

صلاحيات تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

Powers to apply criminal procedural rules in administrative investigations

م. ورود لفته مطير

جامعة ميسان - كلية القانون

worood.iraq83@gmail.com

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٥/١٠/١١ تاريخ ارجاع البحث ٢٠٢٥/١٠/٢٠ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٥/١١/١

الموظف العام مرآة الدولة، فإذا صلح صلحت الدولة، وإذا فسد فسدت هي الأخرى. وهو يعد أيضاً رأسها المفكر وساعدها المنفذ، لذلك أهتمت الدولة بتنظيم الجهاز الإداري وإصلاحه، ولا بد أن يخضع الموظف العام وقبل ايحاء أي عقوبة انضباطية بحقه للتحقيق الإداري، فلاشريعة لأي عقوبة انضباطية من دون إجراء التحقيق اللازم وفقاً لأحكام القانون، إلا أن المشرع العراقي لم يضع تشريعاً خاصة بإجراءات التحقيق الإداري واكتفى بإيراد الأحكام العامة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، ولعدم تنظيم موضوع التحقيق الإداري تنظيمياً مناسباً رغم أهميته إذ يتطلب إجراءاته من الناحية الواقعية الرجوع الى أحكام القوانين الأخرى وخاصة قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي لا يتناسب معه في معظم إجراءاته فضلاً عن اللبس والغموض الذي يشوب نصوصه فكان من الأفضل وضع ضوابط قانونية في إطار تشريعي مقيدة لإجراء التحقيق الإداري.

الكلمات المفتاحية: صلاحيات المحقق الإداري، تطبيق الأصول الجزائية، استقلال التحقيق الإداري.

The public employee is the mirror of the state. If he is righteous, the state is righteous, and if he is corrupt, it is also corrupt. He is also its head, thinker, and its assistant, the implementer. Therefore, the state is interested in organizing and reforming the administrative apparatus. The public employee must be subject, before any disciplinary penalty is imposed on him, to an administrative investigation. There is no legitimacy for any disciplinary penalty without conducting the necessary investigation in accordance with the provisions of the law. However, the Iraqi legislator did not establish legislation specific to the procedures of the administrative investigation and was satisfied with including the general provisions in the applicable law of discipline for state employees and the public sector. Due to the lack of appropriate organization of the subject of the administrative investigation, despite its importance, as its implementation requires, from a practical standpoint, referring to the provisions of other laws, especially the Code of Criminal Procedure, which is not compatible with it in all most of its procedures, in addition to the ambiguity and vagueness that mars its texts, it would have been better to establish legal controls within a legislative framework restricting the conduct of the administrative investigation.

Keywords: Powers of the administrative investigator, Application of criminal principles, Independence of administrative investigation

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

لا تستطيع الدولة ممارسة أعمالها بنفسها، بل تنهض بمهذ الأعمال عن طريق أشخاص تقوم بتعيينهم لغرض الاستعانة بهم، وهم الموظفون العموميون الذين تربطهم بالإدارة علاقة قانونية تحكمها قوانين الوظيفة العامة، كقانون الخدمة المدنية، وقانون التقاعد، وقانون انضباط موظفي الدولة وغيرها، فقد حظيت هذه العلاقة بأهتمام المشرع لذا نظمت الحقوق والواجبات باختلاف أنواعها بقوانين معينة من أجل حماية المصالح المحددة لكل مرفق عام في الدولة بحسب طبيعة أعماله، وعلى هذا الأساس شرعت القوانين المتعلقة بالمجال الانضباطي وبالأخص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، والذي سعى إلى تحقيق جملة أهداف منها الكشف عن المخالفات الوظيفية ومرتكبيها من الموظفين من خلال التنقيب وجمع الأدلة وفحصها وتنظيم المحاضر وغيرها وصولاً للقرار المناسب بشأنها، إذ تمثل وسائل لكشف المخالفة ومعرفة فاعلها في سبيل توقيع الجزاءات عليه. وقد أكمل النقص في القواعد المنظمة لهذا الموضوع عن طريق الرجوع إلى المدونة الإجرائية المتمثلة بقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، والذي كان له الدور الكبير في التوفيق بين مقتضيات العدالة التي تشكل جوهر القانون ومقتضيات الطاعة، والضبط، وعلى القائمين بتلك الإجراءات والمخولين بتلك الاختصاصات الجزائية إقامة التوازن بين مصلحتين متعارضتين هما سير المرفق العام بانتظام واطراد بوصفه حقاً للدولة، وحق الموظفين بإجراءات تحقيق إدارية عادلة، ولطالما كان مبدأ الثواب، والعقاب من سنن الله في الأرض وضرورة حتمية لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد كان لأبد من وجود تلك القواعد التي تملكها الإدارة تجاه موظفيها متى ما ارتكبوا مخالفات، أو جرائم خلال الوظيفة العامة تخالف وتعارض المصالح التي تسعى إلى تحقيقها، لذا منحت اختصاصات لجهات التحقيق الإداري مشابهة لتلك الممنوحة لاختصاصات التحقيق الجزائي وذلك لضمان تحقيق غايات القانون وأهداف المرفق العام.

ثانياً: أهمية البحث

تحتل دراسة القوانين الانضباطية، والإجرائية، والعقابية أهمية متزايدة في الوقت الحاضر، وتأتي هذه الأهمية عن طريق العدد الكبير من القوانين التي أفرزتها واقتضتها متطلبات الحياة الإدارية؛ وما تقتضي من قواعد خاصة وقضاء متخصص يختلف في تشكيله وإجراءاته عن القضاء العادي، وتكمن أهمية البحث في أن قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل يهتم ببيان الإجراءات التي تتبع عند تحريك مسؤولية الموظف العام لعدم كفاية الإجراءات في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وبيان الضمانات المقررة له، وهذا ما يعود على الإدارة بالنفع، إذ يضمن صحة وشفافية قراراتها التي تبنى على الحقائق لا على التكهنات، كما يعود على الموظف بالنفع من ناحية أخرى، وذلك بأن

يضمن له الضمانات الكافية لدرء الشبهات، والشكوك من خلال الوصول إلى الحقيقة، وهنا تكمن أهمية إجراء التحقيق الإداري في الوظيفة العامة.

ثالثاً: أهداف البحث

يسعى هذا البحث الى تسليط الضوء على بيان صلاحيات التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي تعد وسيلة استبانة الحقيقية، وثبوت وجه الحق وبيان مدى إمكانية تطبيق النصوص القانونية الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية لاستكمال النقص التشريعي الوارد في صلاحياتها، كما يهدف الى بيان مظاهر تطبيق واستقلال النصوص القانونية الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية في إجراءات التحقيق الإداري وأثارها.

رابعاً: اشكالية البحث

تتمثل اشكالية البحث بصفة أساسية في أن القانون المنظم لمسائلة الموظف، قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، لم يتم بتنظيم موضوع إجراءات التحقيق الإداري بصورة ناجعة مما أقتضى الرجوع إلى أحكام قوانين أخرى لإكمال النقص في نصوصه فأخذت الإدارة تطبق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل وقانون المرافعات رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل على الرغم من عدم وجود نص صريح بذلك، وهذا ما أثار عدة تساؤلات أبرزها: ما نطاق سريان قواعد أصول المحاكمات الجزائية على الجانب الشخصي، والموضوعي من التحقيق الإداري؟ ما مدى خصوصيات الإجراءات التي تتخذها جهات التحقيق الإداري وفقاً للقانون المذكور؟ وما نطاق صلاحياتها التقديرية وفقاً لأحكامه؟ وهل تتشابه مع صلاحيات جهات التحقيق الجزائي؟

خامساً: فرضية البحث

تنطلق فرضية البحث من الواقع العملي لبيان الكيفية لإجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام من قبل السلطة المختصة والمراحل التي يمر بها لإجراء تحقيق عادل مستعيناً بتطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية وإلى أي مدى يطبق قانون الأصول الجزائية.

سادساً: منهج البحث

تعتمد هذه الدراسة منهج البحث التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية في العراق الواردة في قانون انضباط موظفي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل المتعلقة بالتحقيق، فضلاً عن تحليل الآراء الفقهية المتعلقة بالموضوع والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم، وصولاً إلى الغاية المبتغاة من هذا البحث.

سابعاً: نطاق البحث

يقتصر الإطار القانوني للبحث على النصوص القانونية لإدارة جلسات التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ولأن المشرع لم يضع تنظيمًا متكاملًا استكمل النقص في النصوص القانونية لقانون أصول المحاكمات الجزائية وستكون الدراسة معززة بالأحكام القضائية سواء في القضاء الإداري، أم القضاء الجزائي.

ثامناً: الدراسات السابقة

إنّ معظم الدراسات العلمية والأكاديمية السابقة اقتصرت على جوانب بيان مفهوم التحقيق الإداري والتنظيم القانوني لانضباط موظفي الدولة والقطاع العام واجبات الموظف العام، وصلاحيات اللجنة التحقيقية والجهة المختصة بتشكيلها وعلاقة التحقيق الإداري بالتحقيق الجنائي وآثاره وحجية الأحكام القضائية عليه، ولم تتناول بشكل أساسي مظاهر استقلال القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإدارية وخصوصياته ونذكر أهمها بالآتي:

– (العلاقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي)، د. اديب محمد جاسم ود. رعد فجر فتوح الراوي، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم القانونية، السنة ٧، العدد ٦، ٢٠١٥.

– (أسبقية التحقيق الإداري وأثره في الدعوى الجزائية)، حيدر عرس عفن، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٦، العدد ٢٠، ٢٠١٧.

تاسعاً: هيكلية البحث

لقد تطلب موضوع الدراسة التقسيم على مبحثين تسبقهما مقدمة وعلى النحو الآتي : المبحث الأول: خصص لدراسة (مفهوم تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري) من خلال التقسيم على مطلبين إذ سيخصص المطلب الأول لبيان (تعريف التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجزائي) والمطلب الثاني يخصص لبيان (الأساس في تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري)، أما المبحث الثاني: خصص لدراسة (مدى سريان القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري) من خلال التقسيم على مطلبين إذ سيخصص المطلب الأول لبيان (نطاق سريان القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري) والمطلب الثاني يخصص لبيان (مظاهر استقلال إجراءات التحقيق الإداري عن القواعد الإجرائية الجزائية) وسوف تنتهي الدراسة بخاتمة تضم ما توصلت إليه الدراسة من النتائج والمقترحات

المبحث الأول

مفهوم تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

إن الوسيلة القانونية التي أوجدها المشرع لمساءلة الموظف عما يصدر عنه من أفعال مخالفة تَمَس النظام الوظيفي ومتطلباته هو التحقيق الإداري عندما تظن الإدارة انه ارتكب مخالفة الواجبات الوظيفية سواء كان إدارياً، أم جزائياً، أم كليهما معاً (خليفة، الاجراءات التأديبية (مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام مع دراسة لاحكام قضاء مجلس الدولة)، ٢٠٠٨) وبالرغم من ايراد كلمة التحقيق في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة المعدل ١٩٩١ إلا أنه لم يرد تعريف للتحقيق الإداري، ولم يهتم المشرع في تنظيم إجراءات التحقيق الإداري اهتماماً مناسباً، ويعود بالأخص الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة المعدل ١٩٧١، وكان للأحكام القضائية مكانة مهمة في تأكيد تطبيق هذا القانون على إجراءات التحقيق الإداري، لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجزائي، وفي المطلب الثاني الأساس لتطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري.

المطلب الأول

تعريف التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجزائي

إن الموظف العام هو الأساس في تكوين الإدارة وقوام أي مرفق عام وأهم عناصره، وهذا ما نتج عنه قيام المشرع بوضع تشريعات تحدد النظام القانوني لعمل الموظفين العموميين في مقابل الحقوق التي يتمتع بها ملزم بمجموعة واجبات بعضها ايجابية تتضمن القيام بأعمال معينة، وأخرى سلبية تتضمن الابتعاد عن القيام بالأعمال بحيث إذا تخلف يتم عقابه من قبل السلطة المختصة عن طريق التحقيق الإداري (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، ١٩٩١) لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين فرعين، يبين أولهما تعريف التحقيق الإداري، ويتناول ثانيهما تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجزائي.

الفرع الأول

تعريف التحقيق الإداري

إن خروج الموظف من واجبات الوظيفة لمن المؤلف وهو ما يطلق عليه الجريمة التأديبية أو الانضباطية والتي وضع المشرع لها إجراءات يجب اتباعها عند أحلال الموظف بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو إتيانه فعلاً من الأفعال المحظورة عليه، لذا سنبين تعريف التحقيق الإداري من الناحية اللغوية والاصطلاحية وعلى النحو الآتي:

أولاً: تعريف التحقيق الإداري لغةً: أصل كلمة تحقيق في اللغة من الفعل حَقَّقَ وحَقَّقَهُ اي أكدّه، حق الأمر يَحَقِّقُهُ حَقّاً واحقّه، ويقال كلام كان منه على يقين لا شك فيه، والمحقق (منظور، ١٩٥٦): محكم

ومنظم، وقال الله تعالى في كتابه الكريم ﴿أُولَئِكَ الَّذِينَ حَقَّ عَلَيْهِمُ الْقَوْلُ فِي أُمَمٍ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهِمْ مِنَ الْجِنَّةِ وَالنَّاسِ إِنَّهُمْ كَانُوا خَاسِرِينَ﴾ (الاحقاف).

ثانياً: **تعريف التحقيق الإداري اصطلاحاً:** بغية الوصول إلى تعريف دقيق لمصطلح (التحقيق الإداري) في القانون، فإن ذلك يتطلب بيان تعريفه في التشريع والفقهاء والقضاء، بما يساهم في إعطاء التعريف السليم للمصطلح واستخداماته على وفق الآتي:

١- تعريف التحقيق الإداري تشريعاً: لم تضع القوانين المنظمة للوظيفة العامة في العراق تعريفاً للتحقيق الإداري، واكتفى بذكر المعايير والضوابط الواجب اتباعها في شأنه، وأورد هذه المعايير قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل) وهذا منهج يُحمد عليه المشرع لما لا يرد التعريف في نصوص جامدة من تقييد ووجوب الالتزام بحرفية النص، وترك الأمر للفقهاء والقضاء.

٢- تعريف التحقيق الإداري فقهاً: في ضوء عدم وجود تعريف تشريعي للتحقيق الإداري، اجتهد الفقهاء في وضع تعريف للتحقيق الإداري، إذ عرّفه جانب من الفقهاء الفرنسيين بأنه الخطوة الأولى من الإجراءات الانضباطية التي تسعى إلى تحديد الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تسبب هذه الأفعال لموظف عام (البر، ١٩٧٩)، وقريب من التعريف الأول هناك من عرّفه: إجراء يتم بالشكل الذي نص عليه القانون من أجل كشف الحقيقة والتثبيت من الأدلة لمعرفة الفاعل الحقيقي وصولاً لإدائته في جو يكفل للموظف الضمانات كافة بالشكل الذي يطمئن فيه الموظف إلى عدالة الإجراء المتخذ بحقه (الربيعي، ١٩٧٩)، ويعرّفه بعض الفقهاء: "أنه وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق، أو نفيه عنه، وذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق" (الكرمي، ٢٠١٠)، ويعني التحقيق الإداري عند الفقهاء ((كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن الموظف أثناء أداء الوظيفة أو خارجها بما ينعكس عليه بغير عذر مقبول)) (كنعان، ٢٠٠٨).

٣- تعريف التحقيق الإداري قضاءً: عن طريق استقراء القرارات القضائية نجد أن القضاء الإداري المقارن ذهب إلى تعريف المخالفة التأديبية فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه ((هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أما يرتكب ذنباً يسوغ تأديبه)) (خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، ٢٠٠٩)، أما القضاء

العراقي فعرفها في أحد أحكامه "أن إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاته التعليمات الحسابية وتقديره في أداء واجباته يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً)) وبهذا نجد أن القضاء الإداري حرص على إبراز خصائص التحقيق الإداري وبينت أحكامه أن سبب القرار الانضباطي بشكل عام هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة بشرف الوظيفة.

الفرع الثاني

تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجزائي

إن العلاقة بين القانون الجنائي والنظام الانضباطي يعد من اعقد مشاكل القانون العام، وكما يقوم (ديكي) الذي ترعّم الاتجاه القائل بأن القانون الجنائي، ونظام التأديب مظهر لسلطة واحدة وهي سلطة الدولة في العقاب، ويعد التحقيق وسيلة لجمع أدلة الإثبات التي تفيد في إثبات وقوع الجريمة، أو المخالفة ونسبتها الى متهم معين، وأن كلاً منهما يستخدم اساساً في تطبيق شريعة العقاب، وتمثل الكتابة في كل من التحقيق الإداري، والجنائي السند الدال على حصولهما (الحسيني، ٢٠١٤)، ولكن هناك اختلاف بينهما فكل نظام مستقل تماماً عن النظام الآخر لذا يلزم أن نبيّن أوجه الاختلاف بين التحقيق الانضباطي والجنائي على النحو الآتي :

أولاً: الجهة المختصة بالتحقيق: فالتحقيق الإداري في العراق تختص به لجنة تحقيقية تتشكل بأمر من الوزير أو رئيس الدائرة، إذ نصت الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة (على الوزير، أو رئيس الدائرة تاليف لجنة تحقيقية من رئيس وعنصرين من ذوي الخبرة ...) ويتضح من خلال النص أن القائم بالتحقيق الإداري موظف يتلقى الأمر من السلطة الرئاسية في دائرته بإجراء التحقيق ويكون ادائه العمل مؤقتاً وليس دائماً يضاف إلى أعماله الاصلية على أن يكون احدهم حقوقي والاعضاء الاخرين من الممكن أن يكونوا اداريين أو فنيين وغالباً ما يكون في الوظيفة نفسها التي يمارسها المتهم ، بينما القائم بالتحقيق الجنائي يكون تعيينه بموجب القانون ويصدر به أمر قضائي وعمله في الأساس هو التحقيق الجنائي ويكون حامل لشهادة محددة ذات صلة بالقضاء تحت اشراف القضاء ويؤدي عمله بعد أداء اليمين ، فيختص به المحقق أو قاضي التحقيق المبينة اختصاصاتهم في المادة (٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ حيث نصت المادة (٥١/أ) على انه (يتولى التحقيق الابتدائي قضاة التحقيق وكذلك المحققون تحت اشراف قضاة التحقيق) و المادة (١/١٣٦) التي نصت على أنه (.. إلا بأذن من رئيس مجلس القضاء الأعلى في الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي أو الداخلي) وكذلك يجوز أن يمارس التحقيق ضابط شرطة (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل) وكذلك فئات أخرى كالإدعاء العام (قانون الادعاء العام، ٢٠١٧).

ثانياً: المركز القانوني للموظف: إنّ الموظف الذي يحال إلى التحقيق الإداري لا يميزه مركزه القانوني ويبقى يحتفظ بكل امتيازاته وحقوقه، في حين عند إجراء التحقيق القضائي بحقه من قبل المحكمة أو قاضي التحقيق، إذ من الممكن أن تسلب حريته عندما يتم توقيفه ويتعرض إلى التفتيش في بيته، أو منعه من السفر أو التنصت على المكالمات الخاصة وغيرها من فضاءات الإجراءات القانونية (لعلي، ٢٠١٢).

ثالثاً: الإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق: إن الإجراءات الاحتياطية المتصل بالتحقيق الإداري هو الوقف الاحتياطي عن العمل، أو ما يسمى بسحب اليد في العراق وهذا الإجراء مؤقت يتم بإسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطاً مؤقتاً وهذا الإجراء تحفظي نصت عليه المادة (١٧/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أما التحقيق الجنائي فالإجراءات الاحتياطية مختلفة ومتنوعة منها هو الأمر بالقبض والاحضار ويقصد به تقييد حرية المقبوض عليه ووضع تحت تصرف الجهة المخولة بإلقاء القبض عليه تمهيداً لاستجوابه (٢٣، ١٩٩١ المعدل، ١٩٧١).

رابعاً: الأفعال المكونة للجريمة: فالأفعال المكونة للجريمة الانضباطية أي فعل يخل بواجبات الوظيفة، أو كرامة الموظف يعدّ جريمة انضباطية يخضع للتحقيق الإداري، أما الجرائم الجنائية فإن الأفعال محددة على سبيل الحصر وتخضع للتحقيق الجنائي.

خامساً: نتيجة التحقيق: يختلف التحقيق الجنائي عن التحقيق الإداري من ناحية التصرف به، فبالنسبة للتحقيق الجنائي يكون التصرف فيه بعد انتهاء إجراءات التحقيق من قبل قاضي التحقيق بإصدار واحد من القرارات، أما غلق الدعوى نهائياً كون الواقعة المنسوبة للموظف لا يعاقب عليها القانون، أو تنازل المشتكي عن شكواه وكانت الجريمة من الجرائم التي لا تحرك الدعوى الجزائية فيها إلا بطلب من المشتكي، وإذا ثبت أن المتهم غير مسؤول جنائياً، أو بغلاق الدعوى مؤقتاً والافراج عن المتهم إذا كانت الأدلة غير كافية لمحاكمة المتهم، أو غلق الدعوى مؤقتاً إذا وجد قاضي التحقيق أن الحادث وقع قضاء وقدر، وأن الفاعل مجهول، أو اخلى سبيله، ويتخذ هذا القرار عندما يقرر قاضي التحقيق (رفض الشكوى، أو الافراج عن المتهم، أو إحالة المتهم إلى المحكمة المختصة إذا توافرت في الواقعة المنسوبة إلى المتهم صفة الجريمة وكانت الأدلة كافية لمحاكمته (خليفة، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ٢٠٠٥) أما في التحقيق الإداري إذا رأت اللجنة التحقيقية عدم صحة التهمة الموجهة إلى الموظف وتوصي بعدم مساءلته وغلقت التحقيق، أو رأت صحة التهمة الموجهة إليه وعليها أن توصي بفرض إحدى العقوبات التي نص عليها القانون وإذا رأت أن فعل الموظف يشكل جريمة نشأت عن وظيفته، أو إنه ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحكمة (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل).

سادساً: محل التحقيق: يختلف التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي من حيث الأشخاص الخاضعين له، فالتحقيق الإداري يخضع له الموظفون، أما التحقيق الجنائي فيطبق على جميع الأفراد المتهمين (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل).

المطلب الثاني

أساس تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

يعد القانون بمعناه الضيق المصدر الأساس والمنبع الرئيس الذي تستقي منه القواعد والأحكام التي تطبقها الإدارة في مجال التحقيق الإداري فضلاً عن المصادر الأخرى كالقرارات والأحكام القضائية والعرف الإداري، وفي العراق نجد أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل هو التشريع المنظم للإجراءات الانضباطية بشكل عام إلا أنه جاء قاصراً عن التنظيم بصورة مفصلة لذا أخذت الإدارة تستند إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل في إجراءات التحقيق الإداري لإثبات المخالفة، وهذا ما يقتضي بحث الأساس القانوني لتطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري وذلك في فرعين، نبين في الفرع الأول الأساس القانوني لتطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري، وتتناول في الفرع الثاني الأساس القضائي لتطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري.

الفرع الأول

الأساس القانوني في تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

تحرص النظم السياسية المعاصرة أن يكون الدستور هو المكان الطبيعي للحقوق، والحريات العامة، وأن كفالة الحقوق والحريات العامة تعدّ من أهم أركان دولة القانون، وعندما يأتي الدستور بالنص على موضوع يلزم المشرع العادي بتنظيمه بالكيفية والحدود التي يرسمها (عليات، ٢٠١٨) ونجد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ اهتماماً كبيراً بالأحكام الجزائية، فقد نص على مجموعة من الحقوق في هذا الشأن (الجرف، ١٩٧٠) وكذلك تضمنت النصوص الدستورية أحكام عامة وملزمة في الإجراءات التحقيقية سواء كانت جزائية، أم إدارية أم مدنية، إذ نصت المادة (١٩/سادساً) على أنه لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية، وهو نص دستوري عام لكل أفراد المجتمع من ضمنها الموظفين العموميين باعتبارهم جزء من تلك الأفراد، ونص المادة (١٩/رابعاً) التي نصت على أنه (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة) فحق الدفاع لأبد من كفاله لأي شخص موظف كان أم غير موظف محل اتهام إداري أم جنائي بما يشمل ذلك إجراءات التحقيق الإدارية، أما الأساس التشريعي القانوني في تطبيق أصول المحاكمات الجزائية من التحقيق الإداري وهو الأساس المباشر الذي يجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إدارياً فتعود بالأساس القانوني في العراق إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل باعتباره التشريع المنظم للإجراءات

الانضباطية بشكل عام ومنها التحقيق، فهنا الإدارة ملزمة بالعودة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية في حالة قصور الإجراءات المنظمة للتحقيق الإداري في قانون الانضباط، وكذلك نص المادة (١٥/ خامساً) من قانون الانضباط على أنه (يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلاءم وأحكام القانون وتكون جلساته سرية) أن قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (الراوي، ٢٠١٨) هو التشريع المنظم الرئيسي للإجراءات الانضباطية بشكل عام ومنها التحقيق الإداري، وفي حال القصور التشريعي يكمل النقص في نصوصه قانون أصول المحاكمات الجزائية لأن الإجراءات الجنائية والإجراءات الانضباطية يشتركان في أسناد الفعل للمتهم المحال للتحقيق وتكثيف هذا الفعل ويتلازم وطبيعة النظام الانضباطي وتبقى لكل منهما ذاتيته واستقلاله عن الآخر (العراقية، ١٩٩١ المعدل)

وتأتي هذه القرارات التنظيمية في المرتبة أدنى من التشريع وتعلو في الوقت ذاته القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة، فلا تستطيع الأخيرة أن تصدر قرارات تخالف القرارات التنظيمية حتى وأن كانت الجهة التي أصدرته نفسها، ويأتي العرف الإداري كمصدر من المصادر غير المكتوبة للمشروعية الإدارية وفي مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم إلا يخالف نصاً من نصوص القانون فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه، لذا أستقر العرف الإداري على تطبيق الأصول الجزائية في التحقيق الإداري من الناحية الواقعية في معظم إجراءات التحقيق، وللقضاء دور لا ينكر في مجال القانون الإداري إذ أن هذا الدور يوصف بالإنشائي فالقضاء أسهم في إنشاء أحكام القانون الإداري وهياً فرصة إيجاد قواعد ومبادئ عامة تتلاءم وطبيعة عمل الإدارة التي اجبرت بوساطة القضاء على السير وفق أحكامه وضوابطه فكان لأحكام القضاء دور كبير في تطبيق قواعد أصول المحاكمات الجزائية على التحقيق الإداري (المدنية، ١٩٦٩ المعدل).

الفرع الثاني

الأساس القضائي في تطبيق القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

إن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه أدى إلى أن يتجاوز دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري فيصبح مصدر رسمي للقانون الإداري (كريم، ٢٠١٦) ومن التطبيقات القضائية لتطبيق قواعد أصول المحاكمات الجزائية على التحقيق الإداري قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق الذي جاء فيه (لا يحول براءة الموظف، أو الافراج عنه عن الفعل المحال من أجله إلى المحاكم المختصة دون معاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية) إذ تلخص وقائع الدعوى أصدرت محكمة قضاء الموظفين حكماً في الدعوى المقامة بإلغاء الأمر الصادر بعقوبة العزل وهي الحالة التي ينتفي فيها وجود المخالفة الانضباطية إذ انتفى

وجود الجريمة الجزائية، أما غير ذلك فلا يحول الحكم الصادر في الدعوى الجنائية دون فرض العقوبة الانضباطية ولو انتهت الدعوى الجزائية بالبراءة، ولا يمنع إعادة التحقيق الإداري من أعادته أو أظهرت أدلة جديدة وذلك لأن المحكمة تطبق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل بالقدر الذي يلائم هذه الدعوى استناداً إلى حكم الفقرة (خامساً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة، وقد أجاز قانون أصول المحاكمات الجزائية إعادة التحقيق كما في إحالة موضوع الدعوى (أصول وفنون إدارة جلسات التحقيق الإداري الداخلي في الجهة الإدارية) (بين النقص التشريعي والاجتهاد الفقهي والقضائي)، (٢٠٢١) .

وقرار المحكمة الإدارية العليا في العراق الذي جاء فيه (لا يجوز الطعن بالقرارات الإدارية التي تصدرها المحكمة أثناء نظر الدعوى ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) وتتلخص وقائع الدعوى بأن المدعي أقام دعواه على دائرته لرفضها طلبه بحضور محامٍ وكياً عنه في التحقيق الإداري ووجدت المحكمة أن حق الدفاع مبدأ دستوري نصت عليه المادة (١٩/رابعاً) من الدستور ومن حق الموظف أن يستعين بمحامٍ عنه وعلى اللجنة التحقيقية إجابته طلبه، إلا أن الطعن يكون على القرارات الإدارية النهائية، وأن الاعتراض على العقوبة الانضباطية يخضع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية بما يتلاءم مع طبيعة العقوبة الانضباطية والإجراءات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة (المحكمة الإدارية العليا في العراق، ٢٠١٤)، ومن تطبيقاتها قرار المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه (قيام الوزير بتشديد العقوبة عند تظلم الموظف منها يخالف قاعدة لا يضار الطاعن بطعنه) حيث أن التظلم من العقوبة الانضباطية أمام السلطة الرقابية وتشديد العقوبة يتناقض مع ضمانته (لا يضار طاعن بطعنه) وأن هذه القاعدة منصوص عليها في المادة (٢٥١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل وأن اغفالها في مجال انضباط موظفي الدولة يعد اهداراً لضمانته من ضمانات الموظف المعاقب (قرار، ٢٠١٧)، وكذلك القرارات الصادرة عن مجلس الدولة في مجال الرأي والمشورة القانونية ومنها قرارها الذي جاء فيه (لا يحق للوزير المختص أو رئيس الدائرة بعد مصادقته على توصية اللجنة التحقيقية أن يعيد التحقيق الإداري في ذات القضية إلا إذا ظهرت أدلة جديدة معتبرة تؤثر في التحقيق) (قرار، ٢٠٢٠).

وقرارها الذي جاء فيه (تحرك الدعوى الجزائية ضد الموظف عندما تستند له الإدارة في جرائم قاضي التحقيق ويحيلها إلى هيئة النزاهة عند طلبها إذا كانت من جرائم الفساد) ونجد أن مجلس الدولة استند للفقرة (أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل لتطبيقها في التحقيق الإداري تحريك الدعوى الجزائية على الموظف وإحالته إلى قاضي التحقيق أو المحقق أو أي مسؤول في مركز الشرطة (قرار، ٢٠٠٦).

ونحن بدورنا نرى ضرورة معالجة القصور التشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة في إجراءات التحقيق الإداري وتطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في التحقيق الإداري في حالة عدم توافر النص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وأحكام قانون المرافعات المدنية وذلك لأن الغاية من الإجراءات التحقيقية الجزائية أم الإدارية هي التحقق من وجود الجريمة وإسناد المخالفة، ويعد قانون أصول المحاكمات الجزائية الأكثر معيناً بإجراءات التحقيق الإداري وحيث يمكن القياس عليه لاتباعه في إجراءات التحقيق الإداري عند قصور النص التشريعي الإداري لاشتركتها في الغاية.

المبحث الثاني

مدى سريان القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

تعد الإجراءات الرامية للتحقيق عن الأدلة وجمعها من الإجراءات التمهيديّة في التحقيق الإداري، والهدف منه جمع المعلومات وتوضيح وقائع الأمور لسلطة التحقيق لتصرف على وجه معين وتتخذ قرارها يفيد التحقيق (العبودي، ٢٠٠٨) ونجد أن الإدارة تطبق بعض مظاهر الإجراءات في قانون أصول المحاكمات الجزائية على التحقيق الإداري بما يتلاءم مع طبيعته لضمان حق الدفاع للموظف وحماية المصلحة العامة وإن لم يرد نص صريح في ذلك، لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول نطاق سريان القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري، ونبحث في المطلب الثاني مظاهر استقلال إجراءات التحقيق الإداري عن القواعد الإجرائية الجزائية.

المطلب الأول

نطاق سريان القواعد الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري

يشترك التحقيق الإداري بوصفه أحد الإجراءات الانضباطية من حيث الطبيعة الإجرائية مع قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات من جهة أخرى من حيث أنه ينظم إجراءات تهدف كشف الحقيقة ومعاقبة الفاعل لردعه، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول صلاحيات المحقق الإداري في مجال إثبات المخالفة، وفي الفرع الثاني صلاحيات المحقق الإداري في التوصية بنتيجة التحقيق.

الفرع الأول

صلاحيات المحقق الإداري في مجال إثبات المخالفة الانضباطية

أناط المشرع العراقي بالسلطة الرئاسية في النظام الرئاسي فرض العقوبة المقررة على الموظف (عرسان، ٢٠٢٤) إلا أن السلطة التي تتولى الإحالة على التحقيق تختلف عن السلطة المختصة بإجراء التحقيق، وقد زود المشرع المحقق الإداري بالصلاحيات اللازمة لأداء عمله بالفقرة (الثانية) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (قانون انضباط موظفي الدولة

والقطاع العام ، ١٩٩١ المعدل) ونجد أن للمحقق الإداري غاية ينبغي الوصول إليها في تحقيقه إلا وهي الكشف الحقيقية (رشيد، ٢٠٢٢) وهذه الصلاحيات يمكننا أجمالها في النقاط الآتية:

أولاً: الاستماع الى الشهود: الشهادة من أدلة الإثبات التي تسعى سلطات التحقيق لجمعها وصولاً للحقيقة، سواء كان ذلك لإثبات الجريمة أو المخالفة ونسبتها إلى المتهم أم فيها منه، مما يعني وجود شهادة إثبات وشهادة نفي، فهي في الأصل عبارة عن تقرير يدلي به الشخص لما قد رآه أو سمعه بنفسه، أو ادراكه على وجه العموم بإحدى حواسه، فهي من أدلة الإثبات أمام القضاء الجنائي في مرحلة التحقيق والمحكمة (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل) ففي قانون اصول المحاكمات الجزائية يتم تبليغ الشاهد من القاضي أو المحقق من خلال كتاب رسمي مرفق به ورقة التبليغ ولسلطة التحقيق الحق في إجبار الشاهد على الحضور من خلال إصدار أمر قبض عليه أن لم يكن لديه عذر مشروع (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل) وفي حال إذا كان الشاهد مريضاً أو لديه ما يمنع من الحضور بعد تبليغه فعلى سلطة التحقيق أن تنتقل اليه لتدوين شهادته، وبين قانون اصول المحاكمات الجزائية بأن تدوين إفادة الشهود وفق الإجراءات المسبقة بعد أن يحلف اليمين القانونية (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل) كما يمكن إعادة تدوين إفادة الشاهد للاستيضاح بما ادلى به (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل)، والمتفحص لنص المادة (العاشرة) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ يجد أنها تخلو من الاشارة الى مسألة تبليغ الشاهد ولم تنص على مكان ضبطه أو احضاره وأن امتنع عن الحضور بما ينسجم مع طبيعة العمل الإداري يمثل نقصاً تشريعياً لا بد من معالجته وذلك بالنص على الإحالة إلى القانون الأخير، فضلاً أن بعض القواعد التي تطبق في قانون اصول المحاكمات الجزائية لا يمكن إكمالها في نطاق التحقيق الإداري ومنها مواجهة الشهود بالموظف المخالف، إذ أن لهذه المواجهة نتائج سلبية تتمثل في اثاره الكراهية والعداء بين الموظف المخالف والشهود (الإثبات) خاصة إذا كانت المخالفة تافهة ويعملون الموظفون في دائرة واحدة (دحام، ٢٠١٧).

ثانياً: الاطلاع على الأوراق والمستندات: تتمثل إجراءات جمع الأدلة التي من الممكن أن تمارسها لجان التحقيق أثناء التحقيق في المخالفات الانضباطية بغية الوصول إلى الحقيقة في الاطلاع على الأوراق ذات العلاقة بالمخالفة والموظف المحال على التحقيق (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل) وقد نص المشرع بشكل صريح على منح من يتولى التحقيق الحق في الاطلاع على الوثائق والمستندات في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، ومن المعلوم أن المستندات والبيانات الرسمية الصادرة من منتسبي دوائر الدولة تعد أحد أدلة التحقيق التي تساهم في حسم الموضوع إثبات، أو نفي المخالفة، وتفسير المحررات من ضمن الأدلة المطروحة في القضية وهو ما يطلق عليه بالدليل الكتابي على الأوراق الإدارية التي تنطوي

على وقائع تتصل بنشاط الإدارة كالتقرارات الإدارية، أو العقود الإدارية كما هو الحال في مجال التحقيق الجزائي أو المدني (العجيلي، ٢٠١٣).

ثالثاً: الاستجواب: معظم القوانين العربية لم تعرف الاستجواب ومنها القوانين العراقية (عودة، ٢٠٠٦)، إذ اقتصر على بيان أحكامه وشروطه، وأهم الضمانات التي يتمتع بها المتهم عند الاستجواب، وقد وضعت في مرحلة الاستجواب عدة ضمانات أساسية للمتهم منها ما يتعلق بمعرفة الجهة المختصة بإجرائه ومواجهته بالأدلة والشبهات القائمة ضده ولا يجوز إجبار الموظف المحال إلى التحقيق على حلف اليمين (قانون اصول المحاكمات الجزائية، قانون المحاماة العراقي، ١٩٧١، ١٩٦٥) وله الحق في الدفاع عن نفسه أو توكيل محامي، إذ تعد هذه من الحقوق الدستورية، كما له أن يبدي أقواله بعد سماع أقوال أي شاهد، وعلى الرغم أن المشرع لم ينص في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ على الضمانة إلا أنه تستشف من سياق الأصول وأحكام القضاء الإداري، كما يجوز إعادة استجواب المتهم فيما تراه اللجنة التحقيقية لازماً لاستجلاء الحقيقية، كما له حق السكوت ولا يعد قرينة ضده في حال لم يكن هناك دليل ضده، أما في حال امتناعه عن إجابة السلطات التحقيقية وكانت هناك أدلة كافية متحصلة من التحقيق تكفي لإدانته يكون السكوت بمثابة تنازل عن حقه بالدفاع عن نفسه (جزير، ٢٠٢٠) ولا تستخدم الوسائل غير المشروعة ضده الترغيب، والترهيب وليس لأحد أن يجبره على الاسئلة الموجهة إليه (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١) (فالمتهم بريء حتى تثبت أدانته) وإن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة فهي التي تدعي عدم البراءة، وبذلك إحالة المشرع الأمر إلى الأحكام الواردة في قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل والذي قضى بعدم جواز إجبار المتهم على الإجابة عن الاسئلة التي توجه اليه من خلال التحقيق (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١).

رابعاً: ندب الخبراء: أن ندب الخبراء، أو الاستعانة بخبراتهم لها أهمية كبيرة في التحقيق الإداري متى ما اعترض سير التحقيق بعض المسائل الفنية أو التقنية أو العلمية أو غيرها خارجة عن معرفتهم، إذ تزداد تلك الأهمية في العصر الراهن نظراً لتقدم العلوم والفتوى ذات المساس بالمسائل المتعلقة بالجريمة وكشفها، فالخبرة (هي الاستعانة بشخص يتمتع بكفاءة فنية، أو علمية خاصة بنواحي متعددة لإعطاء الرأي في مسألة تخرج عن نطاق المعرفة العامة، أو القانونية لسلطات التحقيق) وهي وسيلة من وسائل الإثبات، فمتى ما اقتضى التحقيق الاستعانة بخبير كلفت سلطة التحقيق الخصوم بالاتفاق على خبير أو أكثر (اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١) ولعل هذا قد يتحقق بالتحقيق الإداري فالخصوم هم الإدارة التي تتمثل بسلطة التحقيق والموظف فلا يمكن أن تتصور بأن تتدب خبيراً، أو أكثر، وعند الرجوع الى قانون انضباط موظفي الدولة

العراقي النافذ لم ينظم مسألة الاستعانة بجبير ونظراً الى اشتراك الإجراءات الانضباطية والجنائية من حيث الطبيعة فانه بالإمكان الرجوع الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

خامساً: سحب اليد الاحتياطي: يعرف سحب اليد، أو الوقف الاحتياطي بأنه إجراء احتياطي مؤقت تلجأ اليه الإدارة بقصد ابعاد الموظف عن المرفق العام من ممارسة أعمال إدارته طيلة مدة الوقف، وهناك نوعان من سحب اليد في التشريع العراقي أما أن يكون وجوبياً تابعاً لقرار قضائي بتوقيف الموظف، وأما أن يكون جوازياً يتم بقرار إداري، ففي النوع الأول أي عندما اوقف الموظف من جهة ذات الاختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة مدة التوقيف، والنوع الثاني يتم في حالتين أما أن يكون بقرار مباشر من الوزير أو رئيس الدائرة لمدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له بقاء الموظف في الوظيفة مضرراً بالمصلحة العامة، أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي احيل من اجله على التحقيق (قانون انضباط موظفي الدولة، ١٩٩١ المعدل)، وأما ان يتم بناءً على توصية للجنة التحقيقية في أي مرحلة من مراحل التحقيق ولكن لم يحدد في هذه الحالة مدة سحب اليد ونرى ممكن قياسها على الحالة الأولى وهي لا تتجاوز (٦٠) يوماً لاتحادهما في العلة (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل).

سادساً: التفتيش: هو أحد الإجراءات القانونية المنصبة على شخص، أو منزل المتهم، أو مكان عملة ويسعى إلى ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق وكل ما يفيد في كشف الحقيقة، وتعطي بعض القوانين لسلطات الانضباط الحق بأجراء التفتيش إذا كانت هناك ضرورة لهذا الإجراء كما هو الحال في فرنسا ومصر فيما يتعلق بسلطات المحقق فالجهة الإدارية في مجال التأديب بعدم جواز تفتيش المتهم أو منزله إلا برضائه فإذا امتنع فلا يمكن القيام بهذا الإجراء لما فيه من اعتداء على الحرية الشخصية، إلا أن يجوز للمحقق إجراء التفتيش بعد الأذن من الرئيس الإداري إذا كان منصباً على الموظف في مكتبة على أساس أن مكان العمل ملك للمرفق العام وليس للموظف (مهدي، ٢٠٠١)، والمشرع العراقي لم ينص في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ لكن لا يمنع من اللجوء إلى هذا الإجراء إذا اقتضت ضرورة التحقيق ذلك ومراعاة قانون أصول المحاكمات الجزائية على كيفية إجراء التفتيش وضوابط وضمائنه (محمد، ٢٠٠٦).

الفرع الثاني

صلاحيات المحقق الإداري في التوصية بنتيجة التحقيق

بعد انتهاء إجراءات التحقيق يتم إعداد محضر عن نتيجة التحقيق بشأن الإجراءات، ويبين فيه المحقق الإداري ما تم الوصول اليه من جزاء التحقيق، فيتم أخطار الجهة الإدارية المختصة بذلك إذ تتصرف تلك الجهة بنتيجة التحقيق من خلال إصدار القرار المناسب بشأنه، وأن هذه التوصيات هي مقترحات لا تعد نافذة ما لم يتم اقتراحها بمصادقة الجهة الإدارية المخولة بذلك أن تصدر قرارات نهائية (قانون اصول المحاكمات

الجزائية، ١٩٧١ المعدل)، فإن توصية اللجنة التحقيقية هي قرار اتهام أو قرار براءة وواجب على الإدارة تسبب توصياتها من خلال بيان الأسس والأدلة التي اعتمدت عليها في اتخاذها للتوصية، ومن أجل ذلك يتوجب على اللجنة أن تأتي برّد الدفع والحجج التي ابداهها الموظف في معرض دفاعه عما ينسب اليه والتي لها تأثير على مجريات التحقيق ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في العراق قرارها الذي دجاء فيه "ما دامت توصيات اللجنة التحقيقية قد قامت على الاستنتاج ولم تستند الى أدلة مادية ثابتة وغير قابل للتأويل فان ما وصلت اليها اللجنة التحقيقية يكون محل شك ويغير ذلك لصالح الموظف (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل)، وهناك نوعين من التوصيات وهما التوصيات المستندة الى أدلة مادية ثابتة وغير قابلة للتأويل، والتوصيات المبنية على الاستنتاج والتقدير، فالتوصيات القائمة على الأدلة المادية تتمتع بالقوة والإثبات أكثر مما تتمتع به التوصيات القائمة على الاستنتاج والتقدير، ونرى ضرورة التزام الرئيس الإداري بتوصيات اللجنة التحقيقية المستندة على الأدلة المادية لأن اللجنة اعلم بتفاصيل ومجريات التحقيق بخلاف دور الرئيس الذي أحال الموظف الى اللجنة وهو غير عضو أو مراقب أثناء التحقيق، كما يوجب المشرع على الإدارة إذا ثبتت لها نتيجة التحقيق حدوث جناية أو جنحة تتعلق بالحق العام إخبار الادعاء العام وبخلافه تكون الجهة الإدارية هي المسؤولة عنها.

وقد يرتكب الموظف فعلاً واحداً يشكل مخالفة انضباطية أو جريمة جزائية في آن واحد، كمخالفة الموظف عمداً واجبات الوظيفة، أو امتناعه عن أداء عمل بقصد الاضرار بمصلحة أحد الأفراد أو بقصد منفعة شخص على حساب آخر أو على حساب الدولة، أو اعتداء الموظف على رئيسه بالضرب، أو الاضرار عمداً بأموال والمصالح التي يعمل بها، أو عن طريق اهمال جسيم بأداء وظيفته، فوجد أن قانون انضباط موظفي الدولة نص على الأفعال المذكورة نفسها ويعتبرها مخالفة من خلال ذكره للواجبات السلبية أو الايجابية للموظف، وأن التحقيق الإداري مستقل عن التحقيق الجزائي وعدم تأثر التحقيق الانضباطي بنتيجة التحقيق الجزائي من جهة أخرى، لذا لا يتوجب على الإدارة وقف تحقيقها انتظاراً لنتيجة التحقيق الجزائي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها الذي جاء في (التحقيق الذي تجرته الإدارة كافي لإثبات المخالفة الانضباطية ولا يحتاج الى إثباتها من محكمة التحقيق)، وكذلك الحال فالمحكمة الجزائية غير مقيدة بما تسبقه الجهة الإدارية من وصف قانوني على الوقائع بتقرير الاتهام، إلا أن محكمة التمييز الاتحادية العراقي ذهبت الى أهمية محاضر التحقيق الإداري بالنسبة للتحقيق الجزائي وتعد من الأدلة المعتمدة التي يمكن الاستناد اليها من قبل محكمة التحقيق في بناء قناعاتها على الرغم من عدم النص على ذلك صراحة في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل (قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقي، ٢٠١٢)، وهناك جانب من الفقه أخذ بخلاف ذلك أي لا يجوز للإدارة على وفق إجراء التحقيق الإداري المتعلقة بتقرير المسؤولية التأديبية في المخالفات الغامضة، أو غير الواضحة التي تحتاج الى

إجراءات واسعة في التحري والكشف بما يخرج عن أمكانيات الإدارة ووسائلها وخصوصاً في المسائل التي يغلب عليها الطابع الجزائي ولا يمكن البت فيها إلا من قبل القضاء المختص لما يتمتع به التحقيق الجزائي من الدقة، وأن براءة الموظف في التحقيق الجزائي يعني براءته من التحقيق الانضباطي استناداً لأحكام المادة (٢٢٧/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، وهنا يتبادر الى الذهن التساؤل الآتي، هل بالإمكان لسلطة الإدارة إعادة التحقيق الإداري في موضوع سبق التحقيق فيه؟ وما هو حدود سلطة الإدارة في ذلك؟

وللإجابة على هذا التساؤل يجب ان نفرق بين حالتين، الحالة الأولى وهي إعادة التحقيق قبل تصديق توصيات اللجنة التحقيقية، ففي هذه الحالة يجوز تشكيل لجنة تحقيقية جديدة تحل محل الأولى بعد بيان الأسباب القانونية والحالة الواقعية التي دفعت الإدارة لإصداره وأن يكون القرار مشروعاً والغاية تحقيق المصلحة العامة، أما الحالة الثانية فهي إعادة التحقيق بعد أن تتم المصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية والأصل عدم جواز إعادة التحقيق ولكن الاستثناء يجوز إعادة التحقيق في حال ظهور أدلة جديدة مؤثرة تستوجب التحقيق، وفي حالة ظهور تواطؤ أو ضعف اللجنة التحقيقية في حسم القضية والوصول الى الحقيقية في حالة الضياع أو التضييع لأوراق التحقيق (ياقوت، ٢٠٠٧).

المطلب الثاني

مظاهر استقلال إجراءات التحقيق الإداري عن القواعد الإجرائية الجزائية

يعد قانون أصول المحاكمات الجزائية الاقدر على اىصال الحقوق لإصحابها، فأن طرني التحقيق الإداري لا يكونان في مركز واحد، بل أن الموظف يكون في مركز أدنى من المركز الذي يعطي للإدارة التي تمتلك من السلطات والصلاحيات ما لم يرجح كفتها، ونتيجةً لطول التاريخ الذي مرت به مما يجعل قواعده ثابتة ومستقرة الأمر الذي يدعو الى تطبيقها شرط أن يكون متلائم مع طبيعة العمل الإداري، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول لبحث الاستقلال في مجال الزام الموظف على الحضور، ونفرد الفرع الثاني لبيان الاستقلال في مجال فرض العقوبة.

الفرع الأول

الاستقلال في مجال إزام الموظف على الحضور

من مقتضيات حق الدفاع أن يحاط الموظف علماً بالتهم المسندة اليه والذي يجب أن يحمل في مضمونه ما يدل على أن الإدارة في طريقها الى ايقاع الجزاء الانضباطي أن لم يهيم أدلته ويتأهب للدفاع عن نفسه، وبالرجوع الى قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نجد أنه قد اغفل تنظيم مسألة تبليغ الموظف المخالف بما هو منسوب اليه منهم، إذ نصت الفقرة (الثانية) من المادة

(العاشرة) على أنه (...ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف....)، وهذا يعني أنها تسمع دفاع الموظف الذي علم مسبقاً بالتهم المسندة اليه بالأدلة القائمة ضده، والمتفحص للواقع العملي نجد أن اللجان التحقيقية تقوم بإبلاغ الموظف المخالف لكن هذا التبليغ لا يتضمن سوى دعوة الموظف لحضور إجراءات التحقيق في مكان وزمان معينين، وهذا يمثل قصوراً في واقع عمل اللجان التحقيقية وخرقاً مهماً من ضمانات حق الدفاع، ولا يشترط في التبليغ أن يكون في شكل معين بل أنه يكون صحيحاً متى تحقق الغاية المرجوة منه، ويقع على عاتق الإدارة عبء إثبات تبليغ الموظف فلا يمكن لها أن تتذرع بعدم امكان ذلك ما لم يكن راجعاً الى سبب أجنبي كفعل الموظف ذاته (قرار ، ٢٠١٦) وقد اختلفت التشريعات حول تسمية أمر التبليغ، فالمشعر العراقي اسماه في قانون أصول المحاكمات الجزائية (التكليف بالحضور)، وفي الواقع العملي للإدارة عند التحقيق الإدارة يسمى (استدعاء) او (تبليغ بالحضور)، وأن اختلاف هذه التسميات لا تغير من حقيقة غايته شيء دون أن يترتب على ذلك تقييد حرته الشخصية ولا يؤثر في المراكز القانونية للمتهم، فالتبليغ ضروري من أجل ضمان حق الدفاع وتحقيق العدالة، والجدير بالذكر ان ما اعتادت عليه الدوائر بعد ورود ورقة التبليغ مرفقة بكتاب رسمي يتم إجراء التبليغ من قبل القسم المعني ، أو الاقسام القانونية، أو الإدارية ضمن جهة الإدارة الواحدة، فنجد أن الإدارة القانونية تطبق قواعد قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ (قرار، ٢٠١٢) أو قواعد أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل على إجراءات التبليغ وألا انها لا تقيد بشروط التبليغ المنصوص عليها من حيث (بيانات ورقة التبليغ تكون محدودة ومكتوبة بنسختين يبين فيها الجهة التي أصدرتها وأسم المكلف بالحضور أو المطلوب تبليغه وشهرته ومحل اقامته والمكان والزمان المطلوب حضوره فيها ونوع المخالفة التي يجري التحقيق فيها)، وتعد هذه البيانات من الضمانات المقررة للمتهم ليكون على علم ودراية بطبيعة ما سيواجهه، ويلاحظ أن المشعر جعل أمر التبليغ مكتوباً ولم ينص بأن يكون شفوياً لتجنب اساءة استخدامه من قبل سلطة التحقيق إذا ما اريدت الإساءة للموظف المراد استجوابه سواء كان شاهداً أو متهماً، أما عن جزاء مخالفة الإدارة لمسألة تبليغ الموظف فإنه البطلان، ولم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة تنظيم مسألة أمتناع الموظف عن الحضور ولا يمكن للإدارة تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية عند إجراء التبليغ لا يجوز للقانون للقائم به أن ينفذه بالقوة لأنه غير ملزم، وللشخص الخيار في تلبية الحضور ورفضه وعدم الحضور فالتبليغ بالحضور وتنفيذه متعلق بإرادته، ولكن في قانون أصول المحاكمات الجزائية فإنه متى ما تخلف المتهم عن الحضور بعد تكليفه قانوناً بذلك دون عذر مشروع أو مقبول جاز لسلطة التحقيق إصدار أمر القبض عليه واحضاره جبراً وأن كانت الجريمة عقوبتها لا تزيد على سنة، ولم يبين قانون أصول المحاكمات الجزائية عدد مرات التبليغ لتسوق من يمنع عن الحضور جبراً مما يعني يمكن للسلطة المختصة أن تحضره جبراً بمجرد امتناعه لأول مرة أن لم يقدم عذر مشروع (الدسوقي، ٢٠١١) وأن الأمر يقيد حرية المتهم المائل أمام سلطة التحقيق لإكمال التحقيق

معه والتصرف بشأنه يعد توقيفاً ويعرّف أمر القبض بأنه "الإجراء اللازم لتقييد حرية المقبوض عليه ووضعه تحت تصرف الجهة المخولة باللقاء القبض عليه لمدة زمنية مؤقتة لمنعه من الفرار واحضاره أمام سلطة التحقيق (استجوابه والتصرف بشأنه)، كما أن لسلطة التحقيق الجزائي سلطة التوقيف ويقصد به (أجراء من إجراءات التحقيق التي تلجأ إليها سلطات التحقيق لوضع شخص تحت تصرفها وتقييد حريته لمدة معينة لأسباب تقتضيها ضرورات الأمن وحماية المصلحة العامة والخاصة"، فهو (إجراء تحفظي تفتضيه ضرورة التحقيق خشية هروب المتهم وتأثيره على الأدلة وسير التحقيق) وهو سلب حرية المتهم لفترة زمنية محددة بإيداعه أحد السجون لحين اتمام التحقيق معه (حسين، ٢٠١٨) ويتميز التوقيف بوصفه إجراء من إجراءات التحقيق عن الاستيقاف الذي يصدر من السلطة التنفيذية من غير تحقيق أو استجواب أي معنى ما ظن يتوافر حالة الخطورة لدى الشخص والذي يمر أكثر من (٢٤) ساعة من بعد إجراء ضبط اداري وقد يكون إجراء ضبط قضائي متى ما وجد ما يثير الشك والريبة.

وبالنظر لعدم تصدي المشرع الى تنظيم المسألة موضوع أمتناع الموظف عن الحضور أما التحقيق الإداري ولا يمكن تطبيق الأصول الجزائية في التحقيق الإداري في مسألة إجبار الموظف على الحضور لاختلاف طبيعة موضوع التحقيق وعد انسجامه مع سير المرفق العام بانتظام واطراد نجد أن القضاء والفقهاء الإداريين ميّز بين حالتين تتمثل الحالة الأولى بعد حضور الموظف بناءً على عذر مشروع أي أنه لذا تم تكليف الموظف المحال على التحقيق الإداري بالحضور أمام سلطة التحقيق وامتنع وكان هناك عذر لدى الموظف فهنا يجب على سلطة التحقيق عدم التصرف في التحقيق قبل زوال المانع ثم استدعاء الموظف وسماع أقواله ، أما الحالة لثانية فيكون أمتناع الموظف عن الحضور دون عذر فان غيابة دون عذر لا يتمتع سلطة التحقيق الإداري من الاستمرار في عملها حتى صدور قرارها متضمناً الجزاء الانضباطي، وهذا يعني أن الموظف في هذه الحالة يعاقب عن المخالفة الإدارية محل التحقيق في حال ثبوت ارتكابها بالإضافة الى عقابه عن عدم المثول للتحقيق لأن ذلك يعد تمرداً على تنفيذ أمر صادر من سلطة إدارية وإخلال بالتزام الواجب طاعة الرؤساء (نطاق التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)، ٢٠١٦).

الفرع الثاني الاستقلال في مجال فرض العقوبة

من المبادئ العامة التي تحتل الصدارة في الفكر القانوني المعاصر مبدأ الشرعية أو سيادة القانون، ويحظى هذا المبدأ بأهمية بالغة في المجال الانضباطي كما في المجال الجنائي (قانون المرافعات المدنية، ١٩٦٩ المعدل) وهو مبدأ دستوري في الوقت نفسه (قانون اصول المحاكمات الجزائية، ١٩٧١ المعدل)، حيث يقصد به أن المشرع وحده هو الذي يحدد العقوبات الانضباطية ولا عقوبة إلا بنص، كما يترتب عليه عدم جواز قانوناً للإدارة توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع، كما لا يجوز توقيع عقوبة غير العقوبات المنصوص عليها وإلا يكون مخالفاً لمبدأ شرعية العقوبة، وكذلك فلا يجوز قياس عقوبة غير منصوص عليها على عقوبة منصوص عليها، ويتضح من النصوص القانونية وأن كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار إحدى العقوبات الانضباطية عند توقيعها على الموظف المخالف، لكن سلطتها مقيدة بالعقوبات المنصوص عليها قانوناً بشكل حصري فلا يجوز فرض عقوبة غير منصوص عليها، أو القياس عليها، إلا أن المبدأ الذي يحكم فرض العقوبة الجزائي (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) في حين المبدأ الذي يحكم فرض العقوبة الإدارية (لا عقوبة إلا بنص).

وقد أخذ قانون انضباط موظفي الدولة بمبدأ شخصية العقوبة والذي يعني عدم إيقاع العقوبة إلا على من ارتكب المخالفة الانضباطية وثبت مسؤوليته الانضباطية، وينصب الجزاء على من ارتكب المخالفة سواء بشكل مباشر، أو غير مباشر بفعل إيجابي، أو سلمي محدد بعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الانضباطية، وهذا ما نص عليه مجلس الدولة في أحد قراراته (لا يجوز معاقبة الموظف ما لم يثبت ارتكابه فعل يعاقب عليه القانون أو تقصيره في أداء الواجب وفي حالة ارتكابه نفسه هو المسؤول ويستحق العقوبة إذا اهمل عن القيام بواجباته)، وهذا يعني أن الموظف هو المسؤول عن المخالفات الصادرة عنه ولا يجوز معاقبة مجموعة من الموظفين بصورة جماعية لان ذلك يدل على أن العقوبات المشرعة بناءً على إجراءات فيها شيء من الارتباك، وجدير بالذكر أن المبدأ الشائع والمعمول به في المجال الجزائي هو تحديد العقوبات لكل جريمة على حدة فان الأمر يختلف الى حد كبير في المجال الانضباطي، إذ يأتي في الغالب القانون الانضباطي ببعض العقوبات ويذكرها على سبيل الحصر دون تحديد العقوبة المناسبة لأية مخالفة مرتكبة (موسى، ٢٠١٩).

وهنا تأتي أهمية التناسب إذ تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تكييف المخالفة واختيار العقوبة التي تراها مناسبة، ويقصد بالتناسب في المجال الانضباطي على أنه "ان العقوبة التأديبية وقسوتها يجب أن تتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدأي الضمان والفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي"، فان من حق سلطة الانضباط في اختيار العقوبة من العقوبات التي نص عليها القانون ضماناً لحسن سير الإدارة، فإن من واجبها إلا تتحرف في استعمال هذه السلطة ضماناً للموظف في

أن لا يعاقب بأشد من ما ارتكبه، وبالرغم من أهمية التناسب إلا أن المشرع العراقي لم ينص عليه صراحةً إلا أن تدرج العقوبات الانضباطية من حيث شدتها وتأثيرها على الموظف خير دليل على وجوب مراعاتها من قبل الإدارة (ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، ٢٠١١).

كما أن القضاء الإداري أتى ببعض المعايير الموضوعية والشخصية التي تشبه الأسباب المشددة والمخفضة للعقوبة المعمول بها في المجال الجزائي (قانون العقوبات العراقي، ١٩٦٩ المعدل) التي تؤدي في حال توافرها الى تحقيق العقوبة كعد توافر القصد العمدي لدى الموظف المخالف أو كان حسن النية أو ارتكب المخالفة باعث المصلحة العامة، أو الاعتراف بالمخالفة وكذلك حسن السيرة الوظيفية، وهذا ما نصت به المحكمة الإدارية العليا في قرارها التي نصت عليه (على المحكمة الأخذ بالحسبان سيرة الموظف الوظيفية في تقدير مدى ملائمة العقوبة المفروضة بحقه) (قرار، ٢٠١٦)، وهناك بعض الحالات غير المحصورة إذا توافرت يترب عليها تشديد العقوبة المفروضة لكي تتناسب مع المخالفة المرتكبة كالاتمرار في المخالفة أو عودة الموظف إلى ارتكاب المخالفة مرة أخرى أو إذا تعلقت المخالفة بالأمانة أو الآداب العامة.

كما أخذ المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة بمبدأ المساواة كقاعدة عامة والتي تعتبر أحد مبادئ الدستور التي نص عليها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥) أي لا يجوز أن تختلف العقوبة المفروضة عن المخالفة الانضباطية باختلاف أشخاص الموظفين المفروض عليهم أو حسب الوظائف والفرقة بين الموظفين رؤساء ومرؤوسين في المسألة الانضباطية ما دام الجميع في مجال الوظيفة، إلا أن ذلك لا يعني ضرورة توقيع ذات العقوبة الانضباطية على موظف ارتكب مخالفة مشابهة اخرى لان المخالفات التأديبية المتماثلة تختلف ظروف ارتكابها وملابساتها وسلوك الموظف المخالف فيها، حيث يقرب مبدأ المساواة في ذلك مع مبدأ التناسب، وفي التشريع العراقي نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على أنه (لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد) (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل)، ويتضح من هذا النص عدم تعدد العقوبة فالإدارة ان تعاقب الموظف المخالف بعقوبة انضباطية بعد إجراء التحقيق لكن سلطتها مقيدة بالعقوبات التي ذكرها القانون حصراً ولا يجوز معاقبته عن نفس المخالفة بأكثر من عقوبة، ومما لاشك فيه هذا المبدأ لا يطبق إذا تعددت المخالفات الانضباطية للموظف إذا كانت العقوبة الانضباطية تابعة لعقوبة جنائية كما في عقوبتي الفصل والعزل (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ١٩٩١ المعدل).

الخاتمة

بعد أن أقمنا بحثنا هذا، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نوجز أهمها فيما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

- ١- إن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يسعى إلى حماية المصلحة العامة والخاصة وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد من خلال التحقيق لضبط الموظفين ومحاسبتهم عن طريق وضع الإجراءات اللازمة للتحقيق وكفالة الضمانات للموظفين في جميع المراحل.
- ٢- يتبين يتألف التحقيق الإداري من عدة إجراءات، وتكون سلطة الإدارة تقديرية في بعض جوانبه ومقيدة في جوانب أخرى، فتعمل الإدارة لاتخاذ القرار الصحيح والمناسب بشأن الموظف ويتم توظيف قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.
- ٣- تبين بالرغم من عدم اهتمام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بمجال التحقيق الإداري أو الإشارة إليه صراحة في نصوصه ولكن يمكن استغلال بعض أحكامه لهذا المجال باعتبارها نصوص عامة ملزمة لجميع السلطات والمجالات.
- ٤- لم ينظم المشرع العراقي موضوع إجراءات التحقيق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل تنظيمياً مناسباً، ولا توجد هناك نصوص قانونية صريحة تميز الرجوع الى أحكام القوانين الإجرائية الأخرى لسد هذه الثغرات.
- ٥- ينصرف أثر اتخاذ الاختصاصات الجزائية في إنهاء التحقيق والتصرف فيه أما بغلق التحقيق نهائياً وفرض الجزاءات أو الإحالة الى المحكمة المختصة من قبل السلطة المختصة، إلا أن المشرع لم ينظم غلق التحقيق مؤقتاً لعدم كفاية الأدلة.
- ٦- كمل المشرع تنظيم الأحكام الخاصة بالإجراءات المتبعة من قبل سلطات المحقق والتحقيق بالنص على تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل فيما يخص الطعن بالقرارات الصادرة عن المحاكم في حال لم يرد نص فيه دون الإشارة لتطبيقه في التحقيق الإداري.
- ٧- لم ينص قانون انضباط موظفي الدولة على تطبيق القواعد الإجرائية الأصولية في التحقيق الإداري بشكل صريح، إذ اكتفى بالإشارة الى ذلك بشكل ضمني في بعض نصوصه، وكان للأحكام والقرارات الإدارية الصادرة من القضاء الإداري الدور الابرز في تطبيق مظاهر النصوص الإجرائية الجزائية في التحقيق الإداري.

ثانياً: المقترحات:

- ١- ندعو المشرع العراقي النص بصورة صريحة في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل فيما لم يرد نص فيه على إجراءات التحقيق الإداري.
- ٢- نقترح على المشرع العراقي تنظيم ايقاف التحقيق مؤقتاً في حال عدم كفاية الأدلة كأحد اختيارات توصيات اللجنة التحقيقية في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٩ المعدل كي يتسنى للإدارة البحث عن الأدلة الكافية لإكمال التحقيق الإداري.
- ٣- ندعو المشرع العراقي الى تضمين حق الدفاع للموظف المحال إلى التحقيق الإداري بجميع مقوماته من خلال تنظيم كيفية استدعاء الموظف للتحقيق، والاطلاع على الملف الانضباطي، وحق الصمت، والاستعانة بمحام، وأي حق آخر يتفرع عن حقه بالدفاع.
- ٤- ندعو المشرع العراقي بتنظيم آلية التبليغ الموظف واحضار الشاهد، وبيان الحكم عند امتناعه عن الحضور أو الادلاء بالشهادة.
- ٥- ندعو المشرع العراقي إلى تنظيم إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف المعين بعقد مؤقت والعقوبات التي يمكن فرضها في حال ارتكابه مخالفة تمس الوظيفة العامة ضماناً لحق الإدارة في الزام موظفيها كافة باحترام قوانين الوظيفة العامة وممتلكاتها.

المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم اللغوية

- ابن منظور، الأنصاري. (٢٠٠٣). معجم لسان العرب. بيروت: دار بيروت للطباعة والنشر.

ثانياً: المراجع والكتب القانونية

- ١- الأسدي، ضياء عبد الله جابر الجابر، & حسين، مروة شاكر. (٢٠١٨). المتهم ومبدأ البراءة في قانون أصول المحاكمات الجزائية (دراسة مقارنة). بيروت: منشورات زين الحقوقية.
- ٢- الجرف، طعيمة. (١٩٧٠). أعمال الإدارة العامة. مصر: دار الحمامة للطباعة.
- ٣- الحسيني، عمار عباس. (٢٠١٤). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته. العراق: دار السنهوري.
- ٤- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (٢٠٠٥). الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام. الإسكندرية: منشأة المعارف جلال خزي وشركاه.
- ٥- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (٢٠٠٨). الإجراءات التأديبية (مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام مع دراسة لأحكام قضاء مجلس الدولة). القاهرة: دار الكتاب الحديث.
- ٦- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (٢٠٠٩). المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة. الإسكندرية: منشأة المعارف جلال خزي وشركاه.
- ٧- دحام، حسين محمد. (٢٠١٧). أصول التحقيق الإداري في ظل القوانين العراقية. العراق: مطبعة الكتاب.
- ٨- الدسوقي، محمد إبراهيم. (٢٠١١). الموظف المحال للتحقيق الإداري. مصر: دار النهضة العربية.
- ٩- الربيعي، أحمد محمود. (١٩٧٩). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- ١٠- عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم. (١٩٧٩). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- ١١- عبد الكريم، فؤاد محمد موسى. (٢٠١٠). أصول التحقيق الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- ١٢- العبودي، عثمان سلمان غيلان. (٢٠٠٨). المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري. العراق: موسوعة القوانين العراقية.
- ١٣- العجيلي، لفته هامل. (٢٠١٣). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة. بغداد: دار الكتب والوثائق.
- ١٤- كنعان، نواف. (٢٠٠٨). النظام التأديبي في الوظيفة العامة. الأردن: إتراف للنشر والتوزيع.

- ١٥- مهدي، غازي فيصل. (٢٠٠١). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. العراق: المكتبة القانونية.
- ١٦- ياقوت، محمد ماجد. (٢٠٠٧). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية (دراسة مقارنة). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية

- ١- جزير، عبد الأمير كريم. (٢٠٢٠). الاختصاص الجزائي لسلطة التحقيق الإداري. العراق: جامعة كربلاء.
- ٢- رشيد، ربه أكرم فائق حمه. (٢٠٢٢). حدود السلطة التقديرية للإدارة في مجال التحقيق الإداري. العراق: جامعة السليمانية.
- ٣- كريم، سالار فرح. (٢٠١٦). إشكاليات التحقيق الإداري ووسيلة معالجتها. العراق: جامعة السليمانية.
- ٤- عودة، زياد خلف. (٢٠٠٦). التحقيق الإداري (دراسة مقارنة). العراق: جامعة النهدين.
- ٥- موسى، لؤي عيسى. (٢٠١٩). قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني. الأردن: جامعة الشرق الأوسط.
- ٦- لعلي، دروعي. (٢٠١٢). التحقيق مع الموظف العام. الجزائر: جامعة محمد خضير.

رابعاً: البحوث والدوريات المنشورة

- ١- الراوي، رعد فجر. (٢٠١٨). التحقيق الإداري (الأهمية والأساس). مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية.
- ٢- جاسم، أديب محمد، & الراوي، رعد فجر فتيح. (٢٠١٥). العلاقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي. مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة ٧، العدد ٦.
- ٣- عبد المقصود، عطية عبد المعتمد عطية. (٢٠٢١). أصول وفنون إدارة جلسات التحقيق الإداري الداخلي في الجهة الإدارية (بين النقص التشريعي والاجتهاد الفقهي والقضائي). مجلة روح القوانين.
- ٤- عرسان، علي محمود. (٢٠٢٤). الاستجواب بين التحقيق الإداري والجزائي ومدى الارتباط بينهما. مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية.
- ٥- عليات، محمد نجم إبراهيم. (٢٠١٨). الضوابط القانونية للتحقيق الإداري. مجلة علوم الشريعة والقانون.

٦- محمد، نعيم أحمد. (٢٠٠٦). النظام القانوني للتحقيق الإداري (دراسة مقارنة). مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية.

خامساً: الدساتير والقوانين

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- قانون المحاماة العراقي، رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ المعدل. (١٩٦٥). الجريدة الرسمية. العدد (١٢١٣).
- ٣- قانون المرافعات المدنية العراقي، رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٤- قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٥- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.
- ٦- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. (١٩٩١). الجريدة الرسمية. العدد (٣٣٥٦).
- ٧- قانون الادعاء العام، رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧. (٢٠١٧). الجريدة الرسمية. العدد (٤٤٣٧).

سادساً: القرارات والأحكام القضائية

- ١- قرار محكمة التمييز الاتحادية، رقم ١٧٠٧٨ / جزاء / ٢٠١٢.
- ٢- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم ٤٠١ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٤.
- ٣- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم ٥١١ / ٥١٢ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٦.
- ٤- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم ٨٧٢ / قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٦.
- ٥- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم ١٨٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٧.
- ٦- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم ١٧٠٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ (٢٠٢٠).
- ٧- قرار مجلس الدولة في مجال الرأي والمشورة، رقم ٣١ / ٢٠٠٦.