

التحقيق الاداري في الوظيفة العامة واثره في حماية الحقوق والحريات

م. م. اسراء محمد كاظم

كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ديالى، ٣٢٠٠١، العراق.

asraa_moh@uodiyala.edu.iq

المخلص:

أورد القانون العراقي ضمانات عدة لمصلحة الموظف من بينها التحقيق معه قبل فرض العقوبة عليه، فالتحقيق الاداري هو الاداة القانونية الوحيدة التي اقرها القانون ويتم من قبل لجنة مشكلتة على ان يكون أحدهم حاصلأ على الشهادة الجامعية في القانون، فيتم جمع المعلومات والادلة وقد لا تفضي التحقيقات الى عقاب الموظف ومساءلته في جميع الحالات فتم التساؤل في بحثنا الى ما لمقصود بالضمانات الاجرائية للموظف؟ وما هي الخصائص القانونية التي تحكم فرض العقوبة؟ اضافة الى التساؤل ما المقصود بالشروط التي لا بد من توافرها بأعضاء اللجنة التحقيقية وانتهى البحث بخاتمة وتوصيات متضمن الاجابة عن كافة التساؤلات.

الكلمات المفتاحية: تحقيق، حقوق، حريات، حمايه، اداري.

Administrative Investigation in the Public Service and its Impact on the Protection of Rights and Freedoms

Asst. Lect. Asra Mohammed Kazim

College of Law and Political Science, University of Diyala, Diyala, 32001, Iraq.

asraa_moh@uodiyala.edu.iq

Abstract

The Iraqi law provided several guarantees for the benefit of the employe, including the investigation with him before imposing punishment on him. The administrative investigation is the only legal tool approved by the Discipline Law for State and Public Sector Employees. And it is done by a tripartite committee, provided that one of them has a university degree in law, so the committee works to collect information and evidence, and the investigations may not lead to the punishment of the employe and his question in all cases, so we questioned in our research what is intended in the procedural guarantees for the employe.

Keywords: Investigation, rights, freedoms, protection, administrative.

المقدمة:

نظرا للدور المتغير للدولة في معظم مجالات النشاط ، تعد وظائف الدولة والخدمة العامة من الموضوعات الهامة في الوقت الحاضر فمنذ القدم كان الحكام وكان المحكومون وعلى بساطته فقد كان التنظيم الاداري يعتمد على الاداة التنفيذية المسماة بـ"الموظفين" على اختلاف طرق اختيارهم وطبيعة الصلة التي تربطهم بالدولة آنذاك وقلة عددهم، فالتحقيق الاداري طريق معروف وذو مشروعية لتنفيذ القانون واضحى امراً فرضته حاجات التوازن في حياتنا اليومية فيما يتعلق بالعمل الاداري اذ يقع هذا الامر بين حقين، وتقع على عاتق إدارة الدولة مسؤولية أداء دورها في تنفيذ القانون وحق الأفراد في التمتع بالحقوق التي يكفلها القانون، فلإدارة الحق في ايقاع الجزاء التأديبي على العاملين معها عن طريق ردعهم بسبب ما ارتكبوه من اهمال وتقصير اداري والهدف منه منع الموظف من معاودة القيام بالسلوك المعيب وتحقيق الردع العام لسواه من الموظفين حتى لا يحذوا حذوه في ارتكاب المخالفات الادارية.

اهمية البحث:

تتطوي اهمية الدراسة الى بيان مفهوم التحقيق الاداري في الوظيفة العامة فهو اول اجراء يتم اتخاذه والهدف منه الوصول الى الحقيقة مع بيان ضرورة حماية الموظف في بعض الحالات التي قد تؤدي الى ان يكون ضحية الاجراءات الخاطئة والتعسفية وحماية حقوقه الوظيفية اضافة الى تحقيق الردع من قبل السلطة المختصة بالتأديب في حال ثبوت اهماله او تقاعسه في اداء مهامه الوظيفية.

مشكلة البحث:

يراد بالتحقيق الاداري الكشف عن الحقيقة، ويعد اول خطوه للكشف عنها من خلال التحقيق "فلسفة التلويح بالعقاب" وليس العقاب ذاته بمعنى انه اذ كانت نتائج التحقيقات لا تفضي الى عقاب الموظف في جميع الحالات فان مجرد احالة الموظف الى التحقيق وإيقافه عن العمل "سحب اليد" في بعض الحالات وتأثير ذلك على سمعته سيشكل عاملاً هاماً لردع الموظفين الاخرين ومنعهم من سلوك الانحراف الوظيفي وهو ما يعمل على تقليل المخالفات الوظيفية في الوسط الاداري.

منهجية البحث:

تناول البحث التحقيق الاداري في الوظيفة العامة عن طريق بيان الضمانات المقررة للموظف اثناء فترة التحقيق وهذا مدعاة الى استخدام منهج البحث التحليلي القانوني، اضافة الى المنهج المقارن لغرض مقارنة اجراءات التحقيق الاداري في العراق مع الاجراءات المتبعة في الدول الاخرى مثل مصر وغيرها من الدول.

هيكلية البحث:

انتظم البحث في مقدمة ومبحثين وخاتمة وكالاتي:

المبحث الاول / ماهية التحقيق الاداري في الوظيفة العامة

المبحث الثاني / الخصائص القانونية التي تحكم فرض العقوبات التأديبية واثارها على حقوق الموظفين.

المبحث الاول**ماهية التحقيق الاداري في الوظيفة العامة**

لا تقتصر الوظائف العامة على أداء مهام معينة ضرورية لتشغيل شركة المرافق ، ولكنها تهدف بشكل أكبر إلى تحقيق المصالح العامة، تلك المنفعة التي تمثل معيار نجاح المرفق بخلاف ما هو مستقر عليه في العمل الخاص والذي يتمثل معيار النجاح فيه في تحقيق الربحية [1] سنتناول في هذا المبحث كل من مفهوم التحقيق الاداري في مطلب اول، والضمانات الاجرائية للموظف قبل التحقيق الاداري في مطلب ثاني، وكالاتي:

المطلب الاول**مفهوم التحقيق الاداري**

سنبين في هذا المطلب المقصود بالتحقيق الاداري من خلال تعريفه لغة واصطلاحاً في فرعين وكالاتي:

الفرع الاول**تعريف التحقيق الاداري لغة**

يتم أخذ أصالة التحقيق من الشخص الذي حقق في القضية، إذا كنت قد أتقنته أو أصلحته، فإن حقيقة الشيء تنتهي ويتم تضمين أصله [2]، وقيل لنا أن الحقيقة هي الحقيقة ، وقد ثبت أنها الحقيقة ، والحقيقة هي الحقيقة: التغلب عليها [3] فانه وهبت الحقيقة أيضا

مع العديد من المعاني الأخرى ، بما في ذلك. المال والملك بكسر الميم، بمعنى الوجود الثابت، والصدق، والموت والثقة، ويقال إن الشخص للتحقق من السؤال، أي الثقة، وعندما يكون الخبر صحيحاً، أي الثقة بعد الشك، وقريبة مما يستخدم حالياً. المعنى-الثقة في حقيقة القضية والتأكيد بعد الشك.

الفرع الثاني

التحقيق اصطلاحاً

تجدر الإشارة إلى أن قانون انضباط الموظفين "الانضباط" لا يحتوي على تعريف للتحقيق الإداري-وهي مسألة مبدأ، رفض وضع تعريفات لمعظم المفاهيم القانونية ، حتى لا تقتصر معظم المفاهيم القانونية على إطار محدد ، ما يجب أن يكون فيها والواقع أن بعض هذه القوانين لا تذكر مصطلح "التحقيق الإداري" ، بما في ذلك "قانون انضباط موظفي القطاع العام والقطاع العام في العراق ذي الرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل"، الذي نص فقط على "تأليف لجنة تحقيقية للتحقيق مع الموظف" مع بيان أهم مهامها [4]، أما قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر ذي الرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ فقد ورد اصطلاح "التحقيق الإداري" في موارد محدودة منه [5] وازاء هذا الاحجام التشريعي عن وضع تعريف للتحقيق الإداري فقد انبرى الفقه والقضاء كعادتهم ازاء سكوت النص الى الاجتهاد في وضع تعريف بهذا الشأن، على المستوى الفقهي ، تم تعريفه على أنها "مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون وتوجهها هيئة معينة تسعى إلى الوصول إلى الأدلة من مجموعة من الأدلة التي حصلت عليها تلك الهيئة [6]، وكذلك "الخطوة الأولى في الإجراء التأديبي كما يتم تعريفه ، فيما يتعلق بالمستوى القضائي ، على أنه إجراء أولي [7] يهدف إلى الكشف عن الحقيقة في العلاقة بين المتهم والتهم المنسوبة إليه. فقد عرف التحقيق الإداري بأنه " صريح ونظري، يسمح له بالتعبير عن دفاعه والرد على التهم الموجهة إليه، وكذلك إبلاغه بجميع جوانب الجرائم المنسوبة إليه [8]، كما عرف بأنه "بشكل عام ، فإن التعريف الأنسب للتحقيق الإداري هو " الولاية القضائية ، والغرض منها هو تحديد حقيقة المخالفة التأديبية ، وإذا تم تأكيدها ، لتحقيق معاقبة الجاني".

المطلب الثاني

الضمانات الاجرائية للموظف قبل التحقيق الاداري

بالنظر لأهمية التحقيق الإداري وخطورته إذا قد ينتهي التحقيق بإحالة الموظف الى المحاكم المختصة او عزله، لذا لا بد ان يحاط بمجموعة من الضمانات للوصول الى العدالة المجردة [9]، عليه سنتناول هذه الضمانات في فرعين وكالاتي:

الفرع الاول

صدور قرار الاحالة الى التحقيق من جهة مختصة وابلغ الموظف بالتهمة

اولاً: صدور قرار الاحالة من لجنة مختصة:

من الضمانات الاجرائية التي يجب مراعاتها مع الموظف المخالف هو ضرورة صدور قرار الاحالة الى التحقيق من جهة معينة محددة قانوناً، ويرجع ذلك إلى حقيقة أن قرار إرسال موظف للعمل من سلطة دون سلطة يستلزم بطلان التحقيق وعواقبه. كما ووجب القانون المشار اليه اعلاه شرطاً اساسياً لأجراء التحقيق وتنص على أنه يجب إحالة الموظفين المتهمين بارتكاب جرائم معينة إلى لجنة التحقيق من قبل هيئة معينة، كما هو مذكور في المادة العاشرة من هذه الوثيقة" يجب على الوزير أو رئيس القسم تشكيل لجنة تحقيق تتكون من رئيس وعضوين ذوي خبرة، أحدهما محاضر رائد في جامعة القانون". والغرض من ذلك تحقيق هدفين الاول: مصلحة مقررته لمصلحة الموظف المطلوب التحقيق معه بتوفير الاطمئنان له بأسناد التحقيق الى جهة محايدة والثانية: مصلحة مقررته لمصلحة الادارة لتحقيق حسن سير المرفق العام بانتظام تحقيقاً للصالح العام، والاخلال بإحدى هاتين المصلحتين يؤدي الى بطلان التحقيق وما يترتب عليه من قرار الاحالة واقامة الدعوى التأديبية وهذا ما اقره مجلس الانضباط العام بأنه " لا يمكن للجنة الانضباطية أن تفرض عقوبة انضباطية على شخص لا يمكنه المثول أمامها كشاهد دون الإشارة إلى ذلك في اتهام الأصوليين. "، وعليه يتبين لنا ان تشكيل لجنة تحقيقية لمراجعة المخالفات المنسوبة لهذا الموظف ، باستثناء بعض العقوبات التي لا تتطلب إنشاء لجنة تحقيق وانما تكفي باستجواب الموظف من قبل جهة معينة وذلك لعدم جسامته المخالفة المرتكبة وعدم ترتب عقوبات يترتب عليها اضرار كبيرة على الموظف وان كنا نرى ضرورة تشكيل لجنة تحقيقية في جميع الحالات. [10]

ثانياً: ابلاغ الموظف بموضوع التحقيق الاداري (التهمة):

قبل البدء بأجراء التحقيق الاداري لابد من ابلاغ الموظف بإحالته الى التحقيق الاداري واحاطته علماً بالتهمة التأديبية المنسوبة اليه ليتسنى له اعداد دفاعه بشأنها ولهذا يعد هذا الابلاغ او ما يسمى تارة ((الاستدعاء)) أو ((الاعلان)) أو ((الاعلام)) من اهم الضمانات التأديبية السابقة على مباشرة التحقيق الاداري وعلى العموم فان ((ابلاغ)) تختلف المواجهة عن المواجهة ، وهي المرحلة الرئيسية للتحقيق الإداري [8] ، لكنها تشكل جوهر التحقيق نفسه وتنسب إليه هيئة التحقيق فيما يتعلق بالموظف [11] ، والمواجهة من هذه الزاوية ستكون من أهم الضمانات المعاصرة للتحقيق الاداري، علماً أن للموظف المراد التحقيق معه عدد من الحقوق او الضمانات التي لا يمكن مباشرة التحقيق معه غيرها وابرزها بعد اعلامه بالتهمة المنسوبة اليه واحاطته علماً بها، اطلاعة على ملف التحقيق "الاضبارة الحقيقية" من خلالها بإمكانه الوقوف على الوثائق والمستندات التي سيكون معرفته بمضمونها دور مهم في اعداده وتهيئته لدفاعه.

الفرع الثاني

الاجراءات الادارية الخاصة بالتحقيق الاداري

للاطلاع على الاجراءات الادارية الخاصة بالتحقيق الاداري بشكل مفصل سنقسم هذا الفرع على فقرتين نتناول بالفقرة الاولى منه الجهة المختصة بأجراء التحقيق، وفي الثانية نبحث في صحة اجراءات التحقيق الاداري، وكالاتي:

اولاً:- الجهة المختصة بأجراء التحقيق :

تتباين التشريعات في تحديد او تعيين الجهة المختصة بأجراء التحقيق، فبعض التشريعات تأخذ بازواج سلطة التحقيق وذلك عندما يمارس التحقيق من قبل هيئة قضائية أو ادارية مشكلة بجانب الجهة الادارية، كما هو الحال في (لبنان) حيث يتولى التفتيش المركزي التحقيق مع الموظف الى جانب الجهة الادارية وكذلك الحال سابقاً، اذ كان التحقيق يباشر بواسطة سلطة الرقابة المالية الى جانب الجهة الادارية، أما بموجب قانون انضباط موظفي الدولة النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد اعطى سلطة التحقيق الى الجهة الادارية دون سواها [12] وتمارس الجهة الادارية اختصاصها في التحقيق بأحد الاسلوبين:

- ١- ان يتم اجراء التحقيق بواسطة الرؤساء المباشرين للموظف حيث يكلف أحدهم بأجراء التحقيق، وهذا ما تلجأ اليه الجامعات في العراق عند التحقيق مع احد اعضاء هيئات التدريس، كما يمكن ان يعهد بالتحقيق الى احد اعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق أو الى المستشار القانوني للجامعة.
 - ٢- ان تقوم بالتحقيق جهة مختصة وهي "ادارة الشؤون القانونية" اذ تتولى التحقيق بعد صدور امر بتشكيل لجنة تحقيقية وتتولى المسؤولية اما بثبوت ادانة الموظف وبيان المخالفة المرتكبة وتوصي بالعقوبة التي قررها المشرع، او في حال عدم ثبوت فعله او تقصيره في اداء واجباته الوظيفية فيتم غلق التحقيق نهائياً.
- ويثار هنا تساؤل هل نص المشرع العراقي في القانون المشار اليه أنفاً على وجوب حضور جميع أعضاء اللجنة التحقيقية اثناء التحقيق الاداري؟ وهل اشترط القانون اعلاه حضور الموظف جلسة التحقيق الاداري؟

للجواب على هذا السؤال فأنا لم نجد ان المشرع العراقي قد نص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ [8]، على وجوب حضور جميع اعضاء اللجنة التحقيقية، ومع ان موضوع حضور جميع الاعضاء أمر بديهي الا ان النص عليه أمر ضروري، لان الواقع الفعلي لبعض اللجان لدينا في العراق ان يتعيب اعضاء اللجان بسبب التزامات رسمية أو شخصية أو بسبب السفر مما يجعل عبئ التحقيق على كاهل العضوين الاخرين ومع عدم النص الصريح على هذا الامر الا انه يمكن الاستدلال عليه ضمناً من خلال نص الفقرة (ثانياً) من المادة العاشرة من القانون العراقي التي ذهبت الى أن "تتولى اللجنة التحقيقية تحريرياً مع الموظف ... ومن الطبيعي ان مفردة "اللجنة" هنا تعني جميع اعضاءها. اما فيما يتعلق بالشق الثاني من السؤال وهو اشترط حضور الموظف جلسة التحقيق امام هيئة التحقيق اثناء انعقاد جلساتها، فالأصل العام هو حضور الموظف لكافة جلسات التحقيق لأن معنى التحقيق يتضمن احاطة الموظف بـ "المتهم" بالتهمة المنسوبة اليه ومناقشته بها وكذلك سؤاله واستجوابه ومواجهته بالشهود ومناقشته لهم مما يتيح له حق الدفاع عن نفسه وكل ذلك لا يتم الا بالتمثيل الشخصي، وقد تم النص على هذا في القانون المشار اليه اعلاه "

لإنجاز مهمتها ، يجب أن تجري اللجنة محادثة مع الموظف المعين لها ويمكنها الاستماع وتسجيل شهادة الموظف والشهود" [13] ومع ان قانون انضباط موظفي الدولة في العراق لسنة ١٩٣٦ "الملغى" قد تطلب هذا الحضور في سياق المادة (٢١) منه حينما أوكل الى رئيس اللجنة تعيين موعد انعقاد التحقيق وتبليغ الموظف بذلك على ان يراعى في هذا الموعد "حضور الموظف" الا انه اجاز في المادة (٢٢) منه حضور وكيل الموظف نيابة عنه. ذهب في هذا الاتجاه ايضاً قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الى انه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل اليبعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله..."، وفي هذا الصدد ، قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن عدم مثول الموظف في إجراءات التحقيق في حد ذاته يعد مخالفة تأديبية يستحق فاعلها الجزاء التأديبي [14] ، ولكن هل من الممكن ان يتم اجراء التحقيق الاداري واصدار حكم غيابي من قبل اللجنة التحقيقية؟ هنا لا بد ان نفرق بين الغياب لعذر مشروع وبين الغياب لسبب غير مشروع؛ بمعنى ان هنالك حالات تمنع الموظف من حضور جلسات التحقيق بالرغم من تبليغه رسمياً، وهي مثل المرض او السفر او تأزم الوضع الامني بين محل سكن الموظف وبين مكان التحقيق [15]، ففي مثل هذه الحالات بإمكان اللجنة تأجيل التحقيق لحين عودة الموظف او تماثل الموظف للشفاء، غير ان بعض الحالات يحاول فيها الموظف التهرب من التحقيق كحالات الادعاء بالمرض المزمن او سفره لفترة طويلة تنبئ بعدم رجوعه، وهي حالات بالإمكان او -تبرير- اجراء التحقيق غيابياً لمصلحة فاعلية الادارة على مصلحة الموظف، وفعلاً فقد ذهبت بعض من التشريعات التأديبية الى اتجاهات اربعة تجيز اجراء التحقيق في غيبة الموظف: فالاتجاه الاول اجاز اجراء التحقيق الاداري غيابياً على الرغم من تبليغ الموظف واعتبرت هذه التشريعات القرار التأديبي بمثابة القرار الجاهي [16]، اما الاتجاه الثاني فقد ذهب الى جواز اجراء التحقيق في غياب الموظف متى ما اقتضت مصلحة التحقيق ذلك [17]، اما الاتجاه الثالث فقد ذهب الى جواز اجراء التحقيق الاداري مع الموظف لامتناعه عن استلام التبليغ، والاتجاه الرابع اجاز حضور وكيل عن الموظف المتغيب عن حضور التحقيق.

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في اعضاء اللجان التحقيقية:

هنالك مجموعة من الشروط من الواجب ان تتوافر في من يرشح لعضوية اللجنة التحقيقية، اولهما وهو ما نص عليه القانون صراحة "الخبرة" غير ان هنالك شروطاً اخرى من الواجب مراعاتها عند تشكيل اللجان التحقيقية وان لم ينص القانون عليها اهمها حيادية المحقق "الحيدة" وكذلك ان لا تقل الدرجة الوظيفية لعضو اللجنة عن الموظف المحال الى التحقيق.

الخبرة الوظيفية والحيدة والدرجة الوظيفية: الزم المشرع في نص المادة العاشرة منه في عضو اللجنة الحقيقة "ان يكون من ذوي الخبرة" وهو قول يسري على رئيس وأعضاء اللجنة، ومع ان المشرع لم يحدد المقصود بـ (الخبرة) الا اننا يمكن ان نعرفها بانها "الدراية والالمام بأصول العمل التحقيقي والاداري مما يسهل عليه فهم تفاصيل المخالفة- محل التحقيق ومناقشة الموظف المنسوب اليه التهمة نقاشاً منطقياً متسلسلاً وصولاً الى كشف الحقيقة". فضلاً عن هذا الشرط لا بد ان يكون عضو اللجنة التحقيقية متمتعاً بصفة (الحيدة) اي انه لا يجوز لمن وجه الاتهام الى الموظف الاشتراك في اللجنة التحقيقية المشكلة بحق هذا الموظف [18]، اذ لا يجوز لشخص واحد أن يكون خصماً وحكماً في نفس الوقت كما وتعني ايضاً عدم جواز اشراك موظف في رئاسة أو عضوية لجنة تحقيقية متى سبق له أن يبين رأيه بصدد المخالفة التي يرمز تشكيل اللجنة بشأنها وتعني ايضاً بالألا تكون جهة التحقيق في خصومة مع الموظف المحال للتحقيق، اما فيما يتعلق بالشرط الاخير فهذا لم يتم النص عليه صراحة في القانون العراقي وهو شرط تقتضيه ضرورات المنطق التأديبي، وللأسف نجد ان كثير من اللجان التحقيقية التي تشكل في العديد من المؤسسات الادارية تتجاوز هذا الشرط البديهي والمنطقي فتجد مثلاً ان لجنة تحقيقية تشكل بحق مدير عام أو من هو في درجته كعميد الكلية وما شابه مع ما يحمله هؤلاء من خدمة وظيفية ولقب علمي، نجد ان كل أو بعض اعضاء اللجنة يتم اختيارهم من موظفين بدرجات أقل من درجة الموظف المحال للتحقيق فضلاً عن درجة الشهادات التي يتمتع بها اعضاء هذه اللجنة لاسيما في اللجان التحقيقية التي تشكل من قبل بعض الوزراء على خلاف الواقع القانوني والفعلي في العراق. في الجهة الاخرى نجد ان بعض التشريعات قد ذهبت صراحة الى اشتراط ان لا تقل درجة رئيس واعضاء اللجنة عن درجة الموظف المحال الى التحقيق ومنها القانون البحريني حيث نصت المادة (٢١٧) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦ على ذلك والقانون الاماراتي والقانون العماني بل والاكثر من ذلك ذهب القانون الاردني الى انه "عند تشكيل هيئة التحقيق أن يكون من الضروري مراعاة أن رئيسها أو أعضائها لديهم درجة أو راتب أكبر من أو يساوي درجة أو راتب الموظف المشار إليه في الاستطلاع [19]."

المبحث الثاني

الخصائص القانونية التي تحكم فرض العقوبات التأديبية واثارها على حقوق الموظفين

تتميز العقوبات التأديبية بعدد من المبادئ أو الخصائص القانونية التي يجب مراعاتها عند فرضها ولعل اهمها شرعية العقوبات وشخصيتها ووحدها وملاءمتها ومساواة الخاضعين لها.

عليه سنتناول في المطلب الاول من هذا المبحث، المبادئ التي تحكم فرض العقوبات التأديبية بينما نبحث في المطلب الثاني توصيات اللجنة التحقيقية والمصادقة عليها، وكالاتي:

المطلب الاول

المبادئ التي تحكم فرض العقوبات التأديبية

سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول شرعية العقوبة التأديبية، وفي الفرع الثاني شخصية العقوبة التأديبية ووحدها وكالاتي:

الفرع الاول

شرعية العقوبة التأديبية

نصت المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على العقوبات التي يمكن فرضها على الموظفين هي "تحذيرات، تخفيض الراتب، توبيخ، تخفيض الراتب، تخفيض الرتبة، الفصل والتعليق عن العمل"، وكما هو الحال في المجال الجنائي، تخضع العقوبات التأديبية لمبدأ (الشرعية)، بمعنى يجب أن تلتزم هيئات التحقيق الإدارية بالعقوبات المنصوص عليها في القانون ولا يسمح لها بفرض عقوبات غير تلك المنصوص عليها في القانون، وتكون انتهاكات هذا المبدأ من قبل هيئات التحقيق مصحوبة بعقوبات مقنعة على أفعالها، وفي العراق، يجب على لجنة التحقيق أن تمتثل للتوصيات المتعلقة بالعقوبات الواردة في القانون المذكور أعلاه، والتي تنص المادة السابعة منها على أنه "إذا خالف الموظف واجباته أو ارتكب فعلا محظورا، يعاقب بأي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وتؤخذ ضده وفقا للقانون"، لذلك، قد لا توصي لجنة التحقيق بالعقوبات غير المدرجة في القانون، على سبيل المثال، "تحذير" أو "نقل الموظف [20] أو "منعه من عمل معين" [21] مثل منع التدريسي من الاشراف على طلبة الدراسات العليا بوصفها عقوبة وغير ذلك قد يتضح من ظروف التحقيق أنها عقوبة مقنعة وليست إجراء معياريا تتطلبه مصالح الإدارة.

ويعد مبدأ الشرعية مبدأ دستورياً [22] يجادل مجلس الانضباط العام العراقي بأن معاقبة موظفي اللجنة دون العقوبات المنصوص عليها في القانون يبطل تلك الصادرة عن حقيقة أن لجنة التحقيق "منحت سلطات لا تملكها" [22]

الفرع الثاني

شخصية العقوبة التأديبية ووحدها

ويستند مبدأ شخصية العقوبة إلى مبدأ الدستور الذي ينص على أن أثر الإجراء التأديبي يجب ألا يتجاوز شخص الموظف الذي فرضت عليه العقوبة، وهو منصوص عليه في الدساتير المختلفة، بما في ذلك دستور العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ بالقول ان "العقوبة شخصية" [23]، من الواضح أن عمومية نص الدستور تتلاءم مع العقوبة الجنائية، وكذلك الإجراءات التأديبية، وهذا المبدأ مطلوب من ضرورات العدالة والمنطق، وهو مبدأ ينحرف عن شخصية المسؤولية التأديبية، وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الصدد.

اما مبدأ وحدة العقوبة التأديبية فهو من أجل منع ازدواجية الإجراءات التأديبية، مثل خفض الأجر بسبب تحذير أو إجراء تأديبي بسبب تخفيض الرتبة، لا يسمح باتخاذ إجراءات تأديبية أصلية متعددة لفعل واحد، وهكذا وقد نص المشرع العراقي في قانون انضباط لسنة ١٩٩١ على الحكم المتقدم بالقول "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد" [21]، حيث جاءت

عبارة "بموجب هذا القانون" أكثر انسجاماً مع المعنى المتقدم، بخلاف الصيغة التي جاء بها قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ (الملغى) بالقول "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة من اجل ذنب واحد" لأن اطلاق هذا النص يوحي بعدم جواز معاقبة الموظف بعقوبتين أيضاً كان نوعهما في حين ان مضمون هذا المبدأ ليس كذلك. بشكل عام، لا يعد اتخاذ إجراءات تأديبية "تأديبية" متعددة لمخالفات تأديبية متعددة انتهاكاً للمبادئ المتقدمة، فهناك عقوبات متعددة اعتماداً على تلك الانتهاكات، وهناك عقوبات متعددة لكلا المخالفين، لهذا السبب، اعتمد مجلس الانضباط العام العراقي قرار لجنة الانضباط بمعاقبة الموظفين بعقوبة واحدة (عقوبة الفصل) على انتهاكات محددة للواجبات المرتكب [24]، من الضروري معاقبته بشكل منفصل لكل منهم.

المطلب الثاني

توصيات اللجنة التحقيقية والمصادقة عليها

من المعلوم ان اللجنة التحقيقية في ظل القانون المشار اليه اعلاه ، ليس لها اصدار قرارات وانما "توصيات" وهذه التوصيات هي مقترحات لا تعد نافذة مالم تقترن بمصادقة الجهة الادارية المخولة، وتطبيقاً لذلك ذهب مجلس الانضباط العام في العراق في العديد من قراراته الى عدم جواز الطعن بالتوصية الصادرة بفرض العقوبة التأديبية مالم تقترن بمصادقة الجهة المخولة بذلك كونها لا تعد قرارات ادارية نهائية [25]، وعليه سنتناول الشكلية المطلوبة في تصويت اعضاء اللجنة التحقيقية في فرع اول، التوصيات النهائية للجنة التحقيق في فرع ثاني، وكالاتي:

الفرع الاول

الشكلية المطلوبة في تصويت اعضاء اللجنة التحقيقية

(اشتراط اتفاق اراء اعضاء اللجنة أو اغليبتها في توصياتها)

لعل من الطبيعي القول بان توصية اللجان التحقيقية تصدر بأجماع اعضاء اللجنة كما تصدر بأغلبية (اكثرية) اراء اعضاءها، وحيث ان عدد اعضاء اللجنة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة في العراق لسنة ١٩٩١ يتكون من ثلاثة اعضاء لذا كانت تلك الاغلبية تتحقق بتزجيج اراء عضوين مقابل عضو واحد (صوتين مقابل صوت واحد) ولا يهم بعد ذلك ان يكون رئيس اللجنة مع الرأي المخالف أو المؤيد مادام العدد فردياً. ومع ان القانون المشار اليه اعلاه لم ينص على هذه المسألة الا انها تعد أمراً بديهياً تفرضه القواعد العامة وان لم ينص عليه القانون وذلك بخلاف قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ (الملغى) الذي نص على تطلب الاغلبية صراحة بالقول "يجوز للهيئة أو المجلس العام ، على التوالي ، فرض أي من العقوبات الواردة في هذا القانون ، حسب اختصاصها مع مراعاة أحكامه وقراراته تكون بأكثرية الآراء أو الاتفاق" [20]، وقد اخذت العديد من التشريعات التأديبية المقارنة -التي تطلب هذا الاجماع أو الاغلبية- كقانون مجلس التأديب السوري لسنة ١٩٦٢ [26] وقانون الوظائف العامة القطري لسنة ١٩٦٧ وقانون الخدمة المدنية الاماراتي لسنة ٢٠٠١ ونظام الموظفين اللبناني لسنة ١٩٥٩.

الفرع الثاني

التوصيات النهائية للجنة التحقيق

تؤكد لجنة التحقيق نتائج التحقيق في شكل توصيات ، بعد التحقيق في أن الموظف الإشكالي أشار إليها [27] هذا ليس قراراً ، والتوصيات هنا هي مقترحات تقدمها اللجنة لأولئك الذين لديهم سلطة الموافقة على التوصيات [26]، وهذا الامر الذي ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ ، قد اتى على خلاف موقف العديد من التشريعات التأديبية المقارنة التي ذهبت الى ان جهة التحقيق تصدر قرارات وليس توصيات [28] ما لم يتم التصديق على قرار لجنة التحقيق من قبل شخص لديه سلطة التصديق عليه ، فلا يوجد سبب وجيه لعدم وجود أكثر من مقترحات و "توصيات" ليس لها قيمة قانونية، وعلى العموم فهذه التوصية وفقاً لقانون الانضباط لسنة ١٩٩١ قد تأتي بأحد صور ثلاث [29] هي:

أولاً: التوصية بعدم مساءلة الموظف و غلق التحقيق:

ان القانون المشار اليه أعلاه ، لم يشر إلى القضية التي انتهى فيها التحقيق ، لكنه استخدم قواعد الإجراءات الجنائية فيما يتعلق بقرار قاضي التحقيق في إغلاق التحقيق [30] بشكل نهائي تفيد بأن هذا الغلق في المجال التأديبي يكون في حالات أهمها [31] إذا لم ينتج عن الفعل مخالفة تأديبية، أو إذا كان الموظف غير مسؤول جنائياً عندما يرتكب مخالفة تأديبية لأنه استوفى أياً من محظورات المسؤولية الجنائية مثل الإكراه أو الضرورة أو الجنون الطارئ أو السكر غير المقصود أو التخدير أو إذا كان الجاني غير معروف، بدلاً من ذلك ، نرى أنه من الضروري إغلاق التحقيق بشكل دائم في حالة (وفاة) الموظف المحال للتحقيق [32]، ومن الطبيعي إغلاق التحقيق في القضية المتقدمة ، وهي براءة الموظف (المتهم) من الاتهام المنسوب إليه ، وفي المجالات الجنائية مثل القانون البحريني والمصري ، يكون مرادفاً لـ (إغلاق التحقيق) حتى يصبح من الممكن (حفظ التحقيق). تم اتخاذ بعض القوانين التأديبية.

ثانياً: التوصية بفرض احدى العقوبات:

إذا قررت لجنة التحقيق أن السلوك الذي تسبب فيه الموظف (المتهم) يعد مخالفة تأديبية، فيجوز لها أن توصي بفرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة الثامنة، ووفقاً لمبدأ قانونية العقوبات التأديبية المذكورة أعلاه، لا يجوز للجنة أن توصي بأي شيء آخر غير العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، ولذلك، فإن توصية لجنة التحقيق بشأن النقل التأديبي أو سحب الشهادات، وما إلى ذلك. غير صالح، والتوصية باتخاذ إجراء تأديبي تتسبب في إهدار لجنة التحقيق للأموال العامة يتشكل بموجب قانون التضمين رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٦ متى ما اتضح لها انه قد تسبب في اهدار المال العام أو تسبب في إقصائه [33].

ثالثاً: التوصية بإحالة الموظف الى المحكمة المختصة:

يجب أن توصي لجنة التحقيق بإحالته إلى محكمة مختصة، إذا تبين للجنة أن سلوك الموظف يشكل جريمة نشأت عن عمله أو ارتكبتها بصفته الرسمية والجدير بالذكر ان قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ "الملغى" قام بإحالات في هذه الحالة ليس في شكل توصيات، ولكن في شكل قرارات. "إذا ذكرت اللجنة أو المجلس العام، في سلوك الموظف، أو في محتوى الاتهام، فقد حدثت جريمة من عمله أو ارتكبت بصفته الرسمية واقتنعت بإصدارها، يجب إحالتها إلى المحكمة الجنائية". وهذا يتماشى مع القواعد العامة للقانون الجنائي، وفي هذه الحالة لا توجد مشاكل في الإبلاغ عن الجرائم والإحالات، رهنا بموافقة السلطات الإدارية.

الخاتمة:

في خاتمة بحثنا هذا توصل الباحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن عرضها تباعاً كما وكالاتي:

النتائج:

- ١- ان التحقيق الاداري هو اجراء يتم من خلاله كشف الحقيقة او الوصول للحقيقية ويتولى اجراء التحقيق لجنة مشكلة وفق اليه محددة قانوناً وبخلاف ذلك يترتب عليه بطلان العقوبة والاثار المترتبة عليها ويجب ان يتمتع اعضاء اللجنة بالخبرة الكافية والحيادية وان لا تقل درجاتهم الوظيفية عن درجة الموظف المحال الى التحقيق.
- ٢- ان اللجان التحقيقية في العراق تقدم توصيات وهي مجرد مقترح مقدم من قبل اللجنة التحقيقية قد يتم الاخذ بها او لا بخلاف التشريعات الاخرى التي ذهبت الى ان جهة التحقيق تصدر قرارات وليس توصيات.
- ٣- تشكيل اللجنة التحقيقية الانضباطية من ثلاثة موظفين يمثل ضماناً للموظف ويحقق الى حد ما مبدأ الحيادية كون انحياس احد الاعضاء يقومه الأخران اذا ما علمنا ان قرارات وتوصيات اللجنة تتخذ بالاتفاق أو الاكثريّة.

التوصيات:

- ١- وبما أن القانون العراقي هو أحد القوانين التي سمحت للوزير أو رئيس الدائرة بالفت الانتباه والإنذار دون إحالته إلى لجنة التحقيق وفرض واحده من العقوبات على تخفيض الرواتب، فإننا نعتقد أنه يجب تعديل هذه المادة وأن يتضمن قانون تأديب موظفي الدولة حكماً يفرض عقوبات على الوزير أو رئيس الدائرة.

- ٢- لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ نصاً يمنح الموظف الحق في الاطلاع على ملف اللجنة التحقيقية لذا نوصي المشرع بتضمين نص يمكن الموظف من الاطلاع على الاوراق العادية دون السرية في اضبارة اللجنة التحقيقية كون هذا الاجراء يفعل مبدأ الدفاع لدى الموظف ولا يضر الادارة في شيء.
- ٣- قصور القانون المشار اليه اعلاه عن جميع ضمانات التحقيق الاداري في القانون يلاحظ ان المشرع العراقي اذ لم ينص على الكثير من الضمانات الجوهرية ومنها اخطار الموظف بالتهمة المنسوبة اليه ومنحه المهلة الكافية له لأعداد دفاعة وحق الاستعانة بمحام وغيرها من الضمانات الاخرى التي نصت عليها التشريعات الاخرى.
- ٤- قد بدا واضحا أن القانون العراقي والمصري سمحا بالجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق والحكم من خلال استجواب الموظف شفهيًا وتوجيه عقوبة انضباطية له وهو ما يعد نسفاً لمبدأ الحيادية من جذوره.
- المصادر

- [١]. محمد احمد عبد الله محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها -الموظف العام الحقوق والالتزامات- ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية، ٢٠١٣.
- [٢]. حسن غازي عكروك السعدي. (٢٠١٤). مادة (صَرََف) ومعانيها في القرآن الكريم.
- [٣]. عجيزة، م & محمد. (٢٠٢١). جموع التكسير في كتاب الأمثال العامية لأحمد تيمور باشا دراسة صرفية. حولية كلية اللغة العربية بالزقازيق-جامعة الأزهر (2)، 41، 679-956.
- [٤]. خالد رشيد علي. (٢٠١٥). مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي. مجلة العلوم القانونية والسياسية، 4(2)، 45-88.
- [٥]. صلاح الدين فايز محمد، د. م. (٢٠٢٣). مدى أحقية الموظف في الاعتراض على جهة التحقيق ضوابط طلب إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية في ضوء قانون الخدمة المدنية الصادر برقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وأحكام القضاء. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، 1(2)، 260-213.
- [٦]. د. احمد عبد الستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل واثناء المحاكمة، اطروحة دكتوراه ، القاهرة، ١٩٨٥.
- [٧]. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، الدار الفنية للطباعة والنشر، ١٩٨٥.
- [٨]. د. عمار عباس الحسيني، اصول التحقيق الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، ٢٠١٦.
- [٩]. د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٦٤.
- [١٠]. خلدون فاضل علي، ضمانات الموظف في التحقيق الاداري، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ٨، المجلد ٦، العدد ٢٠، ٢٠١٦.
- [١١]. المحكمة الادارية العليا في مصر العدد (٦٤٦ لسنة ٣٢ق) في (٥ / ١١ / ١٩٨٨) مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ، نقابة المحامين القاهرة، السنة الرابعة والثلاثون، الجزء الاول،
- [١٢]. م. م. مهند ايد جعفر، م. م. احمد علي حسين، ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الاداري (دراسة مقارنة) ، جامعة الكوفة، العدد ٢٩.
- [١٣]. Abd AlQader, K. S. (2011) قانون انضباط موظفي الدولة الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. law, 14(50) alrafidain of
- [١٤]. حكم المحكمة الادارية العليا في مصر حكمها بالطعن رقم (٢٢٥٥) لسنة (٣٣ق) في (٢٢ / ١١ / ١٩٨٨) الموسوعة الادارية الحديثة (١٩٩٤-١٩٩٥).
- [١٥]. السبيعي، مقرن حثلان ناصر، مصطفى & خالد حامد مشرف. (2018). التدابير النظامية للوقاية من جرائم غسل الأموال في النظام السعودي: دراسة مقارنة (Doctoral dissertation) جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- [١٦]. مجموعة مؤلفين. (2022). العدالة الانتقالية والانتقال الديمقراطي في البلدان العربية: المجلد الثاني: التجربة التونسية. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
- [١٧]. المحاسنة & فاطمة علي خليل. (2021). انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٦. (Master's thesis).
- [١٨]. طلال جميل شريف المختار. (٢٠١٥). سحب اليد وآثاره على المركز القانوني للموظف. مجلة العلوم القانونية والسياسية، 4(1)، 373-400.
- [١٩]. كريم يوسف كشاكش. (٢٠٠٥). عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

- [٢٠]. سرى صاحب محسن العاملي. (٢٠١٢). موقف القضاء الإداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الإداري. *Journal of Education College Wasit University*, 1(11), 343-345.
- [٢١]. عارف العارف. (2020). يوميات عارف العارف: في إمارة شرق الأردن، ١٩٢٦-١٩٢٩. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
- [٢٢]. عبد الباسط عبد الرحيم عباس. (٢٠١٣). مبدأ التسامح في إطار المواثيق الدولية والتشريعات العراقية النافذة. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*, (خاص), ٥٠٩-٥٣٨.
- [٢٣]. الحمداني & ماجد. (٢٠٢١). التظلم بقرار فرض العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة). *الرافدين للحقوق*, 23(74), 197-236.
- [٢٤]. د. صعب ناجي عبود. (2008). Appeal of discrimination before the administrative judiciary in Iraq. *Journal of the University of Anbar for Humanities*, (13).
- [٢٥]. سرى صاحب محسن العاملي. (٢٠١٢). موقف القضاء الإداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الإداري. *Journal of Education College Wasit University*, 1(11), 343-345.
- [٢٦]. راشد الشاشاني. (٢٠١٤). المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وفقا لخطة المشرع الأردني.
- [٢٧]. سلام عبد الزهرة عبد الله الفتلاوي. (٢٠١١). التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية.
- [٢٨]. الربيعة، أحمد محمود أحمد، بشير وسوزان مروان. (٢٠١٨). موانع ترفيع الموظف العام-دراسة مقارنة. *الرافدين للحقوق*, 20(63), 309-357.
- [٢٩]. قانون مجلس التأديب السوري لسنة ١٩٦٢ في المادة (٢٠) منه وقانون الوظائف العامة القطري لسنة ١٩٦٧ في المادة (٦٩).
- [٣٠]. صفاء محمد عبد، منى محمد عبد الرزاق، & سامر مؤيد عبد اللطيف. (2017, April). دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري. In *المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية القانون*.
- [٣١]. صادق، ه. ب. أ. م. & هبه بدر أحمد محمد. (٢٠٢١). الأهلية الإجرائية المحدودة دراسة تحليلية لحدود كل من أهلية الاختصاص وأهلية التقاضي في النظام القانوني المصري في ضوء أحدث التعديلات التشريعية والأحكام القضائية. *المجلة القانونية*, 10(1), 47-184.
- [٣٢]. حسين عبد الصاحب عبد الكريم. (٢٠١٨). الإسناد الإجرائي في مرحلة التحقيق الابتدائي. *مجلة العلوم القانونية*, 33(1), 18-1.
- [٣٣]. م. م. فارس عبد الرحيم حاتم. (٢٠٠٧). ضمانات الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. *The islamic college university journal*, (2), 1991.