

قواعد التحقيق الانضباطي في العراق

في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع

العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

الملخص:

ان مقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة تتطلب من الادارة ممثلة بالوزير أو الرئيس الاداري تحديد مسؤولية الموظف عن مخالفاته التي تؤدي الى إلحاق الضرر بالوظيفة العامة. وتترتب هذه المسؤولية من خلال إحالة ذلك الموظف الى لجنة تحقيقية للوصول الى حقيقة المخالفة الواقعة منه ومن ثم تحديد العقوبة المناسبة لها. وتتخذ هذه الاجراءات وفقاً لما نص عليه المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، فالتحقيق الانضباطي يحتاج أحكاماً و قواعد تواكب الوقائع المستجدة التي تحتاج الى تنظيم مستمر. و بالنظر لأهمية موضوع التحقيق مع الموظف فقد أحاط المشرع اجراؤه بالعديد من الضمانات التي تهدف الوصول الى العدالة، من خلال تهيئة الفرصة الكافية للموظف للدفاع عن نفسه و درء ما وجّه إليه من تهم، إلا ان التحقيق مع الموظف له تأثير سلبي عليه لما يثيره من شكوك وقلق نفسي لديه، اضافة الى تأثيره مادياً على الموظف اذا ما قامت الادارة بسحب يده أو اذا انتهت نتيجة التحقيق الى إنهاء علاقته الوظيفية وفي ذلك خطر كبير عليه وعلى من يعيله.

Abstract:

The Prerequisites of the public interest and wellbeing of the public utilities require that the administration represented by the Minister or the chief administrative officer to determine the responsibility of the employee for transgressions that lead to harm the public service. This responsibility is demonstrated by the referral of that employee to an investigative committee to get to the truth of the transgression committed by him, then determining the appropriate punishment. The measures are taken in accordance to the provisions of the legislator in the discipline Act of state employees and the public sector No. 14 of 1991 amended. The disciplinary investigation need judgments and rules that keep pace with emerging events that need to be continuously regulated. In view of the importance of the subject of the investigation with the employee, the legislature has surrounded its measures with many guarantees that aim to attain justice, through the creation of an adequate opportunity for the employee to defend himself and ward off the charges against him, but investigating the employee has a negative impact upon him for what it causes of doubts and selfconcern to him, in addition to its impact on the employee financially if the administration suspends him, or if it ended up, as a result of the investigation, firing him. In this case, he is in a bad situation along with his dependents.

المبحث الاول

مفهوم التحقيق الانضباطي

يشكل التحقيق الانضباطي وسيلة لإستبيان الحقيقة من خلال مجموعة من الاجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء، كما ان للتحقيق مع الموظف أهمية بالغة للموظف وللادارة تأميناً لحقوق الموظف وتطبيقاً لمبدأ المشروعية وصولاً الى تحقيق المصلحة العامة. ان موضوع التحقيق وسببه يدور حول المخالفة التي ارتكبها الموظف، وبناء عليها تتخذ الاجراءات. هذه المخالفة التي قد تكون فعلاً مخالفاً للقانون أو امتناعاً عن القيام بفعل اوجبه القانون.

لذا يتطلب الأمر ان نتناول التعريف بالتحقيق في مجال انضباط الموظفين، وكذلك بيان المخالفة التي يرتكبها الموظف، والضمانات التي يتمتع بها الموظف اثناء وبعد التحقيق. و ذلك في مطلبين، نخصص المطلب الاول للتعريف بالتحقيق الانضباطي والمخالفة الانضباطية، في حين نخصص المطلب الثاني لضمانات الموظف في التحقيق.

المطلب الأول

التعريف بالتحقيق الإنضباطي والمخالفة الانضباطية

يعد التحقيق من أهم إجراءات المسألة الانضباطية مع الموظف، فهو يهدف أساساً الى الكشف عن الحقيقة. ويختلف التحقيق مع الموظف بحسب اختلاف الدول فيما يؤدي إليه من تحمل الموظف للمسؤولية وتوقيع العقوبة عليه، أو قد ينتهي بالحفظ وعدم مساءلة الموظف وتبرئته من المخالفة المنسوبة اليه.

لذا سنتناول في هذا المطلب تعريف التحقيق الانضباطي وأهميته في الفرع الاول منه، ونتناول في الفرع الثاني التعريف بالمخالفة الانضباطية.

الفرع الأول

تعريف التحقيق الانضباطي وأهميته

أولاً:- تعريف التحقيق الانضباطي:

ان التحقيق في مجال القانون يتمثل بمجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة بالتحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث عن الأدلة التي تساعد في الكشف عن الحقيقة^(١). وبعد التحقيق مرحلة تمهيدية سابقة للعقوبة لأن مصدر القرار الانضباطي قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي سينتهي اليها التحقيق مما يجعل القرار بالعقوبة باطلاً اذا ما صدر قبل التحقيق مع الموظف حتى وان كانت النتيجة مطابقة للقرار الانضباطي^(٢).

لقد تعددت الاصطلاحات حول التعبير عن التحقيق الذي يجري مع الموظفين بشأن المخالفات التي تجري بينهم بين (التحقيق والتحقيق الإداري والتحقيق الانضباطي) إلا ان كلها تحمل ذات المعنى، فقد وردت كمترادفات^(٣). وفي العراق فإن المعول عليه هو اصطلاح التحقيق الانضباطي في كل ما يتعلق بالمخالفات المنسوبة الى الموظفين، وذلك طبقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. ونحن بدورنا نؤيد مسلك المشرع العراقي في هذا الشأن وذلك لتخصيص التحقيق هنا مع الموظف فقط وفيما يتعلق بالمخالفة المنسوبة اليه حصراً.

يذهب رأي فقهي الى ان التحقيق الانضباطي هو مجموعة الإجراءات الانضباطية التي تتخذها السلطة المختصة بهدف تحديد ماهية المخالفات المرتكبة وظروفها وأدلة ثبوتها أو

(١) ينظر: د.محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٤.

(٢) ينظر: عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٢، ص ١٢٠.

(٣) ينظر: عدنان عاجل عبيد، المصدر ذاته أعلاه، ص ٣٠٥.

عدم ثبوتها وصولاً الى ما إذا كانت تشكل جريمة ام مخالفة أم عدمها وبيان مرتكبها^(١). فيما يذهب فقيه آخر الى القول بأن التحقيق هو مجموعة الإجراءات التي يحددها القانون وتباشرها سلطة مختصة للوصول الى أدلة الإثبات التي تكفي لأن تكون القضية معدة بشكل مقبول وجاهزة للمحاكمة^(٢).

ان التحقيق الانضباطي ينطوي على إحالة الموظف الذي ارتكب خطأ اثناء تأدية واجبات الوظيفة الى التحقيق، وهو خطأ يهدد سلامة الوظيفة داخل المرفق العام، حيث تقوم السلطة المختصة (السلطة الرئاسية) بسؤال الموظف عن ذلك الخطأ الذي ارتكبه داخل الإدارة العامة^(٣).

ويعد التحقيق أحد الضمانات التي يتمتع بها الموظف في حال ان نسب إليه ارتكاب مخالفة، فيكون التحقيق سابقاً على اثبات إدانة المتهم وتوقيع العقوبة بحقه.

مما سبق يمكن أن نلخص عناصر التحقيق الانضباطي بما يلي:

١- أن يصدر التحقيق من الجهة التي خولها القانون مهمة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه الخطأ او المخالفة، وهي الجهة الإدارية كما حددها المشرع في المادة العاشرة البند اولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢- أن يأخذ التحقيق الانضباطي الشكل والاجراء الذي حدده المشرع في المادة العاشرة البند ثانياً من قانون الانضباط.

٣- أن يكون الهدف من التحقيق هو الوصول الى الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة.

(١) ينظر: احمد محمد حسن الحبي السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٥.

(٢) ينظر: د. احمد عبد الستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل واثناء المحاكمة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٩٣.

(٣) ينظر: احمد محمد حسن، مصدر سابق، ص ٤٦.

ثانياً:- أهمية التحقيق الانضباطي:

ان التحقيق مع الموظف بشأن المخالفة المنسوبة إليه له أهميته حينما لا تكون الوقائع ثابتة الواضح، وكذلك لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة كأساس لقرار السلطة الرئاسية بإقتراح الجزاء المناسب على الموظف أو برفع الأمر الى القضاء الإداري^(١). وكذلك تبرز أهمية التحقيق للإدارة كونها وسيلة تقوم من خلالها الإدارة بتمحيص الحقائق و إستجلائها وصولاً الى كشف مواطن الخطأ ومعالجتها استناداً الى السلطات الممنوحة لها من المشرع، وإعمالاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد سعياً لتحقيق المصلحة العامة التي تمثل غاية كل فعل او إمتناع تتخذه الإدارة^(٢).

ان أهمية التحقيق بالنسبة للموظف تبرز من خلال ما يستغرقه من إجراءات تُهيء للموظف الفرصة الكافية لكي يجمع شتات الأدلة التي تساعد في درء ما وجه إليه من تهم ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع، لأن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون معرضاً للكيد والنكايه من المواطنين أو الموظفين أصلاً مما يستوجب أن تترك له الفرصة الكافية لإثبات براءته^(٣). حيث ان التحقيق الانضباطي مرحلة تحضيرية سابقة لمرحلة الإحالة الى المحاكمة، فهو أداة قانونية للوصول الى حقيقة العلاقة بين الموظف والمخالفة المنسوبة إليه، ففي مجال انضباط الموظفين لا يمكن إقامة الإدانة على مجرد الشك والشبهة وانما لا بد ان تقوم الادلة على أساس الجزم واليقين المستمد من حقيقة المخالفة المنسوبة الى الموظف^(٤).

كما ان تطور واقع عمل الإدارة يتطلب منها ان تكون على بصيرة من أمرها وذلك من خلال وقوفها على مواطن الخلل والضعف التي قد تقع من موظفيها تحسباً لتلافيها وتجنب

(١) ينظر: احمد محمد حسن، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٢) ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١، ص ١١.

(٣) ينظر: احمد محمد حسن، مصدر سابق، ص ١٥.

(٤) ينظر: محمد ماجد ياقوت، مصدر سابق، ص ٣٠٩.

وقوعها مستقبلاً فضلاً عن فرض الجزاء، الأمر الذي يتطلب من الإدارة ان تضع في الحسبان السبل الكفيلة لتلافي تكرار المخالفات مستقبلاً^(١). وهذا ما يؤكد لنا أهمية التحقيق مع الموظفين، خاصة ان شريحة الموظفين اصبحوا يمثلون الحجر الأساس في الدولة بعد التزايد في عدد مؤسسات الدولة وتطور المجتمع مما تطلب ذلك زيادة الموظفين خدمة للمجتمع والصالح العام، لذلك كان من الواجب تهيئة ضمانات كافية للموظف، بما يضمن مشروعية الإجراءات المتخذة معه.

يتضح مما سبق ان التحقيق مع الموظف يحقق عدة أهداف، وهي^(٢):

- ١- تأكيد وقوع المخالفة، فلا تتم إحالة الموظف الى التحقيق دون وجود المخالفة.
- ٢- الوصول الى حقيقة المخالفة المنسوبة الى الموظف وأسباب ارتكابها.
- ٣- الوصول الى تقدير العقوبات التي ستوقع على الموظف المخالف بشكل يتناسب مع حجم المخالفة التي ارتكبها. حيث ان مسألة تناسب العقوبة مع المخالفة مرتبط بأمريين أولهما ان ممارسة الإدارة لسلطتها بصفة عامة مقيدة بتحقيق المصلحة العامة، وان عدم التناسب هنا لا يحقق تلك المصلحة؛ وثانيهما تعلق هذا التناسب بمبدأ المشروعية، فالعقوبة تكون غير مشروعة اذا تعارضت مع روح القانون ومبادئه العامة الأمر الذي يعد خروجاً على مقتضيات العدالة بمفهومها الشامل^(٣).

(١) ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، مصدر سابق، ص ١٧.

(٢) ينظر: احمد محمد حسن، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٣) ينظر: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج ٣، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٨٢.

الفرع الثاني

تعريف المخالفة الانضباطية

تعد المخالفة الانضباطية محور السلطة الانضباطية الى جانب العقوبة الانضباطية، حيث لا تمارس هذه السلطة عملها الا بعد ثبوت مخالفة ما.

ان موضوع السلوك الخاطئ للموظف في مجال الوظيفة العامة يثير الكثير من الاشكالات بدءاً من تسميته، حيث تتعدد المصطلحات المعبرة عنه في القانون الاداري، منها الجريمة التأديبية والخطأ التأديبي والمخالفة التأديبية و المخالفة الانضباطية، والمصطلح الاخير هو الذي نعتمده في بحثنا تماشياً مع الدارج استعماله في العراق ومع موقف المشرع العراقي عند تسمية قانون انضباط الموظفين.

بناءً على ما سبق سنتناول في هذا الفرع تعريف المخالفة الانضباطية وأركانها.

أولاً: تعريف المخالفة الانضباطية

لم يأت المشرع العراقي بتعريف محدد لمعنى المخالفة الانضباطية ضمن قوانين الانضباط المتعاقبة، وانما اكتفى بتحديد واجبات الموظف العام وما يحظر عليه من افعال معينة في القانون، وهذا يعني ان المشرع العراقي يقصد بالمخالفة الانضباطية: اخلال الموظف لواجبات وظيفته او قيامه بعمل من الاعمال المحظورة وبما يعرضه للمساءلة القانونية^(١).

وقد تناول الفقه المخالفة الانضباطية و أورد لها العديد من التعاريف منها: (تلك الافعال التي يأتيها الموظف ويكون من شأنها الاخلال بواجبات الوظيفة و مقتضياتها، ولا يشترط ان تثبت الجريمة عن سوء قصد بل يكفي في ذلك مجرد الاهمال من جانب الموظف)^(٢).

(١) المادة ٧ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٢) ينظر: عبد الرحمن نورجان الايوبي، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٣٢١.

ويذهب آخر الى انها: (سبب القرار الصادر بفرض العقوبة، نتيجة مخالفة الموظف لواجبات ومقتضيات وظيفته)^(١). فهي الاخلال بالقيام بالواجبات التي يقتضيها حسن سير وانتظام العمل في المنشأة وكذلك الامتناع عن كل ما من شأنه إلحاق الضرر بنظامها أو عرقلة تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها^(٢). وحسناً فعل المشرع حينما لم يورد تعريفاً محدداً للمخالفة التي تقع من الموظف، وانما ترك ذلك للفقهاء وتقدير القضاء بما له من سلطة تقديرية، وهذا فيه احقاق للحق و تطبيقاً للمشروعية.

وبوسعنا ان نعرف المخالفة الانضباطية بأنها امتناع الموظف عن تأدية واجب قانوني او قيامه بفعل يحظر عليه قانوناً مما يعرضه الى المسؤولية والعقاب. واذا كنا نعلم ان الاخلال بالواجب او الالتزام في إطار قانون العقوبات يعد خطأ جنائياً يستوجب العقاب وفقاً لقاعدة (لا جريمة و لا عقوبة الا بنص) اي ان المشرع الجنائي قد حدد مسبقاً الافعال المجرمة و عقوباتها، اذ يتضمن قانون العقوبات معياراً شكلياً للإثم الجنائي في الوقت الذي لا نجد فيه مجالاً لمثل هذا المعيار في إطار الوظيفة العامة، اذ ان الاخلال بالالتزامات الادارية لا يمكن حصره، لان المشرع الاداري لم يحدد انواع المخالفات التي تقع من الموظف بالرغم من انها تنطوي على معنى الاثم او الذنب. لكن عدم خضوع المخالفات الانضباطية للمبدأ السابق لا يعني عدم التجريم والعقاب على محظورات معينة او افعال محرمة لم ينص عليها القانون، حيث يجوز لمن يملك

(١) ينظر: د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية أثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة-دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص١٥٨.

(٢) ينظر: محمد عمر مولود، السلطة الانضباطية للادارة في قانون العمل، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٩، ص٥٦.

ممارسة السلطة الانضباطية تحديد اي عمل ايجابي أو سلبي يرتكبه الموظف إستغلالاً لحدود وظيفته بأنه ذنب إنضباطي^(١).

ان المخالفات الانضباطية هي أخطاء تقع من الموظفين اثناء قيامهم بأعمال وظائفهم أو بسببها، وان العقوبات الانضباطية تصيب الموظفين دون غيرهم، كما ان افعال الموظف التي تشكل مخالفة وظيفية قد تكون جريمة جنائية أيضاً يعاقب عليها قانون العقوبات^(٢).
توصف المخالفة الانضباطية بأنها مخالفة مستندية، فهي تنصب في محل مكتوب لذلك فإن الادارة تستطيع إثبات صحة ما تدعيه من خلال الوثائق والمستندات التي بحوزتها^(٣).

ثانياً:- أركان المخالفة الانضباطية:

ان للمخالفة الواقعة من الموظف ثلاثة أركان وهي كالآتي:

١- الركن المادي^(٤): يتمثل الركن المادي بصورة عامة في المظهر الخارجي الملموس للخطأ الواقع. وفي مجال الوظيفة العامة يعني النشاط المنحرف الذي يُسأل عنه الموظف، وينطوي على قيامه بعمل محظور عليه أو امتناعه عن عمل مفروض عليه، مما يستوي فيه أن يكون العمل الذي يأتيه ايجابياً أو سلبياً^(٥). اي ان تحقق هذا الركن يتطلب ان يكون الفعل ظاهراً، فلا يؤخذ بمجرد الشك والالتهام، فمجرد التفكير وعقد النية لا يعد مخالفة من الموظف ولا عقاب عليه مادام لم يخرج الى الواقع ولم يكتب له أي ميلاد^(٦). أما الاعمال التحضيرية التي

(١) ينظر: خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ٨.

(٢) ينظر: د. شاب توما منصور، السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة- الاساس القانوني لحق العقاب-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، المجلد الاول، العدد ٢، ١٩٧٧، ص ٥٣.

(٣) ينظر: جواد كاظم عبدالله، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، مجلة المفتش العام، العدد ٧، السنة الثالثة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٠.

(٤) عرفت المادة (٢٨) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ الركن المادي: (سلوك اجرامي بإرتكاب فعل جرمه القانون أو الامتناع عن فعل أمر به القانون).

(٥) ينظر: محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٦) ينظر: محمد عمر مولود، المصدر ذاته اعلاه، ص ٦١.

تتمثل بإعداد وسائل تنفيذ الجريمة، فالأصل انه لا عقاب عليها لكنها تعد جريمة مستقلة بذاتها، وأما الشروع في ارتكاب مخالفة انضباطية فإنه يعد مخالفة انضباطية يعاقب عليها القانون^(١).

٢- **الركن المعنوي**^(٢): يعني الإرادة الاثمة لإرتكاب فعل ممنوع قانوناً. فهو في الجرائم العمدية القصد المتحقق من النتيجة الواقعة، أما في الجرائم غير العمدية فهو تقصير مرتكب الفعل بالاحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها كحالة جهل الموظف بواجبات وظيفته وتأديتها بالشكل المطلوب^(٣). فهو الجانب النفسي من نشاط الموظف، لذا فهو يمثل العناصر النفسية للمخالفة^(٤).

وفي حالة انعدام الإرادة الاثمة للموظف في ارتكاب الفعل المخالف، كأن يكون وقوعه راجعاً الى قوة قاهرة مثل حالة الحرب أو المرض أو بسبب الاكراه المادي أو المعنوي أو بناءً على أمر مكتوب من الرئيس الإداري على الرغم من تنبيه الموظف له بعدم شرعية ذلك العمل، ففي هذه الأحوال لا وجود لمخالفة انضباطية من الموظف، بإستثناء حالة تأثير الظروف في إرادة الموظف مما أدت به الى ارتكاب المخالفة مثل كثرة العمل، فمثل هذه الظروف لا تنفي المخالفة وانما تخفف العقوبة^(٥).

٣- **ركن الصفة**: من المعلوم ان لكل جريمة ركنان (مادي ومعنوي)، ولكن تختلف الجريمة الانضباطية- المخالفة الانضباطية- عن غيرها من الجرائم- الجنائية والمدنية-

(١) ينظر: خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٤. وقد عرفت المادة (٣٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ الشروع بأنه: (البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جناية او جنحة اذا اوقف او خاب اثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها... ولا يعتبر شروعا مجرد العزم على ارتكاب الجريمة ولا الاعمال التحضيرية لذلك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك).

(٢) عرفت المادة (٣٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ الركن المعنوي بأنه: (توجيه الفاعل ارادته الى ارتكاب الفعل المكون للجريمة هادفاً الى نتيجة الجريمة التي وقعت أو اية نتيجة جرمية أخرى).

(٣) ينظر: خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٥.

(٤) ينظر: محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٦١.

(٥) ينظر: خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٥.

بأن لها ركن ثالث وهو صفة مرتكبها، فهي لا تقع الا من شخص يتمتع بصفة الموظف العام^(١).

ان أساس المسؤولية الانضباطية هو العلاقة الوظيفية، فالمعيار الصحيح لتكييف فعل الموظف الموجب للمسؤولية هو توافر صفة الموظف العام، أما الافعال التي يرتكبها الموظف قبل تعيينه فلا تعد اخطاءً انضباطية وانما يمكن اعتمادها كأسباب لعدم توافر الشروط القانونية للتعيين، مما يجيز للإدارة سحب قرار التعيين في المواعيد المقرر قانوناً^(٢). أما الموظف الذي يرتكب مخالفة بعد انتهاء علاقته بالوظيفة العامة لأي سبب كان فلا يخضع للمسؤولية الانضباطية، ولكن مع ذلك فإن المشرع العراقي منع الموظف من القيام ببعض الافعال حتى بعد انتهاء علاقته بالوظيفة العامة، مثل افشاء الاسرار الوظيفية التي إطلع عليها بحكم وظيفته^(٣). ولا يقف الامر عند حكم قانون الانضباط العام، وانما وضع المشرع ايضاً في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ جزاءً عاماً لحالة إفشاء الاسرار سواء كان العلم فيها بحكم الوظيفة أم المهنة أم الصناعة أم طبيعة العمل^(٤).

(١) لقد عرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الموظف بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)، أما قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ فقد عرفه بأنه: (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين).

(٢) ينظر: خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٨.

(٣) حيث نصت المادة (٤/سابعاً) من قانون الانضباط العام على: (... ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته...).

(٤) حيث نصت المادة ٤٣٧ من القانون على: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من علم بحكم وظيفته او مهنته او صناعته او فنه او طبيعة عمله بسري فافشاه في غير الاحوال المصرح بها قانوناً او استعمله لمنفعته او منفعة شخص اخر...).

المطلب الثاني

ضمانات الموظف في التحقيق الانضباطي

على الرغم من ان التحقيق مع الموظف هو اجراء ضد ارادته ورغماً عنه، الا ان هناك ضمانات يتمتع بها اثناء التحقيق يمكن ان ترد له اعتباره او تحميه مما منسوب اليه سواء كانت ضمانات مقررّة بنص من المشرع او بتطبيق عملي من جانب القضاء. لذا سنقوم بتناول هذه الضمانات بالتتابع في عدة فروع وكالاتي:

الفرع الأول

كتابة التحقيق

الاصل في التحقيق مع الموظفين أن يكون كتابةً وذلك بموجب نص المادة (١٠/ثانياً) من قانون الانضباط العام، وهذا يعني ان كتابة التحقيق أمر واجب، والحكمة من ذلك هو تمكين الكافة من الرجوع الى وقائعه وملابساته في أي وقت لتكون حجة للموظف أو عليه دون خشية محو الحقيقة من نسيان أو تجاهل، يضاف الى ذلك ان للتحقيق اهمية تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية اجراءات التحقيق وما يترتب عليها من عقوبات^(١). فالكتابة تحافظ على الاجراءات التحقيقية المتخذة من الضياع، فهي تمثل سنداً مهماً لإثبات شرعية عمل اللجنة اذا ما تم الطعن في هذه الشرعية^(٢).

الا ان المشرع استثنى مما سبق وأجاز للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيّاً من عقوبات (لفت النظر - الانذار - قطع الراتب)^(٣)، وهذا يعني ان المشرع أجاز فرض احدى هذه العقوبات الثلاث دون اجراء التحقيق كتابة مع

(١) ينظر: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات تأديب الموظف العام في التحقيق الاداري والمحكمة التأديبية، مطبعة الولاء، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٠٧.

(٢) ينظر: جواد كاظم عبد الله، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٣) المادة (١٠/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

الموظف وانما اكتفى بمجرد الاستجواب معه. وهي الحالة الاستثنائية الوحيدة التي أوردتها المشرع ولا يمكن خلق حالات أخرى غيرها.

ويرجع السبب في تقرير مبدأ كتابة التحقيق الانضباطي الى أمرين، اولهما: الحاجة الى اثبات الاجراءات المتخذة، وكذلك عرض تلك الاجراءات ونتائجها بعد الانتهاء منها على السلطة المختصة بإصدار الحكم أو قرار الفصل في الدعوى^(١)، وثانيهما: تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه بشكل موثّق فضلاً عن اتاحة الفرصة الكافية له لمناقشة الشهود واثبات ما لديه من ملاحظات حول شهاداتهم، كما يمكن له تقديم شهود النفي واثبات دفعه وحججه وأسانيده^(٢).

الفرع الثاني

مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه

يمكن استخلاص مفهوم المواجهة من حديث الرسول(صلى الله عليه وسلم) للخليفة علي(رضي الله عنه) حيث قال: (إذا تقاضى اليك رجلان فلا تقضِ لاول حتى تسمع كلام الآخر فسوف تعرف كيف تقضي)^(٣). فالمواجهة وفقاً لهذا الحديث تعني مقابلة المتهم- الخصم- مع خصمه وجهاً لوجه حتى يسمع أو يرى ما أبدوه من أقوال ضده، ليتمكن الحكم من اتخاذ القرار المنصف.

(١) ينظر: محمد ماجد ياقوت، مصدر سابق، ص ٣٦٧.

(٢) ينظر: د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الاسلامي والمقارن- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٢٦.

(٣) ينظر: أبو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني، تحقيق: حبيب الرحمن الاعظمي، مصنف عبد الرزاق، المكتب الاسلامي، بيروت، (١٣/٦)- حديث رقم (٢٩٠٩٧)، و احمد بن عبد الله الشيباني، مؤسسة قرطبة، القاهرة، مسند احمد بن حنبل، (١٥٠/١)- حديث رقم (١٢٨٤). من طريق سماك عن حنش عن علي (رضي الله عنه) مرفوعاً.

لكي يأخذ التحقيق الانضباطي مجراه القانوني لابد أن يواجه الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه ليتمكن من تقديم الدفاع عن نفسه، وان كانت هذه المواجهة تمثل الحد الأدنى من الضمانات المكفولة للموظف^(١).

وتعني المواجهة في هذا الشأن اعلام الموظف بحقيقة المخالفة او التهمة المنسوبة اليه وإحاطته علماً بمختلف الادلة التي تشير الى ارتكابه لها، ويتعين أن تكون هذه المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف بأن الادارة عازمة على مساءلته اذا ترجحت لديها الادلة الكافية للدانة، لكي يكون على أهبة الدفاع عن نفسه^(٢). حيث تتركز المواجهة على الاطلاع على الاوراق المتعلقة بالمخالفة أو بالتحقيق، لكن المشرع لم ينص على حق الاطلاع في قانون الانضباط العام، الا ان هذا لا يعني اسقاطه او اهماله كضمانة للموظف المخالف لتعلقه بحق الدفاع، فبدون المواجهة لا جدوى لحق الدفاع. اذ تعد المواجهة مرحلة تمهيدية تمكن الموظف المتهم من تحضير دفاعه ضد التهمة المنسوبة اليه^(٣).

الفرع الثالث

تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

الدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم، ونظراً لأهميته لتعلقه بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة فقد حرصت معظم دساتير الدول على النص عليه صراحة، وهذا ما أكدته دستورنا الحالي لعام ٢٠٠٥ من ان (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)^(٤). وعلى الرغم من ان هذا النص قد جاء فيما يخص المتهم في نطاق القانون

(١) ينظر: د. عماد ملوخية، مصدر سابق، ص ٢٣٢.

(٢) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٢٧.

(٣) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٤) المادة (١٩/رابعاً) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥.

الجنائي، الا انه من الممكن أن يسري على الموظف المخالف وبما يتفق مع طبيعة العمل الاداري، حيث انه يتسم بالشمولية فيما يقرره من حق الدفاع، لذلك فهو يسري ايضاً على الموظف عند مقاضاته ادارياً وبما يتضمنه من اجراءات ادارية أولها التحقيق، وهذا يعني ان حق الدفاع مكفول لأي متهم سواء كان موظفاً أم غير موظف وسواء كان في شأن اداري او جنائي. فمن مقتضيات إعمال حق الدفاع مواجهة الموظف بما هو منسوب اليه والأدلة المتوفرة بشأنها وسماع أقواله فيها لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه سواء كان اصالةً أو وكالةً، لدفع الاتهامات المنسوبة اليه بطريقة مقبولة ومناسبة^(١).

ان المشرع أورد ما يفيد حق دفاع الموظف عن نفسه اثناء التحقيق معه، وذلك حينما قال: (...سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود...) ^(٢). ويذهب جانب من الفقه المصري الى انه من الافضل عدم وضع تعريف لضمانات الموظف في مجال الانضباط، لأن مثل حق الدفاع وغيره من حقوق الانسان تكون مفاهيم مجردة تترجم عنه القوانين الوضعية بضمانات معينة تُقرر لمن يكون طرفاً في الاجراءات القضائية، وان البعض عرف حق الدفاع من أجل تمييزه عما يختلط به من ضمانات اجرائية^(٣). الا انه يقصد بحق الدفاع بصورة عامة قيام السلطة المختصة بالتحقيق بتمكين الموظف المتهم من الرد على الاتهامات المسندة اليه^(٤).

لقد جعل المشرع مسألة دفاع الموظف عن نفسه بديهياً في النظام الرئاسي - المعمول به في العراق - بالنظر للعلاقة المباشرة بين الرئيس ومروؤسيه، حيث ألزم سلطة الانضباط سواء عند التحقيق أو الاستجواب مع الموظف بإعطاء فرصة لتقديم ما لديه من أقوال

(١) ينظر: د. عماد ملوخية، مصدر سابق، ص ٢٤١.

(٢) المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٣) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية، مصدر سابق، ص ٥٥٠.

(٤) ينظر: عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٤٧.

وحجج وذلك بالاستناد الى ما ورد في المادة العاشرة بفقرتيها (ثانياً و رابعاً) من قانون الانضباط العام.

ان اهمية حق الدفاع تتبع بما يوفره للموظف من ضمانة حقيقية، لأن الاتهام قد يكون باطلاً فيما لو لم تقع المخالفة اساساً أو انها وقعت من شخص اخر، او قد تظهر اثناء الدفاع بعض الاسباب التي تعفي من المسؤولية او تخففها^(١). الا انه لا يجوز للجنة التحقيق أن توصي بعقوبة جماعية للموظفين المخالفين بالاستناد الى التحقيق الذي أجرته مع أحدهم لأن ذلك فيه خرق لضمانة حق دفاع الموظف عن نفسه وحقه في اجراء تحقيق أصولي معه والاستعانة بمحام للدفاع عنه^(٢).

الفرع الرابع

الحيدة وعدم الانحياز في التحقيق

من أهم ضمانات الموظف في التحقيق السليم هي الحيدة العامة فيمن يقوم بالتحقيق، ومن ثم تمكين الموظف من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق دفاعه، حيث ان قيام مقدّم الشكوى بالتحقيق مع المشكو منه يهدر التحقيق ويبطله لتخلف ضمانة الحيدة، ومن ثم يترتب على ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار الصادر بنتيجته^(٣).

تعني الحيدة كإصطلاح قانوني عدم انحياز عضو السلطة التأديبية الى الادارة أو الى الموظف أو الى أي شخص آخر يصيبه نفع أو يقع عليه ضرر من فرض العقوبة الانضباطية، وانما يجب أن يمارس مهامه وفق ما تمليه عليه اعتبارات العدالة كي يطمئن الموظف الى عدالته وحتى يحقق النظام غايته الأساسية^(٤).

(١) ينظر: عدنان عاجل عبيد، المصدر ذاته اعلاه، ص ١٤٩.

(٢) ينظر: خالد محمد مصطفى المولى، مصدر سابق، ص ١٩٤.

(٣) ينظر: د. عماد ملوخية، مصدر سابق، ص ٢٦٢.

(٤) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٨٧.

ان لمبدأ الحيادة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق مع الموظف من كل مظاهر التحيز والميل والهوى، فمن مقتضياتها ان من يتولى التحقيق تجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على ارادة المتهم، كأن يدفعه الى قول ما لا يريد قوله أو التدخل في اجاباته، لأن القاعدة أن تترك للمتهم الحرية الكاملة في إجاباته^(١).

فالحيدة تقوم على أساس واحد هو ان لا يكون الشخص حكماً وطرفاً في المنازعة، بمعنى انه لا يجوز للشخص نفسه أن يشارك في الادعاء وإصدار الحكم في الوقت ذاته^(٢). كما يحظر على المحقق توجيه اسئلة إيحائية الى الموظف المخالف، بحيث تحمل في طياتها الاجابة التي يسعى المحقق الوصول اليها، مما يحمل الموظف حينئذ التسليم بتلك الاجابة وقد يكون ذلك عكس مصلحته في الدفاع^(٣). فالقصد من الحيادة القضاء على احتمالات التعسف والمحاباة وتفضيل المصالح الخاصة عند توقيع العقوبة.

ان ضمانات الحيادة من المبادئ العامة للقانون، لذا فهي تتمتع بقوة قانونية مساوية لقوة النص الدستوري، وهذا يعني انها مبدأ دستوري يتحتم احترامه وعدم تجاوزه^(٤).

الفرع الخامس

الطعن بقرار فرض العقوبة

يعد الطعن من الضمانات اللاحقة المكفولة قانوناً للموظف المحال الى التحقيق الانضباطي. حيث ان المشرع وبموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ منح الموظف حق الطعن بالقرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية بحقه^(٥).

(١) ينظر: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ١١٧ وما بعدها.

(٢) ينظر: د.عماد ملوخية، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

(٣) ينظر: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية...، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٤) ينظر: عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٥) المادة (١٤/ثالثاً) و المادة ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

ان محاكم قضاء الموظفين^(١) بوصفها محاكم ادارية ضمن تشكيلات القضاء الاداري في العراق تختص بالنظر في الطعون المقدمة من موظفي الدولة والقطاع العام المشمولون بأحكام قانون الانضباط العام ضد العقوبات الصادرة بحقهم.

ويجب على الموظف ان يقوم اولاً بالتظلم من قرار فرض العقوبة وفقاً للقواعد المحددة قانوناً، وذلك بتقديمه الى ذات الجهة التي اصدرت قرار فرض العقوبة أو الجهة الرئاسية لها، مع مراعاة مدة التظلم، وهي (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعلى الجهة المقدم إليها التظلم ان تثبت فيه خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم، وعندها من حق الموظف ان يقدم طعنه الى محكمة قضاء الموظفين خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه برفض التظلم حقيقة أو حكماً^(٢). والقرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين بنتيجة الطعن يمكن الطعن فيه لدى المحكمة الادارية العليا بصفتها التمييزية خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به او عده مبلغاً به، ويكون القرار الصادر من المحكمة الادارية العليا في هذا الشأن باتاً وملزماً^(٣).

ان حق الطعن للموظف جاء مكفولاً له بنص الدستور اولاً، فقد نصت المادة ١٠٠ من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ على: (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من الطعن)، فبموجب هذا النص يكون من حق الموظف الطعن بأي قرار اداري ومن ضمنه ما يتعلق بفرض عقوبة انضباطية ضده.

(١) حلت تسمية محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام بموجب المادة (٢/١) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة) وأصبحت لها فروع في اربع مناطق حسب توزيع المشرع للمحافظات ضمن كل منطقة وذلك بموجب المادة ٥ من قانون التعديل الخامس المشار اليه.

(٢) اشارت الى ذلك المادة ١٥ من قانون الانضباط العام. للتفصيل في موضوع التظلم ينظر: ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ص ١٢٠ وما بعدها.

(٣) المادة (٢/٤) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة).

المبحث الثاني

إجراءات التحقيق الإنضباطي

قلنا ان التحقيق مع الموظف يعد إجراءً جوهرياً ضمن نطاق انضباط الموظفين، حيث يتعين إجراؤه قبل توقيع العقوبة على الموظف؛ لذلك فإن اجراءات التحقيق تبدأ بالإحالة الى التحقيق وتنتهي اما بفرض العقوبة أو الحفظ وعدم اسناد المخالفة الى الموظف، وعليه فإن تلك الاجراءات تتعلق بالوقائع (من حيث جمع الادلة والشهود والاطلاع على الاوراق ومعاينتها) وتكليف الموظف بالحضور أو استدعائه وتوجيه الاسئلة واستجوابه. ولإلزام بما ذكرنا لابد تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول منه السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق وفي المطلب الثاني نتناول كيفية اجراء التحقيق.

المطلب الأول

السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق الانضباطي

لما كانت الإحالة الى التحقيق هي أولى اجراءات التحقيق، لذلك فمن المهم تحديد السلطة المختصة بذلك لإمكانية الوصول الى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لإتخاذ الاجراءات الملائمة مع حجم المخالفة الواقعة، مع توفير الضمانات الكافية للموظف المحال الى التحقيق^(١).

ان محاسبة الموظف ومؤاخذته عن مخالفته الوظيفية من أهم حقوق وإختصاصات الرئيس الاداري في كل تنظيم إداري سليم، لأن مسؤولية الرئيس الاداري عن دائرته تتطلب تسليحه بسلطة إنضباط موظفيه ومعاقبتهم عند إخلالهم بالتزاماتهم الوظيفية^(٢). لذا فإن مهمة التحقيق مع الموظف المخالف تكون من قبل لجنة تحقيقية تتشكل من قبل الوزير

(١) ينظر: احمد محمد حسن، مصدر سابق، ص ٦٦.

(٢) ينظر: احمد محمد حسن، المصدر ذاته اعلاه، ص ١٩٧.

او رئيس الدائرة، حيث يجب ان تتألف هذه اللجنة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة أولية في القانون^(١). وهذا يعني ان اللحظة التي يبدأ فيها التحقيق الانضباطي في العراق هي تلك التي يحيل فيها الوزير أو رئيس الدائرة الموظف الى التحقيق ويأمر فيها بتشكيل لجنة تحقيقية للبحث عن المخالفة المنسوبة الى ذلك الموظف، ويجب على الجهة التي تحيل الموظف الى التحقيق ان تراعي الدقة والتبصر في مسألة الاحالة^(٢).

بعد ان يصدر أمر الإحالة بالتحقيق يودع هذا الأمر لدى الجهة الأعلى من الجهة التي يعمل فيها الموظف، حيث تقوم هذه الجهة ومن خلال دوائرها القانونية بتشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة اعضاء من ذوي الخبرة غالباً، أحدهم رئيساً لها والآخران يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون^(٣).

ان أحالة الموظف الى التحقيق تعرضه الى التجريح وتثير الشك في نزاهته وسمعته مما ينعكس سلباً على كفاءته في العمل، لذلك أورد المشرع هذه السلطات بنصوص صريحة لاشك فيها ورتب على مخالفتها البطلان^(٤).

واذا كان الدارج في العمل ان التحقيق يتم من خلال إدارة الشؤون القانونية في الجهة التي يعمل فيها الموظف، لكن يثور التساؤل في هذا الشأن حول فيما اذا كان التحقيق يتم من قبل غير إدارة الشؤون القانونية فهل يعد إخلالاً بالضمانات المقررة للموظف المخالف؟؟ للإجابة عن هذا التساؤل يذهب الفقه المصري الى ان ادارة الشؤون القانونية تقوم بالتحقيق بناءً على الإحالة إليها من الجهة الادارية المختصة، حيث يكفي لصحة

(١) المادة (عاشرا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٢) ينظر: جواد كاظم عبد الله، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، مجلة المفتش العام، مركز البحوث والدراسات لوزارة الداخلية، العدد ٧، السنة الثالثة، ٢٠١٢، ص ٨٠.

(٣) المادة (١٠ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٤) ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، مصدر سابق، ص ٥٣. عدا حالة النظام الرئاسي الذي يجمع فيه الرئيس الاداري بين سلطتي الإتهام والحكم، المادتين (١٠ و ١١).

التحقيق إستيفاء مقوماته من حيث توفير ضمانات الموظف للدفاع عن نفسه بعد توجيه المخالفة إليه، ومن ثم فإن اجراء التحقيق من قبل ادارة الشؤون القانونية ليس ضمانة من ضمانات الموظف في التحقيق بل هو شكل لا يرتب تخلفه بطلان التحقيق الا اذا كان من شأن ذلك التأثير في قرار فرض العقوبة على الموظف^(١).

ومن الملاحظ ان المشرع أعطى الحق للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف ان يفرض مباشرة أياً من العقوبات الثلاث (لفت النظر - الانذار - قطع الراتب)^(٢) وهذا يعني عدم اجراء التحقيق مع الموظف المخالف في هذه الحالة والإكتفاء بمجرد استجوابه ومن ثم فرض إحدى هذه العقوبات الثلاث بعد التأكد من ارتكابه للمخالفة.

المطلب الثاني

كيفية إجراء التحقيق الانضباطي

من الملاحظ ان قانون انضباط موظفي الدولة قد اغفل تنظيم حالة تبليغ الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه، إلا ان المادة (١٠/ثانياً) نصت على: ((... ولها في سبيل مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف...)) وهذا يعني ان تستمع اللجنة الى دفاع المتهم الذي ينبني على علمه بالمخالفة المنسوبة إليه والادلة القائمة ضده. وما يؤيد ذلك ان القضاء العراقي عد التبليغ من القواعد العامة التي تطبق بغض النظر عن وجود نص في القانون من عدمه^(٣). وما يجري في الواقع هو ان اللجنة التحقيقية تقوم بمجرد دعوة الموظف لحضور التحقيق معه في مكان وزمان معينين، وهذا فيه قصور وخرق لضمانة الموظف في الدفاع عن نفسه دون أن يحاط علماً بما نسب إليه.

(١) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص ١١٥.

(٢) المادة (١٠/ رابعاً) من قانون الانضباط العام.

(٣) أشار الى ذلك محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٢١٢.

الا انه لا يشترط في التبليغ شكلاً معيناً سوى تحقيق الغاية المرجوة منه، ويقع على عاتق الادارة عبء اخطار الموظف، وفي الغالب يكون التبليغ في هذا الشأن شفويّاً عدا حالة الموظف المنقول الى وزارة اخرى حيث يتم تبليغه تحريراً من قبل وزارته ويسمى (إستدعاء)^(١).

ان اجراءات التحقيق الانضباطي تتلخص في:

أولاً:- الاستماع الى الموظف و الشهود: تبدأ اللجنة التحقيقية في الغالب عملها بإستدعاء شهود الاثبات ان وجدوا بعد ان قامت بتبليغهم بمكان وزمان اجراء التحقيق، وتتبع في هذا الشأن الأصول والقواعد العامة في الشهادة بوجه عام^(٢). حيث منح المشرع لجنة التحقيق لأداء مهمتها أخذ أقوال الموظف والشهود وذلك حينما نص في المادة (١٠/ثانياً) من قانون الانضباط العام على: (... ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود...).

من الملاحظ ان المشرع لم يورد في قانون الانضباط العام تفاصيل آلية عمل اللجنة التحقيقية ولم يشر بالرجوع الى القواعد العامة في قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية بشأن حضور الشهود والاستماع اليهم وتحليفهم، واغفال المشرع مثل هذه الحالة يعد نقصاً تشريعياً لا بد معالجته.

الا انه لايمكن في هذا المجال تطبيق جميع قواعد اصول المحاكمات الجزائية بصورة مطلقة، فمثلا لا يجوز مواجهة شهود الاثبات بالموظف المخالف لأن من شأن ذلك ان يؤدي الى إثارة العداء والكراهية بينهما خاصة اذا كان الشاهد موظفاً ضمن دائرة الموظف المخالف مما يؤثر بالتالي على سير المرفق العام.

(١) ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٢) ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، المصدر ذاته اعلاه، ص ١٠٣.

ويجري العمل في ظل اللجان التحقيقية على عد الشهادة اما دليل تكميلي لأدلة الإثبات الأخرى ومن ثم تصدر اللجنة توصياتها بناءً على توفر الأدلة الكافية، أو عدها ضرورية لإتمام التحقيق وكشف المخالفة وقد تكون الدليل الوحيد لإثبات التهمة^(١).

ثانياً:- الاطلاع على الاوراق والمستندات: ان اطلاع المحقق على الاوراق والمستندات الخاصة بموضوع التحقيق أمر في غاية الاهمية للوصول الى حقيقة المخالفة المنسوبة الى الموظف، فقد نصت المادة (١٠/ثانياً) من قانون الانضباط على: ((ولها في سبيل أداء مهمتها...والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها...)) ويشمل هذا النص اطلاع اللجنة على جميع المستندات والبيانات بما في ذلك السرية منها والعادية. وتقوم اللجنة بالاطلاع على هذه الاوراق والمستندات في مكان وجودها الاصلي او غالباً ما يتم نقلها الى مكان وجود اللجنة أو اخذ صور عنها اليهم بعد تصديقها من قبل اللجنة التي بحوزتها هذه الاوراق^(٢).

ثالثاً:- الوقف عن العمل (سحب اليد):

هو اجراء قانوني يقصد به ترقية الموظف مؤقتاً عن الوظيفة للحفاظ على التحقيق وسلامته أو لصيانة الوظيفة وحرصاً عليها من العبث أو الاخلال^(٣). يعد سحب اليد من أخطر سلطات المحقق التي له أن يطلب إيقافها بحق الموظف اثناء التحقيق، وهو يترتب نتائج خطيرة من حيث أثره على راتب الموظف وترقيته وإيقافه عن مباشرة أي عمل من أعمال وظيفته، فهو اجراء وقائي تلجأ اليه الادارة جبراً على الموظف

(١) ينظر: جواد كاظم عبدالله، مصدر سابق، ص ٨٨. وفي حالة تخلف الشاهد عن الحضور تستطيع اللجنة ان تلجأ الى القضاء وتطلب من قاضي التحقيق اصدار أمر بالقبض على الشاهد لإحضاره جبراً وذلك استناداً الى المادة (٩٥/ج) من قانون اصول المحاكمات الجزائية.

(٢) ينظر: جواد كاظم عبد الله، مصدر سابق، ص ١٠٧.

(٣) ينظر: خالد مصطفى محمد المولى، مصدر سابق، ص ١٨٩.

المخالف ولمدة معينة اثناء اتخاذ الاجراءات الانضباطية بحقه اذا رأت ان في إبعاده عن اعمال وظيفته مصلحة التحقيق^(١).

ان المشرع العراقي أعطى الحق للجنة التحقيق سحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق، وذلك عندما نص في المادة (١٧/ثانياً) من قانون الانضباط العام على: (للجنة ان توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق) ومن ثم تقوم اللجنة برفع هذه التوصية الى الجهة التي أحالت الموظف الى التحقيق للنظر فيها.

أما عن مسوغات سحب يد الموظف فهي كما أوردها المشرع، لإعتبارات المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق، فهي من السلطات الجوازية للوزير أو رئيس الدائرة، حيث له ان يوقف الموظف سواء كان ذلك بتوصية من اللجنة التحقيقية أو من تلقاء نفسه لأسباب يقدر أهميتها وكفايتها لإصدار أمر سحب اليد وذلك كله استناداً الى المصلحة العامة التي أوردها المشرع^(٢). لذلك فإن صالح التحقيق يتطلب إيقاف الموظف عن عمله احتياطياً، فقد يكون بقاءه في عمله الوظيفي في مثل هذه الظروف معرقلاً لسير اجراءات التحقيق، فقد يتمكن من اخفاء أدلة الادانة كإتلاف المستندات التي تدينه أو التلاعب بها، أو التأثير في الشهود خاصة اذا كان ذو نفوذ او سلطة مما يتمكن من الضغط عليهم أو تهديدهم بغية تغيير شهادتهم لصالحه^(٣).

ان سحب اليد لا يتطلب اتباع شكيلات معينة تسبقها، لأنه اجراء احتياطي وليس عقوبة انضباطية، فلو كان عقوبة لكنا أمام حالة من الازدواج في العقوبة عن الفعل نفسه عندما تفرض على الموظف المخالف عقوبة انضباطية تالية لسحب اليد^(٤).

تترتب على سحب اليد اثار متعددة وهي:

(١) ينظر: جاسم كاظم كباشي، سحب اليد او الوقف الاحتياطي عن العمل في الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص٨.
(٢) المادة (١٧/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.
(٣) ينظر: جاسم كاظم كباشي، مصدر سابق، ص٩.
(٤) ينظر: احمد محمد احمد الربيعي، مصدر سابق، ص١١٧.

١- إقصاء الموظف عن أداء أعمال وظيفته مؤقتاً خلال مدة سحب يده (وقفه عن العمل)^(١). لذلك تعد أعماله التي يؤديها باطلة.

٢- يصرف للموظف المسحوب يده نصف الراتب بمجرد الوقف^(٢).

٣- منع الموظف من الترقية، فعلى الرغم من ان المشرع لم ينص على مثل هذا الامر الا ان العمل جرى في الواقع العملي على تأجيل ترقية الموظف الى حين انتهاء فترة الوقف، على أساس ان مدة الوقف تستبعد من مدة خدمة الموظف الفعلية وبالنتيجة لا يمكن ترقيته خلال فترة ليست ضمن خدمته^(٣).

ولكي لا يضار الموظف من جراء سحب اليد فقد حدده المشرع بمدة ستين يوماً^(٤). ان قرار سحب اليد يكون خاضعاً للسلطة التقديرية للادارة، لكن هذا الامر يعطي لها الحرية في ابعاد الموظف عن العمل بحجة مصلحة التحقيق مما يعني تعسفها في ذلك، ولمعالجة مثل هذه الحالة لا بد أن تكون هناك رقابة على السلطة التقديرية للادارة وبحدود القانون، لكن لا نجد مثل هذه الرقابة في العراق لأن المشرع اعطى الحق للوزير أو رئيس الدائرة سحب يد الموظف كلما تراءى له ذلك، وهذا يعني عدم امكانية القضاء من مد رقابته^(٥).

ان القرار الصادر بالوقف الاحتياطي ليس له أثر رجعي وذلك لعدّه قراراً ادارياً ويجب أن يسري بأثر مباشر وطالما كان ضمن الحدود القانونية وبعيد عن اساءة استعمال السلطة^(٦).

(١) المادة ١٦ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٢) المادة ١٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١..

(٣) ينظر: احمد محمد احمد الربيعي، مصدر سابق، ١٢٠.

(٤) المادة ١٧ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٥) ينظر: عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٦) ينظر جاسم كاظم كباشي، مصدر سابق، ص ١٦.

بعد الانتهاء من اجراءات التحقيق يجب ملاحظة ان النتيجة التي تصل اليها اللجنة التحقيقية في ظل القانون العراقي تكون على شكل توصيات مسببة وليست قراراً مسبباً^(١). ويعد التسبب من الضمانات الجوهرية والمهمة في مجال انضباط الموظفين، حيث له أهميته للموظف وللادارة، فأهميته للموظف تكمن في إمكانية اطلاعه على الأسباب التي أدت وعوقب بسببها والتي قد تكون من بينها تهماً لم يواجه الموظف بها، كما وان التسبب يجعل الموظف مطمئناً الى عدالة الاجراءات المتخذة والعقوبة المفروضة بحقه، أما اهميته للادارة فالتسبب يدفعها الى إتباع اجراءات صحيحة ومدروسة ليأتي قرارها حاملاً لأسباب مقنعة وجدية فيوصف عملها بالعدل والمنصف^(٢). لذلك فإن أمر فرض العقوبة يصدر من الرئيس الاداري الذي أحال الموظف الى التحقيق وبالاستناد الى توصيات اللجنة، لأن اللجنة التحقيقية ليس لها صلاحية اصدار الاوامر الادارية، وهذا ما يجري عليه الواقع العملي في العراق وهو أمر يجانب الصواب كون أعضاء اللجنة من ذوي الخبرة، فتكون لهم امكانية تقدير العقوبة المناسبة ضمن توصياتهم في هذا الشأن.

(١) المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. والتي تنص على: ((... مع توصياتها المسببة...)).

(٢) ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، مصدر سابق، ص ١٤٢.

خاتمة:

بعد أن تناولنا مفهوم التحقيق الانضباطي بما تطلبه من تعريف للمخالفة التي تقع من الموظف العام، وكذلك اجراءات وكيفية التحقيق معه بالشكل المحدد قانوناً. توصلنا الى نتائج وتوصيات وكالاتي:-

اولاً: النتائج:-

- ١- ان الغاية من التحقيق الانضباطي الوقوف على مواطن الخلل وكشفها وإصال ذلك الى علم الجهة الادارية التي ينتسب اليها الموظف وصولاً الى معاقبته ومعالجة الخلل والقصور.
- ٢- عدم امكانية حصر المخالفات الوظيفية قانوناً، وترك المشرع ذلك للسلطة التقديرية للادارة وبحدود القانون والمصلحة العامة مع مراعاة مصلحة الموظف.
- ٣- مراعاة التناسب والملاءمة مقبولة المقررة، فهما ركنان أساسيان لخلق التوازن بين الفاعلية الادارية والضمان لأي نظام انضباطي.
- ٤- أهمية تسبب القرار الصادر بفرض العقوبة، كي يحقق ضمانة الموظف في الطعن بذلك القرار اذا ما تراءى له تعسف الادارة.

ثانياً: التوصيات:-

- ١- اعطاء الفرصة للموظف المخالف وخاصة من تعرض لعقوبة الفصل، وذلك بإعادة تعيينه في دوائر الدولة الاخرى حتى وان كان ذلك بشروط أو تعهد خاص بعدم استغلال وظيفته أو الاخلال بواجباته، تماشياً مع اعتبارات الاصلاح والتقويم دون الاعتماد على العقاب فقط.
- ٢- ندعو المشرع أن يشير وبنص قانوني الى ضمانات الموظف المحال للتحقيق، وأهمها حق الاستعانة بمحام خاصة اذا كانت المخالفة المنسوبة للموظف تشكل تهمة كبيرة أو اذا أحيل بسببها الى القضاء.

المصادر:

- ١- أبو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني، مصنف عبد الرزاق، تحقيق: حبيب الرحمن الاعظمي، المكتب الاسلامي، بيروت، بدون سنة نشر.
- ٢- أحمد بن عبد الله الشيباني، مسند احمد بن حنبل، مؤسسة قرطبة، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ٣- احمد عبد الستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل واثاء المحاكمة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٨١.
- ٤- احمد محمد حسن الحبي السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٥- احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.
- ٦- تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية أثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة-دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ٧- جاسم كاظم كباشي، سحب اليد او الوقف الاحتياطي عن العمل في الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
- ٨- جواد كاظم عبد الله، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة، مجلة المفتش العام، العدد ٧، السنة الثالثة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٢.
- ٩- خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١.
- ١٠- د.شباب توما منصور، السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة- الاساس القانوني لحق العقاب-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، المجلد الاول، العدد ٢، ١٩٧٧.

- ١١- عبد الرحمن نورجان الايوبي، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، القاهرة، ١٩٦٥.
- ١٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة:
- ضمانات تأديب الموظف العام في التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية، مطبعة الولاء، القاهرة، ٢٠٠٥.
- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
- الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج٣، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ١٣- عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٢.
- ١٤- د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الاسلامي والمقارن- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
- ١٥- ماجد نجم عيدان، ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠١.
- ١٦- محمد عمر مولود، السلطة الانضباطية للادارة في قانون العمل، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٩.
- ١٧- د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ١٨- محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٦.

القوانين:

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- ٢- قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
- ٣- قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٥- دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥.
- ٦- القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩).