

الإجراءات الإدارية في التحقيقات داخل الوظيفة العامة

قائد مزاحم صالح علاوي

كلية الآداب - جامعة تكريت

Administrative Procedures in Investigations within the Public Service

qayid mazahim salih Alawy

College of Arts - Tikrit University

Kaaid.muzahim@tu.edu.iq

المستخلص

يحتل التحقيق الإداري في الوظيفة العامة مكانة مهمة جداً في إثبات ارتكاب الموظف للمخالفة المحال من أجلها إلى التحقيق من عدمه، ومن إثارة المسؤولية التأديبية (الانضباطية) في حالة ثبوت ارتكابه للفعل، تمهيداً لتوقيع العقوبة الانضباطية بحقه، بما يتناسب وجسامة المخالفة، وتتجلى تلك الأهمية في أثرها على الموظف الذي تتاح له أثناء التحقيق الفرصة لإثبات براءته، وإزالة الشكوك المحيطة به، وتجنب كافة الاتهامات، كما يشمل التحقيق ضده عدداً من الإجراءات التي يهدف القانون من خلالها إلى توفير الضمانات للموظف المخالف لتمكينه من ممارسة حقه في الدفاع وطمأنة الموظفين الآخرين بأن القانون كفّل حقوقهم حتى لو أخطأوا، ولا يمثل التحقيق الإداري هدفاً بحد ذاته بالنسبة للإدارة، بل هو وسيلة لاكتشاف للوصول للحقيقة، وفقاً لإجراءات رسمها المشرع الجهة الإدارية المخولة بذلك، بدأ من توجيه المخالفة للموظف، ومن تشكيل اللجنة التحقيقية، وتدوين أقواله، وأقوال الشهود إن اقتضى الأمر، والاطلاع على كل ما يتصل بموضوع اللجنة من مستندات ووثائق، لغرض تحقيق العدالة في مسألة توقيع العقوبة على الموظف من عدمه. الكلمات المفتاحية: وظيفة؛ إداري؛ عامة؛ لجان

Abstract

Administrative investigations in public employment occupy a very important place in proving whether or not the employee committed the violation for which he is referred to investigation, and in triggering disciplinary liability in the event that he is proven to have committed the act, in preparation for imposing a disciplinary penalty against him, commensurate with the seriousness of the violation. This importance is evident in its impact on the employee, who during the investigation has the opportunity to prove his innocence, remove the doubts surrounding him, and avoid all accusations. The investigation against him also includes a number of procedures through which the law aims to provide guarantees to the violating employee to enable him to exercise his right to defense and reassure other employees that the law guarantees their rights even if they made a mistake, and the administrative investigation does not represent a goal in itself that the administrative authorities seek, but rather it is a means of discovery to reach the truth, according to procedures drawn up by the legislator and the administrative authority authorized to do so, starting from directing the violation to the employee, and forming the investigative committee, and recording his statements and the statements of witnesses. If necessary, review all documents and papers related to the committee's subject, for the purpose of achieving justice in the issue of whether or not to impose a penalty on the employee. key words investigation; job; Administrative; General; Committees

المقدمة

يعد التحقيق الإداري من الركائز الأساسية في الوظيفة العامة، حيث يتم من خلاله تحديد ما إذا كان الموظف قد ارتكب المخالفة المنسوبة إليه أم لا، ومن ثم تحديد مدى مسؤوليته التأديبية. وتبرز أهمية التحقيق في أنه يتيح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه، وإثبات براءته، وإزالة الشكوك التي تحيط به، كما يساهم في نفي التهم التي قد تكون وُجّهت إليه. يشمل التحقيق مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى توفير ضمانات قانونية للموظف، تمكنه من ممارسة حقه في الدفاع، وتؤكد للموظفين الآخرين أن القانون يحمي حقوقهم حتى في حال ارتكابهم خطأ، مما يعزز شعورهم

بالأمان. وهذا يساهم في استقرار سير العمل في المرفق العام، ويحفز الموظفين على بذل مزيد من الجهد والإخلاص في أداء مهامهم. أما بالنسبة للإدارة، فيساعد التحقيق على كشف الحقائق بشكل دقيق، ما يؤدي إلى اتخاذ قرارات مدروسة وعادلة بناءً على معلومات صحيحة بدلاً من الاعتماد على الافتراضات أو التوقعات غير المؤكدة.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث من أهمية التحقيق ذاته بالنسبة للموظف والإدارة معاً، من خلال الهدف الذي تسعى إليه الإدارة، وهو الوصول إلى الحقيقة في مسألة إثبات ارتكاب الموظف للمخالفة أو الفعل الذي يوجب معاقبة الموظف عليه من عدمه، وبالتالي يعد ضمانه مهمة للموظف في الاطمئنان بعدم حصول الحيف أو الظلم عليه من جانب الإدارة، ومهم للإدارة للوقوف على ملائسات الأفعال المرتكبة من جانب موظفيها وعدم إثارة المسؤولية بحقها في حالة معاقبة موظف لم يرتكب ذلك الفعل أو تلك المخالفة.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى بيان الكيفية التي يتم من خلالها التحقيق مع الموظف العام، وآليات إجراءاته، والضمانات المقررة للموظف العام في هذا الجانب، وبيان كيفية تشكيل اللجان التحقيقية، وكيفية عملها، والجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، وتشكيل اللجنة التحقيقية، والاختصاصات الممنوحة لها في هذا، وفقاً لما نصت عليه القوانين المنظمة للوظيفة العامة بشكل عام، والقوانين التي تحكم سلوك انضباط الموظفين بشكل خاص.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في محاولة الإجابة عن عدة تساؤلات من أهمها: هل نظم المشرع العراقي موضوع التحقيق الإداري في القوانين الوظيفية بشكل دقيق؟ وما هو الأساس القانوني للتحقيق الإداري؟ وما هي مقومات نجاحه؟ وما هي معوقاته؟ ومن هي الجهة المختصة بتشكيل اللجنة التحقيقية؟ وهل هناك فصل بين جهة الاتهام والتحقيق؟ وأثر مقررات وتوصيات اللجنة التحقيقية على الموظف المحال للتحقيق؟ وهل هناك تطابق بين نصوص القانون وما هو مطبق على أرض الواقع في نطاق الوظيفة العامة؟

منهج البحث:

من أجل الإحاطة بهذا الموضوع من جوانبه المختلفة، فإننا سنعمد إلى اتباع المنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية ذات الصلة بهذا الموضوع.

نطاق البحث:

يتمثل نطاق البحث في دراسة التحقيق الإداري في مجال العقوبات الانضباطية التي تُفرض على الموظفين، في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

خطة البحث:

في سبيل الإلمام بموضوع البحث فسنقوم بتقسيم خطة البحث على أربعة مباحث، الأول للتعريف بالتحقيق الإداري، والثاني للحديث عن الأساس القانوني للتحقيق الإداري وخصائصه، والثالث للحديث عن السبطة المختصة بالتحقيق، أما الرابع والأخير فهو لبيان مقومات ومعوقات التحقيق الإداري، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول تعريف التحقيق الإداري وأهميته

إن التحقيق الإداري هو الإدارة التي يتم من خلالها استجلاء الحقيقة في إثبات أو نفي ارتكاب الموظف للمخالفة المنسوبة إليه، وفقاً للإجراءات القانونية المقررة حتى لا يحال الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جدياً ويقوم على حجج ترجح ارتكابه للجريمة المنسوبة إليه، ووفقاً لما تقدم فإننا سنبين مفهوم التحقيق الإداري وأهميته، وذلك في المطالبين مستقلين التاليين:

المطلب الأول تعريف التحقيق الإداري

سنتحدث في هذا المطلب عن تعريف التحقيق الإداري وذلك من خلال بيان التعريف التشريعي، والفقه، والقضائي، وكما يلي:

أولاً: تعريف التحقيق الإداري تشريعاً: والمتفحص للقوانين الوظيفية سواء في العراق أو غيره من الدول الأخرى^(١)، وتبين أنه لم يقدم تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري، وهي خطوة محمودة من المشرع، حيث أن إدراج التعريف في نص جامد يحد من المسائل المحددة ويتطلب الالتزام بالمعنى الحرفي للنص^(٢)، وعلى الرغم أن المشرع العراقي لم يقدم تعريفاً للتحقيقات الإدارية، إلا أنه وضع مجموعة من المعايير والضوابط التي يجب

اتباعها بشأن تشكيل لجان التحقيق وعملها. تم تضمين هذه المعايير في النص التشريعي وفقاً للمادة (١٠/أ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، التي تنص على أنه "يجب على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيق تتكون من رئيس وعضوين ذوي خبرة وكفاءة، على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة تمهيدية في القانون الجامعي". كما توضح المادة (١٠/ب) من نفس القانون كيفية سير عمل اللجنة في الفقرة الثانية من هذه المادة (٣).

ثانياً: تعريف التحقيق الإداري فقهاً: ولا يمثل التحقيق الإداري في حد ذاته الهدف الذي تسعى إليه الأجهزة الإدارية، بل هو وسيلة لاكتشاف عيوب المرافق العامة من خلال تقصي الحقائق وكشف الحقيقة وحلها بناء على ذلك. السلطة الممنوحة من قبل المشرعين وتنفيذ مبدأ استمرار التشغيل الطبيعي والمستقر للمرافق العامة سعياً لتحقيق المصلحة العامة، والذي يمثل دائماً الهدف المقصود من كل إجراء أو تقاعس تتخذه السلطة التنفيذية^(٤)، الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقه ورجال القضاء. لذلك، قام فقهاء القانون بوضع تعريف للتحقيق الإداري على أنه "إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه"^(٥)، كما تم تعريف التحقيق الإداري بأنه "مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى تحديد المخالفات الانضباطية والمسؤولين عنها"، وعادة ما يتم إجراء التحقيق بعد اكتشاف المخالفة^(٦).

ثالثاً: تعريف التحقيق الإداري قضاءً: وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر، تم تعريف التحقيق الإداري على أنه "استجواب الموظف فيما هو منسوب إليه من مخالفة إدارية"، ويتم ذلك إما كتابة أو شفاهة، حسب الظروف، بواسطة الجهة المختصة التي كلفها المشرع بإجراء التحقيق، بعد أن يصدر الرئيس المختص الأمر بذلك. ويجب أن تتبع جميع الإجراءات المقررة في هذا الشأن في جو يتسم بتوفير الضمانات اللازمة للموظف، وذلك لضمان أن الإجراءات المتخذة ضده تتم بشكل عادل.

المطلب الثاني أهمية التحقيق الإداري

للتحقيق الإداري أهمية كبيرة في الوظيفة العامة، وفي هذا المطلب سنتكلم عن تلك الأهمية، وذلك في الفروع التالية، التي سنبحثها في فرعين في الأول أهميته للموظف العام وفي الفرع الثاني أهميته بالنسبة للإدارة وكما يأتي:

الفرع الأول أهميته للموظف العام

تبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة هي:

أولاً. ممارسة حق الدفاع: وهذا حق قديم فالموظف، بحكم طبيعة عمله، قد يكون في البداية هدفاً للحقد والاستياء من الجمهور أو من الموظف، مما يحتم إعطاؤه الفرص الكافية لإثبات براءته ولاستخدام الأدلة المتاحة له لتجنب الملاحقة القضائية ضده، لأن التحقيق يوفر فرصة كبيرة للموظف للخضوع لسلسلة من الإجراءات لجمع كل هذه الأدلة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع^(٧).

ثانياً. إيجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة: كما تم التأكيد على أهمية التحقيق بالنسبة للموظف، حتى لو كانت النتيجة سلبية، أي فرض عقوبة، فإن عقوبة اللوم تختلف تماماً عن عقوبة الفصل، كشف التحقيق في النهاية عن الحقيقة الكاملة، وحقق توازناً دقيقاً بين سوء سلوك الموظف والعقاب، لقد استحق العقوبة على مثل هذه الجريمة لأن العلاقة بين العقوبة والجريمة لم تكن مهمة ولا تدخل في نطاق التأديب بموجب القانون الجنائي^(٨).

الفرع الثاني أهميته بالنسبة للإدارة

تتركز أهمية التحقيق الإداري للإدارة في عد الموظف الركيزة الأساس في الوظيفة العامة فهو عقل الدولة المدبر وساعدها المنفذ^(٩)، لذلك لا بد من أن تكفل الإدارة حماية هذا الموظف من كل ما يمكن أن يمس حقوقه الوظيفية، ويتم ذلك في مجال تأديب الموظف بإتاحة الفرصة للدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه، كما أن التحقيق يجعل الإدارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة^(١٠).

المبحث الثاني أساس التحقيق الإداري وخصائصه

التحقيق الإداري وكما اسلفنا بأنه إجراء رسمي وأحد الإجراءات الهامة والأساسية التي يجب على الجهات الإدارية اتخاذها قبل فرض أي شكل من أشكال العقوبات على الموظفين العموميين^(١١)، والتحقيق الإداري بوصفه أحد الضمانات المهمة لإتاحة الفرصة للموظفين للتعبير عن دفاعهم ونفي التهمة^(١٢)، ولذلك فلا بد من وجود أسس يستند عليها، وهذه الأسس هي مصادر شرعيته الإدارية^(١٣)، وهذا ما سنبينه في المطلب الأول، في حين سنتحدث في المطلب الثاني عن خصائص التحقيق الإداري، وكما يأتي.

المطلب الأول الأساس القانوني للتحقيق الإداري

إن مصادر الشرعية الإدارية متعددة وتمثل المعنى الواسع للقانون بشكل عام، فهي تشكل الأساس الطبيعي للإجراءات الإدارية بما فيها التحقيقات.

سنقوم بتناول هذه المصادر في فرعين: الأول يتعلق بالمصادر المكتوبة للتحقيق الإداري، بينما نخصص الفرع الثاني للمصادر غير المدونة التي تشكل أساس التحقيق الإداري. وكما يأتي:

الفرع الأول أساس التحقيق الإداري في المصادر المكتوبة وتتمثل تلك المصادر في الآتي:

أولاً: الدستور: يعد الدستور هو القانون الأعلى في الدولة، إذ يسود على ما سواه من التشريعات الأخرى. لذلك، فإن سلطات الدولة وهيئاتها وأفرادها ملزمون باحترام ما نص عليه الدستور، وإلا فإن تصرفاتهم تعتبر غير مشروعة أو "غير دستورية"^(١٤)، وفي العراق فقد نص دستور عام ٢٠٠٥ على مصطلح التحقيق بوجه عام بقوله "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة"^(١٥)، إن نص المادة أعلاه جاء مطلقاً إذ لم يقتصر التحقيق على الجانب الجنائي فقط فالمشرع الدستوري عندما أشار إلى حق الدفاع فإنه تعرض إلى مرحلة التحقيق باعتبارها إحدى المراحل التي تمر بها الدعوى، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن تجاوز سلطات الانضباط لهذه الضمانة لا يعد خرقاً لقواعد القانون فحسب بل يعتبر انتهاكاً لمبدأ دستوري، كما ذكر في نص آخر على التحقيق وذلك بقوله "لا يجوز توقيف احد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي"^(١٦).

ثانياً. أساس التحقيق الإداري في القوانين العادية: المقصود هنا القانون العادي وهو القواعد القانونية التي تضعها الجهات ذات السلطة التشريعية، والقانون بالمعنى المذكور هو مصدر الشريعة، ولذلك يجب على الجهات الإدارية احترام قواعده وعدم الخروج عن قواعده، وإلا عُذّ قرارها غير مشروع^(١٧)، في هذا السياق، يُعتبر التشريع هو الأساس المباشر الذي يجب على الإدارة الرجوع إليه عند إجراء التحقيق مع الموظف العام^(١٨)، يُعرف بالقانون، ويأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور في ترتيب النظام التشريعي^(١٩)، يُعتبر "الوثيقة المدونة التي تصدرها السلطة التشريعية، وهي الجهة ذات الاختصاص الأصيل في مجال التشريع."^(٢٠)، وبما أنه يأتي في مرتبة أدنى من الدستور، يجب أن يكون متوافقاً معه (دستورياً)، وإلا فإن مصيره سيكون البطلان، مما يؤدي إلى إلغائه من قبل القضاء المختص^(٢١)، أما التشريع فهو المصدر الأول والمباشر للتحقيق الإداري، ويجب العودة إليه عند إجراء التحقيق مع الموظف العام إدارياً، وفي العراق يجب العودة إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بوصفه التشريع المنظم للإجراءات الانضباطية بشكل عام ومنها التحقيق، ونتيجةً لقصور الإجراءات الانضباطية فإنه يثار بهذا الصدد سؤال مهم هو: هل من الممكن في حالة قصور القوانين المنظمة للإجراءات الانضباطية الرجوع إلى قوانين أخرى (والمقصود هنا قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية). عند الرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، نجد أنه قد أحال كل ما يتعلق بالقصور الناتج عن أحداث جديدة غير واردة في القانون إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون الإثبات.

الفرع الثاني أساس التحقيق الإداري في المصادر غير المكتوبة

وهذه المصادر لم يتم تقنينها بعد من قبل المشرعين ويحتاج وجودها إلى بحث والتحقق منها. وهذا يختلف عن المصادر المكتوبة الأخرى التي تم تجميعها وبالتالي يسهل الرجوع إليها. وتشمل هذه المصادر:

أولاً. العرف: ومن منظور التسلسل القانوني، فإن مكانة العرف تتبع مكانة التشريع المدون، وبالتالي فهو مكمل لما يفقده الأخير ويفسر الغموض، بعد أن احتل العرف المركز الأول بين مصادر القانون، وهي مكانة أدنى من القانونية أصل، وتحظى القواعد القانونية المكتوبة بالأسبقية نظراً لدقتها ووضوحها والمزايا التي تمنحها^(٢٢)، الأعراف الإدارية هي "القواعد التي تتبعها الأجهزة الإدارية في مجالات نشاطها المحددة وهي بالتالي تعادل القواعد القانونية المكتوبة من حيث التزاماتها وضرورة الالتزام بها"^(٢٣). ويتبين من التعريف أن العادات لها جانبان: أحدهما مادي وملمس، وهو عنصر الأداء المعتاد والمنظم لسلوك معين، والآخر معنوي، وهو ما يشير إلى تطبيقه بين الناس، وهو عنصر يخلق شعوراً، وتعتبر الحكومة هذا السلوك إلزامياً^(٢٤). ولم نجد في العراق بحسب ما تيسر لنا من مصادر أية أعراف يمكن تطبيقها بشأن إجراءات التحقيق.

ثانياً: المبادئ القانونية العامة: وتسمى هذه المبادئ (في حالة عدم وجود نص أو مرجعية عرفية للقواعد التي تحكم النزاع، القواعد التي يستخرجها القضاء باعتبارها تجسد روح المشرع)^(٢٥)، وعندما لا يجد القاضي النص أو العرف الذي يحكم الدعوى المعروضة عليه، فإنه يبحث عن قصد المشرع المفترض فيما ينبغي أن يتضمنه التشريع إذا أراد تنظيم الوضع، ينفذ قاضي القانون الإداري هذه النية من خلال بيان الحقوق ومقدمة للدستور، وهو أحد الأسباب الخصة للاكتشاف. ومن أجل ترسيخ المبادئ القانونية العامة، فإن دور القاضي هو دور كاشف، وليس وكيلا. ضمير الجماعة وإرادة المشرع، ولا يمكن للقضاء الإداريين أن يبحثوا عن هذه المبادئ ويكتشفوها إلا إذا لم تكن موجودة في نص القانون^(٢٦)، أما بالنسبة لمستوى المبادئ القانونية العامة في التشريع العراقي، ومن المعلومات المتوفرة لدينا لا نجد أحداً في الكتاب يذكر هذا المستوى، ونجد أن المبادئ

في مستوى أدنى من التشريع العادي، وذلك لأن التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية يمكن أن يخالف المبادئ القانونية العامة، كما يمكن أن يعدل أو يلغي المبادئ القانونية العامة، ولكن لا يجوز أن تتعارض هذه المبادئ مع النص التشريعي، وإلا كانت باطلة. على سبيل المثال، نص لجنة التأديب العامة هو (القاعدة العامة تقضي بعدم جواز أن يكون الموظف عضواً في لجنة تنظر في طلب يتعلق به...) (٢٧).

المطلب الثاني خصائص التحقيق الإداري

للتحقيق الإداري خصائص تختلف عن التحقيقات الأخرى، فخصائص الشيء تتفرد به وتصبح ميزته. وتتبع خصائص التحقيق الإداري من خصوصية الانضباط الإداري باعتباره تحقيقاً. افعل ذلك مع الموظفين العموميين، وكما يأتي:

أولاً: **اقتصار موضوعه على الموظف العام:** وتجرى التحقيقات الإدارية حصراً ضد الموظفين العموميين، في حين تجرى التحقيقات الجنائية حصراً ضد الأفراد (الموظفين وغير الموظفين) (٢٨).

ثانياً: **غايته كشف المخالفة الانضباطية:** الغرض من بدء الإجراءات التأديبية هو البدء بالتحقيق والكشف عن الانتهاكات التأديبية. كما هو الحال مع التحقيقات الجنائية، فإن الغرض من اتخاذ الإجراءات التأديبية هو الكشف عن الجرائم الجنائية (٢٩).

ثالثاً: **السرعة (٣٠):** ونظراً لخصوصية العمل الإداري، أي السرعة التي تتم بها الأمور وفقاً لمبادئ التشغيل الطبيعي والمستقر للمرافق العامة، فإن التحقيقات الإدارية، مثل كل هذه الإجراءات، تتطلب المزيد من الإجراءات. تم اتخاذ القرار بسرعة لأنه يتعلق بموظف عمومي شكل التحقيق معه عقبة في مسيرته المهنية، وكانت حالته النفسية أثناء التحقيق قلقاً، بل وربما يكون وضعه المالي غير مستقر إذا رفع يديه عن العمل، وهو ما يمثل قضية تحتاج إلى معالجة سريعة وعموماً في الميدان، على عكس ما يستغرق عادة وقتاً طويلاً المجرم عملية التحقيق مختلفة، نظراً لغموض الجرائم وتعقدها، وخاصة الجنايات، وبطء الإجراءات الجنائية التي تتطلبها طبيعة العمل الجنائي للوقوف على صحة التهم (٣١).

المبحث الثالث السلطة المختصة بالتحقيق الإداري

يعد ركن الاختصاص الركن الأهم في القرار الإداري ويعد من النظام العام فإذا أصاب القرار الإداري عيب الاختصاص تكون نتيجته بطلان ذلك القرار، وبما أن التحقيق الإداري والإحالة يعتبران ضمانات مهمة للموظفين العموميين لاتخاذ القرارات التأديبية، فإننا نجد أن السلطة المسؤولة محددة بوضوح في التشريعات وأن أفعالها غير القانونية قد تم اعتبارها باطلة (٣٢) في ظل النظام التأديبي الحالي في البلاد، غالباً ما تختلف الوكالة المسؤولة عن إحالة الموظفين للتحقيق عن الوكالة التي تتمتع بالقدرة على إجراء التحقيق، وسنقسم هذا المبحث على مطلبين، في المطلب الأول السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق الإداري، أما في المطلب الثاني السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في العراق، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق الإداري

تختلف التشريعات في تحديد الجهة المختصة بالإحالة على التحقيق، ففي فرنسا نجد أن المشرع الفرنسي قد أوكل مسألة أحالة الموظف إلى التحقيق إلى الرئيس الإداري الأعلى بعد اخذ مشورة اللجان الاستشارية، أما المرجع الإداري فإن دوره يقتصر على اتخاذ الإجراءات الضرورية ورفع تقرير إلى الرئيس المحلي والذي يخطر السلطة المختصة بالتأديب والتي تكون لها الصلاحية إن تقرر إحالة الموظف إلى التحقيق من عدمه (٣٣)، فتكون الجهة الإدارية وهي السلطة الرئاسية في حاله اكتشفها لبعض المخالفات وذلك عند ممارستها للرقابة الذاتية على أعمال موظفيها فإنه يمكن لها بحسبانها سلطة تأديب أن تأمر بإحالة الموظف إلى التحقيق (٣٤)، وقد اسند المشرع المصري مسألة إحالة الموظف إلى التحقيق إلى الرئيس الإداري لكن اشترطت على ألا تكون درجته الوظيفية أقل من مدير عام (٣٥).

المطلب الثاني السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في العراق

تنص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي دخل حيز التنفيذ بعد التعديل على ما يلي: "يجب على الوزير أو رئيس الدائرة أن يشكل لجنة تحقيق تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة. ومما سبق يتبين لنا بوضوح أن الجهة التي لها صلاحية إجراء التحقيقات الإدارية هي (هيئة التحقيق) والتي تتكون من الوزير أو رؤساء الدوائر وكذلك الهيئات غير الوزارية مثل هيئة النزاهة وهيئة الرقابة المالية والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات رئيس الهيئة (٣٦) ومن جانبنا ندرك أهمية تشكيل لجنة تحقيق للتحقيق مع الموظف المخالف والتوصية بفرض الإجراءات التأديبية عليه، حيث توفر هذه اللجنة تأكيداً حقيقياً بأن الموظف لن تتم معاقبته على المخالفة إذا تم فرض الإجراءات التأديبية عليه بشكل نوعي. مع أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ العراقي لم يحدد الجهة التي تتولى إحالة الموظف إلى التحقيق (٣٧)، ومع ذلك، فقد حدد النص الجهة المسؤولة عن تشكيل اللجنة التحقيقية التي تتولى التحقيق. حيث نصت الفقرة الأولى من المادة العاشرة على أنه "يجب على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، على أن

يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون". وهذا يعني أن السلطة التي تتولى الإحالة هي نفسها التي تشكل اللجنة القانونية، سواء كان ذلك الوزير أو رئيس الدائرة أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة.

المبحث الرابع مقومات ومعوقات التحقيق الإداري

سنحدث في هذا المبحث عن مقومات التحقيق الإداري، ثم نتناول المعوقات التي تواجه التحقيق الإداري، وذلك بتقسيمه على مطلبين، وكما يلي:

المطلب الأول مقومات التحقيق الإداري

مقومات التحقيق الإداري تتضمن مجموعة من المبادئ والإجراءات التي تضمن سير التحقيق بطريقة صحيحة وعادلة داخل المؤسسات الإدارية. ومن خلال ذلك سنقسم هذا المطلب على الفروع التالية:

الفرع الأول الكتابة

إن كتابة تقرير التحقيق تعني تحريره أو تسجيله، وتعتبر الكتابة من أكثر أشكال الأدلة استخداماً وموثوقية، الكتابة عملية مهمة في جميع مراحل التحقيق، وتأتي أهميتها من أنها تحمي عملية التحقيق من التحريف وسوء التفسير، بالإضافة إلى إثبات الوقائع التي يتم ملاحظتها خارج نطاق شهادة الشهود^(٣٨)، بالإضافة إلى ما سبق، هناك نموذج كتابي يسهل إشراف القاضي على مشروعية العقوبات التي قد تنشأ عن التحقيق، كما يسمح للجميع بالرجوع إلى وقائع التحقيق وملابساته كدليل لمصالح أو ضد مرتكب الجريمة. تحقيق^(٣٩) على الرغم من أن كتابة محضر التحقيق هو إجراء شكلي ضروري يؤدي إغفاله إلى بطلان التحقيق ونتائجه، إلا أنه لا يشترط كتابته بصيغة معينة^(٤٠)، وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فعلياً، فقد نص المشرع العراقي بنص توضيح أن إجراءات التحقيق يجب أن تكون مكتوبة (التحقيق المكتوب) وتجري في مكانين. الأول كان حول ضرورة إجراء تحقيق إداري مكتوب، حيث قال (على اللجنة أن تجري تحقيقها كتابياً... الموظفة المخالفة تقدمت لها بشكوى)..... والثاني بشأن كتابة محضر التحقيق بقوله (وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال.....)^(٤١)، ولذلك اشترط النائب العراقي أن تكون التحقيقات (التي تجريها لجنة التحقيق) مكتوبة وأن تشمل كافة العقوبات دون استثناء، وهو موقف يختلف عن موقف النائب المصري الذي سمح بالتحقيق الشفهي^(٤٢).

الفرع الثاني الابتعاد عن الضغط والإكراه

من المبادئ الأساسية المتعلقة باستجواب الموظف المخالف خلال التحقيق هو تمكينه من الإجابة بحرية كاملة، دون أي ضغط أو إكراه^(٤٣)، لذلك، يجب على الأطراف المشاركة في التحقيق استخراج أدلة الاتهام بالطرق والأساليب القانونية، ولا يحق لهم استخراج أدلة الاتهام عبر وسائل الإكراه (سواء كانت مادية، باستخدام العنف أو التهديد، أو الإكراه المعنوي). وعود الموظفين بتخفيف العقوبات أو الاحتفاظ بالتحقيقات للحصول على اعترافات محددة^(٤٤)، وإذا اتبعت جهة التحقيق أحد الأساليب غير المشروعة، يكون التحقيق باطلاً والعقوبة الموقعة عليه باطلة أيضاً^(٤٥). لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل القاعدة المعنية في نصه. ومع ذلك، يمكننا الاستشهاد بقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، الذي يعد مرجعاً واضحاً حيث ينص على عدم جواز استخدام الوسائل غير المشروعة للحصول على الاعترافات^(٤٦)، لضمان الوصول إلى الحقيقة دون أي ضغوط أو إكراه، ولتوفير الحماية للموظفين الذين يخضعون للتحقيق، فإننا لا نرى اعتراضاً على اعتماد النص المذكور أعلاه في أعمال لجنة التحقيق، أو إدراجه في وعمل لجنة التحقيق على نص صريح في هذا الشأن. الالتزام بالقواعد التأديبية حتى تعرف الحقيقة دون ضغوط أو إكراه. ومما سبق يمكننا أن نرى بوضوح أنه إذا كان التحقيق الإداري مبرراً قانوناً، فإن جميع الإجراءات اللاحقة، بما في ذلك القرارات التأديبية، ستكون صحيحة، والعكس صحيح. وأهمها الكتابة، وينص التشريع على وجوب استيفاء هذا الشرط، لكنه مع ذلك يستثني من شرط الاستفسار الكتابي بعض العقوبات البسيطة. وبالمثل، يجب على السلطات المسؤولة عن التحقيق أن تتجنب أي شكل من أشكال الضغط لتفتيش شخص العامل أو منزله، ويجب أن تلتزم بالمبادئ المنصوص عليها في القانون الإجرائي.

المطلب الثاني معوقات التحقيق الإداري

للكشف عن العوائق المتعلقة بالتحقيق الإداري التي تؤثر على الإدارة والموظف العام، سنقوم في هذا المطلب بمناقشة التحديات التي قد تواجه سير التحقيق الإداري، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول المعوقات المتعلقة بالإدارة

سنتناول في هذا القسم المعوقات المرتبطة بالإدارة، وسنقسمه إلى ثلاثة أجزاء: الجزء الأول يتناول حيادية جهة التحقيق، بينما يناقش الجزء الثاني مشكلة عدم الحصول على الوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق. أما الجزء الثالث فسيكون مخصصاً للتركيز على مسألة عدم تبليغ الشهود وإحضارهم أمام جهة التحقيق، كما يلي:

أولاً: عدم حيادية جهة التحقيق: حياد أو نزاهة وكالة التحقيق هو من القواعد الهامة لهيئة التحقيق الإداري، ومن أبرز مظاهرها وضرورتها أن لا تكون لدى وكالة التحقيق اعتبارات من شأنها أن تتأثر من حيادها، كالا اعتبارات الشخصية وغيرها من العوامل.. ولا اعتبارات وظيفية تجعل عملهم لا يخلو من اعتبارات العدالة، مما يؤدي إلى انحراف هيئة التحقيق عن المسار الصحيح.^(٤٧)، حيث أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، لا يتضمن ما يشير إلى ضرورة هذا الشكل من الحياد. وهذا أحد معوقات التحقيق الإداري لتحقيق العدالة للموظفين المتهمين، ولم تتحرف جهة التحقيق عن الطريق الصحيح. أما حياد النظام التأديبي فهو مختلط، إذ يقوم النظام الرئاسي على مزيج من الصلاحيات الاتهامية والرقابية، الحكم يقوم الرئيس التنفيذي بتوجيه الاتهام المباشر للموظف المتهم والتحقيق معه وتوقيع العقوبات المقابلة له، وفي هذه الحالة كيف يمكن لهذا النظام تحقيق الحياد؟ ومع ذلك، إذا شرع شخص آخر غير الرئيس التنفيذي في إجراء تحقيق، فلا يزال من الممكن تحقيق العدالة. ولكن إذا أجرى الرئيس التنفيذي التحقيق بنفسه وفرض العقوبات المقابلة على أساس الإدانة، فإن ذلك ينتهك مبدأ العدالة ويشكل عملاً غير قانوني، هناك رأيان في هذه القضية: الأول: أنه يرى أن قيام الرئيس التنفيذي شخصياً بإجراء التحقيق وفرض الغرامة يعد انتهاكاً لمبدأ الحياد ولا يجوز بموجب هذا المبدأ. يجمع أيضاً بين القدرة على الاتهام والإدانة^(٤٨).

أما الرأي الثاني: ولا يعتقد أنه لا يوجد مانع قانوني يحول دون قيام الرئيس التنفيذي بالجمع بين سلطة الملاحقة القضائية والتحقيق في سلطة واحدة وتوقيع العقوبة، لأن الأشخاص الذين يقومون بالتحقيق والاتهام والمعاينة جميعهم موظفون في نفس الجهة الإدارية. من المسؤول عن فرض العقوبات؟^(٤٩).

ثانياً: عدم الحصول على الوثائق والمستندات ذات الصلة بموضوع التحقيق: على لجنة التحقيق مراجعة أوراق المحضر المحولة أولاً للتأكد من صحة أوراق التحقيق المحالة والتأكد من صحة اختصاص التحقيق، والتحقق من وجود أي سوء سلوك. نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بالمادة (١٠ و٢): (يجوز في سبيل القيام بمهامه مراجعة جميع المستندات والبيانات إذا رأت ضرورة المراجعة). يشار إلى أن المشرع ما هو الحكم إذا لم يزود أحد الأطراف سلطات لجنة التحقيق بالوثائق اللازمة للتحقيق لمراجعتها. لا توجد ضوابط تفصيلية في هذا الشأن، بل لوائح عامة، حيث لا تشير إلى مكان عرض الوثائق والمستندات. هل الوثيقة في مقر اللجنة أو في مكان تواجد الوثيقة؟^(٥٠).

ثالثاً: عدم تبليغ الشهود وإحضارهم أمام جهة التحقيق: شهادة الشهود مهمة جداً في التحقيقات الإدارية، وسماع شهادة الشهود هو أهم جزء في إجراءات التحقيق، والسلوك غير القانوني حقيقة كبرى، وشهادة الشهود هي أهم دليل على سلوكه.^(٥١) وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والموظفين العموميين نجد أن هذا القانون لا يتناول تقديم الشهادة في التحقيقات الإدارية، وإنما يكتفي بإشارة عامة في نص المادة (٢/١٠) دون تحديد اختصاصها^(٥٢)، على سبيل المثال، إبلاغ الشاهد بأن اللجنة لها صلاحية القبض على الشاهد إذا رفض الحضور وإحضاره، وحلف اليمين على الشاهد، ومع ذلك في بعض الحالات قد يكون الشهود تحت القسم عند الإدلاء بشهادتهم، وكانت الشهادة في مصلحة الموظف المتهم، ولذلك يجب على المحققين ألا يهملوا عملية إخطار الشهود وتقديمهم أمام اللجنة^(٥٣). يتضح أنه في حالة عدم تبليغ الشهود من قبل اللجان التحقيقية، يتم التفرقة بين فرضين في عملية إحضار الشاهد أو ضبطه لتدوين شهادته، وذلك كما يلي:

الفرض الأول: لا ينبغي للشهادات أن تحمل وزناً معيناً، بل يجب أن تكون مكتملة للأدلة فقط، وفي مثل هذه الحالة لا يقوم ضابط التحقيق بإبلاغ الشاهد بحضوره لتدوين أقوال الشاهد أمام سلطة التحقيق^(٥٤).

الفرض الثاني: ويجب أن تكون الشهادة ذات أهمية عالية وضرورية لاستكمال التحقيق، وفي مثل هذه الحالة يلجأ المحقق الإداري إلى السلطة القضائية لإصدار أمر بالقبض على الشاهد وتسجيل أقواله بموجب المادة رقم ٥٩ من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١م والتي تنص على "حظر إفشاء إجراءات التحقيق أو نتائجها أو النتائج التي تسفر عنها من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها، ويعتبر إفشاؤها جريمة يعاقب عليها القانون"^(٥٥)، تبدأ لجان التحقيق عادة باستدعاء الشهود لتسجيل شهادتهم حول الانتهاكات أو الموظفين المزعومين في القضية قيد التحقيق. يحكم القانون الجنائي كيفية مثول الشهود أمام المحكمة، وتلقي شهاداتهم، وأداء القسم. وبعد إهمال المشرع في هذه الحالة، فهذا خلل تشريعي يجب...معالجته، حيث أنه لا يمكن تطبيق مطلقاً جميع القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية في هذا المجال من التحقيق

الإداري، على سبيل المثال، لا يجوز لشهود الإثبات مواجهة الموظفين المجرمين لأن مثل هذا الموقف قد يؤدي إلى التحريض على الكراهية والعداء. وجود تواطؤ بينهم خاصة إذا كان الموظف المخالف ينتمي إلى نفس دائرة الشاهد مما يؤثر على سير عمل المرفق العام^(٥٦) وفي رأينا أن عدم ذكر المشرع لإجراءات التبليغ هذه أدى في النهاية إلى عدم تبليغ الشهود وعدم عرضهم أمام جهات التحقيق لعدم ظهورهم في النص، مما خلق عوائق أمام كيفية قيام لجنة التحقيق بإحضارهم، وكما أكدنا فإن المحققين الإداريين يلجأون أحياناً إلى عدم إخطار الشهود بوجودهم، لكن في بعض الأحيان تكون هناك شهادات تنتهم موظفاً مخالفاً، ولا يجوز تجاهل شهاداتهم دون إخطارهم، لأن ذلك يؤدي في النهاية إلى عرقلة التحقيق الإداري لكشف الحقيقة ومحاسبة المسؤولين عن الإهمال. ولذلك ندعو المشرع العراقي إلى وضع نص يسمح للموظفين بالاحتجاج بشهادة الشهود إذا كان من حق لجنة التحقيق طلب ذلك.

المطلب الثاني معوقات التحقيق الإداري المتعلقة بالموظف العام

سنتناول في هذا المطلب التحديات التي تواجه الموظف العام خلال التحقيق الإداري، وسنقسمه إلى ثلاثة فروع: الفرع الأول سيتناول مسألة عدم حضور الموظف أمام جهة التحقيق، بينما سيركز الفرع الثاني على عدم اطلاع الموظف على الوثائق والمستندات المتعلقة بالتحقيق. أما الفرع الثالث فسيتناول قضية سحب يد الموظف الذي تم إحالته للتحقيق.

أولاً: عدم حضور الموظف أمام جهة التحقيق إن إعلام الموظف بالتهم الموجهة إليه هو من القرائن الأساسية لحق الدفاع، حيث يجب إعلامه بجميع الإجراءات المتخذة ضده وبالتهم الموجهة إليه، حتى يتمكن من الرد مع إعطائه الحقوق الكافية، الوقت لإعداد الدفاع، علماً أن المدة الممنوحة للموظف المتهم تقع ضمن تقدير لجنة التحقيق^(٥٧)، لم يتضمن المشرع العراقي في قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الذي دخل حيز التنفيذ، أي نص يلزم الحكومة بإبلاغ الموظف بالادعاءات الموجهة ضده. حيث تقوم اللجنة التحقيقية بإجراء تحقيق كتابي مع الموظف المتهم بمخالفة القانون، وتستمع إلى شهادات الموظفين والشهود وتقوم بتسجيلها^(٥٨)، على الرغم من عدم وجود نص قانوني يفرض إبلاغ الموظف المخالف، إلا أنه من الضروري إبلاغه بالتهم الموجهة إليه. إذ يلزم قانون تأديب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي لجنة التأديب العامة بالاستناد إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي^(٥٩)، التحقيقات التي تعرقل عملية التحقيق من أجل الوصول إلى الحقيقة في أسرع وقت ممكن واتخاذ القرار النهائي بشأنها. إذا تغيب الموظف أو امتنع وشارك في التحقيق بعد الانتهاء من إجراءات التحقيق وجب عليه التوقيع على أقواله، فإذا امتنع عن التوقيع تسجل اللجنة هذا الخلاف في محضر أقواله الذي يتضمن ثلاثة احتمالات: وهي كما يلي^(٦٠):

١. اعترف الموظف المتهم بالتهمة الموجهة إليه.

٢. يعترف الموظف المخالف ببعض الأفعال المنسوبة إليه وينكر أفعالاً أخرى.

٣. يجب على الموظف المخالف أن ينكر كافة التهم الموجهة إليه.

ثانياً: عدم اطلاع الموظف على الأوراق التحقيقية (الوثائق والمستندات): لم يكن فحص الوثائق الإدارية مسموحاً في الأصل، وقد أقر القانون الفرنسي هذا المبدأ، الأساس هو أن الوثائق الوطنية تعتبر ملكاً للدولة، ولا يُسمح لأي شخص بالاطلاع عليها دون الحصول على إذن. تُقدم طلبات الاطلاع على المستندات على شكل طلب موجه إلى الرئيس التنفيذي. وإذا رفض الرئيس التنفيذي المختص تزويد المحقق بالمستندات، فإن التحقيق يتم تحت إشرافه^(٦١) لم يتضمن قانون تأديب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في العراق أي نص يضمن حق الموظفين في الاطلاع على الملفات، مما يعني أن المشرع تجاهل هذه الضمانة لضمان اطلاع الموظفين المتهمين على الملفات، مما أدى إلى ويؤدي خرق الموظفين المتهمين لهذا الضمان المهم إلى فقدان الحق في الدفاع عن النفس. ولأن لجان التحقيق تحافظ على السرية التامة أثناء إجراءات التحقيق الإداري حفاظاً على الألفة والمودة بين الموظفين، فإن معرفة الموظف بأسماء الشهود وأقوالهم تتعارض مع معرفة الموظف بأسماء الشهود وأقوالهم. حثهم على تغيير خطابهم لدعم الموظف المخالف^(٦٢).

الخاتمة

بعد أن انتهينا من إنجاز كتابة بحثنا هذا لا بد أن نذكر أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها، وكما يلي: بما

أولاً: الاستنتاجات

: لقد توصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

١. يعتبر التحقيق الإداري وسيلة أساسية لحماية حقوق الموظف العام والإدارة على حد سواء، حيث يُعد المدخل الذي يمكن من خلاله الكشف عن حقيقة المخالفات المنسوبة للموظف، وذلك لتحديد ما إذا كان يجب فرض عقوبة انضباطية عليه أم لا.
٢. اتبعت التشريعات العراقية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النظام الرئاسي في مجال التحقيق الإداري، مما يعني أن الرئيس الإداري يمتلك سلطتي الاتهام وفرض العقوبات في آن واحد.
٣. هناك قصوراً تشريعياً قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ لأنه لم ينظم إجراءات التحقيق بشكل دقيق، إنما حال بعض الإجراءات المتعلقة بالتحقيق الإداري إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ثانياً: التوصيات:

١. يجب أن تكون هناك قوانين وأنظمة واضحة تنظم كيفية إجراء التحقيقات في الوظيفة العامة، مع تحديد حقوق وواجبات جميع الأطراف المعنية (المحققون، المشتبه بهم، والشهود).
٢. من الضروري أن تكون التحقيقات شفافة ومعقولة، مع ضمان توفر الإجراءات القانونية لكل من المتهم والمحقق، وذلك لتفادي أي شكل من أشكال الفساد أو التحيز.
٣. يجب توفير تدريب مستمر للمحققين حول كيفية إجراء التحقيقات بشكل مهني وموضوعي، مع التركيز على تقنيات التحقيق والوعي بالحقوق القانونية للأفراد.
٤. من المهم الحفاظ على سرية التحقيقات حتى الانتهاء منها لتجنب التأثير على سمعة الأشخاص المعنيين وضمان سير التحقيقات دون ضغوطات خارجية.
٥. يجب أن يتاح للموظف المتهم حق الدفاع عن نفسه ومراجعة الأدلة التي ضده، مع توفير محامي أو ممثل قانوني إذا لزم الأمر.
٦. عند إثبات ارتكاب الموظف للمخالفة، يجب اتخاذ إجراءات قانونية صارمة ومناسبة تكون متوافقة مع خطورة المخالفة، لضمان العدالة ومنع التلاعب في المساءلة.
٧. ينبغي أن يتم التحقيق بواسطة هيئات مستقلة وغير متأثرة بأي ضغوطات من الجهات الإدارية العليا.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب:

١. احمد فتحي سرور: الشرعية والاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.
٢. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء الانضباطي، مطبعة اطلس، ١٩٨٥ .
٣. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨١.
٤. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، طبعة اولى، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، طرابلس، ليبيا، ١٩٨٦.
٥. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، ١٩٨٦.
٦. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.
٧. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث " قضاء الانضباط " (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
٨. صبحي المحمصاني: اركان حقوق الإنسان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٩.
٩. صلاح احمد السيد جودة: الضمانات الاجرائية لحماية الموظف العام، دون ناشر، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٠. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لاعمال الإدارة العامة، دار الحمامة للطباعة، ١٩٧٠.
١١. عادل الطبطيني: شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، مطبعة جامعة الكويت، ١٩٨٣.
١٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، ٢٠٠٨.
١٣. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطبعة دار التأليف، القاهرة، بلا تاريخ .
١٤. علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - دراسة مقارنة، طبع الدار العربية، بغداد، دون سنة طبع.
١٥. فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨.

١٦. فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨.
١٧. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، ١٩٨٥.
١٨. ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في الانضباط، دار غريب للطباعة، القاهرة، ط٢، ١٩٨٦.
١٩. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
٢٠. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ع ٢، س ١٢، ١٩٧٠.
٢١. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، شركة دار الاشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤.
٢٢. مغاوري محمد شاهين، المسألة الانضباطية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٣. نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، ط٥، مكتبة يادكار لنشر الكتب القانونية ٢٠١٦ العراق، سليمان.
٢٤. نشأت بهجت البكري، اسس التحقيق الجنائي، ج ١، القسم العام، ط١، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١. خالد محمد مصطفى المولى: السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في العراق - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١.
٢. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٠.
٣. كوثر حازم سلطان، امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد لعام ٢٠٠٠، ص ١٣٩.
٤. محمد حميد على الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٥.

هوامش البحث

- (١) خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٠، ص ١٨٠.
- (٢) جارلس أي أوهارا و غريغوري أل أوهارا: أسس التحقيق الجنائي، ج ١، القسم العام، ط١، ترجمة: نشأت بهجت البكري مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٣.
- (٣) تتولى اللجنة إجراء التحقيق التحريري مع الموظف المخالف المُحال إليها، ولها في سبيل أداء مهامها سماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها، والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة فحصها. كما تقوم بتحرير محضر تُثبت فيه الإجراءات التي اتخذتها وما استمعت إليه من أقوال، مرفقاً بتوصياتها المسببة، سواء بعدم مساءلة الموظف وإغلاق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، على أن تُرفع جميع ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها.
- (٤) مغاوري محمد شاهين: المسألة الانضباطية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٥٧.
- (٥) ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، ١٩٨٥، ص ٥٧١.
- (٦) مغاوري محمد شاهين: المصدر السابق، ص ٢٥٧.
- (٧) عمر فؤاد احمد بركات: السلطة الانضباطية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٢٨٨ وما بعدها.
- (٨) علي خليل إبراهيم: جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - دراسة مقارنة، طبع الدار العربية، بغداد، دون سنة طبع، ص ٢٨. كذلك انظر: ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في الانضباط، دار غريب للطباعة، القاهرة، ط٢، ١٩٨٦، ص ٢٥٠.
- (٩) علي خليل إبراهيم، المصدر السابق، ص ٣.
- (١٠) خالد محمد مصطفى المولى، المصدر السابق، ص ١٧٩.

- (١١) كوثر حازم سلطان: امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد لعام ٢٠٠٠، ص ١٣٩.
- (١٢) احمد محمود جمعة: منازعات القضاء الانضباطي، مطبعة اطلس، ١٩٨٥، ص ١٣.
- (١٣) سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، ١٩٨٦، ص ٣٨.
- (١٤) طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، دار الحمامة للطباعة، ١٩٧٠، ص ١٤ وما بعدها.
- (١٥) المادة (١٩/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٦) المادة (٣٧/أولاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٧) نجيب خلف احمد، محمد علي جواد: القضاء الإداري، ط ٥، مكتبة يادكار لنشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٦، ص ١٠.
- (١٨) امين رحيم حامد: المصدر السابق، ص ٧٣١.
- (١٩) سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٤٢.
- (٢٠) محسن خليل، ص ٢٥.
- (٢١) فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٤.
- (٢٢) ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٣٥. ومما تجدر ملاحظته ان المادة الأولى من القانون المدني العراقي النافذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ (المعدل) أكدت على اعتبار العرف في مرتبة تلي التشريع أي المرتبة الثانية.
- (٢٣) علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، ص ٤٨.
- (٢٤) محسن خليل، المصدر السابق، ص ٩١، فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨، ص ١٥.
- (٢٥) عبد الفتاح حسن، مذكرات في مبادئ القانون الإداري لطلبة السنة الثانية (١٩٧٨ - ١٩٧٩)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، دار قاسم للطباعة، ص ١٧.
- (٢٦) سعد عصفور ومحسن خليل، ص ٥١.
- (٢٧) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٨٧ / ١٩٧٦ في ٨/٥/١٩٧٦ منشور في مجلة العدالة، ع ٤٤، س ٢، ١٩٧٦.
- (٢٨) فهمي عزت، سلطة الانضباط بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مطبعة اطلس، القاهرة، دون سنة طبع، ص ٤٦ وما بعدها.
- (٢٩) المصدر ذاته، ص ١٩.
- (٣٠) حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢١٣.
- (٣١) حسين حمودة المهدي: شرح أحكام الوظيفة العامة، ط ١، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ليبيا، ١٩٨٦، ص ٢٨٧ وما بعدها.
- (٣٢) سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٢٧٩ وما بعدها.
- (٣٣) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطبعة دار التأليف، القاهرة، بلا تاريخ ص ١٠٠.
- (٣٤) د. علي جمعة محارب: المصدر السابق، ص ١٤٧-١٤٨.
- (٣٥) المادة (١٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المرقمة ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.
- (٣٦) ذهبت المادة (١/ خامساً) من القانون اعلاه الى ان (اللجنة) المقصودة في هذا القانون هي (اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير او رئيس الدائرة لاغراض هذا القانون) وكانت الفقر (اولاً) من المادة ذاتها قد عدت رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لاغراض تطبيق هذا تطبيق القانون.
- (٣٧) عمار عباس الحسيني، مصدر سابق، ص ٤٣.
- (٣٨) عمار عباس الحسيني: المصدر السابق، ص ٣٠١.
- (٣٩) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠٦-١٠٧.

- (٤٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم ٧٥٧ لسنة ٣٥ ق جلسة ٢٨ / ٥ / ١٩٩٤، أشار اليه المستشار سمير يوسف البهي، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، القاهرة ٢٠٠٧، ص ٩٩.
- (٤١) المادة (١٠/ثانيا) من القانون المذكور.
- (٤٢) عدنان عاجل عبيد، ص ٢٣٣.
- (٤٣) عادل الطبطبائي: شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، مطبعة جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ٣١٩.
- (٤٤) صلاح احمد السيد جودة: الضمانات الاجرائية لحماية الموظف العام، دون ناشر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٥.
- (٤٥) محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٠٢.
- (٤٦) المواد (٢١٨، ١٢٧) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل النافذ.
- (٤٧) عمار عباس الحسيني، المصدر السابق، ص ٢٣.
- (٤٨) صبحي المحمصاني: اركان حقوق الإنسان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٩، ص ١٠٨.
- (٤٩) خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٩٤.
- (٥٠) محمد حميد علي الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٥، ص ٦٧-٦٨.
- (٥١) احمد فتحي سرور: الشرعية والإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٥١، نقلا عن محمد حميد علي الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٥، ص ٦٩.
- (٥٢) المادة (١٠/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٥٣) زياد خلف عودة، ص ٥٣.
- (٥٤) احمد محمود احمد الربيعي، ص ٦٧.
- (٥٥) نص المادة (٥٩ ف ج) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ على ما يلي (الامتناع عن الادلاء بالشهادة
- (٥٦) اقبال نعمة درويش: قواعد التحقيق الانضباطي في العراق، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، مج ٥، ع ٢٠، ص ٨، ص ٤٩٢.
- (٥٧) ياقوت محمد ماجد: شرح قانون التأديبي للوظيفة العامة، ط ٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٣٠٠. نقلا عن محمد حميد علي الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٥، ص ١٠٢.
- (٥٨) المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٥٩) المادة (١٢٣) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.
- (٦٠) احمد محمود احمد الربيعي، مصدر سابق، ص ٨٣.
- (٦١) زياد خلف عودة، مصدر سابق، ص ٥١.
- (٦٢) احمد محمود احمد الربيعي، مصدر سابق، ص ٦٢-٦٣.