

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

Abbas Khudair Abbas Al-Majmaie
Iraqi Electricity Company

Abstract

This thesis aims to explain how public employees are legally held accountable according to the laws of the comparative countries of Iraq, Tunisia, and Lebanon. The study revealed that there are certain laws applied by Iraqi, Tunisian, and Lebanese legislators that serve the public employee's interests and fairness when holding them accountable. The study also revealed deficiencies in some laws, which we hope legislators in the comparative countries will take into consideration and explicitly and clearly stipulate to ensure the proper conduct of legal accountability for public employees, in accordance with fair and transparent laws. While public utilities are the tools and means by which the state meets the general needs of society, public employees are the engines of these utilities' efficient achievement of their goals. Although the principle of effectiveness requires management to grant discretion in disciplining erring employees, job security and peace of mind play an important role in motivating and devoting them to fulfilling their responsibilities to the fullest extent possible. Therefore, there is a principle that assertion must be implemented in a consistent manner. In this research, we relied on the descriptive inductive approach to describe the foundations and principles of public employee accountability, comparing Iraqi, Tunisian, and Lebanese law.

Keywords: Principles of Accountability, Public Servant, Iraqi law, Tunisian law, Lebanese law.

الضمانات القانونية لمساءلة الموظف العام في القانون العراقي والتونسي واللبناني عباس خضير عباس المجمع شركة الكهرباء العراقية

المخلص: هدفت هذه الرسالة إلى بيان الضمانات القانونية لمساءلة الموظف العام في القانون العراقي والتونسي واللبناني. وقد تبين من خلال دراسة البحث أن هناك بعض القوانين التي يعمل بها كل من المشرعين العراقي والتونسي واللبناني، والتي تصب في مصلحة الموظف العام وعدالته أثناء محاسبته، وقد أظهرت الدراسة وجود نقص في بعض القوانين، والتي نأمل أن يأخذها المشرعون في الدول المقارنة بعين الاعتبار، وينصوا عليها بنص صريح وواضح لضمان حسن سير المحاسبة القانونية للموظف العام، وفقاً لقوانين عادلة وشفافة. وإذا كانت المرافق العامة هي الأدوات والوسائل التي تلي بها الدولة الاحتياجات العامة للمجتمع، فإن الموظفين العموميين هم محركات المرافق لتحقيق أهدافها بكفاءة. وعلى الرغم من أن مبدأ الفعالية يقتضي من الإدارة منح الحرية في تأديب الموظف المخطئ، إلا أن الأمن الوظيفي وراحة البال يلعبان دوراً مهماً في تحفيزه وإخلاصه لتحمل مسؤوليته على أكمل وجه ممكن، لذلك، هناك مبدأ مفاده أنه يجب تنفيذ التأكيد بطريقة متسقة. اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي الاستقرائي لوصف أسس ومبادئ مساءلة الموظف العام المقارنة بين القانون العراقي والتونسي واللبناني.

الكلمات الدالة: الاستجاب القانوني، مبادئ المسألة، الموظف العام، القانون العراقي، القانون التونسي، القانون اللبناني.

Received: 7/1/2025

Revised: 29/2/2025

Accepted: 24/3/2025

Published online: 28/3/2025

* Corresponding author:

Email: bkhdr441@gmail.com

Citation: Al-Majmaie.A. (2025). Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law. International Jordanian journal Aryam for humanities and social sciences; IJJA, 7(1).

<https://doi.org/10.65811/712>



©2025 The Author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

International Jordanian journal
Aryam for humanities and social
sciences: [Issn Online 3006-7286](https://doi.org/10.65811/712)

المقدمة

في واقع الامر ان موظفين الدولة هم اعمدها ومسيرين شئونها الداخلية والخارجية ولهم دور كبير في تقدم الدولة وفي حال مخالفتهم في الواجبات الوظيفية يجب محاسبتهم ومساءلتهم مساءلة تأديبية الذي تعد من الركائز الاساسية لحفظ نظام الدولة. وتسعى الادارة الى تحقيق المنفعة العامة عن طريق مساءلة الموظف العام والضمانات الممنوحة له. لان الموظف العام والنشاط الاداري وجهاً متلازمان لعملة واحدة فلا موظف عام من دون نشاط اداري ولا يمكن ان يتم نشاط اداري الا بواسطة الموظف العام.^١

فالتأديب في نطاق الوظيفة العامة دور هام في ارساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الادارة من الاطلاع بما يناف لها من دور التحقيق لصاح العام فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف.^٢

فنظام المساءلة والتأديبية في نطاق الوظيفة العامة يهدف الى ايجاد العدالة والتوازن، ويراعي اعتبار فعالية الادارة في العمل لأنه من جهة يمنح الصلاحيات والامتيازات في مواجهة الموظف العام ومن جهة اخرى يفترض فيه ان يراعي اعتبار متطلبات الضمانات الممنوحة للموظف الخاضع للتأديب.^٣

وقد عمل المشرع العراقي على وضع احكام في العقوبات التأديبية ضمن تشريع مستقل ومميز عن قانون الخدمة المدني الا وهو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، التي اسمها العقوبات الانضباطية، ونظم المشرع التونسي في الفصل ٥١ من قانون النظام الاساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٣ المنقح، ونظم المشرع اللبناني حق التأديب ضمن نظام الموظفين العموميين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩م. حيث قمت في الفصل الاول، بيان المفاهيم والكليات، وتطرقت الدراسة في الفصل الثاني الى التنظيم القانوني المساءلة الموظف العام، واما الفصل الثالث فقد ذهبت الدراسة الى بيان الضمانات القانونية لمساءلة الموظف العام في القانون العراقي والتونسي واللبناني.

اهمية الدراسة

إذا كانت المرافق العامة هي الأدوات والوسائل التي تلي بها الدولة الاحتياجات العامة للمجتمع، فإن الموظفين العموميين هم محركات المرافق لتحقيق أهدافها بكفاءة. على الرغم من أن مبدأ الفعالية يتطلب من الإدارة إعطاء الحرية في تأديب الموظف المخطئ، إلا أن الأمن الوظيفي وراحة البال يلعبان دورًا مهمًا في تحفيزه وولائه لتحمل عبئه بأفضل طريقة ممكنة، لذلك، هناك مبدأ يجب تنفيذ التأكيد بطريقة متسقة. إنه متوازن مع مبدأ الفعالية، ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة التي تلقي الضوء على تأكيدات المساءلة التأديبية، بالنظر إلى التوسع الكمي والنوعي للخدمات والاحتياجات العامة التي تكافح الدولة من أجل تلبيةها، وما يترتب على ذلك من توظيف أعداد كبيرة من الموظفين العموميين. يعد البحث والتحليل للأحكام المتعلقة بضمانات المساءلة التأديبية أمرًا مهمًا وواضحًا لزيادة الوعي وتوجيه حقوق الموظفين العموميين فيما يتعلق بالقرارات والأحكام التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية، خاصة وأن الانضباط أمر قد يخضع له الموظف طوال حياته المهنية هناك العديد من الانكشافات في مسيرتي المهنية، ويمكن أن يمتد تأثيرها إلى العديد من المزايا.

تساؤلات الدراسة

السؤال الرئيسي: ما هي الضمانات القانونية لمساءلة الموظف العام في القانون العراقي والتونسي واللبناني ؟
وينبثق عن التساؤل الرئيسي الاسئلة الفرعية الآتية:

^١. رسلان، وسيط القانون الاداري: ج ٢، ص ٢.

^٢. خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة: ص ٣.

^٣. جمال الدين، اصول القانون الاداري: ج ١، ص ٣٩٥.

- ماهية المساءلة القانونية والتأديبية ومبادئها
- ما هو التنظيم القانوني للمساءلة الموظف العام
- ما هي الاسس والضمانات القانونية السابقة و المعاصرة لمساءلة الموظف العام وتوقيع الجزاء التأديبي في القانون العراقي و التونسي واللبناني؟

فرضيات الدراسة

الفرضية الرئيسية: في القانون العراقي والتونسي واللبناني قد ذكرت اسس ومبادئ لمساءلة الموظف العام يعتبر التأديب من الوسائل الرادعة عند الخروج على حدود القانون، ومن الضمانات المؤكدة التي ترغم المنحرف عن الطريق السوي على احترام واجبات وظيفته ومسئولياتها.

وينبثق عن الفرضية الرئيسية الفرضيات الفرعية الآتية:

- **الفرضية الفرعية الأولى:** سواء كان التأديب قضائياً أم شبه قضائياً أم رئاسياً، يجب أن تكون هناك مجموعة من الضمانات التأديبية، سواء في مرحلة ما قبل العقوبة أو في مرحلة التحقيق أو في مرحلة العقوبة، والتي يمكن تنفيذها من خلال المحاكم التأديبية واللجان التأديبية، أو قبل السلطات الرئاسية، هذه الضمانات.
- **الفرضية الفرعية الثانية:** يعتبر أحد الضمانات الرئيسية والمهمة التي يجب احترامها في أنظمة التأديب المختلفة، ولكن هناك بعض الاختلافات بناءً على طبيعة الأنظمة التي تنطبق عليها.
- **الفرضية الفرعية الثالثة:** على الرغم من الاختلافات في أنواع العقوبات التأديبية والجنائية، فلا شك أن هناك ضوابط عامة تحكم كليهما، ويمكننا تحديد أن الهيكل القانوني العام واحد تقريباً، مع مراعاة السلطة التقديرية الواسعة لمنح الانضباط. يجب أن يكون التصرف محدوداً. والرقابة على إدارة الإجراءات التأديبية من قبل السلطات المختصة.

اهداف الدراسة

موضوع هذه الدراسة من الموضوعات التي تمت مناقشتها ويبقى أرضاً خصبة للبحث والباحث، لكن هذه الدراسة تتميز بإبراز هذه الضمانات في النظام التأديبي العراقي الذي لا يزال في طور التبلور ومقارنته مع الأنظمة التأديبية للتونسيين ولبنانيين الذين وصلوا إلى مرحلة متقدمة من التطور في هذا المجال وتلك الخاصة بالدول الأخرى السائدة في الضفة الغربية وبعض الدول، هذه الضمانات لا تستمد حقوقهم من البحوث والدراسات وأجزاء من قوانينهم لا تزال سارية فيها..، ستبرز المقارنة في ظل هذه الأنظمة تماسكها واختلافها، فضلاً عن نقاط القوة والضعف لكل منها، خاصة وأن هذه الأنظمة تشمل الانضباط القضائي وشبه القضائي والرئاسي.

منهجية الدراسة

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي الاستقرائي لوصف اسس ومبادئ مساءلة الموظف العام المقارن بين القانون العراقي و التونسي واللبناني.

الاطار النظري والدراسات السابقة

مفهوم المساءلة الوظيفية

التعريف اللغوي للمساءلة الوظيفية

ان كلمة المساءلة من الناحية اللغوية سنجد ان هذه الكلمة هي مصدر الفعل الرباعي " ساءل " ومعظم

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

معاجم اللغة لا تتناول هذه الكلمة بل تتناول كلمة المسؤولية وهي تختلف في المعنى عن كلمة مساءلة، إذ تطلق كلمة المسؤولية أخلاقياً على التزام الشخص بما يصدر عنه من القول أو العمل، والمسئول هو المناط به عملية المتابعة .

- سأل، يسأل، مساءلة، فهو مسائل، والمفعول مُسأَلٌ، ساءله عن أمر: استخبره عنه، سأله عنه، استعلمه عنه " ساءله عن قضية ما، تسألني من أنت وهي عملية، وهل بفتي مثلي على حال نكر ."

- سأل عن الشيء سؤالاً ومساءلة، قال الله تعالى: «ولا تسئل عن أصحاب الجحيم» " قرأ نافع ويعقوب، بفتح التاء، وجزم اللام: أي دع السؤال عنهم، فيروى ان النبي (ص) «ليت شعري ما فعل ابوي» فنزلت الآية وقرأ الباقون بضم التاء ورفع اللام. وعن ابن كثير انه قرأ ولا يسأل حميم حميماً بضم الياء وهي قراءة الحسن، والباقون بفتح الياء، وقوله تعالى «سأل سائل بعذاب واقع» وقوله «فسئل به خبيراً» وقال أبو إسحاق: أي سائل عن عذاب واقع، وأسأل به: أي أسأل عنه .

التعريف الاصطلاحي للمساءلة الوظيفية

حيث قام بتعريفها الاستاذ عبد الرزاق السنهوري بأنها (تعويض عن المخالفة او الضرر الناشئ عن عمل غير مقبول او مشروع قد يكون هذا العمل هو الاخلال بعقد ابرم بين طرفين او اكثر، وهذه هي المساءلة التعاقدية، وقد يكون الضرر الصادر من الغير عن عمد او غير عمد وهذه هي المساءلة التقصيرية . وينبع مفهوم المساءلة من فكرة مفادها ان يخضع كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، الوقوف امامها للإجابة عن كيفية استعمال الصلاحيات وإدارة الموارد التي وضعت تحت تصرفه .

أي ان المساءلة تعني واجب المسؤولين عن الوظائف سواء كانوا منتخبين او معينين ان يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياساتهم ونجاحهم في تنفيذها. المساءلة هي عملية رقابية يتم من خلالها مواجهة الشخص بما قام به من أفعال او إجراءات او قرارات، ليقدم تفسير لها، وللسبب الذي دعاه للقيام بها، وبناءً على ذلك يتم اتخاذ إجراءات معينة بحقه. ولا بد من التنويه الى ان مصطلح المساءلة مرتبط بالمسؤولية فمثلاً قد يكون الموظف مسؤولاً عن أداء شيء ما، واذا لم يقيم بتنفيذه سيتعرض للمساءلة من قبل مديره وقد يفرض عليه عقوبة اذا لم يوضح سبب تقصيره وتخلفه عن أداء ما هو مطلوب منه .

التعريف اللغوي للمبادئ

مبدأ «مفرد» جمعها مبادئ : مبادئ الأشياء: القواعد الأساسية التي تقوم عليها، أصلها والكيانات التي تتكون منها، لغتها الأصلية، أو مبادئ الحساب، إلخ. تخلص منه.

المعتقد: مدونة أو اعتقاد أخلاقي يجب على الشخص الالتزام به في سلوكه "التزام المؤلف بمبادئه - فلان له مبدأ نبيل - مبدأ عام، مسألة مبدأ - مبدأ لا يمكن - - المبادئ الأخلاقية: المعتقدات والقواعد والمعايير العلمية التي تحدد قيمة العمل .

بدأ «الباء والبدال والهمزة من افتتاح الشيء، يقال: بدأت بالأمر وابتدأت، من الابتداء، قال تعالى «المبدئ والبادئ» . قال غز وجل «انه هو يبدئ ويعيد» (البروج: ١٣) وقال تعالى «كيف بدأ الخلق» (العنكبوت: ٢٠) «ويقال: للأمر العجب بدي، كأنه من عجبه يبدأ به .

- ب د أ : بدأ الله الخلق وابتداه، وكان ذلك في بدأ الإسلام ومبتدأ الامر. وافعل هذا بدأ وبأدي بدء وبأدي بدي. وافعله بدأ ما تريد اول شيء. وهاتها م ذي تبدئت أي اعد الكلمة او القصة من أولها وأبدأ في الامر وأعاد، والله المبدأ المعيد، وفلان ما يبدأ وما يعيد اذا لم يكن له حيله .

التعريف الاصطلاحي لمبادئ المساواة الوظيفية

يُعرّف المبدأ تقليدياً على أنه مجموعة من القواعد والضوابط الأخلاقية والمعتقدات التي يتم من خلالها التمييز بين الصواب والخطأ. الالتزام بالأمانة هو أحد المبادئ الفردية التي تحكم ما يقوله الأفراد ويفعلونه، بينما للمجتمع أيضاً مبادئه الجماعية هذه المبادئ أوسع في نطاقها من السياسات والأهداف العامة. ولا يقتصر تطبيق هذه المبادئ على المستوى الفردي والمجتمعي، بل يمكن أيضاً الترويج له على المستويين الدولي والعالمي. تشكل هذه المبادئ طبيعة آلية المعالجة والعملية القانونية، والغرض منها هو التحكم والتوضيح، لجعل العملية القضائية أكثر سلاسة وشفافية.

عند الموافقة على قواعد المساواة، يجب مراعاة عدة مبادئ، وهي .

- توضيح قواعد النظام ونتائج المخالفة: يجب أن يفهم العمال بوضوح القواعد التي يجب اتباعها وعواقب كسرها، وشرح فوائد اتباعها.
- مبدأ مباشرة العقوبة: يجب أن يكون هناك ارتباط بين المخالفات والعقوبات حتى يتمكن العاملون من تجنب مثل هذا السلوك في المستقبل، ويجب أن يكون هناك تحقيق كامل في المخالفة وأسبابها.
- المساواة والاتساق في تنفيذ العقوبات: يعتبر هذا المبدأ من أهم مبادئ المساواة عندما يتعلق الأمر بالعقوبة، ويجب أن يكون مفهوماً أن العقوبة لا تتعلق بالجاني بل بنوع الجريمة، والعمال الذين يرتكبون نفس الجريمة يعاقبون بالتساوي. يعاقب. الاثنان مختلفان والسلطات تتهمهما بالتحيز.
- مبدأ العقوبة التدريجية: يجب أن يكون لأنواع العقوبات مستويات مختلفة بما يتناسب مع نوع وتكرار الانتهاكات.
- مبادئ شرعية الإجراءات التأديبية: هذا المبدأ يعني أنه لا يجوز للسلطات التأديبية أن تفرض عقوبات غير منصوص عليها في التشريع على مرتكبي المخالفات التأديبية. لذلك لا يجوز لها أن تفرض عقوبة غير منصوص عليها في القانون، حتى لو كانت العقوبة أخف وأبسط من تلك المنصوص عليها في القانون .
- مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية: مبدأ المساواة هو أحد المبادئ التي تحكم جميع قواعد القانون، سواء كانت عامة أو خاصة، ولهذا ستجد أن هذا المبدأ منصوص عليه صراحة في دساتير معظم الدول حول العالم لضمان أن كل فرد يمكنه أن يفعل يرضون عندما يتعلق الأمر بالقوانين العامة، قواعد المساواة في الأمور، بما في ذلك فرض العقوبات. يتطلب هذا المبدأ أن العقوبة التأديبية لا تفرق بين الأفراد وحالتهم الاجتماعية، طالما أن الظروف والظروف المرتبطة بنفس الجريمة هي نفسها، والظروف المشددة أو المخففة المرتبطة بها هي نفسها .
- مبادئ موحدة للعقاب: يتطلب هذا المبدأ عدم فرض أي عقوبة على جزأين أصليين ونهائيين ينتميان إلى نفس النظام القانوني عن الخطأ نفسه من قبل نفس الموظف وفي نفس الفترة الزمنية التي حدث فيها الخطأ .

الأساس القانوني للمساواة الوظيفية

للفقه والقضاء ثلاث جهات نظر في البناء الأساسي لمسؤولية موظفي الخدمة المدنية: النظرية العقدية، النظرية التنظيمية والنظرية الهجينة، ثم هناك سؤال حول أساس مسؤولية موظفي الخدمة المدنية موظفي الخدمة المدنية إجراءات تأديبية، اذا تأكد اخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية او خرج عن مقتضاها فأن

ذلك يحتم على السلطة التأديبية توقيع العقوبة التأديبية المناسبة، جزاء على فعله المنحرف. ولكن ما هو الأساس القانوني الذي تركز عليه هذه السلطة؟ او ما هي الطبيعة القانونية التي تمكن في هذه السلطة وعلى أساسها تناسب احكامها.

اولاً: النظرية العقدية

تستند هذه النظرية على أن العلاقة بين الموظف العام والدولة ذات طابع تعاقدية، طرفاه الدولة من ناحية، والشاغل للوظيفة العامة من ناحية أخرى، وتستمد هذه النظرية أحكامها من القانون المدني، ومان هنا فان السلطة التأديبية تنشأ من العقد المبرم بين الطرفين، فاذا اقرتف الموظف مخالفة تأديبية يكون للدولة حق توقيع العقوبة التأديبية عليه باعتباره مخالفاً للالتزامات التعاقدية المبرمة بين الطرفين. وقد ثار الخلاف بين الفقهاء حاول طبيعة ذلك العقد إلى رأيين: فذهب أحدهما إلى أنه عقد من عقود القانون الخاص (إجارة، خدمات، إذعان... الخ) بينما ذهب الاخر إلى أنه عقد من عقود القانون العام (عقد المرفق العام) لذا سنتناول في هذه النظريات، وذلك لبيان أساس ومصدر سلطة القعاب التأديبية للدولة

نظرية العقد المدني: سادت في فرنسا حتى أواخر القرن الماضي، ومصر في العشرينيات من هذا القرن، النظرية التي تبني علاقة الموظف بالدولة على أساس أنها عقد مدني عادي... يختلف الامر فيه تبعاً لنوع العمل المطلوب فإذا كان هذا العمل مادياً فالعقد عقد اجارة أشخاص، اما اذا كان الموظف يباشر عملاً قانونياً فالعقد الذي يربطه بجهة الدولة هو عقد وكالة، وتخضع هذه العلاقة للقواعد العامة للالتزامات التعاقدية التي تخضع لها الدولة كغيرها، باعتبارها طرفاً في عقد العمل. ويترتب على هذا التصور المتقدم، أن العقوبة التأديبية هي جزاء مدني على الاخلال بشروط العقد، فالسلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام تستمد من هذا العقد الذي يربطه بها، حيث إن هذا العقد يرتب حقوقاً والتزامات متساوية بين طرفيه، وأنه مادام الموظف في مركز تعاقدية فمن الطبيعي أن تكون الولاية التأديبية مدنية، فإن خالف الموظف أداء الواجبات الوظيفية يكون قد خالف شروط العقد فيلزم بالتعويض، إذن فإن العقد هو الأساس الذي تستند إليه الدولة في مباشرة سلطتها التأديبية. وقد انتقد ما قال به هذا الفريق، ويمكن رد أوجه النقد التي قيل بها في هذا الشأن إلى أوجه نقد شكلية، وأخرى موضوعية. فمن الناحية الشكلية قيل: إن العناصر الشكلية للعقد غير متوفرة في العلاقة التي تنشأ بين الدولة وموظفيها؛ ذلك أن إبرام عقود القانون العام يتطلب التقاء إرادتين متساويتين عن طريق الإيجاب والقبول، وهو ما لا يتوافر في العلاقة بين الدولة وموظفيها، حيث لا يكون هناك التقاء للإرادات أو تساوي بينهما، أو مفاوضات كتلك التي تتم في مجال عقود القانون الخاص. ما من الناحية الموضوعية: فإن عقود القانون الخاص تقوم على مبدأ أساسي وهو أن العقد شريعة المتعاقدين، وأن هذا المبدأ لا وجود له في العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، فالدولة بصفتها رب عمل لها أن تعدل أو تغير في المراكز القانونية لموظفيها دون الحصول على موافقة مسبقة في هذا الشأن منهم، ودون استجابة لاعتراضهم إن حدث.

نظرية عقد القانون العام: عندما بدأ استقلال القانون الاداري بنظرياته، لوجود مجلس الدولة الفرنسي، ونتيجة لعدم كفاية النظرية المدنية لتفسير العلاقة بين الموظف والدولة والاثار التي تتميز بها ظهرت نظرية (عقد القانون العام) او (عقد الوظيفة العامة)، وهذه النظرية هي تحويل لنظرية العقد المدني، لكي تتلاءم مع العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة، فهي ترتكز في تفسيرها لهذا العقد على قول: إن طبيعة العقد إنما تتحدد بطبيعة المصالح موضوع العقد المراد تحقيقها، ومن ثم فإن أساس التأديب وهدفه تحقيق المصلحة العامة. فعلاقة الموظف بالدولة- وفقاً لهذه النظرية - وإن كانت علاقة تعاقدية، إلا أنها لا تخضع لأحكام وقواعد القانون المدني وإنما لأحكام وقواعد القانون العام ومن ثم يوصف العقد في هذه الحالة بأنه عقد قانون عام؛ وذلك على أساس أن مثل هذا التكليف إنما يتلاءم ومتطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد، تلك العلاقة التي تحتم أن تتمتع الدولة بسلطات وامتيازات في مواجهة الطرف الاخر، ودون أن تتقيد في هذا الشأن بما تمليه أو تفرضه قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، حيث تتيح تلك العقود للدولة إمكانية الانفراد بتحديد شروطها، وتعديل تلك الشروط وكذا إلغائها بأردتها المنفردة ودون أن يكون للطرف الاخر أي حق في الاعتراض طالما أنه قبل منذ

البداية العمل لدى الدولة. وعلى هذا الاساس تستطيع جهة الإدارة تعديل نصوص العقد بإرادتها المنفردة إعمالاً المبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتعديل، لسد حاجات المجتمع المتغيرة، إلا أن هذا الوصف منتقد أيضاً، لكون هذا العقد ملزم لجهة الإدارة أيضاً وهي لا تستطيع تعديله إلا في حالات محدودة وبشروط معينة أهمها تغير الظروف التي تم في ظلها التعاقد، وظهور الحاجة إلى إجراء هذا التعديل .

نقد النظرية العقدية

هجر الفقهاء هذه النظريات لكثرة عيوبها، ولتعرضها لانتقادات كثيرة جعلت هؤلاء الفقهاء يبحثون عن بديل يكون أصلح منها الأخذ به، كما هجرتها التشريعات المختلفة، وعدل عنها القضاء، واعتبر أن الموظف في علاقته بالدولة في مركز تنظيمي . وفيما يلي نورد اهم الانتقادات التي وجهت الى هذه النظريات:

- استقر الرأي على تأسيس علاقة الموظف بالدولة على أساس تنظيمي ولأحي فالموظف يستمد حقوقه مباشرة من القوانين واللوائح، والدولة تملك حق فرض الواجبات تبعا للاحتياجات المرافق العامة دون تدخل الموظف أو موافقته، ولا يمكن القول: بأن رضا الموظف بالوظيفة هو بداية علاقته بها؛ ذلك أن تعيين الموظف يبدأ بموجب قرار هو (قرار التعيين)، كما أن نهاية خدمته لا تنتهي بمجرد استقالته، بل بموجب قرار قبول الاستقالة، وأيضاً ان التزامات الموظف أوسع بكثير من أن يحتويها عقد من عقود القانون العام .
- إن هذه النظريات غير صالحة وإنها تحمل في طياتها بذور فسادها، فالقول بأن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تقوم أساس الإيجاب والقبول، قول غير سليم من الناحية المنطقية والعملية، حيث إن التسليم بهذا المنطق يؤدي إلى نتائج غير مقبولة قد تصل إلى حد امتناع الموظف عن القيام بالواجبات الملقاة على عاتقه، مع تحمل المسؤولية العقدية المتمثلة في تعويض الاضرار التي تلحق بالدولة جراء هذا الامتناع .
- إن جهة الإدارة لا تستطيع تعديل بنود العقد ما لم يتم ذلك بتوافق إرادة الطرفين طبقاً للعقد المدني أو لتغير الظروف طبقاً لعقد القانون العام وهذا يتعارض مع مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير تحقيقاً للصالح العام وحتى في الحالات التي تسمح فيها تغير الظروف بتعديل بنود العقد فإن للموظف أن يطالب بالتعويض عما أصابه من ضرر نتيجة تعديل شروط العقد بما يمس التوازن المالي للعقد، أو نتيجة إنهائه قبل مدته .

ثانياً: النظرية التنظيمية

عدل الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا عن الاخذ بالنظريات التعاقدية، على اثر الانتقادات التي وجهت اليها بعد فشل النظريات التعاقدية في نطاق القانون العام في تحقيق النتائج التي يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة كذلك عدل الفقه والقضاء الإداريين المصري نهائياً عن تكييف الربط بين الموظف العام والدولة على أساس الفكرة التعاقدية وأحل محلها فكرة المركز التنظيمي اللائحي. ذاعتنق القضاء الإداري المصري النظرية التنظيمية وذلك منذ إنشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦ واعتبر العلاقة بين الموظف العام والدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح المنظمة للوظائف العامة، بحيث يعتبر الموظف من هذه الناحية في مركز قانوني عام أو موضوعي. لذا يجوز للأدارة تغييره أو تعديله في أي وقت تشاء وفقاً للمقتضيات الصالح العام . وقد أخذ القضاء الإداري العراقي بهذا الاتجاه أيضاً الذي ساد في الإداري الفرنسي والمصري، والذي يعتبر أن علاقة الموظف العام بالدولة عالققة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وقد أكد مجلس الانضباط العام في عدة مناسبات منها قراره الذي جاء فيه (أنهال يحق للموظف لاعتراض على إلغاء أمر نقله إلى وظيفة غير مؤهل لها قانوناً لان علاقة الموظف بالحكومة هي عالققة تنظيمية تحددها القوانين والأنظمة). ان أساس العقوبة التأديبية في هذه النظريات ينبع من تأصيل هذه العلاقة كونها علاقة تنظيمية الا ان فقهاء النظريات التنظيمية قد

اختلفوا هم أيضا بصدد تكييف هذه العلاقة التنظيمية وذلك على التفصيل الوارد ادناه :

نظرية المؤسسة او المنظمة: تقوم فكرة المؤسسة على تحقيق هدف او اهداف معينة من خلال سلطة منظمة بين الأعضاء المكونين لهذه المؤسسة متبعة في ذلك إجراءات محددة ومبادئ تحكم التصرفات والإجراءات المتخذة داخل المؤسسة المعنية لتحقيق الهدف الذي أنشأت من اجله وقد قامت فكرة المؤسسة على ثلاث عناصر هي:

- هدف معين تعمل الجماعة على تحقيقه
- المبادئ والقواعد التي تحكم تصرفات أعضاء المؤسسة بغية تحقيق الهدف .
- ج. جهاز منضم يشرف على سير العمل نحو تحقيق الهدف .

على ان العناصر الأخيرة هي الذي تستند الية سلطة التأديب، اذ تمارس السلطة الرئاسية العليا في المؤسسة، بعد قبول الأعضاء فيها بهذه السلطة الممنوحة الى جهاز المشرف، والمستمدة من السلطة الرضائية ومن طبيعة المؤسسة .

نقد النظرية التنظيمية

- أن هذه النظرية أقرب إلى النظريات التعاقدية منها إلى النظريات التنظيمية، فهي أشبه بنظرية العقد الاجتماعي .
- نظرية غير محدودة، إذ تأخذ بمفهوم واسع لفكرة المؤسسة ذاتها، ثم إنها تأخذ بمدلول فضفاض للجزء بحيث يخضع له المواطنون قاطبة أفراداً وموظفون .
- إذ كانت هذه النظرية تصلح لتبرير وجود السلطة التأديبية في المؤسسة الخاصة حيث إن ثمة أفراد تربطهم علاقات معينة، ويهدفون لتحقيق أهداف مشروع ولذا تحرص المؤسسة الخاصة على البقاء؛ وذلك بقمع أي إخلال بنشاطها غير أن السلطة التأديبية للدولة تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تملكها الهيئات الخاصة، كما أن مخالفة الموظف تسبب ضرراً للمجتمع بينما المخالفة المهنية لا تسبب ضرراً إلا للجهة الخاصة وحدها .

ثالثاً: نظرية السلطة الرئاسية

يذهب أصحاب هذه النظرية إلى أن النظام التأديبي قائم على أساس السلطة الرئاسية باعتبار أن التأديب مظهر من مظاهرها، فطالما أن الرئيس الإداري هو المسئول عن حسن سير العمل في المرفق بانتظام وإطراد، فإن له الحق تبعاً لذلك في مباشرة جميع الوسائل والإجراءات التي تكفل تحقيق مهام وأهداف المرفق الذي يرأسه، ومن ضمنها حقه في فرض الجزاءات التأديبية على الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية .

نقد نظرية السلطة الرئاسية

- هذه النظرية تبدو صالحة في الانظمة التي اقتصرت سلطة التأديب فيها على السلطة الرئاسية، إلا أنها تفقد مقومات تماسكها في تلك الانظمة التي يخضع فيها الموظفون لعدة أنظمة تأديبية، كالمحاكم المصرية في مصر ومجالس التأديب في العراق، الامر الذي جعل المشرع في بعض الدول يتدخل بقصد تالفي هذا النقد، بأن قصر العقوبات اليسيرة على السلطة الرئاسية، وترك ما عداها من عقوبات جسيمة لجهات مستقلة، سواء أكانت قضائية ام غير قضائية مما جعل هذه النظرية تفقد مقوماتها .

- كما أن السلطة التأديبية ليست متطابقة دائما مع السلطة الرئاسية، فالسلطة الرئاسية تتخذ كثير من الإجراءات التي تمس الموظف العام ولا تعتبر تأديبية كأجراءات التنظيم الداخلي للمرافق، وفي المقابل من ذلك توجد بعض أجزاء لا تستطيع السلطة الرئاسية توقيعها كتلك التي اختص بها المشرع هيئة أخرى غيرها كمجالس التأديب والمحاكم التأديبية .
- طرأ على هذه النظرية العديد من التعديلات؛ وذلك بقصد إيجاد الضمانات التأديبية للحد من تعسف السلطة الرئاسية، وبذلك لم تعد متماسكة بمقوماتها وخصائصها اللتين كانتا تقاوم عليهما على الوضع الذي صيغت فيه من قبل فقهاءها، ومر ذلك التطور القانوني بلا شك هو ظهور تعسف هذه السلطة، الامر الذي دفع المشرع إلى منح الموظفين المزيد من الضمانات التأديبية في مواجهة هذه السلطة للحد من إطلاقات ولايتها في التأديب، الامر الذي أفقدها مقوماته وجعل الفقه يتخلى عنها .

رابعاً: نظرية سلطة الدولة

ان سلطة التأديب في هذه النظرية هي مظهر من مظاهر سلطة الدولة غمثلما تكون سلطة العقاب الجنائي تعتبر سيادة الدولة فكذلك تعتبر سلطة العقاب التأديبي بمثابة تعبير اخر عن هذه السلطة التي تمارسها الدولة. ويذهب انصار هذه النظرية الى ان قانون العقوبات والقانون الانضباطي التأديبي هما فرعان من فروع القانون العام أذ ان قانون العقوبات يهدف الى تجريم الأفعال التي تسبب الاضطرابات في المجتمع والقانون التأديبي هو أيضا يهدف الى تجريم الأفعال التي تسبب الاضطرابات ولتي تؤثر سلبيا في الوظيفة العامة. فالبحث في الأساس القانوني للعقوبات التأديبية في الوقت الحاضر انما يتطلب ملاحظة ما وصل اليه القانون الإداري من تطور نتيجة تدخل الدولة في كافة النشاطات الامر الذي انعكس على طبيعة علاقة الموظف بالدولة والتي اكتسبت الصفة التنظيمية بالاستناد الى الأنظمة والقوانين باعتبارها وحدها الأساس القانوني لنظام التأديب. لهذا اننا نؤيد الرأي الذي يذهب الى ان التشريع هو الأساس القانوني للسلطة التأديبية في تحريم المخالفات التي يرتكبها الموظفون ومعاقبتهم عليها وبأن الأنظمة والقوانين هي التي تفرض الضوابط والضمانات والرقابة على السلطة .

وان هذا ما نجده واضحا في التشريع اللبناني الذي قرر الوضعية النظامية للموظف بموجب المادة من نظام الموظفين العموميين في لبنان، ولتي نصت على ان: يخضع الموظفون للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة، وتطبق عليهم جميع الاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة دون ان يكون لهم أي حق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة. على عكس ذلك، نجد ان التشريع العراقي لم يورد أي نص يحدد طبيعة علاقة الموظف بالدولة، الا ان الاتجاه الغالب في الفقه العراقي ابرز المركز التنظيمي أساسا لعلاقة الموظف بالدولة وذلك بالاستناد الى كافة احكام الوظيفة العامة، والتي تنظمها قوانين الخدمة العامة، كقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، والتي نصت (المادة الأولى) منه على الاتي: "تسري احكام هذا القانون على جميع الموظفين المستخدمين في دوائر الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة او من ميزانية الأوقاف وعلى موظفي الإدارة المحلية..استنادا الى نص المادة السابقة، يصح القول ان الموظف العام في العراق يخضع لأحكام القانون .

نقد نظرية سلطة الدولة

- في الوقت الذي تسعى فيه هذه النظرية إلى تدعيم السلطة المطلقة للدولة، فإن الفقه والقضاء الإداريين قد اتجها إلى الحد من السلطات المطلقة لأعمال السيادة .
- فساد منطق التشابه بين السلطتين التأديبية والجنائية، وإن ممارسة سلطة التأديب، أمر غير مقصور على الدولة أو ممثليها، كما هو الحال بالنسبة للسلطة الجنائية، بل هناك جهات أخرى تمارس هذه السلطة كلها، كأرياب العمل في المشروعات الخاصة في مواجهة العاملين بها، فهل يعني ذلك ممارسة هؤلاء جزءا من السلطة السيادية للدولة ما داموا يمارسون سلطة التأديب .

- إن التسليم بمنطق هذه النظرية يعني التسليم بأن الدولة تملك سلطة إجبار الموظف العام على الاستمرار في أداء واجبات وظيفته رغم إرادته؛ وذلك أمر لا يمكن التسليم به أو القول بتحقيقه في أي نظام وظيفي عام .

خامساً: النظرية المختلطة ونقدها

إزاء الانتقادات الموجهة لكل من النظريتين السابقتين - العقدية والتنظيمية - ارتأى فريق من الفقه تبني نهجا توفيقيا، بحيث يتم الاعتماد عليهما مع، فلا تستبعد أي منهما، لذا فإنه يمكن تسمية هذه النظرية بالنظرية التوفيقية، أو النظرية المختلطة. ان مثل هذه النظرية المشبعة بأفكار النظرية العقدية والتنظيمية، لا تتلافى أوجه النقد الموجهة لكل من سابقتها، فهي من جهة ترى ضرورة ابرام العامل لعقد العمل الذي يتضمن موافقة منه على بنوده كافة وبضمنها البند المتعلق بالجزاء التأديبية، وهو ما يعني انها لا تقطع في حقيقة موقف العامل او الموظف على إيقاع الجزاء التأديبي . كما انها من جهة أخرى لا تحفل بحقيقة مهمة مفادها ان وجود الجماعة بمفرده - أي دون نص في القانون - لا يتيح إيقاع الجزاء التأديبي على العامل او الموظف حتى وان كانت الغاية من وراء ذلك تنسم بأهمية كبيرة .

الضمانات القانونية لمساءلة الموظف العام في القانون العراقي والتونسي والبناني

أيّ كان نظام مساءلة الموظف في الدول المقارنة فيجب ان يكون هناك عديد من الضمانات القانونية اثناء مساءلة الموظف المتهم عند ثبوت ارتكابه جريمة تأديبية.

الضمانات الإجرائية السابقة لمساءلة الموظف العام

السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق ونطاقه التحقيقات الإدارية هي الوسيلة الحقيقية لمعرفة ما إذا كانت حقائق الموظف صحيحة. لقد ارتكب الخطأ وهو مستعد للتحقيق من قبل السلطات. وتختلف التشريعات التنفيذية المعاصرة من بلد إلى آخر في تحديد من له الحق في تأديب الموظفين، لكن معظم التشريعات التنفيذية تدور حول ثلاثة أنظمة: نظام يتطلب من الرئيس التنفيذي فرض إجراءات تأديبية بنفسه، ونظام يتطلب اتخاذ إجراء تأديبي. اللجان التأديبية، ونظام لتوقيع الجزاءات التأديبية من قبل المحاكم التأديبية المتخصصة ضمن اختصاصها.

هذا وقد اشتقت الكلمة من الحق وهو نقيض الباطل، والحق من أسماء الله عز وجل وصفه من صفاته ويقول الله تعالى في محكم كتابه الكريم: «ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السماوات الأرض ومن فيهن». كلمه مشتقه من فعل ثلاثي حقق وحقق أي اكد، يقال كلام محقق أي محكم منظم، وعندما يقترن بصفة الإداري فانه يصبح دالا على الاجراء الذي تتخذه الإدارة عند اكتشاف الانتهاكات التأديبية والتأكد من الحقيقة وتأكيد الأدلة وتحديد الشخص المسؤول.

الفقه في التحقيقات الإدارية

لا يوجد لدى المجلس التشريعي تعريف للتعامل مع التحقيقات الإدارية. ومع ذلك، فإن الفقه القانوني العراقي يعرف التحقيق الإداري بأنه: إجراء يهدف إلى كشف المخالفة أداء الواجبات المنصوص عليها في القانون واستعلام الموظفين عن واجباتهم من خلال الجهات المختصة المخولة من قبل المشرع والجهات المختصة في الجهات المختصة، ويتبع الجميع في هذا الصدد الإجراءات المقررة لتزويد السلطة التنفيذية بضمانات وفاء للموظفين، وفي نفس الوقت دافعت وسائل كشف الحقيقة عن نفسها في القضية المرفوعة ضده. من المهم تحديد الجهة التي لديها سلطة تقديم التحقيق لأن إصدار قرار بإحالة موظف من جهة غير مختصة قد يبطل التحقيق ونتائجه، وأبرزها القرارات التأديبية المثيرة للجدل.

وفي العراق، صادق المشرعون العراقيون على قانون الانضباط الوطني وقانون القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته، بإحالة الموظفين إلى الوزير للتحقيق معهم من قبل أي موظف في دائرته ورئيس جهة غير وزارية. الإدارات لها نفس الصلاحيات، ورؤساء الأقسام لديهم نفس الصلاحيات على موظفي الأقسام.

في تونس، بموجب الفصل ٥١ من قانون الخدمة العامة، تقع صلاحيات التحقيق في المقام الأول على عاتق رؤساء الحكومات (السلطات الرئاسية والوزراء)، الذين يمكنهم تفويض هذه السلطة لكبار المسؤولين التنفيذيين. في بعض الحالات، يُلزم المشرعون بإشراك اللجان التأديبية.

أما في لبنان، تحدد صلاحيات الوزراء والمديرين بوضوح من قبل المشرعين اللبنانيين في المرسوم رقم ١١٥ لعام ١٩٥٩ بشأن إنشاء المفتشية المركزية. تصدر الهيئة العامة رسمًا خاصًا للتحقيق والتفتيش الذي تجريه هيئة التفتيش المركزي، بحيث تكون السلطة المختصة التي تصدر الأمر ببدء التحقيق هي شاغل الوظائف العليا (مدير ومحافظ إقليم) في كل دائرة باستثناء الوزير. أما الرئيس؟ يحق للمشرف المباشر فقط رفع القضية مع القائد الأعلى، والموظفين المرتبطين به للتحقيق والرجوع إلى القائد الأعلى بعد الموافقة.

السلطة المختصة في إجراء التحقيق الإداري

لجنة التحقيق المنصوص عليها في المادة ١٠ من قانون انضباط الموظفين في الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ هي المسؤولة عن إجراء التحقيقات الإدارية في العراق والتي تنص على:

- **أولاً:** على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيق من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون احدهم حاصلًا على اجازة جامعية في القانون.

- **ثانياً:** تجري الهيئة تحقيقاً خطياً مع الموظف المخالف المقدم إليها، ومن أجل القيام بمهمة الجلسة، لها صلاحية تسجيل أقوال الموظفين والشهود لمراجعة جميع المستندات والبيانات المقدمة من قبلها والتي تراها ضرورية لفحص سببيتها.

في تونس، بالإشارة إلى الفصل ٥١ من قانون الخدمة المدنية، نلاحظ أن سلطة التحقيق من اختصاص الرئيس التنفيذي.

الاختصاص المطلق لرئيس الإدارة: في القانون التونسي، تنص المادة ٥١ من مجلة الخدمة المدنية على أن "الصلاحيات التأديبية والتحقيقية".

ممارسة السلطات التأديبية والتحقيقات الإدارية بصلاحيات مطلقة يشير الرئيس التنفيذي إلى أعلى رئيس في كل وكالة تنفيذية، وعادة ما يكون وزيرًا. منح قانون الخدمة المدنية لعام ١٩٨٣ مباشرة سلطة تأديبية للوزير، ونص قانون الخدمة المدنية لعام ١٩٦٨ على أن "سلطة الإجراءات التأديبية تعود إلى السلطة التي لها حق التسمية".

تفويض السلطة التأديبية: من المبادئ المستقر عليها في قانون الوظيفة العمومية التونسي ان السلطة التأديبية لا يمكن ممارستها الا من طرف الهيكل الذي اسند له القانون صراحة هذه الصلاحية وهذا المبدأ وقع تكريسه في القانون المقارن مع اختلافات بسيطة تهتم مسألة تفويض الاختصاص والتي يقصد بها تحويل الاختصاص من طرف الاختصاص الى سلطه اخرى اقل منهم في الدرجة من ذلك ان بعض القوانين تقبل امكانيه تفويض السلطة التأديبية دون ان تفرض أي اجراء شكلي واما بالنسبة للقانون التونسي وفقد عرف تطورا ملحوظا بخصوص مساله تفويض الاختصاص التأديبي فقبل تنقيح النظام الاساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية بمقتضى القانون عدد ٨٣ سنة ١٩٩٧ لم يكن بإمكان رئيس الادارة تفويض سلطة تأديبية وكان عليه ان يمضي بنفسه جميع قرارات الإحالة على مجلس التأديب والقرارات القاضية بمعاقبة الموظفين التابعين لإدارته اما بعد تنقيح عام

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

١٩٩٧ اصبح الفصل ٥١ ينص على انه "يمكن لرئيس الإدارة المعني بالأمران يفوض الى احد الاطارات السامية بإدارته سلطة تأديبية او امضاء حسب شروط يتم ضبطها بأمره " وان اجراء التفويض لا يكون مشروعاً في القانون التونسي الا اذا توفرت فيه جملة من الشروط أهمها، ضرورة وجود نص قانوني يبيح هذا التفويض، وان يكون صريحاً لا لبس فيه وان يقع نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، وينقسم اجراء التفويض الى صنفين اساسيين هما تفويض الامضاء، تفويض السلطة. اما في لبنان: ان الجهة التي تتولى التحقيق مع الموظف المخالف هي تلك التي يحددها القانون صراحة لهذه الغاية، اذ تعدد الجهات التي تتولى عمليه التحقيق في لبنان تبعا لتعدد السلطات التي تفرض العقوبة وهي تنقسم الى السلطة الرئيسية والهيئات تأديبية المتمثلة بالهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة. و أكد المشرع الاداري في المرسوم الاشتراعي المتعلق في تنظيم الادارات العامة في لبنان رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩ في حالة تكليف الأجهزة الإدارية بالتحقيق في مخالفات القوانين والأخطاء الإدارية، يشترط أن "يشرف المدير العام على سير العمل بدوائر التفتيش والموظفين، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة المخالفات، وتصحيح المخالفات، واتخاذ التدابير لتجنب الأخطاء"

- **السلطات الرئاسية:** تمارس هذا الاختصاص من قبل السلطة التنفيذية بتعيين الرئيس المباشر للموظف المزعوم للتحقيق معه أو بتعيين ضابط من نفس رتبة الموظف المزعوم أو أعلى منه. التحقيق التأديبي، خاصة عندما يتم من قبل السلطة التنفيذية.

- **الهيئة الرقابية المركزية:** تتمتع هذه الهيئة الرقابية، وفق الصلاحيات التي يفوضها المشرع، بصلاحيات رقابية وتحقيقية مشتركة وفق أحكام المرسوم التشريعي بشأن الإجراءات الرقابية رقم ٢. يتم إجراء التحقيقات على أساس مصرح به. إذا كان التحقيق يتعلق بمخالفات مالية، يصدر عن رئيس دائرة التفتيش أو رئيس ديوان الخدمة المدنية أو رئيس ديوان المحاسبة أو المدعي العام لديوان المحاسبة أو الوزير أو مدير عام الدائرة. التي ينتمي إليها الموظف الخاضع للتحقيق، والذي ينبغي نقل المفتش إليه. واطلب منه حضور الموظف لسماع أقواله. أما فيما يتعلق بتفويض السلطات التأديبية في القانون اللبناني، فلا بد من وجود أحكام قانونية تعترف بإمكانية اللامركزية، وهو ما يقره القانون اللبناني.

نطاق السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق

التحقيقات الإدارية في العراق الرئيس التنفيذي (وزير أو رئيس دائرة) يجري تحقيقات إدارية واسعة النطاق، مع عقوبات أقل لإساءة استخدام السلطة. تحقيقات مكتوبة مع الموظفين بشأن الانتهاكات الجسدية. الطلبات المكتوبة هي مطلب لا يمكن الاستهانة به في عمل هذا اللجنة.. لما لها من فوائد عديدة منها الحفاظ على إجراءات التحقيق وما ستجده اللجنة من الضياع والنسيان إذا تم التشكيك في هذه الشرعية، كما أنها وثيقة مهمة لتبرير عمل الهيئة. أما بالنسبة للجدول الزمني الذي يجب أن تتخذة لجنة التحقيق، فهذا يشير إلى الطبيعة الدائمة لهذه اللجان، ولكن الواقع لا يدعمها، فقد يكون للجنة القديمة نفس الانتهاكات أو مختلفة كلياً أو جزئياً مثل اللجنة الجديدة من قبل لجنة التحقيق. نفس الموظف أو موظف آخر، هذا لا يعني أنه لا توجد لجان في بعض الوزارات أفضل تجهيزاً للتحقيق في أنواع معينة من المخالفات أكثر من غيرها.

وفي تونس، حيث ينحصر نطاق حق التأديب والتحقيق مع الموظف المتهم من مهام رئيس الإدارة (الوزير) ويمكنه ان يوكل هذه المهمة الى احد الشخصيات السامية في ادارته او لجنة من الموظفين السامين، وهذا ما ورد في الفصل ٥٢ من النظام الاساسي للموظفين الاداريين.

اما في لبنان، لم يورد المشرع اللبناني نص صريح في خصوص نطاق السلطة المختصة في اصدار قرار مباشرة التحقيق.

الضمانات المتعلقة بالوقوف الاحتياطي للموظف المحال للتحقيق

هدف الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة، ولكن قد تواجه الإدارة بعض الظروف التي تعيق المصلحة العامة، بما في ذلك قيام الموظف بارتكاب نوع من المخالفة، وفي هذه الحالة ستخرج الإدارة من استمرار ذلك الموظف في العمل بسبب عرقلة ذلك. المصلحة العامة لذلك، منح السلطة التنفيذية سلطة تعليق عمل الموظف المخالف مؤقتاً أو ما يسمى بإزالة اليد أو اليد، وهو إجراء بعد تسليم الموظف للتحقيق.

الوقف الاحتياطي: والغرض منه هو لصالح التحقيق، وليس لإجراء تأديبي أو عقوبة، ولكن كإجراء احترازي تضعه دائرة التحقيق. يُعرّف في الفقه بأنه: الدعوى التي تهدف إلى حرمان العامل مؤقتاً من العمل، سواء لغرض التحقيق، سواء أكان إدارياً أم جنائياً. تُعرّفه محكمة القضاء الإداري بأنه فقدان مؤقت لتصريح العمل من قبل الموظف لأنه لم يمارس سلطته ولم يؤد العمل فعلياً. هذا الإجراء مهم وخطير لأنه يمثل استنباغ النتائج، فهو قيد مفروض على الموظف، يقوم بربط يديه وقدميه ويخفض أجره مؤقتاً بنسبة قد لا تلبى الحد الأدنى من المتطلبات، وهو أمر بالنسبة للبعض. درجة التناقض مع قرينة البراءة، يخضع هذا الإجراء لشروط معينة؛

- **أولاً:** التحقيق، وهو تحقيق جار للموظف المخالف، سواء كان التحقيق إدارياً أو جنائياً.

- **ثانياً:** مصلحة التحقيق التي تتطلب إيقاف الموظف لأسباب تمثل الغرض من تشريع الإيقاف المؤقت، وأن يكون لها أسباب تضمن السلامة والدقة وعدم التحيز. تختلف هذه الأسباب من مكان إلى آخر.

في العراق، تنص المادة ١٦ من قانون الانضباط رقم ١٤ لعام ١٩٩١ على أنه "إذا تم إيقاف الموظف من قبل السلطة المختصة، فيجب على سلطته المختصة الانسحاب من العمل خلال فترة الإيقاف". من خلال هذه المقالة، نلاحظ أن الموظفين هم قانونياً القبض من قبل الجهات المختصة ومديريها الحالة التي يجب فيها سحب اليد أثناء الاعتقال تسمى الانسحاب القسري، والاعتقال صحيح، وبالتالي فإن القرار التنفيذي بالانسحاب هو قرار معلن، وفي هذه الحالة لا يكون للسلطة التنفيذية خيار الانسحاب ولكن بعد هذه النقطة هناك التزام بالانسحاب على الفور. تم القبض على الموظفين. تنص المادة ١٧ من نفس القانون على أنه يجوز للوزير أو رئيس الدائرة استعادة عمله الأصلي بعد انتهاء الفترة المذكورة أعلاه إذا اعتبر أن استمرار عمل الموظف يضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على تقدم التحقيق في السلوك الذي أحيل من أجله للتحقيق. وفي الفقرة الثانية من نفس المادة، يجوز للجنة التحقيق أن توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق. إذا كان الانسحاب بموجب هذا القسم أمراً يحدده الوزير ورئيس القسم ولم تتجاوز فترة الانسحاب ٦٠ يوماً، فيتم رده إلى الموظف بعد انتهاء تلك الفترة.

فيما يتعلق بمبلغ الإيقاف عن الراتب، تنص المادة ١٨ من "قانون انضباط العمال المواطنين" على أن "يتقاضى الموظف نصف الراتب خلال فترة الاستقالة"، أي أن الموظف المفصول يتقاضى نصف الراتب. ويعتبر الأجر والنصف الآخر أموالاً تضبط باسمه جزئاً احترازياً. لا يطبق عليه نص المحاكمة والحرمان، فهو يبقى ملكاً للموظف ولا يخص ملكيته، وهي من اختصاص لجنة الانضباط العامة. بناءً على قرار تنفيذ قانون انضباط الموظفين المواطنين رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦م (ملغى).

أما في تونس، الوضع المحمي بموجب المادة ٥٦ من قانون الخدمة المدنية هو إجراء تأديبي يهدف إلى إيقاف المؤقت للموظفين الذين ثبت ارتكابهم أخطاء جسيمة. يتم تمثيل سلطة اتخاذ قرارات التعليق من قبل المديرين التنفيذيين الذين هم الموظفون الوحيدون المؤهلون قانوناً للتعليق بموجب القسم ٥٦ من قانون الخدمة المدنية. إخطار الرئيس التنفيذي. يُحدد إيقاف القاضي عن دائرة المحاسبة من قبل عميد أول للقسم. هناك تعليقات مفادها أن الحكومة لا تستطيع اتخاذ قرار فوري بوقف العمل، بالإضافة إلى مجموعة من الشروط، بعضها نص عليه التشريع، وبعضها نتيجة التطبيق القضائي. في ما يتعلق بالوضع التشريعي نص الفصل ٥٦ من قانون الخدمة المدنية على ما يلي: المادة ٣٠ تبقى أجور وبدلات السكن للموقوفين معاشاً ومخصصات

عائلية وتسوي خلال ٤ أشهر.

التعليق الفوري للقيود وفقاً لتقدير السلطة التنفيذية، دون المساس باستمرار الإجراءات التأديبية إذا لزم الأمر، أو العفو بموجب تشريع عام أو خاص، أو بقرار من المحكمة الإدارية، أو أسباباً للتعليق الفوري في الغياب، في أي حالة، يحق لجميع السلطات التأديبية تعديل وضع الموظفين الموقوفين عن العمل لمدة تصل إلى ثلاثة أشهر من تاريخ سريان القرار.

اما في لبنان: نصت المادة ٥٨ من المرسوم رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعدل على أن "يجوز لقرار أو مرسوم إحالة الموظف إلى مجلس التأديب أن ينص على إيقاف الموظف عن العمل، ويستمر إيقاف الموظف حتى تفصل الهيئة في قضيته أو يتم إرجاع التوصية. إحالته إلى القضية، الإجراء التأديبي الذي تم تحديده، وينص القسم الفرعي ٣،٢ من نفس المادة على أن للوزير أيضاً سلطة تعليق توظيف الموظفين من الفئة الثانية وما دونها حتى تقديم فترتهم إلى اللجنة التأديبية ل مدة لا تزيد عن ١٥ يوماً، إذا لم يتم تقديمها إلى لجنة الانضباط في نهاية هذه المدة، وقد تم رد رواتبهم بالكامل إلى المجلس.

وتنص المادة ١٦ من المرسوم رقم ١١٥ تاريخ ١٢ حزيران / يونيو ١٩٥٩ على أن "يتخذ المفتشون جميع الاحتياطات اللازمة لضمان نزاهة التحقيق، بما في ذلك الإيقاف المؤقت للأشخاص الخاضعين للتفتيش، بشرط أن يقرروا مع هذه الإجراءات. الشخص يجب على المسؤول عن قسم التفتيش عمل سجل في غضون ٢٤ ساعة بعد اتخاذ التدابير. فيما يتعلق بترقية الموظفين الموقوفين عن العمل، لا يوجد نص في القانون اللبناني يحظر الترقية بسبب الإيقاف المؤقت.

خفض المشرعون اللبنانيون أجور الموظفين الموقوفين عن العمل إلى النصف ابتداءً من اليوم الذي توقفوا فيه عن العمل ومن اليوم الذي أبلغوا فيه بالمرسوم بوقف العمل. إذا وجدت اللجنة التأديبية العليا أنه غير مذنب، أو إذا حكم عليه بعقوبة من الدرجة الأولى، أو إذا عدلت السلطة التنفيذية القرار بعد ١٥ يوماً من تاريخ التعليق، لكن مفوض الحكومة لم يقدم الملف، تتم إحالته إلى الرئيس. لا يمكن نقض القرارات.

التكييف القانوني للوقف الاحتياطي

قضت السلطة القضائية، التي تطورت إلى المحكمة الإدارية العليا، بأن الوقف الوقائي الصادر عن سلطة رئاسية هو هيئة تأديبية إذا لم يعتبر القضاء التنفيذي، في حكمه القديم، أن الوقف الوقائي يعتبر نهائياً. القرارات الإدارية يعتبر القرار الإداري النهائي الصادر عن المحكمة التأديبية بتمديد الإيقاف حكماً قضائياً. لذلك، يمكن استئناف القرار الصادر عن المحكمة التأديبية بشأن طلب التعليق الوقائي ودفع الأجر المعلق أمام المحكمة الإدارية العليا. هنا، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قرار المحكمة التأديبية بشأن طلب الوقف الوقائي ودفع نصف الأجر الموقوفة بسبب الإيقاف هو قرار قضائي وليس له اختصاص، حيث أصدرت المحكمة التأديبية قراراً اختصاصها الأصلي. الإذن بالنظر في القضايا التأديبية بموجب هذه الصلات. ترتبط الطلبات في القضايا التأديبية بأصل الفرع، وتعتبر هذه القرارات بعد ذلك قرارات قضائية قد يكون قد تم الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في تاريخ القرار القانوني.

آثار الوقف الاحتياطي:

- الاسقاط المؤقت لولاية العامل الوظيفية.
- وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقوف.
- عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل.

صور الوقف:

- الوقف عن العمل الوظيفي كجزاء تأديبي.
- الوقف عن العمل الوظيفي كجزاء احتياطي.
- الوقف عن العمل الوظيفي بقوة القانون في حالة حبس الموظف احتياطيا او تنفيذ حكم جنائي نهائي او غير نهائي.
- الوقف عن العمل الوظيفي للمصلحة العامة.

حق اللجوء للقضاء

عندما يتم ضبط جريمة من قبل أحد أعضاء الدائرة ذات الصلة ويتم الإعلان عن العقوبة عندما تكون مدعومة بالأدلة، يكون للفرد الحق في وللخصم الطعن في القرار الصادر ضده أمام المحكمة المختصة. الحق في الوصول إلى العدالة هو أهم ضمان للأفراد قبل الإدارة في نطاق القانون الجنائي الإداري. وعند انتهاء المرحلة الإدارية بصدور قرار إداري تبدأ المرحلة القضائية، حيث يحق للأطراف رفض القرار واللجوء إلى العدالة لرفع الدعاوى بموجب القانون. الإشراف على شرعية العقوبة وضبط تناسب العقوبة والأفعال غير المشروعة.

الأول هو مراقبة شرعية العقوبة. حيث أن للقضاء صلاحية النظر في شرعية العقوبة المفروضة على الموظف، وذلك لإلغاء العقوبة وإزالة جميع آثارها في كل حالة يثبت فيها تجاوز الأحكام الخاصة بهذا الشأن. في الواقع، يحق للقضاء دفع تعويض عن الضرر الذي لحق به، أو شطب العقوبة وحذفها من ملف الموظف إذا اعتبرت المحكمة صراحة أن العقوبة غير صحيحة أو معقولة. تتمثل مهمة محكمة شؤون الموظفين في مراجعة القرارات الإدارية بعد الموظف المعاقب والمسؤول التنفيذي المعارض عليه وتقديم الأدلة المتاحة لهما من قبل الخصم في الدعوى. ليس فقط موضوع الاستئناف، ولكن أيضًا المحكمة التي يتم استئناف القرار التأديبي فيها.

ثانياً: الرقابة على تناسب الجزاء مع المخالفة: ان تقدير تناسب العقوبة مع المخالفة بصفة عامة هو من عمل المشرع وذكر هذا في الفقرة الأولى من المادة ١٥ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث جاء نصه "وله ان يقر المصادقة على القرار او تخفيض العقوبة او الغائها"، بحيث لا يعاقب المخالف بأشد مما اقترف من ذنب اداري، وذلك كضمانة هامة لتحقيق التوازن المطلوب بين فعالية العقوبة التأديبية وضمانات الخاضع للتأديب في ان لا يعاقب بعقوبة مفرط فيها.

ويرى البعض ان رقابة التناسب لا تلغي القرار، فعندما يقرر القاضي تخفيض العقوبة انه يكون وجد في القرار المعارض عليه ان كل اركانه صحيحة وبالتالي فان القرار صحيح من جانب المشروعية أي انه موافق للقانون، الا انه وجد ان تقدير الإدارة للعقوبة المتناسبة مع الفعل لم يكون دقيقا، فيقوم المجلس باختيار العقوبة المناسبة، واضعا تقديره بديلا عن تقدير الإدارة. واكد مجلس شوري الدولة العراقي هذا المبدع حيث جاء في احد احكامه "ان فرض عقوبة تأديبية على الموظف يقتضي ان تتم وفقا لجسامة الفعل او الضرر الناتج عنها، وبخلافه تكون الإدارة متعسفة استخدام سلطتها الإدارية، اذا لم يكن الفعل المنسوب للموظف قد اضر بالمرفق العام. كما ان عدم تناسب لا يعني فقط الافراط في الشده وانما يشمل ايضا الاشراف في الشفقة لان كلا الامرين يجافي المصلحة العامة.

اما بالنسبة للتشريع التونسي فلقد تبنى مبدأ التناسب ضمن فصل ٥١ من قانون الوظيفة العمومية، حيث اكد على ضرورة وجود تناسب بين العقوبة المسلطة على الموظف العمومي والمخالفة التي ارتكبها، حيث يذهب بعض الشراح على اعتبار ان الشرط المناسب بين العقوبة والمخالفة يعتبر شرطا ضروريا واجب التحقيق لأنه يضمن عدم المعاملة المتميزة وغير العادلة من طرف الإدارة في حق موظفيها. وبالرغم من ان الإدارة تتمتع بحرية

كبيرة في مجال اختيار العقوبة المناسبة الا ان هذه الحرية ليست مطلقة اذ جرى العمل في القانون التونسي فقها وقضاءً على ان القاضي الإداري له الحق في بسط رقابته على العقوبات المسلطة وتحديد له الحق في التثبت في مدى وجود تلاءم بين لخطأ والعقوبة، وأكدته المحكمة الإدارية في عديد القرارات ومنها قرار علي الفريضي ضد وزير الداخلية حيث اعتبر القاضي الإداري انه ولئن كان اقدم عون الامن على الزواج دون لأسترخاص من ادارته خطأ مسلكيا فانه لا يستدعي تسليط عقوبة لعزل طالما لم يثبت ان ذلك الزواج مخل بالأخلاق الحميدة وبسمعة السلك وبأمن الدولة او تعلق بالزواج بأجنبية. وان تدخل المحكمة الإدارية في العديد من الوضعيات لتعديل العقوبات المسلطة على الموظف العمومي حيث اعتبرت المحكمة في قرار علي أيوب ضد وزير التربية والعلوم في ١٩٩٣ ان استعمال هاتف الإدارة من قبل الموظف العمومي لأغراض شخصية ولئن كان يشكل خطأ مهنيا يعرض صاحبه للعقاب فانه لا يمكن ان يصل الى حد توقيع عقوبة العزل.

وان من اختصاصات المحكمة الإدارية لتونسية توحيد النزاعات الإدارية تحت رقابة المحكمة الإدارية، حيث اكد القانون ضمنا على ان المحكمة الإدارية لها ولاية عامة في المادة الإدارية فاخصاص المحكمة مبدئي وشامل يلوح ذلك من خلال لفصل ٢ من القانون الجديد حيث ينص على "ان المحكمة تنظر في جميع النزاعات الإدارية" كما يظهر وفقاً للمادة ١٠٤ من المرسوم التشريعي رقم ١١٢ لعام ١٩٥٩ والمادة ١٣ من النظام الحالي للجمعية الوطنية، لا تتمتع الجمعية الوطنية بصلاحيات النظر في مدى ملاءمة الإجراءات التأديبية في القضايا التأديبية، نظراً لأن تقييم العقوبة على المخالفات هو: المنوطة بالسلطة التأديبية الإدارية أو القضائية، وبناءً على تقديره، فإن إشراف المجلس الوطني الاستشاري يقم مدى ملاءمة العقوبات في حالة حدوث خطأ واضح. إن إشراف مجلس الشورى الوطني على تقدير مدى ملاءمة العقوبات للأخطاء الواضحة تمكنه من توقيع العقوبات دون أن تحل محل الإجراءات التأديبية. وتؤدي العقوبات الشديدة والأخطاء الطفيفة التي يرتكبها الموظفون دون إشراف قاض إلى توقيع العقوبات. النسبة الدقيقة بين العقاب والخطأ".

اما في لبنان فقد نص احكام مجلس شورى الدولة اللبناني هو انه". ولذلك فإن الرقابة القضائية هي من أهم أشكال الرقابة في الدولة، فالقضاء هو الذي يحق له حماية مبدأ الشرعية، خاصة إذا كانت هناك الضمانات اللازمة لضمان استقلالية أداء عملها. يثق المواطنون بقرارات القضاء لأن القضاء يتمتع بالخبرة والمعرفة القانونية، ويحافظ على النزاهة والاستقلالية في الإشراف على العمل الإداري. يشمل الإشراف القضائي فحص شرعية الإجراءات والإجراءات الإدارية لتحديد ما إذا كانت تمتثل لمبادئ الشرعية. عند التعامل مع انتهاكات مبدأ الشرعية، تقتصر مهمة القاضي على الإلغاء أو التعويض أو كليهما، ولا يتمتع القاضي بسلطة الأمر أو تغيير سلوك السلطة التنفيذية، بينما تشمل الرقابة الإدارية كلاً من الشرعية واللياقة. الرقابة على عمل الإدارة.

يحرص القضاء الإداري العربي على التحقق من صحة الوجود الموضوعي للوقائع التي تستند إليها القرارات التأديبية. المحتويات الرئيسية للإشراف على صحة الوجود المادي للحقائق من قبل الأجهزة الإدارية والقضائية هي كما يلي:

- الحقيقة التي يستند إليها القرار ثابتة وموجودة من الناحية العملية في تاريخ صدوره.
- هذه الحقائق محددة وليست غامضة أو غامضة، فالقرارات المبنية على حقائق غير محددة تعتبر قرارات جاهلة بلا سبب.
- هذه الحقائق جديدة وليست مسروقة وليست وهمية ويمكن إثباتها على وجه اليقين وليس الافتراض.

يقصد بالضمانات الإجرائية المعاصرة لمساءلة الموظف العام هي تلك الإجراءات التي يوفرها التشريع للموظف المحال للتحقيق اثناء مساءلته التأديبية لمواجهة السلطات الواسعة التي تملكها جهة التحقيق اثناء المساءلة التأديبية بما يكفل منع استبدال سلطات التحقيق.

الضمانات المتعلقة بشكليات التحقيق

ومن أهم التأكيدات المتعلقة بالتحقيق، التأكيدات المتعلقة بالإجراءات التي يجب اتباعها هي الأدلة أمام قاضي القانون الإداري واستجواب الموظف المتهم. أول ما تقدمه الأدلة الإدارية على غيرها هو أنها تنتمي إلى نظام التحقيق والتحقيق، وللقضاة دور فاعل في اكتشاف الحقيقة. بالنسبة للرجل الذي يفعل ذلك بمفرده، يلعب هو نفسه دورًا نشطًا في البحث عن الحقيقة. عبء الإثبات: وهذا يعني تحديد الشخص المسؤول عن الإدلاء بشهادته أمام محكمة قضائية سواء من المتهم أو النيابة.

أن يثبت للسلطات القضائية وجود وقائع قانونية تجعله ساريًا على الوجه المبين في القانون.

الأدلة مهمة جدًا لأنها إنشاء الحقوق المتنازع عليها وإنشاء الأماكن القانونية، ويتم تطبيق نظرياتها في المحكمة كل يوم، وتنفيذ ردود أصحاب الحقوق من أصحاب الحقوق، والضمان الاجتماعي، وقواعد الهدوء والنظام. افناع القاضي بالدليل لصالحه لحماية الحق، لأنه إذا لم يكن الحق مدعوماً بالدليل، صار مثل العدم.

تتمتع أحكام كل نظام قانوني بشأن الأدلة بخصائص النظام المقيد والنظام الحر

أولاً: نظام الإثبات المقيد: ويطلق عليه أيضا نظام الإثبات القانوني او الشرعي لان القانون هو الذي يحدد طرق الإثبات المقبولة امام القاضي وقيمة كل منها بحيث لا يتمكن المدعي اثبات حقه بغير هذه الطرق والقاضي مقيد بها وبمرتبها التي وضعها القانون ودور القاضي بهذا النظام محايد وعليه ان يحكم في حدود الأدلة التي قدمها له الطرفان.

مسوغات نظام الإثبات المقيد أ. تحديد طرق الإثبات التي حددها القانون بحيث لا يسمح للخصم ان يستند الى دليل خارج عن الأدلة المحددة مسبقا. ب. تحديد قوة كل دليل من هذه الأدلة وحجيته في الإثبات. ج. تحديد من يكون عليه عبء الإثبات. د. تقيد القاضي وجعله اسيرا لمبدأ الحياد بحيث يمتنع عليه القضاء بعلمه الشخصي وان لا يقضي الا بما ظهر امامه من إجراءات ومستندات الدعوى ولا يسمح له استجماع الأدلة ويقتصر على ما يعرض عليه منها. وان هذا النظام لا يمكن العمل به في جميع فروع القانون لأنه يبعد في بعض الحالات بين الحقيقة الواقعية والحقيقة القضائية، ويعمل بهذا النظام خاصة في منازعات القانون المدني نظرا الاستقرار قواعدها.

ثانياً: نظام الإثبات المطلق: ويطلق عليه أيضا نظام الإثبات الحر لان يعطي للقاضي حرية كبيرة في تحري الوقائع التي تعرض امامه ويبحث في الحقيقة بكل الوسائل فيسمح له بالاحتيايل على الخصوم لأتنازع الحقيقة من اقوالهم او من وقائع مسلكهم كما يسمح له بطرح اسئلة عليهم ثم يحكم طبقا لعقيدته والقانون في هذا النظام لا يرسم طريقا محدد للإثبات يقيد بها القاضي وانما يترك الخصوم أحرارا في تقديم الأدلة كما يترك القاضي في تكوين اعتقاده.

مظاهر نظام الإثبات المطلق: أ. ان هذا النظام يكفل مطابقة الحقيقة الواقعية مع الحقيقة القضائية. ب. ان هذا النظام يساعد على تحقيق العدالة. ج. ظهور دور إيجابي للقاضي في الدعوى واستجماع الأدلة تمكينا له من تحري الحقيقة أينما كانت.

استجواب الموظف المتهم وأهميته: الاستجواب يعني مناقشة الموظف المتهم المحال الى التحقيق عما هو منسوب اليه من مخالفة تأديبية وهو اجراء من إجراءات التحقيق الضرورية التي تسبق حق الدفاع الذي يمكن الادلاء به في مرحلة التحقيق. أهمية الاستجواب: ينشئ الاستجواب حقا طبيعيا للموظف المتهم مستمدا من الدستور

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

لأنه يكون بريء حتى تثبت ادانته بحكم القضاء، وفي الاستجواب تتضح صورة الواقعة للمحققين ويظهر من خلاله ظروفًا وملازمات، وانه ضروري لجمع الأدلة بخصوص مخالفة معينة لذلك أحاط القانون بعدة ضمانات كونه قد يؤدي الى اعتراف الموظف المتهم بالمخالفة

يجوز للجنة أن تكتب هذا التنازل في محضر بيانه، مع مراعاة ما لا يزيد عن ثلاثة احتمالات.

- ان يعترف الموظف المتهم بما هو منسوب اليه من تهم فيبادر المحقق الى استجواب الموظف المتهم تفصيلا.
- ان يقر الموظف المتهم ببعض ما انسب اليه من مخالفات وينكر البعض الاخر فيستجوبه المحقق بالقسم المعترف به ويستمع الى دفاعه في القسم الاخر.
- ان ينكر كل ما يوجه اليه من تهم فيستمع المحقق الى دفاعه ويكلف الموظف المتهم بأثبات صحة أقواله بوسائل الإثبات جميعها.

الضمانات المتعلقة بكفالة حق الدفاع

تأتي حقوق الدفاع في مقدمة الضمانات الأساسية للمتهم وأكثرها أهمية اذ تدور في فلكها كافة الضمانات الأخرى وترتد إليها باعتبارها الضمانة الام التي تولدت عنها ونشأت في احضانها معظم ضمانات التأديب الأخرى.

ان حق الدفاع يعني: الدفاع في اللغة: يعني " كثير الدفع والحماية ودفعه يدفعه دفعا أي انه نجاه بالقوة وازاله ودفعه عنه وحماه. وان حق الدفاع في القانون: يعني: تمكين المتهم من ان يعرض على قضية حقيقية ما يراه في الواقع المسند اليه

المشرع في العراق لم يذكر على حق الدفاع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بص صريح. ولكن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نص في الفقرة ٤ من المادة ١٩ من دستور ٢٠٠٥ نص على " ان حق الدفاع حق مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة، والفقرة ٦ من المادة ١٩ نصت على ان " كل فرد ان يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية.

اما في تونس، فيعتبر حق الدفاع من اهم الضمانات الممحوطة للموظف العمومي في كافة اطوار العملية التأديبية، وان المحكمة الإدارية التونسية في اطار حرصها على اخضاع الإدارة الى القانون قد تبنت مبدأ ضمان حقوق الدفاع في عديد القرارات ومنها قرار القضية رقم ١٤٣٨٨ الذي اعتبر فيه ان احترام حقوق الدفاع مبدأ قانوني عام يتعين على الإدارة اخذه بعين الاعتبار والعمل به وتمكين كل موظف يكون موضوع تتبعات التأديبية من الدفاع عن نفسه حتى وان لم يتضمن القانون الأساسي احكاما تقتضي بذلك.

اما في لبنان، فلقد نص مجلس شوري الدولة في قرار رقم ١٠٥ " الحق الذي يعني وجوب تبليغ الموظف الملاحق تأديبيا ملفه المتضمن كافة العناصر التي تمكنه من الوقوف على حقيقة ما هو منسوب اليه ويتعين على الإدارة اطلاعه على كل المأخذ والمستندات التي تدينه او تتضمن اعترافا بمؤاخذته بحيث يتمكن من الدفاع عن نفسه بصوره مفيدة وقد نص الدستور اللبناني أيضا على حق الدفاع فقد جاء في المادة ٨ من الفصل ٢ من دستور سنة ١٩٢٦ وتعديلاته ان "الحرية الشخصية مصونة وفي حمى القانون ولا يمكن ان يقبض على احد او يحبس الا وفق احكام القانون ولا يمكن تحديد جرم او تعين عقوبة الا بمقتضى القانون ". ونص القانون اللبناني انه على كل سلطة عامة منحها القانون صلاحية فرض تدابير زجرية او عقوبات تأديبية ان تبلغ صاحب العلاقة مسبقا وقبل اتخاذ التدابير او العقوبة بحقه ويحق له الاطلاع على كافة التقارير او المعلومات او المستندات التي بحوزة الإدارة كي يتمكن من بيان أقواله و الدفاع عن نفسه.

ويقتضي حق الدفاع في مجال التأديب مراعاة الأمور التالية:

- وجوب احاطة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة اليه: وهذا يستوجب احاطة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة اليه واحاطته علما بمختلف الأدلة التي تثبت وقوع المخالفة ونسبتها اليه.
- ان يكون الموظف قادرا على ممارسة حق الدفاع: أي ان يكون في حال يسمح له بالدفاع عن نفسه اذ لا يجوز مقاضاته ان لم يكن في حال يسمح له بالرد على ما يوجه اليه من تهم.
- وجوب اجراء التحقيق بحضور الموظف المتهم، الا اذا اقتضت المصلحة العامة اجراء التحقيق في غيابة: الأصل ان يجري التحقيق امام المجلس التأديبي او لجنة التحقيق بحضور الموظف المحقق معه. وان الاستثناء هو عدم الحضور واذا لم يحضر الموظف المنسوب اليه ارتكاب المخالفة امام مجلس التأديب او اللجنة التحقيق أي جلسة من جلسات المحكمة فتجري المحكمة بصورة غيابية، واذا حضر بعد ذلك وقدم عذرا يقبله مجلس التأديب يسمح له بالحضور.
- حق الاستعانة بالشهود: نصت معظم التشريعات الوظيفية والجزائية على حق الموظف المتهم بالاستعانة بالشهود من اجل نفي الاتهام الموجه اليه ودور الشاهد لا يقل عن دور المحامي في الدفاع عن الموظف المخالف في ما ينسب اليه ويجب على السلطة التي تتولى محاكمة الموظف او التحقيق معه قبول طلبه بالاستعانة بشهود الدفاع والا تعرضت إجراءاتها للإبطال "تتولى لجنة التحقيق تحريرا مع الموظف المحال اليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحريير محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من اقوال.
- اما في تونس، فقد ورد في الفصل ٥١ انه يحق للموظف خلال عملية التحقيق وفي كل مراحل التتبعات التأديبية ان يستعين في سبيل اظهار براءته بمن يدافع عنه او ان يطلب حضور الشهود لسماع شهادتهم كما له الحق ان يبدي دفاعه كتابيا او شفاهيا وهو ما يشكل ضمانا تحميه من إمكانية تعسف الإدارة.
- اما في لبنان فقد اشترط ان تكون الشهادة بحضور صاحب الصلة ويمكن للشهود تقديم شهادتهم كتابية او شفوية وقد قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بإمكانية مواجهة الشهود عند الضرورة. وان قرار مجلس شورى لبنان رقم ٤٨٠ تاريخ ٢٠٠٧ " ان عدم مراعات حق الدفاع والاستماع الى الشهود الذي كان من شان الاستماع الى شهادتهم جلاء التحقيق واثبات صحة ما نسب الى المستدعي او عدم صحة ذلك من شأنه ان يعرض القرار المطعون فيه للنقض.
- التوازن الإجرائي بين المتقاضين: يجب اعتبار هذا العنصر من متطلبات حق الدفاع، إذ إن الإقرار بأن لأحد الطرفين ميزة إجرائية على الآخر في الإخلال بموقف الخصوم من شأنه أن يؤدي إلى انتهاك حق الدفاع. المساواة بينهم لأن أحد المتقاضين يمثل امتيازات وحقوق السلطة التنفيذية اللازمة لسير المرافق العامة بشكل طبيعي ومستقر.
- الالتزام بإخطار الموظف المسؤول عن العقوبة المفروضة عليه: يجب على الهيئة التأديبية تلاوة قرارها النهائي بشأن الموظف المخالف وفهم العقوبة المفروضة عليه بحضور الموظف.
- عدم مساءلة الموظف عن أقواله غير الصحيحة.
- حق الموظف المتهم في توكيل محام: يسمح النظام للموظف المحال إلى لجنة الانضباط بتعيين محام يمثله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسة محاكمة تأديبية مع المحامي، مع المبدأ العام بأنه لا يجوز للموظف المتهم توكيل محام. لتمثيله. حق الموظف في الاستعانة بمحام هو أيضًا أحد الضمانات المهمة لمصالح المدعي عليه في مجال التصحيحات، بهدف ألا يتمتع الموظف المتهم بالخبرة التي يتمتع بها المحامي.

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

ولوحظ أن المشرع العراقي لم ينص على حق الموظفين في طلب المساعدة القانونية في قانون تأديب الموظف الوطني رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته. بل إن قانون المحامين العراقيين منصوص عليه في المادة ٢٧ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٦٥ التي تنص على أن "للمحاكم والهيئات الرسمية التي تمارس السلطة القضائية أو المحامي المحقق توكيلاً، تفويض المحامي بالتحقيق والاستجواب. كل ماله فيما يتعلق بالمتهم. أما بالنسبة للمشرع التونسي، فقد نص الفصل ٥١ على أن للموظف المتهم الحق في الاستعانة بشخص أثناء التحقيق وفي جميع مراحل الإجراءات التأديبية ومتابعة التحقيق للدفاع عنه وتعيينه. في مهمة الدفاع لإثبات براءته الشخصية. توكيل نيابة عن الموظف المتهم، نصت التشريع في الفقرة ٤ من المادة ٥٩ من المرسوم التشريعي رقم ١٢ لسنة ١٩٥٩ بشأن نظام الموظفين العموميين على أن "للموظفين الحق في الاستعانة بمحام أو موظف من نفس الرتبة خلال فترة عملهم. وتؤكد المادة ٧٨ من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني على ذلك، حيث نصت على أنه "إذا اختار المتهم محامياً للدفاع عنه فلا يجوز لقاضي التحقيق أن يستجوبه ويواصل إجراءات التحقيق إلا بالإضافة إلى الشهادة. من الشهود، المحامي حاضر".

الضمانات الموضوعية لمساءلة الموظف العام

في القانون المقارن، هناك العديد من الضمانات الموضوعية المعترف بها من قبل المشرعين، بما في ذلك حياد وكالة التحقيق، وضمان أن الأعمال غير القانونية للمدعى عليه يمكن أن تواجه المدعى عليه، ويمكن للمدعى عليه الدفاع عن نفسه الحياد من أهم الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظفون العموميون، لكن الحياد هو أحد المفاهيم الأساسية وأحد الضمانات المهمة في جميع أنواع المحاكمات سواء كانت تأديبية أو غير تأديبية.

حيادة جهة التحقيق: الحياد هو أحد أهم الضمانات الموضوعية التي يعتمد عليها الموظف المتهم عند مقابلته، ويجب على السلطات المعنية بالتحقيق أداء واجباتها بحيادية تامة، بما في ذلك نزاهة المحقق وحيادية الطرف الخصم، والتي بدورها تعال وتؤكد من تحقيق العدالة وهذا يعني أن هذه السلطة تتسم بالحياد وعدم التحيز كان سلوكها في التحقيق بعيداً كل البعد عن خلفيته للمتهم أو له في سياق إجراءات التحقيق محاباة. وقد حرص الله عز وجل ورسوله الكريم على هذا المبدأ، بسمه تعالى «ان الله يأمركم ان تؤدوا الامانات الى اهلها واذا حكمتم بين الناس ان تحكموا بالعدل». وان رسولنا الكريم (ص) كان قد أوصى امير المؤمنين علي (ع) حيث قال له «يا علي اذا تقاضى اليك رجلان، فلا تقضي للأول حتى تسمع كلام الآخر، فسوف تدرى كيف تقضي». ولتحقيق الحيادية لا يجوز أن يخضع التحقيق لتأثير السلطة الآمرة، ويجب أن تتمتع سلطة التحقيق بالاستقلالية في عملها وألا تتأثر بها وتحابي أي جهة إرادة الموظف المتهم هي إجباره على قول ما لا يريد قوله أو التدخل بأي شكل من الأشكال في إجاباته، لأن قواعد استجواب الموظف المتهم هي إعطائه الحرية الكاملة في الإجابة.

وبحسب المشرع العراقي، فإن لكل من له سلطة التحقيق الحق في المعاقبة بموجب أحكام المادة ١٠ فقرة ٤ من قانون تأديب موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ التي تنص على أن: لم يصدر نظام إصلاحات موظفي الدولة أي نص، ويسمح للموظف المتهم بتقديم التماس للتنحي أو الفصل من لجنة التحقيق. يعني الرفض السماح لأطراف القضية (الموظف المتهم) بتقديم طلب قاض أو خبير أو أي شخص آخر للمشاركة في القضية امتناع أو امتناع الأشخاص العاملين في السلطة القضائية (مثل أعضاء لجنة تحقيق) في التحقيق في قضية أو تنفيذ إجراءاتهم على أسس ينص عليها القانون، بالنظر إلى أن لجنة انضباط موظفي الدولة في القانون العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ليس لديها قانون رداً على القانون ينص على أن القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية يمكن أن تكون مرجعاً لجميع قوانين الإجراءات، إذا لم تكن هناك أحكام متضاربة، فمن الواضح. في العمل. قد لا يكون للجنة القضائية رأي في القضية المعروضة.

اما في تونس، يفرض مبدأ حياد السلطة التأديبية ان تكون التتبعات خالية تماما من وجود أي اعتبارات

شخصية او وظيفية تشك في حياد سلطة التأديب اثناء التحقيق ما اذا ثبت للموظف المدان ان الجهة التي تملك حق التأديب او ان احد أعضاء مجلس التأديب يكن له عداوة واضحة مع الموظف المتهم فانه يتعين تعويضه والا كان القرار التأديبي عرضة للطعن او الإلغاء وهو ما أكدته المحكمة الإدارية في العديد من القرارات. حيث ان المحكمة الإدارية تلعب دورا كبيرا في حماية حقوق الموظف العمومي وذلك من خلال لمراقبتها لمدا احترام الإدارة لمقتضيات مبدأ لحياد وهذا ما أكدته في القرار ٢٠٠٠/١١/١ حيث جاء فيه".

في لبنان فقد ورد في قرار لمجلس شوري الدولة " تعتبر هيئة التفتيش عند النظر في المخالفات المنسوبة الى الموظفين هيئة إدارية ذات صفة قضائية وتطبق على رئيسها واعضائها أصول التنحي المطبقة على القضاة الإداريين. وان التقرير السنوي لأعمال التفتيش السنوي العام، الحالات التالية أساسا لطلب تنحية رئيس المجلس او العضو او مفوض الحكومة عن النظر في القضية، اذا كان له او لزوجته مصلحة مباشرة او غير مباشرة في القضية، اذا كان بينه وبين الموظف قرابة او مصاهرة من عامود النسب او من الحاشية لغاية الدرجة الرابعة ولو بعد انحلال الزواج الذي نتجت عنه مصاهرة " وقد نصت المادة ٤٣ ان طلب يجب ان يقدم خطيا الى الهيئة العليا للتأديب التي تنظر في الامر دون ان يشترك فيها الرئيس او العضو المقصود، ثم تصدر الهيئة قرارا معللا اما بقبول الطلب او برفضه " وورد في المادة ٤٤ " ان يكون تقديم طلب التنحي قبل بدء المحكمة والا يستوجب رفضه.

وان الحياد في التحقيق له جانبان: أولاً: الشكل: شكل المؤسسة التي تجري التحقيق والتي من خلالها يتم ضمان الحياد، وفي حالة الفصل بين الحبق في التظلم والحق في التقاضي يمكن ضمان هذا الضمان في التشكيل. من نفس قوة القوة. تخضع سلطة الاتهام والعقاب لاستقرار النظام الإداري الحالي في البلاد. ثانياً: الموضوعية: لاعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية للتشكيك في حياد المحققين، يجب أن يمتلك المحقق عناصر الحياد التالية:

- يجري التحقيق من قبل محقق غير متحيز لا يتسامح مع أي تحيز ولا يؤثر على إدانة الموظف المتهم، وكأنه يجبره على قول ما لا يريد قوله أو التدخل بأي حال. برد الموظف المتهم.
- يجب على المحققين تجنب الوسائل الاحتمالية من أجل معرفة الحقيقة. يجب ألا يكذب على الموظف المتهم أو يحاول تحريضه على تضليله من خلال الموظف المتهم.
- يمتنع المحقق عن التدخل بأي شكل من الأشكال في عفوية الموظف المتهم في الإجابة على الأسئلة الموجهة ضده.
- لا يجوز أن يتعرض المسجونون لأي ضغط أثناء الاستجواب التحقيق.

أشكال الإكراه المعنوي، إذا هدده المحقق بطلب التوقف عن العمل، فقد يتخذ هذا التأثير شكل إغراءات ضد إرادة الموظف المتهم، مثل الوعد بمواصلة التحقيق أو الوعد بتخفيف العقوبة. أو أخرجه من القضية وأخرج غيره من هذا المأزق.

شروط واجب الحياد للمحقق في التحقيق هي:

- الحق في التقاضي منفصل عن الحق في التحقيق.
- فصل وكالة التحقيق عن وكالة الإحالة التحقيقية.
- الجهة المختصة بنظر الاستئناف منفصلة عن الدفاع.

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

- لا توجد علاقة ايجابية او سلبية بين المتنازل له (موظف المدعى عليه) والمحقق.
- يادية ونزاهة المحققين.
- عدم وجود تصور مسبق للمحقق عن الحياد.
- ليس للمحقق مصلحة شخصية في القضية الجارية.

إن حياد المحقق التأديبي له أهمية قصوى في سير الإجراءات التأديبية، حيث يعكس هذا التحقيق جميع ظروف الواقع المنسوبة إلى المحال إليه (الموظف المتهم) ودحض شهادته وشهوده وشهاداتهم من الشهود.. من خلال طرح السؤال بطريقة معينة واقتراح بيان أدلى به المتنازل له، وذلك بإدخال الإجابة التي يبحث عنها المحقق في شكل سؤال طرحه المحقق، تاركًا المحال إليه دون خيار سوى قبول ما ورد بين هم. لم يؤد المحتوى ورغباته الأصلية إلى هذه التصريحات.

وبالمقابل فإن الفصل بين التحقيق والالتزام يحقق الحياد، وبما أن التحقيق الأولي يهدف إلى الكشف عن الحقيقة وأن إجراءاته تنطوي على انتهاك للحرية، فإن سلطة التحقيق يجب أن تكون بيد القضاء، وهو الوصي على حقوق الأشخاص الطبيعيين... والحرية التي تتطلبها المبادئ الشرعية الإجرائية، التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين فعالية الإجراء وحماية حقوق الموظف المتهم، هي الأقرب إلى المنطق والعدالة، حيث أن المعارض والحكم متماثلان، وغير معقول، لذلك، يجب عدم الجمع بين صلاحيات الاستدلال والتحقيق والإحالة والحكم مع نطاقها العام، وعلى الرغم من تمتعها بامتيازات قضائية معينة، إلا أن أعضائها يخضعون لرؤسائهم، ثم المدعين العامين، لذلك ليس لديهم عنصر الاستقلال التام.

ضمانة مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة اليه

كان مبدأ مواجهة المتهم بجريمة منسوبة إلى المتهم يتطلب آلية لدفاع فعال لإبقاء الموظف على اطلاع بما يتعلق به في القضية، وكان شائعًا في فرنسا حتى عام ١٩٠٥. هذا المبدأ، الذي طوره أول مشرع فرنسي في المادة ٦٥ من قانون الخدمة المدنية الصادر في ٢٢ أبريل ١٩٠٥، تطور في مجال انضباط الموظفين العموميين حتى أصبح مبدأ عامًا، حيث لا تخضع السلطة التأديبية لأي نظام. لأنه لا يوجد نص يقول أنه يتعين عليهم القيام بذلك مبدأً للمواجهة من المبادئ العامة للقانون، والسوابق القضائية الإدارية، وينص القانون على وجوب توجيه الاتهامات للمتهم حتى في حالة عدم وجود نصوص قانونية، ويستخدم مبدأً للمواجهة في الإجراءات التأديبية للموظفين العموميين بسبب الخوف من عرقلة عمل الإدارة، برزت الشخصية الرئيسية للمواجهة بعد نشر حكم مجلس الدولة الفرنسي في القضية *veuve trompier* والذي نص على أنه "بموجب القواعد العامة للقانون المعمول بها في حد ذاتها، حتى في عدم وجود أحكام، إذا كان لا يمكن فرض حكم قانونيًا إذا أبلغت التهمة الشخص المعني بإعداد دفاعه، وبالتالي يجب منعه من ذكر أسباب التهمة الموجهة إليه مسبقًا، حتى يتمكن من التعبير عن جميع الآراء التي تراه ضروريًا في هذا الموضوع.

وان المواجهة تقوم على ضوابط عده منها

- يجب أن يكون الادعاء محددًا يجب أن تكون الانتهاكات ضد الموظف المزعوم محددة بوضوح ولا لبس فيها إن غموض الادعاءات يخلق شكوكًا وعدم يقين للموظف المتهم.
- الطريقة التي تحدث بها المواجهة تجعل الموظف يشعر بأن الإدارة مذنبه، مما يعني أن الإدارة مقتنعة بمعتقداته، لذلك يدافع الموظف المتهم بشكل فعال عن نفسه لأن معظم الموظفين ليس لديهم معرفة كافية بكيفية تنفيذ الإجراءات التأديبية عملية المساءلة.

وتتمثل ضمانات مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب اليه على اساسين:

- الإعلان: أي إبلاغ الموظف المتهم بقراره بشأن مخالفته التأديبية، مع علمه بأسباب إلقاء اللوم عليه قبل توقيع العقوبة عليه، وإلا كان القرار باطلاً.
- ملف النيابة: للموظف المتهم الحق في الإطلاع على جميع المستندات والمستندات الخاصة بالوقائع المنسوبة إليه، ولا يجوز حرمان الموظف المتهم من هذا الحق لأي سبب من الأسباب.

الملف هنا يشير إلى ملف الدعوى التأديبية، وينتهي كل تحقيق بإعداد ملف يحتوي على جميع مستندات التحقيق والبيانات والمستندات ذات الصلة، مقسمة ومرتبطة حسب الأرقام التسلسلية.

لكن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (الملغى) نص على مثل هذا الحق لكن وفق شروط محددة فقد جاء في المادة ١٨ منه على الآتي " ترسل جميع المكتوبات المعنوية للجان او المجلس العام الى السكرتير المختص الذي يشغل تحت سلطة الرئيس ويكون مسؤولا عن الأمور التحريرية وتنظيم المقررات وتبلغ جميع المعلومات والأوراق المقتضاة وتدوين وقائع الجلسة ولا يجوز لاحد ان يطلع على هذه الأوراق الا بأن الرئيس.

اما في تونس، حيث جاء في الفصل ٥١ على وجوب مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه، وأيضا ورد في الفصل ٥٢ من قانون الوظيفة العمومية على وجوب حق الموظف المتهم في الاطلاع على ملفه التأديبي حيث جاء فيه " للموظف الحق بمجرد رفع الدعوى التأديبية في الاطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بالتهمة واخذ نسخه منها " وذلك من اجل الأنظمة الأساسية الخاصة بأعوان الوظيفة العمومية فالموظف العمومي له الحق في الاطلاع على ملفه الشخصي ويكون ذلك على عين المكان وبمحضر نائب عن الإدارة ويجب عليه ان يصرح كتابيا بانه قام بهذا الاطلاع او تنازل عنه بمحض ارادته ولن طلب الاطلاع يجبن ان يكون من طرف الموظف العمومي، الذي يعد تجسيدا صريحا لمبدأ حق الدفاع اذ انه يمكن الموظف المدان من معرفة الأفعال المنسوبة اليه ولتحقيق من عدم التنصيص في الملف على اتجاهاته السياسية او الدينية او الفلسفية ومن انها ليست السبب في القيام بدعوى تأديبية ضده، وان هذا الاطلاع لا يكون متكافلا في كل الحالات ذلك ان بعض النصوص جاء فيها على إعطاء السلطة الإدارية إمكانية منع الموظف المتهم من الاطلاع على بعض الوثائق التي تكتسي صبغة سرية والتي تخص المعني وعلى هذا الأساس اعتبرت المحكمة الإدارية التونسية في القضية رقم ١٥٤٢٧ " وان كان من المتاح للإدارة مراعات لحساسية بعض النشاط الذي تتولاه ان تكيف تعاملها مع مسألة الاثبات على نحو تحفظ حقها في درأ بعض شؤونها عن علم العوام الا انه لا يجب ان يؤول الامر الى وضع عونها المعني بقرارها في ذاته ومساره المهني في منزلة لا تسمح له بالاطلاع على حقيقة ما ينسب اليه.

اما في لبنان، فقد نص المشرع اللبناني على تكريس هذه الضمانة في النصوص القانونية حي ورد في الفقرة الرابعة من المادة ٥٩ من نظام الموظفين رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ على انه " يحق للموظف ان يطلع على كامل الأوراق المتعلقة به وان يستنسخ منها ما يراه لازما للدفاع عن نفسه " وكذلك المادة ٢٥ من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين حيث ورد فيه " يحق للموظف ان يطلع على ملف القضية الموجودة لدى المجلس وان يستنسخ منها ما يراه لازما للدفاع عن نفسه وعليه توقيع وثيقة تعد لهذه الغاية تثبت اطلاعه هذا وتحفظ في ملفه "، وان اجتهاد مجلس شوري الدولة في لبنان قد سار على هذا المسار في نصوص قراراته.

اما القواعد العامة التي يجب على المحقق الإداري مراعاتها اثناء مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه هي:

- يجب على محقق الجهة الإدارية ان يتبع الأصول المنطقية للوصول الى الحقيقة من اقرب الطرق.

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

- على محقق الجهة الإدارية تحقيق ما يدفع به المخالفات من الاعذار المشروعة المخففة للمسؤولية.
- على محقق الجهة الإدارية ان يراعي في تحقيقه التسلسل والترابط وان يقتصر اسئلته على ما يمس الموضوع الذي يتناوله التحقيق وان يتفادى توجيه أسئلة غير مجدية.
- لا يجوز لمحقق الجهة الإدارية ان يعد المخالفات بالتدخل في تخفيف العقاب عنه او حفظ التحقيق بقصد الحصول على اعتراف معين.
- يجب على المحقق الجهة الإدارية ان يتم التحقيق الذي بدأه، فاذا طرأ ما يدعو الى احواله الى غيره تعين عليه ان يرفق بالملف مذكرة بتفصيل وقائع التحقيق وما تم فيه.
- تكون إجراءات التحقيق ونتائجه صفة السرية، وعلى المحقق ان لا يفضي بشيء منها.

تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه

ان من اهم الضمانات هي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه بشتى الطرق وذلك لدرء أوجه الاتهام القائمة ضده فهو حق طبيعي بغض النظر سواء كان الاتهام باطل او حقيقي، ويعتبر حق الدفاع عن النفس من الحقوق المتعلقة بالمبادئ التي تقوم عليها العدالة ومعظم دساتير الدول نصت عليه صراحة والقضاء يكفل هذا الحق وما هو منسوب للمتهم وان لم ينص عليه تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون.

ويجب ان تتوفر للمحاكم التأديبية كفالة المحاكمة القانونية وضمانتها وان تجري على أصول وضوابط وقواعد تكفل سلامة القرارات التي تصدر عن هيئة التأديب، وان أولى هذه الضمانات والقواعد تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في هذا المبدأ وأكدت حيث ورد في قرارها " تمكين الموظف من الاستعداد للدفاع عن نفسه واحضاره في اعلان الحضور بموضوع التهمة التي استدعى للمحاكمة من اجلها.

فإتاحة الفرصة للموظف المتهم للدفاع عن نفسه هو حق له وهو الطرف الذي يقع على نقيضه التزام الإدارة بحماية هذا الحق بمعنى اخر ان حق الدفاع يحقق التوازن في الرابطة الإجرائية التي تعطي للإدارة الحق في توجيه الاتهام وفرض العقوبة التأديبية على الموظف المتهم وبين حق الموظف في رد الاتهام الموجه اليه بما يضمن تحقيق فكرة العدالة بمعناها العام. هذا وقد جاء في الفقرة الرابعة من المادة ١٩ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان "...حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة".

مظاهر حق الدفاع

- لا يجوز القسم المباشر للموظف المتهم لأنه كامل الحق في الاحتفاظ بالأسرار الكامنة في عقله الباطن ولا يمكنه إفشاءها لأي شخص، فلا يجوز عدم وجود وقائع ضد إرادة المتهم مهما كان ذلك. سواء كانت مادية أو معنوية.
- لا يجوز للموظف أن يحلف اليمين لأنه يشكل صورة للأثر الأخلاقي على إرادة المدعى عليه، ويجبر الموظف على موقف محرج إما يكذب وينكر الحقيقة أو يعترف. بين قول الحقيقة والعقاب، أو الكذب على المبادئ والضمير، فإنه يخلق ضغطاً نفسياً عليه.
- الحق في السكوت ولا يعتبر سكوته اعترافاً بالتهمة والمتهم بريء حتى تثبت إدانته والجهة المتهمة مسؤولة عن اثبات التهمة دون مساعدة المتهم. للموظف المتهم الحرية الكاملة في عدم إلقاء خطابه، وله في أي وقت الامتناع عن الإجابة على الأسئلة الموجهة ضده، وأن يتم تفسيرها على أنها صحيحة في جميع الأحوال. صمته الضرر في مصلحته او ان يستغله باي كيفية ضده في الاثبات، وان المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤

لسنة ١٩٩١ لم ينص على شيء فيما يخص صمت الموظف المتهم اثناء التحقيق. ولكن قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي نص في المادة (١٢٦/ب) على انه " لا يجبر المتهم على الإجابة عن الأسئلة التي توجه اليه " وكذلك المادة ١٧٩ حيث ورد فيها " للمحكمة ان توجه للمتهم ما تراه من الأسئلة لكشف الحقيقة قبل توجيه التهمة اليه او بعدها ولا يعد امتناعه عن الإجابة دليلا ضده ".

اما في تونس، فان حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه مضمون، حيث تناولت تشريعات الوظيفة العمومية الذي تنص على هذه الضمانة حيث جاء في المادة الثانية من قانون ١٩٥٩/٢/١٤ حيث ورد فيها " حق الدفاع هو مضمون للعون المدان تأديبيا، وان احكام القضاء اكد على هذا الحق وان المحكمة الإدارية التونسية اعتبرت انه لا يمكن اتخاذ أي قرار اداري يكتسي الصبغة التأديبية بدون مراعات حقوق الدفاع، ويجب على الإدارة ان تمكن العون من الدفاع عن نفسه طبقا للفصل ١٠١ من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، وان الاحكام القضائية اكدت أيضا على وجوب الاستماع الى العون امام مجلس التأديب باعتبار ان ذلك يحقق الغاية من وراء مبدأ حقوق الدفاع، ولا ينفي هذا الحق من إمكانية ارسال ملاحظات كتابية يتولى رئيس المجلس تلاوتها اثناء الجلسة وفي ابداء أقواله يتمتع صاحب الشأن بحرية تامة في الدفاع اذ لا يجوز تحليفه اليمين تقرير الحقيقة.

اما في لبنان، فقد قرر مجلس شوري الدولة " ان حق الدفاع يعني وجوب ابلاغ الموظف الملاحقة تأديبيا ملفه المتضمن كافة العناصر التي تمكنه من الوقوف على حقيقة ما هو منسوب اليه وعلى الإدارة اطلاعه على كل مأخذ وعلى المستندات التي تدينه حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه، ومنح صاحب العلاقة مهلة كافية ومعقولة تسبق اتخاذ القرار وان هذه المهلة تختلف باختلاف نوعية واهمية التدابير المتخذة وما يطلبه لدفاع عن نفسه من جهد معقول وطبيعي، وجاء أيضا في قرارات مجلس شوري الدولة حيث جاء في المادة ٧٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية " على قاضي التحقيق ان يراعي مبدأ حرية إرادة المدعي عليه اثناء استجوابه وان يتأكد من انه يدلي بإفادته بعيدا عن كل تأثير خارجي عليه سواء كان معنوي ام مادي "، بناءً على تشابه المبادئ العامة للانضباط والعدالة الجنائية، لا يمكن الاعتماد على صمت الموظف المتهم.

لذلك يجب اتباع القواعد التالية عند استجواب الموظف المتهم والسماح له بالدفاع عن نفسه:

- تقديم أدلة مقنعة من الموظفين والحكومة على الادعاءات ضده.
- منح الموظف المتهم مهلة معقولة تتناسب مع المخالفة لإعداد دفاعه.
- للموظف المتهم أن يدافع عن نفسه شفويا أو كتابة وأن يقدم مذكرة دفاع مشفوعة بالوثائق والأدلة لإثبات براءته.
- في قضايا الدفاع، للموظف المتهم الحق في الطعن في تصرفات رؤسائه دون الخروج عن واجبهم في الشرف والاحترام.
- إذا مرض الموظف المتهم بمرض عقلي وجب مراقبته حتى يتعافى حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه بكل قوته العقلية.
- يجب أن يؤذن للموظف المتهم بالاستعانة بشهود ومناقشة معهم إنكار التهم الموجهة إليه على أن تكون التهم محددة ومعروفة ومتعلقة بالوقائع قيد التحقيق دون تأخير أو تأخير أو كذب.
- يجب أن يواجه المدعى عليهم تعديل وصف دقيق لمزاعمهم وأدلتهم عندما لا تكون التعديلات في مصلحة موظف المدعى عليه..

- للموظف المتهم الحق في الاطلاع معه على المستندات ووثائق التحقيق والمستندات المتعلقة بتقريره.

وعليه، فإن المبدأ هو أن الموظف المتهم نفسه يشارك معه في إجراءات التحقيق، ما لم تقتضيه مصلحة التحقيق ذلك، ما لم يكن حاضراً، ويجب أن تتم الإجراءات بحضور موكل الموظف المتهم. المبدأ العام للقانون حتى زوال العذر ويمكن للموظف المتهم أن يدافع عن نفسه.

قرينة البراءة: قرينة براءة الموظف المتهم هي قرينة قانونية حاسمة مفروضة على جميع سلطات الدولة، بحيث لا يمكن اعتبار أي شخص مذنباً، مهما كان حجم الشبهة، إلا إذا قدم أدلة كافية. لا شك في أن هذا الافتراض لا يمكن فرضه دون الحرية (الحرية الشخصية للفرد)، وهي إحدى القيم الأساسية التي يضمنها نظام الحكم. افتراض البراءة له بعض النتائج المهمة للغاية: ١. يُبرأ الموظف المتهم طوال المحاكمة التأديبية، أي يُفترض أنه بريء حتى صدور الحكم (المتهم بريء حتى تثبت إدانته). ٢. افتراض البراءة افتراض قانوني حقيقي وحاسم يؤثر بالكامل على الوضع القانوني للمدعى عليه.

الضمانات الشكلية لمساءلة الموظف العام

ان المشرع قيد اجراء التحقيق مع بعض الفئات لضرورة الحصول على اذن قبل مباشرته بحيث يبطل التحقيق من دون شرط الاذن لأنه يعتبر شرطاً اساسياً في التحقيق ويجب الالتزام به.

الأذن بإجراءات التحقيق بحق الموظف العام

تختلف إجراءات التحقيق من موظف إلى آخر، حسب المكان الذي يعملون فيه، أي حسب المسمى الوظيفي.

يمكن تحديد الأذان بإجراء تحقيق:

تُعرف المعرفة القانونية التفويض بأنه تفويض كتابي صادر عن وكالة موظف عمومي لضمان حسن سير عملية التحقيق. وهي الطريقة الوحيدة لتحسين حصانة الموظف العمومي من الواجبات الخاصة في عمل السلطة المختصة. بعد فقدان الحصانة، بما في ذلك الإذن بالتحقيق في المناصب الرئيسية المشبوهة في الإدارة. السلوك التأديبي من قبل الموظفين في المنصب العام للدولة كعقوبة على الانتهاكات القانونية أو الوظيفية. يمكن اعتبار التحقيق إجراءً رسمياً يتم إجراؤه بعد وقوع جريمة للكشف عن الجاني أو للتحقق من صحة علاقته مع جاني آخر أو شخص ينتمي إلى هيئة نقابية. بالنسبة للموظفين الذين يشغلون مناصب عليا، في بعض الحالات، يلزم الحصول على موافقة من السلطة الرئاسية قبل بدء إجراءات التحقيق مع الموظف المتهم يجب إبلاغه عند التحقيق معه بموجب أمر مخالفة، وإذا حدثت مخالفة منسوبة إليه أثناء سير التحقيق فعليه أن يمارس سلطته، وتأمراً إدارة التوظيف بإجراء تحقيق تأديبي للوقوف على المدى الحقيقي للمخالفة أو الادعاءات ضده، وتحديد المسؤولية إبلاغ السلطة المختصة بنتائج التحقيق مشفوعة برأي السلطة المختصة إذا تم اتهام موظف رفيع المستوى مزعوم بارتكاب جنائية أو جنحة، فيجب أيضاً إخطار سلطات السلام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية مصالح السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للمشرعين العراقيين، فإن قانون انضباط موظفي الدولة لا ينص على نص صريح لما يجوز إجراء التحقيق، حيث أن الجهة التي تجري التحقيق هي نفس الجهة التي يعمل فيها الموظف المتهم تنص المادة ١٨ من قانون تأديب الموظفين الوطنيين رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته على ما يلي: "لا يجوز للوزير أن يفرض منصبه على موظف برتبة مدير دائرة، بل يحيل الأمر إلى مجلس الوزراء. بسببه وهو القرار النهائي للجنة في الموضوع التحقيق مع رئيس الجمهورية يأتي من الآلهة المزعومين، وهكذا يعمل دستور عام ٢٠٠٥ للجمهورية العراقية، حيث تم تشكيل لجنة للتحقيق مع رئيس الجمهورية تسمى "لجنة التحقيق البرلمانية" يتم اقتراح اللجنة من قبل رئيس المجلس أو باقتراح من أعضاء مجلس النواب، كما ورد في المادة ٨٣ من النظام الأساسي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦، "اللجان المؤقتة ولجان التحقيق، بناءً على اقتراح الرئيس أو باقتراح خمسين عضواً وبحضور مجلس النواب، يؤسس بعد موافقة عدد من النواب".

أما بالنسبة للمشرعين التونسيين، فقد خصصنا أعضاء المحكمة الإدارية التونسية لأنه لا يجوز التحقيق مع أي عضو من أعضاء المحكمة الإدارية أو مقاضاته على الانتهاكات أو الجنايات أو الجنح دون إذن أو إذن من المجلس الأعلى تأديب أعضاء المحكمة، ونص القانون على أن: المجلس الأعلى هو الذي يقرر جميع العقوبات، ويتعامل معه رئيس مجلس الوزراء، ويعين المجلس الأعلى مقررًا لدراسة القضية والتحقيق فيها، وتلقي البيانات الخاصة بها يقوم الشخص المعني بالمخالفة بأي تحقيق يراه صحيحا ويرسل تقريره إلى المجلس الأعلى الذي ينظر في الأمر على انفراد بعد قراءة الدراسة وينظر في انعكاساته.

أما بالنسبة للتشريع اللبناني، فلم يأذن المشرعون اللبنانيون بالتحقيق في القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩. فيما يتعلق بالتحقيقات مع السلطات العليا، فإن المجلس الأعلى اللبناني هو المسؤول عن التحقيق في ولاية رئيس الوزراء. أو أن أحد الوزراء خالف واجباته الوظيفية لأن المجلس الأعلى يعتبر لجنته التأديبية، وهو ما تؤكد المواد ٧٠ و ٧١ و ٧٢ من الدستور اللبناني على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء عن الخيانة أو الإخلال بواجبات وظيفتهم، على أساس توليهم مهامهم. هم في المحكمة العليا للمحاكمة. التصرف في التحقيق. من سلطة المحقق الاداري ان يتصرف بالتحقيق حسب الضوابط والتعليمات المتبعة حيث يقوم بإحالة اوراق التحقيق الى سلطة التأديب الرئاسية او الى مجلس التأديب المختص لغرض توقيع العقوبة على الموظف المتهم.

ويقوم في التصرف في احدي الطريقتين.

- حفظ التحقيق: ويكون على نوعين حفظ دائم وحفظ مؤقت.
- احالة الدعوى الى مجالس التأديب او الى سلطة التأديب الرئاسية.

والتمييز بين الحفظ الدائم والمؤقت هو ان الحكم الصادر بالحفظ الدائم تكون له حجته القطعية حيث لا يمكن متابعة الموظف بعد ذلك عن نفس التهمة التي كانت في التحقيق، اما التحقيق المؤقت فيمكن فيه متابعة الموظف المتهم ويمكن اعادة التحقيق في التهمة نفسها في حال اذا استجدت اي معلومات او ادلة تفيد التحقيق. احالة الدعوى الى مجلس التأديب، الاحالة اجراء جوهري وضمانة مهمة من ضمانات التحقيق ويقصد بها احالة الموظف المتهم الى مجلس التأديب لمساءلة عن المخالفة المنسبة اليه ويقرر المجلس على ضوء الاوراق والمسندات الذي ترفع امامه.

كيفية اجراء صياغة كتابة التحقيق

ان المشرع قد اوجب في قاعدة عامة بان يكون التحقيق التأديبي مكتوبا، وخاصة وان كتابة التحقيق التأديبي يعد من الأصول العامة في كافة أنواع التحقيقات، ومن المتفق عليه ان كتابة التحقيق يعد إجراء جوهريا يتعلق بالنظام العام ويترتب على اغفاله البطلان من غير اشتراط نص صريح على ذلك، ومن المقرر وطبقا للقاعدة العامة في القوانين الإجرائية ان اجراء كتابة التحقيق يعتبر جوهريا اذا كان الهدف منه المحافظة على مصلحة المتهم او احد الخصوم. وما بعدها. وان تدوين التحقيق يعد من المقومات والاسس الذي يسير عليها التحقيق والقصد من وراء الكتابة هو المحافظة على الإجراءات وعدم نسيانها من قبل اشخاص التحقيق اذ يوفر التدوين عنصر الدقة والسهولة في مراجعة أوراق التحقيق المطلوبة عند الضرورة وعن طريق الكتابة يمكن مراجعة اقوال الشهود في حال عدم حضورهم وكذلك يمكن الاطلاع على افادة الموظف المتهم عند عدم حضوره، وان الكتابة تمكن الإدارة من التأكد من صحة وسلامة الإجراءات التي قامت بها.

والمقصود بكتابة التحقيق: هو ان يتم في محرر كتابي يطلق عليه محضر التحقيق ينطوي هذا المحضر على مجريات التحقيق وبياناته بحيث يعكس كل ما دار فيه وبذلك يكون محضر التحقيق هو الوعاء الذي يحتوي على ادلة البراءة او الإدانة وإجراءات التحقيق، وهو افضل دليل صامت. وان كتابة التحقيق يعني بها تدوينه او تحريره لتضاف عليه صفة رسمية بحيث يمكن الرجوع اليه في حال التظلم من القرار الصادر او الطعن فيه.

وتكمن أهمية كتابة التحقيق في عدة نقاط وهي:

- يعتبر تدوين التحقيق حجة على الكافة بحيث لا يمكن لاحد انكاره.
- التدوين في التحقيق يمكن الموظف المتهم من الاطلاع على الأدلة والمستندات التي بموجبها تتم براءته او ادانته.
- ان توقيع الموظف المتهم في محضر التحقيق دلالة على مواجهته بحيث لا يتمكن من انكار سماع أقواله.
- ان تدوين التحقيق تجري عليه الصفة الرسمية لانها تحافظ على كافة اجراءاته من التزييف والتشويه.
- ان تدوين التحقيق يعد وسيلة اثبات لكل الشهادات والاقوال والافادات والمعائنات التي تجري في التحقيق والتي لا يمكن الاحتفاظ بها الا عن طريق الكتابة، ويعد الوسيلة الأفضل وأكثرها شيوعاً لأنه لا يمكن الاعتماد على ذاكرة المحقق في تذكر كافة ما جرى في التحقيق خصوصاً بعد انقضاء فترة طويلة من الزمن.
- يولد تدوين التحقيق سهولة مهمة القاضي في مباشرة اعماله القضائية وبسط سلطته في مشروعية ما اتخذ من إجراءات اذا ما طعن في قرار الجزاء التأديبي.
- ٧. يستطيع الموظف المتهم من الحصول على الأوراق والدلائل المدونة التي بموجبها صدر ضده الجزاء التأديبي وادين على اثره.

تجري الهيئة تحقيقات في المخالفين المقدمين لها. من أجل تنفيذ ولايتها، فهي مخولة لسماع وتسجيل إفادات الموظفين والشهود، ومراجعة جميع المستندات والبيانات التي تراها ضرورية، وكتابة التقارير التي تثبت الإجراءات التي اتخذتها والأقوال التي سمعتها وأسبابها التوصيات أو لا تستجوب الموظف وتنتهي التحقيق. أو فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وتحال جميعها إلى السلطة التي أحالت الموظف

كلف المشرعون العراقيون إجراء تحقيقات كتابية كضمان للضمانات للموظفين العموميين أثناء التحقيقات بسبب قيمتها الإثباتية، وقد جعل القانون العراقي التحقيقات الكتابية إجراءً أساسياً لأنه ينطوي على النظام العام والحقوق على هذه المخالفة، على لجنة التحقيق أن تصادق على الأقوال الخطية المقدمة إليها من الموظفين والشهود والخبراء المخالفين بخط واضح، دون شروح أو إضافات أو احتكاك، أو شطبها في محضر ضبط شهادة المحكوم عليه الموظف المتهم أو الشاهد سواء كانوا شهود إثبات أو شهود دفاع بتوقيع مدير لجنة التحقيق ومن حجت شهادته، لا يحدد القانون استمارة معينة لإفراغ الشهادات والأقوال وفق الإطار أو النموذج.

اما المشرع التونسي، فقد ورد في الفصل ٥١ الذي نص على جميع إجراءات التحقيق تكون كتابية او شفاهية، لان كتابة التحقيق يشكل ضمانه تحميه من تعسف الإدارة وتمكنه من الدفاع عن نفسه. والجدير بالذكر ان المحكمة الإدارية التونسية قامت بتخصيص احد افرادها الذي يتولى كتابة المحكمة وكل ما يخص التحقيق وهو الكاتب العام للمحكمة الإدارية، وان للكاتب العام أهمية بالغة في نطالق المحكمة الإدارية وتعتبر وظيفته وظيفة مركزية لان الكتابة العامة هي حلقة الربط بين المحكمة والمتقاضين، وان الكاتب العام يكلف بمسك دفاتر المحكمة والسهر على تنفيذ عمليات التحقيق التحضيري وما اتخذ من إجراءات بغرض التحقيق، وان الكاتب العام يمثل الرئيس المباشر للأعوان (الموظفين) الإداريين التابعين للمحكمة الإدارية.

اما في لبنان، فان تشريع القانون اللبناني فقد اخذ من كتابة التحقيق شرطا أساسيا لصحة اجراء التحقيق سواء كان التحقيق من قبل السلطة المختصة او من هيئة التفتيش المركزي حيث ورد في المادة ١٢٠ من قانون تنظيم قوى الامن الداخلي رقم ١٧ لسنة ١٩٩٠ " ان كل عقوبة يجب ان تكون موضوع معاملة خطية وان تتضمن تصريحاً خطياً من صاحب الشأن حول الذنب المنسوب اليه "، والجدير بالذكر ان قانون المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ لم ينص بنص صريح على وجوب كتابة التحقيق. اما القانون الجزائي اللبناني

فقد اوجب على كتابة التحقيق حيث ورد في المادة ٢٣٥ " تدوين في محضر المحاكمة جميع إجراءات التحقيق والمحاكمة يملي الرئيس على الكاتب ما يجب تدوينه، وأيضا المادة ٦١ من قانون أصول محاكمات جزائية اللبناني حيث ورد فيها " يلزم قاضي التحقيق بأتباع الوسائل المشروعة اثناء قيامه بجميع الإجراءات التي تؤدي الى كشف الحقيقة، عليه ان يثبت خطيا كل ما يجري منها".

تم إجراء التخصيص الإداري لهيكل تقارير التحقيق. تقرير التحقيق هو الجزء الرئيسي من ملف القضية ويتكون من مجموعة من البيانات:

- **التاريخ:** يعتبر التاريخ عنصراً أساسياً في صياغة التقرير حيث يحدد موعد إجراء التحقيق ومتى يمكن متابعة فترة التحقيق حيث أن فترة التحقيق إلزامية ومستوى الوسائل ضمن المعقول.
- **الديباجة:** يجب أن يتضمن محضر التحقيق اسم المحقق ومؤهلاته وخبراته، ولا يجوز إجراء أي استفسار في مجال التحقيق إلا من خلال محقق مفوض قانوناً، لذلك يجب ذكر اسم المحقق واختصاصه في المحضر.
- **محتويات السجلات:** يجب أن يحتوي محضر التحقيق على جميع البيانات والمعلومات اللازمة لجعله وثيقة شاملة للوضع القانوني المعترف به، ومبررة ومقدمة بعد التاريخ، ومناقشتها بالتفصيل.
- **التوقيعات:** يجب توقيع كل سجل في أسفل المحقق والكاتب والمدعى عليه، ويجب عليهم التوقيع بجانب توقيع المحقق في أسفل كل صفحة، ويجب على الجميع التوقيع على التقرير في الخلف.

الخاتمة

في خاتمة بحثنا، حدد كل من المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، والمشرع التونسي في الفصل ٥١ من قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٣ الخاص بالموظفين العموميين، والمشرع اللبناني في القانون الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩، نظاماً قانونياً لمساءلة الموظف العام، حيث جسد في نصوصه الاجراءات التأديبية المنطبقة على الموظف العام حيث ان هذه الانظمة تتجلى بالنظام الاجرائي لمساءلة الموظف العام قانونياً، من حيث تحديد الاجراءات التأديبية ونوع العقوبات التأديبية، وتحديد السلطة المختصة بالتأديب وانظمة التأديب، وتحديد ضوابط الضمانات المتصلة بمراحل لتحقيق. اخبر يمكن القول ان هذه القوانين الاجرائية المحسوبة على مساءلة الموظف العام، قد جسدت خيارات المشرعين في القوانين المقارنة في ارساء مسؤولية تأديب الموظف العام بالرغم من جملة النقائص التي تعترضها.

النتائج

- ان القضاء الاداري العراقي قد اخذ بتطبيق النظرية التنظيمية، حيث اعتبر القضاء الاداري العراقي ان علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية تحكمها عدة قوانين وانظمة وللوائح وان مجلس انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، قد اكد هذا الشيء " انه يحق للموظف ان يعترض على الغاء امر نقله الى وظيفة غير مؤهل لها قانونياً لان علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحدها القوانين والانظمة.
- ان التشريع اللبناني اخذ بتطبيق النظرية التنظيمية (نظرية سلطة الدولة) الذي اكد في قانون الموظفين العموميين رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ في لبنان حيث ورد في احد نصوصه " يخضع الموظفين الاحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة وتطبق عليهم جميع الاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة دون ان يكون لهم اي حق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة.
- لا تعتبر جميع الاحكام الجنائية على الموظف العام في القوانين المقارنة تؤدي الى فصله من الوظيفة العامة وانهاء علاقته القانونية بالإدارة.

Legal guarantees for holding public employees accountable in Iraqi, Tunisian, and Lebanese law

- ان عقوبة الفصل بحق الموظف العام في القوانين المقارنة يجب ان تصدر من جهة قضائية وان يكون الحكم فيها نهائي غير قابل للطعن فيه لان الفصل او العزل يعتبر وجوبي كعقوبة تبعية للعقوبات الجنائية.
- حدد المشرع في القوانين المقارنة (العراقي. التونسي. اللبناني) ان جميع العقوبات التأديبية سواء كانت من الدرجة الاولى او من الدرجة الثانية، تكون بشكل تحريري كتابي.
- ان عقوبة العزل في القانون العراقي يحرم الموظف المعزول من حقوقه التقاعدية، اما المشرع التونسي فقد نص على عدم حرمانه من حقوقه التقاعدية، اما المشرع اللبناني فقد نص على حرمان الموظف المعزول من جميع حقوقه التقاعدية، الا اذا نص مجلس التأديب على غير ذلك عند العزل.
- ان العراق اخذ بنظام التأديب الرئاسي لان رئيس الادارة هو الذي يقوم بفرض العقوبة بحق الموظف المخالف، واخذ بنظام شبه القضائي بالنسبة لفئات بعض الموظفين كالقضاء والادعاء العام.
- القانون العراقي، والتونسي، واللبناني، قد عمل على رد اعتبار الموظف العام الذي اسقطت عنه العقوبة التأديبية وارجاع كافة حقوقه الذي توقفت اثناء تسليط العقوبة عليه.
- ان القانون العراقي والتونسي سار بنفس المسار في احالة الموظف المتهم الى التحقيق حيث حدد كل من الوزير والسلطة الرئاسية في الاحالة، اما القانون اللبناني فقد حدد كل من المدير العام والمحافظ والوزير في التحقيق اما الرئيس المباشر فانه يحق له الاقتراح فقط.
- ان قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، نص في حالة الوقوف الاحتياطي وان يتقاضى الموظف نصف راتبه، اما المشرع التونسي فقد نص على ان يتقاضى الموظف الموقوف راتباً تاماً وان يتمتع بجميع الحقوق من سكن ومنح عائلية خلال مدة الوقوف على ان لا تزيد ٤ اشهر، اما المشرع اللبناني فقد نص على ان يتقاضى الموظف الموقوف نصف راتبه من اليوم الذي يلي تبليغه.
- ان كل من المشرع العراقي، والتونسي، واللبناني، يحق له ان يستعين بالشهود اثناء مرحلة التحقيق، لأنه تعتبر من ضمانات الدفاع عن النفس.
- لم يتطرق المشرع العراقي الى حق الموظف المتهم بالصمت امام اللجنة التحقيقية، بخلاف المشرع التونسي واللبناني الذي نص على حق الموظف المتهم بالصمت.

المصادر

القرآن الكريم

السنة النبوية الشريفة

اولاً: المعاجم

- ابن زكريا، أ. ب. ف. (١٩٦٠). معجم مقاييس اللغة. ط ١. بيروت: إحياء التراث العربي.
- الخوي، س. أ. ق. ب. ع. ا. م. (١٩٩٣). معجم رجال الحديث وتفصيل طبقات الرواة. النجف الأشرف. (تحويل ١٤١٣ هـ إلى ١٩٩٣).
- الرازي، م. ب. أ. ب. (١٩٨٣). مختار الصحاح. بيروت: دار الرسالة.
- عمر، أ. م. (٢٠٠٨). معجم اللغة العربية المعاصرة، مج ١، ط ١. القاهرة: عالم الكتب.
- لعجي، م. ر. (١٩٨٨). معجم لغة الفقهاء. ط ٢. حامد صادق قنبي.
- المقدسي، أ. ب. م. ب. ق. (١٩٩٤). المغني على مختصر الخرقي، ط ١، ج ٩. بيروت، لبنان: دار الكتب العلمية. (١٤١٤ هـ ١٩٩٤).

ثانياً: الكتب

- آدم، ح. م. (٢٠٠٠). الصحة النفسية للطفل من الميلاد وحتى ١٢ سنة. مكتبة التربية.
- ابراهيم، أ. ن. (١٩٩٨). القواعد العامة في القانون: العقوبات المقارن. مطبعة الفتیان، بغداد، العراق.
- الاعرجي، أ. م. (٢٠٠٨). تفسير أحاديث الرسول. مكتبة العلوية، النجف، العراق.
- الاعظمي، س. إ. (٢٠٠٥). موسوعة مصطلحات القانون الجنائي. مطبعة العاتك، العراق.
- العاني، ع. إ. (١٩٩٧). جرائم الاعتداء على الأموال. ط ٢، عمان.
- العقاد، ع. م. (١٩٦٧). عبقرية الإمام علي عليه السلام.
- العسقلاني، أ. ب. ع. (٢٠١٣). فتح الباري. دار الرسالة العالمية.
- عصام العطية. (٢٠١٠). القانون الدولي العام. ط ٣، المكتبة القانونية، بغداد.
- عزيز، ع. ر. م. (١٩٩٦). السرقة بين الأقارب في الفقه الإمامي. مطبعة العين.
- علي، م. م. (٢٠٠٩). وسائل إثبات الجرائم. مكتبة العلمين للنشر والتوزيع.

- عربي، ع. غ. (٢٠٠٠). الفقه الإمامي. المكتبة العلوية، النجف.
- عريس، ص. (٢٠٠٢). الظروف المشددة للعقوبة-ط ١. المغرب للطباعة والتصميم، بغداد.
- البناء، ج. (١٩٤٥). شرح قانون العقوبات: القسم الخاص. مطبعة السريان، بغداد.
- بكبر وخاطر، ع. ع. م. و ص. ح. (٢٠٠١). الحماية القانونية للملكية الفكرية. بيت الحكمة، بغداد.
- بلتاجي، م. (٢٠٠٣). منهج عمر بن الخطاب في التشريع. دار السلام، القاهرة.
- بن علي، أ. ب. م. (١٩٩٥). تحقيق عبد العظيم الشناوي، ط ٢. المصباح المنير، دار المعارف، مصر.
- الجشعبي، ك. ح. (٢٠٠٥). الأموال الضائعة والمتروكة. مطبعة دار السلام، العراق.
- الجعفري، م. (٢٠٠٠). عن وسائل الإثبات في الفقه الجعفري. العتبة الحيدرية، النجف.
- الحافظ، هـ. (١٩٧٢). تاريخ القانون. مطبعة العاني، بغداد.
- الحديثي، ع. ر. ص. (١٩٩٢). شرح قانون العقوبات، القسم العام. مطبعة الزمان، بغداد.
- الحديثي، ف. ع. ر. ص. (١٩٩٦). شرح قانون العقوبات القسم الخاص. مطبعة الزمان، بغداد.
- الحر العاملي. (٢٠١٩). وسائل الشريعة: ج ١٨. دار العلم للنابهين، بيروت.
- حسن، أ. إ. (١٩٩٥). تاريخ النظم القانونية والاجتماعية. الدار الجامعية، بيروت.
- الخلف، ع. ح. (١٩٨٢). سلطان الشاوي - المبادئ العامة في قانون العقوبات. بغداد.
- الخلف، ع. ح. (١٩٦٢). جريمة السرقة. مطبوعة على الروينو.
- خليل والبسيط، ض. و م. (٢٠٠٢). في شرح قانون العقوبات، القسم العام. بغداد.
- الداودي، غ. (١٩٦٨). شرح قانون العقوبات القسم العام. ط ١، دار الطباعة الحديثة، البصرة.
- الشيخ الطوسي. (١٩٩٢). تهذيب الأحكام في شرح المقنعة، ج ١٠. دار التعارف للمطبوعات، بيروت، لبنان.
- الشيخ المفيد. (١٩٩٠). فقه الشيعة إلى القرن الثامن: المقنعة، كتاب الحدود باب الحد في السرقة. مؤسسة النشر الإسلامي.
- الصدوق، م. ب. ع. ب. الح. (١٩٨٥). من لا يحضره الفقيه. مؤسسة النشر الإسلامية، قم.
- العاملي، م. ب. م. (٢٠٠٠). اللمعة الدمشقية في فقه الإمامية.
- عبد الستار، ف. (١٩٧٩). شرح قانون العقوبات القسم الخاص: جرائم الأموال. مطبعة جامعة القاهرة، مصر.
- عبد الرحيم، م. (١٩٩٩). شرح قانون العقوبات العراقي. دار النشر والتوزيع، بغداد، العراق.

عبد شويش، م. (١٩٨٨). شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ط ٢. دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل.

العبودي، م. ي. (١٩٩٧). قانون العقوبات. مكتبة النهريين، العراق.

عبيد، ر. (١٩٧٨). جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال. دار الفكر، دمشق، سوريا.

عبيد، ق. م. (١٩٨٨). السرقة وعقوباتها. دار النشر، بغداد.

عبيد، م. ر. (٢٠٠٤). السرقة وعقوباتها. دار النشر، بغداد.

القزويني، م. س. م. (٢٠٠٧). السرقة في الفقه. مكتبة العتبة العباسية الشريفة، كربلاء.

قحطان، ع. ح. (٢٠١٧). الأموال المسروقة في الفقه. العتبة العلوية.

قربان، ع. ح. ح. (٢٠٠٨). السرقة وأحكامها في الفقه. مكتبة النهريين، بغداد.

قليوبي، ح. و. ع. ع. (٢٠٢٢). شرح المحلى على منهاج الطالبين. الناشر مصطفى البابي الحلبي.

الكربلائي، ع. م. (٢٠١٤). خطبة للسيد علي الحسيني السستاني، من فتواه في الصحن الحسيني عن السرقة. كربلاء المقدسة.

محمد باقر بن محمد تقي المجلسي. (١٩٨٦). ملاذ الأخيار في فهم تهذيب الأخبار، ج ١٤. قم.

محمد، ع. (١٩٧٢). جرائم الأشخاص والأموال.

محمد، م. ح. (١٩٩٩). تاريخ العراق وقوانينه. دار النشر والتوزيع، بغداد، العراق.

ثالثاً: رسائل و الأطاريح

الأطرقجي، ه. س. م. (٢٠٠٠). التكييف القانوني للجرائم في قانون العقوبات العراقي (أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، العراق).

البدراني، ط. ع. ح. (٢٠٠٢). الشرعية الجزائية دراسة مقارنة (أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، العراق).

خالد، ك. أ. (٢٠٠٧). الإثبات الجنائي بالوسائل العلمية (رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق).

المحمدي، ر. (١٩٩٩). إثبات السرقة في الفقه الإمامي (بحث منشور، جامعة بغداد كلية القانون، العراق).

المرعاوي، ح. ع. ح. ض. (٢٠١٥). طرق الإثبات الجنائي التقليدية (بحث ماجستير، الجامعة التقنية الوسطى، المعهد التقني، الأنبار، العراق).

شلال، ج. ع. (١٩٨٥). الظروف المشددة العامة: دراسة مقارنة (رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، بغداد).

رابعاً: مجالات قانونية

- الأسدي، ح. م. ع. (٢٠٠٦). الإعجاز التشريعي في حدي السرقة والحرابة. مجلة الجامعة الإسلامية، ١٤ (١).
- الاحمدي، ح. (٢٠١٨). السرقة في القرآن الكريم. مجلة العتبة العباسية.
- إبراهيم، م. أ. (٢٠١٧). السياسة الجنائية في تنفيذ العقوبات الفرعية (دراسة مقارنة). مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، (٤).
- علي، ع. ح. (٢٠١٥). اتهام عبد الله بن عباس بسرقة بيت المال. مجلة غير محددة. /Google
- الحسني، أ. ر. (٢٠١٥). السرقة الحدية. مجلة أهل البيت، النجف الأشرف.
- الحسني، م. س. (٢٠٠٨). السرقة في الفقه الإمامي. مجلة المحقق الحلي، (١٣).
- قنبر وعبد الله، ه. ع. & ي. م. (٢٠٠٨). السرقة عند الفقه. مجلة الأستاذ، العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الخامس.
- المحمدي، ق. ع. أ. (٢٠١٦). في تفسير أحكام السرقة. مجلة العتبة الحسينية.
- المحمدي، م. (٢٠١٩). العقوبة في الشريعة الجعفرية. مجلة العلمين، (٣).

خامساً: القوانين

- قانون الأصول الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١
- قانون العقوبات العراقي
- قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل
- القانون المدني العراقي
- القرار التمييزي رقم ٢٣٦/جنايات/١٩٧٣ في ٢٨/٨/١٩٧٣ – النشرة القضائية
- القرار التمييزي رقم ٣٧٧/ج/١٩٨١.١. النشرة القضائية – العدد الرابع – السنة الخامسة
- القرار التمييزي رقم ١٨٣٨/ج/١٩٧٣ في ٩/١٢/١٩٧٣، النشرة القضائية – العدد الرابع – السنة الخامسة.