



سلطة التحقيق الإداري في القانون العراقي

م. د. جبار كاظم فرطوس* و م. م. ثامر علي عنبر**
*جامعة الشعب \ كلية القانون والعلوم السياسية، بغداد \ العراق
**جامعة الاسراء \ كلية الادارة والاقتصاد، بغداد \ العراق

The Administrative Investigation Authority in the Iraqi Law

Lect. Dr. Jabbar Kazem Fartous*

and Assist. Lect. Thamer Ali Anber**

*Al-shaab National Univ.-College of Law, Baghdad / Iraq

** Al-Esraa Univ.-College of Admin. and Economics, Baghdad / Iraq

Email/jabbar.G1965@gmail.com; Email/ass.tthamer1983@gmail.com



المستخلص

يكرس البحث لدراسة سلطة التحقيق الاداري في القانون العراقي، وما تناوله قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل من خلال المادة (10/اولا وثانيا) والجهة المختصة بالتحقيق مع الموظف ونطاق عمل اللجنة، وصفات اعضاء اللجنة، والعوامل التي تؤثر على عمل اللجنة، وما تناولته العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف المخالف ومن ثم البحث الضمانات المقررة لمصلحة الموظف، الذي منحها قانون انضباط موظفي الدولة من خلال تحديد الجهة المختصة بالعقوبة قبل اجراء التحقيق الاداري، واشعار الموظف المخالف بإحالته للتحقيق واطلاعه على الادلة التي بموجبها ثم احالته للتحقيق، وحضوره امام اللجنة للدفاع عن نفسه، كما تناول البحث الضمانات التي يتمتع بها الموظف عند فرض العقوبة وبعد فرض العقوبة.

الكلمات المفتاحية: سلطة التحقيق الاداري، القانون الاداري، القانون العراقي.

Abstract

The research is devoted to studying the authority of administrative investigation in Iraqi law, and what is covered by the Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, amended through Article (10/First and Second), the authority responsible for investigating the employee, the scope of the committee's work, the qualities of the committee members, and the factors that affect On the work of the committee, and what was covered by the disciplinary penalties Imposed on the violating employee, and then examining the guarantees established for the benefit of the employee, which were granted by the State Employees Discipline Law by identifying the authority responsible for the penalty before conducting the administrative investigation, notifying the violating employee of referring him for investigation and informing him of the evidence according to which he was then referred. For investigation, and his appearance before the committee to defend himself. The research also addressed the guarantees that the employee enjoys when the penalty is imposed and after the penalty is imposed.

Keywords: Administrative investigation authority, Administrative law, Iraqi law

المقدمة

من خلال مراجعة القوانين الوظيفية في العراق وبعض الدول العربية، نجد انه لم يضع تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري، وهذا المنهج يحمد عليه المشرع، لان التعاريف فيها نصوص جامدة تقييد الامر المعرف ووجوب الالتزام بها، الامر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقه ورجال القضاء، وقد عرف التحقيق الإداري فقهاً بأنه ((اجراء تمهيدي يهدف الى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة اليه))⁽¹⁾.

رغم ان المشرع العراقي لو يورد تعريفاً للتحقيق الإداري الا انه جاء بمعايير وضوابط واجبة الاتباع في شأن تأليف اللجنة التحقيقية من خلال نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل لذلك سنتناول في هذا البحث من خلال المطلب الاول السلطة المختصة بالتحقيق الإداري اما المطلب الثاني سنتناول الضمانات المقررة لمصلحة الموظف بالتحقيق الإداري.

اولاً: اشكالية البحث

تكمن اشكالية البحث في مدى ممارسة حق الدفاع للموظف في ايجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة، كما يبين اهمية التحقيق الإداري للإدارة للمحافظة على سير المرفق العام للدولة في كافة مؤسساتها.

ثانياً: اهمية البحث

تكمن اهمية البحث بتسليط الضوء على سلطة التحقيق الإداري في القانون العراقي والسلطة المختصة بالقيام بالتحقيق الإداري، ونطاق عمل اللجان التحقيقية، والبحث في الضمانات المقررة لمصلحة الموظف في التحقيق الإداري، قبل فرض العقوبة وبعدها.

1- ماجد راغب الحلو، (1985)، مبادئ القانون الإداري، الفنية للطباعة والنشر، مصر، ص571.



ثالثا: منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي للأحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل وما تضمنته المادة (10/اولا وثانيا) منه.

رابعا: هيكلية البحث

يحتوي هذا المبحث على مقدمة ومطلبين، المطلب الاول يتناول السلطة المختصة في التحقيق الاداري، بينما المطلب الثاني فيتضمن الضمانات المقررة لمصلحة الموظف في التحقيق الاداري، وأخيراً الخاتمة التي تشمل النتائج والمقترحات ومن ثم المصادر.

المطلب الاول السلطة المختصة بالتحقيق الاداري

يعد الموظف العام للإدارة الأكثر أهمية وتأثيراً في تمكين دوائر الدولة ومؤسساتها العامة من القيام بالأعمال والواجبات العامة المناطة بها وفقاً للقوانين والأنظمة بما يحقق الصالح العام ويضمن قيام المرفق العام بأعماله بانتظام، ومن هنا بات لزاماً على الإدارة العامة أن تسعى جاهدة في توجيه وتنظيم واستخدام الموظف العام بما يكفل انجاز الاعمال والواجبات المكلف بها بكفاءة عالية بغية الحفاظ على المال العام والحيلولة دون التبذير وإساءة الاستخدام توجب على الإدارة محاسبة موظفيها عند قيامهم اعمالا تمثل مخالفة الانظمة الوظيفية ومتطلباتها التي كفلها القانون على أن تتم هذه المساءلة وفقاً لأصول وقواعد قانونية تضمن حقوق الموظف في إساءة استخدام الإدارة لسلطتها والمساس بحقوقه المادية والمعنوية بشكل مخالف للقانون وفي الوقت نفسه عدم المساس بالمصلحة العامة والاضرار فيما يخص تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، وانطلاقاً من مبدأ الموازنة بين المصلحتين توجب على السلطات الادارية وهي بصدد مساءلة موظفيها على ما يرتكبونه من اعمال مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات الوظيفية ومراعات للأصول والقواعد القانونية المعتمدة في اتخاذها الاجراءات القانونية بحقهم على نحو يكشف عن حيادية سلطات التأديب ونزاهتها وتوخيها المصلحة العامة والمال العام بشكل شفاف

وواضح مستند الى قواعد ومبادئ متعارف عليها لدى اوساط الوظيفة العامة والقضاء المختص⁽¹⁾.

حدد المشرع العراقي السلطة الادارية التي تختص بالأمر بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف بشأن التهم الانضباطية التي تنسب اليه، وذلك للكشف عن حقيقة تلك التهم وتحديد مسؤوليته تمهيدا لأحالة الى السلطة الانضباطية المختصة للنظر في أمر فرض العقوبة الانضباطية عليه⁽²⁾.

واختصاص الادارة هي منح الصلاحيات القانونية التي تمنح الهيئة عامة او الموظف لمباشرة عمل من اعمالها القانونية، والاختصاص يعتبر ركنا اساسيا في القرار الإداري لأنه من قواعد النظام العام الذي يترتب على مخالفتها البطلان، كما لهو اهمية كبيرة في توزيع الاعمال بين الهيئات والموظفين، لا يكون لكل منهم صفة امرة وقد اورد المشرع العراقي هذه الصفة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، حين نصت المادة (10/اولا) منه على ((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضويين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية في القانون)) والحكمة من قيام المشرع العراقي في حصر اللجنة التحقيقية بثلاث موظفين تتكون من رئيس وعضوين وذلك للأسباب التالية (أ-سهولة اجراء التحقيق، ب- سرعة محدودية عدد الاعضاء، ج- امكانية عقد اجتماعاتهم، د-امكانية اصدار القرارات بالاتفاق أو بالأكثرية) فأن كان عدد الاشخاص اكثر من ثلاثة مثلا او اربعة ففي حالة تساوي الأصوات المؤيدة مع الاصوات المعارضة فإنه من المتعذر حسم الموضوع ما دام عدد الاعضاء للجنة بينهم الرئيس عدد زوجي، اما الفقرة الثانية منه نصت على ((تتولى اللجنة التحقيقية تحريرياً مع الموظف المحال عليها ولها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة، اما بعد مساءلة الموظف وغلق التحقيق او فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها)) اما الفقرة الثالثة منه نصت على

1- ينظر: سلمان محمد الطماوي، (1982)، الوجيز في القانون الإداري، منشورات جامعة عين الشمس، القاهرة، ص232.

2- شفيق عبد المجيد الحديثي، (1975) النظام الانضباطي في العراق، ط1، بغداد، ص 22.



((إذا رأَت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالة إلى المحاكم المختصة))⁽¹⁾.
كما أوردت المادة استثناءً على الفقرتين (أولاً وثانياً) حين نصت على أنه ((لوزير أو الرئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيًا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون)).
وستتناول في هذا المطلب اللجنة التحقيقية، ونطاق عملها، وصفاتها، وخطة عملها، والعوامل التي تؤثر على أدائها، من خلال الآتي:

أولاً: اللجنة التحقيقية

هي الوسيلة الرئيسية التي أوجدها المشرع في القانون العراقي لمساءلة الموظف انضباطياً عن كل فعل يصدر منه يترتب عليه اخلافاً بمتطلبات العمل والاضرار بالمصلحة العامة، وبصورة عامة فلا مسوغ لمساءلة الموظف خلافاً لأسلوب اللجنة التحقيقية، ومن ثم باتة لزاماً الوقوف على السند القانوني الى تشكيل اللجنة التحقيقية الى الفقرة (أولاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام التي يمكن اجمالها بعدد من النقاط وكما يلي:-

- 1 - الاسلوب القانوني المقرر في المجال التأديبي هو تشكيل لجان تحقيقية بصد اي قضية تتعلق بالموظفين اي كان نوعها وحجم الخلل المؤثر فيها.
- 2 - لا يجوز كقاعدة عامة اتخاذ اي اجراءات لمعاقبة الموظف خلافاً للمادة اعلاه.
- 3 - قرارات فرض العقوبة هي قرارات ادارية من حيث الشكل والموضوع يتطلب فيها القانون اتباع شكل معين وهي صدورها من لجنة تحقيقية مشكلة موافقة لنص الفقرة (أولاً) من المادة (10).
- 4 - ان قرارات فرض العقوبة الصادرة بناء على توجيهات اللجنة التحقيقية المخالفة لنص المادة اعلاه والمصادق عليها من الرئيس الاداري الاعلى تكون معيبة وباطلة لذلك (ما بني على باطل فهو باطل) مما يتوجب الغاء المخالفة والعقوبة المفروضة بموجبها.

1- ينظر: المادة (10، أولاً، وثانياً، ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

ثانياً: نطاق عمل اللجنة التحقيقية

تعد اللجنة التحقيقية الملاذ الأول والسليم لاتخاذ اي اجراء قانوني بحق الموظف الذي يرتكب افعالا تشكل اخلاً بالوظيفة العامة، وخروجاً عن المنهج الوظيفي والمهني لاستمرار المرفق العام.

والغرض منها ايضاً تحقيق العدالة وتطبيق القوانين والانظمة بشكل سليم ومن جانب اخر حماية حقوق الموظف من تعسف الادارة في حالة انحرافها في استعمال سلطاتها العامة في معاقبة الموظف والتنكيل به لغير مقتضيات المصلحة العامة، ومن ثم يتوجب على اللجنة التحقيقية ان تراعي الغرض الذي من اجله تم تشكيلها، وعدم المساس بالموظف واتخاذ اي توصية تمس حقوقه المادية والمعنوية، اذا لم يرتكب فعلاً مخالفاً ثابتاً بحقه قانوناً وفي الوقت نفسه تتخذ التدابير المناسبة لحماية المال العام ومراعاة المصلحة العامة وحمايتها، وبعد ان يتم اتخاذ النقاط التالية قبل فرض العقوبة.

- 1 - بيان كون الفعل المرتكب من الموظف قد صدر فعلاً من عدمه كونه مخالفاً للأنظمة الوظيفية وسياقاتها ولا يشكل جريمة جزائية من عدمها بالإثبات القانوني⁽¹⁾.
- 2 - بيان كيفية وقوع المخالفة المرتكبة من الموظف وجسامة هذه المخالفة ودرجة خطورتها.
- 3 - بيان سبب ارتكاب الموظف للمخالفة وتحديد الباعث الدافع على ارتكابها والقصد الذي يربو اليه الموظف من جراء مخالفته وما هي الاسباب التي ساعدته وسهلت له ذلك.
- 4 - بيان حجم الضرر الذي لحق بالمال العام، والنظام الوظيفي للدائرة او المؤسسة الحكومية، وتقدير المبالغ المالية المتعرضة للهدر وذلك ضماناً للمصلحة العامة.

1- ينظر: المادة (437) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.



وينقسم عمل اللجنة الى نطاقين وكما يلي:-

أ-النطاق الشخصي

ينحصر عمل اللجنة التحقيقية بالتحقيق مع منتسبي الدائرة أو الجهة المعنية التي يتبع لها الموظف اداريا ومالياً وتنظيمياً، ويشمل التحقيق مع الموظف على الملاك الدائم او المؤقت (العقد)⁽¹⁾.

ب- النطاق الزمني

يخضع بموجب هذا النطاق الموظف المخالف للتحقيق عند اقترافه ذنباً اداريا منذ صدور قرار بتعيينه من الجهة المختصة وحتى انتهاء خدمته الوظيفية المقررة قانوناً، حتى بعد انتهاء خدمته لأي سبب كان (نقل أو اعادة) حيث لا يمنع من مساله تأديبيا، وأشار الفقه الى امكانية مسألة الموظف تأديبيا عن المخالفات التي صدرت عنه على الرغم من كون قرار تعيينه باطلا او ارتكابه المخالفة خارج اوقات الدوام الرسمي.

ثالثاً: صفات اللجنة التحقيقية

- 1 - ايمان اعضاء اللجنة التحقيقية الكامل بنبل وسمو العمل الذي يقومون به، في ما يقومون به بأحقاق الحق وبيان الحقيقة، بما يكفل صيانة المال العام والمصلحة العامة وتطبيق القانون.
- 2 - قوة الملاحظة لأعضاء اللجنة، التي من خلالها يكون المحقق قد قوى موهبته الادارية والقانونية التي تدرب عليها خلال عمله بأن ينمي قوة الملاحظة لديه والتي يستعملها من خلال التحقيق، ويكون يقضاً بكل ما يدور حوله، وأن لا يدع امراً يمر عليه دون ان يتناوله بالتحقيق والتأمل، لان كل مخالفة لها واضحة ودلالات خاصة بها.
- 3 - نشاط وسرعة اداء اللجنة التحقيقية، نتيجة لإيمانها بالعمل الذي تقوم به فيجب على اللجنة التحقيقية الا تترك امراً الا وقفت عليه بالأدلة المحصنة، وأن

1- ينظر: القرار رقم (12) لسنة 2019 وفق القانون رقم (603) لسنة 1987 والذي نص على انه ((يعين الموظف المؤقت لأول مرة في ضوء خبرته ومهارته وكفاءته الفنية براتب الحد الأدنى للوظيفة التي تقرر اللجنة صلاحيته للتعيين فيها... الخ)).

يبذل الحيلة والدقة وسرعة الانجاز، لكي تضيق على المخالف الفرصة في محو معالم المخالفة وضياعها، ولكي تضيق على تقديراتها الفاعلية والحزم والتأثير، وتصب السرعة على الامور التالية:-

(أ) سرعة الانتقال الى موقع الحادث، من خلال وضع خطة للتحقيق وفق الاليات المعطاة للجنة التحقيقية.

(ب) سرعة استدعاء الشهود ومناقشتهم وتدوين افادة الموظف المخالف.

(ج) سرعة جمع الادلة، وتوجيه كتب للجهات التي لها صلة بموضوع التحقيق وجمع الاوليات.

4 - حيادية اللجنة التحقيقية، يعد مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية من مقتضيات العدالة المجردة الواجبة الاحترام في جميع انواع التحقيقات بغض النظر عن الجهة التحقيقية وبمقتضى هذا المبدأ يتوجب على اللجنة التحقيقية الابتعاد في توجيهاتها عن اي تأثير غير موضوعية او شخصية، وان تتوقع اللجنة عن اي ضغوط خارجية سواء من الادارة أو الموظف المحال الى التحقيق، وتباشر اعمالها باستقلالية تامة حفاظا على الموضوعية والتجرد، ولأجل تحقيق هذا المبدأ يتوجب على المحقق اتباع الخطوات التالية:-

(أ) الابتعاد عن اي عمل من شأنه التأثير على اداة الموظف لدفعه الى تول ما لا يريد قوله، أو التدخل في اجابته أو تغييرها، بل تترك للموظف الحرية التامة في الاجابة عن الاسئلة الموجهة من قبل اللجنة، وتدوين افادته دون اي خلل أو زيادة ونقصان.

(ب) على اللجنة التحقيقية ان لا تمارس وسائل الخداع والكذب على الموظف المحال الى التحقيق او على غيره من الذين تدون اقوالهم، حتى وأن كانت الغاية الوصول للحقيقة لأمر ما أو انتزاع اعتراف، حيث أن الوسيلة غير المشروعة لاتباع وأن كانت الغاية مشروعة، كذلك امتناع اللجنة عن الوعيد والتهديد، لان هذا من شأنه التأثير على ارادة الموظف وتقييد، حريته في الاجابة.



- (ج) الاجراءات الاحترازية التي تتخذها اللجنة التحقيقية، اذا رأت اللجنة من خلال سير التحقيق أن بقاء الموظف في موقعه الوظيفي يشكل خطراً على المصلحة العامة، أو يؤثر على سير التحقيق والتوصل الى الحقيقة، وللجنة أن توصي بسحب يد الموظف ويحق للوزير او المدير العام بسحب يد الموظف لمدة لا تتجاوز (60 يوماً) ويدفع للموظف المسحوب اليد انصاف رواتبه⁽¹⁾.
- (د) الهدوء والصبر والقدرة على حفظ الاسرار، باعتبارها أحد الوسائل المهمة التي يمكن الحصول على المعلومات من خلالها وكشف الحقيقة، بعيداً عن العاطفة والانفعالات التي لو صدرت ستفق الأخرين بالحيادية في قرارات اللجنة.

رابعاً: خطة اللجنة التحقيقية

- تتناول خطة التحقيق عدة محاور يمكن اجمالها بعدة نطاق وكما يلي:
- (أ) المحور الذي يتعلق بالمخالفة الادارية.
- (ب) المحور الذي يتعلق بالموظف المخالف.
- (ج) المحور الذي يتعلق بالشهود والمعلومات.
- (د) المحور الذي يتعلق بظروف القضية الزمانية والمكانية والظروف العامة.

خامساً: العوامل المؤثرة على اداء اللجنة التحقيقية

هناك عدة عوامل تؤثر على عمل واداء اللجنة التحقيقية يمكن اجمالها بعدة النقاط التالية:

1 - الغرور

يجب على اللجنة التحقيقية أن تتجنب الغرور وهي تجري عمليات التحقيق، مثل التفاخر من خلال صلاحياتها وسلطاتها من جهة عليا، وهذه تؤدي الى ابراز الذات على حساب العمل الذي كلفت به اللجنة، والنظر للأمور من زاوية ضيقة بعيداً عن الامر الذي من اجله شكلت اللجنة.

1- ينظر: المواد (16-19) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

2 - التباطؤ في جمع الأدلة واجراء التحقيق

وهذه الحالة تؤدي الى ضياع معالم الجريمة وعدم جدوى التحقيق والذي يفقد كثير من مقومات وفعاليته، واليأس بسرعة من نجاح عملية التحقيق للوصول الى الحقيقة وخاصة عامل الزمن.

3 - التأثير بقيمة الأدلة

أن التأثير بقيمة الأدلة او بشهادة احد الشهود، وهو ما يمثل اللجنة التحقيقية هيئة تحقيق تمارس اعمالها بكل عدالة وشفافية وحيادية.

4 - وقوع اللجنة التحقيقية أو أحد اعضاءها تحت تأثير حالة نفسية معينة

أن اللجنة التحقيقية التي تتولى التحقيق في قضايا مع الموظفين من نفس الدائرة التي حدث فيها المخالفة، بحيث يكون بعض الاحيان وقوع احد اعضاء اللجنة او كل اعضاء اللجنة تحت تأثير التعاطف او التشدد مع المخالف لأسباب معينة مما يشكل ظاهرة من الاندماج والانعكاس وسنوضح هذين الظاهرتين.

أ- ظاهرة الاندماج

هي ظاهرة تتمثل في وقوع المحقق تحت تأثير شخصية أحد اطراف المخالفة على نحو يجعل شخصيته تندمج تماما مع شخصية أحد الاطراف في القضية مشاطرة مشاعره وعواطفه، ويسعى الى استعمال الرأفة معه وقد يسعى للدفاع عنه بصورة لا شعورية⁽¹⁾.

ب - ظاهرة الانعكاس

وهي ظاهرة تتمثل في استعمال اللجنة التحقيقية او المحقق التشدد والتعصب بدافع اللاشعور تجاه بعض المخالفات او بعض انماط الموظفين نتيجة لوقوعه تحت التأثير السلبي لحالات مماثلة مرت عليه ويدفعه تأثيره السيئ في نفسه الى الانتقام من الموظف المخالف⁽²⁾.

1- د. سلمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص385.

2- د. سلمان محمد الطماوي، المصدر نفسه، ص385.



وفي قرار للمحكمة الادارية العليا في مجلس شورى الدولة برقم 27 / قضاء موظفين / تمييز / 2013 بتاريخ 2013/9/5 يشير الى ان المعارض يطعن في الامر الاداري المرقم (9303) في 2011/5/16 المتضمن توجيه عقوبة العزل بحقه، وحيث ان الامر الاداري المرقم (1642) في 2008/8/26 الذي تقرر بموجبه تشكيل اللجنة من ثلاثة اعضاء ثم اضيف اليها عضو رابع، وهو يعتبر خلافا للشكلية لأنها تعتبر من النظام العام، حيث ان عقوبة العزل لا يجوز فرضها بحق الموظف الا بقرار مسبب من الوزير، حسب مقتضى البند (ثامنا) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، مما اخل بصحته لعدم قانونية اللجنة التحقيقية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الضمانات المقررة لمصلحة الموظف بالتحقيق الاداري

ان حماية الموظف من خطورة فرض العقوبات الانضباطية هي من أهم الاسباب التي دعت المشرع العراقي الى تقرير العديد من الضمانات في مجال فرض العقوبات بحق الموظف والتي نص عليها دستور جمهورية العراق لعام 2005، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، اضافة الى القوانين الاخرى، وما نصت عليه المادة (100) من الدستور العراقي على ((عدم تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن)) وهي ضمانات اكدية واساسية لحماية الموظف من القرارات الصادرة من الادارة لا سيما بأن حق الدفاع مقدس وهو يجسد صورة العدالة، وهو ما نصت عليه جميع المواثيق والاعراف والاتفاقيات الدولية والاعلان العالمي لحقوق الانسان.

ومن بين هذه الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف قبل واثناء التحقيق وعند فرض العقوبة وبعد فرض العقوبة، والتحقيق الاداري يعد ضمانات مهمة من ضمانات الموظف العام⁽²⁾. وسنتناول في هذا المطلب الضمانات التي منحها قانون انضباط موظفي الدولة للموظف المخالف وكما يلي:-

1- ينظر: قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام 2013، دار الكتب للوثائق، بغداد، 2014، ص 229-300.

2- ينظر: المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

أولاً: تحديد الجهة المختصة بفرض العقوبة قبل اجراء التحقيق الاداري

حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، السلطات التي يجوز لها معاقبة الموظف المخالف حين نصت المادة (10) (لوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ يجوز لهما فرض العقوبات التي نصت عليها المادة (8) منه، وأن صلاحية هذه الجهات في معاقبة من يشغل وظيفته المدير العام فما فوق حيث تنحصر بالعقوبات التالية (لفت نظر، الانذار، قطع راتب) اما اذا ظهر لهما من خلال التحقيق، انه ارتكب فعلاً يستوجب عقوبة اشد من العقوبات المذكورة، فان عليهما ان يعرضا الامر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بغرض احدي العقوبات الاخرى المنصوص عليها في المادة (8) من القانون، ولرئيس الدائرة او الموظف المخول، يجوز لهما فرض العقوبات (لفت النظر، الانذار، قطع راتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام، التوبيخ)⁽¹⁾.

ثانياً: اشعار الموظف بإحالاته الى التحقيق

اشارت الفقرة (أولاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام اعلاه، وانه على الادارة اشعار الموظف المخالف بإحالاته الى التحقيق، لذلك اشترطت معظم التشريعات المتعلقة في تأديب الموظفين⁽²⁾. الى اشعار الموظف المخالف بإحالاته الى اللجنة التحقيقية⁽³⁾.

لإحاطته علماً بالمخالفة التي أرتكبها ومدى جسامتها، ليتسنى له اعداد دفاعه وتقديم وجهه نظره في التهمة والمخالفة المسند اليه، فليس من العدالة أن يتم التحقيق مع الموظف المخالف، دون ان يكون لديه علم مسبق بالمخالفة التي يتم التحقيق معه بشأنها وعن اسباب ارتكابه لها، لذلك اصبح من الضروري اشعاره بالمخالفة المرتكبة من قبله،

1- علي خليل ابراهيم، (بدون سنة طبع)، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، الدار العربية، بغداد، ص28.

2- وتجدر الملاحظة أنني سأورد كلمة (تأديب الموظفين) وهي غير مستخدمة في القانون العراقي والذي يستخدم كلمة (انضباط الموظفين) لسلاسة هذه اللفظة، مع اني من يؤيد كلمة (انضباط) بدل (تأديب) لأنها الافضل من ناحية الدلالة غير اللاتقة على الموظف وكذلك ينظر: قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، ونظام المجلس التأديبي العام للموظفين في لبنان بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (7236) لسنة 1967.

3- ينظر: الفقرة (ثانياً ورابعاً) من المادة (10) مم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام اعلاه.



وانه محال الى التحقيق بسبها، لبيان الاسباب والدوافع التي جعلته تكبها، ولاسيما ان معاقبته الموظف دون تدوين افادته عن العقل الذي ارتكبه يجعل العقوبة الانضباطية مخالفة للقانون ومما يترتب عليه الغاء العقوبة.

ثالثا: اطلاع الموظف المحال للتحقيق على كل الادلة الثبوتية لمخالفته للقانون

من الضمانات الاساسية التي اقرها القانون للموظف المخالف، هو اطلاعه على جميع الادلة التي تثبت مخالفته لواجبات وظيفته، من خلال المستمسكات الثبوتية حتى يتمكن من دراستها وتدقيقها واعداد اجابته الخطية بشأنها، ويعد هذا الامر احد الامور الجوهرية في التحقيق الاداري، لذلك على السلطة التحقيقية ان تفسح المجال للموظف المخالف والمحال للتحقيق لتقديم دفاعه، اذ ان الكثير من المخالفات اذا ما اتيح للموظف بيان رايه فيها وتفسيرها للجنة التحقيقية، فيمكن بطلانها، وعلى اللجنة التحقيقية تفهم حقيقة الأمر والدوافع التي دفعت الموظف لارتكابه تلك المخالفة والذي قد لا يعد مخالفة بعد جمع المستندات والادلة وما سمعته من اقوال وشهادة الشهود وتدوين اقواله تحريرا وترفع توصياتها للمسؤول الاداري الاعلى للدائرة المسببة، امام بعدم مسألة للموظف وغلق التحقيق، او بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة المشار اليه اعلاه⁽¹⁾.

رابعا: تدوين التحقيق

من الضمانات التي اقرها القانون اثناء التحقيق الاداري مع الموظف المتهم بارتكابه المخالفة للقانون، وهي تدوين كافة الاجراءات التحقيقية من خلال الكتابة، لأنها الوسيلة الوحيدة للأثبات، وتمثل على صحة الاجراءات التي اتخذت اثناء التحقيق مع الموظف حيث نصت الفقرة (ثانيا) من المادة (10) من القانون رقم (14) لسنة 1991 منه على انه ((تتولى اللجنة التحقيق تحريرا مع الموظف المخالف...)) وهذا يعني بأن جميع هذه المسائل التي ذكرت تكون مكتوبة، كما اوردت الفقرة (رابعا) من المادة اعلاه استثناء من احكام الفقرتين (اولا وثانيا) على انه ((لوزير او رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف

1- ينظر: الفقرة (ثانيا) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (14)

لسنة 1991 المعدل.

المخالف ان يفرض مباشرة ايا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (اولا وثانيا وثالثا) من المادة (8) من هذا القانون.

وفي قرار لمحكمة تمييز العراق حين اشارت الى اهمية كتابة التحقيق بالنسبة للمتهم فإنه يستطيع من خلال الكتابة ان يرجع الى محاضر الاجراءات والاطلاع على الشهادات المقدمة ضده، خصوصا عند غيابه، وبذلك يتمكن من اعداد دفاع جيد يمكن ان يؤدي الى نتيجة هامة في صالحة، اما بالنسبة للسلطة القائمة بالتحقيق فإن كتابة التحقيق يمكن ان تتأني بها بعيدا عن مواطن الشبهة، وذلك لأنه ليس بإمكان احد بعد الكتابة وقرارها من ذي الشأن ان يطعن بما تضمنته⁽¹⁾.

خامسا: حضور الموظف امام اللجنة التحقيقية للدفاع عن نفسه

ان من حقوق الدفاع التي نصت عليها المادة (19) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، على انه ((حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)) ومن الاجراءات التي تتخذها اللجنة التحقيقية هو حضوره امامها لمعرفة التهمة المسندة اليه وسماع اقواله ودفاعه عنها، كما اوجب القانون مناقشة الادلة المطروحة ضده او يكون دفاعه مكتوب تحريرا، كما ان من حق الموظف المتهم احضار شهود لنفي التهمة المسندة اليه كما ان اللجنة التحقيقية استدعاء اي من الشهود الذين لهم علاقة بالتحقيق للوصول الى تحقيق العدالة، وذلك لمعاقبة الموظف المقصر ونفي التهمة اذا كان بريئا.

سادسا: الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف عند فرض العقوبة

أ - ان تكون العقوبة الانضباطية شخصية

ان مبدأ شخصية العقوبة، من النتائج المهمة والمباشرة التي تترتب على مبدأ مشروعية العقوبة، اذ لا يمكن ان يتحمل أحد الاشخاص جريمة ذنب غيره، كما أن العقوبة يجب ان تنال بضررها الموظف المخالف دون سواه، اي يجب ان تفرض العقوبة على الموظف المخالف او اذا كان شريكا معه او مساهما معه في ارتكاب المخالفة ولا تتعداها الى الآخرين لم يكونوا مشاركين او مساهمين في ارتكاب هذه المخالفة.

1- قرار محكمة التمييز، رقم 2007، جنابات، 1975، في 31/3/1976، منشور في مجلة الاحكام القضائية العدد الاول، السنة السابعة، 1976، ص 267.



ب - ان تتناسب العقوبة عن المخالفة المرتكبة

القاعدة العامة للقرارات الادارية، هو ان الادارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الا اذا نص القانون على خلاف ذلك، ويقصد بالتسبب هي ايراد الحجج الواقعية والقانونية وبيان ظروف القضية وملابساتها ودحض الدفوع التي اوردها الموظف والمؤثرة والمجدية في النزاع، وبيان الاسباب التي حملت اللجنة التحقيقية على الاخذ بهذا المنحى دون غيره، وقبول البينة او رفضها وأسباب الرفض او قبولها وبيان المواد القانونية التي تحكم الواقعة ولأهمية تسبب القرار الاداري لأنه يعتبر من الضمانات الجوهرية التي توفر للموظف الطمأنينة والراحة النفسية والاقتناع بصحة وثبوت الوقائع التي توجب فرض العقوبة الانضباطية بحقه وهو ما نصت عليه الفقرة (ثانيا) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على ان تكون توصيات اللجنة التحقيقية (مسببة) اما بعدم مسألة الموظف وغلق التحقيق، او بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها بالقانون على ان ترفع اللجنة التحقيقية توصياتها الى الجهة التي احالت الموظف عليها.

سابعاً: الضمانات التي يتمتع بها الموظف المخالف بعد فرض العقوبة

ان قرار فرض العقوبة التي تصدرها الادارة بحق موظفيها المخالفين، لا يكون بمنأى عن حق الطعن به امام القضاء الاداري وذلك لفحص مدى مشروعيته، وأن ذلك يشكل ضماناً بحق الموظف من تعسف الادارة مستندة بذلك الى قانون مجلس الدولة، الذي انشأ بموجب القانون رقم (106) لسنة 1989، من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل وفقاً للبند (ثانيا) من المادة (سابعاً/رابعاً) والمعدلة بموجب القانون رقم (17) والصادر بتاريخ 29/7/2013 من التعديل الخامس لمجلس الدولة العراقي، وهي جهة ذات اختصاص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم تعين مرجع للطعن فيها، بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة حيث عد المشرع العراقي محكمة قضاء الموظفين احدى المؤسسات القضائية الهامة⁽¹⁾، التي تقوم بدور فعال

1- ينظر: جبار كاظم السراي، (2022)، منازعات الوظيفة العامة وجهات حسمها في التشريع والاجتهاد، دار الكتب

القانونية، دار شتات للنشر، مصر، ص 371-372.

في حماية حقوق الموظفين الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وفي قرار لمجلس شوري الدولة والذي اشار فيه الى انه لا يمكن اعادة التحقيق في حالة صدور قرار لجنة تحقيقية بأمر اداري وليس بأمر وزاري وحصوله على المصادقة الوزير المختص⁽¹⁾.

وهي محكمة مختصة وتعتبر مرجعاً للطعن في القرارات الادارية المتعلقة بفرض العقوبات الانضباطية على الموظف، فهي تمثل احدى محاكم القضاء الاداري في العراق التي يلجأ اليها الموظفين في حالة تعسف الادارة المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة، من خلال ما تصدره من أحكام ملزمة للجهات الادارية ولكنها غير باتة بل يمكن الطعن فيها تمييزاً امام المحكمة الادارية العليا⁽²⁾، وأنشأت المحكمة الادارية العليا العراقية عام 2013⁽⁴⁾، وهي محكمة مختصة بالنظر بالطعون المقدمة لها، وصحة القرارات التي تصدرها محكمة قضاء الموظفين والقرارات التي تصدرها الادارات الحكومية، وتعتبر الجناح الثاني لمجلس الدولة وفي قرار للمحكمة الادارية العليا اشارت فيه الى انه (لا يجوز فرض عقوبة دون تشكيل لجنة تحقيقية لأنها تعد احد ضمانات التقاضي للموظف)⁽⁵⁾. وتنظر محكمة قضاء الموظفين بموجب نص الفقرة (خامسا)، والذي عد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات التي تصدرها الادارة بحق الموظفين المخالفين وبوجه خاص على ما يلي:-

- 1 - ان يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الانظمة والتعليمات أو الانظمة الداخلية.
- 2 - ان يكون الامر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الاجراءات أو في محله او بسببه.

1- ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم القرار (2010/22) في 2010/2/21، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2010، مطبعة الوقف الحديثة، 2010، ص 79-80.

2- ينظر: جبار كاظم السراي، مرجع سابق، ص 337.

4- أنشأت المحكمة الادارية العليا العراقية بموجب المادة (2) من قانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة رقم (17) لسنة 2013، والمنشور في الوقائع العراقية، العدد (4483) في 2013/7/29.

5- ينظر: قرار المحكمة الادارية العراقية العليا، رقم (17/قضاء موظفين/ تمييز / 2014، بتاريخ 2014/2/17، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2014، ص 275.



3 - ان يتضمن الامر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الانظمة أو التعليمات أو تفسيرها أو فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها.
وقد اخرج المشرع العراقي من اختصاصات محكمة قضاء الاداري الطعون في القرارات التالية:

- 1 - اعمال السيادة، واعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.
- 2 - القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقا للصلاحيات الدستورية.
- 3 - القرارات الادارية التي رسم القانون طريقا للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها.

وتعد اختصاصات محكمة قضاء الاداري محدودة جدا فهي علاوة على حظر اختصاصاتها بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية، نجد أن المشرع قد استثنى العديد من القرارات الادارية من قبل المراسيم والقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية اعتبرها من اعمال السيادة، وهو أمر يتنافى مع مبدأ المشروعية، وذلك لضرورة خضوع الادارة للقانون، مما يفتح المجال امام تعسفها وانتهاك حقوق الافراد وحررياتهم، كما أن المتبع لطبيعة النظام القانوني العراقي يحد انه مليء بالنصوص التي ترسم طريقا للتظلم من القرارات الصادرة من بعض الجهات الادارية، امام نفسها او امام اللجان الادارية او شبة القضائية وأن استثناء المادة (7) من قانون مجلس الدولة، وهذا النوع من القرارات من ولاية محكمة القضاء الاداري يقضي على ضمانات مهمة من ضمانات التقاضي ويحرم الافراد من الاستفادة من قضاء مستقل مختص بالمنازعات الوظيفية⁽¹⁾، أما الفقرة (سابعاً) (أ) اشترطت قبل تقديم الطعن اي محكمة القضاء الاداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغه بالأمر أو القرار الاداري المطعون فيه، او اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبث في التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها⁽²⁾.

1- ينظر: مازن ليلو، (2017)، اصول القضاء الاداري، ط4، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ص271.

2- ينظر: جبار كاظم السراي، المرجع السابق، 373.

الخاتمة

اولا: النتائج

خلصت الدراسة ان سلطة التحقيق الاداري في القانون العراقي، والجهة المختصة بالتحقيق الاداري من خلال ما اقره قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته، ونطاق عمل اللجنة التحقيقية وما يجب على اعضاءها الاتصاف بعدة مواصفات، والعوامل المؤثرة على عملها، وما اقره القانون من ضمانات لمصلحة الموظف المخالف عند فرض العقوبة، وبعد فرض العقوبة، وما اقره قانون مجلس الدولة والضمانات للطعن في القرارات التي تصدرها الادارة ضد الموظف، لدى محكمة قضاء الموظفين، وتمييز قراراتها لدى محكمة الادارية العليا، تعد ضمانات اكيده من تعسف الادارة في قراراتها ضد الموظف.

ثانيا: المقترحات

- 1 - تقترح على المشرع العراقي الاسراع في انشاء محاكم قضاء الموظفين في مراكز المحافظات التي اشار اليها قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013، وذلك لتقليل الزغم على المركز مما يؤدي الى تقليل الوقت في حسم الدعاوي.
- 2 - ندعو المشرع العراقي، بتوسيع اختصاص محكمة القضاء الاداري، وذلك بإدخال اختصاصات جديدة، أهمها المنازعات الادارية الخاصة بالعقود الادارية وجعلها خاضعة للقضاء الاداري بدل القضاء العادي، كما هو موجود في فرنسا ومصر ولبنان.
- 3 - نقترح على المشرع العراقي، تعديل نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وجعل التوصية ملزمة للوزير او رئيس الدائرة والمصادقة عليها، الا اذا وجد فيها ما يعتبر المصلحة العامة او فيها ظلماً للموظف في حالة عدم المصادقة عليه ان يقدم سببا لذلك.



المصادر

اولا: الكتب

1. جبار كاظم السراي، (2022)، منازعات الوظيفة العامة وجهات حسمها في التشريع والاجتهاد، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر، مصر.
2. سلمان محمد الطماوي، (1982)، الوجيز في القانون الاداري، منشورات جامعة عين شمس، القاهرة.
3. شفيق عبد المجيد الحديثي، (1975)، النظام الانضباطي في العراق، ط1، بغداد.
4. علي خليل ابراهيم، (بدون سنة طبع) جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، الدار العربية، بغداد.
5. مازن ليلو، (2017)، اصول القضاء الاداري، ط4، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد.
6. ماجد راغب الحلو، (1985)، مبادئ القانون الاداري، المكتبة الفنية للطباعة والنشر، مصر.

ثانيا: الدساتير

1. دستور جمهورية العراق العام 2005.

ثالثا: القوانين

1. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
2. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.
3. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
4. قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013 المعدل.
5. قانون المحكمة الادارية العليا العراقية رقم (17) لسنة 2013.

رابعا: القرارات القضائية

1. قرار محكمة التمييز، رقم 2007، جنايات، 1975، في 13/3/1976، منشورات في مجلة الاحكام القضائية العدد الاول، السنة السابعة، 1976.
2. قرار المحكمة الادارية العراقية العليا، رقم (17) قضاء موظفين / تمييز / 2014، بتاريخ 17/2/2014، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2014.
3. قرار مجلس شوري الدولة رقم القرار (2010/22) في 21/2/2010، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2010، مطبعة الوقف الحديثة.
4. القرار رقم (12) لسنة 2019 وفق القانون رقم (603) لسنة 1987.