



حكومة اقليم كردستان-العراق

وزارة العدل

رئاسة الادعاء العام

اللجان التحقيقية في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي

الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

"دراسة مقارنة"

بحث مقدم من قبل عضو الإِدعاء العام

□ دهشتي محمد حمد أمين

الى مجلس القضاء لإقليم كردستان/العراق كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثاني الى الصنف الأول من أصناف الادعاء العام

□

بإشراف/ عضو الإِدعاء العام

□ هيوا فاروق حسن

م ٢٠٢٣

ك٢٧٢٣

هـ ١٤٤٥

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

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

سورة النساء الآية ٥٨

إهداء

اهدي هذا البحث الى الرجل العظيم

الذي رباني

والذي لطالما كان كريما في العطاء معي

(أبي).....

واهدي الى الغالية والعزيزة التي كانت دائما

ضوءاً ينير لي طريقي ويدفعني الى الامام

(أمي).....

واهدي الى رموز الوفاء الذين وقفوا دوما بجانبني

(اصدقائي).....

شكر وتقدير

بعد أن انتهينا من كتابة هذا البحث ، لايسعنا الا ان نقدم جزيل الشكر وفائق التقدير الى عضو الادعاء العام السيد(هيو فاريق حسن) الذي اشرف على هذا البحث بكل عناية واهتمام والذي مدنا بمصادر علمية ساعدتنا في اعداد هذا البحث والى كل من قدم المساعدة لنا في إعداد هذا البحث.

ومن الله التوفيق

السادة رئيس وأعضاء لجنة مناقشة بحوث الترقية المحترمون

م/ توصية المشرف

بناءً على ما جاء في كتاب رئاسة الادعاء العام المرقم (١ / ٩٦) في ١٩ / ٢ / ٢٠٢٣ حول تسميتي مشرفاً على البحث الموسوم (اللجان التحقيقية في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل) والمقدم من قبل عضو الادعاء العام السيد (دهشتي محمد حمدامين) الى مجلس القضاء في اقليم كردستان - العراق كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثاني الى الصنف الأول من أصناف الادعاء العام فقد أشرفت على البحث المذكور وأبدت الملاحظات المطلوبة فوجدته مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية وبالتالي جدير بالمناقشة والقبول.... مع التقدير

المشرف

نائب المدعي العام

هيو فاريق حسن

المقدمة

أولاً/ أهمية البحث وسبب اختياره:

التحقيق الاداري يحتل مكانة بالغة الاهمية عند تحريك مسؤولية الموظف التأديبية ، وهذه الاهمية تجد أثرها لدى الموظف الذي تهيء له الفرصة خلال التحقيق في اثبات براءته وازالة الشكوك من حوله ودرء كل ما يوجه اليه من تهم ، كما ان التحقيق يشتمل على جملة من الاجراءات قصد الشارع من خلالها كفالة ضمانات للموظف المخالف تمكنه من ممارسة حقه في الدفاع وتطمين غيره من الموظفين إلى ان القانون قد كفل حقوقهم حتى ان أخطأوا لإشاعة الامن في نفوسهم وهذا ما يعود في نهاية الامر بالنفع والفائدة على سير المرفق العام بانتظام واطراد باعتباره حافظاً على العطاء المخلص والتفاني في العمل على العكس تماماً من اغفال اللجوء إلى هذا الاجراء ، هذا ما يخص الموظف من اهمية ، اما الادارة فمن خلال التحقيق نتمكن من الوقوف على الحقيقة كما هي لتأتي قراراتها عادلة دقيقة لاستنادها إلى معلومات صحيحة صادقة لا إلى مجرد تكهنات ، قد تصيب وقد تخطيء ، ومن ثم فان ذلك يخلع على عمل الادارة طابع الانصاف والعدالة لا الظلم والاجحاف، للتحقيق الاداري اجراءاته و ضماناته في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. و تبدأ اللجنة التحقيقية عملها في احالة الموظف المخالف لاحدى الواجبات الوظيفية المحددة بالقانون نفسه وعندها تشكل هذه اللجنة من قبل الادارة المسؤولة عن عمل الموظف المخالف أو الادارة التي يعمل لديها ويقوم الوزير او رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية حسب القانون وبموجب المادة(١٠) منه وتتولى التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها وبعد انتهاء اللجنة من الاجراءات والوصول الى نتائج قد ترى اللجنة أنه يستحق عقوبة أم لا وتقوم بكتابة توصية ترفعها الى الجهة التي شكلتها، وتنتهي عملها بذلك، وتكمن اهمية الموضوع عند ارتكاب الموظف لمخالفه الواجبات الوظيفية فان هناك بعض الاجراءات التي ينبغي على الجهة الادارية القيام بها لضمان ملائمة التحقيق وما يترتب من جراء ذلك مراعاةً لمصلحة الادارة في ضبط المخالفة و تعقيب المخالفة لضمان حسن سير العمل وانتظامه، مصلحة الموظف في الدفاع عن نفسه وتوضيح موقفه حتى لا يؤخذ بذنب لم يقترفه او اثبات توافر الظروف المحققة لارتكاب المخالفة .

ثانياً/ اشكالية البحث:

المشكلة الرئيسية تكمن في تحديد مدى سلطه اللجنة التحقيقية في مواجهة الموظف المخالف وكيفية اجراء التحقيق معه والاجراءات الواجب اتخاذها بغية الوصول الى حقيقة ارتكاب الموظف للمخالفة من عدمه.

ثالثاً/ هدف البحث:

نروم من خلال هذا البحث تشخيص مواطن الضعف في قانون انضباط النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، أملا في تجاوزها واطافة نصوص أخرى تحل محلها، وانعكاس ذلك على عمل الموظف ومسؤوليته.

رابعاً/ منهج البحث:

اتبنا في موضوع هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك بوصف النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث، والاحكام القضائية ذات العلاقة، وتحليل هذه النصوص والاحكام وبيان مدى نجاحها في حماية الموظف العام والادارة التي يعمل فيها، على ان دراسة موضوع البحث تحمل الطابع المقارن بين قوانين كل من العراق، ومصر، والسعودية.

خامساً/ خطة البحث:

سنتناول هذا الموضوع في ثلاثة مباحث نخصص أولها لمفهوم التحقيق الاداري وأهميته وذلك من خلال مطلبين نتناول في المطلب الاول التعريف بالتحقيق الاداري و نخصص المطلب الثاني لاهمية لجنة التحقيق بالنسبة للموظف والدائرة، اما المبحث الثاني فسنوضح فيه اجراءات التحقيق الاداري وسنقسمه على ثلاثة المطلب نبين في المطلب الاول استدعاء الموظف واستجوابه ونتطرق في المطلب الثاني لتحرير ومحضر الاجراءات وفي المطلب الثالث تطرقنا الى اثر التحقيق الاداري وضمائنه، اما المبحث الثالث والأخير نتطرق الى قرار فرض العقوبة والطعن امام مجلس الانضباط العام وسنقسمه ايضاً على مطلبين نبين في المطلب الاول الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في مصر ونبين في المطلب الثاني الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في العراق .

المبحث الأول

التعريف باللجنة التحقيقية

اللجان التحقيقية هي سلطة التحقيق في موضوع معين يتم تشكيلها من قبل السلطات العليا للنظر في قضية معينة والوصول الى الحقائق المرتبطة بها، وان لجان التحقيق عندما تشكل يجب ان تعمل وفق شروط واجراءات قانونية، من اجل التعرف باللجنة التحقيقية قسمنا هذا المبحث الى مطلبين الأول: يتناول تعريف التحقيق الاداري، والثاني: يتضمن اهمية لجنة التحقيق بالنسبة للموظف والدائرة وضماداتها.

المطلب الأول

التعريف بالتحقيق الاداري

سنحاول في هذا المطلب تعريف التحقيق الاداري وتعريف لجنة التحقيق لذا قسمنا هذا المطلب الى فرعين الأول: يتناول تعريف التحقيق الاداري، والثاني: يتضمن تعريف لجنة التحقيق.

الفرع الأول

تعريف التحقيق الإداري ولجنة التحقيق

اولاً: تعريف التحقيق الاداري

يقصد به مجموعة الاجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات للواجبات الوظيفية أو القوانين النافذة و المسؤولين عنها وذلك بسؤال الموظف عما هو منسوب اليه بواسطة الجهة المختصة التي اناط المشرع بها كسلطة لاجراء التحقيق بعد ان يصدر الأمر به من الوزير أو الرئيس وتتبع في شأنه كافة الاجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الادارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول الى وجه الحق مع تحقيق الضمان والاطمئنان للموظف حتى يستطيع ان يدافع عن نفسه ويدرك ما هو موجه اليه^(١).

١- د. سلام عبد الزهرة عبد الله الفتلاوية، التحقيق الاداري و توجيه العقوبات الانضباطية. ٢٠١١، محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون، جامعة بابل، متاح على الموقع الالكتروني: www.uabably.edu.iq

لم يعرف المشرع في أي من قوانين الانضباط العراقية المتعاقبة(قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، قانون رقم(٤١) لسنة ١٩٢٩، قانون رقم(٦٩) لسنة ١٩٣٦، تعديل قانون انضباط موظفي الدولة رقم(٥) لسنة ٢٠٠٨) التحقيق الانضباطي، وكذلك الحال بالنسبة لقوانين العاملين المدنيين بالدولة المصرية فقد عرفه البعض الاخر من الفقه بأنه (مجموعة الاجراءات التي تتخذها الجهة التي خصها المشرع بالتحقيق مع موظف في الخطأ الذي ارتكبه، بهدف الوصول الى الحقيقة، والتأكد من صدق الاتهام و اثباته عن طريق اتقان الاستجواب و احكامه و تحديد التكليف القانوني للواقعة المنسوبة الى العمل)^(١).

كما عرفه البعض في الفقه الفرنسي بأنه اول اجراء من الاجراءات الانضباطية، يهدف الى تحديد ماهية التحقيق وظروفها و بيان الأدلة التي تنسب الى الموظف^(٢).

ثانياً : تعريف لجنة التحقيق

يجب الاشارة ابتداء الى ان اللجنة التحقيقية هي الوسيلة الرئيسية بشأن مسائلة الموظف و فرض العقوبة الانضباطية بحقه عن كل مخالفة وظيفية يترتب عليها اخلال بواجباته الوظيفية و اضرار بالمصلحة العامة، و بالتالي فلا مرد من اتباع الجانب القانوني فيما يتعلق بتشكيل اللجنة التحقيقية^(٣).

يمكن تعريف التحقيق الاداري بأنه وسيله الادارة لاتخاذ الاجراءات القانونية بحق الموظف عند قيامه بفعل يشكل مخالفة تأديبية لاحكام الوظيفة العامة والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي و يهدف التحقيق الاداري الى كشف حقيقة العلاقة ما بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه وتحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها وعادة يجري التحقيق الاداري بعد اكتشاف المخالفة. وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في (م/١٩ رابعاً) ((حق الدفاع مقدس و مكفول في جميع مراحل التحقيق و المحاكمة)).

ان النص اعلاه جاء مطلقاً مما يتضح بأنه لا يقتصر على الاجراءات الجزائية بل يشمل اجراءات التحقيق الاداري^(١).

١ - د. سلام عبد الزهره عبد الله الفتلاوية ، المصدر السابق .

٢ - د. مريوان صابر حمد ،الجوانب الاجرائية لانضباط الموظف العام في العراق . (دراسة تحليلية مقارنة رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة صلاح الدين)، اربيل ٢٠٠٦، ص ١٠٠-١٠١.

٣ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري. الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٧٢.

التحقيق الاداري : اجراء يتم بالشكل الذي نص عليه من اجل كشف الحقيقة والتثبت من الادلة بحق المرتكب الحقيقي وصولاً لإدانته في جو يكفل للموظف الضمانات كافة بالشكل الذي يطمئن فيه الى عدالة الاجراء المتخذ بحقه^(٢).

واللجان التحقيقية تشكل بأمر الوزير أو رئيس الدائرة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون ولا تتمتع اللجنة التحقيقية بصلاحيه فرض العقوبات، بل أن مهمتها هي التوصية فحسب، سواء بعدم مسائلة الموظف وعلق التحقيق او بفرض احدى العقوبات المنصوص في القانون.

ويمكن تحديد موقع اللجنة التحقيقية الادارية في النظام التأديبي بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ بما يلي:

١. للوزير او رئيس الدائرة فرض أية عقوبة انضباطية من العقوبات الثلاثة الأولى دون احالة الموظف

على أي لجنة تحقيقية، ومن هنا ينعدم اي دور للجنة التحقيقية الادارية.

٢. وكذلك نفس الحكم بالنسبة لمجلس الوزراء^(٣).

٣. لايجوز للوزير فرض أية عقوبة من العقوبات التالية للعقوبات الثلاث الأولى الا بعد احالة الموظف

الى لجنة تحقيقية، وهنا يتجلى دور اللجنة التحقيقية في اقصى درجة.

٤. لا يجوز لرئيس الدائرة ان تفرض عقوبة (التوبيخ) دون احالة الموظف الى اللجنة التحقيقية^(٤)، المادة

(١) الفقرة (٥) في قانون الانضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ (اللجنة: اللجنة التحقيقية

التي يشكلها الوزير أو رئيس الدائرة).

ومن المسلم فقها ان الاختصاصات الادارية قد توكل الى فرد معين من بين الموظفين العموميين كما

قد توكل الى مجموعة منهم يشكلون فيما بينهم ما يطلق عليه لجنة او هيئة او مجلس او غير ذلك من

مسميات، وذلك من اجل مزيد من الضمانات بعدم ترك سلطة التقرير في مسائل لها اهميتها بين يدي شخص

واحد، وتطبيقاً لمبدأ القيادة الجماعية وهو الاكثر ملائمة في بعض جوانب النشاط الاداري، ولذلك فالغالب أن

١ - عبدالغفور يعكوب يوسف، اصول و مهارات التحقيق الاداري. بدون مكان النشر، ١٩٩١، ص ٣٣.

٢ - عبدالغفور يعكوب يوسف، المصدر السابق، ص ٦.

٣ - د نجيب خلف احمد، القضاء الاداري. مكتب الغفران، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٠٤-١٠١.

٤ - رزگار محمد قادر و عبدالملك يونس، لجان التحقيق في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي (مشترك).

مجلة زانكو - مجلة العلوم الانسانية لجامعة صلاح الدين، لسنة ٢٠٠١.

يتدخل المشرع في صدد نشاط هذه اللجان او المجالس بالنص على اجراءات محددة لضمان سير العمل داخلها حرصاً منه على أن يكون التعبير عن ادارة المجلس او اللجنة تعبيراً حقيقياً و صحيحاً قانونياً، ومثال ذلك الاجراءات والقواعد المتصلة بتشكيل هذه اللجان وتلك المجالس. ودعوة الاعضاء لحضور الجلسات المقررة سواء كانت عادية ام غير عادية، و اجراءات الرد والتتحي ومكان الانعقاد واجراءات المداولة وتدوين المناقشات واجراءات التصويت و اثباتها في محاضر الجلسات وما تنتهي اليه من قرارات، وهي اجراءات يحرص القضاء على ضمان اتباعها^(١).

الفرع الثاني

تشكيل اللجان التحقيقية

استلزمت المادة(١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون تتولى التحقيق مع الموظف المخالف^(٢).

وقد نصت المادة(١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على ((أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)) والمادة المذكورة أنفاً تشير الى تشكيل هذه اللجان يتم من ثلاثة أعضاء أحدهم يكون رئيساً لهذه اللجنة والأعضاء الآخرين من ذوي الخبرة والدراية بشرط أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة أولية في القانون، ويعتبر تشكيل اللجنة من النظام العام الذي يترتب على مخالفته بطلان الإجراءات التي تتخذها هذه اللجنة ومخالفتها للقانون^(٣).

لايمكن الاستناد الى الإجراءات التي قامت بها في فرض العقوبة وبهذا قضى مجلس الانضباط العام في قرار له بأنه تبين من الأمر المذكور ان قوام اللجنة التحقيقية كان متكوناً من رئيس وأربعة أعضاء حيث أوجبت الفقرة أولاً من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وبنص امر على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء مما يكون تأليف اللجنة التحقيقية بموجب الأمر المذكور قد حصل خلافاً للنص المشار اليه والذي يعتبر من النظام

١- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية. منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٤٥٧ .

٢- د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم(١٤) لسنة ١٩٩١. دار الكتب والوثائق ببغداد، ٢٠٠١، ص ٦٥.

٣- د. غازي فيصل مهدي، المصدر نفسه، ص ٦٦.

العام وبالتالي تكون الإجراءات التحقيقية التي قامت بها والتي بنيت عليها توصياتها في فرض العقوبة بموجب الأمر الإداري المطعون فيه باطلة^(١).

المطلب الثاني

أهمية لجنة التحقيق بالنسبة للموظف والدائرة و ضماناتها

إن بيان أهمية لجنة التحقيق يتطلب ابراز هذه الأهمية من عدة جوانب، وتتمثل هذه الجوانب بأهمية التحقيق بالنسبة الى كل من الموظف، والادارة، والمجتمع و ضمانات الموظف تجاه التحقيق الاداري. لذا سنتناول البحث في هذا المطلب في فرعين كالآتي:

الفرع الاول

أهمية لجنة التحقيق

إن إجراءات التحقيق ذات أهمية كبيرة حيث من خلالها لرؤساء اللجان التحقيقية الحكم على تصرفات الموظفين وغيرهم من العاملين في المهن والمؤسسات المختلفة وتقدير ما إذا كان الفعل الصادر عنهم يعد مخالفة تستوجب إصدار إحدى العقوبات الانضباطية من عدمه وان تعيين الواجبات والمحظورات الوظيفية والمهنية بأقصى درجة ممكنة من الوضوح سوف يؤدي إلى ان يكون المخاطبون بهذه القواعد على علم بما هو مطلوب منهم وما هو محظور عليهم علاوة على أنه إتباعاً للأسلوب الأمثل في إجراءات التحقيق الإداري سوف يضيق الخناق على اللجنة التحقيقية ويحد من تعسفها في تقديرها وتكييفها لما يصدر عنهم من أفعال وفي ذلك ضمان لحقوقهم وحماية لحياتهم^(٢).

ولابد من القول بأن هناك ارتباطاً وثيقاً ما بين مخالفة وظيفة أو إخلال شخص بواجباته الوظيفية أو المهنة التي ينتمي إليها سواء كان هذا الإخلال ايجابياً أم سلبياً، اما مبدأ المشروعية بمفهومه العام فيقصد به خضوع جميع السلطات والأفراد إي الحكام والمحكومين لقواعد القانون واحكامه^(٣).

وفي مجال العقوبات الانضباطية فان مبدأ المشروعية يعني إجراء اللجنة التحقيقية وما صدر عنها من توصيات جاء منسجماً مع احكام القانون بصورة عامة وقانون انضباط موظفي الدولة بصورة خاصة، اذ ان مبدأ المشروعية يستهدف مصلحة مزدوجة فهو من جهة يحقق مصلحة الافراد بعلمهم ومعرفتهم المسبقة

١- قرار مجلس الانضباط العام، العدد (١٠) / جزائية / ٢٠٢٢ في ١٣/٤ / ٢٠٠٠، مجلة العدالة، العدد الرابع، ٢٠٠، ص ١٢١.

٢ - ادم وهيب الندوي ، فلسفة إجراءات التقاضي في قانون المرافعات . مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨، ص ٧٥.

٣ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري. دراسة مقارنة في فرنسا ومصر، مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٩، ص ٨٨.

بالأفعال المحظورة عليهم وان يؤدي اقرارها إلى تعرضهم للعقاب ومن جهة أخرى فإنه يحقق مصلحة المجتمع في تخفيض عدد المخالفات لان قيام المشرع بالنص عليها وعلى العقوبات المقررة لها يدفع الكثير من الموظفين الى التفكير والتردد بالإحجام عن إتباعها خشية وقوعهم تحت طائلة المسؤولية.

وأول هذه الإجراءات الإحالة على التحقيق اذ تعد الإحالة الى التحقيق من المسائل الجوهرية ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة الى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه فهي تعتبر ضمانا للموظف المخالف حتى لا يفاجئ بدون مقدمات بإحالته إلى التحقيق لما في ذلك من اضرار معنوية وأدبية والإحالة الى التحقيق يجب أن تكون بموجب قرار إداري صادر من صاحب الصلاحية المختصة على التأديب في الجهة الإدارية او من يفوضه^(١).

اللجنة التحقيقية هي الوسيلة الأساسية الضامنة التي أوجدها المشرع لمساءلة الموظف عند ارتكابه فعلا يخل بمتطلبات العمل الوظيفي أو يولد فسادا بالمال العام او ضررا بالمصلحة العامة وبالتالي لا مبرر لمساءلة الموظف خلافا للآلية المنصوص عليها في القانون في تشكيل اللجنة التحقيقية التي تشكل لهذا الغرض. لذا بات من الضروري التعرف على القوانين التي تنظم آلية عمل اللجان التحقيقية وآلية تشكيلها في ضوء الصلاحيات المنصوص عليها في تلك القوانين ومعرفة الضمانات الواجب توافرها في اللجنة التحقيقية لضمان فاعلية أدائها والقيام بواجباتها على أكمل وجه ممكن^(٢).

الفرع الثاني

ضمانات الموظف تجاه التحقيق الإداري

في الوقت الذي حدد المشرع الاجراءات التحقيقية الواجب اتباعها مع الموظف في حالة اخلاله بواجباته الوظيفية وتحديد واجبات الموظف العام وماهي الاعمال التي تخص عمل الموظف وعليه القيام بها فإنه قد بين الضمانات لذلك الموظف وهذه الضمانات اما ان تكون سابقة للتحقيق او معاصرة له او لاحقه وايا كانت هذه الضمانات فان الغاية الاساسية منها هو لتحقيق التوازن والانسجام مابين الادارة ومصلحة الموظف في ذات الوقت فاذا كان المشرع حريصا على حقوق الادارة وعدم الانتقاص فيها فإنه حرص ايضا على حق الموظف بالشكل الذي يضمن كرامته واستمراره بالوظيفة العامة.

١ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري. الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢١٨.

٢ - محمود خلف الجبوري، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق. دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه - مقدمة إلى كلية القانون بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٢٧.

وهذه الضمانات تتمثل بالآتي^(١).

- ١- اشعار الموظف بإحالاته الى التحقيق ومواجهة الموظف بالمخالفات الوظيفية المنسوبة اليه.
- ٢- الاطلاع على الملف التحقيقي يقصد به تمكين الموظف من الملف التحقيقي ويكون ذلك من اعطائه الحق بدراسته الدراسة الكافية الوافية او بمنحه صورة من الملف التحقيقي.
- ٣- التحقيق كضمانة مقررة لصالح الموظف العام، يجب مباشرة تحقيق اصولي بذلك لبيان مدى صلة الموظف بهذه المخالفة ودوره فيها لاقتراح العقوبة التي تتلائم مع هذه المخالفة.
- ٤- حق الموظف بالدفاع عن نفسه، تعد من الضمانات الجوهرية المقررة لصالح الموظف، وابتعد من ذلك فان هدر لجنة التحقيق لهذا الحق واصدار توصياتها من دون مناقشة الموظف بما هو منسوب اليه وتمكينه من الرد عليه يسمي اجراءات التحقيق بالبطلان والتي تستدعي حكما اهدار قرار العقوبة الصادر في مثل هذه الحالة^(٢).
- ٥- السلطة المخولة بايقاع الجزاء التأديبي وضرورة تسبب قرارها، من استقراء نصوص قانون موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ العام ١٩٩١ وتعديلاته نجد ان الجهات المخولة بايقاع الجزاءات التأديبية هي رئيس الدائرة التي ينتمي اليها الموظف المحال الى التحقيق او الوزير الذي يتولى هرم السلطة الرئاسية للوزارة.
- ٦- تتاسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة، اي ايجاد نوع من التوازن بين العقوبة والمخالفة، والتوازن المنشود يجب ان يكون توازنا اداريا^(٣).
- ٧- التظلم من قرار ايقاع التأديب، لا يعد قرار فرض العقوبة بحق الموظف قرارا نهائيا حيث اجاز قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الطعن بقرارات فرض العقوبة حيث اشترط القانون المذكور قبل تقديم الطعن التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته، وان المشرع العراقي انتهج سياسية التظلم الوجوبي في القضايا جميعاً التي يختص بنظرها القضاء الاداري العراقي^(٤).
- ٨- الضمانات المقررة للموظف على المستوى القضائي وهي اقامة الدعوى امام مجلس الانضباط العام والطعن بقرارات مجلس الانضباط العام امام الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية.

١- هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري. رسالة ماجستير قدمت الى الكلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩ ص ٦٨.

- ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري ووسائل القضاء الاداري. دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٠٣٠.

- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٣٠١٤٨.

- يراجع في ذلك قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٧ لعام ٢٠١٣ المادة السابعة الفقرة السابعة (١) منه. ٤.

المبحث الثاني

اختصاص اللجنة التحقيقية في اجراءات التحقيق الاداري

حددت الفقرات (ثانياً وثالثاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اختصاصات وصلاحيات اللجنة التحقيقية، ان اختصاصات ونطاق وصلاحيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب قانون المشار اليه على جميع موظفي الدولة والقطاع العام بإستثناء منتسبي القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة وأعضاء الادعاء العام الا اذا وجد في قوانينهم نص يقتضي تطبيق احكامه (المادة (٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل)^(١).

إن تشكيل اللجان التحقيقية يكون داخل الوزارة المعنية بأمر التحقيق وبذلك فان عمل اللجان التحقيقية ينحصر بالتحقيق مع منتسبي الوزارة المعنية والتي يتبع لها الموظف مالياً وادارياً وتنظيماً. ان الموظف المخالف يخضع للتحقيق عند ارتكابه مخالفة تأديبية حتى لو تم انتهاء خدماته لأي سبب كان حيث لا يمنع ذلك من مسائلته وهو ما أشارت اليه المادة(٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

ويمكن للجنة التحقيقية ان تشمل تحقيقها الموظف سواء كان على الملاك الدائم او المؤقت وهو ما أشار اليه قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم(٩٩/٢٠٠٦) في ١٨/١٢/٢٠٠٦ علماً انه اذا وجدت اللجنة التحقيقية ان فعل الموظف المخالف يشكل جريمة جزائية فيجب على اللجنة ان توصي بإحالته الى المحكمة المختصة وهو ما نصت عليه الفقرة (ثالثاً) من المادة(١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٢).

١ - ادم وهيب الندوي ، المصدر السابق، ص ٨٤.

٢ - ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق .أطروحة دكتوراه قدمت إلى كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٢٧٢.

وقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون)^١.

ومن تحليل نص المادة اعلاه يتبين بأنه لايجوز تشكيل لجنة تحقيقية بأكثر من ثلاثة أعضاء كما يجب ان يكون احدهم عضوا قانونيا حاصلًا على شهادة اولية في القانون وهي البكالوريوس في القانون اما بقية الأعضاء فلم يحدد القانون اختصاصاتهم وتحصيلهم الدراسي ولكن واقع الحال يشير انه يجب ان يكونوا من ذوي الاختصاص او لديهم المعرفة والخبرة بموضوع اللجنة التحقيقية كما ان للجنة التحقيقية ان تستعين بأشخاص اخرين من اختصاصات متعددة ولذلك لغرض الاستفادة منهم في استكمال اجراءات التحقيق.

يدور جدل فقهي كبير بين اجراءات التحقيق الاداري ومبدأ المشروعية وكلما كانت اجراءات التحقيق الاداري قد تمت وفقا لاحكام القانون فان اللجنة التحقيقية سوف تكون متوافقة مع مبدأ المشروعية ومن ثم سوف نكون بمنأى عن الطعن امام القضاء وبعكسه اذا شابت تلك الإجراءات عيب من العيوب فان ذلك من شأنه ان يجعل توصيات تلك اللجان عرضة للنقص او عدم المصادقة عليها من قبل الرئيس الأعلى.

وعليه نقسم المبحث الى:

المطلب الأول

استدعاء الموظف واستجوابه

ان استدعاء الموظف المحال على اللجنة التحقيقية هي من اولى المهام التي تباشرها تلك اللجنة للوقوف على دفاعه ورده عما نسب اليه من افعال، لأنه من غير الممكن ان توجه الى الموظف اية عقوبة دون سماع اقواله بشأنها.

ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل قد خلا من الطريقة التي يتوجب اتباعها لاستدعاء الموظف للتحقيق ولكن المتبع ان يجري تبليغه شفاهاً او بواسطة ورقة تبليغ صادرة من اللجنة التحقيقية بوجوب الحضور امامها في الموعد الذي تحدده اذا كان الموظف ضمن موقع عمل اللجنة التحقيقية اما اذا كان الموظف يعمل في دائرة اخرى بعيدة عن مكان تواجد اللجنة فإنه يجب أن

١- د. عصام عبدالوهاب البرزنجي ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وأفاق تطورها. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد التاسع -، العدد الأول والثاني ، بغداد ، ١٩٩٨ ، ص ١٣٨.

يجري التبليغ بكتاب رسمي إلى الدائرة التي يعمل فيها تبلغه اللجنة فيه وجوب الحضور أمامها وأن يكون التبليغ شخصياً^(١).

الإستجواب يعني مجابهة المتهم بالأدلة المختلفة، ومناقشته مناقشة تفصيلية يفندها إن كان منكرًا لها أو يعترف بها إن شاء الاعتراف، ويستهدف الاستجواب إلى تحقيق دفاع المتهم كي يستطيع تفنيد الأدلة التي تحوم ضده وهو في نهايته قد يسفر عن تدعيم أدلة الاتهام أو قد ينتهي إلى تفنيد الأدلة وانهيائها.

إن الموظف عند حضوره أمام اللجنة يحاط علماء بما نسب إليه من وقائع كانت سبباً في إحالته على اللجنة وتستمع إلى أقواله، فإذا أقر بصحة هذه الوقائع فإن اللجنة تكفي بذلك دون الحاجة إلى سماع أقوال آخرين إذا كان من شأن هذا الاعتراف أن يولد القناعة لدى اللجنة بأن الموظف قد ارتكب تلك الأفعال، أما إذا كان هذا الاعتراف لا يحيط بكل ما نسب إليه فإن على اللجنة أن تعزز ذلك بأدلة أخرى.

أما في الحالة التي ينكر فيها الموظف ما نسب إليه فإن على اللجنة مواجهته بالأدلة المتوفرة لديها، لأن من شأن هذه المواجهة أن تجعله يعدل عن إنكاره خاصة إذا تمت مواجهته بالشهود أو بغيره من المحالين على ذات القضية^(٢).

إن خلو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام من النص على إجراءات معينة بخصوص محاكمة المتهم انضباطياً لا يعني حرية الإدارة المطلقة، إذ قرر القضاء الإداري أن المحاكمات الانضباطية كالمحاكمات الجنائية يجب أن يراعى فيها إجراءات وضمانات ما يراعى في الإجراءات الجنائية دون الحاجة إلى وجود نص يقضي بذلك تطبيقاً لمقتضيات العدالة والأصول العامة في المحاكمات^(٣).

ويمكن التساؤل عن الحالة التي يحضر فيها الموظف أمام اللجنة التحقيقية ويرفض الإدلاء بأقواله؟ نرى أن في هذه الحالة على اللجنة السير بإجراءات التحقيق وفقاً للأدلة المتوفرة لديها في القضية موضوع التحقيق سواء كان ذلك من خلال المستندات المبرزة أو من خلال الاستماع إلى أقوال الشهود، لأن إسقاط صاحب الشأن حقه يمنع عليه الاحتجاج بذلك وتجاوز محاكمته رغم امتناعه عن الدفاع عن نفسه، ووجه ذلك يعود إلى أن الفرد لا يستطيع أن يحول دون تطبيق القانون بإرادته المنفردة.

١ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري. الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٧٥.

٢ - المصدر نفسه، ص ٧٧ .

٣ - د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٣٨.

إن الأهمية القصوى لحضور الموظف أمام اللجنة هو الإحاطة بما نسب إليه من أفعال وسماع دفاعه عنها لأن ذلك من ضمانات التحقيق الذي يتوجب على الإدارة مراعاته بهذا الصدد، ولكن ما السبيل إذا تم تبليغ الموظف بالحضور في الزمان والمكان المحددين ولم يحضر؟
نرى في هذه الحالة أن الموظف قد أسقط حقه بنفسه وتجرى اللجنة تحقيقاتها بغيابه، إلا إذا كان الموظف قد أبدى معذرة مشروعة لعدم حضوره وعندها تقوم اللجنة بتحديد موعد جديد لسماع أقواله.
أما إذا أجرت اللجنة تحقيقاتها دون تبليغ الموظف بالحضور أمامها، فنرى أن التحقيق الذي تجريه يعد باطلاً ويترتب على ذلك بطلان العقوبة التي نتجت عن هذا التحقيق، لأنه من الضروري إيجاد كافة الضمانات اللازمة لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة باعتباره العصب النابض في جهاز الحكومة، مما يتوجب بث روح الطمأنينة في نفسه الأمر الذي يدفعه إلى التفاني في عمله وهو أمر ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام^(١).

عليه سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع كالاتي:

الفرع الاول

اجراءات استدعاء الموظف والاستجواب:

١ - الإحالة إلى التحقيق:

تعد الإحالة إلى التحقيق من الشكليات الجوهرية ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، فهي تعتبر ضماناً للموظف المخالف حتى لا يفاجأ بدون مقدمات بإحالته إلى التحقيق لما في ذلك من أضرار معنوية وأدبية، والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب في الجهة الإدارية أو من يفوضه^(٢).

و ينبغي ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو نكاية أو عداوة، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق حتى لا يؤدي ذلك إلى التسبب ومكافأة المخالف.

١ - د. منير محمود الوتري، في القانون الإداري. مطبعة المعارف، ط ١ ، بغداد ، ١٩٧٦، ص ٣٨.

٢ - د. ماهر عبدالهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب أصول القوانين. الطبعة الثانية دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٦،

٢ - استدعاء الموظف المخالف للتحقيق معه:

هو إجراء يكلف به المحقق الموظف المخالف بالحضور في المكان والزمان المحددين بالاستدعاء لسؤاله عما هو منسوب إليه أو لاستجوابه أو مواجهته بغيره من المتهمين أو الشهود. وينبغي أن يتضمن الاستدعاء اسم الموظف المخالف ولقبه ووظيفته ومحل إقامته وتوقيع من أصدره، فضلاً عن اشتماله على الزمان والمكان اللذين يحضر فيهما^(١).

٣ - دراسة الأوراق:

يجب على المحقق قبل البدء في التحقيق أن يقوم بدراسة كافة أوراق القضية وأركانها وكل ما يتعلق بها لكي يتمكن من تحديد نوعية المخالفة المطلوب التحقيق فيها ولمعرفة اختصاص وطبيعة عمل الموظف المخالف^(٢).

الفرع الثاني

الإجراءات التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق:

- ١- وجوب أن يكون التحقيق مكتوباً، نصت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين السعودي على أنه.. ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به.
- ٢- وجوب بداية التحقيق بمواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته بوضوح أنه بصدد تحقيق رسمي معه بشأن هذه التهمة وإفهامه أن ذلك يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه في حالة الإدانة.
- ٣- استجواب الموظف المخالف بأن توضح له جميع تفاصيل المخالفة المنسوبة إليه ومجاوبته بالأدلة المختلفة القائمة ضده ومناقشته فيها تفصيلاً ومطالبة المتهم بالرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام وتمكينه من الدفاع عن نفسه من خلال طلب الشهود والمستندات وخلافه التي تؤيد براءته.
- ٤- سماع شهود الإثبات ومواجهة المخالف لهم إذا رأى المحقق ضرورة لهذه المواجهة وإثبات كل ذلك في محاضر التحقيق^(٣).

١- محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية . دراسة مقارنة منشأة المعارف الإسكندرية ، لسنة ٢٠٠٠، ص ٣٢.

٢ - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري. المصدر السابق، ص ٧٥.

٣ - عثمان سلمان غيلان ، أصول التحقيق الإداري. جمهوريه مصر العربية ، القاهرة، مطبعة الزمان، ٢٠٠٦ ، ص ٣٥.

- ٥- سماع شهود النفي الذين يطلب المخالف سماع شهاداتهم مع التأكيد على حرية المحقق في تحديد الشهود الذين يستمع إليهم ولكن بالقدر الذي لا يهدر حق الموظف في الدفاع عن نفسه .
- ٦- الاطلاع على الأوراق والمستندات المتعلقة بالمخالفة محل التحقيق وإرفاق صورها بمحاضر التحقيق
- ٧- وجوب اتخاذ إجراءات التحقيق في حضور الموظف الذي يجري التحقيق معه.
- ٨- مواجهة الموظف في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده ومطالبته بالرد على كل منها على حدة .
- ٩- أن يقتصر التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها.
- ١٠- للمحقق أن يبدأ تحقيقاته من حيث انتهت التحقيقات السابقة متى رأى جديتها وسلامتها بعد مواجهة المحقق معه بها وإقراره بصدورها منه.
- ١١- في حالة الانتقال للمعاينة يجب عمل محضر ، يذكر فيه وقت الانتقال وعدد المرافقين وسبب الانتقال وكل ما شاهدوه أو وجدوه في المكان.
- ١٢- التقارير الواردة من الخبراء يكتب نصها في دفتر محاضر التحقيق ثم يرفق التقرير نفسه ضمن ملفات القضية
- ١٣- إذا اقتضى الأمر إجراء مواجهة بين المحقق معهم يثبت في سطر مستقل من محضر التحقيق عبارة (مواجهة) وفي السطر التالي مباشرة يجري إثباتها وبعد الانتهاء منها يكتب في سطر مستقل عبارة (تمت المواجهة) ويوقع أمامها من أجريت بينهم المواجهة والمحقق وكاتب الضبط إن وجد.
- ١٤- وجوب إثبات كل أقوال ووقائع التحقيق في محاضر التحقيق كل في وقتها وملاحظة توقيع المحقق والمخالف والشهود وكاتب الضبط إن وجد.
- ١٥- بعد انتهاء التحقيق في القضية يقوم المحقق بإعداد مذكرة تفصيلية يوضح فيها وقائع القضية والإجراءات التي تمت بشأنها والتحقيقات التي أجريت فيها والنتائج التي تم التوصل إليها والرأي النظامي فيها^(١).

١ - خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ط١، مطبعة الحوادث، بغداد، ١٩٧٦ ، ص ١٦٨.

الفرع الثالث

الاستماع إلى شهادات الشهود والاطلاع على المستندات:

ان اللجنة التحقيقية عندما توصي بمساءلة الموظف المخالف المحال عليها وفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة لا بد وأن تكون قد أسست ذلك على أدلة كافية اطمأنت إليها وتحققت من كفايتها لإسناد الفعل إلى الموظف، ويأتي ذلك من خلال الاستماع إلى شهادات الشهود الذين لديهم شهادة عيانية على الفعل عند وقوعه ولا يمكن الاطمئنان إلى الشهادات التي جاءت على سبيل السماع، كما يجب على اللجنة تحليف الشهود اليمين قبل الإدلاء بشهاداتهم وأن تتحرى الحقيقة من خلال مناقشة الشهود فيما أدلوا به، وللموظف المحال أن يطعن في شهاداتهم إذ ربما تكون قد صدرت من شهود لهم ضغينة مع الموظف أو لهم مصلحة في هذه الشهادة، وله أن يطلب الاستماع إلى شهوده لأن من حقه أن يرد على شهادة شهود الإثبات بشهود ينفون عنه الفعل المخالف^(١).

ولا يقتصر الأمر على الاستماع لشهادات الشهود وإنما على اللجنة الإطلاع على المستندات المؤيدة لادعاء الإدارة بمخالفة الموظف لأنظمتها الإدارية ويمكنها طلب تلك المستندات حتى وأن كانت هذه المستندات تحتفظ بها جهات إدارية أخرى.

إن الشهادات التي تبنى عليها التوصية بفرض العقوبة من قبل اللجنة التحقيقية هي تلك الشهادات التي لا تدع مجالاً للشك في حصول المخالفة من قبل الموظف إذا كان الفعل مما يجوز أن يتم التحقق منه بتلك الشهادات أما إذا تعلق الأمر بإخلال الموظف بواجباته التي لا يمكن التأكد من صحتها إلا بالرجوع إلى تلك المستندات المؤيدة لذلك فإنه يقتضي الرجوع إلى السجلات والمستندات المذكورة^(٢).

١ - محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٦٤ . ١

٢ - د. عثمان سلمان غيلان، المصدر السابق، ص ٣٠.

المطلب الثاني

تحرير ومحضر الاجراءات

ينبغي على المحقق الإلمام بمكونات محضر التحقيق وإجراءاته لكي يكون التحقيق وفقاً للأصول النظامية^(١).

الفرع الأول

تعريفه

هو الوعاء الذي يحوي أدلة البراءة أو الإدانة وإجراءات التحقيق، وهو خير دليل صامت، ولم يرد في نظام التأديب أو غيره نصوص تفصيلية تحدد شكلاً لمحضر التحقيق ولكن يستلزم في إعداد بعض الشكليات الجوهرية التي يجب على الجهة الإدارية المختصة التقيد بها لضمان سلامة إجراءات التحقيق.

الفرع الثاني

شكلية المحضر (بياناته)

أ. يجب على المحقق عند افتتاحه للمحضر أن يبين اسمه ووظيفته وتاريخ ومكان وساعة افتتاحه، والأمر المستند إليه في ذلك وموضوع القضية باختصار، وتدوين اسم المستجوب رباعياً ومهنته، ومرتبته الوظيفية، وجنسيته ورقم هويته وتاريخها ومصدرها مع إيضاح العنوان كاملاً ويقوم المحقق بالاطلاع عليها ويدون أنه تم الاطلاع عليها وأعيدت إلى صاحبها، وقد نصت المادة (١١) من نظام تأديب الموظفين السعودي على أنه يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر سلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق، ولما كان النص يستوجب توقيع من تولى التحقيق على كل ورقة فإنه من اللازم أن يبين اسم من يتولى التحقيق في صدر المحضر، ولا يجوز إغفال ذلك اعتماداً على توقيعه في ذيل كل صفحة.

١ - سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري . الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،١٩٩٦ ص ٦٤.

- ب. ينبغي أن يكون تدوين المحضر بخط واضح ولا يجوز المسح أو الشطب أو التحشير أو التعديل أو إلغاء أي صفحة من صفحات المحضر وفي حال الخطأ في عبارة توضع بين قوسين () ويكتب بجانب القوس الأخير عبارة (ملغي) ويوقع المحقق أمام التعديل فالمادة (١١) المشار إليها سلفاً أكدت على أنه لا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق.
- ت. بعد الانتهاء من تحرير المحضر ينبغي أن يثبت المحقق في نهايته ما يفيد قفله وساعة ذلك مع بيان تاريخ الجلسة التالية والإجراء الذي سيتخذه لمعرفة ما إذا كان التحقيق قد انتهى أم لا، لأجل استكمال إجراءات التحقيق يقتضي الأمر بيان الإجراء التالي المطلوب اتخاذه.
- ث. لا يجوز استخدام محضر جديد لنفس القضية ما لم ينته المحضر السابق.
- ج. يجب على المحقق التوقيع على كل ورقة من أوراق التحقيق، أما بخصوص ضبط أقوال كل من تسمع أقواله في التحقيق فيلزم أن يكون على النحو التالي : أن تتلى عليه أقواله بعد الانتهاء منها ويثبت إقراره بها وإصراره عليها ويثبت بعد السؤال الأخير والإجابة عنه أنه تليت عليه أقواله فأقرها ووقع فإذا أراد إضافة أقوال جديدة يثبت ذلك في المحضر وتسمع هذه الأقوال.
- ح. أن يوقع من تسمع أقواله أو يختم أو يبصم بعد الانتهاء من أقواله وإقراره بها، فإذا امتنع فإنه ينبغي إثبات واقعة امتناعه في المحضر مع بيان الأسباب.
- خ. أن يوقع من يتولى التحقيق بعد الانتهاء من سماع أقوال من أدلى بها^(١).

الفرع الثالث

تحرير المحضر

نصت المادة العاشرة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق السعودي على أنه يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب ولا يجوز للمأخوذة أقواله كتابته بإجابته بنفسه على أن يقدم مذكرة بخطه وكذلك الإقرارات التي تصدر عنه في أوراق مستقلة، ويجب توقيع المحقق وكاتب التحقيق على كل صفحة من صفحات التحقيق، ويوقع المأخوذة أقواله على كل إجابة له^(٢).

١ - د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب ، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٨٧ ص ٢١٨.

٢ - المصدر نفسه، ص ٢٢٤.

الحكمة من ذلك تكمن في أن التحقيق عبارة عن أسئلة توجه من المحقق يتلقى الإجابة عنها مباشرة، وفي هذا الأسلوب ما يتيح الفرصة للوصول إلى الحقيقة من خلال الاستفسارات التي يثيرها المحقق ويواجه بها الموظف المخالف أو الشاهد دون توقع فتجعل إجاباته أقرب للحقيقة حيث تقل فرصة الاختلاق ويظهر ما قد يلجأ إليه من تناقض يكشف كذبه، فضلاً عن ذلك الخشية من خروج المخالف أثناء كتابته للإجابة بنفسه عن موضوع التحقيق مما يكون مدعاة لضياع الوقت والجهد وقد تكون سبباً في ضياع الحقيقة، إضافة إلى ذلك عند توجيه السؤال إليه وتلقي الإجابة منه يمكن أن تخرج بعض الكلمات دون قصد أو تغير وجهه أثناء طرح السؤال عليه، كل ذلك يفيد المحقق في تكوين عقيدته بخصوص المخالفة.

على أن النظام لم يمنعه مع ذلك من حق تقديم مذكرة بخطه يوضح فيها أوجه دفاعه أو يقر فيها بحقيقة يريد أن يعترف بها إبراء لذمته.

ما دام المحقق هو الذي يتولى تحرير محاضر الاستجواب فإنه ينبغي إثبات نص السؤال الموجه إلى المتهم ولا يجوز أن يثبت بالمحضر مثلاً أن المحقق سأل المتهم أو الشاهد عن كذا، كما يجب أن تثبت الإجابة بعباراتها دون تغيير أو تنقيح لتكون حجة للمتهم أو عليه .

الفرع الرابع

أسلوب توجيه الأسئلة

يتعين على المحقق مراعاة النقاط التالية في طرح الأسئلة لضمان كشف الحقيقة^(١):

- أ. أن تكون الأسئلة الموجهة إلى المخالف مباشرة لكي يفهم السؤال ويتمكن من الإجابة عنه بوضوح .
- ب. الا يكون السؤال الموجه مما يتوقع أن تكون إجابته طويلة، لأن صياغة الأسئلة يجب أن تكون مختصرة وكذلك الإجابة عنها.
- ت. الابتعاد عن الأسئلة التي تكون الإجابة عنها بنعم أو لا فلا تبدأ الأسئلة بعبارة (هل) فهذه الأسئلة تخصصية أو حصرية لأنها تحصر المخالف بالإجابة بنعم أو لا، وفضلاً عن ذلك يستحسن أن تبدأ الأسئلة بـ (لماذا، كيف، متى، أين) لأن تلك الأسئلة تفتح الآفاق أمام المتهم نحو الإجابة مما تكون سبباً للوصول إلى الحقيقة بالطرق المشروعة .
- ث. يفضل طرح السؤال شفاهة وتسمع الإجابة ثم يدون المحقق أو كاتب التحقيق السؤال والجواب .
- ج. يفضل أن تكون الأسئلة مترابطة ومتماسكة ببعضها ببعض مع مراعاة التدرج في الموضوع .

- سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، المصدر السابق، ص ١٠٧٥

ح. يفضل عدم مقاطعة المخالف فيما يدلي من إجابة ما لم يخرج عن موضوع السؤال حتى تكون الوقائع والأحداث التي يدلي بها مرتبة ومنظمة. متعددة الصور، ونطاقها غير محدود، وهي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند الى جرائم وعقوبات محددة ، ومن ثم فإن الفعل الواحد، كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام، يمكن أن يتمخض في ذات الوقت عن مخالفات تأديبية وذنوب إدارية يرتب القانون الإداري الجزاء عليها ... وسبق لهذه المحكمة أن قضت بأن الذنب التأديبي يختلف عن الجريمة في أنه لا يخضع لقاعدة " لا جريمة بغير نص" وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة تأديبية أن يرى في أي عمل ايجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسة أعمال وظيفته ذنباً تأديبياً إذا كان لا يتفق وواجبات الوظيفة^(١).

المطلب الثالث

أثر التحقيق الإداري وضمائنه

يعد التحقيق الإداري بمثابة الخطوة الأولى لإثبات الفعل الذي حظر القانون على الموظف القيام به، أو الامتناع عن القيام بفعل يوجب القانون عليه القيام به. سنقسم هذا المطلب على فرعين نذكر في الفرع الأول اثر التحقيق الاداري ونستعرض في الفرع الثاني ضمانات المعاصرة للتحقيق الاداري وكمايلي:-

الفرع الاول

أثر التحقيق الإداري

ان الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو لكرامة الوظيفة على اعتبار أن الموظف ملزم بالمحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أداء وظيفته أو خارج أوقات الدوام الرسمي، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات أو القوانين الجنائية أو تأمر به والاستقلال بين الجريمتين قائم حتماً حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين، إن اللجنة التحقيقية عندما تصدر توصيتها بفرض العقوبة على الموظف المحال عليها فأنها تستند في ذلك إلى ما قرره القواعد القانونية في قانون

١ - د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٣٨.

انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ولا يمكن أن تستعير لفعل الموظف وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات لأن إسناد الفعل يجب أن يكون الى النظام القانوني الواجب التطبيق^(١).

وحيث أن الجزاء التأديبي الذي يفرض على الموظف العام لا يستند على مخالفات محددة وفقاً لما نص عليه قانون العقوبات من توصيف للجريمة وتحديداً لعقوبتها، وحيث أن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الفعل المرتكب من قبل الموظف جريمة تأديبية فإنه في هذه الحالة لا يمكن اعتبار التحقيق الإداري ذا اثر منتج في الدعوى الجزائية إلا في الحالات التي تجد فيها المحكمة المختصة أن في شهادات الشهود الذين استمعت إليهم اللجنة التحقيقية ما يعينها على التوصل إلى الحقيقة وعليها في هذه الحالة دعوتهم للاستماع إلى شهاداتهم أمامها دون الاعتماد على شهاداتهم الواردة في أوراق التحقيق الإداري^(٢).

الفرع الثاني

الضمانات المعاصرة للتحقيق الاداري

هناك ضمانات للموظف يجب مراعاتها اثناء التحقيق وهذه الضمانات تتمثل بالاتي^(٣):

- أ. احاطة الموظف المحال على التحقيق بالمخالفة الجاري التحقيق بشأنها وماهي الادلة المقدمة ضده.
- ب. يجب ان يعامل الموظف بكل احترام وبالشكل الذي يضمن كرامته.
- ت. وصف الأسئلة الموجه الى الموظف وإعطائه الوقت الكافي للإجابة عليها.
- ث. للموظف ان يستعين بعدد من الشهود وإعطائه الوقت الكافي لتقديم المستندات واية أوليات او أدلة تؤيد سلامة موقفه وعدم ارتكابه لتلك المخالفة.
- ج. لا يمكن للجنة التحقيقية أن تضع حكم مسبق وانما يجب عليها ان تستمر باجراءات التحقيق الى اخر مرحلة وتكون التوصية بعد استكمال اجراءات التحقيق الاداري.
- ح. على اللجنة التحقيقية تدوين اجابة الموظف بالكامل في حالة قيامها بتدوين إفادته حتى لو تضمن عبارة بالعامية على أن تنحصر تلك العبارات ما بين الأقواس وعدم الحك او الشطب بعد التوقيع من قبل الموظف المعني بالتحقيق.

١ - فاروق احمد خماس ،الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، دار الكتب، للطباعة والنشر ،الموصل، ١٩٨٨ ،ص ٧٥.

٢ - هاشم حمادي عيسى ،المصدر السابق، ص ١٤٥.

٣ - محمود خلف الجبوري ، المصدر السابق، ص ٢٢٧.

المبحث الثالث

قرار فرض العقوبة والظعن امام مجلس الانضباط العام

للتأديب في الوظيفة دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من القيام بالمهام المناطة بها لتحقيق الصالح العام، فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما أرتكبه من أفعال تشكل مخالفات تأديبية وبغرض مواجهة سلوك منحرف يمثل خروجاً على مقتضيات الواجبات الوظيفية وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وإذا كان مبدأ فاعلية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية سلطات الجهة التأديبية تحقيقاً لمصالح الجهاز الإداري في الدولة فإن ذلك ينبغي الا يكون على حساب ضمانات الموظفين الذين يمارس التأديب في مواجهتهم، حيث تشكل تلك الضمانات حقوقاً للموظف تقابل سلطات الإدارة الواسعة ومن ثم يتعين على السلطات التأديبية أن توازن ما بين مبدأي الفاعلية والضمان دون انحياز أو تفریط فكلاهما جدير بالرعاية والاهتمام، فإذا كانت حاجة المواطنين في تسيير المرافق العامة تقتضي تقوية السلطات التأديبية وزيادة سلطات الرئيس الإداري، فإن ذلك لا ينبغي أن يكون انتقاصاً من الضمانات التي يتعين توفيرها للموظفين في مواجهه سلطات التأديب، الأمر الذي يفقدهم الطمأنينة في العمل الوظيفي^(١).

وهذه الضمانات منها ما هو متصل بقرار فرض العقوبة التأديبية، فهذه العقوبة في النظامين الرئاسي والمختلط للتأديب تصدر بقرار إداري، وهذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة، الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية فيجب أن يصدر من السلطة التأديبية المختصة، كما يجب أن يستوفي القرار الشكليات التي نص عليها القانون وأهمها أن يكون مكتوباً ومسبباً، و أن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ومناقشة شهود الإثبات وأن تكون هناك مخالفة من جانب الموظف ترتقي إلى مستوى الجريمة التأديبية كما يجب أخيراً أن تبتغي الإدارة من إصدار القرار بفرض العقوبة ضمان حسن سير المرفق العام والعمل فيه

١ - دكتور غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. موسوعة القوانين العراقية، ١٩٩٨، ص ٨٢.

بانتظام واطراد، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه بل إصلاحه كي يكون عنصراً نافعاً في المرفق العام^(١).

ومن الضمانات ما هو لاحق لقرار فرض العقوبة التأديبية وتتمثل بالاعتراض (الطعن الإداري والطعن القضائي)، حيث يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد ومنها الدستور العراقي الذي أقر في المادة ١٩ البند ثالثاً منه بأن التقاضي حق مصون ومكفول للجميع، وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب ، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار فرض العقوبة التأديبية ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعيه قد تلحق بقرار فرض الجزاء^(٢).
عليه سنخصص هذا المبحث للمطالبيين كالاتي:-

المطلب الأول

الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في مصر

لابد من معرفة الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي على القرار أو الحكم التأديبي في مصر: القرار التأديبي في مصر قد يصدر عن جهة إدارية فيكون قرار إداري - والجهة الإدارية المختصة بتأديب العاملين في مصر هي السلطات الرئاسية - وقد يصدر عن جهة قضائية كالمحاكم التأديبية فهنا نكون أمام حكم قضائي، وتختلف الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرار التأديبي تبعاً لاختلاف الجهة المصدرة للقرار وعلى النحو التالي :

١- الطعن على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية :- تختص المحاكم التأديبية بالنظر في الطعون التي تقام ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تأكد ذلك بنص المادة (١٥) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي نصت على أنه ((تختص المحاكم التأديبية

١ - دكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور عبد المهدي السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري . جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٣، ص ٣٦٣ .

٢ - دكتور نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام . دراسة مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢١٣ - ٢١٥ .

بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات^(١)، لذا فالمحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون المقدمة في القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية وذلك إلى جانب سلطتها الأصلية بتوقيع الجزاء^(٢)، على أن يراعى في ذلك الاختصاص الوظيفي والمحلي للمحاكم التأديبية حيث يقوم الاختصاص الوظيفي على تحديد طوائف الموظفين الخاضعين لاختصاصها، ولا يخرج من هذا الاختصاص سوى العاملين المدنيين الذين تنظم شؤون تأديبهم قوانين خاصة تجعل الاختصاص بهذا الشأن منعقداً بمجالس تأديب تتعد لهذا الغرض، وكذلك يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية العاملين بالقطاع الخاص الخاضعين لإحكام قانون العمل من غير أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية والذين يتم تأديبهم من خلال المحاكم التأديبية .

وتحديد الاختصاص المحلي يكون من خلال مراعاة مقر وظيفة المتهم حيث انتهت المحكمة

الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الاختصاص يتحدد بين المحاكم التأديبية وفقاً لمكان وقوع المخالفة^(٣).

١ - الدكتور عبد عزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة . ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء ، دار الفكر والقانون ، المنصورة، مصر، ٢٠٠٠ - ٢٧٤ . ص

٢ - أمجد جهاد دافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام . دراسة مقارنة رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٧٩ .

٣ - علي عبد الرحيم علي محمد، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري. المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، قطر، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ١٢ .

المطلب الثاني

الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في العراق

إن سلطة التأديب في النظام العراقي تمارس من خلال السلطات الإدارية - سواء على شكل فرد (رئيس إداري) ويطلق على ذلك . التأديب الرئاسي أو على صورة لجنة أو مجلس ويطلق على هذه الصورة بالتأديب المجلسي^(١).

أما الرقابة القضائية في العراق فإنه يمارسها مجلس الانضباط العام وهو يستمد اختصاصه من مصدرين اثنين ، أولهما قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل وثانيهما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل ، هذا ولقد كان مجلس الانضباط العام في ظل نفاذ قانوني الانضباط لسنتي (١٩٢٩) و (١٩٣٦) الملغيين سلطة تأديبية مبتدئة يستطيع فرض العقوبات على الموظفين ، وجهة اعتراض (طعن) على بعض العقوبات التي يصدرها الرئيس الإداري، الا أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ جاء ليقص اختصاصات المجلس في هذا المجال ويجعل منه جهة اعتراض (طعن) على العقوبات الانضباطية التي تصدر بحق الموظف فحسب، وفي هذا تغليب لمبدأ فاعلية الإدارة وترجيح للنظام الرئاسي في التأديب^(٢).

حيث بصدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والذي أنشأ لأول مرة في العراق قضاءً إدارياً مستقلاً إلى جانب القضاء العادي ينبثق عن مجلس شورى الدولة، ويتمثل كخطوة أولى بمجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري، وإذا كان قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة قد أعاد تشكيل مجلس الانضباط العام، وجعل منه هيئة قضائية، يمارس مجلس شورى الدولة من خلاله ومن خلال محكمة القضاء الإداري دوره في مجال القضاء الاداري إلى جانب دوره الاستشاري، الا أن هذا القانون لم يتطرق إلى بيان اختصاصات مجلس الانضباط بتشكيله الجديد وهذا يعني أن هذا القانون أقر نفس الاختصاصات المحددة سابقاً لمجلس الانضباط العام^(٣).

١- الدكتور غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق، ص ٨٢.

٢ - الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي والدكتور عبد المهدي السلامي، المصدر السابق، ص ٣٦٣.

٣ - أنظر المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

في اقليم كوردستان العراق صدر قانون المرقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ قانون مجلس شورى اقليم كوردستان وبدأ نظام القضاء المزدوج، والذي انشأ المجلس المذكور ليختص بالتقنين وابداء الرأي والمشورة القانونية والقضاء الاداري في الاقليم^(١)، ان القانون المذكور في المادة(الثانية عشرة) منه نص على تشكيل المحاكم الإدارية وفي المواد(الرابعة)و(العشرون)و(الحادية والعشرون) من القانون تناول قضاء الموظفين المتمثل في هيئة انضباط موظفي الاقليم، وان اختصاصات المحاكم الادارية في الاقليم حددتها المادة(الثالثة عشرة) من القانون المذكور^(٢).

ان اختصاصات المحاكم الادارية في الاقليم تنحصر في الطعن في القرارات الادارية الصادرة عن هيئات ودوائر الاقليم وطلبات التعويض عن الاضرار الناجمة من القرارات الادارية الصادرة خلافاً للقانون. وتعد القوانين الإدارية إحدى الوسائل المهمة في تنظيم سير وعمل مؤسسات الدولة وكذلك في تحديد العلاقة بين الموظفين ومرؤوسيههم ومن المسلم به أن كل مجتمع إنساني مهما صغر حجمه أو كبر لا يستغني عن قواعد إدارية تنظم شؤونه وتحدد العلاقات فيما بينه وبين السلطات الحاكمة^(٣).

ولأجل تبسيط الإجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ولمنح رؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لغرض فرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة تقرر إنشاء مجلس انضباط عام للنظر في الشكاوى المقدمة من قبل الموظفين الذين عوقبوا بتلك العقوبات الواردة بالمادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وهي عقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل) ثم صدر قانون التعديل رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ وتضمن بعض التعديلات (أي جعل بعض العقوبات مثل (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب) بدون تحقيق إداري الاستجواب فقط في حين أكد على التحقيق الإداري في عقوبات (التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة ... الخ) حيث أن مجلس الانضباط العام هو هيئة تتألف من ثلاثة أعضاء الرئيس والعضو الأيمن والعضو الأيسر وكل واحد منهم حاصل على شهادة بكالوريوس في الأقل وغالبا ما يكونون بدرجة مستشار ومدع عام ينظر في القضايا المنصوص عليها في المادة الثامنة أي العقوبات الواردة فيها وملاكات قلمية وإدارية والمدعين الذين يحضرون جلسات المرافعة

١ - المادة السادسة من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان - العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

٢ - فضلاً عن المادة (١٣) من قانون رقم(١٤) لسنة ٢٠٠٨ الصادرة في اقليم كوردستان، هنالك بعض القوانين نصت في موادها على اختصاص المحكمة الإدارية، ومن هذه القوانين مثل قانون المحافظات لاقليم كوردستان العراق رقم(٣) لسنة ٢٠٠٩، وكذلك وفقاً للفقرة ثالثاً من المادة الرابعة من قانون امتيازات السجناء والمعتقلين السياسيين الكوردستانيين رقم ١١ لسنة ٢٠٠١.

٣ - الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي ، المصدر السابق ، ص ١٣٩.

أو وكلائهم وكذلك المدعى عليه وقد يمثلهم الموظفون الحقوقيون في دوائر الدولة بموجب وكالة عامة أو خاصة حسب الدعوى والصلاحيات ويعمل مجلس الانضباط العام وفق قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الصادر بالقرار رقم (١٤٤) في ٥/٢١/١٩٩١ استناداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة الثانية والأربعين في الدستور السابق المرقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ وينعقد المجلس برئاسة الرئيس وعضوين من أعضاء مجلس شورى الدولة وللرئيس أن ينيب عنه أحد نوابه أو أحد أعضاء المجلس^(١).

يختص مجلس الانضباط العام بالعقوبات وأثارها وإجراءات فرضها من المسؤولين على الموظف حسبما ورد في المادة الثامنة المذكورة آنفاً وهنا حسب القوانين والأنظمة أو تعليمات الخدمة والقواعد لكل دائرة رسمية أو شبه رسمية أما العزل فيتم على وفق الشروط الموضوعية لتتحمية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة أو القطاع الاشتراكي إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً أو حكم عليه في جنائية ناشئة عن وظيفته أو عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى هذه أهم العقوبات ولا يجوز أن تفرض الدائرة أي عقوبة إلا بعد إجراء تحقيق إداري من لجنة قانونية مشكلة تثبت تقصيره. وفي استطاعة الموظف الطعن بالعقوبة الوارد ذكرها إلى مجلس الانضباط بعد فترة (٣٠) يوماً من تاريخ فرض العقوبة، وغالباً ما يكون هناك لبس أو خلط بين محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام إلا انه لا توجد علاقة بينهما إلا في حالة الطعن بالقرارات التي يصدرها المجلس فيكون قرارها قابلاً للتمييز أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة. ويصدر على وفق قانون المرافعات المدنية إما بخصوص القضاء الإداري فينظم عمله مجلس شورى الدولة.

ان هذا القانون (قانون الانضباط العام) تسري أحكامه على جميع موظفي الدولة والقطاع العام ولا تخضع له القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والقضاة وأعضاء الادعاء العام إلا إذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق أحكامه ولا تستكمل الهيئة الانضباطية بدون عضو الادعاء العام مع مراقبة تنفيذ القرارات الصادرة منها^(٢).

١ - دكتور عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، المصدر السابق، ص ١٥٨.

٢ - خضر عكوبي يوسف ،المصدر السابق، ص ١٦٨.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحثنا توصلنا الى الاستنتاجات والمقترحات التالية:

أولاً: الاستنتاجات

لاحظنا أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ لا يشترط كفاءة معينة في أعضاء اللجان التحقيقية الادارية (إلا) اشتراط أن يكون احد اعضاءها حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون ولا يضع أسس وقواعد عمل تلك اللجان وهذا مما يفسح المجال لأن تتضاءل اهميتها وفاعليتها وأن تفرغها من المضمون تماماً وتتحصر عملها في ناحية شكلية بحتة وأن يساء استخدام مهامها بأن توصي فقط بما يملى عليها سلفاً من قبل الوزراء ورؤساء الدوائر وان تشبه عملها المحاكمات الصورية التي نراها ونسمعها في ظل الأنظمة الدكتاتورية. أن اللجنة التحقيقية الإدارية، بالتصور الذي تكون لدينا خلال البحث، يمكن وصفها بأنها الجهة الثالثة بين الموظف والرئيس الإداري كما هو موضح بالمخطط التالي:

الرئيس الإداري \longleftrightarrow اللجنة التحقيقية \longleftarrow الموظف المتهم بالمخالفة

فهي تقف بين الرئيس والموظف، وهي محايدة بينهما، عملها يتلخص في البت في الطلب الذي يقدمه الرئيس بشأن التحقيق مع الموظف المتهم بالمخالفة هل انه قام بالمخالفة ام لا ؟ وما هي العقوبة التي تراها مناسبة لفرضها عليه إذا كان مخالفاً؟ وهذا يعني أن أي انحراف في الحياد سواء إلى هذا الجانب أو ذاك يؤدي إما إلى هدر حقوق الإدارة (في حالة الإنحياز إلى الموظف أو حقوق الموظف) او الى هدر حقوق الموظف في حالة الإنحياز إلى الرئيس الإداري المتمثل في الوزير أو رئيس الدائرة. والاستنتاجات التي توصلنا إليها يمكن تصنيفها إلى نوعين، استنتاجات بصدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بشكل عام، واستنتاجات بصدد اللجان التحقيقية الإدارية بشكل خاص.

واهم هذه الاستنتاجات يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

١. وصفت الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من القانون الموظف المتهم بالمخالفة بـ (الموظف المخالف) وهذا غير صائب لأن وصف الموظف بـ(المخالف) أمر يتناقض مع ايسر وأهم مبدأ من مبادئ القانون وهو مبدأ (براءة المتهم حتى ثبوت إدانته) و(الأصل براءة المتهم) وفيه مصادرة على

المطلوب، اذ المطلوب من اللجنة التحقيقية هو التوصل إلى ما إذا كان الموظف مخالفاً من عدمه، فماذا تبقى لها من مهمة إذا كان الموظف المحال إليها (مخالفاً) أصلاً.

لذلك نهيب بالمشرع في الإقليم بالتدخل وإصلاح النص المذكور بحيث يكون على الوجه الاتي "تتولى اللجنة التحقيق مع الموظف المتهم بالمخالفة المحال عليها.....".

٢. لم يُعرف القانون في الفصل الأول منه والمخصص للتعريفات كلمة (الرئاسة) الواردة في المادة (١٤) من القانون وخلو القانون من تعريف محدد لمفهوم التحقيق الإداري أو المخالفة الإنضباطية تاركاً ذلك لرأي الفقه وإجتهد القضاء.

٣. ان النظام المعمول به في العراق في مجال التحقيق الإداري هو نظام (الرئيس الإداري) والمتمثل بالوزير أو رئيس الدائرة، حيث يتولى إحالة الموظف المخالف على التحقيق الإداري والمصادقة على نتائج اللجنة التحقيقية، ومؤدى ذلك انه يجمع بين يديه سلطتي الإتهام وفرض الجزاء..

٤. لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي أحكاماً تتعلق بالاطلاع على المستندات والوثائق المتعلقة بالتحقيق، فلم يبين أين يتم الاطلاع على هذه الأوراق، هل في مقر اللجنة التحقيقية أم في محل وجود الأوراق؟

٥. لم يتطرق المشرّع العراقي إلى إجراء المعاينة وندب الخبراء في أثناء التحقيق مع الموظف العام، فلم نجد أي إشارة إلى ذلك في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي.

٦. أغفل المشرع العراقي النص على سماع الشهود في التحقيق الإداري، رغم أنه إجراء جوهري.

٧. أغفل المشرّع العراقي إجراء التفتيش كونه إجراء هاماً من إجراءات التحقيق الإداري.

٨. لم يضمن المشرع العراقي قانون انضباط موظفي الدولة نصاً يوجب على الإدارة إخطار الموظف بالتهم المنسوبة إليه.

٩. لم ينص المشرع العراقي على حق الموظف في الاطلاع على ملفه الشخصي قبل اجراء التحقيق معه.

١٠. لم يتطرق المشرع العراقي إلى حق الموظف المخالف بالصمت أمام اللجنة التحقيقية كونه من حقوق الدفاع.

١١. لم يعالج المشرع العراقي مسألة غاية في الأهمية في مجال التحقيق الإداري وهي التجرد من الميول الشخصية.

ثانياً: المقترحات

١. تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق بحيث يتلائم مع ظروف ومتطلبات المرحلة الراهنة، في ظل تفشي جرائم الفساد المالي والإداري وبما يسد النقص الحاصل في أحكامه لمعالجة حالات وإشكالات معينة كتبليغ الموظف المحال بالحضور وتبليغ الشهود وتحليفهم اليمين القانونية والجزاء المترتب على عدم حضورهم بعد التبليغ.
٢. استصدار نظام خاص باللجان التحقيقية الإدارية من قبل مجلس وزراء إقليم كوردستان ليكون دليل عمل متكامل بيد اللجان التحقيقية الإدارية في وزارات ودوائر الإقليم.
٣. الإهتمام تشريعياً بأحكام تشكيل اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام/النافذ وجعلها دائمية كما كان موجوداً في القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى وليست مؤقتة ضماناً لإسقرار عملها وتراكم الخبرات لدى أعضائها.
٤. إعادة صياغة المواد الخاصة بمقررات اللجان التحقيقية وطبيعة عملها بحيث تكون توصياتها ملزمة للوزير ورئيس الدائرة وعدم تعليق نفاذها على مصادقته لعدم جواز منحه سلطتي الإحالة وفرض الجزاء.
٥. التأكيد على معالجة البطء والتلكؤ في إجراءات اللجان التحقيقية والعمل على تسريع وتيرة عملها برفدها بالطاقة البشرية والإمكانات المادية والفنية، خاصة بعد توجيه قضاة التحقيق بعدم إتخاذ الإجراءات القانونية بخصوص المخالفات الانضباطية إلا بعد إكمال التحقيق الإداري وذلك لغرض المباشرة بالإجراءات التحقيقية بأسرع وقت ممكن والوصول الى الحقيقة والمحافظة على معالم المخالفة وأدلتها من الضياع بفعل عامل الوقت وتحديد مدة لإنهاء التحقيق.
٦. تفعيل دور الإدعاء العام بنص صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام/النافذ، وكما كان عليه الحال في ظل قانون انضباط موظفي الدولة (الملغى) رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦، خصوصاً وإن قانون الإدعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ قد نص في المادة (١٢) أولاً (على الإدعاء العام الحضور أمام محاكم العمل ولجنة شؤون الادعاء العام ومجلس الانضباط العام ولجان التدقيق في ضريبة الدخل، وأية هيئة أو لجنة أو لجنة أو مجلس ذي طابع قضائي جزائي)، تماشياً مع أحكام القانون المذكور.

المصادر

اولاً/ القرآن الكريم

ثانياً/ الكتب القانونية

١. ادم وهيب النداوي، فلسفة إجراءات التقاضي في قانون المرافعات. مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨.
٢. خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة علي القرار الإداري . ط١، مطبعة الحوادث، بغداد ١٩٧٦ .
٣. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري. الجزء الأول ،دارالمطبوعات الجامعية،الإسكندرية، ١٩٩٦.
٤. د.سامي جمال الدين ،الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية. الطبعة الأولى،منشأة المعارف،الأسكندرية، ٢٠٠٤.
٥. د.سلام عبد الزهرة عبدالله الفتلاوية، التحقيق الادارى وتوجيه العقوبات الانضباطية . ٢١ - ٢٨/٨/٢٠٠٨، متاح على الموقع الالكتروني: www.uabably.edu.iq
٦. د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب ، دار الفكر العربي،القاهرة ، ١٩٨٧ .
٧. د.سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري. الكتب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦،
٨. عبد الغفور يعكوب يوسف، اصول و مهارات التحقيق الاداري. بدون مكان النشر، لسنة ١٩٩١.
٩. د.عبد عزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة . ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، مصر ، ٢٠٠٤-٢٠٠٥ .
١٠. د.عثمان سلمان غيلان العبودي، أصول التحقيق الإداري، جمهوريه مصر العربية ، القاهرة، مطبعة الزمان ٢٠٠٦.
١١. د.عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الإداري. موسوعة القوانين العراقية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨ .

١٢.د.علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور عبد المهدي السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري. جامعة بغداد ، كلية القانون، ١٩٩٣.

١٣.غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، موسوعة القوانين العراقية ، ١٩٩٤.

١٤.د.غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠١.

١٥.فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة في العراق. دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٨٨.

١٦.ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري. دراسة مقارنة في فرنسا ومصر ، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٩.

١٧.ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري ووسائل القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.

١٨.د.ماهر عبد الهادي ،الشرعية الإجرائية في التأديب أصول القوانين. الطبعة الثانية،دار النهضة العربية،مصر، ١٩٨٦.

١٩.محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٦٤.

٢٠.محمد ماجد، اصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية. دراسة مقارنة منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة ٢٠٠٠.

٢١.د.منير محمود الوتري، في القانون الإداري. مطبعة المعارف، ط ١، بغداد، ١٩٧٦ .

٢٢.د.نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام. دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، عمان ، ٢٠٠٧.

٢٣.د.نجيب خلف احمد،القضاء الإداري. مكتب الغفران، بغداد، ٢٠١٠.

ثالثاً/ الرسائل والاطاريح الجامعية:

١. أمجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام . دراسة مقارنة رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧ .

٢. ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق ، أطروحة دكتوراه قدمت الى كلية القانون ،جامعة بغداد، ١٩٩١.

٣. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري. مجلة العلوم القانونية ، المجلد التاسع ، العدد الأول والثاني ، ١٩٩٠ .
٤. محمود خلف الجبوري، الحماية القانونية للإفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق ، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون بغداد، ١٩٨٦.
٥. د. مريوان صابر حمد، الجوانب الاجرائية لانضباط الموظف العام في العراق. (دراسة تحليلية مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة صلاح الدين، اربيل ٢٠٠٦.
٦. هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتنظيم الإداري ، رسالة ماجستير. قدمت الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.

رابعاً/ البحوث والمجلات:

١. رزگار محمد قادر وعبد الملك يونس، "لجان التحقيق في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي (مشترك)". مجلة زانكو ، مجلة العلوم الانسانية لجامعة صلاح الدين، ٢٠٠١.
٢. علي عبد الرحيم علي محمد، "إجراءات التحقيق الإداري وضماناته في ضوء أحكام قانون إدارة الموارد البشرية القطري". المجلة القانونية والقضائية، العدد الأول، وزارة العدل ، قطر ، ٢٠١٠.
٣. عصام عبدالوهاب البرزنجي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وآفاق تطورها. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد التاسع ، العدد الأول والثاني ، بغداد ، ١٩٩٨ .

خامساً/ الدساتير والقوانين والانظمة:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٣. قانون مجلس شورى الولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٤. قانون مجلس شورى اقليم كردستان العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.
٥. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٦. قانون نظام تأديب الموظفين السعودي رقم (م/٧) لسنة ١٣٩١ هـ.

سادساً/ قرارات مجلس الانضباط العام:

- ١- قرار مجلس الانضباط العام، العدد (١٠) جزائية/ ٢٠٢٢، مجلة العدالة، العدد الرابع، ٢٠٠٢، ص ١٢١.

المحتويات

الصفحة	الموضوع	ت
٢-١	المقدمة	١
١٠-٣	المبحث الاول: التعريف باللجنة التحقيقية	٢
٣	المطلب الاول: التعريف بالتحقيق الاداري	٣
٦-٣	الفرع الاول: تعريف التحقيق الاداري	٤
٦	الفرع الثاني: تشكيل اللجان التحقيقية	٥
٧	المطلب الثاني: اهمية لجنة التحقيق بالنسبة للموظف والدائرة	٦
٨-٧	الفرع الاول: أهمية لجنة التحقيق	٧
٩-٨	الفرع الثاني: ضمانات الموظف تجاه التحقيق الإداري	٨
٢١-١٠	المبحث الثاني: اختصاص اللجنة التحقيقية في اجراءات التحقيق الاداري	٩
١٣-١١	المطلب الاول: استدعاء الموظف واستجوابه	١٠
١٤-١٣	الفرع الاول: اجراءات استدعاء الموظف والاستجواب	١١
١٥-١٤	الفرع الثاني: الإجراءات التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق	١٢
١٦	الفرع الثالث: الاستماع الى شهادات الشهود والاطلاع على المستندات	١٣
١٧	المطلب الثاني: تحرير ومحضر الاجراءات	١٤
١٧	الفرع الاول: تعريف محضر التحقيق	١٥
١٨-١٧	الفرع الثاني: شكلية المحضر	١٦
١٩-١٨	الفرع الثالث: تحرير المحضر	١٧
٢٠-١٩	الفرع الرابع: اسلوب توجيه الأسئلة	١٨
٢٠	المطلب الثالث: أثر التحقيق الاداري	١٩
٢١-٢٠	الفرع الاول: أثر التحقيق الإداري وضماناته	٢٠
٢١	الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة للتحقيق الإداري	٢١

الصفحة	الموضوع	ت
٢٧-٢٢	المبحث الثالث: قرار فرض العقوبة والظعن امام مجلس الانضباط العام	٢٢
٢٤-٢٣	المطلب الاول: الجهة المختصة بنظر الظعن القضائي في مصر	٢٣
٢٧-٢٥	المطلب الثاني: الجهة المختصة بنظر الظعن القضائي في العراق	٢٤
٣٠-٢٨	الخاتمة والاستنتاجات والمقترحات	٢٥
٣٣-٣١	المصادر	٢٦
٣٥-٣٤	المحتويات	٢٧