

خصوصية إجراءات التحقيق الإداري مع موظف الخدمة الجامعية (دراسة مقارنة)

رشا محمد جعفر الهاشمي⁽¹⁾

(1) أستاذ مساعد، كلية القانون جامعة بغداد، العراق.

البريد الإلكتروني: Dr.rashaa@colaw.uobaghdad.edu.iq

الملخص:

تعد الجامعات مركز إشعاع علمي وحضاري، أداتها أساتذتها علماء المجتمع ومعلمي أجياله، وإذا كان الأصل أن المركز القانوني لأساتذة الجامعات موظفين، وهم بذلك يخضعون لقوانين الوظيفة العامة، بما فيها قوانين التأديب، وإذا كان صدور مخالفة وظيفية من قبلهم هو أمر وارد، إلا أنه ينبغي مراعاة ما يتمتع به أساتذة الجامعات من مكانة علمية واجتماعية أثناء التحقيق معهم، بما يحفظ تلك المكانة.

يهدف البحث إلى الكشف عن خصوصية إجراءات التحقيق مع أساتذة الجامعات، وتوفير الضمانات اللازمة لحمايتهم من الإساءة إلى مكانتهم العلمية، والموازنة بين ضرورة إيقاع العقوبات التأديبية عند حدوث المخالفة لضمان عدم حدوث الخروقات في مؤسسات التعليم العالي، وصون كرامة ومكانه الأستاذ الجامعي.

الكلمات المفتاحية:

أساتذة الجامعات، التحقيق الإداري، اللجان التحقيقية، اختصاصات اللجان التحقيقية.

تاريخ إرسال المقال: 2022/06/07، تاريخ قبول المقال: 2022/10/06، تاريخ نشر المقال: 2022/12/31.

لتهميش المقال: رشا محمد جعفر الهاشمي، "خصوصية إجراءات التحقيق الإداري مع موظف الخدمة الجامعية (دراسة مقارنة)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 02، السنة 2022، ص ص 346-375.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: رشا محمد جعفر الهاشمي، Dr.rashaa@colaw.uobaghdad.edu.iq

المجلد 13، العدد 02-2022.

رشا محمد جعفر الهاشمي، "خصوصية إجراءات التحقيق الإداري مع موظف الخدمة الجامعية (دراسة مقارنة)"، ص ص 346-375.

The specificity of administrative investigation procedures with university professors (a comparative study)

Summary:

Universities are a center of scientific and civilized radiation; its tool is its professors, community scientists and teachers of its generations. The scientific and social status that university professors enjoy during the investigation with them, in a way that preserves that status.

The research aims to reveal the privacy of the investigation procedures with university professors, to provide the necessary guarantees to protect them from abusing their academic standing, and to balance the necessity of inflicting disciplinary sanctions when violations occur to ensure that violations do not occur in institutions of higher education, and to preserve the dignity and position of the university professor.

Keywords:

University professor, administrative investigation, investigation procedures, investigative committees.

La spécificité des procédures d'enquête administrative auprès des professeurs d'université (une étude comparative)

Résumé :

Les universités sont un centre de rayonnement scientifique et civilisationnel, son outil est ses professeurs, scientifiques communautaires et enseignants de ses générations. Le statut scientifique et social dont jouissent les professeurs d'université lors de l'enquête avec eux, d'une manière qui préserve ce statut.

La recherche vise à révéler la confidentialité des procédures d'enquête avec les professeurs d'université, à fournir les garanties nécessaires pour les protéger contre l'abus de leur statut académique et à équilibrer la nécessité d'infliger des sanctions disciplinaires lorsque des violations se produisent pour s'assurer que les violations ne se produisent pas dans les institutions de l'enseignement supérieur et de préserver la dignité et la position du professeur d'université.

Mots clés :

Professeur des universités, enquête administrative, procédures d'enquête, commissions d'enquête.

مقدمة

أولاً- موضوع الدراسة: يعد التحقيق الإداري وسيلة يراد منها تشخيص الخلل الوظيفي وتحديد الجزاء الرادع لمرتكبها، من أجل ضمان سير العمل الوظيفي، فهو ضمان للموظف والإدارة في آن واحد. فالتحقيق الإداري يضمن حق الموظف من خلال الوصول إلى الحقيقة وتحديد ماهية الأفعال التي صدرت منه وفحصها وما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة، أو خروجاً عن مقتضياتها من عدمه لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها.

أما بالنسبة للإدارة فنجد أنها تتخذ جملة من الإجراءات القانونية والمتمثلة في تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق من خلال سلسلة من الإجراءات القانونية المرسومة قانوناً والتي لا يجوز تجاوزها أو الخروج عنها لكونها تتعلق بالنظام العام، لكون حماية الموظف وحقوقه قانوناً يقتضي مراعاة النصوص القانونية بدقة. ومن استقرار قانون الخدمة الجامعية نجد بأنه أحال مسألة التحقيق الإداري مع موظف الخدمة الجامعية إلى أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رغم خصوصية الواجبات الملقاة على هذه الشريحة، وحرص المشرع العراقي على تقرير بعض الضمانات لكنها لم تكن كافية لتستوعب المهام المهمة والخطيرة المنصوص عليها في قانون الخدمة الجامعية والتشريعات الأخرى ذات الصلة.

ثانياً- أهمية الدراسة: إذا كانت العقوبة الانضباطية هي الأثر المترتب على اقتراف الموظف المخالفات التي تعد إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة، فإن ذلك لا يمنع من ضرورة إحاطتها بسلسلة من الإجراءات المتمثلة في التحقيق الإداري الذي تطلع به اللجان التحقيقية، والتي تهدف إلى تحقيق العدالة وضمان تطبيق القوانين وحماية موظف الخدمة الجامعية من تعسف الإدارة بعيداً عن التشدد في فرض العقوبة وضمان حسن سير العمل الوظيفي لديمومة المرافق العامة ، نظراً للواجبات والمهام التي توكل لهذه الشريحة والتي يقع على عاتقهم القيام بها وتنفيذها على أكمل وجه.

ثالثاً -أهداف الدراسة: تتجلى أهداف الدراسة في:

- 1- وضع نظام يحكم انضباط شريحة موظفي الخدمة الجامعية، لاختلاف نطاق المخالفة الانضباطية عما هو عليه في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة.
- 2- بيان آلية عمل اللجان التحقيقية في ضوء قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم 14 لسنة 1991 المعدل والتشريعات التي لها صلة به على شريحة موظفي الخدمة الجامعية العاملين في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومدى ملائمتها للمركز الوظيفي الذي تشغله هذه الشريحة من أجل تخصص البحث وتحديده.

3- الإحاطة بمدى كفاية الإجراءات المتعلقة بالتحقيق الإداري والتي رسمها القانون باعتباره ضماناً مهمة للموظف تستحق البحث والدراسة ومنها وجوب الكتابة وتمكين الموظف من دفاعه والحيدة في الإجراءات المتخذة وفقاً للقانون العراقي بالمقارنة مع التشريعات الأخرى.

4- ضرورة وجود نظام قانوني موحد يكفل عمل لجان التحقيق بشكل متكامل ودقيق بدون الحاجة إلى الرجوع إلى الأحكام العامة الخاصة بذلك خاصة في الحالات التي تشكل المخالفة المرتكبة من قبل موظف الخدمة الجامعية جريمة نشأت من الوظيفة، فالحاجة تقتضي وجود نصوص صريحة تعالج مسألة الاستجواب والسرية في إدارة الجلسات إذا اقتضى الأمر وغيرها من المسائل التي تحتاج إلى معالجتها بنصوص صريحة سيما أن إجراءات التحقيق الإداري تتعلق بالنظام العام فلا مساح من الاجتهاد أو التوسع في تفسيرها.

رابعاً: منهج الدراسة: نظراً لكون هذا الموضوع من أهم الموضوعات التي تعرض نفسها على مجريات الواقع العملي الذي دفعنا إلى اختياره موضوعاً لبحثنا، واتباعنا المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص وتقييمها في قانون انضباط موظفي الدولة والتشريعات الوظيفية ذات الصلة، فضلاً عن المنهج المقارن مع القانون المصري والقانون الجزائري، والتطبيقي من خلال تحليل النصوص المتعلقة بالموضوع وتبسيط الضوء على القرارات التطبيقية الصادرة بهذا الخصوص.

خامساً: - خطة البحث: ارتأينا تقسيم موضوع البحث (خصوصية إجراءات التحقيق الإداري مع موظف الخدمة الجامعية (دراسة مقارنة)) إلى مقدمة ومبحثين، خصصنا الأول لبحث مفهوم اللجنة التحقيقية مع موظف الخدمة الجامعية وفقاً لمطلبين نتناول في الأول آلية تشكيل اللجنة التحقيقية، ونبحث في الثاني أهمية تشكيل اللجنة التحقيقية.

أما المبحث الثاني فبحثنا فيه اختصاص اللجنة التحقيقية مع موظف الخدمة الجامعية وتناولناه في مبحثين خصصنا الأول لبحث مهام اللجنة التحقيقية، أما الثاني فسلطنا الضوء فيه القيود الواردة على مهام اللجنة التحقيقية. وأخيراً نتناول في خاتمة بحثنا الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها بعد الخوض في جوانب موضوع البحث.

المبحث الأول: مفهوم اللجنة التحقيقية مع موظف الخدمة الجامعية

إن الغاية من التحقيق الإداري هو بيان الحقيقة من خلال التعرف على المخالفة المرتكبة وكشف مدلولاتها والوقوف على الدليل من خلال البحث والتحري عن أدلتها، وعليه فإن التحقيق يقصد به سلسلة من الإجراءات التي تجري وفقاً للأحوال القانونية من قبل جهة مختصة والمتمثلة باللجنة التحقيقية التي تجد نفسها مكلفة إما

بإثبات المخالفة أو نفيها⁽¹⁾، من خلال ما تتخذه والتي يثمر بها توصيتها إما بغلق التحقيق لعدم كفاية الأدلة ضد الموظف المخالف أو ثبوت ارتكابه المخالفة والتوصية بفرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً التي يتم رفعها إلى الرئيس الإداري.

وعليه للإحاطة بذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في الأول التعريف باللجنة التحقيقية وأهميتها، ونبحث في الثاني منه آلية تشكيل اللجنة التحقيقية.

المطلب الأول: التعريف باللجنة التحقيقية وأهميتها

إن التحقيق الإداري يعد من الإجراءات المهمة التي يجب على الإدارة أن تتخذها قبل أن توقع أي نوع من أنواع العقوبات التأديبية على الموظف⁽²⁾.

ونظراً لخصوصية العمل الإداري والذي يتطلب السرعة في إتمام الإجراءات إعمالاً لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، فضلاً عن تعلقه بالموظف وما يرتبه من آثار نفسية ومادية عليه خلال مرحلة التحقيق، كل ذلك يعد من الأسباب التي توجب الإسراع في حسم التحقيق وهذا ما يميزه عن إجراءات التحقيق الجنائي⁽³⁾.

فالموظف بحكم طبيعة وظيفته يتطلب أن تتوفر له الفرصة الكافية لإثبات براءته والدفاع عن نفسه وذلك من أجل تلافي الآثار التي يمكن أن تترتب على مركزه الوظيفي⁽⁴⁾.

وعليه فإن إجراء التحقيق مع الموظف من قبل لجنة تحقيقية يضمن حقه في أن يقاضى بشكل عادل ودليل الإنصاف في عمل الإدارة، وهذا لا يتحقق إلا من خلال إجراءات تكفل له كل الضمانات وبالأخص حق الدفاع الذي أكدت عليه المادة (19) من دستور العراق النافذ التي تنص على أن (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)⁽⁵⁾.

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، 1985، ص 571. وانظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 84.

(2) كوثر حازم سلطان، امتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص 139.

(3) حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ليبيا، 1986، ص 287 وما بعدها.

(4) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الانجلو المصرية، مصر، 1986، ص 417.

(5) المادة (19) من دستور العراق النافذ لسنة 2005.

والمخالفة التي تصدر من أحد الموظفين ترصد من الإدارة وتشخص من خلال التحقيق الإداري، حيث تمارس عملها قبل فرض العقوبة وتعد إجراءاتها من النظام العام التي لا يجوز المساس بها⁽⁶⁾. فضلا عن أهميته في تحقيق الضبط الإداري وضمان استمرار سير المرافق العامة بانتظام وظيفي من خلال منع الموظف من ارتكاب المخالفة، فهو سلاح ذو حدين يضمن مصلحة الموظف والإدارة في آن واحد، من خلال تحقيق الردع العام والخاص في المجال الوظيفي ويساند الضبط القضائي الذي تزاوله السلطات القضائية خاصة عندما تكون مخالفة الموظف تعد جريمة جزائية تدخل في اختصاص الجهات القانونية المختصة وفقاً لأحكام قانون العقوبات⁽⁷⁾.

والتشريعات المقارنة وإن اختلفت في تشكيل اللجان المكلفة بالتحقيق إلا أنها تتقاسم عناصر جوهرية يجب أن تتوفر في اللجان المكلفة بالتحقيق من أجل ضمان حقوق الموظف وهي بالشكل الآتي:

1- مراعاة مبدأ الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق عند تشكيل اللجنة التحقيقية، وذلك من أجل ضمان الحياد كما الحال بالنسبة لعمل النيابة الادارية في مصر التي تعد بمثابة هيئة قضائية تأديبية مستقلة، بخلاف الأمر في العراق حيث تشكل اللجنة التحقيقية من قبل الادارة، ورغم كونها مستقلة بعملها لكنها أقل حيادية عما هو عليه الأمر بالنسبة لمصر.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية المصرية في حكمها المرقم (2334) والصادر في 1994/4/2 والذي جاء فيه (... لا يجوز للمستشار القانوني لرئيس الجامعة التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة ولو كان المستشار القانوني عضواً بهيئة التدريس بالجامعة وذلك ضماناً لعدم تأثير رئيس الجامعة عليه، والمستشار القانوني لرئيس الجامعة لا يمكن ان يكون باي حال القول بانه طرف محايد... وعلى ذلك فان التحقيق الذي قد تم مع الطاعن بمعرفة المستشار القانوني لرئيس الجامعة فيما هو منسوب اليه يكون باطلاً⁽⁸⁾).

وفي هذا الصدد ذهبت محكمة قضاء الموظفين في قرارها المرقم 2018/816 في 2018/4/15 إلى (إلغاء عقوبة لفت النظر لرئيس لجنة تحقيقية لأن اللجان لا تقرر بل توصي وأن التوصية إما أن يأخذ بها

⁽⁶⁾ انظر بهذا الصدد قرار مجلس الانضباط العام (سابقاً) الصادر في 2012/1/26 الذي جاء فيه (ان المميز إضافة لوظيفته قد خالف الشكلية التي رسمها القانون بتشكيل اللجنة التحقيقية من رئيس وعضوين وبما أن الشكلية من النظام العام ولا يجوز مخالفتها) (غير منشور).

⁽⁷⁾ عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2010، ص338.

⁽⁸⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم 2334 في 1993/4/2 أشار إليه: محمد عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام، ج2، 2000، ص398.

الرئيس الأعلى أو تعديلها وقد لا تتوصل اللجان في كثير من الأحيان إلى الهدف المطلوب الذي من أجله تم تشكيل اللجنة التحقيقية بالتالي إن للرئيس الأعلى إمكانية إعادة تشكيل اللجنة مجددا من أشخاص تتوسم فيهم الكفاءة والمقدرة وأن محاسبة رئيس اللجنة لا سند له من القانون⁽⁹⁾.

أما على صعيد القضاء الإداري الجزائري فنجد قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2001/4/9 (أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم بل وتقوم هذه الجريمة أيضا، كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وتخل بالحياد...)⁽¹⁰⁾.

2- مراعاة الخبرة عند تشكيل أعضاء اللجنة التحقيقية حتى نتلافى اللجوء إلى ذوي الخبرة والاختصاص وخاصة أن الاستشارة إليهم تكون اختيارية قد لا يتقيد الأعضاء بها وهذا يعرقل عمل اللجنة في الوصول إلى الحقيقة خاصة في المسائل الفنية التدقيقية.

وهذا ما جاء بحكم المحكمة الإدارية المصرية المرقم 3008 في 1988/4/26 حيث قررت فيه (... أن يتم التحقيق في مناخ أسرة الجامعة ذاتها، وأن يتولاه أقرب الناس إلما "بأصول التحقيق وضماناته التي يكفلها القانون، وأن يكون من يتولى التحقيق غيورا" على مصالح الجامعة)⁽¹¹⁾.

وفي حكم آخر للمحكمة الصادر في 2000/9/24 أكدت على ذات المبدأ حيث جاء فيه (... ألغت قرار مجلس تأديب هيئة التدريس بجامعة الأزهر والذي صدر بعزل الطاعن من وظيفته مع الاحتفاظ له بالمعاش أو المكافأة وذلك أيضا لقيامه بسرقة عملية بنقل رسالته للدكتوراه من عدد من الكتب، فقد استندت المحكمة في حكمها بإلغاء قرار مجلس التأديب إلى أن التحقيق تم مع عضو هيئة التدريس المحال بمعرفة المستشار القانوني لرئيس الجامعة حتى ولو كان عضوا "بهيئة التدريس بكلية الشريعة والقانون وذلك ضمنا" للحيدة وعدم التأثير عليه. إذ أنه يعتبر عندئذ غير صالح لإجراء التحقيق ويترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار التأديبي الصادر بناء عليه ولا يجوز تصحيح هذا البطلان بأي إجراء لاحق تصدره سلطة أخرى إذ أن القاعدة السابقة من القواعد الآمرة التي لا يجوز الخروج عليها)⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم 2018/816 في الدعوى رقم 799/ج/2017 في 2018/4/15 (غير منشور).

⁽¹⁰⁾ قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2001/4/9، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 67-68.

⁽¹¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم 3008 في 1988/4/26 لسنة 33 ق س 33 ج 2، ص 1217.

⁽¹²⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم 4110 في 2000/9/24 أشار إليه: أحمد الموفى، نظام مجالس التأديب طبيعته ضماناته، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 89-90.

وكما هو معلوم أن متطلبات التحقيق الإداري وخاصة مع شريحة موظفي الخدمة الجامعية يستلزم أصحاب خبرة ودراية في الاستجواب والاستماع لإفاداتهم والشهود والاطلاع على المستندات والأدلة الخاصة بذلك، وتحليل مواطن الخلل والخطأ وإصدار التوصيات اللازمة.

ونحن بدورنا نرى أن الخبرة والاختصاص لا تحقق أهدافها المنشودة إلا في حالة توفر الموضوعية والحياد في أعضائها.

المطلب الثاني: آلية تشكيل اللجنة التحقيقية

إن الأحكام التي تحكم تأديب موظفي الخدمة الجامعية في العراق تجد أساسها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل في المادة العاشرة منه إذ تنص الفقرة (أولاً) منها على أنه: (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والكفاءة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون)، وبينت الفقرة الثانية منها الكيفية التي يتم بها عمل اللجنة⁽¹³⁾، فاستناداً إلى نص المادة (18 / أولاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل التي تنص على (تطبيق أحكام قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 وقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 والأمر رقم (6) لسنة 2005 تعديل قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 فيما لم يرد نص خاص في هذا القانون)⁽¹⁴⁾.

فضلاً عن سريان الضوابط الخاصة بتشكيل اللجان التحقيقية المتعلقة بمنتهبي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتي جاء في أحكامها العامة (2- تسري هذه الضوابط على كافة منتسبي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أعضاء هيئة تدريسية وموظفين (دائمين أو مؤقتين... 4- تسري أحكام هذه الضوابط على جميع موظفي

⁽¹³⁾ تضمنت الفقرة (ثانياً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 (ثانياً : تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها).

⁽¹⁴⁾ المادة (18 / أولاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل.

الخدمة الجامعية وفقاً للقانون رقم (23) لسنة 2008 المعدل النافذ وأصحاب الدرجات الوظيفية العليا (أ-ب) و(الأساتذة، الموظفين، الطلبة) كافة⁽¹⁵⁾.

وعليه فإن الأصل المقرر هو تشكيل لجان تحقيقية بصدد أي مخالفة تصدر من الموظف أياً كان نوعها وتتخذ الإجراءات القانونية بحقه بإصدار أمر وزاري أو أمر إداري يتضمن تشكيل اللجنة التحقيقية من السلطة المختصة قانوناً استناداً إلى أحكام الفقرة (أولاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، بخلافه تكون باطلة لكونها تتعلق بالنظام العام⁽¹⁶⁾.

فبالرجوع إلى البند (أولاً) من المادة (العاشرة) من قانون رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي سبق الإشارة إليها يلزم الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية مكونة من رئيس وعضوين على أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، تتولى التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها⁽¹⁷⁾.

وهذا ما نلمسه بصريح العبارة في العديد من قرارات محكمة قضاء الموظفين ومنها قرارها الذي تذهب فيه إلى (...وحيث أن البند (أولاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1994 أوجبت على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة أولية في القانون، وحيث أن الأمر الإداري المرقم (1454) في 2008/8/7 الذي تقرر بموجبه تشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق في الموضوع أعلاه تضمن تشكيل اللجنة من ثلاثة أعضاء ثم أضيف إليها عضو رابع بموجب الأمر الإداري المرقم (1642) في 2008/8/26 خلافاً للشكلية المنصوص عليها في المادة (10) المشار إليها آنفاً، وحيث أن الشكلية من النظام العام ...) ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ الفقرات (2، 4) من الأحكام الخاصة بضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/8793/1 في 2014/4/13 والمنشورة بموجب الأوامر الصادر من جامعة بغداد /قسم الشؤون القانونية ذي العدد 12300 في 2014/5/13.

⁽¹⁶⁾ وهذا ما قضت به محكمة قضاء الموظفين في قرارها الصادر في 2019/6/19 الذي جاء فيه (لا يملك المفتش العام صلاحية تشكيل لجان تحقيقية بحق موظفي الوزارة على وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991) (غير منشور).

⁽¹⁷⁾ المادة (10) /أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

⁽¹⁸⁾ قرار محكمة قضاء الموظفين الصادر في 2013/9/5 غير منشور، وقرار مجلس الانضباط العام (سابقاً) ذي العدد (41) انضباط -تميز 2011/ في 2011/2/10 الذي يذهب فيه إلى (...ان وجود عضو رابع في اللجنة التحقيقية التي أوصت بفرض العقوبة بحق المعارض ولو كان بصفة مراقب فيه مخالفة صريحة للشكلية المنصوص عليها في البند أولاً من المادة (10) من القانون رقم 14 لسنة 1991 وأن الشكلية من النظام العام ولا يجوز مخالفتها بأي حال من الأحوال ...) منشور في دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، إصدار وزارة العدل 2011، ص 140 .

وفي حكم آخر تؤكد المحكمة ذاتها على (...) وحيث أن الأمر الإداري المرقم (1454) في 2008/8/7 الذي تقرر بموجبه تشكيل لجنة تحقيقية للتدقيق في الموضوع أعلاه تضمن تشكيل اللجنة من ثلاثة أعضاء ثم أضيف إليهما عضو رابع بموجب الأمر الإداري المرقم (1642) في 2008/8/26 خلافاً للشكلية المنصوص عليها في المادة (10) المشار إليها آنفاً، وحيث أن الشكلية من النظام العام⁽¹⁹⁾.

والحقيقة كان لاكتفاء المشرع العراقي بتشكيل اللجنة التحقيقية في ثلاث موظفين (رئيس وعضوين) شريطة أن يكون أحدهم حقوقياً ما يبرره، منها ضمان سهولة إجراء التحقيق وسرعته فضلاً عن إمكانية إصدار القرار بالاتفاق⁽²⁰⁾. ورغم مسلكه في تحديد العدد الوفري للأعضاء واشتراط توفر الخبرة لكن الواقع أفرز العديد من الإشكاليات فيما يخص آلية التحقيق مع موظف الخدمة الجامعية، تتعلق بمدى التقيد بالأقدمية بالنسبة للمركز الوظيفي لمن يترأس اللجنة التحقيقية فضلاً عن مراعاة الألقاب العلمية.

ومن استقراء المادة (10) من قانون الانضباط العام لم نجد إجابات صريحة لهذه السؤال، وحيث أن الحكم الذي أرسنه المادة أعلاه تتعلق بالنظام العام، تجعل من الصعوبة بمكان أن يكون مساغ في التوسع في تفسيرها. أما ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية الصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية فقد ألزم (القسم الأول / أولاً م/5) بضرورة الالتزام بالعدد الحصري لأعضاء اللجنة التحقيقية وهو ثلاث أشخاص (رئيس وعضوين) مع ضرورة وجوب أن يكون من بين الأعضاء من يحمل شهادة في القانون ضماناً لصحة أداء اللجنة، فضلاً عن إرساء مبدأ عام يفيد ببطالان الإجراءات التحقيقية حال مخالفتها لأحكام هذه الضوابط، إذ نصت الفقرة (3) من الأحكام العامة من هذه الضوابط على (3- تعد الإجراءات المتبعة من قبل اللجان التحقيقية باطلة في حالة مخالفتها للأحكام الواردة في هذه الضوابط)⁽²¹⁾. وقد تنبه واضعو ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية في وزارة التعليم العالي لهذا الأمر، سيما أن الاعتبارات العلمية والوظيفية في وزارة التعليم العالي تظهر بصورة جلية، ذلك لما تحويه هذه الوزارة من ألقاب علمية وشهادات عليا، تفرض على من يتولى التحقيق معهم أن يكون بذات مستواهم العلمي والوظيفي، وبذلك نجد (القسم الأول / أولاً / 6) من هذه الضوابط تلزم الرئيس الإداري الأعلى في التشكيل مراعاة الدرجة والعنوان الوظيفي والمرتبة العلمية للموظف المتهم عند اختيار أعضاء لجنة التحقيق، على أن يكون رئيس اللجنة التحقيقية في الأقل من الدرجة أو المرتبة العلمية

(19) حكم محكمة قضاء الموظفين الصادر في 2013/9/5 (غير منشور).

(20) عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، موسوعة الثقافة القانونية، بغداد، 2008، ص102.

(21) الفقرة (3) من الأحكام الخاصة بضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/1/8793 في 2014/4/13 والمنشورة بموجب الاعمال الصادر من جامعة بغداد /قسم الشؤون القانونية ذي العدد 12300 في 2014/5/13.

ذاتها أو أعلى. وقد برر ذلك (حرصاً على الجانب الاعتباري للعناوين الوظيفية إضافة إلى مكانة الموظف المتهم في الوسط الذي يعمل فيه)⁽²²⁾.

فضلاً عما تقدم يجوز للجنة التحقيقية الاستعانة بالمختصين وذوي الخبرة عند التشكيل لمراعاة شريحة التدريسين كما ورد في الفقرة (تاسعاً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تنص على (من أجل ضمان الوصول إلى الحقيقة يجب الاستعانة بالمختصين وذوي الخبرة عند تشكيل اللجان التحقيقية وفقاً لأهمية المشكلة أو الخطأ إن كان مالياً، إدارياً، علمياً... الخ، لذا على الجهات الإدارية إعداد قوائم بأسماء واختصاصات العاملين لديها من ذوي الخبرة من أجل الاستعانة بهم كلما اقتضت الحاجة لهم عند تشكيل اللجان التحقيقية)⁽²³⁾. وعليه وفقاً لما تقدم تكون الأحكام العامة هي المعمول بها بخلاف قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 الملغى الذي حدد في المادة (11/ج) منه أن التحقيق يكون من قبل لجنة الانضباط التي تمارس عملها وفق سلسلة من الإجراءات المحددة قانوناً⁽²⁴⁾، فضلاً عن مراعاة خصوصية موظف الخدمة الجامعية حيث اشترطت في الفقرة (د/٢/١) منه على أن: (تأليف لجنة انضباط خاصة بموظفي الخدمة الجامعية في كل جامعة بقرار من مجلس الجامعة تكون برئاسة أستاذ وعضوين اثنين لا تقل مرتبة كل منهما عن أستاذ مساعد ومن المفضل أن يكون أحد أعضائها على الأقل مختصاً في القانون)⁽²⁵⁾.

وبدورنا ندعو المشرع العراقي إلى تلافي هذه الإشكاليات بمعالجات تشريعية بنصوص قانونية صريحة بدلاً من الرجوع إلى القواعد العامة والاعتمادات المتعلقة بهذا المجال لخصوصية هذه الشريحة كما في قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 (الملغى) في المادة (11) التي عالجت هذا الأمر بخلاف الحالي.

(22) الفقرات (5، 6) البند أولاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/8793/1 في 2014/4/13 والمنشورة بموجب الاعام الصادر من جامعة بغداد /قسم الشؤون القانونية ذي العدد 12300 في 2014/5/13.

(23) الفقرة (9) البند أولاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/8793/1 في 2014/4/13 والمنشورة بموجب الاعام الصادر من جامعة بغداد /قسم الشؤون القانونية ذي العدد 12300 في 2014/5/13.

(24) تنص المادة (11/ج) من قانون الخدمة الجامعية المرقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٦ الملغى على أن (الرئيس الجامعة أو للرئيس المباشر أن يعاقب موظف الخدمة الجامعية بإحدى العقوبات الانضباطية، أو يحيله إلى لجنة الانضباط إذا ظهر أنه ارتكب ما يخل بواجبات وظيفته العلمية أو التربوية أو الإدارية، أو بما يجب أن يتحلى به موظف الخدمة الجامعية من صفات (خلاقية)).

(25) المادة (11 د/٢/١) من قانون الخدمة الجامعية المرقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٦ الملغى.

أما على صعيد القوانين الوظيفية المقارنة فألزمت وجوب اقتران إجراءات فرض العقوبة بتشكيل لجنة تحقيقية تتولى مهمة التحقيق مع الموظف المخالف بهدف التوصية بفرض العقوبات الانضباطية انسجاماً مع جسامة المخالفة التي اقترفها⁽²⁶⁾.

ففي مصر نصت المادة (59) من نظام الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على "لا يجوز توقيع أي جزاء على موظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً....."⁽²⁷⁾. استناداً إلى مبدأ (لا عقوبة إلا بنص) كمبدأ عام، أما بالنسبة للتحقيق مع الأساتذة العاملين في مؤسسات التعليم العالي والأساتذة والعاملين في الجامعات الخاصة فقد نصت المادة (105) من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (49) لسنة 1972 على (أن يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق... بمباشرة التحقيق فيما ينسب إلى عضو هيئة التدريس... ويقدم عن التحقيق تقريراً" إلى رئيس الجامعة)⁽²⁸⁾، يكون تشكيلها سنوياً مع مراعاة ما نصت عليه المادة (29) منه مراعاة لخطورة الآثار المترتبة على إحالة عضو هيئة التدريس للتحقيق والتمثلة في سمعته وهيئته أمام طلابه⁽²⁹⁾.

فالمشرع المصري اشترط أن يكون أحد أعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق في عضوية مجلس التأديب، لخلق الموازنة بين العنصر الإداري والقضائي لأنه من رجال القانون بحكم تخصصه، وبالتالي يكون أقدر من غيره بالوقوف على كافة الجوانب المختلفة للمحاكمة أمام المجلس التأديبي، فضلاً عن أفراد نظام خاص بتأديب العاملين بمؤسسات التعليم العالي حفاظاً على كرامة أعضاء هيئة التدريس⁽³⁰⁾.

⁽²⁶⁾ المادة (63) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري أمر رقم (06-03) لسنة 2006، التي تنص على (تشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، تتضمن هذه اللجان بالتساوي، ممثلين من الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة). أما المرسوم 58-95 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية جعل رأي المجلس التأديبي يكون إجبارياً على السلطة في حالة تصنيف العقوبات إلى الدرجة الثالثة.

⁽²⁷⁾ المادة (59) من نظام الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 النافذ منشور في الجريدة الرسمية العدد 43 مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة 2016، تقابلها المادة (79) من قانون العاملين المدنية بالدولة المصرية رقم (47) لسنة 1978 الملغى.

⁽²⁸⁾ المادة (105) من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم 49 لسنة 1972.

⁽²⁹⁾ محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بالنظم الأخرى، 1972، ص 16 وما بعدها.

⁽³⁰⁾ ثروت عبد العال أحمد هويدي، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس الخاضعة لأحكام القانون رقم (49) لسنة 1972، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 219.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها ومنها الصادر في 1993/6/5 الذي جاء فيه (ان ممارسة مجلس التأديب لسلطته في التأديب بتشكيله الذي حدده القانون يعتبر من النظام العام، بحيث لا يجوز الخروج على التشكيل المحدد في القانون أو التفويض فيه وإلا كان التشكيل باطلاً وتبطل بالتالي كافة الإجراءات التي تتم أمامه)⁽³¹⁾.

وفي حكم آخر تذهب المحكمة ذاتها إلى أنه: (.... متى كان القانون قد حدد من يجوز أن يجري التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة تعين على رئيس الجامعة إحالة التحقيق إلى من حدده القانون مختصاً بإجرائه دون من عداه وإلا شاب التحقيق عيب جوهري من شأنه أن يؤثر فيه ويؤدي إلى بطلانه وبطلان ما ترتب عليه من إجراءات المحاكمة والحكم)⁽³²⁾.

أما المشرع الجزائري فلم يختلف عما سبق ذكره، فنجد المادة (171) من الأمر رقم 30/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفية العمومية التي تنص على أنه: (يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التحقيق قبل البت في القضية المطروحة)⁽³³⁾.

وحددت المادة (01) من المرسوم التنفيذي رقم 10/84 المؤرخ في 14/1/1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية حيث (تشكل بالتساوي من ممثلين عن الإدارة ومنتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين لحساب الإدارة)⁽³⁴⁾.

أما المادة (165) من الأمر 30/06 حددت العقوبات التأديبية التي تأخذ بها الإدارة برأي اللجنة المتساوية والمتمثلة في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة⁽³⁵⁾. وباستقراء النصوص أعلاه نجد أن المشرع الجزائري إسوة بالمشرع العراقي لم يعط خصوصية لشريحة أعضاء الهيئة التدريسية حيث تطبق الأحكام العامة أعلاه، ورغم محاولته مراعاة مدى خطورة الأثر المترتب على فرض هذه العقوبات التي تصل في بعض الأحيان إلى

(31) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم (3538) الصادر في 1993/6/5 لسنة 38 ق الموسوعة الإدارية الحديثة حسن الفكاهاني، ص 926 وما بعدها.

(32) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم (2107) الصادر في 1995/2/18 أشار إليه: أحمد الموفى، مرجع سابق، ص 87.

(33) المادة (171) من الأمر رقم 30/06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفية العمومية الجزائري.

(34) المادة (01) من المرسوم التنفيذي رقم 10/84، المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، جريدة عدد 3، س 21، الصادر في 17 يناير 1984.

(35) المواد 181-182 من الأمر رقم 30/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية.

إنهاء رابطة الموظف، فضلاً عن الحد من تعسف الإدارة بإلزامها باستشارة اللجنة قبل توقيع الجزاء، لكن هنالك من ينتقد مسلكه هذا ويرى أنه لا يوفر ضماناً لشريحة الموظفين لكون الإدارة هي الحكم والخصم في آن واحد لأن المادة (5) من المرسوم الخاص بتشكيلها حدد مدة العضوية بثلاث سنوات وأعطى للإدارة سلطة تقصي وتمديد المدة، وهذا يتنافى مع مبادئ العدالة وكان من المفروض عليه أن يعهد ذلك لجهة محايدة من أجل ضمان نزاهة فرض العقوبة⁽³⁶⁾.

المبحث الثاني: اختصاص اللجنة التحقيقية مع موظف الخدمة الجامعية

إن نص الفقرة (أولاً) من المادة (10) من القانون رقم (14) لسنة 1991 المعدل ألزمت الوزير المعني أو رئيس الدائرة بصلاحيات وجوبية بإجراء التحقيق مع الموظف المخالف بصريح العبارة (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية ..)، فضلاً عن نص الفقرة (ثالثاً) من المادة نفسها المتعلقة بحالة ثبوت أن فعل الموظف المحال إلى التحقيق يشكل جريمة جزائية فيجب على اللجنة أن توصي بإحالته إلى المحكمة المختصة.

في حين أن صلاحيات اللجان التحقيقية المقررة في نص الفقرة (ثانياً) من المادة (10) رسمت الإطار العام لعملها في القيام بالإجراءات التي تقتضيها مهمة التحقيق والذي تتولاه وطبيعته إذ أن الفقرة آنفة الذكر لم تقيد صلاحيات الجهات التحقيقية بل أشارت إليها بشكل عام تاركة أمر التحديد لطبيعة العمل التحقيقي وما تخوله الإدارة للجان من صلاحيات تتبعاً لمهامها وواجباتها اللازمة لإنجاز العمل التحقيقي⁽³⁷⁾، مع مراعاة ما قرره الفقرة (رابعاً) من المادة (10) من قانون رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي تعد استثناء من ذلك حيث يجوز للوزير أو الرئيس بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة عقوبة (لفت نظر أو إنذار أو قطع راتب) دون الحاجة إلى اللجوء إلى اللجنة التحقيقية وفقاً لنص الفقرة (رابعاً) من المادة (10) من القانون أعلاه وهذه الصلاحيات تقررت للوزير المختص ووكيل الوزير والمدير العام وأي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة⁽³⁸⁾.

ووفقاً لما تقدم فإننا سنبحث اختصاص اللجنة التحقيقية مع موظف الخدمة الجامعية في مطلبين نخصص الأول لبحث مهام اللجنة التحقيقية أما الثاني فنسلط الضوء فيه على القيود الواردة على مهام اللجنة التحقيقية.

المطلب الأول: مهام اللجنة التحقيقية

⁽³⁶⁾ مروان الدهمة وآخرون، النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام، بحث منشور في مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 4، عدد 1، 2020، ص 33.

⁽³⁷⁾ عثمان سلمان غيلان، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 86.

⁽³⁸⁾ محمد عصفور، طبيعة الخطأ التأديبي، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، س 6، ع 1، 1962، ص 64.

تمارس اللجنة التحقيقية عملها وفق سلسلة من الإجراءات والتي تتمثل في الآتي:
أولاً- تشرع اللجنة التحقيقية في عملها وفقاً للأصول القانونية المقررة بعد إحالة الموظف إليها عن طريق الجهة المختصة.

والإحالة عادة تصدر من السلطة المختصة والتي وإن اختلفت لكنها عادة تلتقي بنقطة جوهرية تتمثل في (الفصل بين الاتهام والتحقيق)، ومن استقراء نص المادة (10 / الفقرة 1 أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة نجد ذلك بصريح العبارة (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية...)، فالإحالة تكون من هذه الجهات حصراً⁽³⁹⁾.

أما على صعيد الضوابط الخاصة بتشكيل اللجان التحقيقية نجد الفقرة (2) من البند ثانياً نصت على (وجوب صدور الأمر المتضمن تشكيل اللجنة التحقيقية من قبل الرئيس الإداري الأعلى في الدائرة أو التشكيل حصراً أو ممن يخوله بالصلاحيات بموجب القانون، مع مراعاة عدم تجاوزه للاختصاص المكاني والزمني عند ممارسته لاختصاصه في هذا المجال)، أما الفقرات (3، 4) من البند ثانياً من الضوابط تعالج تداخل الاختصاصات حيث نصت على (3- إذا اجتمعت الصلاحيات لأكثر من جهة إدارية تجاه الموضوع المراد التحقيق فيه (الجامعة والكلية - أو الوزير والمفتش العام) فإن الجهة الإدارية الأقرب صلة للوقائع تكون هي المختصة بتشكيل اللجنة التحقيقية مع وجوب إشعارها للجهات الإدارية الأخرى ذات الصلة بمباشرتها للتحقيق. ولا يجوز لغيرها من الجهات ذات العلاقة بفتح التحقيق ما لم تنته الجهة التي باشرت فيه منه).

وفي حالة وجود أكثر من لجنة تحقيقية مشكلة بذات الموضوع مع دوائر مركز الوزارة تكون الأولوية حسب التخصص، ولا يحق لأي دائرة تشكيل لجنة تحقيقية خارج اختصاصها حسب مهام وواجبات كل دائرة وفقاً لما هو محدد بالقانون رقم (40) لسنة 1988 المعدل⁽⁴⁰⁾.

أما المشرع المصري فقد سائر القانون الفرنسي بالمبدأ العام الذي ينص على (الجهة التي تختص بالإحالة إلى التحقيق هي ذاتها الجهة المختصة بتأديب الموظف)، وهذا ما جاء بصريح العبارة في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم (14185) في 2014/2/22 (ومع مراعاة حكم المادة (105) في شأن التحقيق والإحالة إلى مجلس التأديب، تسري بالنسبة إلى المساءلة أمام مجلس التأديب القواعد الخاصة بالمحاكمة أمام المحاكم التأديبية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وحيث إن المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن المشرع في المادة (109) من قانون تنظيم الجامعات المشار إليه قضى بسنوية تشكيل مجالس تأديب أعضاء

⁽³⁹⁾ تقابلها المادة (22) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 (الملغى)، والمادة (23) من القانون رقم 69 لسنة 1936 (الملغى).

⁽⁴⁰⁾ الفقرات (3، 4) من البند ثانياً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/8793/1 في 2014/4/13.

هيئة التدريس بالجامعة، ومن ثم لا يجوز المساس بتشكيل المجلس حال قيامه وقبل انتهاء السنة المحددة إلا لقوة القاهرة أو لظرف طارئ، إذ إن هذا المجلس بمثابة محكمة تأديبية، يطعن في قراراته أمام المحكمة الإدارية العليا، بما يوجب استقرار أعضائه أثناء قيامهم بمباشرة أعمال القضاء المنوطة بهم، لما في ذلك من ضمانات للتقاضي على وجه يبعث اطمئنان ذوي الشأن⁽⁴¹⁾.

في حين نجد المشرع الجزائري قد ألزم سلطة التعيين بعد معاينة الخطأ المرتكب بإخطار المجلس التأديبي في مدة لا تتجاوز (45) يوما ابتداء من تاريخ المعاينة استنادا إلى المادة (166) من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽⁴²⁾.

ثانياً- "يجرى التحقيق تحريراً ابتداء بإبلاغ الموظف بالتهمة المنسوبة (وتكون بمذكرة رسمية يحررها رئيس اللجنة)، وإتاحة الوقت الكافي واللازم لتوفير دفوعه الذي يعد من المبادئ الأساسية كما ذكرنا سابقاً. وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك في العديد من أحكامها منها حكمها المرقم 404 في 1979/12/1 الذي جاء به (إن ضوابط التحقيق تستلهم في كنف قاعدة أساسية مفادها الضمان وتوفير الاطمئنان للعامل (الموظف) موضوع المساءلة الإدارية، فيجب أن يكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضمانته، من حيث وجوب استدعاء العامل (الموظف) وتمكينه من الدفاع عن نفسه)، وتستطرد المحكمة بالحكم وتبطل كل إجراء يخالف ذلك بصريح العبارة (...فكل تحقيق إداري يخالف هذا المبدأ يكون عرضة للإبطال من جانب القضاء)⁽⁴³⁾.

وفي حكم آخر تذهب المحكمة ذاتها إلى (ولما كان المشرع في قانون تنظيم الجامعات، الصادر بالقرار بقانون رقم 49 لسنة 1972، قد حظر على أعضاء هيئة التدريس إعطاء دروس خصوصية، وحدد على سبيل الحصر في المادة (110) الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء هيئة التدريس، إلا أنه نص في الفقرة الأخيرة من هذه المادة صراحة على أن كل فعل فيه مخالفة لنص المادة (103) يكون جزاؤه العزل، ومن ثم فإن سلطة مجلس التأديب في اختيار العقوبة الملائمة في مخالفة إعطاء الدروس الخصوصية تكون قد اختلفت تماماً بعد أن حدد لها المشرع عقوبة معينة بذاتها. وحيث إنه لا تجوز معاملة المتهمين بوصفهم نمطا ثابتا، أو النظر إليهم باعتبار أن صورة واحدة تجمعهم لتصبهم في قالبها، بما مؤداه أن الأصل في العقوبة هو تفريدها لا تعميمها، وأن تقرير استثناء تشريعي لجريمة إعطاء دروس خصوصية من هذا الأصل العام، وأيا

⁽⁴¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم (14185) في 2014/2/22 (غير منشور).

⁽⁴²⁾ المادة (166) من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري.

⁽⁴³⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ذو الرقم 404 لسنة 23 في 1979/12/1، منشور في مجموعة المبادئ القانونية في 15 عاماً (1965-1980)، ج2، القاعدة رقم 29، ص 1679.

كانت الأغراض التي يتوخاها المشرع، مؤداه أن المذنبين جميعا تتوافق ظروفهم، وأن عقوبتهم يجب أن تكون واحدة لا تغاير فيها، وهو ما يعني ابتداء جزاء في غير ضرورة، بما يفقد العقوبة تناسبها مع وزن الجريمة وملابساتها، وبما يقيد الحرية الشخصية دون مقتضى؛ ذلك أن مشروعية العقوبة مناطها أن يباشر كل قاض سلطته في مجال التدرج بها وتجزئتها تقديرا لها في الحدود المقررة قانونا، فذلك وحده الطريق إلى معقوليتها وإنسانيتها، جبا لآثار الجريمة من منظور عادل يتعلق بها وبمرتبتها⁽⁴⁴⁾.

والمشرع الجزائري لم يختلف عما تقدم فقد نصت المادة (167) من الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفية العمومية الجزائري رقم (30/06) لسنة 2006 العام على (يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية)، فضلا عما قرره المادة (168) من ضمانات الموظف محل التحقيق حيث جاء بها (يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المثل شخصيا، إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل، بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام يمكن الموظف، في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتبس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية، أو حالة رفض التقرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية).

وأیضا ما جاء في المادة (169) من الأمر ذاته حيث نصت على (يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية أو أن يستحضر شهودا ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه)، و أيضا المادة (170) التي قررت مبدأ السرية لجلسات التحقيق إذا اقتضى ذلك حيث نصت على (تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، في جلسات مغلقة يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة)، وباستقراء النصوص نجدها تضم ضمانات مهمة للموظف أثناء المساءلة التأديبية لا تخرج عما هو مقرر في القانون العراقي والمصري⁽⁴⁵⁾.

فالكتابة تكفل عادة سهولة الرجوع إلى الأوراق مع إتاحة الفرصة للموظف للاطلاع عليها، وفي الوقت ذاته تكون حجة فيما يتعلق بالإثبات⁽⁴⁶⁾، حيث ينظم محضر خاص باللجنة تدون فيه الإجراءات حسب التسلسل

(44) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم 23187 الصادر في 2015/4/11 (غير منشور).

(45) المواد (167، 168، 169، 170) من القانون الأساسي للوظيفية العمومية الجزائري رقم (30/06) لسنة 2006.

(46) إقبال نعمت درويش، قواعد التحقيق الإداري الانضباطي في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، مجلد 5، العدد 20، س 8، 2016، ص 482.

المتبع ابتداء من إعلام الموظف وانتهاء بالتوصيات ويجوز إرفاق أوليات بالمحضر إن اقتضت الحاجة إلى ذلك، لأن متطلبات الدفاع يتطلب الرجوع إلى أوليات أوامر موجودة لدى السلطة التي أحالت الموظف إلى التحقيق، أو قد يتطلب الاستعانة بمحام أو شهود أو قد يطلب الموظف إعطاء مهلة لتمكينه من دفاعه وغيره من الأمور التي تساعد في الدفاع عن نفسه، لإتاحة الفرصة الكافية للموظف لإثبات براءته بما يتوفر لديه من أدلة وقرائن⁽⁴⁷⁾، إذا كان الأصل أن تكون إجراءات التحقيق كتابة فهذا لا يمنع من تدوين إفادة الموظف على مجموعة من الأسئلة توجه له تتضمن المحاور الأساسية للتهمة المنسوبة له، وفي الوقت ذاته الالتزام بالسرية للإجراءات المتخذة مع ضرورة الاستعانة بتقارير الخبراء من خلال إجراء الكشف والمعاينة لمعرفة مقدار الأضرار التي تنتج عن المخالفة المنسوبة لموظف الخدمة الجامعية⁽⁴⁸⁾.

وهذا ما نلمسه في المادة (21) من قانون انضباط موظف الدولة العراقي المرقم 69 لسنة 1936 الملغى حيث أوجب المشرع العراقي على (رئيس لجنة الانضباط عند تحديده لتاريخ انعقاد اللجنة إعطاء الموظف المهلة الكافية لإعداد دفاعه)، ونصت المادة (38) منه على (استماع القضية أمام اللجنة أو المجلس العام كاستماعها أمام المحاكم الجزائية)، بخلاف الأمر في القانون الحالي فقد جاء خالياً من تحديد رغم أن واقع عمل اللجان يجري على إعطاء الموظف الوقت الكافي لتهيئة دفاعه⁽⁴⁹⁾.

أما الفقرة (7) من البند ثانياً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية نصت على (يحق للموظف المتهم الاطلاع على أوليات التحقيق كافة ضماناً للشفافية والعدالة ولتمكينه للدفاع عن نفسه مع منحه الوقت الكافي لتهيئة دفاعه، سواء تعلق ذلك بالمستمسكات الرسمية الدالة على براءته أو تقديم شهود نفي)⁽⁵⁰⁾.

أما على صعيد القوانين المقارنة فنجد في مصر عدم وجود نص صريح بذلك لكن المادة (7) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958 نصت على (سريان الأحكام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية بما فيها ضبط الشاهد وإحضاره لأداء الشهادة عند تخلفه عن الحضور)⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁷⁾ وديع دخيل إبراهيم، خصوصية الإثبات في التحقيق والقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 9، العدد 35، سنة 2020، ص 234.

⁽⁴⁸⁾ لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ص 29.

⁽⁴⁹⁾ المواد (21، 38) من قانون موظف الدولة العراقي رقم 69 لسنة 1936 الملغى.

⁽⁵⁰⁾ الفقرة (7) من البند ثانياً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية.

⁽⁵¹⁾ المادة (7) من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المرقم 117 لسنة 1958.

بخلاف المشرع الجزائري الذي تلافى أوجه القصور وسد النقص بالإحالة بصورة صريحة الرجوع إلى القواعد المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية مع الاستعانة بالنصوص المتعلقة بوسائل التحقيق الخاصة بالخبرة والاستماع إلى الشهود والمعاينة المقررة في المواد (125-145) والمواد (859، 861، 862) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 في 2008⁽⁵²⁾.

واللجنة التحقيقية عادة لا تصدر قرارات وإنما مجرد توصيات وتحدد الجهة المختصة إلزاميتها فلها الأخذ بها أو عدم الأخذ بها، وهذا ما أكدته مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) في قراره المرقم 41/انضباط/تميز/2011 في 2011/2/10 الذي جاء فيه (علماً أن توصيات اللجنة التحقيقية لا تعتبر قرار إداري لأن ليس لها أثر قانوني ما لم يتم المصادقة عليها وللوزير أو رئيس الدائرة إما المصادقة عليها أو تعديلها أو عدم الأخذ بها)، فهي بعد الانتهاء من أداء مهامها وبعد مناقشة الوقائع للأدلة الواردة بشأن المخالفة المنسوبة إلى الموظف والتأكد من مدى صحة كل واقعة تقدم اللجنة توصياتها تثبت فيه ما قامت باتخاذ من إجراءات⁽⁵³⁾، والتي تتمثل إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق في حالة عدم كفاية الأدلة والوقائع أو توصي بفرض إحدى العقوبات التي نص عليها القانون وبعدها يرفع المحضر إلى الجهة التي قامت بإحالته إلى التحقيق⁽⁵⁴⁾، أما إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال إليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفة أو ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة⁽⁵⁵⁾.

أما فيما يتعلق بإعادة التحقيق فهنا يجب التفرقة بين حالتين (الأولى) تتمثل بالتوصيات غير المصادق عليها، فهنا يجوز للسلطة المختصة عدم الأخذ بها، أو إعادة التحقيق أو إصدار أمر بتشكيل لجنة جديدة في حالة عدم قناعتها.

⁽⁵²⁾ المواد (125-145) والمواد (859، 861، 862) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم 09/08، جريدة عدد 21 الصادر بتاريخ 2008/4/23.

⁽⁵³⁾ قرار مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) المرقم 41/انضباط/تميز/2011 في 2011/2/10 (غير منشور). ولمزيد من التفاصيل راجع: صعب ناجي عبود، المرشد العملي في إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص 47.

⁽⁵⁴⁾ المادة (10/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة التي تنص على (.. وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها).

⁽⁵⁵⁾ ضامن خلف العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون/جامعة بغداد، 1991، ص 84.

أما الحالة (الثانية) بعد المصادقة على التوصيات فهنا تعد بمثابة حجة قانونية استناداً للفقرة (4) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل التي تنص على (يعد القرار غير المطعون فيه خلال المدة المنصوص عليها في الفقرتين (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة باتاً).

ونجد في ذات السياق الفقرات (2، 3) من البند ثالثاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تؤكد على ذلك حيث تنص على (2- لا يجوز للرئيس الإداري تغيير العقوبة الانضباطية الموصى بإيقاعها من قبل اللجنة التحقيقية في التخفيف والتشديد بل له الاعتراض عليها وإعادة المحضر إلى ذات اللجنة للسير في التحقيق في حدود الملاحظات المقدمة من قبل الرئيس الإداري وإذا تمسكت اللجنة التحقيقية بتوصياتها فعلى الرئيس المصادقة عليها وإصدار الأمر الإداري بذلك. 3- في حالة مصادقة الرئيس الإداري على توصيات اللجنة التحقيقية لا يجوز له إعادة النظر في التوصيات المتضمنة توجيه إحدى العقوبات الانضباطية)⁽⁵⁶⁾.

وعلى صعيد التطبيقات القضائية نجد العديد من القرارات القضائية الصادرة من مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) التي تؤكد على ذلك ومنها القرار المرقم (2006/31) والصادر في 2006/5/3 حيث جاء فيه (..لا يحق للوزير المختص أو رئيس الدائرة بعد مصادقته على توصيات اللجنة التحقيقية إعادة التحقيق الإداري في ذات القضية، إلا إذا ظهرت أدلة جديدة معتبرة، تؤثر في التحقيق)، وقرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً المرقم (2009/ 41) والصادر في 2009/6/10 بخصوص الاستيضاح منه حول إجراءات رئيس الدائرة بعد المصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية فأكد على (..أن الأحكام والقرارات المكتسبة درجة البتات تعد حجة بما فصلت فيه)⁽⁵⁷⁾.

فتوصيات اللجان تتنوع وتتعدد حسب الغاية من تشكيلها فهناك (اللجان التدقيقية) التي تدقق أعمال اللجان التابعة للإدارة أو (لجان خاصة بالجرد للمواد). والحقيقة ثمة اختلاف بينها وبين اللجنة التحقيقية فإذا كان التشكيل مطلوب ويعد من النظام بخلاف اللجان الأخرى فلا يشترط فيها عدد معين أو أشخاص معينين. فضلاً عنه لا يمكن لها أن تصدر توصيات بفرض العقوبات الانضباطية فمهمتها تقتصر على تشخيص مواطن الخطأ والخلل.

⁽⁵⁶⁾ الفقرات (2، 3) من البند ثالثاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية.

⁽⁵⁷⁾ قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) المرقم (2006/31) والصادر في 2006/5/3 قرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) المرقم (2009/ 41) والصادر في 2009/6/10. (غير منشورين).

ولكن يمكن لها أن توصي بتشكيل لجنة تحقيقية لغرض التحقيق في بعض المخالفات وهذا ما نلمسه بالنسبة للجان الخاصة لعمل مكتب المفتش العام (سابقاً)، أو ديوان الرقابة المالية أو دائرة التدقيق والرقابة الداخلية⁽⁵⁸⁾. ونجد في مصر الأمر ذاته حيث تتولى هيئة الرقابة الإدارية المصرية مهمة التفتيش فيما يتعلق بالمخالفات المالية والإدارية حسب المادة (2) من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية المصرية رقم (54) لسنة 1964 المعدل، وتقاسمها المهمة أيضاً في هذا المجال الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب المادة (5) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988 المعدل دون أن يحصل تداخل بينهما⁽⁵⁹⁾.

والاستثناء الذي يرد على إلزامية تشكيل اللجنة التحقيقية الوارد في البند (رابعاً) من (م/10) للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أياً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً. ثانياً. ثالثاً) من المادة الثامنة وهي كل من (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) استثناء من أحكام القانون ودون تشكيل لجنة تحقيقية بحق الموظف المخالف وبكل الأحوال لا يجوز توجيه عقوبة للموظف دون إجراء التحقيق معه أو استجوابه⁽⁶⁰⁾.

وعلى الصعيد العملي نجد قرارات لمجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) تؤكد على ذلك ومنها قراره المرقم (2008/ 116) والصادر في 2008/8/11 الذي جاء فيه ((أن عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع المرتب لا يستوجب فيها إجراء التحقيق الأصولي من قبل اللجنة التحقيقية، وإنما يصار إلى الاكتفاء باستجواب الموظف المخالف)⁽⁶¹⁾.

وعلى صعيد التشريعات المقارنة نجد المشرع المصري أجاز ذلك لعقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام بصريح النص في المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 التي

⁽⁵⁸⁾ تنص المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل على ((للدیوان عند اكتشاف المخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وأثارها)).
⁽⁵⁹⁾ المادة (2) من قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية المصرية رقم (54) لسنة 1964 المعدل، المادة (5) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988 المعدل.

⁽⁶⁰⁾ وهذا ما أشار إليه قرار (محكمة قضاء الموظفين المرقم 43/42/41 انضباط / تمييز في 2021/2/11 (غير منشور)).
⁽⁶¹⁾ قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) المرقم (2008/ 116) والصادر في 2008/8/11. (غير منشور).

جاء بها (... ومع ذلك، يجوز لجزائي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام على أن يكون التحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة)⁽⁶²⁾.

أما المشرع الجزائري فنجد المادة (165) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري أمر رقم (06-03) لسنة 2006 نصت على أن (تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني...) ⁽⁶³⁾.

فضلا عما تقدم واستنادا إلى المادة (7) من قانون الانضباط (إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين)، فلا يؤثر على آلية التحقيق اتخاذ جملة من الإجراءات الاحترازية كتسبيب الموظف من مكان إلى آخر كما في حالة اختلاس موظف الحسابات مبالغ دون استحقاق، أو حالة السرقة العلمية لموظف الخدمة الجامعية، أو المنع من الإشراف أو التدريس لفترة معينة.

ويعد السحب من أكثر الإجراءات العملية التي ترافق عمل اللجان التحقيقية حيث أجاز المشرع للجنة التحقيقية أن توصي بسحب يد الموظف لأغراض احترازية حسب ما نصت عليه المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل (ثانياً: للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق) ⁽⁶⁴⁾. فضلاً عن الفقرة (12) من البند ثانياً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تنص على (استناداً إلى المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل يمكن للجنة التحقيق وفي أية مرحلة من مراحل التحقيق تقديم التوصية إلى الرئيس الإداري بسحب يد الموظف من الوظيفة إذا وجدت في استمراره بعمله الوظيفي أثره السلبي على سير التحقيق وضمان الوصول إلى كشف الحقائق. على أن لا تكون عملية الإبعاد المؤقت للموظف إجراء تعسفياً غايته الإساءة إلى سمعته الوظيفية ومركزه الوظيفي) ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶²⁾ تقابلها المادة (79) من قانون رقم 47 لسنة 1978 (الملغى) التي نصت على (...يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق مشافهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء).

⁽⁶³⁾ المادة (165) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري أمر رقم (03/06) لسنة 2006.

⁽⁶⁴⁾ المادة (17/ ثانياً) من انضباط موظفي الدولة المعدل. وقد أصدر مجلس الوزراء العراقي بتاريخ (2019/5/22) قراره رقم (185) لسنة 2019 حث فيه الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على سحب يد الموظف الذي يحال إلى المحاكم المختصة (جنح أو جنابات) بتهمة تتعلق بجرائم الفساد المالي والإداري لمدة (60) يوماً.

⁽⁶⁵⁾ الفقرة (12) من البند ثانياً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية.

والأمر ذاته في إجراءات التحقيق بالنسبة للنيابة الإدارية المصرية نجد المادة (63) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 التي تنص على (لكل من السلطة المختصة ورئيس النيابة بحسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية للمدة التي تحددها ...) (66).

أما المشرع الجزائري فإنه لم يختلف على النهج الذي سار به المشرع المصري والعراقي باعتبار التوقيف ليس عقوبة تأديبية وإنما من الإجراءات التحفظية حيث نصت المادة (173/أ) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم (03/06) لسنة 2006 على (في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه من مهامه فوراً) (67).

وأخيراً ذكرنا سابقاً بأن اللجنة التحقيقية إذا وجدت أن فعل الموظف يشكل جريمة فيجب أن توصي بإحالاته إلى المحكمة المختصة حسب الفقرة (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة، فضلاً عن الفقرة (و) من البند (ثالثاً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تنص على ((إذا كان الفعل المرتكب من قبل الموظف يشكل (جناية أو جنحة مخلة بالشرف) ناشئة عن وظيفته يصار إلى التوصية بإحالاته إلى المحكمة المختصة ...))، والأمر ذاته بالنسبة لموظفي الخدمة الجامعية فلا يوجد نص صريح في قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 بذلك، وهذا يقتضي الرجوع إلى القواعد العامة الخاصة بذلك (68).

ولقد عالجنا الفقرة (1) من البند (ثانياً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية بنص صريح ذلك حيث نصت على (بالنظر لعدم وجود تشريع خاص ينظم الإجراءات الإدارية ذات العلاقة بالتحقيق الإداري فإن المشرع قد أحال الأمر إلى نصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1970 فيما يتعلق بالاستدعاء وسماع الشهود وحق الدفاع ... الخ لذا على لجان التحقيق مراعاة ما ورد فيه بدقة) (69).

ومما تجدر الإشارة إليه أن الرجوع إلى أصول المحاكمات الجزائية لا يمنع استقلال كل منها كما ذكرنا سابقاً بصريح النص في المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة التي نصت على ((لا تحول براءة

(66) المادة (63) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، تقابلها المادة (79) من قانون رقم 47 لسنة 1978 الملغى.

(67) المادة (173/أ) من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم (03/06) لسنة 2006.

(68) الفقرة (و) من البند ثالثاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية.

(69) نصت المادة (48) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 العراقي المعدل على ((كل مكلف بخدمة عامة علم أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أو اشتبهه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى وكل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية في حالة يشتبه معها بوقوع جريمة وكل شخص كان حاضراً ارتكاب جنائية عليهم أن يخبروا فوراً أحداً ممن ذكروا في المادة)).

الموظف أو الافراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ((، وأيضا الفقرة (و) من البند (ثالثاً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تنص على (...ولا يحول براءة الموظف أو الافراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى القضاء دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991)⁽⁷⁰⁾.

المطلب الثاني: القيود الواردة على مهام اللجان التحقيقية

تمارس اللجان التحقيقية عملها وفقاً للاختصاصات المرسومة بالنصوص القانونية مع مراعاة القواعد العامة المتعلقة بذلك.

وقد سبق الإشارة إلى أن التشكيل الخاص باللجان التحقيقية اتفقت أغلب التشريعات العراقية والمقارنة على أنها من النظام لا يجوز مخالفتها وإلا عد التشكيل باطلاً وما بني على باطل فهو باطل، وعليه يقع على عاتق السلطة المختصة والأعضاء التقيد بذلك فلا يجوز ممارسة عملها بناء على هذا التشكيل الباطل.

وعلى صعيد القضاء نجد العديد من القرارات بهذا الصدد ومنها قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) الذي جاء به أن (تشكيل اللجنة التحقيقية من أربعة أشخاص أو أكثر أو عضوين أو عدم وجود عضو حاصل على شهادة جامعية في القانون يعد مخالفة لأحكام م/10 من قانون الانضباط ويؤدي إلى بطلان إجراءات اللجنة وتوصياتها لأن ما بني على باطل فهو باطل) وتابع أن المحكمة المذكورة قضت كذلك بأنه (لا يجوز تشكيل لجنة تدقيقية أو تحقيقية من أربعة أعضاء أو حتى مع وجود عضو رابع بصفة مراقب، ويعتبر تشكيل اللجنة التحقيقية باطلاً)، وكذلك قراره المرقم 92/995 في 21/6/1995 اضرارة 995/17 الذي جاء به (نص المادة العاشرة من النصوص الآمرة التي لا يجوز مخالفتها)⁽⁷¹⁾.

وتتقيد اللجنة التحقيقية بمراعاة الإجراءات التي رسمها القانون في ضرورة التناسب بين المخالفة المرتكبة من قبل الموظف والعقوبة المقررة عند رفع توصياتها إلى السلطة المختصة، فالعقوبات الواردة في المادة (8)

(70) - المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة.

- الفقرة (و) من البند ثالثاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية.

(71) قرار مجلس الانضباط العام المرقمين 10/ انضباط/ تمييز / 2012 في 26/1/2012 و 2000 / 2001 في 14/6/2001. وقرراه (بالغاء العقوبة لتشكيل اللجنة التحقيقية من أربعة أعضاء خلافاً لنص المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ)، قرار المجلس المرقم 51/2002، عدد 51/جزائية / 2001 في 14/2/2002، غير منشور.

من قانون انضباط موظفي الدولة متدرجة من حيث الشدة والأثر⁽⁷²⁾، فضلا عن مراعاة الضوابط الشكلية والموضوعية عند استجواب الموظف وضرورة السرعة في الإنجاز الذي يتحدد عادة بالأمر الخاص بالتشكيل، وعادة ينتهي عمل اللجان التحقيقية بانتهاء المهمة المكلفة بها من خلال رفع التوصيات التي سبق الإشارة إليها. وعلى صعيد الواقع العملي في العراق نجد تطبيقات عديدة لحالات تأخر اللجنة في إنجاز مهامها وتكون محلا للطعن من قبل القضاء المختص ولعل ذلك يرجع إلى إغفال السلطة المختصة في تحديد الوقت المناسب لإنجاز مهامها، فضلا عن عدم وجود نصوص صريحة بذلك خلافا للتشريعات المقارنة. فلم نلمس نصوص صريحة في قانون انضباط موظفي الدولة بذلك، بينما نجد الفقرة (2) من البند (ثانياً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تنص على ((على اللجنة التحقيقية إنجاز عملية التحقيق ورفع التوصيات إلى الرئيس الإداري الأعلى دون إبطاء مبالغ فيه لأن التأخير قد يؤدي إلى ضياع الحقائق الواجب الكشف عنها))⁽⁷³⁾.

بخلاف قانون الخدمة المصري رقم (81) لسنة 2016 حددت المادة (62) المهل القانونية المحددة لانتهاء إجراءات التحقيق، أما المشرع الجزائري فنجد أنه يحدد بصريح العبارة المهلة المحددة لانتهاء إجراءات التحقيق بصريح النص في المادة (166) من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية الجزائري رقم (30/06) لسنة 2006 التي تنص على (يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل)⁽⁷⁴⁾.

والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد عن إمكانية السلطة المختصة بمعاينة أعضاء اللجان التحقيقية وإعادة تشكيل غيرها في حالة خروجها عن الحدود المرسومة لهم من خلال التأخير والتباطؤ في عملها؟ ذكرنا سابقا بأن المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة تتعلق بالنظام العام، فلا مساغ في التوسع بتفسيرها وتملك السلطة المختصة الحق في إعادة تشكيلها وفق الصلاحيات المرسومة لها في حالة خروجها عن الحدود المرسومة لها.

ونصت الفقرة (7) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/1/8793 في 2014/4/13 على (لا يجوز لرئيس أو أعضاء اللجان التحقيقية المكلفين بالتحقيق بموجب أوامر وزارية أو إدارية الاعتذار عن عدم

⁽⁷²⁾ تنص المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل على (لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد). وهذا تأكيد على ما جاء في الفقرة الثانية (9) بصريح العبارة التي نصت على (إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخر الترفيع وفق ما هو مقرر في الفقرة السابقة).

⁽⁷³⁾ الفقرة (2) من البند ثانيا من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية.

⁽⁷⁴⁾ المادة (62) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016، المادة (166) من قانون الوظيفة العمومية الجزائري.

أداء العمل عدا حالة العذر المشروع لأن التكليف يعتبر من الواجبات الوظيفية. وبعبارة أخرى ستثار مسؤولية الموظف الممتنع⁽⁷⁵⁾.

ونرى أن عبارة (التكليف يعتبر من الواجبات الوظيفية) تدل على إمكانية السلطة المختصة بمحاسبة أعضاء اللجان التحقيقية عند خروجهم عن حدود سلطاتهم لأنه يعد مخالفة وظيفية. وهذا ما أكدته محكمة قضاء الموظفين في قرارها المرقم 2018/816 في 2018/4/15 الذي جاء فيه (..... إلغاء عقوبة لفت النظر لرئيس لجنة تحقيقية لأن اللجان لا تقرر بل توصي وأن التوصية إما أن يأخذ بها الرئيس الأعلى أو يعدلها وقد لا تتوصل اللجان في كثير من الأحيان إلى الهدف المطلوب الذي من أجله تم تشكيل اللجنة التحقيقية بالتالي ان للرئيس الأعلى إمكانية إعادة تشكيل اللجنة مجدداً من أشخاص تتوسم فيهم الكفاءة والمقدرة وان محاسبة رئيس اللجنة لا سند له من القانون...)⁽⁷⁶⁾.

والأمر لا يختلف بالنسبة لموقف المشرع المصري لأن الإدارة كما ذكرنا سابقاً تجمع بين سلطة الاتهام والتحقيق⁽⁷⁷⁾.

أما المشرع الجزائري فنجد من استقراء المادة (63) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم (06-03) لسنة 2006 أن السلطة المختصة لا تمتلك مساءلتهم لأن الأعضاء هم تابعين لها وجزء منها⁽⁷⁸⁾.

إلا أننا نرى خلاف ما تقدم، إذ يجب التمييز فيما إذا كان الفعل الصادر عن اللجنة التحقيقية عن قلة خبرة، أو عن عمد وإهمال، ففي الحالة الأولى لا مساع للقول بمحاسبة أعضاء اللجنة ذلك أن تشكيلها قد جاء من قبل الرئيس الإداري الأعلى الذي كان يجب عليه مراعاة توفر الخبرة اللازمة في أعضاء اللجنة، أما إن كان خطأ اللجنة التحقيقية كان عن عمد أو إهمال فنرى محاسبتهم كون الفعل الصادر يمثل إخلالاً بواجباتهم الوظيفية. وندعو المشرع العراقي إلى مسايرة التشريعات المقارنة بتحديد الفترة الزمنية لعمل اللجان وذلك من أجل عدم تفويت الفرصة للموظف في الدفاع عن نفسه وفي ذات الوقت عدم ضياع الأدلة الضرورية لإثبات المخالفة.

⁽⁷⁵⁾ الفقرة (7) البند أولاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/8793/1 في 2014/4/13 والمنشورة بموجب الاعمال الصادر من جامعة بغداد /قسم الشؤون القانونية ذي العدد 12300 في 2014/5/13.

⁽⁷⁶⁾ حكم محكمة قضاء الموظفين المرقم 2018/816 في 2018/4/15 (غير منشور).

⁽⁷⁷⁾ المادة (105) من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم 49 لسنة 1972.

⁽⁷⁸⁾ المادة (63) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري أمر رقم (06-03) لسنة 2006.

ومن المسائل التي تثار أيضا والتي تعد قيديا يرد على عمل اللجنة وجود صلة القرابة أو الخصومة بين أحد أعضاء اللجنة التحقيقية وبين الموظف محل التحقيق، وخاصة أن هذه المسألة تمس عنصر الحيادة الذي من المفروض أن يتحلى به المكلفون بعمل اللجنة وعدم وجود النصوص الصريحة التي تعالج ذلك. في الحقيقة إن الوقوف على هذا الاشكال وإيجاد الحلول له يكون على عاتق السلطة المختصة التي من المفروض عليها مراعاة ذلك وإن خلت النصوص القانونية الصريحة من ذلك، فالمادة (10) من قانون الانضباط لم تعالج ذلك.

وبالرجوع إلى القوانين والضوابط الخاصة نجد الفقرة (ثامناً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية في وزارة التعليم العالي العراقية، تنص بصريح العبارة على (عدم تكليف أي موظف بعضوية لجنة تحقيق له صلة قرابة مع الموظف المتهم وعلى الموظف المكلف في حال جهل الجهة الإدارية بموضوع وجود رابطة القرابة الإخبار بها تاركاً تقدير ذلك للجهة الإدارية المختصة)⁽⁷⁹⁾.

أما على مستوى التشريعات المقارنة فلم نلمس أي معالجة لهذه الإشكالية من خلال استقراء النصوص القانونية الخاصة بذلك، ففي مصر نصت المادة (26) من قانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958 على (في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى، و للموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيته)⁽⁸⁰⁾. وعليه وفقا لما تقدم نجد أن المشرع العراقي بخلاف المشرع المصري ساير اتجاه المشرع الجزائري في عدم معالجة حالات الرد والتنحي وهذا لا يمنع من الرجوع إلى القواعد العامة.

خاتمة

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة منهج استقراء النصوص القانونية وتحليل القرارات القضائية الصادرة بهذا الصدد، وحاولنا الوقوف فيها على الإشكاليات التي أفرزها الواقع العملي. ونخلص من هذه الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت من بحثنا بالوضع:

أولاً// الاستنتاجات:

1- إن التحقيق الإداري (مجموعة من الإجراءات المتخذة من قبل السلطة المختصة وفقاً للضوابط المحددة قانوناً من أجل البحث عن الأدلة وتقييمها والوقوف على الحقيقة للمخالفة الانضباطية المرتكبة لتحديد معاقبة الموظف من عدمه).

(79) الفقرة (8) البند أولاً من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية ذي العدد ق/1/8793 في 13/4/2014 والمنشورة بموجب الاعام الصادر من جامعة بغداد /قسم الشؤون القانونية ذي العدد 12300 في 13/5/2014.
(80) المادة (26) من قانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958 المصري.

- 2- يعد تشكيل اللجنة التحقيقية من الضمانات المهمة المقررة للموظف لأن نص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة بها ولا يجوز مخالفتها باعتبارها من النظام العام ولم يختلف عن التشريعات المقارنة بذلك.
- 3- رغم أن المشرع العراقي لم يحدد أجلاً لعمل اللجنة التحقيقية لكن هذا لا يعني بأنها دائمة بل أنها من اللجان المؤقتة التي تنتهي بانتهاء المهمة المخصصة لها.
- 4- لا تعد التوصيات الصادرة من اللجان التحقيقية قرارات إدارية لكونها لا ترتب آثاراً قانونية لأنها لا تلزم السلطة المختصة إلا بعد المصادقة عليها فله أن يعدلها أو يلغيها أو عدم الأخذ بها.
- 5- استيفاء الشكل الكتابي من أهم المسائل التي يجب على اللجان التحقيقية مراعاتها لضمان الحيادة من خلال تحرير محضر تثبت فيه الإجراءات المتخذة مع توصياتها التي تتمثل إما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، تقدم إلى الجهة المختصة بإحالة الموظف.
- 6- يعد السحب من أكثر الإجراءات العملية التي ترافق عمل اللجان التحقيقية حيث أجاز المشرع للجنة التحقيقية أن توصي بسحب يد الموظف لأغراض احترازية حسب ما نصت المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل (ثانياً: للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أية مرحلة من مراحل التحقيق)، فضلاً عن جملة من الإجراءات الاحترازية كتسبيب الموظف من مكان إلى آخر كما في حالة اختلاس موظف الحسابات مبالغ دون استحقاق، أو حالة السرقة العلمية لموظف الخدمة الجامعية، أو المنع من الإشراف أو التدريس لفترة معينة.
- 7- نلمس من الواقع العملي تطبيقات عديدة لحالات تأخر اللجنة في إنجاز مهامها وتكون محلاً لطعن من قبل القضاء المختص ولعل ذلك يرجع إلى إغفال السلطة المختصة في تحديد الوقت المناسب لإنجاز مهامها، فضلاً عن عدم وجود نصوص صريحة بذلك خلافاً للتشريعات المقارنة.
- 8- عدم وجود نصوص تحكم تأديب موظفي الخدمة الجامعية باعتبارهم من الشرائح المهمة لمنتمي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- 9- إن المشرع العراقي على خلاف المشرع المصري ساير اتجاه المشرع الجزائري في عدم معالجة حالات الرد والتتحي وهذا لا يمنع من الرجوع إلى القواعد العامة.
- 10- يرد على تشكيل اللجنة التحقيقية الاستثناء الوارد في البند (رابعاً) من (م/10) للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيًا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً. ثانياً. ثالثاً) من المادة الثامنة وهي كل من (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) استثناء من أحكام القانون ودون

تشكيل لجنة تحقيقية بحق الموظف المخالف وبكل الأحوال لا يجوز توجيه عقوبة للموظف دون إجراء التحقيق معه أو استجوابه.

ثانياً//التوصيات:

1- ندعو المشرع العراقي إلى اشتراط أن يكون أحد أعضاء هيئة التدريس بكليات الحقوق في عضوية مجلس التأديب، لخلق الموازنة بين العنصر الإداري والقضائي لأنه من رجال القانون بحكم تخصصه، وبالتالي يكون أقدر من غيره بالوقوف على كافة الجوانب المختلفة للمحاكمة أمام المجلس التأديبي، فضلاً عن أفراد نظام خاص بتأديب العاملين بمؤسسات التعليم العالي للخصوصية شريحة الموظفين سواء كانوا على مستوى الأساتذة أو العاملين في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

2- نهيب بالمشرع العراقي مسابقة التشريعات المقارنة بتحديد الفترة الزمنية لعمل اللجان وذلك من أجل عدم تفويت الفرصة للموظف في الدفاع عن نفسه وفي ذات الوقت عدم ضياع الأدلة اللازمة لإثبات المخالفة.

3- من أجل معالجة أوجه القصور التشريعي ندعو المشرع العراقي إلى إعمال وسيلتي الرد والتتحي بالنسبة لعمل لجان التحقيق بنصوص قانونية صريحة بدلاً من الرجوع إلى القواعد المقررة في قانون المرافعات.

4- ضرورة إحاطة الموظف بضمانات أكثر فيما يتعلق بالاستجواب استناداً إلى الفقرة (رابعاً) من المادة (10) ونقترح تعديل النص ليكون بالشكل الآتي: "لوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف تحريرياً أن يفرض أياً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من نص المادة (8) من هذا القانون".

5- تفعيل الدور الرقابي لمحكمة قضاء الموظفين فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالعقوبات الانضباطية.

6- ضرورة إتاحة إخطار الموظف بضمانات أكثر وتمكين الموظف من الاطلاع على الأوراق التحقيقية حتى يتسنى تهيئة دفاعه المناسب مع حقه في الاستعانة بمحام إذا اقتضى الأمر.

7- التأكيد على إجراء التفتيش إذا كان من مقتضيات التحقيق يتطلب ذلك مع ضرورة تفعيل دور الخبرة في عملية التحقيق.

8- ضرورة الاستعانة بالمختصين وذوي الخبرة عند تشكيل اللجان التحقيقية كما ورد في الفقرة (تاسعاً) من ضوابط تشكيل اللجان التحقيقية التي تنص على (من أجل ضمان الوصول إلى الحقيقة يجب الاستعانة بالمختصين وذوي الخبرة عند تشكيل اللجان التحقيقية وفقاً لأهمية المشكلة أو الخطأ إن كان مالي، إداري، علمي... الخ لذا على الجهات الإدارية إعداد قوائم بأسماء واختصاصات العاملين لديها من ذوي الخبرة من أجل الاستعانة بهم كلما اقتضت الحاجة لهم عند تشكيل اللجان التحقيقية).

- 9- نوصي بإعادة صياغة الفقرة ثانياً من (10) من قانون انضباط موظفي الدولة بإضافة عبارة "وجوب مراعاة أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية بما ينسجم مع إجراءات التحقيق".
- 10- ندعو المشرع العراقي إلى إعادة صياغة المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة لتكون بالصياغة الآتية (أولاً- تحول براءة الموظف أو الافراج عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون ويكون الحكم الجزائي بمثابة حجية الشيء المقضي به أمام الجهات الإدارية) من أجل إزالة التناقض والارتباك الذي تنسم به المادة.