



ISSN: 2957-3874 (Print)

Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)

<https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/95>

مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها جامعة الفارابي



المبادئ العامة للتحقيق الإداري في العراق والأردن "دراسة مقارنة"

احمد راع خليفة الكربولي

جامعة الأنبار - كلية التربية / القائم

General Principles of Administrative Investigation in Iraq and Jordan "A Comparative Study"

Ahmed Rakaa Khalifa Al-Karboly

University of Anbar - College of Education / Al-Qaim

ahmadalkarboly@uoanbar.edu.iq

الملخص:

يُعد التحقيق الإداري من الإجراءات الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة بهدف كشف الحقائق وتحديد الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب فرض العقوبة المناسبة بحقه. وتتضمن دراسة الجوانب العملية لهذا التحقيق التوقف عند مسألتين جوهريتين: الأولى تتعلق بآلية الإحالة إلى التحقيق، والثانية تتصل بكيفية مباشرة التحقيق مع الموظف المعني. ونظرًا لأهمية هذا الإجراء في ضبط الأداء الإداري وضمان العدالة التأديبية، جاءت هذه الدراسة لتتناول المبادئ العامة التي تحكم التحقيق الإداري، ساعية إلى تسليط الضوء على الإطار القانوني المنظم له في كل من التشريعين العراقي والأردني. وتتمثل إشكالية الدراسة في مدى كفاية الضمانات القانونية التي يوفرها التحقيق الإداري لتحقيق أهدافه، وفي الوقت ذاته حماية حقوق الموظف من تعسف السلطة الإدارية. **كلمات مفتاحية:** التحقيق الإداري، القانون الإداري، الموظف، الإدارة

Summary:

Administrative investigation is considered one of the fundamental procedures adopted by the administration to uncover the facts and identify the employee who committed a disciplinary violation warranting the imposition of an appropriate penalty. Studying the practical dimensions of such investigations requires addressing two essential issues: the first pertains to the mechanism of referral to investigation, and the second concerns the manner in which the investigation is carried out with the concerned employee. In view of the significance of this procedure in regulating administrative performance and ensuring disciplinary justice, this study examines the general principles governing administrative investigation, with a focus on the legal framework regulating it under both Iraqi and Jordanian legislations. The central problem explored by the study lies in evaluating the adequacy of the legal safeguards provided during administrative investigations to fulfill their intended objectives, while simultaneously safeguarding the employee's rights against potential abuse of administrative authority. **Keywords:** Administrative Investigation, Administrative Law, Employee, Administration

المبحث الأول: التعريف بمفهوم التحقيق الإداري

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري

سأتناول مفهوم التحقيق من ثلاثة جوانب رئيسية: اللغوي، والقانوني، والفقه والقضائي، مبينًا دلالاته في كل فرع على حدة. **أولاً: معنى التحقيق لغة:** كلمة "التحقيق" تنحدر في أصلها اللغوي من "الحق"، الذي يُعد نقيضًا للباطل. والحق هو من أسماء الله الحسنى، وصفة من صفاته العليا، كما ورد في قوله تعالى في كتابه الكريم: "ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السماوات والأرض ومن فيهن" (١) ويذكر الإمام الزمخشري في كتابه "أساس البلاغة": "وحق الله الأمر حقًا بمعنى أثبتته وأوجبه، وحقت الأمر، وأحقته أي كنت على يقين" (٢). يُقال "حقق الأمر" أي بحثه بدقة وتثبت من صحته، فـ"التحقيق" مشتق من الفعل "حَقَّقَ"، ويُراد به التأكد من حقيقة الشيء وفحصه بعناية. كما يُقال: "حقق مع فلان في قضية"، أي استجوبه وأخذ أقواله بشأنها، بغرض الوصول إلى الحقيقة (٣).

ثانيا: مفهوم التحقيق الإداري قانونا : بعد مراجعة القوانين الوظيفية المعمول بها في كل من العراق والأردن، تبين أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لا يتضمن تعريفاً صريحاً لمفهوم "التحقيق الإداري"،^(٤) وأيضاً القانون المعدل الجديد رقم (5) لسنة 2008^(٥)، ولم يورد كذلك في "قانون الخدمة المدنية" العراقي رقم (24) لسنة 1960^(٦) وتعديلاته الجديدة بالقانون المرقم (10) لسنة 2010^(٧)، كما لم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأردني، بما في ذلك النظام الساري حالياً المرقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، أي تعريف صريح لمصطلح "التحقيق الإداري"^(٨)، وتعديله حسب النظام المرقم (96) لسنة 2014 أو في النظام الملغى المرقم (30) لسنة 2007^(٩).

ثالثا: التحقيق الإداري في الفقه والقضاء الإداريين:

١- مفهوم التحقيق الإداري في الفقه القانوني اختلفت التعريفات الفقهية لمفهوم التحقيق الإداري وتنوعت في صياغاتها، ويمكن عرضها على النحو الآتي:

- يعرف بانه : الإجراء التمهيدي الذي يهدف إلى الكشف عن حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه^(١٠).
- ويعرف أيضاً بأنه : الوسيلة الإدارية لاتخاذ إجراء قانونياً بحق الموظف عند ارتكابه فعلاً يُعدّ مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، وانحرافاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي، وما ينبغي أن يتحلّى به الموظف العام من أمانة ونزاهة، والتزام بمسؤولياته ومهامه الوظيفية^(١١).
- ويُعرّف أيضاً بأنه: سلسلة من الإجراءات التي تهدف إلى الكشف عن المخالفات التأديبية وتحديد المسؤولين عنها، ويُباشر التحقيق عادةً عقب اكتشاف وقوع المخالفة^(١٢).
- ويُعرّف كذلك بأنه: إجراء يُعنى بمناقشة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية حول الوقائع المنسوبة إليه، بهدف جمع الأدلة التي تُسهم في إثبات تلك الوقائع، وصولاً إلى تحديد ما إذا كانت تُفضي إلى تبرئته أو إدانته^(١٣).
- ويُعرّف كذلك بأنه الوسيلة الفعّالة لكشف الحقيقة فيما تُنسب إلى الموظف من اتهام أو لفيته عنه، وذلك عبر إجراءات قانونية وضمانات مقرّرة، أوجبها التشريع وأكدها أحكام القضاء المستقرة^(١٤).
- ويُعرّف التحقيق الإداري بأنه إجراء شكلي يُباشر عقب وقوع مخالفة إدارية أو مالية أو جنائية، ويهدف إلى الكشف عن مرتكبها من خلال البحث عن الأدلة وجمعها وتقييمها، لتحديد مدى كفايتها في إسناد المخالفة إلى شخص معين. وتكمن الغاية منه في الوصول إلى الحقيقة ورفع الغموض عنها، تمهيداً لإحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية أو اقتراح توقيع الجزاء الإداري المناسب^(١٥). ويرى جانب من الفقه العراقي أن التحقيق الإداري هو مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى الكشف عن المخالفات المرتكبة بحق الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين النافذة، وتحديد المسؤولين عنها. ويتم ذلك من خلال استجواب الموظف بشأن ما تُنسب إليه، بواسطة الجهة المختصة التي منحها المشرّع صلاحية إجراء التحقيق، بعد صدور الأمر بذلك من الرئيس المختص. وتُتبع في هذا السياق جميع الإجراءات المقررة قانوناً، بهدف تمكين الجهات الإدارية من الوصول إلى الحقيقة، مع ضمان حق الموظف في الدفاع عن نفسه تجاه ما وُجّه إليه من اتهامات^(١٦) ويُعرّف بعض الفقهاء بأنه: "منظومة من الإجراءات والوسائل التي يعتمد عليها المحقق بهدف الكشف عن الحقيقة"^(١٧) ويُعرّف البعض الآخر بأنه: أداة تستخدمها الإدارة لحماية المرفق العام من الانحرافات السلوكية في أداء الوظيفة، وضمان انتظام العمل الإداري فيه. وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في توصيف السلوك الوظيفي باعتباره معيباً أو منحرفاً، بما يبرر اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظف المخالف^(١٨).

٢- معنى التحقيق الإداري في القضاء الإداري: التحقيق الإداري هو إجراء يُباشر عند ارتكاب العامل مخالفة وظيفية، ويُنفذ شفويّاً أو كتابيّاً وفقاً لما تقتضيه الظروف، من قبل الجهة المختصة التي منحها المشرّع صلاحية إجراء التحقيق، وذلك بعد صدور أمر مباشر من الرئيس الإداري المختص. ويُراعى في هذا التحقيق اتباع الإجراءات القانونية المقررة وضمان الحقوق المكفولة للعامل، بهدف تمكين الإدارة من الوصول إلى الحقيقة وكشف ملابسات المخالفة، مع توفير الطمأنينة للعامل محل المساءلة، بما يتيح له الاستعداد الكامل للدفاع عن نفسه^(١٩) وقد بينت محكمة العدل العليا الأردنية^(٢٠) بتعريفها: أن التحقيق الإداري لا يُعد غاية في ذاته، بل هو وسيلة تهدف إلى كشف الحقيقة. وهو يُطلق على مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة المنسوبة إلى الموظف، ويُنفذ وفقاً للأصول القانونية المقررة، مع مراعاة الضمانات التي يكفلها القانون. ويُتيسر من خلاله الوسائل اللازمة للجهات الإدارية للوصول إلى الحقيقة، وتحقيق العدالة، مع ضمان حق الموظف في الدفاع عن نفسه، وتوفير الطمأنينة للشخص موضع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ صاحب الأمر عدته، ويتهيأ للدفاع عن نفسه، ويدراً ما يتم توجيهه إليه^(٢١). وفيما يتعلق بالقضاء الإداري العراقي، لم يُعثر في قرارات مجلس الانضباط العام سابقاً، ولا في أحكام محكمة قضاء الموظفين^(٢٢) حالياً، على تعريف واضح ومحدد للتحقيق الإداري يُمكن اعتماده كمرجعية دقيقة. بعد الاطلاع على التعريفات السابقة القضائية والفقهية ، نستنتج ما يلي:

١- التحقيق الإداري يُعد إجراء قانونيًا يُباشَر بعد وقوع المخالفة الإدارية، وتتولاها الجهة الإدارية المختصة في كل من العراق والأردن، وفقًا لما تقرره التشريعات النافذة.

٢- يُعد التحقيق الإداري خطوة جوهرية لا غنى عنها قبل توقيع أي جزاء تأديبي بحق الموظف؛ إذ لا تكفي الشكاوى أو البلاغات أو التحريات وحدها كأساس لتوقيع العقوبة، ما لم تُجرِ الجهة الإدارية تحقيقًا رسميًا يُواجه فيه الموظف بما تُسبب إليه من مخالفات.

٣- التحقيق الإداري ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة تهدف إلى كشف الحقيقة، ويتضمن مجموعة من الإجراءات الرامية إلى تحديد طبيعة المخالفة التأديبية والجهة المسؤولة عنها.

٤- يُعد التحقيق الإداري من أبرز الضمانات التأديبية التي يكفلها القانون للموظف؛ إذ لا يجوز إحالته إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جديًا، ويستند إلى مؤشرات قوية ترجّح ارتكابه للمخالفة المنسوبة إليه، وذلك حفاظًا على سمعته ومكانته الوظيفية^(٢٣).

٥- يُفترض في التحقيق الإداري أن يُجرى بصورة مكتوبة، باعتباره من الإجراءات الرسمية التي تستلزم التوثيق. غير أن المشرع العراقي، بخلاف نظيره الأردني، أجاز في حالات محددة إجراء التحقيق الإداري شفاهة مع الموظف، وذلك مراعاةً لخصوصية بعض الوقائع أو الظروف العملية. وبناءً على ما تقدم، يُعرّف الباحث التحقيق الإداري بأنه: "إجراء قانوني تهيدي تباشره سلطة إدارية مختصة؛ بهدف التحقق من مدى ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية المنسوبة إليه، تمهيدًا لاتخاذ الجزاء المناسب بحقه في حال ثبوت تلك المخالفة".

المطلب الثاني: أهمية إجراء التحقيق الإداري

لا يجوز للإدارة أن تتخذ قرارًا بمسائلة الموظف تأديبيًا، سواء بإثبات الفعل المنسوب إليه أو نفيه، إلا من خلال تحقيق إداري تتولاها جهة مختصة، تتألف من موظفين ذوي كفاءة ومعرفة دقيقة بالجوانب الإدارية والقانونية، بما يضمن الوصول إلى الحقيقة بصورة موضوعية ومهنية. وتتجلى أهمية التحقيق الإداري في أثره البالغ على الموظف العام، وعلى الإدارة، وعلى المجتمع، وكذلك على طبيعة الجزاء التأديبي المترتب عليه؛ لذا سيتم تناول هذه الأهمية من خلال أربعة محاور رئيسية: **المحور الأول: أهمية التحقيق الإداري للموظف:** تتجلى أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للموظف العام في جانبين أساسيين، يعكسان دوره في حماية حقوقه وضمان عدالة الإجراءات التأديبية المتخذة بحقه:

أولاً: إعمال الحق القانوني في الدفاع: يُعد التحقيق الإداري إحدى الضمانات الأساسية التي يكفلها القانون للموظف قبل توقيع الجزاء التأديبي بحقه؛ إذ من حقه أن يُمنح فرصة عادلة للدفاع عن نفسه وإثبات براءته مما تُسبب إليه، وأن تُمارس الإدارة سلطاتها التأديبية ضمن إطار من الإجراءات الشكلية والموضوعية التي تضمن العدالة وعدم التعسف. وتأتي في مقدمة هذه الإجراءات الشكلية ضرورة أن تتولى لجنة تحقيقية مختصة مهمة استجواب الموظف، مع توفير الوقت الكافي له لتقديم دفوعه، على أن تُبنى توصيات اللجنة حصريًا على ما يتوافر لديها من أدلة موضوعية ومثبتة في ملف القضية^(٢٤).

ثانيًا: تحقيق التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة: يُعد التحقيق الإداري الوسيلة الأساسية التي تمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة الفعل المنسوب إلى الموظف، والتثبت من مدى ارتكابه له، وذلك من خلال الوسائل التحقيقية المتاحة. وتكمن أهمية هذا التحقيق في قدرته على تحديد جسامة المخالفة أو بساطتها، وكذلك حجم الضرر الذي ألحقه الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل فيها. وبناءً على هذه المعطيات، تتخذ الإدارة قرارها بشأن الجزاء التأديبي، بحيث يكون متناسبًا مع طبيعة الفعل المرتكب، دون تعسف أو مغالاة في توقيع العقوبة. وفي هذا السياق، قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأنه: "لا يصح قانونًا التسوية في مقدار الجزاء بين من ارتكب المخالفة باعتباره فاعلاً أصلياً، وبين من يشغل وظيفة إشرافية يكون دوره مقتصرًا على الرقابة والتنسيق والمتابعة لمروؤوسيه. ويُعد من صور الغلو أن يُوقع على صاحب الوظيفة الإشرافية جزاء أشد من ذلك الذي يُوقع على الموظف المرتكب للمخالفة، وذلك عن ذات الفعل، سواء صدرت العقوبة من سلطة تأديبية واحدة أو من سلطة أخرى، ما دامت عقوبة المروؤوس تحت نظرها عند توقيع الجزاء".^(٢٥) **المحور الثاني: أهمية التحقيق الإداري للإدارة:** على الرغم من أن الإدارة تسعى إلى حماية المرفق العام الذي تتولى إدارته، وتحرص على ضمان حسن سيره لما له من ارتباط وثيق بالمصلحة العامة، إلا أن الموظف يُعد العنصر المحرك لهذا المرفق، ومن ثم فإن من واجب الإدارة أن تكفل له الحماية القانونية، وتُتيح له فرصة الدفاع عن نفسه من خلال تحقيق إداري يُجرى طبقاً لما تقرره القوانين والأنظمة ذات الصلة. ويُفترض بالإدارة أن تتخذ قراراتها التأديبية بناءً على معلومات دقيقة وموثوقة، دون اندفاع أو تعسف في توقيع العقوبات. ومن شأن التحقيق الإداري أن يُمكنها من الوقوف على مكامن الخلل في بنيتها الإدارية والتنظيمية، وأن يُسهم في ترشيدها قراراتها التأديبية. ذلك أن توقيع الجزاء على الموظف دون تحقيق جاد يُفضي إلى نتائج سلبية، أبرزها زعزعة ثقته بالمرفق الذي يعمل فيه، وشعوره بعدم الأمان الوظيفي، مما ينعكس سلبًا على مستوى عطائه وإنتاجيته^(٢٦).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى بقولها "وإن كانت الإدارة تملك سلطة تقدير كفاية الأسباب التي تستند إليها في مساءلة الموظف، إلا أن هذه السلطة يجب أن تُمارس استنادًا إلى عناصر ثابتة، مستخلصة استخلاصًا سائغًا من وقائع منتجة قانونًا، ذلك أن القرار الإداري، بما في ذلك القرار المتعلق بتقدير درجة الكفاية، لا يُعد مشروعًا إلا إذا استند إلى سبب قانوني مبرر، وإلا فقد مشروعيته" (٢٧).

المحور الثالث: أهمية التحقيق الإداري للمجتمع:

تتجلى أهمية التحقيق الإداري على مستوى المجتمع في كونه يمثل أحد أهم الضمانات الأساسية لحماية الموظف العام، إذ يُعد إجراء يوازن بين مصلحة الإدارة في الحفاظ على انتظام سير المرافق العامة، وبين حقوق الموظف في مواجهة ما يُنسب إليه من مخالفات. فالإدارة، وإن كانت تملك سلطة تقديرية في مساءلة الموظف لضمان كفاءة الأداء واستمرارية الخدمة العامة، إلا أن هذه السلطة يجب أن تُمارس ضمن حدود العدالة والإنصاف، بعيدًا عن التعسف أو الانحياز، ولا يصح أن تُوقع العقوبة إلا بعد تحقق الإدارة من نسبة الفعل إلى الموظف بشكل مقنع، وبما يستند إلى أدلة موضوعية، على أن يكون الجزاء متناسبًا مع جسامة الخطأ المرتكب (٢٨)، تحقيقًا لمبدأ التناسب الذي يُعد ركيزة من ركائز العدالة الإدارية. فبهذا التوازن، يُسهم التحقيق الإداري في تعزيز الثقة بين الموظف والمرفق العام، ويُكرس قيم النزاهة والشفافية في أداء الوظيفة العامة، مما ينعكس إيجابًا على المجتمع بأسره.

المحور الرابع: أهمية التحقيق الإداري في تحديد الجزاء التأديبي

تتجلى أهمية التحقيق الإداري في هذا الجانب من خلال ناحيتين أساسيتين:

أولاً: تكيف الخطأ الوظيفي يُعد تكيف الخطأ الوظيفي أكثر تعقيدًا من تكيف الفعل الجنائي، نظرًا لأن الجرائم الجنائية محددة بنصوص قانونية واضحة في التشريعات العقابية، بينما المخالفات التأديبية لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، مما يجعلها غير قابلة للحصر، ويصعب تصنيفها ضمن إطار قانوني محدد كما هو الحال في الجرائم الجنائية. ومن هنا، تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تحديد ما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف يُشكل مخالفة تأديبية أو لا، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري منعًا لأي تعسف في استخدامها (٢٩). وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية هذا المبدأ بقولها: "إن تكيف الواقعة بما يجعلها من المخالفات المستوجبة للعقوبة التأديبية هو من اختصاص جهة الإدارة، ويُراعى فيه مدى تناسب التكيف مع طبيعة الواقعة المنسوبة إلى الموظف، من حيث الإخلال بالواجبات الوظيفية أو حسن السير والسلوك" (٣٠).

ثانيًا: فرض العقوبة التأديبية على الرغم من أن المشرعين في العراق والأردن لم يضعوا تصنيفًا تفصيليًا للمخالفات التأديبية في تقنين مستقل يُحدد وصفها القانوني، إلا أنهم حدّدوا العقوبات التي يجوز للإدارة توقيعها على الموظف، بما يضمن التناسب بين الفعل المرتكب والجزاء المفروض. وبناءً على ذلك، يتعين على الإدارة، من خلال التحقيق الإداري، أن تُكَيّف الفعل المنسوب إلى الموظف باعتباره مخالفة تأديبية، ثم تختار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المقررة قانونًا. ولا يتحقق هذا التكيف السليم إلا عبر تحقيق إداري يُمنح فيه الموظف فرصة كافية للدفاع عن نفسه، وتقديم ما يثبت براءته من الاتهام الموجه إليه، بما يضمن العدالة الإجرائية ويُرسّخ مبدأ التناسب في العقوبة.

المطلب الثالث: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي

رغم وجود نقاط تقاطع بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، لا سيما في سعي كل منهما إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والفعل المنسوب إليه، وفي اشتراكهما بمبدأ شرعية العقوبة، الذي يقضي بعدم جواز توقيع أي جزاء إلا بنص قانوني، وبمبدأ شخصية العقوبة (٣١) الذي يضمن أن العقوبة لا تطال إلا من صدر بحقه الحكم دون أن تمتد إلى غيره، إلا أن الفارق بين التحقيقين يتجلى في عدة جوانب جوهرية، أبرزها:

أولاً: من حيث نطاق الأشخاص المشمولين التحقيق الجنائي يشمل كل من يُتهم بارتكاب جريمة، بغض النظر عن صفته أو موقعه الوظيفي (٣٢)، إذ إن تطبيق النصوص الجنائية يرتبط بالفعل الجرمي ذاته لا بالشخص المرتكب، بينما التحقيق الإداري يقتصر على الموظفين الخاضعين لقوانين الانضباط الوظيفي، كقانون الانضباط العراقي أو نظام الخدمة المدنية الأردني، أي أنه قاصر على من يتمتع بالصفة الوظيفية الرسمية فقط دون غيره.

ثانيًا: من حيث سبب مباشرة التحقيق الجنائي يُباشر عند الاشتباه بوقوع فعل يُعد جريمة بموجب قانون العقوبات أو أي نص جزائي آخر، ويهدف إلى إثبات ارتكاب الجريمة ونسبتها إلى المتهم، فيما يُباشر التحقيق الإداري عند وجود مؤشرات على مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية، ويهدف إلى التحقق من مدى إخلاله بالتزاماته القانونية داخل بيئة العمل (٣٣).

ثالثًا: من حيث الجهة المختصة بإجراء التحقيق

التحقيق الجنائي يُجرىه المحقق أو المدعي العام^(٣٤)، وقد يتولاه رجال الضبط القضائي في حالات استثنائية، كالجريمة المشهودة أو غياب الجهات القضائية المختصة، أما التحقيق الإداري تُجرىه عادةً لجنة تحقيقية تُشكل بقرار من الوزير المختص أو رئيس الدائرة^(٣٥)، وفقاً للإجراءات الإدارية المعتمدة.

رابعاً: من حيث مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات التحقيق الجنائي يخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"^(٣٦)، مما يعني أن المحقق ملزم بغلق الدعوى إذا لم يجد في الوقائع المنسوبة ما يُشكل جريمة قانونية، كما أن التحقيق الإداري لا يُطبق فيه هذا المبدأ بنفس الصرامة، إذ إن التشريعات الوظيفية غالباً ما تكتفي بتحديد الواجبات والسلوكيات العامة للموظف، وتمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في توصيف المخالفات دون الحاجة إلى نصوص تفصيلية كما هو الحال في القانون الجنائي.

خامساً: التباين في النتائج المترتبة على التحقيق فُضي التحقيق الجنائي إلى مجموعة من القرارات التي يملك المحقق أو المدعي العام صلاحية إصدارها، مثل الإفراج عن المتهم، أو غلق الدعوى مؤقتاً أو نهائياً^(٣٧)، أو رفض الشكوى لعدم كفاية الأدلة أو لعدم قيام الجريمة أصلاً. أما في التحقيق الإداري، فإن صلاحيات لجان التحقيق تقتصر - وفقاً لقانون الانضباط العراقي ونظام الخدمة المدنية الأردني - على إصدار توصيات، إما بإدانة الموظف أو بترئته من المخالفة المنسوبة إليه^(٣٨). وتُرفع هذه التوصيات إلى الجهة الإدارية المختصة لاتخاذ القرار النهائي بشأن الجزاء التأديبي، مما يُبرز الطابع غير القضائي لهذا النوع من التحقيق.

سادساً: التباين في الإجراءات الاحتياطية المصاحبة للتحقيق تختلف طبيعة الإجراءات الاحترازية التي تُتخذ أثناء التحقيق الجنائي عنها في التحقيق الإداري، تبعاً لاختلاف الغاية والسلطة القانونية لكل منهما، ففي التحقيق الجنائي، قد تُتخذ إجراءات صارمة مثل الحبس الاحتياطي، أو إصدار أمر بالقبض، أو منع السفر، وهي تدابير تهدف إلى ضمان سير التحقيق الجنائي دون عرقلة، وحماية المجتمع من خطر الجريمة. أما في التحقيق الإداري، فتمتثل الإجراءات الاحتياطية غالباً في سحب يد الموظف عن العمل أو إيقافه مؤقتاً عن أداء مهامه، وذلك حفاظاً على نزاهة التحقيق ومنعاً لتأثيره على سير العمل أو على الشهود، دون أن تُعد هذه الإجراءات إدانة مسبقة^(٣٩).

المبحث الثاني: عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني

المطلب الأول: عناصر التحقيق الإداري

العناصر الأساسية التي يقوم عليها التحقيق الإداري:

لا يُمكن اعتبار التحقيق الإداري إجراءً سليماً ومشروعاً إلا إذا استند إلى مجموعة من العناصر الجوهرية، وهي:

١. أن يصدر عن جهة مخولة قانوناً بإجراء التحقيق.

٢. أن يتم وفق الإطار الذي يحدده القانون.

٣. أن تكون الغاية منه التحري عن الأدلة التي تُسهم في الكشف عن الحقيقة.

وسيم تناول هذه العناصر الثلاثة بإيجاز من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: صدور التحقيق الإداري عن جهة ذات صلاحية قانونية لضمان صحة التحقيق الإداري واعتبار إجراءاته قانونية، يجب أن يُعهد به إلى جهة منحها القانون صلاحية مباشرة التحقيق، وتختلف هذه الجهة من نظام إلى آخر، تبعاً لطبيعة النظام التأديبي المعتمد في الدولة، حيث تتوزع الأنظمة التأديبية عالمياً إلى ثلاثة نماذج رئيسية: السلطة المختصة بالتحقيق في النظام الرئاسي والنظام القضائي، و النظام شبه القضائي أو المختلط^(٤٠).

أولاً: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي في الأنظمة الرئاسية يقوم النظام الرئاسي في المجال التأديبي على منح السلطة الرئاسية وحدها صلاحية توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين، دون الحاجة إلى الرجوع إلى جهة مستقلة أو قضائية، سواء كانت العقوبة بسيطة أو جسيمة. ويُنظر إلى السلطة التأديبية في هذا النظام باعتبارها امتداداً للسلطة الرئاسية ذاتها. وقد تبنت هذا النموذج عدد من الدول، منها: الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، كندا، البرتغال، إسبانيا، والدنمارك، حيث تُمارس الإدارة سلطاتها التأديبية بشكل مباشر، دون تدخل قضائي في مرحلة التحقيق أو توقيع الجزاء^(٤١). وقد اعتمد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ هذا النموذج، حيث وردت المادة (١٤) منه لتؤكد على انه : (لرئاسة ومجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ورئيس الدائرة والموظف المخول من الوزير بفرض العقوبة التأديبية، وفقاً للصلاحيات التي قررها القانون لكل منها). كما يعتمد نظام الخدمة المدنية الأردني النموذج الرئاسي في التأديب، من خلال توزيع صلاحية توقيع العقوبات التأديبية بين الجهات الرئاسية ومجالس التأديب. وقد نصت المادة (١٤٢/أ) من هذا النظام

على ذلك صراحة، مؤكدة هذا التوجه: " (أ) توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات التالية:

- 1 - بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.
 - 2- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي.
 - 3 - بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.
 - 4- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات".
- كذلك نصت المادة (146/أ) من النظام ذاته بأنه: " (أ) يؤلف المجلس التأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من: 1- أمين عام الديوان، 2- مستشار في ديوان التشريع والرأي مما يعين بموجب المادة (45) من هذا النظام يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي".

ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق التأديبي في الأنظمة القضائية في هذا النموذج، تُسند السلطة التأديبية إلى القضاء، حيث يتولى المشرع إنشاء محاكم تأديبية متخصصة تُباشر هذا الاختصاص على نحو يُشبه ما تقوم به المحاكم الجنائية في توقيع العقوبات الجنائية. وتُتأط بهذه المحاكم مهمة النظر في الأفعال المنسوبة إلى الموظف العام، وتقدير ما إذا كانت تُشكل مخالفات تأديبية، ثم إصدار الحكم المناسب، سواء بإدانته وفرض العقوبة التأديبية الملائمة، أو الحكم ببراءته^(٤٢). وقد يُطبق هذا النظام إلى جانب النظام الرئاسي، وذلك من خلال إنشاء هيئة مستقلة تتولى التحقيق مع الموظف، وتوجيه العقوبات التأديبية، ورفع الدعوى التأديبية أمام المحاكم المختصة، بحيث تضطلع بدور الادعاء العام في القضايا التأديبية، على غرار وظيفة النيابة العامة في القضايا الجنائية. ويُعد النظام التأديبي المعمول به في مصر مثالاً على هذا النموذج، منذ صدور قانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، حيث تم الجمع بين سلطتي التحقيق والتأديب ضمن إطار قضائي مستقل، إلى جانب السلطة الرئاسية، ومن الدول التي تبنت هذا النظام: ألمانيا والنمسا^(٤٣)، في حين لم يأخذ به كلٌّ من القانون العراقي والأردني، إذ فضلاً اعتماد النموذج الرئاسي في تنظيم السلطة التأديبية.

ثالثاً: السلطات المختصة بالتحقيق التأديبي في النظام شبه القضائي يقوم النظام على أساس أن تحديد المخالفات التأديبية يتم من قبل السلطة الرئاسية، إلا أن توقيع الجزاء لا يتم مباشرة، بل يتطلب أخذ رأي هيئة مختصة قبل إصدار العقوبة. وقد يكون هذا الرأي ملزماً في بعض الحالات، وغير ملزم في حالات أخرى^(٤٤)، بحسب ما يحدده القانون. وفي إطار هذا النموذج، قد يُنشئ المشرع مجالس تأديبية يغلب عليها الطابع الإداري، تتولى مهمة إصدار القرارات المتعلقة بالعقوبات التأديبية بحق الموظفين العموميين. وتُعد هذه المجالس هيئات شبه قضائية أو إدارية ذات اختصاص قضائي^(٤٥)، نظراً لطبيعة المهام التي تضطلع بها، وإن لم تكن محاكم بالمعنى الدقيق للكلمة. ويُلاحظ أن ثمة فوارق واضحة بين هذه المجالس وبين التنظيمات القضائية، سواء من حيث تشكيلها الذي يغلب عليه الطابع الإداري، أو من حيث الإجراءات المتبعة أمامها، أو حتى في طبيعة قراراتها النهائية. فهي من جهة التشكيل تُشبه الهيئات الإدارية، بينما تتسم إجراءاتها وقراراتها بطابع قضائي^(٤٦)، وقد تبنت هذا النظام دولٌ عدة، منها: فرنسا، والعراق بموجب أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقضاء العام رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغى)، وكذلك الأردن وفقاً لأحكام المادة (١٣٢) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ (الملغى)^(٤٧).

الفرع الثاني: صدور التحقيق الإداري وفق الشكل الذي حدده القانون يشترط لصحة التحقيق الإداري أن يُباشر من قبل الجهة المختصة، وبالطريقة التي نص عليها القانون. فممارسة التحقيق دون الالتزام بالشكل الإجرائي المحدد قانوناً يُفقد صفته القانونية، حتى وإن تم أمام سلطة التحقيق المخولة بذلك. ومن صور الإخلال بالشكل القانوني: أن يقوم المحقق، كعضو في النيابة الإدارية، بسماع شهادة أحد الأشخاص دون تحليفه اليمين، أو أن يُباشر استجواب الموظف المتهم دون حضور كاتب التحقيق^(٤٨)، مما يُخلّ بضمانات التوثيق والإثبات. كما يُعد من قبيل المخالفات الإجرائية عدم التزام اللجنة التحقيقية بالضوابط القانونية، كإجراء التحقيق تحريراً، وسماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها بشكل رسمي، ورفع التوصيات إلى الجهة الإدارية التي أحالت الموظف للتحقيق^(٤٩). إن احترام الشكل الإجرائي ليس مجرد مسألة تنظيمية، بل هو ضمانة جوهرية تكفل نزاهة التحقيق، وتُضفي عليه المشروعية القانونية اللازمة لاتخاذ القرار التأديبي بناءً عليه.

الفرع الثالث: أن يكون الهدف من التحقيق الإداري هو الكشف عن الحقيقة من خلال الأدلة

يُعد البحث عن الأدلة وتمحيصها وكشف حقيقتها جوهر التحقيق الإداري، وهو ما يُميزه عن إجراءات جمع الاستدلالات التي تقتصر على جمع المعلومات دون التعمق في تحليلها أو التثبت من صحتها^(٥٠)، فغاية التحقيق ليست مجرد توثيق الوقائع، بل الوصول إلى الحقيقة القانونية التي

تُبنى عليها القرارات التأديبية. وفي هذا السياق، أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن: "سلامة القرار التأديبي تقتضي أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر فيه جميع المقومات الأساسية لتحقيق القانوني السليم، وفي مقدمتها تحقيق الهدف من التحقيق، وهو الكشف عن الحقيقة"^(٥١). كما قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق بأن: "يجب أن يكون تحقيق الجهة الإدارية تحقيقاً كاملاً صحيحاً مكتمل الأركان، والعناصر روعي فيه المبادئ والإجراءات المقررة كافة رغم هذا العوار الذي أصاب التحقيق كان قرارها باطلاً للإسناد إلى تحقيق باطل"^(٥٢). يرى الباحث أن قيام التحقيق الإداري على أسس قانونية سليمة يقتضي توافر العناصر المشار إليها سابقاً، إذ إن تخلف أي منها يؤدي إلى بطلان الإجراء برمته، وهو ما ينعكس سلباً على النتائج المترتبة عليه. فمراعاة هذه العناصر تضمن سلامة التحقيق، وتتيح للجهات المختصة الوصول إلى الحقيقة الكامنة وراء الوقائع المنسوبة إلى الموظف. ويُعد التحقيق إجراءً ناجحاً متى ما تم ضمن الإطار القانوني المرسوم، من حيث اختصاص الجهة التي خولها القانون صلاحية مباشرته، والالتزام بالشكل الإجرائي الذي حدده، والسعي الجاد نحو تحقيق هدفه الجوهرى المتمثل في البحث عن الأدلة التي تكشف حقيقة المخالفة. فبهذا النهج، تتحقق العدالة التأديبية، ويُصار إلى فرض العقوبة المناسبة في حال ثبوت المخالفة، بما يرسخ مبدأ التناسب بين الفعل المرتكب والجزاء المقرر^(٥٣).

المطلب الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري

ينبغي أن يُراعى في التحقيق الإداري مبدأ المشروعية، بوصفه حجر الأساس لأي إجراء قانوني سليم. ويُقصد بمبدأ المشروعية "وهو الالتزام بالقانون والخضوع لأحكامه بما يتضمنه هذا القانون من سيادة"^(٥٤) تنظم السلطات وتؤطر ممارساتها ضمن إطار سيادة القانون. وتقر كثير من الدول الحديثة باعتمادها هذا المبدأ، بل تنص عليه صراحةً في دساتيرها، باعتباره من ركائز النظام الديمقراطي وضمانات الحقوق. إلا أن الباحث يرى أن مجرد النص على مبدأ المشروعية لا يكفي ما لم تُدعمه ضمانات عملية تكفل احترامه وتفعيله داخل المؤسسات الإدارية. وعليه، فإن الأساس القانوني للتحقيق الإداري يستند إلى مصادر مبدأ المشروعية الإدارية، والتي تتوزع على صنفين:

- المصادر المكتوبة: وتشمل الدستور، والتشريعات العادية، واللوائح التنظيمية (وتُعرف بالأنظمة في السياق الأردني).
- المصادر غير المكتوبة: وتتمثل في العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون التي رسختها الممارسة القضائية والإدارية.

وسوف تُعرض هذه المصادر بشيء من الإيجاز، وبما يخدم موضوع الدراسة، وذلك في ثلاثة فروع لاحقة:

الفرع الأول: الدستور بوصفه الأساس الأعلى للتحقيق الإداري

يُعد الدستور قمة الهرم التشريعي في الدولة، بما له من سمو على سائر القوانين واللوائح، ومن ثم فإن سلطات الدولة ومؤسساتها، إلى جانب الأفراد، ملزمون بالتقيد بما ورد فيه من نصوص ومبادئ. وأي مخالفة لهذه النصوص تُعد خروجاً عن مبدأ المشروعية، وتجعل من التصرفات المترتبة عليها غير مشروعة^(٥٥) وفي العراق، إذا استعرضنا الدساتير السابقة الملغاة حتى الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، نلاحظ غياب النصوص الصريحة التي تعالج نظام تأديب الموظفين وإجراءاته. إلا أن مفهوم التحقيق ورد ذكره بوضوح في هذه الدساتير ضمن إطار أوسع يتعلق بحق الدفاع. فقد نصت المادة (٢٠/ب) من دستور عام ١٩٧٠ (الملغي) على أن: "حق الدفاع مقدس في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفق أحكام القانون". وفي الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥، كرّست المادة (١٩/رابعاً) ذات الحق، ونصت على أن: "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة". وتشير هذه النصوص إلى أن المشرع الدستوري اعتبر التحقيق مرحلة أساسية في الإجراءات القانونية، ولم يقتصر تطبيق هذه الضمانة على الدعاوى الجنائية، بل جاءت مطلقة وشاملة. ومن هنا، فإن تجاوز سلطات التأديب لحق الدفاع لا يُعد مجرد مخالفة قانونية، بل يشكل انتهاكاً لمبدأ دستوري راسخ^(٥٦). وتتسم هذه النصوص بشمولها وامتدادها إلى كافة صور المحاكمة والتحقيق، مما يقتضي تطبيقها في السياق الإداري عند مساءلة الموظف، بدءاً من إجراءات التحقيق بوصفها مدخلاً جوهرياً لضمان العدالة الإدارية. فحق الدفاع مثلاً من أبرز الضمانات التي يجب كفلتها لأي فرد، سواء كان موظفاً أو غير موظف، وسواء كانت مساءلته تأديبية ذات طابع إداري أم جنائية. وفي هذا الإطار، نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٩/سادساً) على أن: "لكل فرد الحق في أن يُعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية". وبما أن التحقيق يشكل إجراءً إدارياً في جوهره، فإن هذه النصوص الدستورية تُلزم الجهات الإدارية باحترام القواعد الأساسية التي كرّسها الدستور، وفي مقدمتها: حق النقاضي و المساواة أمام القانون وحق الدفاع. وتُعد هذه المبادئ ذات صلة مباشرة بسير التحقيق الإداري، إذ إن إغفالها أو مخالفتها من قبل الجهة التي أنيط بها إجراء التحقيق يُفضي إلى بطلانه، ويُبطل بالتبعية ما يترتب عليه من قرارات أو إجراءات^(٥٧)، وعند الرجوع إلى الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، يُلاحظ الباحث غياب نصٍ مباشر يتناول ضمانات التحقيق الإداري، مما يدفع إلى التساؤل حول مدى دستورية هذا الإجراء في النظام القانوني الأردني. ويرى جانب من الفقه أن غياب النص الصريح لا يعني انتفاء المشروعية، إذ

إن القانون العادي قد ينهض بتلك الضمانة، كما أن التحقيق يعدّ أحد المبادئ العامة في الإجراءات التأديبية التي يتعيّن على السلطات المختصة مراعاتها، حتى في ظل غياب التشريع المكتوب. فهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ العدالة، وهو الآخر من المبادئ العامة الراسخة في القانون، إذ لا يُتصور معاقبة موظف على تهمة دون تمكينه من إبداء دفاعه والاستماع إلى أقواله. وبالتالي، فإن التحقيق الإداري يمتلك سنداً دستورياً سواء ورد ذكره في نصوص الدستور صراحة أو ارتبط بمبادئ عامة تُضفي عليه ذات القوة الدستورية^(٥٨). ولذا يأمل الباحث أن يُبادر المشرعان العراقي والأردني إلى إدراج ضمانة التحقيق ضمن نصوص دستورية واضحة، تعكس أهمية الوظيفة العامة، وتُعزز الحماية القانونية في مرحلة المساءلة التأديبية.

الفرع الثاني: التشريع العادي بوصفه مصدراً لضمانات التحقيق الإداري يأتي التشريع العادي في المرتبة الثانية ضمن هرم التدرج التشريعي، ويُطلق عليه اصطلاحاً بالقانون، ويجب أن يظل منسجماً مع أحكام الدستور، إذ لا يجوز أن يتضمن قواعد تتعارض مع المبادئ الدستورية؛ وإلا عدّ غير دستوري، ويقتضي إلغاؤه بتشريع لاحق أو استبعاده قضائياً عبر الطعن بعدم دستوريته أمام الجهة القضائية المختصة^(٥٩). ويؤدي التشريع العادي دوراً جوهرياً في تنظيم المجال التأديبي، إذ تتضمن قوانين الوظيفة العامة في مختلف الدول جملة من الضوابط والإجراءات المتعلقة بتأديب الموظف العام، ومن أبرزها الضمانات التأديبية، وعلى رأسها التحقيق الإداري باعتباره ركيزة أساسية لضمان العدالة في مساءلة الموظف. وفي العراق، تناولت التشريعات الوطنية ذات الصلة إجراءات تأديب الموظفين العميين، وذلك بدءاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (المغلي)، وصولاً إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقد اشتملت هذه القوانين على جملة من القواعد التي تُعنى بضمانات الموظف أثناء التحقيق، ومنها:

- تنظيم قواعد التحقيق التأديبي
 - تمكين الموظف من ممارسة حق الدفاع
 - إتاحة الطعن في القرار أو الحكم التأديبي الصادر بحقه
- وتبرز هذه النصوص أهمية التشريع العادي كمصدر عملي وفعال لضمان حسن سير التحقيق الإداري وتحقيق العدالة الإجرائية للموظف أثناء خضوعه للمساءلة بالعودة إلى أحكام القانون الخاص بانضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والنافذ، بوصفه التشريع المنظم للإجراءات التأديبية عامة، ومنها التحقيق الإداري، نرى أن المادة (١٠/أولاً) تقضي بأن: "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهما حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون". ويلاحظ أن هذا القانون لم يستوعب جميع القواعد الخاصة بالتحقيق الإداري، كما أغفل المشرع بيان ما يُتبع عند قصور الإجراءات التحقيقية، على خلاف ما ورد في بعض المواضع^(٦٠) من إحالات إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية. ويثور تبعاً لذلك تساؤلٌ مؤداه: هل يجوز، عند قصور القوانين المنظمة للإجراءات التأديبية — كما هو الحال في القانون المذكور — أو عند غياب تقنين شامل لمسائل التأديب على غرار المسائل المدنية والجزائية، الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في العراق والأردن لسدّ الفراغ التشريعي في إجراءات التأديب؟ **الفرع الثالث: "اللوائح"**^(٦١) يُعرّف هذا النوع من القرارات بأنه: كل ما يتضمن قواعد عامة مجردة تُطبّق على فئة غير محددة من الأشخاص، كما هو الحال في التعليمات المتعلقة بتنظيم المرور أو تقييد حركة السير في طريق معين^(٦٢). وتُعدّ اللوائح ملزمة للسلطات الإدارية والقضائية، شريطة أن تكون قد صدرت وفقاً للدستور والقانون، عملاً بمبدأ تدرج القواعد القانونية. ومع ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية تعديلها أو إلغاؤها وإصدار لائحة جديدة بديلة عنها، أما السلطة التشريعية، فبحكم أن اللوائح تأتي في مرتبة أدنى من القوانين، فإنها غير ملزمة لها، ويجوز لها سنّ تشريعات تُخالف ما جاءت به اللائحة، إذ يُعد القانون في هذه الحالة ناسخاً لها^(٦٣). أما في العراق، فتختص السلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء بإصدار اللوائح التنظيمية، وقد أكد الدستور الساري لسنة ٢٠٠٥ ذلك في المادة (٨٠ / ثالثاً)، التي تنص على أن: "من صلاحيات المجلس إصدار اللوائح والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين". ويُستند في تنظيم إجراءات التحقيق الإداري إلى هذه اللوائح، وتتولى تحديد الإجراءات التنفيذية والتفاصيل العملية التي تضمن التطبيق السليم حيث تأتي كمكملّة لأحكام القوانين التي تُعنى بتأديب الموظفين، لا سيما أن المشرع غالباً ما يكتفي في القانون بوضع الإطار العام والمبادئ الرئيسية، تاركاً للإدارة مهمة التفصيل والضبط عبر التعليمات والأنظمة التنظيمية^(٦٤). أما في المملكة الأردنية، فقد اسند لمجلس الوزراء مهمة إصدار الأنظمة، ويُعد نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ أحد أبرز هذه الأنظمة في مجال الوظيفة العامة، وقد حدد النظام الفصل السادس عشر للتأديب الإداري، بعنوان: "الإجراءات والعقوبات التأديبية"، والذي يحوي المواد من (١٤٠ إلى ١٦٠). تناولت المادة (١٤٠ / أ) الضمانات التي يجب توفيرها للموظف قبل فرض أي عقوبة بحقه، فيما خصصت المادة (١٤٥) للضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق

الإداري مع الموظف العام. يتضح للباحث من ذلك أن التحقيق الإداري يستند إلى مرجعيات قانونية متعددة، سواءً أكان ذلك في الدستور، أو في التشريعات، أو في اللوائح والأنظمة الوظيفية. ومن ثم، فإن فهم هذا الأساس القانوني يمكن القضاء من بسط رقابته على قرارات الإدارة المتعلقة بفرض العقوبات التأديبية، ومدى التزامها بالضمانات الأساسية أثناء التحقيق. وتُعد الرقابة القضائية في هذا السياق حصناً منيعاً لحماية حقوق الموظف وضمان حرياته أمام السلطة الإدارية.

خاتمة

يمثل التحقيق الإداري في القانونين العراقي والأردني أحد أبرز الضمانات التأديبية، فهو أداة توازن دقيقة بين حماية المرفق العام وصون حقوق الموظف. وقد بيّنت الدراسة التفاوت في الأساس القانوني والتطبيق العملي لهذا التحقيق، وأبرزت الحاجة الملحة لتحديث النصوص، وتعزيز دور القضاء، وتطوير آليات التحقيق بما يتماشى مع معايير العدالة الإدارية الحديثة. إن تكريس هذه المبادئ يشكل خطوة نحو ترسيخ بيئة وظيفية قائمة على النزاهة، والمسؤولية، واحترام الحقوق.

التائج:

- غياب تعريف قانوني موحد للتحقيق الإداري في القوانين العراقية والأردنية يجعل من الاعتماد على الفقه والقضاء مصدراً رئيساً للتفسير.
- التحقيق الإداري يُعد ضماناً أساسية في مواجهة السلطة التأديبية، ويتصل بحق الموظف في الدفاع عن نفسه واحترام كرامته الوظيفية.
- يُمارس التحقيق الإداري ضمن أنظمة قانونية مختلفة في العراق والأردن، ويخضع في كلٍّ منهما لسلطة رئاسية بدرجات متفاوتة.
- هناك تداخل جزئي بين التحقيق الإداري والجنائي من حيث المفهوم والإجراءات، لكن كلاً منهما يخدم غاية مختلفة ويخضع لجهات مختصة مختلفة.

• يستند التحقيق الإداري إلى أساس قانوني متنوع: الدستور، التشريع، والأنظمة/اللوائح، ما يسمح بتوسيع الرقابة القضائية.

التوصيات:

- ضرورة النص صراحةً على التحقيق الإداري في الدستورين العراقي والأردني، تعزيزاً لمبدأ المشروعية وتأسيساً ل ضماناته.
- العمل على وضع تعريف قانوني موحد للتحقيق الإداري في كلا النظامين القانونيين؛ لتوحيد المفاهيم وتعزيز العدالة الإجرائية.
- تطوير الأنظمة التأديبية لتشمل قواعد إجرائية تفصيلية تمنع الغموض في تفسير الإجراءات التحقيقية، وتضمن ممارسة شفافة.
- تعزيز دور القضاء الإداري في الرقابة على إجراءات التحقيق والعقوبات التأديبية لضمان حيادية القرار التأديبي.
- تنظيم دورات تدريبية للجهات التحقيقية تركز على ضمانات التحقيق ومراعاة حق الدفاع، وتجنب التجاوزات الشكلية والموضوعية.
- التوجه نحو إنشاء هيئة مستقلة أو شبه قضائية للتحقيق الإداري تكون أكثر حيادية في النظر بالمخالفات التأديبية دون تأثير سلطات رئاسية.

المصادر:

- ١- أبو العينين، محمد ماهر (٢٠١٤). قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية. دار النهضة العربية.
- ٢- البياتي، رنا محمد (٢٠٠٩). السلطة التأديبية في القانون العراقي. رسالة ماجستير، جامعة النهريين.
- ٣- الجبوري، ماهر صالح علاوي (١٩٩١). القرار الإداري. دار الحكمة، بغداد.
- ٤- الحديثي، شفيق عبد المجيد (١٩٧٥). النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق. بغداد، ط١.
- ٥- الحلو، ماجد راغب (٢٠١٠). دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- ٦- الحسيني، عمار عباس (٢٠١٤). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته. مكتبة السنهوري، بغداد، ط١.
- ٧- الخلايلة، محمد علي (٢٠١٥). القانون الإداري - الكتاب الثاني. دار الثقافة، عمان، ط٢.
- ٨- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠٠٨). ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية. القاهرة.
- ٩- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠١١). الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط١.

١٠- الزمخشري، جار الله محمود (١٩٧٩). أساس البلاغة. دار هازر، بيروت.

١١- الرازي، محمد بن أبي بكر (١٩٨٢). مختار الصحاح. الكتاب العربي، بيروت.

١٢- الشتيوي، سعد (٢٠١٣). التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

- ١٣- الصدام، أحمد عبد زيد حسن (٢٠١٤). إجراءات التحقيق الإداري وضماناته. رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية.
- ١٤- الصرايرة، مصلح (٢٠٠٠). "السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن". مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ١٥، ع ٢-١٤.
- ١٥- الطماوي، سليمان محمد (١٩٦٨-١٩٦٩). النظرية العامة للقرارات الإدارية. دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١.
- ١٦- الطماوي، محمد سليمان (١٩٧٩). القضاء الإداري - الكتاب الثالث: قضاء التأديب. دار الفكر العربي، القاهرة.
- ١٧- العجارمة، نوفان العقيل (٢٠٠٧). سلطة تأديب الموظف العام. دار الثقافة، عمان، ط ١.
- ١٨- العجيلي، لفقة هامل (٢٠١٣). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة. مطبعة الكتاب، بغداد، ط ١.
- ١٩- العتوم، منصور (١٩٨٤). المسؤولية التأديبية للموظف العام. المركز العالمي للتجليد، عمان، ط ١.
- ٢٠- العبيدي، ضمان حسين (١٩٩١). الضمانات التأديبية للموظف العام. أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد.
- ٢١- العبودي، غازي فيصل مهدي (٢٠٠١). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. مطبعة العزة، بغداد.
- ٢٢- الفتلاوي، سلام عبد الزهرة عبد الله (٢٠١١). "التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية". محاضرات، كلية القانون، جامعة بابل.
- ٢٣- القبيلات، حمدي (٢٠١٠). القانون الإداري، ج ٢. دار وائل، عمان، ط ١.
- ٢٤- كنعان، نواف (١٩٩٦). القانون الإداري الأردني - الكتاب الثاني. مطابع الدستور التجاري، عمان.
- ٢٥- محارب، علي جمعة (١٩٨٦). التأديب في الوظيفة العامة. أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، ج عين شمس.
- ٢٦- نجم، محمد صبحي (١٩٩١). الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني. دار الثقافة، عمان، ط ١.
- ٢٧- النوايسة، عبد الإله (٢٠٠٠). ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي. رسالة دكتوراه، ج عين شمس، مصر.
- ٢٨- ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٧). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٣.
- ٢٩- بركات، عمرو فؤاد أحمد (١٩٧٩). السلطة التأديبية في مصر. دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٣٠- بان، حكمت عبد الكريم؛ القيم، حنان محمد (٢٠١٤). "التحقيق الابتدائي والتأديبي: تقارب وتطابق". بحث لكلية القانون - الجامعة المستنصرية (متاح عبر الإنترنت).

هوامش البحث

- ^١ سورة المؤمنون، الآية: ٧١ .
- ^٢ الزمخشري، الإمام جار الله محمود (١٩٧٩). أساس البلاغة، دار هازر، بيروت، ص ١٣٥
- ^٣ الرازي، محمد بن أبي بكر (١٩٨٢). مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ص ١٤٦ - ١٤٧ .
- ^٤ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦ ، بتاريخ ٣ / ٦ / ١٩٩١ ، ص ٨٧ .
- ^٥ منشور في الوقائع العراقية ، العدد ١٠١٩ ، بتاريخ ١٣ / ٥ / ٢٠٠٨ ، ص ٤٣ .
- ^٦ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٥٤ ، تاريخ ١٠ / ٤ / ١٩٦٠ ، ص ٢٤ .
- ^٧ منشور في الوقائع العراقية ، العدد ٣١١٢ ، تاريخ ١٠ / ٦ / ٢٠١٠ ، ص ١٤٨ .
- ^٨ منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢١٥٠ ، تاريخ ٣٠ / ١٢ / ٢٠١٣ ، ص ٥٦٣ .
- ^٩ منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٨١٨ ، تاريخ ١ / ٤ / ٢٠٠٧ ، ص ٢٠٨٥ .
- ^{١٠} الحلو، ماجد ارغب (٢٠١٠). دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص ٢٧٨.
- ^{١١} عبد الهادي، ماهر (١٩٨٦). الشرعية الإلزامية في التأديب، ط ٢، دار غريب للطباعة، القاهرة، ص ٢٥٠.
- ^{١٢} شاهين، مغاوري محمد (١٩٨٤). المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، ص ٢٥٧.
- ^{١٣} العجارمة، نوفان العقيل (٢٠٠٧). سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، ط ١، ص ٣٤٠.
- ^{١٤} خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠٠٨). ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة، ص ٩٧.

- ^{١٥} محارب، علي جمعة (١٩٨٦). التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٤٦٦.
- ^{١٦} الفتلاوي، سلام عبد الزهرة عبد الله (٢٠١١). التحقيق الإداري وتوجيه العقوبات الانضباطية، محاضرات أقيمت في الدورة التدريبية التي أقامتها كلية القانون، جامعة بابل، متاح على الموقع الإلكتروني: www.uabably.edu.iq.
- ^{١٧} الشاوي، سلطان (١٩٧٦). أصول التحقيق الإجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ص ١١.
- ^{١٨} العجيلي، لفقة هامل (٢٠١٣). التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط ١، مطبعة الكتاب، بغداد، ص ٦.
- ^{١٩} مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٢٧ ق، مجلة ٢٥ يناير ٢٠١١، منشور بمجلد سنة ٣١ ق، ص ٩٢٣، أشار إليه: أبو العينين، محمد ماهر (٢٠١٤). قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التآديبية، دار النهضة العربية، ط ١٦، ص ٥٧١.
- ^{٢٠} يجدر التنويه بأن محكمة العدل العليا الأردنية قد ألغيت وحل محلها حالياً المحكمة الإدارية بموجب قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.
- ^{٢١} عدل عليا أردني رقم ٢٠٠٨/١٠٦٨، تاريخ ٢٠٠٨/٦/١٦، منشورات القسطاس القانوني.
- ^{٢٢} بموجب تعديل قانون مجلس الشورى في الع ارق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، بالقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.
- ^{٢٣} الحلو، ماجد ارغب، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٦.
- ^{٢٤} الخلايلة، محمد علي (٢٠١٥). القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، دار الثقافة، عمان، ط ٢، ص ١٣٨-١٣٩.
- ^{٢٥} الطعن رقم ١٣، تاريخ ٢٠١٤/١٠/٥، (غير منشور).
- ^{٢٦} الطماوي، محمد سليمان (١٩٧٩). القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٨٦.
- ^{٢٧} الطعن رقم ١٤٩٩ لسنة ٣٨ قضائية - عليا، مشار إليه لدى: خليفة، عبد العزيز، مرجع سابق، ص ١٠٨.
- ^{٢٨} الحسيني، عمار عباس (٢٠١٤). دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السهوري، بغداد، ط ١، ص ١٢؛ والعجيلي، لفقة هامل، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٨.
- ^{٢٩} الحديثي، شفيق عبد المجيد (١٩٧٥). النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، بغداد، ط ١، ص ٢١٠.
- ^{٣٠} عدل عليا رقم ٢٠٠٩/١١٨٣، تاريخ ٢٠٠٩/٩/٢٤، منشورات القسطاس القانوني.
- ^{٣١} القبيلات، حمدي (٢٠١٠). القانون الإداري، ج ٢، دار وائل، عمان، ط ١، ص ٣٢٩.
- ^{٣٢} الحسيني، عمار عباس، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص ١٣.
- ^{٣٣} ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٧). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ٣، ص ٥٤٠.
- ^{٣٤} انظر تفصيلاً: نجم، محمد صبحي (١٩٩١). الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردنية، دار الثقافة، عمان، ط ١، ص ٢١٤-٢١٥، والنوايسة، عبد الإله (٢٠٠٠). ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ص ٥٠.
- ^{٣٥} نصت المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في الع ارق لسنة ١٩٩١ 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". ونصت المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني بدلالة المادة (١/١٤٥) من نفس النظام على أنه: "لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (١) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف".
- ^{٣٦} الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٩/ثانياً) منه والتي نصت على أن (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) والمادة الأولى من قانون العقوبات الع ارق رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، والمادة (٣) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.
- ^{٣٧} النوايسة، عبد الإله، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، مرجع سابق، ص ١٤٠-١٤١.
- ^{٣٨} علي، يحيى قاسم (١٩٩٩). ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن والع ارق ومصر وفرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، اليمن، ط ١، ص ١٧٠.
- ^{٣٩} الحسيني، عمار، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مرجع سابق، ص ١٥.

- ^{٤٠} الصرايرة، مصلح (٢٠٠٠). السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ١٥، العددان ١-٢، ص ٣٨٧-٣٨٨.
- ^{٤١} العبيدي، ضمان حسين (١٩٩١). الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ص ٥٠.
- ^{٤٢} بان، حكمت عبد الكريم ومحمد القيم، حنان (٢٠١٤). التحقيق الابتدائي والتأديبي تقارب وتطابق، بحث مقدم لكلية القانون- الجامعة المستنصرية، متاح على النت في الموقع www.kutub.infor.
- ^{٤٣} بركات، عمرو فؤاد أحمد (١٩٧٩). السلطة التأديبية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١/ ص ٢٥٠-٢٥١.
- ^{٤٤} العتوم، منصور (١٩٨٤). المسؤولية التأديبية للموظف العام، المركز العالمي للتجديد، عمان، ط ١، ص ٢٥٤.
- ^{٤٥} الصرايرة، مصلح، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، مرجع سابق، ص ٤٠٠.
- ^{٤٦} كنعان، نواف (١٩٩٦). القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط ١، مطابع الدستور التجاري، عمان، ص ١٩٣.
- ^{٤٧} الصرايرة مصلح، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، مرجع سابق، ص ٤٠١.
- ^{٤٨} العبودي، غازي فيصل مهدي (٢٠٠١). شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، والقطاع العام في العراق رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ص ٦٥.
- ^{٤٩} ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص ٧٠٧.
- ^{٥٠} الصدام، أحمد عبد زيد حسن (٢٠١٤). إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، مصر، ص ٢١.
- ^{٥١} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٣٢، ١١٣٤، جلسة ١٩٩٢/١/٢٥، أشار إليه: البهي، سمير (١٩٩٥). شرح قانون العاملين المدنيين في الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٦٠٨.
- ^{٥٢} الطعن رقم ٤٤، تاريخ ٢٥ / ٨ / ٢٠١٣، أشار إليه: الحسيني، عمار، مرجع سابق، ص ٥٦ ..
- ^{٥٣} الشتيوي، سعد (٢٠١٣). التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ١٠.
- ^{٥٤} الغويري أحمد عودة (١٩٨٩). قضاء الإلغاء في الأردن، دون ناشر، ط ١، ص ١١.
- ^{٥٥} ارضي، مازن ليلو (٢٠١٠). القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك - العراق، ط ١، ص ١٥.
- ^{٥٦} البياتي، رنا محمد (٢٠٠٩). السلطة التأديبية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ص ٤٤ والصدام، أحمد، مرجع سابق، ص ٢٦.
- ^{٥٧} الموافي أحمد (٢٠١١). نظام مجلس التأديب، طبيعية - ضماناته، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٥.
- ^{٥٨} الصدام، أحمد، مرجع سابق، ص ٢٦-٢٧.
- ^{٥٩} الطماوي، سليمان محمد (١٩٦٨ - ١٩٦٩). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١، ص ٢٤٤.
- ^{٦٠} انظر: المادة (٧٨) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي التي تمثل فيما يتعلق باستماع القضية أمام مجلس لجنة الانضباط العام من تحليف الشهود، واجبارهم على الحضور، والمادة (٧٩) منه بشأن التكليف بالحضور.
- ^{٦١} تسمى في الأردن بالأنظمة.
- ^{٦٢} الجبوري، ماهر صالح علاوي (١٩٩١). القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص ١٥٢.
- ^{٦٣} خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠١١). الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط ١، ص ٣٧.
- ^{٦٤} الجبوري، ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٣.