

التحقيق الإداري Administrative investigation

م.م. (أحمد مطهر نعمة)
كلية القانون-الجامعة المستنصرية

الملخص.

يهدف هذا البحث إلى دراسة التحقيق الإداري في العراق وتحديد نقاط القوة والضعف فيه. من خلال التطرق إلى ماهية التحقيق الإداري وخصائصه، ومن ثم بيان نطاق سلطة الإدارة في التحقيق، ومن ثم التعرّيج على ضمانات الموظف القانونية. وقد خلص البحث إلى أن النظام القانوني الحالي يعاني من نقص في التشريعات التفصيلية، مما يؤثر على حقوق الموظفين. كما أوصى البحث بضرورة تعزيز مبدأ الحياد في التحقيقات، وتوفير ضمانات أقوى لحق الموظف في الدفاع عن نفسه، وتطوير الإجراءات المتبعة في تشكيل اللجان التحقيقية.

الكلمات المفتاحية: التحقيق الإداري، سلطة الإدارة، ضمانات الموظف، المخالفات الإدارية، حق الدفاع.

Abstract.

This research aims to study administrative investigations in Iraq and identify their strengths and weaknesses. It addresses the concept and characteristics of administrative investigations, outlines the scope of the administration's authority in conducting such investigations, and examines the legal guarantees afforded to employees. The research concludes that the current legal framework suffers from a lack of detailed legislation, which negatively impacts employees' rights. Furthermore, it recommends enhancing the principle of neutrality in investigations, providing stronger guarantees for the employee's right to defense, and improving the procedures for forming investigative committees.

Keywords: Administrative investigation, administrative authority, employee guarantees, administrative violations, right of defense.

المقدمة

لا يخفى على المختصين في مجال القانون أن القانون الإداري غير مقنن، وهو يعتمد على الأحكام القضائية وأعمال الإدارة ذات الطبيعة العرفية. والمصدر الرئيسي الذي تم دراسته أثناء فترة الدراسة الأكاديمية هو المبادئ العامة وليس النصوص الصريحة. وبما أن التحقيق الإداري هو محور بحثنا هذا، فهو جزء بسيط من هذا القانون، أما الحصة الكبرى في ممارسته فتتمثل في الإجراءات الإدارية من الناحية القانونية في المرافق العامة، وهي موزعة بين قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠)، وقانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة (٢٠٠٨)، وقانون التقاعد الموحد، وقانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة (٢٠٠٨)، وقانون العجز الصحي رقم (١٣)، وأخيراً قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

إن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي نص في المادة (١٠) على آلية التحقيق الإداري موضوع بحثنا، وكذلك العقوبات التي تفرض على الموظف المخالف. إلا أن المشرع، أثناء تشريعه لهذا القانون، لم يتوسع أكثر في تبويب العقوبات مقابل الفعل المرتكب، أسوةً بقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته. ومن جهة أخرى، لم يحدد صراحة الإجراءات الشكلية في عمل اللجنة التحقيقية وكذلك الموضوعية. وإن هذه الإشكالات والتساؤلات ظهرت من خلال عملنا الميداني والإداري.

تواجهنا العديد من الآراء الاجتهادية التي تؤثر في عملنا بسبب الفراغ الذي تركه المشرع، وهو عدم وجود نصوص صريحة تنظم عمل التحقيق الإداري من الناحية الشكلية والموضوعية، ابتداءً من تشكيل المجلس التحقيقي وانتهاءً بدور التوصيات. وكلامنا هذا يؤكد القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، التي غالباً ما تبطل عمل الإدارة إزاء توصيات اللجان المشكلة من قبلها.

مشكلة البحث.

تتمحور مشكلة البحث حول التحقيق الإداري وما يتضمنه من إجراءات وضمانات مهمة للموظف والإدارة معاً. وكان ذلك عن طريق بيان موقف المشرع وخاصة العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١)، مع الاستئناس بأراء الفقه القانوني.

أهمية البحث.

نظراً لأهمية التحقيق الإداري والذي يحتل مكانه مهمة في المرافق العام. ومن البديهي الواجب تطبيقه في عمل الإدارة الانصاف والعدالة لا الظلم

والاجحاف، وهذه أهمية التحقيق الإداري بالنسبة إلى الموظف والإدارة في النفع الذي يحققه لكليهما أي الجانب الإيجابي للتحقيق، أما الجانب السلبي فهو أن التحقيق مرحلة مهمة لما يترتب عليها من نتائج خطيرة منها ما يتعلق بالموظف، على وجه الخصوص على اعتبار ان الأخير له المساس في سمعة حياته . كل هذه الاعتبارات وغيرها تكمن وراء أهمية هذا البحث.

منهجية البحث.

طبيعة البحث وخصوصيته املت على الباحث ان يسلك المنهج الوصفي التحليلي، عبر ما طرحته من آراء واحكام قانونية، ومناقشتها بالتحليل والتمحيص.

خطة البحث.

قسم هذا البحث إلى عدة مباحث، وكل مبحث إلى عدة مطالب، وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية التحقيق الإداري.

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: مميزات التحقيق الإداري.

المطلب الثالث: أهمية التحقيق الإداري.

المبحث الثاني: نطاق سلطة الإدارة الانضباطية.

المطلب الأول: سلطة الإدارة بتوجيه الاتهام للموظف بارتكاب مخالفة انضباطية.

المطلب الثاني: سلطة الإدارة بإحالة الموظف للتحقيق الإداري.

المبحث الثالث: ضمانات الموظف القانونية في التحقيق الإداري.

المطلب الأول: اعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه.

المطلب الثاني: الحياد.

المطلب الثالث: حق الدفاع.

المبحث الاول: ماهية التحقيق الإداري

The essence of administrative investigation

يشتمل التحقيق الإداري على جملة من الإجراءات قصد المشرع من خلالها كفالة ضمانات للموظف المخالف تمكنه من ممارسة حقه في الدفاع وتطمين غيره من الموظفين. ولاكتمال الصورة ينبغي بل يجب علينا بيان ماهيته، من خلال تعريفه وبيان خصائصه وتسليط الضوء على أهميته، وهذا ما سنعالجه في عدة مطالب وعلى النحو التالي.

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري . Definition of administrative investigation.

يراد بالتحقيق الإداري لغة حقق^١ وحققه أي أكدّه، ويقال كلام محقق أي محكم أو منظم^٢. أما اصطلاحاً فيقصد به الوسيلة أو الآلية التي عبرها يتم استيضاح الأمور وبيان المعطيات والاوليات، من أجل تشخيص المخالفة الانضباطية التي قد يرتكبها الموظف في الوظيفة العامة، بغية الحفاظ على استمرارية عمل المرفق العام بانتظام واطراد والتي تعتبر هي الهدف الأسمى الذي تسعى اليه الإدارة^٣.

كما عُرف التحقيق الإداري بأنه تحقيق في سوء سلوك مزعوم من جانب موظف قد يؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحق موظف آخر^٤. وعرف بأنه وسيلة أو آلية الإدارة للسير بالإجراءات القانونية تجاه الموظف عند قيامه عمل يعد مخالفة تأديبية للأحكام الوظيفة العامة وحياد عن مقتضيات الواجب الوظيفي وما يجب ان يتمتع به الموظف العام من أمانة و نزاهة، والتزام بمهام وظيفته و واجباتها^٥.

التحقيق الإداري هو تحقيق يتم إجراؤه لتحديد ما إذا كان الموظف قد انتهك أي قانون من أحكام القانون، أو قاعدة أو لائحة؛ أو ما إذا كان العمل معوقاً أو غير لائق لأداء واجبات ومسؤوليات الموظف^٦.

وعرف كذلك بأنه آلية قانونية تتيح للإدارة القدرة على اثبات الاتهام أو نفيه عن الموظف المحال للتحقيق في ظل توفيرها جميع الضمانات القانونية للموظف محل اللجنة التحقيقية بغية الوصول لمطابقة نتيجة التحقيق واقعاً و قانوناً^٧.

فهو إجراء قانوني تباشره الجهات الإدارية المختصة أو النيابة الإدارية بهدف التحقق من مدى صحة المخالفات الإدارية المنسوبة إلى الموظف العام. ويهدف هذا التحقيق إلى جمع الأدلة، والاستماع إلى الشهود، وفحص الوقائع المنسوبة إليه، تمهيداً لاتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة، بما في ذلك إصدار التوصيات أو القرارات التأديبية وفقاً للأنظمة واللوائح المعمول بها.

^١ مسعود، جبران، معجم الرائد (لغوي عصري)، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، لبنان- بيروت، ١٩٦٧، ص ٣٧٠.

^٢ اليسوعي، لويس معلوف، معجم المنجد في اللغة والادب والعلوم، بيروت، ص ١٤٠.

^٣ شاهين، مغوار محمد، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا، ١٩٧٤، ص ٢٥٧.

^٤ Administrative Investigations, p. 1. available at <https://www.austintexas.gov/sites/default/files/files/902.1.2%20Administrative%20Investigations%20Definitions.pdf> (accessed 2 December 2024).

^٥ الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، الاسكندرية، ١٩٨٥، ص ٥٧١.

^٦ Law insider, available at <https://www.lawinsider.com/dictionary/administrative-investigation> (accessed 7 December 2024).

^٧ محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات الوظيفية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١١٣.

والتحقيق الإداري عموماً هو إجراء يتم بالشكل المنصوص عليه قانوناً من أجل كشف الحقيقة وتمحيص الأدلة لمعرفة الفاعل الحقيقي وصولاً لأدانتته في ظروف تكفل للموظف كافة الضمانات القانونية بالشكل الذي يشعر معه الموظف بعدالة الإجراء المتخذ بحقه^١.

أما فيما يخص التشريعات فلم نجد تعريف محدد للتحقيق الإداري سواء في القانون العراقي أو الدول العربية الأخرى مثل مصر أو الأردن، وهذا اتجاه يحسب لهن كي لا يقيد عمل التحقيق الإداري ويحد من حريته.

بناءً على ما تقدم يمكن تعريف التحقيق الإداري هو تحقيق محايد، مصرح به من قبل مدير المدير العام أو مدير أعلى مستوى، يتم إجراؤه في أي وقت يعتبر ضرورياً، لتحديد الحقائق وجمع الأدلة فيما يتعلق بمسألة تكون فيها الموظف مدان من عدمها.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي قد حدد مجموعة من المعايير الواجب توافرها في التحقيق الإداري، وذلك في نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١)^٢ على "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والكفاءة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون". وهذا يعني أن اللجنة يجب توافر فيها ما يلي:

١. إن تكون اللجنة التحقيقية مشكلة بقرار قانوني صادر عن جهة مختصة.
٢. يجب أن يتم التحقيق وفقاً للإجراءات القانونية المحددة. أي أن أي إجراء يتخذ خلال التحقيق يجب أن يتبع الخطوات والشروط التي حددها القانون. وإلا، فإن هذا الإجراء يعتبر باطلاً حتى لو تم أمام جهة تحقيق..
٣. أن يهدف التحقيق الإداري إلى البحث عن الأدلة والقرائن التي تكشف حقيقة الواقعة محل التحقيق.

المطلب الثاني: مميزات التحقيق الإداري.

Characteristics of administrative investigation

يتمتع التحقيق الإداري بجملة من الخصائص، يمكن إيجازها بما يلي:

أولاً: الهدف منه كشف المخالفة الانضباطية.

يهدف التحقيق الإداري إلى تحديد ما إذا كان الموظف قد ارتكب مخالفة انضباطية تستوجب عقوبة تأديبية، بينما يهدف التحقيق الجنائي إلى تحديد ما إذا

^١ الحديثي، شفيق عبد المجيد، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، ط ١ ، مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٧٥، ص ١٤٧.

^٢ نصوص هذا القانون متاحة على الرابط التالي:

كان قد ارتكب جريمة تستوجب عقوبة جنائية. وبالتالي، فإن أقصى عقوبة في التحقيق الإداري هي إنهاء الخدمة، وهي عقوبة أقل خطورة من العقوبات الجنائية التي قد تصل إلى الحرمان من الحرية أو الحياة. ونظراً لطبيعة العقوبات في التحقيق الإداري، فإن الموظف ملزم بالرد على أسئلة المحقق، وإلا اعتبر ذلك إقراراً ضمنياً بالمخالفة المنسوبة إليه^١.

كما إن افتراض البراءة يستلزم عدم تحميل الموظف المتهم بالمخالفة عبء إثبات براءته، والأثر الآخر هو تحميل لجنة التحقيق الإدارية هذا العبء، ولكن هذا لا يعني حرمان ذلك الموظف من تقديم أدلة على براءته ودحض معظم الاتهامات الموجهة إليه، وبالتالي يجب على المحقق أن يسمح للموظف بجمع الأدلة لإثبات براءته وحماية حقوقه^٢.

ثانياً: يتميز بالسرعة.

إن مبدأ حسن سير المرفق العام يقتضي الإسراع في حسم الإجراءات الإدارية، بما في ذلك التحقيقات الإدارية. وحيث أن التحقيق الإداري يرتبط بشكل مباشر بحقوق وواجبات الموظف، فإن التأخير في حسمه قد يؤدي إلى ضرر لا يمكن جبره. وعلى العكس من ذلك، تتطلب التحقيقات الجنائية إجراءات أكثر تعقيداً ودقة، مما يستلزم وقتاً أطول لحسمها^٣.

ثالثاً: البحث الموضوعي.

يهدف التحقيق إلى الكشف عن الحقيقة بشكل موضوعي ونزيه. ومن ثم، فإن حياد المحققين شرط أساسي لضمان صحة نتائج التحقيق. أي انحياز أو تحيز من جانب المحقق يمثل خرقاً لمبادئ العدالة الإجرائية ويؤدي إلى بطلان الإجراءات. وفي حال وجود مانع من استمرار المحقق في عمله، يجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستبداله^٤.

رابعاً: يتم عبر لجنة تحقيقية.

وفقاً للمادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة، تتألف لجنة التحقيق الإداري من ثلاثة أعضاء، أحدهم على الأقل حاصل على شهادة في القانون. وبالمقارنة، فإن التحقيق الجنائي الابتدائي يعهد به إلى محقق واحد وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية^٥.

^١ محمد، نعم احمد، النظام القانوني للتحقيق الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد (١٣)، العدد (١٠)، كانون الاول، ٢٠٠٦، ص ٣٩٧.

^٢ Odai AlHeilat & Nayel AlOmran, op, cit, p.1431.

^٣ بسيوني، حسن السيد، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطبع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢١٣.

^٤ Administrative Investigations, Resource Guidebook, Department of Veterans Affairs, Employee Education System, July 2004, p.25.

^٥ أنظر في ذلك المادة (٥٢ / ١) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١).

خامساً: تتمتع اللجنة التحقيقية بالاستقلالية.

تتمتع اللجنة التحقيقية بالاستقلالية، وبالرجوع إلى القاعدة العامة التي تملي استقلال قانون انضباط موظفي الدولة النافذ عن القانون الجنائي فكل منهما ذاتيته التي تميزه من الآخر، كذلك اللجنة التحقيقية الادارية مستقلة عن التحقيق الجنائي، فالأخير لا يوقف التحقيق الاداري ولا يحل محله بصورة عامة^١.

ختاماً يُعتبر التحقيق الإداري أداة أساسية للحفاظ على النظام داخل المؤسسات العامة، حيث يتميز بخصائص فريدة تجعله مختلفاً عن غيره من أنواع التحقيقات. فهو يتسم بسرعة الإجراءات وإمكانية التكيف مع طبيعة كل حالة بشكل مستقل، كما يتيح للجهة الإدارية ممارسة سلطاتها التقديرية في إطار القانون. علاوة على ذلك، يضمن التحقيق الإداري احترام حقوق الموظف العام من خلال منحه الفرصة للدفاع عن نفسه وتقديم الأدلة والدفع اللازمة.

المطلب الثالث: أهمية التحقيق الإداري.

The importance of administrative investigation

للتحقيق الإداري أهمية كبيرة ومتعددة عدة، منها للموظف ذاته، وأخرى للإدارة، وأخرى للمجتمع، يمكن إيجازها بما يلي:

أولاً: أهمية التحقيق الإداري للموظف.

يتيح التحقيق الإداري للموظف حق الدفاع عن نفسه تجاه أي تهمة قد توجه إليه، حيث أنه بحكم طبيعة عمله يكون معرض للتهمة الكيدية بدوافع عدة، قد تكون الحسد أو المنافسة غير المشروعة... إلخ، ويمنحه التحقيق الإداري فرصة له الدفاع عن نفسه^٢.

كما يتيح التحقيق الإداري تحديد العقوبة المناسبة والمتكافئة مع المخالفة الإدارية حال صدورها من قبل الموظف، فعقوبة لفت النظر غير عقوبة التوبيخ، وقطع الراتب غير العزل وهكذا. فيتيح التحقيق الإداري استجلاء الحقيقة كاملة بغية تحديد العقوبة المناسبة للمخالفة الإدارية^٣.

ثانياً: أهمية التحقيق الإداري للإدارة.

إن الموظف، بصفته عنصراً أساسياً في العملية الإدارية، يستحق الحماية من أي اتهامات لا تستند إلى أدلة كافية. وتكفل هذه الحماية حق الموظف في

^١ الشخيلي، عبد القادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ٢١ وما يليها.

^٢ بركات، عمر فؤاد احمد، السلطة التأديبية، القاهرة، ص ٢٨٨ وما يليها.

^٣ إبراهيم، علي خليل، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، الدار العربية- بغداد، ص ٢٨ وما يليها.

الدفاع عن نفسه أمام الجهات المختصة، مما يساهم في تحقيق العدالة الإجرائية ويضمن سير العمل الإداري وفقاً للمبادئ القانونية^١.

تلعب التحقيقات الإدارية دوراً حاسماً في الحفاظ على الشفافية والمساءلة والنزاهة داخل المنظمات. سواء كانت وكالة حكومية أو مؤسسة تعليمية أو شركة خاصة، فإن هذه التحقيقات مصممة لكشف الحقيقة وراء مزاعم سوء السلوك أو انتهاكات السياسة أو أي شكل آخر من أشكال المخالفات. من خلال إجراء تحقيقات شاملة ونزيهة، يمكن للمنظمات حماية سمعتها وضمان المعاملة العادلة للموظفين وفي النهاية دعم مبادئ العدالة. في هذا القسم، سنتعمق في أهمية التحقيقات الإدارية، واستكشاف فوائدها والاعتبارات الرئيسية والأمثلة الواقعية^٢.

وتتمثل إحدى الفوائد الأساسية للتحقيقات الإدارية في قدرتها على كشف الحقيقة. فمن خلال إجراء مراجعة شاملة للحقائق والأدلة، يمكن للمحققين جمع معلومات غير متحيزة واتخاذ قرارات مستنيرة بناءً على النتائج. وهذا لا يساعد فقط في حل النزاعات، بل يمنع أيضاً تكرار حوادث مماثلة في المستقبل. وعلاوة على ذلك، توفر التحقيقات الإدارية عملية عادلة وموضوعية لجميع الأطراف المعنية، مما يضمن حصول الأفراد المتهمين بسوء السلوك على فرصة لتقديم جانبهم من القصة والدفاع عن أنفسهم ضد الادعاءات^٣.

تقع على عاتق الإدارة مسؤولية تقييم الشكاوى المقدمة إليها لتحديد الإجراءات المناسبة. فليس كل شكوى تستدعي إجراء تحقيق رسمي، إذ يمكن حل العديد من الشكاوى بطرق بديلة مثل الوساطة أو التفاهم. وتشمل المعايير التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند التقييم: طبيعة الشكوى، ومدى خطورتها، ومدى مرور الوقت على وقوعها، ووجود وسائل انتصاف أخرى للمشتكي^٤.

كما إن المطلوب هو إثبات وقوع الواقعة، وعلى كل طرف في التحقيق الإداري أن يبذل قصارى جهده لإثبات ادعاءاته، وللإدارة الحق في إثبات صحة ادعاءاتها بكل الوسائل المشروعة المتاحة لها، كما يحق للموظف العام أن يدافع

^١ إبراهيم، علي خليل، المرجع السابق، ص ٣.

^٢ Understanding The Importance Of Administrative Investigations, available at <https://fastercapital.com/topics/understanding-the-importance-of-administrative-investigations.html> (accessed 9 December 2024).

^٣ Ibid.

^٤ Guidelines Conducting administrative investigations, Revised May 2009, p.1. available at <https://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Conducting-administrative-investigations-guidelines.pdf> (accessed 4 December 2024).

عن براءته، وتتولى لجنة التحقيق إثبات وقوع المخالفة بالفعل وأنها لم تكن فعلاً يعتبر ضمن نطاق حريته في الاختيار، مع جمع الأدلة ضد المتهم^١.
ثالثاً: أهمية التحقيق الإدارية للمجتمع.

مع تطور دور الدولة وتوسع نطاق خدماتها، زاد الاعتماد على الكوادر الوظيفية، مما أدى إلى ارتفاع مكانة الوظيفة العامة وأهميتها في المجتمع^٢. كما ينبغي التحقيق الإداري إلى إنشاء آليات داخل السلطة التنفيذية للدولة للحد من الأعمال التعسفية وإساءة استخدام السلطة^٣.

ويعتبر التحقيق الإداري وسيلة فعالة تؤدي إلى الوصول إلى حقيقة الاتهامات الموجهة إلى الموظف العام، ومن هذه المخالفات عدم الاحتفاظ بالمعلومات والوثائق الموكلة إليه، والجهة المختصة بالتحقيق الإداري في مصر هي إما لجان التحقيق الإدارية أو النيابة الإدارية بالنسبة لشاغلي الوظائف التنفيذية وفقاً للمادة ٨٣ من نظام الخدمة المدنية، بينما في العراق والأردن، تقوم لجنة التحقيق الإداري وحدها بهذا الدور^٤.

وأن لجوء الإدارة إلى التحقيق مع الموظف المتهم بمخالفة وظيفية، يعني هذا أن الموظف محمي بموجب القانون من أي عقوبات تعسفية قد تطاله، مما يؤدي إلى أسباغ صفة المشروعية على أعمال الإدارة، ومن ثم تتحقق العدالة المرجوة في أي مجتمع، بل أن شيوع العدالة لهو دليل على تطور المجتمع ورفقه. ختاماً يُشكل التحقيق الإداري أداةً جوهرية لضمان كفاءة الأداء المؤسسي في الجهات الحكومية، حيث يسعى إلى تحقيق العدالة الوظيفية من خلال التحقق من مدى التزام الموظفين بالأنظمة والتشريعات المعمول بها. كما يُسهم في حماية المال العام عبر الكشف عن المخالفات والتجاوزات التي قد تؤثر سلباً على جودة الأداء الإداري. بالإضافة إلى ذلك، يُعزز التحقيق الإداري ثقة المجتمع بالمؤسسات الحكومية من خلال توفير آليات رقابية تتسم بالشفافية والعدالة، مما يسهم في ترسيخ مبدأ سيادة القانون. علاوةً على ذلك، يُعدّ التحقيق الإداري أداةً فعالة لتحليل أسباب الإخلال بالواجبات الوظيفية، مما يتيح إمكانية وضع حلول تصحيحية تهدف إلى تطوير الأداء الإداري بشكل مستدام.

¹ Odai AlHeilat & Nayel AlOmrn, Proof of Disciplinary Violations During Administrative Investigation Per Jordanian Civil Service Bylaw No. 9 Of 2020: A Comparative Study, p.1429.

^٢ إبراهيم، علي خليل، المرجع السابق، ص٣.

³ Baudouin Dupret, Administrative Law, Submitted on 26 May 2020, p.2. available at https://hal.science/hal-02624566v1/file/2008_Encycl_Administrative%20Law.pdf (accessed 4 December 2024).

^٤ Odai AlHeilat & Nayel AlOmrn, op., cit. p.1429.

المبحث الثاني: نطاق سلطة الإدارة الانضباطية

Scope of disciplinary authority

أن الدور الذي تلعبه الإدارة العامة في القيام بمهامها لصالح النفع العام، لذلك فقد أعطيت الكثير من الصلاحيات لأداء واجباتها، ومن أكثر الصلاحيات خطورة هي القرارات التي تصدرها اللجان التحقيقية من خلال توصياتها، ولما لهذه القرارات قوة التأثير المباشر على الأفراد والتي من الممكن أن تتعرض لمركزهم القانوني . سنناقش في هذا المبحث نطاق سلطة الإدارة في المجالات الانضباطية؟

المطلب الأول: سلطة الإدارة بتوجيه الاتهام للموظف بارتكاب مخالفة انضباطية.

The authority of the administration to charge the employee with committing a disciplinary violation

يبدأ تأديب الموظف من لحظة إصدار قرار إحالته إلى اللجنة التحقيقية، حيث يتم استدعاؤه للمثول أمام الجهة المختصة للتحقيق معه بشأن المخالفة المنسوبة إليه. وتُستند هذه الإحالة إلى الشكوى المقدمة ضده، أو نتيجة اكتشاف المخالفة من خلال إجراءات الرقابة الإدارية المختلفة، مثل الإشراف، والمتابعة، والمراجعة، وغيرها. وقد تُكتشف المخالفة أيضاً عن طريق وسائل الإعلام أو أي وسيلة أخرى، مما يدفع الإدارة إلى إحالته للتحقيق كخطوة أولى تمهيداً للمباشرة في اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة بحقه^١.

يهدف الاتهام التأديبي إلى تحديد المسؤولية التأديبية للموظف العام إما بإثبات براءته أو إدانته وعقوبته وفقاً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. ويتطلب ذلك توافر أدلة كافية تدعم الاتهام، واتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون قبل اتخاذ قرار بإحالة الموظف للتحقيق، وتشمل هذه الإجراءات كل من^٢:

١. التأكد من ثبوت ارتكاب الموظف المحال للتحقيق للأفعال المنسوبة إليه.
٢. جمع الأدلة التي تثبت ارتكاب الموظف أو الموظفين للمخالفة المنسوبة إليهم، وتحديد دور كل منهم في ارتكابها، وذلك من خلال اتباع إجراءات تحقيقية دقيقة تضمن الوصول إلى الحقيقة.
٣. إن مبدأ الفصل بين التهمة والتحقيق يقتضي إجراء تحقيق إداري كامل قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق الموظف. ويهدف هذا التحقيق إلى جمع

^١ العبودي، عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٦١.
^٢ كريم، سالار فرج، إشكاليات التحقيق الإداري و سبل معالجتها دراسة تحليلية مقارنة، رسالة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة السليمانية كجزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام، ٢٠١٦، ص ٣٤.

الأدلة التي تثبت صحة الاتهام الموجه للموظف، وذلك تطبيقاً لمبدأ براءة المتهم حتى تثبت إدانته، والذي يسري على المخالفات التأديبية.

مما سبق يتضح أن لا بد من أن يكون هناك جهة مختصة باتهام الموظف ومن ثم البدء بمباشرة الإجراءات الانضباطية ضده ، والاتهام – برأي غالبية الفقه – يسبق التحقيق ويسبق حتى الإحالة إلى التحقيق حدد المشرع العراقي السلطة الإدارية التي تختص بالأمر بإجراء التحقيق مع الموظف بشأن التهم الانضباطية التي تنسب إليه ، وذلك للكشف عن حقيقة تلك التهم ، وتحديد مسؤوليته تمهيداً لإحالاته إلى السلطة الانضباطية المختصة للنظر في أمر فرض عقوبة انضباطية عليه أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فقد نص في المادة (١٠) منه على (أولاً : على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين) ، (ثانياً : تتولى اللجنة تحريرياً التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها...)، يتضح لنا من المادة المذكورة أن الوزير أو رئيس الدائرة يمثلان السلطة المختصة في اتهام الموظف وإحالاته إلى التحقيق إعمالاً للقاعدة العامة القائلة بأن السلطة المختصة بالتأديب هي سلطة الاتهام.

والإحالة إلى التحقيق ، ومن الملاحظ أن صياغة المادة (١٠) من قانون الانضباط لعام ١٩٩١ المعدل لم تكن بنفس الدقة التي صيغت بها المادة ١٩ من قانون الانضباط لعام ١٩٣٦

فقد أجازت المادة (١٠/رابعاً) من القانون في أعلاه للوزير أو رئيس الدائرة فرض أي من عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب دون أية إجراءات تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه أو إثبات براءته. واقتصر المشرع في المادة أعلاه على استجواب الموظف دون تبيان شكل ذلك الاستجواب الأمر الذي من الممكن أن يكون معه الاستجواب شفهيّاً.

وفقاً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة، فإن السلطة المختصة باتهام الموظف وإحالاته للتحقيق هي الوزير أو رئيس الدائرة. هذه السلطة هي المسؤولة عن تشكيل لجنة تحقيق للنظر في التهم الموجهة للموظف وتحديد مسؤوليته، وذلك لضمان تطبيق القانون وضبط سلوك الموظفين. وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١٠) منه على (أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين)، (ثانياً : تتولى اللجنة تحريرياً التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها... إلخ).

ومن الملاحظ أن صياغة المادة اعلاه بالمقارنة مع المادة ١٩ من قانون الانضباط لعام ١٩٣٦، والتي كانت تحدد الإجراءات التأديبية بشكل أكثر دقة، فإن صياغة المادة الحالية تفتقر إلى الوضوح. ففي حين أن المادة القديمة كانت تسمح بفرض عقوبات دون إجراءات دفاعية للموظف، فإن المادة الحالية تقتصر على استجواب الموظف دون تحديد طبيعة هذا الاستجواب، مما يترك الباب مفتوحاً لإجراءات غير عادلة.

في فرنسا، السلطة المختصة بالاتهام والإحالة إلى التحقيق هي نفسها المختصة بالتأديب. وتعد الأخيرة إحدى فروع السلطة الرئاسية، فهي تنتمي بطبيعتها إلى السلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين. وفي هذه الحالة، يجب أن يُعلن الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وأن يحصل على وقت كافٍ لإعداد دفاعه. فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى ضرورة إعلان المتهم بكل التهم الموجهة إليه، وأن إغفال أي اتهام يعيب القرار ويجعله قابلاً للبطلان إلا إذا كان اتهاماً غير جوهري أو غير مؤثر^١.

المطلب الثاني: سلطة الإدارة بإحالة الموظف للتحقيق الإداري.

The authority of the administration to refer the employee to administrative investigation.

تمثل الإحالة إلى التحقيق المرحلة الافتتاحية لإجراءات التأديب الإداري. وهي إجراء قانوني يتطلب اتباع خطوات محددة لضمان حقوق الموظف. فالإحالة المفاجئة قد تؤثر سلباً على الموظف، لذا يجب أن تتم بشكل رسمي وبناءً على أسباب واضحة^٢.

لا بد من إحالة الموظف للتحقيق لبدء إجراءات التأديب ضده. هذا الإجراء له آثار قانونية مهمة على الموظف، مما يجعل قرار الإحالة قابلاً للنقاش والطعن. وقد انقسم الفقهاء حول إمكانية الطعن على هذا القرار، حيث يرى بعضهم أن طبيعة هذا القرار تسمح بالطعن عليه^٣.

ويجادل فريق آخر بأن قرار الإحالة إلى التحقيق ليس قراراً نهائياً، بل هو إجراء تمهيدي لاختيار العقوبة المناسبة. لذلك، فإن الطعن على هذا القرار لا يؤثر على سير إجراءات التحقيق ولا يوفر للموظف أي ميزة زمنية.

فيما يتعلق عن موقف المشرع العراقي من مدى إمكانية الطعن بقرار الإحالة، فبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نجده قد اشترط على الموظف أن يتظلم من

^١ محارب، علي جمعة، المرجع السابق، ص ٢٣٢.

^٢ محارب، علي جمعة، المصدر السابق، ص ٢٣٤.

^٣ العبودي، عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٦٤.

القرار الذي اتخذ بحقه من قبل الإدارة خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغه بالقرار، وبعد رد التظلم صراحة أو ضمناً يتوجب عليه الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين، وفي حال عدم التظلم سيرد الطعن لعدم توفر الشرط الشكلي لذلك، وفي حال كان قرار محكمة قضاء الموظفين غير مرضي له يحق له الطعن تمييزاً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار الابتدائي.

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة ملزمة بإبراز أي مستند لتبرئة الموظف محل اللجنة التحقيقية، وبخلافه لا بد من فرضة جزاء على الإدارة في حالة إهمالها أو تساهلها في إبراز المستندات التي بحوزتها، ومن أجل استقرار الأوضاع القانونية فإنه لا يجوز الانتظار فترة طويلة لتقديم هذه المستندات وخاصة إذا كان الموظف موقوفاً عن العمل إلى حين ظهور نتيجة التحقيق¹.

المبحث الثالث: ضمانات الموظف القانونية في التحقيق الإداري

Employee's legal guarantees in administrative investigation

يمثل التحقيق الإداري آلية هامة لحماية حقوق الموظف، إذ يضمن له فرصة عادلة للدفاع عن نفسه أمام التهم الموجهة إليه. وقد أولى المشرع العراقي اهتماماً خاصاً بإجراءات التحقيق، حيث نص على ضرورة تشكيل لجنة تحقيق مستقلة ومحايدة، وتحديد صلاحياتها، وإجراءات التحقيق، وذلك لضمان تحقيق العدالة والإنصاف.

المطلب الأول: اعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه.

Informing the employee of the violation attributed to him.

لضمان حصول الموظف على محاكمة عادلة في الإجراءات التأديبية، يجب إخطاره بشكل واضح ووافي بالاتهامات الموجهة إليه، والسماح له بالاطلاع على كافة الأدلة التي استندت إليها هذه الاتهامات، مما يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه بشكل فعال.

أولاً: إخطار الموظف بالمخالفة محل اللجنة التحقيقية.

يهدف إخطار الموظف إلى إطلاعه بشكل كامل وواضح على التهم الموجهة إليه، وتحديد موعد محدد لإجراء التحقيق، بحيث يتسنى له الاطلاع على أوراق القضية وإعداد دفاعه قبل الموعد المحدد.

بالرغم من عدم وجود نص صريح في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي يلزم بإخطار الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، إلا أن المادة (٢/١٠) من القانون، التي تمنح الموظف الحق في الدفاع عن نفسه، تفرض ضمناً وجود

¹ Odai AlHeilat & Nayel AlOmran, op, cit, p.1433.

إخطار مسبق. هذا بالإضافة إلى أن القضاء العراقي قد رسخ مبدأ الإخطار كقاعدة قانونية عامة، مما يؤكد أهمية إخطار الموظف قبل بدء إجراءات التحقيق^١. ويقتصر إخطار الموظف في كثير من الأحيان على دعوته لحضور إجراءات التحقيق، دون أن يتضمن تفاصيل واضحة عن المخالفات المنسوبة إليه. هذا الإجراء يمثل قصوراً كبيراً في الإجراءات التأديبية، ويحرم الموظف من حقه في الدفاع عن نفسه بشكل فعال. فمن البديهي أن الموظف لا يمكنه إعداد دفاعه دون معرفة التهم الموجهة إليه والأدلة التي تدعمها.

ونتفق مع الراي القائل بضرورة ان يتم تكليف الموظف للحضور بطريقة كتابية، اذ ان التحقيق له ضوابط تملئها قاعدة اساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المسائلة، فلايجوز مساءلته الا بعد تحقيق يكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح، ومن احدى المستلزمات الضرورية لهذا التحقيق ان يتم اعلام الموظف كتابياً بزمان ومكان اجراء التحقيق وذلك قبل مدة معقولة عن الموعد المحدد لإجراء التحقيق على ان يتضمن هذا الاعلام التهم المنسوبة اليه، ليتمكن من الإحاطة بها^٢.
ثانياً: حق الاطلاع.

من حق الموظف المتهم ادارياً ان يطلع على التحقيقات التي اجريت في القضية، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه، ويتفرع عن هذا الحق تمكين الموظف من تصوير المستندات التحقيق، خاصة تلك التي تشكل ادلة مقدمة ضده، حتى يتمكن من مناقشة تلك الأدلة.

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن على ان حق الموظف في الإطلاع على كافة اوراق التحقيق وملف الدعوى من الامور التي تقتضيها مبادئ العدالة لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق، اذ يعتبر هذا الحق من قبيل الحقوق التي تقرها المبادئ العامة للقانون^٣.

على الرغم من أن قانون انضباط موظفي الدولة لم ينص صراحة على حق الموظف في الاطلاع على ملف التحقيق، إلا أن السلوك المستقر للجان

^١ حسين، محمود خلف، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق- اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة/ جامعة بغداد ، ١٩٨٦ ، ص٢١٢ .

^٢ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص٢٥٧ .

^٣ خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩ ، ص٢٠٠ .

التحقيق في العراق يشير إلى اعتراف ضمني بهذا الحق. ففي أغلب التحقيقات، تمكن الموظفون من الاطلاع على الملفات المتعلقة بقضيتهم، مما يشكل سابقة وعرف يعزز هذا الحق.

عند مقارنة قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بالقانون السابق رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦، يتضح نقص حاد في الضمانات المقدمة للموظف. فبينما كان القانون السابق يمنح الموظف حقاً واضحاً في الاطلاع على ملف التحقيق، فإن القانون الحالي يتجاهل هذا الحق الأساسي. هذا النقص يجعل من الصعب على الموظف الدفاع عن نفسه بشكل فعال أمام التهم الموجهة إليه، ويجب على المشرع إصلاح هذا الخلل التشريعي.

المطلب الثاني: الحياد Neutrality.

يُقصد بالحياد في اللجان التأديبية عدم تجانس دور المحقق وصاحب القرار، بحيث لا يقوم الشخص نفسه بتحقيق المخالفة والحكم فيها في اللجنة المشكلة بناءً على شكوته^١. ويعتبر الحياد ضماناً أساسية للموظفين، ويتطلب عدم وجود أي تضارب في المصالح لدى من يتولى التحقيق أو اتخاذ القرار. يتعين على المشرع والقضاء تحديد الأسباب التي قد تؤدي إلى فقدان الحياد، وتوضيح الإجراءات الكفيلة بضمانه^٢.

تتطلب ضمانات الحياد في الإجراءات التأديبية وضع قواعد صارمة لمنع تضارب المصالح، وذلك بفصل مهام التحقيق عن سلطة اتخاذ القرار. كما يجب أن تخلو اللجان التأديبية من أي عضو قد تؤثر علاقته الشخصية أو الوظيفية أو أي اعتبارات أخرى على حياده واستقلاله في اتخاذ القرار. ويتضمن ذلك حق الموظف في طلب رد العضو المشكوك في حياده، والحق في الطعن في القرار التأديبي إذا كان مشوباً بالانحياز^٣.

يتضح أن الحياد يتضمن بعدين: شكلي وموضوعي. البعد الشكلي يتعلق بتركيب الجهة القائمة بالتحقيق واتخاذ القرار، ويهدف إلى ضمان عدم وجود تضارب في المصالح. أما البعد الموضوعي فيتعلق بحياد المحقق نفسه، وتجنب أي اعتبارات شخصية أو وظيفية قد تؤثر على قراره^٤.

بينما يساهم الحضور الرقابي للقضاء في ضمان حياد القرارات التأديبية، إلا أنه لا يمثل ضماناً كافياً. فالحياد يتطلب أكثر من مجرد إجراءات شكلية. يجب

^١ الربيعي، حمد محمد، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ١٠١.

^٢ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٩٧.

^٣ عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، المصدر السابق، ص ٣٧٢.

^٤ علي، محمد ابراهيم السوقي، المصدر السابق، ص ٣٤٣.

أن يترافق هذا الحضور مع فصل صلاحيات التحقيق والحكم، بحيث لا يقوم الشخص نفسه بتحقيق المخالفة وإصدار الحكم فيها. كما يجب التأكد من خلو المحقق من أي تحيز شخصي أو مصلحة خاصة قد تؤثر على قراره، وذلك تطبيقاً لمبدأ أساسي في العدالة وهو عدم جواز جمع صفتي القاضي والخصم في شخص واحد^١.

المطلب الثالث: حق الدفاع Right of defense.

يشكل التحقيق الإداري حجر الزاوية في الإجراءات التأديبية، إذ يضمن للموظف حقه في الدفاع عن نفسه وتقديم الأدلة التي تدعم براءته. من خلال التحقيق، يتم فحص الأدلة والاستماع إلى الشهود، مما يضمن اتخاذ قرارات تأديبية عادلة مبنية على أسس سليمة.

يتجسد حق الدفاع في إخطار الموظف بشكل واضح ومفصل بالتهم المنسوبة إليه، ومنحه الوقت الكافي لدراسة هذه التهم وتقديم دفاعه. هذا الحق يهدف إلى ضمان حيادية الإجراءات التأديبية وحماية الموظف من أي تعسف في استخدام السلطة^٢.

إن عدم وجود تعريف محدد لحق الدفاع يعود إلى طبيعته الشاملة وارتباطه الوثيق بضمانات تأديبية أخرى. ومع ذلك، يمكن القول بأن هذا الحق يمثل حق الموظف في الدفاع عن نفسه أمام أي اتهام موجه إليه، وذلك باستخدام جميع الوسائل المشروعة المتاحة له^٣.

وفي العراق يمثل حق الدفاع من الحقوق الدستورية التي كفلها الدستور العراقي ٢٠٠٥ حيث نصت المادة (١٩/ رابعاً) على أن "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة". إن حق الدفاع ليس مقتصرًا على المراحل القضائية، بل يمتد ليشمل جميع مراحل الإجراءات، ومنها التحقيقات التي تجريها اللجان الانضباطية. يعتبر هذا الحق من الضمانات الأساسية التي تكفلها القوانين، وأي إخلال به يؤدي إلى بطلان الإجراءات والقرارات الصادرة، لكونها مخالفة لمبدأ الشرعية الذي يكفل حق كل فرد في الدفاع عن نفسه^٤.

كما أن دستور جمهورية العراق كفل عدم وجود أي استثناء على مبدأ حق الدفاع يرد في نصوص القوانين، حيث نصت المادة (١٠٠) منه على أن "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن". ومن الجدير بالذكر هنالك قواعد وضوابط تحقق حق الدفاع يمكن إيجازها بما يلي:

^١ سالار فرج كريم، المرجع السابق، ص ٥٢.

^٢ كنعان، نواف، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

^٣ عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، المصدر السابق، ص ٢٨٥.

^٤ الربيعي، احمد محمود احمد، المصدر السابق، ص ١٠٦.

١. تسري قرينة البراءة على الموظف المتهم في الإجراءات التأديبية، مما يعني أنه يعتبر بريئاً من التهم المنسوبة إليه حتى يتم إثباتها بالأدلة الكافية^١.
٢. الكتابة: أي أن يجب تدوين افادة الموظف وبقيّة اوليات اللجنة التحقيقية تحريرياً^٢. حيث ان الغاية من التحقيق الوصول إلى الحقيقة بشأن المخالفة الادارية المنسوبة إلى الموظف سواء كانت قد نظرت أصلاً في سياق المخالفات أم لا، ويجب أن يكون مثل هذا التحقيق مكتوباً وموثقاً، وهذا الاجراء من المبادئ الاساسية الراسخة في إطار التحقيق الإداري^٣.
٣. حق الدفاع، ويعني ذلك أن يكون الموظف موضوع اللجنة التحقيقية في وضع يسمح له الدفاع عن نفسه ويتمتع بكامل الاهلية العقلية مما يسمح له برد عن اي اتهام يوجه له^٤. وعندما تبلغ لجنة التحقيق الإدارية الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، يجب أن تسمح له بتقديم المستندات التي أرفقتها باعتراضه، والتي تكون غالباً مكتوبة. وقد نص قانون الموارد البشرية الإماراتي في الحكومة الاتحادية على: "... على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع... ويطلع على الأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه وتقديم ما لديه من المستندات التي تؤيد أقواله..."^٥.
٤. عدم توجيه اليمين إلى الموظف محل اللجنة التحقيقية^٦.
٥. الحق في الصمت.
٦. إن مبدأ عبء الإثبات في الإجراءات التأديبية مشابه لمبدأه في القضايا الجنائية. فكما أن المتهم في القضية الجنائية يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته، فإن الموظف المتهم بمخالفة تأديبية يعتبر بريئاً أيضاً حتى تثبت إدارته إدانته بالأدلة الكافية. وبالتالي، فإن عبء إثبات ارتكاب المخالفة يقع على عاتق الإدارة، وليس على عاتق الموظف^٧.

^١ رزكار محمد قادر ود.عبدالمك يونس، لجان التحقيق في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، بحث منشور في مجلة (زانكو) التي تصدرها جامعة صلاح الدين، العدد (١٥)، كانون الثاني، ٢٠٠٢، ص ٢٤٦.

^٢ أنظر المادة (٢/١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ التي توجب تدوين اقوال الموظف المخالف اثناء التحقيق.

^٣ Odai AlHeilat & Nayel AlOmran, op, cit, p.1435.

^٤ عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، المصدر السابق، ص ٣١١.

^٥ Odai AlHeilat & Nayel AlOmran, op, cit, p.1434.

^٦ كريم، سالار فرج، المرجع السابق، ص ٦٠.

^٧ موسى، احمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٥٨٩.

ختاماً يُعدّ التحقيق الإداري إجراءً جوهرياً لضمان سيادة القانون داخل المؤسسات الحكومية، مع مراعاة ضرورة حماية حقوق الموظف خلال مجريات هذا التحقيق، باعتبار ذلك ركناً أساسياً في تحقيق العدالة الإدارية. وبناءً عليه، أرسّت الأنظمة القانونية مجموعة من الضمانات التي تضمن إجراء تحقيق عادل وموضوعي. ومن بين هذه الضمانات، وجوب إخطار الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، بما يتيح له فرصة كافية لإعداد دفاعه. كما يتمتع الموظف بحق الدفاع عن نفسه من خلال تقديم الأدلة والمستندات الداعمة لموقفه، فضلاً عن إمكانية الاستعانة بمحامٍ أو ممثل قانوني عند الحاجة.

علاوةً على ذلك، يُشترط أن يُجرى التحقيق من قِبَل جهة إدارية مختصة ومحايدة لضمان النزاهة وعدم التعسف في استعمال السلطة. ومن الضمانات الأساسية أيضاً، حظر توقيع أي عقوبة تأديبية دون إجراء تحقيق شامل ومستوفي لكافة الإجراءات القانونية، حيث لا يجوز فرض العقوبات بناءً على ادعاءات غير مثبتة أو شكاوى غير مدعومة بأدلة. بالإضافة إلى ذلك، يُكفل للموظف حق الطعن في نتائج التحقيق أمام الجهات المختصة، بما يعزز مبدأ الشفافية والمساءلة الإدارية. ومن خلال هذه الضمانات، يتحقق التوازن بين ضمان كفاءة المؤسسات الحكومية وحسن سيرها، وبين حماية حقوق الموظفين من أي تعسف قد يطرأ أثناء إجراءات التحقيق الإداري.

الخاتمة:

خلص هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ذات الصلة بالتحقيق الإداري، واللجان التحقيقية، والجهة المكلفة بالتحقيق. وبناءً على ذلك، نرى ضرورة استعراض هذه النتائج وتقديم توصيات من شأنها تعزيز كفاءة التحقيق الإداري والارتقاء بأداء اللجان التحقيقية.

النتائج.

١. يحظى التحقيق الإداري بأهمية بالغة في مختلف التشريعات، ولا يُستثنى من ذلك القانون العراقي، إذ يُعدّ الوسيلة القانونية المعتمدة من قِبَل الإدارة للتحقق من مدى ارتكاب الموظف لمخالفة إدارية. كما أنه يشكل جزءاً أساسياً من المنظومة الوظيفية، وضمانة لاستمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد.
٢. يُعدّ التحقيق الإداري أداةً جوهريّة لضمان حقوق الموظف، إذ يمنحه الفرصة للدفاع عن نفسه ودحض أي اتهام كيدي موجه إليه.
٣. يُلاحظ أن المشرع العراقي، في قانون انضباط موظفي الدولة، قد وضع شكايات محددة، من بينها اشتراط تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة

أعضاء، على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون. كما منح المشرع الموظف حق التظلم خلال مدة شهر من اليوم التالي لتبليغه بالعقوبة، يليه شهر آخر للطعن أمام القضاء، وذلك ابتداءً من اليوم التالي لقرار رفض التظلم.

٤. يختلف التحقيق الإداري تبعًا لطبيعة القضية التي استدعت إجراؤه.

التوصيات.

١. على الإدارة أن تكلف موظفين من ذوي الاختصاص والخبرة في التحقيق الإداري لمنع أي إشكالات من شأنها أن تؤدي إلى بطلان اللجنة وكذلك الغبن بحق الأفراد.

٢. نوصي بأن تقوم كل دائرة قانونية في الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بتأسيس شعبة خاصة بشؤون اللجان، على أن تكون مهمتها الرقابة والمتابعة المستمرة للجان منذ لحظة تشكيلها وحتى صدور التوصيات قبيل مصادقتها من قبل المسؤول الأعلى. وذلك بهدف تحسين وضع اللجان من الناحية القانونية، وضمان عدم تعرض إجراءاتها للإلغاء من قبل القضاء.

٣. نوصي بإعادة النظر من قبل المشرع العراقي في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وتعريف كل عقوبة انضباطية بما يتناسب مع الفعل المرتكب، أسوةً بما هو معمول به في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

٤. نظراً لما يعانيه المحقق الإداري أثناء تكليفه بالتحقيق من بعض الإجراءات التي يواجهها نتيجة لخلو النصوص الصريحة التي تنظم عمله أصولياً، فإننا نناشد المشرع العراقي بالتوسع في تنظيم عمل المكلف بالتحقيق، وذلك من خلال رسم سياسة قانونية واضحة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. وذلك أسوةً بالمحقق الجزائي الذي تم تحديد آلية عمله بثوابت صريحة في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ.

قائمة المراجع

١. إبراهيم، علي خليل، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، الدار العربية- بغداد.
٢. بركات، عمر فؤاد احمد، السلطة التأديبية، القاهرة.
٣. بسيوني، حسن السيد، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨١.
٤. الحديثي، شفيق عبد المجيد، النظام الإنضباطي لموظفي الدولة في العراق، ط ١، مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٧٥.

٥. حسين، محمود خلف، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق- اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة/ جامعة بغداد ، ١٩٨٦.
٦. الحلو، ماجد راغب، القضاء الاداري، الفنية للطباعة والنشر، الاسكندرية، ١٩٨٥.
٧. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
٨. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
٩. الربيعي، حمد محمد، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٣.
١٠. رزكار محمد قادر ود.عبدالمك يونس، لجان التحقيق في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، بحث منشور في مجلة (زانكو) التي تصدرها جامعة صلاح الدين، العدد (١٥) ، كانون الثاني، ٢٠٠٢.
١١. شاهين، مغوار محمد، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا، ١٩٧٤.
١٢. الشخيلي، عبد القادر، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الاداري والجناي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٨٣.
١٣. العبودي، عثمان سلمان غيلان ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الاولى، ٢٠٠٨.
١٤. العبودي، عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، ط١، ٢٠٠٨.
١٥. كريم، سالار فرج، إشكاليات التحقيق الإداري و سبل معالجتها دراسة تحليلية مقارنة، رسالة إلى مجلس كلية القانون والسياسة في جامعة السليمانية كجزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام، ٢٠١٦.
١٦. محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات الوظيفية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
١٧. محمد، نعم احمد، النظام القانوني للتحقيق الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد (١٣)، العدد (١٠) ، كانون الاول ، ٢٠٠٦.
١٨. مسعود، جبران، معجم الرائد (لغوي عصري)، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، لبنان- بيروت، ١٩٦٧.
١٩. ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٢٠. اليسوعي، لويس معلوف، معجم المنجد في اللغة والادب والعلوم، بيروت.

References :

1. Odai AlHeilat & Nayel AlOmran, Proof of Disciplinary Violations During Administrative Investigation Per Jordanian Civil Service Bylaw No. 9 Of 2020: A Comparative Study, p.1429.
2. Guidelines Conducting administrative investigations, Revised May 2009, p.1. available at <https://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Conducting-administrative-investigations-guidelines.pdf> (accessed 4 December 2024).

3. Understanding The Importance Of Administrative Investigations, available at <https://fastercapital.com/topics/understanding-the-importance-of-administrative-investigations.html> (accessed 9 December 2024).
4. Administrative Investigations, Resource Guidebook, Department of Veterans Affairs, Employee Education System, July 2004.
5. Baudouin Dupret, Administrative Law, Submitted on 26 May 2020, p.2. available at https://hal.science/hal-02624566v1/file/2008_Encycl_Administrative%20Law.pdf (accessed 4 December 2024).

