد التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات حماية الموظف من تعسف الإدارة من استعمال الحق وعدم تركها في توجيه الاتهام فرضاً او جزافاً أي بشكل عشوائي .
- ٣- لم ينظم المشرع العراقي نصوص صريحة ضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على غرار المشرع المصري .
- ٤- وجود نقص تشريعي في تشكيل اللجنة التحقيقية في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، اذ لم يحدد القانون من هو الحاصل على شهادة جامعية أولية في القانون هل هو من الموظفين على الملاك الدائم ام بعقد ام متقاعد .

ثانياً : المقترحات .

- ١- نقترح على المشرع العراقي ادراج نصوص دستورية تنص بالشكل الصريح على هذه الضمانة ضمن ضمانات الموظف العام .

- ٢- نقترح على المشرع العراقي تعديل النص تشريعي في تشكيل اللجنة التحقيقية في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، اذ لم يحدد القانون من هو الحاصل على شهادة أولية في القانون هل هو من الموظفين على الملاك الدائم ام بعقد ام متقاعد .
- ٣- نقترح على المشرع العراقي تعديل النص تشريعي في نص المادة (١٠/رابعاً) من القانون التي اجازت للوزير وللرئيس الدائرة فرض أي من عقوبات لفت النظر والانذار وقطع الراتب دون أي إجراءات تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه او اثبات براءته مما نسب اليه. ولم يورد المشرع شرطاً لهذا الاختصاص سوى استجواب الموظف قبل فرض العقوبة. ولم يورد المشرع شكل لهذا الاستجواب الامر الذي يجيز مجرد الاستجواب الشفوي.
- ٤- لم يحدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ إمكانية اللجنة التحقيقية من عدمها بالتوصية بعقوبة انتهاء الخدمات او نقل الموظف الى مكان نائي بعيداً عن دائرته .

الهوامش

- ١- ثروت محبوب ، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر ، ١٩٩٤ ، ص ١٩١ .
- ٢- زهوه عبد الوهاب حمود : التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص ٢٦٢ .
- ٣- زكي النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، ص ٦٤ .
- ٤- د. نوفل العقيل : سلطة تأديب الموظف العام ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٨٦ .
- ٥- د. سعد الشتيوي : التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٧ .
- ٦- د. ماهر عبد الهادي : الشرعية الإجرائية في التأديب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٢٠٦ .
- ٧- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١١ ، ص ٥ .
- ٨- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : أصول القانون الإداري ، بدون مكان نشر ، ٢٠٠١ ، ص ٣٦١ .
- ٩- د. محمد فتوح عثمان ، التحقيق الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٣٨٦ .
- ١٠- البند (رابعاً) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ١١- الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (٣٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ١٢- المادة (١٤) من دستور مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

- ١٣- د. عثمان سلمان العبودي، المرشد في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٨، ص ٧٢.
- ١٤- المادة (١/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١٥- القرآن الكريم سورة (الروم) الآية (٤١).
- ١٦- عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى ٢٠٠٨ موسوعة الثقافة القانونية بغداد، ص ١٣.
- ١٧- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٢٢ - ص ١٢٥.
- ١٨- غازي فيصل مهدي، مقال بعنوان تشكيل اللجان التدقيقية في الإدارات الحكومية، منشور على صفحته الرسمية فيس بوك (أ. غازي فيصل)، آخر زيارة كانت بتاريخ (٢٠٢١/٥/٣١).
- ١٩- المادة (٣) من قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل.
- ٢٠- لمجلس الدولة رأيان في سريان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد كان يرى ان العاملين بعقود مؤقتة يسري عليهم هذا القانون وله في هذا الاتجاه عدة قرارات منها القرار المرقم (٢٠١٠/٨٩) الصادر في (٢٠١٠/٧/٢٩) والمنشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠ صفحة (٢٠٩) والقرار المرقم (٢٠٠٨/١٢) في (٢٠٠٨/١/٢٩) الذي قرر (تطبيق على الموظفين المؤقتين الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في الدوائر التي يعملون فيها، أما الحقوق والامتيازات المادية والمعنوية فتسري عليها أحكام العقد)، نشر هذا القرار في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨ ص ٥٥-٥٦، إلا أنه عاد وعدل عن رأيه وقرر عدم سريان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على العاملين بصفة عقد مؤقت وذلك في قراره المرقم (٢٠١١/٩٧) الصادر في (٢٠١١/١٠/١٦) وكذلك قراره المرقم (٢٠١٨/٧١) في (٢٠١٨/٧/١٦) المنشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص ١٧٧ والذي نص (يسري قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على رئيس واعضاء المكتب من الموظفين ولا يسري على العاملين بالمكتب من المتعاقدين).
- ٢١- قانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وألغى نص المادة (٢٢) التي كانت تجيز التحقيق مع الموظف المخالف حتى لو تم إعارته أو نقله أو إنهاء خدماته لأي سبب كان، وجاء النص الجديد الذي أجاز مساءلة الموظف المخالف الذي ترك الدائرة في حالتين من الترك فقط وهي (الإعارة أو النقل) أما إنهاء خدماته بسبب التقاعد أو أي سبب آخر فلم ينص على ذلك. نشر هذا التعديل في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) في ٢٠٠٨/٢/١٤.
- ٢٢- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٢٦.

Abstract

Disciplinary law is part of the rule for the professional community, as the latter imposes the need for a legal system organizing it and its different situations, as it achieves a balance between the administration's interest in the smooth functioning of public facilities in an effective and regular manner, and the interest of employees in the existence of a legal system that guarantees and guarantees them job stability. And after the development of the functional relationship between the employee and the administration, the functional nature was characterized by objectivity and became aimed at protecting public facilities regularly and steadily, in addition to deterring the erring employee and other workers in the administrative apparatus. In order to protect the employee from the abuse of the administration, the legislator surrounded him with many guarantees that guarantee him security and stability, including the administrative investigation with the public employee. The administrative investigation is a tool of the legal department to reach the truth, as it aims to reveal the truth about the relationship between the employee and the violation attributed to her, as through the investigation of the material facts attributed to the public employee and the collection of evidence of their commission and the determination of the perpetrators and the responsibility of each of them, so the investigation is the basis for imposing the principle The rule of law in the field of public service.

Administrative investigation of administrative violations

Assist.Lect. Rabab Naji Abd

Presidency of the University of Babylon/Legal Division

Assist.Lect. Omar Alaa Muhammad

**Presidency of the University of Babylon / internal
departments**

Assist.Lect. Salem Hussein Aliwi

Presidency of the University of Babylon / Legal Division