



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة المستقبل - كلية القانون

التنظيم القانوني لسلطة الادارة التقديرية في التحقيق  
الاداري

بحث تخرج تقدم به الطالب

**باقر اياد عاشور**

إلى مجلس كلية القانون في جامعة المستقبل  
وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في

القانون

ياشرف

**م . م . أحمد عباس كريم**

## ( الآية القرآنية )

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا  
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ  
كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

صدق الله العلي العظيم

(سورة النساء: 58)

## (الإهداء)

إلى من علمني النجاح و الصبر... إلى من علمني العطاء بدون انتظار... أبي.  
إلى من علمتني و عانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه... إلى من كان دعاؤها سر  
نجاحي و حنانها بلسم جراحي... أمي.

إلى جميع أفراد أسرتي العزيزة و الكبيرة كل باسمه أينما وجدوا.

إلى كل من ساعدني في جهدي وبحتي هذا أينما كان.

إلى الاستاذ المشرف (أحمد عباس كريم) و إلى أساتذتي الكرام الذين أناروا دروبنا  
بالعلم و المعرفة.

إلى كل من يقتنع بفكرة فيدعو إليها و يعمل على تحقيقها، لا يبغى بها إلا وجه الله  
و منفعة الناس.

إليكم أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.



# شكر وقدر

أرى لزاما علي تسجيل الشكر و إعلامه و

نسبة الفضل لأصحابه، استجابة لقول

النبي محمد (ص): «من لم يشكر الناس لم يشكر الله».

و كما قيل :

علامة شكر المرء إعلان حمده فمن كتم المعروف منهم فما شكر

فالشكر أولا لله عز و جل على أن هدايني لسلوك طريق البحث و التشبه بأهل العلم و إن كان بيني و بينهم مفاوز.

كما أخص بالشكر أستاذي الكريم الفاضل المشرف على هذا البحث الاستاذ (أحمد عباس كريم) فقد كان حريصا على قراءة كل ما أكتب في بحثي هذا ثم يوجهني إلى كل ما يراه مناسبا لي بأرق عبارة و ألطف إشارة، فله مني وافر الثناء و خالص الدعاء.

كما أشكر السادة الأساتذة و كل الزملاء و كل من قدم لي فائدة أو أعانني بمرجع، أسأل الله أن يجزيهم عني خيرا و أن يجعل عملهم في ميزان حسناتهم.

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية القرآنية
ب	الاهداء
ج	الشكر والتقدير
3 - 1	مقدمة البحث
12 - 4	المبحث الاول : ماهية السلطة التقديرية للإدارة
7 - 4	المطلب الاول : مفهوم السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الاداري
6 - 5	الفرع الاول : تعريف السلطة التقديرية
7 - 6	الفرع الثاني : تعريف التحقيق الاداري
11 - 7	المطلب الثاني : اساس ومبررات منح السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الاداري
10 - 7	الفرع الاول : الاساس القانوني للسلطة التقديرية في التحقيق الاداري
11 - 10	الفرع الثاني : مبررات منح السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الاداري
25 - 12	المبحث الثاني : الاحكام القانونية لسلطة الادارة التقديرية في التحقيق الاداري
22 - 12	المطلب الاول : اجراءات التحقيق الاداري
15 - 12	الفرع الاول : الجهة المختصة بأجراء التحقيق الاداري
22 - 15	الفرع الثاني : كيفية اجراء التحقيق الاداري
25 - 23	المطلب الثاني : نتائج التحقيق الاداري
24 - 23	الفرع الاول : غلق التحقيق الاداري
25 - 24	الفرع الثاني : فرض العقوبة الانضباطية والاحالة الى المحاكم المختصة
27 - 26	الخاتمة
27 - 27	النتائج والمقترحات
30 - 28	قائمة المصادر

## المقدمة

نظم المشرع العراقي احكام التحقيق الاداري واجراءاته والنتائج المترتبة عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل وذلك لدوره الكبير في تحقيق المصلحة العامة ومن اجل عدم المساس وعدم تجاوز الضوابط والحدود والقوانين من قبل الموظفين ، نظراً لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة خصوصاً بعد أن تشعبت المهمات الملقاة على عاتق الادارة العامة ، وذلك بعد أن صار إلزاماً عليها إشباع الحاجات العامة للمجتمع، كذلك إن العناية بهذا القطاع المهم والحيوي من العاملين في الدولة يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنفيذ مهامها ولذلك كان لزاماً على المشرع أن يحيط الموظف العام وهو يؤدي واجباته الوظيفية بشيء من الحماية القانونية التي تكفل حسن أدائه لوظيفته في سبيل إشباع الحاجات العامة، ومن هذه الضمانات ضمانة التحقيق الإداري التي تعتبر إحدى الضمانات الأساسية والرئيسية للموظف العام ، وضمانة التحقيق الإداري تمنح الإدارة مكانة للوصول إلى حقيقة التهم التي نسبت إلى الموظف المخالف وهذا يجعل القرار الإداري الذي اتخذ يكون على أساس مفترض من الصحة سواء كان قاضياً بالبراءة أو بفرض عقوبة مناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف بالإضافة الى اعطاء الحرية للموظف بالدفاع عن نفسه بمواجهة التهمة التي وجهت إليه، والحيادية في التحقيق من الجهة التي تقوم بالتحقيق، أي لا تخضع بين صفة الخصم والحكم في أن واحد وان الإدارة بحكم أعمالها تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في فرض العقوبات الإدارية على الموظف، فبواسطته تستطيع الإدارة أن توجه أوامر وقرارات أو تفرض الجزاءات التأديبية حيال الموظف لحماية الوظيفة العامة حيث تتمتع الهيئات الإدارية بسلطات تقديرية واسعة تمكنها من فرض العقوبة والتي تؤدي إلى حرمان الموظف العام من حقوق وامتيازات وظيفية عديدة، لهذا يجب على المشرع أن يضع ضمانات للموظف العام في التحقيق الإداري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة حيال الموظف في فرض الجزاءات وإحالته إلى التحقيق الإداري هي أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها

## **اولا : اهمية البحث :**

تكمن اهمية البحث من حيث دور السلطة التقديرية للادارة في تحقيق مصلحة الوظيفة العامة لان التحقيق الإداري عملية تلجأ إليها الإدارة لكشف حقيقة المخالفة المنسوبة إلى الموظف، للتأكد من صحة إرتكابها، ومدى صحة نسبتها إلى الموظف المتهم بها و نظرا لما تتمتع به الجهات الإدارية من السلطات التي تمكنها من إجراء التحقيق وفرض العقوبة التأديبية، بحيث يترتب عليه حرمان الموظف من بعض الحقوق والتي قد تصل إلى إبعاده نهائيا من الوظيفة، كان من الضروري تسليط الضوء على سلطة الادارة في اجراء التحقيق الاداري لان السلطة سواء أكانت تقديرية أم مقيدة، ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون

## **ثانيا: اهداف البحث:**

إن من أهم أهداف البحث هي:

- 1 - بيان وتوضيح مفهوم السلطة التقديرية للادارة في التحقيق الاداري
- 2 - الوقوف على اساس وطبيعة السلطة التقديرية للتحقيق الاداري
- 3 - تسليط الضوء على اجراءات التحقيق الاداري
- 4 - بيان وتوضيح الجهة المختصة بأجراء التحقيق الاداري وكيفية القيام به
- 5 - الوقوف على نتائج التحقيق الاداري

## **ثالثا : مشكلة البحث :**

تكمن اشكالية البحث بمدى دور السلطة التقديرية للادارة في اجراء التحقيق الاداري ؟ وهل هذه السلطة مطلقة ام مقيدة ؟ وما اساسها وطبيعتها القانونية ؟ وما اجراءات القيام بالتحقيق الاداري ؟ وما النتائج المترتبة عليه ؟

## **رابعا : منهج البحث :**

المنهج المعتمد في البحث هو المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي تطرقت الى السلطة التقديرية للادارة في التحقيق الاداري والتي بينت اجراءات التحقيق الاداري وكيفية القيام به والتي وضحت نتائجه

تحليلاً قانونياً منطقياً من أجل الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه وصولاً إلى الدقة  
والموضوعية فيه

### **خامساً: هيكلية البحث:**

سنتناول موضوع البحث ( التنظيم القانوني لسلطة الإدارة  
التقديرية في التحقيق الإداري ) بمقدمة ومبحثين ثم خاتمة تتضمن نتائج وتوصيات  
أذ سنفرد المبحث الأول إلى بيان ماهية السلطة التقديرية للإدارة ، بمطلبين ، المطلب  
الأول سنتناول فيه مفهوم السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الإداري بفرعين ، الفرع  
الأول سنخصصه إلى تعريف السلطة التقديرية لغة واصطلاحاً ، وسنفرد الفرع الثاني  
إلى تعريف التحقيق الإداري لغة واصطلاحاً ، وسنتكلم في المطلب الثاني عن أساس  
وطبيعة السلطة التقديرية للتحقيق الإداري ، أما المبحث الثاني سنبحث فيه الأحكام  
القانونية لسلطة الإدارة التقديرية في التحقيق الإداري بمطلبين ، المطلب الأول سنبين  
فيه إجراءات التحقيق الإداري من حيث الجهة المختصة بأجراء التحقيق الإداري و  
كيفية إجراء التحقيق الإداري ، وسنتناول في المطلب الثاني نتائج التحقيق الإداري من  
حيث غلق التحقيق الإداري و فرض العقوبة الانضباطية والإحالة إلى المحاكم  
المختصة

## المبحث الأول

### ماهية السلطة التقديرية للإدارة

إن السلطة التقديرية هي وسيلة لتطبيق القانون والإلتزام بمبدأ المشروعية كالسلطة المقيدة، إلا أن المشرع قرر منح الإدارة قدرًا من الحرية في موضوع ما فإن السلطة التقديرية تنشأ نتيجة عدم فرض سلوك معين تلزم الإدارة في تصرفاتها، وهي تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث لا تستطيع الخروج عليه، بل إعطاء الإدارة قدرًا من حرية التقدير لإتخاذ القرار من عدمه، أو في وقت أو كيفية تلك الإلتخاذ، وبهذه الوصفة تختلف عن السلطة المقيدة إذ تعد السلطة التقديرية من أكثر الموضوعات دقة في نطاق القانون الإداري وعلم الإداري الحديث، بسبب ارتباطها بالعديد من المسائل المهمة، وعلى الوجه الخصوص موضوع القرار الإداري وكيفية ممارسة صلاحيات الإدارة، وتجدد وتعقد وتشابك نشاط الإدارة<sup>(1)</sup>، ولإحاطة بموضوع ماهية السلطة التقديرية للإدارة سنقسم المبحث الأول الى مطلبين، سنفرد المطلب الأول الى بيان مفهوم السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الإداري ، وسنتناول في المطلب الثاني أساس ومبررات منح السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الإداري وعلى نحو السياق الآتي :-

## المطلب الأول

### مفهوم السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الإداري

من أجل الحديث عن الموضوع بصورة دقيقة وشاملة وتسليط الضوء عليه والإحاطة به سنقسم المطلب الأول الى فرعين ، الفرع الأول سنبين فيه تعريف السلطة التقديرية ، وسنتحدث في الفرع الثاني عن تعريف التحقيق الإداري وعلى نحو السياق الآتي :-

---

(1) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دراسة تحليلية مقارنة للسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص. ٣١.

## الفرع الأول

### تعريف السلطة التقديرية

لقد نأى المشرع العراقي بنفسه عن تعريف السلطة التقديرية وترك هذه المسألة الى الفقهاء في القانون الاداري فقد تعددت التعريفات الفقهية للسلطة التقديرية لدى الفقهاء فمنهم من عرفها بأنها " تمتع الإدارة بحرية إتخاذ القرار الإداري حينما تكون بمواجهة ظروف مرافقة معنية واختيار الوقت المناسب لإصداره بين عدة قرارات، إذا لم يفرض القانون المسلك الواجب إتباعه مسبقاً " (1)، وعرفت كذلك بأنها " نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، ولإختيار وقت تدخلها، ولتقدير أصح الوسائل لمواجهة الحالة، في هذا المجال حرة، ولكنها محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع أعمالها، وتهيمن على كل تصرفاتها، وفي نطاق فكرة المصلحة العامة قد يلزمها المشرع بمراعاة هدف محدد ومعين من أهداف المصلحة العامة، فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي فكرة المصلحة العامة، وعناصرها الداخلية هي أهمية الوقائع و وقت التدخل و وسيلة مواجهة الحالة " (2)، وعرفت كذلك بأنها " ترك المشرع للإدارة حرية إختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف، من دون أن تخضع للرقابة " (3)

---

(1) د . محمد عوض فرج، دور قضاء المشروعية في الحد من سلطة الإدارة التقديرية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٢٠ ، ص. ٧.

(2) د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، الدار الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٥، ص. ٥٧١.

(3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعاريف الأسكندرية، ١٩٩٥، ص. ٣٨.

كما عرفت بأنها " مكنة قانونية منحها النظام القانوني للإدارة، تتمتع بمقتضاها بقدر من حرية التصرف الإداري بشأن إتخاذ القرار أو الإمتناع عن اتخاذه، أو في إختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، وتمارسها تحت رقابة القضاء " (1) ، ومما تقدم اعلاه يمكن تعريف السلطة التقديرية بأنها الصلاحية القانونية الممنوحة لجهة ادارية معينة من اجل التصرف واصدار القرار الاداري بالكيفية وفي الوقت التي تراها مناسباً، من دون الخروج عن نطاق الرقابة القضائية "

## الفرع الثاني

### تعريف التحقيق الاداري

لم يضع المشرع العراقي تعريفاً للتحقيق الاداري اذ جاء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل خالياً من بيان تعريف التحقيق الاداري اذ ترك المشرع العراقي هذه المهمة للفقهاء في القانون الاداري ، اذ تعددت التعاريف للتحقيق الاداري على صعيد الفقه فمنهم من عرفه بأنه " مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون، وتختص بمباشرتها سلطة معينة في محاولة الوصول إلى دليل الإثبات من مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة " (2)، وعرف ايضاً بأنه " إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه " (3)

---

(1) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ص . ٣٧ .

(2) د . لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مطبعة بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص. ٦ .

(3) د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص. ١٤ .

كما عرف ايضا بأنه " وسيلة الإدارة في حماية المرفق العام من السلوك الوظيفي المنحرف لضمان حسن سير الإدارة فيه، ولها سلطة تقديرية واسعة في إعتبار هذا السلوك معيباً أو منحرفاً بالشكل الذي يتطلبه مجازات الموظف عنه " (1) ، ومما تقدم اعلاه يمكن تعريف التحقيق الاداري بأنه " مجموعة الاجراءات القانونية التي يتم اتخاذها من قبل اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بقصد التأكد من حقيقة المخالفة او الجريمة التي وجهت إلى موظف وغلق التحقيق او توجيه عقوبة له او احالته للمحكمة المختصة اذا كان فعله يشكل جريمة "

## المطلب الثاني

### اساس ومبررات منح السلطة التقديرية للادارة في التحقيق الاداري

من اجل بيان وتوضيح اساس وطبيعة السلطة التقديرية للادارة في التحقيق الاداري لا بد من تقسيم المطلب الثاني الى فرعين ، الفرع الأول سنبين فيه الاساس القانوني للسلطة التقديرية في التحقيق الاداري ، وسنتناول في الفرع الثاني مبررات منح السلطة التقديرية للادارة في التحقيق الاداري وعلى نحو السياق الاتي :-

## الفرع الأول

### الاساس القانوني للسلطة التقديرية في التحقيق الاداري

ان القانون يعد المصدر الأساس الذي تستسقي منه القواعد والأحكام ، هذا إضافة إلى المصادر الأخرى كالقرارات والأحكام القضائية والعرف الإداري وآراء الفقهاء ، لأن التشريع يعتبر خارطة طريق لتنظيم سلطات الإدارة في التحقيق الإداري ، إضافة إلى كونه ضماناً يعول عليه الموظفين في حماية حقوقهم ويلجئون إليه ، ويستندون إليه عند خرق أحكامه من قبل الإدارة (2)

(1) د. رعد فجر الراوي، التحقيق الإداري، الأهمية والأساس، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم

القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ١ ، ٢٠١٥ ، ص ٢٨١-١٨٢

(2) د. عمر محمود المخزومي، السلطة التقديرية للإدارة في إتخاذ القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، المجلد (١)، العدد (٣١)، ٢٠١٧، ص. ٣٩.

فالتشريع هو النص الذي يصدر من السلطة العامة المختصة بسننه في الدولة والمتضمن قاعدة قانونية أو أكثر صيغت في النص صياغة فنية مكتوبة ، فأن الاساس القانونية للسلطة التقديرية للادارة في ممارسة التحقيق الاداري يتجسد بقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بموجب نص المادة (10) منه التي نصت على " اولا : على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون . ثانيا : تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق او بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي احالت الموظف عليها . ثالثا : اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي بإحالته الى المحاكم المختصة . رابعا : استثناء من احكام الفقرتين (اولا وثانيا) من هذه المادة للوزير او رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة ايا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (اولا وثانيا وثالثا) من المادة (8) من هذا القانون " (1) ، والمادة(11) منه ايضا التي نصت على " مع مراعاة احكام المادة (10) من هذا القانون :

اولا : للوزير فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من هذا القانون على الموظف المخالف لاحكامه .

ثانيا : لرئيس الدائرة او الموظف المخول فرض اي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لاحكام هذا القانون :

---

(1) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

ا - لفت النظر .

ب - الانذار .

ج - قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام .

د - التوبيخ .

ثالثا : اذا اوصت اللجنة بفرض عقوبة اشد مما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانيا) من هذه المادة فعلى رئيس الدائرة او الموظف المخول احالتها للوزير للبت فيها " (1) ، وكذلك المادة (12) منه التي جاء فيها " اولا- مع مراعاة احكام المادة (10) من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر او الانذار او قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند اتيانه عملا يخالف احكام هذا القانون. ثانيا- اذا ظهر للوزير من خلال التحقيق ان الموظف المشمول باحكام الفقرة (اولا) من هذه المادة قد ارتكب فعلا يستدعي عقوبة اشد مما هو مخول به ، فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون " (2) ، والجدير بالملاحظة ان المشرع العراقي لم ينظم احكام التحقيق الاداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بصورة شاملة لكافة جوانبه من حيث اجراءاته الشكلية وبقية جوانبه الاخرى اذ لم يتم بتنظيم موضوع التحقيق الإداري وإجراءاته تنظيمياً جامعاً أو مناسباً، حيث خصص القانون المذكور نصوصاً قليلة لإجراءات التحقيق الإداري ما أدى ذلك إلى الرجوع إلى أحكام القوانين الأخرى لإكمال النقص في نصوصه، كقانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، وقانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) ١٩٦٩ المعدل.

(1) المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل .

(2) المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل .

## الفرع الثاني

### مببرات منح السلطة التقديرية للإدارة في التحقيق الإداري

إن السلطة التقديرية هي ميزة تتمتع بها الإدارة بشرط عدم الإنحراف بها تجاه حقوق الأفراد، وهي سلطة تمنح للإدارة وفي مقابلها تترتب عليها المسؤولية، وذلك من أجل العمل على حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وفي النهاية تحقيق المصلحة العامة، إذن فإن الإدارة تمارس نشاطاً إنسانياً يستعصي بطبيعة الحال على أن يقيد تقييداً تاماً بقواعد قانونية محددة ومفصلة موضوعة سلفاً و عليه فإن السلطة التقديرية تعتبر ضرورة لازمة في القانون الإداري للإدارة الرشيدة، وبالرغم من خطورة منحها للإدارة خوفاً من احتمال الإنحراف بها، هناك عدة أسباب تبرر منح الإدارة السلطة التقديرية، نذكرها باختصار في النقاط الآتية:

1- من المتعذر على المشرع أن يحدد للإدارة مسبقاً مساراً معيناً تتبعه في مزاولة نشاطها الإداري، فهو لا يستطيع أن يتنبأ بالظروف المحيطة بكل تصرف أو ملبساته، الأمر الذي يقتضي ضرورة ترك سلطة تقديرية للإدارة في ضوء من واقع وظروف الحال و من هنا فإن المشرع غالباً ما يكفي بصياغة قواعد التشريع بشكل عام ومجرد، تاركاً مواجهة تفاصيل الأمور للإدارة لأنها صاحب الإختصاص الأول في تنفيذ وتطبيق الأحكام، وهي المسؤولة عن هذا التنفيذ وحتى إذا وضع المشرع قواعد قانونية تفصيلية لكيفية مباشرة نشاط معين، فإن التطورات اللاحقة والتغيرات الدائمة التي تطرأ على هذا النشاط تباعد في الواقع كثيراً بينه وبين تلك القواعد القانونية التي وضعت لحكمه في زمن معين أو في ظل ظروف معينة وإذا وضعنا في الإعتبار أن تعديل القواعد القانونية بشكل دائم ومستمر يتناقض مع الأصل المقرر في هذا الشأن، وهو وجوب تمتع التشريع بقدر من الثبات والإستقرار، ونعني به تحقيق الأمن القانوني في المجال الإداري. (1)

(1) د. سوزان عثمان قادر، الإنحراف بالسلطة التقديرية للإدارة وإساءة إستعمالها والرقابة القضائية عليها، مجموعة المحاضرات التي ألقيت على طلبة الماجستير ، القسم العام، كلية القانون، جامعة السليمانية، الكورس الأول، العام الدراسي ( ٢٠٢٠ - ٢٠٢١ )، ص. ١٥.

٢- إن عدم تخويل الإدارة سلطة تقديرية في ممارسة نشاطها يجعل منها أداة صماء لتنفيذ القوانين حرفياً من دون مراعاة ظروف التنفيذ، ومن شأن ذلك أن يصيب نشاط الإدارة بالجمود والركود، ويقضي على قدرة الابتكار والتجديد لديها .

3 - إن تعدد نشاطات الإدارة وتشعبها وتنوعها وتباينها، يكسب الإدارة خبرة أكثر ومقدرة أوسع وإستجابة أسرع لمتطلبات النشاط الإداري المختلفة مما يعني أن مواجهة حالات وظروف متباينة من قبل الإدارة أدت إلى تراكم الخبرة لديها، بحيث جعلتها أكثر متمكناً في مواجهة ما يقابلها من صعوبات وعقبات، وذلك من خلال إختيار الحلول والتصرفات المناسبة لوقائع الحالات المعروضة عليها، إستناداً على الخبرة المتراكمة لديها.

4 فسخ المجال أمام الإدارة لتقدير متطلبات الظروف التي تعرض عليها، وبالتالي إختيار نوع التصرف الملائم لكل ظروف على حدة، حتى يأتي هذا التصرف محققاً للأهداف والغايات المناسبة للحاجة الداعية إليها

5 - ان من أقوى مبرر لمنح الإدارة السلطة التقديرية في هذا المجال هو أفضلية الإدارة في كيفية التعامل في مواجهة الأوضاع والمخالفات التي ترتكب، إضافة إلى الخصائص التي يتمتع بها العمل الإداري، كفاعليته وسرعة تجددته والطبيعة النشيطة والحيوية التي تتسم بها وتمارسها الإدارة وذلك ضماناً لـ (حسن سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد) (1)

---

(1) بهروين على محمد أمين، الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في نطاق القضاء الإداري، رسالة ماجستير،

كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٧ ، ص. ١٢.

## المبحث الثاني

### الاحكام القانونية لسلطة الادارة التقديرية في التحقيق الاداري

من اجل الوقوف على الاحكام القانونية لسلطة الادارة التقديرية في التحقيق الاداري لا بد من تقسيم المبحث الثاني الى مطلبين ، سنفرد المطلب الاول الى بيان اجراءات التحقيق الاداري ، وسنتكلم في المطلب الثاني عن نتائج التحقيق الاداري وعلى نحو السياق الاتي :-

### المطلب الأول

#### اجراءات التحقيق الاداري

من اجل الحديث عن اجراءات التحقيق الاداري بصورة دقيقة وشاملة سنقسم المطلب الاول الى فرعين ، سنتكلم في الفرع الاول عن الجهة المختصة بأجراء التحقيق الاداري ، وسنتطرق في الفرع الثاني عن كيفية اجراء التحقيق الاداري وعلى نحو السياق الاتي :-

### الفرع الأول

#### الجهة المختصة بأجراء التحقيق الاداري

السلطة التأديبية بصفة عامة هي الجهة المختصة بممارسة الوظيفة التأديبية بمقتضى القانون، أي صاحبة الإختصاص في إجراء التحقيق الإداري وفرض العقوبة التأديبية، وذلك في ضوء الشروط والأوضاع المقررة قانوناً في حالة ثبوت إخلال الموظف بواجبات الوظيفة ومقتضياتها و تتنوع السلطة التأديبية حسب تنوع نظم التأديب في الدول المختلفة، وإن كان هذا التنوع أو الاختلاف يرجع إلى أسباب تاريخية أو ظروف البيئة والمجتمع، إلا أن للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية تأثيراً مباشراً في قواعد القانون الإداري عموماً من ضمنها قواعد التحقيق الإداري، مما يؤدي إلى إختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب (1)

(1) د . غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، منشورات جامعة النهريين ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٤٠٦ .

والأصل أن حق تأديب الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل بها لأن التأديب يعتبر أحد عناصر السلطة الرئاسية، والإدارة هي الجهة المسؤولة عن إنجاز المهام المعهود بها إليها، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها، وعليه إن تولي هذه الجهة مراقبة أعمالهم وكشف أخطائهم ومن ثم عقابهم من الأمور المنطقية، لأنها هي التي تقدر أكثر من غيرها الظروف المحيطة بالمخالفات الإدارية والعقوبات المناسبة لها، وقد ترى من الأفضل التجاوز عن المخالفة رغم ثبوتها وحفظ التحقيق فيها إذا تبين لها في ضوء ملائمتها أن مصلحة العمل الإداري تقتضي ذلك (1) ، فقد حدد المشرع العراقي الجهة المختصة بتشكيل التحقيق الإداري وأجراء التحقيق مع الموظف العام المخالف بموجب الفقرة الأولى من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل التي نصت على " أولا : على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون " (2) ، ويتبين من ذلك أن الجهة المختصة بالتحقيق هي الوزير ورئيس الدائرة، حيث تمارس الجهات المذكورة سلطتها من خلال إحالة الموظف إلى التحقيق ، وإن الجهة نفسها هي التي تقرر على توصيات اللجنة التحقيقية التي أحالت الموظف عليها، ويتصرف أيضاً بنتيجة التحقيق علماً أن المقصود بالوزير هو الوزير المختص بوزارة الموظف المحال إلى التحقيق ، وإن رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يعتبر وزيراً لأغراض القانون المذكور . وأما رئيس الدائرة فيقصد به وكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكياً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات مما يعني أن الموظف المخول يصبح الجهة المختصة بالتحقيق بعد تخويله من قبل الوزير، أما الجهات الأخرى المذكورة فتعتبر مختصة بحكم القانون (3)

(1) د . غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص 407 .

(2) الفقرة الأولى من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(3) د . عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤ ، ص ٢٣٩ .

ويلاحظ أن تخويل صلاحية فرض العقوبات هنا تأتي في نفس الوقت بمعنى صلاحية إحالة الموظف إلى التحقيق أيضاً، لأن الإحالة هي الخطوة الأولى لفرض العقوبة، وإن الموظف المخول المصدر لقرار الإحالة هو نفس الموظف الذي يصادق على توصيات اللجنة التحقيقية ويتصرف بنتيجة التحقيق، إلا إذا أوصت اللجنة بفرض عقوبة لم تكن ضمن صلاحياته، فترفعها إلى الجهة الإدارية الأعلى منها أي أن السلطة المختصة بالتحقيق كالأصل هي الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة و وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكياً معيناً والمدير العام، لكن يتمتع الوزير بسلطة تقديرية واسعة في تخويل تلك الصلاحية لأي موظف آخر بدون تحديد درجة تلك الموظف ، ويلاحظ إن المشرع جاء بعبارة الموظف المخول مطلقاً، ولم يشترط أن تتوافر فيه بعض الشروط، كدرجة وظيفية معينة مثلاً، أو أن يكون في درجة أعلى أو متساوية على الأقل من الموظف المحال إلى التحقيق، عليه قد يصدر قرار إحالة موظف إلى التحقيق تكون درجته الوظيفية أعلى من درجة الموظف المخول و في كل الأحوال إن التمتع بالاختصاص أو صلاحية الإحالة سواء أصالة أو بالتخويل هو شرط أساس لإصدار قرار الإحالة وممارسة التحقيق، لإن القرارات والأوامر الصادرة عن جهة إدارية غير مختصة تكون معدومة، ولا ترتب أي أثراً قانونياً ولا تقيّد الحكم أصلاً<sup>(1)</sup>، وجدير بالذكر أن تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ لتسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ إشتطرت أن لا تقل درجة الموظف المخول عن مدير عام في اللجان التحقيقية المختصة بالتضمين بموجب القانون المذكور .

---

(1) مريوان صابر حمد ، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة الماجستير ، جامعة صلاح الدين ، أربيل ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢٣ .

و حسناً ما فعل المشرع العراقي عندما أجاز للوزير بتحويل صلاحية الإحالة إلى التحقيق للموظف المخول، لأن هناك العديد من الدوائر والمديريات الفرعية لم يديرها موظف بدرجة رئيس الدائرة، حيث كان يترتب عليه تعقيد وبطء إجراءات التحقيق من خلال إرسال كتاب إلى رئيس الدائرة بقصد إحالة الموظف إلى التحقيق ذلك في وقت تتسم العمل الإداري والإجراءات الإدارية بالتبسيط والسرعة في العمل، ضمناً لإنتظام سير المرافق العامة.

## الفرع الثاني

### كيفية اجراء التحقيق الاداري

رسم المشرع العراقي الطريق في كيفية اجراء التحقيق الاداري مع الموظف المخالف وان اجراءات القيام بالتحقيق الاداري وفق احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل تتجسد بما يلي :-

#### اولا : الإحالة إلى التحقيق :

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتح الإجراءات التأديبية قبل الموظف بإحالاته إلى التحقيق وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء ، لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول الى الحقيقة في واقعة معينة تمهيدا لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجيء بغير مقدمات بإحالاته إلى التحقيق وهنا ينبغي التفرقة بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون مثل الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك ويعد عدم التحقيق في الشكوى رفضاً لها، بيد ان إحالة الموظف إلى التحقيق هي أول إجراءات التحقيق والقاعدة العامة في مجال التأديب أن سلطة الإحالة إلى التحقيق بناء على طلب الجهة الإدارية معقودة لسلطة التأديب أو للجهة الرئاسية التي لها حق الرقابة والاشراف على اعمال الموظف (1)

(1) د . عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٥٠٦.

## ثانياً: استدعاء الموظف ومواجهته بالتهمة الموجهة إليه :

لكي تتوفر مقومات التحقيق للموظف، يجب أن يتم استدعاؤه ومواجهته بالمخالفة المسندة إليه على وجه الدقة وبشكل صريح، وذلك بتحديد نوع المخالفة وتاريخ ارتكابها، حتى يتمكن من إبداء دفاعه. عليه لا يجوز توجيهه تهمة أو سؤالاً مبهماً غير محدد، كأن يواجه الموظف بالخروج عن العمل الوظيفي دون تحديد المخالفة المرتكبة وعلى ضوء ذلك فإنه ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض، لكي يتسنى للموظف المتهم الرد عليها وتحضير دفاعه، لأن التهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك وعدم إطمئنان، وأن كل مخالفة تأديبية تأتي بمعنى الخروج عن واجب وظيفي لابد أن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص، وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة، ذلك التحديد الذي لابد وأن يواجه به الموظف المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن للموظف المتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الإتهام فضاءً يتعذر عليه تحديده مما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع (1)

## ثالثاً : التحقيق الإداري التحريري :

نصت الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل على " ثانياً : تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ..... " (2) ، اذ ان التحقيق مع الموظف المخالف تحريرياً يعد من اهم اجراءات التحقيق الاداري ويقصد بالتحقيق التحريري اي الكتابة اذ ان من القواعد المهمة التي تنظم التحقيق هي كتابته ونقصه بكتابته هنا هو أن يتم تحرير وتدوين جميع إجراءات التحقيق مع الموظف المراد اقصاءه

(1) أحمد محمود أحمد الربيعي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل، 2003 ، ص 43 و 44 و 45.

(2) الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل

والكتابة تعتبر من أقوى أدلة الاثبات وأكثرها استعمالاً وتحظى أهمية التحقيق بأهمية خاصة ومهمة سواء أكان بالنسبة للموظف أم الإدارة ، لأنها تضيف على التحقيق الصفة الرسمية فضلاً عن دورها في الحفاظ على إجراءات التحقيق كافة من التشويه والتحريف ، وكذلك تثبت جميع الوقائع والشهادات والإفادات التي تم الاستماع إليها ، والتي لا يمكن الاحتفاظ بها إلا من خلال الكتابة وتعتبر الكتابة من الإجراءات الشكلية والتي يترتب على مخالفتها بطلان الجزاء الذي فرض على الموظف (1) ، إذ تعد الكتابة أحد الضمانات الشكلية الهامة التي يجب مراعاتها في التحقيق مع الموظف، وتتم من خلال تسجيل كافة الأقوال و الوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة موضوع التحقيق في محضر يسمى محضر التحقيق ، والحكمة من اشتراط الاثبات الكتابي للتحقيق هو ان الكتابة تمكن الموظف المحال للتحقيق من الاستفادة من البيانات والمعلومات المدونة بالمحضر لدرء المسؤولية عن نفسه واثبات براءته من التهم المنسوبة اليه ويشترط إجراء تحقيق كتابي مع الموظف قبل الشروع في توقيع الجزاء التأديبي و يتم في هذا التحقيق سماع أقواله وتحقيق دفاعه عن الاتهامات المنسوبة إليه ويرجع السبب في نشوء مبدأ التدوين في التحقيق التأديبي إلى الحاجة لإثبات حصول الإجراءات والظروف التي اتخذ فيها والأثر الذي ترتب عليه ، وذلك في وضوح و تحرير والكتابة هي التي تقوم بهذا الدور، كما يرجع السبب أيضاً في نشوء مبدأ تدوين التحقيق إلى أن الغاية من التحقيق ليست كامنة في ذاته، وإنما بعرض إجراءاته ونتائجها بعد الفراغ منها على السلطة المختصة بإصدار الحكم أو القرار بالفصل في الدعوى(2)

---

(1) د . نوفان العقيل العجارمة ، سلطة التأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، ط1 ، عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2007، ص180.

(2) د . سعد الشتوي، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة، ط 1 ، دار الفكر الجماعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٦٩ .

ويقتضى بدهة إثبات الإجراءات في محاضر يتكون منها ملف الدعوى الذي يعرض فيما بعد على سلطة إصدار القرار وقد ورد هذا المبدأ في نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي دولة العراقي " تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها " (1)

#### **رابعاً : التحقيق الإداري الشفوي :**

تتمتع الإدارة بقسط من السلطة التقديرية في مواجهة الموظف المخالف عند ارتكابه مخالفة لتختار في حدود الصالح العام و وقت تدخلها و وسيلة هذا التدخل أي تمارس سلطتها في تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه واختيار التصرف الذي تراه مناسباً لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل لما كان الأصل في طريقة فرض العقوبات التأديبية هي طريقة التحقيق المكتوب، لكن القانون التأديبي في كلا التشريعين المصري والعراقي أجاز للسلطة الإدارية المختصة بفرض العقوبة التأديبية إستثناء من التحقيق المكتوب، وذلك عن طريق التحقيق الشفهي أو الإستجواب ، فالمقصود بالإستجواب أو التحقيق الشفهي هو "مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، ومطالبته بإبداء الرأي فيها ثم مناقشته تفصيلاً في أدلة الدعوى إثباتاً أو نفياً (2)

(1) د. شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق - دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، مديرية مطبعة الادارة المحلية ، 1975 ، ص 221 .

(2) عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة النهرين ، 2002 ، ص 126.

كما يعرف أيضاً بأنه "إجراء من إجراءات التحقيق بمقتضاه يثبت المحقق من شخصية المتهم ويناقشه في التهمة أو المخالفة المنسوبة إليه على وجه مفصل بغية الوصول إلى إقرار منه يؤيدها أو دفعها أو ينفيها" (1) ، والإستجواب بهذه المثابة ذو طبيعة مزدوجة، فهو وسيلة للإثبات والدفاع. ويتحقق الإستجواب التحقيقي بتوجيه التهمة ومناقشة المتهم تفصيلاً عنها، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده ومناقشته فيها إثباتاً ونفيّاً، فلا يتحقق الإستجواب بمجرد سؤال المتهم عما هو منسوب إليه، وإحاطته علماً بنتائج التحقيق إذا لم يتضمن مناقشته تفصيلاً في الأدلة المسندة إليه فإذا كانت القاعدة هي وجوب كتابة التحقيق فإن هذه القاعدة ليست مطلقة بل يوجد عليها استثناء يتمثل في إجازة التحقيق الشفوي إذا تعلق بعقوبات معينة والتحقيق الشفوي يعتبر إجراء خطيراً للغاية لما فيه من مساس بعدالة المساءلة التأديبية ونزاهتها، كما قد يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الاجراءات وهو ما يشكل خطراً حقيقياً على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة ولا يقوم التحقيق الشفوي إذا اكتفت جهة التحقيق بتوجيه التهمة شفاهية إلى الموظف وإخطاره بخطئه وعرض أدلة إدانته بل يجب على جهة التحقيق أيضاً سماع دفاع الموظف شفاهة وتلقي كافة دفوعه واستناد برائته إن ادعى البراءة أو إقراره الصريح بالوقائع وبخطئه إذا كان لا ينفي ما هو منسوب إليه والمقصود من اثبات مضمون التحقيق الشفوي بالمحضر الذي يحوي الجزاء ضرورة سرد ما دار بالموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيلاً ، بسرد الوقائع المنسوبة إلى الموظف وبيان الاقوال التي استخلصت منها، وذكر ما ورد على ألسنة الشهود بشأنها وترديد دفاع الموظف ، وتقصي كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة اثبات ونفي، فكل ذلك من شأنه ان يقلب التحقيق الشفوي إلى تحقيق كتابي، وهو ما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفوي وهي تسهيل العمل الإداري (2)

(1) د. نبيل عبدالرحمن حياوي، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م المعدل، ط١ ، المكتبة القانونية، بغداد، سنة ٢٠٠٨ م .

(2) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، ط١، دار السنهوري ، بغداد ، 2010 ، ص490.

فالمقصود من ذلك هو اثبات حصول التحقيق والاستجواب، وما أسفر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت المخالفة ، على وجه يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها على صحة قيام الوقائع وصحة تكيفها القانوني وأجازت الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة أياً من العقوبات الآتية :-

أولاً - لفت النظر

ثانياً - الإنذار

ثالثاً - قطع الراتب<sup>(1)</sup>

### **خامساً : تحرير محضر وتوصيات اللجنة التحقيقية :**

من الواضح أن اللجنة التحقيقية في ظل قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ليست لها سلطة إصدار القرارات، وإنما تقتصر دورها على تحرير محضر ورفع التوصيات إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها، وإن هذه التوصيات هي مقترحات لا تعد نافذة ما لم تقترن بمصادقة الجهة الإدارية المخولة بذلك، لأنها لا تعتبر قرارات نهائية و عليه فإن توصية اللجنة التحقيقية بمثابة قرار إتهام أو قرار براءة، وكلا النمطين المذكورين يستدعي من اللجنة أن تبين الأسس والأدلة التي اعتمدت عليها في إتخاذها للتوصية، وهذا يعني أن لا تكون التوصية غير واضحة أو فيها أبهام أو غموض ، كما لو جاءت التوصية بأن الموظف قد ارتكب فعلاً مخالفاً لواجبات وظيفته دون بيان هذه المخالفة وكيفية ارتكابها والأدلة التي اعتمدت عليها، ومن أجل ذلك يتوجب على اللجنة أن تأتي برد الدفع والحجج التي أبداها الموظف في معرض دفاعه عما نسب إليه والتي لها تأثير مجريات التحقيق وأن تبين الأسباب التي بنيت عليها تلك التوصيات، أي أن تكون التوصيات مسببة<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>الفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل .

<sup>(2)</sup>د. خالد عبد الغني عزوز ، دور القضاء الإداري العراقي في الرقابة على أعمال الإدارة ، كلية القانون -

جامعة بغداد ، 1991 ، ص194 .

## سادسا : التسبيب :

ويقصد بالتسبيب في هذا المجال هو إيراد المبررات والأسباب والمسوغات القانونية التي بني عليها قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف ، ويعتبر التسبيب من الضمانات المهمة في كل مسألة تأديبية . كما يعرف التسبيب إيراد الحجج الواقعية والقانونية التي يبني عليها قرار العقوبة والذي يستخلص من وقائع الدعوى وظروفها وملابساتها ، ويختلف تسبيب القرار عن سببه رغم اتحادهما في الاشتقاق اللغوي ، وقد نص المشرع العراقي على التسبيب من خلال نص الفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 والتي نصت ((تحرر أي اللجنة التحقيقية محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة))<sup>(1)</sup>، يتبين من النص أعلاه أن التسبيب هو للتوصية المقترحة لا للقرار النهائي والذي يجب أن يكون مسببا ، والتسبيب هو أمر لا بد منه حتى في حالة غياب النص عليه قانونا ، لأنه يعتبر من المبادئ العامة للقانون

## سادسا : سحب يد الموظف :

نصت المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل على " اولا : للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (60) يوما اذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة او قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي احيل من اجله على التحقيق ويعاد الى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة الا اذا كان هناك محذور، فينسب الى وظيفة اخرى .

ثانيا : للجنة ان توصي بسحب يد الموظف في اية مرحلة من مراحل التحقيق " (2)

(1) الفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل .

(2) المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل .

اذ ان هناك نوعان من سحب اليد في التشريع العراقي، فإما أن يكون وجوبياً تابعاً لقرار قضائي بتوقيف الموظف ، وإما أن يكون جوازياً يتم بقرار إداري، ففي النوع الأول أي عندما أوقف الموظف من جهة ذات الاختصاص، فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة مدة التوقيف و يعني أن الإدارة ملزمة بسحب يد الموظف دون أن يكون لها سلطة تقديرية إزاءه من حيث سببه ومدته، لأن السبب هو توقيفه من قبل الجهة القضائية المختصة ومدته هي نفس مدة التوقيف وفي النوع الثاني، وهو الذي يتم في إحدى حالتين، فإما أن يكون بقرار مباشر من الوزير أو رئيس الدائرة لمدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً، إذا تراءى له أن بقاء الموظف في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة، أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق وإما أن يتم بناء على توصية اللجنة التحقيقية في أي مرحلة من مراحل التحقيق ولكن لم يحدد في هذه الحالة مدة سحب اليد، ونرى أنه يمكن قياسها على الحالة الأولى وهي أن لا تتجاوز (٦٠) يوماً، لاتحادهما في العلة و عليه فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في سحب اليد الجوازي بحالتها، لأن القانون المذكور لم يشترط توافر التحقيق الإداري لسحب اليد في حالته الأولى، ولم يحدد مدته في حالته الثانية، لكن اشترط أن يكون سببه هو منع الإضرار بالمصلحة العامة أو التأثير على سير التحقيق، أي لا يجوز أن تبرر الإدارة سحب اليد بسبب آخر غيرهما، ولها أيضاً سلطة تقديرية في مدة سحب اليد ضمن المدة المحددة، إضافة إلى ذلك فإن عبارة (المصلحة العامة) عبارة مرنة، بحيث يصعب حصر ما يقع تحتها من حالات، مما يخشى معه من إنحراف الإدارة لاستعمال سلطتها التقديرية في هذا المجال (1)

(1) د . كمال جعلاب السلطة التقديرية للإدارة، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، ص 176 .

## المطلب الثاني

### نتائج التحقيق الاداري

من اجل الحديث عن النتائج المترتبة على اجراءات التحقيق الاداري من قبل اللجنة التحقيقية مع الموظف المخالف سنقسم المطلب الثاني الى فرعين ، الفرع الأول سنبين فيه غلق التحقيق الاداري، وسنتكلم في الفرع الثاني عن فرض العقوبة الانضباطية والاحالة الى المحاكم المختصة وعلى نحو السياق الاتي :-

### الفرع الأول

#### غلق التحقيق الاداري

وهو من نتائج التحقيق الاداري اذ نصت الفقرة الثانية من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل على "..... اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق او بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي احالت الموظف عليها " (1)، اذ يجوز للجنة التحقيقية ان توصي بغلق التحقيق الاداري بحق الموظف الذي تحقق معه اذا تبين لها من خلال الادلة الرسمية والاوليات عدم مقصريته اذ على اللجنة التحقيقية بعد الانتهاء من تدوين أقوال الموظف المخالف وشهود الإثبات والنفسي وضبط إفادة الخبراء وبعد جمع الأدلة والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق أن تواجه الموظف بالأدلة والبراهين التي تثبت ارتكابه للمخالفة التأديبية ومناقشة الموظف المخالف لهذه الأدلة ومبدأ مواجهة الموظف المخالف بالأدلة التي تثبت ارتكابه المخالفة التأديبية والتي تحصلت من جراء التحقيق هي ضمانه جوهرياً للموظف لا غنى عنها فهذه الأدلة التي سوف تستند إليها اللجنة التحقيقية في إعداد توصياتها التي ستعتمد عليه الجهة المختصة في فرض العقوبة التأديبية في غالب الأحيان فلا بد للموظف أن يطلع عليها إذا كان على وشك مجازاته تأديبياً عنها(2)

(1) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل .

(2) حمدي عطيه مصطفى عامر الاعمال القانونية للسلطة الادارية، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة

بدون سنة نشر، ص 76 .

وعلى اللجنة التحقيقية أن تنظم محضراً مفصلاً بإجراءاتها يضم الأمر الصادر بتشكيل اللجنة التحقيقية وأسماء الموظفين المخالفين والشهود والخبراء أن وجدوا وعناوينهم الوظيفية ومناصبهم وخلاصة بوقائع القضية والاستنتاجات والأدلة التي توصلت إليها اللجنة التحقيقية والتوصيات المسببة التي لا تخرج عن أحد الاحتمالات الآتية: أ- عدم مساءلة الموظف وغلغ التحقيق معه وترفع الأوراق التحقيقية مع توصيات اللجنة المسببة أي وجوب بيان أسباب التوصية بغلغ التحقيق لعدم كفاية الأدلة الى الجهة التي شكلت التحقيق الاداري و إن توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وهي لا تعد قراراً إدارياً لعدم ترتب أي أثر قانوني على هذه التوصيات وللوزير ورئيس الدائرة الأخذ بهذه التوصيات أو تعديلها أو إهمالها (1)

## الفرع الثاني

### فرض العقوبة الانضباطية والاحالة الى الحاكم المختصة

اذ تبين للجنة التحقيقية بعد الانتهاء من كافة اجراءات التحقيق وبعد الاطلاع على كافة الاولييات والادلة والشهود والخبراء وبعد تدقيق وقائع القضية والاستنتاجات وجود مخالفات او مقصرية من قبل الموظف الذي تجري التحقيق معه فلها ان تتخذ احد الامور التالية :-

اولا : التوصية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على ان تكون العقوبة متناسبة مع المخالفة وتتجسد هذه العقوبات الانضباطية بعقوبة لفت النظر والانذار والتوبيخ وتنزيل الدرجة وانقاص الراتب والفصل والعزل .

(1) د . أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر ، القاهرة ، 1999 ،

ثانيا : التوصية بسحب يد الموظف إذا ما تم توقيفه من جهة ذات اختصاص طيلة مدة التوقيف، كما للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق.

ثالثا : التوصية بتحريك الشكوى الجزائية ضد الموظف إذا ما ثبت للجنة نتيجة التحقيق وجود عنصر جزائي يخرج التحقيق عن نطاق التأديب الإداري ويشكل فعل الموظف جريمة نشأت عن الوظيفة، أو ارتكبتها بصفته الرسمية كجريمة الاختلاس أو الرشوة أو استغلال نفوذ الوظيفة أو الإهمال الجسيم أو تبديد أموال الدولة وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل التي جاء فيها " ثالثا : اذا رأت اللجنة ان فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي باحالته الى المحاكم المختصة " (1)

---

(1) الفقرة الثالثة من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المعدل .

## الخاتمة

بعد الانتهاء من الحديث عن موضوع البحث ( التنظيم القانوني لسلطة الادارة

التقديرية في التحقيق الاداري ) توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات

### اولا : الاستنتاجات :

1- إن السلطة التي تمارسها الإدارة في ممارسة أعمالها وإصدار قراراتها فإما أن تكون سلطة تقديرية وإما أن تكون سلطة مقيدة، فلا توجد سلطة تقديرية أو مقيدة مطلقة، بل توجد كلتاهما بحدودها في الأعمال الإدارية، ولا يقتصر الانحراف بالسلطة التقديرية، بل يمكن حدوثه في السلطة المقيدة أيضاً.

2 - إن التحقيق الإداري هو الوسيلة الوحيدة التي أوردتها المشرع لتأكد من مدى صحة توافر المخالفة الإدارية، وكذلك الجزائية المتعلقة بالوظيفة العامة، ومدى نسبتها إلى الموظف الذي أتهم بها، فلا يجوز للإدارة أن تفرض أي عقوبة تأديبية على الموظف دون إجراء التحقيق الإداري.

3 - يتألف التحقيق الإداري من عدة إجراءات، وتكون سلطة الإدارة تقديرية في بعض جوانبها ومقيدة في بعض الجوانب الأخرى تستعمله الإدارة لإتخاذ القرار الصحيح والمناسب بشأن الموظف، ويتم توظيفه من قبل الموظف المحال إلى التحقيق للدفاع عن نفسه، وإثبات براءته من التهمة الموجهة إليه.

4 - ألزم المشرع العراقي السلطة الإدارية المتمثلة بالوزير ورئيس الدائرة بإجراء التحقيق عن طريق اللجنة التحقيقية دون بيان وقت ذلك الإلتزام وحيثياته، وأعطيت لهم السلطة لإجرائه عن طريق الإستجواب إذا كانت العقوبة المزمع فرضها هي إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً)، (ثانياً) و (ثالثاً) من المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

5 - وضع المشرع بعض الشروط والضوابط لطريقة اللجنة التحقيقية في التحقيق كالكتابة وتسبب التوصيات، مما يترتب عليه تضيق المجال أمام الإدارة للانحراف، أما طريقة الإستجواب فلا تتمتع بتلك الشروط والضوابط، حيث أصبحت مجالاً مناسباً للانحراف.

6 - ينتهي التحقيق الإداري إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق نهائياً، وإما بفرض إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها حصراً في القانون، أو الإحالة إلى المحكمة المختصة، و تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تكييف المخالفة وتقدير العقوبة، في ظل عدم الإرتباط

التام بين المخالفات والعقوبات التأديبية، ولكن يشترط أن تكون العقوبة مناسبة مع جسامة المخالفة المرتكبة.

## ثانياً : التوصيات

- 1 - فيما يخص أعضاء اللجنة التحقيقية، نوصي بإجراء التعديلات الآتية:
  - أ- أن لا تقل درجة الموظف المخول وأعضاء اللجنة من درجة الموظف المحال إلى التحقيق.
  - ب - أن يكون الشخص القانوني هو رئيس اللجنة.
  - ج- أن يكون الشخص القانوني له خدمة في مجال القانون فترة لا تقل عن ثلاثة سنوات.
- 2 - نوصي بإلغاء طريقة الإستجواب التحقيق الشفهي في التحقيق، لعدم تمتعها بالشروط وأحكام التحقيق السليم من حيث براءة المتهم والكتابة والحيدة، مما يغلب إمكانية تحولها إلى أرضية مناسبة للانحراف من قبل الإدارة.
- 3 - نوصي بضرورة تحديد فترة سحب اليد الجوازي، وكذلك الحد الأعلى لفترة التحقيق لمدة لا تزيد أيهما عن (٤٥) يوماً قابلاً للتمديد عند الضرورة من قبل جهة إدارية عليا من الجهة التي أحالت الموظف إلى التحقيق، على أن لا تزيد في كل الأحوال عن (٦٠) يوماً.
- 4 - نوصي بعدم إحالة الموظف إلى التحقيق، وكذلك عدم إستجوابه من قبل جهة إدارية إذا كانت هي طالبة التحقيق بل تخصص جهة بالطلب وجهة أخرى بالإحالة و الأخذ صراحة بأسباب الرد والتحي وكذلك الشكوى من القضاة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، إضافةً إلى أي سبب آخر مؤثر في حيدة التحقيق بالنسبة إلى أعضاء اللجنة التحقيقية وعضو الإدعاء العام.
- 5 - نوصي المشرع بتضمين حق الدفاع للموظف المحال إلى التحقيق بجميع مقوماته، وذلك من خلال تنظيم كيفية إستدعاء الموظف للتحقيق، والإطلاع على الملف التأديبي، وحق الصمت، والإستعانة بمحام وكذلك حق الكذب وعدم تحليف اليمين، أو أي حق آخر، إذا كان من مقتضيات ذلك الحق.
- 6 - نوصي المشرع بتنظيم آلية التبليغ وإحضار الشاهد، وبيان الحكم عند إمتناعه عن الحضور أو الإدلاء بالشهادة في التحقيق الاداري

## قائمة المصادر

### \* القرآن الكريم

#### اولا: الكتب:

1. د . أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر ، القاهرة ، 1999 .
2. حمدي عطيه مصطفى عامر الاعمال القانونية للسلطة الادارية، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة بدون سنة نشر .
3. د. خالد عبد الغني عزوز ، دور القضاء الإداري العراقي في الرقابة على أعمال الإدارة ، كلية القانون - جامعة بغداد ، 1991 .
4. د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دراسة تحليلية مقارنة للسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٢ .
5. د . سعد الشتوي، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة، ط ١ ، دار الفكر الجماعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
6. د. سوزان عثمان قادر، الإنحراف بالسلطة التقديرية للإدارة وإساءة إستعمالها والرقابة القضائية عليها، مجموعة المحاضرات التي ألقىت على طلبة الماجستير ، القسم العام، كلية القانون، جامعة السليمانية، الكورس الأول، العام الدراسي ( ٢٠٢٠ ) .
7. د. شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق - دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، مديرية مطبعة الادارة المحلية ، 1975 .
8. د . عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٣ .
9. د . عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٤ .
10. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف الأسكندرية، ١٩٩٥ .
11. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، ط1، دار السنهوري ، بغداد ، 2010 .
12. د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦ .

13. د . غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، منشورات جامعة النهريين ، بغداد ، ٢٠١٢ .
14. د . لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مطبعة بغداد، العراق، ٢٠١٣.
15. د . محمد عوض فرج، دور قضاء المشروعية في الحد من سلطة الإدارة التقديرية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٢٠ .
16. د . نوفان العقيل العجارمة ، سلطة التأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة ، الكتاب الاول ، ط1، عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.
17. د . ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري، الدار الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٥.
18. د . نبيل عبدالرحمن حياوي، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م المعدل، ط1 ، المكتبة القانونية، بغداد، سنة ٢٠٠٨ م .
19. د . نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن.

## ثانيا: البحوث:

1. د. رعد فجر الراوي، التحقيق الإداري، الأهمية والأساس، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ١ ، ٢٠١٥ .
2. د. عمر محمود المخزومي، السلطة التقديرية للإدارة في إتخاذ القرارات الإدارية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، المجلد (١)، العدد (٣١)، ٢٠١٧ .
3. د . كمال جعلاب السلطة التقديرية للإدارة، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية .

## ثالثا: الرسائل والاطاريح :

1. أحمد محمود أحمد الربيعي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل، 2003 .
2. يهروين على محمد أمين، الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في نطاق القضاء الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٧ .
3. عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرص العقوبة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة النهريين ، 2002 .

4. مريوان صابر حمد ، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة الماجستير ، جامعة صلاح الدين ، أربيل ، ٢٠٠٦ .

### **رابعاً: القوانين :**

1. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .