معوقات التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)

م.م سلمى غضبان حسين

كلية الادارة والاقتصاد – الجامعة المستنصرية

الملخص

يعد الموظف العام الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة ومرافقها لذا فأن صلاحه يؤدي الى صلاح الدولة وقيامها على اسس صحيحة.ومما لاشك فيه أن اولى واجبات الموظف احترام القوانين والأنظمة والتعليمات ومراعاة احكامها وتنفيذ نصوصها، وأن اي خروج عن ذلك يعرضه الى المساءلة القانونية.وأن التحقيق الإداري هو الوسيلة الاساسية الضامنة والفعالة التي اوجدها المشرع لمساءلة الموظف عند ارتكابه فعلاً يخل بمتطلبات العمل الوظيفي، او يولد فساداً بالمال العام او ضرراً بالمصلحة العامة .لذا بات من الضروري التعرف على القوانين التي تنظم عملية التحقيق الإداري من خلال التعرف على كيفية تشكيل اللجان التحقيقية وصلاحيتها المنصوص عليها في القانون ،ومعرفة اهم الضمانات الواجب توفرها لضمأن فاعلية ادائها، ومن ثم كشف المعوقات التي تحد من عمل تلك اللجان او تؤخره وتجعله يسير في غير المسار الصحيح، لايجاد الحلول المناسبة لها، فوجود تلك المعوقات يؤدي الى ضياع الحقيقة وعدم محاسبة الموظف المذنب.ولعل السبب في اختيار هذا الموضوع يرجع الى اهمية التحقيق الإداري بأعتباره الضمانة التي من خلالها يمكن للموظف الدفاع عن نفسة، ومن ثم الحفاظ على الصالح العام من جهة، ولقلة الدراسات التي تناولت معوقات التحقيق الإداري من جهة اخرى.

Abstract

The public servant is the main pillar on which the state and its facilities are based, so its validity leads to the state's correctness and its establishment on a sound basisThere is no doubt that the first duties of the employee to respect the laws and regulations and instructions and the observance of its provisions and the implementation of its texts, and that any departure from that expose him to legal accountability.The administrative investigation is the main means of guaranteeing and effective created by the legislator to hold the employee accountable when he committed an act that violates the requirements of career work, or generates corruption in public money or damage to the public interest. Therefore, it is necessary to identify the laws that regulate the process of administrative investigation by identifying how to form investigative committees and their powers stipulated in the law, and know the most important guarantees that must be provided to ensure the effectiveness of their performance, and then detect obstacles that limit the work of these committees or delay and make it go To find the appropriate solutions to them, the presence of these obstacles leads to the loss of the truth and the accountability of the culprit.Perhaps the reason for choosing this subject is due to the importance of administrative investigation as the guarantee through which the employee can defend himself, and thus preserve the public interest on the one .

المقدمة

تحتل الوظيفة العامة جأنباً مهماً من دراسات القانون الإداري، نظرا لما لها من اهمية كبيرة في المجتمع، اذ يعد قطاع الموظفين قطاعاً مهماً وواسعاً في الدولة الحديثة ولا سيما بعد أن تعددت المهام الملقاة على عاتقها.وأن الموظف العام من اهم الركائز التي تقوم عليها الدولة، فأذا صلح صلحت الدولة واذا فسد فسدت الدولة، وهذا يتطلب محاسبة كل موظف يخالف القوانين والتعليمات ويخرج عن السلوك القويم للموظف وايقاع العقوبات الرادعة عليه عن طريق التحقيق الإداري.

وأن احالة الموظف للتحقيق هو ليس قراراً ادارياً نهائياً، بل هو اجراء ممهد لأصدار قرار تأديبي، هو الذي يصلح لأن يكون محلا لطلب إلغائه، مما يدل على اهمية التحقيق الإداري في تحقيق الاجراءات التي تهدف الى تأديب الموظف الذي يقوم بمخالفة تأديبة (أنضباطية) بمخالفة القوانين الوظيفية.ولا يمثل التحقيق الإداري في ذاته غاية تتوخاها الإدارة، بل هو وسيلة يراد من خلالها تمحيص الحقائق واستجلاء الحقيقة سعياً وراء تحقيق المصلحة العامة، التي تمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعل او امتناع تتخذه الإدارة.ويستهدف التحقيق الإداري الافعال المنسوبة للموظف بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها او التثبت من صحة إسنادها الى فاعل معين، وقد يعترض الكشف عن تلك الحقيقة مجموعة من العوائق تحول دون الكشف عنها او الى التأخر في اكتشافها.وتكمن اهمية البحث في أن التحقيق الإداري وسيلة بيد الاجهزة الحكومية المعنية بتنفيذ سياسات الدولة وتقديم الخدمات العامة لمواطنيها، فيجري بها أن توظف تلك الوسيلة مع ماتملكه من صلاحيات واسعة في القضاء على اوجه الفساد في الدولة، بأعطائه الاهمية القصوى من خلال توفير كافة الوسائل التي معها يجري التحقيق الإداري بصورة صحيحة وازالة كل مايعيقه لتحقيق اهدافه المرجوة .ومن خلال دراستي لكافة البحوث والدراسات المتعلقة بالتحقيق الإداري وجدت أن اغلب تلك الدراسات تبحث عن مفهوم التحقيق واجراءاته دون الالتفات الى المعوقات التي تمنع من تحقيق الاهداف المرجوة منه،بالاضافة الى خبرتي العملية كوني اشتركت في لجان تحقيقية عديدة الأمر الذي دعا الى البحث في مشكلة جديدة للتحقيق الإداري وهي الكشف عن معوقات التحقيق الإداري ودراستها على اسس علمية لاقتراح السبل الكفيلة لتجاوزها .تأسيسا على ما تقدم سنقسم بحثنا الى مقدمة ومبحثين نتناول في المبحث الاول التعريف بالتحقيق الإداري في حين نخصص الثاني للبحث في المعوقات الاجرائية والموضوعية للتحقيق الإداري ومن ثم نختم بحثنا بخاتمة لأهم النتائج والتوصيات .

المبحث الاول/ التعريف بالتحقيق الإداري

من اجل إدراك تعريف التحقيق الإداري لا بد لنا أن نتناول بالبحث مسائل عديدة كل منها يبحث في جانب معين الى أن نصل الى صورة متكاملة لتعريف بالتحقيق الإداري وهذه المسائل هي مفهوم

التحقيق الإداري وخصائصه وهذا سيكون في المطلب الاول في حين خصصنا المطلب الثاني لبيان الاساس القانوني للتحقيق الإداري واهميته .

المطلب الاول : مفهوم التحقيق الإداري وخصائصه

الفرع الاول : مفهوم التحقيق الإداري اصل كلمة تحقيق في اللغة هي (حقق) (١)وحققه اي اكده والمحقق ،ويقال كلام محقق اي (محكم منظم)واحق لأمر (اوجبه وصيره حقا لا شك فيه) ويقال احق عليه القضاء اي اوجبه .اما اصطلاحاً فبالرجوع الى القوانين الوظيفية لمجموعة من الدول ومنها العراق نجد أن المشرع لم يضع تعريفاً محددا للتحقيق الإداري وهو منهج محمود للمشرع لما لإيراد التعريف في نصوص جامدة من تقييد للامر المعرف وجوب الالتزام بحرفية النص الأمر الذي جعل الباب مفتوحا لإجتهاد الفقه ورجال القضاء.فقد عرفه البعض بأنه (اجراء تمهيدي يهدف الى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه)(٢).وعرف كلك بأنه مجموعة من الاجراءات التي تهدف تحديد المخالفة التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادةً بعد اكتشاف المخالفة)(٣).وقد عرفه القضاء المصري بأنه (سؤال العامل (الموظف) فيما منسوب اليه عند مقارفته لذنب اداري، ويتم ذلك من خلال كتابة او شفاهه بحسب الاحوال بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع اجراءه بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص، وتتبع في شأنه كافة الاجراءات المقررة، ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول الى وجه الحق، فضلا عن تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للعامل موضوع المسألة الإدارية حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدرأ ما هومنسوب اليه)(٤).وبالرغم من المشرع العراقي لم يأت بتعريف للتحقيق الإداري الا أنه جاء بجملة من المعايير والضوابط الواجبة الاتباع في شأن تأليف اللجان التحقيقة وعملها والاجراءات المتبعة في اعمالها(٥).مما تقدم يمكن القول أن التحقيق الإداري لا يمثل في ذاته غاية تتوخاها الإدارة بل هي وسيلة يراد من خلالها تمحيص الحقائق واستجلاء وجه الحق وصولاً الى الكشف عن مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها استناداً الى سلطة منحها اياها المشرع .ومن هنا يمكن تعريف التحقيق الإداري بأنه (اجراء يتم بشكلية معينة نص عليها القانون من قبل سلطة مختصة، يكون الغرض منه كشف حقيقة المخالفة الأنضباطية (التأديبية) ونسبها الى من قام بها (اي الموظف العام)من عدمها وتوقيع العقوبة المناسبة عليه، بصورة تكفل له كافة الضمانات التي منحها اياه القانون للدفاع عن نفسه)

الفرع الثاني خصائص التحقيق الإداري:خصائص الشئ هي ما اختص به دون غيره فأصبح ميزة له ومن هنا يكون للتحقق الإداري خصائص وسمات تميزه عن غيره من التحقيقات وهذه الخصائص تتبع

من الطبيعة الخاصة للتأديب الإداري بأعتباره تحقيقاً يجري مع الموظف العام دون غيره، ويمكن أن نجمل هذه الخصائص في النقاط التالية :

اولاً:- اقتصار موضوعه على الموظف العام يتم التحقيق الإداري مع الموظف العام حصراً خلاف التحقيق الجنائي الذي يتم مع الاشخاص سواء كانوا موظفين ام غير موظفين بينما يجري التحقيق الابتدائي(الجنائي مع الموظف وغيره (٦).

ثانياً:-غايته كشف المخالفة التأديبية الغاية من تحريك الاجراءات التأديبية والتي تبدأ بالتحقيق هو الكشف عن المخالفة التأديبية التي ارتكبها الموظف العام ومعرفة فيما اذا كان الفعل الذي قام به الموظف يدرج ضمن المخالفة التأديبية ويستحق العقوبة التأديبة المناسبة له.

ثالثاً:- تشكيل لجنة تحقيقة لا يمكن القيام بالتحقيق الإداري دون تشكيل لجنة تحقيقة اصولية متكونة وفقاً للنصوص القانونية الخاصة بذلك، ولا يستطيع اي موظف القيام بالتحقيق الإداري دون صدور امر بتشكيل اللجنة التحقيقة بينما يجري التحقيق الابتدائي من قبل المحقق او قاضي التحقيق كل حسب اختصاصه.

رابعاً:- عدم مساس نتائجه بحياة الموظف وحريته العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر تبدأ بأخف العقوبات وهي لفت النظر وتنتهي بأشدها وهي عقوبة العزل، وهذه العقوبات لاتصيب الموظف العام في حياته او حريته وأنما تصيب الموظف في مزايا وظيفته او في مركزه الوظيفي، ويترتب على لك نتيجة مهمة وهي أن استجواب الموظف في التحقيق الإداري لا يتوقف على ارادته فأن هو رفض ذلك فأنه يكون قد اقام الحجة على نفسه فضلاً عن تفويته فرصة الدفاع (٧). بينما ربما تؤدي نتائج التحقيق الجنائي الى عقوبات ماسة بحرية الشخص او شخصيته.

خامساً:- سعة اساسه القانوني اجراءات التحقيق الإداري تمتاز بسرعة اساسها القانوني وذلك لتعدد وتنوع مصادر اجراءات التحقيق الإداري وهذا ماسنبينه لاحقاً

سادسا : - السرعة يتميز العمل الإداري بالسرعة في اتمام الاجراءات اعمالاً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بأنتظام واطراد، فأن التحقيق الإداري مثله كمثل كل هذه الاجراءات بل أنه اكثر حاجة لأن تحسم اجراءته بسرعة لتعلقه بموظف عام، يمثل التحقيق بألنسبة اليه عقبة تعترض حياته الوظيفية فوضعه النفسي قلقاً اثناء التحقيق بل أن وضعه المادي قد يتزعزع أن سحب يده من العمل وما يمثله ذلك من اسباب توجب الاسراع في حسم التحقيق (٨).

سابعاً :- التوصية نتيجة التحقيق الإداري في ضل قانون أنضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ تتمثل بتوصية ترفع الى الرئيس الذي اصدر امر تشكيل اللجنة التحقيقة وليس امراً ادارياً(٩).

ثامناً:- صعوبة مهام المحقق الإداري من المعروف أن العقوبات الأنضباطية وردت على سبيل الحصر فقد حددها قانون الأنضباط بمجموعة من العقوبات وكما تمت الاشارة اليه سلفاً (١٠)، اي أن العقوبات الأنضباطية مقننة بخلاف المخالفات التأديبية فأن المشرع لم يقم بتقنينها ولم يسلك مسلك المشرع الجنائي في تحديد كل من الجرائم والعقوبات، ونتيجة لذلك فيتوجب على المحقق أن يكييف الفعل كمخالفة تأديبية اولاً ثم يوازن بين الفعل والعقوبة لأختيار العقوبة الملائمة (١١).

تاسعاً:- عبء الاثبات المخالفات الأنضباطية توصف بأنها (جرائم مسندية)، اذ تعتبر الاوراق او المستندات الكتابية عي الدليل الرئيسي للاثبات في القانون الإداري، وعرف القاضي الإداري بأنه قاضي اوراق بالدرجة الاولى (١٢)، فغالباً ما تنص هذه المخالفات في محل مكتوب وبذلك فأن الإدارة تستطيع اثبات صحة ما تدعيه من خلال الوثائق والمستندات التي بحوزتها، الأمرالذي ينقل عبء الاثبات الى الطرف الثاني (الموظف) بسهولة ويسر وهذا ما يجري غالباً (١٣).

عاشرا:- ضمانات الموظف في مجال التحقيق الإداري فأن ضمانات الموظف العام قد لا تكون على نفس مستوى الضمانات التي يكفلها المشرع في القانون الجنائي، ففي النظام الرئاسي مثلاً يجمع الرئيس الإداري بين سلطتي الاتهام والحكم وهذا ما يمثل اغفالاً لضمانة مهمة وهي الحيدة، عكس ما عليه في القانون الجنائي.

المطلب الثاني / الاساس القانوني للتحقيقة الإداري وأهميته

الفرع الاول :- الاساس القانوني للتحقيق الإداريأن التحقيق الإداري اجراء شكلي من الاجراءات المهمة والجوهرية التي يتعين على الإدارة أن تتخذها قبل أن توقع أي نوع من أنواع الجزاءات على الموظف العام(١٤)كما أن التحقيق الإداري – من جانب آخر – يمثل احدى الضمانات المهمة للموظف لكي تتاح له الفرصة لابداء دفاعه ولنفي التهم عنه(١٥)، لذلك فاساس التحقيق الإداري يمكننا أن نجده في مصادر المشروعية الإدارية بوصفها القاعدة العامة، ابتداءً من الدستور الذي يمثل قمة الهرم التشريعي في الدولة وأنتهاء بالمصادر غير المكتوبة(١٦).وأن التأديب بما يحمله من صبغة عقابية من جهة ومن جهة أخرى فأن التحقيق الإداري يمثل اجراءً تأديبيا، فأنه يلتقي مع القوانين الاجرائية الأخرى في الطبيعة الاجرائية فضلا عن طبيعة العقاب المذكورة أنفا، وهذه القوانين هي قانون الاجراءات الجنائية وقانون المرافعات والتي سنبحثها تحت عنوان "أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية". فهذا الأساس الاخير لا يمكن الرجوع إليه مباشرة، أنما يتم ذلك فقط عندما يكون هناك قصور تشريعي في اجراءات التأديب وبما يتلاءم وطبيعة العمل الإداري(١٧).

اولاً :- مصادر المشروعية الإدارية اساساً للتحقيق الإداري

مصادر المشروعية الإدارية متعددة وتمثل في مجملها القانون بمعناه الواسع فهو الأساس الطبيعي للاجراءات الإدارية ومنها التحقيق، نجملها كالتالي:

١-الدستور يعد الدستور القانون الاعلى في الدولة الذي يسمو على ما عداه من تشريعات أخرى، لذلك فأن سلطات الدولة وهيئاتها وافرادها تلزم باحترام ما نص عليه الدستور والا فأن تصرفاتها تكون غير مشروعة "غير دستورية"(١٨).

واذا ما تفحصنا الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فأننا نجده قد اغفل معالجة مسألة تأديب الموظفين واجراءات التأديب، وهو ايضاً ما اغفله دستور العراق لعام ٢٠٠٥، ولم يتم تداركه بالرغم من اهمية ذلك. والذي نراه أن 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 / ب) من الدستور العراقي العام ١٩٧٣ التي تنص على " حق الدفاع مقدس في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفق احكام القانون " وهو ما اشارت اليه المادة (١٩/ رابعاً) من الدستور العراق النافذ.كذلك ما نصت عليه المادة (٢٢) من دستورعام ١٩٧٣ بفقراتها الثلاث (أ – ب – جـ) وما اشارت اليه المادة (١٩/ ثاني عشر بفقراتها(ا–ب) التي تحرم تعذيب الاشخاص لاكراههم على قول ما لا يريدون قوله كما أنها توجب احترام احكام القانون عند حبس الشخص أو توقيفه أو القبض عليه أو تفتيشه واخيرا فأنها تقرر حرمة المنازل وحرمة دخولها أو تفتيشها دون الاستناد إلى نص القانون وهذه النصوص تتسم بالشمولية فيما تقرره من مبادئ واحكام فهي بذلك تسري على الموظف عند مقاضاته اداريا وبما يشتمل عليه ذلك من اجراءات ادارية اولها التحقيق فحق الدفاع مثلا لا بد من كفالته لاي شخص موظف كان ام غير موظف محل اتهام اداري ام جنائي والدستور المصري لعام ١٩٧١أكد عما سواه من الدساتير الأخرى، فقد نص بشكل مباشر على ضمانات تأديبية للموظف العام في المادة ١٤٤من دستور عام ١٩٧١ منه التي جاء فيه " الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها في خدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم باداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلاّ في الاحوال التي يحددها القانون" والملاحظ على هذا النص ما يأتي(١٩).وهو ما اشارت اليه المادة ١٣ من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٣.

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

ثأنيا:أن النص منع فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إلاّ في الاحوال المبينة قانونا.ونرى أن ما فعله المشرع المصري من ايراد هذه الضمانات في نص الدستور يشكل مرحلة متقدمة تتناسب مع الاهمية المتزايدة التي توليها معظم الدول بالوظيفة والموظف ، فاعمال 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 اورد في المستقبل هذه الضمانات في نصوص الدستور لاعطائها قيمة توازي اهمية الوظيفة وتوازي خطورة مرحلة مقاضاة الموظف بالتحقيق معه وفرض عليه .

٢-التشريع العادي :

وهو ما يطلق عليه " القانون " ويأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور في هرم التدرج التشريعي [٢٠] ، فهو "الوثيقة المدونة التي تقررها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل في ميدأن التشريع "[٢١] وما يحتله من مرتبة ادنى من الدستور فأنه يجب أن يكون متوافقا مع الدستور (دستورياً) والا فمصيره البطلان ومن ثم الالغاء من جانب القضاء المختص[٢٢] ، والتشريع هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي تجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام ادارياً، ففي العراق يجب العودة إلى قانون أنضباط موظفي الدولة المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ باعتباره التشريع المنظم للاجراءات التأديبية بشكل عام ومنها التحقيق. ونتيجةً لقصور الاجراءات التأديبية فأنه يثار بهذا الصدد سؤال مهم هو : هل من الممكن في حالة قصور القوانين المنظمة للاجراءات التأديبية الرجوع إلى قوانين أخرى (والمقصود هنا قانون اصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات) [٢٣] ونظرا إلى كون هذه القوانين ليست من مصادر المشروعية الإدارية، لذلك فأننا سنرجئ بحثها إلى مابعد.

٣-القرارات التنظيمية[٢٤]:

عندما تمارس الإدارة نشاطها فأنها تصدر قرارات ادارية قد تكون على شكل قرارات فردية أي تخاطب الافراد بذواتهم فترتب لهم حقوقا فردية مكتسبة لا يجوز المساس بها بصورة عامة أو أن تصدر قرارات ادارية (تنظيمية) عندما تخاطب الافراد بصفاتهم لا بذواتهم وتكون على شكل قواعد موضوعية تتسم بالعمومية والتجريد إذ تمثل قواعد قانونية يجب اتباعها وعدم مخالفتها[٢٥].وقد عرفت هذه القرارات بأنها " القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وتنطبق هذه القرارات على عدد من الاشخاص ليسوا محددين بذواتهم مثالها الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالمرور وتنظيم نشاط معين وقرار منع السير في احد الطرق "[٢٦] .وتأتي هذه القرارات بمرتبة ادنى من التشريع العادي وتعلو في الوقت ذاته القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة [٢٧]، فلا تستطيع الاخيرة أن تصدر قرارات فردية تخالف بها القرارات التنظيمية (اللوائح) حتى وأن كانت الجهة التي اصدرتها

نفسها ، أنما يمكنها ذلك باصدار قرارات تنظيمية معدلة أو ملغية للقرارات التنظيمية النافذة المراد مخالفتها.[٢٨]

٤- العرف يأتي العرف في مرتبة تلي التشريع المكتوب من حيث تدرج هرم المشروعية فتكمل ما نقص من الاخير وتفسر ما غمض فيه، بعد أن كان للعرف المرتبة الأولى من مصادر القانون، هذه المرتبة التي أنخفضت إلى ما دون القواعد القانونية المكتوبة لدقة الاخيرة ووضوحها ولما تحمله من مزايا تغلب على العرف .[٢٩] ومما تجدر الاشارة اليه أن القضاء هو المرجع في تحديد قيام العرف من عدم قيامه[٣٠]، وفيما يخص مسائل التأديب الإداري وضماناته فأن هناك اعرافا ليست من الكثرة في هذا الخصوص [٣١]، ففي فرنسا فأن حضور شخص ثالث (باعتباره شاهدا) في اثناء التحقيق مع الموظف مثلا هو عرف اداري [٣٢] اعتادت الإدارة على اتباع للاستعأنة بهذا الشخص في اثبات صحة اجراءات التحقيق الإداري وسلامتها وللاستعأنة به في مجال اثبات اعتراف الموظف في اثناء التحقيق الإداري امام جهة القضاء لاحقاً أن كان عمل الموظف يشكل مخالفة تأديبية وجريمة جنائية في الوقت نفسه، وفي مصر فأن هناك جانباً من الفقه يرى أن اساس تطبيق اللائحة التنفيذية للقانون المرقم ٢١٠ لعام ١٩٥١ في ظل القانون المرقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يستند إلى العرف[٣٣] ولم نجد في العراق بحسب ما تيسر لنا من مصادر أية اعراف يمكن تطبيقها بشأن اجراءات التحقيق.

٥- 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) [٣٤]. فعندما لا يجد القاضي نصا أو عرفا يحكم القضية المعروضة عليه فأنه يبحث عن نية المشرع المفترضة أي التي كان من المفروض أن يتضمنها التشريع لو أنه تعرض لتنظيم مثل هذه الحالة، ويستهدي القاضي الإداري للوصول إلى هذه النية باعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير التي تمثل احد الميادين الخصبة للكشف عنها من أجل ارساء المبدأ القانوني العام ، فدور القاضي دور كاشف لا منشيء لأن هذه المبادئ أن لم تكن موجودة في نصوص القانون فأنها توجد في ضمير الجماعة وارادة المشرع ولا يسع القاضي الإداري الا أن يبحث عن هذه المبادئ ويكتشفها [٣٥] . وعن مرتبة هذه المبادئ ففي فرنسا مرت هذه المبادئ بمرحلتين في رأي جأنب من الفقه[٣٦] ، الاولى قبل دستور عام ١٩٥٨ إذ اعطيت مرتبة التشريع العادي نفسها اما بعد دستور عام ١٩٥٨ فأن الفقه ذهب إلى اعطائها قيمة دستورية وذلك بسبب ما سمي باللوائح المستقلة ، إذ نصت المادة (٣٧) من هذا الدستور على اعطاء الحكومة الحق في اصدار لوائح مستقلة لا تخضع لرقابة القانون فكيف تخضع للمبادئ العامة أن كانت الاخيرة مرتبة التشريع العادي ، اما في مصر فأن الرأي الراجح هو الذي يعطي المبادئ القانونية العامة مرتبة التشريع العادي نفسها ويؤيده في ذلك القضاء [٣٧] ، إذ تقول المحكمة الإدارية العليا بهذا

الصدد في احد احكامها (يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته 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 اشار إلى هذه المرتبة ونرى بأن لهذه المبادئ مرتبة ادنى من التشريع العادي ذلك لأن التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية تستطيع مخالفة المبادئ القانونية العامة تعديلا أو الغاءاً، الا أنه لا يسوغ لهذه المبادئ أن تخالف نصوص التشريع والا فأنها تكون مشوبة بالبطلان ومن قرارات مجلس الأنضباط العام مثلا النص على أن (القواعد العامة تحتم بعدم جواز اشتراك الموظف في عضوية لجنة تنظر في طلب خاص به ...) [٣٨] .

٦- أحكام القضاء للقضاء دور لا ينكر في مجال القانون الإداري عموما، وفي نطاق القانون التأديبي بوجه خاص، إذ أن هذا الدور يمكن وصفه بالأنشائي، فالقضاء ساهم في أنشاء احكام القانون الإداري ومما ساعد على ذلك هو عدم تقنين قواعد القانون الإداري مما هيأ للقضاء فرصة ايجاد قواعد ومبادئ عامة تتلاءم وطبيعة عمل الإدارة التي اجبرت بوساطة القضاء في السير على وفق احكام وضوابط ما كانت لتسير عليها لولا تدخله، حتى وصف القانون الإداري بأنه (قانون قضائي) [٣٩] . وقد وجد القضاء سبيلا لابراز دوره الأنشائي من خلال المبادئ القانونية العامة التي تم بحثها في موقع سابق من هذا البحث، كما أن لاحكام القضاء حجية قانونية هي حجية الشيء المقضي به التي هي (نوع من الحرمة التي يكتسبها الحكم بعد صدوره بوصفه حكماً صحيحاً من الناحية الشكلية والموضوعية، وهذه الحجية قرينة ذات فرعين احدهما يسمى قرينة الصحة وينبني على ما تقدم أنه إذا الغى مجلس الدولة قرارا اداريا ثم اقام طاعن آخر دعوى أخرى اما مجلس الدولة بالغاء ذات القرار كانت الدعوى القانونية غير ذات موضوع، باعتبار أن ذلك احدى النتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الالغاء، وكذلك من لم يختصم في الدعوى تصبه آثار الحكم بالالغاء بوصف أنه من الكافة ...)واحترام حجية الأمر المقضي به يعتبر من المبادئ القانونية العامة التي تشكل مخالفتها مخالفة للقانون، إذ تقضي ببطلان التصرف المخالف، وبما أن الاحكام القضائية لا ترتب قواعد قانونية عامة فأنه لا يمكن اعتبارها لذاتها عنصرا من عناصر الشرعية (وأنما الذي يعتبر عنصرا من عناصر الشرعية في هذا المجال هو مبدأ احترام حجية الشيء المقضي فيه، وعلى ذلك لا تخرج الاحكام القضائية عن كونها احدى نطبيقات المبادئ القانونية العامة التي تعتبر بحق من مصادر الشرعية) [٤١] .

ثانياً:- أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية نتيجة للقصور الموجود في الاجراءات التأديبية، لابد من البحث عن مصادر اخرى تكمل ذلك ، فلا يسوغ للادارة أو للقاضي

الإداري أن يتذرع بوجود نقص تشريعي والا فأنه يكون منكراً للعدالة، ولسد هذا النقص التشريعي تلجأ الإدارة أو القاضي إلى احد سبيلين[٤٢]وكما يأتي :

١- المبادئ العامة لاجراءات التقاضيالاجراءات القضائية عموما تقوم على المبادئ العامة التي تمثل (اساسا للعدالة المنظمة، لا تستقيم بغيرها)(٤٣) ، فالمبادئ القانونية العامة هي من نتاج عمل القضاء الذي يضمن هذه المبادئ في احكامه للاهتداء بها بوصفها مبادئ لا تجوز مخالفتها، وتجنبا للتكرار إذ أننا تناولنا المبادئ القانونية العامة في المطلب الاول فالى ذلك نحيل البحث .

٢- القوانين الاجرائيةالتحقيق الإداري باعتباره احد الاجراءات التأديبية فأنه يشترك من حيث الطبيعة الاجرائية مع قانون المرافعات وقانون اصول المحاكمات الجزائية (قانون الاجراءات الجنائية)[٤٤]، من جهة ومن جهة اخرى ولما يترتب على التحقيق الإداري من احتمال فرض عقوبة تأديبية على الموظف فأن طابع العقاب هذا في نطاق التأديب يشترك مع قانون أصول المحاكمات الجنائية من حيث أن الاخير ينظم اجراءات تبغي كشف الحقيقة ومعاقبة الفاعل لردعه . ويذهب الرأي الغالب [٤٥] إلى أن قانون الاجراءات الجنائية (اصول محاكمات جزائية في العراق) هو القانون الواجب التطبيق عند غياب نصوص الاجراءات التأديبية باعتباره القانون العام، ويسوغ القائلون بهذا الرأي وجهة نظرهم بحجج شتى وأول هذه الحجج واهمها هي وحدة الاساس الذي يقوم عليه كلا القانونين (الجنائي و التأديبي) وهو العقاب، فكلاهما ينتميأن إلى اسرة واحدة هي (اسرة قانون العقوبات) فالمحاكمة التأديبية تقترب من المحاكمة الجنائية لأنهما يطبقان شريعة العقاب. كما أن ما ترمي (٤٦) الاجراءات التأديبية والجنائية بلوغه هو كشف الحقيقة بشأن جريمة جنائية أو تأديبية وهذا ما يختلف عن الهدف من قانون المرافعات الذي لا يتعدى ايصال الحقوق إلى اصحابها ، كذلك فأن طرفي الدعوى التأديبية لا يكونان في مركز واحد بل أن الموظف يكون في مركز ادنى من المركز الذي يعطى للادارة التي تملك من السلطات والصلاحيات ما يرجح كفتها على كفة الموظف وهذا الحال نفسه يعطي في الدعوى الجنائية فما للطرف الآخر وهو المتهم الا أن يمارس حقوقه في الدفاع وتفنيد الادلة الموجهة ضده، ويذهب رأي ثأن(٤٧) إلى القول بأن قانون المرافعات هو القانون العام، باعتبار أن 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 (٤٨) إلى القول بأنه يمكن العودة إلى أي من القانونين (الاجراءات الجنائية أو المرافعات) بما يتلاءم وطبيعة النظام التأديبي، فالقول بالرجوع التلقائي إلى قانون الاجراءات الجنائية هو من قبيل (التعميم الخاطيء) فأنهما وأن اشتركا في طابع العقاب، الا أنه تبقى لكل منهما ذاتيته واستقلاله عن الآخ، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري 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 في قيامها على المرافق العامة وبين الافراد ، فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها، وله أن يطرحها إذا كانت غير متلاءمة معها..) . وما نؤيده من الآراء المذكورة أنفاً هو رأي الدكتور الطماوي الذي يجيز اللجوء إلى القانونين (الاجراءات والمرافعات) شرط أن يكون الحكم متلائما مع طبيعة العمل الإداري، كذلك بشرط أن يتم الرجوع إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية (أو كما يسمى في مصر الاجراءات الجنائية) اولاً فأن لم يجد نصا يتلاءم والحالة المعروضة، فيجب عليه البحث عن البديل في قانون المرافعات .واذا ما تفحصنا موقف المشرع العراقي في قانون الأنضباط النافذ المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، فأننا نجده قد اغفل ايراد نصوص توضح ما يتبع بشأن قصور الاجراءات التحقيقية وذلك بالاحالة إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية كما فعل المشرع في القانون الملغي المرقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الذي احال إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية في بعض نصوصه(٤٩).

الفرع الثاني / اهمية التحقيق الإداري للتحقيق الإداري اهمية خاصة تميزه من الاجراءات الأنضباية الأخرى يمكننا أن نتلمسها من خلال محاور عديدة، التي سنبحثها في اربعة فروع وكما يأتي :

١-أهميته للموظف العام

تبرز اهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة هي :

أ- . 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 اصلاً مما يحتم الأمر أن تترك له الفرصة الكافية لاثبات براءته ودرء ما وجه إليه من تهم بما يملكه من ادلة إذ أن التحقيق يهيء فرصة كافية بما يستغرقه من اجراءات لأن يجمع الموظف شتات هذه الادلة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع (٥٠).

ب- ايجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة :

كما أن اهمية التحقيق تبرز للموظف حتى أن كانت النتيجة سلبية أي في حالة فرض الجزاء عليه، فعقوبة التوبيخ ليست كعقوبة العزل حتما من حيث الاثر 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 لأن الترابط بين العقوبة والمخالفة غير قائم في نطاق التأديب مثلما هو عليه الحال في القانون الجنائي .(٥١)

٢-اهميته للادارة

تتركز اهمية التحقيق الإداري للادارة في عد الموظف الركيزة الأساس في الوظيفة العامة فهو عقل الدولة المدبر وساعدها المنفذ، لذلك لابد من أن تكفل الإدارة حماية هذا الموظف من كلّ ما يمكن أن

يمس حقوقه الوظيفية، ويتم ذلك في مجال تأديب الموظف باتاحة الفرصة للدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه، كما أن التحقيق يجعل الإدارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة .

٣-أهميته للمجتمع

أ- أن التحقيق الإداري هو ضمانة مهمة من ضمانات الموظف العام .[٥٢] لذلك فأن لجوء الإدارة إلى اجراء 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 والأنصاف دليل على رقي المجتمع وتقدمه .

ب- نتيجة لتطور المجتمعات وتدخل الدولة في مجالات ما كانت لتضطلع بها في الماضي مما ادى إلى زيادة الكوادر العاملة لمواكبة اعمال الدولة المتشعبة والمتزايدة، فأن اهمية الوظيفة العامة ازدادت استناداً إلى ذلك وازداد معها عدد الموظفين الذين يمثلون الحجر الأساس في هذه الوظيفة.

واستناداً إلى ما تقدم فأن تحقيق مصلحة الموظف – وذلك في أن يقاضى وفقا لاجراءات عادلة وأن تكفل له كل الضمانات وبما فيها حقه في الدفاع عن نفسه – هي في الوقت ذاته تحقيق لمصلحة اهميته للجزاء المفروض وتتحقق هذه الاهمية في جأنبين(٥٣) :

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

الثاني : من حيث فرض العقوبة : إذ أن الارتباط القائم بين الجرائم الجنائية والعقوبات المحددة لها قانونا في المجال الجنائي غير قائم قاعدة 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 اوردها المشرع في القوانين الوظيفية مستندا في ذلك إلى سلطته التقديرية التي منحه المشرع اياها .

وأن مسألة التكييف الدقيق للفعل واختيار العقوبة المناسبة يهدف إلى غاية مفادها فرض جزاء عادل ومنصف، وهذا لا يتم إلاّ باجراء تحقيق مع الموظف يمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة المخالفة المرتكبة لفرض جزاء تأديبي على الموظف أولاً ومعالجة مواطن الخلل لامكان تلافيها مستقبلا ثأنيا .

المبحث الثاني :- المعوقات الموضوعية والاجرائية للتحقيق الإداري والاثر المترتب عليها

يقصد بالمعوقات الإدارية وضع صعب يكتنفه شئ من الغموض يحول دون تحقيق الاهداف ويمكن النظر اليها بأنها المسبب للفجوة بين مستوى الأنجاز المتوقع والأنجاز الفعلي او أنحراف في مستوى الاداء عن معيار محدد مسبقاً(٥٤)، وهو ما يمكن تطبيقه على التحقيق الإداري باعتباره احد الاجراءات الإدارية التي تقوم بها الإدارة.وهذا ماسنحاول ايضاحه في هذا المبحث وذلك من خلال التطرق الى معوقات التحقيق الإداري ذات الصلة بالأنظمة القانونية ومعوقات التحقيق الإداري ذات الصلة بمراحل التحقيق الإداري ابتداءاً من مرحلة تشكيل اللجان التحقيقة وأنتهاء بمرحلة صدور التوصيات من اللجنة التحقيقة، مع الاشارة الى المعوقات المتعلقة بتأهيل وتدريب المحقق الإداري وذلك في المطلب الاول، في حين نخصص المطلب الثاني لمعرفة اثر هذه المعوقات على سير العمل في الاجهزة الحكومية .

المطلب الاول / معوقات التحقيق الإداري الموضوعية والاجرائية

الفرع الاول معوقات التحقيق الإداري ذات الصلة بالأنظمة القانونية أن السبب الرئيس في عدم قدرة بعض الجهات الإدارية القيام بدورها في الشكل المطلوب يعود الى عدم اهليتها في اعداد وتنفيذ الخطط بشكل يتناسب مع الكفاءة والفاعلية، وخصوصاً في ضل قصور المسألة او الرقابة او المعالجة الحقيقية الشاملة الأ على نطاق محدود (٥٥).وأن تحديث القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالاجراءات الإدارية من الوسائل الهادفة والاساسية في عملية التغيير والتطويراللازمة لتحسين اداء الإدارة في الاجهزة الحكومية وأن يكون هذا التحديث بشكل يتماشى مع متطلبات التطوير والنهوض بالأداء وتقديم الخدمات الافضل من قبل الجهات الإدارية، وذلك بالاعتماد على معايير واسس علمية في اختيار الاجراءات الجديدة لتتوافق مع ماهو قائم، وتؤدي الى رفع كفاءة الاداء.وكون أن عملية تحديث الأنظمة والقوانين والاجراءات الإدارية، هي عملية مستمرة فأنها لا تتوقف على مستوى معين، بل أنها عملية متجددة ومتطورة، فالتغيرات والتطورات المتسارعة تؤدي الى خلق متطلبات مستجدة تؤدي الى تحسين الاداء الإداري، وتستوجب تبني برامج استراتيجية للتطوير والتحديث تلبي تلك المستجدات المتنوعة.ومن خلال دراستنا لمجموعة من القوانين التي تحكم الأنضباط الوظيفي (تأديب الموظف) في العراق وبعض الدول بالاضافة الى اشتراكنا في عدد من اللجان التحقيقة بحكم تخصصنا العلمي وجدنا مجموعة من المعوقات ذات الصلة بالأنظمة القانونية تكمن في :

١-حاجة القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالمجال الأنضباطي (التأديبي) للموظف الى تحديث شامل لمواكبة المستجدات العصرية، كمعالجة التأخر في مباشرة التحقيق في قضية معينة بسبب الاجراءات الروتينية المتمثلة بأصدار مجموعة من المذكرات والاوامر اللازمة للبدء بالتحقيق، وكذلك في حالة امتناع بعض الجهات الإدارية عن تمكين المحقق من الاطلاع على الاوراق المطلوبة والقيام

بما هو لازم من تفتيش الا بعد الحصول على الموافقات التي تستلزم وقتاً طويلاً، ففي السعودية مثلاً ووفقاً لنظام التأديب الخاص بها فأن حالة امتناع الجهات الحكومية عن تزويد المحققين ببعض الاوراق –بأن يتم رفع الأمر من قبل رئيس هيئة الرقابة والتحقيق الى رئيس مجلس الوزراء للتوجيه بما يراه مناسباً – وقد تستغل هذه الفترة والتي قد تطول فقد يتم خلالها تقاعد احد الموظفين المتهمين، او أنهاء عقود احد الموظفين المتعاقدين (٥٦). وهو مقارب لما معمول به في العراق فأنه يجب ان ترفع مذكرة من الجهة المطالبة بالتحقيق وان يقوم رئيس الدائرة بأصدار امر اداري لتشكيل لجنة تحقيقة للتحقيق في مضمون المكرة المقدمة وتحتاج هذه الاجراءات وقتاً طويلا.

٢–عمومية النصوص القانونية، والثنائية في تفسيرها تبعاً للاطراف والجهات التي قد يستغل تطبيقها في تشديد العقوبة او تخفيفها او يؤدي الى اطالة امد التحقيق(٥٧).

٣–عدم تحديد المخالفات الأنضباطية (التأديبية) في النظام الأنضباطي للموظفين كما هو معمول به في القانون الجنائي، والذي يؤدي الى عدم تحقيق العدالة في بعض ألاحيان، بالاضافة الى تشكيل عبء على لجنة التحقيق وذلك من خلال العمل بجهد لتكييف الفعل على أنه مخالفة تأديبية ومن ثم موازنته مع العقوبة المناسبة (٥٨).

٤– ضعف الصلاحيات الممنوحة لجهات التحقيق وذلك لعدم قدرة هذه الجهات من اصدار اية اوامر تتعلق بالتحقيق الإداري ابتداءاً من القيام بالتحقيق ولحين أنتهاءه – فأنها تقوم دائما بأستحصال موافقات ادارية من الجهات الإدارية العليا ومن ثم رفع توصيات لنفس الجهة التي صدرت امر اللقيام بالتحقيق عند أنتهاء التحقيق(٥٩).

ومن الجدير بالذكر أن هذه المعوقات تدرج ضمن المعوقات الموضوعية للتحقيق الإداري كونها تتعلق بمضمون القوانين الأنضباطية (التأديبية).

الفرع الثاني /معوقات التحقيق الإداري ذات الصلة بمراحل التحقيق (المعوقات الاجرائية)

يواجه العاملون في مجال التحقيق التحقيق الإداري معوقات عديدة من خلال اجراءات التحقيق الإداري تبرز في التالي :

١–تأخر الموافقة بأجراء التحقيق تعد الموافقة بأجراء التحقيق من الاجراءات الجوهرية والنظامية لبدء التحقيق اذ نص المشرع في المادة(١٠/ ثانياً) من قانون أنضباط الموظفين الناف في العراق على على اصدار امر اداري بتشكيل لجنة تحقيقة للقيام بالتحقيق في مخالفة ارتكبها احد الموظفين العاملين في الجهاز الحكومي، وكما هو الحال في اغلب القوانين التأديبية، فقد اشار المشرع السعودي الى ذلك ايضاً بأن يكون الاذن صادر من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب في الجهة الإدارية اومن يفوضه، بموجب قرار اداري اومذكرة، مما يؤدي الى تأخر البدء بالتحقيق بسبب الاجراءات (٦٠).

٢-صعوبة تشكيل اللجان التحقيقة المناسبة يؤدي الى ذلك قلة اعداد المحققين في الجهاز الإداري الواحد، وعدم توفير الدرجات الوظيفية التي تتناسب مع الموظفين المحالين للتحقيق، والتي تعتبر من ابرز معوقات التحقيق التي تواجه الإدارات المسؤولة عن اجراءات التحقيق، وقد جرت في العادة في الجهات الإدارية عند تشكيل اللجان التحقيقة، بأن يكون رئيس اللجنة مساوياً لدرجة الموظف المحال للتحقيق او اعلى منه،مما يشكل صعوبة في تشكيل تلك اللجان

او امتناع بعض الموظفين (لاسباب معينة ربما تؤدي الى اقتناع المسؤول في الجهة الإدارية بها) عن الدخول في اللجان التحقيقة مما يؤدي الى عدم قدرة الإدارة على تشكيل اللجان المناسبة وبالتالي اطالة امد حسم القضية .

٣-صعوبة استدعاء الموظف المحال للتحقيق قد يواجه المحققون – احياناً- اهمالاً او تواطأ من قبل بعض الإدارات التي يعمل فيها الموظفون المطالبون للتحقيق، تتمثل في عدم ابلاغ الموظف المتهم بالاستدعاء الموجه اليه، او قد يحصل ذلك الموظف على اجازات استثنائية –مرضية او دراسية – اوغيرها تحول دون التحقيق معهم في الوقت المناسب، بالاضافة الى أنه قد يصدر بحقه مثلاً قرارات نقل الى مدن بعيدة عن تلك التي وقعت بها المخالفة الإدارية .

٤-صعوبة الاطلاع على سجل الموظف الوظيفي المحال والاوراق التي تخص القضية تكمن الصعوبة في هذا العائق في عدم تجاوب بعض الجهات الإدارية المعنية بتزويد المحققين بالاوراق التي تخص القضية، او السماح لهم بالاطلاع على سجلات الموظفين لمعرفة سلوكهم الوظيفي والجزاءات التي وقعت عليهم سابقاً، وقد يؤدي في بعض ألاحيان الى التلاعب بهذه السجلات والاوراق التي تخص القضايا، خاصة في حالة تفشي الفساد الإداري في الدوائر الحكومية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ نتيجة تدهور الوضع الامني والسياسي للبلد .

٥-عدم اعتماد نموذج محدد للاستجواب . نصت غالبية القوانين التأديبية على مراعاة ضوابط معينة عند اجراء التحقيق وهو ما اشار اليه قانون الأنضباط النافذ في العراق (٦١) فقد تطلب القانون أن يكون التحقيق تحريرياً مع الموظف المتهم بالمخالفة التأديبية، الإ أنه لم يرد في القانون نصوص تفصيلية تحدد شكلاً معيناً لمحاضرالاستجوا، فيما اذا يتم تدوينها في اوراق رسمية تحمل شعار الجهة التي يعمل فيها الموظف ام اوراق عادية تكتب وتوقع من قبل اللجنة التحقيقة، مما يحدث اختلافاً في شكل اعداد محاضرالاستجواب في الجهات الإدارية، وقد يؤدي هذا الاختلاف في شكل اعداد المحاضر الى التعارض في وجهات النظر بين المحققين في اعتماد الشكل الصحيح للمحضر المعد، وهو ماينطبق على محاضر التحقيق النهائية التي ترفع الى المسؤول الآمر بالتحقيق .

٦-عدم وجود اماكن محددة في اغلبية الدوائر الحكومية مخصصة للتحقيق الإداري مما يجعل اعمال اللجان التحقيقة تتم في اماكن مختلفة مما يؤدي الى عرقلة اعمال اللجنة وذلك لصعوبة الاحتفاظ بالاوراق التحقيقة في مكان محدد بل يستلزم على اللجنة حمل الاوراق التحقيقة والمستندات المهمة الخاصة بالتحقيق والتنقل بها من مكان الى اخر. ومما تجدر الاشارة اليه وقبل البدء في اثر معوقات التحقيق الإداري على سير العمل في الاجهزة الإدارية لابد من الاشارة الى بعض المعوقات ذات الصلة بشخص المحقق الإداري وتأهيله وتدريبه.اذ يعد التدريب من اهم العمليات لما له اهمية كبيرة في تأهيل الموظفين وتزويدهم بمعلومات ومعارف متخصصة ذات صلة بوظائفهم، وتنمية مهاراتهم وقدراتهم، وتطوير سلوكياتهم، لتمكينهم من اداء واجباتهم بكفاءة عالية، من خلال الوسائل والاساليب والتقنيات المستجدة في مجال عملهم .وبالرغم من اهتمام الجهات الإدارية بعمليات التدريب (من خلال ورش العمل والدورات التدريبية) بأعتباره من اهم العوامل التي تؤدي الى تحسين كفاءة الموظفين وتنمية قدراتهم وحرصاً على أن تتم بالصورة المثلى، الا أنه قد يواجه عملية التدريب جملة من المشكلات والمعوقات التي تحد من كفاءته.وقد ساهمت عدد من الدراسات والبحوث العلمية على تشخيص عدد من المعوقات التدريب نوردها بالتالي (٦٢).

١-غياب سياسيات التدريب التي تحدد المنطلقات والمبادئ والاهداف التدريبية وعلاقتها بخطط التنمية الشاملة وخطط تنمية الموارد البشرية على صعيد الدولة وقطاعاتها المختلفة.

٢-اختلاف ظروف العمل عن الظروف التي يفترض التدريب وجودها والتي تم تدريب الموظفين عليها، ويرجه ذلك لعدم اختيار المرشح المناسب للبرنامج المناسب .

٣-عدم تناسب وترابط المراحل التي تمر بها العملية التدريبية، لضعف الصلة بين من يحدد الاحتياجات ومن يصمم البرامج ومن ينفذها من الذين يقيمونها.

٤-تقاعس بعض الجهات الإدارية عما ينبغي أن تقوم به من نشاطات التطوير وتحديث الاساليب وتصميم برامجها بالطرق العلمية.

٥-وضع برامج تدريبية لا ترتبط بعمل المتدرب نفسه او تناسب مستواه التعليمي او الثقافي وقدرته وميوله.مما تقدم يمكن القول أن المعوقات في هذه المرحلة تقسم الى معوقات مرحلة ما قبل التدريب ومعوقات مرحلة التنفيذ ومعوقات مرحلة ما بعد التدريب، مما يعني أن العملية التدريبية بشكل عام وفي مجال التحقيق الإداري بشكل خاص تواجه العديد من المعوقات تتركز في النقاط التالية .

النقطة الاولى/ معوقات متعلقة بالمنظمات المستفيدة من المتدربين، وذلك من خلال اعراض بعض القيادات الإدارية عن قبول الافكار الجديدة التي يقدممها المتدرب بعد عودته من التدريب، وهو مايحبط او يقلل من حدوث التدريب، كذلك ضعف التنسيق والتعاون بين مسؤولي التدريب وبين الإدارات

المرشحة للمتدرب.النقطة الثانية / معوقات متعلقة بالمنظمات التدريبية، من حيث تجديد وتنفيذ وتقديم الدورات والتي تمت الاشارة اليها سلفاًالنقطة الثالثة/ وهي ما يهمنا معوقات متعلقة بمهارات المحقق الشخصية، مثل قلة وعي المحقق بأهمية المشاركة في الدورات التي تتاح له من قبل الجهات الإدارية لتطوير مهارات، عزف بعض الموظفين من المشاركة في اللجان التحقيقة لاسباب امنية نتيجة لسوء الوضع الامني والتخوف من نتائج التحقيق خاصةً اذا كان الموضوع محل التحقيق متعلق بالمسائل المالية والمسائل المهمة.

المطلب الثاني / اثر معوقات التحقيق الإداري في سير عمل الاجهزة الإدارية

يعتبر القطاع الحكومي هي الجهة الرئيسية المعنية بتنفيذ سياسيات الدولة العامة، وتقديم الخدمات المختلفة لمواطنيها والمجتمع، وتحقيق التنمية وتجنب المجتمع الازمات المختلفة وتعزيز الامن الوطني، بما يمثله من اهمية بالغة للفرد، بأعتباره الركيزة الاساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها، مما لاشك به الرقابة الإدارية على اعمال اجهزة القطاع العام تعد ضرورة للقضاء على كثير من الاخطاء والأنحرافات التي تعرقل تحقيق مصالح المواطنين، والحفاظ على الصالح العام، لذا فأن عملية الرقابة والتحقيق لا تقتصر على مجرد التأكد من سلامة التصرف في الأداء، بل تشمل الحرص ايضاً على تقديم ماهو افضل من الخدمات في الوقت المحدد وبالسرعة المطلوبة (٦٣) وسنورد فيما يلي ابرز التأثيرات التي تنتج عن تعويق اجراءات التحقيق الإداري في سير عمل الاجهزة الإدارية وهي :

اولاً :- التأثيرات الإدارية :هناك عدة مخالفات تصدر عن الموظف اثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة اساسية بالعمل وأنتظامه، ويمكن أن تتزايد تلك المخالفات بظل وجود معوقات التحقيق الإداري التي تعمل على عدم القدرة محاسبة الموظف وهي

١-التسيب الوظيفي: ويتمثل في مخالفة القوانين والتعليمات ، وذلك لعدم حضور الموظف للعمل في المواعيد المحددة والخروج منه قبل أنتهاء تلك المواعيد،او عدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة ودون مبرر معقول او مقبول وغيرها.

٢-تخويل الجهات الإدارية صلاحيات واسعة دون اخضاعها للرقابة لتمكنها من ادارة شؤونها بصفة لا مركزية دون اخضاعها للرقابة، مما يشجع موظفيها على اساءة استغلال السلطات الممنوحة لهم في تحقيق مصالحهم الخاصة، واحيأناً مع وجود الرقابة لكن عدم تطبيقها وتفعيلها بصورة صحيحة.

ثانياً:- التأثيرات النظامية هناك بعض التأثيرات النظامية التي تؤثر في عمل الجهات الإدارية والتي تبرز في ظل غياب اجراءات التحقيق الإداري وهي :-

١-عدم تفعيل عناصر الشفافية والمساءلة / يقوى الفساد الإداري عند غياب التحقيق الإداري او عرقلته، ويكون مصدر قوته في الغموض وعم الوضوح (٦٤)، ومن امثلته الرشوة، المحسوبية، المحاباة، الواسطة وغيرها .

٢-الضمانات التي يمنحها القانون للموظف العام/ وهي تلك الضمانات التي تتضمن الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، والتحقيق مع الموظف المتهم وتوقيع العقوبة عليه، ومنح الموظف حق الدفاع ووجوب تسبب قرار العقوبة، وحق الطعن في القرارات الأنضباطية (٦٥)، والتي يمكن استغلالها كثغرة لتبرئة الموظف من اية تهمة من خلال الطعن بالاجراءات، بل امكانية اتهام الموظف الفاسد للمراجع والتهجم عليه والاعتداء عليه اثناء تأدية وظيفته، اذا رفض منحه الفوائد المادية او المعنوية التي يطلبها.

٣-الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وتفسيرها/ وذلك تبعا للاطراف والجهات التي تطبقها، مما يؤدي الى التعسق بحق الضعفاء والفقراء.

٤-الهدر الكثير في المال العام/ فيما اذا كانت المخالفة تتعلق بالاموال العامة اذ ان من المتعارف عليه ان كل منظمة ادارية تحكمها مجموعة من القواعد والاحكام المالية التي تتوافق مع طبيعة عملها، وتتفق مع مع القواعد والاحكام المالية التي نص عليها القانون وأن مخالفة الموظف لهذه القواعد يعرضه للمسألة، و أن عرقلة التحقيق يؤدي الى ضياع المال العام بسبب عدم معاقبة الموظف المخالف او التهاون في معاقبته.

٥-مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية/ وتتم عند عدم موافاة اجهزة الرقابة المالية بالحسابات والمستندات الخاصة بالجهاز الإداري او عدم الرد على ملاحظاتهم او مايطلبونه من بيانات دون مبر، مما يعوق عمل هذا الجهاز ويؤثر على فاعليته ويعد ها انحرافاً ادارياً من قبل ذلك الموظف يجب المحاسبة عليه.مما تقدم يمكن القول أن اثر معوقات اجراء التحقيق الإداري في الاجهزة الحكومية ينعكس سلباً على عمل تلك الاجهزة والنظام في الدولة، مما يؤدي الى نفشي الفساد الإداري في مفاصل الدولة واركانها، وكذلك عدم تطبيق القانون بشكله الصحيح واستغلال الثغرات الموجودة فيه لصالح الموظف المخالف للقانون وبالتالي الاضرار بالصالح العام.

الخاتمة

اولاً:- النتائج توصلنا من خلال بحثنا الى النتائج التالية:

١- أن القوانين والتعليمات الإدارية والتأديبية (الأنضباطية) تحتاج الى تحديث لمواكبة التطورات العلمية

٢- الصلاحيات الممنوحة لجهات التحقيق وفقاُ للقانون لاتتناسب مع المهمة التي تقوم بها تلك اللجان، مما يجب على المشرع الالتفات الى ذلك واعطاء تلك الجهات صلاحيات تتناسب مع مهامها.

٣- عدم تحديد المخالفات التأديبية (الأنضباطية) في اغلب قوانين التأديب وهو امر يشكل عبء واسع على اللجان التحقيقة من حيث تكيف الغعل على أنه مخالفة ومن ثم اختيار العقوبة الملائمة لتلك المخالفة .

٤- عمومية النصوص القانونية (الأنضباطية) وامكانية الثنائية في تفسيرها مما يؤدي الى تشديد العقوبة او تخفيفها تبعاً لقرار اللجنة التحقيقة لعدم تقنين المخالفات التأديبية اسوة بالقانون الجنائي.

٥- عدم تحديد قوانين التأديب(الأنضباط) في اغلب الدول المدة الزمنية لأجراءات التحقيق واكماله، وكذلك عدم تحديد المدد الخاصة بالدفاع، واتمام عمل اللجان وتقديم المحاضر النهائية من قبل اللجنة ممايؤدي الى اطالة امد التحقيق .

٦- اعتياد الإدارة على وضع اعضاء لجان التحقيق بدرجات وظيفية او علمية مساوية او اعلى من درجات الموظف المحال للتحقيق .

٧- عدم وجود نموذج لمحاضر الاستجواب وكذلك محاضر التحقيق مما يؤدي الى اختلاف تلك المحاضر في الجهات الإدارية المختلفة.

٨- تبين لنا في ثنايا دراستنا تأخر اصدار اوامر اجراء التحقيق بسبب الاجراءات الروتينية، واهمال بعض الإدارات تبليغ الموظف المحال للتحقيق بالاستدعاء الموجه له.

٩- ضعف الصلاحيات الممنوحة لاعضاء اللجان التحقيقة كون أن هذه اللجان ليس لها الحق في اصدار اية اوامر فيما يخص التحقيق وأنما تقتصر وظيفتها على رفع التوصيات الى رئيس الدائرة للبت فيها بشكل نهائي

١٠- عدم وجود دورات مكثفة تخص التحقيق الإداري في دوائر الدورة المختلفة، وعدم تشجيع الموظفين المختصين بالالتحاق بتلك الدورات أن وجدت والاخذ بمقترحاتهم وتفعيلها بشكل صحيح يخدم الصالح العام.

ثانيا :- التوصيات

من خلال ما تقدم في موضوع بحثنا أعلاه نوصي بما يلي:

١-نوصي بضرورة تحديث القوانين الإدارية بصورة عامة والتأديبة بصورة خاصة من اجل مواكبة التطورات الحاصلة في ميادين الدولة المختلفة.

٢-سن قوانين وتعليمات توجب على ضرورة الاسراع بالتنسيق بين الادارت في الدولة في مجال الرقابة والتحقيق، ومنح اعضاء اللجان التحقيقة صلاحيات اوسع من تلك الممنوحة لهم نظرا لدورهم المهم في اجهزة الدولة المختلفة.

٣-تحديد المخالفات الأنضباطية مع العقوبات المحددة اسوة بالقانون الجنائي (بأن تكون لكل مخالفة عقوبة معينة ومخصصة لها) لتخفيف العبء عن كاهل اللجان التحقيقة وعدم تعسف تلك اللجان في اصدار قراراتها بحق الموظف .

٤-تحديد نموذج للاستجواب والمحاضر النهائية للتحقيق يعمم من قبل الوزرات على دوائرها ويكون سياق عمل في مجال التحقيق الإداري، ويوضع هذا النموذج من قبل مختصين بمجال التحقيق الإداري مما يساعد المحققين المبتدئين على معرفة كيفية البدء بأجراءات التحقيق وكيفية تدوينها وعدم الوقوع بالغلط الذي قد يؤدي الى اطالة امد التحقيق.

٥-تحديد المدد الزمنية كافة (قانوناً)المتعلقة بأجراءات البدء بالتحقيق والمدة المنوحة للموظف لابداء دفاعه والوقت اللازم لأنهاء التحقيق ورفع التوصيات من قبل اللجنة التحقيقة وذلك منعاً من اطالة امد التحقيق والحفاظ على الموظف من أن تعسف اللجنة التحقيقة وقدرته على ممارسة اعماله بصورة صحيحة وعدم أنشغاله بمجريات التحقيق التي تؤثر سلباً عليه كونه قلقاً من نتائج التحقيق من جهة ووتأثيرها على دخله المادي من جهة اخرى في حالة سحب يد الموظف من الوظيفة.

٦-أنشاء اماكن خاصة للتحقيق الإداري في كل دائرة لغرض تسهيل عمل اللجان التحقيقة وسهولة المحافظة على الاوراق التحقيقة وغيرها من المستندات.

٧-ضرورة تفهم رئيس الدائرة لرفض بعض الموظفين العمل في اللجان التحقيقة فيما اذا كانوا مكلفين بمهام اخرى (مثبتة بأوراق رسمية) تمنعهم من القيام بأعمال التحقيق على اتم وجه.

٨-اجراء المزيد من الدراسات والبحوث المستقبلية حول الحد من المعوقات التي تحول دون رفع مستوى اجراءات التحقيق في الاجهزة الحكومية.

الهوامش

١-جبران مسعود – المعجم الرائد –ط٢- دار العلم للملالين – بيروت- ١٩٦٧- ص٣٧٠.

٢-ماجد راغب الحلو- القضاء الإداري – الفنية للطباعة والنشر – ١٩٨٥-ص ٥٧١.

٣-مغاوري محمد شاهين – المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام – دار النهضة للطباعة القاهرة- ١٩٧٤- ص٢٥٧.

٤-حكم المحكمة الإدارية العليا – المرقم – (٩٥٧)- لسنة ٥ق ١١/ فبراير-١٩٦١ المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في اول اكتوبر ١٩٦٠ الى اخر ديسمبر ١٩٦٠.

٥-نصت المادة (١٠-اولا) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على ان (الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون)

٦-فهمي عزت – سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء- دراسة مقارنة- القاهرة – دون سنة طبع – ص ٤٦- وما بعدها

٧-بل أن فرنسا اذا رفض الموظف الاجابة على الاسئلة يعتبر اعترافاً ضمنياً بالتهمة الموجه وخطأ تأديباً يستحق الموظف عليه الجزاء –ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار غريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٦ ص٢٦٨.

٨-السرعة من خصائص الاجراءات الإدارية عموماً – أنظر حسن السيد بسيوني – دور القضاء في المنازعات الإدارية – مطابع دار الشعب- القاهرة – ١٩٨١ ص٢١٣.

٩-أنظر المادة ١٠/ ثأنيا من قانون الأنضباط العراقي النافذ.

١٠- نصت المادة الثامنة من قانون الأنضباط النافذ على (العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي اولاً لفت النظر.....ثامناً العزل)

١١- ماهر عبد الهادي – المصدر السابق –ص ٢٥٠-٢٥١

١٢- د. احمد كمال الدين موسى – طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها- بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية عدد يونيه -١٩٧٧- ص١٨.

١٣- بل أن هناك رأي في الفقه يذهب الى أن عب الاثبات يكون على عاتق الموظف بأعتبار أن عمل الإدارة يوصف دائماً بالصحة (صحة التصرفات الإدارية) وللمزيد من التفاصيل أنظر عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف ، دون سنة طبع –ص ٣٣٦.

١٤- كوثر حازم سلطان – امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الإدارة – دراسة مقارنة- رسالة ماجستير – جامعة بغداد – ٢٠٠٠- ص١٣٩.

١٥- احمد محمود جمعة – منازعات القضاء التأديبي – مطبعة – اطلس- ١٩٨٥- ص١٣

١٦- سامي جمال الدين – تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية –مطبعة شركة الات- ١٩٨٦-ص٣٨

١٧- سلمان محمد الطماوي – القضاء الإداري –الكتاب الثالث- قضاء التأديب- دراسة مقارنة- دار الفكر العربي- القاهرة -١٩٨٦-ص٥٤٧

١٨- طعيمة الجرف – رقابة القضاء لأعمال الإدارة – دار الحمامة للطباعة -١٩٨٠-ص١٤-١٥

١٩- ضامن حسن العبيدي- الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق- اطروحة دكتوراه- جامعة بغداد – ١٩٩١- ص٦٧-٦٨

٢٠- سامي جمال الدين – المصدر السابق- ص٤٢

٢١- محسن خليل القضاء- الإداري اللبناني – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، للطباعة العربية للطباعة والنشر ، ١٩٨٢ –ص٢٥

٢٢- فؤاد العطار – القضاء الإداري – المطبعة العالمية –القاهرة –١٩٦٨- ص٣٤

٢٣- سلمان محمد الطماوي – المصدر السابق- ص ٥٤٧

٢٤- محسن خليل – المصدر السابق- يطلق عليها في مصر (الأنظمة الإدارية –وفي لبنان- المراسيم العامة او اللوائح)- ص٣٠

٢٥- محسن خليل –المصدر السابق – ص٣١

٢٦- ماهر صالح علاوي –القرار الإداري – دار الحكمة للطباعة والنشر –ص١٩٩١-ص١٥٢

٢٧- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ،د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٣ –ص٤٧

٢٨- ماهر صالح علاوي – المصدر السابق- ص١٧١.

٢٩- ماجد راغب الحلو- المصدر السابق- ص٣٥١.

٣٠- محمود محمد حافظ –القضاء الإداري – دراسة مقارنة –ط٢- دار النهضة العربية – دون سنة الطبع –ص٣٧

٣١- ضامن حسن العبيدي – المصدر السابق- ص٨٣

٣٢- ماهر عبد الهادي- المصدر السابق- ص٢٥٢

٣٣- ضامن العبيدي – المصدر السابق- ص ٨٥

٣٤- عبد الفتاح حسن- مذكرات في مبادئ القانون الإداري- كلية الحقوق- جامعة المنصورة- دار راسم للطباعة- ١٩٧٩-ص١٧

٣٥- د سعد العصفور –محسن خليل- القضاء الإداري ، ، دون سنة طبع – ص٥١.

٣٦- محسن خليل- مصدرسابق- ص ١٠٤-١٠٥.

٣٧- عبد الفتاح حسن –المصدر السابق- ص١٨.

٣٨- قرار مجلس الأنضباط العام رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٦ – منشور في مجلة العدالة-ع٢- سنة ١٩٧٦- في ١٩٧٦/٨/٥ .

٣٩- عبد الفتاح حسن – المصدر السابق- ص١٦ ومابعدها.

٤٠- عباس العبودي ، شرح احكام قانون المرافعات المدنية – دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر – جامعة الموصل- ٢٠٠٠م – ص٣٩٣.

٤١- محمود محمد حافظ – المصدر السابق- ص٣٣

٤٢- د.سلمان الطماوي- المصدر السابق- ص٥٤٧

٤٣- د.سلمان محمد الطماوي- المصدر السابق- ص٥٤٨.

٤٤- ماهر عبد الهادي – المصدر السابق- ص١٠٥.

٤٥- يقول الدكتور عبد الفتاح عبد الحليم في مؤلفه الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة –ص٨٩- المهم أن يكون قانون الاجراءات الجنائية هو الشريعة العامة التي يستمد منها التأديب احكامه.

٤٦- عبد الحليم عبد الفتاح – المصدر السابق- ص ٩٨.

٤٧- طعيمة الجرف –المصدر السابق- ص ٢٧.

٤٨- سلمان محمد الطماوي – المصدر السابق- ص٥٧٦.

٤٩- أنظر المادة ٣٨-٣٩ من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

٥٠- عمر فؤاد – احمد بركات – السلطة التأدبية – القاهرة – ١٩٧٦-ص٢٨٨- ومابعدها.

٥١- علي خليل ابراهيم – جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي- دراسة مقارنة – بغداد –دون سنة طبع – ص٢٨.

٥٢- غازي فيصل مهدي – شرح احكام قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ – مطبعة العزة – بغداد -٢٠٠١- ص٥٠.

٥٣- ماهر عبد الهادي – المصدر السابق – ص ٢٥٠- ٢٥١.

٥٤- علي محمد عبد العزيز-تطبيقات الحكومة الالكترونية – رسالة ماجستير –جامعة نايف للعلوم الامنية-٢٠٠٥-ص٧

٥٥- عامر الكبيسي – التنظيم الإداري الحكومي – بين التقليد المعاصر والفكر التنظيمي – ط١- دار الشرق للطباعة والنشروالتوزيع – الدوحة -١٩٩٨-ص ٢٤١.

٥٦- فايز ابراهيم المفيز – معوقات اجراء التحقيق الإداري في الاجهزة الحكومية – رسالة ماجستير- جامعة نايف للعلوم الامنية – ٢٠١٦-ص٧٠.

٥٧- أنظر المادة(١١، ثانياً) من قانون أنضباط موظفي الدولة النافذ، والتي اشارت الى امكانية فرض العقوبات من قبل رئيس الدائرة ولم توضح الفقرة من هو رئيس الدائرة هل هو الرئيس المباشر في العمل ام من هو اعلى منه مثلاً كأن يكون العميد في الكلية او رئيس الجامعة، فاصبح هناك ثنائية في التفسير بسبب عمومية النص.

٥٨- هو ما اشارت اليه المادة ٨ من قانون الأنضباط النافذ والمشار اليها سلفاً.

٥٩- نصت المادة (١٠/ ثانياً)من قانون أنضباط موظفي الدولة النافذ على (تتولى اللجنة التحقيقة تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها.....وترفع كل ذلك الى الجهة التي احالت عليها).

٦٠- فايز ابراهيم المفيز – المصدر السابق- ص ٤٢

٦١- عبد السلام السيد سليم – التدريب والأنتاجية العامة افي لادارةالعامة- معهد الإدارة العامة – الرياض – العدد ٤١- ١٩٩٠-ص ٢٤١.

٦٢- أنظر المادة ١٠/ ثانياً من قانون الأنضباط النافذ.

٦٣- فايز ابراهيم المفيز – المصدر السابق- ص٥٣.

٦٤- صالح احمد علي – تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات – المعهد العالي للتطوير الامني والإداري – الرياض -١٩٩٩-ص٥٠

٦٥- هو ما نصت علية المادة العاشرة المشار اليها سلفاً