

نطاق عمل اللجنة التحقيقية (دراسة مقارنة)

م.د. اكرام جبر حسن
جامعة سومر - كلية القانون

Scope of work of the investigative committee a comparative study

Dr. Ikram Jaber Hassan
University of Sumer - College of Law
akram212jabr@gmail.com

المستخلص

يعد النطاق العام لأي نظام اجرائي وسيلة هامة لتطبيق القانون بشكل سليم، لهذا نجد أن هناك العديد من التشريعات تضع في موادها الاولى نطاق سريان احكامها، لكي لا يطبق القانون في غير ما خصص له وفي غير نطاقه الزمني والموضوعي الصحيحين: ومن هنا قدحت في بالنا فكرة أن نبحث الإطار العام لعمل اللجان التحقيقية باعتبارها اداة من أدوات ضبط ايقاع العمل وضمان سير المرفق العام باطراد، وعلى الرغم من أن عمل اللجان التحقيقية محكوم بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، إلا أن احكام هذا الأخير لم تتناول إلا النزر اليسير من المهام الجسام الملقاة على عاتق لجان التحقيق، وهذا ما يمنحها من جهة السلطة التقديرية الواسعة من أجل احقاق الحق، ولكنه من جهة أخرى لم يسعف اعضاء اللجنة عندما يتطلب التحقيق مزيداً من الاجراءات وفي خارج النطاق المعتاد لعمل الادارة المعنية، ومن هنا يتركز موضوع البحث الحاضر على نطاق عمل اللجنة التحقيقية أي الأطر الخارجية لعمل اللجنة وذلك من خلال تناول النطاق الموضوعي، والشخصي والزمني.

Abstract

The general scope of any procedural system is an important means of applying the law properly, For this reason we find that there are many legislations that put in their first articles the scope of the validity of their provisions, so that the law is not applied in other than what was allocated to it and in its correct temporal and objective scope: Hence the idea that we should discuss the general framework for the work of the investigative committees as one of the tools for controlling the pace of work and ensuring the steady functioning of the public facility, and despite the fact that the work of the investigation committees is governed by the law of Discipline of state Employees and the public sector, but the provisions of the latter were dealt with only a few. Little of the important tasks entrusted to the investigation committees, and this is what gives them on the one hand the wide discretion in order to achieve the right, but on the other hand, it did not help the members of the committee when the investigation requires more procedures and outside the usual scope. The work of the concerned department, and hence the topic of the present research focuses on the scope of the work of the investigative committee, that is, the external frameworks of the committee's work, by addressing the substantive, personal and temporal scope.

مقدمة

للتأديب في الوظيفة العامة دور مهم في إرساء مبدأ الانضباط اللازم لتمكين الإدارة من القيام بدورها لتحقيق الصالح العام، فهو وسيلة لعقاب الموظف على افعال تشكل مخالفات تأديبية خارجة عن مقتضيات الواجب الوظيفي، ويمنح للموظف العام وسائل ليواجه سلطة التأديب، لأن القاعدة العامة في مجال الاتهام الانضباطي لا تخرج عن القاعدة الأساس (البينة على من ادعى)، وتبدأ الاجراءات التأديبية بتوجيه الاتهام للموظف المخالف، حيث تعلن السلطة المختصة بالتأديب عن الادلة التي لديها بخصوص التهمة المنسوبة للموظف، والتي توجه إليه استنادا لملاحظاتها، وعليه تكون احالة الموظف المخالف على التحقيق من قبل الجهة الادارية ذاتها؛ لامتلاكها سلطات واسعة تمكنها من توقيع الجزاء.

أولاً: أهمية البحث

يعد تحديد نطاق عمل اللجنة التحقيقية في المجال التأديبي الركيزة الأساس لإيضاح المجال الذي تسير عليه اللجنة عند البدء بإجراءاتها التحقيقية، ومن جهة أخرى الزام المشرع الجهات الادارية في أن يقاضى الموظف المخالف امام جهة تحقيقية معينة تجعله في منأى عن الظلم والتعسف، لان تصرف الادارة لا ينطلق في الاتهامات الموجهة إليه، إلا وفق ادلة صحيحة ودقيقة.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في ان نطاق عمل اللجنة التحقيقية لم يبحث بشكل وافي ولم يأخذ ما يستحقه من دراسات قانونية، على الرغم من وجود الكثير من الابحاث القانونية والتي اغلبها تدور حول الضمانات التي وفرها المشرع للموظف المخطأ، وعليه سوف نسلط الضوء على ثلاث مفاصل اساسية وهي: النطاق الموضوعي لعمل لجان التحقيق الاداري، والنطاق الشخصي والزمني لعملها وفق ترتيب علمي دقيق.

ثالثاً: فرضية البحث

تكمن فرضية البحث في أنه على الرغم من أن قانون انضباط موظفي الدولة يفترق إلى احكام شاملة لنطاق عمل اللجان التحقيقية، إلا أنه بالإمكان الاستعانة بالقواعد العامة في القانون الإداري، فضلاً عن النصوص القانونية التي تنظم علاقة الموظف بالإدارة كقانون الخدمة المدنية.

رابعاً: منهجية البحث

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث تم الاستناد الى القوانين والانظمة المعمول بها في نطاق الدول محل الدراسة، بالإضافة للآراء الفقهية التي تناولت

فقرات هذا الموضوع.

خامساً: أهداف البحث

تسعى الباحثة من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة للوقوف على ما استقرت عليه التشريعات الإدارية والآراء الفقهية بخصوص الموضوع مدار البحث، أثرتنا أن نجعل من دراستنا دراسة تحليلية مقارنة مع موقف القانون الكويتي والبحريني.

المبحث الأول

النطاق الموضوعي لعمل لجان التحقيق الإداري

من مسلمات العمل الإداري قيام الرئيس الإداري في رقابة وتوجيه وتقييم إداء الموظفين التابعين له، وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة ومتطلبات المرفق العام، فمن حقه محاسبتهم من خلال إحالتهم إلى التحقيق، ويتحدد نطاقه بالمخالفات الإدارية، و بالأحرى بالقضية الواردة في أمر الإحالة، وهذا ما سنوضحه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تقييد التحقيق بالمخالفات الإدارية حصراً

لغرض الإحاطة بتقييد التحقيق بالمخالفات الإدارية حصراً يتطلب تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول الى معيار تمييز المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، أما الفرع الثاني، فنتناول فيه اجراءات اللجنة التحقيقية عند ثبوت ارتكاب الموظف لجريمة جنائية، وهي كالآتي:

الفرع الأول: معيار تمييز المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية

تتميز المخالفة الانضباطية بعدة خصائص تجعلها تختلف عن الجريمة الجنائية، فالمشروع الإداري لم يحدد مفهوماً واضحاً للجريمة التأديبية، فبادر القضاء والفقهاء بإعطاء تعريف لها إذ تعني (كل فعل أو أمتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه)^(١)، من جانب آخر لم تنص التشريعات الجنائية المقارنة على تعريف محدد للجريمة الجنائية، فعرّفها الفقهاء بأنها (كل اخلال بواجب قانوني تكفله القوانين العقابية بنص خاص)^(٢)؛ وأن تجنب المشرع من وضع تعريف لكلتا الجريمتين لكي لا يفلت الجناة من العقاب إذا ما اقدموا على افعال لم يعالجها هذا التعريف القانوني.

لا تخضع المخالفات التأديبية لمبدأ (لا جريمة إلا بنص) مثلما هو معمول به في الجرائم الجنائية، فأغلب التشريعات الوظيفية تحدد بعض المخالفات على سبيل المثال كإطار عام للتجريم، وتترك تقدير ما اذا كان الفعل يمثل مخالفة تأديبية من عدمه لجهة الادارة، استناداً للسلطة التقديرية الممنوحة لها من المشرع لتحديد السلوك المرتكب والذي يعد مخالفة تأديبية، كما أن المشرع حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، إلا أن هذا لا يعني أن لكل مخالفة انضباطية عقوبة محددة لها^(٣)، بل يتوجب على الإدارة أن تختار عقوبة متناسبة مع جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة من الموظف^(٤)، بيد أنه في المجال الجنائي فالأمر فيه على خلاف ذلك، إذ يجري في افاقه مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص تشريعي)، وبناءً عليه كانت الجرائم الجنائية محددة حصراً، وكذلك العقوبة

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٨.

(٢) د. مأمون محمد سلامة، قانون العقوبات، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٩، ص ٨٤.

(٣) د. عبد القادر الشنخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ١١٢؛ لواء. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٦٣-١٦٤.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٢٧.

المقررة لها، بما لا يجوز معه للقاضي أن يوقع عقوبة غير منصوص عليها أصلاً أو غير محددة لنوع الجريمة موضوع المحاكمة^(٥). فالغاية من فرض العقوبة التأديبية انتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد من خلال اصلاح سلوك الموظف المخطئ وتقويمه لرفع كفاءته الوظيفية عن طريق تحديد الواجبات وفرض العقوبات^(٦)، أما هدف العقوبة الجنائية حماية المجتمع والحفاظ على استقراره وأمنه، وتحقيق الزجر والمنع للمتهم وغيره من الافراد في المجتمع^(٧).

الفرع الثاني: إجراءات اللجنة التحقيقية عند ثبوت ارتكاب الموظف لجريمة جنائية

إذا ثبت للجنة التحقيق أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات؛ من بعد التثبت من توافر اركان النص الجنائي وعناصره، متمثلة بالركن الشرعي (نص التجريم)، والركن المادي (الفعل، النتيجة، العلاقة السببية)، والركن المعنوي (القصد الجرمي العام) المتمثل (بالإدراك والارادة)^(٨)، يتوجب عليها أن تقدم توصية مسببة الى الجهة الإدارية تتضمن إحالة الموظف المدان الى المحاكم المختصة لإتباع الإجراءات القانونية بتحريك الشكوى الجزائية ضده^(٩)، كقيام الموظف باختلاس الأموال التي بعهدته بأتباع وسائل الاحتيال أو التزوير، أو قيامه بتقديم وثائق مزورة لغرض التعيين وغيرها من الوقائع، وهذا ما استقرت عليه الانظمة القانونية المقارنة فنجد أن نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ وضح في المادة (٥٩) منه (إذا بدت للمحقق اثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في ابلاغ السلطات القضائية وفي استمرار التحقيق أو وقفه)، أما المشرع البحريني سار على نهج نظيره الكويتي إذ أشارت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ في المادة (٣٦/أولاً/سادساً) أنه (يجب على لجنة التحقيق إذا ترى لها أن الوقائع المنسوبة للموظف تشكل جريمة جنائية منصوص عليها قانوناً، أن تعرض الأمر على السلطة المختصة لإبلاغ الجهات المختصة، إذا ما تأكد لها ذلك، والنظر في أمر مواصلة التحقيق أو أرجائه إلى حين انتهاء التحقيق الجنائي)، واخيراً لم يختلف المشرع العراقي عن نظيره الكويتي والبحريني، إذ اقر قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١٠/ ثالثاً) إذا (رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة)، وكذلك المادة (٢٤) منه (إذ ظهر للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول من الوزير أو مجلس الانضباط العام أن فعل الموظف المحال الى

(٥) د.أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الاجراءات الجنائية، ج٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص١٣٦؛ د.

محمود نجيب حسني، قانون العقوبات القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٥٤.

(٦) مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، مكتبة وزارة العدل، القاهرة، ١٩٧٤، ص١٠٤.

(٧) د. شحاته عبد المطلب حسن، حجية الدليل المادي في الإثبات، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٥.

(٨) د.محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٩٧.

(٩) د. عبد القادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، ط١، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٣، ص٧٨.

التحقيق أو في محتويات التهمة جرمًا نشأ من وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب إحالته الى المحاكم المختصة^(١٠).

يبدو لنا من بعد استقراء النصوص القانونية اعلاه، أن إحالة الموظف الى المحاكم المختصة إمرًا وجوبيًا إذا ثبت للجنة أن فعل الموظف يشكل جريمة جزائية نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية، وأن لجنة التحقيق أو الإدارة ملزمة باتباع حكم القانون وإحالة الموظف المدان الى المحاكم الجزائية، وأن الجهة التي يتبع لها الموظف إدارياً تتولى تحريك الشكوى الجزائية ضده. مع ذلك، صفة الفاعل كموظف عام تكون سبباً لتشديد الجزاء الجنائي؛ لأن الموظف العام باعتباره ممثل الدولة في ممارسة السلطة العامة، فيجب أن يكون على استقامة وشفافية وأن يتجنب اساءة استغلال وظيفته.

المطلب الثاني: تقييد التحقيق في الموضوع الوارد بأمر الإحالة

يتوجب على لجنة التحقيق عند مباشرة عملها إن لا تتحرف في استخدام سلطتها عند النظر في القضية المحالة عليها وأن تنقيد بالقضية المحالة عليها وفق مبررات وهذا ما سنوضحه في الفرع الأول، أما الفرع الثاني نبين إجراءات اللجنة عند وجود مخالفة إدارية أخرى، وفق الآتي:

الفرع الأول: مبررات التقييد بأمر الإحالة

أولاً: المبررات القانونية (قرار الإحالة قرار إداري يتعلق بموضوع معين)

في الغالب لا يحال الموظف إلى التحقيق إلا بناءً على قرار إداري بتشكيل لجنة تحقيقية، وذلك في المخالفات التي يتطلب القانون تشكيل لجنة لفرض العقوبة، وعلى الرغم من أن القانون لم يشترط أن يكون أمر تشكيل اللجنة مكتوباً إلا أن الإدارة تلتزم بالكتابة في الغالب وذلك لأغراض الإثبات^(١١)، ويشتمل الأمر على عدد من العناصر كعنصر المحل والسبب، فالإدارة تأمر بالتحقيق في حال وجود سبب مبرر لذلك، أي الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى اصدار هذا الأمر بتشكيل اللجنة في هذه الحالة سببها ارتكاب الموظف مخالفة انضباطية من نوع ما^(١٢)، وفي الغالب يذكر في أمر تشكيل اللجنة ملخص للموضوع الذي يدور حوله التحقيق، وذلك لكي يسهل على اعضاء اللجنة معرفة الموضوع بصورة دقيقة^(١٣)، ولكن السؤال الذي يثار هنا: هل

(١٠) من الجدير بالذكر بهذا الصدد، نص المادة (١٣٦/ب) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل بأنه (لا يجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت اثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الاخرى).

(١١) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٩٨؛ بهذا الصدد نذكر: ما أشار إليه قانون الخدمة المدني الكويتي لسنة ١٩٧٩ في المادة (٥٦) (يثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر أو محاضر بأرقام متسلسلة وتذييل كل ورقة من اوراقه بتوقيع المحقق والكااتب أن وجد)، ونص قانون الخدمة المدنية البحريني لسنة ٢٠١٠ في المادة (٢٢/خامساً) ايضاً أنه (لا يجوز التحقيق مع الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع اقواله وتحقيق دفاعه كتابة...)، واخيراً اورد قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١٠/ثانياً) (يجب تدوين اقوال الموظف المخالف اثناء التحقيق معه).

(١٢) د. محمد عبد اللطيف، تسبب القرار التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٠.

(١٣) د. عادل الطبطباني، الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقدم الى برنامج الدورات التدريبية في كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٢، ص ١٤.

تتقيد اللجنة التحقيقية بمضمون أمر تشكيل اللجنة التحقيقية؟ في الحقيقة لم نجد اجابة عن التساؤل المذكور لا في القانون ولا في الأحكام القضائية، ولكن بالعودة الى القواعد العامة في هذا الشأن يمكن أن نلتبس الاجابة، فمن ناحية التزام الموظف عضو اللجنة نجد أمر تشكيل اللجنة التحقيقية هو أمر اداري ينبغي أن يتقيد اعضاء اللجنة بتنفيذه كما هو وبالتالي عليهم التقيد بالموضوع الوارد بأمر تشكيل اللجنة وعدم الخروج عليه لا بالحذف ولا بالتوسع والتحقيق في موضوعات اخرى خارجة عن الموضوع الاصيلي^(١٤)، وهذا ما يتوافق ايضاً مع القواعد العامة في التحقيق الجنائي باعتبار أن اللجنة التحقيقية تتبع قانون اصول المحاكمات الجزائية وبما يتناسب مع طبيعة التحقيق الانضباطي، فقاضي التحقيق يتولى التحقيق في الموضوع الوارد بالشكوى أو الاخبار المقدم، ولا يبحث في أمور أخرى لم ترد في غير ما ذكر.

ثانياً: المبررات العملية (عدم اشغال اللجنة بالتحقيق بأكثر من موضوع)

فضلاً عما سبق، فإن التزام اللجنة بالموضوع الوارد بأمر الإحالة له ما يبرره من الناحية العملية، وذلك لأن التحقيق في موضوع معين يستلزم التفرغ التام وعدم الانشغال بأمر أخرى، سوى ما يستلزمه التحقيق نفسه من اطلاع على الأوراق والمستندات وسماع وتدوين اقوال الموظف المنسوبة إليه المخالفة^(١٥)، وعلى الرغم من أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وضع القواعد الخاصة بإجراءات عمل اللجنة التحقيقية عند قيامها بالتحقيق، إلا أنها جاءت مختصرة إلى حد كبير ولا تتناسب مع المهام التي يتولاها المحققون، ولكن على أي حال، فإن العموميات التي نص عليها القانون منحت اللجنة مساحة واسعة من الحرية وسلطة التقدير، هذا وأن التزام اللجنة التحقيقية بالموضوع الوارد بإمر الإحالة له أثر كبير في تحقيق العدالة^(١٦). مما يتطلب من لجنة التحقيق إن لا تتحرف في استخدام سلطتها عند النظر في القضية المحالة عليها، فإذا توسعت في اختصاصها واخذت على عاتقها الولوج في تفاصيل مخالفات أخرى لم ترد في مضمون قرار الإحالة، فإن هذا الاجراء سيؤدي إلى تشتت تركيزها عن الحقائق أو الأدلة التي تتعلق بالمخالفة الاصلية، مما يؤدي إلى ضياع معالم الحقيقة والتقليل من أهمية التحقيق الجاري مع الموظف المخالف، ومن جانب آخر من اليسير للموظف المعاقب الطعن بقرار فرض العقوبة التأديبية مستقبلاً^(١٧). بالإضافة لذلك، يلتزم رئيس اللجنة بإدارة جلسة التحقيق وتحديد الأسئلة الواجب طرحها على الموظف المخطأ والشهود أن وجدوا، والتي تم اعدادها مسبقاً من قبل اللجنة، وعدم الخوض في مناقشات مطولة لا تمت بصلة للقضية

(١٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٩٨.

(١٥) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٦١ - ٦٢؛ د. احمد محمود جمعه، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ٦٧.

(١٦) د. جوزف رزق الله، النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ١٠٣.

(١٧) د. سامي جمال الدين، دعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري - دعاوي الإلغاء، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٣٠٥؛ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٩٥.

المعروضة عليها والغير منتجة في الدعوى، مما يتوجب على رئيس اللجنة التدخل عند وجود مناقشات خارجية بين اعضاء اللجنة؛ من اجل ضبط جلسة التحقيق^(١٨).

الفرع الثاني: إجراءات اللجنة عند وجود مخالفة إدارية أخرى

لقد اعطى المشرع الجهة المختصة بالتحقيق صلاحيات من اجل استظهار حقيقة التهمة المنسوبة للموظف المخالف، من بعد الاطلاع على الوثائق والمستندات، لكون المخالفات التأديبية تتصل بالعمل الإداري واستدعاء المدعي والمدعى عليه^(١٩)، لكن التساؤل الذي يرد هنا، ماذا لو اكتشفت اللجنة أثناء عملها أن هناك مخالفة أخرى مرتكبة هل يحق لها التحقيق في هذه المخالفة أم لا؟ اشرنا سلفاً أن قانون انضباط موظفي الدولة لم يعالج هذه الحالة فجل ما نظمه القانون هو كيفية تشكيل اللجنة وبعض الاجراءات التي تقوم بها، ولكن بالعودة الى القواعد العامة نجد أن هناك التزام عام على الموظفين بصورة عامة وهو الإخبار عن الجرائم التي يتم اكتشافها عند ممارسة صلاحياتهم القانونية، وفي هذه الحالة تقوم اللجنة بالأخبار من خلال وسيلتين: الوسيلة الأولى، تقديم مذكرة مفصلة الى الرئيس الإداري تذكر فيه ما اكتشفته من مخالفة اثناء ممارستها لعملها، والوسيلة الثانية، هي تقديم الإخبار في التحقيق نفسه وذلك في حقل المقترحات. ولكن هل ينطبق ما سبق ذكره على جميع المخالفات أم لا؟ في الحقيقة الموضوع يتطلب تفصيل أكثر فبعض المخالفات ترتبط بالمخالفة محل التحقيق ارتباطاً لا يقبل التجزئة على غرار الجرائم الجنائية، وفق نص المادة ١٤٢ من قانون العقوبات ففي هذه الحالة يحال المتهم في هذا النوع من الجرائم بدعوى واحدة وفق ما جاء بنص المادة ١٣٢ من قانون اصول المحاكمات الجزائية. أما إذا كانت المخالفة لا تمت بصلة للقضية الجاري التحقيق فيها، فيجوز لجهة الإدارة التي تملك حق التأديب سلطة إصدار أمر إداري لتشكيل لجنة تحقيقية جديدة، للتحقيق في وقائع القضية المكتشفة أو احالة القضية الجديدة للجنة التحقيقية ذاتها لكن بأمر إداري آخر، لتحويلها الصلاحية من أجل ممارسة عملها واثبات الحقائق. إلا أنه في بعض القضايا، قد يمتنع رئيس اللجنة وعضائها عن ابلاغ جهة الادارة المختصة باكتشاف قضية اخرى لا تتعلق بالقضية موضوع التحقيق سواء أكانت المخالفة مرتكبة من الموظف المتهم ذاته أم من موظف اخر، فإن هذا سيرتب المسؤولية الجزائية كاملة على اللجنة التحقيقية، نتيجة اخلاها بالواجب القانوني المناط بها^(٢٠).

(١٨) د. خميس السيد اسماعيل، موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، الكتاب الأول، ط١، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩١، ص ٩٤.

(١٩) د. شحاته عبد المطلب، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢٠) من الجدير بالذكر بهذا الصدد: قانون الجزاء الكويتي رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدل يخلو من نص صريح يجرم امتناع الموظف عن ابلاغ الجهات المختصة بخصوص جريمة وصلت لعلمه أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها؛ قانون العقوبات البحريني رقم (١٥) لسنة ١٩٧٦ المعدل نص في المادة (٢٣٠) (ان يعاقب بالحبس أو بالغرامة كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ضبطها أهمل أو أرجأ الأخبار عن جريمة أتصلت بعلمه، ويعاقب بالغرامة كل موظف غير مكلف بالبحث عن الجرائم أو ضبطها أهمل أو أرجأ ابلاغ السلطة المختصة بجريمة علم بها اثناء أو بسبب تأدية وظيفته...); قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل اشار في المادة (٢٤٧) أن (يعاقب بالحبس أو الغرامة كل من كان ملزماً قانوناً بإخبار أحد المكلفين بخدمة عامة عن أمر ما أو اخباره عن أمور معلومة له فأمتنع قصداً عن الاخبار بالكيفية=

المبحث الثاني

النطاق الشخصي والنطاق الزمني لعمل اللجان

في الأصل يتحدد نطاق عمل اللجنة التحقيقية على جميع الموظفين الذين تربطهم بالإدارة علاقة تنظيمية، إلا أن هذا لا يعني إفلات الموظف المخالف من الجزاء نتيجة انتهاء علاقته الوظيفية، ومن جانب آخر ينحصر عمل اللجنة بإصدار الأمر الإداري بتشكيلها وانتهاءً بتسليمها المحضر ومن ثم المصادقة عليه، وهذا ما سنتناول أيضاً في المطالبين الآتين:

المطلب الأول: النطاق الشخصي لعمل اللجنة التحقيقية

يتطلب من الموظف العام الالتزام بالواجبات الوظيفية، إلا أن السلطة الإدارية قد تكتشف وجود خطأ أو مخالفة إدارية وقعت من أحد الموظفين سواء أكان الأخير تابع لها أم تابع لجهة إدارية أخرى، وحتى في حالة إحالة الموظف المخطأ إلى التقاعد أو تقديم استقالته فإن هذا لا يمنع من مسألته تأديبياً، وهذا ما سيكون مدار بحثنا في الفرعين الآتين:

الفرع الأول: التحقيق مع الموظفين

يحتل التحقيق الإداري أهمية كبيرة لترتب نتائج حساسة عليه اتجاه الموظف المخطأ، لهذا يتطلب تحديد السلطة المختصة التي لها ولاية المساءلة التأديبية بحق الموظف المنقول والمعار، أو التابع لجهة أو وزارة أخرى، وهذا ما سنوضحه وفق الفقرتين الآتيتين:

أولاً: التحقيق مع الموظف المنقول والمعار

تمتلك جهة الإدارة التابع لها الموظف المخطأ ولاية المساءلة التأديبية، سواء أكان الموظف منقولاً^(٢١) أو معاراً^(٢٢) لجهة إدارية أخرى، فلتحديد النطاق الشخصي لعمل لجنة التحقيق في حالة نقل أو اعارة الموظف لوزارة أو دائرة أخرى، فلا بد من إيضاح حالتين:

(أ) وحدة النظام التأديبي (الانضباطي) للجهتين

إذا كان النظام التأديبي موحداً في الجهتين، فإن الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق يكون للجهة التي يعمل فيها الموظف عند وقوع المخالفة، وإذا كانت المخالفة التي ارتكبها الموظف مخالفة مستمرة، فإن الاختصاص بالتأديب ينعقد للجهتين الأصلية =المطلوبة وفي الوقت الواجب قانوناً، وكل مكلف بخدمة عامة منوط به البحث عن الجرائم أو ضبطها أهمل الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه وذلك كله مالم يكن رفع الدعوى معلقاً على شكوى..).

(٢١) يقصد بنقل الموظف هو (التحاق الموظف بوظيفة أخرى في وحدة إدارية يعمل فيها، أو في وحدة إدارية أخرى غير التي يعمل فيها أصلاً)، أشار إليه: د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بنشأته (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٢٥، العدد ٢، ٢٠١٠، ص ٥، نقلاً عن: د. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، ط ١، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، طرابلس، ١٩٨٦، ص ٦٣. (٢٢) يقصد بالإعارة (قيام الموظف بأعمال أخرى خارج الجهة الإدارية التي يعمل فيها وتفرغه بصورة كلية لها مع خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة، وتتحمل الجهة المعار إليها الموظف راتبه على الرغم من احتفاظه ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها) أشار إليه: د. علي احمد اللهيبي، انتداب الموظف وإعارته في القانون العراقي والمقارن، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة النهريين، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠٠٦، ص ١٤، نقلاً عن: د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ٨٢.

والجديدة^(٢٣)، أي يتحدد نطاق عمل اللجنة التحقيقية وفقاً للأمر الإداري الخاص بتشكيلها والصادر من الجهة التي تتولى الإشراف على الموظف وقت وقوع المخالفة الإدارية^(٢٤). أما إذا نقل أو أعير الموظف إلى جهة إدارية أخرى غير التي وقعت فيها المخالفة التأديبية، فإن الجهة التي وقعت فيها المخالفة التأديبية قبل النقل أو الإعارة هي الجهة المختصة باتخاذ إجراءات تأديب الموظف حتى لو نقل أو أعير إلى جهة أخرى قبل إحالته إلى التحقيق، حيث إن الجهة الأصلية التي يتبعها هي الأقدر على تقدير مدى جسامة الخطأ المرتكب، والظروف التي أحاطت به، والجزاء الملائم^(٢٥). وفي بعض الحالات قد يتمتع الموظف عن تنفيذ قرار نقله، السؤال الذي يثار هنا: هل يعد عدم تنفيذ الموظف أمر النقل مخالفة تأديبية (انضباطية)؟ البعض من الفقه، عدّ امتناع الموظف عن تنفيذ أمر النقل، مخالفة تأديبية؛ لسببين: الأول، عدم اطاعته الأمر الصادر من جهة الإدارة المنقول منها والمسؤولة عن انتظام سير المرفق العام، ثانياً، أصبح الموظف المنقول تابعاً لجهة إدارية أخرى يدين لها بالتبعية منذ تاريخ نقله، فيتحدد نطاق التحقيق في هذه الحالة للجهة التي نقل إليها، لأن الموظف يعتبر تابعاً لتلك الجهة بحكم نقله إليه^(٢٦).

(ب) اختلاف النظام التأديبي (الانضباطي)

في الأصل يتحدد اختصاص التأديب للجهة التي ارتكبت فيها المخالفة، لا للجهة التي يتبعها الموظف عند المحاكمة، لكن إذا اختلف نظام التأديب في الجهة المنقول إليها الموظف عنه في الجهة التي وقعت فيها المخالفة (المنقول منها)، من شأنه أن ينشئ للموظف المنقول مركزاً قانونياً جديداً مغايراً لمركزه السابق، مما ينعقد الاختصاص بمسائله تأديبياً للسلطات التأديبية وفقاً للنظام التأديبي الساري على الموظفين بالجهة المنقول إليها^(٢٧). أما عن موقف التشريعات الإدارية المقارنة للحالتين أعلاه، نجد أن المشرع الكويتي لم يحدد سلطة التأديب المختصة بمحاسبة الموظف المخالف في حالتي النقل أو الإعارة، وإنما أكتفى بإيضاح مفهوم نقل الموظف سواء أكان النقل في ذات الجهة الإدارية الواحدة أم خارجها^(٢٨). أما المشرع البحريني حدد جهة الإدارة المختصة بمحاسبة الموظف الذي تم نقله أو اعارته بشكل صريح متمثلة بالجهة المنقول أو المعار

(٢٣) د. ثروت محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة فيه، اطروحة دكتوراه قدمت إلى جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، ١٩٩٤، ص ٩٩.

(٢٤) المستشار. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص ٢٠.

(٢٥) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص ٤٧٧.

(٢٦) المستشار. عبد الوهاب البنداري، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٢٧) د. محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٩٨.

(٢٨) المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ إذ نصت (هو إحدى الطرق المقررة قانوناً لشغل الوظيفة العامة مع مراعاة استيفاء الشروط اللازمة لذلك، ويجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى شاغرة في ذات الجهة الحكومية التي يعمل بها أو في جهة حكومية أخرى بحسب الأحوال).

إليها، والتي تتولى الاشراف والتوجيه والتأديب^(٢٩). واخيراً، فالمشرع العراقي أجاز المساءلة التأديبية للموظف الذي تم نقله أو اعارته لدائرة اخرى^(٣٠). نستنتج من النصوص اعلاه، أن مناط ولاية الانضباط هو حق الإشراف والرقابة، فالعبرة في تحديد الجهة التي لها ولاية المساءلة التأديبية هي في الجهة التي تتولى الإشراف على الموظف وقت وقوع المخالفة الإدارية سواء أكان الموظف منقولاً أو معاراً للعمل لديها، مادام أن الخطأ قد وقع منه أثناء مدة تعيينه أو نقله أو اعارته، ومن ثم فلا يلزم لقيام الولاية أو السلطة التأديبية وجود علاقة وظيفية أصلية، وإنما يكفي قيام سلطة الإشراف والرقابة على الموظف.

ثانياً: التحقيق مع الموظف التابع لجهة إدارية أخرى

تمارس السلطة المختصة بالتأديب مهام الاتهام الانضباطي الذي يعد أول اجراءات التحقيق الاداري؛ لكونها المسؤولة عن انتظام سير المرفق العام وضبط الخروقات التي تقع من موظفيها اثناء القيام بالواجبات الوظيفية، مما يتوجب عليها قبل اصدار الأمر الإداري بتشكيل لجنة التحقيق، أن تسند المخالفة الإدارية على مسوغات مبررة من حيث وجود أدلة ووقائع وأسانيد تؤيد وقوعها، وأن تحدد موظف معين بالذات أو مجموعة موظفين معينين منسوب إليهم تهمة ارتكابها^(٣١)، فإذا كان الموظف المتهم يتبع إلى الجهة الإدارية ذاتها مصدرة قرار احالته الى التحقيق، فالأصل أن يجري ابلاغ الموظف المخالف من خلال اللجنة التحقيقية مباشرة وبمذكرة رسمية يحررها رئيس اللجنة مادام الموظف ينتمي لذات الجهة الإدارية، أما اذا كان الموظف المزمع التحقيق معه نقل الى جهة إدارية أخرى وانقطعت علاقته بالدائرة التي تتولى التحقيق عندها يجري تبليغه من خلال كتاب رسمي يوضح سبب الاستدعاء يوقعه الرئيس الإداري المخول بذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في اغلب دوائر الدولة ومؤسساتها العامة، وذات التفريقة السالفة تطبق فيما يخص الشاهد^(٣٢). ونظراً لأهمية الابلاغ^(٣٣)، فقد نظمت التشريعات الإدارية المقارنة، وعلى النحو الآتي: ففي الكويت، أشار قانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ المادة (٦٣) (..) ببلغ الموظف من شاغلي الوظائف القيادية بصورة من قرار الاحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأقل، وقضت المادة (٦٤) منه (..) للسلطة التأديبية المختصة معاقبة الموظف غيابياً، وإذا تخلف عن الحضور للتحقيق معه بغير عذر رغم اخطاره بذلك كتابةً، يتبين أن المشرع الكويتي الزم سلطة التأديب

(٢٩) المادة (١١٨) من اللائحة التنفيذية رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ لقانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ اذ نصت (يخضع الموظف المنقول او المعار ادارياً للجهة المنقول أو المعار إليها فيما يتعلق بالأشرف والتوجيه والتأديب).

(٣٠) المادة (٩) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ اذ نصت (لا يمنع اعارة الموظف او نقله من مساءلته وفقاً لأحكام هذا القانون).

(٣١) لواء محمد ماجد ياقوت، اصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٣٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٥٦.

(٣٣) يقصد بالإبلاغ (احاطة الموظف المدان علماً بحقيقية التهمة المنسوبة إليه، وذلك بإعلانه بوقائعها وبظروف ارتكابها وبالأدلة التي تؤيد وقوعها من قبله والموعود المحدد للجلسة التي سيتم مساءلته فيها)، نقلاً عن: د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٣٣.

المختصة بشكل صريح بإبلاغ الموظف المخالف - الذي يشغل إحدى الوظائف القيادية - كتابة بقرار حالته إلى التحقيق، إلا أنه قيد مدة الاخطار (بخمسة عشر يوماً)؛ لأهمية شاغلي تلك الوظائف، كما منح الصلاحية لسلطة التأديب بمحاكمة الموظف المدان غيابياً في حال عدم حضوره للتحقيق بدون عذر مشروع.

وفي البحرين فإن قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ لم ينص صراحة على ابلاغ الموظف المخالف، غير أن هذا لا يعني أن الإبلاغ لم يعد إجراءً جوهرياً، بل هو من الاجراءات الجوهرية طبقاً لمبادئ القانون العامة^(٣٤)، إلا أن اللائحة التنفيذية رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ لهذا القانون نصت في المادة (٣٥) أن (..، يبلغ الموظف المخالف بصورة من هذا القرار قبل موعد التحقيق بخمسة عشر يوماً على الأقل..)، وقضت المادة (٣٧/ أولاً) ايضاً (تتبع لجنة التحقيق اخطار الموظف كتابة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ حالته للتحقيق للمثول امام اللجنة في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه)^(٣٥). يتضح أن المشرع البحريني اختط مسار نظيره الكويتي، إذ قيد سلطة التأديب المختصة بضرورة ابلاغ الموظف المتهم كتابة بقرار حالته إلى التحقيق الإداري خلال مدة خمسة عشر يوماً قبل اجراءه.

أما بالنسبة للمشرع العراقي، فإنه لم يساير نظيره الكويتي والبحريني؛ لأن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم ينظم اخطار الموظف المتهم بإحالاته الى اللجنة التحقيقية قبل البدء بعملها، ويعد هذا خلل واضح لا بد من تلافيه من خلال إدراج نص قانوني يلزم سلطة الانضباط بإبلاغ الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وما يرافقها من أدلة حتى يتمكن من تهيئة دفاعه خلال مواجهته بما اتهم به^(٣٦). إلا أن اللجنة التحقيقية ملزمة بإبلاغ الموظف المتهم، لأن قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ المعدل فرض على السلطة المختصة بالتأديب بالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في أية قضية لم يرد بخصوصها نص في قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ المعدل^(٣٧).

نستنتج من النصوص اعلاه، أن تغاير موقف المشرع العراقي للمشرعين الكويتي والبحريني حول ابلاغ الموظف المدان بإحالاته الى التحقيق قبل البدء به، نتيجة ترجيحه مبدأ فاعلية العمل الإداري وسرعة الفصل بالمنازعات الإدارية على مبدأ الضمان، وهذا ما ورد في الاسباب الموجبة لتشريعته.

ثالثاً: التحقيق مع الموظف التابع لوزارة أخرى

قد يساهم في وقوع المخالفة أو المخالفات الإدارية أكثر من موظف وهؤلاء ينتمون

(٣٤) يحيى قاسم علي سهل، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٨، ص ١٦٥.

(٣٥) قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠.

(٣٦) عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٢، ص ٧٨.

(٣٧) المادة (١٥/ خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إذ نصت (يراعى مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون وتكون جلساته سرية).

الى وزارات مختلفة، فلا تمتلك جهة الإدارة الصلاحية القانونية لإجراء التحقيق معهم؛ لأن اختصاصها ينحصر على موظفيها التابعين لها ادارياً وتنظيماً^(٣٨)، فإذا ما تجاوزت تلك الصلاحيات فتعد القرارات التأديبية الصادرة استناداً لهذا التحقيق باطلة؛ لأن ما بني على باطل فهو باطل^(٣٩)، مما يلزم اصدار أمر وزاري بتشكيل لجنة تحقيقية وزارية يحق لها استدعاء أي موظف، إذا ما كان ينتمي لوزارة أخرى سواء أكان بصفة متهم أو شاهد من اجل استقدامهم للمثول أمام اللجنة والتحقيق بشكل كتابي معهم في المخالفة المتهمين بها وتدون افادتهم خطياً من بعد سماع اقواله وتحقيق دفاعه^(٤٠)، لتقرير المسؤولية الانضباطية ومعاقبة الموظف المقصر أو المهمل لواجباته الوظيفية بإصدار قرار إداري يتضمن فرض إحدى العقوبات التأديبية (الانضباطية)^(٤١).

فالمشروع الكويتي خول الجهة المختصة بالتحقيق سواء أكان (محقق أم لجنة تحقيق) ممارسة اختصاصها استناداً لقرار الإحالة الصادر من السلطة الرئاسية متمثلة (بالوزير أو وكيل الوزارة)، وهذا ما أوضحه قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٥٥) أن (إجراء التحقيق أمر استلزمه القانون، ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه من قبل المحقق كتابة أو شفاهةً وسماع اقواله وتحقيق دفاعه..)، وقضت المادة (٦٣) منه (أن المشروع ارتأى بالنسبة لموظفي مجموعة الوظائف القيادية أن تكون احالتهم إلى المحكمة التأديبية أمام مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بقرار من الوزير يتضمن بيانات بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد الاتهام..).

يتبين أن المشروع وزع سلطة التأديب وفقاً للفئة التي ينتمي إليها الموظف، فإذا كان الموظف من شاغلي الوظائف العامة أو الوظائف الفنية المساعدة أو المعاونة فيختص (الوزير أو وكيل الوزارة) بإحالتهم الى التحقيق الإداري والذي يتولاه محقق مختص، أما إذا كان الموظف من شاغلي الوظائف العليا ومخالفته على درجة من الجسامة، فيملك الوزير السلطة بإحالته إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية ويحق له فرض عقوبة اللوم أو الفصل من الخدمة، لكن هذا المجلس لا يغير من الطبيعة الإدارية للتأديب، إذ لا تخرج طبيعة المجلس عن كونه لجنة وزارية من لجان مجلس الوزراء؛ لأنه لم يتضمن أية عناصر قضائية تأكيداً للاتجاه الإداري الرئاسي المعمول به قانوناً، وبدورنا نقترح

(٣٨) د. احمد بدر سلامة، التحقيق الإداري والمخالفة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١١٤.
(٣٩) من الجير بالذكر، هنالك رأيان للفقهاء بخصوص صدور قرار بالجزاء التأديبي من جهة إدارية غير مختصة، الرأي الأول، يعد صدور قرار بالجزاء التأديبي من رئيس غير مختص - عيباً يحيق بالقرار ويبطله؛ لأن توزيع الاختصاصات من النظام العام لا يجوز اغفالها، أما الرأي الاخر، يعتبره عيباً يجعل القرار معرضاً للإلغاء ولا يعدمه، طالما كان هذا العيب متعلقاً بتوزيع الاختصاص بين السلطات التأديبية داخل الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه الموظف، ومع ذلك فقد قضى بأنه إذا صدر القرار من غير مختص ثم أصبح من أصدره مختصاً بإصداره فإن الغاءه يكون عبثاً غير مجد لزوال علته وهو عدم الاختصاص، كذلك إذا اعتمد القرار المختص به فإن هذا الاعتماد من شأنه إزالة العيب الذي شاب الجزاء، ويصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادراً من السلطة المختصة به. أشار إليه: د. بدرية الجاسر، سلطة التأديب في قوانين التأديب بالكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٤، ص ٦٩، نقلاً عن: د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٥٣٦.

(٤٠) د. خميس السيد اسماعيل، مصدر سابق، ص ٢٩١-٢٩٢؛ لواء. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مصدر سابق، ص ٣٧٠.

(٤١) مغاوري محمد شاهين، مصدر سابق، ص ١٩٦.

ادراج نص قانوني يحدد آلية تشكيل لجان التحقيق لكافة الفئات، ويجب أن تضم في عضويتها عضو قانوني من اجل ضمان حيادية وكفاءة اللجان حتى توفر الثقة العالية للموظف المتهم؛ لأن العضو الذي يمتلك خبرة في مجال العمل القانوني سوف يطبق الأسس القانونية أثناء التحقيق في القضية الماثلة أمامه، ونأمل من المشرع الكويتي أن يحذو حذو المشرع البحريني في مسألة تشكيل لجان التحقيق. أما المشرع البحريني حدد المسار للجنة التحقيق أو مجلس التأديب عند البدء بالتحقيق مع الموظف المحال عليها من السلطة المختصة بالتأديب وهذا ما أشارت إليه المادة (٢٢) (ثانياً- فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه للسلطة المختصة، ويجوز عند الاقتضاء للديوان تولى الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري بعد التنسيق مع السلطة المختصة، وإذا جاءت توصية التحقيق بتوقيع جزاء الفصل بحق الموظف فيجب إحالته من السلطة المختصة إلى مجلس تأديب يشكل بقرار من رئيس الديوان..، ثالثاً- يختص رئيس مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم و شاغلي الوظائف الأخرى التي يصدر بتحديد قرار من رئيس مجلس الوزراء إلى المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم، كما يختص بتحديد الجهة التي تتولى التحقيق معهم، ولرئيس مجلس الوزراء أسناد مباشرة هذا الاختصاص إلى لجنة تأديبية يشكلها لهذا الغرض أو إلى السلطة المختصة^(٤٢).

يتضح أن المشرع وزع سلطة التأديب حسب المجموعة التي ينضم إليها الموظف المخطأ، فإذا كان الموظف من شاغلي الوظائف العليا يختص رئيس مجلس الوزراء بإحالته إلى التحقيق الإداري الذي تباشره لجنة تأديبية أو سلطة مختصة، بينما إذا كان الموظف من شاغلي الوظائف الأخرى تختص جهة الإدارة (الوزير أو رئيس المصلحة) بإحالته إلى التحقيق الذي يقوم به الديوان أو مجلس تأديب؛ نظراً لقساوة العقوبة الواردة في توصية التحقيق.

أما بالنسبة للمشرع العراقي، لم يختلف عن نظيره المشرع البحريني، إذ خول السلطة الرئاسية (الوزير أو رئيس الدائرة) بإحالة الموظف المدان الى لجنة التحقيق، وهذا ما اوضحه قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١٠) (أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين..، ثانياً: تتولى اللجنة تحريراً التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل إداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف). يولج لنا من النصوص اعلاه، أن انضباط الموظفين يعد أحد عناصر السلطة الرئاسية متمثلة في شخص الوزير ومن بعده الرؤساء المباشرين حسب التسلسل الهرمي والتدرج الوظيفي ضمن نطاق الهيكل التنظيمي للجهة الإدارية التي يتبع لها الموظف المتهم وحسب التنظيم القانوني لمؤسسات الدولة، لأن السلطة الرئاسية هي المسؤولة عن تحقيق أهداف الجهاز الإداري ولها الحق في الرقابة على اعمال وتصرفات مرؤوسيه (الموظفين)، والكشف عن اخطائهم واحالتهم

(٤٢) قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ .

الى التحقيق الإداري، فلا يجوز للجان التحقيق سواء أكانت إدارية أم وزارية تجاوز اختصاصها اثناء ممارسة التحقيق.

الفرع الثاني: التحقيق مع غير الموظفين

يسري التحقيق مع الموظف المستقيل أو المحال الى التقاعد، وكذلك مع الاشخاص من غير الموظفين، لذلك يتطلب ايضاح تلك الحالات وهي كالآتي:

أولاً: التحقيق مع الموظف المتقاعد

لما كان حق التأديب يستمد أساسه من وجود السلطة الرئاسية، فإنه يتعين على سلطة التأديب مهما كان الشكل الذي تبتدى فيه، أن تتأكد من أن من يقدم إليها للمساءلة، هو شخص يخضع للنظام القانوني الذي تحميه، ثم تتحقق من الخطأ التأديبي في ضوء النظام القانوني الذي يسخر النظام التأديبي لحمايته، ويتفرع عنه أن ممارسة السلطة التأديبية إنما هو رهين بقيام العلاقة الوظيفية، فأن الموظف يضل خاضعاً لسلطة الإدارة طالما كان قائماً بالخدمة^(٤٣)، استثناءً أجاز القانون للإدارة إحالة الموظف للتحقيق عن المخالفات أو الأفعال التي ارتكبها خلال عمله في دوائر الدولة حتى وأن انقطعت علاقته التنظيمية لأي سبب من الأسباب كالإحالة إلى التقاعد أو غيره من الأسباب؛ بغية ضمان حسن سير الاعمال في مؤسسات الدولة وحتى لا يكون الموظف بمنجى من المساءلة الانضباطية والتملص منها بمجرد إنهاء علاقته بالإدارة^(٤٤)، إلا أن التشريعات الإدارية المقارنة جميعها لم تكن على سياق واحد بخصوص معالجة تلك الحالات، فالمشرع الكويتي لم يورد نص قانوني يبين مساءلة الموظف المخطأ تأديبياً من بعد احالته على التقاعد، بينما أجاز بنص صريح بالمساءلة الجزائية والمدنية بحق الموظف المتهم عند انتهاء خدمته وفقاً للمادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ منه (لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسؤوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء)، يتضح أنه رجح كفة المسؤولية الجنائية والمدنية على المسؤولية التأديبية وهذا خلل واضح في موقفه، لذا ندعو بأدراج نص قانوني يجيز مساءلة الموظف المخطأ تأديبياً من بعد احالته الى التقاعد؛ من أجل حث الموظفين على الالتزام بواجبات الوظيفة العامة.

على العكس من ذلك، فالمشرع البحريني يجيز مساءلة الموظف المخطأ تأديبياً عند انتهاء خدمته، وهذا ما تمت الإشارة إليه في المادة (٢٢/عاشراً) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، أنه (لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الاسباب - عدا الوفاة - من مسألته تأديبياً، إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء خدمته، ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة مساءلة الموظف تأديبياً ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاءها، ويجوز أن توقع على من انتهت خدمته عند ثبوت ادانته غرامة لا تجاوز خمسة امثال الراتب الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء

(٤٣) د. مجيب عبد الله فيروز، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠١٧، ص ٤٨-٤٩.

(٤٤) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤، ص ١٧٦؛ لواء. محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٥٤.

خدمته)، يتبين أن المشرع ميز بين نوعين من المخالفات، فإذا كانت القضية المنسوبة للموظف لا تمس حق من الحقوق المالية، فلا يجوز محاسبة الموظف المتهم المنتهية خدمته إلا عند البدء في اجراءات التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة، على العكس من ذلك، إذا كانت المخالفة المتهم بها ذات طابع مالي، فإنه منح سلطة التأديب المختصة بمسائلته حتى ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة خلال مدة خمس سنوات من تاريخ انتهاءها، كما أكد على فرض غرامة مالية لا تتجاوز خمسة امثال راتبه عند ثبوت ارتكابه لها.

أما بالنسبة للمشرع العراقي، سابقاً منح سلطة التأديب المختصة الحق بمساءلة الموظف المخالف عند انتهاء خدمته لأي سبب من الاسباب وهذا ما ورد في المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اذ نصت بالقول (لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب كان، أو اعارته أو نقله من مسائلته وفقاً لأحكام هذا القانون)، حالياً لا يسمح القانون بمساءلة الموظف المنتهية خدمته وإنما أجاز المساءلة التأديبية في حالتي (النقل والاعارة) فقط وفقاً للمادة (٩) من القانون اعلاه اذ نصت (لا يمنع اعارة الموظف أو نقله من مسائلته وفقاً لأحكام القانون). يتضح لنا، إن المشرع جرد جهة الإدارة المختصة من السلطة الممنوحة لها المتمثلة بإحالة الموظف المخطأ الي التحقيق عند انتهاء خدمته، ومنحها هذا الحق بالحالات المشار إليها في النص، لهذا ندعوه باسترجاع نص المادة (٢٢) من القانون اعلاه؛ لأنه لم يقيد جهة الإدارة المختصة بالتأديب بحالة معينة عند مساءلة الموظف عن التهمة الموجهة إليه.

يبدو لنا من النصوص الانف ذكرها، لم يسمح المشرعين العراقي والكويتي بمساءلة الموظف المدان عند انتهاء خدمته على النقيض من المشرع البحريني فإنه اعطى سلطة التأديب هذه الصلاحية اتجاه موظفيها.

ثانياً: التحقيق مع الموظف المستقيل

يجب أن يتضمن قرار الاحالة الى التحقيق الافعال التي ارتكبها الموظف أثناء قيام علاقته التنظيمية بالإدارة^(٤٥)، فإذا أقدم الموظف على تقديم طلب استقالة من الوظيفة، فإن هذا التصرف لا يعتبر عذراً لإفلاته من العقاب، نتيجة ارتكابه فعلاً يعد مخالفة إدارية يعاقب عليها القانون وفقاً لمدى الجسامه والخطورة^(٤٦). وما تطرقت إليه التشريعات المقارنة في الفقرة اعلاه ينطبق على حالة الموظف المخطأ المستقيل.

ثالثاً: التحقيق مع الاشخاص من غير الموظفين

إذا كان الشخص مرتكب فعل أضر بمصلحة الدائرة فلا تقوم اللجنة باستدعائه والتحقيق معه؛ لأنه غير موظف ولا تتعدى سلطتها لغير الموظفين، وبالتالي يحق لجهة الادارة المتضررة إقامة شكوى جزائية أو دعوى مدنية حسب الاحوال أمام القضاء المختص^(٤٧).

(٤٥) د. احمد بدر سلامة، مصدر سابق، ص ١٦٤.

(٤٦) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٤٧) د. احمد بدر سلامة، مصدر سابق، ص ١٦٥.

المطلب الثاني: النطاق الزمني لعمل اللجنة التحقيقية

لتحديد سريان عمل اللجنة التحقيقية يتعين تقسيم هذا المطلب الى فرعيين: نوضح في الفرع الأول بدء عمل اللجنة التحقيقية، أما الفرع الثاني نبين فيه كيفية انتهاء اجراءاتها التحقيقية وهي كالآتي:

الفرع الأول: بدأ اجراءات التحقيق الإداري

تبتدأ اللجنة التحقيقية عملها - بحق الموظف المخطأ - عند إصدار الأمر الإداري بتشكيلها، وقد يتطلب التحقيق اتخاذ اجراء إداري متمثل بسحب يد الموظف من الوظيفة، وهذا ما نبينه في الفقرتين ادناه:

أولاً: تاريخ صدور أمر الإحالة

تلتزم السلطة الإدارية المختصة - عند اكتشاف وقوع مخالفة إدارية من احد الموظفين التابعين لها - باتباع الإجراءات القانونية بصورة سابقة على إصدار قرارها بإحالة الموظف المتهم للتحقيق من خلال توجيه الاتهام الانضباطي له^(٤٨)، والذي يتمثل بالتحقق من الثبوت المادي للأفعال المخالفة المنسوبة إلى الموظف محل المساءلة التأديبية، وجمع الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة والتي تكون مبرراً للبدء بالتحقيق منذ تاريخ إصدار أمر إحالته، ولا تملك الإدارة اتجاهاه أية سلطة تقديرية بعدم إحالته للتحقيق والتغاضي عن الخطأ المرتكب، إنما هي ملزمة بالإحالة لتقرير مسؤوليته الانضباطية عما نسب إليه من تهم وأفعال^(٤٩). ويستوجب أن يكون إصدار أمر إحالة الموظف المنسوب إليه التهمة للتحقيق من الرئيس الإداري حصرًا؛ لأن افساح المجال لكل من يعلوه درجة بإحالاته للتحقيق يتنافى مع الحكمة التي تقوم عليها فلسفة التأديب بشكل عام ويؤدي إلى أن يكون الموظف أسير رؤسائه^(٥٠). ومع ذلك، إذا ما أحيل الموظف للتحقيق من سلطة غير مختصة، فإن هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق وينسحب هذا البطلان بالطبع إلى القرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق، حيث إن ما بني على باطل فهو باطل^(٥١).

وما يقدر لنا، أن السلطة المختصة بإصدار أمر الإحالة للتحقيق هي ذات السلطة المختصة بالتأديب (انضباط الموظفين)؛ لأن الإجراءات التحقيقية واحدة لا تتجزأ كونها تستند إلى صلاحيات يخولها القانون للجهة الرئاسية في التنظيم الإداري.

ثانياً: مدى جواز اتخاذ اجراءات احترازية (سحب اليد)

يتوجب على لجنة التحقيق - إذا ثبت لها أن بقاء الموظف المخالف في الوظيفة العامة قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله - أن تتقدم بتوصية

(٤٨) يقصد بالاتهام الانضباطي (البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية). نقلاً

عن: د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٩.

(٤٩) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٣٤٧.

(٥٠) د. سعد نواف العنزري، الضمانات الاجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون

تاريخ نشر، ص ٩٥.

(٥١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ط ١، بدون دار

نشر، ٢٠٠٦، ص ١٠١.

لجهة الإدارة التي أصدرت الأمر بتشكيلها في أي مرحلة من مراحل التحقيق متضمنة توصية بسحب يد الموظف المخالف^(٥٢)، حيث تمتلك الإدارة الصلاحية وفقاً لقناعتها وحسب ظروف كل قضية، أن تأخذ بالتوصية وتلجأ لسحب يد الموظف إذا كان ضرورياً ولازم لسلامة وحسن التحقيق، ولا يجوز اللجوء الى هذا الإجراء بعد انتهاء التحقيق، ومع ذلك فوض المشرع جهة الإدارة المختصة بالتأديب صلاحية تقديرية في سحب يد الموظف المخالف بناءً على مقتضيات المصلحة العامة^(٥٣)، وهذا ما أجازته التشريعات الإدارية المقارنة إذ نص قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ المادة (٣٠) أن (يوقف الموظف عن عمله في الحالات الآتية: ١- إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك، ويكون الوقف مسبب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة يعود بانتهائها إلى عمله..)، أما قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦ أشار في المادة (٢٢٠) منه على أنه (مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية، للسلطة المختصة أن تأمر بوقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ويجب أن يتم إخطار الموظف بقرار الوقف عن العمل فور صدوره، وعلى الموظف التوقيع على الإخطار بالاستلام، وفي حالة رفض الموظف التوقيع على هذا الإخطار يجب على الجهة المختصة بالإخطار إثبات رفض التوقيع ووضع ختم الجهة المختصة، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف قد تم إخطاره قانوناً)، أما بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نص في المادة (١٧) منه (لوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له إن بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق)، نستنتج من ذلك، أن سحب يد الموظف من الوظيفة العامة أحد الاجراءات الاحترازية التي أجازها المشرع الإداري للسلطة الرئاسية ووفقاً للفئة التي ينتمي إليها الموظف المخالف، ويجب أن يكون أما من أجل مقتضيات المصلحة العامة أو ضماناً لسلامة اجراءات التحقيق الإداري.

الفرع الثاني: انتهاء إجراءات التحقيق

تختتم اللجنة التحقيقية عملها عند تسليم المحضر للسلطة المختصة بالتأديب ومن ثم المصادقة عليه، وهذا ما سنفصله هنا وهي:

أولاً: تسليم محضر التحقيق

عندما تقوم اللجنة التحقيقية بالتحقيق مع الموظف بشأن المخالفة المنسوبة إليه، تتولى مناقشة الوقائع والأدلة الواردة بشأن القضية وبيان مدى صحة كل واقعة ومدى

(٥٢) يقصد بسحب يد الموظف (إجراء احتياطي وقائي يقصد به تحنيد الموظف عن عمله مؤقتاً بمناسبة تحقيق يجري معه)، أو أنه (إجراء احتياطي يتمثل في إقصاء الموظف مؤقتاً عن ممارسة الوظيفة العامة)، نقلاً عن: د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٥٧٣.

(٥٣) من الجدير بالذكر: الرأي المستقر لدى الفقه، أنه يجب على الإدارة أن تراعي الاعتبارين الآتيتين عند اتخاذها قرار سحب اليد: الأول، ينصب على الجوانب الشخصية للموظف ومدى خطورته في ارتكاب المخالفة واحتمالية التأثير على التحقيق الإداري في حال استمراره في العمل الوظيفي، أما الثاني، فيركز على الجوانب الموضوعية للمخالفة المرتبطة ومدى خطورتها ومساسها بالمصلحة العامة والمال العام. نقلاً عن: د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٣٦٩.

نسبتها للموظف المخالف وموقف القانون منها، وما إذا كانت تتطوي على مخالفة إدارية من عدمها، ثم تقوم اللجنة مجتمعة بعد الانتهاء من التحقيق بإعداد محضر أو مذكرة بنتيجة التحقيق تثبت فيه ما قامت باتخاذها من إجراءات تحقيقية وما سمعته من أقوال المتهم وشهادة الشهود^(٥٤)، وبالإضافة إلى أنها تثبت في المحضر نفسه استنتاجاتها وما توصلت إليه من توصيات أما بعدم مساءلة الموظف وغلغ التحقيق إذا ثبت لديها من الأدلة والوقائع براءته، أو توصي بفرض إحدى العقوبات التي نص عليها القانون، ومن ثم تعرضه على السلطة المختصة التي قامت بإحالة الموظف إلى التحقيق^(٥٥). وهذا ما أوضحته التشريعات الإدارية المقارنة، فالمشعر الكويتي نص في المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ (بعد أن يفرغ المحقق من تحقيقه سواء كان شفاهة أم كتابةً يحيل الأمر للسلطة المختصة بتوقيع العقاب للتصرف في التحقيق وإعمال سلطتها..)، وقضت المادة (٦٢/ثانياً) أيضاً (..) تعرض اقتراحات اللجنة على مجلس الخدمة المدنية لإصدار قراره الذي قضت بنهائيتها، يتضح أن المشعر الزم سلطة التأديب وفقاً للفئة التي ينتمي إليها الموظف - وبناءً على التوصيات المقدمة إليها سواء أكانت من المحقق أم لجنة التحقيق - أما حفظ التحقيق أو الأمر بتوقيع العقوبة المناسبة لجسامة المخالفة المرتكبة، أو إحالة الموضوع لسلطة أعلى؛ لكون العقوبة الموصى بها لا تدخل ضمن صلاحياتها.

وفي البحرين فإن قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ لم ينص على آلية انتهاء التحقيق، غير أن اللائحة التنفيذية رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ نصت في المادة (٣٦/أولاً/سابعاً) أنه (يتوجب على لجنة التحقيق فور الانتهاء من التحقيق أن ترفع توصياتها مسببة إلى السلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ انتهاء التحقيق وذلك بما يلي: حفظ التحقيق لعدم وجود شبهة أو مخالفة، اقتراح توقيع الجزاء المناسب على الموظف، وأخيراً جواز التوصية بأن يؤدي الموظف تعويضاً عن أية اضرار للممتلكات العامة إذا كان لذلك مقتضى)، يتضح أن المشعر الزم لجنة التحقيق بتقديم توصياتها المسببة إلى جهة الإحالة خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء التحقيق والتي تتضمن إما حفظ التحقيق أو تقرير عقوبة معينة أو تغريم الموظف بدفع تعويض نتيجة الأضرار التي لحقت بالممتلكات العامة.

أما في العراق، لا يختلف المشعر العراقي عن نظيره الكويتي والبحريني، إذ اشارت المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (تتولى اللجنة التحقيقية التحقيق تحريماً مع الموظف المخالف المحال عليها..، وتحرر محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مساءلة الموظف وغلغ التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها)، يتبين إن اللجنة إذا انتهت

(٥٤) فهمي محمد اسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٨، ص ٢١٣.

(٥٥) احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٨٦.

من تحقيقها ملزمة بتقديم محضرها للرئيس الإداري الذي يكون مشفوعاً بتوصياتها المسببة أما بمسؤولية الموظف المحال عليها والتوصية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية، أو عدم مسؤوليته والتوصية بغلق التحقيق.

نستنتج من ذلك، أن المشرع البحريني كان أكثر دقة من المشرعين الكويتي والعراقي، لأنه قيد اللجنة التحقيقية بتسليم محضرها - بمدة زمنية معينة منذ تاريخ انتهاء التحقيق - للجهة الإدارية المختصة ضماناً لحقوق الموظف المخطأ واستقرار وضعه القانوني، ومن جانب آخر أن توصية اللجنة لا تجرد الإدارة اختصاصها في ممارسة سلطاتها الانضباطية، حيث يكون لها أما الإخذ بالتوصيات التي تقدمت بها اللجنة، أو مناقشة اللجنة بما ورد في توصياتها وتوجيه التحقيق لتقوم اللجنة بتعديل التوصية وفقاً لقناعتها وهي ملزمة بهذه التوجيهات مادامت تهدف تحقيق المصلحة العامة وفقاً لمقتضيات القانون.

ثانياً: المصادقة على التحقيق

أن المشرع خول السلطة الرئاسية متمثلة برئيس الإدارة أو الوزير المختص سلطة التصديق على القرارات التأديبية (الانضباطية) استناداً لتوصيات اللجنة التحقيقية، لذا فاللجنة التحقيقية لا تصدر قرارات وإنما مجرد توصيات وعلى الرئيس الإداري المصادقة على التوصية وإقرارها، أو مناقشة اللجنة بما أوردته من توصيات بغية معرفة تفاصيل القضية وأبعادها، أو لإصلاح بعض الأخطاء دون أن يكون للأخير توجيه اللجنة بفرض عقوبة معينة لا تراها الأخيرة متلائمة أو متناسبة مع الفعل المخالف^(٥٦). وعلى ذلك، فإن الأسلوب القانوني المقرر في المجال الانضباطي هو تشكيل لجان تحقيقية بصدد أية قضية تتعلق بالموظفين^(٥٧)، فلا يجوز كقاعدة عامة المباشرة بأية إجراءات قانونية لمعاقبة الموظف خلافاً لما ذكرناه، وهذا ما جاء في المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩^(٥٨)، والمادة (٢١٧) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠^(٥٩)، والمادة (١٠ / أولاً) من قانون الانضباط العراقي رقم (١٤)

(٥٦) حنان محمد مطلق، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٦٥.

(٥٧) من الجدير بالذكر: يستند انتهاء عمل لجنة التحقيق من مهامها على الأمر الخاص بتشكيل اللجنة فبعض الأوامر محددة بقضية معينة مثل تجاوز موظف معين على رئيسه الإداري أو حالة سرقة أرتكبها موظف معين في فترة محددة ومكان معين، أما البعض الآخر من الأوامر يتصف بصفة العموم والاستمرارية بأن ينص صراحة في الأمر الخاص بتشكيلها بأنها لجنة دائمة، أو دلالة بأن تكون طبيعة القضية التحقيقية مستمرة مثل التحقيق في قضية سرقة السيارات الحاصلة في الدائرة أو الشركة، أو قضية عدم أوصول الحمولات من الناقلين للبضائع.

(٥٨) نصت على انه (بعد أن يفرغ المحقق من تحقيقه سواء أكان شفاهه ام كتابة يحيل الامر للسلطة المختصة بتوقيع العقاب للتصرف في التحقيق واعمال سلطتها أما بحفظ التحقيق أو بتوقيع العقوبة المناسبة أو احالة الموضوع لسلطة اعلى تختص بتوقيع أشد مما يدخل في سلطتها، كفضل أحد موظفي مجموعة الوظائف العامة إذا ما ارتأى وكيل الوزارة أن ما يدخل في حدود سلطاته من عقوبات كتخفيض الدرجة مثلاً اقل من الجزء المناسب للمخالفة التي ارتكبها هذا الموظف).

(٥٩) نصت على أن (يتولى التحقيق مع الموظف بشأن ما يقع منه من مخالفات لجنة تحقيق تشكلها السلطة المختصة التي ينتسب لها الموظف وفقاً للضوابط التالية: ١- أن تشكل اللجنة من رئيس لا تقل درجته عن درجة مدير وعضوين من ذوي الخبرة لا تقل درجتهم عن درجة الموظف المحال الى التحقيق. ٢- ان يكون الرئيس والعضوين، كلما أمكن ذلك، من الجهة الحكومية التي ينتسب لها الموظف. ٣- أن تلتزم اللجنة بالإجراءات والضوابط المنصوص عليها بهذه اللائحة بشأن التحقيق مع الموظفين وتأديبهم، ويجوز للسلطة المختصة بالجهة التي ينتسب لها الموظف بدلاً من تشكيل لجنة تتولى =

لسنة ١٩٩١ المعدل^(٦٠). كما تمنح بعض القوانين المقارنة جهة التصديق (الإدارة) سلطة واسعة ازاء التوصيات التي تقدمها اللجنة التحقيقية بعد انتهاء التحقيق وهذا ما ورد في المادة (٣٦/أولاً/تاسعاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ (للسلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع لجنة التحقيق توصياتها إليها، أن تصدر قراراً مسبباً بأحد الأمرين: الأول، إعادة محضر التحقيق إلى اللجنة إذا رأت السلطة المختصة تشديد الجزاء، والثاني، تأييد أو الغاء أو تعديل توصيات اللجنة).

يتبين لنا، أن القوانين المقارنة جعلت توصية اللجان التحقيقية غير ملزمة لجهة الإدارة المختصة، مما يؤدي إلى التقليل من أهمية التحقيق الذي تجريه، ومن ثم عدم اطمئنان الموظف لما تتوصل إليه اللجنة من نتائج، ومع ذلك أن السلطة المختصة بانضباط الموظفين هي ذات السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق^(٦١)، كما اشرفنا سلفاً، لهذا من غير الممكن أن تقوم جهة بإحالة الموظف للتحقيق وجهة اخرى تختص بالمصادقة على التوصيات التي تقدمها اللجان التحقيقية، إلا في حالة أن تكون المصادقة على قرارات فرض العقوبة تتعدى صلاحية الرئيس الإداري المباشر، كتوصية اللجنة بفرض عقوبة الفصل بحق الموظف بدرجة مدير عام فما فوق وأن فعله يشكل خرقاً للنظام الوظيفي الأمر الذي يستوجب عقوبة تختارها جهة الإدارة كالتوبيخ أو غيرها من العقوبات، وهذا يتطلب حصول موافقة مجلس الوزراء عليها، لأنها تتعدى صلاحية الوزير المختص.

=التحقيق مع الموظف بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفوي أو الانذار الكتابي أن تسند التحقيق في هذه المخالفات إلى موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الدرجة الوظيفية للموظف المحال للتحقيق).

(٦٠) نصت 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).

(٦١) مجيب عبد الله فيروز، مصدر سابق، ص ١٢٠-١٢١.

الخاتمة

الاستنتاجات

١. تتقيد اللجنة في عملها بالتحقيق في المخالفات الانضباطية فقط، من حيث ثبوت الفعل ونسبته الى موظف معين ولها في سبيل ذلك أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للوصول إلى الحقيقة، أما إذا تبين أن الفعل يشكل جريمة جنائية فإن عملها يقتصر على احالة الموظف المخالف إلى الجهات القضائية المختصة.
٢. أن أمر تشكيل اللجنة التحقيقية هو قرار إداري كسائر القرارات الأخرى، وأن على المعنيين بتنفيذه أن يلتزموا بما ورد فيه من موضوعات، أما إذا تبين من خلال التحقيق وجود مخالفة انضباطية سوى تلك المحال بشأنها الموظف نكون هنا أمام احتمالين: فإن كانت المخالفة مرتبطة بالمخالفة الأولى ارتباطاً لا يقبل التجزئ فتتظرهما اللجنة معاً، وإلا فيقتصر عملها على ابلاغ الرئيس بذلك.
٣. فضلاً عما سبق يتقيد عمل اللجنة بنطاق شخصي يتمثل بالتحقيق مع الموظفين فقط، أما سوى الموظفين فلا تمتد لها صلاحيات اللجنة وذلك لأن التحقيق يقتصر كما أشرنا على المخالفات الانضباطية وهذه الاخيرة لا تصدر إلا من الموظفين.
٤. إذا كانت المخالفة صدرت من موظف ثم تغير مركزه القانوني، فلا يوجد ما يمنع اللجنة من التحقيق معه، وبالتالي من الممكن التحقيق مع المتقاعد والمستقيل عن المخالفات المرتكبة ابان وجوده في الوظيفة، ولكن المشرع العراقي عدل عن هذا المبدأ بموجب التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.
٥. هناك بعض الصعوبات التي تنهض عندما يكون الموظف المخالف معار أو منقول أو منسب إلى جهة إدارية أخرى، إذ يتطلب الأمر التنسيق بين الجهتين الاداريتين فضلاً عن اتباع معيار الجهة التي وقعت فيها المخالفة، ولكن على أي حال لا تكون هناك صعوبة إذا كانت الجهتين تابعيتين إلى وزارة أو جهة إدارية واحدة.
٦. أن صلاحيات اللجنة التحقيقية مقيدة بنطاق زمني محدد، إذ تبده من تاريخ تشكيل اللجنة وتنتهي بإنجاز العمل وتقديم التوصيات إلى الرئيس الإداري.

التوصيات

- يكتنف عمل اللجنة التحقيقية بعض الغموض، لهذا نقترح أن توضع ضوابط يتم الاسترشاد بها ليسهل على اللجنة القيام بواجباتها على أفضل وجه، وتحافظ في الوقت ذاته على السلطة التقديرية التي تتمتع بها، وتشتمل هذه الضوابط على ما يلي:
١. تشكيل اللجنة يكون حسب فئة الموظف ومركزه الوظيفي.
 ٢. وضع نموذج تحقيق إداري يشتمل على العناصر الضرورية للتحقيق ومنها على سبيل المثال ساعة ومكان بدء التحقيق، طريقة صياغة سير التحقيق والنتائج والتوصيات والمقترحات أن وجدت.
 ٣. تحديد مدة زمنية مناسبة للمصادقة على التحقيق، وهذا ما يساهم في تحقيق العدالة وعدم التدخل في تغيير قناعة الرئيس الإداري.
 ٤. ندعو المشرع العراقي إلى إعادة الحكم الوارد في نص المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة، وتمكين اللجنة من التحقيق مع الموظف المستقيل والمتقاعد عن الأفعال المرتكبة عندما كانوا موظفين، وتحديد سلطة اللجنة بطلب إقامة الشكوى عند ثبوت المخالفة.
 ٥. أن التأخير في إنجاز التحقيق يؤثر في سير العدالة، لهذا نقترح تحديد مدد زمنية لإنجاز التحقيق، مع السماح بالتأجيل إذا استدعت ظروف التحقيق ذلك، وضمن سقف زمنية محددة.
 ٦. نقترح على المشرع العراقي، أن يضع ضوابط تنظم كيفية إجراء التحقيق في المخالفات المرتكبة من الموظف المنقول والمنسب والمعار إلى خارج التشكيل الإداري، وتحديد صلاحيات اللجنة والجهة المختصة بالمصادقة والجهة المختصة بتنفيذ توصيات اللجنة.

