



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

Composing investigative committees and their procedures between text and application

Assist. Lect. Ahmed Abbas Ali

Legal Department, Ministry of Higher Education and Scientific Research, Baghdad, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:

- Received 8 Jan 2023
- Accepted 26 Feb 2023
- Available online 1 Mar 2023

Keywords:

- Investigative committees.
- Organization of work.
- Legal texts.
- Application of investigative committees.

Abstract: In essence, any administration is considered competent or not based on its ability to organize and guarantee the public service utility is being properly run using all constitutional and legal tools available to it and one of these tools is ensuring the rule of law and that these laws and regulations are adhered to and in line with the intentions of the legislator and the needs and work requirements as well as the societal and business developments, but in some cases we find that legal provisions are omitted or it was misinterpreted by the executive bodies in a way that does not align with the intentions of the legislator nor with the public interest, which requires correcting and guiding these ministries and government bodies. No doubt that the highest goal and purpose is achieving and putting public interests first. Through our work and based on our experience we have found some issues in some government bodies and ministries related to the administrative disciplinary proceedings taken in a certain subject, which may have led to erroneous results and their impact in causing the administration to sustain some hardships or damages impacting its financial position and it is imperative to ensure these administrations avoid such proceedings in the future.

The administration errors include but not limited to errors in forming disciplinary committees and the application of laws and regulations related to its proceedings including but not limited to hearing and writing witness statements or the suspension of an employee. However we have to examine other matters including the administration authority in investigating the issue and its right to discipline an employee, how these disciplinary committees apply the laws and regulations.

In this concern, we have taken the path of practical review and analysis and all issues related to the direct work of the disciplinary committee instead of providing some theoretical thoughts and detailing some definitions of an already defined concepts. We aimed with this research paper to examine some of these issues and obstacles facing ministries and government bodies hoping it will benefit them in improving the ability of the administrative disciplinary committees and ultimately ensuring the proper application of laws and regulations.

تأليف اللجان التحقيقية وإجراءاتها بين النص والتطبيق

م.م. احمد عباس علي

الدائرة القانونية، وزارة التعليم العالي البحث العلمي، بغداد، العراق

tujur@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : ٨ / كانون الثاني / ٢٠٢٣

- القبول : ٢٦ / شباط / ٢٠٢٣

- النشر المباشر : ١ / آذار / ٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :

- اللجان التحقيقية.

- تنظيم العمل.

- نصوص قانونية.

- تطبيق اللجان التحقيقية.

الخلاصة: تكمن أهمية الإدارة في تنظيم العمل وضمان حسن سير وانتظام المرفق العام بكل الوسائل الدستورية والقانونية التي أتاحت لها ولعل أهم تلك الجوانب هو التحقق من تطبيق النصوص القانونية بصورة صحيحة تتلائم مع مقاصد المشرع ومتطلبات العمل والتغيير والتطور الوظيفي والمجتمعي ولكن في بعض الأحيان نرى ان النصوص القانونية لا يُعمل بها أو انها فُسرَت من قبل الجهات التنفيذية بغير ما أراد المشرع وهو ما يستلزم أن يتم إرشاد الجهات التي تحيد عن التفسير والتطبيق السليم للنص ولا شك في ان الغاية الأسمى هي تحقيق المصلحة والمنفعة العامة، ومن خلال إطلاعنا على أعمال بعض الوزارات ومؤسسات الدولة فقد وجدنا أن من أهم الإشكالات التي تشغل العديد من الموظفين والمسؤولين في هذه المؤسسات هو مدى صحة إجراء معين يتعلق بالتحقيق الإداري في موضوع ما سبق أن تم اتخاذه أو بصدد اتخاذه وبالفعل لاحظنا ولمسنا العديد من الإجراءات الخاطئة التي تقع فيها الإدارة في مجال التحقيق الإداري والتي لا بد لها من تلافيها ومحاولة الحد منها أو على الأقل التقليل منها ومن آثارها والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى ضياع حق المؤسسة والوزارة أو الإضرار بالمال العام وان بحثنا هذا يركز على الجوانب العملية في بعض جوانب التحقيق الإداري ، حيث ان الواقع والتطبيق يختلف كثيراً عن النص القانوني والتي نأمل أن يتم مراعاتها مستقبلاً.

تشمل أخطاء الإدارة جوانب تتعلق بتأليف اللجان التحقيقية وتطبيق النصوص القانونية المتعلقة بإجراءاتها ومثال ذلك سماع وتدوين أقوال الموظف المخالف أو سحب يده وغيرها من الإجراءات ولكن قبل ذلك لا بد من النظر في جوانب تتعلق بسلطة الإدارة في إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري وإمكانية تطبيق الإجراءات التحقيقية بصورة صحيحة بحقه وقد انتهجنا في هذا الشأن جانب التطبيق العملي والإشكالات التي قد تحصل نتيجة لأي خطأ في الإجراءات بدلاً من النظر في الجانب النظري وسرد التعريفات التي لا طائل منها حيث ان ما يهم الباحثين والعاملين معاً هو الفهم الدقيق والمباشر للنصوص القانونية وإمكانية تطبيقها بصورة صحيحة على الحالة التي تنتظر فيها الإدارة أو اللجنة التحقيقية

© ٢٠٢٣ , كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

تهدف الإدارة بصورة عامة إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير وانتظام المرفق العام من خلال تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة بصورة سليمة خالية من الشوائب أو الإجهادات الفردية حيث ان صلاح المجتمع والاقتصاد والعمل المؤسسي القائم على سيادة القانون هي من الاهداف التي تسعى إلى تحقيقها بلدان العالم كافة وحيث ان العراق عانى ما عاناه خلال الفترات والانظمة

السياسية السابقة من مصاعب وتحديات ألمت بالمجتمع وبالنظام الدستوري والقانوني في البلد ، نجد أن صياغة التشريعات والقوانين أصبحت أداة في يد هذه السلطة أو تلك تهدف أولاً وأخيراً لتحقيق المصالح القنوية لتلك الجهة أو غيرها دون الجهات الأخرى أو أن يتم إصدار تشريع أو قانون معين من دون النظر إلى تاريخ التشريعات السابقة في الموضوع واذ اننا نؤمن بوجود أن يكون القانون مرناً وقابلاً للتعديل والتغيير وفق التغيرات في البيئة المحيطة به ، نرى ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم يحظى بالإهتمام المناسب الذي يتلائم مع المتغيرات التي احاطت به حيث ان القانون ما زال مقيداً للإدارة في العديد من الجوانب ويحمل في طياته العديد من جوانب حرمان الموظف من الضمانات التي كفلها له الدستور بصفته مواطن وانسان وموظف في الدولة العراقية. وعلى الرغم من ذلك ، وحيث ان مسألة تعديل وتغيير القوانين هي مسألة طويلة الأمد وتأخذ وقتاً طويلاً في أروقة البرلمان ، لا بد للمؤسسات أن تتولى العمل على تطبيق القوانين النافذة بصورة صحيحة ما أمكنها ذلك وفق التفسيرات القانونية السليمة ولاشك ان تطبيق القوانين ذات الصلة بالوظيفة العامة ومنها قوانين الانضباط الوظيفي جزء من ذلك حيث لا بد أن يشعر الموظف ان القانون طبق بصورة صحيحة بحقه في حال وجدت مخالفة وان يكون قد منح الضمانات القانونية بصورة صحيحة ولاشك ان الأحكام الانضباطية بحق الموظف المخالف وأولها تأليف اللجنة التحقيقية هي من أهم هذه الاحكام ويكون ذلك من خلال تطبيق معايير مؤسسية وقانونية سليمة حيث ان واجب الإدارة يكمن في جانبين رئيسيين أولهما وأهمهما هو حماية المؤسسة والوزارة من أي خروقات قد تخل بها ومكانتها وكيانها وأموالها ، أما الجانب الثاني فهو يهتم بتقديم الضمانات القانونية السليمة للموظفين العاملين في هذه المؤسسة أو الوزارة من أي تعسف في حال تم وجدت شبهات أو أحالة إلى التحقيق بسبب إرتكاب مخالفة ما ، وان النصوص القانونية على الرغم من قصورها في الكثير من الجوانب وفرت العديد من الضمانات والحمايات التي يمكن للموظف أن يقي نفسه منها عند الدفاع عن نفسه لاسيما في حال تعسف الإدارة ومحاولتها الإضرار به وان من واجب الإدارة العمل على تطبيق هذه القوانين وبخلافه تكون أعمالها وإجراءاتها عرضة للطعن والإلغاء^(١).

ان السلطات الممنوحة للإدارة تمكنها من المحافظة على سير العمل في المؤسسة والوزارة والأهم من ذلك المحافظة على المال العام فلذلك يكون هنالك عدد من الآثار ذات الصلة بذلك لأي مخالفة

(١) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، دار قنديل للنشر ، ٢٠٠٩ ، ص ٦.

لواجبات الموظف والتي ينتج عنها مسؤولية الموظف الانضباطية أو الجنائية أو المدنية أو جميعها^(١) نتيجة ارتكابه لفعلٍ مخالفٍ لواجبات وظيفته إلا انه لا ينبغي للإدارة متمثلةً بالوزير أو رئيس الدائرة التعسف في استعمال سلطتهم وصلاحياتهم للإضرار بالموظف كما لا ينبغي لها أن تهمل تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بصورة صحيحة مما يجعل من الموظف سيء النية طمعاً باستغلال ذلك ليرتكب المخالفة بعد الأخرى ويضر بالمؤسسة وبالوزارة وبالمال العام بشكل لا يمكن جبره ويترك المؤسسة والوزارة في حالة من الضرر المالي والمعنوي.

أهداف البحث: ان الهدف الأساس من هذا البحث هو التعرف على بعض جوانب الخطأ الذي تقع فيه الإدارة عند إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري وعند تأليفها لجان تحقيقية ليتسنى لهذه الإدارات تلافيها وتجنبها والعمل على تصحيح خطواتها في التحقيق الإداري من أجل ضمان عدم الطعن أو نقض الإجراءات والقرارات والتوصيات التي تصدرها ، فلا نهدف هنا للإمعان في العديد من المفاهيم والأفكار والآراء التي أشبعت بحثاً وتحليلاً وانما نستغل هنا خبرتنا العملية والعلمية للوقوف على الجوانب التي تقع فيها الإدارة واللجان التحقيقية في الخطأ وما يمكنهم عمله من أجل تصويب إجراءاتها في التحقيق الإداري ، وبذلك لن يجد القارئ أي تعريفات ومفاهيم للتحقيق الإداري أو اللجان التحقيقية أو نطاق التحقيق الإداري أو الاختلاف بينه وبين التحقيق الجنائي وكيفية التوافق والتكامل بينهما وانما سيجد مناقشة مباشرة لبعض جوانب التحقيق الإداري في الوظيفة العامة في العراق ومن دون الخوض في العقوبات الانضباطية وأية جوانب قد تتعلق بفرض العقوبة الانضباطية وأحكامها ولا يخوض بحثنا هذا في الضمانات التي تقدمها التشريعات النافذة للموظف وانما يقتصر فقط على إجراءات إحالة الموظف إلى التحقيق وإجراءات اللجنة التحقيقية.

إشكالية البحث: تكمن إشكالية البحث في الكيفية التي يمكننا الوصول إلى التفسير الصحيح والدقيق للنصوص القانونية المعنية بالتحقيق الإداري والتقليل من الاجتهادات المقصودة وغير المقصودة في تفسير النصوص القانونية من قبل وزارات ومؤسسات الدولة والعرف السائد في العمل الإداري والتحقيقي والذي قد يبتعد عن الصواب وقد نرى ان تطبيق نص واحد يختلف بين وزارة وأخرى أو بين دائرة وأخرى مما يجعل من موقف المؤسسة والوزارة ضعيفاً أمام القضاء وقد يؤدي إلى أن يتسبب ذلك بالضرر للوزارة أو الدائرة المعنية.

(١) د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الأسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٣٣٩.

أهمية موضوع البحث: تتجلى أهمية بحثنا هذا من ناحيتين رئيسيتين ، **أولاهما:** المنفعة العملية التي يمكن أن يستفيد منها العاملون في دوائر الدولة والقطاع العام من خلال تشخيص الأخطاء التي قد تحدث عند تكليفهم برئاسة أو عضوية اللجان التحقيقية ومحاولة تجنبها لضمان سلامة التحقيق الإداري وإحقاق الحق ؛ **وثانيهما:** الأهمية العلمية والبحثية والتي من خلالها نطرح آراءنا القانونية والتي نأمل أن ينظر إليها المشرع والقارئ سواء بعين الحرص والاهتمام وأن يستجيب لها في أقرب وقت ممكن فالمشكلة الأبرز في بحثنا هذا هو في الجانب العملي والتطبيقي للنصوص القانونية فيما يتعلق بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتحقيق الإداري فالتفسير الذي لاحظناه في العديد من مؤسسات الدولة ووزاراتها يؤدي إلى بطلان إجراءات التحقيق أو ان فرض العقوبة الإنضباطية تشوبه العديد من الشوائب مما يسبب ضرراً للإدارة وللمال العام.

منهجية البحث: انتهج بحثنا هذا المنهج الوصفي التحليلي الذي ندرس فيه أكثر الأخطاء شيوعاً أو حدوثاً والتي تقع فيها الإدارة عند إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري وتطبيق إجراءات التحقيق الإداري المعتمدة في العديد من الوزارات مع النظر إلى التطبيقات القضائية التي تمكننا من فهم القضاء لبعض النصوص ومدى توافقنا أو اختلافنا مع بعض الآراء المطروحة لدراستها ومناقشتها والتعليق عليها في إطار خطة البحث التي قسم فيها البحث إلى المباحث والمطالب الآتية:

المبحث الأول: تأليف اللجان التحقيقية وما يصاحبها من أخطاء ويضم مطلبين الأول يناقش الباحث فيه مسألة الأخطاء في إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري ومدى سريان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ويناقش في الثاني مسألة الأخطاء الشكلية في تأليف اللجان التحقيقية.

المبحث الثاني: الأخطاء في إجراءات اللجان التحقيقية حيث ينظر الباحث في المطلب الأول في الأخطاء الواردة على الإجراءات الموضوعية للجنة أما في المطلب الثاني فينظر الباحث في أخطاءها الشكلية بصورة عامة.

المبحث الأول

تأليف اللجان التحقيقية وما يصاحبها من أخطاء

أحد أهم أجزاء العمل الإداري والمهام الملقاة على عاتق الإدارات المؤسسية هو الحفاظ على سلامة إجراءاتها من خلال عدة وسائل أهمها الرقابة المستمرة سواء السابقة أو اللاحقة أو حتى المواكبة لأي عمل من أعمال موظفيها والتحقق من عدم وجود خلل في هذه الإجراءات والأعمال ، لذا فإن تشخيص مواطن الخلل يعد من الوسائل المهمة للإدارة في تقويم عملها وتقييمه فإذا ما وجدت أن هنالك مخالفة معينة أو خطأ إدارياً في أي جانب من جوانب العمل عليها أن تتحقق من صحة وجود هذا الخطأ أو الخلل ويكون هذا هو الخطوة الأولى للإدارة في مجال التحقيق الإداري ذلك ان التحقيق الإداري لا يبدأ من فراغ ولا يهدف إلى إرهاب وتخويف العاملين أو الموظفين في المؤسسة وانما هو مجرد وسيلة للعدالة للوصول إلى الحقائق والعمل على تقويم العمل والهدف الأخير هو محاسبة المقصرين لأن تركهم من دون حساب وعقاب قد يعطي انطباعاً بتماهل الإدارة في عملها وقد يشجع الموظف المخالف على إعادة الكرة وهو ما تشير إليه بعض جوانب فرض العقوبات الانضباطية بضرورة توجيه الموظف وتحذيره من ارتكاب المخالفات مستقبلاً وضرورة تحسين سلوكه الوظيفي وبخلافه يتعرض إلى عقوبات أشد قد تصل حد الفصل من الوظيفة^(١).

ان وجود إدعاء أو شكوى أو أي مؤشر إلى وجود مخالفة معينة من قبل أحد الموظفين يستلزم ان تكون للإدارة إجراءاتها السريعة والمباشرة في التحري عن صحة هذه المعلومات او الإدعاءات والتثبت من وجود المخالفة من عدمه ومن ثم إصار إلى تأليف لجنة تحقيقية في الموضوع ويعد تأليف اللجنة التحقيقية الخطوة الثانية في سبيل الوصول إلى الحقيقة والنظر في موضوع المخالفة والموظف المخالف ومدى التقصير الذي حصل أو سبب وقوع المخالفة ، وهو يختلف بذلك عن الاستجواب الذي يقوم على أساس اتخاذ الإجراء بشكل مباشر من قبل الوزير أو رئيس الدائرة ، حيث يستلزم الأمر في اللجان التحقيقية توفر عدة جوانب شكلية وموضوعية لابد من مراعاتها في تأليفها وإجراءات عملها وبخلافه قد يؤدي ذلك إلى بطلان إجراءاتها وأعمالها وهنا مجدداً قد تكون الإدارة تسببت بالضرر للمرفق العام أو للمال العام نتيجة خطئها أو إهمالها في تأليف اللجنة التحقيقية مما قد يستدعي النظر مجدداً في موضوع مدى مسؤولية الموظف أو المسؤول المعني عن ذلك وعليه فإن للإدارة القدرة والسلطة الواسعة في ما

(١) أنظر الشق الثاني من الفقرات (أولاً) و(ثانياً) و(رابعاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

يمكن أن تقوم به لتلافي مثل هكذا أخطاء وتصحيحها سواء كان ذلك قبل تأليف اللجنة التحقيقية أو بعد تأليفها ، ولا نغفل هنا عن ان نؤكد ما بيناه آنفاً وهو ان الخطوة الأولى للإدارة في سبيل الوصول إلى الحقيقة هو التثبت من صحة وقوع المخالفة او على الاقل الإدعاء بوجودها قبل تأليف اللجنة التحقيقية وخلاف ذلك نكون امام مضيعة للوقت والجهد والمال.

وسنعرض فيما يأتي بعضاً من الأخطاء في تأليف اللجان التحقيقية وفي إجراءاتها في العديد من المؤسسات الحكومية والوزارات لغرض الوقوف على مدى سلامة الإجراءات وماهية الأخطاء العملية التي تنتج عن التطبيق او التفسير الخاطئ للنصوص القانونية التي يتضمنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو ما سارت عليه المؤسسات الحكومية والوزارات من أعراف غير صحيحة أو غير سليمة، في أقل تقدير ، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول / الخطأ في إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري

تعد الوظيفة العامة تكليفاً وطنياً وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة^(١) ولعل من الأمور الواضحة وضوح الشمس في رابعة النهار هو إن الأعمال التي يقوم بها الموظف تكون وفق مبدأ عام يتمثل بوجوب استهدافها تحقيق المصلحة العامة بلا فارق بين أن تكون تلك الوزارة أو الجهة تقدم خدمات مباشرة للمواطنين من عدمه وكذلك الأمر بالنسبة للنظام الانضباطي الذي يتم بموجبه إحالة الموظف إلى التحقيق فإن الهدف الأساس له هو ضمان حسن سير وانتظام المرفق العام لغرض تحقيق المصلحة العامة لا الانتقام من الموظف أو إهانته وعليه فإن أساس حق الإدارة في أن يتم محاسبة الموظف المخالف لواجبات وظيفته هو تحقيق المصلحة العامة^(٢).

وللإدارة صلاحية إحالة موضوع معين أو موظف معين أو عدد من الموظفين إلى التحقيق الإداري لغرض الوقوف على صحة إجراء ما أو للنظر في مدى تحقق الخطأ في تطبيق القوانين او وجود مخالفة أو شكوى أو نتيجة تظلم أحد الموظفين حيث ان الدولة والوزارة والدائرة في كافة مكوناتها هي كالجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو واحد نتيجة لإحداث مخالفة متعمدة أم غير متعمدة ، تدعى له سائر الجسد من خلال محاولة إزالة المخالفة او التخفيف من آثارها بتطبيق القواعد القانونية بصورة صحيحة ، وان تطبيق النصوص الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يتم من قبل مؤسسات الدولة وفق الصلاحية الممنوحة لها بموجب القانون ولا يمكن تجاوزها أو التعسف

(١) المصدر نفسه ، المادة (٣).

(٢) د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ١٩٨٠، ص ٣٦٦.

في استعمالها وبناءً على ذلك فإن هذه السلطة والصلاحيات تم تحويلها إلى الإدارة ليتسنى لها أن تقوم بواجباتها على الوجه الأمثل وبما يخدم المصلحة العامة.

وعلى الرغم من ذلك ، قد تشوب أعمال الإدارة بعض الأخطاء التي يجب تلافيها للوصول بالوظيفة العامة إلى أفضل حالاتها يكون فيها تحقيق المصلحة العامة هو الهدف الأسمى والأعلى ولو على حساب المصلحة الشخصية^(١) وان تلافي أو تجنب أو على الأقل التقليل من هذه الأخطاء والشوائب يعد خطوة ايجابية من قبل الإدارة لا ردة فعل لإصلاح الخطأ فإذا كانت المؤسسة تعمل وفقاً لردود الأفعال عند حدوث خلل ما ، فلا صلاح ولا خير في عملها لأنها ستسقط في مطبات أكبر ولا تجد علاجاً لما حل بها من علل.

ومن المهم بمكان أن نبين أنه لا يصح أن يكون قرار إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق موضعاً للطعن بذاته ذلك أنه إنما إجراء تمهيدي فقط وليس قراراً إدارياً^(٢) يمس المركز القانوني للموظف حتى وإن كان هنالك شعور معين من قبل الموظف بأنه تعرض لإهانة أو أن مركزه الاجتماعي أو الوظيفي قد تزعزع نتيجة الأمر بالإحالة إلى التحقيق وعليه لا يمكن قبول الطعن بذلك.

وبذلك يكون من المهم للإدارة عند النظر في موضوع إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري ان تتحقق من عدة أمور مهمة تكون فيها سلامة وصحة التحقيق الإداري مع الموظف موقوفة عليها ويمكن التسليم بأن صحة هذه الإجراءات تجعل من تحقيق المصلحة العامة الهدف الأساس حيث لا بد للإدارة التي أحالت الموظف إلى التحقيق أن تملك صلاحية الإحالة وان يكون موضوع التحقيق ثابتاً أي أنه تم التحقق من وجود المخالفة وكذلك لا بد أن لا تكون الإحالة لأغراض شخصية لا تستهدف المصلحة العامة ولا بد أيضاً أن لا يكون الموضوع قد سبق التحقيق فيه من قبل ، ونظراً لأهمية هذه الجوانب في موضوع إحالة الموظف إلى التحقيق سيتم عرضها في الفروع الآتية لمناقشة أكثر الأخطاء شيوعاً عند إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري:

الفرع الأول / الاختصاص في الإحالة إلى التحقيق وسريان قانون الانضباط

لاشك في ان الواجب الأساس ومحور وجود العديد من المؤسسات الحكومية والوزارات هو تحقيق المصلحة العامة للفرد والمجتمع العراقي ولكن لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتعدى إحداها على

(١) نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل في المادة (١/٢١٤) منه على ان "يتحمل الضرر الخاص لدرء الضرر العام".

(٢) د. محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٠٢.

الأخرى أو أن يتعدى جزء منها على الآخر لما لذلك من آثار وخيمة على نتائج العمل وثمراته وان المفترض في سياسات العمل الوظيفي أن يعمل كلاً منهم في مجال حقله واختصاصه ويتكامل مع المؤسسات والدوائر الأخرى في سبيل الوصول إلى الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة وبذلك يمثل ركن الإختصاص أحد أهم الأركان التي يستند عليها القرار الإداري والعمل الإداري ككل ولذلك اعتبرت القوانين والفقه والقضاء بأنه من النظام العام الذي يركز عليه أساس العمل الإداري والمؤسسي وان عدم توفر ركن الإختصاص يجعل من القرار بحكم المعدوم ولا قيمة قانونية له^(١) وقد بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٢) ان الإدارة المتمثلة بالوزير أو رئيس الدائرة تتمتع بسلطة وصلاحيات إحالة الموظف إلى التحقيق لمحاسبته في حال ثبتت مخالفته وتقصيره حيث ان السلطة المسؤولة عن انضباط الموظف هي السلطة التي خولها القانون وألزمها بإحالاته إلى التحقيق ومحاسبته ومعاقبته مع استثناءات بسيطة كما هو الحال في تأليف لجنة تحقيقية بحق مدير عام ارتكب فعلاً يستوجب معاقبته بعقوبة (التوبيخ)^(٣) ومن المهم بمكان البيان ان هذا المنهج لا يضمن للموظف كافة حقوقه لما فيه من مطالب تتعلق بسيطرة إدارة واحدة على كافة مفاصل التحقيق الإداري مما قد يُشعر الموظف بعدم حيادية جهة التحقيق وهو ما أشار إليه البعض بإعتباره مجافٍ لموضوعية وحيادية الإدارة في هدفها لتحقيق المصلحة العامة^(٤) وفي نفس الوقت نأمل أن يكون للعمل على تحقيق العدالة والإنصاف في إجراءات التحقيق الإداري الأهمية القصوى كما للمحافظة على المصلحة العامة والمال العام.

وتعد إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق أو تأليف اللجنة التحقيقية من قبل الإدارة من دون أن يكون لها صلاحية ذلك من الأخطاء البارزة التي يمكن تلافيها لضمان عدم ضياع الحق الذي يتم التحقيق بشأنه والأمثلة على ذلك كثيرة ومنها أن يكون الموظف في دائرة معينة ويتم إحالاته إلى التحقيق من قبل لجنة تحقيقية مؤلفة في دائرة أخرى^(٥) من دون أن يتمتع رئيس تلك الدائرة بأية صلاحيات لتأليف

(١) قرار الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والمرقم (٤٢٠/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/١٢/٦.

(٢) المادة (١٠/أولاً).

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، بغداد ، موسوعة القوانين العراقية ، الطبعة الثانية ٢٠١٢ ، ص ٣٥٧.

(٤) احمد طلال عبد الحميد ، التحقيق الإداري أحد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٠ ، المجلد ١٢ ، العدد ١.

(٥) قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٩١١/قضاء موظفين/تميز/٢٠٢١) في ٢٠٢١/١٢/١٥.

لجنة تحقيقية تمس موظفي دوائر أخرى أو من دون أن يتمتع بالصلاحيات لاستدعاء موظفي دوائر أخرى وهنا يجب النظر إلى الجهات المعنية بتأليف اللجان التحقيقية وفقاً للقانون ومصدر الصلاحيات وعدد آخر من الجوانب التي سيتم التعرض لها وفقاً لما نص عليه القانون وحسب المقصدين الآتيين:

المقصد الأول / السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

تتعدد الجهات المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق الإداري وفقاً لما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والنصوص القانونية الأخرى التي أشارت إلى ذلك ومنحت بموجب تلك النصوص سلطات معينة مطلقة أو محدودة والتي سنناقشها هنا وفقاً لذلك:

أولاً: الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة: وهو صاحب الصلاحيات المطلقة على موظفي وزارته في إحالتهم إلى التحقيق وتأليف اللجان التحقيقية كافة وفرض معظم العقوبات الانضباطية^(١) ، إلا أن الوزير قد يخرج عن صلاحياته إذا أصدر أمراً بإحالة موظف في وزارة أخرى غير تابعة له ما لم يكن الموظف يعمل سابقاً في الوزارة الأولى وأحيل عن موضوع ثبت أن له يد في المخالفة المرتكبة حين كان موظفاً فيها^(٢) أما إذا كان موظفاً في وزارة أخرى فيمكن إحالة الملف إلى الوزارة الأخرى لتتولى تلك التحقيق في الموضوع ومثال ذلك لو أن موظفاً في وزارة التعليم العالي اشترك مع أحد الموظفين في وزارة النقل في اختلاس أجهزة ومعدات مملوكة من قبل وزارة التعليم العالي فهنا يتم التحقيق في الموضوع من قبل وزارة التعليم العالي من دون التحقيق مع الموظف الآخر التابع لوزارة النقل ويتم أثناء التحقيق أو بعد إنجاز التحقيق إحالة الملف إلى وزارة النقل للتحقيق مع موظفها وفي كل الأحوال يحال الجميع إلى القضاء وبذلك يتم حفظ الحقوق وتلافي أية طعون تتعلق بعدم الاختصاص^(٣).

ويخرج الأمر كذلك عن صلاحية الوزير في حال ضمت اللجنة التحقيقية عضواً من خارج الوزارة فيها ، فلا يحق مثلاً لوزير التعليم العالي والبحث العلمي إصدار أمر يلزم موظفاً يعمل في وزارة التربية يتضمن تكليفه بعضوية أو رئاسة لجنة تحقيقية في وزارة التعليم العالي بل ان موافقة وزير التربية على عضوية موظفه للجنة تحقيقية في وزارة التعليم العالي لا قيمة قانونية لها ذلك أنه ليس لموظف من خارج الوزارة

(١) للوزير صلاحية تأليف اللجان التحقيقية بحق المديرين العامين (المعينين أصالة) في وزارته وفرض العقوبات لغاية عقوبة (قطع الراتب) أما عقوبة (التوبيخ) وما تلاها فعلى الوزير عرضها على مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) نصت المادة (٢٢) من القانون على أنه "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب كان أو إعارته أو نقله من مسائلته وفقاً لأحكام هذا القانون"

(٣) قرار الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٢١٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٧) في ٣/٣/٢٠٢١.

أن يقرر مدى مخالفة موظف وزارة التعليم العالي لضوابط وزارة التعليم العالي حتى وإن كان من ذوي الخبرة والإختصاص وبإمكان اللجنة التحقيقية التي تؤلف في وزارة التعليم العالي ، على سبيل المثال ، ان تستعين بالخبير المختص من وزارة التربية إن تراءى لها ذلك.

ثانياً: رئيس الدائرة: وهو "وكيل الوزارة أو أصحاب الدرجات الخاصة ممن يدير تشكيلاً معيناً أو المدير العام أو الموظف المخول بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون"^(١) وبذلك تكون صلاحيات وكيل الوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة حصراً على من هو تحت إمرتهم من موظفين وهم موظفو مكاتبهم أو دوائرهم فقط ولا يحق لهم إحالة أي موظف تابع لدائرة أخرى في الوزارة إلى التحقيق ما لم يكونوا مخولين من قبل الوزير .

ويشمل الأمر كذلك مديري المديريات والأقسام المرتبطة بالوزير (غير المرتبطة بدائرة معينة) كما هو الحال في مديرية الرقابة والتدقيق الداخلي أو قسم العقود الحكومية فلا صلاحية لهم في تأليف اللجان التحقيقية وإحالة الموظفين التابعين لمديرياتهم وأقسامهم إلى التحقيق ما لم يكونوا مخولين من الوزير بذلك حيث ان وصف رئيس الدائرة لا ينطبق عليهم من دون التحويل لأن صفة رئيس الدائرة ارتبطت بالوكيل ومن بدرجته أو المدير العام او في حال تحويل الموظف من غير ما سبق ذكره.

ثالثاً: الموظف المخول: عرفت المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل رئيس الدائرة بأنه "وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من الدرجات الخاصة ممن يدير تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحيات فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون" وبذلك لم يحدد القانون أية صفات أو مواصفات للموظف المخول بالإحالة إلى التحقيق أو بفرض العقوبات الانضباطية بحق موظفي وزارته فيمكن أن يكون من موظفي الدرجة الخامسة أو السادسة ولكن المعتاد هو أن يتم تحويل مثل هذه الصلاحيات لوكيل الوزير أو لأحد مستشاري الوزير ممن يتمتع بالخبرة والدراية بشؤون العمل الإداري ونود التأكيد هنا أن وكيل الوزارة أو المدير العام اللذان يتم تحويلهما صلاحية فرض العقوبات على موظفي الوزارة فإن ذلك لا يشمل الصلاحيات الشخصية للوزير التي لا يجوز تحويلها ومثال ذلك حالة فرض عقوبة العزل والتي يجب أن يتم فرضها من قبل الوزير شخصياً بل ان المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أبعد من ذلك فاشتترطت أن

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

يكون الأمر الصادر بفرض العقوبة موقعاً من قبل الوزير شخصياً^(١) أو من قبل الوكيل بصفته وزيراً بالوكالة^(٢).

وفي ضوء ما تقدم نثير التساؤل فيما اذا كان يجب أن يكون هذا التحويل في إحالة الموظف إلى التحقيق أو تأليف اللجان التحقيقية صريحاً أم يمكن أن يكون ضمناً وفق المبادئ العامة للقانون ؛ ونرى أن الأصل والأسلم هو أن يكون التحويل ، كما هو الحال في الوكالة ، صريحاً وموثقاً بشكل تحريري لئلا يكون هنالك أي لبس في ماهية هذه الصلاحيات ومداهها ولئلا يكون التحويل ذريعة لتجاوز الصلاحيات بإرتكاب المخالفات أو محاولة الإضرار بالموظفين في حال كان التحويل شفهيّاً ولكننا كذلك نرى إمكانية أن يكون التحويل بالصلاحيات ضمناً أو لاحقاً للإجراء المتخذ من قبل الموظف أو المدير على أن يكون ذلك الإجراء قد توفرت فيه شروط حسن النية واستهداف تحقيق المصلحة العامة وأن يكون أصل الفعل مجرمّاً أو مخالفاً للضوابط فلو تولى أحد مديري الأقسام التابعة للوزير تأليف لجنة تحقيقية من دون تحويل صريح وسابق من قبل الوزير بذلك وعرضها على الوزير لغرض المصادقة وصادق الوزير عليها فهو إقرار ضمني منه بمنح مدير القسم المذكور الموافقة اللاحقة على تأليف اللجنة ذاتها وليس غيرها وأنه لو أراد الاعتراض على ذلك لفعل عند عرض المحضر ونتائج أعمال اللجنة التحقيقية عليه حيث اننا نرى أن عدم الاعتراض والمصادقة على المحضر تعطيه الشرعية التامة.

ان ما يؤكد ما ذهبنا إليه هو ان التحويل الضمني يعد أحد أهم المبادئ القانونية في القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل والذي نص في المادة (٩٢٨) منه على أن "الإذن والأمر يعتبران توكيلاً إذا دلت القرينة عليه والأجازة اللاحقة في حكم الوكالة السابقة.." وهو ليس بالأمر الجديد في هذا الإطار فتصرفات الفضولي في العقود تحكمها نفس الأحكام حيث تنص المادة (١/١٣٥) من القانون المدني العراقي على أن "من تصرف في ملك غيره بدون أذنه انعقد تصرفه موقوفاً على أجازة المالك" ومن ثم رجع ليؤكد ذلك في صدر الفقرة (٢) من نفس المادة "فإذا أجاز المالك تعتبر الاجازة توكيلاً.." وهذا مع كامل الإعتراف بالفروقات بين التحويل في القانون العام عنه في القانون الخاص وما لكلٍ منهما من آثار قانونية تتعلق بالمصلحة الشخصية أو المصلحة العامة إلا اننا نرى انهما ينبعان من مصدر واحد ألا وهو تحقيق المصلحة سواء كانت شخصية أم عامة.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٢٩٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٥) في ٢٠١٨/١/١٨ الذي بين ان قرار عزل

الموظف هو من القرارات الشخصية للوزير وقرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٨٠/انضباط/تميز/٢٠١١) في

٢٠١١/٦/٩ الذي اشترط أن يكون الأمر موقعاً من قبل الوزير.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٦١/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٣/١.

ومن أبرز الأمثلة على ما أوردناه هو ما حصل في موضوع التحقيق الإداري الذي يجريه المفتش العام وهل ان المفتش العام كان يملك الصلاحية في تأليف اللجان التحقيقية من دون الحاجة إلى استحصال موافقة الوزير والتي قضى فيها مجلس الدولة بعدم وجود صلاحية للمفتش العام في تأليف اللجان التحقيقية مستندين بذلك إلى النص القانوني الوارد في المادة (١٠/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والتي حددت ذلك بالوزير ورئيس الدائرة والموظف المخول ولكن نرى أنه لا يمكن تجاهل العرف الذي جرت عليه الوزارات كافة في أن يتولى المفتش العام تأليف اللجان التحقيقية وان شروط تحقق العمل بالعرف كمصدر من مصادر القانون قائمة ومتوفرة في الموضوع حيث ان الركن المادي المتمثل باستمرار الإدارة لفترة طويلة على تطبيق إجراء معين^(١) متوفر هنا وكذلك الركن المادي المتمثل باستمرار أذهان كافة الإدارات والوزارات والموظفين على صحة الإجراء^(٢) وهو ما حصل فعلاً في حالة المفتش العام حيث ان الوزارات كافة عملت ولفترة طويلة (قريبة ١٤ سنة) على أن يتولى مكتب المفتش العام (الملغى) تأليف اللجان التحقيقية ، أما مسألة اشتراط أن لا يكون العرف الإداري مخالفاً لنص قانوني فلا نرى أن الإجراء كان مخالفاً لنص قانوني صريح حيث يمكن اعتبار المفتش العام مخولاً من قبل الوزير بتأليف اللجان التحقيقية ونشير بهذا الشأن إلى أن اعتبار المفتش العام غير مخول بتأليف اللجان التحقيقية بحق موظفي الوزارة سبب الكثير من حالات إبطال قرارات فرض العقوبات الانضباطية والإجراءات ذات الصلة مما أدى إلى تعطيل الكثير من الإجراءات وفتح نافذة للكثيرين باستغلال توجه القضاء في التملص من الإجراءات القانونية على اعتبار ان ما بني على باطل فهو باطل مع أن الإجراء لم يكن باطلاً ذلك ان الهدف والنتيجة هو المحافظة على المال العام والمصلحة العامة مع بقاء مسؤولية الوزير او رئيس الدائرة عن الإجراء المتخذ لأن التحويل ليس تنازلاً وإنما هو مشاركة فيها ويتضمن استمرار مسؤولية الوزير أو رئيس الدائرة عن الأفعال التي خولها صراحةً أو ضمناً^(٣) وكذلك ان الإدارة غير مقيدة بأية شكلية معينة طالما انه لا يوجد نص صريح بذلك ولذلك فيمكن أن يكون التحويل مكتوباً كما يمكن أن يكون شفهيّاً^(٤) ، مع اننا نرى أن الأولى والأسلم هو ضرورة تقييد ذلك وعدم السماح به إلا

(١) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ١٦ .

(٢) د. علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٠-٤١ .

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص ١١٠ - ١١١ .

(٤) د. محمد فتوح محمد عثمان ، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع ، هليوبولس ، ١٩٨٦ ، ص ١٠١ .

وفقاً لكل حالة وظروفها ولا شك اننا نحترم الرأي الذي يشير إلى ان التحويل يجب أن يكون صريحاً وموثقاً وعدم جواز التحويل الضمني.

رابعاً: رئيس الجمهورية: حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مهام رئيس الجمهورية قدر تعلق الأمر بتطبيق أحكام القانون فـ"الرئيس الجمهورية أو من يخوله..^(١) صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في القانون المذكور آنفاً على الموظفين العاملين في دائرته وهذا يمثل رئاسة الجمهورية بكافة تشكيلاتها وحيث ان القانون ذكر ان فرض العقوبة يمكن أن يكون ممن يخوله رئيس الجمهورية فلرئيس الجمهورية إمكانية تحويل هذه الصلاحية إلى أي من التابعين له ونشير بهذا الشأن إلى أحكام المادة (٢٩) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ والتي نصت على ان "تصدر القرارات والأوامر المتعلقة بالتعيين والترفيه وشؤون الخدمة وانضباط الموظفين من رئيس ديوان رئاسة الجمهورية إستناداً إلى صلاحياته في قوانين الوظيفة العامة والملاك والتشريعات ذات العلاقة" وبذلك لا يكون ذلك تحويلاً من قبل رئيس الجمهورية ويستلزم الأمر منح رئيس ديوان الرئاسة الصلاحية والتحويل الصريح لفرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (١٤/أولاً) من النظام الداخلي أعلاه ونرى أن ما ورد في المادة (٢٤/تاسعاً) من النظام المذكور آنفاً لا تخول رئيس ديوان الرئاسة المهام المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ما لم يكن هنالك تحويل من رئيس الجمهورية.

خامساً: رئيس الوزراء: بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بعض الصلاحيات التي تكون لرئيس الوزراء حيث اننا نرى ان صلاحية رئيس الوزراء لا تمتد إلى خارج نطاق دائرته من ناحية تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة وهذا يشمل مكتب رئيس مجلس الوزراء والامانة العامة لمجلس الوزراء وسائر تشكيلات رئاسة الوزراء ، فلا يحق لرئيس الوزراء إحالة أي موظف في وزارة معينة إلى التحقيق عن مخالفات ارتكبت في تلك الوزارة لأنها صلاحية وسلطة الوزير المعني ما لم يكن الوزير هو من أحال الموضوع إلى رئيس الوزراء لأهمية وخطورة الموضوع حيث ان البعض قد يحتج بأن لرئيس الوزراء السلطة التامة في ذلك مسببين ذلك بأن "من يملك الكل يملك الجزء" وأنه "المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة..^(٢) إلا ان هذا المبدأ أو التسبيب لا يجد سنده من القانون حيث ان سلطة رئيس الوزراء هي على الوزير نفسه لأن الوزير مكلف بخدمة عامة وهو مسؤوله المباشر وان دور الوزير هو إدارة الوزارة وفي حال وجد رئيس الوزراء أن هنالك خروقات من قبل الوزير في إدارته للوزارة فقد حدد

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

(٢) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

الدستور والقانون الوسائل والطرق التي يمكن لرئيس الوزراء معالجة الموضوع من خلالها ، أما أن يتولى رئيس الوزراء إحالة موظف في وزارة معينة إلى التحقيق من دون موافقة الوزير المعني ، نرى أنه تجاوز للصلاحيات وسيشكل إخلالاً بالتنظيم القانوني والهيكلية الإدارية وبإمكان رئيس الوزراء أن يطلب من الوزير إجراء التحقيق ما لم يكن الأمر متعلقاً بأمن الدولة وسلامته فلرئيس الوزراء صلاحية التدخل ولكن ليس وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة وإنما بصفته رئيس الحكومة والمسؤول عن أمن الدولة ومواطنيها وبخلافه فإننا نرى أن ذلك سيجعل من عمل المؤسسة الإدارية عرضةً لفقدان الاستقرار الوظيفي ويكون لرئيس الوزراء حق التدخل في كل صغيرة وكبيرة كما أن قانون انضباط موظفي الدولة عرف الوزير بأنه "الوزير المختص.." ^(١) وهو ما لا يمكن تطبيقه على رئيس مجلس الوزراء.

سادساً: مجلس الوزراء: لا يملك مجلس الوزراء أية صلاحية لتأليف اللجان التحقيقية وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة ولكن الصلاحية الوحيدة الممنوحة له وفقاً للقانون المذكور آنفاً هي صلاحية فرض أي من عقوبة (التوبيخ) أو (إنقاص الراتب) أو (تنزيل الدرجة) أو (الفصل) أو (العزل) بحق المدير العام الذي يثبت ارتكابه فعلاً يستوجب فرض إحدى العقوبات المذكورة وهو ما يؤيد ما أوردناه في أعلاه من إمكانية أن تكون جهة تأليف اللجان التحقيقية والجهة التي تتولى التحقيق الإداري هي جهة غير التي تفرض العقوبة وهي مجرد ضمانات إضافية منحت لمن هم بدرجة مدير عام على اعتبار أنهم رؤساء دوائر ولا نرى أي تعارض ، مثلما أشار إليه البعض ^(٢) ، بين ما ورد في المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة بهذا الشأن مع ما ورد في المادة (١٤) منه ذلك أن كلاهما مكمل للآخر.

سابعاً: جهات أخرى: عدا الجهات التي حددها قانون انضباط موظفي الدولة ، فقد نصت قوانين أخرى ^(٣) على جهات أخرى تتولى إجراء التحقيق في الوزارات ونشير على سبيل المثال ما ورد في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ حيث نصت المادة (١٤) منه على أن "لديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها" وكذلك ما ورد في المادة (٢/١٥) منه على أن لرئيس ديوان الرقابة المالية أن يطلب من الوزير أو رئيس الجهة الخاضعة للرقابة "إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وله أن يطلب سحب يده" وهو أمر لم ينص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ويبقى على

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

(٢) د. مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٢٠ ، ص ١٧٥.

(٣) إضافةً إلى قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي المذكور في المبحث أعلاه ، أنظر المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

الوزارة ان تنفذ هذا التوجيه وهو استثناء من الأصل لأن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام حدد الجهات التي تحيل الموضوع أو الموظف إلى التحقيق الإداري ولا يمكن لأية وزارة أو جهة ان تتولى التحقيق مع موظف في وزارة أو جهة أخرى ما لم يكن وفق القانون^(١).

بل ان قانون ديوان الرقابة المالية أعلاه ذهب إلى أبعد من ذلك وأوجب على ديوان الرقابة المالية أن يقوم بشكل مباشر بالتحقيق مع الوزارة أو الجهة الخاضعة للرقابة حيث نصت المادة (٢٨/خامساً) منه على أنه "لديوان أن يتولى إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إجراء التحقيق خلال (٩٠) يوماً من تاريخ إشعاره من قبل الديوان.." فإن لم يكن هنالك مكتب للمفتش العام في إحدى الجهات ، فيمكن للديوان أن يتولى التحقيق فيها ، أما إذا وجد مكتب للمفتش العام ، فيتم إحالته إلى المكتب وفي حال تخلف المكتب عن التحقيق خلال (٩٠) يوماً ، يتولى الديوان التحقيق بنفسه بشكل مباشر.

وهنا لا بد لنا من التساؤل في حال قرر الديوان التحقيق في موضوع ما ، لاسيما وأن إلغاء مكاتب المفتشين العموميين^(٢) جعل من موضوع الإجراء الخاص بإشعار مكتب المفتش العام بموضوع المخالفة المكتشفة من قبل الديوان أمراً معدوماً ، فهل يتولى التحقيق في الموضوع بشكل مباشر أم يحيل الأمر إلى الوزارة (باعتبارها الجهة التي آلت إليها موجودات مكاتب المفتشين العموميين الملغاة) أم إلى هيئة النزاهة الاتحادية (باعتبارها الجهة التي آلت إليها جميع الملفات التي كان يعمل عليها مكاتب المفتشين العموميين الملغاة) وان الثابت قانوناً وفعلياً وعملياً ان هيئة النزاهة لا يمكن أن تحل محل مكاتب المفتشين العموميين لأن الملفات التي أحييت إلى الهيئة بسبب إلغاء مكاتب المفتشين العموميين تسري فقط على الملفات الموجودة عند الإلغاء ولم تحل الهيئة محل المكتب في أداء مهامه.

أما الوزارة التي آلت إليها موجودات المكاتب الملغاة ، فيبقى عليها أداء المهام والواجبات التي كان المكتب يؤديها من قبل ولو بطريقة مختلفة وأسلوب مختلف لكن تبقى إحدى مهامها الرئيسية كما كانت هي جزء من مهام مكتب المفتش العام (الملغى) الحفاظ على المال العام وإداء الوزارة لواجباتها بصورة صحيحة وتقويم عملها أينما اختل ومن يرى ان الوزارة هي التي تحل محل مكاتب المفتشين

(١) انظر قرار الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٢١٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٧) في ٣/٣/٢٠٢١.

(٢) ألغيت مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بموجب أحكام القانون رقم (٢٤) لسنة

٢٠١٩ قانون إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع

العراقية العدد (٤٥٦٠) في ٢٨/١٠/٢٠١٩.

العموميين (الملغاة) قدر تعلق الأمر بهذه المادة فهو رأي محترم إلا أننا لا نؤيده ونرى أن البند (خامساً) تضمن وسيلتين أولهما للجهات التي لا يوجد فيها مفتش عام ، فيتولى الديوان التحقيق في الأمر أما الوسيلة الثانية فهي مكاتب المفتشين العموميين (الملغاة) وحيث أنها ألغيت كما أسلفنا ، فيكون الحال بأن يتولى الديوان التحقيق في المخالفات المالية المكتشفة كافة لعدم وجود أي مكتب للمفتش العام في الجهات والوزارات كافة في الوقت الحالي.

ولكن يبقى التساؤل في حال تولي الديوان لإجراءات التحقيق في هذه المخالفات المالية بشكل مباشر ، فهل يكون تأليف اللجنة التحقيقية من قبل الوزير المعني أو الرئيس الأعلى للجهة التي اكتشف فيها الديوان المخالفة أم من قبل رئيس ديوان الرقابة المالية الإتحادي حيث أن الخيار الأخير قد يتعارض مع سلطة الوزير المطلقة على موظفي وزارته وعدم جواز تأليف اللجنة التحقيقية من قبل أية جهة أخرى من دون تخويل من الوزير وإن ديوان الرقابة المالية الإتحادي لديه السند القانوني في تأليف اللجان التحقيقية وهو مستقل مالياً وإدارياً ويؤدي أعمالاً رقابية تهدف إلى تقويم عمل الوزارة فهل يستلزم الأمر استحصال موافقة الوزير المعني ، وهل يكون الأمر كذلك فيما لو كان الوزير هو أحد المشتركين في المخالفة المكتشفة.

وهنا نرى أن تأليف اللجنة التحقيقية يكون من قبل رئيس الديوان ذلك أن إحالة الموضوع إلى الوزير المعني سبق أن تمت معالجته بموجب أحكام المادة (١٥) من قانون ديوان الرقابة المالية المذكورة آنفاً ولا نرى أي تعارض بين الأمرين وإنما كلاهما مكمل للآخر كما أن اشتراط موافقة الوزير المعني يجعل من أمر التحقيق المباشر أمراً لا جدوى حقيقية منه حيث أن التحقيق الذي يجريه الديوان يكون مستقلاً عن الوزارة ولكن في سبيل فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة يقتضي الأمر مصادقة وموافقة الوزير المعني على التوصيات والعقوبات لكي تأخذ هذه العقوبات أثرها^(١) وبخلافه فإنها لا أثر لها لأننا كما أسلفنا تكون صلاحية فرض العقوبات للوزير المعني وإن تأليف اللجان التحقيقية من قبل جهة أخرى هو استثناء من الأصل والذي هو الوزير إلا أن المشرع منح هذه الصلاحية الاستثنائية لضمان اتخاذ الإجراء العاجل والمناسب قبل ضياع الحق موضوعة بحث اللجنة التحقيقية.

مما تقدم ، نخلص إلى أن صلاحيات إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري ينبغي أن تكون واضحة ولا لبس فيها ونقترح على الجهات الحكومية كافة من رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارات

(١) المادة (١١/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

والجهات غير المرتبطة بوزارة أن تعمل على وضع الضوابط الواضحة والجلية اللازمة لتلافي أي لبس في هذه الصلاحية ولكي لا تكون إجراءات وتوصيات اللجان التحقيقية عرضة للطعن والإلغاء.

المقصد الثاني / سريان قانون انضباط موظفي الدولة على الموظف المحال إلى التحقيق

لاشك في أن تحديد نطاق سريان قانون ما على موضوع معين أو فئة معينة هو من الأمور بالغة الأهمية وإلا فلا يمكن تطبيق القانون بصورة صحيحة ولا يمكن ترتيب الآثار القانونية التي ارتأها المشرع وإن من المسائل المهمة في تحديد الإجراء القانوني السليم وكذلك صلاحية اللجنة التحقيقية للتحقيق مع الشخص المعني هو تحديد فيما إذا كان هذا الشخص موظفاً من عدمه حيث إن قانون انضباط موظفي الدولة يسري فقط على الموظفين ممن هم على الملاك الدائم في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومؤسسات القطاع العام كافة حيث ورد في تعريف الموظف^(١) أنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة" وجاءت المادة (٢) من قانون انضباط موظفي الدولة لتحدد نطاق سريان القانون بأنه يسري فقط على موظفي الدولة والقطاع العام ولا يخضع لأحكامه منتسبوا الجهات الأمنية كالمخابرات وقوى الأمن الداخلي والقضاة وغيرهم وبذلك فإن وصف الموظف محدد وفق قانون انضباط موظفي الدولة على الرغم من وجود تعريفات أخرى في القوانين المدنية أو القوانين العقابية بإستثناء العاملين بعقد مؤقت وفقاً لقرار مجلس قيادة الثورة رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ والذين تسري عليهم أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، إن وجدوا.

ومن الأخطاء التي لاحظناها في العديد من اللجان التحقيقية والآراء القانونية المطروحة بشأن المتعاقدين والأجراء اليوميين العاملين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة هو مساواتهم بالموظفين من حيث تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام عليهم بحيث يصعب التمييز بينهم وبين الموظف لاسيما في ضوء التغييرات الأخيرة في النصوص القانونية والإدارية والتي أدت إلى عدم معرفة إمكانية سريان قانون انضباط موظفي الدولة على المتعاقدين مع الوزارات وهل يمكن تنفيذ العقوبات الإنضباطية بحقهم ، وعليه نرى أنه يمكننا تصنيف الأشخاص غير الخاضعين لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة إلى الأصناف الآتية:

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

أولاً: الموظفون المستثنون بنص القانون: الأشخاص الذين تم استثنائهم بنص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وفق ما ورد في أحكام المادة (٢/ثانياً) منه وهم كل من منتسبو القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة وأعضاء الإِدعاء العام^(١).

ثانياً: المكلفون بخدمة عامة: حيث لا ينطبق عليهم الوصف الوارد في المادة (١) من القانون ولا يدخلون ضمن الملاك الدائم للوزارة كما هو الحال بالنسبة للوزير نفسه ، هذا على الرغم من أن الوزير بصفته مكلف بخدمة عامة يدخل ضمن الوصف المنصوص عليه في قوانين أخرى كما هو الحال في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وقانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ لتعلقهما بجوانب أخرى من العمل الوظيفي كالجرائم او الإضرار بالمال العام.

ثالثاً: العامل بأجر يومي: وفقاً لقوانين الموازنة العامة الاتحادية سابقاً ولقراري مجلس الوزراء رقم (٣١٥) و(٣٣٧) لسنة ٢٠١٩ حالياً والذان حددا مدة إجازة خدمات العامل بأجر يومي بثلاثة (٣) أشهر غير قابلة للتجديد^(٢).

رابعاً: العامل بعقد مؤقت: ويشمل كل العاملين بأجر وتم تحويلهم إلى عقد مؤقت وفقاً لقراري مجلس الوزراء رقم (٣١٥) و(٣٣٧) لسنة ٢٠١٩.

ومن المهم بمكان هو أن نشير إلى الخطأ الجسيم الذي وقع فيه مجلس الوزراء من خلال ما ورد في نصي القرارين المذكورين آنفاً حيث نصت الفقرة (٨/ ز) من القرار (٣١٥) على "تكييف أوضاع المتعاقدين بالشكل الذي ينطبق عليهم ما ينطبق على موظفي الملاك الدائم بموجب القوانين والقرارات النافذة فيما يخص مساواتهم في الحقوق والواجبات بما فيها القرار (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧" وهو إجراء خاطئ حيث لا يمكن مساواتهم بجميع الحقوق والواجبات وإنما يمكن لبعض منها والذي كان الأولى أن يتم صياغته بشكل أكثر دقة ذلك أن قرار مجلس الوزراء لا يملك قوة القانون ولا يرتب آثاراً كما ترتبه القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.

علاوة على ذلك ، نجد أن التعارض في نصوص التعليمات المرافقة لقرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٧) لسنة ٢٠١٩ واضح وضوح الشمس في رابعة النهار وهي تعليمات تسهيل تنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ حيث ورد في الفقرة (١٥) من التعليمات النص على "تضمين العقود نصوصاً

(١) نصت النادة (٢/ثانياً) على "لا يخضع لإحكام هذا القانون منتسبو القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة واعضاء الادعاء العام الا اذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق احكامه"

(٢) انظر قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١١/٩٧) في ١٦/١٠/٢٠١١.

بمساءلة المتعاقد في مال مخالفته للمهام الموكلة به أو ارتكابه فعلاً يخالف القانون ووفقاً للمبادئ الواردة بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل "ومن ثم عاد في الفقرة (١٧) من التعليمات إلى النص على أن "يخضع المشمولين بالقرار إلى أحكام قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ واعتباراً من ٢٠١٦/٢/٩..." وإن هذا التعارض أثار العديد من الإشكالات القانونية وفتح باب الاجتهاد والتفسير من خلال قيام بعض الدوائر والوزارات بفرض عقوبات انضباطية بحق المتعاقد مع أنه لا ينطبق عليه وصف الموظف كما لا محل لتنفيذ وتطبيق الآثار القانونية المحددة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة من تأخير للترفيه حيث ان الترفيه نظام قانوني يخص الموظفين على الملاك الدائم حصراً ولا يتعلق بالمتعاقدين وبذلك يكون مجلس الوزراء قد أصدر قرارات تتسم بالغموض وعدم الدقة وتتعارض مع النصوص القانونية النافذة والتي نأمل من مجلس الوزراء تصحيحها وتعديل القرارين والتعليمات آنفة الذكر أو أن يعمل على تعديل النصوص التشريعية من خلال اقتراح تعديلات على القانون ليتسم العمل الإداري بالوضوح والدقة بدلاً عن زيادة اللبس والخطأ في الإجراءات التحقيقية.

الفرع الثاني / عدم ثبوت وقوع المخالفة قبل التحقيق

ان أهم ما يميز الدستور عن سائر التشريعات أنه يضع المبادئ العامة التي تعمل بموجبها الدولة ويركن إليه أفراد الشعب باحثين عن حقوقهم وأن يكون سنداً لهم في ظل صعوبة إجراء التعديلات عليه وهو ما يختلف فيه عن التشريعات الأخرى كالقوانين والتعليمات ونجد في هذا الدستور ملاذاً آمناً لكل أطراف الشعب وفئاته وهو ما نراه أيضاً في الدستور العراقي من خلال النص على مبادئ دستورية وحقوق للمواطن العراقي لا يمكن مخالفتها بل أصبحت هي العماد الذي يستند إليه الجميع. ونجد في نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الحماية والوقاية للفرد من أي تعسف أو ظلم مادي أو معنوي قد يقع فيه فقد نصت المادة (١٩)^(١) منه على أن "المتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية عادلة.." وهو ما يمكن أن يُسترد به في عمل اللجان التحقيقية أيضاً فلا يجوز بادئ ذي بدء اعتبار الموظف المحال إلى التحقيق مذنباً بل يجب أن يكون التفكير الأول والأخير للجنة التحقيقية هو انه بريء إلى أن يثبت العكس من خلال أدلة قانونية معتبرة ومن أهم أسباب إحالة الموظف إلى التحقيق هو وجود شكوى أو إدعاء بأن الموظف قد خالف واجبات وظيفته وبغض النظر عن الدوافع التي أدت إلى رفع الشكوى فإن المسألة المهمة بالنسبة للإدارة هو العمل على إزالة المخالفة وضمان حسن انتظام

أنظر نص البند (خامساً) من المادة (١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ. (١)

وسير المرفق العام ، وفي حال ثبت وقوع مخالفة ما ، يُحال الموظف المخالف إلى التحقيق ، إلا ان ما يحصل في واقع الحال أن يتم إحالة الموظف إلى التحقيق من دون التثبت من صحة الشكوى أو الإدعاء بوجود مخالفة مسبقاً أي ان الإدارة تؤلف اللجنة التحقيقية من دون التحري عن صحة المعلومات الواردة إليها ويعد هذا من أشد الأمور إهمالاً من قبل الإدارة أو أن الإدارات المتعاقبة قد عمدت إلى التعسف في استعمال الحق بأن يتم تأليف اللجان جزافاً وبذلك نلاحظ كثرة اللجان التحقيقية وتعددتها وقد تستلزم إجراءات تأليف اللجان التحقيقية وإجراءات عملها أشهر عدة من دون التوصل إلى الحقيقة أو يثبت عدم صحة الإدعاء أو الشكوى وبذلك تكون الإدارة قد خسرت جهداً ووقتاً وقد تكون هنالك بعض النفقات المالية كمصاريف السفر أو الانتقال إلى أماكن معينة أو غيرها من المصاريف وهو ما يُعد إضراراً بالمال العام المتمثل بالجهد والوقت والمصروفات ونجد في نصوص الدستور أيضاً ما أورده المادة (١٩)^(١) أعلاه من ان "لكل فرد الحق في أن يُعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية" وما هو أكثر عدلاً من أن الإدارة لا تحيل الموظف إلى التحقيق إلى أن يثبت لها انه أو غيره ارتكب المخالفة أو أن يثبت وقوع المخالفة فعلياً قبل تأليف اللجنة التحقيقية.

ومن المهم بمكان ملاحظة ان نص المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل قد بينت بشكل صريح ان اللجنة التحقيقية المؤلفة بموجب البند (اولاً) من نفس المادة تتولى "التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها.." وهنا يكمن بيت القصيد حيث ان العبارة التي أكد عليها هذا البند هي عبارة "الموظف المخالف" مما يشير وبشكل لا يقبل اللبس بأن المخالفة ثابتة بحق الموظف وان غاية العمل التي تقوم به اللجنة التحقيقية هو التحقيق التحريري معه لغرض الوقوف على دفوعه وأقوال الشهود وغيرها من وسائل إثبات المخالفة بشكل أوفى أو وسائل نفي المخالفة من قبل الموظف حيث لا تمتلك اللجان التدقيقية أو بعض التقارير الفنية امكانية وسلطات التحقيق مع الموظفين ولا تمتلك سلطة وصلاحيه فرض العقوبة وفي نهاية الأمر إن لم يثبت للجنة التحقيقية صحة نسبة المخالفة إلى الموظف فعليها أن توصي بغلق التحقيق وعدم مساءلة الموظف أما اذا ثبتت المخالفة المنسوبة للموظف فعليها أن توصي بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في

أنظر نص البند (سادساً).من المادة (١٩) ، المصدر نفسه. (١)

القانون المذكور ونرى أن العنصر الأهم من ذلك يبقى بيد الإدارة من حيث ضرورة التحري عن الموضوع أو الشكوى أو الإدعاء وتقديم محضر تحريري بشأن الموضوع قبل الشروع في تأليف اللجنة التحقيقية^(١). ان ما يؤكد ما ذهبنا إليه في أعلاه هو إلزامية العبارة الواردة في البند (أولاً) من المادة (١٠) أعلاه والتي كانت بصيغة "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية..". اي ان تأليف اللجنة التحقيقية إلزامي ولا يقع ضمن السلطة التقديرية للوزير أو رئيس الدائرة طالما أن هنالك مخالفة منسوبة لموظف ما ، أو أن خلافاً ما قد وقع ضمن أعمال الدائرة أو الوزارة ، أما مسألة فرض العقوبة بحق الموظف فهي مسألة تعتمد على النتائج التي تتوصل إليها اللجنة التحقيقية وهو ما يمكن أن نستشفه من خلال ما ورد في البندين (أولاً) و(ثانياً) من المادة (١١) من القانون والتي بينت أن "لوزير فرض اي من العقوبات.." و"لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض اي من العقوبات التالية.." وهو ما يترك مساحةً للسلطة التقديرية للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول في تقدير مدى جسامته المخالفة وان تتناسب العقوبة مع الفعل المخالف مع العرض بأنه ومن خلال النظر في نص المادة (١٠/ثانياً) نرى أنها أشارت إلى أنه "تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها.." وهو ما قد يفهم منه أن اللجنة مؤلفة مسبقاً^(٢) وهو ما يمكن تفسيره بإلزامية وجود لجنة تحقيقية مركزية في كل وزارة أو كل دائرة ويحال عليها الموظفين المخالفين متى حصلت المخالفة وهو ما لا نؤيده من حيث التطبيق العملي وتنوع واختلاف مهام اللجان وكثرة موظفي كل وزارة ، وإن كنا لا نرى أي مانع قانوني من تأليف لجنة تحقيقية مركزية لكل دائرة^(٣).

ونرى أن على الإدارة تجنب هذا الأمر وهذه السلبيات من خلال بعض الإجراءات التي يمكن من خلالها التحري عن الموضوع والتحقق من صحة الإدعاء أو الشكوى ومثال ذلك إحالة الإدعاء أو الشكوى التي تتضمن جوانب مالية إلى أحد المحاسبين أو المدققين المختصين والمستقلين للنشبت من إمكانية وقوع الخطأ أو المخالفة وبعدها يتم التوصية بتأليف لجنة تحقيقية من عدمه ونرى أن يتم تحديد جهة واحدة

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، موسوعة القوانين العراقية ، الطبعة الثالثة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٣٦.

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، ٢٠٠١ ، ص ٦٧.

(٣) نص قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغى) على تأليف لجنة تحقيقية مركزية في كل وزارة أو جهة حكومية تتولى التحقيق في المخالفات المرتكبة من قبل موظفيها وهو ما لا نجد له أثراً في القانون النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

في الوزارة كالدائرة القانونية أو الدوائر الرقابية والتدقيقية لتتولى النظر في هذه الإدعاءات والشكاوى والتحقق منها ولو من خلال تأليف لجان تدقيقية وتفتيشية للوقوف على مدى صحة وقوع المخالفة من عدمه قبل المضي في تأليف اللجان التحقيقية وهو ما يسميه بعض الباحثين بالضبط القضائي^(١). ونرى ان ذلك هو عين الصواب لخطورة اللجان التحقيقية على سمعة الموظف وموقفه الوظيفي وكذلك بما يضمن المحافظة على كرامة الوظيفة والموظف فلا يجوز الإضرار بالموظف ولو من الناحية المعنوية ولا يجوز تأخير وتعطيل العمل في بعض جوانبه بسبب كثرة تأليف اللجان التحقيقية.

الفرع الثالث / إعادة التحقيق الإداري والإحالة إلى التحقيق لأسباب شخصية

بيننا سابقاً أن الإدارة تلجأ إلى التحقيق الإداري لغرض استجلاء الحقيقة وبيان مدى صحة وقوع المخالفة وربطها بالموظف الذي نسبت إليه ولكن في بعض الأحيان قد يحصل أن يحال موضوع ما إلى التحقيق وبعد انتهاء التحقيق ، بفترة قريبة أو بعيدة ، يتم إحالة الموظف ذاته عن نفس الموضوع أو الموضوع ذاته بصورة عامة إلى التحقيق مرة ثانية وهنا لابد أن يتم النظر في أسباب ذلك وهل أن الأمر مبيت لأسباب شخصية أو أسباب عملية واقعية وفقاً لأدلة قانونية عادلة ومعتبرة وبذلك ينقسم بحثنا هنا إلى مقصدين مهمين:

المقصد الأول / إعادة التحقيق الإداري

من حيث المبدأ اذا كان الموضوع أمراً سبق أن تم التحقيق فيه فلا يصح إعادة التحقيق فيه خاصة إذا كان الأمر غايته فرض عقوبات انضباطية بحق الموظف لم يسبق أن تم فرضها لأن مثل هذا الإجراء إنما يخل بحسن سير وانتظام المرفق العام ما لم يكن هنالك خرق في إجراءات اللجنة التحقيقية كأن يصدر منها إجراء مخالف للقانون كالتواطؤ مع أحد الأطراف لتغيير نتيجة التحقيق أو أن يظهر دليل جديد لم تطلع عليه اللجنة التحقيقية أثناء عملها فيكون من الممكن إعادة التحقيق في الموضوع فلا يجوز مثلاً أن تتولى لجنة تحقيقية وزارية التحقيق في موضوع سبق أن تم النظر فيه من قبل لجنة مؤلفة في الجامعة لأن اللجنتين تحقيقيتين وإن اختلف مصدر القرار في تأليفها سواء من خلال الوزير أو رئيس الجامعة تبقى كلاهما لجنتين تحقيقيتين وتتوليان التحقيق في الموضوع ولا يجوز إعادة التحقيق إلا وفق شروط وأسباب عديدة قانونية وثابتة ومعتبرة تمثل دليلاً جديداً لم يتم النظر فيه سابقاً أو أهمل لسبب غير صحيح.

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ٣٥.

أما في حالة إعادة التحقيق مع الموظف في جانب من الموضوع لم تنتظر فيه اللجنة التحقيقية السابقة ، فلا نرى مانعاً من ذلك ، بل أنه الخيار الصائب لضمان التحقق من الموضوع بكامله وعليه يجب تغطية كافة تفاصيل الموضوع ويفضل أن يقوم بذلك نفس رئيس وأعضاء اللجنة الأولى لكونها تمتلك المعرفة والإلمام بتفاصيل الموضوع ولا يمنع أن تكون من أعضاء جدد على أن تتوفر فيهم الشروط العامة في تأليف اللجان التحقيقية وقد بينت المحكمة الإدارية العليا رأيها في الموضوع بأنه "ليس للإدارة إعادة التحقيق أو تعديل العقوبة بعد فرضها ما لم تظهر أدلة جديدة تبرر ذلك"^(١) وهو ما يؤكد ما ذكرناه سابقاً بضرورة وجود أدلة جديدة لم تنتظر فيها اللجنة التحقيقية التي بحثت في الموضوع والتي قد يكون لها دور في تغيير نتيجة التحقيق.

ان ما ذهب إليه بعض الباحثين^(٢) من تصنيف إعادة التحقيق إلى صنفين هما ما قبل المصادقة والثاني ما بعد المصادقة ، لا يخلو من الدقة في حقيقته ، حيث ان اللجنة التحقيقية اذا ما أكملت أعمالها وحصلت المصادقة فيمكن إطلاق وصف إعادة التحقيق على أي إجراء يتضمن التحقيق مع نفس الأشخاص وفي نفس المخالفات ، اما اذا كانت اللجنة التحقيقية أنجزت أعمالها ولم تحصل المصادقة على توصياتها فلا يمكن إطلاق وصف إعادة التحقيق على هذا الإجراء وانما يكون إعادة تأليف اللجنة التحقيقية ولا يمكن تسمية ما مضى تحقيقاً لأن صفة التحقيق تكون من خلال توفر كافة الشروط ومنها أن يكون التحقيق قد حصل على المصادقة.

وفي حال كان التحقيق أساساً قد تم بناءً على طلب من ديوان الرقابة المالية الإتحادي استناداً إلى أحكام المادة (١٤) أو (١٥) أو (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وأنجزت الوزارة المعنية تحقيقها وأحالت المحضر ونتائج التحقيق إلى ديوان الرقابة المالية الإتحادي لإعلامهم بنتائج التحقيق فيرى مجلس الدولة العراقي^(٣) أنه ليس لديوان الرقابة المالية الإتحادي أن يطلب إعادة التحقيق إن وجد ان نتائج التحقيق غير مرضية ، ذلك أن أصل إحالة الموضوع إلى التحقيق بناءً على طلب من الديوان انما جاءت في قانون خاص وهو استثناء من الأصل ولا يجوز التوسع في تفسير الاستثناء أو القياس عليه ، ونرى انه لا يمكن أخذ هذا الرأي على إطلاقه ذلك أننا وإن سلمنا أن سلطة طلب التحقيق في المخالفة من قبل الديوان هي استثناء من الأصل إلا ان طلب التحقيق جاء مقترناً بما

(١) قرار الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا والمرقم (٩٩/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/١٠

(٢) عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، مصدر سابق ، ص ٣٧٩ - ٣٨٠.

(٣) قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٥/٣٩) في ٢٠١٥/٤/١.

ورد في عجز المادة (١٤) من قانون الديوان وهو أن تتولى الوزارة المعنية أمرين آخرين وهما "إتخاذ الإجراءات اللازمة" و"إزالة المخالفة وآثارها" فإن كان التحقيق الإداري الذي أجرته الوزارة المعنية غير وافٍ وكافٍ لإزالة المخالفة وآثارها ، فنرى انه من حق الديوان أن يطلب إعادة التحقيق وأما مسألة إستجابة الوزارة المعنية لذلك من عدمه فهي أمر آخر وفي حال عدم استجابة الوزارة لطلب الديوان فله أن يثبت ، وفقاً لإجراءاته ، مدى سلامة إجراءات الوزارة في إزالة المخالفة وآثارها ويبقى للسلطات العليا في الدولة أن تأخذ بالإجراء المناسب بحق الوزارة او الوزير ، إن تراءى لها ذلك وفقاً للقانون.

ولغرض معالجة الخلل والخطأ أعلاه ، فإن على الإدارة أن تتوخى الدقة في عملها وأن تعمل على توحيد الإجراءات وأن تكون هنالك قاعدة بيانات تتعلق باللجان التحقيقية يمكن من خلالها التدقيق بشأن أية لجان مؤلفة سابقاً كما يجب على الإدارة أن تنتظر في أسباب إغفال اللجنة الأولى لجانب من جوانب التحقيق وهنا يأتي دور صياغة الأمر الإداري أو الوزاري بتأليف اللجنة التحقيقية حيث أن أي خلل في الصياغة قد يؤدي إلى انحراف اللجنة عن موضوع تحقيقها مما يؤدي إلى تركيزها على جوانب أخرى قد لا يكون لها صلة بموضوع المخالفة.

المقصد الثاني / إحالة الموظف إلى التحقيق لأسباب شخصية

من المسلم به كما أسلفنا أن الهدف الأساس من التحقيق الإداري هو الوصول إلى الحقيقة وضمان حسن سير وانتظام المرفق العام إلا أن ذلك قد لا يكون هو الهدف ولربما قد يكون هذا هو الغطاء لما تبطنه الإدارة من سبب حقيقي لتأليف اللجنة التحقيقية بحق الموظف فقد يلجأ صاحب الصلاحية والسلطة في الإدارة أحياناً إلى إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري لدوافع شخصية أو انتقامية أو يقصد بها إذلاله أو تشويه سمعته وهو ما يشكل انتهاكاً للعديد من الواجبات والحقوق أقلها انتهاك لواجب احترام كرامة الإنسان والموظف^(١) وبغض النظر عن المنصب والصلاحيات والدرجة العلمية لصاحب القرار ، لا يصح بأي حال من الأحوال أن يكون هذا الأمر سبباً لإحالة الموظف إلى التحقيق مطلقاً بل يجب إخضاع الجهة التي يثبت قيامها بذلك إلى التحقيق الإداري والجزائي لكونها تخرج عن السلطة والصلاحية المخولة للإدارة ولا تستهدف تحقيق المصلحة العامة وهو أمر لمسناه في السنوات الأخيرة كثيراً حيث وجدنا أن نشر أوامر الإحالة إلى التحقيق على مواقع التواصل الاجتماعي أمراً بسيطاً يمكن أن يقوم به الكثيرون وهنالك أمثلة كثيرة وجدناها تتناقل بين وسائل التواصل الاجتماعي والتي أثرت بشكل وبآخر على سمعة الموظف المحال إلى التحقيق ونرى أنه وبغض النظر عن مدى ارتكاب

(١) د. محمد فتوح محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص ٩٠.

الموظف للمخالفة من عدمه فإنه لا يمكن بحال من الأحوال أن يتم تشويه سمعته في وقت يسهل فيه تناقل الأخبار كما هو الحال في مواقع التواصل الاجتماعي ولا نؤيد ما برره بعض الباحثين بأن إحالة الموظف إلى التحقيق هو وسيلة لردع المخالف أو غيره من الموظفين عن ارتكاب المخالفة^(١) وما نراه هو وجوب ان يكون التحقيق الإداري وسيلة للوصول إلى حقائق الأمور ومدى ارتكاب الموظف للمخالفة من عدمه وليس وسيلة للتشهير به لاسيما في الأوقات المعاصرة.

وعلى الرغم من صعوبة التثبت بشكل قاطع من وجود مثل هذه المقاصد السيئة التي لا تتم عن مهنية أو التزام بأخلاقيات العمل ، فإنه من الممكن التقليل من تلك الأخطاء والشوائب من خلال التدقيق والتحري والتحقق من وجود أية خلافات شخصية أو عائلية بين الأمر بتأليف اللجنة التحقيقية أو الموصي بتأليف اللجنة التحقيقية مع الموظف المحال إلى التحقيق أو ضرورة وأهمية الأخذ بالإعتراض المقدم من قبل الموظف على تأليف اللجنة التحقيقية أو عضوية أو رئاسة اللجنة لأن الغاية كما قلنا سابقاً من إحالة الموظف إلى التحقيق يجب أن تكون تحقيق المصلحة العامة بل أضف إلى ذلك تجنب الإخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة والموظف وإن إحالة الموظف إلى التحقيق بقصد الانتقام أو الإذلال إنما هو طعن بكرامة الوظيفة والموظف ، وقد يكون أمراً غير قابل للتصديق في الواقع العملي لاسيما اذا كان الوزير هو الأمر بتأليف اللجنة التحقيقية حيث ان كل من يعترض على ذلك سيكون عرضة هو نفسه للتحقيق أو غيرها من وسائل الضغط ونرى ان ذلك يترك لنزاهة وصلابة وقوة إرادة الموظفين المسؤولين عن تأليف اللجنة التحقيقية وكذلك لقوة إرادة اللجنة التحقيقية في التصدي لمثل هذه التجاوزات وأن يحكم ضمير اعضاءها بذلك لا الخوف والرعب من الوزير وغيره وفي حال لم تتمكن اللجنة وغيرها من حماية الموظف المحال إلى التحقيق نلتمس كل الخير بأن يكون القضاء هو الفيصل في الأمر ويوفر الحماية الكافية للموظف من تعسف الوزير أو رئيس الدائرة وظلمه.

المطلب الثاني / الأخطاء في آلية تأليف اللجنة التحقيقية

تمثل النصوص القانونية المرجع الأول والأخير في تحديد مسار أي عمل إداري أو تحقيقي أو قضائي ولذلك يجب أن يكون المشرع مثلاً للدقة والحذر في وصف الأشياء والعبارات والإجراءات لأنها ستكون محلاً للتدقيق والتتبع وأي خطأ يقع في تنفيذها وتطبيقها قد يؤدي إلى وقوع الحيف والظلم على البعض ، سواء بقصد أو دون قصد ، من قبل العاملين على تطبيقه وهو ما لا ترتضيه مبادئ العدالة

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

المعدل ، مصدر سابق ، ص ٣٤٨.

والإنصاف وعليه فإن الآليات الخاصة بالتحقيق الإداري وإن كان ينقصها بعض التشذيب والتعزيز والتطوير ، إلا أن أنها جاءت وافية في كثير من جوانبها وتشتمل على الطريقة التي يتم على الأقل ضمان بعض الحقوق لمن يخضع لها ومن هذه القوانين والنصوص القانونية هو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

وقد نصت المادة (١٠/أولاً) من القانون المذكور أنفاً على الآلية التي يتم بها تأليف اللجان التحقيقية فبينت أنه "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون" وهنا نرى أن المشرع قد حدد الجهة التي تؤلف اللجان التحقيقية وتتحقق من عدد أعضائها وما يشترط في هؤلاء الأعضاء من شروط حيث أعطى المشرع صلاحية تأليف اللجان التحقيقية للوزير أو رئيس الدائرة حصراً في الوقت الذي حدد فيها المشرع الفئات التي تعتبر رئيساً للدائرة وهو يشمل جميع الفئات المذكورة في المادة (١/ثانياً) من القانون ذاته حيث عرفته بأنه "وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون".

إضافة إلى ما تقدم ، يجب ان يكون رئيس اللجنة والأعضاء من ذوي الخبرة والعلمية الكافية لإنجاز التحقيق وكذلك يشترط في أحد الأعضاء أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون أي أن المشرع لم يشترط أن يكون العضو الحاصل على شهادة أولية في القانون موظفاً في القسم القانوني ولم يشترط أن يكون حاصلاً على عنوان وظيفي قانوني^(١) إلا أن هذا بالطبع مقيد بشرط تمتع هذا العضو بالخبرة والاختصاص في المجال القانوني وفي موضوع التحقيق ، وللتمعن في بعض الجوانب التي يكثر حصولها من أخطاء أو مخالفات أو سوء فهم لآلية وتأليف اللجان التحقيقية ، سنناقش بعضاً منها في أدناه:

الفرع الأول / عدم توفر الشكليات القانونية في تأليف اللجنة التحقيقية

قد يحصل أن يكون تأليف اللجنة التحقيقية من رئيس وعضو واحد أو من رئيس وثلاث أو أربع أعضاء أو أن يكون أحدهم غير حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون وهو أمر مخالف للشكليات المنصوص عليها في القانون حيث أن هذه الشروط هي من النظام العام ومخالفتها تعني بطلان أعمال

(١) أنظر قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٧/٦٢) في ٢٠١٧/٤/٣٠.

اللجان التحقيقية لأن ما بني على باطل فهو باطل^(١) وقد تلجأ الإدارة أحياناً إلى إضافة مقرر للجنة لتنظيم بعض الأمور الإدارية فيها وهو أمر لا إشكال فيه طالما أن مقرر اللجنة لا يتولى أيّاً من أعمال اللجنة الفعلية كتدوين الأقوال أو التصويت واتخاذ القرارات فيها^(٢).

علاوةً على ذلك ، قد تلجأ الإدارة إلى تكليف موظفين لا يملكون الخبرة والمعرفة الكافية في موضوع التحقيق ليكونوا رئيساً أو أعضاء لجنة تحقيقية وهذا لا يصح مطلقاً حيث أن الخبرة هي أساس العمل الرصين والذي يضمن عدالة اللجنة التحقيقية فلو وجد من لا يملك الخبرة والمعرفة فإنه قد يؤدي إلى ظلم الموظف أو عدم حماية حق الدولة أو المال العام وقد يتساءل البعض عما إذا كان المقصود بالخبرة هو خبرة رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية في مجال التحقيق الإداري أم في موضوع التحقيق كأن يكون الموضوع مالياً أو محاسبياً أو علمياً؟ وفي حقيقة الأمر يجب أن تكون خبرة رئيس وأعضاء اللجنة في كلاهما فإنه من المؤكد وجوب توفر الخبرة في وسائل وإجراءات التحقيق الإداري وكيفية استنتاج الحقائق واستنباط المعلومات من الوثائق وأقوال الموظفين والشهود بغض النظر عن الخبرة الفنية في موضوع التحقيق سواء كان مالياً أم محاسبياً أم علمياً والذي يجب أن يكون لدى عضو اللجنة التحقيقية علم بها ولو على سبيل القواعد العامة وليس الاختصاص الدقيق في حال لم يتوفر الأخير.

إضافةً إلى ما تقدم ، قد يحصل أحياناً أن تغفل الإدارة إدراج السند القانوني لتأليف اللجان التحقيقية في الأوامر الإدارية التي تقضي بتأليفها أو تغفل إدراج سبب وموضوع التحقيق بصورة واضحة ودقيقة وإن هذا الخل قد يؤدي إلى الطعن بصحة الأوامر الإدارية من حيث الشكلية اللازمة لصدورها فلو لم يتوفر السبب في الأمر الإداري فإنه يكون عرضة للإلغاء^(٣) ولو لم يتم تحديد موضوع التحقيق بشكل واضح وصريح سيكون هنالك خلل وإرباك في عمل اللجنة التحقيقية وقد يتسبب ذلك بضياع حقوق الدولة أو عدم حماية المال العام بصورة صحيحة.

فالسند القانوني أو مصدر السلطة التي بموجبها يتم تأليف اللجنة التحقيقية مهم جداً فيمكن للموظف من خلال قراءته لأمر تأليف اللجنة معرفة الجهة التي ألفت اللجنة وقد يكتب فيه "استناداً إلى توجيه معالي الوزير" أو "استناداً إلى هامش معالي الوزير" أو "استناداً إلى الصلاحيات المخولة إلينا" ولا نعني هنا صلاحية إصدار الأمر وإنما صلاحية تأليف اللجان التحقيقية ، بالإضافة إلى ذلك فإن خلو أمر تأليف

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة (١٠/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٦/١/٢٠١٢.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٦٢٩/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤) في ٢٣/٦/٢٠١٦.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤٦١/قضاء موظفين - تميز/٢٠١٣) في ١٠/٨/٢٠١٣.

اللجنة التحقيقية من الوصف الدقيق لموضوع التحقيق يجعله عرضةً للطعن حيث أنه لا يمكن أن يكون الأمر بصيغة تكون فيها الإشكالية أو المخالفة غير واضحة المعالم كأن ينص الأمر على أن اللجنة التحقيقية تتولى "التحقيق مع القسم المالي في موضوع سندات الصرف" ويسكت عن أي وصف للمخالفة وإلا عد ذلك تحقيقاً من دون سبب لكونه جاء خالياً من أي وصف للمخالفة وكذلك هو الحال عند تضمين أمر تأليف اللجنة وصفاً يتعلق بشكوى مقدمة إلى الإدارة كأن ينص على أنه "للتحقيق في موضوع الشكوى الواردة إلى مكتب الوزير" ويسكت عن موضوع الشكوى أو لا يتم إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على أصل هذه الشكوى.

ولغرض تقادي مثل هكذا أخطاء ، نرى أن تتولى الدائرة القانونية في الوزارة أو الجهة المعنية تدقيق أوامر تأليف اللجان التحقيقية وكذلك أن تضم هذه الأوامر اختصاصات رئيس وأعضاء اللجان التحقيقية ليتسنى معرفة إمكانيات هذه اللجان وخبراتها وفي حال لم تتمكن الإدارة من توفير موظفين يملكون الخبرة في التحقيق الإداري والجوانب الفنية فإنه بإمكان اللجنة التحقيقية هذه الطلب إلى الإدارة تأليف لجنة تدقيقية أو طلب الخبرة من أحد الخبراء في الموضوع والاستناد إلى تقرير الخبرة هذا في التوصل إلى استنتاجاتها وتوصياتها كما نرى ضرورة تولي الدائرة القانونية أو القسم القانوني مسألة تدقيق أوامر تأليف اللجان التحقيقية لضمان عدم تضمنها أيّاً من الأخطاء المذكورة آنفاً والتي قد تؤدي إلى هدر عمل ووقت وجهد اللجنة التحقيقية لأن تجاوز اللجنة لما هو وارد في أمر تأليفها يعد سبباً للطعن في أعمالها والنتائج التي توصلت إليها.

الفرع الثاني / وجود تعارض في المصلحة

قد يظهر أثناء التحقيق أو قبله أو حتى بعده ان الموظف المحال إلى التحقيق هو خصم شخصي أو وظيفي أو أنه احد أقارب رئيس اللجنة التحقيقية أو أحد أعضاءها أو من أصدقائهم المقربين وهنا يكون على العضو المعني أو رئيس اللجنة أن يطلب استبداله أو تنحيته أو ، في أحوال أخرى ، أن يطلب الموظف المحال إلى التحقيق رد أو استبدال العضو استرشاداً بالنصوص القانونية التي وضعت في القوانين الإجرائية كما هو الحال في المواد (٩١-٩٧) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل وهذا ما تقتضيه العدالة والحيادية في أعمال اللجان التحقيقية وقد يقوم الرئيس أو العضو بالتحي سواء من تلقاء نفسه أو بناء على توجيه من الجهة التي ألغت اللجنة التحقيقية إذا وصل ذلك إلى علمهم وان عدم القيام بذلك قد يجعل من الأمر محلاً للطعن من قبل الموظفين الذي يجري التحقيق معهم كما يمكن للموظف المحال إلى التحقيق أن يطلب رد عضو من أعضاء اللجنة التحقيقية

أو اللجنة بكاملها إن شعر أن وجود عضو فيها أو اللجنة بكاملها قد يخل بسلامة التحقيق وأن اللجنة لن تكون عادلة معه في تعاملها لوجود خصومة شخصية أو وظيفية سابقة وفي حال عدم تلبية طلب الموظف ، تكون إجراءات اللجنة التحقيقية عرضة للطعن على أن يتم التدقيق بدقة أكبر في حال طلب الموظف ذلك مرتين أو أكثر خشية أن يكون غايته تأخير أو تعطيل أعمال اللجنة التحقيقية وهنا يمكن ملاحظة ان الرد يكون من خلال تقديم طلب أما التحي فيكون وفقاً للقانون من قبل اللجنة او من قبل الإدارة ولا يجوز إهماله او تجاوزه^(١).

وللحيلولة دون الوقوع في خطأ كهذا نرى أن يتم ذلك في إطار تدقيق أوامر تأليف اللجان التحقيقية والذي اقترحنا مسبقاً أن يتم من خلال الدائرة القانونية أو القسم القانوني في الوزارة أو الجهة ذات العلاقة اذا تسنى لها ذلك طبعاً وقد لا يمكنها ذلك لصعوبة الأمر في بعض الحالات وفي كل الاحوال يتحمل الموظف المعني مسؤولية ذلك لاسيما اذا كان قد بقي في رئاسة أو عضوية اللجنة التحقيقية رغم علمه بوجود تعارض في المصلحة.

الفرع الثالث / عدم مراعاة مبدأ المماثلة والتقابل

يقصد بمبدأ المماثلة والمقابلة هو أن يكون رئيس اللجنة التحقيقية على الأقل أو أعضاء اللجنة التحقيقية بمستوى ودرجة وعلمية الموظف المحال إلى التحقيق لضمان وجود التناسب والفهم المباشر لطبيعة عمل الموظف المحال إلى التحقيق فإن كان الموظف المحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام فإن مبدأ المماثلة والمقابلة يقتضي أن يكون رئيس اللجنة التحقيقية بدرجة مدير عام أو أعلى وحيث ان المعيار الأهم والرئيس الذي ألزمنا الدستور بإتباعه هو مبدأ أن يكون لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية ومن أهم جوانب العدالة التي ينظر إليها العديد من المسؤولين ممن يتم إحالتهم إلى التحقيق هو أن يكون التحقيق معهم من قبل لجنة يكون رئيسها على الأقل بنفس الدرجة أو بدرجة أعلى منه حيث يشكي كثير من الموظفين المحالين إلى التحقيق وخاصةً من الدرجات الخاصة (مدير عام أو وكيل وزارة) من أن رئيس أو أعضاء اللجان التحقيقية ، المؤلفة للتحقيق في موضوع تمت إحالتهم بموجبه للتحقيق ، هم من درجات وظيفية أدنى وأنه يجب أن يكونوا من درجة وظيفية أعلى أو مقاربة لدرجتهم كأن تكون على الأقل الدرجة الأولى إذا كان التحقيق يتم مع موظف بدرجة مدير عام ، ويعزى ذلك في واقع الأمر إلى رغبتهم في أن يتم التعامل معهم من قبل أقرانهم ليكون

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

المعدل ، مصدر سابق، ص ٣٤٢.

مستوى الإحترام متقابل حيث انه بذلك يكون متفهماً لبعض الظروف التي قد تحيط بالموظف ذو الدرجة الخاصة أو بعمله ومسؤولياته وانواع الضغوط التي قد يتعرض لها عند اتخاذه للقرارات أو الإجراءات التي أدت إلى إحالته إلى التحقيق.

ويمكننا أن نتفهم مثل هكذا اعتراض أو طلب يمكن أن يقدم من قبل الموظف المحال إلى التحقيق حيث يجب أن يكون هدف الإدارة هو توفير العدالة والإنصاف والاحترام في التعامل مع الموظفين كافة وليس لذوي الدرجات الخاصة حصراً ، إلا ان هذا الطلب لا يجد له أي سند من القانون ولم يورد قانون انضباط موظفي الدولة أية إشارة إلى درجات الموظفين أو رتبهم وإنما جاء الوصف مطلقاً ومقتضياً ولا يوجد ما يمنع أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية بدرجة أدنى من الموظف المحال إلى التحقيق^(١) ذلك أن القانون لم يوفر هذا المستوى من الضمانات القانونية ، وفي الوقت ذاته لا يوجد ما يمنع أن يتم اعتماد مبدأ المماثلة بأن يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية بدرجة موازية أو أعلى من الموظف المحال إلى التحقيق وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا النوع من الضمانات القانونية تم توفيرها في قوانين أخرى بشكل صريح ومن ضمنها ما ورد في المادتين (٣٧) و(٣٨) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ ونجد كذلك أمثال هذه المعاملة في قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٦ إلا أنها غير متوفرة في قانون انضباط موظفي الدولة.

وفي سبيل تلافي مثل هكذا اعتراضات أو طعون قد تؤدي إلى عرقلة أعمال اللجنة التحقيقية أو الطعن في سلامة إجراءاتها ، نرى أن يتم اعتماد مثل هكذا مبدأ بأن يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية في مرتبة موازية أو أعلى للموظف المحال إلى التحقيق أو على الأقل أن يكون رئيس اللجنة في مرتبة أعلى أو موازية لمرتبة الموظف المحال إلى التحقيق شريطة أن تتولى الدائرة القانونية أو القسم القانوني في الجهة المعنية موضوع تدقيق ذلك عند تأليف اللجان التحقيقية ، أما اذا لم يتم مراعاة ذلك المبدأ فهو لن يخل بصحة عمل اللجنة التحقيقية ما لم يكن له أثره على مدى خبرة ومعرفة اعضاء اللجنة في موضوع بحث اللجنة التحقيقية وهو أمر يختلف عن موضوع بحث هذا الفرع.

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٦٢٩/قضاء موظفين - تمييز/٢٠١٦) المؤرخ في ٢٣/٦/٢٠١٦

المبحث الثاني

إجراءات اللجنة التحقيقية وما يصاحبها من أخطاء

فضلاً عن ضرورة تأليف اللجنة التحقيقية وفق الضوابط المنصوص عليها في القانون وضرورة خلوها من العيوب والمثالب المشار إليها في أعلاه ، يجب أن تكون إجراءات اللجنة التحقيقية بمستوى عالٍ من الدقة والالتزام بالضوابط الإجرائية والموضوعية المعمول بها ولا شك أن قانون انضباط موظفي الدولة لم ينص على تفاصيل إجراءات اللجان التحقيقية والكيفية التي يتم من خلالها ضمان حقوق الموظف وحقوق الدولة وهو نقص تشريعي ينبغي للمشرع العراقي العمل على سده أو التقليل من آثاره من خلال وضع بعض الأسس الإجرائية لعمل اللجان التحقيقية للحد من الاجتهاد من قبل الإدارة أو من قبل اللجنة التحقيقية وكما هو معمول به في بلدان كثيرة ومنها بلدان عربية مجاورة^(١) يمكن الاستفادة من تجربتها بهذا الشأن ، وسنعرض فيما يأتي لكثير من هذه الإجراءات وكيفية تلافي الإدارة لأخطائها لتكون في مأمن من الإبطال أو الإلغاء أو حتى الطعن وسيتم مناقشة إجراءات وتوصيات هذه اللجان وفقاً لمطلبين ننظر في الأول منهما إلى إجراءات اللجان التحقيقية والأخطاء الشائعة في كل منها وننظر في المطلب الثاني إلى توصيات اللجان التحقيقية والأخطاء الشائعة فيها أيضاً وكيفية تلافي كل منهما.

المطلب الأول / الأخطاء في الإجراءات الموضوعية في أحكام قانون الانضباط

خلافًا لما هو عليه الحال في العديد من البلدان ، يفترق قانون انضباط موظفي الدولة في العراق إلى الضوابط أو التعليمات التي يمكن من خلالها الحصول على نظام موحد لإجراءات التحقيق الإداري وكيفية السير فيه والتبليغات وحضور الأطراف المعنية والشهود وغيرها من الإجراءات التي تسهل وتحدد عمل اللجان التحقيقية بل أن الإجراءات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة مقتضبة ومحددة ولا تغطي إلا جانباً بسيطاً من أعمال اللجان التحقيقية ونتيجةً لذلك استلزم الأمر أن تسترشد اللجان التحقيقية بالقوانين الإجرائية الأخرى كقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل وقانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل حيث نصت المادة (١) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً على أن "يكون هذا القانون هو المرجع لكافة قوانين المرافعات والإجراءات إذا لم يكن فيها نص يتعارض معه صراحة".

(١) نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧) في ١٣٩١/١/١ (هـ) ، وقانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ (القسم السادس عشر - المواد ١٤٠ - ١٦٠) ، وغيرها الكثير من البلدان التي حددت بعض الضوابط المهمة التي يجب مراعاتها عند إجراء التحقيق الإداري مع الموظف.

أن هذا الأمر يجعل عمل اللجان التحقيقية مبهماً وصعباً من الناحية العملية حيث يكثُر التفسير والتأويل في الكثير من الأمور الإجرائية وفيما إذا كان الأمر ينطبق على المسألة أم لا والتي يجب ان تكون واضحة ومعلنة أمام الجميع وان الأخطاء التي يمكن الوقوع فيها قد تؤدي إلى ان يظلم احد أو يضيع حقه أو ان يؤدي خطأ اللجنة التحقيقية إلى ضياع حق الدولة أو عدم المحافظة عليه بصورة صحيحة وهو أمر لا بد للمشرع العراقي أن يسرع في تلافيه وعليه ان ينظر فيه بشكل عاجل لتفادي أو تقليل الأخطاء التي قد تؤثر على سير ونتائج التحقيق الإداري أو المحاكم الإدارية وصحة إجراءاتها وما يتخذ فيها من قرارات للوزير أو رئيس الدائرة أو المحاكم الإدارية وغيرهم ، كما أسلفنا فإن المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بينت مهام اللجان التحقيقية وإجراءاتها بشكل مقتضب ونعرض لها هنا من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول / إغفال اللجنة سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود

يعد سماع وتدوين أقوال الموظف المخالف من أهم الإجراءات التي تتولى اللجان التحقيقية القيام بها حيث يطلب الموظف المحال إلى التحقيق للحصول على المعلومات والحقائق التي تبحث عنها اللجنة وكذلك لإعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه وتقديم ما يدعم موقفه وبرأته من التهم أو الشبهات التي قد تحيط به وحق الدفاع هو حق مقدس بحد ذاته ولا يجوز المساس به أو حرمان أحدٍ منه وهو ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٩/رابعاً) منه "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة" وان التحقيق الإداري جزء من منظومة التحقيق والمحاكمة المكفولة لجميع مواطني البلد بل قد يشكل أحياناً نقطة البدء في أي إجراءات قضائية مدنية أو جزائية بحق الموظف وان أي خلل فيها ، ومنها عدم السماح للموظف بالدفاع عن نفسه ، قد يعرض المنظومة التحقيقية للدولة والمؤسسة الوظيفية إلى أخطار كثيرة.

إضافةً إلى ذلك ، إن عدم سماع أقوال الموظف أو عدم قبول من يطلبه من شهود دون عذر مشروع قد يؤدي إلى بطلان إجراءات التحقيق الإداري وأي قرارات تصدر نتيجة لذلك تعد باطلة^(١) ذلك أن هذا سيشكل تجاوزاً من اللجنة لصلاحياتها القانونية وإهمالاً متعمداً لواحد من أهم واجباتها وهو المحافظة على حياديتها وعدم حرمان أي طرف من حقوقه كما ان للجان التحقيقية طلب أي موظف آخر للشهادة ممن ترى أن له دوراً في كشف وبيان الحقائق ذات الصلة بالموضوع.

(١) أنظر قراري المحكمة الإدارية العليا المرقمين (٦٢٦/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٧/٦/٢٠١٨ و(٩٨٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٩) في ٢٩/٨/٢٠١٩.

تبعاً لذلك ، لا تعد التبليغات الرسمية للموظف المخالف أو الشهود واجبة وفق نص القانون قدر تعلق الأمر بالتحقيق الإداري حيث لم يرد أي نص ينظم التبليغات في قانون انضباط موظفي الدولة على أن يكون قد وافق الموظف على الحضور وتدوين أقواله شفهيّاً أو أنه حضر من تلقاء نفسه من دون الحاجة إلى تبليغه وقد جرت العديد من الوزارات على إلزام اللجان التحقيقية بالتبليغ الرسمي التحريري للموظف المخالف وهو وإن كان أمراً إيجابياً وحسناً لضمان توثيق إجراءات اللجنة التحقيقية بصورة صحيحة إلا أننا نرى إن استدعاء وتبليغ الموظف الذي يجري التحقيق معه أو الشهود للحضور أمام اللجنة التحقيقية لا يستلزم شكلاً معيناً أو خطاباً رسمياً كما هو الحال في التحقيقات الجنائية وإنما يمكن الاكتفاء بالاتصال الهاتفي أو التبليغ الشخصي ولا بأس بإرسال كتاب رسمي للحضور حيث أن القانون كما أسلفنا لا يشترط شكلاً معيناً في تبليغات التحقيق الإداري كما هو الحال في تبليغات التحقيق الجنائي.

أما في حال امتناع الموظف عن الحضور أو ان الموظف طلب ان يتم تبليغه رسمياً قبل الحضور فهنا تكون اللجنة ملزمة بتوجيه تبليغ رسمي لاسيما إذا كان الموظف قد نقل إلى وزارة أو جهة أخرى فالأسلم والأصح هو أن يتم التبليغ تحريراً لغرض إلقاء الحجة عليه وكذلك لتثبيت ذلك ضمن أعمال اللجنة التحقيقية ونقترح اشتراط ذلك من خلال إدراج تبليغ الموظف بشكل تحريري وطريقة حضوره أو إحضاره لغرض التحقيق الإداري في أي تشريع جديد أو تعديل لاحق للقانون.

إضافةً إلى جانب التبليغات ، من المهم العمل على ترصين جانب التحقيق الفعلي حيث لا يجوز أن تكون الأسئلة التي يتم طرحها على الموظف أو الشهود ذات صفة اتهامية أو يقصد منها إذلالهما أو تخويفهما أو تهديدهما كما يجب ان تكون الأسئلة ذات مغزى وأن تكون الأجوبة في صميم الإجابة على السؤال حيث لا يجوز ان يكون السؤال موجهاً بخصوص جانب معين من جوانب القضية بينما الإجابة تخص جانباً آخرّاً منها وإذا أراد الموظف أو الشاهد إضافة معلومات إضافية فلا بأس بذلك طالما أنها تصب في نفس الموضوع ويجب أن يعطى الموظف الذي يجري التحقيق معه الوقت الكافي للإجابة وتقديم المستندات والوثائق التي تهدف للإجابة عن أسئلة معينة فإذا رفضت اللجنة ذلك، تعد توصياتها معيبة وقابلة للإلغاء^(١).

ان هذا الإجراء ذو أهمية بالغة حيث أننا لاحظنا أن معظم الموظفين المكلفين برئاسة أو عضوية اللجان التحقيقية لا يملكون الخبرة الكافية في طرح الأسئلة ومحاولة الوصول إلى الحقيقة حيث أن أكثر الأسئلة التي تطرح هي أسئلة لا تصب في صميم الموضوع أو أنها تطلب من الموظف المحال إلى التحقيق أن

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٨٧.

يسرد تفاصيل كثيرة قد تؤدي إلى ضياع المعنى المراد توضيحه وهو ما لا يجوز من الناحية القانونية وكذلك من الناحية التحقيقية وإن هذا ما يرتبط بشكل مباشر مع اشتراط ان يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية من ذوي الخبرة والإختصاص حيث ان الإختصاص العلمي أو الفني لا يكون له قيمة حقيقية إذا لم نستطع أن نطرح السؤال بصورة صحيحة أو ان نستخرج المعلومات بطريقة تحقيقية بارعة^(١). ولغرض تجنب مثل هكذا حالات نرى ضرورة اختيار موظفين من ذوي الخبرة والمعرفة الجيدة في أساليب التحقيق الإداري لأن التحقيق فن لا يتقنه إلا من تمعن فيه ومارسه لفترة طويلة وبالإضافة إلى ذلك ، نرى ضرورة اجتماع اللجنة التحقيقية مسبقاً لغرض تحديد الأسئلة المطلوب الإجابة عنها ومدى علاقتها بموضوع التحقيق والنتائج المراد التوصل إليها كما نرى أهمية التدريب وتطوير قدرات الموظفين بهذا الشأن من خلال الدورات التدريبية المستمرة بالإضافة إلى أهمية إدراج نصوص قانونية في تعليمات أو ضوابط يتم اعتمادها لغرض منع اللجان التحقيقية من توجيه أية أسئلة تهدف إلى اتهام الموظف من دون أدلة أو يقصد منها إذلاله أو تهديده.

ومن الأخطاء التي يجب تلافيها وتجنبها هو عدم وجود معلومات كاملة عن الموظف عند تدوين أقواله ولا تتضمن أوراق التحقيق المعلومات التعريفية بالموظف وهو خطأ شائع بل يكاد ينطبق على معظم إن لم يكن جميع حالات تدوين الأقوال ونرى انه يجب تدوين كافة المعلومات التعريفية بالموظف المعني أو الشهود قبل البدء بتدوين الأقوال وتجدر الإشارة إلى ان هيئة النزاهة قد وجهت مكاتب المفتشين العموميين (الملغاة) إلى وجوب ربط صورة ضوئية واضحة من المستمسكات الشخصية الرسمية للموظفين الذين يجري التحقيق معهم أو تقصيرهم وإحالتها إليهم مع أوليات التحقيق الإداري^(٢) ورغم أن الإعدام موجه إلى مكاتب المفتشين العموميين إلا أنه لا مانع من أن يتم ذلك أيضاً في اللجان التحقيقية المؤلفة في الوزارات ولاسيما في التحقيقات التي تتعلق بالفساد المالي والإداري والتي تقع ضمن اختصاص هيئة النزاهة الاتحادية من الناحية الجزائية.

علاوة على ما تقدم ، ذهب بعض الباحثين^(٣) إلى جواز حضور محامٍ لجلسات التحقيق الإداري لغرض الدفاع عن الموظف ، إلا من المسلم به هو أن حق الدفاع حق مقدس وضرورة فسخ المجال أمام الموظف للدفاع عن نفسه إلا انه لا يوجد نص قانوني صريح يسمح بحضور محامٍ يمثل الموظف

(١) المصدر نفسه ، ص ١٣٠.

(٢) أنظر في إعدام هيئة النزاهة ذي العدد (٢٨٥٧) المؤرخ في ٢٢/٦/٢٠١١.

(٣) د. مصدق عادل ، مصدر سابق ، ص ١٥٠.

المخالف أمام اللجنة التحقيقية أو بمعية الموظف أثناء التحقيق لتقديم المشورة القانونية له إضافةً إلى أن السرية التي تحيط بعمل اللجان التحقيقية الإدارية والوثائق التي لا يجوز إطلاع الغير عليها تجعل من حضور المحامي في جلسات سماع وتدوين الأقوال أمراً غير جائز فعلى الرغم من أنه يجب على "المحاكم والسلطات الرسمية التي تمارس سلطات قضائية والمجالس العرفية والمراجع الأخرى التي يمارس المحامي مهنته أمامها.." ^(١) أن تأذن للمحامي بحضور التحقيق والإطلاع على الأوراق التحقيقية إلا أنه ومن خلال نظرة بسيطة إلى المادة أعلاه نرى ان هذا الوجوب لا ينطبق على حالات اللجان التحقيقية الإدارية المؤلفة في الدوائر الرسمية لمحاسبة الموظف على المخالفات الإدارية ذلك ان الوزارات والدوائر ليست من الجهات التي تمارس سلطات قضائية كما أن المحامي لا يمارس مهنته أمام الدوائر الوزارات كافة ولا يقوم بالترافع أو التقاضي أمام الدوائر وإذا ما أحيل الموظف المخالف إلى القضاء أو أنه أقام الدعوى أمام محاكم القضاء الإداري فيمكنه حينئذ الاستعانة بمحامي للدفاع عنه.

ومع علمنا بالقرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا سنة ٢٠١٧ ^(٢) والمتضمن إمكانية حضور محامٍ عن الموظف المخالف كما ان عدم السماح للمحامي بحضور جلسات التحقيق وتدوين أقوال الموظف المحال إلى التحقيق أو أقوال الشهود والمشتكين قد لا يتوافق مع مبادئ العدالة والإنصاف خاصة في حالات اتهام الموظف بارتكاب جريمة ويتم محاسبته إدارياً قبل إحالته إلى القضاء ، ونظراً لخلو القوانين العراقية من أي نص يسمح للمحامي بالإطلاع على أوراق التحقيق الإداري أو حضور جلسات تدوين الأقوال ، نرى أن السماح بذلك في الوقت الحالي قد يؤدي إلى عرقلة وتأخير الإجراءات الإدارية ونرى أن يستعين الموظف بالمحامي إذا أراد لكن خارج نطاق عمل اللجنة التحقيقية كأن يطلب مشورته في أسئلة اللجنة التحقيقية وإجاباته عنها للتحقق من سلامة ما ورد في الأسئلة والأجوبة من أقوال ونرى وجوب التدخل تشريعياً لحل هذا الإشكال من خلال وضع نصوص قانونية تسمح للمحامي بالإطلاع على الأوراق التحقيقية الإدارية وتحديد الحالات والظروف التي تسمح بذلك.

الفرع الثاني / عدم الإطلاع على المستندات والبيانات

تعد الوثائق والمستندات والبيانات المرتبطة بالمخالفة من أهم الوثائق التي يجب أن تعمل اللجنة التحقيقية على الحصول عليها وقد تتعدد الوثائق والمستندات والبيانات لتكون إما وثائق رسمية أو غير رسمية لكن لها صلة بالمخالفة المرتكبة كأن تكون تسجيل صوتي أو فيديو للموظف المخالف المحال

(١) المادة (٢٧/أولاً) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) أنظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١٨٣/انضباط/تميز/٢٠١٥) الصادر في ٢٠١٧/١/٥.

إلى التحقيق اثناء أو بعد ارتكابه للمخالفة ويجب على اللجنة التحقيقية أن تنظر في هذه الوثائق والمستندات والبيانات بالقدر المناسب لتتمكن من الوصول إلى قناعات واستنتاجات تمكنها أن تضع التوصيات المناسبة والمعززة بالأدلة والإثباتات بشأن ارتكاب الموظف المحال إلى التحقيق للمخالفة المنسوبة إليه من عدمه.

وحيث أن للجان التحقيقية ، في سبيل إنجاز أعمالها ، ان تطلع على أية وثائق تراها ذات صلة بموضوع التحقيق ، فإن لها ان تطلب هذه الوثائق والمستندات بشكل مباشر أو غير مباشر لضمان اكتمال المعلومات التي تتعلق بالموضوع لديها قبل استكمال استنتاجاتها وتوصياتها والتي في الأغلب ستكون دليلاً على قيام الموظف أو امتناعه عن القيام بواجب من واجبات وظيفته^(١).

فهل للجنة التحقيقية الحصول أو الإطلاع على الوثائق والمستندات والبيانات من خلال القنوات الرسمية أي من خلال إعداد كتب رسمية لطلب هذه الوثائق أم يمكنها أن تطلبها بشكل مباشر حال حضورها في موقع معين أو الدائرة التي يتم التحقيق فيها ، ونرى أن اللجنة التحقيقية تتمتع بصلاحيات تامة لطلب أية وثائق تكون بحاجة للإطلاع عليها وان الامتناع عن تزويد اللجنة التحقيقية بأية وثائق قد يشكل مخالفةً بحد ذاته وان مطالبة اللجنة التحقيقية بكتب رسمية لغرض الحصول على الوثائق إنما هو أحد الوسائل القديمة التي يعتمد عليها الموظف المخالف أو الموظف أو المسؤول المتواطئ معه لتأخير حصول اللجنة التحقيقية على الوثائق المطلوبة بل في بعض الأحيان تكون هذه وسيلة من وسائل الموظف المخالف للحصول على فرصة لإخفاء أو إتلاف أية وثائق ذات صلة بموضوع التحقيق ويكفي أن تبرز اللجنة التحقيقية أمر تأليفها وتقدم طلباً تحريراً موقعاً من قبل رئيس اللجنة التحقيقية وهنا يكون التزاماً على الدائرة المعنية ان تستجيب لأن سلطة اللجنة التحقيقية مستمدة من الجهة التي ألفتها ما لم يكن طلب اللجنة التحقيقية لا صلة له بموضوع التحقيق فهنا للدائرة المعنية أن تطلب التوضيح في أسباب طلب المعلومة او الوثيقة.

ونرى أن يتم النص على صلاحيات اللجنة بطلب الوثائق والبيانات والمستندات الضرورية لعملها في أمر تأليف اللجنة التحقيقية ليتسنى لها وبشكل مباشر أن تحصل على الوثائق والمستندات المطلوبة ومن دون أية عرقلة لاسيما إذا كان أمر تأليف اللجنة التحقيقية وزارياً فتكون هنالك موافقة مسبقة من الوزير على ذلك ويكون هنالك سند قانوني لمحاسبة المقصر في عدم التعاون مع اللجنة التحقيقية او في عرقلة عملها بشكل قد يؤثر على نتائج التحقيق.

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٠.

ومن الملاحظات الجديرة بالنظر فيها هو مدى إمكانية اعتماد التسجيلات الصوتية والفيديوية في أعمال اللجنة التحقيقية لاسيما وأنها قد يشوبها شائبة التزوير وعدم توفر إمكانية التحقق من صحتها ، وهنا نرى أنه يمكن اعتمادها والعمل بموجبها كقرينة على أن تعزز دليل آخر كأن يكون إقرار الموظف أو اعترافه بارتكاب المخالفة أو بصحة التسجيل الصوتي أو الفيديوي ونرى أيضاً أنه ، في بعض الحالات التي تستلزم ذلك ، أنه بإمكان اللجنة التحقيقية أن تطلب إحالة الموضوع إلى وزارة الداخلية أو أية جهة أخرى للتحقق من هذه الأدلة خاصة إذا كان الموضوع يتضمن مبالغ مالية كبيرة أو يعتمد عليه مصير الموظف المحال إلى التحقيق.

ومن الجوانب المهم للمستندات واجبة الإطلاع أو العمل بها هو في حال كان عمل اللجان التحقيقية ذي طبيعة فنية بحتة وهنا يتطلب الأمر التحقق من بعض المسائل الفنية كأن يكون في الجانب الهندسي أو الكيماوي أي أنها في الأصل استشارة فنية^(١) تتعلق بالحالة محل بحث اللجنة التحقيقية وان عدم التحقق من هذا الأمر بصورة صحيحة ودقيقة قد يؤثر على مصير الموظف المحال إلى التحقيق كما ان الأعضاء الثلاثة في اللجان التحقيقية قد يكون أحدهم أو اثنين منهم من ذوي الخبرة في المجال أو التخصص العام ولكن ليس في التخصص الدقيق أي أنه ليس بالإمكان الجزم بصحة أو عدم صحة إجراء معين ما لم ينظر في الامر من له خبرة في مجال التخصص الدقيق للموضوع ، فهنا يكون من حق اللجنة إن لم يكن لزاماً عليها أن تندب خبيراً أو أكثر لبيان رأيهم الفني في الموضوع وبخلافه يكون إجراء اللجنة معيباً ولا يستند إلى دليل علمي رصين في إثبات المخالفة بحق الموظف المحال إلى التحقيق وحيث ان قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم ينص على إمكانية ندب الخبراء ولا الكيفية التي يتم فيها تحديد الخبراء أو آلية تكليفهم فيتم الرجوع في ذلك قدر الإمكان إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة وهو أمر آخر نرى ضرورة تنظيمه من قبل المشرع ونرى أن يكون الأمر محل اهتمام من قبل الإدارة لأنه قد يحمل في طياته مخاطر كثيرة وكذلك أهمية كبيرة لأنه قد يقرر مصير الموظف أو المال العام وكما هو الحال بالنسبة للمحاكم ، فإن اللجان التحقيقية لها أن تأخذ أو ترفض ما ورد في محاضر الخبراء وتقاريرهم استناداً لأحكام المادة (١٤٠) من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(١) المصدر ذاته ، ص ٢٥٦.

المطلب الثاني / الاخطاء في الإجراءات الإحترازية والشكلية

تتطلب أعمال العديد من اللجان التحقيقية أن يتم حماية إجراءاتها لما لها من أهمية وخطورة لتعلقها مثلاً بالجوانب المالية أو أن يكون هنالك تأثير سلبي في حال صدرت توصيات اللجان لتمس جهة معينة أو شخصاً معيناً ويكون لهم دور في التأثير على عمل اللجنة التحقيقية بسبب أو لآخر ، مما يقتضي فيه الأمر العمل على اتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها ضمان حسن سير وعمل اللجنة التحقيقية لتكون نتائجها عادلة ومنصفة وتضع في حساباتها المصلحة العامة كهدف أساس في تنفيذ إجراءاتها وبذلك قد تلجأ الإدارة أو اللجنة التحقيقية على سبيل المثال سحب يد موظف ما أو تتأكد من مصادقة محاضر اللجان التحقيقية خشية أن تكون هذه المحاضر مخفية بسبب تأثيرات معينة وسنناقش هذه الأمور في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول / سحب يد الموظف

يقصد بسحب اليد هو تنحية الموظف عن وظيفته لمدة محددة وفق القانون في حل وجدت أسباب تدعو إلى ذلك ويمكن للجنة التحقيقية ، أثناء قيامها بالتحقيق في موضوع معين ، ان تطلب من الوزير أو رئيس الدائرة سحب يد الموظف المخالف إذا رأت ان استمراره في ممارسة أعماله أو أن بقاءه في منصبه قد يؤثر على سير التحقيق في الموضوع كأن يعتمد بحكم عمله أو منصبه إخفاء مستندات أو وثائق أو ان يعرقل أعمال اللجنة التحقيقية بما يؤدي إلى ضياع الحقيقة أو إخفاءها وهذا ما أورده المادة (١٧/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، وقد بين القانون المذكور أنفاً الحالات التي يمكن من خلالها سحب يد الموظف وهي:

١. **سحب اليد الوجوبي:** ويكون اذا تم توقيف الموظف من قبل الجهات الأمنية أو القضائية أو أية جهة ذات اختصاص في البلد وبما يعادل مدة التوقيف وفقاً لأحكام المادة (١٦) وهو ليس معرض بحثاً ما لم يكن هنالك لجنة تحقيقية في الموضوع أو كان الموظف المخالف قد أوقف عن فعل مخالف له صلة بوظيفته مما يستلزم النظر في الأمر من قبل اللجنة التحقيقية.
٢. **سحب اليد الاختياري:** إذا تراءى للوزير أن بقاء الموظف في وظيفته مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر سلباً على سير التحقيق في الموضوع الذي أحيل من أجله على التحقيق وفقاً لأحكام المادة (١٧/أولاً) التي سمحت للجنة التحقيقية بطلب سحب اليد ويبقى الأمر متروكاً لقناعة الرئيس الأعلى.

وللجنة التحقيقية ان تطلب سحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق^(١) وتقدم طلبها بسحب اليد أثناء التحقيق إلى الوزير أو رئيس الدائرة الذي أمر بتأليف اللجنة التحقيقية وتجدر الإشارة هنا إلى أن مدة سحب اليد الاختياري هي (٦٠) ستون يوماً^٢ يصرف فيها للموظف المسحوبة يده أنصاف رواتبه ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة أعلاه إلا إذا كان هنالك محذور، فيمكن تنسيبه أو نقله إلى وظيفة أخرى وقد بين البعض^(٣) إمكانية تجديد مدة سحب اليد إلى فترة (٦٠) يوماً إضافية إذا وُجد ما يبرر ذلك وهو ما لا نتفق معه حيث ان النص القانوني واضح وصريح أنه بإنهاء مدة الـ(٦٠) يوماً ، يجب إما إعادة الموظف إلى مكان عمله السابق أو نقله وتنسيبه إلى مكان عمل آخر إن كان يوجد محذور .

وما يلاحظ في موضوعة سحب اليد هو بعض الأخطاء او المفاهيم الخاطئة بشأنه ، فقد يفهم من سحب اليد على أنه عقوبة فرضت على الموظف في حين أنه إجراء احترازي تقوم به الإدارة حفاظاً على الوظيفة العامة وعلى حسن سير التحقيق في موضوع ما وهو صلاحية حصرية للوزير أو رئيس الدائرة ولكن هذا لا يمنع أن اتخاذ الوزير او رئيس الدائرة لهذا الإجراء بقصد الإضرار بالموظف وهو ما يجب تلافيه من خلال التحقق الفعلي من وجود الحاجة لسحب اليد .

كما قد يرى البعض ان سحب اليد الاختياري يتم من خلال لجنة تحقيقية فقط وهذا أمر غير صحيح حيث ان المادة (١٧/أولاً) نصت على ان "لوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق..." ويمكن ان نرى بوضوح ان المادة أعلاه قد فرقت بين حالتين أولاهما قناعة الوزير ورئيس الدائرة بوجوب سحب اليد لوجود ما يضر المصلحة العامة أو لوجود تأثير محتمل على سير التحقيق مع الموظف ، اما الحالة الثانية فهي ما أورده البند (ثانياً) من المادة ذاتها فيما يتعلق بما توصي به اللجنة التحقيقية ضمن إجراءاتها وليس ضمن توصياتها حيث نرى عدم جواز سحب اليد بعد استكمال إجراءات التحقيق ورفع التوصيات التحقيقية إلى الوزير أو رئيس الدائرة ذلك ان المفترض من التحقيق هو حسم موضوع ثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة من عدمه وبذلك لا يكون هنالك

(١) المادة (١٧/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

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

(٣) د. عمار عباس الحسيني ، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته ، دار السنهوري ، بيروت ،

محل لسحب اليد وهو ما تؤكد أحكام المادة (١٩) والتي فصلت الإجراء الواجب عمله في حال انتهاء التحقيق ومصير سحب اليد وآثاره^(١).

ولكن هل يحق للموظف الطعن بقرار الوزير أو رئيس الدائرة بسحب يده لكونه قد أضر به ، نرى أن الأمر يكون بحسب الحالة ، فإن كان سحب اليد نتيجة لطلب اللجنة التحقيقية من الوزير أو رئيس الدائرة سحب يد الموظف لاحتمال تأثيره على سير التحقيق فلا نرى جواز الطعن فيه لكونه من الإجراءات الممهدة لإنجاز عمل اللجنة التحقيقية أما إذا كان سحب اليد نتيجة مخاوف أو شبهات كانت لدى الوزير أو رئيس الدائرة فنرى إمكانية الطعن فيه لكونه قراراً إدارياً منفرداً يمكن الطعن به ما لم يتم تأليف لجنة تحقيقية بعد ذلك بفترة مناسبة وإلا فإن قرار سحب اليد لا مسوغ له منفرداً حيث قد يفهم منه قصد الإضرار بالموظف لاسيما في ضوء الآثار المالية والمعنوية المترتبة على قرار سحب اليد.

إضافةً إلى ما تقدم ، بين بعض الباحثين^(٢) بأن أثر سحب اليد قد يمتد إلى "الترقية" ويؤدي إلى تأخيرها لوجود شبهة في فقدان الموظف لشرط الكفاءة والمقدرة حيث ان سحب اليد يعد مؤشراً على وجود مخالفة مرتكبة من قبل الموظف وهو ما أكده باحثون آخرون^(٣) قدر تعلق الامر بالترقية وبنفس التسبيب ، ونود ان نبين اعتراضنا على هذا الرأي بشكل واضح وصريح حيث ان أي قرار تتخذه الإدارة بشأن رفضها ترفيع الموظف يجب أن يكون محدداً ليكون للموظف الحق في الاعتراض عليه إن شاء ذلك وان تعليق ترفيع الموظف على شبهة ارتكابه لمخالفة وظيفية انما هو ضرب من ضروب التجنيم ويمكن أن يفسر على أنه محاولة للإضرار بالموظف ولكن يمكن للإدارة ان تتولى تأخير ترفيع الموظف لسبب آخر وهو سبب مادي محقق ألا وهو شرط المدة حيث ان سحب يد الموظف يكون أثره بدفع أنصاف الرواتب وان الخدمة الوظيفية خلال فترة سحب اليد تحتسب إلى النصف^(٤) وبذلك يكون للإدارة سبب وجيه وقانوني في تأخير الترفيع ، أما أن تتولى الغدارة تأخير الترفيع لأن هنالك شبهة ارتكابه فعلاً يخل بكفاءته ، فهو

(٦٤) المادة (١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) أنظر د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٢ ، ص ٢٠٣ و د. حيدر عبد النبي طولي / م. زيد عجمي بشيت الركابي ، السلطة التقديرية للإدارة في سحب يد الموظف ، مجلة دراسات البصرة ، السنة (١٦) ، العدد (٤٠) ، حزيران ٢٠٢١ ، ص ١٩١.

(٣) أنظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٠٠.

(٤) أنظر كتاب وزارة المالية ذي العدد (١١٠١٥) في ٢٠١٧/٥/٩ المنشور في الكتاب السابع للدائرة القانونية في وزارة المالية ، مطابع شبكة الإعلام العراقي ، ٢٠١٧ ، ص ٧٤.

باب من أبواب الفساد الإداري والتعسف في استعمال السلطة الذي لا شك سيكون ملاذاً آمناً لكل من تسول له نفسه الإضرار بالغير .

كما نشير إلى ان أنصاف الرواتب التي يتسلمها الموظف خلال فترة سحب اليد انما هي أنصاف الرواتب الأسمية دون المخصصات وهو ما بينه مجلس الدولة^(١) وأكدته وزارة المالية في العديد من مخاطباتها^(٢) ، وفي حال تم فك يده ومباشرة في وظيفته يكون بالإمكان صرف الراتب الكامل له على أن تبقى أنصاف الرواتب موقوفة لحين حسم الموضوع.

الفرع الثاني / التأثير على اللجان التحقيقية أو تدقيق محاضرها من قبل جهات أخرى

ان أعمال اللجان التحقيقية لها ارتباط مباشر بالمصلحة العامة للوزارة والدولة العراقية بصورة عامة لاسيما اذا كان موضوع التحقيق من الموضوعات التي تهم الرأي العام وبذلك يكون من المهم أن لا تخضع اللجان التحقيقية لأية تأثيرات جانبية أو اعلى منها تؤثر على نتائج أعمالها لذا يكون من المهم أن يبقى ارتباط اللجان التحقيقية عند تأليفها بالجهة التي ألفتها بشكل مباشر وليس لأي جهة أخرى دور في التأثير عليها أو مراجعة توصياتها فإذا كانت اللجنة التحقيقية مؤلفة من الوزير ، فنرى أن هذه اللجنة لا ترتبط بغير شخص الوزير ولكن الأخطاء التي درجت عليها اللجان التحقيقية في الوظيفة بصورة عامة تتلخص بهذا الشأن في جانبين اثنين:

الأول: رفع التوصيات إلى الوزير وفقاً للهيكلية الوظيفية والتنظيمية: تتولى اللجان التحقيقية في أغلب، إن لم يكن جميع ، الوزارات والجهات الحكومية رفع محاضر اللجان التحقيقية من خلال سلسلة المراجع فيتولى رئيس اللجنة التحقيقية تقديم المحضر من خلال كتاب رسمي من دائرته هو إلى المدير العام مروراً بوكيل الوزير وانتهاءً بالوزير نفسه وان هذا الأمر وإن كان مسألتص تنظيمية بحتة إلا أنها لم ترد في أي نص قانوني يلزم اللجنة التحقيقية بذلك وكما بينا سابقاً من أن اللجنة التحقيقية لها كيانه الخاص بها وتتمتع بالاستقلالية التامة ولا يجوز أن تخضع لأية تأثيرات في عملها وان المعمول به والسائد في عمل اللجان التحقيقية أنها تؤدي إلى العديد من التغييرات والتعديلات قبل وصول المحضر أمام أنظار الوزير أو رئيس الدائرة وهو أمر غير صحيح مطلقاً ما لم يكن التعديل لغوياً أو أن هنالك جانب قانوني أغفلته اللجنة التحقيقية ولكن ليس للمدير العام أو وكيل الوزارة أن يتولى فرض رأيه على اللجنة التحقيقية

(١) أنظر قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٣/٥١) في ٢٢/٥/٢٠١٣ المنشور في فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٣.

(٢) الكتاب السابع لوزارة المالية ، مصدر سابق ، الكتاب ذي العدد (١١٥٢١/ق/٦٦/٨٠٢) في ١٥/٥/٢٠١٧ ، ص ٦٦.

بل أنه ليس للوزير الحق بفرض أي رأي على اللجنة التحقيقية ولذلك نرى ضرورة وأهمية أن يتم رفع التوصيات إلى الوزير أو رئيس الدائرة بشكل مباشر فإن كان للوزير رأي مختلف في أمر ما ، فله أن يتولى إعادة المحضر إلى اللجنة التحقيقية لإعادة النظر فيه وفي حال أصرت اللجنة التحقيقية على رأيها السابق فله إما المصادقة على مضمون المحضر أو أن يتولى إعادة تشكيل اللجنة التحقيقية.

الثاني: تدقيق اللجان من قبل جهات أخرى: في الكثير من الحالات تتولى الوزارات مراجعة مضمون محاضر اللجان التحقيقية من قبل لجنة أخرى أو جهة أخرى أو من قبل الدائرة القانونية في الوزارة قبل أن ترفع إلى الوزير وهو أمر لا نرى به بأساً إن كانت الغاية منه تصويب بعض مضامين المحاضر الخاطئة والتي تكون بحاجة فعلية لأن يتم تصويبها كأن يكون فيها مخالفة قانونية أو خطأً إجرائياً ارتكبه اللجنة التحقيقية ولا نرى مانعاً قانونياً من ذلك مطلقاً طالما أن الرأي أو التصويب الذي تتلقاه اللجنة يبقى أمراً تخييرياً للجنة التحقيقية وليس إلزامياً عليها فلا يجوز لأية جهة أن تفرض على اللجنة التحقيقية رأيها لأن اللجنة التحقيقية تتحمل مسؤولية ما تكتبه وتورده في محاضرها ولكن الجانب الأسوأ من ذلك هو أن تتولى بعض الوزارات إحالة محضر اللجنة التحقيقية إلى دائرة أو قسم آخر في الوزارة لإبداء الرأي في من الناحية القانونية أو الفنية أو العلمية أو الرقابية وإن محاذير هذه الإجراء جسيمة حيث إن محاضر اللجان التحقيقية هي في الأصل ذات طبيعة سرية ولا يجوز الإطلاع عليها من قبل أية جهة وخصوصاً الجهة التي يتم التحقيق معها أو مع أحد موظفيها وإن مدى حصول تأثيرات على اللجنة التحقيقية ونتائج أعمالها واردة جداً وقد يرى البعض أن هذا الإجراء إنما هو لغرض المراجعة والتدقيق والتكامل الوظيفي ، إلا أن التكامل في العمل الوظيفي يمكن أن يحصل من خلال طريق آخر وليس منه نشر وعرض محضر وتوصيات اللجان التحقيقية على جهات خارجية أو متأثرة بالمحضر ونتائج عمل اللجنة التحقيقية لأن النتائج والتوصيات قد تكون مؤثرة لبعض من هذه الجهات فتبدي رأياً مخالفاً أو اعتراضاً على توصيات اللجنة التحقيقية قبل أن يتم رفعها إلى الوزير وإن الوسيلة الأفضل هو أن يتم تشكيل لجنة مراجعة أو تدقيق في الدائرة القانونية حصراً على اعتبارها الجهة التي تنظم تأليف ومتابعة أعمال اللجان التحقيقية ، فإذا وجدت خطأً ما فعليها أن تعطي رأيها (التخييري) وليس (الإلزامي) للجنة التحقيقية ويبقى للجنة التحقيقية الأخذ به أو تركه ويبقى كذلك للرئيس الإداري الحق في إدراج وجهة نظره ما لم يؤد ذلك إلى مصادرة قناعات اللجنة التحقيقية فهنا نكون أمام تعارض وتدخل في أعمال اللجنة التحقيقي من قبل الرئيس الأعلى.

النتائج والتوصيات

بعد أن تمعنا في عدد من الاخطاء الواردة في إجراءات إحالة الموظف إلى التحقيق أو في التحقيق الإداري ، لا يسعنا إلا أن نثبت النتائج الواردة في أدناه مع توصياتنا واقتراحاتنا التي نلتمس أن تكون سبباً في دعم وتقدم العمل الوظيفي بصورة عامة والتحقيق الإداري بصورة خاصة وهي كالآتي:

أولاً: نتائج البحث:

١. وجدنا ان العديد من الإدارات تتجاوز صلاحياتها من دون سبب وقد خلصنا إلى أهمية ووجوب وضوح صلاحيات إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري حيث ينبغي أن تكون واضحة ولا لبس فيها.
٢. اتضح لنا ان هنالك عدداً من قرارات مجلس الوزراء لها الأثر البالغ في إجراءات التحقيق الإداري وضرورة وأهمية توضيح أي لبس فيها بما يمس الوظيفة العامة والموظف العام ان مجلس الوزراء قد أصدر قرارات تتسم بالغموض ويبدو فيها التناقض والتعارض مع نصوص قانونية نافذة ومثال ذلك القرار رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩.
٣. أبرزنا أهمية تجنب الإدارة لتأليف اللجان التحقيقية جزافاً وضرورة وأهمية التحقق من صحة الشكاوى والإدعاءات قبل تأليف أية لجنة تحقيقية.
٤. يحصل أن يتم إعادة التحقيق في موضوع معين أو مع موظف معين من دون سبب وجيه أو سند قانوني وهو ما يجعل إجراءات اللجنة التحقيقية عرضة للطعن والإلغاء.
٥. مبدأ المماثلة والتقابل هو من المبادئ التي لم يؤسس قانون انضباط موظفي الدولة لها وانما هو ناجم عن العرف الإداري والعملي وهو مبدأ لا بأس به طالما ان ذلك لا يؤدي إلى ضياع الحقوق.
٦. يعترض الكثير من الموظفين المحالين إلى التحقيق من عدم تبليغهم للحضور أمام اللجنة التحقيقية لغرض تدوين أقوالهم أو ان اللجنة التحقيقية تعتمد نشر موضوع التحقيق معهم لغرض التشهير بهم.
٧. تحصل إشكالات عديدة لدى اللجان التحقيقية في مدى إمكانية حصولها على الوثائق والأوليات اللازمة للتحقيق حيث تصادف اللجان التحقيقية امتناع بعض الجهات عن تزويدها بالأوليات والمستندات المطلوبة في عملها.
٨. وجدنا أن أغلب إن لم يكن جميع الوزارات والجهات الحكومية تتولى وضع جهات تنظيمية أو تدقيقية تؤثر على نتائج وتوصيات اللجان التحقيقية بشكل مباشر والتي تعتبر من الإجراءات الخاطئة حيث يجوز ان ترفع اللجنة التحقيقية محضرها إلى الوزير بشكل مباشر كما ان احالة محاضر اللجان

التحقيقية إلى جهات أخرى تفرض رأيها على اللجنة التحقيقية أو تعرض نتائج وإعمال اللجنة التحقيقية إلى النشر والتأثير وهو ما لا يمكن قبوله.

ثانياً: التوصيات:

١. نوصي بأن تتولى الجهات الحكومية كافة من رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة العمل على وضع الضوابط الواضحة والجلية اللازمة لتلافي أي لبس في منح الصلاحيات الخاصة باللجان التحقيقية ولكي لا تكون إجراءات وتوصيات اللجان التحقيقية عرضة للطعن والإلغاء.

٢. نوصي بأن يتولى مجلس الوزراء تصحيح الأخطاء الواردة في القرارات التي سبق إصدارها ومنها القرارين (٣١٥) و(٣٣٧) لسنة ٢٠١٩ والعمل على تأليف لجنة عليا لمراجعة القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء لضمان عدم تعارضها مع القانون أو توضيح الغامض منها ليتسم العمل الإداري بالوضوح والدقة بدلاً عن زيادة اللبس والخطأ.

٣. نوصي الوزارات والمؤسسات الحكومية كافة بأن تتخذ بعض الإجراءات التي يمكن من خلالها التحري عن الموضوع والتحقق من صحة الإدعاء أو الشكوى ومثال ذلك إحالة الإدعاء أو الشكوى التي تتضمن جوانب مالية إلى أحد المحاسبين أو المدققين المختصين والمستقلين للتثبت من وقوع الخطأ أو المخالفة وأن يكون تأليف اللجنة التحقيقية مشفوعاً برأي قانوني أو مالي أو فني عن ماهية المخالفة.

٤. نوصي أن تتوخى الوزارات والمؤسسات الحكومية الدقة في عملها وأن تعمل على توحيد الإجراءات الخاصة بتأليف اللجان التحقيقية وأن تكون هنالك قاعدة بيانات تتعلق باللجان التحقيقية يمكن من خلالها التدقيق بشأن أية لجان مؤلفة سابقاً كما يجب عليهم النظر في أسباب إغفال اللجنة التي تسبق تأليف اللجنة الثانية لجانب من جوانب التحقيق على أن يتم ذلك كله من خلال مراجعة دورية من قبل القسم القانوني أو الدائرة القانونية وهو أمر له فوائد أخرى كالكشف عن وجود أي حالة صداقة أو قرابة أو عداوة.

٥. نوصي بإعتماد مبدأ المماثلة والتقابل لتلافي أية اعتراضات أو طعون قد تؤدي إلى عرقلة أعمال اللجنة التحقيقية أو الطعن في سلامة إجراءاتها ونقترح أن يتم اعتماد مثل هكذا مبدأ بأن يكون رئيس وأعضاء اللجنة التحقيقية في مرتبة موازية أو أعلى من مرتبة الموظف المحال إلى التحقيق أو على الأقل أن يكون رئيس اللجنة في مرتبة موازية أو أعلى من مرتبة الموظف المحال إلى التحقيق شريطة أن تتولى الدائرة القانونية أو القسم القانوني في الجهة المعنية موضوع تدقيق ذلك عند تأليف اللجان التحقيقية.

٦. على الرغم من أن القانون لم يحدد الشكلية القانونية في تبليغ الموظفين ولغرض تلافي أية اعتراضات نوصي بأن تكون التبليغات تحريرية بموجب كتب رسمية (وإذا تطلب الأمر ، سرية) على أن يتم تعديل القانون بهذا الشأن ليعكس الآلية اللازمة للتبليغ.

٧. نوصي بأن يتم النص على صلاحيات اللجان التحقيقية بطلب الوثائق والبيانات والمستندات الضرورية لعملها في أمر تأليف اللجنة التحقيقية ليتسنى لها وبشكل مباشر أن تحصل على الوثائق والمستندات المطلوبة ومن دون أية عرقلة.

٨. نوصي بأن يتم تحديد أو تكليف جهة مستقلة داخل الوزارة أو المؤسسة الحكومية لمراجعة وتدقيق محاضر اللجان التحقيقية من الناحية اللغوية والقانونية والفنية.

٩. وأخيراً نوصي بتعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لمعالجة الجوانب الآتية:

- تعريف الموظف العام ومن يشمل بالقانون ومن يمكن ترتيب الآثار القانونية للعقوبات بحقهم.
- توضيح التداخل مع قوانين أخرى في مدى إمكانية التحقيق الإداري من جهات أخرى من خارج الوزارة أو الجهة ذات العلاقة كما هو الحال في ديوان الرقابة المالية الإتحادي.
- تترتب على سحب يد الموظف عدة آثار مادية ومالية وإدارية وحتى معنوية وما لم يكن هنالك قصد الإضرار بالموظف ، فإن سحب اليد هو إجراء احترازي مهم لا يمكن الطعن به ولكن لابد أن يتم وضع آليات لتطبيق ذلك لتجنب حالات تعسف الإدارة في استعمال الحق ونقترح أن يكون ذلك من خلال تعديل للقانون.
- لا يوجد نص قانوني يسمح للجان التحقيق بتسجيل أعمال التحقيق مع الموظفين المخالفين أو إمكانية اعتماد التسجيلات الصوتية والفيديوية في أعمال اللجنة التحقيقية لاسيما وأنها قد يشوبها شائبة التزوير وعدم توفر إمكانية التحقق من صحتها ، وهنا نقترح تعديل القانون ليضم وسائل وحالات وشروط اعتماد التسجيلات الفديوية والصوتية كما نقترح أن يتم تعديل القانون ليسهل إجراءات اللجان التحقيقية من خلال إلزامها بتسجيل أعمال التحقيق مع الموظفين أثناء تدوين أقوالهم لضمان الشفافية في عملها.
- يفقر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إلى العديد من الإجراءات الواجب اتخاذها من قبل اللجان التحقيقية ولكن نرى أن من أهمها تنظيم مسألة مدى

إمكانية حضور محام مع الموظف المخالف من عدمه اثناء التحقيق الإداري لاسيما في المسائل التي فيها عنصر جزائي ونقترح تعديل القانون ليضم مثل هذه الجوانب المهمة.

المصادر

الكتب:

١. د. مصدق عادل طالب ، انضباط الموظف العام في العراق ، دار السنهوري ، بيروت، ٢٠٢٠.
٢. د. عمار عباس الحسيني ، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٩.
٣. د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري ، موسوعة القوانين العراقية ، الطبعة الثالثة ، بغداد ، ٢٠١٢.
٤. د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، بغداد ، موسوعة القوانين العراقية ، الطبعة الثانية ، ٢٠١٢.
٥. د. علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٦. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، دار قنديل للنشر ، ٢٠٠٩.
٧. د. غازي فيصل مهدي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، مطبعة العزة ، ٢٠٠١.
٨. د. محمد فتوح محمد عثمان ، التحقيق الإداري ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨.
٩. د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الأسكندرية ، ١٩٩٦.
١٠. د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٢.
١١. د. محمد فتوح محمد عثمان ، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع ، هليوبولس ، ١٩٨٦.
١٢. د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، ١٩٨٠.

البحوث:

١. احمد طلال عبد الحميد ، التحقيق الإداري أحد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٠ ، المجلد ١٢ ، العدد ١ .
٢. د. حيدر عبد النبي طولي وم. زيد عجمي بشيت الركابي ، السلطة التقديرية للإدارة في سحب يد الموظف ، مجلة دراسات البصرة ، السنة (١٦) ، العدد (٤٠) ، حزيران ٢٠٢١

الأحكام القضائية والفتاوى:

١. قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٩١١/قضاء موظفين/تميز/٢٠٢١) في ١٥/١٢/٢٠٢١.
٢. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٢١٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٧) في ٣/٣/٢٠٢١
٣. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٩٨٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٩) في ٢٩/٨/٢٠١٩.
٤. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٦٢٦/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٧/٦/٢٠١٨.
٥. قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٠١٨/٨١٦) في ١٥/٤/٢٠١٨.
٦. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٦١/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ١/٣/٢٠١٨.
٧. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٢٩٢/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٥) في ١٨/١/٢٠١٨.
٨. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١٨٣/انضباط/تميز/٢٠١٥) الصادر في ٥/١/٢٠١٧.
٩. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٦٢٩/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤) في ٢٣/٦/٢٠١٦
١٠. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤٦١/قضاء موظفين - تميز/٢٠١٣) في ١٠/٨/٢٠١٣.
١١. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤٢٠/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٦/١٢/٢٠١٢.
١٢. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٩٩/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ١٠/٥/٢٠١٢.
١٣. قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (٨/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٦/٤/٢٠١٢.
١٤. قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (١٤٥/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٦/٤/٢٠١٢.
١٥. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (١٠/انضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٦/١/٢٠١٢.
١٦. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٨٠/انضباط/تميز/٢٠١١) في ٩/٦/٢٠١١.
١٧. قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٧/٦٢) في ٣٠/٤/٢٠١٧.

١٨. قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١٥/٣٩) في ٢٠١٥/٤/١.

١٩. قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١١/٩٧) في ٢٠١١/١٠/١٦.

التشريعات والقرارات التشريعية والتنفيذية:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٢. قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٣. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٤. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٥. قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٦. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٧. قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

٨. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٩. قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ قانون إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة

٢٠٠٤

١٠. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٨) لسنة ١٩٩٣

١١. قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٧) لسنة ٢٠١٧

١٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٣٦١) لسنة ٢٠١٦

١٣. قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩

١٤. قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٧) لسنة ٢٠١٩.

١٥. قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٨) لسنة ٢٠٢٠.

أخرى:

١. الكتاب السنوي السابع لوزارة المالية ، مطابع شبكة الإعلام العراقي ، بغداد ، ٢٠١٧.

٢. إعدام هيئة النزاهة الاتحادية المرقم (٢٨٥٧) المؤرخ في ٢٠١١/٦/٢٢

Sources

Books:

1. d. Mossadeq Adel Talib, Public Servant Discipline in Iraq, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2020.
2. d. Ammar Abbas Al-Husseini, An Employee and Administration Guide to Administrative Investigation and Procedures, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2019.
3. d. Othman Salman Ghaylan Al-Aboudi, Practical Guide in Administrative Investigation Skills, Encyclopedia of Iraqi Laws, Third Edition, Baghdad, 2012.
4. d. Othman Salman Ghaylan Al-Aboudi, Explanation of the provisions of the Law on Disciplining State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, amended, Baghdad, Encyclopedia of Iraqi Laws, second edition, 2012.
5. d. Ali Abdel-Fattah Mohamed, Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, New University Publishing House, Alexandria, 2009.
6. d. Mazen Lilo Radi, Administrative Judiciary, Qandil Publishing House, 2009.
7. d. Ghazi Faisal Mahdi, Explanation of the provisions of the Law on Disciplining State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, Al-Azza Press, 2001.
8. d. Muhammad Fattouh Muhammad Othman, Administrative Investigation, Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing and Distribution, Cairo, 1998.
9. d. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Decisions, University Press, Alexandria, 1996
10. Dr. Ghazi Faisal Mahdi, The Legal System for Promotion in the Public Service in Iraq, PhD thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, 1992.
11. d. Muhammad Fattouh Muhammad Othman, Delegation in Administrative Specializations (A Comparative Study), Dar Al-Manar for Printing, Publishing and Distribution, Heliopolis, 1986.
12. d. Young Touma Mansour, Administrative Law, Book Two, Iraq House for Printing and Publishing, Baghdad 1980.

Research:

1. Ahmed Talal Abdel-Hamid, Administrative investigation is one of the employee's guarantees prior to the imposition of disciplinary punishment, Journal of the Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2010, Volume 12, Number 1.

2. d. Haider Abdel Nabi Tuli and m. Zaid Ajami Bashit Al-Rikabi, The Management's Discretionary Authority to Withdraw the Employee's Hand, Journal of Basra Studies, Sunnah (16), Issue (40), June 2021

Judicial rulings and fatwas:

1. The Supreme Administrative Court Decision No. (911/Employees Judiciary/Discrimination/2021) on 12/15/2021.
2. The Supreme Administrative Court Decision No. (2215/Employee Judgment/Discrimination/2017) on 3/3/2021
3. The Supreme Administrative Court Decision No. (982/Employee Judgment/Discrimination/2019) on 8/29/2019.
4. The Supreme Administrative Court Decision No. (626/Employee Judgment/Discrimination/2018) on 6/7/2018.
5. Employees Judiciary Court Decision No. (816/2018) on 4/15/2018.
6. The Supreme Administrative Court Decision No. (261/Employee Judgment/Discrimination/2018) on 3/1/2018.
7. The Supreme Administrative Court Decision No. (1292/Employees Judgment/Discrimination/2015) on 18/1/2018.
8. Supreme Administrative Court Decision No. (183/Discipline/Discrimination/2015) issued on 5/1/2017.
9. Supreme Administrative Court Decision No. (629/Employee Judgment/Discrimination/2014) on 6/23/2016
10. The Supreme Administrative Court Decision No. (461/Employee Judgment - Cassation/2013) on 10/8/2013.
11. Supreme Administrative Court Decision No. (420/Discipline/Discrimination/2012) on 6/12/2012.
12. The Supreme Administrative Court's decision No. (99/discipline/discrimination/2012) on 10/5/2012.
13. Decision of the General Assembly in the State Council in its discriminatory capacity No. (8/discipline/discrimination/2012) on 4/26/2012.
14. The decision of the General Assembly in the State Council in its discriminatory capacity No. (145 / Discipline / Discrimination / 2012) on 4/26/2012.
15. The decision of the General Assembly of the State Council in its discriminatory capacity No. (10/discipline/discrimination/2012) on 1/26/2012.
16. The Supreme Administrative Court Decision No. (180/discipline/discrimination/2011) on 9/6/2011.
17. State Council Resolution No. (62/2017) on 4/30/2017.

18. State Council Resolution No. (39/2015) on 4/1/2015.
19. State Council Resolution No. (97/2011) on 10/16/2011.

Legislation, legislative and executive decisions:

1. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005
2. Law No. (173) for the year 1969, as amended.
3. Civil Procedure Law No. (83) of 1969, as amended.
4. The Criminal Procedure Code No. (23) of 1971, as amended.
5. Law of Evidence No. (107) of 1979, as amended.
6. The Disciplinary Law of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended.
7. Law No. (30) of 2011 as amended by the Federal Integrity and Illegal Gain Authority.
8. Federal Financial Supervision Bureau Law No. (31) of 2011 as amended
9. Law No. (24) of 2019 Law No. (57) of 2004 Canceling the Coalition Provisional Authority Order (dissolved)
10. Resolution of the (dissolved) Revolutionary Command Council No. (18) of 1993
11. Cabinet Resolution No. (177) of 2017
12. Cabinet Resolution No. (361) of 2016
13. Cabinet Resolution No. (315) of 2019
14. Cabinet Resolution No. (337) of 2019.
15. Cabinet Resolution No. (188) of 2020

Other:

1. The Seventh Annual Book of the Ministry of Finance, Iraqi Media Network Press, Baghdad, 2017.
2. Publication of the Federal Integrity Commission No. (2857) dated 6/22/2011.