

المحقق الإداري دراسة في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع

العام النافذ وقرارات القضاء الإداري المختص

أ.د. ضياء عبدالله عبود

عضو مجلس الدولة

Dhiy_icf_law@yahoo.com

تاريخ استلام البحث 2023/10/25 تاريخ ارجاع البحث 2023/11/11 تاريخ قبول البحث 2023/11/29

التحقيق الإداري هو الوسيلة التي تستطيع الإدارة من خلالها محاسبة الموظف أو الشخص المكلف بخدمة عامة، ويجب أن يقوم به المحقق الإداري سواء كان فرداً أو لجنة. والأخيرة هي الجهة التي يمنحها القانون صلاحيات اتخاذ إجراءات التحقيق المناسبة للوصول إلى الحقيقة بشأن المخالفات الوظيفية المنسوبة إلى الموظف والتي قد تنتج عنها. ويجب أن توصي بالمساءلة التأديبية بتوقيع إحدى العقوبات التأديبية التي يحددها القانون.

نص القانون على مجموعة من الشروط التي يجب توافرها في المحقق الإداري الذي يتمتع بشخصية خاصة تميزه عن المحقق الجنائي. وللإدارة سلطة واسعة في اختيار المحقق الإداري، وهناك أسباب قانونية لردّه، وقد توصلنا إلى استنتاجات. ويتضمن العديد منها ضرورة تضمين لائحة التأديب الشروط التي يجب توافرها في المحقق الإداري. ولم نؤيد أسلوب أو أسلوب المحقق الإداري الواحد بل فضلنا أسلوب اللجنة. كما طالبنا بمشاركة المحققات في بعض اللجان نظراً لخصوصيتها، مع ضرورة أن تأخذ الإدارة في الحسبان المسمى الوظيفي والدرجة الوظيفية للموظف المحال عند اختيار المحقق الإداري من بين اللجان. وقبل ذلك طالبنا أيضاً بضرورة تشريع قانون خاص بالإجراءات الإدارية للتحقيق والمحاكمة والاستئناف.

Administrative investigation is the means through which the administration can hold an employee or person charged with a public service accountable, and it must be carried out by the administrative investigator, whether an individual or a committee. The latter is the body granted by law the powers to take appropriate investigative measures to reach the truth regarding the job violations attributed to the employee, which may result. It must recommend disciplinary accountability by imposing one of the disciplinary penalties specified by law. The law stipulates a set of conditions that must be met by the administrative investigator, who has a special personality that distinguishes him from the criminal investigator. The administration has broad authority when choosing the administrative investigator, and there are legal reasons for his response, and we have reached conclusions. Several of them include the necessity of including in the disciplinary code the conditions that must be met by the administrative investigator. We did not support the style or method of the single administrative investigator, but rather we preferred the committee method. We also called for the participation of female investigators in some committees due to their specificity, with the need for the administration to take into account the title and job grade of the employee referred when selecting the administrative investigator from among the committees. Before that, we also called for the necessity of legislating a special law for administrative procedures for investigation, trial, and appeal

الكلمات المفتاحية: المحقق الإداري، قانون انضباط موظفي الدولة، القطاع العام، القضاء الإداري.

المقدمة

أولاً- التعريف بموضوع البحث

يعدُّ التحقيق الإداري من المهام التي تقوم بها الإدارة من أجل المحافظة على حسن سير أداء الواجبات الخاصة بالوظيفة العامة، ومن ثمَّ لا بد من وجود نظام انضباطي يحكم هذه الوظيفة ومن يؤديها ويقوم بمهامها، وصدور المخالفات الانضباطية أمرٌ متوقع الحصول، بل هو حاصل وفاقاً للواقع الوظيفي في دوائر الدولة وأجهزتها، الأمر الذي يتطلب قيام الجهة الإدارية بتولي التحقيق الانضباطي من خلال جهات متخصصة توكل إليها مهام هذا التحقيق حفاظاً على الموضوعية والحيادية والمشروعية فيمن توكل إليه تلك المهام، فالمحقق الإداري يجب أن يتحلَّى بمجموعة من الصفات والخصائص التي تجعل من التحقيق الذي يقوم به تحقيقاً قانونياً بعيداً عن كل المؤثرات والعوامل التي قد تؤثر في عمله أو تلك التي يتعرض لها.

ثانياً- أهمية موضوع البحث

تقوم الإدارة وهي تمارس دورها الرقابي والاشرافي على موظفيها من أجل القيام بالنشاط الإداري المطلوب منها وفقاً للاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها، باتباع مبدأ الثواب والعقاب، وهذا المبدأ لا يمكن اللجوء إليه مباشرة ودفعاً واحدة، بل لا بد من اللجوء إلى انانيتها بالمحققين الإداريين وتشكيل اللجان التحقيقية الانضباطية لتتولى اجراءات التحقيق الإداري في المخالفة المنسوبة للموظف، وهذه المسؤولية يجب أن تناط بأشخاص يتمتعون بالكفاءة والخبرة والامكانية الإدارية والموضوعية والحيادية والنزاهة، ما يمكنهم من أداء واجباتهم التحقيقية على أفضل وجه، وصولاً إلى القناعة القانونية في ضوء ما يتضح لها من ادلة الاثبات، ولهذا الموضوع أهمية كبيرة جداً فمن خلاله تصل الإدارة إلى مساءلة المخالف، ومعاقبته ومنعه من الاستمرار بمخالفاته، وتمنع وتردع غيره من ارتكاب تلك السلوكيات الوظيفية المخالفة للقانون، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق مالم يكن هناك كوادر ادارية وقانونية وفنية قادرة على القيام بذلك، وفقاً لشروط وأحكام قانونية خاصة، ويتم تأكيدها من قبل القضاء الإداري المختص.

ثالثاً- إشكالية موضوع البحث

الإشكالية التي ينطلق منها البحث إذا كان من حق الإدارة احوالة الموظف المخالف على التحقيق الانضباطي، فكيف يتم ذلك، هل هناك ضوابط وقواعد خاصة بذلك؟ وهل يوجد تنظيم قانوني خاص بذلك؟ وإذا كان هناك تنظيم قانوني، فأين نجد أحكامه؟ وهل هناك نقص أو قصور قانوني فيه؟ أم أنه نظام متكامل لا يعترضه أي شيء من ذلك؟ ومن هو المحقق الإداري الذي يقوم بذلك التحقيق؟ وماهي خصائصه وصفاته؟ ومن يختاره؟ وكيف يتم اختياره؟ ما هي حدود سلطة الإدارة في اختياره واناطة التحقيق الإداري به؟ وما هي الشروط الواجب توافرها فيه مراعاة لمبدأ المشروعية؟ حتى يتولى التحقيق الإداري مع الموظف المحال على اللجنة التحقيقية؟ وبماذا يمتاز عن المحقق الجنائي ما هو نطاق رقابة القضاء الإداري على صلاحية وسلطة الإدارة في اناطة التحقيق

الانضباطي للمحقق الإداري، ومشروعية القرارات الخاصة باختيار المحقق الإداري (اللجنة التحقيقية) وآليات عملها؟

رابعاً- نطاق البحث

إنّ نطاق دراستنا للموضوع سوف يتركز في الاحكام القانونية الواردة في التشريع العراقي المتعلق بالوظيفة العامة والتحقيق الانضباطي، لاسيما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل النافذ، معرجين قدر الضرورة والحاجة في البحث لموقف الفقه القانوني لاسيما الفقه الإداري والجنائي من ذلك الموضوع بأبعاده المختلفة، ومما لاشك فيه أنّه لا يمكننا الاستغناء عن التعرف على موقف القضاء الإداري العراقي من ذلك الموضوع استجلاءً وبياناً لأهم المبادئ والقواعد التي ارساها بهذا الخصوص، عبر استقراء عدد من القرارات القضائية الصادرة من القضاء الإداري المختص في قضاء الموظفين، والمحكمة الإدارية العليا لدينا في العراق، وبعض الدول المقارنة كمصر والأردن.

خامساً- منهجية البحث

تقتضي دراستنا لهذا الموضوع أن نستعين بالمنهج الوصفي الاستعراضي بخصوص بعض المصطلحات، واستعراض ماهيتها وفي مقدمتها مفهوم المحقق الإداري، وما يرتبط به من تفرعات تتعلق بشروطه وصفاته وذاتيته، كما لا يمكننا الاستغناء عند بحث هذا الموضوع عن المنهج التحليلي للنصوص القانونية والتعرف على الاحكام القانونية الدقيقة، وكذلك الآراء الفقهية المطروحة بخصوص ذلك، ومحاولين الاستنتاج والاستنباط منها أهم الأحكام والمبادئ والقواعد القانونية التي تتعلق بهذا الموضوع، مع الاستعانة بالمنهج الاستقرائي بالنسبة للأحكام والقرارات القضائية الذي ينطلق من جزئيات الموضوع وصولاً إلى كلياته للوقوف بدقة وتركيز على رأي القضاء بصورة عامة والقضاء الإداري المختص، بصورة خاصة من ذلك الموضوع.

سادساً- خطة البحث

للإحاطة بموضوع الدراسة من جميع جوانبه النظرية والعملية تقتضي دراستنا له أن نعتمد خطة بحثية مكونة من مبحثين، نتطرق في الأول لمفهوم المحقق الإداري، وسنقسمه على مطلبين، الأول نخصه لتعريف المحقق الإداري، وندرس في الثاني ذاتية المحقق الإداري، أما المبحث الثاني فسنترك فيه لاختيار المحقق الإداري وصلاحياته وأسباب رده، وسنقسمه على مطلبين الأول نبيّن فيه الجهة المختصة باختيار المحقق الإداري، ونبحث في الثاني صلاحيات المحقق الإداري وأسباب رده، تعقبهما خاتمة نشير فيها لأهم الاستنتاجات والمقترحات التي نتوصل اليها، ومنه تعالى نستمد العون والتوفيق.

المبحث الأول: مفهوم المحقق الإداري

يهدف التحقيق الإداري إلى الوصول للحقيقة في الموضوع الذي يجري التحقيق فيه، لذا يتوجب الاهتمام بمن يتولاه والقيام به من الكوادر الوظيفية بدقة وحسن الاختيار من خلال ضرورة توافر شروط معينة فيمن يقوم به من العناصر البشرية، فالوصول إلى الحقيقة أمرٌ خطير وهام ولكن لا يمكن أن يحصل جزافاً أو اعتباطاً، بل لا بد له من أولويات يقع في مقدّماتها حسن الاختيار من قبل الإدارة لمن يكلف بتلك المهام التحقيقية، أي المحقق الإداري الذي يتولى مهام التحقيق القانوني مع الموظف المحال على اللجنة التحقيقية، عند وجود شبهة أو حصول مخالفة وظيفية تستوجب التحقيق، ومن ثمّ المساءلة وفرض العقوبة، فالمقدّمة الصغرى المتمثلة بحسن الاختيار تقود لمقدمة كبرى أكثر أهمية وهي الدقة في العمل والوصول إلى الحقيقة من خلال الاجراءات المتخذة والاستنتاجات التي يتم التوصل إليها، ومن ثمّ الصواب في التوصيات التي يتم التوصية بها للمسؤول الإداري الأمر بإنفاذ التحقيق بالمحقق الإداري، وعليه، سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نبيّن في الأول منها تعريف المحقق الإداري، ونبحث في الثاني ذاته.

المطلب الأول: تعريف المحقق الإداري

إنّ الوقوف على تعريف المحقق الإداري أمرٌ ضروري ومهمٌ جداً، فمن خلاله يتم التعرف إلى هذا المصطلح من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، فقد يكون هناك تطابق أو تقارب أو ابتعاد بينهما، وظاهر الحال أنّ التقارب بينهما أمرٌ محسوم، وهذا أمرٌ مفيد جداً، إذ يمكن الاستعانة بالمعنى أو المدلول اللغوي في الوصول إلى المعنى الاصطلاحي، وعليه، سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نتطرق إلى المعنى اللغوي في الفرع الأول، وفي الثاني نبحث التعريف الاصطلاحي للمحقق الإداري.

الفرع الأول: مدلول المحقق الإداري

المحقق الإداري لغة، هذا المصطلح مكون من كلمتين (محقق، إداري)، فالمحقق لغة من حقق يحقق تحقيقاً، وهو من يتولى البحث عن الشيء والتفتيش عليه، وفي ذلك وردت العديد من المعاني فحقق تعني دقق، أو تفحص وفحص الشيء ودخل في جزئياته ومكوناته، فحققه أظهر خفاياه ومستوره، تحقق الخبر ثبت، وتحقيق الأمر تأكد منه واستوثق ونثبت وتيقن بشأنه، وجاء في أحد الأمثال (العين تلاحظ واليد تتحقق)(1).

ومصطلح (investigation) تعني تحقيق، و (investigator) تعني محقق(2).

وكلمة التحقيق من الحق وهو نقيض الباطل، وحق الله الأمر حقا بمعنى أثبته وأوجبه، وحققت الأمر، وأحققته، أي كنت على يقين منه(3).

وتحقيق الشخصية التثبت من هوية شخص ما، تحقيق قضائي: سماع شهادة الشهود بحضور المتخاصمين، وحقق مع فلان أخذ اقواله في قضية ما، وحقق المحقق مع المتهم استنطقه، حقق ما كان يحوم حوله أثبته وأكدته.

أمّا الإداري (Administrative)، فهو مصطلح مشتق من الفعل أدار يدير إدارة، هو اسم منسوب إلى إدارة من يقوم بالأعمال الإدارية والتي تعني التنظيم والترتيب من يتولى شؤون الإدارة والوظيفة العامة والقيام بمهامها، أو من يمثل الإدارة، أو من اتقن المهام الإدارية، وخبر شؤونها، أو من كلف بمهام ووظيفة إدارية تُعنى بتنظيم الإدارة واختصاصاتها وصلاحياتها من اجل أداء الدور المناط بها وفقا للقانون.

وفي اللغة الانكليزية يعني مصطلح (Adminstrative investigator) المحقق الإداري، أو مستنطق (4).

الفرع الثاني: المحقق الإداري اصطلاحا

إنّ الوقوف على تعريف المحقق اصطلاحا يتطلب الولوج في موقف التشريع والفقهاء والقضاء، لم نجد تعريفا قانونيا أو تشريعا صريحا للمحقق الإداري، شأنه في ذلك شأن المحقق الجنائي أو الجزائي، ولكن هناك من عرف التحقيق الإداري بأنه "التحري في التهمة الموجهة إلى الموظف ومواجهته بالاثام والمخالفة التأديبية ليتمكن من الوصول إلى الحقيقة من خلال جمع المعلومات الصحيحة وكافة العناصر الأخرى الصادرة والمتصلة بالتهمة" (5).

كما يُعرف جانب من الفقه الجنائي التحقيق بصورة عامة والتحقيق الجنائي بصورة خاصة بأنه: "مجموعة من الإجراءات والوسائل التي يتبعها المحقق للوصول إلى الحقيقة" (6).

ومن خلال الرجوع إلى نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، لم نجد تعريفا صريحا للمحقق الإداري، بل نجد إشارة صريحة إلى بعض الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى ذلك، من حيث الخبرة والمؤهل العلمي، أما بقية الشروط فيمكن الرجوع بها إلى القواعد والأحكام القانونية العامة (7).

وأمام خلو التشريع من تعريف المحقق الإداري أصبح لزاماً علينا الركون إلى موقف الفقهاء والمختصين والمؤلفين في هذا المجال من خلال الاطلاع على تعريفاتهم للقانون أو النظام الانضباطي أو التأديبي، يمكن ايراد تعريف للمحقق الإداري بأنه "الشخص الذي انيطت به مهام اتخاذ الاجراءات الانضباطية مع الموظف المحال إلى اللجنة التحقيقية المختصة" أو هو السلطة التأديبية المختصة بالتحقيق والاستجواب لمساءلة الموظف وإيقاع العقوبة التأديبية التي ثبتت في حقه لمخالفته الواجبات الوظيفية تهدف إلى كفالة حسن سر المرافق العامة" (8).

أو "هو السلطة المختصة بمعاينة الموظف المخالف واتخاذ الاجراءات الواجب استيفائها عند اصدار القرار التأديبي بالجزاء المناسب" (9).

ويرى البعض أنّ المقصود بالمحقق الإداري "هو من يتولى التحقيق الإداري وفقا لأحكام القانون، سواء كان لجنة أم فردا مادام القانون هو من منحه واسبق عليه هذه الصفة ولو ضمنا وليس صراحة" أو هو "الجهة المختصة بمساءلة الموظف عن مخالفة واجباته الوظيفية وبيان العقوبات التي يمكن أن تفرض عليه واجراءات

فرضها" (10)، أو هو "الباحث عن حقيقة مخالفة الموظف المنسوب إليه التهمة لواجباته القانونية الوظيفية" (11).

وهناك من ساوى بين المحقق الإداري واللجنة التحقيقية كونهما مترادفين، وإن لم توجد إشارة صريحة لذلك تشريعاً، فالمحقق الإداري هو اللجنة التحقيقية واللجنة التحقيقية هي المحقق الإداري، فعرف اللجنة التحقيقية التي تعدّ محققاً إدارياً وفقاً للقانون بأنها "اللجنة التي تشكلها الإدارة للتحقيق في موضوع ما وبصورة رسمي" هي هيئات إدارية لكنها تتمتع بسلطات قضائية، وهي أشبه ما تكون بالمحاكم الإدارية" (12).

وهذا التعريف لا يمكن قبوله، كون اللجنة التحقيقية تمثل التحقيق الإداري الأولي أو الابتدائي، وإن كان يختم بتوصياتها ولكن من يقرر أو يصادق على تلك التوصيات لا سيما إذا كانت بالعقوبة الإدارية من عدمها هي الجهة الإدارية التي أمرت بتشكيلها، وهي لا تتمتع بسلطات قضائية تامة أو كاملة، بل جزئية أو نسبية حسب طبيعة التحقيق الإداري الذي تتولاه، فلا تمتلك الحق في إصدار أوامر القبض أو التوقيف أو الإفراج أو المنع من السفر... إلخ، وهي ليست بمحكمة بالمعنى الدقيق لمفهوم المحكمة، على أقل تقدير من الناحية الشكلية، إضافة للناحية الموضوعية، لأنها ليست من يصدر القرار الإداري بالعقوبة أو عدم المساءلة، بل هو يوصي بذلك أو هو "اللجنة التي تشكل بقرار إداري من الجهة المختصة وفقاً للقانون للتحقيق في موضوع محدد. والمحقق" هو كل شخص يقوم بعمل من أعمال التحقيق سواء أصلاً أو استثناءً، كلياً أو جزئياً، فالمحقق الإداري "هو كل موظف يقوم بالتحقيق بناء على أمر إداري صادر بتشكيل لجنة تحقيقية في موضوع معين". أو هو كل رئيس أو عضو من أعضاء اللجنة التحقيقية التي تتولى التحقيق مع موظف أحيل عليها للتحقيق معه عن مخالفة وظيفية منسوبة إليه. فكل واحد منهما يعدّ محققاً يتولى إجراءات التحقيق، ولكن مقتضيات التنظيم وحسن أداء الأعمال المصلحة تتطلب اناطة رئاسة اللجنة ويمكن النظر إليه عندما يكون موظفاً فرداً يقوم بتلك المهام ولو بشكل محدود، منحه القانون صلاحية معينة، فهو "المسؤول الإداري الذي يتولى استجواب الموظف عند مخالفته أحكام الوظيفة العامة وفقاً للقانون" أو هو المسؤول الإداري الذي منحه القانون حق استجواب الموظف المخالف للقانون، وفرض إحدى العقوبات الإدارية التي يجوز له فرضها عليه" وهنا نلاحظ أنّ القانون منح المسؤول الإداري الأعلى سلطة التحقيق وإن كانت بإجراء واحد وهو الاستجواب، أي مساءلة الموظف المخالف عن المخالفة التي ارتكبها والاستماع لردده عنها، ويلزم يحدد القانون طريقة الاستجواب، ما جعل البعض يقول بإمكانية إجرائه شفهيًا، ونحن لا نؤيد ذلك، من أجل توفير ضمانات أكثر للموظف، وتحقيقاً للرقابة القضائية على القرارات الانضباطية التي تصدر بهذه الطريقة؛ لخطورتها، بل نفضل أن تكون المساءلة الانضباطية عن طريق لجنة تحقيقية متخصصة، ويمكن أن يكون جميع أعضائها من القانونيين، مع إمكانية استعانتها بالخبراء والمختصين كلما احتاجت إلى ذلك وفقاً للموضوع الذي تجري التحقيق فيه" (13).

وهناك من ربط بين المحقق الإداري والتحقيق الإداري في التعريف، وقد تعددت تعريفات الفقه والمختصين والكتاب للتحقيق الإداري، فعرفه البعض بأنه "الجهة التي تقوم بإجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه" (14).

وعرف أيضاً بأنه "الجهة التي اناط بها المشرع اجراء التحقيق الإداري مع الموظف بعد أن يصدر أمر بالتحقيق من قبل الرئيس المختص، وتتبع بشأنه الاجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً" (15).

وعرفه آخر بأنه "من يتولى وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلاً يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أمانة، ونزاهة، والتزام بمهام وظيفته وواجباته" (16).

كما يعرف بأنه "من يقوم بمجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة" (17).

ويعرف كذلك بأنه "الجهة التي تناقش الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية في الوقائع المنسوبة إليه من أجل استخلاص الأدلة التي تثبت الوقائع المنسوبة إليه؛ من أجل استخلاص الأدلة التي تثبت إما براءته وإما إدانته" (18). وعرف أيضاً بأنه "الوسيلة الفاعلة لإثبات الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال أو نفيه عنه وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقرت عليها أحكام القضاء" (19).

ويعرف بأنه "الجهة التي اناط بها القانون اتخاذ إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفات الإدارية أو المالية أو الجنائية بقصد الكشف عن فاعلها والتنقيب عن الأدلة وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة، وإمالة اللثام عنها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية أو اقتراح توقيع جزاء إداري" (20).

ويعرف جانب من المختصين في مجال القانون العراقي التحقيق الإداري بأنه: "الإجراءات التي تستهدف بيان المخالفات للواجبات بموجب القوانين النافذة، وتحديد المسؤولين عنها وذلك بسؤال الموظف عما هو منسوب إليه أما المحقق الإداري فعرفه بأنه "الجهة المختصة التي أناط المشرع إليها سلطة إجراء التحقيق بعد أن يصدر إليها الأمر من الرئيس المختص، وتتبع بشأنه الإجراءات المقررة كافة؛ وذلك بغية تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة مع تحقيق الضمان للموظف لكي يدافع عن نفسه فيما هو موجه إليه" (21). ويعرفه بعضهم به أنه: "وسيلة الإدارة في حماية المرفق العام من السلوك الوظيفي المنحرف، وضمان حسن سير الإدارة فيه، ولها سلطة تقديرية واسعة في اعتبار هذا السلوك معيباً أو منحرفاً بالشكل الذي يتطلبه مجازاة الموظف عنه" (22).

مما تقدم من تعريفات نجدتها جميعاً تتضمن الإشارة لمن يقوم باتخاذ الإجراءات التحقيقية الإدارية بناء على صلاحية منحت له وفقاً للقانون، وتتنوع هذه الإجراءات التحريرية بين الاستماع لإفادة الموظف، وإفادات

الشهود، ومحاضر الضبط، والخبرة والتفتيش وغيرها من الاجراءات اللازمة في الوصول إلى الحقيقة تمهيدا لاتخاذ القرار المناسب بحق الموظف المحال على التحقيق، سواء بالمساءلة الانضباطية وفرض احدى العقوبات أو بعدم المساءلة وعلق التحقيق.

أما التحقيق الإداري قضاء فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكام عدة، ومن أحكامها ما قضت به بأن: "التحقيق يعني بصفة عامة الفحص والتقصي الموضوعي المحايد، والتزوي لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"(23).

وفي حكم آخر قضت بأن: "التحقيق هو سؤال العامل فيما هو منسوب إليه عند مقارفته ذنب إداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بحسب الأحوال بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع بإجراءه بعد أن يصدر الأمر بالتحقيق من قبل الرئيس المختص، وتتبع في شأنه الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانونياً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان والاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه"(24).

كما عرفته محكمة العدل العليا الأردنية وذلك بقولها: " مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة، وتتبع في شأنه الإجراءات المقررة كافة، وتراعى فيه الضمانات اللازمة منه قانوناً وذلك بعد تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق، مع تحقيق الضمان أما فيما يخص القضاء الإداري العراقي، فلم نجد في قرارات مجلس الانضباط العام (سابقاً)، محكمة قضاء الموظفين حالياً قراراً يشير إلى تعريف محدد، ودقيق للتحقيق الإداري، وكذلك الحال في قرارات المحكمة الإدارية العليا، ولكنها تشير إلى أنه اجراء ضروري يجب اجرائه وفقاً لضوابط وشروط محددة من قبل اللجنة التحقيقية المشكلة وفقاً للقانون، وأن يكون التحقيق مكتوباً يتم فيه الاستماع لإفادة الموظف المحال عليها والشهود ومن ثم كتابتها من قبل اللجنة .

وفي ضوء ما سبق، يمكن تعريف التحقيق الإداري بأنه مجموعة الاجراءات التي يقوم به المحقق الإداري من اجل الوصول إلى الحقيقة في القضية التي يجري التحقيق فيها مع الموظف المحال عليها. ومن خلال استقراء مجموعة من القرارات والاحكام الصادرة من محكمة قضاء الموظفين، والمحكمة الإدارية العليا، يمكننا ايراد التعريف التالي للمحقق الإداري بأنه شخص أو مجموعة أشخاص يقومون باتخاذ الاجراءات التحقيقية مع الموظف المحال عليها عن مخالفة منسوبة إليه. أو هو موظف أو مجموعة موظفين يقومون بالتحقيق مع الموظف المحال على التحقيق ويتخذون الاجراءات القانونية بحقه وصولاً للحقيقة في موضوع المخالفة التي نسبت إليه. أو هو الجهة التي منحتها الإدارة أو القانون صلاحية اتخاذ الاجراءات التحقيقية مع الموظف من أجل الوصول إلى الحقيقة واتخاذ القرار المناسب فيها.

المطلب الثاني: ذاتية المحقق الإداري

يستمد التحقيق الإداري أهميته من كونه الوسيلة التي تستطيع من خلالها الإدارة الوصول إلى الحقيقة في المخالفة المنسوبة إلى الموظف المحال عليها، ويجب أن تتوفر في المحقق الإداري -الجهة القائمة به ك لجنة او فرد- عددا من الخصائص، والتي تمكنه من الوصول إلى الحقيقة وسهولة القيام بإجراءات التحقيق الإداري المنوطة به كجهة مختصة، ولاشك في أن تلك الجهة تريد ان تصل إلى الحقيقة من خلال ما تمتلك من صلاحيات واختصاصات، ولكن يجب أن تتوفر خصائص ومهارات خاصة فيمن يكون محققا إداريا، ولهذا سنقسم هذا المطلب على فرعين الاول نبحث فيه خصائص المحقق الإداري، ومن ثم ندرس التمايز بين المحقق الإداري والجنائي (الجزائي).

الفرع الأول: خصائص المحقق الإداري

هناك العديد من الخصائص التي يجب أن يمتاز بها المحقق الإداري كأبي محقق آخر، وتمتع المحقق الإداري بهذه الخصائص يجعل من التحقيق الإداري أكثر دقة وتحققا للنتيجة المنشودة في الوصول إلى الحقيقة، ومن ثم دقة الاجراءات والاستنتاجات التي تبني عليها، ومن ثم التوصيات التي يتم التوصل اليها، وهذا ما سنوضحه في النقاط الآتية:-

أولا- الحياد

الحياد أصل ومبدأ وشرط من شروط التحقيق بصورة عامة، والتحقيق الإداري بصورة خاصة، والتي يجب مراعاتها في التحقيقات الإدارية، وهذا يعني ضمان حياد من يحقق في المخالفة الانضباطية المنسوبة للموظف المحال على التحقيق للاطمئنان إلى عدالة وعدم انحياز المحقق الإداري، وهذا الأمر لا يمكن أن يوجد ما لم يكن الشخص القائم بالتحقيق الإداري أي المحقق الإداري محايدا، والحيادية شرط لازم من شروط المحقق الإداري، فيجب أن يكون محايدا دون أي ميل لأحد الخصوم ، مهما كانت صلته أو مكانته أو قرابته لديه فمتى كان المحقق الإداري محايدا كانت اجراءات التحقيق بعيدة عن كل تأثير مهما كان نوعه وصورته، وبالتالي كانت سليمة من الناحية الإدارية والقانونية(25).

الحياد ويكون بعيدا عن الميول والمؤثرات الشخصية والاسرية والمجتمعية، ولاسيما في التعامل بين الخصوم، حفاظا على حياديته في التعامل مع موضوع التحقيق، فهمه وهدفه الوصول إلى الحقيقة بصرف النظر عن سبب اصدار القرار له.

فالحياد المطلوب في المحقق الإداري هو ذاته المطلوب في القاضي، مهما كان تخصصه(جنائي، مدني، أحوال شخصية، إداري، دولي)؛ لأنّ الاجراءات والتوصيات وبالتالي الحكم في المجال الانضباطي يستند إلى امانة المحقق الإداري واستقلاله ونزاهته وحياديته، فإذا اغفل المحقق الإداري ذلك فقد صفة جوهرية وأساسية ورئيسية، يترتب عليها عدم صلاحيته لمباشرة اجراءات التحقيق الإداري، فإذا ما بشر التحقيق دون توافر ذلك عد التحقيق باطلا بحكم القانون(26).

ولم ينص المشرع لدينا في العراق على الفصل بين سلطة التحقيق الإداري والحكم؛ كون النظام الذي تبناه هو النظام الرئاسي في التأديب، فالمحقق الإداري هو موظف تابع للإدارة التي أحالت الموظف على التحقيق، وهي من تتولى المصادقة والموافقة على توصيات المحقق الإداري (اللجنة التحقيقية)، التي قد تتضمن فرض إحدى العقوبات الانضباطية، فلا بد من وجود تحقيق إداري مع الموظف والا كانت اجراءاتها غير صحيحة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها (27)، وهذا يعني الجمع بين سلطة التحقيق والحكم، ولو بشكل غير مباشر، وهذه التبعية قد تكون مؤثرة في حيادية المحقق الإداري.

إنَّ حياد المحقق الإداري يتحقق بتوافر أمور عدة منها الفصل بين سلطة الاحالة إلى التحقيق وسلطة التحقيق، والفصل بين سلطة التحقيق والاثام، تجرد ونزاهة المحقق، عدم وجود مصلحة او علاقة تربط المحقق بالموظف المحال على التحقيق، وعدم وجود منفعة شخصية للمحقق، وعدم وجود تصورات مسبقة لدى المحقق (28). ونحن نرى أن القانون قد اجاز الجمع بين سلطة التحقيق والاثام عندما منحهما لجهة الإدارة والمحقق الإداري التابع لها، ولكن هذه التبعية الإدارية لا تعني التدخل في عمل المحقق الإداري (اللجنة التحقيقية)، بل يكون له مطلق الحرية في اتخاذ الاجراءات التي يراها مناسبة للوصول إلى الحقيقة واطهارها، والاستنتاجات التي تتوصل اليها، والتوصيات التي توصي بها من غير تدخل من قبل الجهة الإدارية التي كلفتها بالتحقيق، وهو في الوقت ذاته اجاز الجمع الصريح بين تلك الصفتين للإدارة عندما أجاز للمدير فرض عقوبات محددة بعد الاستجواب للموظف مباشرة، فالجمع هنا صريح وواضح بين سلطتي الاثام والتحقيق، وكان من المفترض الفصل بينهما، فلا يجوز الجمع بين صفة الخصم والحكم (29).

ويرى البعض أنَّ منح الرئيس الإداري صلاحية سلطة التحقيق بنفسه وتوقيع الجزاء يعد اخلافاً بمبدأ عدم جواز الجمع بين سلطة الاثام والادانة، في حين يرى آخرون أنه لا يوجد مانع من الجمع بين تلك الصفتين بيد المحقق الإداري (30).

ونحن نرى أنَّ الجمع بين سلطتي الاثام والتحقيق يعطي المحقق الإداري فكرة مسبقة عن الموضوع، وهو أمر غير جائز، ففكره سيكون ممتلئاً بالانحياز وعدم الحيادة، وبالتالي سيؤثر حتماً في قراره الذي سيتخذ لاسيما إذا كان باتجاه فرض العقوبة الانضباطية.

ثانياً- التجرد

المحقق الإداري وإن كان موظفاً، مطلوب منه أن يكون محايداً بين الخصوم في التحقيق الإداري الذي يجريه، فلا ينحاز لطرف على حساب الآخر، مهما كانت الظروف والعوامل المؤثرة، فلا يميل للإدارة لأنها من اختارته محققاً ولا يميل للموظف المحال على التحقيق امامه؛ لأنه زميل أو صديق له، وهذا الأمر يتطلب التجرد من أي ميول شخصية تجاه من يجري التحقيق الإداري معه، سواء كانت لصالحه أم ضده، فالتجرد هو ما يحقق النزاهة والموضوعية من الناحيتين الشخصية والموضوعية الوظيفية (31).

، فالمحقق الإداري يجب أن يتجرد من أي ميول، سواء كانت بجانب أحد الاطراف أو في مواجهته(32). ويجب أن تكون هناك علاقة وظيفية حيادية مباشرة بين المحقق الإداري وبين الأمر بالإحالة، والا كانت الحيدة متأثرة مهما كانت صفة القائم بالتحقيق، والأثر المترتب عليه بطلان في اجراءات التحقيق الإداري الذي يجريه مستشار يعمل لدى رئيس الجامعة وان كان حقوقيا او قانونيا(33).

والملاحظ أنّ المشرع العراقي لم يشر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل إلى مبدأ حياد المحقق بشكل صريح، ولكن الدستور العراقي لعام 2005، في البند(سادسا) من المادة(19) قد أكد على عدالة الاجراءات القضائية والإدارية.(34).

ثالثا- النزاهة

النزاهة أن لا يكون هناك حكم قضائي بات بقضايا فساد إداري ومالي، لكل من يتولى مهام المحقق الإداري(رئيس او عضو لجنة تحقيقية)،ويمكن عد مجرد الاتهام بذلك يكون مبررا لعدم اشراكه في عمل اللجان التحقيقية كمحقق اداري لإبعاد الشبهة عن عمل المحقق الإداري، وتأكيدها على استقامته ونزاهته، وأنّ حسن السمعة والسلوك أمر يمكن تأكيده من خلال عدم وجود اللجان التحقيقية أو العقوبات الانضباطية في ملفه الوظيفي، وتقييماته السنوية، وسيرته وسلوكه داخل المؤسسة، و اللجان والمهام المكلف بها، والإدارة هي الجهة الأكثر دراية بذلك، ويتم بالرجوع إلى الملف الوظيفي للمحقق الإداري، للتحقق من ذلك؛ لأن مثل هكذا أمور يجب أن تكون موثقة ويتم الاعتماد على الوثائق والمستندات التحريية الرسمية في اثباتها(35).

رابعا- الكفاءة والخبرة

اللجان التحقيقية عند تشكيلها يجب مراعاة العنوان والدرجة الوظيفية بالنسبة للمحقق، فلا يمكن اناطة التحقيق مع مدير عام لموظف حديث التعيين لم تمض عليه سنة في الوظيفة، بل يفضل أن يكون التحقيق معه من قبل محققين اداريين من المدراء العاملين، أو أعلى من ذلك، مراعاة لمركزه ودرجته الوظيفية. كما أنّ بعض اللجان الطبية تستلزم تشكيلها وجود اطباء اختصاص في مجال عمل واختصاص الطبيب المحال على اللجنة المختصة؛ لأنّ الأمر يتطلب معرفة علمية خاصة بخصوص تحديد مقصية الطبيب من عدمه- عمدا أو خطأ غير عمدي-، والطبيب خير من يقوم بذلك وفقا للاختصاص العلمي والفني(36). واشترط المشرع العراقي في المحقق الإداري (اللجنة التحقيقية) أن يكون أحد المحققين قانونيا حاصلًا على شهادة اولية في القانون كحد ادنى، ما يعني امكانية أن يكون العضو القانوني حاصلًا على شهادة عليا في القانون كالدكتوراه والماجستير، و لا غنى عن شرط الكفاءة والخبرة أيضا بالنسبة له، فيفضل أن يكون قد مضى عليه سنوات عديدة في العمل القانوني للإفادة من خبرته وتجاربه في العمل التحقيقي، كأن تمضي عليه خمس أو عشر أو خمس عشرة سنة(37).

وهذه الصفة- قانوني- لا تتعارض مع الشرط الأول وهو شرط الخبرة، فيكون قانونيا من ذوي الخبرة.

والسؤال الذي يطرح هنا ماذا يقصد بذوي الخبرة؟ وكيف يتم معرفة ذلك؟ وما هو المعيار المعتمد؟ وما هو موقف القضاء العراقي من ذلك، ولاسيما القضاء الإداري؟

إنّ الخبرة تعني توافر الكفاءة والدراية والمعلومة لدى الشخص الذي يعمل في مجال التحقيق الإداري، ويمكن الركون إلى أمور عديدة لمعرفة ذلك كـمعيار سنوات الخدمة الوظيفية، ومعيار حقل الاختصاص في مجال العمل الوظيفي، والمشاركة في رئاسة أو عضوية اللجان السابقة المماثلة لها أو القرينة منها، تدقيق الملف الوظيفي وخلوه من العقوبات، وحصوله على التشكرات، والأعمال والمبادرات الابداعية والمميزة، التقييم السنوي الحاصل عليه، الدراسات والبحوث والمؤلفات التي قدمها بهذا الخصوص، المشاركة الفاعلة في المؤتمرات والندوات (38). فمن يعمل في إحدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة ويتدرج في السلم الوظيفي (العناوين والدرجات) خلال سنوات خدمته، وتكليفه بمهام ادارية وفنية وظيفية اعلى يمكن أن يعد من اصحاب الخبرة، وهذا ما يمكن التعرف عليه من خلال الملف الوظيفي للموظف، ومن خلال ما ينقل ويعرف عنه في الدائرة، ما يعني ضرورة وجود ما يؤيد ويعزز تلك الخبرات تحريرا.

واختيار الإدارة للمحقق الإداري يجب أن يكون بدقة وعناية وموضوعية وحيادية بعيدا عن كل المؤثرات، كونه من سيتولى التحقيق في المخالفة المنسوبة للموظف المحال عليها، كما يتطلب أن يكون المحقق الإداري محيطا بأوليات التحقيق وثوابته الرئيسة، فيكون مطلعاً على اجراءات التحقيق وكيف تتم، فلا يعقل أن تناط مهام التحقيق بموظف تحت التجربة أو موظف قليل الخبرة لم يمض على تعيينه سوى سنتين أو أقل، فتعد تلك الخدمة قليلة جدا لاسيما إذا كانت اللجنة مهمة وخطيرة حسب موضوعها (39).

فالمرجع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ لم يتطرق إلى شروط المحقق الإداري (اللجنة التحقيقية)، ولم يبيّن ما هو الاختصاص المطلوب فيه، أو الكفاءة الواجب توافرها، أو الشهادة الحاصل عليها، سوى المحقق الإداري القانوني (العضو القانوني) فيها، كما لم يشر إلى العمر الخاص بالمحقق الإداري، والضمانات التي يتمتع بها.

وكان حرياً بالمرجع العراقي أن ينص وبشكل صريح على الشروط الواجب توافرها في المحقق الإداري (اللجنة التحقيقية الانضباطية) رئيساً وأعضاء، من حيث مدة الخدمة واشتراط حد أدنى فيها، والسيرة الوظيفية، وخلو الملف الوظيفي من أية عقوبات، و شرط النزاهة، والموضوعية والحيادية في من يكون محققا اداريا في العمل الوظيفي، والخبرة كشرط أساس في اشتراك الموظف واختياره محققا إداريا (اللجان التحقيقية)، وايضا معايير المفاضلة من خلال الدورات والورش والمؤتمرات التي اشترك بها كمحاضر أو مشارك (مدرب او متدرب)، سواء داخل العراق أم خارجه، والممارسة العملية الواقعية في مجال التحقيق الإداري، فالخبرة العملية امر مطلوب إضافة للمعلومات النظرية، الأمر الذي دعانا إلى اقتراح ضرورة وجود قانون اجرائي إداري، يعني بتنظيم الاحكام الخاصة بالمحقق الإداري (اللجان التحقيقية)، من حيث التشكيل، والشروط، والخبرة المطلوبة، فيمن يكون محققا

إداريا في تلك اللجان، والاجراءات التي تتخذها، والأحكام الخاصة بالمساءلة الانضباطية المترتب على التحقيق الإداري.

إن الإدارة يجب أن تعنى كثيرا في مسألة اختيار او تكليف المحقق الإداري، وهو التزام يقع عليها، فيجب أن تقوم به على أفضل وأدق وجه، من خلال اختيار العنصر الكفوء الملتزم بتحقيق المصلحة العامة، لأن كفاءة ونزاهة وحيادية وموضوعية من يقوم بمهام المحقق الإداري(اللجنة التحقيقية) لا يقل أهمية عن طبيعة النظم الإدارية التحقيقية، والوظيفية المتبعة والمطبقة في الوظيفة العامة.

كما أن حسن الاختيار أمرٌ لا تقل اهميته عن حسن الاعداد والتدريب والتطوير والتنمية للعناصر أو الملاكات الوظيفية، فوسائل وأساليب واليات التحقيق بصورة عامة، والتحقيق الإداري بصورة خاصة بتطور مستمر، وكما هو معلوم أنّ التحقيق علمٌ وفن، علم يعتمد على النظريات والقواعد والمبادئ القانونية في مجال الوظيفة العامة والمساءلة الانضباطية، وفن يعتمد على المهبة والشخصية والمهارة والكفاءة والامكانية التي تتطلب التنمية والتطوير المستمر لتلك المهارات والامكانيات والقدرات، ويتم ذلك من خلال المتابعة والقراءة المتواصلة والالتحاق بالدورات التدريبية، وصولا للالتقان والاحترافية في ذلك.

والمحقق الإداري يجب أن يتزود ويطلع على أصول التحقيق بصورة عامة والتحقيق الإداري بصورة خاصة لخصوصيته وتعلقه بالوظيفة العامة وكوارها الوظيفية بصفة غالبية، وهو أمر يقتضي من المحقق الإداري أن يطلع على علم النفس والاجتماع والإدارة والعلوم الجنائية المختلفة، والتحقيق الجنائي، والتطوير الإداري والتفكير الاستراتيجي، وأساليب وطرق حل المشاكل الوظيفية ومعالجتها، كما يتطلب من الاحاطة بالقوانين ذات العلاقة بعمله كمحقق كقانون المرافعات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون الاثبات، والقوانين العقابية، وإن كانت هذه المهمة يتكفل بها بالدرجة الأساس المحقق الإداري القانوني(العضو القانوني) في اللجنة ، لكن ذلك لا يمنع من اطلاع المحقق الإداري الذي يكون اختصاصه بعيدا عن القانون على تلك الموضوعات والعلوم لأهميتها في عمله التحقيقي وصولا إلى استنتاجات سليمة وتوصيات دقيقة عند انتهاء عمله في اللجنة التحقيقية.

فالتحقيق الإداري لا يخلو من صعوبات واشكاليات تتعلق بموضوعه، وكيفية الوصول إلى الحقيقية واليات ذلك من قبل المحقق الإداري، فقد يترتب على عمل المحقق الإداري توصية خطيرة ومؤثرة في الحياة الوظيفية للموظف او الجهة الإدارية كما هو الحال في التوصية من قبل المحقق الإداري للمسؤول الإداري الاعلى بإصدار قرار سحب اليد للموظف المحال على اللجنة التحقيقية، أو التوصية بإحدى العقوبات الشديدة كالعزل(40)، فهذا الامر يحتاج إلى اعداد وتدريب وتطوير وتأهيل؛ وتعرف على اساليب التحقيق وصلاحيات اللجان التحقيقية وما يمكنها اتخاذه من اجراءات، لأنه يعتمد على امكانيات وملكات نفسية وبدنية بشكل كبير جدا ، على

خلاف المحقق الجنائي الذي لديه العديد من الاجهزة والوسائل والأساليب التي تعينه وتساعد في البحث عن الحقيقة والوصول اليها(اجهزة العدالة الجنائية)(41).

كما يتطلب من المحقق الإداري أن يكون على المام وافٍ بالقوانين الأساسية والخاصة بالوظيفة العامة كقانون الخدمة المدنية، قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، و قانون الملاك، قانون التقاعد، والأنظمة والتعليمات والضوابط المتعلقة بها، مع ضرورة مواكبة التغيرات والتحديثات الخاصة بتلك الاحكام، وان كانت مثل هكذا امور تقع على عاتق المحقق القانوني(العضو القانوني)، وايضا لا بأس أن تكون له معرفة واطلاع على القوانين الاخرى ذات العلاقة بوزارته أو عمله وخصوصية ذلك وحسب طبيعة ونوعية اللجنة التحقيقية كقانون وزارة الداخلية إذا كان موظفا فيها، أو قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وقانون الخدمة الجامعية، وقانون التعليم الأهلي، والتعليمات ذات الصلة بها كتعليمات هيكل عضو الهيئة التدريسية، وتعليمات الترقيات العلمية اذا كان موظف خدمة جامعية، وتعليمات انضباط الطلبة، وتعليمات التدريب الصيفي، وتعليمات العقود الحكومية، وهكذا بقية قوانين الوزارات لأهمية ذلك في عمل اللجنة التحقيقية ودقة اجراءاتها، وما تتوصل إليه من استنتاجات وما تقدمه من توصيات، فالفهم القانوني السليم للنصوص القانونية يمكن ان يقود إلى قرارات ادارية سليمة وبالعكس يمكن أن تكون القرارات عرضة للرد وللنقض والابطال متى ما شابها عيب من عيوب القرار الإداري.

وهذا الأمر يدعونا إلى توجيه الدعوة إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة ولاسيما الدوائر الإدارية والقانونية والاقسام المختصة بالتأهيل والتدريب والتطوير، وبالتحديد مجلس الخدمة العامة الاتحادي، لإقامة الدورات المتخصصة في مجال الوظيفة بشكل عام، التحقيق الإداري واحكامه القانونية، وكيفية القيام بإجراءاته بالشكل الدقيق والسليم قانونا بشكل خاص؛ من اجل النهوض بالمستوى الوظيفي والجوانب الإدارية والقانونية لدى الكوادر الوظيفية(يمكن أن تكون دورات التحقيق الإداري متضمنة للموضوعات الاتية واجبات الموظف والتزاماته(الواجبات والمحظورات)، الاحكام القانونية للتحقيق الإداري، تشكيل اللجان التحقيقية، أساليب وطرق التحقيق الإداري، اجراءات التحقيق الإداري، تدوين التحقيق الإداري، الاستماع للإفادات في التحقيق الإداري، استجواب الموظف، سحب اليد، العقوبات الانضباطية، التضمين، العلاوات والترفيعات، الحقوق الوظيفية للموظف... إلخ)، على أن يكون الالتحاق بهذه الدورات الزاميا للموظف، وهو شرك من شروط العلاوات والترفيعات الوظيفية، وكذلك عدم اشتراكه باللجان المختلفة، ومنها اللجان التحقيقية، وعدم اشتراكه بالإفادات أو غيرها من الامتيازات الوظيفية، وهذا ما تأكده احكام قانون الخدمة المدنية لدينا في العراق، والتي تحتاج إلى تفعيل ومتابعة من قبل الجهات الإدارية المختصة(تنص المادة من قانون الخدمة المدنية على ما يأتي....).

وأمام هذا السكوت لا بد أن ينبري الفقه والقضاء للتصدي لمثل هكذا امور فيحاول سد الفراغ التشريعي الموجود في ضوء الآراء والاجتهادات الفقهية، والتوجهات القضائية بخصوص ذلك، فيمكن أن يكون المحقق الإداري حاصلًا على شهادة علمية عليا أو أولية، فلا يوجد مانع من ذلك، وقد يتطلب الأمر حصوله على لقب علمي معين كما هو الحال في اللجان التحقيقية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع من يحمل لقب علمي (استاذ دكتور)، فينبغي أن يكون المحقق الإداري بتلك المرتبة، مع مراعاة الاقدمية في الحصول على اللقب العلمي.

وهناك صفات يجب أن يتحلى بها المحقق الإداري شأنه شأن المحقق الجنائي وسنشير لها بدقة واختصار :

1. الإيمان بالهدف والثقة: قبل أي شيء يجب أن يكون المحقق الإداري مؤمناً برسالته في إحقاق الحق وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً، باستخدام جميع الوسائل المشروعة الكاشفة عن الحقيقة وتحقيق العدالة. وهذا يتطلب ان يكون متجرداً من كل رأي مسبق.

2. قوة الملاحظة والفتنة والذكاء: ويراد بقوة الملاحظة المعرفة الدقيقة لحقيقة أمر ما أدركته إحدى الحواس مع ما يحيط به من ظروف، أو هي المعرفة السريعة والأكيدة لتفاصيل الأشياء التي تقع تحت إحدى الحواس؛ ويجب أن تتوافر في المحقق الإداري قوة الملاحظة، فيكون يقظاً ملاماً بكل ما يراه ويدور حوله، ولا يترك أمراً يمر به من دون أن يقف عنده بالتأمل والتمحيص والتدقيق، وقوة الملاحظة ترتبط بسرعة البديهة، والمبادرة بالسؤال والاستفسار عن صغائر الامور وتفصيلها، مما قد يدفع الموظف المحال على التحقيق إلى الإقرار بالفعل المسند إليه (42).

3. قوة الذاكرة والدقة: وهي قدرة المحقق الإداري على حفظ المعلومات والمشاهدات واسترجاعها في ذهنه عند استعراضه لما يماثلها أو لما له علاقة بها، الأمر الذي يسهل عمله في التحقيق الإداري الذي يقوم به. فقوة الذاكرة تعينه على ربط الحوادث والأدلة فيما بينها، فالمحقق الناجح هو الذي يعتمد على قوة ذاكرته لا على ما تم تدوينه في ملف الدعوى ولا تقتصر الدقة والإتقان في العمل على القيام بإجراء المعاينة، وإنما يجب مراعاتها أيضاً في الأسئلة التي يوجهها المحقق الإداري للموظف، إذ عندما يتناول المحقق نقطة معينة بالأسئلة ينبغي عليه أن لا ينتقل إلى نقطة أخرى قبل الانتهاء منها. ولا يعذر المحقق في حال عدم مراعاة هذه الدقة، فليس له أن يحتج بضيق الوقت أو التدرع بانشغاله بتحقيق آخر، والقيام بجميع الإجراءات المؤدية إلى كشف الحقيقة من معاينة وتفتيش وسماع أقوال الشهود، واستجواب الموظف، واللجوء للخبرة، ومن أبرز مظاهر عدم الدقة تراخي أو تأخر المحقق الإداري في إجراء المعاينة أو الضبط؛ مما يترتب عليه فقدان دليل أو التأثير عليه، وتأخره في تفتيش المكان الذي حصلت فيه المخالفات الانضباطية (43).

4. السرعة في اتخاذ الاجراءات: ومن أهم مظاهر النشاط وسرعة الإنجاز: سرعة البدء بإجراءات التحقيق الإداري، والانتقال إلى مكان المخالفة إذا تطلب الامر ذلك فوراً، ولكن لا تعني السرعة في التصرف والإنجاز

التعجل والإسراع في التحقيق الإداري على حساب الكشف عن الحقيقة، إذ قد تؤدي العجلة إلى وقوع المحقق في أخطاء يصعب تلافيتها وتصحيحها فيما بعد، وإنما يقصد بها عدم التراخي في اتخاذ إجراء ما يقتضيه التحقيق، فلا يؤجل المحقق هذا الإجراء من غير مبرر(44).

5. الجرأة والشجاعة: إن عمل المحقق الإداري قد يكون محفوفاً بالمخاطر؛ لكونه يتعامل مع أشخاص خطرين، مما يتطلب منه الشجاعة التي تجعله قادراً على اقتحام المخاطر بثبات وبلا خوف. فتتحرك المحقق ضمن خطة عمل مدروسة بعناية ومؤمنة، وإقدامه على مواجهة الأخطار بعد ذلك هو الفيصل الذي يميز الشجاعة كصفة محببة من التهور كعيب يجب ألا يقع فيه (45).

6. الهدوء والصبر: فقد يلاحظ المحقق الإداري أثناء التحقيق بعض التصرفات التي تبدو غير عادية من الموظف المخالف أو المشتكي أو أحد الشهود، كالأضطراب أو التلعثم أو الصمت المطلق أو توتر الأعصاب وغيرها؛ لأن التحقيق بالنسبة للبعض موقف غير عادي، ويتسم بطابع الرهبة، مما يكون له وقع في نفوس هؤلاء الأشخاص، وهذه التصرفات غير العادية تقتضي من المحقق أن يضبط أعصابه ويتحلى بالهدوء والصبر ولا يدعها تتحكم بتصرفاته أو تؤثر فيه عند مباشرته لأعمال التحقيق، لأن البعض من المحالين على التحقيق يحاولون استفزاز المحقق الإداري بتصرفاتهم أو أقوالهم وردود أفعالهم(46).

الفرع الثاني: التمايز بين المحقق الإداري والمحقق الجنائي

لم نجد تعريفاً صريحاً وواضحاً للمحقق الجنائي (الجزائي) في التشريع العراقي، سواء في قانون العقوبات العراقي رقم(111) لسنة 1969 المعدل، أو قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم(23) لسنة 1971 المعدل، ولا القوانين الأخرى الخاصة ذات الصلة بالموضوع.

المحقق الجنائي (الجزائي) هو "كل شخص يقوم بعمل من أعمال التحقيق، سواء بصورة أصلية، كقضاة التحقيق والحكم، أو بصورة استثنائية، كبعض أعضاء الضبط القضائي (الضابطة العدلية، ولاسيما ضباط الشرطة لدينا في العراق، وبتفويض مباشر من المشرع في حالة الجرم المشهود أو بناءً على إنابة من صاحب الاختصاص الأصلي بالتحقيق، وهو قاضي التحقيق لدينا في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل(47).

وهناك مصطلح المحقق القضائي وهو موظف مدني يتبع مجلس القضاء الأعلى، ويعين من بين الحاصلين على شهادة البكالوريوس في القانون ويعمل تحت اشراف قاضي التحقيق المختص وتوجيهاته(48).

إن التحقيق الجنائي الذي يقوم به المحقق يقتضي اتخاذ إجراءات مختلفة من سماع شهود ومعاينات وتفتيش والاستعانة بأهل الخبرة واستجواب المشتبه به أو المتهم، مما يتطلب توافر صفات معينة في المحقق وإلمامه بمختلف العلوم الجنائية التي تساعد على النجاح في عمله في مجال التحقيق الجنائي. ((لا بد من الإشارة ابتداءً إلى أنه على الرغم من وجود عدد من أوجه الشبه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي من حيث أن كلا التحقيقين

يهدف إلى الكشف عن حقيقة علاقة المتهم بما منسوب إليه من مخالفة للقوانين، وأن العقوبة في كلاهما لا تفرض ما لم ينص عليها القانون، وأن كلاهما يعرف مبدأ شخصية العقوبة، بمعنى أن العقوبة لا تصيب إلا المحكوم عليه بما وحده (49).

وانطلاقاً من موضوع التمايز بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي (الجزائي) يمكن ان نستخلص عدد من نقاط الخاصة بالتمايز والتي تتمثل بما يأتي:-

أولاً- الارتباط/ المحقق الإداري يرتبط بالجهة الإدارية (الإدارة) التي قررت احالة الموظف عليه للتحقيق معه، وهذه الجهات ترتبط بالسلطة التنفيذية بنسبة غالبية، أما المحقق الجنائي فهو موظف ينتمي أو يرتبط بالسلطة القضائية، وهو يرتبط في مجال عمله التحقيقي بمحكمة التحقيق، فهو يعمل تحت اشرافه ورقابته، مع خضوع اعماله لرقابة جهاز الادعاء العام ايضا.

ثانياً- سبب التحقيق/ المحقق الإداري يعمل بناء على وجود مخالفة انضباطية، ويعتمد على الاحكام القانونية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل، وقد يعتمد في عمله التحقيقي على الاحكام الواردة في قانون المرافعات المدنية رقم(83) لسنة 1969 المعدل، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم(23) لسنة 1971 المعدل أما المحقق الجنائي فيعتمد في عمله بالدرجة الاساس على وجود جريمة او الاتهام بها، وفقا لقانون العقوبات رقم(111) لسنة 1969 المعدل، أو القوانين العقابية الخاصة كقانون مكافحة الارهاب، قانون مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية، قانون الاسلحة، قانون حماية المستهلك، قانون حماية المنتج الوطني، قانون مكافحة البغاء... إلخ، ويمكن الاعتماد في التحقيق الإداري واصدار العقوبة على التحقيق او الحكم الجنائي متى ما اثبت الحكم الجزائي بشكل بات حصول الواقعة ونسبتها إلى فاعلها(50).

ثالثاً- الصفة / يخضع للتحقيق الإداري من كان يتمتع بصفة وظيفية (موظف او مكلف بخدمة عامة)، وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، بصرف النظر عن درجته الوظيفية او عنوانه الوظيفي(51). أما التحقيق الجنائي فيتم مع أي شخص يتهم بارتكاب جريمة جنائية، سواء كان ذي صفة وظيفية (موظفاً) أم لا ؛ لأن مناط تطبيق النصوص الجنائية مرتكب الجريمة أيأ كانت صفته، أما التحقيق الإداري فيقتصر على من يكون خاضعاً لقانون الانضباط في العراق (52).

رابعاً- الهدف والغاية/ إن الهدف والغاية الرئيسة في التحقيق الإداري تتجلى في البحث عن حقيقة مخالفة الموظف المنسوب إليه التهمة لواجباته القانونية الوظيفية، أما غاية التحقيق الجنائي تتجلى في البحث عن حقيقة وقوع فعل يشكل جريمة وفقا لقانون العقوبات أو أي نص خاص في قانون عقابي اخر، أو أي قانون يضم في طبياته نصوص خاصة بالتجريم والعقاب ومن ثم نسبة هذه الجريمة إلى المتهم،(53).

خامساً- القائم بالتحقيق: التحقيق الإداري يتم من قبل لجنة تحقيقية تشكل بأمر من الوزير أو من رئيس الدائرة، وأحياناً يتم من خلال المسؤول الإداري الأعلى نفسه وبإجراء واحد فقط هو الاستجواب، الأمر الذي يصدق معه وصف المحقق الإداري بالنسبة للقائم بالاستجواب، سواء كان الوزير أو رئيس الدائرة أو من يخوله ((نصت المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق لسنة 1991 وتعديلاته بأنه: "أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون"))، وبالتالي فإن قرار فرض العقوبة يجب أن يصدر من الجهة المختصة والا كان غير سليم من الناحية القانونية ويستوجب الالغاء، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية في أحد قراراتها (54). أما الجهة المختصة بإجراء التحقيق الجنائي هو قاضي التحقيق، المحقق، أعضاء الضبط القضائي استثناء في بعض الحالات، وكذلك يحق للدعاء العام القيام بالتحقيق استثناء في حالة غياب قاضي التحقيق المختص (55).

سادساً- مبدأ المشروعية: إنّ مبدأ الشرعية في إطار التحقيق الإداري لا يعمل بشقيه التجريم والعقاب، فالمخالفات الانضباطية الوظيفية غير محددة، بل تخضع للسلطة التقديرية للإدارة، على خلاف مشروعية العقوبة الانضباطية التي حددها المشرع على سبيل الحصر، فلا يجوز للمحقق الإداري فرض غيرها والا كان القرار باطلاً، كما لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة عن المخالفة الواحدة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها (56). أما بالنسبة للمحقق الجنائي فالجرائم والعقوبات تخضع لمبدأ القانونية أو النصية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص). ((تنص المادة (19/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة)).

سابعاً- نتيجة التحقيق

نص قانون الانضباط في المادة (10/ثانياً) على التوصيات التي يقدمها المحقق الإداري إلى الجهة الإدارية التي كلفته بالتحقيق في تلك القضية لا تخرج عن إحدى توصيتين، أما عدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها قانوناً (57). في حين أن المحقق الجنائي إذا كان قاضياً للتحقيق فله أن يصدر عدداً من القرارات منها الإفراج وغلق الدعوى بشكل مؤقت، أو غلقها بشكل نهائي أو رفض الشكوى، أو إحالة المتهم على المحكمة المختصة لإجراء محاكمته. (58).

ثامناً- من حيث الاختصاصات: للمحقق الإداري أن يطلب من الجهة الإدارية التي كلفته بالتحقيق إصدار قرارات إدارية بإجراءات ذات طبيعة احتياطية أو احترازية أو وقائية، فله أن يوصي بسحب يد الموظف من الوظيفة التي يؤديها (59). وهذه الإجراءات لا شك بأنها تختلف عن الإجراءات التي يمتلك المحقق الجنائي القيام بها وفقاً لمقتضيات حسن سير التحقيق والمصلحة العامة فمن صلاحية المحقق الجنائي (قاضي التحقيق) لدينا

في العراق أن يصدر قرارات بالتكليف بالحضور والقبض والتوقيف والتفتيش، والاحالة إلى الطب العدلي أو الأدلة الجنائية وفقا لما يراه مناسبا في الوصول إلى الحقيقة وحماية اطراف الدعوى الجزائية(60).

تاسعا- الاختصاص: وفقا لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لا يشترط في المحقق الإداري بصفة عامة أن يكون حاصلًا على مؤهل علمي في القانون أو الحقوق، ولكن اشترط المشرع في اللجنة أن يكون أحدهم -رئيس أو أحد العضوين- حاصل على شهادة اولية في القانون كحد ادنى، على خلاف المحقق الجنائي الذي يشترط فيه أن يكون حاصلًا على مؤهل علمي في الإدارة القانونية او القانون أو الحقوق كحد أدنى، مع اشتراط أن يكون قاضي التحقيق أو الادعاء العام متخرجا في المعهد القضائي، وصادر له مرسوم جمهوري بالتعيين بناء على توصية من قبل مجلس القضاء الأعلى(61).

المبحث الثاني: اختيار المحقق الإداري وصلاحياته وأسباب ردّه

إنّ اختيار المحقق الإداري محكوم بقواعد قانونية ومبادئ عديدة، فهو لا يتمّ جزافاً، بل تنظمه أحكام قانونية، سواء كانت واردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ أو غيره من القوانين واجبة التطبيق وفق كل حالة على انفراد، وهذا الاختيار لا يتمّ جزافاً، بل هو اختيار يخضع لتدقيق ورقابة الجهات القضائية المختصة. ومن جانب آخر هناك الأحكام القانونية واجبة التنفيذ والمتعلقة باختيار المحقق الإداري والجهة المختصة بذلك والية عمل المحقق الإداري، والصلاحيات والاجراءات التي يمكن القيام بها وصولاً إلى الحقيقة في ذلك التحقيق وهو الهدف المنشود من قبل المحقق الإداري.

المطلب الأول: الجهة المختصة باختيار المحقق الإداري

أناط قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل مهام التحقيق الإداري بجهة محددة تتشكل بناء على أمر اداري يصدر من قبل المسؤول الإداري الأعلى في الوزارة او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من قبل رئيس الدائرة ووفقاً للاختصاص والصلاحيات الممنوحة له قانوناً، وقد اشترط القانون في المحقق الإداري لدينا في العراق من حيث الأصل العام أن يكون على شكل هيئة أو لجنة جماعية ثلاثية، وقد يكون فرداً واحداً أو محققاً منفرداً في بعض الحالات الأخرى ووفقاً لنصوص قانونية صريحة بيّنت ذلك.

الفرع الأول: هيئة المحققين

نصّ المشرع على أن اللجنة التحقيقية تتكون من رئيس وعضوين يكون أحدهما حاصلًا على شهادة اولية في القانون(62)، وليس فرداً واحداً فقط، دون أن يكون هناك أي تقييد لسلطة الإدارة في أن يكون جميعهم- الرئيس والأعضاء- قانونيين، أو اثنان منهم قانونيين، أو يكون رئيسها قانونيًا أو فنيًا، الأمر المهم والواجب أن يكون أحد الاعضاء قانوني، وبمكنا القول إن تشكيل الإدارة للجنة التحقيقية وفقاً لقانون الانضباط يختلف من لجنة إلى أخرى وبحسب طبيعة موضوعها، ونوع المخالفة التي سيجرى التحقيق فيها، ولا يمكن أن تكون اللجنة التحقيقية دائمة في القضايا كافة، فالتحقيق في موضوع هندسي يتطلب تواجد عضو اختصاص هندسة

في اللجنة، والتحقيق في موضوع مالي يتطلب محاسباً أو اختصاصاً مالياً، أو مدققاً، والتحقيق في موضوع طبي يتطلب طبيباً أو مختصاً بالأمور الطبية(63).

وهكذا بقية المواضيع واللجان الأخرى، وأن هذا الأمر الأصل العام فيه عدم الالتزام، لكن قد يكون ملزماً وواجباً بموجب نصوص قانونية وردت في بعض القوانين الخاصة، كقانون حماية الأطباء رقم(26) لسنة 2013(64).

كما أن بعض القوانين الخاصة جعلت التحقيق مع موظفيها من أصحاب الصفات الخاصة من قبل لجان تحقيقية انضباطية خاصة تشكل بموجب تلك القوانين كقانون التنظيم القضائي رقم(160) لسنة 1979 المعدل(65).

ونعتقد أن المشرع العراقي حسناً فعل عندما نص على تشكيل لجنة تحقيقية ثلاثية للتحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها، على أن يكون أحدهم قانونياً، ولم يجعل التحقيق الإداري الانضباطي منوطاً بالمحقق المنفرد، وإن كنا نفضل أن يكون جميع أعضاء اللجنة التحقيقية رئيساً وأعضاء من القانونيين أصحاب الخبرة والكفاءة، مع إمكانية الاستعانة بالخبراء بمختلف الاختصاصات الأخرى، وحسب حاجة التحقيق ومتطلباته، وفي أي موضوع يتطلب ذلك من قبل اللجنة التحقيقية (هندسي، طبي، مالي،....إلخ).

وقد نص القانون على اناطة التحقيق الانضباطي للمحقق الإداري بناء على أمر صادر من الوزير أو رئيس الدائرة بصريح احكامه دون تدخل أو توجيه بسير الاجراءات والتوصيات منه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في احد قراراتها(66).

والزم أن يكون تشكيلها ثلاثياً، وهذا ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري المختص، وتقوم باتخاذ اجراءاتها تحريماً، وضرورة ذكر اسماء المحققين الإداريين(اعضاء اللجنة التحقيقية) في محضر اللجنة، وعناوينهم الوظيفية، ولا يمكن الاحتجاج بمبدأ السرية بهذا الخصوص، وبخلافه تكون اجراءات اللجنة غير سليمة من الناحية القانونية، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في قراراتها(67).

الفرع الثاني: المحقق المنفرد

منح القانون الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ورئيس الدائرة صلاحية فرض بعض العقوبات الانضباطية بعد القيام باستجواب الموظف عن المخالفة المرتكبة منه أو المنسوبة اليه، دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية في ذلك، وهذه الصلاحية تناط به وفقاً للنظام الرئاسي في التأديب والانضباط الذي يخول الرئيس الاعلى مثل كذا صلاحيات(68).

وأخذ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بمبدأ (التحقيق الشفوي) وكما سماه (بالاستجواب) وهو إجراء استثنائي منحه المشرع العراقي للرئيس الإداري لاستخدامه قبل فرض عقوبات محددة على سبيل الحصر، حيث نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (10) منه على أن: " استثناءً من أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً)

من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون"، وبالرجوع إلى نص المادة (8) من القانون نجد أن المشرّع قد حدد العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها دون تشكيل لجنة تحقيقية أو إجراء تحقيق على سبيل الحصر بعقوبات ثلاث هي: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب(69).

والوزير وفقاً لنص البند (أولاً) من المادة(1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ يقصد به "الوزير المختصّ ويعدُّ رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ووزيراً لأغراض هذا القانون" وهذا الأمر يكون بالنسبة لموظفي وزارته دون أي يشمل موظفي وزارة أخرى مراعاة للاختصاص، كما هو الحال بالنسبة للتحقيق في موضوع يتعلق بالتعليم العالي فذلك من اختصاص وزير التعليم العالي والبحث العلمي، أو وزير التربية إذا كان الموضوع متعلقاً بتلك الوزارة وموظفيها، أو وزير الصحة فيما يتعلق بوزارته، أو وزير العمل والشؤون الاجتماعية بخصوص وزارته، ووزير النفط بخصوص وزارته... إلخ. وكل ذلك وفقاً للقانون، أو رؤساء الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة كهيئة النزاهة الاتحادية، ديوان الرقابة المالية الاتحادية، البنك المركزي، مؤسسة الشهداء، مؤسسة السجناء، دواوين الوقف، مجلس الدولة، مجلس الخدمة العامة الاتحادي... إلخ، فكل رئيس مختص بمسألة موظفيه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها(70).

أوتناط تلك المهام بموجب القانون إلى رئيس الدائرة المختصة بالنسبة لكوادره الوظيفية جميعاً (71). ونؤيد ما ذهب إليه جانب من الفقه الإداري العراقي بأن منح السلطة الرئاسية الجمع بين سلطة الاتهام والحكم يجائي مبدأ الموضوعية في العمل الإداري أو ما يسمى أحياناً بمبدأ (الحيادية أو الحيادة) الذي يشكل ضماناً من ضمانات الموظف العام اتجاه الإجراءات التأديبية، إذ إن إناطة توقيع العقوبات التأديبية بالرئيس الإداري على مرؤوسيه أي مباشرة الاتهام والتحقيق وفرض الجزاء يشكل خرقاً للقواعد الموضوعية في الإجراءات التأديبية، وأن إهمال الجوانب الموضوعية يخلُّ بالضمانات التي يجب أن تتوافر للموظف سواء كانت واردة في القانون أو تلك التي تملئها مبادئ الإنصاف والعدالة، لذا يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الإجراءات التي أهدرت القواعد الموضوعية فاقدة لشرعيتها وتتحدر إلى درجة الانعدام، فقانون انضباط موظفي الدولة العراقي قد مال إلى مبدأ فاعلية الإدارة ومنحها سلطات واسعة في اتهام الموظف والتحقيق معه وفرض الجزاء التأديبي بحقه ووضع الإدارة في مركز أسمى من مركز الموظف على حساب ضمانات الموظف(72).

خلاصة القول إنّ الجهة المختصة باختيار المحقق الإداري هي الإدارة ذاتها، سواء كان الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو رئيس الدائرة - وكيل وزير، من هو بدرجة تَمَن يدير تشكيلاً معيناً، المدير العام، أي موظف يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة- وفقاً لما منح من صلاحيات.

المطلب الثاني: صلاحية المحقق الإداري واسباب رده

إن التحقيق الإداري في اغلب المخالفات الانضباطية يتطلب من المحقق الإداري اتخاذ مجموعة من الاجراءات التي تفيد سير التحقيق وهي تختلف وتتنوع من قضية إلى أخرى، فيقوم المحقق الإداري بتكليف من له علاقة بالتحقيق بالحضور امام اللجنة التحقيقية المختصة، ويقوم بالاستماع لإفادات الاطراف جميعا(المشتكي والموظف المحال على التحقيق)، وإفادات الشهود إن وجدوا، ويمكنه القيام بمحاضر الانتقال والكشف على اماكن لها علاقة بالواقعة او المخالفة المنسوبة للموظف، وأيضاً محاضر الضبط إذا تطلب الأمر، وبإمكانه مطالبة الإدارة بالقيام بأمر معينة لها علاقة بحسن سير التحقيق وضرورة اكتماله، وكذلك يمكن اللجوء للخبرة في بعض الانواع من المخالفات الانضباطية. وعندما يكون المحقق الإداري فردا يقوم باستجواب الموظف المخالف، والاستماع إلى ردوده واجاباته ومواجهته بالأدلة المتوافرة ضده ومعرفة اجاباته ودفاعه عن نفسه، وهو الاجراء الوحيد الذي يقرم به المحقق الفرد، والذي قد يترتب عليه فرض احدى العقوبات الانضباطية وفقا للصلاحيات القانونية الممنوحة لمن له الحق في ذلك.

كما أن الجهة التحقيقية يجب ان تكون بعيدة عن كل تأثير، والا كانت قابلة للطعن بما وطلب الرد، وفقا للأحكام القانونية الخاصة بذلك، وبالنظر لخلو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل من أي أحكام بخصوص رد المحقق الإداري، فأن الأمر يتطلب الرجوع للقواعد والأحكام العام الواردة في قانون المرافعات المدنية رقم(83) لسنة 1969 المعدل، وقانون الاثبات النافذ، والتي نصت على أحكام رد القضاة والخبراء والشكوى منهم وتنحيهم عن نظر الدعوى عند وجود حالة من الحالات المنصوص عليها قانونا، والا كان القرار او الحكم الصادر عرضة للإبطال، كون الجهة التي قامت بإجراءاته لم تراع حكم القانون بخصوص ذلك(لمزيد من التفاصيل ينظر المواد 93-96 من قانون المرافعات المدنية رقم(83) لسنة 1969 المعدل، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحت في الأول صلاحيات المحقق الإداري، ونبيّن في الثاني رد المحقق الإداري.

الفرع الأول: صلاحيات المحقق الإداري

يقوم المحقق الإداري باتخاذ مجموعة من الإجراءات التي يراها مفيدة في الوصول إلى الحقيقة في التحقيق الذي يجريه، ومنها تبليغ الخصوم بالحضور، والاستماع للشهادة، استجواب الموظف، الاستعانة بالخبرة، وإعداد محاضر وكشوف رسمية لها علاقة وصلة بموضوع التحقيق، وسوف نشير لأهم تلك الصلاحيات والاجراءات بدقة وإيجاز.

أولاً- التكليف بالحضور: أو كما يطلق عليه التبليغ في العديد من الدوائر الرسمية، ويتم ذلك من خلال المحقق مباشرة لمن يراد حضوره امام اللجنة التحقيقية من خلال دائرته الفرعية أو من خلال دائرة المسؤول الإداري الأعلى، فيحدد له مكان وزمان معينين للحضور مع ذكر الصفة أيضاً؛ لغرض الاستماع لإفادته ومناقشته

وتدوينها رسمياً، أو يتم ذلك التكليف من خلال قسم أو شعبة الشؤون القانونية في الدائرة التي يجري التحقيق فيها، وهذا الأمر يتم أما بشكل كتاب رسمي للتبليغ أو التكليف بالحضور (73).

ويمكن أيضاً اللجوء للوسائل الشفهية في التكليف والتبليغ، وإن كنا نؤيد ونميل للأساليب الرسمية التحريرية؛ لأنها أكثر دقة وضمانة في الإثبات (74).

ثانياً- المعاينة: وتتم من خلال الانتقال إلى محل الحادث أو أي مكان آخر يفيد سير التحقيق والوصول إلى الحقيقة، واجراء الكشف والمعاينة للمكان والأشياء الموجودة فيه، وتثبيت ما يفيد سير التحقيق، ويعد محضر المعاينة والكشف من المحاضر الرسمية التي يمكن الاستناد لها في إثبات أو نفي الواقعة المنسوبة للموظف، وهو دليل من أدلة الإثبات مادام قد تمّ اجرائه من موظف رسمياً (75).

ثالثاً- الاستجواب: مواجهة ومجابهة الموظف من قبل المحقق الإداري بالأدلة المتوافرة ضده بخصوص المخالفة المنسوبة اليه والاستماع إلى اجاباته وردوده، من أجل الوصول إلى الحقيقة في الواقعة التي يجري التحقيق فيها (76). وهناك من يرى أن الاستجواب من قبل المحقق المنفرد يمكن أن يتم مشافهة، وهو أمر غاية في الخطورة، وفيه اهدار لكثير من الضمانات التحقيقية للموظف المحال على التحقيق، وفي مقدمتها الكتابة والتدوين، والحيدة والتجرد، لذا نحن نؤيد الاتجاه الذي يقول بضرورة كون الاستجواب للموظف مكتوباً ومدوناً (77).

رابعاً- الشهادة: ابداء الشاهد ما ادركه من معلومات عن الواقعة بإحدى حواسه، وهذه الشهادة دليل من ادلة الإثبات التي يمكن الاعتماد عليها في اثبات أو نفي المخالفة المنسوبة للموظف، شريطة أن تتوافر الشروط القانونية فيها من حيث التأكد من صحتها وعدم تعارضها مع أدلة أخرى، وأن لا تكون الافادة منفردة مالم تؤيد بدليل أو قرينة أخرى (78) وأن تكون الشهادة مؤداة أمام المحقق الإداري بعد حلف اليمين القانونية، وأن يكون الاستماع لها شفهيًا ثمّ تدون كتابة، لتكون جزءاً من محضر اللجنة التحقيقية (79).

خامساً- الخبرة: رأي يديه ذوي الخبرة والاختصاص في مجال معين، أو هي نشاط ذهني فني علميه يديه ذوي الخبرة والاختصاص في مسألة معينة يحتاجها التحقيق الإداري من أجل الوصول إلى الحقيقة فيه، وهي غير ملزمة للمحقق الإداري لكن يمكنه الاسترشاد والاستئناس بها وفقاً لقناعته المبنية على أسباب منطقية (80)، مثالها الاستعانة بالأطباء أو المهندسين أو المبرمجين أو المحاسبين في القضايا التي تحتاج مثل هكذا رأي ومشورة، وهذا ما استقرّ عليه القضاء الإداري لدينا في العراق في قضايا التعويضات عن الأضرار الناشئة عن العمليات العسكرية، والأعمال الارهابية، وبعض قضايا التضمين أيضاً (81).

الفرع الثاني: ردّ المحقق الإداري

إن ما ينطبق على القضاة ينطبق على المحقق الإداري بخصوص حالات الرد والشكوى والتنحي، مع تغيير الصفات والعنوانات بالنسبة للمحقق الإداري، وأيضاً من حيث اختلاف الجهة التي يقدم إليها طلب الرد،

فهي في التحقيق الإداري جهة الإدارة ممثلة بالمسؤول الإداري الأعلى أو رئيس الدائرة الذي أمر بتشكيل اللجنة التحقيقية، والتي صادقت على توصياتها، مع مراعاة خصوصية بعض العقوبات من حيث المصادقة والجهة المختصة بها(82).

كما يمكن الركون إلى أحكام قانون الاثبات بخصوص رد الخبير، فهي أحكام تقبل التطبيق وفقاً لما ينسجم مع طبيعة التحقيق الإداري، والجهات التي تقوم باتخاذ اجراءاته(83).

وأن الخروج عن واجبات الحيدة المطلوبة يمثل اخلاقاً بالثقة الواجب توافرها بصورة حتمية في المحقق بوصفه قاض الاتهام ، فإذا اغفل المحقق الالتزام بذلك فإنه يكون قد فقد صفة جوهرية يترتب على فقدانها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق الإداري، فإذا ما بشره المحقق على الرغم من ذلك كان التحقيق الإداري باطلاً بقوة القانون، ومشوباً بعيب جوهرية في الاجراءات من حيث الجهة التي قامت بها، وعدم صلاحيتها لاتخاذ الاجراءات(84)، وهو عيب يتعلق بالنظام العام يمكن ابدائه في أية مرحلة من مراحل التحقيق، بل حتى المحاكمة، ونقصد بذلك مرحلة اقامة الدعوى الإدارية امام القضاء الإداري المختص (قضاء الموظفين)، ولكن لا يمكن الدفع به لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، ويمكن التمسك به أمامها ما دام الطاعن قد دفع به امام محكمة قضاء الموظفين.

فإذا ما كانت هناك خصومة ادارية قائمة بين الموظف الذي يجري التحقيق الانضباطي معه والمحقق الإداري القائم به، فإن ذلك يكون سبباً ومبرراً واضحاً لطلب الرد، وبالتالي إذا ما تمّ الدفع به أمام الإدارة، فأتمها ملزمة التحري عن ذلك والاستجابة لطلب الموظف المحال على التحقيق حفاظاً على حياديته وعدالته، فرد المحقق الإداري إذا ما توافرت أسبابه القانونية، ضماناً من الضمانات الاجرائية في التحقيق الإداري والتي تنعكس بدورها على موضوعه وصحة ما يقوم به المحقق الإداري من اجراءات، وعلى العكس من ذلك يكون التحقيق باطلاً إذا ما أجري مع وجود هذه الخصومة بين الطرفين ابتداء(85).

والرد يعني الرخصة الممنوحة للخصم في الدعوى في أن يطلب امتناع القاضي أو الخبير أو كل من يمارس عملاً قضائياً متصلاً بالدعوى كأعضاء اللجنة التحقيقية(المحقق الإداري) عن نظر الدعوى أو السير بإجراءاتها بناءً على أسباب حددها القانون، وبالنظر لعدم وجود تنظيم قانوني في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي لرد المحقق الإداري، لذا تطبق القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية بوصفه المرجع لكافة القوانين الإجرائية إذا لم يكن فيها نص يتعارض معه صراحة. إن عمل اللجنة التحقيقية(المحقق الإداري) يماثل عمل المحقق وقاضي التحقيق في كثير من الجوانب، لذا تنطبق عليه أحكام رد القضاة أو تحيينهم، فإن كان هناك بين الموظف المحال على التحقيق وأحد أعضاء اللجنة عداوة أو صداقة يرجح معها عدم استطاعته مع وجودها من ممارسة عمله بشكل موضوعي أو كان قد اعتاد مواكبة أو مساكنة الموظف المخالف أو تلقى منه هدية أو كان مستخدماً عنده، وأخيراً، إن كان قد أبدى بالمخالفة محل التحقيق رأياً قبل الأوان، والرد في هذه الحالة

جوازي أن طلبه أحد الخصوم، إما أن لم يطلبه الموظف المتهم فلا شائبة على عمل المحقق الإداري، لكن إن تمت إثارة إحدى هذه الحالات أمام اللجنة أو الرئيس الإداري ولم تتخذ إجراء إزاء استمرار الموظف بالتمتع بعضوية اللجنة يفترض أن يكون قرار فرض العقوبة محل إلغاء محكمة قضاء الموظفين بالنظر لعدم توافر ضمانات التحقيق الموضوعي المحايد مع الموظف (86).

كما تقدّم يتضح أنّ الرد يتميز بميزتين أساسيتين، هما:

"أ- أنه لا ينتج أثراً إن لم يطلبه أحد الخصوم، فإن تحققت إحدى حالاته لا يمكن للجنة أن تستمر بعملها ولا كانت إجراءاتها مشوبة بالبطلان، وإن للإدارة سلطة تقديرية في استبدال وتغيير المحقق الإداري إذا ما تم تقديم طلب للرد. ب- الرد لا يتعلق بالنظام العام، لذا يمكن التنازل عنه من قبل الموظف المحال على التحقيق" والموظف الذي يلحقه ظلم نتيجة كون الرئيس الإداري لم يكن محايداً في فرض العقوبة، بل استغل سطوة السلطة للتكليف به فله أن يعطى بقرار فرض العقوبة مؤسساً طعنه بأساس عيب الانحراف بالسلطة و إساءة استعمالها في إصدار القرار الانضباطي لكن هذه الوسيلة لاحقة لفرض العقوبة أما رد عضو اللجنة يعد من الوسائل السابقة لفرض العقوبة وللحيلولة دون الوقوع بعيب من عيوب القرار الإداري ألا وهو بطلان إجراءات فرض العقوبة (87).

وأن القضاء الإداري العراقي لم يتطرق لمسألة الرد، في حين أن محكمة القضاء الإداري المصرية قضت في أحد أحكامها بأنه: "على الرغم من عدم سريان أحكام قانون موظفي الدولة السابق رقم (210) لسنة 1951 على طوائف الموظفين التي تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة إلا أنه يحق مع ذلك سريان أحكام التنحي والرد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية،... على مجالس التأديب الخاصة بتلك الطوائف وذلك حتى لا تسلب هذه الفئات الخاصة من ضمانات أصلية حرص قانون موظفي الدولة على توفيرها لسائر الموظفين"، وفي حكم حديث تقول المحكمة: "يجب أن تتوفر في التحقيق الضمانات الأساسية ومنها توافر الحيادة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل (الموظف) من اتخاذ ما يلزم لتحقيق دفاعه، إلا أن القانون لم يترك هذا الموضوع بغير تنظيم، فقد نصت القوانين الإجرائية كقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية على الأحوال التي يجب فيها على القاضي وقياساً على المحقق التنحي عن نظر الدعوى كما أعطى المشرع لصاحب الشأن حق رد القضاة وإذ قيل بالأخذ بذلك بالنسبة للمحقق فلا بد أن تتوفر إحدى الحالات الواردة في القانون بشأن الرد فإن كان الرأي مستقراً على إمكانية رد أعضاء مجلس التأديب في مصر، فلماذا لا تشمل هذه الضمانات أعضاء اللجنة التحقيقية في العراق وخصوصاً أنها من أهم متطلبات حيادية هذه اللجنة. لكن ما مدى إمكانية منع أحد الموظفين من أن يكون عضواً في لجنة تحقيقية؟ ممكن المنع فلو كان أحد الأعضاء قريباً أو صهراً للموظف لغاية الدرجة الرابعة أو كان له أو لزوجته أو أصوله أو فروعها خصومة قائمة مع الموظف المحال على التحقيق أو كان له مصلحة في أن يعاقب الموظف المحال على التحقيق لكي لا يزاخمه بالترقية أو

الترفيه مثلاً ، كما يجب منع الموظف من أن يكون عضواً في اللجنة التحقيقية إن كان هو من وقعت عليه المخالفة الوظيفية، فلو أن الموظف أحيل للتحقيق لاعتدائه على زميل له أو على رئيسه الإداري أثناء الوظيفة أو بسببها، فعمله بلا شك يشكل مخالفة وظيفية، لذا فإن من وقعت عليه المخالفة لا يمكن أن يكون عضواً في اللجنة التحقيقية، وهذا الأمر يشكل ضماناً للموظف ضد انحياز عضو اللجنة التحقيقية نحو إدانته بالمخالفة لفرض العقوبة عليه، كون الموظف في هذه الحالة سيكون خصماً وله مصلحة في فرض العقوبة، ولو كانت مجرد مصلحة معنوية، فعليه أن يتمتع و إلا كانت إجراءات اللجنة باطلة وقرار فرض العقوبة باطلاً أيضاً (88)، كما يمكن لعضو اللجنة التحقيقية أن يطلب بنفسه التنحي عن التحقيق إن استشعر الحرج لأي سبب كان، وعليه في هذه الحالة أن يعرض الأمر على الرئيس الإداري الذي شكل اللجنة وهو صاحب الكلمة الفصل في قبول تنحيه من عدمه كما لو كان تر بطة بالموظف زمالة عمل ممتدة لعقود من السنين فيشعر أنه لن يتمكن من العمل بموضوعية في التحقيق الذي كلف به وللرئيس سلطة تقديرية في قبول أو رفض التنحي أما المنع فهو من النظام العام فإن أثاره الموظف أثناء التحقيق يجب أن يستبدل العضو الذي توافر فيه سبب المنع و إلا سيكون من حق الموظف أن يطعن بقرار فرض العقوبة أمام مجلس الانضباط العام مؤسساً طعنه على غياب التحقيق الإداري المحايد والشفاف مما يعني أن القرار مشوب بعيب الشكل والإجراءات. ولا شك أن كل ذلك يعكس أهمية الحيطة في نطاق التأديب على اعتبار أنها من أهم الضمانات (89).

وقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر يؤكد على ضمانات الحيطة بقولها: "إن المشرّع أوجب مباشرة التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة بمعرفة أحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق التابعة للجامعة ذاتها، وإنه عند عدم وجود كلية للحقوق في الجامعة يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء هيئة التدريس في أحد كليات الحقوق التي يختارها، ويجب أن لا تقل درجة المحقق عن درجة من يجري التحقيق معه، وبالتالي فإنه لا يجوز أن يتولى التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة المستشار القانوني لرئيس الجامعة، وذلك ضماناً للحيطة في التحقيق، وعدم التأثير عليه حتى لو كان المستشار لرئيس الجامعة عضو في هيئة التدريس في كلية الحقوق، فإنه عندئذ يكون غير صالح لإجراء التحقيق الذي ينتهي بالإحالة إلى مجلس التأديب لذات الأسباب السابقة، وأنه يترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق وبطلان القرار التأديبي الصادر بناءً عليه، ولا يجوز تصحيح هذا البطلان بأي إجراء آخر تصدره سلطة أخرى ذلك أن القاعدة السابقة من أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام (90).

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية: "أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تملئها العدالة المثلى، ولا تحتاج إلى نص يقرها وهي أن من يجلس مجلس أو حكم يجب ألا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يستشف منه رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه إليه".

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع المحقق الإداري- دراسة في ضوء احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وموقف القضاء الإداري المختص، توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات، نشير إلى أهمها في الفقرتين الآتيتين:

اولا- الاستنتاجات

1. خلا قانون انضباط موظفي الدلة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل من تعريف للمحقق الإداري، سواء صراحة أو ضمنا، وهذا الأمر مستنتج من الأحكام القانونية الخاصة باللجنة التحقيقية الواردة فيه.
2. استخدم المشرع العراقي في قانون الانضباط مصطلح اللجنة التحقيقية، ولم يستخدم مصطلح المحقق الإداري ونرى أن الأمر يتعلق بالصياغة اللغوية والقانونية، ولا تأثير لذلك من ناحية الاحكام القانونية الخاصة بذلك، فهما كما نرى مترادفين.
3. يمكن تعريف المحقق الإداري بأنه الجهة التي تقوم باتخاذ الاجراءات التحقيقية بناء على صلاحية منحت لها قانونا، وصولا إلى الحقيقة في المخالفة المنسوبة للموظف واتخاذ القرار المناسب فيها أو هو شخص او مجموعة اشخاص يقومون باتخاذ الاجراءات التحقيقية مع الموظف المحال عليها عن مخالفة منسوبة اليه. أو هو موظف أو مجموعة موظفين يقومون بالتحقيق مع الموظف المحال على التحقيق ويتخذون الاجراءات القانونية بحقه وصولا للحقيقة في موضوع المخالفة التي نسبت إليه. أو هو الجهة التي منحتها الإدارة او القانون صلاحية اتخاذ الاجراءات التحقيقية مع الموظف من أجل الوصول إلى الحقيقة واتخاذ القرار المناسب فيها.
4. لم نعثر على موقف صريح للقضاء الإداري العراقي ممثلا بمحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا بخصوص تعريف المحقق الإداري، بل اتضح لنا من خلال استقراء أحكامه أنه يركز على الشروط الواجب توافرها فيه من حيث التشكيل والعمل واتخاذ الاجراءات التحقيقية كتابة.
5. أخذ المشرع العراقي بالنظام المزدوج في التحقيق الإداري، فأخذ بنظام المحقق المنفرد، ونظام المحقق الهيئة، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.
6. خلا قانون الانضباط من تحديد دقيق لشروط المحقق الإداري، من حيث الشهادة أو المؤهل العلمي أو سنوات الخبرة الوظيفية، أو العنوان والدرجة الوظيفية، عدا بعض الاشارات البسيطة بخصوص الكفاءة والخبرة، والشهادة لأحد أعضاء اللجنة التحقيقية، وهذا الأمر يتطلب إعادة النظر بموقف المشرع وذكر تلك الشروط بوضوح وصراحة وبشكل دقيق ومفصل.

7. هناك اختلاف وتمايز واضح بين المحقق الإداري والمحقق الجنائي من أوجه عدة، تترتب عليها آثار عدّة مختلفة أيضاً.
8. إنّ الجهة المختصة باختيار المحقق الإداري هي الإدارة، وفقاً لأحكام القانون، وهذا الأمر يخضع لاجتهادات الإدارة وفقاً لمتطلبات التحقيق في كل مخالفة انضباطية على حدة، مراعية في ذلك شروط الحيطة والموضوعية والنزاهة والكفاءة والمؤهلات.
9. إنّ عمل المحقق الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة لم يقيد بقيد زمني عند اجراء التحقيق الإداري، بل لا بد من مراعاة العقلانية في ذلك، وهذا ما أكدته احكام القضاء الإداري المختص، فلا تطول تلك المدة إلى حد التأخير والاضرار بحقوق اطرافه.
10. اشترط القانون في اللجنة التحقيقية أن يكون أحد أعضائها حاصلًا على شهادة أولية في القانون، دون تحديد اختصاص رئيسها والمحقق الآخر.
11. لا يوجد مانع قانوني من اناطة رئاسة اللجنة التحقيقية لأحد القانونيين، أو أن يكون جميع أعضائها من الحاصلين على شهادة القانون.
12. أجاز القانون ان يقتصر التحقيق الذي يقوم به المحقق الإداري على اجراء واحد وهو الاستجواب للموظف المتهم بارتكاب المخالفة الوظيفية.
13. لسنا مع الرأي الذي يقول إنّ استجواب الموظف المخالف يمكن أن يكون شفهيًا، بل نؤيد من يرى ضرورة أن يكون تحريريًا؛ لتحقيق أكبر قدر من الضمانات القانونية للموظف المستجوب، ولسهولة اثبات القيام به من جهة التحقيق، وممارسة جهة التظلم والطعن القضائي لرقابتها و تدقيقها بصورة دقيقة وواضحة .
14. هناك العديد من الاجراءات التي يتخذها المحقق الإداري من أجل انجاز أعمال التحقيق وصولاً للحقيقة المنشودة واتخاذ القرار المناسب، كالتكليف بالحضور، والاستجواب، والاستماع لإفادة الشهود، والاستعانة بالخبراء.
15. لم يحتوِ قانون انضباط موظفي الدولة على الحالات التي يتم فيها الشكوى أو رد أو تنحي المحقق الإداري، الامر الذي يتطلب الرجوع للأحكام العامة الواردة في قانون المرافعات المدنية بخصوص ذلك، فالمحقق الإداري يرد بما يرد به القاضي، ونحن نفضّل ايرادها في قانون الانضباط.

ثانياً- المقترحات

1. نقترح على المشرع العراقي أن يضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نصًا صريحًا يبيّن الشروط الواجب توافرها في المحقق الإداري من حيث الشهادة والمؤهل العلمي، وسنوات الخدمة، ونقترح أن يكون النص بالصيغة الآتية (أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة حاصلين على

- شهادة جامعية أولية على أقل تقدير، وأن يكون لديهم خدمة وظيفية لا تقل عن عشر- خمس- سنوات، وأن يكونوا من المشهود لهم بالنزاهة والحياد والموضوعية في العمل).
2. نقتح على المشرع العراقي أن يكون المحققون الإداريون (اعضاء اللجنة التحقيقية) جميعا من القانونين، لطبيعة الاجراءات التي تتخذ مع امكانية الاستعانة بالخبراء وفقا لمتطلبات حاجة التحقيق متى ما كان ذلك ضرورياً، ونقتح ايراد النص الآتي ((أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة حاصلين على شهادة جامعية اولية في القانون أو الحقوق على أقل تقدير، وأن يكون لديهم خدمة وظيفية لا تقل عن عشر- خمس- سنوات، وأن يكونوا من المشهود لهم بالنزاهة والحياد والموضوعية في العمل).
3. لا نؤيد التحقيق المنفرد مهما كانت المبررات والأسباب التي تدعو له، ونرى ضرورة تشكيل لجنة تحقيقية تختص بإجراء التحقيق مع الموظف المحال عليها، التزاما بمبادئ الحيادية والموضوعية والنزاهة، وعدم الجمع بين الصلاحيات بيد شخص واحد، ونقتح أن يكون النص كالاتي) يشكل الوزير أو رئيس الدائرة لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من الحاصلين على شهادة أولية في القانون ومن ذوي الخبرة، ولديهم خدمة وظيفية لا تقل عن خمس سنوات).
4. وجوب مراعاة الدرجة الوظيفية والعنوان الوظيفي للموظف المحال على اللجنة التحقيقية عند تشكيلها بحقه، وضرورة أن تكون درجة المحقق الإداري أعلى، أو على اقل تقدير مساوية لمن يجري التحقيق معه، ومراعاة القدم الوظيفي ايضا في هذه الحالة، وهذا امر سهل ويسير على الإدارة التي تتولى تشكيل اللجنة التحقيقية.
5. اشراك العناصر النسائية كمحققات اداريات، ويمكن أن يتم التحقيق مع النساء من قبل بعض الكوادر النسائية، أو يكون احد المحققين الإداريين من العناصر النسائية مراعاة للخصوصية في مثل هكذا قضايا، مع ضرورة مراعاة ذلك في اجراءات التفتيش والضبط، لاسيما في الجرائم ذات الخصوصية النسائية.
6. نؤكد ونضم صوتنا إلى الاتجاه الداعي إلى تشريع قانون خاص بالاجراءات الإدارية تحقيقا ومحكمة وطعنا(قانون الاجراءات الإدارية)، لخصوصية تلك الاجراءات، ولتحقيق ضمانات اكبر لأطرافها.
7. نقتح على المشرع العراقي ضرورة النص على الاحكام الخاصة بالشكوى ورد وتنحي المحقق الإداري وبنصوص صريحة في قانون اجراءات الإداري الذي ندعو لتشريعه، أو في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على اقل تقدير لحين تشريعه.

8. نقترح أن يكون النص بالصيغة الآتية (للموظف المحال على اللجنة التحقيقية طلب رد المحقق الإداري المختار من قبل الإدارة، والذي يتولى التحقيق الإداري، وتتبع في حالة رد المحقق الاجراءات المتبعة في رد القاضي).

المصادر والمراجع

- (1)- ابن منظور، لسان العرب، الجزء 3، دارالعرب للطباعة والنشر، بيروت، 1985، ص435. لوئيس معلوف، المنجد في اللغة، طبعة جديدة منقحة، منشورات ذوي القربى، مطبعة الغدير، قم، 2003، ص144. محمد بن ابي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت- لبنان، 1981، ص146-147 .
- (2)- حارث سليمان الفاروقي، المعجم القانوني- انكليزي- عربي، مكتبة لبنان، بيروت، 2003، ص382.
- Ibrahime Chamseddin Dictionnary Al-AALAM, publication Al-Aalami, Beyrouth-Lebanon, 2005, p17, 360
- (3)- الزمخشري، اساس البلاغة، جمع وتحقيق جار الله محمود، بيروت، 1979، ص135.
- (4)- عمر الفاروقي، المعجم القانوني، بيروت، 2000، ص23، ص382. معجم اللغة العربية المعاصرة، متاح على الموقع الالكتروني الاتي:-
- (5)- اعدا حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل، عمان- الاردن، 1998، ص158.
- (6)- د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، 1976، ص11.
- (7)- د. طارق صالح يوسف عزام، اثر الطب الشرعي في اثبات الحقوق والجرائم، دار النفائس، الاردن، 2009، ص24-34.
- (8)- حمدي القبيلات، القانون الإداري، ط1، دار نائل، عمان، 2010، ص343. ارشيد عبدالهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2001، ص534.
- (9)- د. عبدالقادر الشخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، ط1/دار الفرقان، عمان، 1983، ص6.
- (10)- شاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 1998، ص367.
- (11)- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1993، ص12-78.
- (12)- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، القاهرة، 2008، ص87-107.
- (13)- د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1986، ص20-65.

- (14)- لفنة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط1 مطبعة الكتاب، بغداد، 2013، ص120-150.
- (15)- د. مازن ليلو، النظام التأديبي، ط1، دار المسلة، بيروت، 2020، ص11.
- (16)- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، ط2، بغداد، 2009، ص122.
- (17)- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ط2، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص125-156.
- (18)- د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص278.
- (19)- د. ماهر عبد الهادي ماهر، الشريعة الإجرائية في التأديب، ط2، دار غريب للطباعة، القاهرة، 1986، ص250.
- (20)- د. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص97-123.
- (21)- د. مصطفى مجدي هرجة، شهادة الشهود في المجالين الجنائي والمدني، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1998، ص45-66.
- (22)- د. نوفان العقيل العجرفة، سلطة تأديب الموظف العام، ط1، دار الثقافة، الأردن-عمان، 2007، ص56-79.
- (23)- أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3285 لسنة 32 ق، مجلة 13 مايو 1989، منشور بمجموعة الأحكام لسنة 34 ق، ص973 وأيضاً حكمها الصادر في الطعن رقم 3464 لسنة 49 ق، جلسة، 5/1/2008 مشار إليها لدى: خليفة، عبد العزيز، مرجع سابق، ص101-100).
- (24)- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 760 لسنة 27 ق، مجلة 25 يناير، 2011 منشور بمجلد سنة 31 ق، ص923.
- (26)- د. نعيم عطية، قواعد اجراءات التأديب في الوظيفة العامة، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1994، ص245-287.
- (27)- ... ان دائرة المعارض لم تجر تحقيق انضباطي معه وفقا لأحكام المادة(10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991، لاحظت المحكمة الإدارية العليا ان الخطأ المنسوب إلى الموظف يشكل جريمة تزوير وفق احكام قانون العقوبات، ويشكل مخالفة انضباطية في الوقت ذاته، ومع ان الاصل هو استقلال المسؤولين الجزائية والانضباطية، بحيث لا تتوقف المسؤولية الانضباطية على المسؤولية الجزائية لاختلاف نطاق كل منهما مثلما يختلف الهدف من العقوبة الجزائية عن الهدف من العقوبة الانضباطية، والاستثناء على هذا الاصل هو انعكاس المسؤولية الجزائية على المسؤولية الانضباطية....))"القرار رقم 888/قضاء موظفين- تمييز/2022"القرار غير منشور".
- (28)- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص145. محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، بيروت، 1967، ص275.
- (29)- د. محمد ماهر ابو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، ط16، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص571.
- (30)- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص523-525.
- (31)- مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج2، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص863.
- (32)- هذا ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في احد قراراتها، الطعن 285 لسنة 23 ق/جلسة 5/13/89) اشار اليه سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب- دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص265.

- (33)- محمد حسين علي حمد الظفيري، ضمانات الموظف العام المحال للتحقيق الإداري- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2022، ص63-81. د. عادل احمد فؤاد، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في ضوء القانون الوضعي والفقهاء الاسلامي- دراسة تحليلية، ط1، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2015، ص63.
- (34)- زياد خلف عودة، التحقيق الإداري- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهريين- كلية الحقوق، 2006، ص82.
- (35)- امجد جهاد نافع، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين، 2007، ص34-40. علي خطار شنتاوي، مبادئ القانون الإداري، خالد خليل الطاهر، احكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، السعودية، 1426هـ، ص277.
- (36)- مريد صبحي، شروط التحقيق الإداري مع الموظفين وضرورة حياد المحقق، مقال منشور على شبكة الانترنت www.gate.ahram.org.eg تاريخ الزيارة (2023/10/18).
- (37)- د. عطية عبدالمقصود عطية، اصول وفنون ادارة جلسات التحقيق الإداري الداخلي في الجهة الإدارية بين النقص التشريعي والاجتهاد الفقهي والقضائي. بحث منشور في مجلة روح القوانين، مجلة كلية الحقوق-جامعة الزقازيق، العدد95، يوليو/2021، 536-753.
- (38)- د. محمد فتوح عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- (39)- د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.
- (40)- ينظر قرارات المحكمة الإدارية العليا (1917/قضاء موظفي- تمييز/2022) في (2023/1/25)، (1485/قضاء موظفين- تمييز/2022) في (2022/8/2)، (888/قضاء موظفين- تمييز/2022) في (2022/7/27)، (658/قضاء موظفين- تمييز/2021) في (2022/3/23) "القرارات غير منشورة" او الفصل أو تنزيل الدرجة ينظر قرارات المحكمة الإدارية العليا (3223/قضاء اداري- تمييز/2022) في (2023/3/22)، (2011-2012/قضاء موظفين- تمييز/2017) في (2021/2/17)، (3957/قضاء اداري- تمييز/2021) في (2022/5/11)، "القرارات غير منشورة".
- (41)- د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الاجرامي، بغداد، 1972، ص43-56.
- (42)- ابراهيم راسخ، التحقيق الجنائي العملي (مطابع البيان، الطبعة الأولى، دبي، 1991، ص78-88.
- (43)- سمير الزغنون، التحقيق الجنائي، الجزء الأول (المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الرابعة، بيروت، 2001، ص77-125.
- (44)- عبدالوهاب محمد بدر الدين، التحقيق الجنائي- ومهام المحقق في جريمة القتل، ط1، الرياض، ص13-24.
- (45)- د. عبد الفتاح مراد، التحقيق الجنائي العملي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2003، ص34-56.
- (46)- محمد جودت الملاط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، بيروت، 1967، ص275. د. أحسن بوسقيعة، التحقيق القضائي، ط3، دار هومة، 2021، ص
- (47)- دخلت كلمة المحقق لأول مرة في التشريع العراقي في قانون نيل قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي رقم 42 لسنة 1931 في الفقرات 1 و 2 و 3 من المادة الخامسة من نفس القانون. ولم يستعمل المشرع العراقي قبل هذا التاريخ الا عبارة نائب عمومي للدلالة على الموقف الذي كان يقوم بالتحقيق بالإضافة إلى واجبات الادعاء العام في التفتيش والتحرير.

- وبذلك فصل القانون العراقي بين سلطة الادعاء العام فأودعها إلى المدعي العام ونوابه حسب أحكام المادة السادسة من القانون ذاته ووظيفة المحقق التي انيطت بالمحققين، والمحقق هو الموظف الذي يقوم بالتحقيق في جميع أنواع الجرائم لإثبات حقيقة وقوع الجريمة وكيفية ارتكابها ومدى علاقة المتهم بها. ويعين المحقق في العراق من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى بشرط ان يكون حاصلًا على شهادة في القانون معترف بها. أ. عبد الأمير العكيلي، أبحاث في التحري عن الجرائم وجمع الأدلة والتحقيق، ج2، بغداد، 1975، ص53.
- (48)- دبراء منذر كمال عبداللطيف، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، ط7، دار السنهوري، بيروت، 2021، ص42.
- (49)- شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، ط6، 1976، ص210.
- (50)- ... وحيث إن قضاء المحكمة الجزائية بثبوت التهمة المنسوبة إلى الموظف يمنع السلطة الانضباطية أن تبحث مجدداً في اثبات أو نفي الجريمة المنسوبة إليه متى ثبت وقوعها واسنادها إلى الموظف محل المساءلة، وحيث إن المحكمة حكمت بخلاف ذلك قرر نقض الحكم المميز... "ينظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 888/قضاء الموظفين- تمييز/2022" القرار غير منشور".
- (51)- ... لكن لا يدخل ذلك في سلطة المعارض عليه من فرض العقوبة الإدارية المناسبة على الموظف (...)" قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 658/قضاء موظفين- تمييز/2021" غير منشور".
- (52)- حمدي القبلاوي، القانون الإداري، ج2، ط1 دار وائل، عمان، 2010، ص329. احمد أبو الروس، التحقيق الجنائي والتصرف فيه والأدلة الجنائية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998، ص3-15.
- (53)- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ط3، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص43. الحسيني، عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءات، مرجع سابق، ص13.
- (54)- إن المعارض يعترض على الأمر الإداري... المتضمن عزله لصدور حكم عليه وفق أحكام المادة(341) من قانون العقوبات، وقد قضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء الأمر المطعون فيه لأنه صدر من شخص غير مختص كونه صادر بتوقيع المدير العام... ولدى تدقيق اضبارة الدعوى، وجد أن الحكم المميز صحيح وموافق للقانون، ذلك أن عقوبة العزل من الصلاحيات الشخصية للوزير، ولا يجوز له تخويلها أو صدورها من غيره لصراحة حكم الفقرة(ثامنا) من المادة(8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991،.... وحيث إن الأمر المطعون فيه صادر من المدير العام عليه يكون غير صحيح لمخالفته ركن الاختصاص..." القرار غير منشور"
- (55)- د. محمد صبحي نجم، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني، ط1، دار الثقافة، عمان، 1991، ص214-215 عبد الإله النوايسة ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، القاهرة، 2000، ص50).
- (56)- ... وحيث إن المحكمة لم تلاحظ أن التحقيق تم من لجنة مشكلة في مكتب المفتش العام، وحيث إن المفتش العام لا يملك صلاحية تشكيل لجنة تحقيقية في القضايا الانضباطية،... وقد حدد القانون العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف والجهة التي تفرضها واجراءات فرضها.. لذا قررت المحكمة الغاء الامر محل الاعتراض دون المساس بحق الإدارة في اعادة التحقيق....)" القرار(1557/قضاء الموظفين- تمييز/2019) في (16/6/2021)" وينظر ايضا القرار رقم(20/قضاء موظفين- تمييز/2018) في(17/11/2021)" القراران غير منشورين".

- (57)- ينظر العقوبات الانضباطية الواردة في المادة(8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل)،
- (58)- لمزيد من التفاصيل ينظر المواد(130-134) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم(23) لسنة 1971 المعدل.
- (59)- ينظر رأي مجلس الدولة بخصوص اجراء سحب اليد بالرقم (2020/79) في (2020/12/15) منشور في مجلس الدولة/ المكتب الفني، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، مطبعة الوقف الحديثة،بغداد،2021،ص241-243).
- (60)- عبد الإله النوايسة، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، مرجع سابق،ص141-140. يحيى قاسم علي ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والعراق ومصر وفرنسا، ط1، مركز عبادي للدراسات والنشر، أليمن، 1999، ص170. عمار عباس كاظم الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص15.
- (61)- ينظر نص المادة17 من قانون المعهد القضائي رقم(33) لسنة 1976. ونصا المادتين 36-37 من قانون التنظيم القضائي رقم(160) لسنة 1979 المعدل.
- (62)- (تنص المادة10/1أولا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على ما يأتي" على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون")،
- (63)- ينظر قرار المحكمة الإدارية العليا 742/قضاء موظفين- تمييز/2022) في (2022/10/12) والذي جاء فيه ...فطعن المميز(المعترض) بالحكم الصادر لدى المحكمة الإدارية العليا التي تجد أن وقائع الدعوى تتعلق بوفاة مريضة ادخلت إلى طوارئ مستشفى... لوجود تقصير في اتخاذ الاجراءات الضرورية لإنقاذ حياتها، وقد شكلت لجنة تحقيقية في الموضوع بأمر وزاري... وتوصلت اللجنة إلى وجود تقصير في تنظيم الامور الإدارية في المستشفى ومسؤول قسم الباطنية، اضافة إلى معاقبة المعترض بعقوبة لفت النظر كونه طبيب الباطنية في ذلك اليوم بحسب الجدول المعد من المستشفى او بكتاب التنسيب..")القرار غير منشور".
- (64)- تنص المادة(3)من القانون على ما يأتي (لا يجوز لقاء القبض او توقيف الطبيب المقدمة ضده شكوى لأسباب مهنية طبية الا بعد اجراء تحقيق مهني من قبل لجنة وزارية مختصة). كما تنص المادة (11) على ما يأتي (لايجوز ارسال لجنة تفتيشية او رقابية او تحقيقية والتحقق في قضايا المهنة الطبية الا برئاسة طبيب).
- (65)- تنص المادة 60 من القانون على تقام دعاوى الانضباطية على القاضي بناء على قرار من رئيس مجلس القضاء الاعلى....تنص المادة43 على تقام الدعوى في الحقوق الناشئة عن هذا القانون لدى لجنة شؤون القضاة المؤلفة من ثلاثة اعضاء يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين القضاة من اعضائه بداية كل سنة،....، وتنص المادة58 من القانون على تصدر لجنة شؤون القضاة المشكلة بموجب قانون مجلس القضاء الاعلى في الدعاوى الانضباطية....).
- (66)- وجدت المحكمة الإدارية العليا أن ما ذهبت اليه محكمة قضاء الموظفين غير صحيح ذلك أن الدائرة القانونية في الوزارة كانت قد وجهت بكتابها... بتشكيل لجنة لعزل المعترضة استنادا لأحكام البند(ثامنا) من المادة(8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 حيث إن مثل هذا الأمر يعد توجيهها للجنة التحقيقية قبل السير بإجراءات التحقيق الإداري بما يصدر قناعة اللجنة التحقيقية التي يفترض ان تكون مبنية على التحقيقات الشفوية التي تجريها في مواجهة الموظف المحال عليها.... مما يجعل العقوبة المفروضة بحق المعترضة غير صحيحة ومخالفة للقانون كونها استندت لإجراءات مخالفة لأحكام القانون "القرار رقم(2069/قضاء موظفين-تمييز/2019) في(2019/2/14). "القرار غير منشور.
- (67)- ينظر قرارات المحكمة الإدارية العليا 1917/قضاء الموظفين-تمييز/2022) في (2023/1/25). (1216/قضاء موظفين- تمييز/2022) في (2022/8/17) "غير منشورة".

- (68)- تنص المادة 11 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على ما يأتي مع مراعاة احكام المادة 10 من هذا القانون او-لا- للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة 8 من هذا القانون على الموظف المخالف لأحكامه. ثانيا: لرئيس الدائرة او الموظف المخول فرض اي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لأحكام هذا القانون أ- لفت النظر ب- الانذار ج- قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام د- التوبيخ).
- (69)- ينظر نص المادة(11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل.
- (70)- ..وجدت المحكمة الإدارية العليا ان الافعال المنسوبة للمميزة(المعتزضة)، والتي تتمثل بالتصرف مع الموظفين بأسلوب خشن ثابتة في حقها بالاستجواب الذي اجراه المدير العام المخول صلاحية فرض العقوبة، وبذلك تكون الادانة صحيحة وموافقة للقانون...)) القرار رقم966/قضاء موظفين- تمييز/2014) في (2016/5/26)"القرار غير منشور".
- (71)- عرفه المشرع في البند(ثانيا) من المادة(1) من القانون بقوله "وكيل الوزير ومن هو بدرجته من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"(تم تعديل نص المادة/1/ثانيا) بموجب قانون التعديل الاول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ).
- (72)- د.غازي فيصل، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، ص67-68. د. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، ص264.
- (73)- د.حسن صادق المرصفاوي، شرح قانون الاجراءات الجنائية الكويتي، مطبعة حكومة الكويت، 1970-1971، ص320-321. سعيد حسب الله عبدالله، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار الحكمة للطباعة، الموصل، 1990، ص216. د.عبدالحاميد الشواربي، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الجنائي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988، ص79. احمد فؤاد عبدالحاميد، التحقيق الجنائي-القسم العملي- تحقيق الجنائيات التطبيقي، ط5، بدون سنة طبع، ص209
- (74)- لمزيد من التفاصيل ينظر أ. عبدالامير العكلي، د.سليم حربة، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، الجزء الاول، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1982، ص90-98.
- (75)- د.محمد محمد عنب، معاينة مسرح الجريمة، ج1، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب، الرياض، 1991، ص17-130. أ.عبدالامير الكيلي، ود.سليم حربة، اصول المحاكمات الجزائية، ج1، بغداد، 1988، ص34-54.
- (76)- مسوس رشيدة، استجواب المتهم من طرف قاضي التحقيق، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر - باتنة، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية الجزائر، 2005-2006، ص18-70. جمعة سعدون الربيعي، الدعوى الجزائية وتطبيقاتها، مطبعة الجاحظ، بغداد، 1996، ص31. حسين المؤمن، استجواب المتهم، بحث منشور في مجلة القضاء العدد 1 و2، السنة 1979، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1979، ص80. حسن بشيت خوين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 1983، ص97. محمد عزيز، الوسائل غير المشروعة في الاستجواب، بحث منشور في مجلة القضاء، العدد2، السنة17، 1987، ص42-30.
- (77)- د. عبدالحمك فودة، البطلان في قانون الاجراءات الجنائية، دار المطبوعات القانونية، الاسكندرية، 1996، ص396-397. د.علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص264-265. د.غازي فيصل، المصدر السابق، ص68. د.سلطان الشاوي، اصول التحقيق الاجرامي، بغداد، 1972، ص235-238. سامي صادق الملا، اعتراف المتهم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص157-158. د. محمد عباس حمودي الزبيدي، استجواب المتهم، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد10، العدد36، السنة38، 2016، ص259-256.
- (78)- د. مصطفى مجدي هرجة، شهادة الشهود في المجالين الجنائي والمدني، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1998، ص17.

- (79)- د. احمد فتحي سرور، الوسيط في القانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، 291، نبيل محمد عثمان، الشاهد بين المسؤولية الجنائية والحماية القانونية، اطروحة دكتوراه، جامعة حلوان، 2018، ص7-90. اشرف عباد اللبيب، المسؤولية الجنائية للشاهد في مراحل الدعوى العمومية- دراسة مقارنة في القانون المصري والليبي، رسالة ماجستير، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، 78، 2010-98. ايمن فاروق عبدالعبود، الاثبات الجنائي بشهادة الشهود في الفقه الجنائي الاسلامي والقانون الجنائي الوضعي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة- كلية الحقوق، 2004، ص92-99.
- (80)- ينظر د. احمد الحصري، علم القضاء- ادلة الاثبات في الفقه الاسلامي، ج1+2، دار الكتاب العربي، لبنان- بيروت، 1986، ص435-516. د. طارق صالح يوسف عزام، اثر الطب الشرعي في اثبات الحقوق والجرائم، دار النفائس، الاردن، 2009، ص300-350.
- (81)- لمزيد من التفاصيل ينظر قرارات المحكمة الإدارية العليا (251/قضاء اداري- تمييز/2015) في (2017/6/8)، والقرار (419/قضاء اداري- تمييز/2017) في (2017/11/16)، القرار منشوران في كتاب مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017، القضاء الإداري رقم (855/قضاء اداري-تمييز/2018) في (2018/11/29)، والقرار رقم (660/قضاء اداري-تمييز/2021) في (2022/3/23) والقرار بالرقم (84/قضاء اداري-تمييز/2016) في (2018/8/9)، والقرار رقم (1150/قضاء اداري-تمييز/2021) في (2021/6/16) منشورات في كتاب مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2022، مطبعة الوقف الحديثة، 2023، ص454-454، ص484-485.
- (82)- شريف الطباخ، نذب الخبراء في دعاوى المدنية والجنائية، ط1، دار العدالة، القاهرة، 2006، ص35-70.
- (83)- تنص المادة 136 من قانون الاثبات على ما يأتي للخصوم طلب رد الخبير المعين من قبل المحكمة التي تنتظر في الدعوى... وتتبع في حالة رد الخبير الاجراءات المتبعة في رد القاضي).
- (84)- قرار المحكمة الإدارية العليا/ الطعن 3285 لسنة 33/ جلسة 13/5/1989، اشارة اليه ..
- (85)- حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن 3285 لسنة 33/ جلسة 13/5/1989، اشارة اليه سعد نواف العنزي، المصدر السابق، ص169.
- (86)- علاء ابراهيم محمود، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، مرجع سابق، ص 175.
- (87)- سعد الشنوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص256 (محمود، علاء، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، مرجع سابق، ص176.
- (88)- الطعن رقم 1890/2003 تاريخ 15/9/2003 اشارة اليه سمير البهي، مرجع سابق، ص210.
- (89)- محمود، علاء، مبدأ حيادية اللجنة التحقيقية، مرجع سابق، ص176 (2) مهدي، غازي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مرجع سابق، ص119-120.
- (90)- الطعن رقم (3285) لسنة (33) ق، جلسة 13/5/1989، عام 1992 محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص167.