

<https://utq.edu.iq/thiqar>

UTjlaw@utq.edu.iq

شرط الحيادية في اعمال اللجنة التحقيقية

م.م. عبدالله غازي ونان

مديرية تربية المثني

bdallhghazywnan@gmail.com

مستخلص البحث:

البحث يدور حول الحيادية في اللجنة التحقيقية بحسب القانون الاداري، فقد وضع المشرع العراقي والدولي مبادئ واحكام تسيير عليها الادارة لأجل تقديم المهام الموكلة اليها والتي تهدف من ورائها تحقيق المصلحة العامة، فالدولة بشكل عام تتكون من مجموعة من المؤسسات التي تكون بشكل وزارات ومديريات تابعة لها، او ادارات محلية تقوم بإدارة المحافظات بحسب الحدود الادارية وفقاً لخارطة البلد، وهنا يبرز دور الادارة في تأدية اعمالها، وإن الادارة تتكون من مجموعة الافراد (الموظفين) فتقوم الادارة بالعديد من الاعمال اليومية الموكلة اليها كأن تكون في مجال التعليم، او مجال الامن الاعمار، وغير من المجالات المتعددة التي تكون الادارة من مهمتها القيام بها، فالإدارة تقوم بأنواع من الاعمال منها ما يكون على شكل قرارات تصدرها الادارة بشكل يومي او سنوي بحسب حاجتها وذلك لتقديم خدمة الى الجمهور، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة التي هي الهدف من وراء الاعمال التي تقدمها الادارة، ولكن تقديم هذه الاعمال لا يخلو من حصول خطأ من قبل افراد الادارة (الموظفين) وهم في صدد تقديم تلك الاعمال التي تكون موكلة اليهم، فعادةما تتنوع تلك الاعمال منها في المجال الاداري، ومنها في المجال الحسابي، ومنها في القانوني، فقد يصدر خطأ من قبل هؤلاء الافراد، وقد يكون بشكل متعمد او غير متعمد، فتقوم الادارة وفقاً للقوانين او الانظمة والتعليمات الخاصة بكل مؤسسة بمحاسبة من يرتكب الخطأ من الموظفين.

الكلمات المفتاحية: شرط الحيادية، اعمال، اللجنة التحقيقية.

المقدمة

ان موضوع بحثنا هو على الادارة وهي تقوم بالتحقيق مع الموظف المخل بواجبات الوظيفة العامة يجب عليها ان لا تصدر القرارات الخاصة بفرض الجزاء على ذلك الموظف الا بإتباع وسيلة في فرض تلك العقوبة او الجزاء فعلى الادارة أن تتبع القانون الخاص في فرض العقوبات الادارية، وعندنا في العراق فقد اصدر المشرع العراقي متبع خطوات المشرع الدولي في اتباع طرق معينة في التحقيق مع الموظف الذي ارتكب الخطأ، حيث اصدر المشرع العراقي قانون خاص وهو قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل، إذ تضمن هذا القانون العديد من المواد القانونية التي تخص واجبات الموظف في الجانب الوظيفي، وأيضا مواد خاصة في الية التحقيق وفرض العقوبات، وذلك من أجل تحقيق العدل والردع في الوقت نفسه من أجل الانتظام من قبل الادارة في تقديم الخدمات او الواجبات الموكلة اليها وبالتالي العمل على سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق المصلحة العامة التي هي هدف الادارة في اعمالها.

أولاً: أهمية البحث:

للبحث أهمية كبيرة وذلك للاطلاع على عمل اللجنة التحقيقية، والاساس القانوني لعمل اللجان التحقيقية، وشرط الحياد في هذه اللجان الذي يكون الهدف منه تحقيق العدل في اصدار القرارات التي يكون على اساسها فرض الجزاء من عدمه على الموظفين من قبل الادارة .

ثانياً: مشكلة البحث:

تدور المشكلة الرئيسية للبحث في مدى تحقيق شرط الحيادية في عمل اللجنة التحقيقية وذلك من خلال الاجراءات التي تتبعها في التحقيق مع الموظف المحال اليها للتحقيق بغية الوصول الى اصدار توصيات منصفة وتحقيق العدل في التحقيق .

ثالثاً: منهج البحث:

سوف نتبع في بحثنا هذا المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال دراسة تحليلية للنصوص القانونية التي تكون ذات علاقة في موضوع بحثنا، سواء كانت وفقا الى القانون العراقي او قانون بعض الدول، وتحليل هذه النصوص ومعرفة مدى نجاحها في تحقيق العدل من خلال شرط الحيادية في عمل اللجنة التحقيقية وذلك لإصدار توصيات او قرارات منصفة لتكون ضمانة لحماية الموظف.

رابعاً: خطة البحث:

لأجل اعطاء صورة للمعنى الحقيقي لتوفر شرط الحيادية في اعمال اللجنة التحقيقية سوف يتم تقسيم البحث الى محثين، يكون المبحث الاول يكون عن ماهية شرط الحيادية لبيان معرفة هذا المصطلح من الجانب اللغوي والاصطلاحي، ويكون ذلك في مطلبين، اما المبحث الثاني عن الرقابة على اعمال اللجنة التحقيقية في مطلبين مستقلين، ويتضمن كل مطلب فرعين لإعطاء الصورة الحقيقية عن وجود شرط الحيادية في اعمال اللجنة التحقيقية.

المبحث الاول

ماهية الحيادية في اللجنة التحقيقية

تقوم اللجنة التحقيقية في عملها على اساس ومبادئ وفقا الى القوانين والانظمة والتعليمات في جميع الدول، اما شرط الحياد فيكون من اهم المبادئ التي يجب ان تتوفر في اعمال اللجنة التحقيقية، ويعد هذا المبدأ الركن او الاساس الذي لا بد منه لضمان ان يصبح التحقيق الاداري عادلا مما يكون ينتج عنه توصيات من قبل اللجنة التحقيقية منصفة وعادلة تحفظ حق الجميع الادارة من جانب والموظف من جانب آخر، ومن هذا المنطلق سوف نعطي لمحة معرفية تبين لنا معنى الحيادية في التحقيق واساسها من خلال المطلب الاول من هذا المبحث .

المطلب الاول

مفهوم الحيادية في اعمال اللجنة التحقيقية

كما بينا سابقا ان عمل التحقيق لا بد ان تكون له مرتكزات او اساس يقوم عليها ومن هذه الاسس او المرتكزات هي وجود العدل والانصاف الذي يتحقق بالحياد من قبل رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية المؤلفة من قبل الادارة بحق الموظف المخالف، ومن هذا الباب يجب ان نتطرق الى المعنى الحقيقي للحياد وفقا الى المصادر التي تكون ذات علاقة في بحثنا وسوف نقوم بإعطاء هذا المعنى من خلال فرعين من هذا المطلب .

الفرع الاول: تعريف الحياد

من خلال هذا الفرع سوف نعطي المعنى الواضح للحياد في اللغة والاصطلاح وكذلك المعنى الحقيقي في القوانين من خلال البحث المصادر ذات العلاقة في هذا المصطلح.

اولاً: المعنى اللغوي للحياد:

ان الحياد في اللغة يكون مشتق من الفعل حاد عن الشيء او الامر، وبهذا المعنى انه يميل الشيء، وفي بحنا هذا يتحقق الميل عن العدل والانصاف عن الحقائق في التحقيق، ويتحقق هذا الميل في اخفاء الافادة مثلاً، وكذلك يعني الحياد الوقوف على مسافة واحدة من الشيء، وهذا يتحقق في مجال التحقيق ان يكون رئيس واعضاء اللجنة التحقيق لا يتحقق لديهم الميل الى توجهات الادارة من خلال احد افراد كأن تكون تربطهم علاقة عمل او صلة اجتماعية، وقد يعني الحياد الوقوف بمسافة واحدة من اطراف النزاع من غير تحيز الى طرف معين⁽¹⁾، مما يعني ان يلتزم العدل والانصاف من قبل اللجنة بعملها لكي يصبح التحقيق ضماناً من ضمانات العدل في الحكم.

ثانياً: المعنى الاصطلاحي للحياد:

اصطلاح الحياد يرجع في اصله الى اللغة اللاتينية، ومعنى ذلك عدم الميل الى جهة معينة، وايضا تعني عدم التحيز الى احدى الجهات الخصوم بالتحقيق⁽²⁾، وهذا يعني ان يكون هناك موضوعية في التحقيق من قبل اللجنة القائمة بالتحقيق، والموضوعية نقصد بها مجموع الاشخاص الذين يؤدون عمل التحقيق على وفق مبادئ واسس ثابتة لا تغير مع الرغبات والميول الشخصي لأحد اعضاء اللجنة او اللجنة بمجموعها مما يؤدي الى ان يكون قرار اللجنة مستند الى حجج ذات موضوعية متوفر فيها الحياد الذي يكون من أثره قرار منصف تحقق فيه العدالة في التحقيق⁽³⁾.

الفرع الثاني: ضمانات الوصول الى الحياد في التحقيق

الحياد اهم الاسس التي يقوم عليها تشكيل اللجنة التحقيقية فيجب ان تكون اللجنة التحقيقية محايدة في عملها، فكلما كانت هذه اللجنة محايدة اصبح قرار منصفاً وعادلاً وهو الهدف المبتغى من وراء التحقيق مع الموظف المتهم من قبل الادارة بارتكاب مخالفة معينة، وهذا الحياد لا يتحقق في عمل اللجنة التحقيقية الا اذا كان مبنى على اسس او مرتكزات او ثوابت متوافقة مع القوانين او الانظمة والتعليمات، وان هذه الاسس او المرتكزات هي التي تعتبر من الضمانات الحقيقية للوصول الى الحياد، الذي يؤدي بدوره الى الانصاف والعدل، ومن هنا لا بد لنا من اعطاء صورة عن هذه الاسس او المرتكزات التي يقوم عليها الحياد في تشكيل اللجنة التحقيقية مستندياً في ذلك على قانون انضباط موظف رقم (14) لسنة 1991 المعدل العراقي، وذلك من خلال المادة (10/اولاً)⁽⁴⁾، اضافة الى الحياد والانصاف المطلوب بالتحقيق وفقاً الى القانون الدولي حيث يعتبر قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، واستناداً الى نص القانون الذي على ان "لا يجوز توقيع عقوبة على العامل الا بعد التحقيق معه"⁽⁵⁾.

وايضاً رأي القضاء المصري على ان يجعل للحياد دور مهم بعمل التحقيق الذي تجريه الادارة مع الموظف وذلك باشرطه بعدم اتخاذ أي اجراء مع الموظف الا ان يسبقه تحقيق سابق من قبل لجنة تحقيقية فقد اصدرت محكمة القضاء الاداري المصري الذي يحمل العدد (946) بتاريخ 1978 الذي ينص على (التحقيق اللاحق لا يصحح القرار الصادر بالعقوبة)⁽⁶⁾.

وهذا دليل لاعتبار شرط الحياد في التحقيق من قبل لجنة تحقيقية منصفة ، وسوف نقوم بتسليط الضوء على اهم الاسس والمرتكزات التي يقوم عليها التحقيق من قبل اللجنة التحقيقية للوصول الى الحياد والانصاف في التوصيات او القرارات التي تكون ناتج عمل اللجان التحقيقية:
اولاً: الاختصاص في تشكيل اللجنة التحقيقية:

يعتبر الاختصاص احد واهم الاسس والمرتكزات التي يقوم عليها الحياد في تشكيل اللجنة التحقيقية ،وقد أكد قانون انضباط موظفي الدولة في العراق رقم (14) لسنة 1991 المعدل ومن خلال المادة (10/اولاً) منه التي تنص على "علي الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة عل أن يكون أحدهم حاصلاً شهادة جامعية في القانون⁽⁷⁾، فقد اقتصت هذه الفقرة صلاحية امر تشكيل اللجنة التحقيقية في شخصية الوزير او رئيس الدائر ولهذا الامر نوع من هدف الوصول الى الحياد إذ ينأى أمر تشكيل اللجنة عن الرغبات في الانتقام والبغضاء من وراء تشكيل اللجنة، فيعتبر الوزير او رئيس الدائرة بنظر المشرع بعيد عن نظرة الانتقام. فيصبح أمر تشكيل اللجنة من الاسس التي تؤدي الى الحياد في عمل اللجنة، وفي امر اختصاص تشكيل اللجنة التحقيقية يتحقق الفصل في السلطات إذ تعتبر الادارة سلطة اتهام للموظف متمثلة برئيسها او الوزير واللجنة التحقيقية سلطة تحقيق منفصلة في اختصاص التحقيق عن سلطة الاتهام، وهنا قد تحقق مبدأ الحياد الذي يؤدي بدوره الى الانصاف⁽⁸⁾، وقد اكد المشرع المصري على الاختصاص وذلك جواز اتخاذ الاجراءات او الاستمرار ضد احد المجلسين (مجلس الشعب ومجلس الشورى) من العاملين في القطاع العام او الخاص، وباعتبارهم يخضعون الى ولاية النيابة الادارية واشترط عدم اتخاذ الاجراءات الا بعد الحصول على الموافقة (الاذن) من قبل المجلس الذي تابع له الموظف المحال الى التحقيق، وذلك استناداً الى المادة (31) من التعليمات العامة بتنظيم النيابة الادارية⁽⁹⁾.

ثانياً: مرتكز او اساس عدد اعضاء اللجنة في التحقيق:

فقد اكدت الفقرة الاولى من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، ان تتألف اللجنة من رئيس وعضوين (ثلاثة اشخاص)، وان لهذا التحديد من العدد هدف قصده المشرع العراقي إذ يهدف الى التصويت من قبل رئيس واعضاء اللجنة، فقد اعطى الحق لأي عضو لم يتفق مع رأي رئيس اللجنة والعضو الآخر أن يوقع على التوصيات مع التحفظ الذي يقصد به أن هذا يتحفظ على تلك التوصيات ويدون اسباب التحفظ، والحقيقة ان اسباب التحفظ متعددة منها ان يتم التحقيق بدون حضور جميع الاعضاء مثلاً، او يصدر توصية من قبل اللجنة بدون حضور الموظف المحال عليها الى التحقيق بدون تبليغه، او قد يكون وقد اتاح المشرع من خلال النص على تحديد عدد اعضاء لجنة التحقيق فرصة لوجود الحياد وتحقيق العدل⁽¹⁰⁾، وقد بين مجلس الانضباط العام في العراق (سابقاً) مجلس الدولة الحالي ان "نصت المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل من النصوص الأمرة التي لا يجوز مخالفتها"⁽¹¹⁾، وان هدف المشرع من تحديد العدد بثلاثة اعضاء هو لتسهيل عملية التصويت وترجيح احد الآراء عند اختلافها، وقد اخذ المشرع الاداري مسألة تحديد العدد تطابقاً مع عدد القضاة في المحاكم فالعدد الفردي يكون الفيصل عند اختلاف الآراء⁽¹²⁾، مما يدل على ان توجه مجلس الدولة العراقي ان العدد المحدد في المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة هو من النظام العام ولا يجوز مخالفته.



ثالثاً: مرتكز او اساس الخبرة في التحقيق:

اكنت الفقرة الاولى على من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة على ان يكون التحقيق مبني على اساس الخبرة، أي توفر الخبرة لدى رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية، وبهذا المعنى قصد المشرع العراقي من شرط توفر الخبرة لدى القائم بالتحقيق للإحاطة بجميع جوانب التحقيق، كذلك يمكن وصف الخبرة بانها الدراية والالمام بأصول التحقيق وعمال الادارة، وبالتالي يسهل على اللجنة واعضاء عملية تفاصيل المخالفة المنسوبة الى الموظف المحال الى التحقيق. ومن هذا المنطلق يستطيع رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية ان يقوم بمناقشة الموظف المنسوبة الية التهمة بشكل ينسجم مع الحياد والعدالة التي هي الهدف من وراء تشكيل اللجنة التحقيقية، فمن حيث الاختصاص للقائم بالتحقيق، فيجب ان يكون اختصاص القائم بالتحقيق الاداري من نفس او قريب لاختصاص الموظف الموجهة الية التهمة، والهدف من هذا الجانب لكي تكون هناك دراية ومعرفة لدى اعضاء اللجنة التحقيقية من جوانب الخطأ من عدمه وبما ينص عليه القانون او الانظمة والتعليمات التي يكون الموظف متهم بمخالفتها، وبهذا يؤدي عامل الخبرة الحكم العادل الذي يكون مبني على مبدأ الحياد⁽¹³⁾.

رابعاً: مرتكز او اساس وجود عضو حاصل على شهادة القانون:

كذلك اشترطت الفقرة الاولى من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل العراقي ان يكون احد اعضاء اللجنة التحقيقية حاصل على شهادة او لية في القانون، فوجود العضو القانوني بين اعضاء اللجنة التحقيقية مهم جداً لما يلعب من دور التمعن والدراسة لموضوع اللجنة من جميع الجوانب ابتداء من امر تشكيل اللجنة من حيث الاختصاص والعدد، وتطابق الاختصاص من قبل الاختصاص مع اختصاص الموظف المحال الى التحقيق والتدقيق والملاحظة في اجراءات اللجنة التحقيقية من حيث توجيه التهمة وكيفية التحقيق واستخدام الاسانيد من شهادة ومحركات وصولاً الى توصيات اللجنة، وعلى ماذا تبنى من التكيف المخالفة مع المادة القانونية، وتسبب المخالفة من عدمها، وحتى اجراءات التوقيع، والاختصاص بالمصادقة على التوصيات من عدمها، والاسباب التي دعت الى المصادقة او الامتناع عنها من قبل الجهة المختصة. وبهذا نستطيع ان نوصف وجود العضو القانوني يكون الهدف منه هو رقابة عمل اعضاء اللجنة التحقيقية إذ يعتبر جهة رقابية قانونية تفرض العمل الصحيح من قبل رئيس واعضاء اللجنة بما يتفق القانون⁽¹⁴⁾، ومن خلال نص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل، يتضح لنا ان المشرع العراقي قد حدد العدد واشترط الخبر وشهادة القانون لدى احد الاعضاء تاركاً امر مهم وهو الدرجة الوظيفية، على الرغم ان مسألة الدرجة الوظيفية لها ارتباط كبير في مسألة الخبرة التي اشترطها المشرع، فالموظف الذي يكون مؤهل ان يكون عضواً في اللجان التحقيقية يجب ان تكون درجته الوظيفية اكبر من درجة الموظف المحال الى التحقيق، او مساوية على الاقل.

فقد نلاحظ ان يكون احد اعضاء اللجان بدرجة قانوني ويكلف بالتحقيق كعضو قانوني مع مشاور قانوني اقدم او مثلاً معاون مهندس يكلف بالتحقيق مع مهندس اقدم، وهذا موقف لا يحمده عليه من قبل المشرع العراقي الذي اختلف في مسار التشريع عن مثيله الدولي، ففي الوقت نفسه نجد ان المشرع المصري مثلاً قد نص صراحة على ان لا تقل درجة رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية عن درجة الموظف المحال الى التحقيق، إذ اشترط قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47)

لسنة 1978، على ان يكون التحقيق من قبل النيابة الادارية مع من هم بدرجة مدير عام صعوداً⁽¹⁵⁾، هذا يثبت اهتمام المشرع المصري بخصوصية التحقيق مع الدرجات العليا، وايضاً سار على اتجاه المشرع المصري المشرع البحرين وفقاً الى قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (35) لسنة 2006 واستناداً الى المادة (217)⁽¹⁶⁾.

نستنتج مما تقدم من خلال النصوص القانونية الدولية مع المقارنة بنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة ان المشرع العراقي اغفل عن جزء مهم له دور بالتحقيق وعامل الدرجة مما يؤثر سلباً على احد مرتكزات التحقيق وهو عامل الخبرة، فلو اخذنا نظرة من الواقع العملي ان بعض اعضاء اللجان التحقيقية لا يملك الدرجة الوظيفية التي تكون مساوية على الاقل لدرجة الموظف الذي يخضع للتحقيق امام اللجنة التحقيقية، وبالتالي تكون الخبر غير متساوية فقد يستخدم الموظف المنسوبة اليه التهمة خبرة في ثغرات لم تكن معروفة لدى المحقق صاحب الدرجة الأدنى، او بالعكس عضو اللجنة يستخدم اهواء او رغبات او ميول لجهة معينة او تحت ضغوط تأتي عن طريق العلاقات الوظيفية او الاجتماعية، وبالتالي تكون النتيجة عدم تحقيق عنصر الحياد الذي يكون له اساس شرعي وقانوني من وراء تشكيل اللجنة التحقيقية. ويرى الباحث بعد الدراسة المارة اعلاه لشرط الحياد في عمل اللجنة التحقيقية وفقاً الى قانون انضباط موفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل العراقي ومع التطرق الى البعض من قوانين الدول، والبعض من قرارات القضاء الاداري، ان وجود شرط الحياد عمل اللجنة التحقيقية له من الاسس الشرعية والقانونية وانه (شرط الحياد) يجب ان يتحقق في اعمال اللجان، فبدون هذا الشرط يصبح التحقيق فاقداً للهدف الذي وجد لأجله. وندعو المشرع العراقي ان ينص عليه سواء في القوانين او الانظمة والتعليمات التي تكون ذات علاقة بالتحقيق الاداري، وايضاً لا بد من وضع الحياد في التحقيق كشرط لا بد من الاخذ به قبل البدء بالتحقيق، وذلك من خلال آلية تشكيل اللجنة التحقيقية مثلاً كأن تشكل اللجان من اعضاء من خارج الدائرة التي يكون فيها موضوع التحقيق لكي يكون هناك منأى او بعد عن التأثير بالعلاقة الشخصية، او العلاقة التي تتأثر بالمصلحة من قبل البعض من رؤساء واطباء اللجان التحقيقية. كذلك ندعو المشرع العراقي ان يأخذ بنظر الاعتبار عامل الخبرة الذي يخص الدرجة الوظيفية التي يتمتع بها عضو اللجنة التحقيقية فيجب ان تساوي درجة الموظف المحال الى التحقيق على الاقل ويساير ما نص عليه المشرع الدولي وذلك من اجل الوصول الى تحقيق عادل يتوافق مع الهدف الذي انشأ التحقيق من أجله.

المطلب الثاني

إجراءات اللجنة التحقيقية بما يتوافق مع الحياد

تختلف الدول في تسمية اللجنة التحقيقية من دولة الى اخرى في المسمى الذي تطلقه على اللجنة التحقيقية، ففي بلدنا العراق وكما مر بنا بحسب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل واستناداً الى المادة (10/اولاً)، تطلق على مجموعة الاشخاص الذين يقومون بالتحقيق الاداري مع الموظف المحال الى التحقيق من قبل الادارة بتهمة معينة تسمية اللجنة التحقيقية، اما في مصر فقد تعددت التسميات منه وذلك بحسب القسم الذي يقوم بالتحقيق منها الشؤون القانونية او ادارة التحقيقات، ولكن ما استقر عليه في النظام التأديبي للموظفين المحالين الى التحقيق في مصر هو تسمية الافراد الذين يتولون التحقيق الاداري بأسم النيابة الادارية (10)، أما في دولة الامارات فيطلق على الاشخاص الذين يتولون مهمة التحقيق الاداري

واستناداً الى نص المادة (73) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الاماراتي رقم (21) لسنة 2001، اسم مجالس التأديب. تقوم هذه المجموعة من الاشخاص بإجراء التحقيق مع الموظف بشكل محايد يضمن للموظف المحال الى التحقيق العدالة والانصاف وسوف نقوم من خلال هذا المطلب بإلقاء نظرة شمولية عن ماهية الاجراءات التي تقوم بها اللجنة التحقيقية وما هي الصلاحيات الممنوحة لها وفقاً للقانون العراقي والدولي، وذلك في فرعين مستقلين .

الفرع الاول: إجراءات اللجنة التحقيقية بما يحقق الحياد

تنقسم اللجنة التحقيقية في بحسب المصدر او الاختصاص الذي اوعز بالأمر بتشكيل اللجنة التحقيقية، فإذا تألفت اللجنة التحقيقية بأمر صادر من قبل الوزير تسمى اللجنة التحقيقية وزارية، اما إذا تم إصدار الامر بتشكيل اللجنة من قبل رئيس الدائرة فيطلق اللجنة التحقيقية الادارية، فعندما تتسلم اللجنة التحقيقية سواء الوزارية منها او الادارية الامر الذي ينص على تشكيلها ومدرجة فيه اسماء و عناوين الموظفين المكلفين بالتحقيق بالمخالفة المنسوبة الى الموظف المحال الى التحقيق فنقوم هذه اللجنة بعدة إجراءات لكي تضمن ان يكون عمل اللجنة يحقق العدالة في التوصيات او القرار الذي توصي به او تتوصل اليه، وسوف نقوم بذكر تلك الإجراءات وفقاً الى القانون العراقي والدولي:

اولاً: الإجراءات التحضيرية من قبل رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية:

يبدأ عمل اللجنة التحقيقية عند تسلم الامر بالتحقيق مع الموظف المال عليها لتقوم بالتحقيق معه، فأول الاجراءات التي تقوم بها هذه اللجنة هو استلام الامر فتبدأ بالاجتماع، وتبليغ الاعضاء من قبل رئيس اللجنة بأمر التشكيل، والاطلاع على الامر وعلى ما هي الاسباب التي ادت او دعت الى تشكيل اللجنة التحقيقية، فأسباب تشكيل اللجنة متعددة منها كأن تكون شكوى من قبل احد الافراد المراجعين ضد الموظف المحال الى التحقيق، او تكون هناك مخالفة لواجبات الموظف او مهامه داخل الادارة، او قد يكون تشكيل الامر بالتحقيق استناداً الى شكوى امام الجهات الجزائية (محاكم التحقيق او هيئة النزاهة)، وغيرها من الاسباب التي تؤدي الى الامر بتشكيل اللجنة التحقيقية، فتقوم هذه اللجنة بدراسة الاسباب ودراسة الاوراق او الملف المرفق مع امر تشكيل اللجنة. والهدف هذا الاجراء (الاجتماع والدراسة) هو لكي تكون الصورة واضحة، وتتكون فكرة حقيقية لدى رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية ليتسنى لهم ضمانة التحقيق العادل، وبشكل يحقق شرط الحياد في التحقيق الذي تجر به اللجنة التحقيقية مع الموظف⁽¹⁷⁾.

في الحقيقية لم يرد في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وحتى لم يرد عليه تعديل يشير بهذا الشأن مع ان هذا الاجراء (الاجراء التحضيرية) مهم جداً، ولا بد من اتباعه من قبل اعضاء اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب المادة (10) من هذا القانون⁽¹⁸⁾، ولكن على عكس ما سار عليه القانون العراقي المذكور اعلاه، نجد البعض من القوانين العربية قد اكدت على هذا الاجراء في قوانينها ومن هذه القوانين، قانون تنظيم النيابة الادارية في مصر رقم (117) لسنة 1958 قد اكد على الاجراءات التحضيرية، وذلك من خلال المادة (4) منه حيث نصت على "العضو النيابة العامة عند اجراء التحقيق على ما يراه لازم من الاوراق في الوزارات والمصالح"⁽¹⁹⁾، وقد اكد نفس القانون (قانون النيابة الادارية) من خلال المادة (6) منه حيث نصت على ان "اذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الاوراق التي يرى عضو النيابة الادارية انها لازمة للتحقيق، عرض الامر على الوزير او الرئيس المختص



اللبت فيه⁽²⁰⁾. يرى الباحث ان من الافضل ان ينص المشرع العراقي على وجوب الاتباع الاجراءات التحضيرية من قبل اللجنة التحقيقية والقيام بدراسة الاوراق او ملف الموظف المحال الى التحقيق وذلك لتتكون فكرة لدى اللجنة التحقيقية على سبب المخالفة التي دعت الادارة بإصدار امر اداري بتشكيل اللجنة التحقيقية، وبهذا يساير المشرع مثيله المشرع المصري بهذا الاتجاه.

ثانياً: تبليغ الموظف المحال الى التحقيق وتدوين افادته:

تقوم اللجنة التحقيقية بإصدار ورقة التبليغ صادرة من القسم المعني بالتحقيق (قسم الشؤون القانوني او النيابة الاداري)، او أي قسم بحسب قانون الدولة التابع لها الموظف لكي يكون يتوفر لدى الموظف العلم الكافي بوجود تهمة موجة ضده من قبل الادارة، او أي شخص يدعي الضرر، او مخالفة الموظف للقانون، وبعد حضور الموظف المتهم ومثوله امام اللجنة التحقيقية، تقوم اللجنة بسماع اقواله وتدوين افادته تحريرياً، وان الهدف من تدوين الافادة بشكل تحرير لإثبات اقوال الموظف امام اللجنة، ويتم التوقيع على الافادة من الموظف المتهم، وكذلك يقوم رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية بنذيل الورقة بالتوقيع من قبلهم مؤكدين حضورهم بالتحقيق الذي تم إجراءه مع الموظف، ومن حق الموظف الذي يتم التحقيق معه ان يستند الى شهادة شهود، وتقديم الدفوع التي تكون على شكل مستندات. ويجب على رئيس واعضاء اللجنة اتاحة الفرصة للموظف المحال للتحقيق للدفاع عن نفسه واثبات موقفه، ويجب على اللجنة استدعاء الشهود، وسماع افادتهم وفقاً الى القوانين ذات العلاقة، كل هذه الاجراءات يجب على اللجنة اتباعها لأجل الوصول الى اصدار توصيات عادلة ولتحقيق الحياد المشروط اتخاذه من قبل اللجنة متمثلة برئيسها واعضاءها⁽²¹⁾. وقد اكد القضاء الاداري المصري على اجراء التبليغ للموظف المحال الى التحقيق من خلال قرار المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن المرقم (1315) لسنة 28ق، جلسة 1983/11/22م⁽²²⁾، وجعلت الاستدعاء للتحقيق شكلاً جوهرياً يترتب على الاغفال عنه بطلان التحقيق الاداري ويؤدي الى بطلان قرار اللجنة التحقيقية سواء كان بالجزء او حتى بدون الجزء شرط ان تنتفي قرينة علم الموظف بالتحقيق الذي اجري ضده.

الفرع الثاني: صلاحيات اللجنة التحقيقية

بعد انتهاء اللجنة التحقيقية من مرحلة التحقيق مع الموظف المحال المتهم تكون على عاتق اللجنة التحقيقية مهام جديد وان هذه الجديدة تعتبر الفيصل الذي يحدد عمل اللجنة، ولذلك تعتبر مهام ذات اهمية ايضا في تحديد مصير الموظف، فالمشرع العراقي، وكذلك المقارن لم يترك للجنة بالقيام او اعطاء قرارات بشكل مبهم، انما جعل لها مسار تعمل به بعد دراسة الادلة وتقييمها بحسب ما تمتلك من خبرة وبما ينطبق مع القانون التي تحدد واجبات الموظف سواء اتجه دائرته او الافراد ممن هم خارج الدائرة والمتهم بمخالفة هذه الواجبات.

فقد اعطى المشرع صلاحيات محددة فتبدأ اللجنة التحقيقية بأعداد محضر تثبت به ما قامت به من اجراءات وفقاً للقانون، منها قد تقوم اللجنة التحقيقية مع الموظف في موقع العمل، او منها قيامها بالتبليغ، وكيف تم التحقيق، بعد ذلك تذكر اللجنة التحقيقية ما استنتجته من خلال الافادة التي قدمها الموظف والادلة التي تم جمعها. تبدأ اللجنة التحقيقية بعد ذلك بالتداول بالرأي، وتبدأ مرحلة التصويت على قرار اللجنة او التوصيات، وهي النتيجة التي توصلت اليها اللجنة من وراء قيامها بالتحقيق، وهنا يتضح وجود الحياد الذي من خلال التوصيات العادلة بحق الموظف، حيث منح

المشرع العراقي صلاحيات الى اللجنة التحقيقية في ضوء ما تتوصل اليه وفقاً الى المادة (10/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل⁽²³⁾، (22)، وايضا اكد المشرع المصري على هذا الاجراء وفقاً الى المادة (12) من قانون النيابة الادارية رقم (117) لسنة 1958، وكذلك المادة (4/159) من تعليمات النيابة الادارية⁽²⁴⁾. وسوف نبين الصلاحيات التي منحها المشرع العراقي مع التطرق الى موقف المشرع المصري من هذه التي تتمتع بها اللجنة التحقيقية في اصدار التوصيات او القرارات كما تصفاها بعض القوانين:

اولاً: غلق التحقيق وعدم مساءلة الموظف المحال الى التحقيق:

لم يبين قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل العراقي ماهي تلك الحالات، لكن غلق التحقيق الاداري مع الموظف جاء على اساس ما هو متبع من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971، الذي نص على ان "1. اذا وجد قاضي التحقيق ان الفعل لا يعاقب عليه القانون او ان المشتكي تنازل عن شكواه وكانت الجريمة مما يجوز الصلح عنها دون موافقة القاضي او ان المتهم غير مسؤول قانوناً بسبب صغر السن فيصدر قراراً برفض الشكوى وغلق الدعوى نهائياً"⁽²⁵⁾، ومن هذا المنطلق اخذ المشرع الاداري العراقي الحالات التي يتم غلق التحقيق من قبل اللجنة التحقيقية اتجاهاً الموظف المحال اليها بتهمة معينة ومن هذه الحالات:

أ- اذا كان الفعل لا يشكل مخالفة للواجبات الوظيفية المكلف بها الموظف بحسب القانون والانظمة والتعليمات.

ب- او كان الموظف غير مسؤول عن المخالفة.

ت- او جاء فعل الموظف نتيجة ظروف طارئة تسببت في الفعل الذي يعتبر مخالفة ادارية، وايضاً اضاف المشرع في القانون الاداري في حالة غلق التحقيق من قبل اللجنة التحقيقية بسبب كون الموظف المعني بالتحقيق احيل على التقاعد، وبذلك خارج صلاحيات التحقيق الاداري، وايضاً يغلق بسبب وفاة الموظف المعني بالتحقيق، اما المشرع المصري فقد سبق المشرع العراقي في مسألة غلق ولكن اسماها بحفظ التحقيق وفقاً الى قانون النيابة الاداري رقم (117) لسنة 1958. ولكن المشرع المصري توسع اكثر في مسألة ما سماه بالحفظ التحقيق حيث او حفظ التحقيق بنوع الاول الحفظ النهائي (القطعي وله اسباب خاصة منها، أ- عدم صحة الشكوى، وهي ان يثبت من خلال التحقيق الاداري ان عدم ارتكاب الموظف المحال الى التحقيق الفعل المخالف، ب- عدم مخالفة الموظف في الفعل المرتكب من قبله أي ان الفعل لم يشكل مخالف وبالتالي يجب على اللجنة القائمة بالتحقيق ان تغلق او تحفظ التحقيق بشكل نهائي.

اما النوع الآخر من التحقيق فهو التحقيق المؤقت وله اسبابه أيضاً منها: أ- عدم معرفة مرتكب المخالفة (الفاعل) وان لا يتم التعرف على الموظف الذي ارتكب الفعل المخالف للقانون او الانظمة والتعليمات وبالتالي الحفظ مؤقت الى ان يتم معرفة الفاعل ويبدأ التحقيق معه من جديد، ب- عدم كفاية الادلة ويحفظ لحين توفر دليل يدين الموظف المحال الى التحقيق⁽²⁶⁾.

ثانياً: معاقبة الموظف عند ثبوت مخالفته للقانون او الانظمة والتعليمات:

اذا رأت اللجنة ومن خلال الدراسة للأدلة واستخدامها الخبرة بالموظف المتهم قد ارتكب الفعل المخالف للقانون فتوصي اللجنة، او تعطي قرارها بحسب قانون الدولة المشكلة للجنة بأحد ادارتها بفرض عقوبة ضد الموظف الذي تم التحقيق معه⁽²⁷⁾، وبالنسبة للقانون العراقي تفرض عقوبة على الموظف الذي خالف واجبات الوظيفة العامة استناداً الى المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة ر(14) لسنة 1991 المعدل، ولكن يجب على اللجنة ان تكيف العقوبة مع حجم المخالفة التي صدرت من الموظف، فالعقوبات ليست على قدر واحد انما جاءت متدرجة وفقاً الى القانون المذكور اعلاه. وكذلك اعطى المشرع العراقي والمصري الصلاحية للجنة التحقيقية ان تحيل الموظف الى المحاكم المختصة اذا رأت ان الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل جريمة يترتب عليها عقوبة جزائية⁽²⁸⁾، كذلك اعطى اللجنة التحقيقية ان توصي بتشكيل لجنة تضمينية اذا رأت ان الموظف قد تسبب في ضياع او هدر اموال الدولة. ولكن قد يسأل سائل هل يجوز معاقبة الموظف بدون ان تقوم الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية، ستكون الاجابة نعم فقد منح قانون انضباط موظفي الدولة إذ اعطى صلاحية للوزير او رئيس الدائرة بفرض عقوبة على الموظف المخالف ولكن ضمن شروط معينة، اول هذه الشروط ان يوجه استجواب او استفسار الى الموظف المعني، وكذلك حدد العقوبة التي تفرض على الموظف المعني، فقد تحددت العقوبة بلفت النظر، او الانذار، او قطع الراتب، وكذلك اعطى الحق ان يتبع الطرق القانونية لرفع العقوبة التي سوف نتطرق لها لاحقاً، لكن في حقيقة الامر ان المشرع عندما اتاح الاستثناء يكون برأي الباحث قد فتح مجالاً لجاناب من التعسف من قبل الادارة المتمثلة بشخصية المدير او الوزير.

المبحث الثاني

النتائج المترتبة على اعمال اللجن التحقيقية

ان الادارة عندما توعد بتكليف رئيس واعضاء اللجنة التحقيقية بالقيام بالتحقيق استناداً الى الامر الوزاري او الاداري التي يوحي بتشكيل اللجنة التحقيقية بخصوص تهمة بمخالفة او شكوى محددة ضد موظف معين، فعلى اللجنة ان تقوم بأداء المهمة الملقاة على عاتقها، فتقوم اللجن بجميع الاجراءات التي اشرفنا لها من خلال دراسة المبحث الاول من هذا البحث، وهي دراسة الملف الامر الاداري واستدعاء الموظف المعني بالتحقيق، والبدا بالتحقيق، وان هذه الاعمال لايد ان تكون هناك نتائج مترتبة على اعمال اللجنة التحقيقية، حيث تتم المتابعة من قبل الادارة حول ماهي النتائج التي سوف تتوصل اليها اللجن التحقيقية من خلال اجراءات التحقيق، فالنتائج تتنوع بحسب ثبوت المخالفة من عدمها على الموظف المحال الى التحقيق و فمن هذه الاعمال ما يترتب عليه البراءة لعدم ثبوت التهمة، ومن هذا الاعمال ما يترتب عليه جزاء ضد ذلك الموظف، ومنها ما يكون بشكل اجراء تقوم الادارة، ومن خلال هذا المبحث الذي سوف يتكون من مطلبين، سوف نقوم بتسليط الضوء على ما هي النتائج التي سوف تترتب على تلك الاعمال المنجزة من قبل اللجنة التحقيقية.

المطلب الاول

النتائج المترتبة على اعمال اللجنة التحقيقية

في هذا المطلب سوف نعرض على النتائج التي تعمل بها الادارة وهي نتيجة اعمال اللجنة التحقيقية بما يتوافق مع نصوص القانون العراقي وقوانين البعض من الدول العربية، وكما ذكرنا مسبقاً ان النتائج التي تترتب على اعمال اللجنة التحقيقية، وان هذه الاعمال تتنوع بما توصلت اليه اللجنة التحقيقية من إجراءاتها التي قامت بها، وسوف نقوم بدراسة هذا المطلب على فرعين مستقلين، إذ يختص الفرع الاول، بنتائج اعمال اللجنة التي تكون بشكل الحفظ والاعمال التي تكون بشكل جزء كما في الشكل التالي:

الفرع الاول: غلق التحقيق او فرض الجزاء

تقوم اللجنة التحقيقية بموجب الصلاحيات التي منحتها لها القوانين بالتحقيق مع الموظف المتهم بمخالفة محددة، ويجب على اللجان ان تحضر التحقيق بكامل اعضاءها وهذا امر طبيعي رغم عدم نص القانون العراقي النافذ حالياً وهو قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، لان عدم حضور التحقيق من قبل احد اعضاء سبب ثغرة في عمل اللجنة التحقيقية، ويعتبر وسيلة من وسائل الدفاع التي يستفاد منه الموظف المتهم، فيحق لذلك الموظف ان يطعن في الاجراءات التحقيقية من قبل اللجنة، لان المشرع نص على وجود جميع اعضاء اللجنة بشكل ضمني، وبالتالي عدم حضور احد اعضاء اللجنة يشكل خلل في الاجراءات التي يقوم بها باقي الاعضاء، وفي موضع حضور اعضاء اللجنة جميعاً نلاحظ ان البعض من القوانين العربية قد نصت على وجوب حضور جميع اعضاء اللجنة بشكل صريح، منها ما نص عليه قانون الخدمة الإماراتي رقم (21) لسنة 2001، وفقاً الى نص المادة 79 من التي نصت على "لا يجوز انعقاد مجلس التأديب صحيحاً الا إذا حضر جميع اعضاءه وتصدر قراراته بالأغلبية"⁽²⁹⁾، فتبدأ اللجنة التحقيقية عملها بالتحقيق الذي يتوجب حضور الموظف شخصياً فقد اكد قانون انضباط موظفي الدولة العراق النافذ في المادة (10/ثانياً) "ان تتولى اللجنة تحريراً مع الموظف....." والتي سبق اوان تطرقنا لها في المبحث الاول. وايضاً اكد قانون العاملين المدنيين المصري رقم (81) لسنة 2016 وذلك من خلال النص في المادة 79 من على "لا يجوز توقيع الجزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله"⁽³⁰⁾، وايضاً على قانون النيابة الادارية في مصر لسنة 1958 على نصت المادة (8) على "ان على الموظف ان يحضر اجراءات التحقيق بنفسه الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق اجراءها في غيابه"⁽³¹⁾، وبهذا ومن خلال ملاحظة النصوص القانونية التي تم ذكرها اعلاه اصبح من لوازم الامر ان يتم التحقيق بحضور الموظف شخصياً. اما عن الآلية التي يتم التحقيق بها فيجب ان يكون التحقيق ذات طابع سري، رغم ان القانون العراقي النافذ حالياً لم ينص على ذلك، لكن اغلب التشريعات قد نصت على وجوب ان يكون التحقيق بشكل سري، فقد اكد نظام الموظفين اللبناني لسنة 1979 المعدل على ذلك من خلال نص المادة (3/79) منه على "اجتماعات مجلس التأديب سرية"⁽³²⁾.

وان هدف المشرع من جعل التحقيق بشكل سري هو الحفاظ على كرامة الموظف المحال الي التحقيق، كذلك الحفاظ على سرية المعلومات التي يدلي بها الموظف اثناء التحقيق، وايضاً المحافظة على تركيز اللجنة على سماع افادة الموظف بشكل جيد.

ويرى الباحث ان تولى اللجنة التحقيق مع الموظف شخصيا وكذلك سرية التحقيق من الاعمال التي يجب على اللجنة اتباعها اثناء عملية التحقيق، فبالنسبة الى حضور الموظف اثناء التحقيق فيه ضمان حقوق الموظف بالدفاع عن نفسه واما في مجال السرية الحفاظ على سمعة الموظف من التشهير امام زملائه في العمل وبالتالي نحقق شرط الحياد والانصاف الذي نبحت عن تحققه في مجال التحقيق الذي تقوم به اللجنة التحقيقية.

اما بخصوص النتائج التي تترتب على اعمال اللجنة التحقيقية في التحقيق الاداري فكل قانون يصفها بوصف فبالنسبة الى قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل ينص في المادة (10/ثانياً) التي تنص على " صلاحيات اللجنة فاللجنة اما ان تغلق التحقيق وعدم مسائلة الموظف لعدم وجود مخالفة او بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"⁽³³⁾، فبعد ان يتم التحقيق مع الموظف تقوم اللجن بأعداد محضر توثق فيه الاجراءات التي قامت وكذلك ما توصلت اليه من استنتاجات قد توصلت اليها، وذلك من خلال الادلة المتوفرة لديها من خلال الدفوع التي قدمها الموظف المعني بالتحقيق للدفاع عن نفس، وبالتالي يجب على اللجنة ان تقوم بإصدار توصيات تذكر فيها النتيجة التي توصلت اليها، فتكون التوصيات، اما بغلق التحقيق وعدم مساءلة مع ان تكون تلك التوصية مسببة لعدم وجود مخالفة ومستندة في ذلك الى المادة (10/ثانياً)، او ان توصي بفرض عقوبة ادارية من العقوبات المنصوص عليها وفقاً الى المادة (8) من نفس القانون المذكور اعلاه، ولا بد من يكون هناك ذكر لهذه العقوبات مع ذكر الأثر المترتب عليها استنادا الى المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل، فقد نصت المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المشار اليه اعلاه على تحديد العقوبات التي تفرض على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية كما يلي:

1. عقوبة لفت النظر: تعتبر اول واخف العقوبات التي تنص عليها المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي وتكون بإشعار الموظف بشكل تحريري بالعقوبة التي تم فرضها عليه، وان آثار هذه العقوبة تأخير الترفيع والعلوّة لذلك لمدة ثلاثة اشهر، من الواضح ان يكون أثر هذه العقوبة اداريا على المركز الوظيفي على الموظف.

2. عقوبة الانذار: وهي ثاني العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من نفس القانون المشار اليه اعلاه، لكن تكون اكثر اثر على المركز الوظيفي لذلك الموظف وان اثرها تأخير الترفيع والعلوّة ستة اشهر.

3. عقوبة قطع الراتب: وتكون صلاحية اللجنة وفق هذه العقوبة ان توصي بقطع راتب الموظف المخالف بقدر القسط اليوم ومعنى ذلك ان يحسب قسم الحسابات الراتب الموظف بقدر الشهر ويحسم على ان لا يزيد الحسم على عشرة ايام، ولكن المشروع لم يعطي الواضح للراتب هل يقصد الاسمي او الراتب الكلي لموظف المخالف وايضا من النتائج التي تؤثر على المركز الوظيفي لذلك هي ان يتم تأخير العلوّة او الترفيع للموظف المخالف مدة خمسة اشهر اذا كانت توصية اللجنة التحقيقية لمدة لا تتجاوز خمسة ايام، اما اذا زادت على التوصية على الخمسة ايام فيكون لكل يوم في التوصية يقابله يوم في تأخير الترفيع او العلوّة الى ان تصل الى المدة التي تكون من صلاحية اللجنة التحقيقية وهي عشرة ايام.



4. التوبيخ: وتتم هذه العقوبة بإشعار الموظف المخالف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعل ان سلوكه غير مرضي من قبل الادارة، يكون اثر هذه العقوبة هو تأخير الترفيع والعلو لمدّة سنة كاملة⁽³⁴⁾، وان اختصاص المصادقة على هذه العقوبات الوارد ذكرها اعلاه يكون من اختصاص رئيس الدائرة.

5. عقوبة انقاص الراتب: وهي العقوبة التي تقوم اللجنة التحقيقية بالتوصية بانقاص جزء من الراتب بما لا يتجاوز 10% من الراتب الشهري للموظف ولمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالمخالفة التي ارتكبها واطافة الى ذلك يترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او العلو مستتين.

6. عقوبة تنزيل الدرجة: وتكون هذه بأن توصي اللجنة بتنزيل درجة الموظف الى التي تسبق درجته التي هو يتمتع فيها وقت التحقيق الذي اجري معه بسبب ارتكابه المخالفة .

7. عقوبة الفصل: هذه العقوبة تختلف عن العقوبات السابقة وحقاها ان توصي اللجنة التحقيقية بتنحي الموظف عن الوظيفة ولكن لمدة محددة، وهي ان توصي اللجنة التحقيقية بتنحي الموظف عن الوظيفة التي يزاولها من سنة الى ثلاثة سنوات بحسب توصيات اللجنة التحقيقية، وبعد ذلك يحق للموظف ان يعاد الى وظيفته في الدائرة التي تم فصله منها او يتم تعيينه في دائرة اخرى مع احتساب المدة التي قضاه في الدائرة التي تم فصله منها خدمة وظيفية، اضافة الى ذلك ان عقوبة الفصل لا تتم الا بارتكاب الموظف اثنتين من العقوبات او بأحدها لمرتين في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته بإحدى العقوبات هي (التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة) او يتم فصله من قبل اللجنة مدة بقائه بالحبس او السجن وذلك اذا حكم عليه بأحدهما عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه.

8. عقوبة العزل: واعطى المشرع الحق للجنة التحقيقية ان توصي بعقوبة العزل، وهي تنحي الموظف عن الوظيفة بشكل نهائي ولكن هذه التوصية تكون مبنية على اسباب منها، أ- ان يثبت ارتكاب الموظف فعلا خطيرا يجعل بقائه بالوظيفة مضر بالمصلحة العامة، ب- اذا حكم عليه بعقوبة جنائية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية، ت- اذا عوقب بعقوبة الفصل ثم اعيد الى الوظيفة فارتكب معلا يستوجب الفصل مرة اخرى⁽³⁵⁾.

ولكن قد يتبادر سؤال الى ذهن القارئ وهو أنه اذا هذه العقوبات التي تم ذكرها هي التي تفرض على الموظف عند ارتكابه مخالف، فهل اورد قانون انضباط موظفي الدولة العراقي او أي قانون اداري آخر على كيفية ان تفرض اللجنة التحقيقية عقوبة اداري من العقوبات تتناسب مع الفعل المخالف الذي ارتكبه الموظف، وهل تستطيع اللجنة التحقيقية ان تفرض عقوبة على الموظف غير العقوبات الواردة في المادة (8) وهل تستطيع اللجنة ان تفرض اكثر من عقوبة على الموظف المخالف، على نفس المخالفة؟

كل هذه الاسئلة سنجيب عليها بشكل تفصيل على النحو التالي مستنديين الى ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقوانين العراقية او العربية ذات العلاقة.

اولاً: من حيث سياق فرض العقوبة:

فقد اجاب القضاء المصري من خلال حكم المحكمة الادارية العليا في مصر، فقد اكد على مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، ومعناه ان الجزاء الذي يفرض على الموظف المخالف يجب ان يكون

من الجزاءات التي اورها المشرع على سبيل الحصر، حيث او المحكمة في حكمها المرقم (3101) لسنة 31 ق جلسة 1988/10/22 الذي كانت فحواه هي "السلطة التأديبية وهي في سبيل مآخذة المتهم عما يثبت في حقه من اتهام، ينبغي لها ان تجازيه بإحدى العقوبات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر"⁽³⁶⁾، ولا يجوز استبدال العقوبة من قبل السلطة التأديبية التي نص عليها المشرع بأخرى لان مركز الموظف مستمد من القوانين وعليه لا يجوز الاتفاق على خلاف ما ورد بتلك القوانين⁽³⁷⁾.

اما فيما يخص موقف المشرع العراقي من مبدأ شرعية القانون فقد نص قانون العقوبات العراقي رقم (11) لسنة 1969 وفقاً الى المادة (19) التي تنص على "لا عقاب على فعل او امتناع الا بناءً على قانون ينص على تجريمه وقت اقترافه ولا يجوز توقيع عقوبات او تدابير احترازية لم ينص عليها القانون"⁽³⁸⁾، وايضا نصت المادة (7) من قانون انضباط موظفي الدولة على "اذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس بما قد يتخذ ضده من اجراءات اخرى وفقاً للقوانين"⁽³⁹⁾، وايضا نصت المادة (20) من نفس القانون على "لا يجوز فرض اكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"⁽⁴⁰⁾.

وبناء على ما تقدم من الاسانيد القضائية والقانونية نستطيع الاجابة ان اللجنة التحقيقية مقيدة بنص العقوبات الواردة في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ، وكذلك لا تستطيع اللجنة ان تفرض اكثر من عقوبة على نفس الفعل المخالف الذي صدر من قبل الموظف. ثانياً: من حيث الكيفية التي يتم اتباعها من قبل اللجنة التحقيقية على تناسب العقوبة مع الفعل المخالف

فيجب على اللجنة التحقيقية ان تكون العقوبة التي توصي بها ضد الموظف تكون متناسبة مع الفعل الصادر من قبل الموظف لان قانون انضباط موظفي الدولة لم يضع العقوبات بدرجة واحدة انما بدا بالأخف وتزداد شدة العقوبة مع جسامه الفعل الصادر من قبل الموظف المخالف، فكلما كانت المخالفة مضره بمصلحة الادارة تستطيع اللجنة ان تصدر عقوبة اشد بحق الموظف المخالف. فقد اخذ المشرع العراقي سواء في القانون او القضاء معايير اتباعها في مبد تناسب العقوبة مع الفع المخالف من هذه المعايير ما اورده المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة، وذلك بنص المادة (8/سابعاً/ثامناً) حيث تعتمد اللجنة في اصدار العقوبة على مواضيع معينة لا صدر عقوبة الفصل او العزل⁽⁴¹⁾. وبذلك يكون المشرع اعتمد على معيار موضوعي في تناسب العقوبة مع الفعل الصادر من قبل الموظف المخالف، اما في مجال المعيار الشخصي فقد اكد مجلس شورى الدولة العراقي (مجلس الدولة حالياً)، فقد اكد في قرار له حول نقض قرار صادر من محكمة قضاء الموظفين يحمل الرقم (282/268) تميز 2008، بتاريخ 2008/8/31، حيث قرر تشديد العقوبة على احد الموظفين العاملين في احد المراقدين الشريفة"، اذ كانت الفحوى القرار ان الفعل لا ينسجم مع ومكانة من يقوم بهذا العمل الذي يفترض ان يكون مثلاً للأمانة والالتزام وهو عكس ما توصلت اليه اللجنة التحقيقية، عليه تقرر نقض قرار الحكم المطعون فيه واعادة اضبارة الدعوى الى مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) لتشديد العقوبة التي خفضها المجلس بحق المدعي"⁽⁴²⁾، ويعتبر هذا القرار ان القضاء العراقي اخذ



بالمعيار الشخصي للتناسب بين العقوبة المفروضة على الموظف المخالف اضافة الى المعيار الموضوعي الذي اكده قانون انضباط موظفي الدولة.

الفرع الثاني: إجراء سحب اليد

وهو الاجراء التي قد تلجا اليه الادارة قد وردت عدة تعريفات لهذا المصطلح، ولكنها جميعاً "فهو رفع يد الموظف عن وظيفته، او إيقافه عن وظيفته لمدة محددة، ويكون اجراء سحب اليد لمدة محددة، وتلجى الادارة لهذا الاجراء عندما ترى ان وجوده يصبح مؤثراً على سير التحقيق او مؤثراً على المصلحة العامة، وايضاً سحب اليد "بأنه اجراء احتياطي مؤقت تلجأ اليه الادارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية او جنائي ويمتنع عليه ممارسة اعمال وظيفته مدة الوقف"⁽⁴³⁾، اما عن موقف المشرع العراقي من تعريف اجراء سحب اليد فقد اكد ذلك من خلال قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة الحالي) الذي صادقت على قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) الذي يحمل الرقم 56/56 في 2008/4/27، إذ عرفت الهيئة سحب اليد بأنه "سحب يد الموظف من وظيفته هو إجراء احترازي تتخذه الادارة إذا تراءى لها أن بقاء الموظف في وظيفته قد يؤثر على سير التحقيق الذي تجريه اللجنة التحقيقية"⁽⁴⁴⁾.

"اولاً: للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تجاوز (60) يوماً إذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة او قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي احيل من اجله على التحقيق ويعاد الى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة الا إذا كان محذور، فينسب الى وظيفة أخرى ثانياً: للجنة ان توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق"⁽⁴⁵⁾. ومن خلال ما ورد ذكره اعلاه نستطيع ان نصيغ تعريف شامل لإجراء سحب اليد الذي تقوم به الادارة وهو انه "يعرف سحب اليد هو ذلك الاجراء الذي تتخذه الادارة، اما بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية التي تألف للتحقيق مع الموظف المعني بسحب اليد، او تقدم الادارة على اجراء سحب اليد من قبل الادارة، بناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة بتوقيف ذلك الموظف ويكون أمر سحب اليد للموظف محدد بمدة زمنية وهي (60) يوماً.

اما عن الهدف الذي تسعى الادارة الى تحقيقه من وراء إجراء سحب اليد يتجلى في الحفاظ على مصلحة التحقيق او المصلحة العامة، وتلجى الادارة الى هذا الاجراء للحيلولة دون التأثير على سير التحقيق من قبل الموظف الخاضع للتحقيق من قبل اللجنة التحقيقية او الجهات القضائية، ويكون سحب على نوعين فالأول يكون إجراء سحب اليد بشكل وجوب، أي يجب على ان تتخذ هذا الاجراء اتجاه الموظف المحال الى التحقيق، وهو ما تفقد الادارة سطاتها التقديرية في اتخاذ اجراء سحب اليد ضد الموظف، وقد نص على ذلك قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وفقاً الى المادة (16) منه حيث نصت على "إذا اوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته ان تسحب يده من الوظيفة مدة التوقيف"⁽⁴⁶⁾، اما النوع الآخر فهو النوع الجوازي، وهو ما تحقق في السلطة التقديرية للإدارة ويكون السبب هو ان يكون بقاء الموظف مضرًا بالمصلحة العامة، وهذا النوع من السحب قد نصت عليه المادة (17/ثانياً) من نفس القانون المذكور اعلاه⁽⁴⁷⁾.

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال اللجنة التحقيقية

لم تكن أعمال اللجنة التحقيقية بمنأى عن الرقابة سواء من قبل الإدارة أو عن الجهات الرقابية أخرى والمتمثلة بالقضاء الإداري، إذ تخضع أعمال اللجنة التحقيقية نوعين الرقابية، وهي الرقابة التي تتم من قبل الإدارة مصدرها الأمر بتشكيل اللجنة التحقيقية، والنوع الثاني رقابة تتم من قبل جهات قضائية مستقلة خاصة بالرقابة أعمال الإدارة، ومن هذا الباب نحاول أن نقف على المراحل التي تمر أعمال اللجنة التحقيقية من الرقابة التي يكون الهدف منها تحقيق العدل في إصدار القرار من الإدارة واللجنة المشكلة إذ يجب أن يكون قرار يواكب النصوص القانونية والأنظمة والتعليمات. وبالتالي يحقق شرط الحياد الذي نحن نبحت عن وجوده في أعمال اللجنة التحقيقية، إذ يكون تقوم الرقابة على أعمال اللجنة التحقيقية على مرحلتين، المرحلة الأولى تتم الرقابة من قبل الإدارة التي ينتمي إليها الموظف المخالف، والمرحلة الثانية تتم من قبل المحاكم القضائية المتمثلة بمحاكم مجلس الدولة، هذا سيكون محور دراسة المطلب الذي نحن بصدد، وسوف نقسمه إلى فرعين مستقلين حيث سيكون الفرع الأول خاصة برقابة الإدارة وكيف تتم، والفرع الثاني سيكون عن الرقابة القضائية وكيف تكون.

الفرع الأول: الرقابة من قبل الإدارة

الزم المشرع العراقي الإدارة بالرقابة على أعمال اللجنة التحقيقية، فقد حرص القانون على أن تكون أعمال اللجنة التحقيقية تحت عدة أنواع من الرقابة، ومنها الرقابة من الإدارة، فقد فرض قانون انضباط موظفي الدولة إلى أن تكون الرقابة من قبل الإدارة عن طريق فتح باب التظلم من قبل الموظف الذي تم فرض العقوبة عليه من اللجنة، حيث أخذ المشرع أن القرار الصادر بفرض التأديبية ضد الموظف لا يخلوا من يتضمن خطأ معين، أو أن يكون فيه مغالاة، أو أن عديم المشروعية، أو قد جاء بشكل تعسف من قبل الإدارة، وبالتالي أصبح قراراً لا يتوفر الحياد أو الانصاف أو العدل الذي كان هو الهدف أو الغاية من وراء تشكيل اللجنة التحقيقية، فقد أوجب القانون على الإدارة طريق من طرق الرقابة على أعمال الإدارة ويكون الرقيب الإدارة ذاتها، وهو طريق التظلم وفقاً إلى المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي إشارة التظلم واعتبره ضماناً من ضمانات الطعن من قبل الموظف ضد قرار العقوبة الصادر بحقه من قبل اللجنة التحقيقية.

أولاً: ماهية التظلم:

يعتبر التظلم من أهم الوسائل أو الطرق التي تضمن التناسب بين العقوبة الصادرة بحق الموظف والمخالفة التي ارتكبها، ويعرف التظلم بأنه "طلب يقدمه الموظف الذي صدرت بحقه العقوبة إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري الذي يكون مضمونه مخالفة الموظف للقانون، أو هو ما يقدمه الموظف من طلب إلى الجهة الرئاسية المباشرة أو العليا لأجل سحب أو تعديل أو إلغاء القرار المتضمن العقوبة ضد مقدم الطلب"⁽⁴⁸⁾، (48)، وكذلك يعتبر من الوسائل الإدارية التي يستفيد منها الطاعن المتضرر من قرار الإدارة فيقدمه إليها عسى أن تعدل قرارها فتسحبها، ويمكن اعتباره خطوة يدفع بها الطاعن لغرض تجنب اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغاء القرار الصادر بحقه⁽⁴⁹⁾، (49)، وتكمن أهمية التظلم المدم من قبل الموظف المتضرر من العقوبة الموجهة ضده أنه يعتبر فرصة للإدارة أن تقوم بإصلاح أخطائها بنفسها، وبالتالي يزيد من هيبة



الإدارة ويعزز الثقة بها من قبل موظفيها، وكذلك يخفف الزخم في المنازعات الحاصل امام القضاء الإداري⁽⁵⁰⁾ (50)، وتكمن أهميته انه يخفف من كاهل المتاعب والاجراءات الطويلة التي يتحملها الموظف المتضرر من قرار الإدارة عند لجؤه الى القضاء طالبا الغاء القرار⁽⁵¹⁾ . (51)،
ثانياً: شروط التظلم وانواعه:

نصت المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) سنة 1991 المعدل والى انه يشترط في التظلم ان يكون ضد قرار صادر من الإدارة وبشكل نهائي، ويعني بكلمة النهائي هو ان يكون ذلك القرار مصادقاً عليه من قبل السلطة المختصة أي الوزير او رئيس الدائرة، وكذلك من شروط التظلم ان يقدم طلب التظلم من قبل صاحب المصلحة الذي تأثر من القرار في مركزه الوظيفي او القانون او تأثرت مصلحته، وايضا يجب ان يقدم التظلم ضمن مدة محددة بالقانون وقد حددها القانون ب(30) يوماً يقدم الطلب امام الدائرة و(60) يوماً القضاء للطعن بالقرار وطلب الغاء القرار، اضافة الى ذلك ان التظلم لم يكن بنوع واحد انما يكون بنوعين فمنه ما يكون ملزماً، حيث يجب ان يكون وجوب التظلم، وذلك عندما يكون طلب التظلم يكون مقدم وهو شرط لإقامة الدعوى التي يتم بموجبها الغاء القرار المتضرر منه مقدم الطلب، واما ان يترك امر تقديم التظلم الى الموظف المتضرر فيترك له الحرية في تقديم الطلب من عدمه⁽⁵²⁾، اما من حيث الاثر الذي يترتب على تقديم التظلم، فيكون اما بشكل اعادة النظر من قبل الإدارة مصدرة القرار وتقوم بإلغائه او تعديله، او تنظر الإدارة بطلب التظلم لكنها ترفضه، او تصمت الإدارة ولم تصدر اي قرار، وبذلك يعتبر الصمت رداً ضمنياً للتظلم. نستنتج من الدراسة اعلاه، وهي الرقابة الادارية ان المشرع عندما وضع الرقابة الادارية كان له هدف، وهو فرض الرقابة من قبل الإدارة نفسها على اعمال اللجنة وذلك لضمان تحقيق الحياد الذي هو هدف الإدارة من وراء تشكيل لجنة تحقيقية في موضوع المخالفة التي تم التحقيق بها، وبالتالي تتأكد الإدارة أن عملها مشروع ومتوافق مع القانون والمصلحة العامة، وتصبح الإدارة قد حققت الهدف الذي إنشاه من اجله وهو خدمة المجتمع وتحقيق المصلحة العامة. ويرى الباحث ان المشرع عندما وضع التظلم وجعله احد الطرق الرقابية التي يلجئ اليه الموظف للدفاع عن ما قد يصيبه من غبن فهو لم يفصله بالشكل الواضح فقد اشار اليه اشارته بسيطة من خلال المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، وكذلك ان يكون التظلم امام الجهة التي اصدرت العقوبة ولم يحدد من هي الجهة فعالبما ما نرى ان دوائر الدولة تطبق العرف في هذه المسألة إذ تشكل لجان من قبل الوزير او رئيس الدائرة للبت في مسألة التظلم ولم تعير الاهتمام لما يحمله التظلم من حق للموظف الذي قدمه، وايضا اتاح للإدارة ان تصمت وهذا قد سبب ضياع لحق الموظف في بعض الاحيان فليس كل الموظفين لديهم معلومة قانونية عن حق الإدارة في الصمت، وبالتالي يبقى الموظف منتظراً رد الإدارة على التظلم الى ان تمضي المدة التي قد يستفاد منها الموظف للطعن امام الجهات القضائية وهي (60)، ويكون بذلك سبب ضياع حق الموظف هو صمت الإدارة. وعليه الذي نرجوه من المشرع العراقي ان ينتبه الى هذه النقطة ويعدل بالزام الإدارة بالرد خلال مدة (30) يوم لكي يصبح الامر واضح للموظف ما هو رد الإدارة حو تظلمه سواء كان بالقبول وتعديل القرار او بالرفض و ليتسنى له الطعن امام القضاء للمطالبة بإلغاء القرار موضوع الطعن.

الفرع الثاني: الرقابة من قبل القضاء الاداري على اعمال اللجنة التحقيقية

يعتبر العراق من الدول التي اخذت بالنظام القانوني المزدوج، ومعنى ان هناك قضاء خاص بالقضايا التي تخص الادارة والموظفين التابعين لها، حيث يوجد هيئة قضائية مستقلة تسمى بمجلس الدولة وهي تضم عدد من المحاكم التي يكون لكل منها اختصاص معين، وهذه المحاكم هي محكمة قضاء الموظفين، وهي تختص بالنظر في المنازعات التي تخص بين الادارة من جانب، والموظف التابع لها من جانب آخر، اما اختصاص محكمة القضاء الاداري فهو خاص بالمنازعات التي تخص بين دوائر الدولة وبين احد الافراد او مجموعة الافراد الذي قد لا ينتمون الى هذه الدائرة الخصم في النزاع، ولكن يكون هناك مصلحة لهؤلاء الافراد لدى هذه الدائرة.

اما المحكمة الادارية العليا فهي تمثل محكمة تميز في الجانب الاداري، حيث يكون من اهم اختصاصاتها هو تمييز القرارات التي تصدر من محكمة القضاء الاداري، ومحكمة قضاء الموظفين، ولها اختصاصات اخرى منها ان تفصل في تنازع الاختصاص الذي قد يحصل بين المحاكم الادارية ان الذي يهمنها هو الدور الرقابي الذي يقوم به القضاء الاداري متمثلاً بالمحاكم التي اوردنا ذكرها اعلاه، كيف تقوم هذه الحاكم بهذا الدور هذا ما سوف نبحث عنه من خلال هذا الفرع، اذ تقوم هذه المحكم بدور الرقابة على اعمال الادارة من خلال الطعن الذي يقدمه الموظف المتضرر من القرار الاداري، عن التظلم امام تلك المحاكم يكون بشكل دعوى تقام امام المحكمة المختصة بالقضية، وان ما يهمنها هو الدعوى التي يقيمها الموظف المتضرر من قرار اللجنة التحقيقية التي يطعن من خلالها الامر الصادر من قبل الادارة، والذي تأسس على ضوء توصيات اللجنة التحقيقية، وتمت المصادقة عليها من قبل الوزير او رئيس الدائرة الذي تألف الامر الاداري بأمره بحسب القانون. وتكون الدعوى التي تقام امام المحاكم على انواع، إذ تختص محكمة قضاء الموظفين وهي المحكمة التي تختص بالنظر في القرارات الصادرة من دوائر الدولة ضد موظفيها والتي يروم الموظف الطعن بقرار صادر من دائرته وطالبا الغاءه من قبل المحكمة لأسباب يضعها امام هذه المحكمة، وتسمى هذه الدعوى، بدعوى الالغاء، ومن اجل ان نفق على الكيفية التي تتم من خلالها الرقابة القضائية على اعمال الادارة، يجب علينا ان نتطرق ماهية دعوى الالغاء، وكيف تتم هذه الدعوى وما هو اثرها.

اولاً: ماهية دعوى الالغاء:

هي الدعوى التي تقام من قبل الموظف امام محكمة قضاء الموظفين طالبا فيها الغاء الامر الاداري الصادر من قبل الادارة الذي يشير الى فرض عقوبة معينة ضده جاءت نتيجة توصيات لجنة تحقيقية مشكلة بأمر من قبل الوزير او رئيس تلك الادارة موضحا الاسباب التي يطعن فيها، وهي متعددة منها ان يكون امر اللجنة قد صدر من غير المختصين في اصدار الامر (الوزير او رئيس الدائرة) او يمون القرار غير مسبب من قبل اللجنة التحقيقية، وغيرها من الاسباب التي تأخذ بها محكمة قضاء الموظفين.

ثانياً: الاجراءات التي تتم فيها دعوى الالغاء:

تكون اجراءات دعوى الالغاء امام محكمة قضاء الموظفين وفقاً الى قانون المرافعات، قد اكد قانون مجلس الدولة العراقي بحسب القانون رقم (65) لسنة 1979 المعدل، استناداً الى المادة (7/الحادي عشر) التي نصت على "تسري احكام المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969، وكذلك قانون الاثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979، وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم



(23) لسنة 1971، وفيما يخص الرسوم التي تتقاضاه المحكمة مقابل القيام بالفصل بدعوى الالغاء، فيكون بحسب قانون الرسوم العدلية رقم 144 لسنة 1981 حيث تقام دعوى الالغاء استناداً الى المادة (46) من قانون المرافعات التي تنص على "1- تقام الدعوى بعريضة تقدم من قبل المدعي او وكيله، 2- ويجب ان تشمل العريضة على اسم المحكمة التي تقام الدعوى امامها، 3- تاريخ تحرير العريضة، 4- اسم المدعي واسم المدعى عليه، 5- وتاريخ تحرير العريضة وبيان المحل الذي يختاره المدعي للتبليغ، وموضوع الدعوى، وقائع الدعوى وادلتها وطلبات المدعي واسانيده، وموقعة من قبل المدعي او وكيله"⁽⁵³⁾. وبعد ان يستوفي المعاون القضائي رسوم رفع الدعوى يؤشر القاضي على عريضة الدعوى ويحدد يوماً للمرافعة، ويتم تبليغ المدعى عليه بموعد المرافعة، ويلزم المدعى عليه او وكيله وعادة يقوم وكيل المدعى عليه بتقديم لائحة جوابيه لدفع الدعوى وتستمر المرافعات الى ان تصل المحكمة الى قرار.

ويكون قرراً محكمة قضاء الموظفين قابلاً للطعن امام المحكمة الادارية العليا كما اسلفنا سابقاً حيث تكون بمكانة محكمة التمييز للقرارات التي تصدر محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري، ويكون القرار المصدق من قبل المحكمة الادارية العليا قرراً نهائياً ذات حجية على الكافة، ومعنا هذا ان قرار المحكمة الاداري يكون ذات حجية على كافة الدوائر ويعتبر مبدأ قانوني وسند او دليل يحتج به امام المحكم الادارية في القضايا المشابهة.

ثالثاً: صلاحيات محكمة قضاء الموظفين:

تتركز صلاحيات المحكمة بما هو منصوص عليه في المادة (7/ثامناً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، حيث نصت على "تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد طعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي"⁽⁵⁴⁾، وعند التمعن بنص المادة اعلاه، تكون صلاحيات محكمة قضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين بالصلاحيات المحددة بالنص وهي: (1- تقرر رد الطعن المقدم من قبل المدعي وذلك لأسباب منها ان يكون قد مضت المدة المحددة للطعن وهي (60) يوماً او عدم تقديمه طلب التظلم امام الادارة 2- او تقرر المحكمة الغاء القرار المطعون فيه من قبل المدعي اذا توفرت فيه اسباب الطعن مع الحكم بالتعويض إذا توفر ما يوجب عند طلب المدعي له وبذلك يكون طلب التعويض تابع الدعوى الالغاء).

رابعاً: حجية الحكم الصادر بالغاء قرار الادارة:

يتمتع قرار الحكم الصادر من قبل محكمة قضاء الموظفين بالحجية المطلقة، ومعنى ذلك ان على الدائرة المعنية بالغاء قرارها، تنفيذ حكم محكمة قضاء الموظفين، ويجب ان يكون التنفيذ كاملاً غير منقوص وازالة جميع آثار القرار المطعون فيه من حيث المعنى الذي دل عليه القرار ومن حيث النطاق الذي حدده⁽⁵⁵⁾.

الخاتمة:

في خاتمة البحث سوف نورد ما تم التوصل اليه من استنتاجات خلال عملية الدراسة لموضوع البحث (شرط الحياد في اعمال اللجنة التحقيقية)، وازافة الى بعض المقترحات.

الاستنتاجات:

1. نستنتج من خلال عملية البحث ان المشرع العراقي لم ينص صراحة على شرط الحياد في اعمال اللجنة التحقيقية وفقاً الى المادة (10/اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
2. منح المشرع العراقي استثناء في صلاحية فرض البعض من العقوبات وفقاً الى المادة (11/اولاً) وبهذا قد فتح الميل عن الحياد في التحقيق الاداري.
3. اشار المشرع الى باب من ابواب الدفاع يستفاد منه الموظف والدائرة معا لكنه اتاح الحق للإدارة بالصمت عن الاجابة في موضوع التظلم وفي ذلك ضياع لحق الموظف الذي لا يملك معلومة قانونية عن موضوع التظلم.
4. وضع المشرع العراقي قيد الزمن في اقامة الدعوى (60) يوماً وفي هذا جانب من جوانب ضياع الحق لبعض الموظفين.

المقترحات:

1. نقترح على المشرع العراقي ان ينص صراحة على شرط الحياد في اعمال اللجنة التحقيقية.
 2. نقترح على المشرع العراقي عدم افساح المجال بفرض عقوبة ضد الموظف من قبل أي جهة الا بقيام التحقيق من قبل لجنة تحقيقية في موضوع المخالفة المنسوبة الى الموظف المعني بالتحقيق.
- الهوامش

- (1) راجع نص المادة(18) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
- (2) ابن منظور، ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري، لسان العرب، حرف الحاء، ج4، طبعة دار المعارف للنشر، بدون سنة نشر، ص285.
- (3) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004، ص1.
- (4) راجع نص المادة (10/اولاً) من قانون انضباط رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (5) راجع نص المادة (79) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (81) لسنة 2016.
- (6) حكم محكمة القضاء الاداري المصري رقم (47) لسنة (1956)، اشار الية احمد محمد حسن السليطي، التحقيق الاداري مع الموظف العام في دولة قطر، بدون نشر، 2000، ص47.
- (7) راجع نص المادة (10/اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (8) راجع نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (9) د. عمار عباس الحسيني، اصول التحقيق الاداري، (دراسة قانونية عملية مبسطة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2016، ص100.
- (10) راجع نص المادة (10/اولاً) قانون انضباط كموظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (11) قرار مجلس الانضباط العام (مجلس الدولة الحالي) رقم 1995/92، غير منشور.
- (12) قرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حاليا) رقم 166/انضباط - تمييز/2008 في 2008/9/4.
- (13) د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991، جامعة النهريين، 2001، ص5.
- (14) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، ط1، بغداد، 2010، ص338.
- (15) راجع قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978.
- (16) راجع نص المادة (217) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (35) لسنة 2006.



- (17) د. عمار عباس الحسيني، اصول التحقيق الاداري، (دراسة قانونية عملية مبسطة)، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 130.
- (18) راجع نص المادة (10/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (19) راجع نص المادة (7) من قانون النيابة الادارية المصري رقم (117) لسنة 1958.
- (20) راجع نص المادة (6) من القانون نفسه.
- (21) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، ط1، 2022، ص 200.
- (22) قرار المحكمة الادارية العليا في مصر، اشار له د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الغاء القرار الاداري وتاديب الموظف العام، ج2، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 250.
- (23) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق، ص 220.
- (24) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الغاء القرار الاداري وتاديب الموظف العام، ج2، ضوابط مشروعية اجراءات التاديب الاداري والقضائي في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، بدون سنة طبع، ص 250.
- (25) راجع نص المادة 130 من قانون اصول المحاكمات العراقية رقم (23) لسنة 1971.
- (26) راجع نص المادة 12 من قانون النيابة الادارية المصري رقم (117) لسنة 1958.
- (27) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر، وطعن 244 في 1937، اشار اليه د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، 2005، ص 200.
- (28) راجع نص المادة (8) من قانون انضباط موفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (29) المادة (79) من قانون الخدمة الاماراتي رقم (21) لسنة 2002.
- (30) المادة (79) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (81) لسنة 2016.
- (31) المادة (8) من قانون النيابة الادارية المصري لسنة 1958 المعدل.
- (32) المادة (79م3) من نظام الموظفين اللبناني لسنة 1979 المعدل.
- (33) المادة (10/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (34) المادة (8/اولاً/ثانياً/ثالثاً/رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (35) المادة (8/خامساً/سادساً/سابعاً/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (149) لسنة 1991 المعدل.
- (36) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر المرقم (3101) لسنة 31 ق جلسة 1988/10/22، اشار اليه، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص 350.
- (37) د. سليمان الطماوي، قضاء التاديب.
- (38) راجع نص المادة (1) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.
- (39) راجع نص المادة (7) من قانون انضباط موظفي الدولة.
- (40) راجع نص المادة (20) من نفس القانون اعلاه.
- (41) راجع نص المادة (8/سابعاً/ثامناً) من نفس القانون اعلاه.
- (42) قرار مجلس شوري الدولة (مجلس الدولة الحالي) (282/268) تميز 2008، بتاريخ 2008/8/31، اشار اليه، د. عمار عباس الحسيني، مصدر سابق، ص 50.
- (43) د. عبد الفتاح عبد الحليم البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، "دراسة مقارنة"، القاهرة، 1978، ص 230.
- (44) قرار هيئة مجلس شوري الدولة العراقي (مجلس حالياً)، تصديق قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (2008/56) في (2008/4/27).
- (45) راجع نص المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (46) راجع نص المادة (16) من نفس القانون المذكور اعلاه.
- (47) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص 72.

- (48) د. خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الامارات، 2012، ص 212-213.
- (49) د. صعب ناجي عبود، الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2010، ص 71.
- (50) د. خالد محمد المولى، المصدر السابق، ص 315.
- (51) د. عثمان سلمان العبودي، المصدر السابق، ص 479-480.
- (52) د. فيصل غازي مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي)، ط5، 2024، ص 265.
- (53) راجع نص المادة (46) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (23) لسنة 1969 المعدل.
- (54) راجع نص المادة (7/ثامناً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- (55) صباح صادق جعفر، مجلس شورى الدولة، ط2006، 1، ص 150.
- المصادر
اولاً: الكتب
1. احمد محمد حسن السليطي، التحقيق الاداري مع الموظف العام في دولة قطر، بدون نشر، 2000.
 2. د. خالد محمد المولى، السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الامارات، 2012.
 3. د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري، (قضاء التأديب)، (دراسة مقارنة)، ك3، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1995، ص 117.
 4. د. صعب ناجي عبود، الدفوع الشكلية امام القضاء الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2010.
 5. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، ج2، ضوابط مشروعية اجراءات التأديب الاداري والقضائي في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، بدون سنة طبع.
 6. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، ج2، منشأة المعارف، الاسكندرية.
 7. د. عبد الفتاح عبد الحليم البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، "دراسة مقارنة"، القاهرة، 1978.
 8. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، ط1، بغداد، 2010.
 9. د. عمار عباس الحسيني، اصول التحقيق الاداري، (دراسة قانونية عملية مبسطة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2016.
 10. د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991، جامعة النهريين، 2001.
 11. د. فيصل غازي مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي)، ط5، 2024.
 12. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، ط1، 2022.
 13. د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، 2005.
 14. صباح صادق جعفر، مجلس شورى الدولة، ط2006، 1.
 15. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004.
 16. ابن منظور، ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري، لسان العرب، حرف الحاء، ج4، طبعة دار المعارف للنشر، بدون سنة نشر، ص 285.



ثانياً: القوانين

1. حكم المحكمة الادارية العليا في مصر المرقم (3101) لسنة 31 ق جلسة 1988/10/22.
2. حكم المحكمة الادارية العليا في مصر، وطعن 244 في 1937.
3. حكم محكمة القضاء الاداري المصري رقم (47) لسنة (1956).
4. قانون اصول المحاكمات العراقية رقم (23) لسنة 1971.
5. قانون الخدمة الاماراتي رقم (21) لسنة 2002.
6. قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (35) لسنة 2006.
7. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
8. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.
9. قانون المرافعات المدنية العراقية رقم (23) لسنة 1969 المعدل.
10. قانون النيابة الادارية المصري رقم (117) لسنة 1958.
11. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
12. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
13. قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
14. نظام الموظفين اللبناني لسنة 1979 المعدل.

ثالثاً: القرارات

1. قرار المحكمة الادارية العليا في مصر.
2. قرار مجلس الانضباط العام (مجلس الدولة الحالي) رقم 1995/92، غير منشور.
3. قرار هيئة مجلس شورى الدولة العراقي (مجلس حالياً)، تصديق قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) رقم (2008/56) في (2008/4/27).
4. قرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة الحالي) (282/268) تميز 2008، بتاريخ 2008/8/31.
5. قرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم 166/انضباط - تمييز/2008 في 2008/9/4.

The condition of neutralité in the work of the investigative committee

Abstract :

In This study revolves round the neutrality of the investigatrice committee accordent to administrative law. The Iraqi and international legislator have set principles and provisions that the administration follows in order to provide the tasks assigned to it, which aim to achieve the public interest. The state in general consists of a group of institutions that are in the form of ministries and directorates affiliated with them or local administrations that manage the governorates according to the administrative borders according to the country's map. Here, the role of the administration in performing its work is highlighted. The administration consists of a group of individuals (employees). The administration performs many of the daily tasks assigned to it, such as in the fields of education, security, reconstruction, and other fields that the administration is tasked with performing. The administration performs various types of work, some of which are in the form of decisions issued by the administration on a daily or annual basis accordent to its need, to provide a service to the public and thus achieve the public interest, which is the goal behind the work provided by the administration. However, providing these tasks is not without errors by the administration's individuals (employees) while they are in the process of providing the tasks assigned to them. Usually, these tasks vary, including those in the administrative field. Some of them are in the accounting field, and some are in the legal field. An error may be made by these individuals, whether intentional or unintentional. In this case, the administration, in accordance with the laws, regulations and instructions specific to each institution, holds accountable any employee who commits the error.

Keywords: condition of neutrality, work investigatrice, commette.