

التحقيق مع موظف

بيداء أبراهيم قادر

خلاصة

تحرص التشريعات عادة على كفالة نوع من الضمانات التي تؤكد التزام الإدارة بمبدأ المشروعية وعدم التعسف في استعمال السلطة أو تجاوزها أو استعمالها في أغراض شخصية وبما يحفظ للموظف حقوقه. نصت اغلب القوانين التأديبية على عدم جواز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وتسجيل التحقيق في محضر قانوني كما أوجبت أن يكون القرار التأديبي مسبباً وأنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على المخالفة الواحدة. عليه ان التحقيق هو وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف المخالف عند إتيانه فعلاً يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة وهو إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف الحقيقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه. وقد تناولنا موضوع التحقيق لما له من أهمية كبيرة بعده من الضمانات التي تكفل للموظف استقراره وأمنه الاجتماعي في الحصول على العمل والبقاء فيه والحصول على الترقية وكسب القيمة الاجتماعية وبما يضمن حمايته من تعسف الإدارة.

Investigation with Employees

Abstract

Legislations are usually keen to ensure a kind of guarantees which emphasize the management's commitment to the principle of legitimacy, not using the power abusively, excessively, or for personal purposes so as to preserve the employee's rights. Accordingly, most disciplinary laws provide that it is not permissible to punish the employee before interrogating, listening to, giving him the chance to defend himself, and recording all that in a legal record. These laws also necessitate that the disciplinary decision should have a cause and it is not permissible to sign more than one penalty for one violation. Thus, investigation is the management means to take legal actions against the employee when he does an action constituting a violation of public work regulations, and it is a preliminary procedure aiming at discovering the truth about the accused and the charge attributed to him. We have tackled the topic of investigation due to its great importance as one of the guarantees which ensure the employee's stability and his social security in getting a job and keeping it, receiving a promotion, and gaining the social value and thus being protected from management abuse.

المقدمة

يتعرض الموظف للمسؤولية عندما يتهاون في أداء واجباته الوظيفية والمهام المنوطة به وانه لم يراع في سلوكه واجبات الوظيفة التي يشغلها عند قيامه بأفعال وتصرفات تمس كرامة الوظيفة والإخلال بها ، فعندما يخالف الموظف واجبات وظيفته ينعقد الاختصاص للإدارة بتوقيع عقوبات على الموظف المخالف في حدود تستوجب مصلحة الإدارة والموظف معاً ، وتبرز مصلحة الإدارة في اختيار العقوبة المناسبة بهدف فرض جزاء عادل ومنصف وهذا لا يتم إلا بإجراء تحقيق مع الموظف يمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة المخالفة المرتكبة لفرض جزاء تأديبي على الموظف أولاً ومعالجة مواطن الخلل لإمكان تلافيها مستقبلاً ثانياً. والتحقيق مع الموظف يكون بإثبات واقعة المخالفة ومواجهته بما نسب إليه وسماع أقواله قبل توقيع الجزاء عليه ، ويكون التحقيق بتشكيل اللجان الانضباطية أو التأديبية التي يستلزم فيها مراعاة بعض الحيطة والإنصاف حتى لا يتعرض الموظف للتعسف والاضطهاد .

تناولنا هذا الموضوع في مباحث ثلاثة:

تطرقنا في المبحث الأول إلى المبادئ العامة التي تحكم التحقيق وسيتضمن مطلبين الأول في مفهوم التحقيق بشكل عام و الثاني في أهمية التحقيق لكل من الموظف والإدارة .

أما المبحث الثاني سيكون عن الإجراءات المتعلقة بالتحقيق والسلطة المختصة بإجراءه وسنقسمه الى مطلبين الأول يخص إجراءات التحقيق والثاني عن السلطة المختصة بإجراءه ،

أما المبحث الثالث فسيكون عن ضمانات التحقيق والنتائج المترتبة عليه وقسمناه إلى مطلبين الأول عن الضمانات الشكلية والموضوعية والثاني عن النتائج المترتبة عن التحقيق وانهينا البحث بخاتمة تتضمن نتائج البحث والمقترحات .

التحقيق مع الموظف

المبحث الأول: المبادئ العامة في التحقيق

إن هناك عدد من الضمانات المكفولة للموظف قبل توقيع العقوبة من خلال تحريك الاتهام والتحقيق والإحالة إذ سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : مفهوم التحقيق

لابد من تحديد معنى التحقيق الذي هو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها [1].

يعدّ التحقيق مع الموظف المتهم من الضمانات السابقة على توقيع العقوبة الانضباطية أو التأديبية للوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة للموظف وللوقوف على الظروف التي تمت فيها المخالفة والبحث عن الأدلة التي تثبت نسبة الوقائع إلى الموظف .

حيث ان التحقيق ليس سوى إجراءً تمهيدياً فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه وذلك حفاظاً على سمعته ومكانته [2]. وتتجه اغلب الدول العربية إلى عدم توقيع أي عقوبة على الموظف قبل سماع أقواله وتحقيق دفاعه بل إن بعضها تسند مهمة التحقيق إلى هيئات قانونية تتوافر لها ضمانات

الاستقلال والحياد كهيئة النيابة الإدارية في مصر ،
وهيئة الرقابة والتحقيق في السعودية ، لكن الاتجاه
الغالب هو تولي الجهات الإدارية للتحقيق بنفسها
مع موظفيها وهذا الأمر معمول به لدينا في العراق .

ولم يعرف المشرع العراقي المقصود بالتحقيق عدا ما
جاء بأحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي
الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل
حيث وردت الإشارة فيها إلى ماهية التحقيق
وإجراءاته الذي سنتولى الخوض فيه لاحقاً .

ويُعرف التحقيق بأنه مجموعة الإجراءات التي
تستهدف تحديد المخالفات الانضباطية أو التأديبية
والمسؤولين عنها ويجرى عادة بعد اكتشاف
المخالفة .

كما عُرف التحقيق بأنه مجموعة الإجراءات التأديبية
التي تتخذ وفقاً للشكل المقرر قانوناً بمعرفة السلطة
المختصة وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة
التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد
الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا
كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة
الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه [3].

وقد عرف الفقه التحقيق بأنه (الإجراء الشكلي الذي
تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة بقصد
تحديد الأفعال المبلغ عنها وظروف وأدلة ثبوتها
وصولاً إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها وبيان ما إذا
كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه
وبيان شخص مرتكبها [3].

وهكذا نجد ان التعريفات كافة تصب في نفس
المعنى وان انسبها وأكثرها دقة وإيصالاً للمعنى
الحقيقي هو تعريف الفقه للتحقيق .

أهمية التحقيق

تبرز أهمية التحقيق إذا ما ارتكب الموظف مخالفة
لِلواجبات الوظيفية المنوط بها الايجابية أو السلبية
التي نصت عليها المواد [4 و5] من قانون انضباط
موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991
المعدل ، والتي وردت في محاور مختلفة سنبينها
فيما يأتي :

أولاً . أهمية التحقيق للموظف العام

تظهر أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للموظف فيما
يأتي :

1. ممارسة حق الدفاع

ان من أهم حقوق الموظف المتهم في
مرحلة إجراء التحقيق تمكينه من الدفاع عن نفسه
وتوضيح موقفه حتى لا يؤاخذ بذنب لم يقترفه
وكذلك إثبات توافر الظروف المخففة لارتكابه
المخالفة ، اذ يُسأل الموظف عما منسوب إليه عند
ارتكابه ذنباً إدارياً .

ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بواسطة الجهة الإدارية
التي أناط بها المشرع إجراء ذلك ويُراعى في ذلك
الضمانات اللازمة قانوناً بغية تيسير الوسائل للجهة
الإدارية للكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه
الحق مع تحقيق الضمانة للموظف حتى يتأهب
للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه من الموظف
الذي يتمتع عن أداء أقواله معترضاً على المحقق أو
يطالب إحالة التحقيق إلى جهة معينة يعدّ مفوته
على نفسه حق الدفاع ، ولا يجوز إجبار الجهة
الإدارية على إجراء التحقيق بمعرفة جهة معينة أو
إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية [5]. ويظهر لنا
ان التحقيق ليس غاية إنما هو وسيلة لإظهار
الحقيقة .

2. تحقيق التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة

ان الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر في المجال التأديبي وبالتالي يكون للجهة الإدارية السلطة التقديرية في ان تقرر عملاً ما يصدر عن الموظف عند ممارسته لأعمال وظيفته مخالفة تأديبية وتبرز أهمية التحقيق في هذا المجال إذ يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها .

ثانياً . أهمية التحقيق بالنسبة للإدارة

تتمثل أهمية التحقيق للإدارة في ما يأتي:

1. تحقيق مصلحة الإدارة في ضبط المخالفة وتعقب المخالف لضمان حسن سير العمل وانتظامه.

2. كفالة حق الموظف : ان لجوء الإدارة إلى إجراء التحقيق مع الموظف يعني ان الإدارة كفلت حق الموظف في ان يقاضى بشكل يجعله في منأى عن الظلم والتعسف مما يؤدي إلى وصف تصرفات الإدارة بالعادلة والمنصفة وهو ما تتوخاه في عملها .

3. حماية الحقوق الوظيفية للموظف : يعدّ الموظف الركيزة الأساس في الوظيفة العامة فلا بد من الإدارة ان توفر الحماية له من كل ما يمس حقوقه الوظيفية وذلك بإتاحة الفرصة له في مجال التأديب بالدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه وفرض جزاءات عادلة لكي يحسن من أدائه لعمله نتيجة شعوره بالأمن والطمأنينة على حقوقه وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد .

4. ان إجراء التحقيق يمكن الإدارة من الوقوف على مواطن الخلل في العمل ومعالجتها وتلافي وقوعها مستقبلاً .

5. ان إجراء التحقيق يجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات دقيقة وصحيحة ويؤدي بها إلى فرض الجزاء العادل بما يحقق العدالة ويؤدي إلى إنصاف الموظف .

المبحث الثاني : إجراءات التحقيق والسلطة المختصة بإجراءه:

التحقيق الإداري هو وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى الموظف المحال للتحقيق أو نفيه عنه من خلال عدة إجراءات وهنا نتناول الموضوع في مطلبين الأول يخص إجراءات التحقيق والثاني عن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق :

المطلب الأول : إجراءات التحقيق

ان التحقيق الإداري كالتحقيق الجنائي (6) يقوم على مجموعة إجراءات منها جمع الأدلة المثبتة لوقوع المخالفة كالأوراق من مكاتبات أو استمارات أو شهادات ونحوها أو أقوال شهود الإثبات أو معاينات تؤكد وقوع المخالفة أو آراء أهل الخبرة وغير ذلك من أدلة الإثبات وكذلك لابد من استدعاء الموظف المنسوب إليه الاتهام ومواجهته بالأدلة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه للثبوت من مدى صحته وما يكون له اثر في دفع المسؤولية أو تحقيقها ذلك بالرجوع إلى ما يشير إليه الموظف من مكاتبات أو شهود نفي وكل ذلك لتحديد مسؤولية الموظف التأديبية على ضوء ما يسفر عنه التحقيق ، وسنقسم هذه الإجراءات إلى مرحلتين:

أولاً . إجراءات المرحلة السابقة على التحقيق :

وتتضمن عدد من الإجراءات يمكن تحديد أهمها بما يلي :

1. الإحالة إلى التحقيق

لما كان الهدف من التحقيق هو الوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم فضلاً عن توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجأ، بدون مقدمات، بإحالته إلى التحقيق مع ما في ذلك من ضرر أدبي لذا يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء عليه ، وينبغي إن لا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو عداوة أو نكاية فلا يبدأ بالتحقيق إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية، خاصة إذا كانوا ممن يشغلون مناصب قيادية لان من شأن التحقيق،حتى وان انتهى بالحفظ، أن يثير غباراً حول الموظف ويعرضه للأقويل مما قد يزعزع مركزه الوظيفي ، وفي نفس الوقت يجب عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق حتى لا يؤدي ذلك إلى التسبب وعدم احترام الوظيفة .

وهنا ينبغي التفرقة بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق فطلب التحقيق لا يعدو ان يكون مثل الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك ويعدّ عدم التحقيق في الشكوى رفضاً لها ، بيد ان إحالة الموظف إلى التحقيق هو أول إجراءات التحقيق [7].

2 . دراسة موضوع التحقيق :يتطلب دراسة موضوع التحقيق اجتماع أعضاء اللجنة التحقيقية وتقسيم العمل بين أعضاء اللجنة والاشتراك في المهام بشكل جماعي حتى لا ينفرد احدهم في عمل اللجنة ، إذ إن الواقع العملي يشير إلى ترك اغلب المهام

على عاتق الموظف القانوني أو الموظف الفني ولا يتحمل الأعضاء الآخرون المسؤولية تجاه عمل اللجنة.

3 . استدعاء الموظف المحال إلى التحقيق

وهو إجراء تقوم به اللجنة باستدعاء الموظف للحضور في المكان والزمان المحددين شفاهة أو بواسطة ورقة تبليغ صادرة عن اللجنة التحقيقية لسؤاله عما هو منسوب إليه واستجوابه وتدوين إفادته تحريرياً وتقديم دفاعه سواء كانت بمستندات أو شهود والاستماع إلى أقوال الشهود وتحرير إفادتهم، وعند عدم حضور الموظف في الزمان والمكان المحددين يكون قد اسقط حقه بنفسه وتجري التحقيقات بغيابه إلا إذا أبدى الموظف معذرة مشروعة لعدم حضوره تقوم اللجنة عندئذ بتحديد موعد جديد لسماع أقواله، أما إذا أجرت اللجنة تحقيقاتها دون تبليغ الموظف بالحضور أمامها فيكون التحقيق الذي تجريه باطلاً ويترتب عليه بطلان العقوبة التي نتجت عن التحقيق لان التحقيق من الضمانات التي كفلها القانون لحماية الموظف من تعسف الإدارة باعتباره العصب النابض في عمل الحكومة مما يتوجب بث روح الطمأنينة في نفسه الأمر الذي يدعوه للتقاني في عمله مما ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام بانتظام واستمرار [8].

4 . دراسة الأوراق

على اللجنة الاطلاع على كافة أوراق القضية المحقق فيها وكل ما يتعلق بها من أقوال الموظف المتهم والشهود وإفادتهم والمستندات المقدمة من قبلهم وتدقيقها كما لهم الحق بالاطلاع على المستندات التي قد تكون موجودة لدى الإدارة .

5 . بعد انتهاء التحقيق ينبغي على اللجنة إنهاء إجراءاتها والتوصل إلى قناعة تستخدم في ضوء الأدلة المتوفرة لديها واتخاذ القرار المناسب بشأن الموظف أما بفرض عقوبة أو عدم فرضها وغلق التحقيق وفي كلتا الحالتين يجب أن يكون قرار اللجنة مسبباً .

2. الإجراءات التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق

وجوب ان يكون التحقيق مكتوباً (وهذا ما سنتطرق له في المبحث الثالث) أما بشأن شكلية المحضر وبياناته ، فعلى اللجنة التحقيقية تحرير محضر يُذكر فيه الأمر الإداري المتعلق بتشكيل اللجنة التحقيقية وأسماء الأعضاء والإجراءات المتخذة من قبل اللجنة من سماع أقوال الموظف المحال للتحقيق وتدوين إفادته والاستماع إلى الشهود وغيرها من أعمال اللجنة وذكر الاستنتاجات التي توصلت إليها اللجنة وتوصياتها وهذا ما نصت عليه المادة (10/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها (المسببة..)

المطلب الثاني : السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

يتضح من نص المادة (10) من قانون الانضباط العام ان السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي السلطة الإدارية متمثلة بالوزير أو رئيس الدائرة إذ

نصت على (لوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)

عليه فان السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي الإدارة ممثلة بالوزير أو رئيس الدائرة المخول مبدئياً بأمر الإحالة إلى التحقيق وتوجيه التهمة إلى الموظف المخالف وفرض العقوبة المناسبة .وقد أشارت ذات المادة إلى إن اللجنة إذا انتهت من الإجراءات المقررة بشأن التحقيق مع الموظف فإنها ترفع محضراً تثبت ما اتخذته من إجراءات وما قررته من توصيات إلى الجهة التي أحالت الموظف إلى التحقيق وهذا يعني ان الرئيس الإداري يجمع بين اختصاصي الاتهام والتحقيق وفرض العقوبة وهذا أمر يؤخذ عليه القانون لأنه مخالف لمبدأ الحيطة لجمع الرئيس الإداري بين يديه لسلطتي الاتهام والإدانة لان النتيجة المترتبة على ذلك هي المساس بالموظف لان من أوقع عليه الجزاء هو رئيسه الإداري الذي سبق أن أحاله للتحقيق إذ قد تكون لديه القناعة بإدانة الموظف وبما يؤثر على التحقيق معه، وكل ذلك يؤدي بالنهاية إلى توقيع جزاء على الموظف يفقد إلى الحيطة مشوب بالتحيز.

أما في مصر فان الجهات المختصة بالتحقيق هي [9]:

- (1)الجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف المحال إلى التحقيق .
- (2)النيابة الإدارية .

ففيما يتعلق بمهمة السلطة الرئاسية تضطلع هذه السلطة بمباشرة التحقيق مع الموظفين التابعين لها

أما بأسلوب مباشر عن طريق تكليف احد رؤساء الموظف المباشرين بمباشرة إجراء التحقيق معه إذا كانت المخالفة ذات طبيعة فنية تقتضي إلمام من يباشر التحقيق بها، أو تباشره السلطة الرئاسية بأسلوب غير مباشر من خلال إدارة الشؤون القانونية التي يقتصر دورها على إجراء التحقيق واقتراح الجزاء المناسب مع ترك أمر تقديره للرئيس الإداري المختص أما فيما يتعلق النيابة الإدارية [10] فإنها تتولى إجراء التحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا منعاً للمحاباة وتحقيقاً لضمانة الحيدة وكذلك بالنسبة للمخالفات ذات الطبيعة المالية بهدف كفالة الدقة والموضوعية في إجراء التحقيق [11].

أما المشرع العراقي فقد سار على عكس المشرع المصري فلم يفرق بين فئات الموظفين في الإحالة إلى التحقيق فالجهة الإدارية (الوزير أو رئيس الدائرة المخول) التي تحيل الموظف العادي هي نفسها التي تتولى إحالة الذين يشغلون مناصب قيادية (مدير عام فما فوق) وفرض العقوبات الانضباطية إلا ان للوزير فرض عقوبة لفت نظر أو إنذار أو قطع راتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يخالف أحكام القانون استناداً لأحكام المادة (12) من قانون الانضباط العام .

وكان الأجدر بالمشرع العراقي ان يجري مجرى المشرع المصري بشأن التحقيق مع أصحاب الدرجات الوظيفية العليا إذ انه وان كان يخالف مبدأ المساواة إلا انه من المنطقي ان تتولى التحقيق مع هذه الفئة لجنة مختصة محايدة غير اللجنة المقررة بالمادة (10) من قانون الانضباط العام يرأسها مدير عام واثنان من ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة

ويكون احدهم مختصاً في القانون ويفضل أن يكون مدير الشؤون القانونية منعاً للمحسوبية والمحاباة ومنعاً للاستهانة بأعضاء اللجنة الموضوعية وفقاً لأحكام المادة (10) من القانون أعلاه .

المبحث الثالث : ضمانات التحقيق والنتائج المترتبة عليه :

ان لإجراءات التحقيق قواعد محددة تحقق ضمانات لصالح جميع الأطراف وهذه الضمانات قد تكون شكلية وقد تكون موضوعية ، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يخص الضمانات والثاني عن النتائج .:

المطلب الأول : الضمانات الشكلية والموضوعية

أولاً. الضمانات شكلية

ضمان التحقيق الكتابي : يشترط إجراء تحقيق كتابي مع الموظف قبل الشروع في توقيع الجزاء التأديبي ويتم في هذا التحقيق سماع أقواله وتحقيق دفاعه عن الاتهامات المنسوبة إليه [12].

وقد ورد هذا المبدأ في نص المادة (10) من قانون الانضباط العام (تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات...) يتضح لنا من النص ان التحقيق ينبغي أن يكون مكتوباً ففي ذلك ضمانة مهمة لان الكتابة تكون أكثر دقة وانضباطاً وأدق تعبيراً وأسهل للرجوع إليها، إلا ان المشرع قد أعطى في البند (رابعاً) من المادة نفسها للوزير أو لرئيس الدائرة أن يفرض عقوبات (لفت نظر . إنذار . قطع راتب) بدون ان يتم إجراء تحقيق أصولي وذلك بعد استجواب الموظف المخالف ولم يحدد القانون آلية

هذا الاستجواب هل يجري كتابة أم شفاهاً والواقع العملي لهذه الفقرة عادة تجري شفاهاً وبالتالي يتم فرض العقوبات هذه دون معرفة أسباب ارتكابها وهذا ما يؤخذ على القانون لأنه يعرض الموظف لاحتمالات تعسف الرئيس الإداري ويحرمه من أهم ضمانات وهي إجراء التحقيق من جهة يفترض أنها محايدة .

وقد ورد في قرار لمجلس الانضباط العام بشأن كتابة التحقيق ما يلي [12] (وجد المجلس ان عقوبة الإنذار المفروضة بحق المعارض هي من العقوبات الانضباطية التي فرضها رئيس دائرته ضمن سلطته المنصوص عليها في المادة (19) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الملغي، وتعتبر قطعية لذا قرر المجلس رد الاعتراض إلا انه وجد ان العقوبة المفروضة بحق المعارض لا تستند إلى تحقيق أصولي مما يخل بصحة قرار فرض العقوبة ويقتضي إجراء مثل هذا التحقيق..)

كما قضت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في قرار لها (أن المدعي يطعن بعقوبة الإنذار الموجهة إليه بموجب الأمر الإداري المرقم (810) في 2008/7/2 لمخالفته الأوامر وارتكابه عملاً لا يأتلف وواجبات ونشاط شركة الخطوط الجوية العراقية وحيث ثبت من خلال الاستجواب أن المدعي قد أخل بواجبات وظيفته أخلاً جسيماً وحيث أن الفقرة (رابعاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 منحت الوزير ورئيس الدائرة الحق في فرض عقوبة الإنذار من دون الحاجة إلى توصية من لجنة تحقيقية، وحيث أن العقوبة المفروضة تتناسب والفعل الذي ارتكبه المدعي وحيث أن مجلس

الانضباط العام قد التزم وجهة النظر... فيكون قراره صحيحاً وموافقاً للقانون).

وفي مصر فقد ثار خلاف بين الفقهاء حول مدى ضرورة أن يكون التحقيق مكتوباً في حالة عدم وجود نص يتطلب ذلك ويتجه الرأي الغالب إلى ضرورة أن يكون التحقيق مكتوباً [13].

وقد حسم المشرع المصري ذلك فأوجب أن يكون التحقيق مكتوباً إذ أشار إلى أن كتابة التحقيق هي القاعدة وان أجاز التحقيق الشفهي بالنسبة لجرائي الإنذار والخم حيث نصت المادة (79) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 " لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً مع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار بتوقيع الجزاء "، وحسناً فعل المشرع إذ اوجب بيان مضمون التحقيق الشفهي مع الموظف في قرار توقيع الجزاء .

الجزاء المترتب على عدم كتابة التحقيق

إن الجزاء المترتب على عدم كتابة التحقيق عدا الاستثناءات المقررة بموجب القانون من إجازة التحقيق الشفوي هو بطلان التحقيق وما ينجم عنه من آثار لان كتابة التحقيق شكل جوهري يترتب على مخالفته البطلان وبجد هذا البطلان سنده في القاعدة العامة من إن الإجراء يعدّ جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو احد الخصوم فكل وضع إجرائي من شأنه أن يحقق

ضمانة لأحد الخصوم يعدّ لذلك وضعاً جوهرياً يؤدي إغفاله إلى البطلان [14].

ثانياً : الضمانات الموضوعية

تتمثل هذه الضمانات بإيقاف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق ، فقد ثار نقاش حول إمكانية بقاء الموظف في ممارسة عمله أثناء التحقيق أم يتم وقفه عن العمل ، وقد عالج المشرع العراقي في قانون الانضباط العام لسنة 1991 هذه المسألة في الفصل الخامس من القانون تحت عنوان (سحب اليد) لضمان عدم تدخل الموظف في التحقيق أو إخفاء وثائق أو معلومات مما يساعد اللجنة في التحقيقات التي تقوم بها وندرج في أدناه أحكام المواد المتعلقة بسحب اليد في قانون الانضباط العام لسنة 1991 المعدل :

م (16) "إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف"

م (17/أولاً " للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (60) يوماً إذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من اجله على التحقيق ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة إلا إذا كان هناك محذور ، فينسب إلى وظيفة أخرى "

ثانياً : للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق .

ويتضح ان الدائرة المنصوص عليها في المادة (16) ملزمة بسحب يد الموظف إذا ما تم إيقافه من جهة ذات اختصاص طيلة مدة التوقيف ، وان أحكام المادة (17) ألزمت الوزير ورئيس الدائرة

بسحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (60) يوماً إذا كان بقاء الموظف بالوظيفة يضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من اجله إلى التحقيق ، فليس كل التحقيقات التي تجريها الإدارة تستوجب سحب يد الموظف إنما فقط المشار إليها في المواد أعلاه .

أما في مصر فقد اوجب قانون رقم (47) لسنة 1978 قانون العاملين المدنيين بالدولة "للسلطة المختصة وهي الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة ومدير النيابة الإدارية وقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك شريطة أن لا تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر أي يشترط لوقف العامل ان يكون هناك تحقيق يجري معه وان تقتضي مصلحة التحقيق الإيقاف "

فقد اوجب القانون حماية للعامل إلا يكون الوقف إلا حيث تقتضيه مصلحة التحقيق وان يكون حماية للمصلحة العامة بهدف الوصول إلى الحقيقة دون أي تأثير قد يسببه وجود المتهم على رأس عمله وان كان هذا الإجراء احتياطياً إلا انه يحمل في طياته ضمانة من ضمانات التحقيق [14].

ولا يختلف المشرعان العراقي والمصري في الغاية المبتغاة في إيقاف الموظف عن العمل فهي لمصلحة التحقيق ولتحقيق المصلحة العامة ، ولكن الاختلاف يكمن في الضمانة الأخرى وهي التفتيش فلم يرد النص في قانون انضباط موظفي الدولة لسنة 1991 ما يشير إلى ضرورة التفتيش بعده من إجراءات التفتيش ذلك لأنه يمس حرية الموظف وكرامته ، مما يستوجب الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل الذي أورد مواد عدة تخص التفتيش هي المواد (72و86) التي أكدت على عدم جواز تفتيش أي

شخص أو دخول أو تفتيش منزله أو أي محل تحت حيازته إلا في الأحوال التي يحددها القانون ويلزم أن يكون الذي يقوم بالتفتيش قاضي تحقيق أو محقق أو عضو ضبط قضائي بأمر من القاضي أو من يخوله القانون إجراءه [12]، أما المشرع المصري فقد أجاز في المادة (9) من قانون النيابة الإدارية رقم (117) لسنة 1958 لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكيلين في حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل العاملين المنسوبة إليهم المخالفات المالية أو الإدارية وذلك إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء ويجب في جميع الأحوال أن يكون الأذن كتابياً .

مما تقدم يتضح إن المشرع المصري أحاط التفتيش بالعديد من الضمانات والقيود التي تضمن اتخاذها في أضيق نطاق بحيث يكون لمصلحة التحقيق فقط نظراً لخطورته على شخص العامل كونه يشكل مساساً بكرامته وحرية ويؤدي إلى انتهاك حرمة مسكنه أو مكان عمله واهم هذه الضوابط هي الأذن بالتفتيش وصدوره من مدير النيابة الإدارية أو من يفوضه وإن يكون لمصلحة التحقيق في مخالفة مالية أو إدارية وإن تكون هناك مبررات لذلك .

المطلب الثاني : النتائج المترتبة على التحقيق والتصرف به

بعد إنهاء اللجنة التحقيقية لكافة الإجراءات المتعلقة بالتحقيق من إعداد محضر يتضمن كافة إجراءاتها وما توصلت إليها قناعتها ترفع المحضر مع التوصيات المتخذة من قبلها المسببة إلى الرئيس الإداري المختص وهو الوزير أو رئيس الدائرة وهي الجهات نفسها المختصة بفرض العقوبة الانضباطية

استناداً إلى نص المادة (10/ ثانياً) من قانون الانضباط العام لسنة 1991 (.... وترفع كل ذلك إلى الجهات التي أحالت الموظف عليها) ، وإن التوصية التي ترفعها اللجنة ليست ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة فله الأخذ بها وله مخالفتها حسب نتائج التحقيق لأن التوصية ليست هي القرار وعمل اللجنة يعدّ عملاً استشارياً يُستأنس برأيها ، وتوصياتها تكون طبقاً لأحكام المادة (10/ ثانياً) التي تتضمن إحدى الأمور التالية :

1. غلق التحقيق وعدم مساءلة الموظف إذا ثبت لها أن الأدلة والوقائع التي توصلت إليها نتيجة التحقيق تثبت براءته من التهمة الموجهة إليه .

2. فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من قانون الانضباط العام ، ولا يجوز فرض أكثر من عقوبة على فعل واحد لأنه مخالف لأحكام المادة (20) من قانون الانضباط ، وإذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة استناداً إلى أحكام البند (ثالثاً) من المادة (10) سائلة الذكر .

وهنا نود الإشارة إلى أحكام المادة (22) من قانون الانضباط العام لسنة 1991 التي ورد النص فيها على أن براءة الموظف أو الإفراج عنه من قبل المحكمة الجزائية عن الفعل المحال عليه لا يحول دون فرض إحدى العقوبات الانضباطية المشار إليها في المادة (8) من القانون، أي أن المشرع لم يعلق فرض العقوبة الانضباطية على الموظف على نتيجة المحاكمة الجزائية .

أما بشأن من يشغلون مناصب قيادية (مدير عام فما فوق) فإنه استناداً لأحكام المادة (12) من القانون فإن للوزير فرض عقوبة لفت نظر أو إنذار أو قطع راتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ، أما إذا ظهر له من خلال التحقيق ان المشمول بهذه الفقرة قد ارتكب فعلاً يستوجب عقوبة اشد مما هو مخول به فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون .

أما في مصر فقد رتب القانون على نتيجة التحقيق والتصرف فيه الأمور الآتية .:

1. إذا قررت النيابة الإدارية حفظ التحقيق أو رأت ان المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء اشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز 15 يوماً فإنها ترفع أوراق التحقيق إلى الوزير أو من ينوب عنه من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص ، وتتولى الجهة الإدارية إصدار قراراً

الخاتمة

التحقيق الإداري هو إجراء شكلي لاحق لوقوع المخالفة هدفه الكشف عن مرتكبها والبحث عن الحقيقة تمهيداً لإيقاع العقوبة المناسبة وفي ذلك نود أن نعرض أهم الاستنتاجات والمقترحات التي تم التوصل إليها في هذا البحث هي:

1. يهدف التحقيق إلى إظهار الحقيقة وتحديد المسؤولية عن الفعل المكون للجريمة التأديبية وتمكين الموظف من إبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه ويشترط أن يكون التحقيق مكتوباً

بالحفظ أو توقيع الجزاء خلال 15 يوماً من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق .

2. تتولى النيابة الإدارية إحالة الأوراق التحقيقية إلى المحكمة المختصة إذا رأت ان المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الخصم من المرتب لمدة أكثر من 15 يوماً على أن تتولى إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بقرار الإحالة .

3. أما إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة فإنه يجوز لمدير عام النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي ويكون الفصل بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص ويعد هذا الفصل قراراً إدارياً عادياً.

4. تتولى النيابة الإدارية إحالة الأوراق التحقيقية إلى النيابة العامة إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية [6].

لكي يكون حجة له أو عليه والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى طمس الأدلة وإخفاء الحقيقة والتلاعب بها .

2. ان أمر الإحالة إلى التحقيق ليس إلا إجراء تمهيدي تحضيري سابق على قرار فرض العقوبة فلا يجوز الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة الإدارية .

3. نجد ان أحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد جعلت من الرئيس الإداري ممثلة بالوزير أو رئيس الدائرة هي جهة تحريك الاتهام والتحقيق إذ نصت (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية) وهي ذات

الجهة التي تتولى فرض العقوبة اذ نصت ذات المادة على (....وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها) أي ان الرئيس الإداري يجمع بين يديه سلطتي التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء وهذا أمر يؤخذ عليه القانون لأنه مخالف للعدالة ونقترح إعادة النظر بهذه الفقرة والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطة التي تتولى الإحالة إلى التحقيق وبين التي تتولى توقيع الجزاء احتراماً لمبدأ الحيادة .

4. مما يؤخذ على قانون الانضباط العام لسنة 1991 أيضاً انه أعطى للوزير أو لرئيس الدائرة في الفقرة (رابعاً) من المادة (10) صلاحية فرض العقوبات الثلاثة الأولى وهي (لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب) من دون ان يتم إجراء تحقيق مع الموظف مما يحرمه من ضمانة مهمة وهي التحقيق كما ويعرضه لتعسف الرئيس الإداري لاستغلال هذه الفقرة من قبل الرؤساء الإداريين لفرض هذه العقوبات دون رقابة بقصد الانتقام والتشفي.

5. بشأن التحقيق مع أصحاب الدرجات العليا نقترح تشكيل لجنة تحقيق خاصة غير اللجنة المقررة في المادة (10) من القانون ويتم تشكيلها من أعضاء معروفين بالنزاهة والحيادة والكفاءة .

6. نقترح تغيير تسمية القانون ليكون تسميته قانون تأديب الموظفين أسوة بالقوانين المعاصرة ذلك لان كلمة انضباط تشير إلى انضباط الطلبة أو تطلق في المجالات العسكرية .

المراجع

1. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر/ تعليق على حكم / مجلة العلوم الإدارية / 1985 ، نقلاً عن د. علي جمعة محارب / التأديب الإداري في الوظيفة العامة / الطبعة الأولى/ عمان / 2004/ ص 338.
2. ماجد راغب الحلو / القضاء الإداري / دار المطبوعات الجامعية / الإسكندرية .بلا تاريخ ، نقلاً عن د. علي جمعة محارب / المصدر السابق / ص 339 .
3. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2007،ص 286
4. مغاوري محمد شاهين . المساءلة التأديبية . عالم الكتب . القاهرة . 1974 . ص 257
5. محسن حسنين حمزة / القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية / دار الفكر العربي / الطبعة الأولى 1960 . ص 62 .
6. منير الوتري / القانون الإداري/ مطبعة المعارف / بغداد / 1976 ص 38
7. ماهر عبد الهادي / الشرعية الإجرائية في التأديب / الطبعة الثانية / 1986/ ص 241 .
8. سليمان الطماوي / القضاء الإداري / الكتاب الثالث / قضاء التأديب / 1987 ص 571
9. علي جمعة محارب . التأديب الإداري في الوظيفة العامة . عمان . 2004 .
10. عبد العزيز عبد المنعم خليفة / ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية / 2003 / ص 312.
11. قرار مجلس الانضباط العام رقم 82/26 تاريخ القرار 1982/9/2 ، رقم الاضبارة 982/9 غير منشور ، نقلاً عن ضامن حسين العبيدي /الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق / رسالة دكتوراه 1991/ص162/
12. قرار مجلس الانضباط العام رقم 82/26 تاريخ القرار 1982/9/2 ، رقم الاضبارة 982/9 غير منشور ، نقلاً عن ضامن حسين العبيدي /الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق / رسالة دكتوراه 1991/ص162/
13. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2007،ص 289
14. أرشيد عبد الهادي الحوري / التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية . دراسة مقارنة .ص 535.