

إجراءات التحقيق في المخالفات الوظيفية

عبد العزيز محسن خليفه

كلية العلوم/ جامعة سومر/ العراق

alaziza747@gmail.com

تاريخ نشر البحث: 2025 /3/25

تاريخ قبول النشر: 2025/1/21

تاريخ استلام البحث: 2024/12 / 11

المستخلص

أولى المشرع العراقي المخالفات الوظيفية اهتماماً كبيراً لما لها من أثر بالغ على سير العمل الإداري وحسن الأداء الوظيفي، فأفرد لها أحكاماً متميزة في مجال التأديب تختلف عن تلك المقررة في أصول المحاكمات الجزائية. سواء من حيث جهة الاختصاص بتحقيقها أو من حيث السلطة المختصة بإجراء التحقيق أو حتى توقيع العقوبة الانضباطية. ويتحدد مفهوم الجريمة التأديبية بالخطأ الذي يرتكبه الموظف ويوقعه في طائلة العقاب التأديبي، ويطلق الفقه اصطلاحات متعددة على هذا الخطأ من بينها الجريمة التأديبية، الذنب الإداري، المخالفة التأديبية. إن هذا التطور في مجال الجزاءات التأديبية وإجراءاتها كان نتيجة لجهود كبيرة فقهية وقضائية، سعت جميعها إلى التأسيس لفكرة الجزاءات التأديبية، خاصةً وأنها في ظاهرها تشكل انتهاكاً خطيراً لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي كان ولا زال يعد أهم مكتسبات الدولة الحديثة ولا يجوز بأي حال من الأحوال المساس به. لذلك تركزت إشكالية البحث في عدم التزام السلطة الإدارية بالقوانين والأنظمة أو التطبيق الخاطئ لأحكام القانون يحول مسؤولية حماية الموظف العام على عاتق القضاء المختص، لكونه الحامي والضامن للموظف العام في مواجهة السلطة الإدارية وسلطة التأديب على حد سواء. وفي سياق الإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا منهجاً تحليلياً واستقرائياً ومنهجاً مقارناً في بعض الحالات. حتى توصلنا في نهاية البحث إلى جملة من الاستنتاجات التي فرضت علينا تقديم بعض المقترحات المناسبة لمعالجة إشكالية البحث.

الكلمات الدالة: الوظيفة العامة، التأديب، فرض العقوبة، حقوق الموظف.

The Investigation Procedures in Employment Violations

Abdul Azeez Mohsin Khaleefah

College of Science/University of Sumer /Iraq

Abstract

The Iraqi legislator has given significant attention to administrative violations due to their profound impact on the administrative workflow and proper employment performance. Distinct provisions were dedicated to disciplinary actions, which differ from those established in the principles of criminal procedures. These differences are evident in terms of the authority responsible for investigating such violations, the body authorized to conduct investigations, and even the imposition of disciplinary penalties. The concept of a disciplinary offense is defined by the violation committed by an employee that subjects them to disciplinary punishment. Legal scholars use various terms to refer to this violation, including "disciplinary offense," "administrative fault," and "disciplinary violation." The development in the field of disciplinary sanctions and procedures has resulted from substantial jurisprudential and judicial efforts, all aiming to establish a solid foundation for the idea of disciplinary sanctions. This is particularly significant because such sanctions, on the surface, represent a serious breach of the principle of the separation of powers—an essential cornerstone of the modern state that must not be compromised under any circumstances. The core issue of this research revolves around the failure of administrative authorities to adhere to laws and regulations or the incorrect application of legal provisions. This shifts the responsibility

of protecting public employees to the specialized judiciary, as it serves as the protector and guarantor of public employees against both the administrative authority and disciplinary power. To address this issue, the research employed an analytical, inductive, and comparative methodology in certain cases. By the end of the study, a set of conclusions was reached, necessitating the proposal of appropriate recommendations to address the research problem effectively.

Keywords: public employment, discipline, penalty, employee's rights.

1. المقدمة

يحتل موضوع التأديب في الوظيفة العامة مكانة بالغة الأهمية في الوقت الحالي، فلا يمكن للدولة أن تحقق أهدافها إلا بجهاز إداري يعدّ الوسيلة الأفضل لضمان احترام قانون الدولة، وتحقيق السير الحسن للمرافق العامة، فهو إجراء خاص بالوحدات الإدارية التي ينتمي إليه الموظف، وبالمقابل يرتبط استقرار المرفق العام بمدى طمأنينة الموظف العام في الوظيفة العامة للقيام بواجباته الوظيفية على الوجه الذي قصده المشرع. فإذا وقعت جريمة تأديبية فإن الأمر يستدعي اتخاذ ما يلزم لمساءلة مرتكبها، وهذه المساءلة تحتاج خصوصية محددة في القانون لها إجراءاتها وتنظيمها والغاية من ذلك بلوغ النتيجة التي رسمها القانون التي تتمثل باتخاذ القرار المناسب بحق الموظف المذنب لما لذلك من أثر على تحقيق سير العدالة التأديبية في إطار الوظيفة العامة.

ومن البديهي أن جهة التأديب يقع على عاتقها عبء سلوك الإجراءات القانونية التي تسبق فرض الجزاء، وقد حددت القوانين المنظمة للوظيفة العامة وقانون أصول المحاكمات الجزائية وكذلك قانون العقوبات العام والقوانين الخاصة بالهيئات الرقابية كافة التفاصيل الإجرائية التي يجب التقيد بها وعدم هدرها على وجه يمس بالصالح العام الذي هو الغاية الأساسية من تطبيق كافة القواعد القانونية على إطلاقها [1:ص81]، وفي الوظيفة العامة يُطلق اسم الإجراءات التأديبية التي عرفها الفقه بأنها: "القواعد الواجب إعمالها في مواجهة المتهم تأديبياً في الفترة ما بين إقراره المخالفة وحتى صدور القرار أو الحكم التأديبي" [2:ص11]، فهي نقطة البدء في تحريك دعوى الحق العام بحق الموظف كونها تحتوي على كافة إجراءات التحقيق ولا تهدر الضمانات التي كفلها القانون من أجل حماية الموظف في الحالات التي يتعرض فيها للجور والظلم من السلطة الإدارية نتيجة تعسفها في استعمال سلطتها [1:ص81].

1.1. إشكالية البحث: تشير هذه الدراسة إشكالية قانونية وهي آلية فرض الجزاء التأديبي على الموظف العام في ضوء الإجراءات الإدارية غير القانونية المطبقة على منازعات المساءلة التأديبية انطلاقاً من الضمانات التي يتمتع بها وموقف القضاء الإداري من الإفي بالأصول الإجرائية القانونية أثناء فرضها.

2.1. أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في كونه يتناول موضوعاً متجدداً باستمرار يتمثل بالأصول الإجرائية لفرض الجزاء التأديبي على الموظف العام.

وعلى هذا الأساس يمكن حصر أهمية هذه الدراسة من ناحيتين: ناحية قانونية، وأخرى موضوعية. بالنسبة للناحية القانونية: تتجلى أهمية هذا البحث بالوقوف بالدراسة والتحليل على مجموعة كبيرة ومتنوعة من النصوص القانونية، التي تلمس بها موقف المشرع العراقي وغيره من النصوص التشريعية في الأنظمة

المقارنة سواء كان في التشريع الفرنسي أم غيره من الأنظمة التي تبنت نموذجاً قانونياً مستقلاً للأصول الاجرائية لفرض الجزاء التأديبي.

وتظهر أهمية الموضوع من الناحية القانونية في الوقوف على كيفية تعامل المشرع العراقي مع هذا الموضوع، بالبحث في الأساليب والآليات القانونية التي أقرها هذا الأخير لحماية مصالح الأفراد من تعسف الإدارة أثناء ممارسة صلاحياتها، سواءً بالرقابة الإدارية أم رقابة القاضي الإداري سواءً في ظل الاتجاه المقيد أم في ظل الاتجاهات القضائية الحديثة، التي تخوله بمد سلطاته الرقابية إلى السلطة التقديرية للإدارة بالرقابة على ملاءمة وتناسب الجزاء الإداري. مع الإفادة من القانونيين اللبناني والمصري وبالتحديد كيفية ومدى رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية التي تصدرها الإدارة.

وتظهر أهمية الموضوع في كونه يمثل التوجه الجديد للسياسة الجنائية الحديثة التي تسعى بالوسائل كلها للحد من تدخل القانون الجنائي، خاصةً بالنسبة للأفعال التي لا تشكل مساساً كبيراً بالمصالح الاجتماعية في إطار سياسة البحث عن بدائل للعقوبات الجنائية، التي أصبحت لا تتماشى والضمير الاجتماعي الذي أصبح ينفر من هذه الجزاءات خاصةً، وأنها لا تحقق الغرض من العقوبة، ومن ثم ضرورة البحث عن عقوبات بديلة، والتي جاءت في صورة الجزاءات التأديبية، الأمر الذي أثار فينا الرغبة لدراسة موضوع إجراءات فرض الجزاء التأديبي على الموظف العام.

3.1. منهجية البحث: تتطلب الإجابة على هذه الإشكالية الاعتماد على عدة مناهج علمية تبدأ بالمنهج التحليلي، لما تتطلبه الدراسة من تحليل وتفسير للنصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية بغية الوصول إلى معرفة حقيقة هذه الإجراءات وتحليلها، واعتمادنا على المنهج الاستقرائي لما تحتاجه هذه الدراسة من قراءة للقواعد والنصوص القانونية والقضائية ذات الصلة بالموضوع بهدف الوصول إلى قاعدة موحدة يمكن للباحث والمختص الركون إليها عند الاقتضاء.

وهذا لا يغنينا عن الاعتماد على المنهج المقارن لما تحتاجه الدراسة من معرفة ما توصل إليه الفقه والقضاء الإداري المقارن ولا سيما في فرنسا ومصر، على أن تكون دراستنا تتناول بشكل مباشر القانون العراقي واللبناني دون أن تتخذ هذه الدراسة الطابع المقارن المطلق في كافة النقاط. وتأسيساً على ما تقدم نتناول هذه الإجراءات بدءاً بإحالة الموظف إلى التحقيق في (مبحث أول) ومن ثم نتناول ضمانات الموظف أثناء التحقيق في (مبحث ثان).

4.1. أهداف البحث: الهدف من هذا البحث معالجة موضوع قانوني متجدد، بالإحاطة العلمية بالإجابة على إشكالية قانونية يثيرها موضوع إجراءات فرض الجزاء التأديبي على الموظف العام، وتسييل الضوء على أهم الثغرات القانونية التي تشوب هذا الموضوع، وتحديد أوجه الضمانات القانونية المتاحة للموظف، ومدى رقابة القضاء على تحقيقها. وأيضاً إلى إغناء المكتبة العلمية بمرجع متخصص في موضوع الأصول المتبعة بفرض الجزاء التأديبي على الموظف العام.

المبحث الأول:

1.2. الإحالة إلى التحقيق:

تُعد الإحالة الخطوة الأولى في طريق التحقيق الإداري، وتعرف الإحالة إلى التحقيق الإداري، المعروفة أيضاً بـ "الاتهام الانضباطي" بأنها: إجراء إداري يُبدأ به عند وجود شبهة كبيرة بقيام الموظف بتصرف يُعد مخالفاً للقواعد والتعليمات الإدارية. يتضمن ذلك إعلان الإدارة عن نيتها باتخاذ إجراءات قانونية ضد الموظف المتهم بالمخالفة، ويتضمن أيضاً توجيه الجهات المختصة بالبداية في عملية التحقيق وإتمامها، وعند الانتهاء يُقدم التقرير النهائي الذي يحتوي على استنتاجاته وتوصياته بناءً على الأدلة والشهادات التي تم جمعها في عملية التحقيق من أجلها [3:ص338]. ونرى أن التعريف الأخير لا ينطوي على المفهوم الدقيق للإحالة؛ لأنه عدّ الإحالة متضمنة الارتكاب الحتمي للمخالفة التأديبية، بعبارة "الموظف المخالف لارتكابه المخالفة.." والواقع أن الإحالة في حقيقتها إجراء يسبق التحقيق الإداري ويسفر إما عن براءة الموظف المتهم مما نسب إليه من تهمة أو إدانته بشأنها. وللإحاطة بهذا الإجراء المهم الخطير سنبين إجراءات الإحالة إلى التحقيق في (فرع أول) ثم نتناول الاختصاص بالتحقيق في (فرع ثانٍ).

1.3. الفرع الأول: إجراءات الإحالة إلى التحقيق

تُعد إجراءات الإحالة إلى التحقيق إجراءات جوهرية لا بد من اتباعها ويشير البعض بهذا الشأن إلى ضرورة وضع معيار للتمييز بين فكرة "الإحالة إلى التحقيق" و"طلب التحقيق"، حيث تُعد الثانية مجرد شكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق أو قد تُرفض. ويظهر أهمية الإحالة إلى التحقيق في إبلاغ الموظف المتهم بالتهمة التي وجهت إليه، وتوضيح الخطوات التي سيتخذها التحقيق بهذا الشأن. وتوجيهات لجان التحقيق المختصة لاتخاذ الإجراءات الضرورية لاستقصاء الحقائق، وسواء ثبتت المخالفة أو قد طرحت توصية بفرض عقوبة تأديبية على الموظف المُخل بالواجبات الوظيفية، أو قد يتبين أن الموظف لم يرتكب ذنباً يُغلق عندها التحقيق ويبرأ الموظف. وتبرز أهمية الإحالة في تحقيق الردع بين الموظفين الآخرين بتوضيح الإجراءات المتخذة ضد أحد الزملاء، وتأكيد سلامة الإجراءات بتوفير الضمانات الضرورية للتحقيق الإداري، مثل إشعار الموظف بالتهمة، وتوفير الوثائق المتعلقة بالتحقيق بطرق تضمن سرية واعتمادية المعلومات [4:ص50].

ومن بداهة القول: إن لجان التحقيق عندما يتضح لها الحال بأن الموظف لم يخالف الواجبات الوظيفية وفقاً لقوانين الوظيفة العامة فهي لا تستطيع أن تتخذ بحق الموظف أي إجراء عقابي، وإذا سلكت هكذا طريق تكون قد خالف القانون وتعسفت في استعمال سلطتها الموكلة إليها أصلاً، ويمكن عندها أن يكون قرارها عرضةً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري [5:ص55].

بناءً على أهمية قرار الإحالة إلى التحقيق، يجب أخذ الحيطة والحذر في اتخاذه، وضمان عدم تأسيسه على الشبهات أو الانتقام أو التعسف. يجب عدم التساهل في إحالة القضايا إلى التحقيق، حيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى فقدان الانضباط وسوء الإدارة، وقد يفاجأ الموظف بالإحالة دون سابق إنذار، مما قد يسبب له أضراراً مادية

ونفسية. من جانب آخر، ينبغي تجنب إصراف الرؤساء الإداريين في إحالة القضايا إلى التحقيق بمجرد ورود الشكاوى، فقد يسبب ذلك حالة من الهلع بين الموظفين..." [6:ص66].

وللوقوف على إجراءات قرار الإحالة سنبين في هذا الفرع الطبيعة القانونية للإحالة إلى التحقيق في (أولاً)، ثم نتناول مستلزمات الإحالة في (ثانياً).

أولاً: الطبيعة القانونية للإحالة إلى التحقيق الإداري: رغم أن قرار الإحالة يشتمل في كثير من الأحيان على العناصر التي تميز القرارات الإدارية، مثل الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية، إلا أنه يُعدّ عموماً غير قرار إداري [7:ص146-147]، بشكل دقيق، يمكن تصنيفه على أنه إجراء تمهيدي أو عمل تحضيري [8:ص94]، أو يمكن عدّه قاعدة ضمن قواعد التنظيم الداخلي التي لا تجعل من مخالفتها القرار بطلاناً⁽¹⁾.

إنه إجراء يقوم به الجهة الإدارية لتوضيح "اتهامها" لموظف بارتكاب مخالفة وظيفية، وإعلان نيتها بمساءلته تأديبياً. يُرجح أن هذا التصنيف يعود إلى أسباب متعددة، منها:

1- في حالة صدور قرار الإحالة من جهة غير ذات اختصاص، يُشترط أن يكون التماس الطعن فيه مع القرار التأديبي النهائي، ولا يُسمح بالطعن في قرار الإحالة بشكل منفصل. هذا التدبير يتعارض مع فكرة تصنيف قرار الإحالة بوصفه قراراً إدارياً، حيث يُسمح بطعن القرار الإداري بشكل منفصل.

2- قرار الإحالة إلى التحقيق لا يؤثر على وضعية الموظف قانونياً أو تنظيمياً، على عكس القرار الإداري الذي يمكن أن يؤدي إلى تغييرات في التنظيم القانوني، مما قد ينتج عنه صياغة حقوق جديدة أو تعديلات في الوضعية القانونية، أو فرض التزامات جديدة، أو إلغاء مراكز قانونية للأفراد بكافة الحقوق والالتزامات التي تتضمنها...

3- اعتبار الإحالة إلى التحقيق قراراً إدارياً قابلاً للطعن يفتح الباب أمام تلاعب الموظفين المحالين للتحقيق، فيمكنهم استخدام ذلك وسيلة لإطالة أمد الادعاء وفقدان الأدلة المتعلقة بالمخالفة التأديبية، وتبديد أدلتها بحجة انتظار نتيجة الطعن. وإن اتخاذ قرار نهائي في القضية المرفوعة على الموظف قد يستغرق وقتاً أطول من مدة التحقيق نفسها.

تماشياً مع المنطق القانوني ويجب أن يكون قرار فرض العقوبة التأديبية على الموظف متوافقاً وأحكام القانون. ويبقى من حق الموظف الطعن في كل قرار تأديبي في مدة الطعن القضائي.

ثانياً: مستلزمات الإحالة: بدءاً لا بد من الإشارة إلى أن الإحالة تشكل المرحلة الأولى والأساس قبل مباشرة التحقيق الإداري، وتتطلب هذه المرحلة عدداً من الضمانات المهمة التي تضمن حسن سير التحقيق بما يؤمن الخروج بأقرب النتائج الموصلة لحقيقة ارتكاب المخالفة التأديبية، وسنذكر هذه المستلزمات "الضمانات" بشكل موجز. لعل أبرزها "الضمانات" إشعار الموظف بإحالته إلى التحقيق (إخطاره) وإحاطته علماً بالاتهامات المنسوبة إليه، وإطلاعه على ملف القضية التي أحيل بموجبها إلى التحقيق وإمكانية حصوله على نسخ مصورة من الوثائق والمستندات والمحاضر التي تخص التهمة التأديبية الموجهة إليه، ليتمكن من إبداء دفاعه بشأنها أثناء التحقيق.

(1) القضاء الإداري، السنة الثامنة، القاعدة رقم (704)، والسنة التاسعة، القاعدة رقم (55) والسنة العاشرة، القاعدة رقم (322) والسنة الحادية عشرة، القاعدة رقم (122) السنة الحادية عشرة أيضاً، القاعدة رقم (228).

واطلاعاً على ملف القضية التي أُحيل بموجبها إلى التحقيق، وإمكانية حصوله على نسخ مصورة من الوثائق والمستندات والمحاضر التي تخص التهمة التأديبية الموجهة إليه، ليتمكن من إيداع دفاعه بشأنها أثناء التحقيق وكذلك اطلاعاً على ملفه الوظيفي "الملف الشخصي".

ومن المستلزمات "الضمانات" الهامة للإحالة ما يسمى بـ (الإنذ) [9]، أي ضرورة الحصول على إذن الجهة المختصة لإجراء التحقيق الإداري مع الموظف، ففي مصر مثلاً أوجبت المادة (31) من التعليمات العامة بتنظيم النيابة الإدارية على ضرورة الالتزام بما نصت عليه المادة (2/25) من القانون رقم (38) لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب والمادة (362) من اللائحة الداخلية الصادرة في (16/10/1979) التي عمل بها من (22/5/1983) من عدم جواز اتخاذ إجراءات أو الاستمرار فيها ضد أحد أعضاء المجلسين (الشعب والشورى) من العاملين في القطاع العام أو الخاص ممن يخضعون لولاية النيابة الإدارية، إلا بعد الحصول على إذن المجلس الذي يتبعه العضو. من الطبيعي إغفال هذا الإنذ يترتب عليه بطلان الإجراءات التأديبية.

ولم ينص التشريع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على شكل محدد يفرضه لإحالة التحقيق الإداري، ولا على ضرورة أن تكون إحالة التحقيق تحريرية أو غير تحريرية. ومع ذلك، تشير بعض التشريعات المقارنة مثل لبنان إلى أن الإحالة يمكن أن تكون "تحريرية" وأن تُحدد بعض البيانات الضرورية التي يجب تضمينها فيها.

ولم تكن قوانين انضباط الموظفين المتعاقبة في العراق منذ وجودها على وتيرة واحدة بل كانت دائماً عرضةً للتعديل والتطوير وأن كانت في وقتها الراهن تتطلب تعديلات جذرية، وهذا لا يمنع من الإشارة إلى أن قانون انضباط موظفي الدولة في العراق، الصادر سنة 1929 (الملغى)، كان يطلب "تحريرية" قرار الإحالة. ففي المادة (24) من هذا القانون، نص على أنه "عندما يقرر الوزير أو رئيس الدائرة إحالة قضية معينة إلى اللجنة، يجب أن يصدر ورقة اتهام تحريرية، تحتوي على قائمة أسماء الشهود الإثباتية..." [11:ص464]، وقانون الانضباط الصادر عام 1936 (الملغى)، اقترب من هذا المعنى في المادة (21) منه. واللافت أن المشرع العراقي قد نظم هذه المسألة بشكل مماثل قبل ما يقرب من قرن، ولكنه أهملها في زمن يعد أحوج ما نكون فيه إلى تنظيم تشريعي مثل هذا.

وبهذا السياق، يجب أن يصدر قرار الإحالة تحريراً لضمان تحديد تاريخ الإجراء بدقة، وتسهيل عملية إبلاغ الموظف المشتبه به وتوقيعه على نسخة من التبليغ يمكنه استخدامها للدفاع عن نفسه. وتساعد الكتابة في تحديد الاتهامات التأديبية بشكل دقيق، وتوفير دليل قوي على إبلاغ الموظف بالتهمة المنسوبة إليه. وينبغي للإحالة أن تستوفي المتطلبات القانونية بشكل كامل، بما في ذلك تاريخ الصدور، والتوقيع، وأية معلومات أخرى تلزم لتكون قانونية ومُعتمدة [11]. من الأفضل أن يتضمن قرار "كتاب" الإحالة رقم الفقرة والمادة القانونية التي انتهكها الموظف في إطار الواجب الوظيفي، وبعد ذلك يمكن أن يكون شكل الإحالة مفتوحاً من دون تحديد محدد.

في هذا السياق، لم يبين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة 1991 الجهة المختصة بالإحالة، حيث لم يُشر فيه إلى الإحالة إلا بما جاء في النص الثاني من المادة العاشرة الذي ينص على أن "تتولى اللجنة التحقيق مع الموظف المحال عليه"، ومع ذلك، يبدو من سياق النص أن سلطة الإحالة هي نفس السلطة التي تشكل

اللجنة التحقيقية، وقد تكون السلطة الإحالية الوزير أو رئيس الدائرة أو حتى رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة [12] في مصر، يكون اختصاص الإحالة مرتبطاً بسلطة التأديب الرئاسية [13].

ويُحال الموظف في لبنان، إلى "مجلس التأديب" بمرسوم أو قرار صادر عن السلطة المختصة بالتعيين، ويمكن أن يُحال بقرار من هيئة التفتيش المركزية [14]. من ثم تختلف الأنظمة الوظيفية وآلية تطبيقها بحسب كل بلد، وكل مرحلة، فالיום الوظيفة العامة أصبحت قائمة على عمل مؤسساتي هائل يعتمد على اساليب تقنية حديثة لم تكن موجودة في السابق، فالموظف الذي اعتاد على روتين معين من انجاز المعاملات، إذا أراد الاقاي بالواجبات الوظيفية تكون وسائل إلا في محدودة لدية كأخذ الرشاوى أو التأخير عن الدوام الوظيفي أو ما شابه ذلك، بينما اليوم مثلاً أصبح هناك نظام البصمة الالكترونية تبين لحظة قدوم الموظف إلى عمله ولحظة خروجه. فالوسائل التقنية لم تكن فقط لتحسين وتسريع العمل الوظيفي بل لمراقبة العمل الوظيفي وطبيعة انتاجه وكيفية حمايته.

2.2. الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق

الأنظمة الإدارية متشعبة ومتنوعة، ونظراً لخصوصية كل نظام إداري يتم تحديد النظام التأديبي على أساسه، وهكذا توجد ثلاثة أنواع رئيسية للنظام التأديبي، وهي النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي. في النظام الرئاسي، يُناب الرئيس الإداري بالسلطة التأديبية، حيث يمتلك صلاحية فرض العقوبات التأديبية على الموظفين الذين يشرف عليهم، كما هو الحال في العراق. أما في النظام شبه القضائي، فتتأط السلطة الرئاسية بفرض العقوبات التأديبية، مع إمكانية الاستشارة مع هيئة معينة، ويُعتبر رأيها ملزماً في بعض الأحيان وغير ملزم في أحيان أخرى. ويمكن للمشرع في هذا النظام إنشاء مجالس تأديب تحمل طابعاً إدارياً تكون مسؤولة عن فرض العقوبات التأديبية. ومن الدول التي تتبنى هذا النظام فرنسا. أما بالنسبة للنظام القضائي، فيعهد سلطة التأديب إلى القضاء، ويمكن أن يكون القضاء قضاءً عادياً كما في السويد، أو جنائياً حيث يُكلف بتنفيذ هذه المهمة بالإضافة إلى مهامه الأصلية. ومن الدول التي تتبنى النظام القضائي مصر وألمانيا والنمسا. [15:ص29].

ولا يمكن الجزم بأن نوع معين من الأنظمة التأديبية هو أكثر فاعليه من النوع الآخر بشكل عشوائي، فنجاح النظام التأديبي مرتبط بالنظام الإداري من جهة وردعية العقوبة التأديبية من جهة ثانية.

بناءً على نظام التحقيق الإداري الرئاسي المعتمد في العراق، يُشير البحث إلى الجهة المختصة بتولي هذه المهمة، وهي هيئة إدارية تُعرف باسم "اللجنة التحقيقية". ومن ثم، سنركز في هذا النقاش على هذه الجهة، والجهة المسؤولة عن تنفيذ التحقيق مع الموظف في حالات الإعارة أو التنسيب أو النقل، وسنتناول أيضاً سمات المحققين والعوامل النفسية التي قد تؤثر على أدائهم.

أولاً: التعريف باللجنة التحقيقية المختصة بالتحقيق: تنص الفقرة الأولى من المادة العاشرة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق لسنة 1991 على ضرورة أن يقوم الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية، ويجب أن يكون رئيسها وأعضاؤها ذوي خبرة، ومن المتطلبات أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون. من هذا النص، يُظهر أن الهيئة المسؤولة عن التحقيق الإداري في العراق هي "اللجنة التحقيقية". سنناقش من ثم مفهوم اللجنة التحقيقية، والجهة المسؤولة عن تشكيلها، ومدى استمراريتها، وتكوينها العضوي، وفي النهاية، سنتطرق إلى حالات فرض العقوبات التأديبية من دون إشراف لجنة تحقيقية.

استناداً إلى المعلومات المذكورة سابقاً، يتبين لنا أن الجهة المسؤولة عن إجراء التحقيق الإداري في الوظيفة العامة العراقية هي "اللجنة التحقيقية"، التي يشكلها الوزير أو رئيس الدائرة، أو حتى رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة وهذه صورة عن النظام الرئاسي التسلسلي [16]، مثل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، أو هيئة النزاهة، أو المفوضية العليا لحقوق الإنسان، أو ديوان الرقابة المالية، أو مؤسسة السجناء، أو البنك المركزي، وما شابه. وعلى الرغم من أن تسمية اللجنة التحقيقية قد تختلف حسب النظام التأديبي في كل بلد، إلا أنه في مصر تجري التحقيقات أقساماً أو شعب باختلاف تسمياتها مثل "الشؤون القانونية"، أو "إدارة التحقيقات"، أو "شؤون العاملين". وتجب الإشارة إلى أن "النيابة الإدارية" في مصر لها اختصاص تحقيقي في المسائل التأديبية المحالة عليها [17].

ولوجود نيابة عامة إدارية أثر إيجابي في تسهيل التحقيق الإداري والتأديبي، خاصةً أن لعنصر الاختصاص أثر في هذا الشأن، مثلاً عندما يكون النائب العام أو المدعي العام مختصاً بالشؤون الإدارية والوظيفية يكون أكثر دراية من غيره من النيابة المختصة بالأفعال الجنائية التي تحصل من كافة الأفراد، أو المدعي العام المالي المختص في شؤون معينة.

يظهر أهمية وجود لجنة تحقيقية في فرض العقوبات التأديبية بتوفيرها لضمانات تمنع معاقبة الموظف بشكل غير مسوغ عن مخالفة لم يرتكبها، أو تأكيد براءته من مخالفة قد ارتكبها فعلاً. وعليه، صرح قانون انضباط موظفي الدولة في العراق عام 1936 "الملغى" بشكل واضح بأنه: "لا يجوز فرض العقوبات التأديبية إلا بقرار من إحدى اللجان" [18]، وأكد قضاء مجلس الانضباط العام إلغاء العقوبات التأديبية "الانضباطية" التي يفرضها من دون إجراء تحقيق أصولي⁽²⁾ ويمكن لرئيس الدائرة فرض العقوبات البسيطة التي يسمح بها القانون من دون الحاجة لتشكيل لجنة تحقيقية [16].

ويمكن إثارة تشكيل اللجنة التحقيقية على وجه مخالف لأحكام القانون في أي مرحلة من مراحل المحاكمة وإلغاء القرارات كافة التي يمكن أن تُبنى على قراراتها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق عندما أصدرت قراراً بإلغاء قرار محكمة قضاء الموظفين الذي بُني على قرارات لجنة تحقيقية وتشكيلها من موظف لا يمتلك حق تشكيلها قانوناً⁽³⁾.

ثانياً: اختصاص اللجنة التحقيقية: اختصاص اللجنة التحقيقية محدد بشكل دقيق ولا يجوز لها تجاوز حدوده، ويعد هذا الأمر جزءاً من النظام العام، وبموجب ذلك، يُعد أي تجاوز عن هذه الحدود باطلاً وغير مسموح به، ولا يمكن تصحيحه أو تسويغه. ومن ثم، فإنه لا يحق للجنة التحقيقية التابعة لوزارة معينة أن تتدخل في التحقيق مع موظفي وزارة أخرى⁽⁴⁾. يمكن تشكيل لجنة مشتركة تضم ممثلين من جهتين أو أكثر في قضية مرتبطة بالجهتين، كمثال، لجنة تحقيقية مشتركة بين وزارتي النفط والكهرباء للتحقيق في اتهام موظف بسرقة وقود يزودها وزارة النفط إلى

2 قراره بالرقم (2006/201) في (2006/5/7) قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2006.

3 قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم 806 / 2019، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2022.

4 قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفته التمييزية بالرقم (179/انضباط-تميز/2009) في (24/6 / 2009) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.

وزارة الكهرباء. وتقتصر اختصاصات اللجان التحقيقية بشكل "موضوعي" على تقديم توصيات بشأن فرض العقوبة الملائمة أو إنهاء التحقيق من دون إصدار قرارات نهائية [19]، ومن ثم، فإن أي قرارات تأديبية أو مماثلة صادرة عن اللجان التحقيقية بصورة نهائية تُعتبر باطلة، حيث يقتصر اختصاص⁽⁵⁾ فرض العقوبات التأديبية (أو المصادقة على التوصيات) على الحدود المحددة في القانون. على سبيل المثال، لا يحق لرئيس الدائرة فرض عقوبات تأديبية تتجاوز (الإنذار أو لفت النظر أو قطع الراتب لفترة لا تزيد عن خمسة أيام)⁽⁶⁾.

ومن ناحية أخرى، فإن اختصاص عضو اللجنة التحقيقية محدد بشخص العضو ذاته دون أن يكون له الحق في تكليف شخص آخر، إذ إن التكليف الصادر من شخص غير مختص يمكن أن يؤدي إلى بطلان أي توصيات أو قرارات تصدر عن تلك اللجنة. وفي هذا السياق، قرر مجلس الدولة العراقي أن قانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1991 لا يمنح المحافظ صلاحية فرض العقوبات على الموظفين إلى نائب المحافظ أو أي موظف آخر، وأن أي تفويض من المحافظ إلى نائبه في هذا الشأن لا يجد أساساً قانونياً⁽⁷⁾، واتفق مجلس الانضباط العام في العراق على أن العقوبة الانضباطية تكون باطلة إذا صدرت من شخص ليس لديه الصلاحية القانونية لفرضها⁽⁸⁾، وأكدت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي، بصفاتها المميزة، أن فرض عقوبة العزل من الصلاحيات الشخصية للوزير لا يمكن تحويلها لموظف آخر، استناداً إلى الأحكام القانونية⁽⁹⁾. وأشارت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن من يتولى إجراء التحقيق يجب أن يقوم به بنفسه، ولا يجوز له تكليف شخص آخر بذلك، وإلا سيكون التكليف غير مختص وسيؤثر سلباً على سير التحقيق، مما يؤدي إلى إلغائه بسبب انتهاكه للضمانات الأساسية⁽¹⁰⁾، وفي سياق مماثل، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن التفويض في توقيع الجزاء غير مقبول إلا إذا كان القانون صراحة يسمح بذلك. وفي حالة عدم وجود نص قانوني يسمح بالتفويض في توقيع الجزاء، فإن القرار التأديبي الذي يصدر بشكل غير صحيح يصبح باطلاً؛ لأنه يصدر من شخص غير مختص. وفي حالة انسحاب أحد أعضاء اللجنة التحقيقية أو رده أو تحيته، أو تغيبه لأسباب مرضية أو سفر أو ظروف مماثلة، يجب على المسؤول الذي يشكل اللجنة تعيين شخص آخر بديلاً لهذا العضو في المنصب.

وعلى اللجنة التحقيقية واجب قانوني يتمثل في تدوين إفادة الموظف المُحال إليها، وفي حال أهملت هذا الواجب يترتب عليه بطلان فرض العقوبة التأديبية وهذا ما اكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق⁽¹¹⁾.

5 قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفته التمييزية بالرقم (60/انضباط-تمييز/2009) في 30/3/2009 قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.

6 قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفته التمييزية بالرقم (287/انضباط-تمييز/2009) في 26/8/2009 قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.

7 قراره بالرقم (2008/98) في 1/7/2008 قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008.

8 قراره بالرقم (2008/ج/51) في 31/12/2008 قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009.

9 قرارها بالرقم (559/انضباط-تمييز/2010) في 28/10/2010 قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2010.

10 حكمها بالرقم (1042 لسنة 39 ق) في 13/11/1994 مجموعة مبادئ السنة الأربعين.

11 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 423 / 2021. منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة 2022.

ولا تُعد قرارات اللجنة التحقيقية قرارات إدارية نهائية ولا يقبل الطعن فيها أمام محكمة قضاء الموظفين⁽¹²⁾.

3. المبحث الثاني: ضمانات الموظف أثناء التحقيق:

الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري: لقد أوجد المشرع العراقي واللبناني العديد من الضمانات الموضوعية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري، وهي: حق مواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وحق الدفاع وحياض المحقق، وتناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية، وتسبب القرار الإداري بفرض العقوبة التأديبية. وسنخصص فرعاً مستقلاً لكل واحدة من هذه الضمانات، لهذا السبب سنبحثها في فرعين: نتناول في (الفرع الأول) الضمانات المكرسة في النصوص القانونية، ثم نتناول الضمانات التي كرسها الاجتهاد في (فرع ثان).

1.3. الفرع الأول: الضمانات المكرسة في النصوص القانونية:

تعد الضمانات القانونية للموظف أثناء التحقيق الإداري إحدى أبرز الحقوق المكرسة في الدساتير والقوانين المرعية الإجراء، وتعني هذه الضمانات مواجهة الموظف بما هو منسوب وإحاطته علماً بما نسب إليه من تهم، ليتمكن من إعداد دفاعه وتقدير التهم المنسوبة إليه، ويجب أن يمهل وقتاً كافياً ليقدم ملاحظاته، ويجب اطلاع صاحب الشأن اطلاعاً كاملاً على أوراق الملف كافة وليس فقط الاتهامات الموجهة إليها⁽¹³⁾. وضمانة المواجهة تقوم على عنصرين هما: إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وحق الموظف بالاطلاع على الملف، وهذا ما نتناوله كما يلي:

أولاً: إخطار الموظف بالتهمة الموجهة إليه: تعد إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه من المفترضات الأساسية لحق الدفاع، ويتعين إحاطته علماً بسائر الإجراءات المتخذة ضده والادعاءات المسندة إليه، وبما يدعمها من أدلة كي يتسنى له الرد عليها، مع منحه مدة كافية لإعداد دفاعه؛ لأن بعض أوجه الدفاع تتطلب إعداد دقيقة، والمهلة التي تمنح للموظف المتهم من الأمور التقديرية للمحقق [20: ص 835].

ولا تحتوي قوانين الانضباط في العراق على وجود نص يلزم الإدارة بإخطار الموظف بالتهمة الموجهة إليه. بدلاً من ذلك، ينص القانون على أن اللجنة التحقيقية تتولى التحقيق بشكل مستقل مع الموظف المخالف، حيث تُسمع أقواله وتُدون، بالإضافة إلى سماع أقوال الشهود المعنيين وتدوينها [16].

بالرغم من ذلك، تشير التشريعات العراقية إلى أن اللجنة التحقيقية مطالبة بإبلاغ الموظف بالتهمة الموجهة إليه، ويعود ذلك إلى توجيهات قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وتلزم هذه التوجيهات محكمة قضاء الموظفين باللجوء إلى أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (32) لسنة 1971 في الحالات التي

12 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 2021/41، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة 2022.

13 حكمها بالرغم (1286 لسنة 40 ق) ي (1999/6/27) أشار إليه: محمد ماهر أبو العنينين، الدفوع التأديبية، القاهرة، بلا سنة طبع.

لا يشير فيها قانون انضباط الموظفين إلى الإجراءات الواجب اتباعها. وبموجب المادة (123) من القانون المذكور، يجب على المسؤول عن التحقيق إخطار المتهم بالتهمة المنسوبة إليه.

وفي العراق اتخذت إجراءات لإخطار الموظف بضرورة الحضور أمام اللجنة التحقيقية للإدلاء بأقواله والدفاع عن نفسه، ويُشعر بسبب حضوره أمام اللجنة. ولم تُحدد مدة محددة للحضور، بل ترك الأمر لتقدير الإدارة، ويُعد هذا الإجراء متماشياً مع المبادئ الدستورية كمبدأ حق تولي الوظائف العام ومبدأ المساواة ومبدأ حق الدفاع. وبالرغم من عدم وجود نص محدد في قانون انضباط موظفي الدولة يتعلق بهذه الإجراءات، إلا أن الإدارة ملزمة بإبلاغ الموظف بالتهمة الموجهة إليه.

ثانياً: الإطلاع على الملف: يعد الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية ضماناً تأديبية أساسية تتمتع بها الموظف المتهم، حيث يجب إبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراءات تأديبية بسبب خطأ مزعوم. يُقصد هنا بملف الدعوى التأديبية، الذي يحتوي على جميع وثائق التحقيق والبيانات المتعلقة بالقضية، التي يكون ترتيبها وتنظيمها بأرقام متسلسلة. ويُعد إطلاع الموظف على ملف التحقيق أو الدعوى ضده خطوة أساسية لإبلاغه بالتهمة وإعداده للدفاع عن نفسه، حيث يمكن له بها الإطلاع على الأدلة المقدمة ضده ووضع استراتيجية دفاعه [21:ص177].

حق الموظف في الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية يشمل توفير جميع الوثائق والتحقيقات والمستندات المتعلقة بالتهمة الموجهة إليه، لضمان تمكنه من إعداد دفاعه بشكل كامل وفعال. يعكس هذا الحق القيم الحديثة للشفافية والوضوح في العلاقات الإدارية، ولا يُعد الكتمان والحجب متماشين مع مبادئ العدالة وحقوق الفرد في الدفاع عن نفسه في التطورات الحديثة في العصر.

على الرغم من عدم وجود نص صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي ينص على حق الموظف في الإطلاع على ملفه الشخصي قبل فرض العقوبة عليه، إلا أن عدم الإشارة إلى هذا الحق في القانون لا يعفي السلطات التأديبية من توفيره. يجب على هذه السلطات الالتزام بهذا الحق ضماناً أساسية وفقاً للمبادئ العامة للقانون كمبدأ حق المتهم بمعرفة التهمة المنسوبة إليه.

ومن الضمانات القانونية أيضاً حق المدعى عليه في طلب إعادة المحاكمة إذا تبين أن الدعوى قائمة أصلاً على غش أو تزوير أو تدليس، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق عندما قبلت طلب إعادة المحاكمة والبحث في وقائعها بالرغم من تأكيدها عدم جدية الأسباب المدلى بها من طالب إعادة المحاكمة⁽¹⁴⁾.

ثالثاً: حق الدفاع: من القواعد الأساسية في أصول المحاكمات، بمختلف أنواعها، حق المتهم في الدفاع عن نفسه في الاتهامات الموجهة إليه [22:ص330]، ونظراً لأن المسألة التأديبية تشكل جزءاً من المحاكمات الجزائية، فيُعد حق الدفاع وسيلة لتوفير حماية للمتهم أثناء مواجهته للتهمة الموجهة إليه أمام السلطات التأديبية.

ويُعد حق الدفاع عنصراً أساسياً في مبدأ ضرورة سلامة الإجراءات القانونية، ويمثل ضماناً لتحقيق العدل الذي يُعد من صفات الله الحسنى ومبادئه السامية. ويُعد الدفاع حقاً طبيعياً معترفاً به لكل متهم، ويتعلق بالمبادئ الأساسية التي تقوم عليها العدالة. لذلك، فإن معظم الدول تضمن هذا الحق صراحة في قوانينها الأساسية [23].

14 قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم 2020/4266 قرار غير منشور.

أحد القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة اللبناني أكد رفضه لطلب إلغاء القرار التأديبي الذي حُسمت فيه رواتب المستدعي للمثول أمام اللجنة التأديبية، بناءً على أساس قانوني صحيح وعدم تجاوز السلطة المختصة. وقد عدّ في هذا القرار أن معرفة الموظف بالتهمة التي وجهت إليه أو اعترافه بها يعفي من ضرورة توجيه إنذار رسمي له بالمخالفات المنسوبة إليه، مما يضمن مبدأ حق الدفاع في تلك الحالة [24].

ويعد مبدأ حق الدفاع ضماناً أساسية مقررة للموظف، ويتضمن إخطاره بالاتهامات الموجهة إليه ومنحه الفرصة للدفاع وتقديم الاعتراضات، سواء كان ذلك شفوياً أم كتابياً، بهدف دحض التهم الموجهة له وتقديم دليل براءته. وحق الدفاع من الضمانات الأساسية التي يستند إليها الموظفون للحد من سلطات الإدارة ومنع التعسف في استخدام السلطة التأديبية ضدهم. وأصبح حق الدفاع مقدساً وقائماً على مبادئ القانون العام، وتهدف ضمانات التحقيق الإداري في المقام الأول إلى حماية حقوق الأفراد ومنع انتهاكاتهم، والحفاظ على حرياتهم [15:ص113]. لا تقتصر ضمانات الدفاع على تحقيق مصلحة المتهم فقط، بل تتجاوزها لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع بشكل عام. وتهدف إلى إظهار الحقائق وضمان العدالة، وتعد جزءاً من حقوق الإنسان الطبيعية، وتتبع هذه الضمانات من أسس القانون والعدالة التي تضمنها الدساتير والشرائع المختلفة [25:ص91].

والاحترام والحفاظ على حق الدفاع أمر أساسي في الإجراءات التأديبية، ويمثل انتهاك هذا الحق أو التقليل منه تشويهاً للتحقيق، وقد يؤدي إلى باطل العقوبة المفروضة من الجهة التأديبية. وتعود أهمية كفالة حق الدفاع في الإجراءات التأديبية إلى طبيعتها الإدارية والسيطرة الإدارية الكبيرة عليها، مما يفتح الباب أمام احتمالات التعسف وسوء استعمال السلطة. ومن هنا تبرز الضرورة الحاسمة لضمان حقوق الدفاع في تلك الإجراءات، إذ لها أثر مهم في تحديد مسار الدعوى التأديبية. ترك الموظف من دون دعم دفاعي في هذه المرحلة يمكن أن يؤثر سلباً على وضعه الوظيفي، خاصة إذا كانت مرحلة المحاكمة بعيدة واستمرت الإجراءات التأديبية، مما قد يتسبب في مشاكل نفسية تؤثر عليه بشكل سلبي [26:ص863].

وقد أكدت قوانين التوظيف على كفالة حقوق الدفاع في هذه المرحلة، وعدم الاكتفاء بكفالة حق الدفاع في مرحلة المحاكمة فقط.

فقد كفل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي حق الدفاع عندما أجاز للموظف الاستماع إلى أقواله وإتاحة فرصة الدفاع عن نفسه بكل الوسائل التي منحها القانون، سواء شفاهة أم كتابة من دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه، حتى يكون توقيع العقاب عن وضوح وبينة تامة.

وقد أكد مجلس الانضباط ضمانات حق الدفاع في بعض قراراته، فقرر ما نصه: "... ومع ذلك، فإن اللجنة لم تقم بإجراء التحقيق الأصولي مع المعارض، ولم تسمح له بتقديم دفعه أو الاستماع إليه حول الأفعال المنسوبة إليه، على الرغم من أنها اقترحت عقوبة التوبيخ ضده. يجب إجراء التحقيق الأصولي معه، وتسجيل إفادته، والاستماع إلى دفعه للتحقق من صحة الاتهامات الموجهة إليه. إذا لم تقم اللجنة بذلك، فإن النتيجة التي توصلت إليها بشأن توصية بعقوبة التوبيخ تصبح مختلفة، حيث لا يجوز فرض عقوبة دون وجود فعل مخالف للقانون مثبت وثابت صدوره من المعارض [27].

رابعاً: حرية الدفاع: حتى يتمكن الموظف من تحقيق أهداف الدفاع، يجب أن يكون لديه حرية كاملة في الدفاع عن نفسه ضد التهم الموجهة إليه. الحرية في الدفاع تشير إلى الأسلوب الذي يختاره المتهم في الدفاع عن نفسه، وبمعنى آخر، يظل حق الدفاع فارغاً من المعنى إذا لم يتمتع المتهم بحرية في استخدامه من دون أي قيود تعوق قدرته على أداء عمله بشكل فعال. ومن الواضح أن الجوهر الحقيقي للحقوق والضمانات للمتهم لا يكمن في الاعتراف بوجودها بل في الضمانات التي تضمن فعاليتها وقدرة المتهم على الاستفادة منها في دفاعه عن نفسه [28:ص116].

لذلك، يُعدّ عدم جواز تحليف الموظف اليمين جزءاً من مظاهر حرية الدفاع، ويمثل ذلك صورة للتأثير الأدبي في إرادة المتهم. يتعلق الأمر بإلزام المتهم ووضعه في موقف حرج يضطره إما للكذب والنفي، أو للاعتراف بالحقيقة، أو ليُزَمَّ بالقول بالصدق نتيجة لتأثير الحلف الذي يتغلغل في أعماقه نتيجة للاعتقادات الدينية والمبادئ الأخلاقية.

وفي ضوء ذلك، لا يجوز تحليف المتهم اليمين، بالرغم من أن غالبية التشريعات لا تتضمن نصوصاً صريحة في هذا الأمر، ويقوم هذا المبدأ على أساس أن تحليف المتهم اليمين قد يعيق حرية المتهم في إعداد دفاعه وإبداء أقواله بحرية، وهو ما يتسبب في وقوع ضغط نفسي عليه بين أن يقول الحقيقة فيعرض للجزاء أو أن يقوم بالكذب فيخالف مبادئه وضميره [29:ص129].

وهناك مظهر آخر يتمثل في حق المتهم في الصمت، فله الحرية الكاملة في عدم إبداء أقواله، وله الامتناع متى شاء عن الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، وأنه من المتفق عليه أنه لا يصح في جميع الحالات أن يؤول صمته على وجه يضر بمصلحته، أو أن يستغله بأي كيفية ضده في الإثبات. وتماشياً مع هذه الاعتبارات "ذهبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى التأكيد على حق المتهم في الصمت يعتبر عنصراً أساسياً للحق في عدم مساهمة المتهم في دمه إدانته" [30:ص366].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى تقرير حق المتهم في الصمت بقولها: "عدم إبداء المتهم دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق لا يُعتبر بذاته انتهاكاً إدارياً أو ذنباً يستوجب مساءلته تأديبياً، فإنما يعني أن المتهم في هذه الحالة فوّت فرصة إبداء دفاعه حول المخالفة المنسوبة إليه، ومن ثم يتحمل التبعات المترتبة على ذلك. ومع ذلك، فلا يجوز إجبار المتهم على إدلاء بأقواله في التحقيق تحت التهديد بالعقوبة التأديبية، حيث يتوجب عليه أن يتخذ قراره بشأن موقفه الدفاعي إزاء الاتهام الموجه إليه. ومع مراعاة الأصول العامة للتحقيق، يُقرر بوضوح أنه لا يُسمح بإكراه المتهم على إدلاء بأقواله بأي وسيلة من وسائل الإكراه، سواء كانت مادية أو معنوية (15)".

أما موقف المشرع العراقي واللبناني فلم يتطرقا إلى حق الموظف بالصمت. لهذا السبب نرى أنه طالما كان حق الصمت من حقوق الدفاع فلا يجوز أن يستخلص من هذا الصمت قرينة ضده، فللمتهم الحرية الكاملة في

15 الطعن رقم 1385/2007، جلسة 13/10/2005 أشار إليه: عمار الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.

الامتناع عن الإدلاء بأقواله، وله أيضا الامتناع متى شاء عن الإجابة عن مختلف الأسئلة التي توجه إليه عند التحقيق. يتبين مما تقدم أن حق الدفاع يعد من الضمانات الجوهرية التي كفلتها القوانين حقا يتمتع به الموظف في مدة التحقيق الإداري، ويترتب على غيابه بطلان الإجراءات التي تتخذ بحق الموظف، لكون الدفاع يحقق عدالة المساءلة التأديبية عندما يتاح للموظف الوقت الكافي للدفاع عن نفسه بمختلف الوسائل المشروعة ضد التهم المنسوبة إليه.

أما حرية حق الدفاع فهي متاحة في أي مرحلة من المراحل، وقد أكدت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأحد أحكامها أن الموظف الذي صدر بحقه قرار عزل من الوظيفة بالاستناد إلى حكم جنائي ثم نقض هذا الحكم الأخير أمام محكمة التمييز وصدور حكم ببراءته يُعطي الموظف المعزول حق الدفاع عن نفسه بدعوى جديدة لإلغاء قرار محكمة قضاء الموظفين⁽¹⁶⁾.

خامساً: حياد المحقق

مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحياد والنزاهة والموضوعية، فمن بديهيات الحياد أن لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات النزاع، فالمواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط، بل يتعين أن لا تبدي تلك الآراء في الفراغ، لذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي القاضي بأن لا يكون ذات الشخص خصماً وحكماً في ذات النزاع، وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد، وعلة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهرية ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي^[31:ص583].

"القضاء الإداري يشدد عادة على الشروط اللازمة للمحقق، ويجب أن يكون مستوى التجرد المطلوب من المحقق على نفس مستوى القاضي، وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية. فحين يقوم القاضي بالحكم في قضية جنائية، يعتمد على نزاهته واستقلاله، وهذه السمات الأساسية يجب أن تتوفر أيضاً في المحقق الذي يجري التحقيق. إذا لم يلتزم المحقق بهذه الشروط، فإنه يفقد جوهر صلاحيته للتحقيق، ومن ثم يكون التحقيق غير صحيح من الناحية القانونية. لذلك، إذا ما شرع المحقق في التحقيق دون الالتزام بهذه الشروط، فإن التحقيق يُعتبر باطلاً ومُبطلاً وفقاً للقانون، نظراً لعدم صلاحية المحقق" ^[4:ص107].

ورغم أخذ العراق بالنظام الرئاسي في التأديب، إلا أن المشرع العراقي فصل بين سلطة التحقيق وسلطة إيقاع العقوبة بموجب المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

3.2. الفرع الثاني: الضمانات المكرسة بالاجتهاد:

يعمل الاجتهاد القضائي على حفظ الحقوق وحماية الحريات، وابتكار الحلول المناسبة التي تتماشى مع تطبيق قواعد العدالة القانونية التي يسعى القضاء دائماً إلى تحقيقها، وفي مجال النظر في منازعات التأديب الوظيفي يعمل القضاء على التحري عن الوقائع المادية للمخالفة الوظيفية ومدى انسجام العقوبة التي أوقعتها

16 قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق، رقم 2023/2023، قرار غير منشور

الإدارة مع الذنب المرتكب، ويحرض القضاء دائماً على إيجاد وسيلة قانونية تتيح له الاطلاع على دقة الأحداث ومصادقية القرار الإداري بفرضه على الإدارة صيغة تسبب القرار الإداري تحت طائلة اعتباره غير مقبول قانوناً.

وللوقوف على هذه الضمانات لا بد من البحث في مدى تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة من جهة وتسبب القرار التأديبي من جهة ثانية وفقاً للآتي:

أولاً: تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة:

تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة الإدارية: إن الغاية من العقوبة هي الردع والإصلاح وليس وسيلة للانتقام من الموظف منه أية مخالفة حتى وإن لم تكن جسيمة ولم تحدث ضرراً للجهة الإدارية.

ويقصد بمبدأ التناسب أن العقوبة التأديبية وقسوتها يجب أن تتناسب مع جسامته المخالفة، بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي [32:ص148].

واتساقاً مع هذا الرأي ما جاء بقرار مجلس الدولة العراقي لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون؛ لأن مجلس الانضباط العام خفض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المعارض إلى التوبيخ لتتناسب مع الفعل المرتكب من المعارض، لكون الأفعال المرتكبة لا تمثل انتهاكات خطيرة لواجبات الموظف تستوجب تنزيل الدرجة، وأن التعارض بين فعل الموظف ورؤسائه لم يصل إلى حد التعدي على الإدارة لتفرض عقوبة تنزيل الدرجة، الأمر الذي جعل المجلس يخفض العقوبة لتكون متناسبة وفعل المعارض [33:ص284]، وظهر للمجلس أن لجنة الانضباط اكتفت بتوجيه عقوبة الإنذار للمعارض عليه وحته على عدم الإسراف بتناول الخمرة والاستقامة في حياته الاجتماعية والوظيفية، وكان هذا القرار لما احتواه من أسباب مصيباً وموافقاً للقانون، وكانت العقوبة المفروضة بموجبه ملائمة مع الغايات التي استهدفتها اللجنة في قرارها المعارض عليه، لذا قرر المجلس تصديقه [34:ص91]. فالمدعى عليها المميز إضافة إلى وظيفته أصدر الأمر الإداري المرقم 292 في 2008/8/5 المتضمن فرض عقوبة الإنذار بحق المدعي (المميز عليه) وبسير التحقيق والمرافعة والحديثات ثبت المجلس الانضباط العام أن الأوراق المقدمة إلى لجنة احتساب الرواتب هي أوراق خالية من العيوب ولكنها غير رسمية وأن المدعي (المميز عليه) حسن النية في تصرفه المذكور، وأن الفعل المنسوب إليه لم ينتج منه ضرر يرتب مخالفة قانونية تصلح أن تكون سبباً لفرض العقوبة، وفي هذه الحالة يكون المدعي عليه (المميز) قد تعسف في استخدام السلطة عند فرض عقوبة الإنذار على المدعي المميز عليه، لذا قرر تصديق الحكم المميز [35:ص122].

"المخالفة المنسوبة إلى المعارض، والمتمثلة في عدم إبلاغ المدير العام بمخالفة موافقته للتعليمات، لا تعتبر مخالفة بنفس قدر المخالفة التي قام بها المدير العام بإعطاء الموافقة على التجهيز دون الالتزام بالتعليمات وآلية التجهيز. يعد المدير العام هو الشخص الذي يجب أن يكون الأول في الالتزام والتقيّد بالتعليمات والإرشادات كالقائد الإداري والشخص المسؤول الرئيسي عن فرض القانون ومراقبة تنفيذه بشكل سليم. لذا فإن العقوبة التي فرضت على المعارض تجاوزت حدود مسؤوليته الإدارية وتسلسله في الهيكل التنظيمي. لذا قررت المحكمة تخفيض العقوبة إلى عقوبة تنزيل الدرجة، بما يتناسب مع المخالفة المنسوبة إليه. ويجب أن تكون العقوبة

المفروضة على المعترض متناسبة بشكل كافٍ مع الفعل الذي ارتكبه، ويجب أن تأخذ الحيثيات والظروف المحيطة بالمخالفة في الاعتبار لتكون عادلة ومناسبة للغاية [36:ص145].

يتضح من القرار السابق أن الرقابة القضائية كانت سبباً منيعاً لتعسف الإدارة في فرض العقوبات التي لا تتناسب والفعل المرتكب من الموظف، والإدارة في سعيها للحفاظ على مصالحها كثيراً، ما تفرط بحقوق موظفيها بحجة أن ذلك يحقق مصلحة عامة، يقتضي من الإدارة صيانتها من العبث، في الوقت الذي يجب عليها إيجاد نوع من الموازنة يبين حقها في وجوب حسن سير المرفق العام، وبين ضمان حق الموظف في أن لا يتعرض إلى جزاء لا يتناسب والفعل المرتكب من قبله، ومن ثم المساس بمركزه الوظيفي في ظروف لا تستدعي ذلك.

لا يكفي القضاء في رقابته على مدى تناسب الجزاء مع المخالفة بالغائها وإنما له الحق في تعديلها إلى القدر الذي يراه مناسباً، وقد جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: إذا كان القرار الصادر بجزاء تأديبي منسوباً بالغلو لعدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء الموقع ومقداره فإنه يتعين على القضاء التأديبي التصدي لتوقيع الجزاء المناسب [37:ص70]، والغلو الذي ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا لا يعني إلا عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة وهو ما قضت به المحكمة في قرار لاحق بأن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو أيضاً سلطة الإدارة لا رقابة القضاء فيه عليه، إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة أي بسوء استعمال السلطة [38:ص432].

ثانياً: تسبیب القرار الإداري بفرض العقوبة التأديبية:

يقصد بالتسبیب في هذا المجال إيراد المبررات والمسوغات القانونية التي بني عليها قرار فرض العقوبة التأديبية [39:ص22]، ويعد البطلان جزءاً واضحاً إزاء إغفال هذا العنصر الهام الذي يعد ضماناً مهماً من ضمانات التحقيق، ومع أن نص الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة في العراق تطلب هذا التسبیب بأن: "تحرر اللجنة التحقيقية محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة..."، إلا أننا نرى أن التسبیب ذاته يجب أن يعاد ذكره ويفرغ مضمونه عند إصدار القرار الإداري بناء على توصية اللجنة التحقيقية.

"وتتجلى أهمية التسبیب بالنسبة للموظف الصادر بحقه العقوبة في تبصيره بحقيقة التهمة التي عوقب بشأنها وحدودها، أما عن أهميته بالنسبة للإدارة، فتتجلى في أن الأخيرة ستحاول قدر الإمكان أن تتأني في إصدارها لقراراتها وجعلها متناسبة مع ما يقتضيه الموظف من مخالفات متى علمت أن المبررات التي ستبني عليها قرار العقوبة ستكون عرضة لاطلاع الموظف المعاقب، أو حتى الغير أو وسائل الإعلام، مما يجعل من التسبیب قيلاً يحملها على توخي الدقة والحذر منعاً لوقوعها في الإحراج المتولد عن خطئها في تطبيق القانون، وتتضح أهميته لرقابة القضاء الإداري في تمكين هذا القضاء من بسط رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ومنها مدى تناسب العقوبة المفروضة على الموظف مع ما اقترفه من مخالفة، ثم تعديل العقوبة الصادرة بما تلائم المخالفة المرتكبة متى وجد القضاء انتفاء التناسب" [40:ص325].

ولما كان تسبیب القرار الإداري متعلقاً بشكل القرار التأديبي فإنه يأتي دائماً معاصراً لإصدار القرار، وهنا يثار تساؤل عن تسبیب التحقيق الإداري، كما نصت عليها المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع

العام، التي نصت على: "ثانيا: تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مسائلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها".

إن تسبب التحقيق الإداري يعد إجراءً قانونياً سابقاً لفرض العقوبة التأديبية وخارج عن شكل القرار ذاته، وفي رأينا إن تسبب التوصيات التي تقترحها اللجنة التحقيقية -كما نص عليها القانون المذكور- علاقة وطيدة بتسبب القرار ذاته الذي صدر بفرض العقوبة التأديبية، على اعتبار أن تسبب الأول يتعلق بالإجراءات التحقيقية التي تسبق صدور ذلك القرار، وهو إجراء مستقل عن قرار فرض العقوبة، بحيث يكشف عن تفاصيل الواقعة التي كانت سببا للتأديب، ويساعد في التسبب الصحيح للقرار الأخير.

ولما كان تسبب القرار التأديبي يندرج في ركن الشكل فإن القرار تحكمه القواعد العامة التي تحكم ببطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي ببطلان القرار إذا كان ما قد أغفل شكلاً جوهرياً، بلا الشكليات الثانوية التي يبقى القرار بموجبها قائماً مرتباً لآثاره رغم تخلفها [37:ص101]، ولما كان التسبب ضماناً مقررته للموظف ومن شأن تخلفه الإخلال بضماناته تجاه الإدارة، فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يرتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه، ويمتد هذا البطلان ليشمل كل حكم أو قرار تأديبي شابه قصور في التسبب، الأمر الذي ينبني عليه أن المركز القانوني للتسبب تمثل إجراء أو شكلاً واجب الاتباع، لذا فإنه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الاعتبار، إذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره والا فإن قرارها يعد باطلاً بعبء مخالفة الشكل، وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام العراقي في إحدى قراراته إلى أن القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعبء آخر من العيوب الشكلية وهو وجوب صدوره معللاً مسبباً ... [40:ص341].

وفي قرار المحكمة الإدارية العليا حيث قضت أن عدم ذكر الأسباب التي أدت إلى فرض العقوبة يجعل المحكمة أمام قرار إلغاء الحكم الصادر بفرض العقوبة، وهذا يتماشى مع مبدأ المشروعية وضرورة احترام القانون وحماية الموظف العام وحقوقه (17).

وقضى في حكم آخر: لقد ظهر أن القرار جاء خالية من الأسباب والعلل والأسانيد القانونية في الرفض، وعليه قرر المجلس نقض القرار [41:ص436].

خلاصة القول: إن تسبب الجزاء التأديبي يمثل جسر التواصل والثقة بين جميع أطراف الدعوى، باطمئنان الموظف على عدم تعسف الجهة التأديبية في حكمها، الأمر الذي يشبع حاسة العدالة لديه، وبالجهة المقابلة يشكل التسبب العون والمنبه للقاضي لكي يعتني بقضائه، ويعمل على تقدير الأدلة والوقائع وتكييفها القانوني السليم لتجنب القصور.

17 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 147 تاريخ 2018/9/13 قرار (غير منشور).

4. الخاتمة

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ أساسي وهو مبدأ المشروعية الذي يعد الالتزام به أساس حماية الحقوق والحريات الفردية من تعسف السلطات الإدارية، لكن هذا المبدأ يحتاج أيضاً عند تطبيقه إلى بعض المرونة التي تأخذ بعين الاعتبار الأعمال الإدارية ورسالة الإدارة العامة، ومن أهمها تحقيق الصالح العام. لذلك طور القضاء الإداري أساليب رقابته على السلطة التقديرية لسلطة التأديب، فقد بلغت حد البحث في ملاءمة القرار التأديبي للتأكد من مشروعيته. فبعدما كان تقدير أهمية وخطورة الخطأ والتناسب بينه وبين ما يقابله من جزاء ضمن إطلاقا لإدارة التي لا يمكن الرقابة عليها، أصبحت السلطة التأديبية طبقاً لمبدأ المشروعية مطالبة بإقامة ذلك التناسب تحت رقابة القاضي الإداري.

بعد انتهينا من هذا البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

5. الاستنتاجات

- 1- يسعى القاضي دائماً إلى تحقيق مبدأ الموازنة العادلة بين حق الإدارة في تأديب موظفيها وحق الموظف في حمايته أثناء خضوعه للتأديب ولتحقيق التوازن بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان للموظف محل المساءلة التأديبية، لا بدّ من وضع ضوابط وقيود في ممارسة سلطة التأديب، خاصة الضمانة القضائية والتي تمكن القاضي الإداري من بسط رقابته الكاملة على القرارات التأديبية. فرقابة المشروعية على القرار المتضمن العقوبة التأديبية تعد من أقوى الضمانات القضائية، الأمر الذي يبرر حرص القضاء الإداري على حفظ حقوق الموظف وضرورة إخضاع ممارسة سلطة التأديب لرقابة المشروعية.
- 2- إذا كانت القرارات القضائية تعبر عن جهد القضاء الإداري في تكريس رقابة مشروعية القرارات التأديبية، فإنّ هناك بعض النقائص التي قد تعرفها هذه الأحكام، ومع ذلك يجب أن يقدم بعض الاقتراحات بهدف تفعيل عمل القضاء في تحقيق رقابة فعالة.
- 3- يعمل القضاء على خلق آليات حديثة من شأنها تعزيز ثقة الموظف في عدالة القاضي الإداري وبعث فيه روح الاطمئنان كنظرية الخطأ الساطع في التقدير وتطبيقها كما في فرنسا ولبنان للحد من سلطة الإدارة التعسفية .
- 4- توصلنا إلى أنّه بالرغم مما لسلطات التأديب من اختصاص تقديري في اختيار العقوبة التأديبية للمخالفة المرتكبة من الموظف العام، إلا أنّه يتعين أن يقع هذا الاختيار على العقوبة المناسبة من دون تشديد أو تخفيف بيّن في التقدير، لأنّ عدم التناسب بين العقوبة والمخالفة يتعارض مع القواعد الشرعية والنظامية، ويتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة بين مرتكبي المخالفات التأديبية من الموظفين في المعاملة العقابية من دون مقتضى، ولا يحقق الغرض من التأديب، فضلاً عن إهداره من الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام.
- 5- في المقام الخامس تُعد الإجراءات التأديبية هي الأساس الذي تُبنى عليه فكرة العدالة في تطبيق العقوبات التأديبية، وأن الاهتمام بها جزء لا يتجزأ من تطبيق مبدأ العدالة والمساواة وتعزيز دولة المؤسسات دولة القانون.

6. التوصيات

- 1- نوصي الإدارة بأن يكون إيقاع العقوبة التأديبية بهدف تحقيق الغاية منها وهي المحافظة على سير العمل بانتظام وإطراد ولا تكون من أجل الانتقام والتشفي وإساءة استعمال السلطة.
 - 2- نوصي القضاء الإداري بتوسيع صلاحياته في مجال العقوبات التأديبية؛ لأنه المرجع الأساسي لحماية الموظف من إصدار قرارات غير شرعية وهذه الصلاحيات تتوسع بابتكار أدوات جديدة لممارسة هذه الرقابة، كنظرية الخطأ الساطع في التقدير أو الغلط البين.
 - 3- وتحقيقاً لفاعلية الجهاز القضائي في المجال التأديبي يجب إعادة النظر في التنظيم القضائي الإداري الحالي، باستحداث محاكم إدارية استئنافية في كل المحافظات كما هو الحال في فرنسا، تفادياً من اللجوء إلى مجلس الدولة، وما يعرفه هذا الأخير من كثرة القضايا المعروضة عليه، التي قد لا يفصل فيها بحكمة وتبصر، هذا من جهة، وقد لا يسعف الوضع المالي للموظف المتهم للجوء إلى مجلس الدولة، من الجهة الأخرى.
 - 4- نوصي بإيلاء موضوع التناسب بين الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية على الموظف العام والمخالفة التي ارتكبها المزيد من الأهمية والتطبيق من الناحية العملية، فبتطبيق هذا المبدأ يستطيع القاضي الإداري إنصاف الموظفين في القطاع العام.
 - 5- نوصي بتسريع قانون يلزم الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة بإبطال العقوبات التأديبية؛ لأن هذه العقوبات التأديبية تُعد خروجاً على مبدأ الشرعية في التأديب وإساءة استعمال السلطة الممنوحة للإدارة، وهي إجراءات تستوجب الإلغاء لخروجها عن الهدف المخصص لها كما تستوجب التعويض.
- نختم بالقول: إن رقابة الملاءمة جزء من رقابة المشروعية في القرارات الإدارية فالأساس إذن أن القاضي الإداري يراقب الملاءمة برقيبته للمشروعية وبعبارة أوضح فإنه ليكون القرار الإداري مشروعاً يجب أن يكون ملائماً.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

قائمة المصادر والمراجع

- [1] أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011.
- [2] محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- [3] عثمان سلمان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، الطبعة الأولى، بغداد، 2010.
- [4] محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007.
- [5] قراره بالرقم (977/131) في (1977/5/30) مجلة العدالة، بغداد، السنة الثالثة، العدد الأول، 1977.
- [6] أحمد محمد حسن السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، بلا دار نشر، 2000.

- [7] عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- [8] رقم القرار (56) في 2003/10/4 مجلة القضاء الإداري في لبنان، المجلد الأول، العدد (20)، قرارات السنة القضائية (2003-2004).
- [9] قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4193) في (2011/6/13).
- [10] قرار مجلس الانضباط العام في العراق بالرقم (977/131) في (1977/5/30) مجلة العدالة، بغداد، السنة الثالثة، العدد الأول، 1977.
- [11] نجم الساعدي، المرشد العملي لإقامة الدعاوى في محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، مطبعة صباح، بغداد، (الطبعة الثانية)، 2020.
- [12] قانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1936.
- [13] قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 "المعدل" بالقانون رقم (115) لسنة 1983.
- [14] نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959.
- [15] غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 جامعة النهرين 2001.
- [16] قانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1991.
- [17] قانون تأديب العاملين في مصر بالرقم (47) لسنة 1987 والمتعلقة بالمخالفات الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة والإهمال أو التقصير.
- [18] قانون انضباط موظفي الدولة في العراق لعام 1936.
- [19] قانون انضباط موظفي الدولة في العراق لسنة 1991.
- [20] نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- [21] محمد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- [22] أحمد عبد زيد الصدام، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة الإسكندرية، 2014، مودع عنها نسخة في جامعة بيروت العربية.
- [23] ماجد الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، قضاء التأديب، قضاء التسوية)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
- [24] الدستور العراقي لعام 2005.
- [25] مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 483 تاريخ 2017/4/11، قرار منشور على الموقع الالكتروني لمركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، www.legiliban.ul.edu.lb
- [26] سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2007.
- [27] مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج2، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.

- [28] محمود خلف الجبوري، ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، بحث منشور، على الموقع الالكتروني www.arablawninfo.com التالي:
- [29] غازي مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، مطبعة العزة، بغداد، 2001.
- [30] عثمان سلمان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مكتبة السنهوري بغداد، 2001.
- [31] علي خنطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، 1993.
- [32] سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الكتاب، القاهرة، 1995.
- [33] رقم القرار (180)، انضباط، تميز، 2009 في 24/ 6 / 2009، مجلة التشريع والقضاء، وزارة العدل، العراق، العدد الرابع، 2009.
- [34] رقم القرار (122/1979) في 9/5/1979، مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد الثالث، 1979.
- [35] رقم القرار (310)، انضباط 2009 في 16 / 9 / 2009، مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد الخامس.
- [36] رقم القرار (557/558) انضباط تمييز 2010 في 13/1/2010، مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق.
- [37] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، القاهرة، 2003.
- [38] سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة - دراسة مقارنة)، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
- [39] عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط1، مكتبة السنهوري، 2014.
- [40] محمد سليم أمين تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الأول، السنة العاشرة، 2012.
- [41] قرار المجلس رقم 791/77 في 28 / 11 / 1977، منشور في مجلة العدالة، وزارة العدل، العراق، العدد الثالث، 1978.