



الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيق في النظام القانوني العراقي والمصري

الباحث: أمجد رسول ثامر

جامعة الأديان والمذاهب، كلية القانون، قسم القانون العام

أ.م.د. ميثم نعمتي

جامعة العلوم القضائية والخدمات الإدارية، جمهورية إيران

المستخلص

تقوم الدولة بممارسة مهامها من خلال منح السلطة لهيئات إدارية تتكون من افراد يعملون فيها كموظفين عموميين تمنحهم الدولة صلاحيات تمكنها من اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة لتسيير العمل في المرفق العام الذي أوكلت الدولة لها ادارته وتكون لها القدرة على اتخاذ قراراتها وفقاً لنوع السلطات الممنوحة لها فمنها سلطات مقيدة بضوابط وقوانين إدارية محددة ومنها ما تعتبر سلطات تقديرية أي انها مطلقة الحرية في تقرير مصير الموقف الذي يواجهها وهي سلطة تحمل وجهين مهمين من ناحية خطورة منح الإدارة سلطة تستطيع من خلالها اتخاذ القرارات التي تناسبها وقد يتم استغلالها بشكل سلبي قد يعود أحياناً بالتنسبب بالظلم لأحد الموظفين أو العاملين ممن تتولى الإدارة في المؤسسة العامة تنظيم اموره فهي قد تؤدي الى عواقب وخيمة تضر بالمصلحة العامة وبسير المرافق العامة وحقوق الافراد وحررياتهم كما تعتبر سلطاتها التقديرية امر ضروري لا غنى عنه لتمكين الإدارة من أداء مسؤولياتها التي تعتبر قابلة للتجدد في الملباسات والظروف والتي ترك المشرع القانوني للإدارة حرية اتخاذ القرار فيها وفقاً لما تراه مناسباً ومن هنا كان لابد من وضع الحدود التي تنظم هذه السلطات حيث أن هذه الحدود او بمعنى اخر القيود تعمل على تنظيم آلية ممارسة الإدارة لسلطاتها التقديرية دون ان تتخذ منها سبيلاً لتنفيذ اهداف لا تمت بصلة للصالح العام وسنبحث في هذا البحث الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيق في النظامين القانونيين العراقي والمصري .

الكلمات المفتاحية: الحدود القانونية، اللجان التحقيقية، السلطة التقديرية.

Objective limits of the discretionary power of investigative committees in the Iraqi and Egyptian legal system

Amjad Rasool Thamer

University of Religions and Sects / College of Law / Department of Public Law

Prof. Dr. Maitham Nemati

University of Judicial Sciences and Administrative Services, Republic of Iran

Abstract

The importance of studying the objective limits of the discretionary power of the investigative committees in the Iraqi and Egyptian legal system, where the importance of studying and taking into account the principle of the objective limits of the discretionary power of the investigative committees, so it has become necessary to identify the statement and employment of the objective limits of the discretionary authorities in addition to the statement of the importance of the study in order to have full knowledge about the objective limits of the discretionary authority, and the aim of the study is to analyze and know the objective limits enjoyed by the discretionary authorities, and the need for research came because of the objective limits The discretionary authorities is one of the most important legal topics, then the structure of the study came to divide this research into two sections, as the first section came entitled the first



section in the Iraqi legal system, while the second section specialized in the Egyptian legal system.

Keywords: legal limits, investigative committees, discretion.

المقدمة

أولاً: بيان الموضوع:

يعتبر التحقيق الإداري أحد وسائل الإدارة للكشف عن حقائق المخالفات التي تحدث في إطار العمل الواقع تحت سلطتها الإدارية والكشف عن المخالفين وتقديمهم للعقوبات الانضباطية وفقاً لقانون العمل الإداري ويتم إجراء التحقيق الإداري من خلال لجان تحقيقية يُعهد إليها إجراء التحقيق في الحادثة وكشف ملابساتها والمتسببين في حصول الخروقات والمخالفات الإدارية وقد اهتم المشرع القانوني بمنح الإدارة السلطة الكافية لإجراء التحقيق وتكليف اللجان التحقيقية لمن تراه مناسباً لها وفق الضوابط والتعليمات كما اهتم القانون الإداري بمنح اللجان التحقيقية السلطات الكافية التي تمكنها من أداء مهامها على أفضل وجه للوصول إلى الحقائق المثبتة ونتيجة لأهمية الدور الذي تمارسه فقد منحها المشرع سلطات تقديرية تمارس من خلالها القدرة على إدارة التحقيق بالشكل الذي تراه مناسباً لتحقيق أفضل نتائج ووقت أقل غير أن هذه السلطات التقديرية وضعت لها حدود تشريعية ينبغي مراعاتها لكي لا يتم استغلال هذه السلطات بشكل تعسفي يضر بالمصلحة العامة ويؤدي إلى انتهاك الحقوق والحريات للأفراد الذين يتم إجراء التحقيق معهم ولمعرفة الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيقية في النظام القانوني العراقي والمصري.

ثانياً: أهمية البحث:

جاءت أهمية هذا البحث من أجل التعرف على الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية، بالإضافة إلى الاطلاع على دور اللجان التحقيقية في النظام القانوني العراقي والمصري، وأهمية معرفة الحدود الموضوعية للسلطات التقديرية في كل من العراق ومصر.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحليل ومعرفة الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للإدارة أثناء مراحل التحقيق الإداري، كما تهدف دراستنا إلى بيان وتوضيح الدور القانوني للحدود الموضوعية للسلطات في القضاء العراقي والمصري.

رابعاً: ضرورة البحث:

تكمن ضرورة الدراسة في تناولها إلى أحد أهم الموضوعات القانونية في دراسة الحدود القانونية للسلطة التقديرية، حيث قامت الدراسة في هذا البحث إلى توضيح الحدود الموضوعية للأعمال أو الإجراءات التي تقوم بها اللجان التحقيقية أثناء ممارستها لسلطاتها التقديرية في القانون العراقي والمصري.

خامساً: هيكلية البحث:

من أجل الإحاطة بموضوع البحث هذا كان ولا بد لنا من تقسيم هذا البحث إلى مبحثين حيث تناول المبحث الأول الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيقية في النظام القانوني العراقي، بينما تناول المبحث الثاني الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيقية في النظام القانوني المصري، وكما يأتي بيان كل منهما تباعاً:

المبحث الأول

الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيقية في النظام القانوني العراقي

لقد اهتم المشرع العراقي بتنظيم آلية إجراء التحقيق الإداري بحق الموظفين العموميين بتوفير الضمانات المناسبة لحماية الحقوق والحريات التي منحها لهم الدستور فكما منح اللجان التحقيقية الصلاحيات الكافية التي تمكنها من إجراء التحقيقات الإدارية والوصول إلى حقيقة المخالفات الإدارية وتحديد المتسببين فيها فقد وضع في الوقت نفسه قيوداً على هذه الصلاحيات أو السلطات الممنوحة للجان التحقيقية سيما وإنها تتمتع بسلطات تقديرية تمكنها من إجراء التحقيق وفق ما تراه مناسباً الأمر الذي لا يخلو من حرف التحقيق الإداري عن هدفه الرئيسي ويتم ممارسة إجراءات تعمل على انتهاك الحقوق والحريات التي يتمتع بها الموظف العام فيما لو لم توضع لها الحدود التي تلزم اللجان التحقيقية بعدم تجاوزها ونظراً لما



تقدم فقد تم تخصيص هذا المطلب للبحث في الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيقية في النظام القانوني العراقي وذلك كما يأتي، يقصد بحدود أو مجال السلطة التقديرية الحالات التي تظهر بهـ

السلطة، أي مجموع الحالات التي تتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية، وهي الحالات التي لا تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة، فقد جرت عدة محاولات من قبل فقهاء القانون الإداري لوضع معيار لتحديد مجال السلطة التقديرية وتعيين حدودها التي تنتهي بالسلطة المقيدة وتتلخص هذه المحاولات بالآتي:

أ- ومن أقدم الآراء في هذا المجال إن الإدارة تتمتع باختصاص تقديري في الحالات التي لا تواجه فيها حقاً شخصياً، لأن المنطق يقتضي بأن لا يسمح للإدارة أن تمس تلك الحقوق ألا في أضيق الحدود ومن المتمسكين بهذا الرأي الفقيه الألماني بهلر⁽¹⁾.

ب- ويذهب الفقيه الألماني إتو ماير إلى الربط بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة وبين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة بمعنى أن القرارات الإدارية الكاشفة تصدر عن اختصاص مقيد أما القرارات المنشئة فإنها تصدر عن اختصاص تقديري⁽²⁾.

ت- فيما يرى بعض الفقهاء إن جوهر السلطة التقديرية ينحصر في حق الإدارة الاختيار بين عدة حلول جميعها مشروعة، بينما يتعين على الإدارة في مجال السلطة المقيدة أن تلتزم حلاً محدداً إذا تعدت إلى سواه أصبح عملها غير مشروع⁽³⁾. وشبهه بالرأي السابق ما ذهب إليه بعض الفقهاء من أن السلطة التقديرية تنحصر في حرية الإدارة في تحديد فكرة ترك المشروع عمداً لتحديدها للإدارة⁽⁴⁾.

والرأي الراجح هو المسلك الذي وضع أسسه الفقيه بونار والذي يتفق إلى حد كبير مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وقد أخذ به بعض الفقهاء المحدثين منهم الفقيه فالين ويقوم هذا الرأي على أساسين هما:

الأول: إنه ليس هناك ثمة قرار تقديري بحت.

الثاني: إن التقييد والتقدير في القرارات الإدارية إنما يرد على عنصر بعينه من العناصر التي يتكون منها القرار الإداري، ولهذا فإن نقطة البداية في دراسة السلطة التقديرية في هذا الرأي تنحصر في تحليل القرار الإداري والتعرف على أركانه، ثم إبراز الجوانب التقديرية والجوانب المقيدة في تلك الأركان⁽⁵⁾، ومن جانبنا فإننا نؤيد ذلك ولذا الأسباب التي تم الاستناد عليها في الترجيح والتي تم ذكرها أعلاه ولمزيداً من التفصيل بين السلطة التقديرية في أركان القرار الإداري وكما يلي: -

1- الاختصاص ويراد به أن يكون القرار صادر من جهة مختصة وفقاً لإحكام القانون وقواعد الاختصاص من النظام العام لا يجوز مخالفتها فإذا صدر القرار من جهة غير مختصة يكون القرار مشوباً بعيب الاختصاص وهنا تكون سلطة الإدارة مقيدة.

2- الشكل فالإدارة لها كامل الحرية أي لها سلطة تقديرية واسعة في إصدار قراراتها بالشكل الذي تراه مناسباً، وقد يتدخل المشرع في بعض الأحيان ليفرض شكلاً معيناً يجب مراعاته كما في حالة شرط وجود توصية صادرة عن لجنة معينة كأوامر الشراء أو توصيات اللجان التحقيقية.

3- المحل ويقصد به الأثر القانوني الناتج عن القرار الإداري، وغالباً يكون إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم فلها حرية التصرف أو التدخل في أي أمر من عدمه وتحديد وقت التدخل وفقاً لقدرتها المالية والفنية وتكون فيه سلطة الإدارة تقديرية، إلا أن المشرع قد يتدخل في تحديد وقت إتخاذ القرار، كما في حالة استقالة الموظف.

4- السبب وهو الحالة الواقعية أو القانونية وهنا تكون سلطتها التقديرية بين ثلاث صور:

أ- تقديرية في التثبت من صحة الوقائع.

ب- مقيدة في التكليف القانوني.

ت- تقديرية في الخطورة الناتجة عن تلك الواقعة.

5- الغاية ويقصد بها الهدف أو الباعث الذي سعت الإدارة تحقيقه وبعبارة أخرى إنحراف بالسلطة أو سوء استعمالها⁽⁶⁾. وفي ظل القانون العراقي حيث يأمر بالإحالة إلى التحقيق الإداري في العراق الرئيس الإداري⁽⁷⁾ الوزير أو رئيس الدائرة والذي يأمر بتشكيل اللجنة التحقيقية كذلك. والذي نراه ان المشرع قد



كان موفقا في هذه المسألة لما يمثله امر الاحالة من نقطة تحول كبيرة في حياة الموظف يجب ان لا يترك امرها الا لمن كان اهلا لذلك، وقد تطرقت الى هذا الموضوع المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة المرقم 14 لسنة 1991 التي تنص على اولا: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعة اولية في القانون، ثانيا: تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها مع توصياتها المسببة...⁽⁸⁾، واستنادا إلى ما تقدم يمكننا تناول موضوعنا، كما يأتي:

أ- السلطة المختصة بتشكيل اللجنة التحقيقية

وكما سبق ان تطرقنا إلى ذلك في الفرع فالوزير أو رئيس الدائرة هو الذي يقرر احالة الموظف إلى هذه اللجنة ويأمر بتشكيلها في الوقت نفسه وتجنباً للتكرار فأنا نحيل مسألة الامر بتشكيل هذه اللجنة إلى المبحث الاول من هذا الفصل ونرجى البحث في شكل هذه اللجنة إلى الفرع القادم.

ب- تشكيل اللجنة التحقيقية

المادة العاشرة بفقرتها الاولى المذكورة انفاً تشير إلى أن تشكيل هذه اللجنة يتم من ثلاثة اعضاء احدهم يكون رئيسا لهذه اللجنة والاعضاء الآخرين من ذوي الخبرة والدراسة بشرط ان يكون احدهما حاصلا على شهادة اولية في القانون عضو قانوني، ويعتبر شكل اللجنة من النظام العام الذي يترتب على مخالفته بطلان الاجراءات التحقيقية التي تتخذها هذه اللجنة⁽⁹⁾. ويتفق شكل هذه اللجنة من حيث الكم مع لجنة الانضباط التي كان يجري العمل من خلالها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة الملغي المرقم 69 لسنة 1936 الا انه يختلف معها من حيث النوع، فالمشرع في القانون الملغي المذكور أنفاً لم يضمن نص المادة 19 ما يشير إلى اشتراط العنصر القانوني المنصوص عليه في القانون الحالي والذي يحمده عليه لما لهذا العنصر من تأثير فاعل في عمل اللجنة التحقيقية وذلك بجعله مواكبا للقانون من خلال توفير الضمانات الكافية للموظف المخالف بحكم اطلاعه ودرأيته بنصوص القانون ومقاصد التشريع.

ج- عمل اللجنة التحقيقية

التحقيق مع الموظف المخالف هو العمل الذي تضطلع بإجرائه اللجنة التحقيقية المؤلفة على وفق نص المادة العاشرة المذكور أنفاً من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ، ويشترط في هذا التحقيق ان يكون تحريريا، فالكتابة شرط جوهري لا يمكن اغفاله في تحقيق هذه اللجان بموجب نص المادة العاشرة اعلاه، ويحمده المشرع العراقي لتداركه هذا النقص الذي اعترى القانون الملغي المرقم 69 لسنة 1936⁽¹⁰⁾، ولما للكتابة من فوائد جمة⁽¹¹⁾ منها انها تحفظ الاجراءات التحقيقية وما تتوصل اليه اللجنة من الضياع والنسيان، كما انها تمثل سنداً مهما لإثبات شرعية عمل اللجنة إذا ما طعن بهذه الشرعية⁽¹²⁾. ومما تجدر ملاحظته ان النتيجة التي تتوصل اليها اللجنة التحقيقية لا تخرج عن كونها توصية غير ملزمة⁽¹³⁾ للجهة التي احوالت الموظف اليها الوزير أو رئيس الدائرة وهذا ما يختلف عن نتيجة التحقيق في ظل قانون انضباط موظفي الدولة الملغي المرقم 69 لسنة 1936⁽¹⁴⁾، إذ ان لجان الانضباط كانت تقرض من العقوبات الانضباطية مما يدخل ضمن سلطتها على شكل قرار انضباطي.

أولاً: المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق مع الموظف

وتتضمن هذه المرحلة اجراءات المواجهة التي تعني ايقاف "احاطة" العامل "الموظف" على حقيقة التهمة المسندة اليه، واحاطته علماً بمختلف الادلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع ان يدلي باوجه دفاعه⁽¹⁵⁾، وفي اعطاء الموظف مهلة كافية لأعداد دفاعه أولاً وتمكين الموظف من الاطلاع على الملف ثانياً وكما يأتي:

اخطار الموظف

من متطلبات الحق في الدفاع أن يتم إبلاغ الموظف المخالف بالتهم الموجهة إليه والتي يجب أن تثبت أنه في حالة عدم قيامه بإعداد دليل، فإن الإدارة ستفرض إجراءً تأديبياً ومستعدة للدفاع عن نفسه، لذا يرجى إبلاغ الموظف عن التهم الموجهة إليه وإثبات أن ذلك دليل على ما يجب القيام به⁽¹⁶⁾، وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991 نجده قد اغفل تنظيم مسألة تبليغ الموظف المخالف بما هو منسوب اليه من تهم، الا ان المادة العاشرة بفقرتها الثانية تقول... ولها في سبيل



اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف... وهذا يعني انها تستمع إلى دفاع الموظف الذي يتطلب بطبيعة الحال ان يكون الموظف على علم مسبق بالتهم المسندة اليه وبالأدلة القائمة ضده وما يؤيد قولنا هذا ان القضاء العراقي اعتبر التبليغ من القواعد العامة التي تطبق بغض النظر عن وجود نص في القانون أو عدم وجوده⁽¹⁷⁾. والمتفحص لواقع عمل اللجان التحقيقية في ظل القانون النافذ، يجد انها تقوم بإبلاغ الموظف المخالف ولكن هذا التبليغ لا يتضمن سوى دعوة الموظف لحضور اجراءات التحقيق في مكان وزمان معينين وهذا يمثل قصورا في واقع عمل اللجان التحقيقية وخرقا لضمانة مهمة من ضمانات الموظف وهي الدفاع فكيف يعد الموظف دفاعه دون ان يحاط علما بما هو منسوب اليه، ولا يشترط في التبليغ ان يصب في شكل معين بل انه يكون صحيحاً متى ما حقق الغاية المرجوة منه، ويقع على الادارة عبء اخطار الموظف فلا يجوز للإدارة ان تتذرع بعدم امكان ذلك ما لم يكن راجعا إلى سبب اجنبي كفعل الموظف ذاته⁽¹⁸⁾. وفي العراق فان قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991، لم ينص على هذا الحق، الا اننا نؤيد الرأي القائل بإمكانية الاطلاع على الاضبارة الشخصية للموظف ان شاء ذلك⁽¹⁹⁾. اما ما يخص الاطلاع على الاضبارة التحقيقية⁽²⁰⁾، وهي الاله هنا فان العمل في ظل اللجان التحقيقية في العراق لم يجر على تقديم مثل هذا الطلب ولا يمكن الموظف من الاطلاع حتى لو طلب ذلك، فاللجنة تتخذ جانب السرية التامة والعالية في اجراء التحقيقات الادارية⁽²¹⁾، وللمحافظة على سمعة الموظف وكرامته من جهة وحفاظاً على روح المودة والالفة ما بين الموظفين التي يعكسها اطلاع الموظف على اسماء الشهود، وكما ان لمعرفة الموظف المخالف اسماء الشهود اثراً يتمثل في احتمال الضغط على ارادتهم لتغيير اقوالهم من جهة اخرى، لكن إذا ما ذهبنا إلى ابعاد من ذلك ومن خلال الرجوع إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية⁽²²⁾ واننا نجده قد الزم قاضي التحقيق أو المحقق إطلاع المتهم على اوراق التحقيق حتى ان اجري في غيابه لاسباب معينة، لذلك فما نراه انه يمكن للموظف حضور اجراءات التحقيق كافة والاطلاع على ملف التحقيق استنادا إلى ذلك والا فان الموظف يحق له الطعن بالقرار الصادر على اعتبار ان عدم حضوره أو عدم اطلاعه على ملف التحقيق في حال غيابه يمثل اخلالا بحق الدفاع، ولا تفوتنا الاشارة إلى ان اغفال الادارة مواجهة الموظف بذريعة ثبوت التهمة ثبوتا ماديا لا شبهة فيه، غير سائغ لان ثبوت التهمة أو عدم ثبوتها امر يحدده التحقيق الذي يجري مع الموظف⁽²³⁾. وبعد ان تتم مواجهة الموظف المخالف بالتهمة المسندة اليه والادلة القائمة ضده من خلال اخطاره واعطائه مهلة كافية لأعداد دفاعه وتمكينه من الاطلاع على ملفه فان موقف الموظف المخالف لا يخرج عن احتمالات اربع، اولها: عدم حضور الموظف المخالف اجراءات التحقيق: ففي هذه الحالة يجب ان نفرق بين امرين⁽²⁴⁾ الاول: هو ان يكون تغيب الموظف وعدم حضوره مشروعا وذلك بان يستخدم حقا من حقوقه كالاجازة الاعتيادية أو المرضية أو ان يؤدي واجبا رسميا، كأن يكون موفدا إلى الخارج أو إلى منطقة نائية، واما الامر الثاني فهو تغيب الموظف غير المشروع وفي هذه الحالة لا يكون للموظف عذر مقبول فلا يقبل منه تذرعه بكثرة مشاغله مثلا أو لوجود ظروف عائلية منعه من الحضور. ولا تفوتنا الاشارة إلى امتناع الموظف المخالف من الحضور بسبب حجب الرخصة التي يجب ان يحصل عليها لا مكان المثل امام سلطات التحقيق باعتبار ان التحقيق يجري ضمن الوقت الرسمي لجميع الدوائر⁽²⁵⁾، فقد يحصل ان يطلب الموظف رخصة من رئيسه في العمل لحضور اجراءات التحقيق فيمتنع عن منح هذه الرخصة فهل يحق للموظف المخالف التمسك بعدم منحه الرخصة باعتباره سبباً يسوغ تغيبه؟ يجب هنا ان نفرق بين حالتين. الاولى هي امتناع الرئيس الاداري عن منح الرخصة مستندا في ذلك إلى ضرورات المرفق الذي يشغله الموظف ولعدم تفرغه في هذه الحالة يكون التغيب مشروعا، واما الحالة الثانية وهي ان يمتنع الرئيس الاداري عن منح الرخصة للموظف استنادا إلى رفضه لإجراء التحقيق مع رؤسياه فهنا يجب على الموظف المخالف الحضور ولا يجوز له الاحتجاج بعدم الترخيص له بالحضور. والفرض الذي يطرح للمناقشة هنا هو امكانية القبض على الموظف المخالف واحضاره، إذا تغيب عن التحقيق دون عذر مشروع. أما في مصر لم نجد في القانون المصري ما يعالج هذا الفرض، الا ان هناك رأياً في الفقه⁽²⁶⁾

ثانياً: مرحلة مباشرة اجراء التحقيق الاداري



وتجتمع اللجنة التحقيقية بحضور كل اعضائها⁽²⁷⁾ في المكان والزمان المعينين لإجراء التحقيق، وقبل الخوض في اجراءات التحقيق الاداري نود الاشارة إلى بعض الملاحظات المهمة التي تخص عمل اللجنة التحقيقية على وفق نص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991، اولها: ان اللجنة التحقيقية قبل موعد اجراء التحقيق تقوم بجمع ما امكنها من مستندات واوراق وشهادات تفيدها في اثبات التهمة لادانة الموظف المخالف، وثاني هذه الملاحظات وهي التي سبق الاشارة اليها، وما نقصده ان اجراءات اللجنة التحقيقية يحكمها مبدأ مهم وهو الكتابة⁽²⁸⁾. وقد تنص بعض القوانين على إجراء التحقيق الإداري من قبل المرجع الإداري للموظف أو من قبل سلطة أخرى كالنيابة الإدارية كما هو الحال في مصر وقد يثار سؤال فيما إذا كان للموظف اختيار الجهة التي تقوم بالتحقيق معه وخاصة إذا مانوى الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام للموظف إجراء التحقيق معه وعندها يطلب الموظف إجراء التحقيق من قبل النيابة الإدارية باعتبارها جهة محايدة وليطمئن لإجراءات التحقيق لأسباب خاصة به يعتقد تعرضه للإضطهاد أو الإساءة من قبل رئيسه الإداري الذي أحاله إلى التحقيق، والرأي الراجح أن الإدارة متى ما باشرت التحقيق مع أحد الموظفين التابعين لها إدارياً وفقاً للإجراءات والضمانات المنصوص عليها في القانون ومكنته من الدفاع عن نفسه دون إهدار أي حق من حقوقه فلا مجال للموظف في هذه الحالة لطلب إجراء التحقيق من قبل النيابة الإدارية ويترتب على ذلك أن امتناع الموظف عن التجاوب مع سلطة التحقيق كامتناعه عن الحضور أو الإدلاء بأقواله لا يبطل التحقيق باعتباره هو المسؤول عن إهدار حقه في الدفاع، هذا طبعاً ما لم تنطو إجراءات سلطة التحقيق على عيب من عيوب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها أو تضمنت إجراءاتها الإساءة إليه أو التعمد في إهدار حقوق الدفاع وهذا ما استقر عليه رأي المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث اعتبرت التحقيق الذي يجريه قسم الشؤون القانونية في حدود القانون وبالشكل الذي لا يخل بحق الموظف بالدفاع عن نفسه هو تحقيق سليم لا مخالفة فيه لأحكام المادة ٨٥ من قانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، كما قررت بحكم آخر أن تمتع الموظف بضمانات التحقيق كالاستماع لأقواله وتحقيق دفاعه لا يُعتبر مسوغاً يبيح له الامتناع عن الإجابة أو يتمسك بطلب الإحالة إلى جهة تحقيق أخرى، ذلك أن من حق جهة الإدارة أن تجري التحقيق بنفسها وهي غير ملتزمة بإحالة الموظف إلى النيابة الإدارية⁽²⁹⁾.

فاجراءات التحقيق الاداري، يمكن تقسيمها على قسمين الاول يمثل سلطات للمحقق، والثاني يمثل حقوق الموظف محل المساءلة، وكما يأتي:

أولاً: سلطات المحقق

ان للمحقق الاداري غاية يبغي الوصول اليها في تحقيقه الا وهي كشف الحقيقة والوقوف على مواطن الخلل لمعالجتها وتلافيها مستقبلاً، والتثبت من ادلة ادانة الموظف المخالف، ولأجل بلوغ هذه الغاية فلا بد من ان يزود المحقق بسلطات تمكنه من القيام بالمهمة المأكولة اليه، وهذه السلطات يمكننا اجمالها في خمسة نقاط وكما يأتي:

أ- الاستماع إلى الشهود⁽³⁰⁾

غالبا ما تبدأ اللجنة التحقيقية⁽³¹⁾ باستدعاء شهود الاثبات ان وجدوا للدلاء بشهاداتهم امامها⁽³²⁾، ولأجل ذلك فان اللجنة تبلغ الشاهد بزمان اجراء التحقيق ومكانه وبضرورة حضوره، والمتفحص لنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991، يجد انها تخلو من الاشارة إلى مسألة تبليغ الشاهد ولم تنص كذلك على اماكن ضبطه واحضاره ان امتنع عن الحضور وهذا على خلاف نص المادة 38 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الملغي المرقم 69 لسنة 1936 الذي يشير إلى ضرورة تطبيق احكام الباب السادس عشر من قانون العقوبات بشأن تحليف الشهود اليمين وضبطهم فيقرر ان استماع القضية امام اللجنة أو المجلس العام كاستماعها امام المحاكم الجزائية ...، ونرى ان اغفال المشرع العراقي تنظيم هذا الاجراء أو الاحالة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما ينسجم مع طبيعة العمل الاداري يمثل نقصاً تشريعياً لا بد من معالجته وذلك بالنص على الاحالة إلى



القانون الاخير⁽³³⁾. وقد جرى العمل في ظل اللجان التحقيقية على التفرقة بين فرضين بالنسبة إلى ضبط الشاهد واحضاره:

الاول: ان لا تكون الشهادة على درجة من الاهمية بل هي دليل تكميلي، فضلاً عن ادلة اخرى تكفي لإثبات التهمة على الموظف، ففي هذه الحالة تصدر اللجنة التحقيقية توصيتها بما يتوافر لديها من ادلة مع الايحاء باحالة الموظف المتخلف عن الحضور إلى التحقيق بفرض جزاء تأديبي عليه لتغيبه عن الحضور الذي يمثل تقصيراً في اداء الواجب الموكول اليه، باعتبار ان التبليغ الذي توجهه اللجنة إلى الشاهد⁽³⁴⁾ يمثل امراً من الرئيس الاداري الذي امر باحالة الموظف إلى التحقيق وتشكيل اللجنة، وعدم الحضور هنا يمثل عدم امتثال الامر الاخير مما يجعل الموظف عرضة للجزاء.

اما الفرض الثاني: وهو ان تكون الشهادة ضرورية لاتمام التحقيق والوقوف على وجه الحق وكشف المخالفة أو ان تكون هي الدليل الوحيد في اثبات التهمة، ففي هذه الحالة تستطيع اللجنة ان تلجأ إلى جهة القضاء للطلب من قاضي التحقيق استصدار امر بالقبض على الشاهد والمتخلف عن الحضور لاحضاره جبراً، ويكون ذلك بالجوء إلى نص المادة 59 فقرة ج من قانون اصول المحاكمات الجزائية المرقم 23 لسنة 1971 الامتناع عن الادلاء بالشهادة⁽³⁵⁾.

ومما تقدم نستطيع ان نقرر ان اللجنة التحقيقية في ظل القانون العراقي النافذ نستطيع اجبار الشاهد على الحضور على الرغم من خلو قانون انضباط موظفي الدولة من ذلك، فهي تجتهد في عملها هذا لتساير مجلس الانضباط العام الذي يشير في قراراته إلى هذا الاتجاه⁽³⁶⁾.

ب- الاطلاع على الاوراق والمستندات

والمحقق قد يقدر ان هناك ضرورة للاطلاع على بعض الاوراق والمستندات وأنها تمثل سنداً في الاثبات، لذلك لم يغفل عن المشرع النص على تمكين المحقق من هذا الاطلاع، فقد نص في المادة العاشرة ف2 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ على ولها في سبيل اداء مهمتها.. والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها...، ونرى ان عبارة جميع المستندات والبيانات تعني المستندات والبيانات العادية والسرية وفي كل دوائر الدولة، إذ انه على الجهة التي بحوزتها مثل هذه المستندات ان تجيب اللجنة عن طلبها⁽³⁷⁾.

ج- اجراء التفتيش

قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991 لم ينظم مسألة اجراء التفتيش⁽³⁸⁾، إذ اغفل النص عليها مطلقاً مما يمكن معه الرجوع إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ بهذا الصدد في مواده 72 – 86 التي تحدد الضوابط⁽³⁹⁾ واجبة الاتباع عند اجراء التفتيش منها اشتراط الحصول على اذن من الجهة المخولة قانوناً بإصدار الاذن بالتفتيش وهي قاضي التحقيق أو من يخوله القانون بذلك، واشتراط حضور المتهم وصاحب المكان المراد تفتيشه ان وجد وبحضور شاهدين مع المختار أو من يقوم مقامه، واشتراط تنظيم محضر بكل اجراءات التفتيش ونتيجته، وهذا الامر يتعلق بأمر تفتيش منازل الموظفين واشخاصهم، اما ما يتعلق بتفتيش مكان العمل من دواليب تعود إلى الموظف ومكتبه فلا يشترط اتباع مثل هذه الاجراءات، وانما يمكن التفتيش مباشرة⁽⁴⁰⁾ الا ان تكون هناك دواليب مغلقة أو مكتب مقفل ففي هذه الحالة تؤلف لجنة لغرض فضّ الاقفال ومباشرة التفتيش، هذا إذا لم تكن اللجنة في حالة الاستعجال، ففي هذه الحالة تجري فضّ الاقفال مباشرة دون تأليف لجنة لما يستغرقه ذلك من وقت، ويشترط لإجراء التفتيش ان تكون هناك ضرورة لاجرائه، وان تكون هناك مسوغات كافية للاقتناع بوجود مستندات أو اوراق أو اشياء اخرى في حيازة الموظف تمثل في ذاتها ادلة اثبات ضد الموظف المخالف، ويشترط كذلك ان يكون التفتيش محدداً بهدف معين اما التفتيش المطلق فانه غير جائز، إذ ان القائم بالتفتيش ان وجد اشياء تمثل حيازتها جريمة فانه يحضر محضراً بذلك ويضبط هذه الاشياء⁽⁴¹⁾. ومن الملاحظ ان لعضو النيابة الادارية سلطات تفوق ما لمحقق الجهة الادارية، فلرئيس النيابة الادارية أو من يفوضه من الوكلاء العاميين ان يأذن بتفتيش اشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة اليهم مخالفات مالية أو ادارية، ويشترط لذلك ان يكون الاذن بالتفتيش كتابياً، وان يباشر التفتيش احد الاعضاء الفنيين في النيابة الادارية، ويتم التفتيش بحضور الموظف المخالف أو من ينوب عنه كلما امكن ذلك، والا فانه يجب ان يحضر شاهدين من الاقارب أو القاطنين مع الموظف أو جيرانه وبحسب الترتيب الوارد⁽⁴²⁾.



د- الاستعانة بخبير ندب الخبراء

الخبرة هي الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي أو المحقق في الاثبات لمساعدته وتقدير المسائل الفنية التي يحتاج في تقديرها إلى معرفة فنية أو دراية علمية تتعلق بالجريمة الواقعة " المخالفة المرتكبة " التي لا تتوافر لدى القاضي المختص بحكم عمله وثقافته⁽⁴³⁾. والملاحظ عند الرجوع إلى نصوص قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ انه لم ينظم مسألة الاستعانة بخبير مما يعني انه لا بد من البحث عن قواعد تنظيم ذلك، ونظرا إلى اشتراك الاجراءات التأديبية والجنائية من حيث الطبيعة فانه بالامكان وكما هو معمول بالرجوع إلى نصوص قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ المرقم 23 لسنة 1971، والذي يعالج مسألة الخبرة تحت عنوان ندب الخبراء في المواد 69 – 71 وبناء عليه فان للمحقق الاداري ان يندب خبيرا من تلقاء نفسه أو ان يتم ذلك استنادا على طلب الموظف المخالف لابداء الرأي في الحالة التي تتطلب الخبرة وقد يكون رأيه شفويا إذا ما حضر إلى مقر اللجنة وتطلب الامر ذلك أو على شكل تقرير طبي أو غير ذلك من التقارير التي يعدها وكل في مجال اختصاصه، والتي تعتمد دليلا على اثبات التهمة على الموظف أو لنفيها⁽⁴⁴⁾.

ر- الوقف عن العمل سحب اليد⁽⁴⁵⁾

الوقف الاحتياطي أو كما يسميه القانون العراقي بـ سحب اليد هو من اخطر سلطات المحقق التي له ان يطلب ايقاعها بالموظف المحال إلى التحقيق، لما له من آثار خطيرة على راتب الموظف وترقيته وكف ليده عن ممارسة أي من سلطاته المخولة اليه قبل الوقف، وقد عرف⁽⁴⁶⁾ الوقف الاحتياطي بأنه اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطا مؤقتا فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا، ذلك ان الموظف قد تسند اليه تهم وتوجه اليه مأخذ ويدعو الحال إلى الاحتياط والتوصون للعمل العام الموكول اليه بكف يده عنه، كما يقتضي الامر اقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطاته توصلًا لانبلاج الحقيقة في امر هذا الاتهام. وقد نص المشرع العراقي⁽⁴⁷⁾ على سحب يد الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ في مادته السابعة عشرة في فقرتها الاولى⁽⁴⁸⁾ والثانية التي تنص على للجنة ان توصي بحسب يد الموظف في اية مرحلة من مراحل التحقيق، إذ ان هذه التوصية ترفع إلى الجهة التي احالت الموظف إلى التحقيق للنظر في شأن ذلك. ويشير واقع عمل اللجان التحقيقية إلى امكان طلب سحب اليد في حالتين الاولى ان يتبين للجنة ان الموظف قد ارتكب جريمة جنائية، والثانية ان تقتنع اللجنة بضرورة هذا الطلب لان استمرار الموظف في ممارسة عمله سيؤدي إلى التأثير سلبا على سير التحقيق وذلك بان يخفي ادلة قائمة ضده أو يؤثر على شهادات الشهود أو ان يزيد من حجم المخالفة المرتكبة.

1- شروط الوقف الاحتياطي ومسوغاته

تتمثل شروط⁽⁴⁹⁾ الوقف الاحتياطي في وجود تحقيق⁽⁵⁰⁾ أي ان يكون هناك تحقيق جارٍ مع الموظف المخالف سواء كان هذا التحقيق إداريا ام جنائيا.

ب- مصلحة التحقيق وذلك في ان تتطلب مصلحة التحقيق وقف الموظف عن العمل لاسباب تمثل الحكمة من تشريع الوقف الاحتياطي.

اما عن مسوغات الوقف الاحتياطي في العراق، فهي المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق وهذه هي من السلطات الجوازية للوزير أو لرئيس الدائرة الذي له ان يوقف الموظف سواء تم ذلك بتوجيه من اللجنة التحقيقية ام من تلقاء نفسه ولاسباب يستقل بتقدير اهميتها وكفايتها لاصدار امر سحب اليد، وفي اية مرحلة من مراحل التحقيق⁽⁵¹⁾.

2- طبيعة الوقف الاحتياطي وخصائصه

الوقف الاحتياطي سحب اليد اجراء من اجراءات التحقيق الاداري ويصدر في شكل قرار تتخذه الجهة التي خولها القانون باصداره، في العراق يعتبر قرار سحب اليد من الامور التي يستقل الرئيس الاداري بتقديرها دون رقابة عليه من قبل مجلس الانضباط العام، فمسألة سحب اليد تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة التي تخرج عن رقابة مجلس الانضباط العام⁽⁵²⁾ وحذا لو ان المشرع العراقي عدل عن ذلك واخضع قرار الوقف عن العمل لرقابة مجلس الانضباط العام بدلا من ان يترك المجال لاجتهاد اللجنة أو



الرئيس الاداري، واننا نؤيد الرأي الذي يذهب إلى اماكن الطعن في قرار الوقف بالاستناد إلى نص المادة 59/أ من قانون الخدمة المدنية التي تشير إلى اماكن الطعن في قضايا الخدمة المدنية امام مجلس الانضباط العام ومنها الراتب الذي يتأثر سلباً بقرار الوقف⁽⁵³⁾.

ولوقف الموظف عن العمل خصائص يتميز بها عما سواه، يمكننا اجمالها في ثلاث نقاط وكما يأتي:
أ - انه اجراء مؤقت توقيت الوقف الاحتياطي يأتي من طبيعة هذا الوقف، لانه اجراء تلجأ اليه الادارة في مرحلة استثنائية للموظف وهي مرحلة التحقيق، فالقاعدة العامة هي ان الموظف مستمر في عمله دون توقف أو انقطاع اعمالاً لقاعدة أعم واشمل وهي دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، والاستثناء هي حالته إلى التحقيق والامر بوقفه عن العمل لفترة مؤقتة، كما ان توقيت هذا الاجراء يشكل ضماناً للموظف لكي لا يستمر وضعه القلق في ظل الوقف دون ان يحدد بسقف زمني لانتهائه سوى ارادة من أمر بذلك، ففي العراق حدد بفترة 60 يوماً⁽⁵⁴⁾.

ب- الوقف الاحتياطي اجراء احتياطي وليس جزاء تأديبي إذ اننا لو اعتبرناه جزاءً تأديبياً لأصبحنا امام حالة من الازواج في العقوبة عن الفعل نفسه عندما تفرض على الموظف عقوبات تأديبية تالية للوقف الاحتياطي، ويترتب على هذه الميزة ان لا حاجة للإدارة في اتباع شكايات معينة تسبق عملية الوقف كتلك التي تجريها الادارة قبل فرض الجزاء التأديبي مثل المواجهة وما شابه ذلك⁽⁵⁵⁾.

ج- يخضع لسلطة الادارة التقديرية تلك السلطة التي تلجأ اليها الادارة كلما توافرت المسوغات الكافية للجوء اليه ضمن الحدود التي رسمها القانون⁽⁵⁶⁾.

3- آثار الوقف الاحتياطي وتتمثل هذه الآثار في

أ - اقصاء الموظف عن اداء اعمال وظيفته مؤقتاً

فالموظف في العراق⁽⁵⁷⁾ ومنذ اللحظة التي يعتبر فيها مسحوب اليد أو من اللحظة التي يعلن بقرار الوقف، فان ولايته القانونية على وظيفته تسقط مؤقتاً، فلا يستطيع خلال فترة الوقف ان يباشر أي عمل من اعمال الوظيفة، ويلحق البطالان عمله الذي يؤديه خلال هذه الفترة لصدوره من غير اهله، فلا ولاية للموظف على اعمال وظيفته التي تعلق خلال فترة الوقف⁽⁵⁸⁾. في الحقيقة المشرع العراقي لم يتطرق في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ إلى هذا الفرض، وكذلك فاننا لم نجد بحسب ما تيسر لنا من مصادر، اية دراسة تعالج هذا الفرض سوى بعض الآراء⁽⁵⁹⁾ التي تشير إلى امكانية قيام الموظف بالعمل لحسابه الخاص، وخاصة ان نصف راتب الموظف لا يصرف اليه لما لذلك من تضيق على الموظف، ونرى صحة هذا الرأي لان الاحكام تدور مع عللها وجوداً وعدماً، فان انعدمت العلة التي شرع من اجلها الجمع بين الوظيفة والعمل الخاص وهي ان لا يؤثر العمل الخاص على نشاط الموظف مما ينعكس سلباً على سير المرفق العام، وتنفي هذه العلة عند الوقف مما ينتفي معها المنع المقرر للجمع بين العمل الخاص والوظيفة هذا من جانب ومن الجانب الآخر فان هيبه الوظيفة وكرامتها لا تتأثر بالعمل الخاص بقدر ما تتأثر بعوز الموظف وطلب المعونة من الغير، وان شاءت الادارة ان تتلافى هذه السلبيات فان عليها ان تمنح الموظف الراتب كاملاً غير منقوص في اثناء فترة الوقف مع العلم ان وقع الانتقاص من الراتب يلقي بعبئه الاكبر على الاشخاص الذين يعيلهم الموظف، فالاثار الاكبر من اقتطاع جزء من الراتب ينصرف إلى هؤلاء الاشخاص وهو ما يمثل عقوبة غير مباشرة تفرض عليهم دونما ذنب اقترفوه، لذلك فما نراه ان على المشرع العراقي ان يعيد النظر في مسلكه بهذا الاتجاه وينص على منح الراتب بتمامه للموظف في اثناء الوقف، إذ انه حتى اباح العمل الخاص للموظف بنص صريح فما هو الحل عندما لا يجد الموظف العمل الذي يناسبه ويتمشى مع مركزه موظفاً⁽⁶⁰⁾ ولا يختلف عما هو في العراق⁽⁶¹⁾.

ب- الحق في الراتب: وكما تطرقنا إلى ذلك في الفقرة السابقة، إذ ان القانون العراقي يوقف صرف نصف الراتب لمجرد الوقف⁽⁶²⁾.

ج- منع الموظف من الترقيّة: وفي قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991 الا انه قد جرى العمل في العراق على تأجيل ترقيّة الموظف إلى حين انتهاء فترة الوقف عن العمل، على اساس ان ادانة الموظف جنائياً أو فصله أو عزله تستبعد مدة الوقف من الخدمة الفعلية أو الوظيفية للموظف فكيف يتم ترقيّة الموظف الموقوف عن العمل في فترة ليست من خدمته اصلاً؟ ومما يقلل من شأن تأجيل الترقيّة في العراق قصر الفترة التي يستمر فيها سحب يد الموظف وهي ستون يوماً.



ثانياً: حقوق الموظف المحال إلى التحقيق الإداري بعد أن تتخذ اللجنة التحقيقية الاجراءات المذكورة انفاً كلها أو معظمها⁽⁶³⁾ فانها تكون قد توصلت إلى رؤية واضحة لحجم المخالفة المرتكبة وللموظف جملة من الحقوق يجب على اللجنة التحقيقية أو الادارة بصورة عامة ان تعمل على تهيئتها للموظف في اثناء التحقيق معه وقبل ان تفرض أي جزاء تأديبي عليه، وتتمثل هذه الحقوق بما يأتي:

أولاً: مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة اليه:

إذ ان اللجنة التحقيقية وقبل ان تشرع في استجواب الموظف المخالف فانها تحيطه علماً بالتهمة أو التهم المنسوبة اليه والادلة القائمة ضده، فلا يجوز للإدارة ان تفرض على الموظف أي جزاء تأديبي يكون اساسه تهم وادلة لم يواجه بها، فحق المواجهة مكفول للموظف ويمثل مرحلة مهيأة لحق الدفاع الذي تعتبر المواجهة احدى مستلزماته⁽⁶⁴⁾.

ثانياً: حضور الموظف اجراءات التحقيق⁽⁶⁵⁾

حق الموظف في حضور اجراءات التأديب يمثل احد المبادئ القانونية العامة التي لا تحتاج إلى نص يقرها، فلا يسوغ للإدارة ان تحرم الموظف من الحضور الشخصي لاجراءات التحقيق ما لم ينص القانون أو ان يتنازل الموظف عن حقه في الحضور⁽⁶⁶⁾.

ثالثاً: الاطلاع على ملف التحقيق

ومن حقوق الموظف الثابتة هو حقه في الاطلاع على ملف التحقيق، ويتم هذا الاطلاع في مصر بعد انتهاء التحقيق واكتمال اوراقه⁽⁶⁷⁾ لمعرفة التهم الموجهة اليه والادلة القائمة ضده، ومن أجل اعداد دفاعه الكافي لدرء هذه التهم وتفنيدها بما يثبت براءته، اما في العراق فلا يتم هذا الاطلاع انما يواجه فقط الموظف بالتهم الموجهة ضده والادلة التي تثبت ذلك.

رابعاً: حق الموظف في الدفاع عن نفسه

يجري العمل في اللجان التحقيقية من خلال قيام رئيس اللجنة أو احد اعضائها بمواجهة الموظف بالتهمة أو التهم الموجهة اليه والادلة القائمة ضده واحاطته علماً بما توصلت اليه اللجنة من نتائج استخلاصها خلال التحقيق، ومن ثم تستمع إلى اقواله ودفاعه دون ان تدون ذلك وبعد ان تنتهي من الاستماع إلى هذه الاقوال فان رئيس اللجنة غالباً يقوم بتوجيه اسئلة تحريرية يقوم بتدوينها احد اعضاء اللجنة ليرد الموظف المخالف عليها وتدون اجاباته عن كل سؤال، وبعد الانتهاء يطلب منه التوقيع على اقواله فاذا امتنع فان اللجنة تحرر هذا الامتناع في محضر اقواله التي لا تخرج عن احتمالات ثلاثة⁽⁶⁸⁾ وهي:

- 1- ان يعترف بما هو منسوب اليه من مخالفات فيبادر المحقق إلى استجواب الموظف المخالف تفصيلاً.
- 2- ان يقر الموظف المخالف بعض ما نسب اليه وينكر البعض الآخر فيستجوبه المحقق في القسم المقرر به ويستمع إلى دفاعه في البعض الآخر.
- 3- ان ينكر كل ما يوجه اليه من مخالفات فيستمع المحقق إلى دفاعه ويكلف الموظف باثبات صحة اقواله بوسائل الاثبات كافة⁽⁶⁹⁾ من كتابة أو شهادة أو غير ذلك، ولاجل ذلك فانه يستطيع ان يطلب من اللجنة تأجيل استجوابه إلى حين جلب ما لديه من ادلة اثبات. وعلى اللجنة ان تجيبه إلى طلبه ان رأت ما يشير إلى جديته⁽⁷⁰⁾، فيمكنها ان تؤجل اجراء الاستجواب إلى مدة تقدرها هي ما لم يكن التحقيق مقيداً بنطاق زمني معين⁽⁷¹⁾.

المبحث الثاني

الحدود الموضوعية للسلطة التقديرية للجان التحقيقية في النظام القانوني المصري

لا يقل التحقيق الإداري أهمية عن التحقيق الجنائي فهو يحاول الوصول الى حقيقة المخالفات الإدارية التي تم ارتكابها ومحاسبة المسؤولين عنها بالعقوبات التأديبية التي اقرها القانون الإداري فإذا كان التحقيق الجنائي يكشف عن الحقائق المرتكبة في الجرائم الجنائية ومعاقبة المتسببين فيها فالتحقيق الإداري يحارب الفساد الإداري والمالي ونظراً لهذه الأهمية فقد اهتمت التشريعات الإدارية بتنظيم آلية عمله ومنح اللجان التحقيقية الصلاحيات القانونية التي تمكنه من أداء مهامه على افضل وجه حيث منحت اللجان التحقيقية سلطات تقديرية بإتخاذ الإجراءات المناسبة وفق ماتراه يخدم الصالح العام وهي بذلك تمتلك سلطات قادرة على توجيه التحقيق الإداري وفق توجهات أعضاء اللجنة التحقيقية الذين قد يستغلون السلطة الممنوحة لهم



بشكل تعسفي وبناءً على ما تقدم فقد فرضت التشريعات الإدارية ومنها التشريع المصري حدوداً للسلطات التقديرية الممنوحة للجان التحقيقية، حيث تختلف التحقيق الإداري في مصر باختلاف الجهة الموكول إليها امر التحقيق وكما يأتي:

أولاً: الجهة الإدارية إذ ان الموظفين المعيّنين بمرسوم جمهوري أو من هم بدرجة مدير عام فان الوزير المختص هو الذي يقرر إحالتهم إلى التحقيق، أما من هم أقل درجة من هؤلاء الموظفين فان وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الاحوال هو الذي يأمر بإحالتهم إلى التحقيق⁽⁷²⁾. ويثار في هذا الخصوص امر يفترض بحته وهو امكانية احالة الوزير من يكون امر إحالتهم إلى وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة. في الحقيقة ان ذلك يمثل زيادة في الضمان لهم، وخاصة ان الوزير يملك اصلاً مسألة فرض جزاء تأديبي عليهم فكيف يستقيم القول بعدم امكان إحالتهم إلى التحقيق؟⁽⁷³⁾، وإذا كان الحال يصدق بالنسبة إلى الوزير فانه ينبغي من جهة اخرى ان لا تكون الاحالة عكسية⁽⁷⁴⁾. أي ان لا يحيل وكيل الوزارة أو رئيس مصلحة أياً من الموظفين الموكول امر إحالتهم إلى التحقيق إلى الوزير وبعبارة اخرى تجوز الاحالة من الاعلى إلى الادنى ولا يجوز العكس، بل ان المنطق يفرض ذلك فكيف يحيل الموظف من هو بدرجته أو من هو اعلى منه درجة إلى التحقيق؟ ولا تفوتنا الإشارة إلى الرأي الذي يذهب إلى القول بان قرار الاحالة هو من قواعد التنظيم الداخلي وليس من قواعد الاختصاص التي يترتب على مخالفتها البطلان، ويرى ان صدور قرار الاحالة من غير مختص هو امر ممكن وجائز ما دام القرار التأديبي النهائي سيصدر من ذي اختصاص⁽⁷⁵⁾. وانه من الممكن ان يحيل الوزير صغار الموظفين ولا يمثل ذلك خرقاً لقواعد الاختصاص، إذ ان اجازة هذه الاحالة لا تتنافى مع قصد المشرع بل انها تأكيد لهذا القصد الذي يتمثل في توفير الضمانات الكافية للموظف محل المسألة، كذلك فان الوزير يكون اكثر كفاءة من وكيله أو رئيس المصلحة في تقدير امر الاحالة إلى التحقيق من عدم تقريره بطبيعة الحال، فالأحكام تدور مع عللها وجوداً وعدماً⁽⁷⁶⁾.

ثانياً: النيابة الإدارية وتتم الاحالة إلى التحقيق فيها من خلال رئيس هيئة الرقابة الادارية أو نائبه إذا ما كشفت المخالفة المنسوبة إلى الموظف بوساطة الرقابة الادارية⁽⁷⁷⁾، أو بامر من رئيس هيئة النيابة الادارية وهي بصدد فحص الشكاوي التي تقدم إليها ابتداءً من الهيئات أو الافراد التي ترسل إليها⁽⁷⁸⁾، والاحالة التي نقصدها هنا هي التي يتم التحقيق فيها ابتداءً بوساطة النيابة الادارية دون ان يمر التحقيق أو الاحالة من خلال الجهة الادارية.

وفي التأصيل التاريخي فإن السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في مصر هما الجهة الادارية والنيابة الادارية جهتان ذاتا اختصاص اصيل في التحقيق مع الموظف المخالف⁽⁷⁹⁾، وسنبحثهما كما يأتي:

الجهة الادارية

الجهة الإدارية تمارس التحقيق على وفق احد اسلوبين⁽⁸⁰⁾:

الأول: وذلك بان تعهد بأمر التحقيق إلى الرئيس المباشر للموظف المخالف، وتلجأ الادارة إلى مثل هذا الاسلوب إذا ما اريد حصر التحقيق في نطاق ضيق، مثال ذلك الجامعة فالتحقيق الذي تجريه مع اعضاء هيئة التدريس يتم من خلال مستشار قانوني عضو في هيئة التدريس في كلية الحقوق. الثاني وهو الاسلوب الغالب في الاتباع، إذ يتم التحقيق مع الموظف المخالف بوساطة ادارات متخصصة هي ادارات الشؤون القانونية أو ادارات التحقيقات، بحسب التسمية المستعملة في الوزارة أو المصلحة ويخضع امر التصرف بالتحقيق للرئيس الاداري في تلك الجهة. وإذا ما تولت الجهة الادارية التحقيق على وفق أي من الاسلوبين المذكورين انفاً فليس للموظف المخالف ان يعترض على التحقيق، وذلك بان يطلب إحالته إلى النيابة الادارية، لان امر احالة التحقيق إلى النيابة الادارية من قبيل السلطة التقديرية للإدارة وحسب مقتضيات المصلحة العامة، والى ذلك ذهبت المحكمة الادارية العليا⁽⁸¹⁾.

والخلاف الذي يثار في هذا الصدد هو امكانية تولي الرئيس الاداري-المختص بفرض الجزاء أساساً التحقيق مع الموظف المخالف؟ في الحقيقة هنالك رأيان الاول يرى عدم امكانية ذلك لما يترتب عليه من اغفال لضمانة مهمة من ضمانات التأديب وهي الحيدة التي لا تجوز التضحية بها على اساس ان الرئيس الاداري يجمع هنا بين يديه سلطتي الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء⁽⁸²⁾.



في حين يذهب رأي ثانٍ إلى عدم وجود مانع في ذلك وليس على صاحب الشأن إلا أن يطعن في قرار الرئيس الإداري قضاءً⁽⁸³⁾. ونرى أنه تجب التفرقة بين أن تكون العقوبات التي يختص الرئيس الإداري بالتحقيق فيها وفرض الجزاء خفيفة أم غير ذلك، ولا نرى مانعاً من اختصاصه بإيقاع بعض العقوبات الخفيفة مثل لفت النظر والإنذار مباشرة بعد إجراء تحقيق مع الموظف دون استشارة أية جهة، والتأديب هو امتداد للسلطة الرئاسية إذ أن الرئيس الإداري مسؤول ولا مسؤولية دون سلطة فحيث توجد مسؤولية توجد سلطة، وأنه من الجور مساءلة من لا يملك سلطة إيقاع العقاب، وكذلك فإن من موجبات الاحتفاظ للرئيس الإداري بهيئته تجاه موظفيه هي ترك المجال مفتوحاً له في فرض جزاء عليهم هذا من جانب، ومن الجانب الآخر فإن الجزاءات الأخرى غير الخفيفة، لا بد من اتباع نظام معين يكفل حيطة جهة التحقيق بأن يكون أمر الإحالة بيد الرئيس الإداري وسلطة فرض الجزاء لجهة أخرى مستقلة، وعليه فإن الرئيس الإداري يسوغ له الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم في العقوبات الخفيفة دون غيرها، ويلتقي الفرض الذي نحن بصدد مناقشته إجراء التحقيق وفرض الجزاء بوساطة الرئيس الإداري المختص مع ما نصت عليه المادة العاشرة المذكورة آنفاً من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ في فقرتها الرابعة والتي تشير إلى جواز قيام الوزير أو رئيس الدائرة بإجراء استجواب للموظف وفرض الجزاء التأديبي عليه أيضاً بالاستناد إلى نص المادة الثامنة من القانون نفسه بفقراتها الثلاث لفت النظر والإنذار وقطع الراتب، ونرى أن مسلك المشرع العراقي هذا محمود لكننا نحبذ جعل هذه العقوبات غير باتة أي يمكن الطعن بها أمام مجلس الانضباط العام. لكن وإن اتفق القانونان العراقي والمصري في هذا الفرض من حيث وحدة سلطتي التحقيق والجزاء إلا أنهما يختلفان من حيث نطاق تطبيق هذا الفرض، فالإدارة في مصر لا تلجأ إلى ذلك إلا في حالات نادرة⁽⁸⁴⁾.

في حين نجد أن الرئيس الإداري المختص غالباً ما يجري استجواب الموظف وفرض الجزاء عليه دون أن يحيله إلى اللجنة التحقيقية، لبساطة المخالفات التي يجري الاستجواب بشأنها، إذ أن هذا النوع من المخالفات من الكثرة مما يجعل استجواب الموظف من قبل الرئيس الإداري دون إحالته إلى اللجنة التحقيقية يجري على نطاق واسع⁽⁸⁵⁾.

النيابة الإدارية

وانشأت النيابة الإدارية بموجب القانون المرقم 480 لسنة 1954 باعتبارها جهة مستقلة عن الإدارة وترتبط برئاسة الجمهورية، الأمر الذي يجعل عملها حيادياً وغير متحيز لعدم خضوعها لأية ضغوط من قبل الرؤساء الإداريين، وأعيد تنظيمها بالقانون المرقم 117 لسنة 1958 الذي دعم الهيئة وجعلها تتكون من قسمين: الرقابة و التحقيق للنجاح الذي حققته في ميدان العمل الإداري، ثم انفصل عنها قسم الرقابة في عام 1964 بموجب القانون المرقم 54⁽⁸⁶⁾، فاستقر عملها على إجراء التحقيق مع الموظفين وفحص الشكاوي التي يتقدم بها الأفراد أو الهيئات إلى النيابة الإدارية مباشرة أو عن طريق إحالتها إليها من قبل الجهة الإدارية⁽⁸⁷⁾، ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية⁽⁸⁸⁾ وللنيابة الإدارية اختصاص أصيل في التحقيق يتحدد في أمرين⁽⁸⁹⁾:

الأول من حيث الأشخاص وهم شاغلوا الوظائف العليا المدير العام ومن يعلو عليه بحسب جدول الوظائف الوارد بالقانون المرقم 47 لسنة 1978 قانون العاملين المدنيين بالدولة.

والأمر الثاني من حيث الموضوع أي موضوع المخالفة التأديبية، الذي يتمثل في المخالفات المالية الواردة بالبندين 2، 4⁽⁹⁰⁾ من المادة 77 من القانون المرقم 47 لسنة 1978، وفقاً لنص المادة 79 من القانون المرقم 115 لسنة 1983 التي أشارت إلى قصر التحقيق فيهما على النيابة الإدارية دون غيرها ويشترط في هذا النوع من التحقيقات، فضلاً عن التحقيقات التي تحال إليها من الرقابة الإدارية، أن تبلغ الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق⁽⁹¹⁾، إلا أنه ومن جهة أخرى فإن هذا الإبلاغ ليس من النظام العام، إذ أن مخالفة ذلك لا تؤدي إلى بطلان إجراءات التحقيق⁽⁹²⁾. وعن هذا الاختصاص الأصيل فإن للنيابة الإدارية أن تجري التحقيق مع الموظف متى ما أحيل إليها من الجهة الإدارية التي يتبعها وهذا لا يشترط إبلاغ الجهة الإدارية بإجراء التحقيق، وذلك لأن هذه الجهة هي التي أحالت الموظف أصلاً وهي على علم تام بامر التحقيق⁽⁹³⁾. ونعود الآن إلى مناقشة فرض ممكن الحدوث، فعندما تقوم النيابة الإدارية بالتحقيق دون إبلاغ الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف والتي تشرع بالتحقيق مع الأخير فضلاً عن



تحقيق النيابة الادارية، أو بعبارة اخرى حالة ازدواج التحقيق، فما هو الحل الذي وضعه المشرع أو ابتدعه القضاء لذلك؟ اشارت المادة 79 من القانون المرقم 115 لسنة 1983 إلى انه في حالة شروع النيابة الادارية في التحقيق مع الموظف فان على الجهة الادارية ان تحيل اوراق التحقيق إلى النيابة الادارية بحالتها فور اخطارها بذلك. اما القضاء المصري فيذهب إلى القول⁽⁹⁴⁾ انه على النيابة الادارية ان تستمر في التحقيق الذي تباشره حتى تتخذ قراراً في شأنه. من هنا فان تحقيق النيابة الادارية يطغى على تحقيق الجهة الادارية متى ما شرعت النيابة في اجراء التحقيق. ومما يتم الاشارة اليه ان النيابة الادارية وهي تقوم بالتحقيق فأنها تتبع القواعد التي اقرها قانون الاجراءات الجنائية إلى حد كبير⁽⁹⁵⁾، وكما ان محقق النيابة الادارية يتمتع بسلطات تفوق ما لمحقيقي الجهة الرئاسية⁽⁹⁶⁾ إذ انه فضلاً عن دعوة الشهود والاستماع إليهم والاطلاع على الاوراق وطلب الوقف عن العمل فان له سلطة تفتيش الاشخاص المتهمين ومنازلهم وتفتيش اماكن العمل طبقاً للمواد من 7 – 10 من قانون النيابة الادارية المرقم 117 لسنة 1958. المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق مع الموظف في مصر إذ ان المادة 79 من قانون العاملين المدنيين بالدولة المرقم 47 لسنة 1978 لم تنص على التبليغ مباشرةً انما تطلبت فقط ان يجري التحقيق كتابة مع الموظف وان تستمع الادارة⁽⁹⁷⁾ إلى اقوال الموظف وتحقق دفاعه، الامر الذي لا يتم دون مواجهة. واما عن جزاء مخالفة الادارة لمسالة اخطار الموظف فانه البطلان⁽⁹⁸⁾ الذي يلحق اجراءات التحقيق والعقوبة المترتبة على ذلك حتى وان لم ينص القانون على ذلك باعتبار ان المواجهة هي احدى المبادئ العامة للقانون وكما سبق القول. ويرد على هذه القاعدة

استثناءان الاول:⁽⁹⁹⁾ هو بساطة المخالفة المرتكبة التي تسوغ اغفال اخطار الموظف بما هو منسوب اليه وبالأدلة القائمة ضده فلا يعد الاخطار هنا اجراءً جوهرياً وهو ما متبع في فرنسا.

اما الاستثناء الثاني: فهو ان يكون الاخطار بمناسبة اجراء تحقيق اولي يعقبه تحقيق ثان يتم امام المحكمة التأديبية فاغفال الاخطار في مثل هذا التحقيق لا يلحقه البطلان لامكان تدارك هذا القصور في المحاكمة التأديبية وهو ما يتبع في مصر عندما يحال الموظف إلى المحكمة التأديبية⁽¹⁰⁰⁾. وفيما عدا هاتين الحالتين فان البطلان هو الجزاء الاكيد لاغفال اخطار الموظف المخالف ونرى ان الاخطار الذي تجريه اللجان التحقيقية في العراق بالشكل الذي تحدثنا عنه سابقاً يلحقه البطلان لسببين⁽¹⁰¹⁾.

الأول: ان التحقيق الذي تجريه اللجان التحقيقية يمثل الاساس في فرض العقوبة التأديبية فالخلل الذي يحدث في اجراءات التحقيق لا يمكن تداركها لاحقاً، لان العراق لا يأخذ بنظام المحاكم التأديبية كما هو عليه الحال في مصر.

اما الثاني: فان الاعلان من الامور الضرورية بل انه من مقتضيات ممارسة حق الدفاع، وان خلو الاعلان من التهم الموجهة إلى الموظف وادلة اثبات هذه التهم يجعل الاعلان غير ذي فائدة وغير محقق للغاية التي شرع من اجلها، خاصة وان مجلس الانضباط العام اكد ضرورة هذا الاجراء من خلال الحكم ببطلان قرار الاستقالة المبني على اجراءات تخلو من اخطار الموظف بما تنوي الادارة فعله، الامر الذي يدل وبلا شك على ان المجلس يعتبر الاخطار من المبادئ العامة التي يترتب على مخالفتها البطلان⁽¹⁰²⁾. واحكام المواجهة بعضها مكمل للبعض الآخر، فمن اجل تحقيق الغاية المتوخاة من الاعلان لا بد من ان يمنح الموظف المخالف الفترة الكافية لأعداد دفاعه وجمع شتات الادلة التي تساعد في دحض التهم الموجهة اليه من جهة، ولتمكينه من الاطلاع على الملف ملف الخدمة والتأديب ان اراد ذلك خلال هذه الفترة من جهة اخرى⁽¹⁰³⁾. ويشترط في هذه الفترة ان تكون معقولة، أي كافية لأعداد الدفاع وللإطلاع على الملف وبحسب كل حالة على حدة⁽¹⁰⁴⁾.

و الاطلاع على الملف هو الجانب الاخر من جوانب مبدأ المواجهة، حيث يحق للموظف ان يطلع على ملفه قبل البدء بإجراءات التحقيق أو بعد البدء بهذه الاجراءات للوقوف على التهم المسندة اليه والادلة القائمة ضده ويعود اساس حق الاطلاع على الملف إلى نص المادة 65 من القانون الفرنسي الصادر في 22/ نيسان / 1905⁽¹⁰⁵⁾، وجرت العادة ان تنشئ الادارة للموظف العام ملفاً يحتوي على جزأين من البيانات أحدها عادي يمكن للموظف الاطلاع عليه متى طلب ذلك، والاخرى سرية لا يمكن للموظف الاطلاع عليها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁽¹⁰⁶⁾، ويجب على الادارة استكمالاً لمبدأ المواجهة ان تمكن الموظف من الاطلاع على ملفه وهو في مرحلة اعداد دفاعه فقد يحتوي الملف على ادلة تفيد



الموظف في اثبات براءته، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن على الإدارة كذلك ان تمكن الموظف من الاطلاع على ملف التحقيق الذي يحتوي على اجراءات التحقيق كافة وعلى التهم الموجهة لموظف والادلة القائمة ضده من اجل تنفيذها⁽¹⁰⁷⁾، ويكون مكان الاطلاع في محل وجود الملف ما لم تكن هناك ضرورة لنقله كان يكون الموظف مودعا في التوقيف فالاطلاع يكون هنا داخل السجن أو ان يكون الموظف في الخارج فيتم الاطلاع في هذه الحالة لدى قنصلية دولة الموظف⁽¹⁰⁸⁾، وحق الاطلاع على الملف حق شخصي لا يمكن لغير الموظف المخالف ممارسته ما لم يكن لازما لحق الدفاع ويعتبر الاطلاع على الملف من المبادئ القانونية العامة التي لا تحتاج إلى نص يقرها فمخالفتها ترتب بطلان التصرف المبني على ذلك لمخالفته مبدأ قانونياً عاماً⁽¹⁰⁹⁾.

والموظف الذي لا يحضر اجراءات التحقيق الاداري يعتبر مفوتاً لحقه في الدفاع⁽¹¹⁰⁾ مما يعطي الإدارة الحق في ان تصدر قرارها بما يتوافر لديها من ادلة ادانة ضده. وهناك الاحتمالان هما ان يحضر الموظف اجراءات التحقيق لكنه يمتنع عن ابداء اقواله اساساً أو ان يمتنع عن التوقيع على محضر اقواله، ففي كلتا الحالتين يعتبر الموظف مفوتاً فرصة الدفاع عن نفسه ومهدراً لأهم حق من حقوقه دون ان يكلف الإدارة الا ان تصدر قرارها بما يتوافر لديها من ادلة ضده⁽¹¹¹⁾. اما الاحتمال الرابع وهو الاخير فهو ان يحضر الموظف اجراءات التحقيق كاملة ويبدى دفاعه ثم يوقع على محضر اقواله وهذه هي الحالة الطبيعية للتحقيق الاداري والتي سنبحثها تباعاً في الفرع القادم. وكذلك فانه على خلاف ما هو عليه الحال في مصر⁽¹¹²⁾.

إذ ان قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958، اشار في مادته السابعة إلى سريان الاحكام المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجنائية بما فيها ضبط الشاهد واحضاره لأداء الشهادة عند تخلفه عن الحضور. اما الحال في مصر وفيما يخص امر الاطلاع على الاوراق فانه يختلف ما بين الجهة الادارية التي يحق لها ان تطلب الاوراق والمستندات التي تقدر ضرورتها ولا الزام لديها على الجهة التي بحوزتها هذه الاوراق فلأخيرة ان تجيبها أو ان ترفض طلبها⁽¹¹³⁾، واما محقق النيابة الادارية فان له الاطلاع على المستندات والبيانات المهمة لإجراء التحقيق كافة، وكما اوضحته المادتان 6 و7 من قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958⁽¹¹⁴⁾.

واما التفتيش في مصر فيتم بوساطة الرئيس الاداري من خلال تفتيش مكان عمل الموظف المخالف لا اكثر، إذ ان عضو النيابة الادارية له سلطات واسعة في اجراء التفتيش لشخص الموظف أو مسكنه أو مكان عمله شريطة موافقة الموظف المحال الى التحقيق، الامر الذي يعني ان التفتيش الذي يجريه محقق الجهة الادارية لشخص الموظف أو مسكنه يقع باطلا ما لم يتم ذلك برضاء الموظف⁽¹¹⁵⁾. اما امكانية الاستعانة بخبير في مصر فقد تطرقت المواد من 61-63 من اللائحة الداخلية لتنفيذ القانون المرقم 117 لسنة 1958 بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية⁽¹¹⁶⁾. والوقف الاحتياطي في مصر يجري من خلال جهتين⁽¹¹⁷⁾،

الاولى: الجهة الادارية وكما اسماها القانون بـ السلطة المختصة والتي تعني الوزير المختص والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص م2 بند 2 من قانون عام 47 لسنة 1978⁽¹¹⁸⁾.

اما الجهة الثانية: فهي النيابة الادارية إذ ان مديرها حصراً هو المختص بالامر بايقاف الموظف عن العمل دون سواه، ولا يمكن التفويض لعدم وجود نص يسمح بذلك، واما الحال في مصر فيختلف تماماً عن ذلك، إذ ان القضاء الاداري في مصر يمارس رقابته على هذه القرارات باعتبار انها قرارات ادارية⁽¹¹⁹⁾.

الخاتمة

وختاماً لبحثنا هذا فقد توصلنا الى أهم النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

1. ان التفتيش الذي يجريه محقق الجهة الادارية لشخص الموظف أو مسكنه يقع باطلا ما لم يتم ذلك برضاء الموظف.



2. وان خلو الاعلان من التهم الموجهة إلى الموظف وادلة اثبات هذه التهم يجعل الاعلان غير ذي فائدة وغير محقق للغاية التي شرع من اجلها، خاصة وان مجلس الانضباط العام اكد ضرورة هذا الاجراء من خلال الحكم ببطالان قرار الاستقالة.
3. ويعتبر شكل اللجنة التحقيقية من النظام العام الذي يترتب على مخالفته بطلان الاجراءات التحقيقية التي تتخذها هذه اللجنة.
4. يعتبر الموظف مفوتاً فرصة الدفاع عن نفسه ومهدراً لاهم حق من حقوقه دون ان يكلف الادارة الا ان تصدر قرارها بما يتوافر لديها من ادلة ضده.

ثانياً: التوصيات:

1. نوصي من خلال اطلعنا على الحدود الموضوعية التي تخص السلطة التقديرية، عدم إساءة استخدام السلطة من قبل الجهة الإدارية، ومن ثم فإن إساءة الاستعمال للسلطة فذلك يعطي الحق للقضاء الإداري الرقابة عليها.
2. نوصي في تطوير وتنوع الأساليب في حل النزاعات الإدارية للسلطة التقديرية، وعدم التعسف في اتخاذ القرارات الإدارية.
3. نوصي في ان يتم اتخاذ القرار الإداري وفقاً للاركان الخمسة التي يستند عليها القرار الإداري، الا وهي الغاية والمحل والشكل والاختصاص والسبب.
4. نوصي ان تكون السلطة التقديرية ان لاتستمد سلطتها من ذاتها وانما من السلطة القانونية التي منحها الثقة في المباشرة الإدارية.

الهوامش

- (1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط4، دار الفكر العربي، 1991، ص46.
- (2) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص47.
- (3) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ص48.
- (4) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص48.
- (5) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف لاستخدام السلطة، ص51.
- (6) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف لاستخدام السلطة، ص51.
- (7) نص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991، كذلك نص المادة 19 من القانون الملغي المرقم 69 لسنة 1936 وفيما يخص دلالة عبارة الوزير ورئيس الدائرة حيث تنص المادة الاولى من قانون الانضباط النافذ اعلاه اولاً على الوزير: الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ووزيراً لاغراض هذا القانون. ثانياً: رئيس الدائرة: وكيل الوزارة والمحافظ والمدير العام واي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون...ومن الجدير بالملاحظة ان السلطة نفسها هي التي كانت تختص بمسألة الاحالة إلى التحقيق بحسب نص المادة 19 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الملغي المذكور اعلاه.
- (8) كما تنص الفقرة الرابعة من المادة نفسها على استثناء من احكام الفقرتين اولاً وثانياً من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة أياً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات "اولاً وثانياً وثالثاً" من المادة 8 من هذا القانون وهذه العقوبات هي لفت النظر والاذار وقطع الراتب م 8 من القانون نفسه والذي يعنيه ان الاستجواب بديل عن التحقيق إذ يجريه الوزير أو رئيس الدائرة في المخالفات البسيطة، راجع بهذا الشأن غازي فيصل الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثاني، نيسان، مايس، حزيران، 2001، ص 52.
- (9) قرار مجلس الانضباط العام المرقم 92 / 995 في 1995/6/21 اضبارة 995/17، غير منشور، إذ يقول فيه نص المادة العاشرة من النصوص الامرة التي لا يجوز مخالفتها كذلك قرر المجلس الغاء العقوبة لتشكيل اللجنة التحقيقية من اربعة اعضاء خلافاً لنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، قرار المجلس المرقم 51 / 2002، عدد 51/ جزائية / 2001 في 2002/2/14، غير منشور.
- (10) المادة 19 من قانون أصول المحاكمات النافذ المرقم 23 لسنة 1971.
- (11) عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، مكتبة النهضة المصرية لسنة 1979م، ص271.
- (12) إذ ان مجلس الانضباط العام قد الغى عقوبة توبيخ صدرت بحق احد الموظفين لعدم وجود تحقيق تحريري مع الموظف من قبل اللجنة التحقيقية قرار المجلس ذي الرقم 414 / 997 في 1997/11/12، اضبارة 997 / 26 غير منشور.



- (13) وبالفعل فقد خالفت الجهة التي احوالت التحقيق إلى اللجنة التحقيقية توصية الاخيرة، مثال ذلك قرار مجلس الانضباط العام المرقم 501 / 997 في 1997/12/31، اضبارة 997/27، غير منشور، وكذلك قرار المجلس ذو الرقم 997/447 في 1997/11/29، اضبارة 997/28 غير منشور.
- (14) إذ تنص المادة 24 منه على ان للجنة أو المجلس - كل حسب اختصاصه - ان تفرض اية عقوبة من العقوبات الواردة في هذا القانون مع مراعاة احكامه وقراراتها تكون باكثرية الآراء أو بالاتفاق.
- (15) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في القضية 1043 لسنة 9 ق في 1967/12/16م- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا من اول اكتوبر 1967 إلى منتصف فبراير م 1968 س 13، ع القاعدة رقم، ص 273.
- (16) عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية، ص 254.
- (17) محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1986، ص 212.
- (18) وغالبا ما يكون التبليغ في مجال عمل اللجان التحقيقية بشكل شفوي، عدا ما يتعلق بالموظف المخالف المنقول إلى وزارة اخرى إذ يتم التبليغ هنا بشكل تحريري من قبل وزارته ويسمى ذلك استدعاء.
- (19) غازي فيضل، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثاني نيسان، مايس، حزيران 2001، ص 55.
- (20) ويتم الاطلاع على ملف التحقيق في مصر بعد الانتهاء منه واكتمال اوراقه، ينظر: نص المادة 16 من اللائحة التنفيذية لقانون النيابة الادارية المذكورة انفاً.
- (21) الفقرة 9 من قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 265 في 1999/12/3 وعلى ضوء ذلك صدرت توجيهات إلى دوائر الدولة بالتزام السرية العالية عند اجراء التحقيق مع الموظف مثال ذلك كتاب مديرية الرقابة والتفتيش ذو الرقم 1860 في 2002/3/2 م المعمم إلى دوائر الرقابة والتفتيش في المحافظات. نشر القرار اعلاه في جريدة الوقائع العراقية، عدد 3809 في 2000/1/17، ص 30.
- (22) ينظر نص المادة 57/أ من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ المرقم 23 لسنة 1971.
- (23) حكم المحكمة الادارية العليا، المرقم 1043 في 1967/12/16، سبقت الاشارة اليه.
- (24) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط 1، دون دار نشر، 1986، ص 257 - 258.
- (25) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 257-258.
- (26) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 256.
- (27) قرار مجلس الانضباط العام المرقم 447 / 996 في 1996/8/21، اضبارة 996/13، إذ يقول فيه وقد وجد ان التوصية لم تكن مستكملة شكلها القانوني بحضور كامل الاعضاء.... وفي هذا الشأن يقول عمر محمد الشويكي واذا نص القانون الذي اوجد للجنة على نصاب معين لصحة الانعقاد فيجب توافر هذا النصاب المعين، والا كان القرار الصادر عن اللجنة باطلا، محمد انس جعفر، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، مطبعة الارز، الاردن، الاصدار الثاني لعام 2001، ص 308.
- (28) المادة العاشرة، ف 2 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991.
- (29) قرار المحكمة الإدارية العليا 1964/1/6/س 1171/7، ينظر: د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 240.
- (30) يتضح من خلال نص المادة العاشرة لقانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ ان استماع الشهادة هو احدى سلطات المحقق وليس حقا للموظف كما عليه الحال في ظل قانون انضباط موظفي الدولة الملغي المرقم 69 لسنة 1936 " مادة 23 "
- (31) الا انه ان كان سبب كشف المخالفة شكوى مقدمة من شخص معين فان اللجنة تستدعيه لسماع شكاواه وتدوينها، لتحديد شهود الاثبات وادلة الاثبات الاخرى وهذا على خلاف عمل لجان الانضباط التي كان يجري العمل فيها في ظل قانون الانضباط الملغي المرقم 69 لسنة 1936 حسب نص المادة 23 من خلال البدء بقراءة ورقة الاتهام على اللجنة بواسطة سكرتيرها أو ممثل الوزارة المختصة ان كان حاضرا.
- (32) وتعتبر الشهادة اجراءً جوهرياً مما يترتب على اغفاله البطلان وهذا ما قرره مجلس الانضباط العام في العراق، عدد اضبارة 51 / انضباط / 1991 المؤرخ في 1991/12/30، منشور في الموسوعة العدلية عدد 8 لسنة 1992، اعداد علي محمد ابراهيم الكرباسي، ص 13.
- (33) ينظر: المادة 38 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الملغي المرقم 69 لسنة 1936.
- (34) ويكون هذا التبليغ غالباً بشكل شفوي ومقترباً بتبليغ الموظف المخالف للحضور الا انه يكون طلب حضور الشاهد على شكل استدعاء خطي في حالة انتقاله إلى وزارة اخرى وتستدعيه الوزارة التي يتبعها، استناداً إلى طلب من الوزارة الاولى التي تجري التحقيق وهو ما اطلعنا عليه في اثناء دراستنا الميدانية المذكورة انفاً.
- 3 ينظر: المادة 59 من قانون اصول المحاكمات الجزائية المرقم 23 لسنة 1971.
- (36) إذ ان المجلس يشير إلى اماكن الرجوع إلى المادة 60 من قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ المرقم 23 لسنة 1971 بشأن تحليف الشهود، وكان الاخرى بالمشروع العراقي ان يورد نصاً في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، يشير



- فيه إلى امكانية اللجوء إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد بشأنه نص وبما ينسجم وطبيعة العمل الاداري، ينظر: قرار المجلس ذا الرقم 995/249 في 1995/12/20، سبقت الاشارة اليه.
- (37) حتى وان كانت المستندات في وزارة اخرى فالطلب هنا يتم من خلال التخاطب بين الوزارة الاولى التي يجري فيها التحقيق والوزارة الثانية التي في حيازتها مثل هذه البيانات والمستندات، وما يؤيد ذلك ما نصت عليه المادة 7 من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم 6 لسنة 1990 المذكور آنفا الذي يعطي الديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء أكانت عادية ام سرية، فعمل الديوان رقابي وبحق له ذلك، فكيف الحال ان كان عمل اللجنة هو التحقيق مع موظف متهم ؟ أي في مرحلة متطورة عن سابقتها الرقابة.
- (38) كذلك فان قانون الانضباط الملغي المرقم 69 لسنة 1936 لم ينظم هذا الاجراء وكان يجري العمل في حينه بالرجوع إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية باعتباره القانون العام وهذا ما اشارت اليه المواد 38 و 39. من قانون الانضباط الملغي اعلاه.
- (39) سامي عبد الامير العكيلي، التفتيش واحكامه في القانون العراقي والقانون المقارن، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، عدد 14، لسنة 1982، ص 131 وما بعدها.
- (40) وذلك لان تفتيش اماكن العمل لا يوجد فيها أي انتهاك لحرية الموظف الشخصية أو لحرمة مسكنه مما يجوز معها للرئيس الاداري ان يجري التفتيش على مكتب الموظف أو دواليبه مثلها مثل الآلة التي تعمل في المصنع، رأي للدكتور ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 302.
- (41) إلى هذا المعنى أشار نص المادة 9 من قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958، كذلك نص المادة 14 من اللائحة الداخلية لتنفيذ القانون الاخير.
- (42) ينظر: نص المادة التاسعة من قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958.
- (43) عبد الامير العكيلي، اصول الاجراءات الجنائية في قانون اصول المحاكمات الجزائية، ج 1، بغداد، 1975، ص 331.
- (44) قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ المرقم 23 لسنة 1971
- (45) أطلق القانون العراقي هذه التسمية على الوقت الاحتياطي عن العمل في المادة 17 من قانون انضباط موظفي الدولة المرقم 14 لسنة 1991.
- (46) حكم المحكمة الادارية العليا ذو الطعن 299 لسنة 4 ق في 1962/6/10، الموسوعة الادارية الحديثة، اصدار عام 1986-1987، ج 11، القاعدة رقم 185، ص 266.
- (47) ومن الجدير بالملاحظة ان قانون الانضباط العراقي الملغي لعام 1936 نص في المادة 36/أ على " إذا سحبت يد الموظف عن العمل من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو بسبب القبض عليه وتوقيفه قانونا فيقتضى نصف راتبه فقط عن المدة التي يبقى فيها مسحوب اليد " ومن الملاحظ ان أطلقت المدة التي تسحب فيها يد الموظف عن العمل دون تحدي
- (48) تنص الفقرة الاولى من المادة 17 على للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز 60 يوما إذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة، أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي احيل من اجله على التحقيق وبعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة الا إذا كان هناك محذور، فينسب إلى وظيفة اخرى. ومن الجدير بالملاحظة اننا سنخرج من نطاق بحثنا الوقف بوصفه عقوبة تأديبية كذلك الوقف بقوة القانون المنصوص عليه في المادة 16 من قانون الانضباط العراقي النافذ.
- (49) زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، ط 1، بلا مطبعة، 1984، ص 96. وهذه الشروط مستقر عليها فقها وقضاء في مصر كما يشير إلى ذلك المؤلف، إذ انه يستشهد باكثر من حكم للمحكمة الادارية العليا تشير إلى هذه الشروط مثال ذلك حكمها الصادر في 3 مايو سنة 1975، وحكمها في 1970/1/17 في القضية المرقمة 925 لسنة 3 ق مج، س 15، ص 158.
- (50) وهذه الشروط تتعلق بتحقيقات اللجان التحقيقية التي تضطلع بامر التحقيق.
- (51) إذ ان الوزير أو رئيس الدائرة يستطيع وقف الموظف عن العمل سحب يده كلما قدر ضرورة ذلك دون ان يستند في ذلك إلى توصية اللجنة، بل حتى ان لم يكن هناك تحقيق جار مع الموظف، إذ انه يستند هنا إلى مفهوم المصلحة العامة الوارد ذكره في نص المادة 17 ف 1 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المذكورة آنفاً، وهذا الامر يمثل استثناء على شرط وجود التحقيق في ظل اللجان التحقيقية الذي تطرقنا اليه اعلاه.
- (52) قرار المجلس ذو الرقم 367 / 77 في 1977/12/31، منشور في مجلة العدالة، ع 1، س 4، كانون الثاني، شباط – آذار، 1978، ص 127.
- (53) غازي فيصل مهدي، القضاء الإداري، دار الكتب والوثائق، لسنة 2013م، ص 58.
- (54) المادة 17 ف 1 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ رقم 14 لسنة 1991.
- (55) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964، ص 156. كذلك عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، ص 86 وما بعدها.
- (56) مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص 195.
- (57) المادة 16 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.



- (58) مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء – دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الجبلاوي، 1984، ص 292 – 293.
- (59) غازي فيصل، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثاني، نيسان، مايس، حزيران، 2001، ص 61.
- (60) فالتحسب مقدما للامر وتلافي نتائجه السلبية، أفضل من العلاج اللاحق لحدوث النتائج غير محمودة العواقب، إذ إن إباحة العمل الخاص للموظف تدرك لحالة واقعة وتوقي حدوث الضرر خير من علاجه وعليه فإن صرف الراتب كاملا خير من إباحة العمل الخاص للموظف بطبيعة الحال.
- (61) ينظر: نص المادة 30 من القانون الفرنسي النافذ المرقم 634 في 13 يوليو 1983.
- (62) ينظر: نص المادة 18 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ.
- (63) فقد لا تتخذ اللجنة التحقيقية غير تلك الاجراءات التي يترتب على اغفالها البطلان مثل اخطار الموظف، ولا تلجأ إلى الاجراءات التي يحق لها ممارستها مثل التفتيش أو الاستعانة بخبير.
- (64) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، سنة 39، ع 1، 1996، ص 257 وما بعدها.
- (65) من الممكن التعويض عن عدم الحضور بالذكرات الكتابية متى ما تضمنت طابع الدفاع في مضمونها وهو ما معمول به في فرنسا، ينظر: ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 252.
- (66) محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، المجلد/العدد: مج 5، ع 1. محكمة: نعم. الدولة: مصر. التاريخ الميلادي: 1963. التاريخ الهجري: 1383، ص 58، في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ الامر الذي يعني ان للموظف حضور اجراءات التحقيق ما لم يتغيب هو عن الحضور وهذا ما يجري فعلا عدا ما يتعلق بالاستماع إلى المشتكى وشهود الاثبات. للحفاظ على السرية بخصوص اسماء هؤلاء.
- (67) المادة 16 من لائحة النيابة الادارية لتنفيذ القانون المرقم 117 لسنة 1958 م.
- (68) ومما تجدر الإشارة إليه هو ان الموظف يجب ان يكون حرا في ممارسة حقه في الدفاع فأي ضغط أو اكراه مادي أو معنوي يؤثر سلبا على ارادته مما يدفعه إلى قول ما لا يريد قوله، الامر الذي يفسح المجال له للطعن في القرار الانضباطي الصادر بحقه.
- (69) احمد كمال الدين موسى، نظريات الإثبات في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 01 يناير 2012، ص 42.
- (70) فإن لم تجبه إلى طلبه فانه يستطيع الطعن في القرار الصادر بحجة الاخلال بحق الدفاع.
- (71) قد يقيد الرئيس الاداري ولظروف واسباب معينة اجراءات التحقيق بنطاق زمني معين، ويكون ذلك ضمن الامر الصادر بتأليف اللجنة التحقيقية.
- (72) المادة 546 اللائحة التنفيذية للقانون المرقم 210 لسنة 1951 والتي تسري في ظل القانون النافذ رقم 47 لسنة 1978 استنادا إلى العرف.
- (73) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ص 562. ولا تفوتنا الإشارة إلى ان هناك من يذهب إلى عدم امكانية قيام الوزير بذلك، ينظر: عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964، ص 147 - 148.
- الا ان المحكمة الادارية العليا المصرية ابدت ما ذهب اليه سليمان محمد الطماوي في رأيه المذكور آنفا، ينظر: حكمها في القضية المرقم 829. لسنة 3 ق، 1957/12/14. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات 1955 – 1965، القاعدة رقم 860، ص 2116.
- (74) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ص 651 وما بعدها.
- (75) مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، ص 259. كذلك ينظر: كمال صالح البناء، اصول التأديب في نظام العاملين بالقطاع العام، ط 1، المطبعة العالمية، القاهرة، 1970، ص 26.
- (76) ورأينا هذا يتعلق بالاحالة التي تتم من الوزير حصراً، ولا يسري هذا لما دونه والا فان قواعد الاختصاص تصبح بمثابة العدم والنصوص توضع لتعمل لا لتهمل، فضلا عن تعدد جهات الاحالة فيه تقليل لاهمية ضمانات مهمة وهي حصر الاحالة بجهة مؤهلة للقيام بذلك.
- (77) المادة الثانية ف2 من قانون الرقابة الادارية المصري المرقم 54 لسنة 1964.
- (78) المادة الثانية من القانون المرقم 117 لسنة 1958، قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية.
- (79) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 222، كذلك خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، ط 1، مج 1، دار الكتب القانونية، 2012، ص 184.
- (80) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ص 570 – 571.
- (81) وتقول المحكمة الادارية العليا بمصر لا محل لاجبار الجهة الادارية على احالة هذا التحقيق إلى النيابة الادارية، حكمها ذو الرقم 1171، لسنة 7 ق، في 1964/6/6، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا لعشرة اعوام 1955 - 1965، القاعدة رقم 862، ص 2119.



- (82) محمد رشوان احمد وابراهيم عباس منصور، الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، 1969، ص 25.
- (83) ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، ص 572 – 573. وممن يؤيد هذا الرأي كذلك سليمان محمد الطماوي الذي يقول بهذا الصدد فالتأديب عن طريق الجهة المختصة ليس عملاً قضائياً، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ، ودفع عجلة العمل في المرفق المنوط بالرئيس الاداري تسييره، ويعود سليمان محمد الطماوي ليؤكد بان الامر امر ملائمة لا مشروعية إذ ان مقتضيات الملائمة في الظروف العادية تقتضي بان يقوم بالتحقيق غير الرئيس الاداري المختص، ينظر: سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ص 571 وما بعدها.
- (84) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، ص 571.
- (85) خالد محمد مصطفى المولى، الجزاءات المالية في العقد الإداري دراسة مقارنة، مجلة بحوث مستقبلية، لسنة 2007م مجلد 4، ج 1، ص 195.
- (86) ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، مكتبة ومطبعة الاشعاع، الاسكندرية، 1999، ص 161.
- (87) مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، ص 563 – 565.
- (88) محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، ص 200.
- (89) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص 222.
- (90) إذ ان البند الثاني يتعلق بمخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في حين يتعلق البند الرابع بالاهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الاشخاص العامة الاخرى أو الهيئات.
- (91) نص الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة من القانون المرقم 117 لسنة 1958 الذي يلزم النيابة الادارية قبل البدء بالتحقيق ان تخطر الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف إذا باشرت النيابة التحقيق دون طلب من الجهة الادارية.
- (92) حكم المحكمة الادارية العليا ذو الرقم 1200 لسنة 11 ق في 30 مايو 1970، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا من اول اكتوبر 1969 إلى منتصف فبراير 1970 س 15، ع 1 القاعدة رقم 58، ص 371. كذلك ينظر: حكمها ذو الطعن 2305 لسنة 31 ق بجلسة 1986/3/18، الموسوعة الادارية الحديثة، ج 36، القاعدة رقم 49، ص 142.
- (93) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص 149.
- (94) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، المرقم 644 لسنة 14 ق في اول فبراير 1969، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا من اول اكتوبر 1968 إلى منتصف فبراير 1969 س 14، ع 1 للقاعدة رقم 42، ص 428.
- (95) محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان – دراسة مقارنة بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة، 1984، ص 570.
- (96) ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، ص 575.
- (97) عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، ص 254.
- (98) حكم المحكمة الادارية العليا في القضية المرقمة 512 لسنة 19 ق في 8 فبراير / 1975، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا من اول اكتوبر 1974 إلى اخر سبتمبر 1975 س 20 القاعدة رقم 63، ص 194.
- (99) عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، ص 254-255.
- (100) كذلك فان اغفال اخطار الموظف يمكن تداركه إذا ما حضر الموظف في الموعد المحدد لإجراء التحقيق وطلب تأجيل ذلك واجابته الادارة إلى طلبه، ينظر: سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص 597، كذلك ينظر: حكم المحكمة الادارية العليا رقم 644، لسنة 14 ق، في 1969/2/1، الموسوعة الادارية الحديثة، مبادئ المحكمة الادارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، نعيم عطية وحسن الفكاهي، الجزء 9، الطبعة 1، اصدار عام 1986 – 1987 القاعدة رقم 31، ص 56.
- (101) ويكون هذا البطلان في محله ان لم يعط الموظف المهلة الكافية لأعداد دفاعه وتتمثل هذه المهلة في تأجيل استجواب الموظف إلى حين اعداد دفاعه، من خلال استجابة المحقق لطلب الموظف بتأجيل الاستجواب والا فان المواجهة الحضورية بالتهمة مع عدم منح الموظف المهلة الكافية لتهيئة دفاعه كعدمها من الاصل وقد ذهبت محكمة القضاء الاداري في مصر إلى الراي نفسه عندما قررت الغاء عقوبة الفصل، إذ انها اعتبرت مسالة ابلاغ الموظف بالحضور دون بيان التهمة، مع الحكم عليه بالفصل في اليوم المحدد لمقاضاته دون اعطائه المهلة الكافية للدفاع، اعتبرت ذلك اخلافاً بحق الدفاع حكمها ذو الرقم 1206 في 18 نوفمبر 1953، مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الاداري، المجلد الاول، س 8، ص 73.
- (102) قرار المجلس المرقم 996/395 في 1996/7/10، اضبارة 995/342.
- (103) تضمن هذا المعنى حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، المرقم 1043، في 16/ديسمبر / 1967. حكم سبقت الإشارة اليه.



(104) تم تحديد هذه الفترة بما لا يقل عن ثمان واربعين ساعة في فرنسا بحسب احكام مجلس الدولة الفرنسي ينظر: حكمه في 1936/10/16 ينظر: منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة للأنظمة التأديبية، ط1، دون دار نشر، 1984، ص317.

ومما تجدر ملاحظته ان قانون انضباط موظف الدولة العراقي الملغي المرقم 69 لسنة 1936 اشترط في مادته الحادية والعشرين على رئيس لجنة الانضباط عند تحديده لتاريخ انعقاد اللجنة اعطاء الموظف المهلة الكافية لأعداد دفاعه، وهذا اما اغفل النص عليه القانون الحالي الا ان عمل اللجان يجري على اعطاء الموظف الوقت الكافي لتهيئة دفاعه. على الرغم من خلو التبليغ من التهم والادلة القائمة ضده.

(105) منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ص 318.

(106) Alain plantey. Traite Pratique de la fonction publique Troisieme edition, tome, II, Paris, 1971, p. 914.

(107) عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، ص257، كذلك ينظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في 28 مارس 1958، نقلاً عن عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، ص275، وفي شأن الاطلاع على ملف التحقيق فانه بطبيعة الحال يتم بعد الانتهاء من اجراءات التحقيق وقبل البدء باستجواب الموظف في النظم الرئاسية التي يكون فيها التحقيق هو المستوى الوحيد لفرض الجزاء، وبعد انتهاء التحقيق باكماله في حالة عدم حضور الموظف اجراءات التحقيق برمتها ان كانت هناك مرحلة اخرى لفرض الجزاء وكما هو الحال بالنسبة إلى المحاكم التأديبية في مصر، ينظر: نص المادة 16 من اللائحة التنفيذية لقانون النيابة الادارية المرقم 117 لسنة 1958.

(108) ينظر: عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، ص271.

(109) كوثر حازم سلطان، تأخير العلاوة السنوية والترفيه للموظف العام، دراسة مقارنة، مج1، العدد 5، 2010، ص138.

(110) بل ان المحكمة الادارية العليا في مصر تذهب في حكم حديث إلى القول بان عدم حضور الموظف إلى اجراءات التحقيق أو امتناعه عن الكلام يشكل مخالفة تأديبية يستحق عليها الجزاء فضلاً عن اعتباره اهدرا لحقه في الدفاع، ينظر: حكمها ذا الطعن 2255، لسنة 33 ق في 1988/11/22، الموسوعة الادارية الحديثة اصدار عام 1994 – 1995، المصدر السابق، ج36 القاعدة رقم 56، ص168. وكذلك حكمها ذا الرقم 87 لسنة 21 ق في 1980/4/12، الموسوعة الادارية الحديثة اصدار عام 1986-1987، المصدر السابق، ج9 القاعدة رقم 28، ص53، وحكمها ذا الرقم 725 لسنة 34 ق في 1990/2/24، الموسوعة الادارية الحديثة اصدار عام 1994-1995، المصدر اعلاه، ج29 القاعدة رقم 209، ص475 الذي تعتبر فيه امتناع الموظف عن ابداء اقواله فيه تفويت لفرصة الدفاع.

(111) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ذو الطعن 725 في 1990/2/24، الموسوعة الادارية الحديثة.

(112) هذا فيما يخص التحقيق الذي تجريه النيابة الادارية فقط اما تحقيق الجهة الادارية فلا تملك الاخير سلطة ضبط الشاهد واحضاره، ينظر: ماهر عبد الهادي، المصدر السابق، ص297. ومما تجدر ملاحظته ان تحقيق الجهة الادارية يمكن فيه استثناء اجبار الشاهد على الحضور عندما يكون المحقق رئيسا اداريا للشاهد فاستدعاء الشاهد يمثل هنا امرا اداريا لا بد من الامتثال اليه.

(113) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص280.

(114) تنص المادة السادسة منه على إذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الاوراق التي يرى عضو النيابة الادارية انها لازمة للتحقيق، عرض الامر على الوزير أو الرئيس المختص للبت فيه كما تنص المادة 7 على لعضو النيابة الادارية عند اجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازماً من الاوراق بالوزارات والمصالح.

(115) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ذو الرقم 1091 لسنة 18 ق في 1976/5/29، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا من اول اكتوبر 1975 إلى آخر سبتمبر 1976، س21 القاعدة رقم 68، ص185، اما ما يتعلق برضاء الموظف فيمثل استثناء على هذه القاعدة إذ يجوز للرئيس الاداري تفتيش مسكن الموظف أو شخصه دون اذن من النيابة الادارية، ينظر: ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ص302 – 303.

(116) إذ تنص المادة 61 من القانون اعلاه على انه يجوز في المسائل الفنية الاستعانة بالمختصين وباهل الخبرة... اما المادة 62 فتتضمن على انه إذا اقتضى تحقيق واقعة التزوير مضاهاة الخطوط أو غيرها، فعلى عضو النيابة استكتاب الشخص المراد اجراء المضاهاة على خطه في محضر استكتاب مستقل...

(117) المادة 83 من القانون الرقم 47 لسنة 1978 المعدلة بالقانون المرقم 115 لسنة 1983 إذ تنص على انه لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الادارية حسب الاحوال، ان يوقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك....

(118) والملاحظ ان المشرع المصري لم يربط بين سلطة الوقف الاحتياطي وسلطة التأديب إذ ان الاخيرة تضم شاغلي الوظائف العليا والرؤساء المباشرين والمحكمة التأديبية فضلاً عن اشخاص سلطة الوقف الاحتياطي، ينظر: عمر فؤاد احمد بركات، الوقف الاحتياطي – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، ع2، س26، ديسمبر 1984، ص120.



كذلك ينظر: سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، ج1، مبدأ المشروعية، مجلس الدولة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1981، ص195.
(119) حكم المحكمة الإدارية العليا ذو الطعن 837 لسنة 25 ق في 13/3/1984، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج9، القاعدة رقم 85، ص125.

المصادر

أولاً: الكتب

1. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط4، دار الفكر العربي، 1991.
2. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
3. عمر فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، مكتبة النهضة المصرية لسنة 1979م.
4. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الأولى، دون دار نشر، 1986.
5. محمد انس جعفر، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الارز، الأردن، الإصدار الثاني لعام 2001.
6. علي محمد إبراهيم الكرباسي، منشور في الموسوعة العدلية عدد 8 لسنة 1992.
7. عبد الأمير العكيلي، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج1، بغداد، 1975.
8. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، ط1، بلا مطبعة، 1984.
9. غازي فيصل مهدي، القضاء الإداري، دار الكتب والوثائق، لسنة 2013م.
10. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964.
11. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، 1974.
12. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الجبلاني، 1984.
13. محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، المجلد/العدد: مج 5، ع 1. محكمة: نعم. الدولة: مصر. التاريخ الميلادي: 1963. التاريخ الهجري: 1383.
14. أحمد كمال الدين موسى، نظريات الإثبات في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 01 يناير 2012.
15. كمال صالح البنا، أصول التأديب في نظام العاملين بالقطاع العام، ط1، المطبعة العالمية، القاهرة، 1970.
16. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، مج1، دار الكتب القانونية، 2012.
17. محمد رشوان أحمد وإبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، 1969.
18. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مكتبة ومطبعة الإشعاع، الإسكندرية، 1999.
19. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، 1984.
20. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة للأنظمة التأديب، ط1، دون دار نشر، 1984.
21. كوثر حازم سلطان، تأخير العلاوة السنوية والترفع للموظف العام، دراسة مقارنة، مج1، العدد 5، 2010.
22. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، ج1، مبدأ المشروعية، مجلس الدولة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1981.

23.

ثانياً: البحوث والمجلات

البحوث:

1. سامي عبد الأمير العكيلي، التفتيش واحكامه في القانون العراقي والقانون المقارن، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، عدد 14، لسنة 1982.
2. عمر فؤاد أحمد بركات، الوقف الاحتياطي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع2، س26، ديسمبر 1984.

المجلات:

1. غازي فيصل الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثاني، نيسان، مايس، حزيران، 2001.
2. قرار المجلس ذو الرقم 367 / 77 في 31/12/1977، منشور في مجلة العدالة، ع1، س4، كانون الثاني، شباط – آذار، 1978.



3. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، سنة 39، ع 1، 1996.
4. خالد محمد مصطفى المولى، الجزاءات المالية في العقد الإداري دراسة مقارنة، مجلة بحوث مستقبلية، لسنة 2007م مجلد 4، ج 1.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح

1. محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1986.

رابعاً: القوانين والاحكام

1. حكم المحكمة الادارية العليا ذو الطعن 837 لسنة 25 ق في 13/3/1984.
2. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ذو الرقم 1091 لسنة 18 ق في 29/5/1976.
3. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ذو الرقم 1091 لسنة 18 ق في 29/5/1976.
4. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ذو الطعن 725 في 24/2/1990.
5. حكم مجلس الدولة الفرنسي في 28 مارس 1958.
6. قانون انضباط موظف الدولة العراقي الملغي المرقم 69 لسنة 1936.
7. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، المرقم 1043، في 16/ديسمبر / 1967.
8. قرار المجلس الفرنسي المرقم 996/395 في 10/7/1996، اضبارة 995/342.
9. حكم المحكمة الادارية العليا في القضية المرقمة 512 لسنة 19 ق في 8/فبراير / 1975.
10. حكم المحكمة الادارية العليا ذو الرقم 1200 لسنة 11 ق في 30 مايو 1970.
11. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، المرقم 644 لسنة 14 ق في اول فبراير 1969.
12. حكم المحكمة الادارية العليا ذو الطعن 299 لسنة 4 ق في 10/6/1962.
13. قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ المرقم 23 لسنة 1971.
14. قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958.
15. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الملغي المرقم 69 لسنة 1936.
16. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ المرقم 14 لسنة 1991.
17. قانون اصول المحاكمات النافذ المرقم 23 لسنة 1971.

خامساً: المصادر الأجنبية

1. Alain plantey. Traite Pratique de la fonction publique Troisieme edition, tome, II, Paris, 1971.