

ضمانات الموظف العام المُحال للتحقيق الإداري
(دراسة مقارنة)

**The Guarantees of the Public Employee Referred to the
Administrative Investigation (A Comparative Study)**

إعداد

محمد حسن علي حمد الظفيري

إشراف

الأستاذ الدكتور حمدي سليمان القبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ ... قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى

وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي ۗ إِنِّي

تُتِبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ ﴿١٥﴾

[سورة الأحقاف, ﴿١٥﴾]

تفويض

أنا محمد حسن علي حمد الظفيري، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد حسن علي حمد الظفيري.

التاريخ: 20 / 06 / 2022.

التوقيع: محمد الظفيري

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة بـ : ضمانات الموظف العام المُحال للتحقيق الإداري (دراسة مقارنة).

للباحث: محمد حسن علي حمد الظفيري.

وأجيزت بتاريخ: 20 / 06 / 2022.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
أ. د. حمدي سليمان القبيلات	مشرفاً	جامعة الإسراء	
د. محمد علي الشباطات	عضواً من داخل الجامعة ورئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد طه الفليح	عضواً من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد حسين المجالي	عضواً من خارج الجامعة	جامعة الزيتونة	

شكر وتقدير

أحمد الله سبحانه وتعالى على إحسانه وتوفيقه وعل بما أسداه على من نعم لا تعد ولا تحصى، وأصلي وأسلم على نبيّ هذه الأمة الذي جاء رحمة للعالمين وبعد، فإنني أتقدم بالشكر للدكتور حمدي القبيلات الذي كان خير معلم بتوجيهاته، نعم المرشد بنصائحه من أجل إتمام هذا العمل.

كما أتقدم بشكري الجزيل لجامعة الشرق الأوسط ممثلة بمجلس الأمناء ورئاسة الجامعة وجميع العاملين فيها، وأخص بالشكر الأساتذة خلال مرحلة دراسة الماجستير، الذين سخروا أنفسهم لمن أراد المعلومة والنصيحة، لذا لا يفوتني شكر الجميع.

كما وأشكر جميعاً إخواني وأخواتي وأصدقائي وزملاء دراستي الذين كانوا لي خير مساعدين ومعينين.

وأخيراً، أسأل الله دوام فضله، وأرجو أن يكون من نتاج هذا الجهد بعض العلم الذي ينفع، وأن يكون هذا العمل خطوة وبداية لطريق أكثر إثراء لمزيد من الدراسات.

الإهداء

إلى أول الأوطان وآخر المنافى...أمى

إلى عائلتي وأحبتي وأصدقائي وزملائي جميعاً

إلى إخوتي في السلاح من شهداء القوات الأمنية وكل من سبقنا لهذا الدرب

إلى كل من كان لي عوناً في هذه الخطوة

أهدي ثمرة جهدي المتواضع هذا.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تفويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ط.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ي.....

الفصل الأول: مقدمة عامة للدراسة

أولاً: التمهيد.....	2.....
ثانياً: مشكلة الدراسة.....	3.....
ثالثاً: أسئلة الدراسة.....	4.....
رابعاً: أهداف الدراسة.....	5.....
خامساً: أهمية الدراسة.....	5.....
سادساً: حدود الدراسة.....	6.....
سابعاً: محددات الدراسة.....	6.....
ثامناً: مصطلحات الدراسة.....	7.....
تاسعاً: الإطار النظري للدراسة.....	8.....
عاشراً: الدراسات السابقة.....	10.....
الحادي عشر: منهجية بحث الدراسة.....	12.....

الفصل الثاني: أصول التحقيق مع الموظف العام

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام.....	15.....
المطلب الأول: تعريف الموظف العام في التشريع الإداري.....	15.....
المطلب الثاني: تعريف الموظف العام من الناحية الفقهية.....	17.....
المطلب الثالث: تعريف الموظف العام على وفق أحكام القضاء الإداري.....	21.....
المطلب الرابع: خصوصية الموظف العام عن غيره من عمال المرافق العامة.....	23.....

27	المبحث الثاني: أسس التحقيق الإداري.....
28	المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجنائي.....
34	المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري.....
37	المطلب الثالث: الأساس القانوني للتحقيق الإداري.....
40	المبحث الثالث: إجراءات التحقيق الإداري.....
40	المطلب الأول: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري.....
44	المطلب الثاني: السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري.....
49	المطلب الثالث: الآثار التي تترتب على التحقيق الإداري.....

الفصل الثالث: ضمانات تأديب الموظف العام السابقة والمعاصرة للتحقيق الإداري

55	المبحث الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات التأديبية المنسوبة إليه.....
56	المطلب الأول: إعلان الموظف بالمخالفة التأديبية.....
59	المطلب الثاني: الاطلاع على الملف التأديبي.....
62	المبحث الثاني: التحقيق كضمانةٍ مقررةٍ لصالح الموظف العام.....
63	المطلب الأول: موضوعية المحقق وحياده.....
66	المطلب الثاني: الضمانات المقررة لتوفير مبدأ حياد المحقق.....
76	المبحث الثالث: حقّ الموظف بالدفاع عن نفسه.....
77	المطلب الأول: الأساس القانوني لحقّ الدفاع.....
81	المطلب الثاني: حرية الموظف بالدفاع وأثر فقد محضر التحقيق على الدفاع.....

الفصل الرابع: ضمانات تأديب الموظف العام بعد التحقيق الإداري

89	المبحث الأول: الضمانات المقررة للموظف على المستوى الإداري.....
90	المطلب الأول: السلطة المخولة بإيقاع الجزاء التأديبي وضرورة تسبب قرارها.....
95	المطلب الثاني: تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة.....
100	المبحث الثاني: التظلم من قرار إيقاع الجزاء التأديبي.....
101	المطلب الأول: مفهوم التظلم.....
105	المطلب الثاني: النتائج المترتبة على التظلم من قرار العقوبة التأديبية.....
112	المبحث الثالث: الضمانات المقررة للموظف على المستوى القضائي.....
113	المطلب الأول: القضاء المختص برقابة مشروعية القرارات التأديبية.....
116	المطلب الثاني: نتائج الطعن القضائي.....

123	الخاتمة
124	النتائج
126	التوصيات
128	قائمة المراجع

ضمانات الموظف العام المُحال للتحقيق الإداري (دراسة مقارنة)

إعداد:

محمد حسن علي حمد الظفيري

إشراف:

الأستاذ الدكتور حمدي سليمان القبيلات

الملخص

إن الموظف العام وأثناء توليه مهام الوظيفة العامة قد تتسبب إليه من الإدارة التي يعمل بها بعض المخالفات الإدارية التي تستوجب التأديب، وإن النظام التأديبي لا يكون بشكل عشوائي أو اعتباطي إنما بموجب نصوص قانونية خاصة ضمنها المشرع في قوانين الوظيفة العامة والخدمة المدنية وحدد إجراءاتها بشكل دقيق، ولم يغفل المشرع عن إحاطة الموظف المنسوب له مخالفة تأديبية ما بضمانات جوهرية تكفل حقه في إثبات براءته، ويشكل التحقيق الإداري أهم وأسمى هذه الضمانات، كما أن المشرع قسم الضمانات التي قررها للموظف العام على ثلاث مراحل، منها ما يسبق قرار الإحالة على التحقيق الإداري، ومنها ضمانات آنية أثناء التحقيق الإداري، وضمانات لاحقة للتحقيق الإداري، وبذلك تظهر الغاية التشريعية في تقرير وتشريع هذه الضمانات في ناحيتين، الأولى: تتمثل بضمان سير المرافق العامة بالشكل الذي لا تنعكس فيه إجراءات التحقيق على الوضع النفسي والاجتماعي والمالي للعامل بالشكل الذي يخفض من مستواه في تقديم الخدمة العامة، وتتمثل الناحية الثانية: بمنع التعسف الإداري تجاه الموظف وإعطائه فرصة بالدفاع عن نفسه لإثبات براءته من جهة ومنع امتهان كرامته فيما إذا كان مذنباً عن طريق تحديد الإجراءات التي تتبعها الإدارة في إصدار قرار العقوبة التأديبية بشكل مسبق من المشرع.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، التحقيق الإداري، ضمانات.

The Guarantees of the Public Employee Referred to the Administrative Investigation (A Comparative Study)

Prepared by: Mohammed Hasan Ali Aldhufairi

Supervised by: Prof. Hamdi Alqubailat

Abstract

The public employee, while assuming the tasks of the public office, may be attributed to him from the administration in which he works some administrative violations that require discipline, and that the disciplinary system is not random or arbitrary according to special legal texts, including the legislator, the laws of public service and civil service And he specified its procedures in a precise manner, and the legislator did not neglect to inform the employee who is accused of a disciplinary offense of fundamental guarantees that guarantee his right to prove his innocence.

The decision to refer to the administrative investigation is preceded, including immediate guarantees during the administrative investigation, and guarantees subsequent to the administrative investigation. Thus, the legislative purpose appears in deciding and legislating these guarantees in two aspects. The first is to ensure the functioning of public utilities in a manner in which investigation procedures do not reflect on the psychological and social situation The second aspect is to prevent administrative abuse towards the employee and give him an opportunity to defend himself to prove his innocence on the one hand and prevent his dignity from being insulted if he is guilty by specifying the procedures followed by the administration in issuing a disciplinary penalty decision Prior to the legislator, and on the foregoing, the researcher presented by careful and comparative analysis between each of the public service systems in Jordan, Iraq and Egypt these guarantees in an effort to develop them as much as possible and protect the public employee and the public utility alike.

Keywords: Public Employee, Administrative Investigation, Guarantees.

الفصل الأول
مقدمة عامة للدراسة

الفصل الأول

مقدمة عامة للدراسة

أولاً: التمهيد

لعلّ أهم المبادئ القانونية في الفقه الإداري هو مبدأ سير المرافق العامة بانتظامٍ واضطرادٍ، ولضمان تفعيل هذا المبدأ ووضع موضع التطبيق الفعلي، كان لا بدّ للدولة من تولية المواطنين الذين تتوفر فيهم الامكانية للقيام باعمال الوظيفة العامة بعض السلطات التي تخولهم القيام على المرفق العام لتشغيله، وتقديم خدمات المرفق بالشكل الأفضل؛ كون أولى مهام الدولة الحديثة إشباع الحاجات العامة للمجتمع.

ومن ذلك فإنّ تولية المواطنين الوظيفة العامة أصبح حاجةً ملحةً وضروريةً لا يمكن للدولة الحديثة الاستغناء عنها؛ لأنّ قيام الدولة واستمرارها لا يتمثل بتقديم الخدمات على المستوى الداخلي فحسب، فشغل الوظيفة العامة من الأشخاص الذين تخولهم الدولة، أصبح حاجةً ملحةً يفرضها التنظيم الإداري أولاً، وضمان قيام الدولة واستمرارها ثانياً.

وانطلاقاً من تطور الفقه الإداري فإنّ الأشخاص القائمين على تقديم الخدمات الجماعية والتي تصبّ في المصلحة الجمعية للدولة، وانطلاقاً من الواجبات المفروضة عليهم، فإنّ لهم بالتوازي من هذه الواجبات حقوقاً لا يمكن إنكارها، ولعلّ أهم هذه الحقوق - في حال نسب خطأ لأحدهم - هي الضمانات المقررة لهم قبل وأثناء وبعد التحقيق الإداري الذي يعدّ إحدى الحقوق والضمانات الأساسية للأشخاص القائمين على تقديم الخدمات الجمعية ألا وهم الموظفون العموميون.

ومن ذلك يمكن القول وبِقوةٍ: إنَّ الضمانات المقررة للموظف في التحقيق الإداري مقررةٌ لصالح الإدارة كما هي مقررةٌ لصالح الموظف العام على التوازي، إذ إنَّ التحقيق الإداري والضمانات المحيطة به يضمن استمرار تقديم الخدمات العامة، فمن دون هذه الضمانات يبقى الموظف العام في توجسٍ وخيفةٍ مستمرةٍ من أيِّ تصرفٍ يقوم به، ويتقرير ضمانات التحقيق الإداري يكون الموظف العام على قناعةٍ مسبقةٍ من أنه يستطيع الوقوف على حقيقة المخالفات المنسوبة إليه، ويكون له قدرٌ كافٍ من الحرية في الدفاع عن نفسه ونفي المخالفات الموجّهة إليه، فضلاً عن أنه يضمن للموظف في حال ارتكابه الخطأ المنسوب إليه إيقاع العقوبة المقررة عليه قانوناً من دون مغالاةٍ.

ومما تقدّم فقد لجأت الدول في تشريعاتها إلى تقنين ضماناتٍ للموظف العام المحال إلى المحاكمة التأديبية، ومن هذه الضمانات: التحقيق الإداري كأجراءٍ تمهيدي يضمن للموظف العام عدم مغالاة الإدارة الوظيفية التابع لها في العقوبة، فضلاً عن إمكانية إثبات البراءة من التهم والمخالفات المنسوبة جميعاً.

لذا فإننا نسعى في هذا البحث إلى بيان موقف المشرّع العراقي، والمصري، والأردني من التحقيق الإداري والضمانات الجوهرية للموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية، وبيان مدى التطور التشريعي الذي وصلت إليه الدول محل المقارنة، ومدى الحرية الممنوحة للموظف العام في ممارسة عمله.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في بيان الحماية التشريعية التي قررها المشرع للموظف القائم على خدمة المرفق العام ، وتجدر الإشارة إلى أن الحماية المنشودة هي الحماية الإدارية في إطار

فرض الجزاء التأديبي على الموظف العام ، وبذلك فتخرج الحماية الجزائية عن إطار البحث ، ذلك أن إيقاع الجزاء التأديبي المسلكي على الموظف العام محدد بشكل مسبق ضمن إطار نصوص القانون ، وبذلك لا تكون الحماية المتمثلة باتباع الإجراءات القانونية مقررة لصالح الموظف العام فقط ، بل إنها أيضاً مقررة لحماية مبدأ المشروعية وضمان التزام الإدارة بمبدأ تدرج القواعد القانونية ، وبذلك فإن مشكلة الدراسة تتمحور في الإجابة على تساؤل مفاده : هل حققت الضمانات المقررة للموظف العام المحال للتحقيق الإداري الغاية المتقدمة ؟ .

ثالثاً: أسئلة الدراسة

ولج الباحث لدراسة موضوع ضمانات الموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري للإجابة عن التساؤلات الآتية:

1. ما مفهوم الموظف العام؟ وما بيان طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة الوظيفية التابع

لها؟

2. ما المقصود بالتحقيق الإداري؟ وما إجراءاته؟ ومنَ الجهة صاحبة الاختصاص في إحالة

الموظف العام إلى التحقيق الإداري؟

3. بيان ماهية الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام قبل وأثناء التحقيق الإداري وبعد

انتهاء إجراءاته؟

4. تحديد موقف المشرّع في كلّ من العراق، ومصر، والأردن من ضمانات التحقيق الإداري

للموظف العام؟

5. ما مدى تطبيق الضمانات المحاطة بالتحقيق الإداري في كلّ من العراق، ومصر،

والأردن؟

رابعاً: أهداف الدراسة

يكمن الهدف الرئيس من الدراسة إلى توضيح التحقيق الإداري كأحد الضمانات التأديبية التي قررها المشرع العراقي، والمصري، والأردني وبيان مفهومه، بهدف جعل الموظف العام على بصيرة من الإجراءات المتعلقة بالتحقيق معه، فضلاً عن جعله يدرك ماله من حقوق، وما عليه من واجبات أثناء التحقيق معه هذا من جهة، ومن جهة أخرى بيان فيما إذا كان التحقيق الإداري قد حقق الغاية التي شرع لأجلها وهي حماية الموظف العام.

وتهدف هذه الدراسة كذلك إلى عرض القصور والإغناء التشريعي في المنظومة التشريعية للدول محل المقارنة مع محاولة تلافي موطن الضعف من جهة، ومن جهة أخرى نقل التجارب الناجحة وبيانها؛ للإفادة منها قدر الإمكان.

خامساً: أهمية الدراسة

تظهر أهمية الدراسة في أنّ الباحث تناول دراسته من منظورين وهما على الشكل الآتي بيانه:

1. المنظور الأول: التحقيق الإداري وحقوق الموظف قبله وبعده وأثناءه كضمانة لحماية الموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية.

2. المنظور الثاني : التحقيق الإداري كضمانة لقيام الإدارة بالواجبات الملقاة على عاتقها

من تقديم الخدمات العامة للمواطنين وضمان حسن وانتظام سير المرفق العام، انطلاقاً

من أنّ حماية الموظف العام بمنحه بعض الإمكانيات أثناء نسبة خطأ له ليست ممنوحة

للشخص العادي تتعكس إيجابياً وطرداً على سير العمل في الإدارات العامة، وضمان

تقديم الخدمة العامة يتطلب أن يكون القائمون على تقديمها يتمتعون بقدر من الحرية

أثناء ممارسة عملهم، وقدِرِ كافٍ من الأمان من العقوبات التي يمكن أن تطالهم والتي يمكن أن يوفرها التحقيق الإداري.

سادساً: حدود الدراسة

تناول الباحث موضوع بحثه متقيداً بالحدود المكانية التي فرضها عليه موضوع بحثه انطلاقاً من المنظومة القانونية والتشريعية للدولة عينة المقارنة وهي: العراق، ومصر، والأردن من دون أن يتخطاها لغيرها من التشريعات، ومن دون التقيد بالحدود الزمنية للمنظومة القانونية للتشريعات السابقة، فسعى الباحث إلى عرض النصوص القانونية مع التعديلات الواردة عليها؛ لعرض مدى التطور التشريعي في الدول عينة المقارنة.

فضلاً عن أن الباحث سعى إلى تخطي الحدود المكانية فيما يخص الآراء الفقهية حول موضوع بحثه، وسعى إلى عرضها والتعليق عليها، وبيان رأيه الشخصي فيها، ومدى إمكانية توظيفها في المنظومة القانونية للدول عينة المقارنة، متقيداً بالحدود الزمنية لهذه الآراء والمبادئ التي استقر عليها الفقه ودرج عليها.

سابعاً: محددات الدراسة

يقوم الأساس القانوني للتحقيق الإداري على المبادئ القانونية المستقاة من التحقيق الجنائي، إلا أننا في هذه الدراسة بعيدون عن التحقيق الجنائي وأساسه القانوني في التشريعات الجزائية؛ لأنّ التشريعات الجزائية لا تمت بصلة لموضوع بحثنا، وعلى هذا الأساس سندرس التحقيق الإداري على اعتبار أنّه مبدأً قانونيًّا تمّ استيراده من التشريعات الجزائية بعد تحويل مبادئه

لتناسب مع طبيعة الرابطة الإدارية من جهة، ومع طبيعة الرابطة التنظيمية التي يتصل بموجبها الموظف العام بالإدارة التي يعمل فيها ويشغل فيها وظيفة عامة.

وعلى ما تقدم فإننا سنتناول موضوع التحقيق الإداري وضمانات الموظف العام فيه من الناحية الإدارية فقط، ضمن حدود البحث الزمنية والمكانية التي تم عرضها آنفاً في حدود الدراسة، وسنركز في موضوع بحثنا على النصوص القانونية في المنظومة التشريعية للدول عينة المقارنة التي تتناول موضوع التحقيق الإداري وضمانات الموظف العام إثناءه مبتعدين عن النصوص القانونية الأخرى التي تتعلق بالوظيفة العامة بشكل عام مع استثناء تلك النصوص التي تفرضها علينا طبيعة البحث وضرورة تسبيب الفكرة التي نتوخاها أيًا كان موقعها.

ثامناً: مصطلحات الدراسة

الموظف العام: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا"⁽¹⁾

الوظيفة العامة: "مجموعة من الواجبات والمهام التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات"⁽²⁾.

(1) المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020

(2) المادة السابقة ذاتها

الضمانات التحقيقية: "وهي مجموعة من القواعد الشكلية والموضوعية المفروضة على سلطة التحقيق الإداري، والممنوحة للموظف العام بهدف ضمان حسن سير التحقيق الإداري وفق قواعد العدالة"⁽¹⁾.

اتهام الموظف: "وهي شبهة ارتكاب الموظف العام للمخالفة الإدارية ما يستدعي التحقيق معه واحتمال مساءلته تأديبياً"⁽²⁾.

الإحالة للتحقيق: "وهي سلطة فتح التحقيق الإداري بحق الموظف العام المتهم بارتكاب إحدى المخالفات الإدارية"⁽³⁾.

سلطة التحقيق: وهي المكنة أو الامتياز الممنوح قانوناً للسلطة المخولة بمهام التحقيق والتي تشكل قوة قهر وإجبار بحق الأفراد، وكيفية توجيه التحقيق إلى أهدافه المشروعة.⁽⁴⁾

تاسعاً: الإطار النظري للدراسة

عمد الباحث إلى تقسيم موضوع بحثه على أربعة فصول بالشكل الآتي:

الفصل الأول: عمد الباحث فيه إلى عرض مقدمة عامة عن موضوع دراسته تمكّن القارئ من تكوين صورة مبدئية عن واقع البحث وموضوعه من دون الدخول إلى تفاصيل البحث التي تتطلب - بلا شك - التدقيق بالبحث وقراءة جزئياته كافة، فعمد إلى عرض أهمية بحثه والتساؤلات

(1) القاضي العجيلي، هامل، (2015)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة " إجراءاته وضماناته وحجبه"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، ص 41.

(2) عبد المنعم خليفة، عبد العزيز، (2008)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 139.

(3) عبد الستار الكبيسي، أحمد، (1985)، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة دكتوراه، القاهرة، ص 571.

(4) فيصل مهدي، غازي، (2001)، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991، جامعة النهرين، ص 29.

التي تدور حوله مع وجوب الإجابة عنها، وعرض حدود دراسته الزمنية والمكانية ومحدداتها فضلاً عن خطة البحث، والمنهج المتبع، وأهم الدراسات السابقة حول الموضوع، وقائمة بأهم المراجع التي يمكن الرجوع إليها في هذا الخصوص.

الفصل الثاني: فرض موضوع البحث على الباحث ضرورة التعريف بالموظف العام والعلاقة التي تربطه بالإدارة من جهة، ومن جهة أخرى كان لابداً للباحث من تعريف ماهية التحقيق الإداري، وبيان أهم إجراءاته، والسلطة المخولة بالمباشرة فكان عنوان هذا الفصل **أصول التحقيق الإداري مع الموظف العام.**

الفصل الثالث: إذ تناول الباحث فيه ضمانات الموظف العام قبل إحالته للتحقيق الإداري فكانت أهم الأفكار الرئيسية في هذا الفصل، مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، والتحقيق معه، وحقّ الاطلاع على الملف التأديبي، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، فكانت هذه الأفكار جملةً تشكّل العنوان الرئيس لهذا الفصل فكان: **ضمانات تأديب الموظف العام السابقة والمعاصرة للتحقيق الإداري**

الفصل الرابع: تناول الباحث في هذا الفصل الضمانات المقررة قانوناً للموظف العام بعد الحكم بالمسؤولية على الموظف العام، فحوى الفصل العقوبة المقررة قانوناً، وضرورة تسيب القرار التأديبي، ومفهوم وحدة العقوبة وتناسبها على المخالفة، ومن ثمّ بيان مفهوم التظلم والطعن القضائي بقرار العقوبة، فكان عنوان هذا الفصل، **ضمانات تأديب الموظف العام بعد التحقيق الإداري.**

ثم عمد الباحث في نهاية بحثه إلى عرض خاتمته بحيث جاءت مستوفيةً لخلاصة بحثه، وبيان أهم النتائج التي توصل إليها في هذه الدراسة وبيان التوصيات التي يراها ضروريةً لتطوير واقع النصوص التشريعية في الدول عينة المقارنة.

عاشراً: الدراسات السابقة

لابدّ من التتويه بدايةً أنّ من أهم الأسباب التي دعت الباحث إلى اختيار موضوع بحثه هو أنّه تناول بحث ضمانات تأديب الموظف العام من منظورين فلم يقف عن الحدّ الظاهري لهذا البحث والذي يتمثل بوجود حماية الموظف المحال إلى التحقيق بل تعدّى هذا المفهوم إلى الجانب الأعمق الذي عدّ الباحث فيه أنّ هذه الضمانات مقررةً لصالح المرفق العام وضمان انتظام سيره أيضاً كما أسلفنا.

ومن أهم الدراسات السابقة:

1. السليمات، فايز مطلق، (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

إذ تناولت هذه الدراسة مفهوم ضمانات الموظف العام، بالتعداد والشرح وفقاً لما ورد في التشريع الأردني فقط. ومن ذلك فإن الدراسة المتقدمة تختلف عن موضوع بحثنا في أنها دراسة تحليلية للتشريع الأردني ، بينما دراستنا دراسة مقارنة بين المنظومة التشريعية لكل من الأردن ومصر والعراق ، بحث لجأ الباحث لبيان مواطن الضعف والقصور في هذه المنظومات عن طريق مقارنتها مع بعضها للتوصل إلى نص قانوني يعطي الغاية التشريعية المرادة منه في حماية الموظف العام

2. العنزي، نواف مشهور علي،(2010)، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة أهل البيت.

وتناولت هذه الدراسة الضمانات التأديبية للموظف العام، وأوجه التشابه والاختلاف بين هذه الضمانات في التحقيق الإداري، وبينها وبين التحقيق الجنائي. وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أن دراستنا تتمثل في الناحية الإدارية المسلكية فقط أي صلاحية فرض العقوبة من الناحية الإدارية، بينما اشتملت الدراسة السابقة على ناحية جزائية لا تتعلق بالناحية الإدارية وهي الضمانات المقررة للموظف المحال للقضاء الجزائي في التشريع الجزائري.

3. بليلي، كريمة موسى، (2013)، التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن.

وهذه الدراسة تناولت التحقيق الإداري بوصفه من إجراءات السلطة التحقيقية التي تُعدّ ضماناً للموظف العام أثناء إحالته إلى التأديب. وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في اتساع نطاق دراستنا على الضمانات المقررة للموظف العام قبل وأثناء وبعد التحقيق الإداري.

4 - الجمعات، أكرم محمود، (2010)، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تناولت هذه الدراسة بالوصف والتحليل العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية من حيث التعريف، والأركان، وعلاقة كلّ منهما بالأخرى. وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أن دراستنا تتمثل بدراسة ضمانات الموظف العام المحال للتحقيق الإداري، بينما الدراسة السابقة تناولت تحليل الجريمة التأديبية التي توجب الإحالة للتحقيق الإداري أي

أن الدراسة السابقة تسبق دراستنا من حيث الترتيب الموضوعي والقانوني لمسار تأديب الموظف العام

5 - لطيف، ضياء حسن، (2013)، حقّ الدفاع في الدعوى الانضباطية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين.

ففي هذه الدراسة تناولت التعريف بحقوق الدفاع وأنواعها وأوجه الاختلاف بينها، وتطبيقاتها والاستثناءات الواردة على حقّ الدفاع في أثناء التحقيق الإداري. وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا في أنها اقتصرت على دراسة ضمانات حق الموظف بالدفاع، بينما اتسعت دراستنا لتشمل كل الضمانات المقررة قانوناً لصالح الموظف العام.

الحادي عشر: منهجية بحث الدراسة

تناول الباحث دراسة موضوع بحثه بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك من وصف النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث، والأحكام القضائية ذات العلاقة، وتحليل هذه النصوص والأحكام وبيان مدى نجاحها في حماية الموظف العام والإدارة التي يعمل فيها، على أنّ الدراسة موضوع البحث تحمل الطابع المقارن بين كلّ من الأردن، والعراق، ومصر.

الفصل الثاني

أصول التحقيق مع الموظف العام

الفصل الثاني

أصول التحقيق مع الموظف العام

حقيقةً أنّ دراسة موضوع ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري يفرض على الباحث بيان مفهوم الموظف العام أولاً ومن ثمّ بيان مفهوم التحقيق الإداري وإجراءاته؛ لأنّ الدولة الحديثة باتت تمارس نشاطها الخدمي المتمثّل بتقديم الخدمات العامة بتمكين المواطنين فيها من تولى الوظائف العامة، إذ أصبحت الوظيفة العامة والموظف العام الشغل الشاغل للفقهاء وتحظى بعناية المشرّع؛ نظراً لدورها الرئيس في ضمان استمرارية الدولة.

وأصبح للوظيفة العامة نظاماً خاصاً بها يتمّ منه تحديد واجبات الموظفين ومهامهم وحقوقهم، فضلاً عن الشروط العامة التي يجب توافرها في المتقدم للوظيفة العامة، فأيضاً لم يغفل المشرّع عن وضع نظامٍ تأديبيٍّ للموظف المخالف، إلا أنّ التأديب لا يكون اعتباراً بل على وفق أصولٍ وإجراءاتٍ محددةٍ، ولعلّ أهمّ هذه الإجراءات هو التحقيق الإداري مع الموظف الذي تنسب إليه مخالفة أو خطأ وظيفي قبل إيقاع العقاب عليه.

ونظراً لأهمية الوظيفة العامة والموظف العام في تقديم الخدمات المرفقية لمواطني الدولة، فإنّ التحقيق الإداري معه في حال المخالفة يكون ضمن أصولٍ قانونيةٍ يحاط فيها الموظف المحال إلى التحقيق بمجموعةٍ من الضمانات القانونية التي تمكنه من الدفاع عن نفسه، وتضمن إيقاع العقوبة القانونية المقررة تشريعاً من دون مغالاةٍ.

وعلى ما تقدم فإنّ الباحث تناول في هذا الفصل أصول التحقيق مع الموظف العام في

المباحث الثلاثة الآتية بالشكل الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام

المبحث الثاني: أسس التحقيق الإداري

المبحث الثالث: إجراءات التحقيق الإداري

المبحث الأول مفهوم الموظف العام

إنَّ تحديد مفهوم الموظف العام يتطلب أن يتمّ بحث هذا المفهوم من الناحية القانونية في التشريع الإداري، وبيان هذا المفهوم من ناحية الفقه والقضاء الإداري، لذا خصص الباحث هذا المبحث لتحديد مفهوم الموظف العام على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الموظف العام في التشريع الإداري

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام من الناحية الفقهية.

المطلب الثالث: تعريف الموظف العام على وفق أحكام القضاء الإداري

المطلب الرابع: خصوصية الموظف العام عن غيره من عمال المرافق العامة

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في التشريع الإداري

يلجأ المشرع عادةً إلى النص في القوانين التي تعنى بالوظيفة العامة والخدمة المدنية إلى تعريف الموظف العام، وتكمن الغاية التشريعية في ذلك في تمييزه عن غيره من الأشخاص الذين يساهمون في تقديم الخدمات العامة؛ لأنَّ الرابطة الوظيفية التي تربطهم بالإدارة التي يعملون فيها غير موجودةٍ مثل: الموظفين المؤقتين أو المعيّنين بموجب عقودٍ موسميةٍ.

ومن ذلك فإنَّ نظام الخدمة المدنية الأردني عرّف الموظف العام على أنّه: "الشخص المعين

بقرارٍ من المرجع المختص، في وظيفةٍ مدرجةٍ في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى

قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقدٍ ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا⁽¹⁾.

ويلحظ الباحث من وجهة نظره أنّ المشرّع الأردني لجأ إلى المعيار الشكلي في تعريف الموظف العام ، فلم يحدد طبيعة الرابطة التي تربط الموظف بالإدارة التي يعمل فيها من جهة ، فضلاً عن أنّه لم يبيّن الغاية من الوظيفة العامة من جهةٍ أخرى ، وما يبرر ذلك من منظورنا أنّ الغاية التشريعية من تبني المعيار الشكلي في تعريف الموظف العام هي أنّ المشرّع الأردني أراد من ذلك تحديد الشخص الذي تنطبق عليه صفة الموظف العام بغضّ النظر عن الناحية الموضوعية ، وهذا المعيار جيّدٌ من وجهة نظرنا؛ لمنع صفة الموظف العام عمّن لا تنطبق عليه ، إلا أنّه يؤخذ عليه أنّه أخرج الموظف الفعلي من مفهوم الموظف العام .

ولم يبتعد المشرّع العراقي عن المشرّع الأردني في إتباع المعيار الشكلي في تعريف الموظف العام وتحديد صفته فقد عرف الموظف العام على أنّه: "كلّ شخصٍ عُهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"⁽²⁾.

ويلحظ الباحث على تعريف الموظف العام في التشريع العراقي أنّه مشوبٌ باللبس والغموض في تحديد من تنطبق عليه صفة الموظف العام فهل الأشخاص الذين يتولون العمل جميعاً في دوائر الدولة يعدّون من الموظفين؟ في واقع الأمر للإجابة عن هذا السؤال لابدّ من الرجوع

(1) المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020.

(2) المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991 العراقي.

لتعريف الوظيفة العامة من وجهة نظر المشرع العراقي وهي "تكليفٌ وطنيٌّ وخدمةٌ اجتماعيةٌ يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"⁽¹⁾.

ومن ذلك يمكن للباحث القول: إن كان المشرع العراقي اتبع المعيار الشكلي في تحديد صفة الموظف العام إلا أنه اتبع المعيار الموضوعي في تعريف الوظيفة العامة، بحيث يشكل المعيارين وحدةً كليةً لا تتجزأ، وعلى أساسه يمكن القول: إن كل شخصٍ يكلف بتقديم الخدمات العامة للمواطنين ويعمل في جهةٍ رسميةٍ تنطبق عليه صفة الموظف العام.

أما المشرع المصري فعرف الموظف العام على أنه: "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة"⁽²⁾. ويلحظ الباحث على هذا التعريف أن المشرع المصري ابتعد عن تحديد صفة الموظف العام واكتفى بأن يكون المسمى الوظيفي للموظف يندرج في الموازنة العامة للدولة لمنحه صفة الموظف العام، وبذلك يكون العاملون في الإدارات المصرية جميعاً الذين يتقاضون أجورهم من الموازنة الخاصة بالوحدة الإدارية التي يعملون فيها من دون أن يكون لهم مسمى وظيفي في الموازنة المركزية للدولة خارج إطار صفة الموظف العام.

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام من الناحية الفقهية

انطلاقاً من أن التشريع الإداري اتبع في الغالب الأعم المعيار الشكلي في تعريف الموظف العام وتحديد صفته، فقد كان الأخير مجالاً خصباً للفقه الإداري ليبيدي كلمته في هذا التعريف، فقد قيل عن الموظفين العاميين أنهم عمال المرافق العامة، أو أنهم الأشخاص الذين يخضعون

(1) المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991 العراقي.

(2) الفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

في علاقاتهم مع الدولة لقواعد القانون العام، أو أنهم الأشخاص الذين يتقاضون رواتبهم من خزانة الدولة ((1)).

وفي واقع الأمر وجد الفقه في فرنسا من مفهوم الموظف العام مجالاً خصباً وواسعاً أدى إلى الانقسام بين الفقه الفرنسي بين عدّة نظرياتٍ أهمها: نظرية المرفق العام ونظرية القانون العام، والاختلاف بين هاتين المدرستين أنّ الأولى أوردت تعريفاً واسعاً لمفهوم الموظف العام على العكس من المدرسة الثانية التي حاولت قصر المفهوم قدر الإمكان ((2)).

ومن ذلك يرى الفقه الإداري في فرنسا في نهايات القرن العشرين أنّ الموظف العام هو: "كلّ شخصٍ يسهم في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة بطريقةٍ مباشرةٍ، ويشغل بصورةٍ دائمةٍ داخله في نطاق كادر الإدارة العامة" ((3)). ويعرف جانبٌ آخر من الفقه الفرنسي الموظف العام على أنه: "كلّ شخصٍ مستخدمٍ من قبل الإدارة في نطاق القانون العام ويسهم في نشاطٍ عامٍ" ((4)).

ويميل الباحث في تعريف الموظف العام لمدرسة المرفق العام الفرنسية ويرى أنّها على العكس تماماً لم تتسع أبداً لتوسيع مفهوم الموظف العام بل أنّها عنيت بالمعيار الموضوعي في تعريف الموظف العام إلى جانب المعيار الشكلي إذ إنّها اشترطت لمنح صفة الموظف العام أن يقوم العامل بتقديم خدمةٍ عامةٍ للمجتمع فضلاً عن كونه يشغل وظيفةً عامةً داخل المرفق الذي يعمل فيه بصورةٍ دائمةٍ ويتقاضى عليها أجرًا.

(1) إبراهيم العتوم، منصور، (1984) المسؤولية التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عمان، ص 16.

(2) عبد المنعم إسماعيل، سهير، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، من دون تاريخ نشر، ص 81.

(3) عبد القادر مصطفى، علي، (1982)، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، ط1، ص 136 وما بعدها.

(4) المرجع السابق نفسه، ص 136 وما بعدها.

ولم يبتعد الفقه المصري كثيراً في تحديد مفهوم الموظف العام عن الفقه الفرنسي إذ إنَّ الخلاف حوله ساد الفقهاء المصريين في تعريفاتهم للموظف العام، إذ ذهب بعضهم إلى القول بأنَّ الموظف العام هو: "كلّ مَنْ يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفقٍ عامٍ يديره شخصٌ معنويٌّ عامٌّ أي يدار بطريق الإدارة المباشر"⁽¹⁾. وقد عرّف الدكتور سليمان الطماوي الموظف العام على أنه: "كلّ شخصٍ يعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"، وذهب الجانب الحديث من الفقه المصري لتأييد الدكتور الطماوي في تعريفه فقال بأنَّ الموظف العام هو: "كلّ مَنْ يعيّن للعمل في مرفقٍ عامٍ يدار بالطريقة المباشرة بواسطة السلطات المركزية أو المحلية أو المرفقية وتكون علاقته بالمرفق العام علاقةً دائمة"⁽²⁾.

ويلحظ الباحث أنّ الفقه المصري³ الذي أيّد الدكتور الطماوي في تعريفه للموظف العام اشترط ثلاثة شروطٍ لتحديد مفهوم الموظف العام وهي:

1. قيام الموظف بخدمة مرفقٍ عامٍ والتي تتمثل بتقديم الخدمات العامة من ضمن نطاق الدولة المصرية.
2. إدارة المرفق العام بواسطة الإدارة المركزية أو المحلية أو المرفقية بشكلٍ مباشرٍ من دون وساطةٍ.

(1) العنوم، منصور، مرجع سابق، ص 17.

(2) جمعة محارب، علي، (1986)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 83.

³ - ماجد ياقوت، محمد، (2000)، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 77

3. يجب أن تكون خدمة المرفق العام بصورة دائمة بحيث يخرج عن مفهوم الموظف العام العمال المياومون، وأولئك الذين يعملون بخدمة المرافق العامة بموجب عقود سنوية مؤقتة.

وكذا الأمر فقد أسهم الفقه العراقي في تحديد مفهوم الموظف العام فقال كلمته، فعرفه الدكتور شاب توما منصور بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام"⁽¹⁾. ويلحظ الباحث في هذا التعريف أنه لم يحدد الغاية من العمل داخل المرفق العام، إلا أن ما يبرر ذلك أن تقديم الدولة للخدمات العامة بالمرافق العامة أصبح واضحاً لا لبس فيه ولا غموض، وعرفه الدكتور عبد القادر الشихلي بأنه: "كل فرد يخدم بصفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة"⁽²⁾.

وبذلك يمكن القول إنه منذ تاريخ إصدار قرار مجلس قيادة الثورة العراقي رقم 150 الصادر بتاريخ 19 آذار لعام 1987 والذي عرف بقانون تحويل العمال إلى موظفين، والذي نص في المادة الأولى منه على عدّ العمال جميعاً في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي موظفين متساوين في الحقوق والواجبات اتجه تعريف الموظف العام في الفقه الإداري العراقي اتجاهًا مغايرًا للفقه التقليدي إذ حدّد مفهوم الموظف العام على أنه: الشخص الذي يعمل بصورة دائمة في مرافق الدولة والقطاع الاشتراكي.

(1) توما منصور، شاب، (1976)، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد، ص266.

(2) الشихلي، عبد القادر، (1983)، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفطر، عمان، 145.

المطلب الثالث

تعريف الموظف العام على وفق أحكام القضاء الإداري

تصدّى القضاء الإداري لتحديد مفهوم الموظف العام في القضايا التي عرضت عليه بحيث سار في خطى ثابتة ومستقرة في هذا المنوال ، ولأجله فقد عرفت المحكمة العليا الأردنية الملغاة الموظف العام في العديد من أحكامها حتى استقر قضاؤها في هذا الشأن ، فقد عرّفت الموظف العام في حكمها الصادر بالدعوى رقم 72/73: "على أنه شخصٌ يعهد إليه بعملٍ دائمٍ في الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"، وعرفته في حكمٍ آخر لها بأنّه: "الشخص الذي يعيّن تعييناً مستمراً في الوظائف العامة، وينسحب هذا التعريف على المرافق التي تديرها الدولة ، ممثلةً بعلاقاتها بالسلطة التنفيذية والقضائية ، كما ينسحب على موظفي المؤسسات الإدارية المعتبرة من أشخاص القانون العام"⁽¹⁾.

أما مجلس الدولة الفرنسي فعرف الموظف العام بأنّه: "كلّ شخصٍ يعهد إليه بوظيفةٍ دائمةٍ داخليةٍ في الكادر الوظيفي، وتكون في خدمة مرفقٍ عامٍ"⁽²⁾، واشترط مجلس الدولة الفرنسي كذلك أن يكون المرفق العام إدارياً، أما بالنسبة إلى المرافق العامة الصناعية، والتجارية فأضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة الموظف العام على مَنْ يشغل وظائف التوجيه، والرئاسة، والمحاسبة فقط، أما باقي الأشخاص فعدهم أشخاصاً عاديين تطبق عليهم قواعد القانون الخاص، وتختص المحاكم المدنية بمنازعاتهم.⁽³⁾

(1) العجارمة، نوفان، هل يعتبر عضو الهيئة التدريسية موظفاً عاماً، مقال منشور على موقع كلية الحقوق، الجامعة الأردنية ujnews2.ju.edu.jo، تاريخ الزيارة 2022/3/15 ، الساعة الحادية عشر ليلاً.

(2) العتوم، منصور، مرجع سابق، ص 16.

(3) جمعة محارب، علي، مرجع سابق، ص 88.

وفيما يتعلق بأحكام مجلس الدولة المصري فقد استقرت أحكامه: "على أن الموظف العام هو مَنْ يعهد إليه بعملٍ دائمٍ، في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر"، إذ ورد مثلاً في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 13 ديسمبر لعام 1970 بأن: "صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص، ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق الاستغلال المباشر"⁽¹⁾. كما عرفت في حكم آخر لها بأنه: "كل من يعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في هذا التنظيم الإداري لذلك المرفق".⁽²⁾

ومما تقدم يمكن للباحث القول: إنَّ التشريع في الدول عينة المقارنة فضلاً عن الفقه والقضاء الإداري لم يبتعدوا عن بعضهم كثيراً في تعريف الموظف العام وتحديد صفته، بحيث يمكن لنا أن نطلق صفة الموظف العام على الشخص الذي تنطبق عليه الشروط التي يمكن أن نجملها بما يأتي:

1. التعيين في وظيفة عامة من قبل السلطة الإدارية المختصة بصفة دائمة.
2. يجب أن تكون الغاية من الوظيفة هي خدمة المرفق العام بما يتضمنه من تقديم الخدمات العامة للأشخاص كافة المقيمين على أرض الدولة.

(1) صالح علاوي الجبوري، ماهر، (1979)، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، مطبعة التعليم العالي في الموصل، ص 200.198.

² مشار إليه لدى الدسوقي، محمد إبراهيم، (2006)، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 150

3. أن يتم إدارة المرفق العام من قبل الإدارة المركزية أو الإدارات اللامركزية بشكل مباشر وليس بأسلوب الإدارة من الباطن كما هو الحال في بعض المرافق التي تمنح الإدارة المركزية سلطة إدارتها لبعض الأشخاص الخاصة.
4. يجب أن تكون قواعد القانوني الإداري هي القواعد واجبة التطبيق على النزاعات التي تنشأ بين المرفق والموظف الذي يعمل فيه.

المطلب الرابع

خصوصية الموظف العام عن غيره من عمال المرافق العامة

إدارة المرافق العامة وتسييرها على الوجه الذي يتطلب حسن تقديم الخدمة العامة، يتطلب في بعض الأحيان أن يتم تسيير المرفق العام ورفد كوادره ببعض الأشخاص الذين قد لا تنطبق عليهم صفة الموظف العام ومنهم عمال المياومة، وأولئك الذين يعينون بموجب عقود سنوية تنتهي وظيفتهم بمجرد انتهاء هذه العقود.

ومن ذلك فقد نصّ قانون الخدمة المدنية المصري على أنه: "يجوز التعاقد في حالات الضرورة مع ذوي الخبرات في التخصصات النادرة وفقاً للشروط والضوابط الآتية:

1. ألا يوجد بالوحدة والأجهزة التابعة لها من يملك خبرةً مماثلةً في التخصص المطلوب ويمكن الاستعانة به.
2. ألا تقلّ خبرة المتعاقد معه في التخصص المطلوب عشر سنوات.
3. عدم الإخلال بالحدّ الأقصى للدخول.

4. أن يكون التعاقد لمدة عشر سنوات بموافقة رئيس مجلس الوزراء بعد عرض الوزير المختص⁽¹⁾.

وعلى النقيض مما تقدم فقد جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني تحت إطار تعريف الموظف العام أن الموظف هو: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص ، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقود لا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا"⁽²⁾، وبذلك يكون الموظف المتعاقد في التشريع الأردني من الموظفين الذين تنطبق عليهم صفة الموظف العام بموجب التعريف المتقدم ، وبذلك فالموظف المتعاقد يخضع لقانون الضمان الاجتماعي الأردني إذ إن المادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي الأردني الصادر عام 2010 لم تميّز بين العامل المتعاقد وغير المتعاقد بالنسبة إلى الاستحقاق العامل التأميني.

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي العراقي فلم يأت على ذكر العمال المياومين أو الأشخاص ذوي الخبرة الذين يتم التعاقد معهم لتسيير وخدمة المرافق العامة. ويُفاد مما تقدم أن المشرع المصري لم يمنح صفة الموظف العام للعمال المياومين أو أولئك الذين يتم الاستعانة بهم بحكم خبرتهم لخدمة وتسيير المرافق العامة بل على العكس من ذلك تشدد المشرع المصري في حماية صفة الموظف العام وجعل التعيين بموجب عقود مؤقتة في حالات الضرورة القصوى بشرط عدم توافر الخبرة المطلوبة للتعاقد مع أحد موظفي المرفق العام المطلوب التعاقد لصالحه وبعد موافقة الوزير المختص والعرض على رئيس مجلس الوزراء.

(1) المادة 16 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

(2) المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020.

في حين أنّ نظام الخدمة المدنية الأردني استبعد بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ العمال المياومين من نطاق الوظيفة العامة بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ، إلا أنّه عدّ الأشخاص القائمين على خدمة المرافق العامة بصفةٍ عقديةٍ مؤقتةٍ من الموظفين العامين وأخضعهم لنظام الضمان الاجتماعي، بل أنّ المشرّع الأردني جعل استعمال المتعاقدين في إطار الوظيفة العامة خاضعاً لتقدير القائمين على المرفق العام فلم يشترط أن يكون التعاقد في حالات الضرورة القصوى كما فعل المشرّع المصري، وذهب المشرّع الأردني أبعد من ذلك فلم يحدّد مدةً معينةً للتعاقد وتقديم الخبرة للمرفق العام من الخبير المتعاقد معه.

ومما تقدّم فإنّ الباحث لا يؤيد ما ذهب إليه المشرّع الأردني لناحية عدّ المتعاقد مع الإدارة لتقديم الخدمة العامة موظفاً؛ لأنّ من أهم شروط منح صفة الموظف العام هو أن تكون الوظيفة المعيّن بها الموظف هي وظيفة دائمة وملحوظة في الموازنة العامة للدولة ، فضلاً عن أنّ فتح باب منح صفة الموظف العام للمتعاقد مع الإدارة على تقديم الخدمة العامة يخلّ بمبدأ مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات؛ لأنّ المتعاقد مع الإدارة لا يخضع لامتحان مسابقة التعيين المركزية على عكس الفئة الأخرى من الموظفين التي تخضع لهذه المسابقة ، فضلاً عن أنّه إذا أراد المشرّع الأردني فتح باب التعيين في الوظائف العامة بأسلوب التعاقد على مصراعيه فما الحاجة إلى اللجوء لأسلوب المسابقة في التعيين في الوظائف العامة ، والتعيين بأسلوب التعاقد من دون قيدٍ أو شرطٍ يفتح باب المحسوبية والوسائط لشغل وتولي الوظائف العامة .

وتجدر الإشارة إلى أنّ الفارق بين الموظف والعامل المياوم أو الأجير في أنّ الأخير علاقته بالإدارة تنظمها قواعد القانون الخاص ، ويختصّ القضاء المدني بالنزاعات الناشئة بين الأجير والإدارة التي يعمل فيها ، على أساس أنّ الإدارة باعتمادها أسلوب التعاقد نزلت على منزلة

الأفراد وتخلت عن الامتيازات الممنوحة لها بمقتضى قواعد القانون العام وروابطه ، في حين أنّ علاقة الموظف الذي يشغل وظيفة دائمة في ملاك الجهة الإدارية وملحوظة في الموازنة العامة للدولة هي علاقة تنظيمية تخضع لقواعد القانون العام ، ويكون القضاء الإداري هو المختصّ بفصل المنازعات الناشئة بين الموظفين والإدارات التي يعملون فيها⁽¹⁾.

(1) مدحي فيصل، ظافر، (2022) ، الأثار القانونية للقرار 315 لعام 2019 على الوظيفة العامة والموظف ، مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الأول ، العدد 51 ، ص 105

المبحث الثاني أسس التحقيق الإداري

تبدأ مرحلة التحقيق الإداري مع الموظف العام بقيام الأخير بارتكاب مخالفة تأديبية تستوجب فرض العقوبة المقررة قانوناً عليه ، إلا أنّ المشرّع وحرصاً منه على تأمين الحماية اللازمة للموظف العام أثناء تأدية واجبه ، لم يجعل فرض العقوبة اعتباراً من الإدارة ، فإذا ما نسبت لموظفٍ عامٍ مخالفة تأديبية فإنّ ذلك يستدعي التحقيق مع الموظف العام ، والغاية من التحقيق هي عدم أخذ الموظف العام بجريرة الأفعال التي قد تنسبها إليه الإدارة التي يعمل فيها من دون أن يكون لها أساسٌ قانونيٌّ ، فضلاً عن حماية الموظف العام وتأمين استمرار تقديم الخدمات العامة التي يكون الموظف العام عصبها الرئيس.

وبذلك يكون الهدف من التحقيق الإداري الوصول إلى الحقيقة وكشف الملابس كافة التي قد تحيط بها، بحيث لا تنسب عقوبة إلى موظفٍ إلا إذا كان ارتكب حقاً مخالفةً تستدعي العقاب.

ولأجله فإننا سنتناول بحث أسس التحقيق الإداري على وفق الآتي:

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجنائي

المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري

المطلب الثالث: الأساس القانوني للتحقيق الإداري

المطلب الأول

مفهوم التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجنائي

أولاً: تعريف التحقيق الإداري وتحديد مفهومه.

تجدر الإشارة قبل الولوج لتعريف التحقيق الإداري مع الموظف العام وتحديد طبيعته، أنّ قوانين الدول محل المقارنة في كلّ من الأردن، والعراق، ومصر لم تأت أبداً على تعريف التحقيق الإداري أو تحديد مفهومه، وقد وصل الباحث إلى هذه النتيجة بعد مطالعة القوانين المتقدمة ومراجعتها بشكلٍ دقيقٍ.

وعلى ما تقدم فإنّ الفقه الإداري عرّف التحقيق الإداري وبيّن مفهومه، فالتحقيق الإداري بحسب جانب من الفقه: "وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلاً يشكّل مخالفةً تأديبيةً لأحكام الوظيفة العامة، والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أمانةٍ ونزاهةٍ، والتزامٍ بمهام وظيفته وواجباته"⁽¹⁾.

ويأخذ الباحث على هذا التعريف أنّه أخرج التحقيق الإداري من مضمونه وأهدافه المقررة، وقصرها على حماية الإدارة فقط، فصحيحٌ أنّ التحقيق الإداري تباشره الإدارة، إلا أنّه مقررٌ لحماية الموظف العام بالسوية ذاتها التي قررها المشرع لحماية الإدارة.

وذهب جانبٌ آخر من الفقه إلى القول بأنّ التحقيق الإداري هو: "إجراءً تمهيدياً يهدف إلى بيان حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه"⁽²⁾. ويأخذ الباحث على هذا التعريف أنّه

(1) عبد الهادي، ماهر، (1986)، الشرعية الإجرائية فيس التأديب، ط2، دار غريب للطباعة، القاهرة، ص 250.
 (2) راغب الحلو، ماجد، (2010)، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص278.

عرّف التحقيق بشكلٍ عامّ، فصحیح أنّه حاول قدر الإمكان تبسيط مفهوم التحقيق، إلا أنّه ينطبق على التحقيق الجنائي أكثر منه على التحقيق الإداري؛ كونه استعمل مصطلحي التهمة والمتهم.

وذهب جانبٌ من الفقه الإداري العراقي إلى تعريف التحقيق الإداري على أنّه: "الإجراءات التي تستهدف بيان المخالفات للواجبات بموجب القوانين النافذة، وتحديد المسؤولين عنها وذلك بسؤال الموظف عمّا هو منسوبٌ إليه بواسطة الجهة المختصة التي أناط المشرّع بها إجراء التحقيق بعد أن يصدر إليها الأمر من الرئيس المختص، وتتبع بشأنه الإجراءات المقررة كافة، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة مع تحقيق الضمان للموظف لكي يدافع عن نفسه فيما هو موجّهٌ إليه"⁽¹⁾.

ويلحظ الباحث من التعريف العراقي للتحقيق الإداري أنّه عدّه ضماناً من الضمانات المقررة لصالح الموظف العام، على عكس الآراء الفقهية السابقة التي سهت عن هذا الجانب، إلا أنّ الباحث يأخذ عليه أنّه تعريف شكليّ ظاهرٌ لمفهوم التحقيق الإداري واقتصر على بيان وتعداد مراحل وإجراءات التحقيق الإداري.

وممّا تقدم يمكن للباحث أن يعرّف التحقيق الإداري من منظوره الشخصي على أنّه: ضماناً مقرراً لمصلحة الموظف والمرفق العام، تضمن حماية الموظف المنسوب إليه إحدى المخالفات المسلكية من جهة، وتضمن استمرار المرفق العام بتقديم الخدمات العامة بالطريقة التي لا تفقده الثقة العامة من جهةٍ أخرى.

(1) الفتلاوي ، سلام عبد الزهرة عبدالله، (2011) ، التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية ، محاضرات ألقيت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون . جامعة بابل ، متاح على الموقع الإلكتروني WWW.UABABLY.EDU.IQ.

ومما تقدّم وبعد تحديد مفهوم التحقيق الإداري على المستوى القانوني كان لابداً لنا من تحديد هذا المفهوم على مستوى القضاء الإداري الذي قال كلمته في تحديد هذا المفهوم.

ومن ذلك فإنّ المحكمة الإدارية العليا في مصر تعرضت لتحديد مفهوم التحقيق الإداري في أحكامها أكثر من مرة، ومن ذلك ما قضت به في أحد أحكامها: "التحقيق يعني بصفة عامة الفحص والتقصّي الموضوعي المحايد، والتروّي لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصفة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاصٍ محدّدين وذلك لوجه الحقّ والصدق والعدالة"⁽¹⁾. ويلحظ الباحث من مطالعة حيثيات هذا الحكم والتروّي فيه، أنّ المحكمة الإدارية العليا المصرية سعت إلى رسم الطريق الذي يجب على الجهات المخولة بالتحقيق الإداري اتباعه، مبيّنةً حدود التحقيق والغاية منه، بعد أن كانت الجهة المخولة بالتحقيق في القضية التي صدر فيها الاجتهاد المتقدم قد شاب إجراءات التحقيق التي اتبعتها اللبس، والغموض، والإبهام.

وجاء في حكم آخر لها بأنّ التحقيق الإداري: "هو سؤال العامل فيما هو منسوب إليه عند مقارفته ذنباً إدارياً ، ويتمّ ذلك كتابةً أو مشافهةً بحسب الأحوال بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرّع إجراءه بعد أن يصدر الأمر بالتحقيق من قبل الرئيس المختص ، وتتبع في شأنه الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً ، ذلك بغية تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحقّ مع تحقيق الضمان والاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه"⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3285 لسنة 32 قضائية، منشور بمجلة الأحكام لسنة 34 قضائية، ص 934.

(2) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 760، لسنة 27 قضائية منشور بمجلد السنة 31 قضائية، 2011، ص 923.

ومما تقدم يلحظ الباحث أنّ المحكمة الإدارية العليا المصرية تقوم بدورٍ قانونيٍّ، وتثقيفيٍّ، وتوعويٍّ للجهات الإدارية المخولة بمباشرة سلطة التحقيق والموظف العام على حدّ سواء، بحيث أنّها تسعى لتحديد مفهوم التحقيق الإداري وبيان عناصره وجوهره مع شرح وتبسيط للنصوص القانونية التي تتضمن إجراءات التحقيق الإداري، ولم تغفل عن الإلماح إلى حقوق كلّ من العامل والجهة الإدارية التي يعمل فيها، وهذا أمرٌ لا يستغرب انطلاقاً من أنّ القاضي الإداري هو قاضي المشروعاتية وحاميها، وذلك لا يكون بتقويم التصرف الخاطئ وقوننته فحسب، بل أيضاً بمنع الوقوع في الخطأ ابتداءً وشرح النص القانوني؛ لتسهيل فهمه وتطبيقه.

وفي واقع الأمر أنّ محكمة العدل العليا الملغاة في الأردن لم تبتعد كثيراً عن اتجاه المحكمة الإدارية العليا في مصر بل سارت على النهج نفسه ، وهذا هو المأمول من القضاء بشكلٍ عامّ والقضاء الإداري بشكلٍ خاصّ ، إذ إنّ دوره لا يقف عن الفصل في النزاعات القائمة والمعروضة عليها، بل أصبح يتعداها لمنع وقوع النزاع من الأساس ، وهذا من منظورنا لا يلغي دور القضاء وغايته، بل على العكس يعزز الثقة العامة بالدور القضائي في حلّ النزاعات ، بحيث يكون ملاذ الخائفين، وأمان المستضعفين ، ويقلل من عدد القضايا المعروضة على القضاء قدر الإمكان.

ومن ذلك فإنّ التحقيق الإداري من منظور محكمة العدل العليا في الأردن: "هو ليس غايةً في ذاته بل هو مجرد وسيلةٍ لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعةٍ من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة، ويتبع في شأنه الإجراءات المقررة كافة، وتراعى فيه الضمانات اللازمة منه قانوناً، وذلك بعد تيسير الوسائل للجهات الإدارية؛ بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه

الحق، مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المسألة الإدارية، حتى يأخذ صاحب الأمر عدته، ويتأهب للدفاع عن نفسه، ويدراً ما هو موجه إليه"⁽¹⁾.

وقد أيدت ما المحكمة الإدارية الأردنية محكمة العدل العليا فجاء في أحد قراراتها: "حيث لم يُمنح المستدعي حق الدفاع عن نفسه على ضوء مذكرة التفتيش موضوع الدعوى، ولم يمنح فرصة الاستجواب، فإن مؤدى ذلك هو انحراف الإدارة عن هدفها، مما يوجب بتلك الحالة إلغاء القرار محل الطعن"²

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أنّ القضاء الإداري العراقي سواءً كان على مستوى قرارات مجلس الانضباط العام سابقاً، أم على مستوى قرارات محكمة قضاء الموظفين حالياً، وذلك بعد أن تمّ تعديل قانون مجلس الشورى العراقي رقم 65 لعام 1979 بموجب القانون رقم 8 لعام 2012، بحيث أنه ألغى ما كان يسمّى سابقاً بـ (مجلس الانضباط العام)، وأحلّ محله محكمة الموظفين، فإتّنا ورغم البحث المتتابع والمستمر في المجالات، والمراجع، والكتب القانونية لم نجد أيّ قرارٍ يتعلق بتعريف التحقيق الإداري وتحديد مفهومه.

ثانياً: خصوصية التحقيق الإداري.

أسلفنا أنّ التحقيق الإداري مستقى من التحقيق الجنائي، وفي هذا الموضع لا بدّ لنا من تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي بالأخصّ أنّ أغلب التعريفات التي تناولت التحقيق الإداري بالبيان استعملت في غالب الأحيان مصطلحي المتهم والتهمة، وبما أنّ هذه الألفاظ خاصةً بالتحقيق الجنائي فقد يثير ذلك بعض اللبس والغموض.

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1068 لعام 2008، تاريخ 16 / 6 / 2008 ، منشورات القسطاس القانوني.

2 - الحكم رقم 285 لسنة 2015 - المحكمة الإدارية ، تاريخ 30 / 12 / 2015 ، قسطاس .

وتجدر الإشارة أولاً إلى أنّ غاية التحقيق سواءً كان إدارياً أم جنائياً هي الكشف عن علاقة المحال للتحقيق بما هو منسوبٌ إليه، وكلاً من التحقيق الإداري والجنائي يخضعان لمبدأ شخصية العقوبة، أي: أنّ العقوبة لا تطل إلا فاعل المخالفة القانونية ولا تتعداه إلى غيره إلا في الأحوال المقررة قانوناً، فضلاً عن أنّ التحقيق الجنائي يخضع لشرعية الجرائم والعقوبات، ومعنى ذلك أنه لا يجوز اختلاق مخالقاتٍ لم ينصّ القانون عليها، أو فرض عقوبةٍ غير تلك المقررة قانوناً على خلاف التحقيق الإداري الذي يكون فيه للإدارة تقدير المخالفة التي تستوجب التأديب⁽¹⁾.

ويلحظ في هذا الإطار أنّ التحقيق الجنائي أعمّ واشمل من التحقيق الإداري؛ لأنّه يخضع للتحقيق الجنائي كلّ مَنْ أقدم على ارتكاب جريمةٍ ما سواءً كان موظفاً أم غير موظفٍ، في حين لا يخضع للتحقيق الإداري إلا الموظف المرتبط بالمرفق العام بعلاقةٍ وظيفية⁽²⁾.

وإنّ الأساس القانوني للتحقيق الجنائي هو تطبيق نصوص قانون العقوبات واستيفاء حقّ المجتمع في معاقبة المجرم الذي أخلّ بالتوازن المجتمعي، في حين أنّ أساس التحقيق الإداري هو ضمان استمرار المرفق العام في تقديم الخدمات العامة، وتعويض المرفق عن الضرر اللاحق به من جراء المخالفة سواءً كان التعويض مادياً، أم معنوياً بتعزيز الثقة العامة بالخدمات التي يقدمها⁽³⁾. فضلاً عن أنّ الأشخاص المولجين بمباشرة التحقيق الجنائي هم أعضاء الضابطة العدلية وقضاة التحقيق والنيابة العامة في حالات الجرم المشهود، في حين تقوم الإدارة

(1) القبيلات، حمدي، (2010)، القانون الإداري، ج2، دار وائل، ط1، عمان، ص 329.

(2) الحسيني، عمار عباس، 2014، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، ص 13.

(3) ياقوت ن محمد ماجد، (2007)، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط3، ص 540.

ذاتها بتشكيل لجانٍ تحقيقيّةٍ مهمتها التحقيق مع الموظف المخالف وبيان الأفعال المنسوبة إليه، وفيما إذا كان على صلةٍ بها أم لا. (1)

ومن ذلك فإنّه يترتب على التحقيق الجنائي عددٌ مهمٌ من القرارات، منها: الحكم بمنع المحاكمة لعدم كفاية الأدلة أو بعدم المسؤولية أو الاتهام ولزوم المحاكمة أمام محاكم الموضوع، في حين تكون القرارات الصادرة عن لجان التحقيق الإداري مجرد توصياتٍ بالعقوبة أو الإدانة ولا تتعداها إلى غيرها (2).

وتجدر الإشارة إلى اختلاف الإجراءات في ظلّ كلّ من التحقيق الإداري والجنائي ففي الأخير تصدر بعض القرارات التي يستدعيها التحقيق مثل: الأمر بإحضار المدعى عليه بالقوة أو القبض عليه وحجز حريته، في حين تقتصر في التحقيق الإداري على قرارات كفّ اليد أو الوقف عن العمل لمدةٍ مؤقتةٍ. (3)

المطلب الثاني أهمية التحقيق الإداري

إنّ بيان أهمية التحقيق الإداري يتطلب إبراز هذه الأهمية من عدّة جوانب، وتتمثل هذه الجوانب بأهمية التحقيق بالنسبة إلى كلّ من الموظف، والإدارة، والمجتمع فضلاً عن جانب الجزاء المفروض.

لذا سنتناول البحث في هذا المطلب الآتي:

(1) النوايسة ، عبد الإله ، (2000) ، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر ، ص 50.

(2) علي، يحيى قاسم، (1999)، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، ط1، ص170.

(3) الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة على التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص 15.

أولاً: أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى الموظف العام: يعدّ التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات الموظف العام إذ إنّه يتيح للموظف العام ممارسة حقّ الدفاع عن نفسه وإثبات براءته من الأفعال المنسوبة إليه، وألاّ تقوم الإدارة بفرض الجزاء التأديبي اعتباراً من دون اتباع الإجراءات الشكلية والموضوعية المقررة قانوناً، فضلاً عن أنّ التحقيق الإداري يسهم بشكلٍ واقعيّ وفاعليّ في إيجاد التاسب بين الفعل المنسوب إلى الموظف والعقوبة، وذلك بإثبات المخالفة على الموظف وتقدير الضرر اللاحق بالمرفق العام.⁽¹⁾

وقد آثر الباحث عدم التوسع في عرض أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى الموظف العام على أساس أنّ التحقيق الإداري يعدّ من أهم الضمانات المقررة للموظف العام وسيأتي على بحثه مفصلاً في موقعه من هذا البحث.

ثانياً : أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى الإدارة العامة: إنّ الهدف الرئيس من وجود الإدارة العامة وتقسيمها على الإدارات المركزية والإدارات اللامركزية والمرفقية هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطرادٍ بالشكل الذي يضمن تقديم الخدمات العامة بالشكل الأفضل ، وانطلاقاً من أنّ الموظف العام يعدّ محرك العمل في المرافق العامة وتقديم خدماتها ، فإنّه من الواجب على الإدارة أن تقوم بحماية الموظف العام قبل إيقاع الجزاء التأديبي بحقه بالتأكد من قيام الموظف فعلاً بارتكاب مخالفة تستوجب التأديب ، فإتباع الإدارة للإجراءات المقررة قانوناً يضمن حماية المرفق العام والموظف على حدّ سواء. وبذلك فإنّ التحقيق الإداري يضمن للإدارة معاينة ومعالجة أماكن الخلل والقصور في الجهاز الإداري ، فضلاً عن أنّ إيقاع العقوبة على الموظف من الإدارة جزأفاً ينعكس سلبيّاً على علاقة الموظف بالمرفق العام الذي يعمل به الأمر

(1)الخلايلة، محمد علي، 2015، القانون الإداري الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، دار الثقافة، عمان، ط2، ص 138 و139.

الذي ينعكس سلباً على إنتاجيته في تقديم الخدمة العامة⁽¹⁾، ومن ذلك فإن كانت الإدارة تملك سلطة التقدير لاعتبار الأفعال المنسوبة إلى الموظف العام تشكل مخالفات تأديبية تستوجب فرض العقوبة، إلا أنها يجب أن تستند على مبرراتٍ ومسوغاتٍ تستدعي إيقاع التأديب ، أي: أن قرار لجان التحقيق يستوجب أن يكون مسبباً تسبباً قانونياً تحت طائلة الإلغاء⁽²⁾.

ثالثاً : أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى المجتمع : تبرز أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى المجتمع من وجهة نظر الباحث في أنه يعزز الثقة العامة بالمرافق العامة والخدمات التي تقدمها ، ويكون ذلك بالثقة المشروعة التي تتولد لدى متلقي الخدمات المرفقية ، في أن القائمين على تقديم هذه الخدمات يتلقون الجزاء المناسب في حال قيام أيّ منهم بارتكاب مخالفاتٍ تأديبيةٍ تستوجب التأديب، فضلاً عن أن عمال المرافق العامة إذا كانوا مقدمين للخدمات العامة في مرفقٍ ما ، فإنهم متلقون لهذه الخدمات في مرافقٍ أخرى ، فيجب أن تكون السوية الإنتاجية في تقديم الخدمات العامة واحدةً وعلى مستوى واحدٍ في مرافق الدولة جميعاً؛ لئلا يشعر عمال مرفقٍ ما أنهم مغبونون على حساب مرفقٍ آخر .

رابعاً : أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى الجزاء المفروض : تظهر أهمية التحقيق الإداري فيما يتعلق بالجزاء المفروض حول إمكانية تكليف الخطأ الوظيفي؛ لأنّ الأفعال التي تستوجب التأديب خاضعةً للسلطة التقديرية للإدارة ، أي: أنّ السلطات الإدارية في إطار معاقبتها للموظف العام لا تخضع لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ، على عكس المحقق في التحقيق الجنائي الذي يلتزم بنسبة الجريمة المقررة قانوناً لفاعلها من دون زيادةٍ أو نقصانٍ ، وبذلك تكون الإدارة حرةً في

(1) الطماوي، سليمان، 1979، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 186.

(2) الطعن رقم 1499 لسنة 38 قضائية، المحكمة الإدارية العليا المصرية، مشار إليه لدى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 108.

تقدير أنّ فعل الموظف المخالف يستوجب التأديب من عدمه⁽¹⁾، إلا أنّ هذه الحرية تكون مقيدةً بالرقابة القضائية، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية "إلا أننا نجد وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير الخطورة للمخالفة المسلكية التي اقترفها الطاعن في الطعن الثاني المطعون ضده في الطعن الأول وما يناسبها من جزاء دون معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألاّ يشوب استعمالها نوعاً من الغلو ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة بين خطورة الخطأ المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره"².

ومن ذلك يمكن القول: صحيح أنّ المشرع العراقي، والمصري، والاردني لم يحدّد الأفعال التي تستوجب التأديب على سبيل الحصر، وجعل مطلق الحرية للإدارة في تقدير أنّ فعل ما يشكّل مخالفةً تأديبيةً من عدمه، إلا أنّه قيّد الإدارة لجهة العقوبة المفروضة على الموظف بأنّ حدّد العقوبات التي يستوجب فرضها في حال المخالفة.

المطلب الثالث

الأساس القانوني للتحقيق الإداري

يجد التحقيق الإداري سنده في مبدأ المشروعية الإدارية؛ لأنّ اتباع الإجراءات المقررة قانوناً أثناء التحقيق الإداري يعدّ تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وجزاء خرق هذا المبدأ أثناء وجزاء خرق هذا المبدأ أثناء التحقيق الإداري أو غياب التحقيق هو إبطال كافة إجراءات اللجنة التحقيقية مع إلغاء

(1) الحديثي، شفيق عبد المجيد، (1975)، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، ط 1، 210.

2 - المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم 388 لسنة 2021، تاريخ 2021/11/17، برنامج قرارك

جميع الآثار المترتبة.⁽¹⁾ وبذلك يعرّف مبدأ المشروعية الإدارية على أنه: "الالتزام بالقانون والخضوع لأحكامه بما يتضمنه هذا القانون من إلزام"⁽²⁾.

وانطلاقاً من أنّ الدستور يتمثل في كونه قانون القوانين ومنهجها الذي لا يجوز الخروج عن أحكامه ، فلا بدّ من ذكر أنّ الدستور العراقي، والأردني، والمصري لم يتضمن نصوصاً تعالج تأديب الموظفين ، إلا أنّ التحقيق الإداري والغاية منه يجد سنده في هذه الدساتير فقد نصّ الدستور العراقي النافذ لعام 2005 في المادة 19 منه الفقرة الرابعة على أنّ حقّ الدفاع مقدسٌ ومكفولٌ في مراحل التحقيق والمحاكمة جميعاً⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور المصري النافذ لعام 2014 نصّ في المادة 54 من على ذات المبدأ المنصوص عليه في الدستور العراقي مع التوسع قليلاً فيما يتضمن كفالة الحرية الشخصية مع عدم إمكانية مباشرة التحقيق إلا بحضور محامٍ ، والتزام المتهم حقّ الصمت، ويلحظ الباحث أنّ المبادئ السابقة في كلّ من الدستور العراقي والمصري وإن كانت تشير بشكلٍ مباشرٍ إلى الناحية الجنائية وما يستتبعها من إجراءات التحقيق إلا أنّ ذلك لا يمنع من جعلها سنداً للتحقيق الإداري على أساس أنّ الدستور لا يحوي مبادئ تفصيلية دقيقة بل أحكاماً عامةً وشاملةً ، فضلاً عن أنّ التحقيق الإداري يجد له من التحقيق الجنائي سنداً يمكن الارتكاز إليه ، وتجدر الإشارة في هذا الموضوع إلى أنّ الدستور الأردني لعام 1952 مع كامل تعديلاته لم يتضمن المبادئ السابقة المقررة في كلّ من الدستورين المصري والعراقي.

(1) قرار المحكمة الادارية الاردنية في الدعوى 2016/83، تاريخ 2016/6/3 منشورات القسطاس القانوني.

(2) الشتيوي، سعد، (2013) التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 10.

(3) تجدر الإشارة إلى أنّ دستور العراق الملغي لعام 1970 نصّ على هذا المبدأ ذاته في المادة 20 منه الفقرة ب.

ولابدّ من الذكر في هذا الفصل وانطلاقاً من أنّ الدستور يعدّ أساساً قانونياً للتحقيق الإداري، فإنّ التشريعات العادية كذلك تعدّ من أهم الأسس القانونية للتحقيق الإداري على أساس أنّ هذه التشريعات تتضمن أحكام الدستور بالشرح والتفصيل، ومن ذلك فإنّ "المادة 59 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 نصت على أنّه لا يجوز توقيع أيّ جزاءٍ على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، فضلاً عن أنّه يجب أن يكون القرار الصادر بالجزاء مسبباً"، كما أنّ نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020 نصّ في الفصل السادس عشر منه والذي جاء تحت عنوان الإجراءات والعقوبات التأديبية على مجموعةٍ من الضمانات التي يجب مراعاتها عند إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق من أهمها ضرورة إعلام الموظف خطياً بما هو منسوبٌ إليه، وأوجب على أعضاء لجان التحقيق التنحي في حال كانت لهم أيّ صلة قرابةٍ مع الموظف المحال للتحقيق أو أيّ صلاتٍ أخرى من شأنها أن تؤثر على مجريات التحقيق" وأنّ المشرّع العراقي لم يغفل عن ذكر سند التحقيق الإداري وأساسه القانوني في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لعام 1991 إذ " جاء في المادة العاشرة منه على وجوب قيام الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنةٍ تحقيقيةٍ تختصّ بالتحقيق مع الموظفين المخالفين تتكون من رئيسٍ وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهما حاصلاً على إجازةٍ أوليةٍ في القانون".

ومما تقدّم يمكن للباحث القول: إنّ التحقيق الإداري يجد له أساساً في كلّ من الدستور والقانون، ويتوجب على جهة الإدارة القيام به قبل إيقاع أيّ عقوبةٍ تأديبيةٍ على أيّ موظفٍ يرتكب مخالفةً تأديبيةً تحت طائلة إبطال قرار العقوبة قضائياً والتعويض عنه إذا ما كان هناك ضررٌ لحق الموظف المعاقب من دون إجراء التحقيق معه وتمكن من إثبات هذا الضرر.

المبحث الثالث إجراءات التحقيق الإداري

تبدأ إجراءات التحقيق الإداري بإحالة الموظف المرتكب لزلّة مسكليّة إلى التحقيق من السلطة المخولة قانوناً بإجراء التحقيق معه، وبذلك يعدّ قرار الإحالة للتحقيق من أهم الإجراءات الجوهرية التي يتوقف عليها صحة التحقيق وقانونيته، لذا يجب على السلطة المخولة بالإحالة إلى التحقيق اتخاذ جانب العناية والحرص عند اتخاذ قرار الإحالة بحيث يجب ألا يكون قائماً على شبهة، أو كيد، أو نكاية، فضلاً عن أنه يجب عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق إذ إنّ ذلك يؤدي إلى سوء الإدارة وتعطيل سير المرفق العام⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدّم فإننا سنبحث في إجراءات التحقيق الإداري ضمن المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري

المطلب الثاني: السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري

المطلب الثالث: الآثار التي تترتب على التحقيق الإداري

المطلب الأول

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري

يعدّ قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري من القرارات الجوهرية التي يرتبط بها التحقيق وصحته وجوداً وعدمًا من الناحية القانونية، فإذا ما صدر قرار الإحالة من جهة غير مخولة قانوناً، فإنّ التحقيق يكون باطلاً وغير مشروع، ويترتب على هذا البطلان إلغاء إجراءات التحقيق الإداري كافةً مع الآثار المتولدة عنه كافةً، ومنها: قرار العقوبة التأديبية، وفي ذلك اجتهدت محكمة العدل

(1) العنزي، نواف مشهور، (2009)، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، ص 56.

العليا في الأردن: " في حال إحالة الموظف إلى التحقيق من غير الجهة المختصة ، فإنّ مؤدّى ذلك بطلان القرار التأديبي لتعلق ذلك بضمانةٍ من الضمانات المقررة للموظف وهو أنّ تصدر الإحالة إلى التحقيق من مختص" (1) ، وكذلك قضى بهذا الخصوص مجلس الانضباط العام في العراق الملغي قبل أن يحلّ محلّه محكمة الموظفين إذ جاء في أحد قراراته: "لا يجوز للجنة التحقيق لجنة الانضباط " التحقيق مع الموظف مالم يقرر الوزير أو رئيس الدائرة إحالته إليها بورقة اتهام ، فإنّ جرى التحقيق بغير ذلك يكون مخالفاً للقانون ممّا يستوجب نقضه" (2).

وبناءً على ما تقدّم فقد تباينت تشريعات كلّ من مصر، والأردن، والعراق في تحديد الجهة المخولة قانوناً بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري ، ففي التشريع المصري "أناط المشرّع المصري صلاحية الإحالة للتأديب إلى كلّ من الوزير المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص" (3) ، وأنّ "المشرّع المصري خوّل جهاتٍ أخرى ذات طبيعة رقابية وتفتيشية بحتة سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري ومنها الجهاز المركز للحسابات وذلك عند قيامه بإجراءات التفتيش الدوري على الجهات العامة، فضلاً عن أنّ لهيأة الرقابة الإدارية سلطة الإحالة إلى التحقيق حينما تجد أثناء تحقيقاتها وتحرياتها التي تجريها ضمن الدوائر العامة مخالقات تستوجب التأديب فلها في هذه الحالة سلطة الإحالة إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة الجزائية بحسب طبيعة المخالفة المكتشفة" (4) .

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1098 / 2005 ، تاريخ 2005/10/16، منشورات مركز القسطاس القانوني.
(2) قرار مجلس الانضباط العام في العراق رقم 3 لعام 2009 ن تاريخ 2009/5/30 ، مجلة العدالة، وزارة العدل، السنة 3، العدد الأول، بغداد، 2010، ص 464.
(3) العجاردة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 283.
(4) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 18.

وعلى غرار المشرّع المصري فإنّ المشرّع العراقي جعل سلطة إحالة الموظف الذي يرتكب مخالفةً تأديبية إلى التحقيق من صلاحية الوزير أو رئيس الدائرة المختص، إلا أنّ المشرّع العراقي حصر صلاحية الإحالة إلى التحقيق بهؤلاء ولم يمنح أيّ جهةٍ أخرى هذه الصلاحية فلم يتوسع بها كما فعل المشرّع المصري بأنّ منح أجهزةً أخرى سلطة الإحالة إلى التحقيق.

ومن استقراء نصوص "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لعام 1991 المعدل"، وعلى الخصوص المادة العاشرة منه يجد الباحث سند ما تقدّم في أنّ الوزير ورئيس الدائرة المختص لهم صلاحية اتهام الموظف وإحالته إلى التحقيق، إذ تضمنت نصوصه على:

1- "الوزير: وله أن يفرض أيّ عقوبةٍ من العقوبات المذكورة في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ على أيّ موظفٍ من موظفي وزارته عدا الموظفين الذين يشغلون وظيفة مديرٍ عامٍ فما فوق فليس له إلا أن يفرض العقوبات المشار إليها في الفقرات أولاً وثانياً وثالثاً، من المادة أعلاه بشرط أن يراعي أحكام المادة العاشرة والتي توجب تشكيل لجنةٍ تحقيقيةٍ"⁽¹⁾.

2. "رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة: ويعدّ بمثابة الوزير بالنسبة إلى منتسبي دائرته وله صلاحيات الوزير نفسه المذكور أعلاه".

وبناءً على ما تقدم يلحظ الباحث أنّ صلاحية إحالة الموظف إلى لجان التحقيق في التشريع العراقي منوطة حصراً بالوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، وقد أجاد المشرّع العراقي لهذه الناحية إذ إنّ صلاحية الإحالة إلى التحقيق تعدّ من أهم الضمانات المقررة للموظف

(1) تنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المعدل رقم 14 لعام 1991: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنةٍ تحقيقيةٍ من رئيسٍ وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على إجازةٍ أوليةٍ في القانون.

العام فجعلها المشرع العراقي بيد أعلى سلطة في الجهاز الإداري ، الأمر الذي يترتب عليها قبل إصدار قرار الإحالة التبصر والتروي والتأكد من وجود المخالفة التأديبية ، وما يرافق قرار الإحالة الصادر عن الوزير أو رئيس الدائرة من أخذ الآراء الاستشارية فضلاً عن أنّ قرار الإحالة المرفوع إلى الجهات الرئاسية يتوجب أن يكون معللاً، ومسبباً، وملحوظاً فيه المخالفة التي تستوجب صدور قرار الإحالة.

أما المشرع الأردني فانتهج أسلوباً غير الأسلوب المتبع في كل من التشريع المصري، والعراقي إذ إنّ صلاحية الإحالة إلى لجان التحقيق تُمنح بحسب طبيعة العقوبة التي تستوجبها المخالفة التأديبية من حيث الشدة والجسامة ، وهذا يفترض من الجهة المخولة بالإحالة إلى التحقيق تصوري مبدئي وسابق للعقوبة التي يجب أن تُفرض على الموظف المخالف ، ويمكن إيجاد سند ما تقدّم في "نص المادة 143/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ والذي جاء فيها : توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة أ من المادة 142 من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات الآتية"⁽¹⁾ :

1. "بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة على المخالفة التأديبية لا تتجاوز الإنذار".
2. "بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي".
3. "بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة على المخالفة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات".

(1) تجدر الإشارة إلى أنّ العقوبات المنصوص عليها في المادة 142 هي: "التنبيه والإنذار والحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة وحجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات وحجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات والاستغناء عن الخدمة والعزل".

4. "بقرارٍ من الوزير إذا كانت العقوبة على المخالفة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات".

المطلب الثاني

السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري

أسلفنا في المطلب السابق أنّ الموظف الذي يرتكب مخالفةً تأديبيةً يُصدر بحقه قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري ، ويكون قرار الإحالة صادرًا من جهاتٍ مخولة قانونًا بإصداره مثل: الوزير ورئيس الدائرة ، وبعد صدور القرار المتعلق بالإحالة يتمّ مباشرةً التحقيق الإداري ، ويتوجب الذكر في معرض هذا الأمر أنّ هناك نظامين للتحقيق الإداري ، الأول هو النظام الأحادي : وتتفرد في هذا النظام الجهات الإدارية بمباشرة التحقيق مع الموظف العام وحدها من دون معاونة أيّ جهةٍ أخرى ، ولا يكون عليها أيّ رقابةٍ باستثناء الرقابة القضائية فيما يتعلق بمشروعية إجراءات التحقيق الإداري ومطابقته للقانون ، في حين أنّ النظام الثاني هو النظام المزدوج : ويتمّ مباشرةً التحقيق في هذا النظام من جانب الجهة الإدارية إلى جانب هيئاتٍ قضائيةٍ أخرى ، ويكون اختصاص مباشرة التحقيق في هذا النظام محددًا قانونًا بين الإدارة والهيئات القضائية بحسب طبيعة المخالفة وجسامتها⁽¹⁾.

ويلحظ الباحث من تمحيص قوانين الدول محلّ المقارنة أنّ تشريعات دولتي العراق والأردن أخذت بالنظام الأحادي المتبع في مجال التحقيق الإداري ، بحيث تتفرد جهة الإدارة في مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف العام ولا تشاركها في ذلك أيّ جهةٍ أو هيئةٍ قضائيةٍ أخرى ، وذلك فيما يتعلق بالمخالفات التأديبية الإدارية فقط ، في حين أنّ أفعال الموظف العام التي تشكل

(1) الصرايرة، مصلح، (2000)، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 15، العددان 1 و2، ص 410.

جرائمًا جنائيةً يعاقب عليها قانون العقوبات فتختصّ بمباشرة التحقيق فيها الجهات القضائية المنوط بها ذلك قانونًا، وسند ما تقدّر في التشريع العراقي "نصّ المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لعام 1991 المعدل إذ جاء فيها: أولاً : على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجانٍ تحقيقيةٍ من رئيسٍ وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادةٍ جامعيةٍ أوليةٍ في القانون".

"ثانيًا: تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال إليها، ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود، والاطلاع على المستندات والبيانات جميعاً التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرير محضرٍ تثبت فيه ما اتخذته من إجراءاتٍ وما سمعته من أقوالٍ مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، وترفع كلّ ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها".

"ثالثًا: إذا رأت اللجنة أنّ فعل الموظف المحال عليها يشكّل جريمةً نشأت عن وظيفةٍ أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة....".

وبناءً على ما تقدّم فقد سار المشرّع الأردني على النهج نفسه الذي سار عليه المشرّع العراقي إذ نصّت المادة 142 الفقرة (هـ) البند الأول منها من نظام الخدمة الأردنية النافذ وتعديلاته: "على الرغم ممّا ورد في هذه المادة، للوزير بناءً على تنسيب لجنة تحقيقٍ يشكلها من رئيسٍ واثنين من كبار الموظفين من غير دائرة الموظف المحال على اللجنة إيقاف الموظف عن العمل لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهرٍ وصرف ما نسبته 50 بالمئة من راتبه، وذلك في حال

ارتكاب العامل مخالفةً جسيمةً، أو أيّ من المخالفات المنصوص عليها في البنود (ب) و(ط) و(ي) من المادة 69⁽¹⁾.

ونصّت المادة 146 الفقرة (أ) البند الأول من نظام الخدمة الأردني على: "لا يجوز لأيّ من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة 143⁽²⁾ من هذا النظام إيقاع أيّ من العقوبات المنصوص عليها في البندين 1 و2 من الفقرة (أ) من المادة 142⁽³⁾ من هذا النظام على المخالفة المرتكبة إلا بعد استجوابه من أيّ جهةٍ من الجهات المحددة بالفقرة (أ) من المادة 143 من هذا النظام أما في البنود من 3 إلى 8 من الفقرة (أ) من المادة 142 من هذا النظام فلا يجوز لأيّ من الجهات إيقاع العقوبة إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقٍ بقرارٍ من الوزير عدد أعضائها ثلاثة بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبتها الموظف قبل إصدار قرارٍ بشأنها".

فقضت المحكمة الإدارية غي الأردن "كما ونجد بان الاستجواب الصحيح هو الذي يتم وفقاً لنص المادة 1/145 من نظام الخدمة المدنية والتي تتطلب أن يقوم به الأشخاص المنصوص عليهم في المادة 1/142 من النظام المشار إليه ، وبالرجوع إلى الاستجواب المدعى إجراءه مع

(1) ورد في الفقرة ب "الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأيّ وثيقةٍ أو مخابرةٍ رسميةٍ أو نسخةٍ منها أو صور عنها أو تسريبها لأيّ جهةٍ خارجيةٍ أو الكتابة أو التصريح عنها من دون أن يكون ذلك من صلاحياته باستثناء الوثائق التي تكشف عن فسادٍ فترفع إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو للمرجع المختص في الدائرة حسبما يرى المشتكي". وجاء في الفقرة (ط) "الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام أو لوسائل التواصل الاجتماعي بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو إفشاء أسرار العمل".

وجاء في الفقرة (ي) "تصوير أيّ وثيقةٍ أو تسريبها أو نشر أيّ معلومةٍ أو مقالةٍ أو إعادة نشر أيّ منها بأيّ وسيلةٍ من الوسائل بما يسيء للدولة والعاملين فيها".

(2) تجدر الإشارة إلى أنّ الجهات المقصودة هم الرئيس المباشر، والمدير، والأمين العام، والوزير وللمزيد راجع المادة 143 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020.

(3) العقوبات التي تتضمنها هذه المادة هي: التنبيه، والإنذار، والحسم من الراتب، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنةٍ أو ثلاث سنواتٍ أو خمس سنواتٍ والاستغناء عن الخدمة والعزل.

المستدعية وفضلاً عن عدم انطباق شروط الاستجواب عليه فإنه لم يتم من قبل الرئيس المباشر للمستدعية باعتبار أن العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار ووفق نص المادة 1/142 من النظام المشار إليه ، مما يجعل من الاستجواب المدعى به غير أصولي ويخالف أحكام النظام باعتبار إن ذلك من الضمانات التي المنصوص عليها في تشريعات الوظيفة العامة¹

ومما تقدم يلحظ الباحث أن المشرّع الأردني والعراقي اتبعا الأسلوب الأحادي في مباشرة التحقيق الإداري، بحيث تكون جهة الإدارة ذاتها هي المختصة بمباشرة التحقيق مع الموظف المخالف، على أن المشرّع الأردني أجاد حين جعل وجوب تشكيل لجان التحقيق ومن جهات عامة أخرى غير الجهة التي يعمل فيها العامل المحال إلى التحقيق؛ لضمان الحياد، والنزاهة، وعدم المحاباة، مع ملاحظة أن المشرّع الأردني وفيما يتعلق بعقوبتي التنبيه والإنذار لم يتطلب إجراء التحقيق فيهما؛ لأنّهما من العقوبات الخفيفة، وإنّما أوجب فرضهما مباشرةً من الجهة المخولة بذلك بعد قيام هذه الجهة باستجواب العامل إدارياً؛ لبيان مدى استحقاق فرضهما من عدمه.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن المشرّع المصري وعلى خلاف المشرّع العراقي والأردني اتبع في التحقيق مع الموظف العام الأسلوب المزدوج في مباشرة التحقيق، بحيث تكون سلطة التحقيق مع الموظف العام لكل من الجهة الإدارية في بعض المخالفات المنسوبة إلى الموظف العام ، أما تلك المخالفات الجسيمة كتلك التي تتعلق بهدر المال العام تكون من اختصاص النيابة العامة الإدارية، ويلحظ أن المشرّع المصري جعل اختصاص مباشرة التحقيق

(1) المحكمة الإدارية، الحكم رقم 154 لسنة 2020، تاريخ 2020/10/26، برنامج قرارك

مع الموظفين من المراتب العليا مثل: أولئك الذين يشغلون الوظائف القيادية⁽¹⁾ من اختصاص النيابة العامة الإدارية، ويستنتج مما تقدم أنّ النيابة العامة الإدارية تتولى التحقيق في المخالفات الجسيمة للوظيفة فتتولى التحقيق بحسب جسامه المخالفة، فضلاً عن أنّها تتولى التحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية فتضع يدها على التحقيق من الجهة الأخرى بحسب المستوى الوظيفي للموظف المحال إليها.

ويمكن إيجاد سند ما تقدّم في "نصّ المادة 59 و60 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 إذ جاء في المادة 59:"لا يجوز توقيع أيّ جزاءٍ على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة إلى جزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدةٍ لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء".

ونصّت المادة 60 من النظام المتقدم ذاته على: "تختصّ النيابة الإدارية من دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية ، وكذلك تختصّ من دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حقّ من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها، وتتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة إلى هذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة بتوقيع الجزاءات والحفظ ، وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى سائر المخالفات أن توقف ما تجرّبه من تحقيقٍ في واقعةٍ ما أو وقائعٍ وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، ويقع باطلاً كلّ إجراءٍ أو تصرفٍ يقع خلاف ذلك".

(1) تجدر الإشارة إلى أنّ المقصود بالوظائف القيادية بحسب نصّ المادة الثانية البند الثالث منها من قانون نظام الخدمة المدنية المصري هي: "وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات وما يعادلها من تقسيمات".

ويستنتج الباحث ممّا تقدّم تبأين تشريعات كلّ من مصر، والعراق، والأردن في منح سلطة مباشرةً للتحقيق الإداري، فحينما جعلها المشرّع العراقي والأردني من اختصاص الإدارة وحدها، فإنّ المشرّع المصري رقد ودعم سلطة التحقيق الإدارية بهيأة قضائية هي النيابة العامة الإدارية، ويؤيد الباحث النهج الذي سار عليه المشرّع المصري ذلك أنّا يجاد سلطة قضائية مختصة في التحقيق مع الموظف العام في المخالفات المنسوبة إليه لها من الأهمية بمكانٍ جديرٍ بالاهتمام، بحسبان أنّ هذه السلطة يفترض بها الحياد والنزاهة من جهة كونها خارجة عن إطار الوظيفة العامة؛ لما لها من خبرة في مباشرة إجراءات التحقيق واتباع الأصول المرعية قانوناً، فضلاً عن قدرتها على تكيف المخالفة تكيّفًا صحيحاً بما ينطبق على نصوص القانون بالأخصّ أنّ أغلب التشريعات لم تلجأ إلى حصر المخالفات الوظيفية التي تستوجب التأديب.

المطلب الثالث

الآثار التي تترتب على التحقيق الإداري

يترتب على التحقيق الإداري نتائج غاية في الأهمية، وتتمثل هذه النتائج بالتوصيات الصادرة عن اللجان التحقيقية، وتكون هذه التوصيات ضمن ثلاثة محاور فإما أنّ تتمثل بغلق التحقيق؛ لعدم وجود مخالفة تأديبية أو أنّ هذه المخالفة لا تستحق التأديب، وإما أنّ تكون في المحور الثاني تتضمن توصيات بإيقاع العقوبات الخفيفة التي خول المشرّع جهة الإدارة فرضها بنفسها ومن دون الرجوع لأيّ جهة أخرى، وتكون هذه التوصيات في المحور الثالث تتضمن توصيات بإحالة العامل المخالف إلى المحاكم المختصة لإعادة التحقيق في الموضوع وإيقاع العقوبة المناسبة التي تكون في هذه الحالة بقرار قضائي، وتجدر الإشارة إلى أنّ المحاكم التأديبية غير ملزمة بالنتائج التي توصلت إليها لجان التحقيق قبل إحالة الموظف المخالف إليها، وإنّما يكون لها أنّ تتخذ الإجراءات التي تراها مناسبة، ويمكن للموظف المخالف الذي ثبتت

إدانتته أمام لجان التحقيق أن يتمثل الحقوق المقررة له جميعاً في الدفاع عن نفسه لغاية إثبات براءته، وتجدر الإشارة إلى أن الموظف الذي ثبتت براءته أمام المحاكم التأديبية لا يجوز للإدارة أن تعيد فتح التحقيق معه في الموضوع ذاته أو أن تقوم بتوقيع عقوباتٍ عليه للمخالفة ذاتها حتى ولو كانت من العقوبات الخفيفة؛ لما للأحكام القضائية من حجيةٍ و قدسيةٍ أمام الجهات والسلطات جميعاً، ولأجله إذا ما كانت الإدارة أصدرت بعض الإجراءات قبل إحالة الموظف للتحقيق مثل: سحب اليد أو الوقف المؤقت عن العمل، وقامت المحاكم التأديبية بإعلان براءة الموظف فيجب على جهة الإدارة إلغاء هذه الإجراءات كافة وصرف راتب الموظف من تاريخ الوقف عن العمل أو سحب اليد. (1)

ومما تقدّم أن النتائج المترتبة على التحقيق في التشريع العراقي، وبعد انتهاء لجنة التحقيق من عملها تقوم بتنظيم محضرٍ بما تمّ اتخاذه من إجراءاتٍ وما توصلت إليه من نتائج مع توصياتها بإيقاع العقوبة الملائمة من عدمه على وفق ما ورد في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، ثم ترفع المحضر إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها لإجراء التحقيق لاتخاذ القرار المناسب بحقه(2).

وتجدر الإشارة إلى أن توصيات لجان التحقيق في التشريع العراقي لا تخرج عن التوصيات الآتية(3) :

1. عدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق معه.

(1) خليفة، عبد العزيز، (2010)، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص 87.

(2) للمزيد انظر المادة رقم 10 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لعام 1991 المعدل.

(3) يراجع في ذلك المواد 10 و 11 و 16 و 24 من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لعام 1991.

2. التوصية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

3. التوصية بسحب يد الموظف.

4. التوصية بتحريك الشكوى الجزائية إذا ما ثبت للجنة نتيجة التحقيق وجود عنصرٍ جزائيٍّ يخرج التحقيق من نطاق التأديب الإداري.

ولم يذهب المشرع الأردني بعيداً عما ذهب إليه المشرع العراقي فقد ترتب على التحقيق إحالة الموظف العام إلى النيابة العامة الجزائية في حال وجود جرمٍ جزائيٍّ على وفق نصّ المادة 148 /أ والتي جاء فيها: "إذا تبين أنّ المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمةٍ جزائيةٍ، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة على المدّعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة".

وقد تحال الدعوى التأديبية بحقّ الموظف إلى المجلس التأديبي بقرارٍ من الوزير مرفقة بما يأتي وذلك على وفق المادة 148 من نظام الخدمة المدنية الأردني:

1. "لائحة تتضمن وقائع وتفصيل المخالفة أو المخالفات المسلكية المسندة للموظف".

2. "محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة".

3. "البيانات المادية أو الخطية في الدعوى".

4. "أيّ وثائق أخر يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي".

أما في التشريع المصري فنصّت المادة 62 من نظام الخدمة المدنية المصري على ما يأتي: "يكون الاختصاص بالتصرف في التحقيق الإداري على النحو الآتي:

1. "الرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة، كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة وبما لا يزيد عن ثلاثة أيام في المرة الواحدة".
2. "شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة".
3. "السلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من 1 إلى 5 في الفقرة الأولى من المادة 60 من هذا القانون والبندين 1 و2 من الفقرة الثانية من ذات المادة".
4. "للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها في فترة النذب أو الإعاره".

الفصل الثالث

ضمانات تأديب الموظف العام السابقة والمعاصرة
للتحقيق الإداري

الفصل الثالث

ضمانات تأديب الموظف العام السابقة والمعاصرة للتحقيق الإداري

نظراً للخدمة الجليلة والسامية التي يقوم بها الموظف العام في خدمة المرافق العامة وتقديم الخدمات الجمعية للمواطنين ، فعندما ينسب لهذا الأخير إحدى المخالفات المسلكية التي تستوجب التأديب فإنه تتم إحالته إلى التحقيق الإداري قبل إيقاع الجزاء التأديبي عليه ، ولئلا يكون الموظف العام عرضةً للمخالفات الاعتباطية التي تمسّ بمكانته وشرفه الوظيفي من جهةٍ ، فضلاً عن أنها تعطلّ سير المرافق العامة من جهةٍ أخرى ، فقد سعى الفقه، والاجتهاد القضائي، والمشرّع في كلّ من الأردن، ومصر، والعراق؛ لإحاطة الموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري بعدّة مجموعةٍ من الضمانات التي تحمي كرامته وشرفه الوظيفي ، ولعلّ أهمّ هذه الضمانات تلك التي تكون سابقةً وفي فترة التحقيق الإداري وهي : مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه ، وحقّ الاطلاع على الملف التأديبي ، وأنّ التحقيق مع الموظف يعدّ بحدّ ذاته من الضمانات التشريعية المقررة له ، وحقّ الدفاع عن نفسه أمام لجنة التحقيق لنفي ما هو منسوبٌ إليه وتبرئة نفسه .

وعلى ما تقدّم فإنّ الباحث تناول هذا الفصل في المباحث الثلاثة الآتية على الشكل الآتي:

المبحث الأول: مواجهة الموظف بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه.

المطلب الأول: إعلان الموظف بالمخالفة التأديبية.

المطلب الثاني: الاطلاع على الملف التأديبي.

المبحث الثاني: التحقيق كضمانةٍ مقررةٍ لصالح الموظف العام.

المطلب الأول: موضوعية المحقّق وحياده.

المطلب الثاني: الضمانات المقررة لتوفير مبدأ حياد المحقق.

المبحث الثالث: حق الموظف بالدفاع عن نفسه.

المطلب الأول: الأساس القانوني لحق الدفاع.

المطلب الثاني: حرية الموظف بالدفاع واثـر فقد محضر التحقيق على الدفاع.

المبحث الأول

مواجهة الموظف بالمخالفات التأديبية المنسوبة إليه

إنّ المفهوم العام لإحاطة الموظف بالمخالفات التأديبية المنسوبة إليه هي إعلامه العلم التام بما هو منسوبٌ إليه من المحظورات في قانون الوظيفة العامة التي قام بارتكابها واستدعت صدور قرار الإحالة إلى التحقيق ، ويستمدّ مبدأ الإحاطة المتقدم من أصول التحقيق الجنائي إذ يتوجب على المحقق المولج بالتحقيق مع المتهم وقبل مباشرة التحقيق ضرورة إعلام المتهم بما هو منسوبٌ إليه من تهم؛ ليستطيع الردّ عليها تمهيداً لتبرئة نفسه ، إذ إنّه من غير المقبول قانوناً مفاجأة الموظف في التحقيق الإداري وكذا الحال في التحقيق الجنائي بما هو منسوبٌ إليه وسؤاله بشكلٍ مباشرٍ عنه من دون أن تكون لديه خلفية حقيقية عن موضوع التحقيق ، وهذا يستتبع بالضرورة إعطاء الموظف الحقّ بالحصول على الوقت الكافي للاطلاع على الملف التأديبي الاطلاع الكامل قبل مباشرة التحقيق معه وليس فقط إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدم فإنّ الباحث تناول هذا المبحث الآتي:

المطلب الأول: إعلان الموظف بالمخالفة التأديبية

المطلب الثاني: الاطلاع على الملف التأديبي.

(1) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 420.

المطلب الأول إعلان الموظف بالمخالفة التأديبية

يتوجب قانوناً إعلان الموظف العام وقبل مباشرة التحقيق الإداري معه بالإجراءات المتخذة ضده كافةً مع بيان المخالفات الوظيفية المنسوبة إليه، وما يؤكدّها من أدلة؛ ذلك أنّ ما تقدّم يعدّ من المستلزمات الأساسية لحقه في الدفاع عن نفسه ونفي المخالفات المنسوبة إليه⁽¹⁾.

ومن استقراء نصوص قانون انضباط موظفي الدولة العراقي يجد الباحث أنّ هذا القانون لم يتضمن نصاً يوجب على لجنة التحقيق إعلان الموظف العام بالمخالفات التأديبية المنسوبة إليه والتي استدعت إحالته إلى التحقيق، وإنّما اقتصر الأمر على رسمية التحقيق بالكتابة سواءً كان ذلك لأقوال الموظف أم الشهود الواردة أسمائهم في التحقيق⁽²⁾.

وعلى النقيض من المشرّع العراقي فإنّ المشرّع الأردني نصّ صراحةً في نظام الخدمة المدنية الأردني على ضرورة إعلان الموظف العام بالمخالفات التي استدعت إحالته إلى التحقيق ف جاء في المادة (141/أ) منه "توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أيّ عقوبةٍ عليه، ومنها: إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه".

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية الأردنية "وحيث تجد المحكمة أن المستدعي ضده قام بالشرح على الاستجواب بتوجيه إنذار للمستدعي إلا أنه لم يفرغ الإنذار بكتاب تبليغ للمستدعي وفق الأصول حيث أنه من حق الموظف أن يتم إعلامه بأية عقوبة تصدر بحقه وسبب العقوبة وفقاً للمادة 141/أ من النظام، كما أنه لم يتم تبليغ المستدعي بالعقوبة الموجهة له خلال

(1) ياقوت، محمد، (2012)، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 835.

(2) يراجع في ذلك نصّ المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

عشرة أيام من وقوعها وفقاً للمادة 6/أ/141 من نظام الخدمة المدنية لكي يكون المستدعي على بينة كاملة من حيثيات العقوبة ويقف على ماهية العقوبة حتى يقوم بتقديم دفاعه ودفوعه على تلك العقوبة بالنظر إلى أن العقوبة الصادرة بحقه هي عقوبة الإنذار، مما يكون معه أن القرار الطعين صدر بصورة مخالفة لأحكام النظام باعتبار أن إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه وتسبب الجهة المستدعي ضدها لقرارها هي من قبيل الضمانات الأساسية التي يتطلبها نظام الخدمة المدنية وهي من الإجراءات الجوهرية واجبة الإلتباع وكان يتوجب مراعاتها عند إصدار المستدعي ضده للقرار الطعين، الأمر الذي يستوجب معه إلغاء القرار الطعين¹

أما المشرع المصري فلم يبتعد كثيراً عن النهج الذي اتبعه المشرع العراقي فلم يرد أي نص في قانون الخدمة المدنية المصري يوجب على السلطة المولجة بمباشرة التحقيق مع الموظف المخالف بضرورة إعلانه بما هو منسوب إليه من مخالفات قبل مباشرة التحقيق معه، وإنما اقتصر النص على ضرورة أن يكون التحقيق بشكلٍ كتابيٍّ، مع التأكيد على ضرورة أن يتم تحويل الموظف المحال إلى التحقيق من ممارسة حقّ الدفاع عن نفسه، وأن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء في حال ثبوت المخالفة مسبباً، فنصّت المادة (59) من نظام الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 على: "لا يجوز توقيع أيّ جزاءٍ على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابياً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

ومما تقدّم فإنّ الباحث لا يؤيد النهج الذي سار عليه كلّ من المشرع المصري والعراقي بعدم النصّ صراحةً على إعلان الموظف العام بالمخالفات المنسوبة إليه، وقد أجاد المشرع الأردني حينما نصّ على ذلك صراحةً، ويرى الباحث أنّ طبيعة التحقيق وواقع الحال من الناحية العملية تفرض على لجنة التحقيق ضرورة إعلان الموظف العام بقرار إحالته إلى التحقيق؛ لأنّ لجنة

1 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 497 لسنة 2020، تاريخ 2021/4/13، برنامج قرارك

التحقيق لا تستطيع ممارسة عملها ومباشرة التحقيق من دون استدعاء الموظف العام لمقرّ التحقيق ، ويبقى حقّ الموظف العام في الاطلاع على الملف التأديبي قبل مباشرة التحقيق وعلمه بالمخالفات المنسوبة إليه يكتنفها الغموض والإبهام في التشريع العراقي والمصري، وخاضعة لأصول وإجراءات التحقيق العرفية التي تجري في الجهات الإدارية في كلّ من مصر، والعراق.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر ومن وجهة نظر الباحث إلى أنّ اللجنة التحقيقية في العراق ملزمة قانوناً بضرورة إعلام الموظف المخالف بقرار الإحالة إلى التحقيق مع اطلاعه على الملف التحقيقي كاملاً ، فصحيح أنّ قانون انضباط موظفي الدولة العراقي لم يتضمن نصاً صريحاً يوجب على لجنة التحقيق ذلك إلا أنّ هذا القانون أيضاً أوجب على اللجنة التحقيقية في المادة (15) من البند الخامس بضرورة الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية بخصوص إجراءات التحقيق مع الموظف العام إذ جاء فيها: "يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ وبما يتلاءم مع أحكام هذا القانون وتكون جلساته سرية" ، ومن استقراء قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ رقم 32 لعام 1971 نجد أنّ المادة 123 منه نصّت على ضرورة أن يقوم المحقّق بإحاطة المتهم وقبل مباشرة التحقيق معه بما هو منسوب إليه من تهم⁽¹⁾، ومن ذلك يمكن القول: إنّ إجراءات لجنة التحقيق في العراق التي تخلو من إعلان الموظف العام المحال إلى التحقيق بما هو منسوب إليه تكون باطلةً وفي غير محلّها من القانون تأسياً على نصّ المادة 15 والمادة 123 المتقدم ذكرهم ، ويكون قرارها بتوقيع الجزاء على الموظف العام باطلاً؛ كونه صدر معاباً بركن الشكل انطلاقاً من إهماله بالتفريط بضمانة جوهرية مقررة لصالح الموظف العام ألا وهي حقّ الإعلان بالمخالفة المنسوبة وضرورة الاطلاع على قرار الإحالة قبل مباشرة التحقيق.

(1)يراجع في ذلك نصّ المادة 123 من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

المطلب الثاني الاطلاع على الملف التأديبي

يقصد بالاطلاع على الملف التأديبي في معرض هذا الأمر تمكين الموظف العام من الملف التحقيقي تمكيناً حقيقياً ويكون ذلك من إعطائه الحق بدراسته الدراسة الكافية الوافية أو بمنحه صورة طبق الأصل عنه بكل ما يحويه من أوراقٍ وبياناتٍ بدءاً بماهيّة المخالفة المنسوبة وقرار الإحالة إلى التحقيق وكلّ ما يتعلق بذلك، إذ يكون هذا الاطلاع ضماناً جوهرياً من الضمانات التي يتّمتع بها الموظف العام قبل مباشرة التحقيق معه؛ تمهيداً للدفاع عن نفسه⁽¹⁾

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ قانون انضباط موظفي الدولة العراقي وكذلك نظام الخدمة المدنية المصري لم يأتيا على النصّ الذي فيه حقّ الموظف العام بالاطلاع على الملف التأديبي قبل مباشرة التحقيق معه، أما المشرع الأردني فخالف النهج المتّبع في كلّ من مصر، والعراق إذ قرّر النصّ صراحةً في المادة (146/ب/1) من قانون الخدمة المدنية الأردني على حقّ الموظف العام بالاطلاع على الملف التأديبي قبل مباشرة التحقيق معه كضمانةٍ تشريعيةٍ مقررةٍ له؛ تمهيداً لتمكينه من الدفاع عن نفسه إذ جاء فيه : "اطّلاع الموظف المحال إلى التحقيق على الأوراق المتعلقة جميعاً بالمخالفة أو الشكوى التي يتمّ التحقيق معه بشأنها والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتاباً أو مشافهةً ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أيّ شخصٍ للشهادة ، فضلاً عن أنّه يُسمح له بضمّ أيّ وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقةٍ إلى ملف التحقيق ، ويشترط أن لا تسمع أقوال أيّ شاهدٍ إلا بعد أداء القسم القانوني"⁽²⁾.

(1) عياش، أمجد جهاد نافع، (2007)، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ص 54.

(2) يراجع في ذلك نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020.

ويتوجب التتويه في معرض هذا الأمر إلى أنّ محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة قضت بحق الموظف العام بالاطلاع على الملف التأديبي قبل مباشرة التحقيق معه وعدت ذلك حقاً من حقوقه أثناء التحقيق وضمانة مقررة لصالحه، فجاء في أحد قراراتها بأنّ: "من الضمانات الجوهرية التي حرص المشرّع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشتكى عليه بحقيقة التهمة المسندة إليه ، وإحاطته علماً بالوقائع التي تتطوي على المخالفة المنسوبة إليه والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة؛ ليستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، ويكون على بيّنة من أمره وخطورة موقفه ، ويتهياً للدفاع عن نفسه فضلاً عن أنه يجب مواجهته بما يُثبت ضدّه من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشة هذه الأدلة"⁽¹⁾.

ومما تقدم يلحظ الباحث حرص ودقة المشرّع والقضاء الأردني على تقرير ضمانات الموظف العام بشكلٍ عامّ وضمانة إعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية؛ تمهيداً للدفاع عن نفسه، وأنّ الباحث يؤيد هذا المسلك الذي انتهجه المشرّع الأردني القائم على تعزيز ضمانات الموظف العام بالنصّ عليها صراحةً في صلب نصوص التشريع ، على العكس من المشرّع المصري والعراقي الذي لم يأتِ على ذكر ذلك ، ويرى الباحث أنّ عدم النصّ على هذه الضمانة في نصوص القانون العراقي والمصري بشكلٍ صريحٍ قد يؤدي إلى تعسف لجان التحقيق أثناء مباشرة التحقيق مع الموظف العام بمباغتته بالأسئلة الفجائية وانحرافها عن الطريق القانوني السليم، فضلاً عن عدم معرفة العامل للحقوق التي تكون مقررة له أثناء التحقيق معه، لذا كان يتوجب على كلّ من المشرّع المصري والعراقي أن يكونا أكثر دقةً وأن يسعى للنصّ بشكلٍ واضحٍ ومباشرٍ على ضرورة إعلان العامل بالمخالفة المنسوبة إليه قبل التحقيق معه، وإعلانه بقرار الإحالة إلى التحقيق، مع التأكيد على حقّه

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 466، تاريخ 2011/4/17، منشورات القسطاس القانوني.

بالاطلاع على الملف التأديبي كاملاً ومنحه الوقت الكافي لتحضير دفاعه وجمع أوراقه واستدعاء شهوده؛ لأنَّ الأساس في إسناد تهمةٍ أو مخالفةٍ لشخصٍ ما هو البراءة حتى يتمَّ إثبات الإدانة بقرارٍ مبرمٍ.

المبحث الثاني التحقيق كضمانةٍ مقررةٍ لصالح الموظف العام

إنَّ التحقيق الإداري مع الموظف العام لا يعدّ وسيلةً لبيان المخالفات التي ترتكب في إطار الوظيفة العامة وكشف المخالفين فقط، وإنما يعدّ على النقيض من ذلك ضماناً من الضمانات الجوهرية المقررة لصالح الموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري، إذ لا يجوز إيقاع العقاب على الموظف العام بمجرد نسبة مخالفةٍ ما له أثناء ممارسة عمله، بل يجب مباشرة تحقيق أصولي بذلك؛ لبيان مدى صلة العامل بهذه المخالفة ودوره فيها؛ لاقتراح العقوبة التي تتلاءم مع هذه المخالفة.

ومما تقدم تجدر الإشارة إلى وجوب تمتع لجان التحقيق بالموضوعية، والحياد، والنزاهة، ويجب على المشرّع مراعاة ذلك والنصّ عليه صراحةً في نصّ القانون، انطلاقاً من أنّ حياد المحقّق يشكّل ضماناً للموظف العام تتمثل بعدم تعسف لجان التحقيق بإجراءاتها وقراراتها أثناء التحقيق مع الموظف العام، فضلاً عن أنّ ذلك يشكل ضماناً للمرفق العام على التوازي من ذلك بمراعاة لجان التحقيق حقوق المرفق العام وتقدير الأضرار التي لحقت بها من جراء المخالفة، وتقدير فيما إذا كانت هذه المخالفة تشكّل جرماً جزائياً تستدعي اتخاذ المرفق العام صفة الادّعاء الشخصي أمام القضاء المختص، أم أنّ ذلك يكون بمجرد توقيع العقاب الإداري المناسب بحق الموظف المخالف على المستوى الإداري⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدّم فإنّ الباحث سيتناول هذا المبحث بالدراسة على الشكل الآتي بيانه في

المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: موضوعية المحقّق وحياده

المطلب الثاني: الضمانات المقررة لتوفير حياد المحقّق

(1) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 300.

المطلب الأول موضوعية المحقق وحياده

تجدر الإشارة إلى أنّ صفات الحياد، والنزاهة، والموضوعية، والبعد عن المصالح الشخصية من الصفات التي يجب أن تتمتع بها لجان وهيئات التحقيق أيًا كان موقعها سواءً كان ذلك على المستوى الإداري أثناء التحقيق مع الموظف العام أم كان ذلك على المستوى الجزائي ، إذ إنّ لا أهمية للضمانات الأخرى المقررة لصالح الموظف العام قبل مباشرة التحقيق معه إذا كانت هيئات التحقيق لا تتصف بالحياد والنزاهة ، فلا يمكن للإدارة أن تكون خصمًا وحكمًا في الوقت ذاته ، فالمبدأ القانوني السليم يقضي بمواجهة الموظف وتقديم دفاعه ضد التهمة المنسوبة إليه ، وليس ضد لجان التحقيق في حال عدم إتباعها مبدأ الحياد، وإلا كان التحقيق مجرد مظهرٍ خارجيٍّ فارغٍ داخليًا لا معنى له؛ لأنّ عدم نزاهة المحقّق أهدرت الضمانات الأخرى كافةً المقررة لصالح الموظف العام⁽¹⁾.

ولعلّ أفضل مَنْ كرّس هذه الضمانة بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ هو المشرّع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني إذ إنّ نصّ في المادة (2/أ/141) على التمييز بين الموظف المولج بمباشرة التحقيق الإداري والموظف المولج بإيقاع العقاب التأديبي؛ وذلك لئلا يكون هناك رأيٌّ مبدئيٌّ ومسبقٌ بالعقاب متكون لدى الموظف المولج بإيقاع العقاب بوقائع القضية وإحاطاتها إذ نصّت على أنّه: "... لا يجوز لأيّ شخصٍ اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع العقوبة والحكم فيها"، ونصّت المادة (3/ب/146) والتي اشترطت "مراعاة الموضوعية، والحياد، والنزاهة للوصول إلى الحقيقة".

(1) شنتاوي، على خطر، مبادئ القانون الإداري " الوظيفة العامة"، مرجع سابق، 583.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ المشرّع العراقي والمصري لم يقرّر نصّاً صريحاً يقضي بوجود القول بحياد المحقق كما فعل المشرّع الأردني ، إلا أنه يمكن أن يستخلص اتباع كلّ من المشرّع العراقي والمصري لمبدأ حياد المحقق بتبنيّه لمبدأ الفصل بين مباشرة اختصاص التحقيق واختصاص إصدار القرار التأديبي ، فمباشرة اختصاص التحقيق يكون من لجانٍ تحقيقيةٍ والنيابة الإدارية في مصر في حين أنّ اختصاص إصدار العقاب التأديبي يكون من الوزير أو الرئيس الإداري أو المحكمة التأديبية أو الجزائية بحسب طبيعة الحال⁽¹⁾.

أما على مستوى القضاء الإداري فقد تشدد جداً في تقرير حياد المحقق كضمانةٍ من الضمانات المقررة لصالح الموظف العام أثناء التحقيق معه ، وقد جاء باجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية : "إنّ التجرد الواجب توافره في المحقّق بحكم الأصول المنتسبة إلى القواعد العليا في العدالة لا ينبغي أن يدوّن عن القدر المتطلب في القاضي؛ لأنّ الحكم في المجال العقابي إنّما يستند إلى أمانة المحقق، واستقلاله، ونزاهته، وحيادته، فضلاً عن أنّه يستند إلى أمانة القاضي، ونزاهته، وحيادته سواء بسواء لأجل ذلك، فإنّ القواعد ذاتها والضمانات الأساسية الواجب توافرها في شأن صلاحية القاضي للفصل في الدعوى، هي الواجب توافرها أيضاً في شأن صلاحية المحقّق الذي يتولى إجراء التحقيق، فإذا أغفل المحقق الالتزام بذلك يكون فقد صفةً جوهريةً يترتب على فقدها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق، فإذا ما باشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلاً بقوة القانون بطلاناً من النظام العام؛ لعدم صلاحية المحقق"⁽²⁾.

(1)يراجع في ذلك قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ونظام الخدمة المدنية المصري.

(2)الطعن رقم 13788 لعام 2004، مشار لديه لدى ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 107.

وفي الموضوع ذاته قضت المحكمة الإدارية "وباستقراء النصوص أعلاه على الوقائع الثابتة تجد المحكمة أن لجنة التحقيق المشكلة من المستدعي ضده الثاني للتحقيق في السرقة التي حصلت في سوق المؤسسة/ فرع وادي موسى، توصلت بعد التحقيق وسماع شهادة الموظفين ومن ضمنهم المستدعية بالتنسيب بإحالتها إلى المدعي العام لملاحقتها بجنحة الإهمال الوظيفي، حيث أشار المدير العام عليها بتاريخ 2017/7/18 بالاكْتفاء بتوجيه عقوبة إدارية للمستدعية كونها تغادر السوق ساعة رضاءة ومفتاح القاصة يبقى في عهدة مديرة السوق، حيث قررت لجنة التحقيق على ضوء توجيهات المدير بالتنسيب بتوجيه عقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة للمستدعية وتغريمها مع الحارس مبلغ 20627.850 دينار، وحيث من الثابت للمحكمة ومن خلال تعليمات المدير العام الموجهة إلى مدراء الأسواق بتاريخ 2017/8/13 أي بعد حصول السرقة، أن مدير السوق تقع عليه مسؤوليات بمتابعة أمناء الصناديق وأن يكون استلام وتسليم الصندوق بمحضر رسمي برئاسة مدير السوق، بالإضافة إلى ما أشار له المدير العام على تنسيبات اللجنة في تقريرها الأول (بأن المستدعية لديها موافقة على مغادرة السوق ساعة رضاءة ومفتاح القاصة بعد ذلك يكون في عهدة مدير السوق أو خازن السوق)، مما يعني أن من استلم مكان المستدعية وقت حصول السرقة لم يقم أيضًا باتخاذ الاحتياطات اللازمة رغم أن الصندوق أصبح في عهده، وحيث أن اللجنة لم تقم بأخذ هذه الوقائع بعين الاعتبار في التقرير المرفوع منها عند تنسيبها بتوجيه العقوبة للمستدعية، مما يكون معه أن اللجنة لم تراعى في تنسيبها الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة ومعرفة المسئول في حادث السرقة وفق أحكام المادة 145/ب/3 من نظام الخدمة المدنية، مما يعني أن ما توصلت له لجنة التحقيق مشوبًا بعيب مخالفة أحكام المادة 145 المشار إليها، وحيث أن القرار الطعين استند إلى تقرير

هذه اللجنة الباطل فيكون القرار الطعين باطلاً أيضاً لأن ما بني على باطل فهو باطل مما يستوجب إلغاءه".⁽¹⁾.

ويؤيد الباحث من وجهة نظره الاتجاه الذي سار عليه القضاء في كل من مصر والأردن بضرورة القول بوجود توافر شرط الحيادة، والنزاهة، والاستقلال، والموضوعية في المحقق الذي يباشر التحقيق على أي مستوى من المستويات وبالأخص فيما يتعلق بموضوع بحثنا؛ لأن قرار العقوبة التأديبية يبني في الغالب الأعم من الأحيان على النتائج التي توصلت إليها لجان التحقيق.

المطلب الثاني

الضمانات المقررة لتوفير مبدأ حياد المحقق

يعدّ حياد لجنة التحقيق في إطار التحقيق مع الموظف العام المحال إلى المساءلة المسلكية والتحقيق لارتكابه بما يخلّ بالثقة الممنوحة له في تولي الوظيفة العامة من الضمانات السابقة والمعاصرة للموظف العام في إطار إجراءات مساءلته مسلكياً، وتعدّ هذه الضمانات السابقة للتحقيق الإداري انطلاقة من أنه من أولى شروط تعيين لجان التحقيق تمتعها بالحيادة، والنزاهة، والاستقلال مع ضرورة استمرار هذه الصفات في المحقق على سبيل الدوام والاستمرار لا أثناء التحقيق فقط، ومن هذا المنطلق يجب أن تكون وظيفة المحقق وظيفاً موضوعيةً بحتةً بعيدةً كلّ البعد عن الأهواء، والميول الشخصية، وتقاذف الآراء، ويجب أن تكون هذه الوظيفة مستقلةً عن غيرها من الوظائف فلا يجوز الجمع بين سلطة التحقيق وتقرير الجزاء في آن واحد؛ انطلاقةً من الرأي المسبق الذي كونه المحقق عن التحقيق والموظف المخالف ووقائع دعوى

(1) المحكمة الإدارية الأردنية، الحكم رقم 107 لسنة 2019، تاريخ 2019/11/25، برنامج قرارك.

التحقيق، كلّ ذلك مقرّر في إطار الصالح العام، ومصلحة الموظف، والوظيفة العامة سواءً بسواء⁽¹⁾.

ومما تقدّم فإنّ الباحث تناول الضمانات التي تسهم بشكلٍ مباشرٍ في حياد لجان التحقيق في كلّ من التشريع العراقي، والمصري، والأردني على المنوال الآتي:

أولاً: عدم إباحة الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة تقرير الجزاء.

ثانياً: موضوعية المحقق وتجرده من ميوله وأهوائه الشخصية.

أولاً . عدم جواز الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة تقرير الجزاء: يقوم المبدأ العام على القول بعدم جواز الجمع بين كلّ من سلطة التحقيق وسلطة تقرير الجزاء حمايةً للاعتبارات التي يفرضها مبدأ العدالة سواء كان ذلك على صعيد التحقيق الجنائي أم كان على صعيد التحقيق الإداري فيما يتعلق بموضوع بحثنا، ولا خلاف على هذا الأمر على الصعيد الجزائي، إلا أنّ الأمر على مستوى بحثنا وضمن إطاره يحتاج شيئاً من التفصيل. (2)

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّه لا خلاف في بعض الأنظمة التشريعية التي تأخذ بالنظام المزدوج في التحقيق مع الموظف العام وتوقيع الجزاء عليه، كما هو معمول به في النظام المصري الذي يجمع بين السلطة القضائية والتنفيذية في معرض هذا الأمر، إذ إنّ المادة (18) من القانون (117) لعام 1958 نصّت على إنشاء النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في مصر، إذ يكون اختصاص توقيع العقاب على الموظف المخالف من اختصاص المحاكم التأديبية في المخالفات المالية والإدارية، ويكون سلطة الرئيس المباشر مقصورةً بتوقيع بعض

(1) نخلة، مورييس، (2014)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج2، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 863
(2) عياش، أمجد جهاد نافع، (2007)، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ص 34.

الجزاء الخفيفة جداً مثل: التنبيه والإنذار مما لا يجوز معه شغل المحاكم التأديبية بها، وبذلك يكون النظام المزدوج في معرض هذا البحث مشتملاً على أسباب الحيدة، والنزاهة، والاستقلال كافة؛ نظراً للفصل بين كل من سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء⁽¹⁾.

وتثور الإشكالية فيما يتعلق بحياد المحقق في الأنظمة التي تتبع النظام الرئاسي في التأديب بحيث تكون جهة الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته، وعلى هذا الأساس فإنَّ الفقه القانوني انقسم على محورين هما على الشكل الآتي:

المحور الأول: ينادي أنصار هذا المحور بعدم جواز الجمع بين كل من سلطة التحقيق وسلطة تقرير الجزاء التأديبي على أساس أنَّ ذلك يخالف أصلاً قانونياً ثابتاً ومستقراً وهو عدم جواز جمع هاتين السلطتين بيد شخصٍ واحدٍ، تحت طائلة اعتبار القرار الصادر في معرض نتيجة التحقيق معاباً في مشروعيته وباطلاً بطلائاً مطلقاً⁽²⁾.

المحور الثاني: يقر أنصار هذا المحور المبدأ القانوني القائل بعدم جواز الجمع بين كل من سلطة التحقيق وسلطة تقرير العقاب، ولا يرون أي مانعٍ من تطبيقه، إلا أنَّهم بالمقابل أيضاً لا يجدون ما يمنع من أن يتولى الرئيس المباشر سلطةً مباشرةً التحقيق وإيقاع الجزاء التأديبي معاً إذا ما قدر هذا الرئيس ضرورة توليه السلطتين معاً. ⁽³⁾

ويؤيد الباحث من وجهة نظره الشخصية الاتجاه الذي سار عليه أنصار المبدأ الأول والقاضي بعد جواز الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة إيقاع الجزاء التأديبي، على أساس أن

(1) عياش، أمجد جهاد نافع، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 35.

(2) محمود، علاء إبراهيم، مبدأ حياد اللجنة التحقيقية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، العراق، ص 175.

(3) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 525.

المشرع حينما قرّر الضمانات التي تُحاط بالموظف المحال إلى التحقيق كان يعنيها ويعني تطبيقها ويستهدف الغاية منها، وعلى هذا المنوال فإنه سيتم إفراغ النصوص التشريعية التي تقرّر ضمانات الموظف العام من محتواها وإهدارها، إذ إنّ الغاية من هذه الضمانات الوصول إلى قرارٍ تأديبيٍّ سليمٍ من الناحية التشريعية فضلاً عن كشف المخالفات التي تؤثر على سير المرفق العام ومعاينة فاعليها تحقيقاً لفاعلية مبدأ الردع على المستوى العام والخاص.

ويلحظ ممّا تقدّم أنّ المشرع الأردني أجاد في معرض هذا الأمر إذ إنّه نصّ صراحةً في المادة (2/أ/141) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنّه: "لا يجوز لأيّ شخصٍ اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبةٍ أو الحكم فيها".

أما على مستوى المشرع العراقي من استقراء نصوص قانون انضباط موظفي الدولة فنجد أنّ المشرع نصّ في المادة العاشرة على ضرورة تشكيل لجنةٍ تحقيقيةٍ تتولى التحقيق مع الموظف المخالف، إلا أنّ فرض العقوبات التأديبية يكون بشكلٍ مباشرٍ من الوزير أو رئيس الدائرة.

ثانياً- موضوعية المحقق وتجرده من ميوله وأهوائه الشخصية: تعني موضوعية المحقق وتجرده من ميوله وأهوائه الشخصية القيام بالوظيفة الموكلة إليه بمباشرة التحقيق الإداري من دون أيّ نوعٍ من أنواع العواطف، والأحاسيس، والمشاعر الإنسانية التي يمكن أن تؤثر في التحقيق الإداري بحيث تقلّب نتيجة التحقيق على غير الواقع، ويقضي ذلك عدم وجود صلة قرابةٍ أو نسبٍ أو مصاهرةٍ أو مصالح شخصيةٍ أو غاياتٍ حزبيةٍ يسعى المحقق لتحقيقها من خلال التحقيق بين المحقق والموظف المحال إلى التحقيق، وينطبق ذلك على العداوة الشديدة والبغضاء التي يمكن أن تكون بين المحقق والموظف، والغاية ممّا تقدّم هو توفير صفات الحيدة والنزاهة

في المحقق بحيث يتم الوصول إلى نتيجة التحقيق التي تنطبق على الواقع سواءً كان ذلك بالبراءة أم الإدانة⁽¹⁾.

وإنَّ خير مَنْ عالَجَ هذا الموضوع بالنسبة إلى أنظمة الدول محل المقارنة هو المشرِّع الأردني، إذ نصَّ نظام الخدمة المدنية الأردني على توافر شروط الحيادة والنزاهة في المحقق؛ بغية الوصول إلى الحقيقة بحيث أنَّه أوجب على أعضاء لجان التحقيق وأعضاء المجلس التأديبي تقديم طلب التنحي عن التحقيق أو النظر في الدعوى التأديبية كلما اقتضى الحال بوجود وقائع من شأنها عدم تحقيق الغايات المأمولة منه ، فكلما كان هناك صلاتٌ واعتباراتٌ شخصيةٌ بين المحقق والموظف سواءً كانت هذه الصلات بالعداوة والمحبة بين المحقق والموظف المحال إلى التحقيق أوجب المشرِّع الأردني على المحقق تقديم طلب بالتنحي عن التحقيق ، وأنَّ المشرِّع الأردني قرر صراحةً في نظام الخدمة المدنية الأردني بأنَّه يطبَّق على أعضاء المجلس التأديبي الأحكام المعمول بها في قانون أصول المحاكمات النافذ فيما يتعلق بإجراءات الرد والتنحي ، ففي هذه الحال يعيَّن بدلاً عنهم بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل⁽²⁾.

أما على صعيد النظام العراقي والمصري فباستقراء نصوص قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لعام 1991 ونظام الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 لم يجد الباحث أيَّ نصٍّ يقرّر وجوب تنحي وردَّ أعضاء لجان التحقيق والمحاكم التأديبية والمجلس التأديبي العراقي.

(1)الظاهر، خالد خليل، (1426هـ)، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، السعودية، ص 277.

(2)تراجع في ذلك المادة 147 من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ.

ومما تقدم وفيما يخصّ المشرّع العراقي فيمكن القول: إنّ أحكام الردّ والتتحي تطبّق على أعضاء المجلس التأديبي بكلّ تأكيد؛ لأنّ هذا المجلس مشكّل على وفق قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لعام 1979 المعدل⁽¹⁾، وعلى هذا المنوال يكون أعضاء هذا المجلس قضاةً ينطبق عليهم ما ينطبق على القاضي من أحكام الرد والتتحي، أما على صعيد أعضاء لجان التحقيق فما يزال الأمر يكتفه الغموض والإبهام ولا يمكن القول إنّ أحكام الرد والتتحي تنطبق على أعضاء لجان التحقيق قانوناً وإن كانت تنطبق عليهم فقهاً.

أما على صعيد المشرّع المصري الذي اتبع النظام المزدوج في التحقيق مع الموظف العام وإيقاع الجزاء التأديبي عليه، فيرى الباحث أنّه لا خلاف في أنّ أعضاء النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية قضاةً وينطبق عليهم ما ينطبق على القاضي من أحكام، أما بالنسبة إلى أعضاء لجان التحقيق فالأمر مشابهة للنظام العراقي.

وانطلاقاً من غموض نصوص التشريع على مستوى المنظومة المصرية والعراقية، كان لا بدّ للباحث من الرجوع إلى أحكام المحاكم الإدارية في هذين البلدين لبيان فيما قررا حول إمكانية ردّ وتتحي أعضاء لجان التحقيق، وعلى مستوى القضاء الإداري العراقي فإنّ الباحث وعلى حدّ اطلاعه لم يجد أيّ حكمٍ يتضمن تقرير ذلك من عدمه، وعلى الصعيد المصري فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها: "على الرغم من عدم سريان أحكام قانون موظفي الدولة السابق رقم 210 لعام 1951 على طوائف الموظفين التي تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة إلا أنّه يحقّ مع ذلك سريان أحكام الرد والتتحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، على مجالس التأديب الخاصة بتلك الطوائف؛ حتى لا تسلب هذه الفئات

(1)يراجع في ذلك المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

الخاصة من ضمانة أصلية حرص قانون موظفي الدولة على توفيرها لسائر الموظفين" وتابعت محكمة القضاء الإداري في معرض هذا الحكم القول: "يجب أن تتوافر في المحقق الضمانات الأساسية ومنها توافر الحيادة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين الموظف من اتخاذ ما يلزم لتحقيق دفاعه، إلا أن القانون لم يترك هذا الموضوع بغير تنظيم، فقد نصت القوانين الإجرائية مثل: قانون المرافعات المدنية والتجارية والإجراءات الجنائية على الأحوال التي يجب فيها على القاضي وقياساً على المحقق التحي عن نظر الدعوى، وأعطى المشرع لصاحب الشأن حق ردّ القضاة وإذا قيل بالأخذ بذلك بالنسبة إلى المحقق فلا بدّ أن تتوافر إحدى الحالات المقررة في القانون بشأن الرد"⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف الرد على أنه "الرخصة التي منحها المشرع لأحد أطراف الدعوى بطلب استبعاد القاضي أو الخبير أو المحقق من مباشرة النزاع وتوليه لوجود صلات شخصية بين أطراف الدعوى والقائم على الدعوى تمنع الأخير من الحكم فيها بكلّ تجرّد وموضوعية"⁽²⁾، وانطلاقاً من عدم وجود نصّ قانوني صريح يجيز ردّ أعضاء لجان التحقيق في كلّ من النظام القانوني العراقي والمصري الخاص بالموظفين فإنه يجوز في هذه الحالة الرجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليها في أصول المرافعات المدنية وأصول المحاكمات الجزائية لتطبيق أحكام الرد كما جاء بقرار محكمة القضاء الإداري المصرية المتقدم.

ويلحظ الباحث انطلاقاً من طبيعة الرد التي تنظم عمل القاضي والمنصوص عليها في قوانين إجرائية خاصة بتنظيم طبيعة رابطٍ مدنيةٍ بحتةٍ بين الأفراد، أن هناك نظاماً مشابهاً لنظام

(1) الطعن 1890 لعام 2003 مشار إليه لدى الحلو، ماجد راغب، (2010)، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 210.

(2) محمود، علاء، مبدأ حيادية المحقق، مرجع سابق، ص 172.

الرد في تنظيم الروابط الإدارية وهو إلغاء القرار الإداري المعاقب بركن الغاية وإساءة استعمال السلطة ، وعلى هذا الأساس يمكن للموظف المعاقب بناءً على توصيات لجان التحقيق الإدارية والتي تكون قد صدرت بناءً على غايات وبواعث شخصية بعيداً عن الصالح العام الطعن بقرار العقوبة الصادر بحقه أمام المحاكم التأديبية المختصة مؤسساً طلب الإلغاء على عيب الغاية وإساءة استعمال السلطة.

ويثور في معرض هذا الأمر سؤالاً غايةً في الأهمية لابدّ للباحث بمكان طرحه والإجابة عنه، وهو: ما مدى إمكانية طلب أعضاء لجان التحقيق المعيّنين خصوصاً لهذه المهمة طلب التنحي عن متابعة التحقيق لعدم القدرة على التجرد من العواطف والميول الشخصية؟

وحقيقةً يحدث أحياناً أن تكون هناك صلات زمالية أو قرابة بين الموظف المحال إلى التحقيق وأحد أعضاء لجان التحقيق أو حتى يمكن أن تكون هذه الصلات بالعداوة والبغضاء يجد المحقق معها نفسه غير قادرٍ على مباشرة التحقيق وتولي مهامه بمعزلٍ عن هذه الصلات الشخصية، فهل يمكن له في هذه الحالة طلب عدم استكمال مهامه بالتحقيق وتعيين بديلٍ عنه؟

للإجابة عن السؤال السابق كان لابدّ للباحث من الرجوع إلى المنظومة التشريعية لكلّ من العراق، والأردن، ومصر، وقد أجاد المشرّع الأردني كعادته في هذا الموضوع حينما أجاز تقديم طلب التنحي عن نظر التحقيق ونصّ على وجوب توافر مقومات الحيادة، والنزاهة، والاستقلال في أعضاء لجان التحقيق⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بالمشرّع المصري والعراقي فلا يوجد نصٌّ ينظّم هذا الأمر⁽²⁾، ويرى الباحث أنّ انتفاء النص على منح المحقق رخص التنحي صراحةً في التشريع المصري والعراقي لا تنفي

(1)يراجع في ذلك المادة (2/أ/141) من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ.

(2)يراجع في ذلك قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، ونظام الخدمة المدنية المصري.

أمكانية التحي من قبل المحقق متى استشعر الحرج من متابعة التحقيق انطلاقاً من أن الأصل في الأشياء الإباحة، وانطلاقاً من أن طلب التحي لا يتعارض مع طبيعة الروابط الإدارية فضلاً عن إمكانية الرجوع بهذا الخصوص لقانون المرافعات.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر على المستوى القضائي إلى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد كرست هذا المبدأ غير مرة مؤكدةً عليه إذ قالت: "إنَّ استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهامٍ موجّهٍ إلى إنسانٍ لا يتسنى إلا لمن تجرّد من ميولٍ شخصيةٍ إزاء مَنْ يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم ، أو كانت في مواجهتهم، إذ إنَّ التجرد هو الذي يحقق الحيادة، والنزاهة، والموضوعية التي تقود مجرى التحقيق في مسار غاية الحق والحقيقة، والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكلّ مَنْ يُمثّل للتحقيق من أنّه تجرّد لوجه العدل، والحق، والقانون في حماية ضميرٍ يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجّهاً لاستظهار الحقيقة أياً كان موقعها ، لا يبتغي لها وجهاً يرضاهما سوى مرضاة الله ملتزماً بتطبيقٍ محايدٍ وموضوعيٍ للقانون"⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم آخر لها بهذا الخصوص " إنَّ المشرّع أوجب مباشرة التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة بمعرفة أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق التابعة للجامعة ذاتها، وإنه عند عدم وجود كلية للحقوق في الجامعة يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في إحدى كليات الحقوق التي يختارها، ويجب ألا تقلّ درجة المحقق عمّن يجري التحقيق معه، وبالتالي فإنّه لا يجوز أن يتولى التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة المستشار القانوني لرئيس الجامعة، وذلك ضماناً

(1) الطعن رقم 3285 لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/13، أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظفين حتى عام 1992، ص 167.

للحيدة في التحقيق، وعدم التأثير عليه حتى لو كان المستشار لرئيس الجامعة عضواً في هيئة التدريس في كلية الحقوق، فإنه عندئذٍ يكون غير صالح لإجراء التحقيق الذي ينتهي بالإحالة إلى مجلس التأديب للأسباب السابقة ذاتها، وإثمه يترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار التأديبي الصادر بناءً عليه، ولا يجوز تصحيح هذا البطلان بأي إجراء آخر تصدره سلطة أخرى ذلك أن القاعدة السابقة من القواعد الأمرة التي لا يجوز الخروج عليها، فضلاً عن الأحكام الخاصة بالتأديب يجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً، وبالتالي لا يجوز التوسع فيها والقياس عليها". (1)

ومما تقدم فإن الباحث يؤيد الاتجاه الذي سار عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني ويدعو المشرع العراقي والمصري لتبني نهج المشرع الأردني والنص بشكل مباشر وصريح على أحكام الرد، والتتحي، والحيدة، والاستقلال، والتجرد، والموضوعية التي يجب أن تتوافر في أعضاء لجان التحقيق؛ وذلك لتحقيق الصالح العام والصالح الخاص سواءً بسواء.

(1) الطعن رقم 4346 للسنة 39 ق، عام 1996، البهي، سمير، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 169.

المبحث الثالث

حقّ الموظف بالدفاع عن نفسه

إنّ الموظف المحال إلى التحقيق الإداري نتيجة ارتكابه مخالفةً مسلكيةً محظورةً في قانون الوظيفة العامة، يملك قطعاً حقّ الدفاع عن نفسه؛ لأنّ غاية التحقيق الإداري الوقوف على حقيقة المخالفة التي تستدعي التحقيق سواء كانت هذه الحقيقة بالإدانة أم بالبراءة، ولا يمكن الوصول إلى هذه الحقيقة من دون مناقشة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه من لجنة التحقيق بموجب قرار الإحالة، وأنّ هذه المناقشة تستدعي من الجهة المولجة بمباشرة التحقيق تمكين الموظف من نفي المخالفة المنسوبة إليه وتقديم الوثائق والمستندات كافةً التي تثبت ذلك وحتى سماع الشهود الذين يطلبهم الموظف لنفي التهمة عن نفسه، وبذلك فإنّ التحقيق الإداري لا يختلف في كنهه وإجراءاته عن التحقيق الجنائي، والمفترض ممّا تقدم أنّ المكناات والضمانات كافةً المحاطة بالمتهم بالتحقيق الجنائي محاطةً بالموظف بالتحقيق الإداري، انطلاقاً من قاعدة أنّ المتهم بريءٌ حتى تثبت إدانته بحكمٍ مبرمٍ، وحتى صدور هذا الحكم سواءً كان ذلك بالبراءة أم بالإدانة⁽¹⁾.

وانطلاقاً ممّا تقدّم فإنّ تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه أثناء التحقيق الإداري تعدّ من الضمانات الجوهرية المقررة لصالح الموظف، وأبعد من ذلك فإنّ هدر لجنة التحقيق لهذا الحق وإصدار توصياتها من دون مناقشة الموظف بما هو منسوبٌ إليه وتمكينه من الردّ عليه يسمى إجراءات التحقيق بالبطلان والتي تستدعي حكماً إهدار قرار العقوبة الصادر في مثل هذه الحالة.

وممّا تقدم فإنّ الباحث سيناقد حقّ الدفاع كضمانةً للموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري

في هذا المبحث بالمطلبين الآتيين على الشكل الآتي:

(1)الحو، ماجد راغب، القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 330.

المطلب الأول: الأساس القانوني لحقّ الدفاع.

المطلب الثاني: حرية الموظف بالدفاع وأثر فقد محضر التحقيق على الدفاع.

المطلب الأول

الأساس القانوني لحقّ الدفاع

يقوم حقّ الموظف في الدفاع عن نفسه ونفي المخالفات التأديبية المنسوبة إليه على ضرورة إعلان الموظف من قبل لجنة التحقيق بقرار الإحالة إلى اللجنة، وبيان ماهي المحظورات الوظيفية المنسوبة إلى الموظف، ومنحه الوقت الكافي لتحضير دفاعه وسماعه كاملاً، وللموظف مطلق الحرية في تقديم هذا الدفاع كتابياً أو شفويّاً، إلا أنه يتوجب على لجنة التحقيق كتابة دفاع الموظف في محضر التحقيق كاملاً من دون زيادةٍ أو نقصانٍ تحت طائلة اتهامها بالتزوير الجنائي وفي وثائق ومحررات رسمية انطلاقاً من قاعدة رسمية التحقيق الإداري بالكتابة⁽¹⁾.

وبذلك يتعدّى حقّ الدفاع المقرّر للموظف العام؛ كونه ضماناً تشريعية ممنوحة للموظف لإثبات براءته إلى كونه سلاحاً فاعلاً بيد الموظف للحدّ من تعسف السلطة العامة في الأنظمة التشريعية التي تتبع النظام الرئاسي بالتأديب مثل: العراق والأردن، ويتعدّى حقّ الدفاع في غايته المصلحة الشخصية للموظف إلى حماية المصلحة العامة للمرفق العام والمجتمع ككلٍ بإظهار الحقيقة وتحقيق مبدأ العدالة الذي يحمي حرية الإنسان وكرامته، وبالأخص أنّ هذه الحرية مصونةٌ ومكفولةٌ دستورياً. (2)

(1)يراجع في ذلك قانون انضباط موظفي الدولة في العراق وقانون الخدمة المدنية في مصر والأردن والتي نصت صراحة على وجوب كتابة التحقيق الإداري مع الموظف العام.

(2)نصت المادة (19/رابعاً) من الدستور العراقي لعام 2005 بأن: "حق الدفاع مقدس" وللاستزادة يراجع في ذلك الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 91.

وتعود أهمية حقّ الدفاع وتركيز قوانين الدول محل المقارنة في العراق، ومصر، والأردن عليه بموجب نصوصٍ تشريعيةٍ واضحةٍ في دساتيرها وقوانينها إلى مبدأ الحيادة، والنزاهة، والاستقلال الذي يجب أن يتوافر في المحقق؛ لأنّ التحقيق الجنائي يتولجه قاضٍ يتمتع بالحيادة، والنزاهة على وفق أصولٍ قانونيةٍ محددةٍ مسبقاً في قانون أصول المحاكمات، وعلى العكس فإنّ التحقيق الإداري تباشره الجهة الإدارية ذاتها من الهيكل التنظيمي لموظفيها، الأمر الذي يفتح معه الباب على مصراعيه للشكّ بنزاهة، وحيادة، واستقلال هذا التحقيق انطلاقاً من أنّ جهة الإدارة المعتدى عليها بالمخالفة المزمعة هي ذاتها التي تباشر التحقيق وتصدر العقوبة، فيترك هذا الأمر معه مجالاً كبيراً للدّعاء بالتعسف باستعمال السلطة والحقّ، فضلاً عن أنّ قرارات العقوبة الصادرة بالإدانة في معرض العقوبات التأديبية الشديدة تخضع للطعن بها من الموظف المعاقب أمام المحاكم التأديبية، والتي لا تجد سنداً لها لتحليل وقائع الدعوى التأديبية سوى التحقيق الذي قامت به لجان التحقيق الإدارية، الأمر الذي ينتج عنه أشدّ الضرر بالموظف العام الذي شاب إجراءات التحقيق معه البطلان⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنّ حقّ الدفاع كضمانةٍ مقررةٍ للموظف العام مكفولٌ قانوناً وقضاءً، فعلى مستوى القضاء الإداري أكد مجلس الانضباط العراقي على كفالة حقّ الدفاع للموظف العام أثناء التحقيق فقال: "ولكنّ هذه اللجنة لم تجر التحقيق الأصولي مع الموظف المعترض، ولم تدون إفادته حول الأفعال المنسوبة إليه، ولم تستمع على دفعه في هذا الشأن على الرغم من أنّها أوصت بمعاقبته بعقوبة التوبيخ⁽²⁾"، في حين أنّ الأمر يقتضي إجراء التحقيق الأصولي معه، والاستماع إلى دفعه؛ بغية التحقق من الأفعال المنسوبة إليه، وإنّ عدم قيام اللجنة بهذا

(1) نخلة، مورييس، الوسيط في شرح قانون الموظفين، مرجع سابق، ص 863.

(2) تجدر الإشارة إلى أنّ عقوبة التوبيخ من العقوبات الشديدة في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

الإجراء يخلّ بالنتيجة التي توصلت إليها بشأن التوصية بمعاقبته بعقوبة التوبيخ ، إذلا عقوبة من دون فعل مخالفة للقانون وثابت صدوره من المعترض"⁽¹⁾.

ويرى الباحث من وجهة نظره أنّ مجلس الانضباط العراقي قرر في حكمه السابق مبدأً جديداً قريباً على مستوى العقوبات والمخالفات التأديبية الإدارية من مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الإدارية ولا جريمة ولا عقوبة بغير نصّ، وذلك حينما قال بأنّه: "لا عقوبة بغير مخالفة للقانون" ولا شكّ أنّ ذلك يترتب عليه نتائج غاية في الأهمية وهو تحجيم السلطة التقديرية للإدارة في عدّ فعلٍ ما مخالفة لواجبات الوظيفة من عدمه ويستدعي العقاب، إلا أنّ هذا المبدأ يستدعي منظومة تشريعية على مستوى عالٍ تقرّر بشكلٍ صريحٍ وواضحٍ محظورات الوظيفة العامة التي تستدعي التأديب.

أما على مستوى المنظومة التشريعية في الأردن والتي يراها الباحث من وجهة نظره من أفضل المنظومات التي قررت نظاماً فريداً ومتميزاً بتوفير ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ، فقد نصّ نظام الخدمة المدنية الأردني بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ على حقّ الدفاع المقرّر للموظف العام أثناء التحقيق الإداري، وكرّسه هذا النظام بالمادة (146/ب/1) منه فجاء فيها: "... والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابياً أو مشافهةً ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أيّ شخصٍ للشهادة...".

وقد واكبت محكمة العدل العليا الأردنية جودة النصّ التشريعي المتقدّم بتكريس حقّ الموظف بالدفاع فجاء في أحد قراراتها بهذا الخصوص: "حقّ الدفاع مكفولٌ ولا يجوز توقيع أيّ جزاءٍ على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويتعيّن ذلك كقاعدةٍ عامةٍ في التحقيقات، بالأخص

(1) مشار إليه لدى الجبوري، ماهر، ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص 61.

توفير الضمانات التي تكفل للموظف الإحاطة بالاتهام الموجّه إليه ، وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود، ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج عن الأصول العامة الواجبة الإلتباع في إجرائه، وخرج على طبيعة الموضوع المحايد والنزيه، مادام فيه أيّ من تلك العيوب التي تشوبه وتشكل مساساً بحقّ الدفاع⁽¹⁾.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية الأردنية "كما أن سماع الشهود من قبل لجنة التحقيق قد تم بمعزل عن المستدعي الذي له الحق بمناقشتهم كما أن محاضر التحقيق قد خلت من توافيق لجنة التحقيق في الجلسات المعقودة بالتواريخ التالية (2019/1/15 و 2019/7/17 و 2019/7/21) 2019 ما عدا جلسة التحقيق في 2019/7/23) مما يجعل إجراءات التحقيق والحال هذه قد تمت بصورة مخالفة لنظام الخدمة المدنية وبالتالي إبطالها ويكون قرار المستدعي ضده بإيقاع عقوبة الإنذار بحق المستدعي بالاستناد إلى إجراءات التحقيق الباطلة باطلاً أيضاً الأمر الذي يستوجب والحال هذه إلغاء قرار المستدعي ضده الثاني".⁽²⁾

أما على مستوى المنظومة التشريعية المصرية فالأمر أقلّ حدّةً وخطورةً؛ لأنّ النظام المصري اتّبع في قانون الخدمة المصرية النظام المزدوج في تأديب الموظف العام والتحقيق معه ، وذلك بتشكيل هيئة قضائية مستقلة تباشر التحقيق مع الموظف المخالف وتسمى بالنيابة الإدارية ، ومن الطبيعي والمنطقي أن يتمّ تكريس حقّ الدفاع المقرّر للموظف العام أثناء التحقيق معه أمام هذه الهيئة؛ لأنّها مشكلة من طاقم قضائي يطبّق النصوص الواردة في قانون أصول المحاكمات الجنائية ويراعي الأصول ذاتها التي تطبقها النيابة الجنائية ، فضلاً عن أنّ المادة 59 من نظام الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 قد كرّست بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ حقّ الدفاع المقرّر

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 380 لعام 2010، تاريخ 2011، منشورات القسطاس القانوني.

(2) المحكمة الإدارية، الحكم رقم 354 لسنة 2019، تاريخ 2020/1/29، برنامج قرارك.

للموظف العام أثناء التحقيق معه كضمانة تشريعية فجاء فيها: "لا يجوز توقيع أيّ جزاءٍ على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة إلى جزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز الثلاثة أيام أن يكون التحقيق مشافهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء".

ومما تقدم يستنتج الباحث أن الأساس القانوني لحقّ الدفاع المقرّر للموظف العام في كلّ من الأردن، ومصر، والعراق هو المنظومة القانونية لهذه الدول التي نصّت بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ على حقّ الموظف العام في الدفاع عن نفسه أثناء التحقيق معه، فضلاً عن قرارات محاكم القضاء الإداري في هذه الدول والتي تحدثت في غير مرةٍ عن بطلان إجراءات التحقيق التي تمّ فيها إهدار حقّ الدفاع المقرّر للموظف قانوناً.

المطلب الثاني

حرية الموظف بالدفاع وأثر فقد محضر التحقيق على الدفاع

تناول الباحث هذا المطلب بالبحث حول حرية الموظف العام في نفي التهمة المنسوبة إليه، ثم انتقل لبيان أثر ضياع محضر التحقيق على الدفاع فيما إذا كان هذا الدفاع ذا أثرٍ فاعلٍ في نفي التهمة المنسوبة إلى الموظف على الشكل الآتي:

أولاً: حرية الموظف بالدفاع: للموظف المحال إلى لجنة التحقيق الإدارية الحرية المطلقة بممارسة حقه في الدفاع على الطريقة التي يراها من وجهة نظره كافيةً لنفي المخالفة المنسوبة إليه، سواء كان الدفاع كتابياً أم شفويّاً، وله استدعاء الشهود وطلب سماع أقوالهم، والاستدلال بالوسائل والقرائن جميعاً التي تساعد في إظهار براءته، ولا يحقّ للجنة التحقيق أن تحدّ من حرية الموظف بممارسة دفاعه، أو أن تجبره على ممارسة هذا الدفاع على صورةٍ معينةٍ من دون

أخرى، فضلاً عن أنه لا يحقّ للجنة التحقيق عدم تدوين دفاع الموظف في محضر التحقيق ومناقشته المناقشة السليمة والقانونية قبل إصدار قرار التوصية بالعقوبة من عدمه، وعلى هذا الأساس يمكن القول: إنّ العبرة والمعنى ليس بتقرير الحق أو الضمانة، وإنّما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو تلك الضمانة لصالح المقررة لمصلحته. (1)

ويثور في معرض هذا الأمر لدى الباحث سؤالاً غاية في الأهمية مفاده: هل يجوز للجنة التحقيق تحليف الموظف اليمين على ارتكابها لمخالفة، وهل يجوز لهذه اللجنة قبول طلب الموظف بحلف اليمين على عدم ارتكابه المخالفة؟

ولعلّ أهم مظهرٍ من مظاهر حرية الدفاع هو التزام المحقق بالحيدة، والموضوعية، وعدم التأثير أدبياً على إرادة المتهم بشكلٍ عامّ، بحيث يلجأ المحقق لوضع المتهم في وضعٍ حرجٍ لا يكون أمامه من خيارٍ سوى الاعتراف بالتهمة أو نفيها؛ لأنّ المحقق عند توجيه اليمين للموظف المحال إلى التحقيق يضعه بمكانٍ لا يمكن له الخروج منه؛ نظراً لارتباطه بفكرة تتغلغل في المعتقد الديني والأخلاقي للموظف فيجبره قسراً على قول الحقيقة. (2)

ومما تقدم يستنتج الباحث من وجهة نظره القانونية أنّ لا مجال لليمين القانونية في معرض التحقيق الإداري مع الموظف العام سواءً طلب هو حلفها لنفي التهمة عنه، أم تمّ توجيهها إليه من لجنة التحقيق؛ نظراً لما فيها من غصبٍ، وإجبارٍ، وشلٍّ لإرادة الموظف العام، وأنّ الاعتراف بالتهمة يجب أن يصدر عن إرادة حرةٍ واعيةٍ لا تأثرٍ عليها سواءً كان ذلك مادياً أم معنوياً؛ نظراً للنتائج التي تترتب على الاعتراف في العقاب والإدانة، فضلاً عن أنّ توجيه اليمين القانونية للموظف على ارتكابه للتهمة من عدمه فيه تقيدٍ، وشلٍّ لحرية الموظف في ممارسة حقّه في

(1) الشتيوي سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 116.

(2) ياقوت، محمد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 129.

الدفاع إذ إنَّ المحقق يجبر الموظف على الدفاع عن نفسه بطريقةٍ واحدةٍ من دون غيرها وهي اليمين القانونية على ما تحمله هذه اليمين من غصبٍ، وإجبارٍ، ووضع الحالف تحت تأثير فكرةٍ، ومعتقدٍ مقدسٍ لديه لا يمكنه الخروج عنه، وعلى ما تقدم فإنَّ قوانين كلِّ من العراق، ومصر، والأردن لم تتضمن نصوصاً حول حقّ توجيه اليمين للموظف المحال إلى التحقيق، إلا أنَّ المبدأ العام يقضي بعدم جواز ذلك للأسباب التي ذكرها الباحث أعلاه⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنَّه وانطلاقاً من النصوص القانونية التي قررت حقّ الدفاع وحرية للموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري في العراق، ومصر، والأردن، فإنَّ هذه النصوص نصّت أيضاً على مناقشة الموظف العام بالتهمة المنسوبة إليه وتفنيدها للوصول إلى الحقيقة، فماذا لو امتنع الموظف العام عن الدفاع عن نفسه والتزم السكوت؟ هل يمكن إجباره على الردّ عن أسئلة لجنة التحقيق؟

حقيقةً أنَّ المنظومة التشريعية المتعلقة بالوظيفة العامة في كلِّ من مصر، والعراق، والأردن لم تورد نصّاً واحداً يتحدث عن حقّ الموظف العام بالصمت وعدم الكلام أثناء مباشرة التحقيق الإداري معه، فلا يمكن للباحث القول بحرمان الموظف من حقّه في الصمت من عدمه في إطار قصور التشريع وإغفاله القانوني.

ومن استقراء الباحث لأحكام القضاء الإداري في هذا المجال وعلى ندرة هذه الأحكام، فقد وجد حكماً للمحكمة الإدارية العليا المصرية قالت فيه: "سكوت المتهم عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق، لا يشكل بذاته مخالفةً إداريةً أو ذنباً مستوجباً للمسؤولية التأديبية، وكلّ ما في الأمر أنَّ المتهم فوّت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة

(1) مهدي، غازي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص 129.

المنسوبة إليه، وعليه تقع تبعه ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيقع عليه في حال سكوته، فهو وشأنه في تخبير موقعة الدفاعي إزاء الاتهام المسند إليه، إلا أنّ من المقرر في الأصول العامة للتحقيق أنّه لا يسوغ إكراه المتهم على الإدلاء بأقواله بأيّ وسيلة كانت من وسائل الإكراه المعنوي⁽¹⁾.

ومما تقدم يمكن للباحث أن يستنتج أنّ حقّ الصمت أثناء مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف العام يعدّ من الحقوق المكرّسة له قضاءً وفقهاً ، وإن كانت المنظومة التشريعية في مصر، والعراق، والأردن قد خلت منها ، وبذلك فإنّه لا يجوز إجبار الموظف على الكلام أثناء مباشرة التحقيق معه ، ولا أن يؤول هذا الصمت على أنّه اعترافٌ من الموظف بالتهمة المنسوبة إليه ، ولا أن يتمّ استغلال هذا الصمت كدليلٍ ضدّه في إثبات التهمة ضدّه، وقد أكّدت على هذه المبادئ المتقدمة محكمة العدل الأوروبية لحقوق الإنسان عندما قالت: "حقّ المتهم في الصمت يعدّ عنصراً أساسياً للحقّ في عدم مساهمة المتهم في دعم إدانته"⁽²⁾.

ومما تقدم يمكن للباحث القول: إنّ حقّ الدفاع يتيح للموظف العام حرية اختيار الطريقة التي تناسبه في الدفاع عن نفسه مادامت هذه الطريقة المختارة لا تعارض القانون والنظام العام السائد في المجتمع من الضمانات الأساسية المقررة للموظف العام أثناء مرحلة التحقيق الإداري التي لا يمكن هدرها بأيّ حالٍ من الأحوال تحت طائلة بطلان قرار العقوبة التأديبية؛ نظراً لأنّه أهدر ضمانته الموظف في الدفاع.

(1)الطعن رقم 1385/2007، جلسة 2007/10/13، مشار إليه لدى: الحسيني، عمار، دليل الموظف العام والإدارة في التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص 210.

(2)العبودي، عثمان سلمان، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 366.

ثانياً: أثر فقدان محضر التحقيق على الدفاع المقدم من الموظف: لا بدّ من الإشارة أولاً إلى أنّ قانون الوظيفة العامة في الدول محلّ المقارنة في كلّ من العراق، ومصر، والأردن لم تتعرض لناحية فقدان محضر التحقيق الكتابي بأيّ وسيلة كانت، وما الإجراءات الواجبة الإلتباع في مثل هذه الحالة.

ولا شكّ أنّ محضر التحقيق يحمل أهميةً بالغةً إذ إنّّه يحمل في طياته حقيقة المخالفة التي أحيل الموظف بموجبها إلى التحقيق، وبيان فيما إذا كان ارتكبها أم لا، وعلى هذا الأساس فإنّ الفقه القانوني يجمع على أنّ فقدان محضر التحقيق لا تأثير له مطلقاً على النتيجة التي وصلت إليها اللجنة التي قامت بالتحقيق، فهو لا يعني سقوط قرار العقوبة بالمخالفة التأديبية التي بنيت على التحقيق، ولا يعني أيضاً سقوط قرار البراءة في حال ثبتت براءة الموظف من المخالفة المنسوبة إليه، ومبرر ذلك أنّه يمكن الوصول إلى البيانات والمعلومات التي تحويها هذه المحاضر بمستنداتٍ أخرى له صلة وثيقة بالتحقيق ومحاضره⁽¹⁾.

ومما تقدّم فإنّ فقدان محاضر التحقيق وسناده لا يعدّ فقداناً للحقيقة ذاتها؛ لأنّ الحقيقة قائمةٌ وموجودةٌ سواءً كانت هذه الحقيقة جنائيةً أم مدنيةً أم تأديبيةً، متى كان بالإمكان الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى جميعاً المقررة قانوناً سواءً كانت هذه الطرق أدلةً أم قرائن وكافيةً بذاتها للوصول إلى القناعة السليمة والقانونية التي يمكن أن ينتهي التحقيق إليها⁽²⁾.

ويذهب رأيي إلى القول: "في حال ضياع أوراق التحقيق بعد قيام التحقيق وقبل صدور الحكم، يجوز للجهة الإدارية في مثل هذه الحالة توقيع الجزاء، ويكون قرارها في ذلك سليماً وقائماً على

(1) فؤاد بركات، عمر، (1976)، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ص 237.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية لعام 1963، أشار له فؤاد بركات، عمر، السلطة التأديبية، مرجع ساق، ص

سببه، وصدر ممّن يملك إصداره في حدود القانون إذا كانت الواقعة محلّ التحقيق معترفٌ فيها من الموظف نفسه، وإذا كانت المذكورة من جهة التحقيق التي تولت التحقيق وقد استخلصت ما دوّنته فيها من وقائع واقتُرحت الجزاء المناسب⁽¹⁾.

ولا يؤيد الباحث من وجهة نظره الرأي القائل بأنّ فقدان أوراق التحقيق لا يعني فقدان الحقيقة ، ويمكن بناء القرار التأديبي على القرائن والأدلة الأخرى التي لها صلةً بالتحقيق؛ لأنّ الغاية ليست نتيجة التحقيق فحسب بل أنّ الغاية تكمن في مراعاة لجنة التحقيق للضمانات المقررة للموظف العام أثناء وقبل التحقيق؛ لما لهذه الضمانات من أهميةٍ بالغَةٍ في نتيجة التحقيق ، فالتحقيق الذي يُجرى مع الموظف العام من دون تقرير ضمانات الموظف العام فيه يعدّ تقريراً باطلاً بطلاناً مطلقاً ويبنى عليه بطلان القرار الصادر بمعاقبة الموظف العام، وقد أسلف الباحث في غير مرةٍ قراراتٍ لمحاكم القضاء الإداري في كلّ من مصر، والعراق، والأردن لا مجال لتكرارها تشدّد أشدّ التشديد على الحفاظ على الضمانات المحاطة بالموظف العام إثناء التحقيق الإداري؛ لأنّ هذه الضمانات ليس منحةً تشريعيةً للموظف فحسب بل أنّها أيضاً قواعد قانونية يجب تطبيقها احتراماً لقواعد القانون ، والقول بأنّ اعتراف الموظف العام بالمخالفة بعد فقدان محاضر التحقيق تجعل من قرار العقوبة الصادر بحقه بمكانه القانوني السليم في غير محلّه القانوني؛ لأنّ الموظف العام لا يستطيع التنازل عن هذه الضمانات فيما إذا تمّ إهدارها.

(1) عبد الهادي، ماهر، (1986)، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط2، من دون دار نشر وعاصمة نشر، ص 266.

الفصل الرابع

ضمانات تأديب الموظف العام بعد التحقيق الإداري

الفصل الرابع

ضمانات تأديب الموظف العام بعد التحقيق الإداري

سعى المشرع في كل من العراق ومصر لحماية الموظف العام من المخالفات التي تُوجّه إليه وتستدعي التحقيق معه، وعلى هذا المنوال فإنّ المشرع لم يكتفِ بإيراد ضماناتٍ للموظف العام قبل وأثناء التحقيق الإداري، بل سعى لتكريس هذه الحماية بعد إجراء التحقيق الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الحماية المقررة للموظف العام بعد إجراء التحقيق الإداري معه تكون على مستويين، فالمستوى الأول هو المستوى الإداري، ولعلّ أهمّ الضمانات التي قررها المشرع للموظف العام بعد إجراء التحقيق الإداري هي الفصل بين السلطة التي باشرت التحقيق الإداري والسلطة المخولة بإيقاع الجزاء التأديبي، وضرورة تسبب القرار التأديبي، ووحدة العقوبة وتناسبها مع المخالفة المرتكبة من الموظف العام.

أما على المستوى الثاني وهو إمكانية عرض قرار العقوبة الصادر بمعاقبة الموظف العام للتظلم منه والطعن به أمام الجهات القضائية المختصة.

وبناءً على ما تقدّم فإنّ الباحث تناول هذا الفصل على وفق المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول: الضمانات المقررة للموظف على المستوى الإداري.

المطلب الأول: السلطة المخولة بإيقاع الجزاء التأديبي وضرورة تسبب قرارها.

المطلب الثاني: تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة.

المبحث الثاني: التظلم من قرار إيقاع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: مفهوم التظلم.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على التظلم من قرار العقوبة التأديبية.

المبحث الثالث: الضمانات المقررة للموظف على المستوى القضائي.

المطلب الأول: القضاء المختص برقابة مشروعية القرارات التأديبية.

المطلب الثاني: نتائج الطعن القضائي.

المبحث الأول

الضمانات المقررة للموظف على المستوى الإداري

إذا كانت النتيجة التي وصل إليها الباحث في الفصول المتقدمة أنّ المشرع العراقي، والأردني، والمصري قد كفل الموظف العام بمجموعة من الضمانات التي يجب مراعاتها قبل وأثناء التحقيق الإداري ، إلا أنّ الوقوف عند هذا الحد من الحماية المقررة قانوناً للموظف العام لا يؤدي إلى النتيجة والغاية التي يتوخاها المشرع ، لذا كان لزاماً أن يتمّ كفالة الموظف العام بعد صدور نتيجة التحقيق الإداري بمجموعة أخرى من الضمانات تتظافر مع إجراءات الحماية المقررة سابقاً؛ للوصول إلى قرار سليم من الناحية القانونية فيما يخصّ نتيجة التحقيق الإداري .

وبذلك يمكن القول: إنّ الحماية الإدارية التي قررها المشرع العراقي، والمصري، والأردني للموظف العام المنسوبة إليه مخالفة تأديبية على المستوى الإداري تكون هي أيضاً على مستويين، يكون المستوى الأول بضرورة إحاطة الموظف العام بمجموعة من إجراءات الحماية قبل وأثناء التحقيق الإداري وهو ما تناوله الباحث فيما تقدّم من الفصول ، أما المستوى الثاني فيتمثل بضرورة متابعة هذه الحماية على المستوى الرئاسي ذلك المستوى المخول قانوناً بالتصرف بنتيجة التحقيق الإداري، بحيث يجب أن يكون معه هذا التصرف على وفق الأصول القانونية.

ومما تقدّم فإنّ الباحث سيتناول هذا المبحث في المطالبين الآتيين على وفق الآتي:

المطلب الأول: السلطة المخولة بإيقاع الجزاء التأديبي وضرورة تسبب قرارها.

المطلب الثاني: تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة.

المطلب الأول

السلطة المخولة بإيقاع الجزاء التأديبي وضرورة تسبب قرارها

من استقراء نصوص قانون موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لعام 1991 وتعديلاته يجد الباحث أنّ الجهات المخولة بإيقاع الجزاءات التأديبية هي رئيس الدائرة التي ينتمي إليها الموظف المحال إلى التحقيق أو الموظف المخوّل بذلك أو الوزير الذي يتولى هرم السلطة الرئاسية للوزارة، مع الإشارة إلى أنّ العقوبات الشديدة المقررة على الموظف المخالف لا يتم فرضها إلا من الوزير مباشرة، ولم يخول المشرّع العراقي أيّ جهةٍ أخرى فرض العقوبات التأديبية الشديدة⁽¹⁾.

وفي واقع الحال لم يبتعد المشرّع الأردني في قانون الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 عن النهج الذي أخذ به المشرّع العراقي، فأيقاع العقوبة التأديبية بحقّ الموظف المخالف يكون على وفق تدرج الهرم الوظيفي وبحسب جسامه المخالفة والعقوبة بدءًا من الرئيس المباشر وانتهاءً بالوزير.⁽²⁾

أما المشرع المصري الذي انتهج الأسلوب القضائي والإداري في تأديب الموظف العام فإن إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف العام والتصرف بالتحقيق الإداري يكون للرؤساء المباشرين ولشاغلي الوظائف القيادية والإشرافية وللمحكمة التأديبية، على أنّه تجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ إيقاع الجزاءات التأديبية الشديدة على الموظف العام في النظام المصري لا تكون إلا من المحكمة التأديبية، في حين يتمّ معاقبة الموظف العام على المستوى

(1) للاستزادة يراجع في ذلك نصوص المواد 8 و9 و10 و11 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي العراقي رقم 14 لعام 1991.

(2) يراجع في ذلك نصّ المادة 143 من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الإداري بالعقوبات الخفيفة التي لا يكون معها ضرورة إشغال المحكمة التأديبية بها، مع أحقية المحكمة التأديبية بفرض الجزاءات الخفيفة في معرض نظرها بالقضايا المعروضة عليها⁽¹⁾.
 ومما تقدم يثور لدى الباحث سؤالٌ غايةً في الأهمية في معرض هذا الأمر لا بدّ من الإجابة عنه مفاده: هل الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة العقاب تعدّ ضماناً كافيةً لحماية الموظف العام؟ وبالأخصّ أنّه يتمّ إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف العام من السلطة التي يعمل فيها مباشرة فيما إذا تمّ استثناء العقوبات الشديدة التي توقّعها المحكمة التأديبية في النظام المصري.
 وفي واقع الحال أنّ الوقوف عند الحدّ القائل بفصل سلطة التحقيق عن سلطة إيقاع الجزاء التأديبي غير كافٍ ولا يحقق الغاية المتوخاة قانوناً من تقرير مثل هذه الضمانات، لذا كان لا بدّ من تكريس ضماناً أخرى تحقّق الغاية المرجوة وهي ضرورة تسبب القرار الصادر بالعقوبة التأديبية، ويعني ذلك أنّه لا يجوز بحالٍ من الأحوال إيقاع أيّ عقابٍ على الموظف العام لا يستند إلى أسبابٍ قانونيةٍ موجبةٍ للعقاب، فيتوجب أن يُبنى القرار التأديبي على مبرراتٍ ومسوغاتٍ سليمةٍ من الناحية القانونية تبرّر فرض العقوبة التأديبية وتوجبها⁽²⁾، وبذلك يكون جزاء قرار إيقاع العقوبة التأديبية غير المسبب البطلان المطلق.

ومن مطالعة نصّ المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي نجد أنّها نصّت بصورةٍ واضحةٍ على ضرورة أن تكون توصيات لجنة التحقيق الإداري مسببةً ومستندةً لأصولٍ قانونيةٍ صحيحةٍ ومكتوبة⁽³⁾، في حين لا يوجد أيّ نصّ آخر ينصّ على ضرورة تسبب القرار التأديبي، ويرى الباحث أنّ المشرّع العراقي استند في تسبب قرار العقوبة التأديبية على تسبب

(1) للاستزادة راجع المادة 62 من نظام الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

(2) الحسيني، عمار عباس، (2014)، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق وإجراءاته، مكتبة السنهوري، ط1، بغداد، ص 22.

(3) يراجع في ذلك قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لعام 1991.

توصيات لجنة التحقيق على أساس أنّ الجهة التي تقوم بإيقاع العقوبة التأديبية تتبنى ضمناً التسبب الوارد في توصيات لجنة التحقيق، وهذا غير جائز قانوناً إذ إنّ الغاية من الفصل بين كلّ من سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء الإداري هو فرض نوعٍ من الرقابة الإدارية اللاحقة على إجراءات التحقيق هذا من جهةٍ، ومن جهةٍ أخرى فإنّ توصيات لجنة التحقيق هي توصيات غير ملزمةٍ للسلطة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي فيجب أن يكون قرار التأديب مسبباً ضمناً في نصّه ولا يوجد مانعٌ من أن يستند مصدر القرار التأديبي على توصيات لجنة التحقيق لإيقاع الجزاء التأديبي.

وتختفي الإشكالية المتقدمة في التشريع الأردني؛ لأنّ قانون الخدمة المدنية الأردني نصّ صراحةً في المادة (5/أ/141) على ضرورة تسبب القرار التأديبي فجاء فيها: "تسبب القرار التأديبي الذي تمّ اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية".

وعلى مستوى المنظومة التشريعية في النظام المصري نجد أنّ المادة 59 من نظام الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 نصّت صراحةً على تسبب القرار التأديبي الصادر من الجهة المخولة بإيقاع العقوبات التأديبية فجاء فيها: "لا يجوز توقيع أيّ جزاءٍ على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ القرارات الصادرة بالجزاءات التأديبية عن المحاكم التأديبية المصرية تصدر مسببه من دون الحاجة لوجود نصّ يقرّر ذلك على أساس أنّ القرارات القضائية يتوجب فيها أن تصدر مسببه؛ كون القرارات الصادرة عن المحاكم التأديبية لها صفة الأحكام القضائية.

وعلى المستوى القضائي فقد كرس مجلس الانضباط العام العراقي على حق الموظف العام والإدارة معاً على ضرورة تسبب القرار التأديبي فجاء في أحد قراراته: "ولمّا كان التسبب ضماناً مقررّاً للموظف ومن شأن تخلفه الإخلال بضمانته تجاه الإدارة، فإنّه يُعدّ بذلك شكلاً جوهرياً ويترتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه، ويمتدّ هذا البطلان ليشمل كلّ حكم أو قرارٍ تأديبيّ شابه قصوراً في التسبب، الأمر الذي ينبي عليه أنّ المركز القانوني للتسبب يمثّل إجراءً أو شكلاً واجب الإلتباع ، لذا فإنّه يتوجب على السلطة التأديبية أخذه بعين الاعتبار، إذ لا يجوز لها إغفاله أو قصوره وإلاّ فإنّ قرارها يُعدّ باطلاً بعبء مخالفة الشكل"⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدم يستنتج الباحث من وجهة نظره الشخصية أنّ القضاء العراقي الإداري استدرك النقص التشريعي الوارد في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي فيما يخصّ تسبب قرار العقوبة التأديبية، وقرر صراحةً بضرورة تسبب القرار التأديبي تحت طائلة تقرير عدم مشروعيته؛ كونه معاباً بعبء الشكل بإهماله إجراءات جوهريّة مقررّة لصالح الموظف العام لا يجوز تغطيتها بعد صدور القرار التأديبي ، وهذا يؤيد وجهة نظر الباحث إذ إنّ التحقيق الإداري وضرورة تسبب توصيات لجنة التحقيق يُعدّ إجراءً مستقلاً عن إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العام ، ولا مبرر للقول بأنّ تسبب توصيات لجنة التحقيق يُعدّ تسبباً لقرار العقوبة التأديبية؛ لاختلاف كلّ من هاتين الواقعتين عن الأخرى، بل أنّ القضاء العراقي ذهب أبعد من ذلك وأكد على ضرورة تسبب قرارات العقوبة الصادرة عن المحاكم المختصة مع أنّ هذه القرارات تُعدّ قرارات قضائية والقاعدة العامة توجب تسببها قانوناً بغضّ النظر عن وجود نصّ بوجود التسبب في قانون الوظيفة العامة من عدمه.

(1) قرار المجلس رقم 96/247 لعام 1996 نقلاً عن أمين، محمد سليم، (2012)، تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، السنة العاشرة، بغداد، ص 341.

وعلى مستوى القضاء الأردني ففي هذا قضت المحكمة الإدارية "هذا كله يدل أن الجهة المستدعى ضدها كانت على علم بما يقوم به المستدعي من تدريب مع منظمة الاتحاد اللوثري، مما يجعل لجنة التحقيق وقد توصلت إلى إدانة المستدعي بالمخالفات المسندة إليه على اعتبار أنه ليس هناك موافقة مسبقة وأنه لا يوجد اتفاقية موقعة يكون استنتاجا واستخلاصا ليس له أساس في أوراق الدعوى ولم يكن مستخلصا من أصول ثابتة من البيانات المقدمة ويكون ما توصلت إليه لجنة التظلم ومن بعدها المستدعي ضده الأول بقراره الثاني لم يبنى على أساس واقعي وقانوني باعتبار أن الإدانة من قبل الأخير قد بنيت على ما توصلت إليه لجنة التظلمات التي بنت قرارها على توصية لجنة التحقيق مما يكون معه أن قرار المستدعي ضده الأول وقد ذهب بخلاف ما توصلنا إليه وفقا لما تم بيانه سابقا مخالفا للقانون ولم يرقم على سبب صحيح ومخالفا للشكل والإجراءات التي رسمها القانون ويجعل أسباب الطعن تتال من القرار الطعين ويكون حريا بالإلغاء"¹.

ومما تقدم يستنتج الباحث أن تسبب القرار التأديبي ضماناً موضوعيةً مقررةً لصالح الموظف العام، وهي ضماناً مستقلةً بحد ذاتها يجب مراعاتها من الجهات المخولة بإيقاع الجزاءات التأديبية على المستوى الإداري والقضائي معاً، تحت طائلة إبطال القرار التأديبي لانتهاء أحد أركانه ألا وهو ركن الشكل، وتجدر الإشارة إلى أن التسبب المنشود كضمانة للموظف العام ينسحب على القرارات الصادرة بإيقاع عقوبة أو البراءة منها؛ لأن ضماناً التسبب مقررةً للمرفق العام بالسوية ذاتها التي تكون مقررةً للموظف كما يرى الباحث.

1 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 402 لسنة 2019، تاريخ 2019/11/20، برنامج قرارك.

المطلب الثاني

تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة

يعني مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة المرتكبة من الموظف العام قيام المشرع بتعداد وبيان المخالفات التي تعدّ مخالفات تأديبية من جهة، وبيان عقوبة كلّ مخالفةٍ على حدة ضمن إطارٍ نصّ تشريعيّ واحدٍ ومحدّدٍ وواضحٍ من جهةٍ أخرى، بحيث لا يُترك معه مجالٌ للسلطة المخولة بإيقاع الجزاء التأديبي لتقدير نوع وجسامة العقوبة المقررة للمخالفة المرتكبة من الموظف العام، أي: إيجاد نوعٍ من التوازن بين العقوبة والمخالفة، والتوازن المنشود يجب أن يكون توازنًا تشريعيًا وليس توازنًا إداريًا⁽¹⁾.

ومن قيام الباحث باستقراء نصوص قانون موظفي الدولة العراقي رقم 14 لعام 1991 لم يجد نصًا يحدّد العقوبة المقررة لكلّ مخالفةٍ تأديبيةٍ تفصيلًا، إلا أنّ الواقع وبحسب القانون المذكور يوحي بتدرج العقوبة بحسب جسامة وشدة المخالفة.⁽²⁾

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ الفقرة الرابعة من المادة الحادية عشرة من قانون الموظفين العراقي نصّت على أن: "تكون العقوبات التي يفرضها الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المختصّ باتّة، باستثناء عقوبات: التوبيخ، وإنقاص الراتب، والفصل، والعزل، وتنزيل الدرجة"، ويستنتج ممّا تقدم بأنّ المشرع العراقي ترك أمر تقدير ضمانّة التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة المرتكبة للمحكمة المختصة بنظر الطعن بقرار العقوبة في حال قيام الموظف بالطعن بقرار العقوبة، انطلاقًا من أنّ الفقرة الخامسة من المادة المتقدمة نصّت على: "للموظف

(1) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 148.

(2) يراجع في ذلك المادة الثامنة من قانون موظفي الدولة العراقي.

المعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام في ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه قرار فرض العقوبة". ويرى الباحث أنّ الأسلوب الذي اتّبعه المشرّع العراقي لتقرير هذه الضمانة للموظف العام لا يحقق الفاعلية المطلوبة؛ لأنّ هذه الضمانة مقرّرة للموظف العام على المستوى الإداري وليس على المستوى القضائي، فضلاً عن أنّ قرارات فرض الجزاءات التأديبية في المنظومة التشريعية العراقية هي قرارات إدارية نهائية تكون نافذة بحق الموظف المخالف من تاريخ صدورها، ولا تتوقف بحالٍ من الأحوال على تصديق القضاء التأديبي لها.

وعلى النقيض من المشرّع العراقي فإنّ المشرّع الأردني نصّ صراحةً في نظام الخدمة المدنية على ضرورة التناسب بين العقوبة والجزاء التأديبي، فقد نصّت المادة (4/أ/141) منه على: "توفير الضمانات الآتية للموظف قبل إيقاع أيّ عقوبة عليه:

4- التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف".

وتجدر الإشارة إلى أنّ الأسلوب المتّبع لدى المشرّع المصري هو ذاته الأسلوب المتّبع لدى المشرّع العراقي مع ملاحظة أنّ العقوبات الصادرة عن المحاكم التأديبية في النظام المصري تصدر بالضرورة مستوفية الضمانات المقررة للموظف العام كافةً، على أساس أنّ القائمين على إيقاع الجزاء التأديبي في هذه المحكمة هم قضاة من أهل الخبرة والاختصاص ومعنيين بتفسير نصوص القانون وتطبيقها وحتى إكمالها بالاجتهاد⁽¹⁾.

(1) يراجع في ذلك قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

وبناءً على ما تقدم يُستنتج أنه يجب على المشرع ان يضيق دور الادارة من ناحية التقدير على المستوى الإداري في مجال التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة المرتكبة؛ خشية مغالاة الإدارة وتعسفها في استعمال سلطتها في إيقاع الجزاءات التأديبية، وحقبةً وإن كانت الرقابة القضائية اللاحقة لصدور القرار التأديبي كافيةً للمحافظة على هذه الضمانة، إلا أنه لا يجب الاعتماد عليها بالمطلق؛ خشية تهاون الإدارة في تقدير الجزاءات التأديبية التي تتبني عليها حياة الموظف العام الوظيفية، وشرفه، وكرامته في بعض الحالات والمخالفات، ومن هذا المنطلق يرى جانبٌ من الفقه القول بأن المحاكم القضائية تلغي قرار الجزاء التأديبي غير المتناسب مع المخالفة المرتكبة من دون أن تقوم بنفسها بإيقاع الجزاء المناسب؛ للمحافظة على الوظيفة الإدارية وعدم الاعتداء عليها⁽¹⁾، في حين يرى رأيٌ آخر بوجود قيام المحاكم المختصة بإيقاع الجزاءات التي تراها مناسبةً على الموظف في معرض الطعن بقرار العقوبة على أساس أن السلطة التأديبية تباشر اختصاصها بواسطة موظفين غير معصومين من الخطأ، وأن اختصاص إيقاع الجزاء التأديبي يقع ضمن ولاية المحكمة المختصة قانوناً⁽²⁾.

وبناءً على ما تقدم فإن مجلس شوري الدولة العراقي قد أيد الاتجاه القائل بأن للمحاكم التأديبية سلطة فرض الجزاء التأديبي على الموظف العام فجاء في أحد قراراته: "لدى عطف النظر على القرار المميز وجد أنه صحيحٌ وموافقٌ للقانون، ذلك أن مجلس الانضباط العام خفض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المعارض إلى التوبيخ؛ لتتناسب مع الفعل المرتكب من المعارض لسبب كون الأفعال المرتكبة لا تمثل انتهاكات خطيرة لواجبات الموظف تستوجب تنزيل الدرجة، وأن التعارض بين فعل الموظف ورؤسائه لم يصل إلى حدّ التعدي على الإدارة؛

(1) العجيلي، لفته، (2013)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، ص 53.

(2) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 610.

لكي تفرض عقوبة تنزيل الدرجة الأمر الذي جعل المجلس يخفض العقوبة لتكون متناسبةً وفعل المعترض ، وظهر للمجلس أنّ لجنة الانضباط اكتفت بتوجيه عقوبة الإنذار للمعترض عليه وحثّه على عدم الإسراف بتناول الخمر والاستقامة في حياته الاجتماعية والوظيفية إذ إنّ هذا القرار لما حواه من أسبابٍ كان مصيباً وموافقاً للقانون، فضلاً عن أنّ العقوبة المفروضة بموجبه كانت ملائمةً للغايات التي استهدفتها اللجنة في قرارها المعترض عليه لذا قرر تصديقه⁽¹⁾.

وعلى المنوال المتقدم جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر: "إذا كان القرار الصادر بجزاءٍ تأديبيٍّ منسوباً بالغلو لعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء الموقع ومقداره فإنّه يتعيّن على القضاء التأديبي التصدي لتوقيع الجزاء المناسب"⁽²⁾.

وقد أكّدت محكمة العدل العليا الأردنية على مبدأ التناسب فقالت في أحد أحكامها : "السلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاءٍ بغير معقب عليها في ذلك، إلا أنّ مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن أنّ لا يشوب استعمالها غلوً، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وأنّ الهدف من التأديب هو انتظام سير المرفق العام، وإنّ ذلك لا يتأتى إذا انطوى الجزاء على قسوةٍ شديدةٍ أو الإفراط المسرف في الشفقة، فكلّ من طرفي النقيض لا يؤمن سير المرافق العامة، ويتعارض مع الهدف الذي توخّاه المشرّع من التأديب ، وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلو فإنّه يخرج من نطاق المشروعية، ومن ثمّ يخضع لرقابة محكمة العدل العليا"⁽³⁾.

(1) قرار رقم 180، انضباط تمييز، 2009، مجلة التشريع والقضاء، وزارة العدل، العدد الرابع، العراق، ص 284.
 (2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3115، للسنة 35 ق، لعام 1995، مشار إليه لدى خليفة، عبد العزيز، ضمانات التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 70.
 (3) عدل عليا رقم 85، لعام 1989، منشورات القسطاس القانوني.

وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا "ومحكمتنا تجد أن العقوبة التي أوقعه المطعون ضده الأول على الطاعن لا تتناسب مع الذنب الذي اقترفه وظروف القضية التي تشير إلى عدم الاستماع لشهادة المشتكي أو المتضرر نفسه أمام لجنة التحقيق بل تم الاستماع لشهادة وكيله المحامي الذي قدم الشكوى وأنه لا يوجد أي عقوبات تأديبية سابقة بحق الطاعن وهو ما يشكل غلواً في العقوبة ، ذلك أنه من المعلوم أن العقوبات التأديبية شرعت لتتمكن سلطة التأديب المختصة من توقيع الجزاء على الموظف مرتكب المخالفة التأديبية حفاظاً على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة والشرط العام للجزاء أن يكون عادلاً دون إسراف بالشدّة أو إمعان في الرأفة فإن كانت الصورة الأولى فهي الغلو في العقوبة التي تخالف مبدأ الملائمة التي يقصد فيها التناسب بين سبب القرار ومحلّه"¹

ويستنتج الباحث ممّا تقدّم أنّ القضاء الإداري في كلّ من مصر، والأردن، والعراق تصدّى للقرارات التأديبية التي لا يوجد تناسبٌ فيها بين العقوبة والجزاء المرتكب من الموظف، وأكّد على المبدأ القانوني القائل بضرورة التناسب بين الجزاء والمخالفة، ووسّع رقابته لتشمل السلطة التقديرية للإدارة، وذلك في حال وجود خطأ بين التقدير والملاءمة من السلطة الإدارية.

1 - المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم 181 لسنة 2021، تاريخ 2021/7/7. برنامج قرارك.

المبحث الثاني التظلم من قرار إيقاف الجزاء التأديبي

إنّ القرار التأديبي الصادر بحق الموظف العام من السلطة الإدارية المختصة بإيقاع العقاب التأديبي، وإن كان يعدّ من القرارات الإدارية النهائية واجبة النفاذ فور صدورها، على أساس أنّ القرارات الإدارية تتمتع بميزة الأثر المباشر في النفاذ، إلا أنّ ذلك لا يعني وجوب رضوخ الموظف العام للقرار التأديبي، فيحتمل أن يكون هذا القرار معاباً في مشروعيته بأحد عيوب المشروعية وقابلاً للإبطال لصالح الموظف العام، فضلاً عن أنّه يحتمل أن يكون قد تمّ إهدار الضمانات المقررة للموظف العام قبل وأثناء وبعد التحقيق الإداري معه.

ومما تقدم فإنّه يتبادر في ذهن الباحث سؤالٌ غايةً في الأهمية مفاده: هل يتوجب على الموظف العام الاقتناع بالقرار التأديبي الصادر بحقه؟ فإذا كان الجواب بالنفي فما الإجراء القانوني الذي يتوجب على الموظف العام إتباعه لإبطال القرار التأديبي؟

للإجابة عن هذه الأسئلة لابدّ من بحث التظلم الإداري، والتظلم الإداري يعدّ بمثابة اعتراضٍ على قرار العقوبة التأديبية يقدّم من الموظف العام للجهة التي قامت بإيقاع العقوبة التأديبية، وهو يعدّ إجراءً إدارياً بحثاً إذ إنّّه يقدّم على مستوى الإدارة التابع لها الموظف المعاقب⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدم سيتناول الباحث مفهوم التظلم الإداري كضمانةٍ من الضمانات المحاطة بالموظف العام أثناء التأديب الإداري بالشكل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم التظلم

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على التظلم من قرار العقوبة التأديبية

(1) أحمد الغالبي، رامي، (2018)، ندوة بعنوان القرار الإداري وآلية التظلم منه، أقيمت في مكتب المفتش العام لوزارة الداخلية استناداً للتعاون الثقافي مع جامعة الإمام جعفر الصادق، منشورات جامعة الإمام جعفر الصادق، العراق، ص

المطلب الأول

مفهوم التظلم

يقصد بالتظلم الإداري في معرض هذا البحث بأنه: "وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري يقدمها للجهة الإدارية عسى أن تعدّل قرارها فتسحبه وتكفي الطاعن مؤونة الالتجاء إلى القضاء؛ طلباً لإلغاء القرار الإداري التأديبي"⁽¹⁾ ، وتظهر أهمية التظلم الإداري في أنه يختصر على الموظف العام اللجوء إلى القضاء إذا ما حقق التظلم غايته؛ كونه يقدم على المستوى الإداري بإجراءات بسيطة وسهلة ، وأنه يمنح الجهة المصدرة للقرار التأديبي فرصة ثانية للنظر بقرارها وإعادة تقييمه على وفق المثالب التي يعرضها الموظف المتظلم من القرار التأديبي.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أن المشرع العراقي نصّ في المادة 15 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لعام 1991 الفقرة الثانية منها على أنه: "يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك في ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعلى الجهة المذكورة البتّ بهذا التظلم في ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البتّ فيه رغم انتهاء هذه المدة يعدّ ذلك رفضاً للتظلم".

ويستنتج الباحث من نصّ المادة المتقدم أنّ التظلم من قرار فرض العقوبة التأديبية في التشريع العراقي يعدّ تظلماً وجوبياً ، إذ إنّ المشرع العراقي فرض على الموظف العام وجوب التظلم من قرار الجزاء التأديبي أمام الجهة التي أصدرته قبل الطعن به أمام القضاء ، وبذلك يصبح التظلم شرطاً من شروط قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي تحت طائلة رفض الدعوى ، وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ المشرع العراقي انتهج سياسية التظلم الوجوبي في

(1) العجيلي، لفته، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 153.

القضايا جميعاً التي يختص بنظرها القضاء الإداري العراقي وذلك في قانون مجلس الدولة العراقي رقم 17 لعام 2013⁽¹⁾.

أما بالنسبة إلى المشرّع الأردني فيلحظ الباحث ومن استقراء نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني أنّ المشرّع الأردني أجاز التظلم من القرارات الصادرة بفرض العقوبة التأديبية بحق الموظف العام⁽²⁾، وينبني على ما تقدم أنّ المشرّع الأردني لم يأخذ بالتظلم الوجوبي على قرار الجزاء التأديبي، وإنما يكون له مطلق الحرية في اللجوء إلى القضاء المختص مباشرة أو التظلم من القرار التأديبي على مستوى الإدارة التابع لها الموظف، وبذلك لا يكون التظلم في التشريع الأردني شرط لقبول دعوى الإلغاء كما الحال في التشريع العراقي، وما يؤكد ذلك نصّ المادة الثامنة الفقرة (ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لعام 2014 والتي جاء فيها: "إذا كان التشريع ينصّ على جواز التظلم من القرار الإداري، فيجوز الطعن في هذا القرار في المدة المنصوص عليها في القانون المذكور، ويجوز الطعن بالقرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تمّ تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع".

وبالنسبة إلى المشرّع المصري ومن استقراء الباحث لنصوص قانون الخدمة المدنية المصري لم يجد الباحث أيّ نصّ يتعلق بالتظلم وآليته سواء كان هذا التظلم تظلمًا اختياريًا أم وجوبيًا، إلا أنّه بمراجعة قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972 نجد أنّ المادة 12 منه الفقرة (ب) نصّت على أنّه: "لا تقبل الطلبات الآتية: ب. الطلبات المقدمة رأسًا بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثلثًا، ورابعًا، وتاسعًا من المادة العاشرة قبل التظلم منها على الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة

(1) يراجع في ذلك قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 17 لعام 2013 المادة السابعة الفقرة السابعة (أ) منه.

(2) تراجع المواد من 162 وحتى 166 من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ.

للبت بهذا التظلم ، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرارٍ من رئيس مجلس الدولة⁽¹⁾ ، ويلحظ أنّ البنود المحددة جميعاً في الفقرة السابقة من المادة 12 تتعلق بقضايا الموظفين العموميين ومنها القرارات الصادرة بالتأديب، وبذلك يمكن القول: إنّ النهج الذي سلكه المشرع المصري يتوافق مع النهج الذي سلكه المشرع العراقي بوجود التظلم من قرار العقوبة التأديبية قبل رفع دعوى الإلغاء ومراجعة القضاء المختص.

ولابدّ من التنكير في معرض هذا الأمر إلى التظلم سواء كان اختياريًا أم وجوبيًا فإنّه يقسم في فقه القانون العام على قسمين هما على الشكل الآتي:

1. التظلم الولائي: وهو التظلم الذي يتمّ تقديمه للجهة الإدارية من صاحب المصلحة أو وكيله القانوني قبل رفع دعوى الإلغاء ومراجعة القضاء الإداري، وتكون الغاية منه تنبيه الجهة الإدارية إلى قرارها المعيب والطلب منها إعادة النظر في هذا القرار وسحبه أو تعديله أو إلغائه، وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للتظلم الولائي لكلّ من جهة الإدارة والفرد المتضرر من القرار الإداري؛ كونه يُلزم الإدارة باتباع قواعد المشروعية وتدرج القواعد القانونية، إلا أنّه في الغالب الأعم لا يتمّ الردّ على التظلمات المقدمة من الأفراد لدرجة أنّه وصل الحدّ في العرف الإداري العراقي بالردّ على التظلمات المقدمة من

(1) تجدر الإشارة إلى أنّ البنود المحددة بالمادة العشرة من قانون مجلس الدولة المصري والتي يجب التظلم منها هي على الشكل التالي: "ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية.

الموظفين العاميين بعبارة "بوجوب مراجعة محكمة القضاء الإداري والحصول على قرارٍ قضائيٍّ"⁽¹⁾.

2. التظلم الإداري الرئاسي : وهو يشبه التظلم الولائي إلى حدّ كبيرٍ إلا أنّه يختلف عنه في أنّ التظلم الرئاسي يقدم مباشرةً إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار التأديبي أو القرار الإداري بشكلٍ عامّ ، لذا يُشترط في صحة هذا التظلم أن يوجّه بشكلٍ مباشرٍ إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري ، وتكون هذه السلطة الرئاسية بموجب القانون تملك حقّ رقابة مشروعية قرارات مصدر القرار المشكو منه ، وبذلك يتوجب على هذه السلطة الرئاسية ممارسة سلطتها بالرقابة وإجراء التحقيق الإداري فيما إذا لزم الأمر واتخاذ الإجراء المتوجب قانونًا.

وتتمثل أهمية التظلم الرئاسي في أنّه يشكّل نوعًا من الرقابة الإدارية اللاحقة على نشاط المرؤوسين، ويساعد على تلافي مواطن الخلل والقصور في الإدارات العامة، فضلاً عن أنّه يشكّل ضماناً فاعلاً للمتضرر من القرار الإداري تتمثل بالفصل بين سلطة إصدار القرار وسلطة مراقبة مشروعيته، ويضمن عدم الانحراف بالسلطة في حال إذا أصرّ مصدر القرار على قراره السابق من دون وجه حقّ الأمر الذي يفرغ معه التظلم من غايته⁽²⁾.

ومما تقدم يستنتج الباحث أنّ التظلم الإداري اختياريًا كان أم وجوبيًا، رئاسيًا أم ولائيًا يشكّل ضماناً فاعلاً من الضمانات المقررة للموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري بسبب مخالفةٍ تأديبيةٍ مرتكبةٍ من قبله؛ كونه يضمن لفت نظر الإدارة إلى بعض النقاط التي يمكن أن تكون سهت عنها، وكونه يتمثل بأنّه نوعٌ من الرقابة الإدارية اللاحقة على إصدار القرارات التأديبية ،

(1) احمد الغالبي، رامي، (2018)، ندوة بعنوان القرار الإداري وآلية التظلم منه، مرجع سابق، ص 15.

(2) احمد الغالبي، رامي، (2018)، ندوة بعنوان القرار الإداري وآلية التظلم منه، مرجع سابق، ص 16.

ويمنح الإدارة القدر الكافي من الوقت للتراجع عن قرارها ، فضلاً عن أنه يحقق مصلحة الموظف المتظلم إذ إنَّ التظلم يجنبه اللجوء إلى القضاء وإجراءاته الطويلة.

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على التظلم من قرار العقوبة التأديبية

يترتب على تقديم التظلم الإداري لجهة الإدارة من الموظف المعاقب بجزاءٍ تأديبيٍّ نتائج غاية في الأهمية، لذا ومن هذا المنطلق سيتناول الباحث النتائج المترتبة على التظلم الإداري المقدم من الموظف العام على وفق الآتي:

أولاً: قبول جهة الإدارة التظلم المقدم إليها.

ثانياً: رفض جهة الإدارة التظلم المقدم إليها.

أولاً . قبول جهة الإدارة التظلم المقدم إليها: تكون الغاية الأساسية المأمولة من قيام الموظف العام بتقديم تظلمه على قرار العقوبة التأديبية هي قبوله من جهة الإدارة ، وإلغاء قرار الجزاء التأديبي ، وهنا تكمن الغاية الأساسية من اشتراط التظلم الوجوبي في كلِّ من التشريع العراقي والمصري فيما يخصّ القضايا المتعلقة بالوظيفة العامة بشكلٍ عامّ ، ومنها قرارات الجزاءات التأديبية⁽¹⁾، ومن ذلك فإنَّ صدور قرار الجزاء التأديبي من الإدارة مشوباً بأحد عيوب المشروعية لا يعني مطلقاً أنَّ الإدارة قد قصدت ذلك ، فضلاً عن أنه لا يعني أنَّ الإدارة قصدت التراخي عن تطبيق الضمانات المقررة لصالح الموظف العام المنصوص عنها في قوانين الوظيفة العامة ، يمكن أن يؤدي التظلم الإداري إلى نتائج إيجابية وعاجلة بالنسبة إلى الموظف المعاقب لا يمكن الوصول إليها بالسوية ذاتها إذا تمَّ اللجوء إلى القضاء الإداري.

(1) نصر الدين كامل، محمد، (1989)، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري، علم الكتب، القاهرة، ص 189.

وهذا ما استقرّ عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ جاء في أحد أحكامها: "إنّ الحكمة من التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريقٍ أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أنّ المتظلم على حقّ في تظلمه"⁽¹⁾.

وبهذا الاتجاه السابق قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد في حيثياته وأسبابه إذ: "إنّه من الثابت من المخططات أنّ الشارع الذي تمّ تعديل سعته هو ضمن الدوائر الخاضعة للاعتراض، وحيث أنّ المستدعي لم يقدّم اعتراضاً إلى أمين سرّ المجلس بل بادر مباشرة إلى إقامة هذه الدعوى، وحيث أنّ التظلم الإداري والمتمثل بالاعتراض منصوصٌ عليه بقانون تنظيم المدن والقرى كما جاء بالمادتين 20 و 21 من القانون فقد كان على المستدعي أن يُلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم اعتراضٍ إلى المجلس أولاً، وبعد النظر باعتراضه سلباً أو إيجاباً يصبح القرار بحقّه نهائياً، ويحقّ له عند إذن الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفذ طريق التظلم الإداري، وعليه وحيث أنّ المستدعي لم يقدّم الاعتراض المنصوص عليه فلا يحقّ له التقدم بالطعن مباشرة"⁽²⁾.

ومما تقدم يستنتج الباحث من وجهة نظره الشخصية أنّ ثقافة التظلم من قرار الجزاء التأديبي يحقّق النتائج والغايات الآتية:

1. سرعة البتّ في النزاعات التأديبية والتقليل من عددها بأيسر الطرق وأقصرها وبشكلٍ ودّي بين الموظف والإدارة.
2. تعزيز مبادئ الشفافية، والعدالة، والمساءلة، وتكافؤ الفرص فيما يتعلق بحقوق الموظف.

(1) الطعن رقم 13/1، لسنة 7 ق، 1966 أورده فوده، رأفت، (1998)، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 421.

(2) عدل عليا، رقم 249، عام 1999، منشورات مركز عدالة.

3. فتح مستويات الاتصال بين الموظفين من جهةٍ ومختلف مستويات الإدارة من جهةٍ أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.

4. الحدّ من التجاوزات والمخالفات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته أو التزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.

5. اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يحقّق منع تكرار التجاوزات والمخالفات ويسهم في مكافحة الفساد.

ثانياً . رفض جهة الإدارة التظلم المقدم إليها: توجّب الأصول الإدارية على جهة الإدارة المتظلم إليها تحديد موقفها بشكلٍ حازمٍ وجديٍّ من التظلم المقدم إليها من الموظف العام، إلا أنّ الإدارة وعدّة مبرراتٍ منها: الإهمال في بعض الأحيان، وضغط العمل الوظيفي في أحيانٍ أخرى قد لا ترد على التظلم المقدم من الموظف العام، وبذلك يمكن أن يكون رفض الإدارة لتظلم الموظف العام رفضاً صريحاً أو رفضاً ضمنياً، وعلى ذلك سيقوم الباحث بتناول رفض الإدارة لتظلم الموظف العام على وفق الفرضين السابقين كما يأتي:

1. رفض الإدارة التظلم بشكلٍ صريحٍ.

2. رفض الإدارة التظلم ضمنياً.

1. **رفض الإدارة التظلم بشكلٍ صريحٍ:** يعني رفض الإدارة الصريح للتظلم المقدم من الموظف العام قيام جهة الإدارة بالردّ على هذا التظلم بشكلٍ صريحٍ لا يحتمل معه الجدل والتأويل وتبليغ الموظف المتظلم بنتيجة تقديم تظلمه السلبية بالرفض. (1)

(1) يراجع في هذا المعنى حكم مجلس الدولة المصري رقم 24/9، لعام 1974، منشور في مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة 2 ق، ص 260.

وبناءً على ما تقدّم فإنّ المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري حدّدت النتائج المترتب على رفض التظلم الصريح من جهة الإدارة ف جاء فيها: "ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبتّ بالتظلم قبل مضي ستين يوماً من تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعدّ مضي ستين يوماً على تقديم التظلم من دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن بالقرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

أما المشرّع العراقي فلم يختلف النهج الذي نهجه عن النهج المصري فقد نصّت المادة الخامسة من قانون مجلس شوري الدولة العراقي البند السابع منها الفقرات (أ وب) على أنّه:"
أ . يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتمّ التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة في ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو عدّه مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبتّ بالتظلم في ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها.

ب . عند عدم البتّ في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدّم طعنه إلى المحكمة في ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً....".

ومما تقدّم من نصوص القانون فإنّ قيام الإدارة بالردّ بشكلٍ صريحٍ على تظلمات الموظفين بالرفض وفي الميعاد المقرر بستين يوماً في التشريع المصري وثلاثين يوماً في التشريع العراقي، فهنا ينتهي سبب قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وتبدأ مدة طعنٍ جديدةٍ. على أساس أنّ التظلم قاطعٌ لمدة الطعن بالإلغاء. وتبدأ مدة طعنٍ جديدةٍ بقرار رفض التظلم وهي محددةٌ بستين يوماً في كلّ من العراق، ومصر.

أما فيما يتعلق بالوضع القانوني الخاص بالتظلم من قرار الجزاء التأديبي ، فقد أسلف الباحث بأنّ المشرّع الأردني وعلى النقيض من المشرّع العراقي والمصري لم يشترط التظلم الوجوبي من قرارات الجزاء التأديبي الصادرة بحق الموظف العام، ولأجله فإنّ النتائج المترتبة في التشريع المصري والعراقي من قطع ميعاد الإلغاء وبدء مدّة طعنٍ جديدةٍ لا تترتب في التشريع الأردني على أساس أنّ الموظف العام يملك الحرية المطلقة بتقديم تظلمٍ إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي، باللجوء مباشرةً إلى القضاء من دون أن يكون مهدداً برفض دعواه؛ لأنّه لم يقدم تظلمًا إلى جهة الإدارة قبل رفع الدعوى.

ويرى الباحث من وجهة نظره أنّ المشرّع المصري قد أجاد بفرضه على الإدارة تسببًا قرار رفض التظلم، وهو الأمر غير المنصوص عليه لدى المشرّع العراقي الذي أخذ بثقافة التظلم الوجوبي؛ لما يترتب على هذا التسبب من نتائج تحقّق مبدأ العدالة والشفافية، وتقريب وجهات النظر والآراء بين كلّ من الإدارة والموظف، وتعزيز التواصل بين المستويات الإدارية كافةً، فضلاً عن القضاء على الإهمال والتسبب الوظيفي برفض تظلمات الموظفين من دون دراستها الدراسة الكافية والجادة.

2 . رفض الإدارة التظلم ضمناً: أسلف الباحث أعلاه أنّ المشرّع العراقي بموجب نصّ

المادة الخامسة من قانون مجلس شورى الدولة العراقي منح جهة الإدارة مهلة ثلاثين يوماً للردّ على التظلم المقدم من الموظف العام، في حين منح المشرّع المصري الإدارة للردّ على هذا التظلم مهلةً أطول حدّتها المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري بستين يوماً.

وأنّ الافتراض القانوني يوجب على جهة الإدارة الردّ على هذا التظلم في المدة المحددة في كلّ من القانون العراقي والمصري، إلّا أنّ واقع الحال يشي بغير ذلك، فقد تلجأ جهة الإدارة إلى

اتخاذ موقفٍ متحفِظٍ من هذا التظلم متمثلاً باتخاذ الصمت حيال التظلم المقدم من الموظف العام من دون اتخاذ موقفٍ صريحٍ ومباشرٍ من هذا التظلم بالرفض أو القبول.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة العراقي الفقرة (7/ب) والمادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري نظمت صمت الإدارة حيال هذا التظلم بحكمٍ مشابهٍ، إذ عدّت مضي مدة التظلم من دون الإجابة عنه سلباً أو إيجاباً بمثابة قرارٍ إداريٍّ سلبيٍّ برفض التظلم يحقّ لصاحب الشأن اللجوء إلى محاكم القضاء الإداري في مدة ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدّة التظلم.

ويرى الباحث أنّه ينبغي على نصي المادة الخامسة و24 من قانون مجلسي الدولة العراقي والمصري على التوالي نتيجةً غايةً في الأهمية، وتفيد بأنّ المشرّع العراقي والمصري عدّ صمت الإدارة عن الرد على تظلم الموظف العام بمثابة قرارٍ إداريٍّ سلبيٍّ مستقلٍّ عن قرار الجزاء التأديبي يجوز الطعن به بشكلٍ مستقلٍّ عن قرار الجزاء التأديبي، فإذا ما تمّ قبول هذا الطعن فإنّ من أهم الآثار المترتبة عليه هي إلغاء قرار الجزاء التأديبي، انطلاقاً من أنّ الطعن القضائي لا يستهدف موقف الإدارة السلبي من عدم الردّ على التظلم بل يستهدف بالأصل قرار الجزاء التأديبي، وبذلك يكون كلّ من المشرّع العراقي والمصري قد خالف القاعدة الفقهية المتجذرة في الفقه القانوني على اختلاف مشاربه والفقه الإداري على الخصوص والتي مفادها بأنّه "لا ينسب لساكتٍ قولٌ"، فضلاً على أنّ الباحث يرى أنّ الفعل السلبي يتطلب من فاعله اتخاذ نشاطٍ إيجابيٍّ يؤثر بشكلٍ سلبيٍّ في الحياة الواقعية، ولأجله لا يؤيد الباحث القول بأنّ صمت الإدارة عن الردّ على تظلم الموظف يعدّ قراراً إدارياً سلبياً بالرفض، إذ إنّ هذا الفعل السلبي قد لا يعبر عن إرادة الإدارة الحقيقية، فقد يكون سبب هذا الصمت ليس رفض التظلم وإنّما الإهمال أو ضغط العمل الإداري، فضلاً عن أنّ الصمت لا يمكن أن يكون بحالٍ من الأحوال نشاطاً سلبياً، وإنّما هو كما

يرى الباحث موقفً وسطً بين النشاط السلبي والإيجابي، وأقرب ما يكون موقفًا بالتحفظ عن اتخاذ أو ممارسة نشاطٍ ما سواء كان سلبيًا أم إيجابيًا.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ القواعد العامة كافةً المترتبة على التظلم تنطبق على الواقع القانوني في التشريع الأردني، فيما إذا اختار الموظف العام التظلم من قرار الجزاء التأديبي قبل اللجوء إلى القضاء المختص انطلاقًا من أنّ التظلم اختياريٌّ وجوازيٌّ في نزاعات الوظيفة العامة الإدارية في نظام الخدمة المدنية الأردني، وأنّ ما يؤيد ما تقدّم نص المادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني النافذ والذي جاء فيه: "في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يومًا من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار".

ومما تقدم ومن وجهة نظر الباحث في إطار عدّ المشرّع المصري، والعراقي، والأردني صمت الإدارة حيال تظلم الموظف العام قرارًا سلبيًا بالرفض، فإن الباحث لا يؤيد هذا النهج ويرى وجوب اعتبار هذا الصمت قرارًا إداريًا ضمنيًا بالموافقة على التظلم وما يستتبعه من آثار تتمثل بإلغاء قرار الجزاء التأديبي، انطلاقًا من القاعدة الفقهية التي تنصّ على أنّ: "السكوت في معرض الحاجة للبيان بيانٌ"، ولا يخفى ما لهذا المسلك من نتائج تتمثل بتحقيق العدالة، وإجبار الإدارة على أخذ تظلمات الموظفين مأخذًا جدّيًا وما ينبني عليه من تشكيل لجانٍ لدراسة هذه التظلمات؛ خوفًا من مضي مدة التظلم وعدّ ذلك بمثابة قبولٍ للتظلم.

المبحث الثالث

الضمانات المقررة للموظف على المستوى القضائي

يسعى المشرع من تقرير ضمانات للموظف العام إلى توفير نوعٍ من الحماية للموظف العام بما يحقق مبدأ العدالة للموظف العام بصورةٍ تتعكس إيجاباً على المرفق العام بضمان قيام الموظف بخدمة هذا المرفق لاستمرار تقديم الخدمات الجمعية، فالغاية التشريعية من هذه الضمانات هي حماية الموظف والمرفق على التوازي، لذا يسعى المشرع دائماً لإفراح المجال للإدارة بممارسة تخصصها بضمان استمرار قيام المرفق بتقديم خدماته بعددٍ من الوسائل والمكنات، ولعل أهم هذه المكنات صلاحية فرض الجزاء التأديبي على الموظف العام حمايةً للمرفق العام؛ كون جهة الإدارة أعلم بالمخالفات الإدارية وعلى خبرةٍ واسعةٍ بها بما يحقق مبدأ العدالة بشكلٍ سريعٍ وفعالٍ، إلا أن هذا الافتراض القانوني المتقدم قد لا يجري على إطلاقه دوماً، أو يتم تطبيقه بشكلٍ خاطئٍ ومتعسفٍ في استعمال السلطة الإدارية، وبالأخص في ظل السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة في إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف العام، لذا لجأ المشرع إلى حماية الموظف من إهمال وتعسف الإدارة بأن منحه ضماناً أخيراً تعطي هرم الضمانات المقررة للموظف العام، وتتمثل هذه الضمانة بتحويل الموظف العام الصفة اللازمة لعدم الرضوخ لقرار الإدارة ومراجعة القضاء المختص للطعن بقرار العقوبة ليقول القضاء كلمته الفصل في هذا النزاع.

وبناءً على ما تقدم سيتناول الباحث الضمانات المقررة للموظف العام على المستوى القضائي

بالشكل الآتي:

المطلب الأول: القضاء المختص برقابة مشروعية القرارات التأديبية.

المطلب الثاني: نتائج الطعن القضائي.

المطلب الأول

القضاء المختص برقابة مشروعية القرارات التأديبية

تجدر الإشارة بدايةً إلى أنّ حقّ الموظف العام بمراجعة القضاء المختص للطعن بقرار الجزاء التأديبي ليس ضماناً قانونيةً فحسب، بل أنّ هذا الحقّ ضماناً دستوريةً أيضاً، فحقّ مراجعة القضاء مكفولٌ للمواطنين جميعاً في الدساتير العراقية، والمصرية، والأردنية ولا شكّ أنّ الموظف العام مواطنٌ يتساوى مع الآخرين بالأعباء والتكاليف العامة.

وممّا تقدم فقد نصّ الدستور العراقي لعام 2005 على أنّ "التقاضي حقّ مكفولٌ للجميع"⁽¹⁾، ونصّفي موضعٍ آخر على أنّه: "يحظر النصّ في القوانين على تحصين أيّ عملٍ أو قرارٍ إداريّ من الطعن"⁽²⁾، ولا يختلف الوضع على صعيد الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته إذ جاء فيه: "المحاكم مفتوحةٌ للجميع ومصونةٌ من التدخل في شؤونها"⁽³⁾، وكذا الحال بالنسبة إلى الدستور المصري على وفقٍ آخر تعديلاته لعام 2019 إذ جاء فيه: "التقاضي حقّ مصونٌ ومكفولٌ للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحضر تحصين أيّ عملٍ أو قرارٍ إداريّ من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخصٌ إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".⁽⁴⁾

ولابدّ من الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ الجهة المختصة برقابة مشروعية القرارات التأديبية في التشريع العراقي هي مجلس الانضباط العام، إذ إنّ من أولى اختصاصات هذا

(1) المادة (19/ثالثاً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(2) المادة (100) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) المادة (101) من الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

(4) المادة (97) من الدستور المصري المعدل لعام 2019.

المجلس رقابة مشروعية قرارات الجزاء التأديبي بموجب نصّ المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي والتي نصّت على أنّه: "يختصّ المجلس بما يأتي:

أولاً . النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة الثامنة من هذا القانون بعد التظلم منها على وفق ما هو منصوص عنه في الفقرة الثانية من هذه المادة...".

وبنوّه الباحث في معرض هذا الأمر إلى أنّ قرارات مجلس الانضباط العامة كانت تصدر مبرمةً لا تقبل أيّ طريقٍ من طرق الطعن والمراجعة، إلا أنّ تعديل قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الأول رقم (5) لعام 2008 جعل هذه القرارات خاضعةً للطعن أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفته التمييزية إذ تمّ إضافة فقرة للمادة (15) المتقدّم ذكرها جاء فيها بأنّه: "يجوز الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ أو عدّه مبلغاً، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتّاً وملزماً"⁽¹⁾.

أما المحكمة المختصة بنظر الطعون المقدمة بقرار الجزاء التأديبي في التشريع الأردني فهي المحكمة الإدارية⁽²⁾، ويجب أن يقدّم الطعن من الموظف أو وكيله القانوني بموجب استدعاء يسجل في سجل أساس المحكمة الإدارية في ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ الموظف القرار التأديبي المطعون فيه أو نشره في الجريدة الرسمية، أو بأيّ وسيلةٍ أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية.⁽³⁾

(1) للاستزادة يراجع قرار مجلس الانضباط العام رقم (109/ج) لعام 2010، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العام لعام 2010، ص 390 و 391.

(2) المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لعام 2014.

(3) المادة الثامنة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لعام 2014.

فضلاً عن أنّ المشرّع المصري جعل المنازعات الإدارية كافةً التي تقع بين الموظف والإدارة والتي تتعلق بالوظيفة العامة من اختصاص مجلس الدولة المصري بهيأة قضاءٍ إداريٍّ على وفق قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972 إذ نصّت المادة العاشرة منه على اختصاصات مجلس الدولة وذلك في البنود المحددة بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري وهي البنود ثالثاً، ورابعاً، وتاسعاً والتي جاء فيها:

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية".
ومما تقدم يستنتج الباحث أنّ المشرّع العراقي، والمصري، والأردني جعل من منازعات الجزاءات التأديبية التي تقع بين الإدارة والموظف العام من المنازعات الإدارية التي تقع تحت ولاية القضاء الإداري ، فقام بفرض رقابة قضائية لاحقة على سلطة الإدارة في التأديب محققاً بذلك الغايات المأمولة بين تحقيق حماية للموظف العام بفرض هذا النوع من الرقابة القضائية من جهة، ومنح الإدارة سلطةً تقديريةً بفرض الجزاءات التأديبية من جهةٍ أخرى بما يضمن سير المرافق العامة بانتظامٍ واضطرادٍ وحماية الأموال العامة التي تضطلع الإدارة بمهمة حمايتها والإشراف عليها، فتحقق بذلك نوعاً من التوازن بأن جعل سلطة الإدارة التقديرية في إيقاع الجزاء التأديبي محدداً ضمن مجال المبادئ القانونية التي حدّدها القضاء الإداري في هذه الدول.

المطلب الثاني نتائج الطعن القضائي

بعد رفض الموظف لقرار الجزاء التأديبي وممارسة حقّه الدستوري بالطعن بقرار العقوبة الجزاء التأديبي الصادر بحقه، فإنه تترتب على هذا الطعن مجموعة من النتائج المهمة، وتتمثل بنتائج وقرارات مستعجلة ينظر بها القضاء الإداري المختص على وجه السرعة، ونتائج موضوعية يرتبها الطعن القضائي تتحصر بالقرار القضائي النهائي الذي يصدر بنتيجة الطعن. ولأجله سيتناول الباحث هذا المطلب على وفق الآتي:

أولاً. النتائج المستعجلة " وقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية".

ثانياً. النتائج الموضوعية المترتبة على الطعن القضائي.

أولاً. النتائج المستعجلة " وقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية" : يقضي المبدأ القانوني بأن قيام الطاعن بالإلغاء " الموظف" بتسجيل استدعاء الطعن لدى المحاكم الإدارية المختصة لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار المطعون منه بشكل تلقائي؛ لأنّ القرارات الإدارية ومنها قرار الجزاء التأديبي يتمتع بميزة النفاذ المباشر، لذا فإنّ وقف تنفيذ القرار الإداري هو طلب مستعجل يضمنه الطاعن بالإلغاء استدعاء طعنه ويطلب فيه من المحكمة المختصة وقف القرار الإداري بصفتها الولائية وبشكل مستعجل قبل البتّ بطلب الإلغاء للأسباب التي يراها الطاعن أو للأسباب المحددة قانوناً، وتبتّ المحكمة بهذا الطلب بصورة مستعجلة وبموجب سلطتها الولائية بنظر النزاع الأصلي المتضمن طلب الإلغاء، ويعود الحكم بوقف التنفيذ من عدمه لقناعة المحكمة وتوافر أسبابه القانونية. (1)

(1) عبد المنعم خليفة، عبد العزيز، (2006)، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، دار الكتب القانونية، مصر، ص 13.

ويعرّف وقف تنفيذ القرار الإداري على أنّه: "إجراءٌ استثنائيٌّ لا يتمّ اللجوء إليه إلا بشروطٍ ضيقة، وذلك بسبب خاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وبسبب خاصية الأثر غير الموقف لطرق الطعن بالمواد الإدارية"⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر إلى أنّ المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري حظرت وبشكلٍ صريحٍ على المحكمة الحكم بوقف قرار الجزاء التأديبي؛ كونه يعدّ من الطلبات التي يجب التظلم منها قبل مباشرة الطعن القضائي ، وإنّما أجازت للمحكمة الحكم للموظف باستمرار صرف راتبه كله أو بعضه إذا كان من آثار قرار الجزاء التأديبي وقف راتب الموظف كما هو الحال في قرار الفصل، وجاء في نصّ هذه المادة: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنّه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أنّ نتائج التنفيذ يتعذر تداركها، وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنّه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف راتبه كلّه أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل ، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد عدّ الحكم كأن لم يكن واستردّ منه ما قبضه".

وتجدر الإشارة إلى أنّ قانون القضاء الإداري الأردني نصّ في المادة (6 / أ) منه على اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية؛ كونها من الإجراءات والطلبات المستعجلة إذ جاء فيها: "تختصّ المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمر المستعجلة التي تقدّم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف

(1) شيهوب، مسعود (2009)، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، ص 160.

تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أنّ نتائج تنفيذه يتعذر تداركها"، ويلحظ الباحث من استقراء نصوص قانون القضاء الإداري عدم وجود نصّ لا يجيز وقف تنفيذ القرارات التأديبية كما هو الحال في التشريع المصري، الأمر الذي يؤدي إلى إمكانية وقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية في التشريع الأردني.

أما فيما يخصّ التشريع العراقي ومن قيام الباحث باستقراء نصوص قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لعام 1979 وتعديلاته حتى العام 2013 والتعديل الأخير رقم 71 لعام 2017 فلم يجد الباحث نصّاً يجيز للمحاكم الإدارية النظر بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية ولا يزال الأمر يكتنفه الإبهام والغموض انطلاقاً من أنّ التشريع لم يتضمن نصّاً يقرر ذلك، وأنّ محاكم مجلس الدولة العراقي لم تلجأ إلى مدّ اختصاصها لوقف تنفيذ القرار الإداري فالاختصاص يؤخذ ولا يعطى كما يرى الباحث.

وبناءً على ما تقدّم يصل الباحث إلى نتيجة مفادها أنّ قرار الجزء التأديبي لا يمكن الحكم بوقف تنفيذه في التشريع المصري وإنّما للموظف الحكم براتبه كلّه أو بعضه بحسب قرار المحكمة فيما إذا طلب ذلك، في حين أنّ الأمر يختلف في التشريع الأردني إذ إنّ ولاية المحكمة الإدارية بنظر بطلبات وقف التنفيذ جاءت عامةً ومطلقةً ولا يستثنى منها أيّ بندٍ من البنود الداخلة في اختصاص القضاء الإداري، وما تزال المحاكم الإدارية في التشريع العراقي لا تملك صلاحية النظر بطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية إذ إنّ الأمر معرض جدلٍ فقهيّ في إطار غياب النصّ التشريعي الذي يقرّر ذلك من عدمه، وعدم جرأة قضاة مجلس الدولة العراقي لمدّ اختصاصهم وولايتهم لوقف تنفيذ القرارات الإدارية بما فيها قرار الجزء التأديبي ، فالأصل العام يقضي أنّ مَنْ يملك الكل يملك الجزء فإذا كان مجلس الدولة العراقي يملك إلغاء القرار الإداري وهو الكل فيجب أن يملك وقف التنفيذ وهو الجزء.

ثانياً . النتائج الموضوعية المترتبة على الطعن القضائي: يترتب على التحقيق الإداري نتائج موضوعية غايةً في الأهمية، وتتمثل هذه النتائج بما وصل إليه الطعن القضائي المقدم من الموظف العام، وهو الحكم القضائي البات والقاضي من حيث النتيجة إما بالاستجابة لطلبات الموظف وإلغاء العقوبة التأديبية، أو تخفيض هذه العقوبة؛ لعدم التناسب بين كلٍّ من المخالفة المرتكبة والجزاء التأديبي الصادر عن الإدارة، أو رفض الطعن وتثبيت قرار العقوبة. ولأجله سيتناول الباحث هذه النتائج بالآتي:

1. قبول طعن الموظف وإلغاء قرار الجزاء التأديبي : يؤسس الموظف العام طعنه بقرار الجزاء التأديبي على عيوب المشروعية الإدارية المحددة، وهي تتمثل بعيب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والسبب والغاية ، وإنَّ إهدار الضمانات المقررة للموظف العام المنصوص عنها بنصٍّ محددٍ وصريحٍ تندرج تحت عيب مخالفة القانون، فعلى سبيل المثال قرار الجزاء التأديبي الذي يصدر خالئاً من أسبابه يندرج العيب الذي يعتره بعيب مخالفة القانون كون ضرورة تسبب القرار التأديبي منصوصاً عليه قانوناً؛ لأنَّ مصدر القرار التأديبي خالف قاعدةً قانونيةً أمرّةً تتمثل بوجود تسبب القرار التأديبي، وإنَّ كان القرار في مثل هذه الحالة فاقداً لمشروعيته وبعدّ معدوماً لتخلف ركنٍ من أركانه وهو ركن السبب، وبذلك يكون حكم الإلغاء له حجيةً مطلقةً بمواجهة الكافة بما فيهم أطراف الدعوى، وعلى الإدارة الاستجابة لحكم القضاء ومحو العقوبة التأديبية من سجل الموظف إذا كانت قد قيّدت فيه وعدّها كأن لم تكن، ومن أمثلة إلغاء القرارات التأديبية إلغاء قرار فصل الموظف المتغيب عن عمله لأيامٍ قليلةٍ؛ لعدم التناسب بين الجزاء والمخالفة⁽¹⁾ومن ذلك قضاء المحكمة الادارية الاردنية في حكمها حيث نص: القرار المُنعدم هو

(1) قرار مجلس الانضباط العام رقم 411 لعام 2006، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، 2006، العراق، ص 340-

القرار المُشوب بعيب جسيم بحيث يفقده خصائص القرار الإداري وينحدر به الى درجة الانعدام كأن يكون صادرا عن فرد عادي او هيئة غير مختصة بإصداره او ان يصدر عن سلطة في امور هي من اختصاص سلطة اخرى او عن موظف ليس من صلاحياته او من واجباته اصداره. (1)

2 قبول طعن الموظف وتخفيض الجزاء التأديبي: قد تجد المحكمة المختصة الناظرة بطعن الموظف العام أنّ هذا الموظف الطاعن قد ارتكب المخالفة المنسوبة إليه فعلاً، إلا أنّ جهة الإدارة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي قد بالغت وغالت في قرار العقوبة التأديبية لذا تلجأ هذه المحكمة لوضع الأمور وضعها الصحيح وتخفيض قرار العقوبة الصادرة بحق الموظف بما يحقّق التناسب بين كلّ من قرار الجزاء والمخالفة المرتكبة، ومن ذلك تخفيض عقوبة تنزيل الدرجة لعقوبة التوبيخ⁽²⁾، وكذلك ألغت محكمة العدل العليا الأردنية قرار الاستغناء عن خدمات أحد الموظفين؛ لأنّ الإدارة غالت في فرض الجزاء التأديبي، ولعدم وجود تناسب بين العقوبة والمخالفة، الأمر الذي يخرج معه قرار فرض العقوبة من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية. (3)

ويتبادر في ذهن الباحث في معرض هذا الأمر سؤالاً غايةً في الأهمية مفاده: هل تقوم المحكمة المختصة بتخفيض العقوبة المفروضة على الموظف العام من تلقاء نفسها أم يجب على الموظف الطاعن أن يطلب ذلك في استدعاء طعنه؟ وهل طلب الإلغاء كافٍ بحدّ ذاته لتقوم المحكمة بتخفيض قرار العقوبة؟ ثم إذا كانت المحكمة تملك صلاحية تخفيض العقوبة المفروضة على الموظف العام فهل تملك التشدد بها إذا وجدت مبرراً لذلك؟

(1) قرار المحكمة الادارية الاردنية 2016/539، تاريخ 2016/4/26 منشورات القسطاس القانوني.

(2) قرار مجلس الانضباط العام رقم 24 / ج لعام 2009، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، 2009، العراق، ص 384.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 264، لعام 2011، منشورات القسطاس القانوني.

بدايةً لابدء من الإشارة إلى أن الباحث لم يجد مرجعاً يعطي الإجابة عن التساؤلات السابقة، لذا فقد عرضها الباحث من وجهة نظره الشخصية، وبذلك يرى الباحث أنه لا يجب على الموظف العام طلب تخفيض العقوبة الصادرة بحقه في استدعاء طعن الإلغاء، وإنما يكفي أن يطلب إلغاء قرار العقوبة الصادرة بحقه تأسيساً على أن القضاء الإداري قضاء مشروعية وأن دعوى الإلغاء دعوى عينية يختصم بها الطاعن قراراً إدارياً ولا يختصم مصدر القرار، وبذلك يكون في صلب اختصاص المحكمة تخفيض العقوبة فيما إذا وجدت مبرراً لذلك؛ لأن عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة الوظيفية من النظام العام ويجوز للمحكمة إثارته من تلقاء ذاتها من دون طلب من الطاعن ، فضلاً عن أن المحكمة تملك الكل وهو إلغاء الجزاء التأديبي فمن أولى مبادئ القانون أن من يملك الكل يملك الجزء المتمثل بتخفيض العقوبة التأديبية، فضلاً عن أن المبدأ العام يقضي بأن الطاعن لا يضر بطعنه.

أما فيما يخص سلطة المحكمة بتشديد الجزاء التأديبي الصادر بحق الموظف العام ، فيرى الباحث أن المحكمة لا تملك هذه السلطة؛ لأن الأصل في الجزاء التأديبي أن يتم فرضه إدارياً على مستوى المرفق العام على وفق إجراءات وأصول حددها القانون كان الباحث قد أسلفها فيما سبق من هذا البحث ، لذا لا يجوز الخروج على هذا الأصل القانوني وفرض الجزاء التأديبي على الموظف العام بشكل مباشر من دون مراعاة هذه الإجراءات من أي جهة كانت حتى لو كانت هذه الجهة جهة قضائية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن القضاء الإداري قضاء مشروعية وليس قضاء عقابياً ، فوظيفة القاضي الإداري الأساسية هي مراقبة حسن تطبيق مبدأ المشروعية الإدارية وتدرج القواعد القانونية على مستوى الإدارة العامة ، وتقويم السلوك والنشاط الإداري بما يستوي وقواعد القانون، والقول بأن القاضي الإداري يملك صلاحية تخفيض الجزاء التأديبي ، فيجب أن يملك بالضرورة صلاحية التشديد غير صحيح وفي غير محلّه من القانون

ومردود عليه للأسباب التي أسلفها الباحث أعلاه؛ ولأنَّ صلاحية تخفيض الجزاء الإداري يفرضها مبدأ المشروعية لوضع الأمور موضعها الصحيح.

3 . رفض الطعن وتثبيت قرار العقوبة: فيما إذا كانت الأسباب التي أوردها الموظف العام في استدعاء طعنه بقرار العقوبة التأديبية لا تنال من قرار فرض العقوبة ، وكان الفعل المرتكب من الموظف العام يتناسب والجزاء المفروض عليه ، وتمّ تسبيب هذا القرار ، بعد أن تمّ التحقيق مع الموظف العام أصولياً، ومراعاة الضمانات كافةً التي قررها المشرع له ، فإنَّ المحكمة المختصة لا تملك إلا تثبيت قرار الجزاء التأديبي الصادر بحق الموظف ويصبح باتاً بحقه ، وينتج بذلك حكم التصديق أثره من تاريخ صدور القرار القاضي بفرض الجزاء انطلاقاً من القاعدة التي تنصّ على الأثر الرجعي للحكم الإداري.

الخاتمة

سعى المشرع إزاء السلطات والمكنات الواسعة الممنوحة للإدارة بمواجهة الموظف العام لتقرير عددٍ من الضمانات التي يجب على الإدارة مراعاتها أثناء إحالة الموظف العام إلى التأديب، ولعلّ أهمّ هذه الضمانات هي عدم اللجوء إلى معاقبة الموظف العام بناءً على التهم المنسوبة إليه مباشرةً، بل يجب على الإدارة اتباع الإجراءات والأوامر المرعية قانوناً بتبصير الموظف العام بما هو منسوبٌ إليه من مخالفاتٍ، ومن ثم التحقيق معه تحقيقاً أصولياً بواسطة لجانٍ مختصةٍ تُشكّل لهذا الغرض؛ للوقوف على حقيقة المخالفات المنسوبة إلى الموظف العام وبيان صحتها، ومن ثم إصدار قرار العقوبة التأديبية من الجهات الإدارية التي حدّدها القانون بما يتناسب وطبيعة المخالفة المرتكبة.

وبذلك لا تكون الغاية من التحقيق الإداري هي عقاب الموظف المخالف لأحكام قانون الوظيفة العامة فحسب، بل أيضاً إظهار براءة الموظف الذي نسب إليه فعلٌ لم يرتكبه، فضلاً عن أنّه يعدّ نوعاً من الرقابة الإدارية اللاحقة على نشاط المرفق العام انطلاقاً من أنّ جهة الإدارة هي القائمة على خدمة هذا النشاط.

ويظهر الحرص التشريعي في حماية الموظف العام والمرفق على السواء بمنح المشرع للإدارة فرصةً ثانيةً بعد تقرير الجزاء التأديبي للتراجع عن القرار الخاطيء وإعادة النظر فيه، وذلك بتحويل الموظف العام رفع طلب التظلم من القرار الصادر بحقه إلى الجهات التي أصدرته أو إلى الجهات الرئاسية لمصدر قرار العقوبة التأديبية، وبذلك يمكن القول: إنّ الغاية من المساءلة

التأديبية ليس عقاب الموظف المخالف فحسب، بل أيضاً ضمان استمرار المرفق بتقديم الخدمات العامة.

ولابدّ من التذكير بأنّ المشرّع في الدول عينة المقارنة لم يكتفِ بفرض ضماناتٍ للموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية على المستوى الإداري ، بل فرض رقابة قضائية لاحقة على الإجراءات كافةً التي قامت بها الإدارة في إطار مساءلة الموظف العام إدارياً، وذلك بتحويل الموظف العام مكنة الطعن قضائياً بالقرار الصادر بتقرير عقابه أمام محاكم القضاء الإداري المختص ضمن المواعيد المقررة قانوناً لدعوى الإلغاء في هذه الدول، وبذلك تكون الكلمة الفصل في تقرير عقاب الموظف العام من عدمه للقضاء، الأمر الذي نجد فيه الضمانة الكافية للموظف العام للردّ على الاتجاه القائل بأنّ الإدارة هي الخصم والحكم في المساءلة التأديبية للموظف العام.

وقد توصل الباحث لمجموعةٍ من النتائج والتوصيات في نهاية هذا البحث يعرضها بالشكل

الآتي:

النتائج

1. أحاط المشرّع العراقي، والأردني، والمصري الموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية بمجموعةٍ واسعةٍ من الضمانات تكفل له حرية الدفاع عن نفسه وإظهار براءته ممّا هو منسوب إليه من تهمة.
2. الغاية من التحقيق الإداري بما كفله المشرّع من ضماناتٍ سابقةٍ، ومعاصرةٍ، ولاحقةٍ له، هي توفير نوعٍ من الثقة والطمأنينة لدى الموظف العام بأنّه لا يمكن أن يؤخذ بجريرة ذنبٍ لم يرتكبه.
3. يظهر للباحث من بحثه أنّ التشريع الأردني يعدّ أجود وأحسن التشريعات الوظيفية التي نظمت إجراءات المساءلة التأديبية للموظف العام ضمن أصولٍ وحدودٍ قانونيةٍ مرعيةٍ بدءاً من

شكالية كتابة التحقيق وحقّ الموظف في الدفاع عن نفسه، واطلاعه على الملف التأديبي كاملاً، وتقرير حياد ونزاهة المحقّق وإمكانية رده.

4. لم يأخذ المشرّع العراقي، والاردني، والمصري بمبدأ شرعية المخالفات التأديبية، إذ تتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في عدّ فعلٍ ما مخالفةً تأديبيةً تستوجب التأديب من عدمه.

5. يشترك التحقيق الإداري مع التحقيق الجنائي في الأساس القانوني لكليهما، بحيث تكون الغاية الكشف عن الحقيقة من دون تقرير عقاب المخالف، على أنّ سلطة المحقّق في التحقيق الجنائي أوسع من سلطة لجان التحقيق في التحقيق الإداري

6. على خلاف المشرّع العراقي والأردني، فإنّ المشرّع المصري أخذ بالنظام المزدوج في تقرير مساءلة الموظف العام تأديبياً، إذ نصّ على تشكيل النيابة العامة الإدارية والتي تعدّ من الجهات القضائية للتحقيق مع الموظف العام

7. انفرد المشرّع الأردني بتقرير ضماناتٍ غايةً في الأهمية للموظف العام عن كلّ من المشرّع العراقي، والمصري، وهي تتمثل بتحويل الموظف من طلب ردّ أعضاء لجنة التحقيق، وأعضاء المجلس التأديبي فيما إذا كان هناك موجبٌ لذلك.

8. على خلاف المشرّع الأردني الذي جعل من التظلم من قرار العقوبة التأديبية اختيارياً للموظف العام، فإنّ المشرّع العراقي والمصري أعطى جهة الإدارة فرصة ثانيةً بإعادة النظر بالقرار التأديبي بعدّ التظلم من قرار العقوبة التأديبية قبل مراجعة القضاء المختص شرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء.

9. لم يجز المشرّع المصري للمحاكم التأديبية وقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية كإجراءٍ مستعجلٍ، وإنّما أجاز الحكم للموظف بصورةٍ مستعجلةٍ ببعض أو كلّ راتبه مراعيًا بذلك الناحية الاجتماعية والمالية للموظف العام، في حين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ومنه قرار العقاب التأديبي لا يزال محل جدلٍ وخلافٍ فقهيّ في التشريع العراقي حول سلطة المحكمة بالحكم بوقف التنفيذ، بينما لم يغفل المشرّع الأردني النص على هذه الناحية حيث نص عليها في قانون القضاء الإداري الاردني النافذ.

10. إنّ إجراءات وأصول تأديب الموظف العام منصوصٌ عليها قانوناً لذا لا يمكن للمحاكم التأديبية فرض عقوباتٍ جديدةٍ على الموظف العام أو نسبة مخالفاتٍ إلى الموظف العام غير تلك المخالفة المطعون بشرعية قرار العقاب عليها.

11. إنَّ أهدار أيِّ ضمانةٍ من الضمانات المقررة للموظف العام قبل وأثناء وبعد التحقيق الإداري على مستوى الإدارة التي باشرت إجراءات العقاب التأديبي تصلح سبباً، ومستقلاً، وكافياً بذاته لإلغاء قرار العقوبة التأديبية على المستوى القضائي.

12. إنَّ الضمانة المقررة للموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية على المستوى الإداري ليست ملكاً له، فلا يجوز له التنازل عنها والطلب إلى الإدارة عدم مراعاتها وإهدارها، بل هي ملكٌ للصفة التي يتمتع بها الموظف العام وهي صفة الموظف العام

التوصيات

1. يوصي الباحث المشرع العراقي، والمصري بالاطلاع على التجربة الأردنية في إطار مساءلة الموظف العام تأديبياً؛ للإفادة منها.

2. يوصي الباحث المشرع العراقي، والأردني بالاطلاع على التجربة المصرية فيما يخصّ الأخذ بالنظام التأديبي المزدوج للموظف العام على المستوى الإداري والقضائي، ذلك أنه بلا شكّ إيجاد نيابة عامة إدارية تختصّ بالتحقيق مع الموظف العام يكون أعضاؤها من القضاة على مالهم من خبرةٍ وباعٍ طويلٍ في ذلك أفضل بكثيرٍ من التحقيق مع الموظف العام على المستوى الإداري.

3. يوصي الباحث المشرع المصري، والعراقي، والأردني بتطوير القانون المتعلق بالوظيفة العامة ككلّ بما في ذلك إجراءات التأديب الإداري بالاطلاع على التجارب القانونية للدول الأخرى بإرسال البعثات العلمية بهذا الخصوص، ويوصي كذلك الباحث المشرع العراقي على الخصوص بالإسراع إلى تطوير قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام؛ لأنّ هذا القانون يكتنفه الغموض والإبهام فيما يتعلق بمساءلة الموظف العام تأديبياً وتعدّ قواعده قديمة ولا تساير الواقع بالنظر للتجربة المصرية والأردنية.

4. يوصي لباحث بإيجاد هيئات إدارية مختصةٍ ومستقلةٍ تكون وظيفتها التحقيق مع الموظف العام المحال إلى المساءلة التأديبية أيّاً كان المرفق الذي يعمل به بما يحقق الحيادة، والنزاهة، والاستقلال القائم على سلطة التحقيق، فضلاً عن إعطاء هذه الهيئات المكينات اللازمة لإيقاع العقاب على الموظف المخالف أو تقرير براءته، ويشترط في هذه الهيئات أن تكون مستقلةً غير مرتبطةً بأيّ وزارةٍ أو جهةٍ أخرى.

5. يوصي الباحث المشرعين في كلِّ من العراق، ومصر، والأردن بتشريع قانونٍ إجرائيٍّ مستقلٍّ وخاصٍ بالتحقيق مع الموظف العام يوازِي قانون أصول المحاكمات يتمُّ النص فيه على الإجراءات الشكلية والموضوعية كافةً التي تتعلق بالتحقيق مع الموظف العام وتحديد أصول إيقاع الجزاءات التأديبية.

6. يوصي الباحث المشرعين العراقي، والأردني، والمصري بالأخذ بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الإدارية بما يحقق الحدَّ من السلطة التقديرية للإدارة في فرض الجزاء التأديبي بتحديد واجبات الموظف العام والمخالفات المسلكية وعقوباتها بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ؛ للحدِّ من إساءة استعمال السلطة في إطار إيقاع الجزاء التأديبي.

7. يوصي الباحث المشرع الأردني على الخصوص بالنصّ على التظلم الوجوبي من قرار الجزاء التأديبي بما يحقّق الغايات المأمولة من التظلم والمنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الأردني، فجعل التظلم اختياريًا أفرغ غايات التظلم من مضمونها، فضلاً عن إمكانية حلّ النزاع بشكلٍ ودّي من دون اللجوء إلى القضاء.

8. يوصي الباحث كلاً من المشرع العراقي، والأردني، والمصري بالنصّ صراحةً على إمكانية تحويل المحكمة النازرة بالنزاع التأديبي سلطة وقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية مؤقتاً وفي ضوء نتيجة الحكم القضائي النهائي

9. يوصي الباحث المشرع العراقي، والأردني، والمصري بالنصّ في قوانين الوظيفة العامة بموجب نصّ خاصّ على عقابٍ جزائيٍّ لأعضاء لجان التحقيق، والسلطة المختصة بتقرير الجزاء التأديبي على الموظف العام فيما إذا أثبت الموظف العام أنّ قرار الجزاء التأديبي الصادر بحقه كان لغاياتٍ شخصيةٍ لا تتعلق بالوظيفة العامة.

قائمة المراجع

الكتب القانونية

1. إبراهيم العتوم، منصور، (1984) المسؤولية التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عمان.
2. توما منصور، شاب، (1976)، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد.
3. الحديثي، شفيق عبد المجيد، (1975)، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، ط 1.
4. الحسيني، عمار عباس، 2014، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد.
5. الخلايلة، محمد علي، 2015، القانون الإداري الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، دار الثقافة، عمان، ط2.
6. خليفة، عبد العزيز، (2008)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
7. خليفة، عبد العزيز، (2010)، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر العربي، الإسكندرية.
8. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2010)، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
9. راغب الحلو، ماجد، (2010)، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
10. الربيعي، أحمد محمود، (2011)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية.

11. سعد الدين شرف ، محمود ، (1956) ، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول، مطبعة المعارف ، بغداد.
12. الشتيوي ، سعد ، (2013) التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية.
13. شوابكة، إبراهيم كامل، (2014)، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات، كلية القانون، الإمارات.
14. الشихلي، عبد القادر، (1983) ، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفطر ، عمان.
15. شيهوب، مسعود، (2009) ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، ط5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، مصر.
16. صالح علاوي الجبوري، ماهر ، (1979) ، القانون الإداري ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، مطبعة التعليم العالي في الموصل.
17. الطباخ، شريف أحمد، (2015)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها في ضوء القضاء والفقہ، دار الفكر والقانون، القاهرة، مصر.
18. الطماوي، سليمان، 1979 ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي.
19. الظاهر، خالد خليل، (1426هـ) ، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة، السعودية.
20. عبد القادر مصطفى ، علي ، (1982) ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة ، ط1.
21. عبد المنعم خليفة ، عبد العزيز ، (2006) ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، دار الكتب القانونية ، مصر.
22. عبد الهادي ، ماهر ، (1986) ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، ط2، دار غريب للطباعة ، القاهرة.

23. العبودي، عثمان سلمان غيلان، (2010)، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991، الطبعة الأولى، بغداد.
24. علي ، يحيى قاسم ، (1999) ، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا ، مركز عبادي للدراسات والنشر ، ط1.
25. فؤاد بركات ، عمر ، (1976)،السلطة التأديبية ،دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر.
26. فوده ، رأفت ،(1998) ،النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
27. فيصل مهدي ، غازي ، (2001) ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، جامعة النهدين ، العراق.
28. القاضي العجيلي ، هامل ، (2015)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة " إجراءاته و ضماناته وحججه " ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان.
29. القاضي، وليد سعود، (2012)، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن.
30. القبيلات ، حمدي ،(2010) ، القانون الإداري ، ج2، دار وائل ، ط1 ، عمان.
31. ماجد راغب ، (2010) ، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية.
32. المولى، خالد محمد، (2012)، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات.
33. نخلة ، مورييس ، (2014)، الوسيط في شرح قانون الموظفين ، ج2 ، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت.
34. نصر الدين كامل ، محمد ،(1989) ، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري ، علم الكتب ، القاهرة.

35. ياقوت ، محمد ، (2012) ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، ط3 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية.

36. ياقوت محمد ماجد ، (2007) ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ط3.

الرسائل العلمية

1. رسائل الماجستير:

1. عياش ، أمجد جهاد نافع ، (2007) ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين.
2. العنزي ، نواف مشهور ، (2009) ، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة آل البيت ، الأردن ، ص 56.

2. رسائل الدكتوراه

1. الأحمد، بهاء سليم، (2010)، ضمانات المحاكمة التأديبية العادلة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة عمان الأهلية، الأردن.
2. السليمات، فايز مطلق، (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
3. عبد الستار الكبيسي ، أحمد ، (1985)، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة دكتوراه ، القاهرة.
4. عبد المنعم إسماعيل ، سهير ، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، من دون تاريخ نشر.
5. العجمي، مشعل محمد، (2011)، الضمانات التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، الأردن.

6. النوايسة ، عبد الإله ، (2000) ، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر .

الأبحاث العلمية

1. أمين، محمد سليم، (2012)، تسبب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، السنة العاشرة، بغداد.
2. الصرايرة، مصلح، (2000)، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 15، العددان 1 و2.
3. العجيلي، لفته، (2013)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد.
4. علي، علي عبد الرحيم، (2010)، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، قطر، العدد الأول.
5. محمود، علاء إبراهيم، مبدأ حياد اللجنة التحقيقية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، العراق.
6. هجيج، حسون عبيد، (2018)، التحقيق الإداري وأثره على التحقيق الجنائي، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة العاشرة.

الدوريات

1. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجلد السنة 31 قضائية، 2011.
2. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في تأديب الموظفين حتى عام 1992.
3. مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري لعام 1974.
4. مجلة العدالة، وزارة العدل، السنة 3، العدد الأول، بغداد، 2010.
5. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العام العراقي لعام 2010.
6. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، 2006، العراق.

7. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، 2009 ، العراق .

8. برنامج القسطاس القانوني .

9. مجلة عدالة الأردنية.

المواقع الإلكترونية

1. العجارمة ، نوفان ، هل يعتبر عضو الهيئة التدريسية موظفًا عامًا، بحث منشور على موقع كلية الحقوق ، الجامعة الأردنية ujnews2.ju.edu.jo.

2. الفتلاوي ، سلام عبد الزهرة عبدالله، (2011) ، التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية ، محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون . جامعة بابل ، متاح على الموقع الإلكتروني WWW.UABABLY.EDU.IQ.

القوانين

1. الدستور الأردني لعام 1952 مع تعديلاته.

2. الدستور العراقي الملغي لعام 1970.

3. الدستور العراقي لعام 2005.

4. الدستور المصري المعدل لعام 2019.

5. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 32 لعام 1971 وتعديلاته.

6. قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016

7. قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016.

8. قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لعام 2014.

9. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي في العراق رقم 14 لعام 1991 المعدل.

10. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لعام 1991 العراقي.

11. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 17 لعام 2013.
12. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020
13. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 وتعديلاته حتى 2020.

الندوات

1. أحمد الغالبي، رامي، (2018)، ندوة بعنوان القرار الإداري وآلية التظلم منه، أقيمت في مكتب المفتش العام لوزارة الداخلية استناداً للتعاون الثقافي مع جامعة الإمام جعفر الصادق، منشورات جامعة الإمام جعفر الصادق، العراق.