

التحقيق الإداري الفاعلية والتأثير على سير التحقيق الابتدائي

إعداد

الباحث / وسام حسين محمد

إشراف

أ. د. / محمد فرحات

الملخص

يتم إجراء التحقيق في الدعوى الإدارية عبر وسائل متعددة ومختلفة بسبب طبيعة النزاع القائم وبالتالي وسائل التحقيق أمام القضاء الإداري ذات أحكام خاصة تتماشى وطبيعة أطراف الدعوى الإدارية التي تنطوي على شخص من أشخاص القانون العام مما ينعكس بصورة واضحة على النظام القانوني للتحقيق وعلى دور القاضي الإداري الذي يؤثر إيجابيا على مجريات التحقيق المأمور بها نظرا لكون أصول المنازعات الإدارية استقصائية.

ويمكن القول إن التحقيق الإداري هو وسيلة من الوسائل القانونية التي يتم من خلالها التعرف على مخالفة الموظف عما منسوب اليه من مخالفة تتعلق بوظيفته الإدارية أو الفنية أو ما يرتبط بها، وهو وسيلة محكوم استخدامها بنصوص القانون التي يجب من خلالها توفير الضمانات القانونية للموظف المحال عليها، وان كنا نرى ضرورة وجود قواعد إجرائية تحكم هذا التحقيق بشكل صريح وواضح دون الاحالة على التشريعات العامة كقانون المرافعات المدنية أو قانون أصول المحاكمات الجزائية لخصوصية الوظيفة الادارية.

المقدمة

ان التحقيق الإداري ذو أهمية كبيرة في ضبط سير العمل داخل المؤسسات بشكل عام ولسير التحقيق الجزائي بشكل خاص، ونظرا لتطور نمط الممارسات الادارية والقانونية في العراق، وتأثيره على القرار القضائي وفرض العقوبات على المتهمين، نسبة لما أفرزته من كثرة في جرائم الفساد الإداري والمالي، مما أصبح الزاما تفعيل آليات التحقيق الإداري، ويضاف إلى ذلك تباين الآراء والتعليمات الصادرة من السلطة القضائية والتنفيذية.

وتهدف عملية التحقيق الإداري للكشف عن الحقيقة، وإيجاد الدليل من خلال البحث والتحري، على قيام الموظف أو عدم قيامه بارتكاب مخالفة معينة¹.

ويعتبر التحقيق الإداري بمثابة الضمانة القانونية للموظف، وليس عنوانا للذنب أو وسيلة للانتقام، انما هي عبارة عن وسيلة تتبعها الادارة العامة من اجل كشف الحقائق وفك الملبسات والاستماع الى الموظف المعني، بغية الدفاع عن الاتهامات والمخالفات المسندة اليه اثناء تأدية الواجب الوظيفي والتعرف الى اراء ووقائع الاطراف ذات العلاقة.

اشكالية الدراسة

تنطلق الدراسة من اشكالية مهمة ومستمرة هي أن أغلب قضايا الفساد المالي والإداري المحالة الى المحاكم والمعروضة أمام قاضي التحقيق، يعتمد فيها الاخير على توصيات اللجنة التحقيقية الخاصة بالموظف محل موضوع التحقيق، إذ يمكن ملاحظة ان غلق أغلب هذه القضايا قد تم من دون الاعتماد على بقية الأدلة والقرائن التحقيقية، مما يجعل من التحقيق الإداري عرضة للتأثيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمحسوبية وغيرها، وبذلك يكون قاضي التحقيق عرضة لتلك التأثيرات بصورة غير مباشرة، مما يؤثر على سير الإجراءات التحقيقية.

1- حسن محمد دحام، أصول التحقيق الإداري في ظل القوانين العراقية، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب، بغداد، 2017، ص 24.

أهمية الدراسة

وتتجلى أهمية الدراسة من خلال تطرقنا لمختلف تفاصيل موضوع التحقيق الإداري الفاعلية المعمول به في المؤسسات الرسمية، ومدى تأثيره في إطار التحقيق الجزائي (الابتدائي)، وضرورة تجميع آثار الإجراءات الإدارية على سير التحقيق الجزائي.

منهجية البحث

من أجل الإجابة على اشكالية الدراسة بشكل واضح وشامل، وللوصول الى النتائج المتوخاة، اعتمدنا في الدراسة على المنهج التحليلي - الوصفي في تناول العوامل المؤثرة على بنية الموضوع، حيث تناولنا من خلالها النظام القانوني المنظم للتحقيق الإداري بالتفصيل.

خطة البحث

وقد ارتأينا تقسيم الدراسة الى مبحثين، وفقا لما يلي:

إذ تناولنا في المبحث الأول مفهوم التحقيق الإداري، وعرضنا فيه لتعريف التحقيق الإداري في المطلب الأول، وأهميته، وأساسه القانوني، في المطلب الثاني.

أما المبحث الثاني، فعرضنا فيه حجية التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي، وسيكون المطلب الأول تحت عنوان مفهوم الحجية وشروطها، في حين تناول المطلب الثاني أثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي.

المبحث الأول: ماهية التحقيق الإداري

يلعب التحقيق الإداري دورا كبيرا في كشف الحقيقة وتبيانها، ويعد من أهم الضمانات الممنوحة للموظفين، قبل فرض العقوبة الانضباطية عليهم، فالتحقيق الإداري يساعد في تبرئة الموظفة من التهمة المنسوبة اليه، أو يكشف عن ارتكابه لها، وبالتالي فإن المشرع عادة يشدد في تنظيمه للتحقيق الإداري، ويحيطه بنصوص قانونية، لا تسمح للإدارة باتخاذ التحقيق كوسيلة للضغط على الموظف.

وتختلف إجراءات التحقيق الإداري باختلاف الأنظمة المتبعة في الدولة، حيث يعد التحقيق أساسيا في فرض العقوبة الانضباطية في ظل النظام الانضباطي الرئاسي، وتعد العراق خير مثال على ذلك، أما التحقيق الإداري في النظام شبه القضائي، فيتم إحالته إلى لجنة تحقيقية، حيث تقرر هذه الأخيرة إما فرض العقوبة، أو تبدي رأيا استشاريا غير ملزم للرئيس الإداري، كفرنسا مثلا، بينما في النظام القضائي فيعتبر التحقيق أساسيا لإحالة الموظف إلى القضاء، كما هو الحال في مصر².

ويترتب على التحقيق الإداري آثارا مهمة سيما في الحالات التي يتم التوصل فيها من خلاله إلى إدانة موظف في مخالفة تأديبية تستلزم فرض عقوبة من السلطة الرئاسية، أو المحكمة أو المجلس التأديبي³.

فالتحقيق الإداري هو فن له أسس ومقومات، ولإحاطة بمفهوم التحقيق الإداري من خلال هذا المبحث، عرضنا لتعريف التحقيق الإداري من خلال المطلب الأول، وأهميته من خلال المطلب الثاني.

2- عثمان سليمان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2012، ص 33.

3- لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار السنهوري، بيروت، 2021، ص 14.

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري

إذا ما دققنا في القوانين الوظيفية في العراق ومصر ولبنان وغيرها من الدول الأخرى، يتضح إنها لم تضع تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري، وهذا منهج يحمده عليه المشرع، ويرى مؤيدو هذا الرأي، أن ذلك يهدف لحصر التعاريف في إطار نصوص جامدة، من تقييد للأمر المعروف ووجوب الالتزام بحرفية النص، الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقه، ورجال القضاء⁴. بينما يرى جانب آخر من الفقه في سلوك المشرع العراقي وغيره من المشرعين العرب بعدم تعريف التحقيق الإداري نقصاً في التشريع، لأن الإدارة ستصبح مطلقة العنان، بما تملكه من سلطات واسعة، في اتخاذ القرارات والإجراءات، وقد تكون متعسفة تجاه الموظف⁵.

لذلك سوف نتناول من خلال هذا المطلب لبعض التعريفات التي تناولته من خلال الفرع الأول، على أن نتناول في الفرع الثاني مضمون التحقيق الإداري.

الفرع الأول: التعريفات الفقهية للتحقيق الإداري

رغم أن المشرع العراقي لم يأت بتعريف للتحقيق الإداري إلا أنه جاء بجملة من المعايير والضوابط، واجبة الاتباع في تشكيل اللجنة التحقيقية، وعمل هذه اللجنة، فلم يعرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام التحقيق الإداري⁶، وهذه ضمانات من المشرع في توفير الحماية الكافية للموظف المخالف أثناء التحقيق معه وان هدر هذه الإجراءات تستوجب نقض التحقيق واعادته.

ويعرف التحقيق الإداري باعتباره وسيلة الإدارة في إعطاء الشرعية على الإجراءات التي تتخذها

4- أحمد محمد أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، كلية القانون، 2003، ص 5.

5- علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الدار العربية، بغداد، ص 5 وما يليها.

6- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، العراقي، رقم 14، لسنة 1991 المعدل، وتحديداً المادة العاشرة منه.

بحق الموظف الذي ارتكب مخالفات وظيفية، سواء كانت اخلال بالواجبات أو محظورات وظيفية، حيث تستمع لأقواله وتمنحه فرصة الدفاع عن نفسه، وإثبات براءته، وتقوم اللجنة التحقيقية بجمع الأدلة المظهرة للحقيقة⁷.

وان التحقيق الاداري لا يمثل غاية في ذاته، تتوخاها الادارة، بل وسيلة يراد من خلالها، تمحيص الحقائق، واستجلاء وجه الحق وصولا إلى كشف مواطن الخلل، في المرفق العام، ومعالجتها بالاستناد إلى سلطات منحها المشرع، وإعمالا بمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد وسعيا وراء تحقيق المصلحة العامة التي تمثل الغاية المرجوة دائما، من كل فعل أو امتناع عن فعل تتخذه الادارة⁸.

وأختلف الفقه في تعريف التحقيق الاداري، وعرفه البعض بأنه (مجموعة الاجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتنقيب عن الادلة التي تفيد في كشف الحقيقة)⁹.

وعُرف التحقيق الاداري كذلك بأنه (أجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم، والتهم المنسوبة إليه)¹⁰.

الفرع الثاني: مضمون التحقيق الإداري

يتضمن التحقيق الاداري سؤال الموظف عن ارتكابه مخالفة إدارية بواسطة السلطة المختصة بذلك قانونا مع وجوب مراعاة الضمانات والاجراءات القانونية السليمة بغية الوصول الى وجه الحق، وكما يبدو أن التحقيق في الواقع التطبيقي هو إجراء لاحق وراذع ويدخل ضمن الاجراءات التأديبية، لذلك فهو يخضع لما تخضع له تلك الاجراءات هذه الاجراءات من مبادئ ومنها

7- محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 517.
8- رعد فجر الراوي، التحقيق الاداري، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد العاشر، المجلد الخامس، 2015، ص 278 - 279.
9- شرح الاجراءات التأديبية، ص108.
10- القضاء الاداري، ص 571.

تحررها من القيود الشكلية، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وبالرغم من هذا التحرر فالتحقيق يجب أن يصدر في كنف قاعدة اساسية عامة، هي تحقيق الضمان للموظف المتهم من تعسف الادارة او الاجراءات غير المدروسة، باعتبار أن وجود التحقيق الإداري مع الموظف العام تجعله ضامنا لحقوقه، إذ لا يمكن معاقبته دون وجه حق¹¹، كما أن الاجراءات الانضباطية تبدأ بإحالة الموظف الى التحقيق، والتحقيق معه بشأن الوقائع المنسوبة، وهنا لا يعتبر قرار الاحالة الى التحقيق قرارا اداريا، يمكن الطعن فيه امام القضاء الاداري، إذا ما اعتراه عيب يوجب الغائه¹².

المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري

إن التحقيق الاداري ذو أهمية كبيرة وقد أكد ذلك المشرع العراقي، في القوانين الانضباطية، إذ أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، حيث أوجب على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية، ومباشرة التحقيق مع الموظف، حيث جاء فيها (أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون)¹³.

وسوف نتناول في هذا المطلب أهميته على مستوى التحقيق في الفرع الأول، ثم نعرض لأهميته على مستوى الجزاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أهمية التحقيق الإداري من ناحية التحقيق

وأن الملاحظ على هذه المادة أنها جعلت إجراء التحقيق أمراً وجوبياً وهذا تأكيداً على أهمية التحقيق الإداري لأنه يُعتبر من الضمانات الجوهرية، في مجال التأديب، فلا يعتبر الاخير 11- محمد عباس سهر الجبوري، الضمانات اللاحقة لمساءلة الموظف تأديبياً، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2022، ص 28 - 29.
12- زياد خلف عودة، التحقيق الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، كلية الحقوق، 2006، ص 6-7.
13- هناء محمد ركبان العبودي، دور التحقيق الاداري في كشف حالات الفساد المالي والاداري، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، كلية الحقوق، 2013، ص 6.

صديحا ومشروعا بدون إجراء التحقيق، مع الموظف قبل توضيح العقوبة التأديبية بحقه. وبالتالي فإن للتحقيق الإداري أهمية كبيرة للموظف المحال للتحقيق، وكذلك للإدارة، والمجتمع، وأيضا للجزاء المفروض، فالتحقيق من جهة مع الموظف يثير الشك حوله ويعرضه للأقاويل حتى لو انتهى بحفظ التحقيق، مما يؤدي لزعزعة مركزه وثقته ونظرة زملائه إليه في العمل¹⁴.

الفرع الثاني: أهميته للجزاء المفروض

بالنسبة لأهمية التحقيق الإداري للجزاء المفروض من حيث تكييف الخطأ الوظيفي، فنتيجة لعدم تقنين الإجراءات التأديبية، فإن على الإدارة أن تلتزم هذه المخالفات أو الجرائم في تصرفات الموظف، لتكييفها بأنها جرائم، باعتبار أنها غير واضحة المعالم والحدود، ولعدم تحديد المشرع لأغلب هذه الجرائم في نصوص ثابتة، كما فعل ذلك في المجال الجنائي، مما يجعل عمل المحقق الإداري، أصعب بكثير من عمل المحقق الجنائي، الذي لا يخرج دوره عن الوقوف عن الجريمة الجنائية، الموصوفة قانونا، على وفق قوالب لا تتغير مهما تغيرت الظروف والملابسات¹⁵.

أما عن أهمية التحقيق الإداري من حيث فرض العقوبة، فيكمن في أن الارتباط القائم، بين الجرائم الجنائية والعقوبات المحددة لها قانونا في المجال الجنائي، غير قائم كقاعدة عامة في المجال الإداري، مما يحتم على المحقق الإداري بعد تكييف فعل الموظف بأنه جريمة، أن يحدد عقوبة مناسبة لهذا الفعل، من بين العقوبات التي أوردتها المشرع في القوانين الوظيفية، مستندا للسلطة التقديرية التي منحه المشرع إياها، إن مسألة التكييف الدقيق للفعل واختيار العقوبة المناسبة، يهدف إلى غاية، مفادها فرض جزاء عادل ومنصف، وهذا لا يتم إلا بإجراء تحقيق مع الموظف، يمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة المخالفة المرتكبة، لفرض الجزاء على الموظف

14- خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، الإمارات، 2012، ص 280.

15- المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

بالدرجة الاولى أو معالجة مواطن الخلل لتلافيها مستقبلا بالدرجة الثانية¹⁶.

واستنادا لما سبق فإن للتحقيق الاداري أهمية كبيرة سواء للموظف أو للإدارة أو للجزاء المفروض على الموظف، شريطة أن يكون هذا التحقيق ذا مصداقية، وأنجز من لجنة تتمتع بالكفاءة والنزاهة والخبرة، وإضافة الى ذلك فإن التحقيق الاداري الذي قد يكون مقدمة للتحقيق الجزائي لكن يلاحظ اهمال جانب حقوق الانسان في هذا المجال.

وبذلك فإن أهميته في ممارسة حق الدفاع، وهذا الحق مقدس منذ القدم، إذ أن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون عرضة للكيد والنكاية من قبل جمهور المواطنين أو ممن معه من الموظفين، مما يقتضي اتاحة الفرصة الكافية له لإثبات براءته ودرء ما يوجه إليه من تهمة بما يملكه من أدلة، إذ أن التحقيق يهيئ له فرصة ثمينة بما يتضمنه من إجراءات، لأن يجمع الموظف شتات هذه الأدلة ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع¹⁷.

المبحث الثاني: حجية التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي

إن للتحقيق الاداري حجية على التحقيق الابتدائي (القضائي) لما يُعرض عليه من أدلة ووقائع مادية، معنية ضمن التحقيق الاداري توجب القضاء باتخاذ إجراءات قانونية بشأنها.

لما كانت الدعوى الجزائية تحرك امام القضاة بناءً على شكوى شفهوية او تحريرية تقدم من المتضرر من الجريمة او من يقوم مقامه قانونياً إضافة الى جهات أخرى¹⁸، وبما ان اجراء

16- شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي 14 لسنة 1991 ص 50.

17- ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، 1991، ص 50 وما يليها.

18- حيث تقضي المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، رقم 23 لسنة 1971، تاريخ 4/2/1971، بما يلي:

أ- تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفهوية او تحريرية تقدم الى حاكم التحقيق او المحقق او أي مسؤول في مركز الشرطة او أي من اعضاء الضبط القضائي من المتضرر من الجريمة او من يقوم مقامه قانوناً او أي شخص علم بوقوعها او بإخبار يقدم الى أي منهم من الادعاء العام ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ويجوز تقديم الشكوى في حالة الجرم المشهود الى من يكون حاضراً من ضباط الشرطة ومفوضيها.

التحقيق الاداري يتم نتيجة ارتكاب الموظف فعل مخالف للقانون، اي انه الحق بفعله ضرراً بالجهة التي ينتسب اليها وتم إجراء التحقيق معه واحالته الى المحكمة المختصة، اذ تكون الإحالة بأسلوب الشكوى وفي الواقع العملي تكون الشكوى مقدمه مباشرة الى محكمة التحقيق من قبل الممثل القانوني للدائرة المتضررة من فعل الموظف المخالف وغالباً ما يرافق مع الشكوى التحقيق الإداري.

وبذلك يشكل التحقيق الإداري أساساً قانوني ثابت، في كثير من الحالات التي يتم إحالتها على التحقيق القضائي.

ولمناقشة الموضوع من كافة جوانبه سنتناول هذا المبحث في مطلبين، بحيث يكون المطلب الاول لتناول مفهوم الحجية وشروطها، وفي المطلب الثاني أثر التحقيق الاداري في دور التحقيق الابتدائي.

المطلب الاول: مفهوم الحجية وشروطها وأساسها القانوني

لفهم ماهية الحجية، يقتضي عرض مفهوم الحجية وشروطها وأساسها القانوني بالتفصيل،

وهو ما سنتناوله في الفرعين التاليين من هذا المطلب وفقاً لما يلي:

الفرع الاول: مفهوم الحجية وشروطها

منح المشرع العراقي الحق في تحريك الدعوى الجزائية لعدة جهات من بينها الادعاء العام والمتضرر من الجريمة، او من يقوم مقامه قانونياً وقد ساوى المشرع بين الادعاء العام وبقية الاطراف في رفع الدعوى.

اضافة الى ذلك خولت جهات عديده بموجب قوانين خاصة حق تحريك الدعوى الجزائية، مثل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 الذي منح الوزير او رئيس الدائرة او الموظف المخول من الوزير او مجلس انضباط العام إذا ظهر ان فعل الموظف المحال الى التحقيق، او في محتويات التهمه جرماً نشأ من وظيفته ارتكبه بصفته الرسمية

فتجب احواله الى المحاكم المختصة¹⁹.

ولا تظهر حجية التحقيق الاداري ولا يبرز دورها إلا عند صدور القرار القضائي في القضية المعروضة أمام قاضي التحقيق، وبذلك يصبح التحقيق الاداري ضمن مفردات ذلك القرار، سواء أكان قرار الافراج أو البراءة وعدم المسؤولية أم رفض الشكوى وغلق التحقيق أم بإحالة المتهم إلى محكمة الموضوع²⁰.

وبطبيعة الحال فإن الحكم الذي يحسم الدعوى يستند على ادلة وقرائن، قد يكون التحقيق الاداري من ضمنها، وبهذا يعتبر التحقيق الاداري ايضاً حجة في تحريك الدعوى الجزائية أمام القضاء الجنائي، وليس حجية في ثبوت نسب الجريمة للموظف لان ذلك من اختصاص القضاء الجنائي²¹.

وفيما يتعلق بشروط الحجية، فيكون التحقيق الاداري ذا حجية متكاملة باعتبارها أحد الاسباب التي يبني عليها القرار الجنائي أو الحكم، فلا بد أن تتوفر فيه عدد من الشروط الاساسية والتي منها:

1. أن يكون التحقيق الاداري خالياً من العيوب، ومنها صدوره من جهة ذات اختصاص وطبقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

2. أن يستنفذ كافة الاجراءات القانونية وصولاً للمصادقة على التوصيات من قبل الوزير المختص، وبذلك فإن حجية التحقيق الاداري تظهر من خلال أحكام المحاكم الجزائية، وبالتالي يصبح التحقيق الاداري ذا قيمة قانونية، ولا بد من الاشارة أن للحكم الجنائي حجية أمام الجهات الادارية والقضاء الاداري، وعندئذ تؤثر الاحكام الجنائية على القرارات الانضباطية، مما يتوجب على اللجنة التحقيقية احترام حجية الاحكام القضائية وإتباع مضمونها، وبذلك لا يجوز للجنة

19- وذلك استناداً للمادة 25 من هذا القانون.

20- لفئة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار السنهوري، بيروت، 2021، ص8.

21- الشرعية الاجرائية في التأديب، ص250.

التحقيقية ممارسة صلاحياتها الانضباطية بصورة تخالف الحكم الجنائي، فلا يجوز إعادة الفصل في كل ما فصل فيه جزائياً²².

وكخلاصة لبما سبق، يتضح لنا أنه لكي يحوز التحقيق الإداري الحجية القانونية اللازمة وتأمينه للضمانات المفترضة، يقتضي أن يكون مطابقاً للأصول المفروضة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لناحية إجراءاته وصدوره عن السلطة المختصة، إضافة لمروره بكافة الإجراءات اللازمة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للحجية

يعد التحقيق الإداري بشقيه الشكلي والموضوعي من أهم الإجراءات التي يتعين على الإدارة أن تتخذها قبل أن توقع أي نوع من أنواع العقوبات على الموظف، باعتبار أن ذلك من الضمانات المهمة للموظف في الدفاع عن نفسه ودفع التهمة وباعتباره ضماناً مهمة للإدارة لاستكشاف الحقيقة وتوخي الدقة في سير العمل والوقوف على مواطن الخلل أو القصور²³.

لذلك يكون للتحقيق الإداري حجية معنية من خلال الأدلة المادية التي تبنى لها ونظرها القضاء، وتوجد هنالك ثلاثة أسس قانونية يمكن الرجوع إليها:

1. **فكرة العقد:** والتي تقوم على أساس وجود عقد بين الموظف والإدارة، قوامه الإيجاب الصادر من الإدارة بموجب كتاب التعيين، والقبول المتمثل بمباشرة الموظف لأعمال الوظيفة، وبهذا يُعتبر التحقيق الإداري حجة أو دليل على الموظف، عند إحالته للقضاء، ومما يؤخذ على هذا الرأي أن الفقه الإداري أستقر على اعتبار الوظيفة العامة قائمة على أساس المركز القانوني للموظف، واذ هو رابطة تنظيمية بين الموظف والإدارة، وليس على أساس العقد المفترض بينهما.

22- القرار المرقم 1/ت/نزاهه/2016 في 3/1/2016 غير منشور.

23- عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، دون تاريخ نشر، ص 153.

2. مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد: إن للتحقيق الإداري ذو أهمية للموظف، تجد أثرها بإعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه، وإثبات براءته، مما يوجه إليه من تهم، وتنعكس هذه الأهمية أيضاً على الإدارة، حيث تمكن الوقوف على الحقيقة لتكون قراراتها عادلة ومنصفة، بدون إيقاع للظلم والاجحاف، وكل ذلك يعود بالنفع والفائدة على سير واستمرار المرفق العام.

3. فكرة الأثر المنشئ: وهذه الفكرة تقوم على أساس أن توصية اللجنة التحقيقية، بإحالة الموظف إلى القضاء الجنائي أثر هو عبارة (واقعة قانونية موضوعية) تحل محل الرابطة القائمة على أساس فكرة العقد، والتي تختفي كأثر لهذه التوصية.

المطلب الثاني: أثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي

يعتبر التحقيق الإداري الخطوة الأولى لأثبات الفعل الذي حظر القانون على الموظف القيام به، وبذلك منع القانون الإدارة من فرض أي من العقوبات الانضباطية على الموظف، إلا بعد إجراء التحقيق الإداري.

وبهذا يُعد التحقيق الإداري دليلاً لتحديد فعل الموظف، وتوجيه الاتهام له، وما يثبت العكس براءته من الفعل المسند إليه وحسب الطريق الذي رسمته الفقرة (أولاً) من المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام)²⁴.

الفرع الأول: إحالة الموظف للمحكمة المختصة

ألزمت الفقرة/ثالثاً من المادة أعلاه اللجنة التحقيقية، بموجب الفقرة/أولاً من ذات المادة بأن توصي بإحالة الموظف المخالف للمحاكم المختصة، إذا رأت أن فعله، يشكل جريمة، نشأت عن وظيفته، لذلك فإن الموظف قد يرتكب مخالفة إدارية وتفرض عليه السلطة المختصة عقوبة انضباطية مناسبة، ولكن تلك المخالفة، قد تشكل في الوقت نفسه جريمة جنائية تنص

24- عبد الله بن عبد العزيز بن فهد العجلان، التحقيق الإداري، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثامن، سلسلة ملخصات الأبحاث القضائية، مكتبة المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، 1436 هـ، ص 393.

القوانين عليها، ومن هنا تظهر الصلة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي (الابتدائي) وستكون اللجنة التحقيقية ملزمة، بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة²⁵.

وبناء على ذلك فإن اللجنة المختصة تقوم في حالة ارتكاب الموظف لمخالفة ينطبق عليها الوصف الجنائي أن تحيله للقضاء المختص، وإن قيام اللجنة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف لا يشكل سببا لعدم إحالته على القضاء المختص.

الفرع الثاني: التحقيق الإداري يشكل أساس التحقيق الجنائي

يعتبر التحقيق الإداري المدخل الأول للتحقيق الجنائي، إلا أنه لا يعتبر حجة ملزمة لتلك الجهة في الأخذ بما ورد فيه من توصيات أو نتائج تحقيقية، كسبب الإحالة إلى القضاء، وقد أعتبر القضاء نتائج التحقيق الإداري بإحالة الموظف إلى المحاكم الجنائية، بمثابة إخبار وتحريك للدعوة الجزائية، ما قضت به محكمة جنابات الرصافة، حيث جاء في قرار لها (0000) أن القرار غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك أن الممثل القانوني طلب الشكوى ، ضد المتهمين ، مستنداً إلى ما جاء في التحقيق الإداري المتضمن بأنه يوصي بإحالة الموظف إلى هيئة النزاهة وبالتالي فإن الأدلة المستحصلة في الدعوى تكفي بإحالة المتهمين إلى المحكمة المختصة، عليه قرر نقض القرار المُميز)²⁶.

وبذلك يعتبر التحقيق الإداري دليلاً مهماً، للتحقيق الجنائي، من أجل الوصول إلى الحقيقة، لأن التحقيق الإداري هو الأقرب إلى الموظف، وهو الأكثر اطلاعا على مفاصل العمل.

ويتضح مما تقدم أن التحقيق الإداري له حجية مباشرة في التحقيق الجنائي (الابتدائي) مع الموظف المحال إلى سلطات التحقيق الجنائية ، وفي اتجاه مغاير يخص ذات الموضوع ، قضت محكمة جنابات بابل، بصفقتها التمييزية (... وُجد أن القرار المميز غير صحيح وجاء

25- زياد خلف عودة، التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، 2006، ص 139.

26- لفظة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 129-127.

سابقاً لأوانه حيث أن التحقيق الإداري غير ملزم للمحكمة وبالإمكان عرض الأمر على خبراء آخرين لبيان الرأي وهل أن هنالك ثمة اهمال في عمل اللجنة التحقيقية أو سوء نية ، أو منفعة شخصية لهم في الأمر، أو أنهم ارتكبوا عمداً ما يخالف واجبات الوظيفة ، أو امتنعوا عن أداء عمل بقصد الأضرار (...)²⁷.

ومن خلال واقعنا العملي نجد أن التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي، مسألة غير ثابتة ومتباينة من دائرة الى اخرى ولا توجد سياقات راسخة تحدد مسارها، وإنما تحددتها طبيعة الواقعة موضوع التحقيق، والادلة التي ترفد بها التحقيق الجنائي وخبرة وكفاءة اعضاء لجان التحقيق، فقد يعتمد قاضي التحقيق على الادلة التي تضمنها التحقيق الإداري اعتماداً كلياً خاصة الادلة المادية، مثل المستندات والوثائق الرسمية، وعلى أثر ذلك تتولد لدى القاضي القناعة، لاتخاذ القرار المناسب، أما بالإحالة أو الافراج أو غلق التحقيق نهائياً ورد الشكوى.

وقد أصدر مجلس القضاء الاعلى / رئاسة الادعاء العام، بموجب الكتاب المرقم 111/2010 في 10/10/2010، والموجه الى محاكم التحقيق بخصوص التحقيق الإداري ، المتضمن (أن التحقيق الذي تجريه الوزارات، غير ملزم للمحاكم لعدم وجود نص في قانون أصول المحاكمات الجزائية، النافذ يوجب على قاضي التحقيق طلب التحقيق الإداري الذي تجريه الدائرة ، وفي الوقت نفسه لا يوجد أي مانع من أن يقوم قاضي التحقيق او المحكمة المختصة بطلب التحقيق الإداري للاستئناس به، أو لتعزيز قناعتها القانونية، بما نتج عن التحقيق، وفي حالة تأخير أنجاز التحقيق فلا يوجد مانع، أن يتم صرف النظر عنه، لأن لكل قضية ظروفها، ويترك تقدير ذلك لقاضي التحقيق والمحكمة المختصة).

وهناك بعض القوانين الخاصة، تضمنت نصوصها الاشارة إلى تقييد قاضي التحقيق من اصدار امر القبض او التوقيف بحق شريحة معينة من الموظفين إلا بعد إجراء التحقيق الإداري، مثال ذلك ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون حماية الاطباء رقم 26 لسنة 2013

27- القرار المرقم 1428/ت/2012 في 7/9/2012 غير منشور.

بقولها: «لا يجوز ألقاء القبض أو توقيف الطبيب المقدم ضده شكوى لأسباب مهنية طبية، إلا بعد إجراء تحقيق مهني من قبل لجنة وزارية مختصة²⁸.
وأن هذه القيود والقوانين الخاصة، تفرض على قاضي التحقيق اتخاذ إجراءات قانونية تؤدي إلى إطالة أمد التحقيق، وعدم حسم القضايا ضمن سقفها الزمني، إضافة إلى ذلك تؤدي إلى ضياع معالم الجريمة وأدلتها.

28- منشور القانون في جريدة الوقائع العراقية، العدد 2487، في 26/8/2013.

الخاتمة

من خلال مجريات الدراسة تبين أن للتحقيق الإداري قيمة قانونية، إذا تبنى القضاء لما ورد في التحقيق من وقائع مادية، وأدلة ومستندات، توجب اتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها، التحقيق الإداري لا يمثل في عنايه تتوخاها الإدارة بل هو وسيلة يتم من خلالها تصحيح الحقائق واستجلاء وجه الحق من أجل الوصول الى كشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجة، وان قوانين الوظيفة في العراق وغيرها من الدول لم تضع تعريفاً محدد والتحقيق الإداري وهذا منهج يحسد عليه المشرع.

ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها هي الآتي:

1. تجاهل قانون انضباط موظفي الدولة دور الخبرة والكفاءة والاختصاص والدرجة الوظيفية في تشكيل اللجان التحقيقية، وعدم ايلاء سنوات الخدمة في المؤسسة لأي دور في اختيار اعضاء تلك اللجان.
2. إن أغلب اللجان التحقيقية المشكلة قد تكون ليست صاحبة اختصاص، خاصة فيما إذا كان الموضوع ذا طابع تقني او تخصصي دقيق، وجعل العضو القانوني، أحد أعضائها، وليس رئيساً وأبقاه في مركز قد يكون هامشياً، وبذلك لا يكون هنالك تحقيق قادر على إظهار الحقائق أمام الإدارة.
3. عدم تحديد سقف زمني لإنجاز عمل اللجنة التحقيقية ادى الى إن أغلب عمل اللجان التحقيقية تتصف بالتلكؤ والبطء في إنجاز التحقيق الإداري مما يؤدي إلى إطالة التحقيق، وخاصة في قضايا الفساد الإداري والمالي، وهذا يؤدي إلى ضياع معالم المخالفة او الجريمة ويمكن الموظف المحال للتحقيق من الهرب أو التلاعب بالوثائق وغيرها، إذا ما كان فاسداً، او اضعه حقه فيما إذا كان بريئاً.
4. إن إحالة الموظف الى التحقيق والمصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية، هي صلاحية

الوزير او من يخوله بتلك الصلاحية، وبذلك يخضع التحقيق الاداري إلى أهواء الوزير، كونه يملك سلطتي الاتهام وفرض الجزاء.

التوصيات

أما أبرز التوصيات التي توصلنا إليها فنعرضها كما يلي:

1. إجراء تعديل في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام من أجل سد النقص الحاصل ومعالجة بعض الإشكالات، مثل تبليغ الموظف المحال للتحقيق والشهود وتحليفهم اليمين القانوني، والجزاء المترتب في حال عدم حضورهم، محددات وشروط اختيار اعضاء اللجان التحقيقية.
2. تحديد سقف زمنية لإنجاز عمل اللجان التحقيقية والعمل على معالجة التلكؤ في إنجاز التحقيقات الادارية، وذلك بتوفير الموارد البشرية والامكانيات المادية والفنية،
3. تفعيل دور الادعاء العام، من خلال حضور المدعي العام أثناء التحقيق الاداري، للإشراف والمتابعة وخاصة في القضايا التي فيها هدر للمال العام.
4. إعادة صياغة المواد القانونية الخاصة بإجراءات اللجان التحقيقية، وجعل توصياتها ملزمة للوزير ورئيس الدائرة، وذلك بتحديد مدة زمنية للمصادقة على اللجنة التحقيقية من تاريخ استلامها، وتعتبر اللجنة مصادق عليها إذا لم يبت بها الوزير او رئيس الدائرة.
5. إعادة النظر في التعاميم والتوجيهات التي تفرض حجية ملزمة للتحقيق الإداري على مسار التحقيق الجنائي وخصوصًا (الابتدائي) كالإزام قضاة التحقيق بعدم اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتهمين إلا بعد إكمال التحقيق الإداري، وترك ذلك لتقدير القاضي وحسب ظروف وملابسات كل قضية.

المراجع

الكتب

- 1- حسن محمد دحام، أصول التحقيق الإداري في ظل القوانين العراقية، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب، بغداد، 2017
- 2- علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الدار العربية، بغداد.
- 3- عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، دون تاريخ نشر.
- 4- عثمان سليمان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2012
- 5- غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، رقم (14) لسنة 1991، مطبعة العزة، بغداد.
- 6- لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار السنهوري، بيروت، 2021.
- 7- لواء محمد ماجد، شرح الاجراءات التأديبية، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية، 2004.
- 8- ماجد راغب الحلوة، القضاء الاداري، الفتية للطباعة والنشر، 1985.
- 9- ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب، ط2، دار الغريب للطباعة، القاهرة، 1986
- 10- محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
- 11- محمد عباس سهر الجبوري، الضمانات اللاحقة لمسائلة الموظف تأديبيا، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2022.

الأبحاث والدراسات القانونية

- 1- رعد فجر الراوي، التحقيق الإداري، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد العاشر، المجلد الخامس، 2015.
- 2- عبد الله بن عبد العزيز بن فهد العجلان، التحقيق الإداري، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثامن، سلسلة ملخصات الأبحاث القضائية، مكتبة المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، 1436 هجرة.

الرسائل

- 1- زياد خلف عودة، التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، كلية الحقوق، 2006.
- 2- عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابق لغرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين.
- 3- هناء محمد ركبان العبودي، دور التحقيق الإداري في كشف حالات الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، جامعة النهريين، كلية الحقوق، 2013.

القوانين

- 1- انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
- 2- قانون حماية الاطباء رقم 26 لسنة 2013، جريدة الوقائع العراقية، العدد 2487، في 26/8/2013.
- 3- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، رقم 23 لسنة 1971، تاريخ 4/2/1971

الاحكام القضائية

- 1- القرار المرقم 1/ت/نزاهة/2016 في 3/1/2016 غير منشور
- 2- القرار المرقم 1428/ت/2012 في 7/9/2012 غير منشور 9

الفهرس

الملخص

المقدمة

المبحث الأول: ماهية التحقيق الإداري

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري

الفرع الأول: التعريفات الفقهية للتحقيق الإداري

الفرع الثاني: مضمون التحقيق الإداري

المطلب الثاني: أهمية التحقيق الإداري

الفرع الأول: أهمية التحقيق الإداري من ناحية التحقيق

الفرع الثاني: أهميته للجزاء المفروض

المبحث الثاني: حجية التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي

المطلب الأول: مفهوم الحجية وشروطها وأساسها القانوني

الفرع الأول: مفهوم الحجية وشروطها

الفرع الثاني: الأساس القانوني للحجية

المطلب الثاني: أثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي

الفرع الأول: إحالة الموظف للمحكمة المختصة

الفرع الثاني: التحقيق الإداري يشكل أساس التحقيق الجنائي

الخاتمة

المراجع

الفهرس