

التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية

محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون بالتعاون مع مكتب السيد مساعد رئيس الجامعة للشؤون الإدارية والمالية لموظفي الشؤون القانونية بجامعة بابل يومي ٢١-٢٨/٨/٢٠٠٨

د.سلام عبد الزهرة عبد الله الفتلاوي
معاون عميد كلية القانون للشؤون الإدارية والمالية

مقدمة

إن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة خضوع تنظيمي حيث يلتزم الموظف بكل ما يصدر من الإدارة من تعليمات وقرارات تنظم العلاقة الوظيفية بينهما ويتقيد بالواجبات الوظيفية المفروضة عليه بما يتفق ومقتضيات العمل وصالحه سواء كانت تتمثل بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل معين، وقد عدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المواد ٥-٦ مجموعة من الواجبات التي على الموظف الالتزام بها والمحضورات التي عليه أن يتجنبها، وكذا الحال بالنسبة لتعليمات انضباط الطلبة في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٧ حيث عدت المادة الأولى منها جملة من الالتزامات التي على الطالب الالتزام بها، فإذا لم يلتزم الموظف أو الطالب بهذه الواجبات حقت مسألتهم وإنزال العقاب بحقهم.

ولما كان العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف هي من الأمور الخطيرة التي تمس الموظف في كيانه الوظيفي بل وتترتب عليها آثار متصلة بمستقبله ورزقه لذلك كان لا بد للمشرع أن يحيط إجراءات التحقيق وفرض العقوبات بسياج من الضمانات والضوابط التي تحقق الغاية منه وتسمو به إلى الحكمة التي شرع من أجلها بتحقيق صالح الإدارة وكفالة حسن سير العمل بانتظام على وجه يحقق الغاية منه هذا من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء الموظف الضمانات الكافية التي توصل إلى الجزاء العادل الذي يتفق وجسامته المخالفة التي اقترفها بغير ظلم.

ومن أجل الإحاطة بمفهوم التحقيق وإجراءاته سنحاول أن نبسط الكلام فيه على ثلاثة محاور: نخصص الأول للمبادئ العامة في التحقيق، ونكرس الثاني لإجراءات التحقيق، ونفرد الثالث للطعن بقرار فرض العقوبة.

وسنشير في إطار البحث إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتعليمات انضباط الطلبة رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٧ وغيرها من القوانين التي يستلزم التعمق في البحث الإشارة لها.

المبادئ العامة في التحقيق

سنتطرق في هذا المحور إلى عدد من الفقرات وهي:

مفهوم التحقيق

يقصد بالتحقيق مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات للواجبات الوظيفية أو القوانين النافذة والمسئولين عنها وذلك بسؤال الموظف عما هو منسوب إليه بواسطة الجهة المختصة التي أناط المشرع بها سلطة إجراء التحقيق بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان والاطمئنان للموظف حتى يستطيع أن يدافع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه. والمعنى نفسه ينطبق في قضايا انضباط الطلبة.

السلطة المختصة بإصدار الأمر بالتحقيق

إن القرار بإصدار الأمر الإداري بالتحقيق منوط بالرئيس الإداري المختص وهو الوزير أو رئيس الجامعة أو المدير العام (مساعد رئيس الجامعة، العميد) أو أي موظف يخوله الوزير صلاحية إصدار الأمر الإداري بالتحقيق، وقد أشارت إلى ذلك المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، والأمر الإداري بالإحالة على التحقيق قد يصدر بناءً على مذكرة مقدمة من الرئيس المباشر أو احد الموظفين الآخرين ضد الموظف المخالف إلى الرئيس الأعلى يبين فيها وجه المخالفة الصادرة من الموظف، أو يصدر مباشرة من الرئيس الأعلى إذا كان قد وقف بنفسه على المخالفة الصادرة من الموظف، هذا بالنسبة في قضايا التحقيق الإداري مع الموظفين أما في قضايا انضباط الطلبة فيتم إحالة الطالب إلى لجنة انضباط الطلبة بناءً على مذكرة من العميد أو المعاون أو بناءً على مذكرة من احد التدريسيين أو من إحدى الدوائر في رئاسة الجامعة أو من احد الطلبة بحق الطالب المخالف.

من يتولى التحقيق

استلزمت المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم بينهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون تتولى التحقيق مع الموظف المخالف.

فالقاعدة العامة انه لايجوز فرض عقوبة بحق الموظف إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق مع الموظف المخالف وتوصي بفرض العقوبة عليه.

إلا أن المشرع أورد استثناءً على هذه القاعدة حيث أجاز للوزير أو رئيس الجامعة أو مساعد رئيس الجامعة أو العميد فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام على الموظف المخالف بعد استجوابه دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية وقد أشارت إلى ذلك الفقرة رابعاً من المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن استجواب الموظف في الحالة السابقة لا يشترط أن يكون تحريرياً بل يمكن أن يتم شفهيّاً

أما في قضايا انضباط الطلبة فقد استلزمت المادة ٨ من تعليمات انضباط الطلبة في وزارة التعليم العالي رقم ١٦٠ لسنة ٢٠٠٧ تشكيل لجنة انضباط في كل كلية برئاسة معاون العميد وعضوية اثنين من أعضاء الهيئة التدريسية وموظف يكلف بأعمال مقررية اللجنة وممثل عن اتحاد الطلبة المنتخب على أن يكون احد أعضاء اللجنة حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، ولا يجوز فرض عقوبة انضباطية ما لم توصي بها لجنة انضباط الطلبة، أي لايجوز للعميد فرض عقوبة انضباطية على الطالب إلا بعد إحالته إلى لجنة انضباط الطلبة وصدور توصية من لجنة الانضباط بمعاقبته.

المزايا التي ينبغي أن يتحلى بها العضو القانوني في اللجان التحقيقية

ان العضو القانوني في اللجان التحقيقية هو محور عمل اللجنة بوصفه المختص في المسائل القانونية المتعلقة بها التحقيق لذ كان لابد له أن يتحلى بمجموعة من الخصائص التي تؤهله لأداء دوره بشكل ايجابي يسهم في نجاح التحقيق وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً، وفيما يلي جملة من هذه الخصائص:

١ - الإحاطة العلمية بموضوع التحقيق:لابد للعضو القانوني أن يكون محيطاً بجوانب الموضوع الذي يحقق فيه ملماً بكل التفاصيل القانونية المتعلقة به، وهذا يقتضي منه دراسة الموضوع دراسة معمقة والرجوع إلى المصادر المتخصصة والمجموعات القضائية للوقوف على الموضوع بدقة،فقلة المعلومات أو عدم الإحاطة بالمعالجة القانونية أو نقص الخبرة قد يضيع حقوق الإدارة أو قد يؤدي إلى إلحاق الظلم بالشخص الذي يجري معه التحقيق.

٢ - الحيادية:ينبغي أن يكون العضو القانوني حيادياً في جميع إجراءات التحقيق فلا يأخذه الميل أو الانحياز لجهة الإدارة أو للشخص الذي يجري التحقيق معه ،هدفه الوحيد الوصول إلى الحقيقة سواء كانت الحقيقة مع جهة الإدارة أو لا،وهذا يستلزم أن يمنح الشخص الذي يجري معه التحقيق الفرصة الكاملة في دفع الأفعال المنسوبة له والدفاع عن نفسه.

٣ - أن لا يكون انتقامياً:ينبغي أن كون العضو القانوني ساعياً للوصول إلى الحل الذي يخدم جهة الإدارة ويحافظ على حقوق الموظف بعيداً عن التشدد في فرض العقاب، وهذا لايعني التهاون في تطبيق القانون أو التسامح مع المخالف،ولكن لابد من الحرص على الحافظ على حقوق الآخرين خاصة إن فرض العقوبة سيكون له اثر كبير على مستقبلهم الوظيفي لذا ينبغي أن نبحت دائماً عن الحلول التي تضمن حسن سير العمل الوظيفي بما يضمن استمرار المرفق العام في تقديم خدماته على أحسن وجه وفي نفس الوقت نتجنب الإسراف في فرض العقوبات.

٤ - أن يحافظ على سرية التحقيق:ينبغي على العضو القانوني أن يحافظ على سرية التحقيق وعلى ما يطلع عليه من وثائق ومستندات تخص الموضوع الذي يحقق فيه وان لا يبوح بالمعلومات التي حصل عليها من مجريات التحقيق أو يشهر بالشخص الذي يجري التحقيق معه فالتحقيق يستلزم الحفاظ على أقصى درجات السرية في كافة إجراءاته.

٥ - أن يحترم التسلسل الإداري:على العضو القانوني احترام التسلسل الإداري في إجراءات التحقيق فإذا كان تشكيل اللجنة التحقيقية تم بموجب أمر جامعي لموضوع ما يتعلق بكلية معينة فينبغي اطلاع العميد على قرار تشكيل اللجنة

وموضوعها قبل البدء بإجراء التحقيق في هذه الكلية وذلك لعدم إثارة إدارة الكلية ضد اللجنة أو عملها ومحاولة كسب تعاونها في إجراءات التحقيق.

٦- ان يكون مستمعاً جيداً حاضر الذهن سريع البديهة: العضو القانوني هدفه الوصول إلى الحقيقة لذا لا بد ان يكون حاضر الذهن وسريع البديهة في استنتاج كل ما يخدم الوصول إلى الحقيقة من خلال المستندات التي يطلع عليها أو إفادات الشهود التي يستمع لها، قليل الكلام بعيد عن التثرثرة مستمع جيد إلى دفاعات الموظف أو الطالب المحال إلى التحقيق وشهود الإثبات أو النفي حتى يستطيع ان يحلل مضمون كلامهم بما يساهم في الوصول إلى الحقيقة المنشودة.

٧- المهنية في اتخاذ القرارات: ينبغي على العضو القانوني إصدار توصية مبنية على أساس قانوني مبني على وقائع استنتجها من خلال مجريات التحقيق وما اطلع عليه من مستندات أو ما استمع إليه من إفادات الشهود وان تكون قراراته قد تولدت عن قناعة كاملة على وفق ما تحصل له من أدلة، لذا ينبغي له أن لا ينساق وراء ما يراه غيره من أعضاء اللجنة الآخرين أو يضع القرارات على وفق ما تراه الإدارة العليا إذا كان في ذلك مخالفة للقانون، فعليه أن يكون صلباً في آراءه شرط أن تكون مبنية على أساس قانوني صحيح.

٨- أن يكسب ثقة أطراف التحقيق: على العضو القانوني أن يعمل على كسب ثقة أطراف التحقيق لان هذا مهم جداً في الحصول على المعلومات التي تساعد في الوصول إلى الحقيقة وفي سبيل تحقيق هذا الهدف عليه أن يشعر أطراف التحقيق على انه يبغى إحقاق الحق ويبعث في أنفسهم الطمأنينة من خلال تأكيد حرصه على المحافظة على حقوقهم وتميكنهم من استعراض كل ما عندهم من أوجه الدفاع المختلفة والاستماع بعناية إلى ما يطرحونه وعدم الاستهانة بأي معلومة يذكرونها حتى وان كانت تافهة في نظره، وإذا نجح فان ذلك سيفتح أمامه مجالات رحبة في الوصول إلى الحقيقة ونجاح اللجنة التحقيق في التوصل إلى توصيات عادلة.

إجراءات التحقيق

إذا صدر أمر جامعي أو إداري بتشكيل لجنة تحقيقية في موضوع ما فإن عمل اللجنة ينبغي أن يتم على وفق الخطوات التالية:

١- اجتماع أعضاء اللجنة الحقيقية لدراسة الموضوع الواجب التحقيق فيه وتوزيع المهام بين الأعضاء ، إذ الملاحظ على عمل اللجان التحقيقية بجامعةنا أن رئيس اللجنة أو العضو القانوني فيها يتحملان أعباء اللجنة ويقومان بأغلب الأعمال في حين ينبغي أن يكون عمل أعضاء اللجنة تعاونياً.

٢- الاستماع إلى الموظف المحال إلى التحقيق وتدوين إفادته تحريرياً والطلب منه تقديم دفاعاته سواء كانت مستندات أو شهود وإعطائه الفرصة الكاملة لعرض وجهة نظره، والاستماع إلى الشهود الذين ذكرهم وتدوين إفاداتهم تحريرياً والاطلاع على المستندات التي قدمها وتدقيقها والاطلاع على المستندات التي يدعي وجودها لدى جهة الإدارة، الاطلاع على وجهة نظر الإدارة إذا كانت هي الطرف الآخر في التحقيق أو الموظف الآخر إذا كان التحقيق في موضوع بين موظفين وإتباع نفس الخطوات السابقة وتثبيت ذلك تحريرياً.

٣- قد يقتضي حسن السير بالتحقيق تشكيل لجنة فنية أو هندسية لبيان رأيها في موضوع معين فيجب على اللجنة التحقيقية إعداد مطالعة إلى الأمر بالتحقيق لغرض إصدار أمر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد سقف زمني معين لانجاز عملها.

٤- الإجراءات الاحترازية التي قد تلجأ لها اللجنة التحقيقية: إذا رأت اللجنة من خلال سير التحقيق ان بقاء الموظف في موقعه الوظيفي يشكل خطراً على المصلحة العامة أو انه يؤثر على سير التحقيق والتوصل إلى الحقيقة فلها ان توصي بسحب يده ويحق للوزير أو رئيس الجامعة أو المدير العام (مساعد رئيس الجامعة أو العميد) سحب يد الموظف لمدة لا تتجاوز ٦٠ يوم ويدفع للموظف خلال مدة سحب اليد أنصاف رواتبه (راجع المواد ١٦-١٩ من قانون انضباط موظفي الدولة).

٥- فإذا استكملت اللجنة عملها بجمع الأدلة وتوثيقها فينبغي دراسة هذه الأدلة وتمحيصها وبناءً على القناعات المتولدة التوصل إلى التوصية بفرض العقوبة أو

عدم فرض عقوبة معينة وغلق التحقيق وفي كلا الحالتين ينبغي أن يكون قرار اللجنة مسبياً.

٦- كتابة المحضر: محضر اللجنة التحقيقية لا بد أن يكون مكتوباً وهذه الشكلية الوحيدة التي اشترطها القانون فلا بد أن تكون إجراءات التحقيق مكتوبة من تدوين إفادات المعنيين بالتحقيق أو الشهود وغيرها من المستندات.

ومحضر اللجنة التحقيقية لا بد أن يبدأ بذكر اجتماع اللجنة التحقيقية استناداً إلى الأمر الجامعي أو الإداري الذي تشكلت بموجبه ويذكر رقم وتاريخ هذا الأمر ثم يذكر الموضوع الذي من أجله شكلت اللجنة ثم يتم سرد عمل اللجنة كانتقالها إلى الكلية المعنية أو الاستماع إلى إفادات المعنيين أو تدوين إفادات الشهود وغيرها من أعمال اللجنة، ثم يتم ذكر الاستنتاجات التي توصلت لها اللجنة من خلال التحقيق وفي الأخير تذكر توصيات اللجنة بفرض عقوبة معينة من العقوبات الواردة في المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة أو الواردة في المواد ٢-٦ من تعليمات انضباط الطلبة أو عدم فرض العقوبة وغلق التحقيق ولا بد أن تكون التوصيات مسببة سواء كانت بفرض عقوبة أو لا، وإذا كان فعل الموظف أو الطالب يشكل جريمة فلا بد من التوصية بإحالته إلى المحكمة المختصة.

هذه الصياغة المنطقية لمحضر اللجنة التحقيقية والتي فيها سرد منطقي لعمل اللجنة وتوصياتها.

الطعن في قرار فرض العقوبة

ان القرار الإداري بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف أو الطالب من الممكن الطعن به على وفق إجراءات معينة سنبينها فيما يأتي:

١- الطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف

يجوز للموظف الذي صدرت بحقه عقوبة انضباطية ان يطعن بهذا القرار ويطلب إلغاءه ويكون الطعن أمام مجلس الانضباط العام الذي يعد احد تشكيلات القضاء الإداري في العراق ويتكون مجلس الانضباط من رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً له وأعضاء مجلس شورى الدولة أعضاء طبيعيين فيه، وينعقد للممارسة اختصاصاته برئاسة الرئيس وعضوين من أعضاء مجلس شورى الدولة، وتكون قراراته قابلة للطعن أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة.

وجميع العقوبات الانضباطية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الانضباط العام وذلك بموجب المادة ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة، ويشترط لقبول الطعن من الناحية الشكلية ان يتم التظلم من القرار الإداري لدى الجهة التي أصدرته خلال ٣٠ يوم من تاريخ تبلغ الموظف بالقرار وعلى الجهة الإدارية البت في التظلم خلال ٣٠ يوم من تاريخ تقديمه فإذا انتهت هذه المدة دون البت في التظلم فيعد ذلك رفضاً للتظلم من جهة الإدارة وعند ذلك يحق للموظف الطعن به أمام مجلس الانضباط خلال ٣٠ من تاريخ تبليغه برفض التظلم حقيقةً أو حكماً.

والقرار الصادر من مجلس الانضباط العام يجوز الطعن فيه أمام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ٣٠ يوم من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً ويكون قرار الهيئة العامة باتاً.

٢- الطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية على الطالب

يجوز للطالب الذي تصدر بحقه عقوبة انضباطية ان يطعن فيها وذلك على النحو الآتي:

أ. عقوبة التنبيه والإنذار قطعية لا يجوز الطن فيها. (م ١١ اولاً من تعليمات انضباط الطلبة)

ب. عقوبة الفصل المؤقت لمدة لا تزيد على ٣٠ يوم يجوز الطعن فيها أمام مجلس الكلية ويكون قرار الأخير باتاً. (م ١١ ثانياً من تعليمات انضباط الطلبة).

ج. عقوبة الفصل لمدة تزيد على ٣٠ يوم يجوز الطعن فيها أمام رئيس الجامعة ويكون قراره قطعياً. (م ١١ ثالثاً من تعليمات انضباط الطلبة).

د. الفصل النهائي من الكلية يجوز الطعن فيه أمام مجلس الجامعة ويكون قراره قطعياً. (م ١١ رابعاً من تعليمات انضباط الطلبة).

ويجب ان يقدم الطعن من الطالب خلال ٧ أيام من تاريخ تبليغه بالقرار الصادر بحقه فان تعذر تبليغه فيمكن الطعن به خلال ١٥ يوم من تاريخ نشر قرار الفصل في لوحة الإعلانات.

(والله الموفق)

المراجع

- ١- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٦٤.
- ٢- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، بحث منشور في سلسلة المائدة الحرة التي تصدر عن بيت الحكمة قسم الدراسات القانونية، ١٩٩٨.
- ٣- مغاوري شاهين، المساءلة التأديبية، دار عالم الكتب- القاهرة، ١٩٧٤.