

ملخص البحث

يحظى التحقيق الإداري بأهمية خاصة نظراً لتطور نمط الحياة السياسية والاقتصادية في العراق وتأثير ذلك على الواقع التشريعي والقضائي بما أفرزه من شيوخ جرائم معينة لعل أبرزها جرائم الفساد المالي والإداري وهدر المال العام والتي غالباً ما يكون مرتكبها من الموظفين، مما أصبح لازماً تفعيل آليات ووسائل التحقيق في مثل هذه الجرائم والذي يبدأ من التحقيق الإداري في الدائرة المعنية، يُضاف الى ذلك اختلاف الآراء الفقهية والتطبيقات القضائية والتوجيهات الرسمية الصادرة للمحاكم المعنية بخصوص دور التحقيق الإداري في المجال الجنائي وأثره على سير التحقيقات الجارية من قبل محاكم التحقيق ومحاكم الموضوع المختصة.

سنعالج هذه المعطيات في مبحثين، سنتناول في الأول مفهوم التحقيق الإداري وبثلاثة مطالب، سنبحث في الأول تعريف التحقيق الإداري، وفي الثاني أهميته، وفي الثالث الأساس القانوني له، وسنتناول في المبحث الثاني، حُجبة التحقيق الإداري في دوري التحقيق والمحاكمة، وسنتناول مفهوم الحُجبة وشروطها وأساسها في المطلب الأول، وأثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي في المطلب الثاني، وسنبحث في الثالث، أثر التحقيق الإداري في دور المحاكمة، وسنتبع ذلك بخاتمة ستضمن ما نتوصل إليه من نتائج وما يليها من المقترحات..

المقدمة

موضوع البحث :

يُعد التحقيق الإداري سبيل الإدارة في تحديد المسؤولية الانضباطية لموظفيها من خلال الاجراءات المقررة قانوناً خاصة بعد ان تطورت وظيفة الدولة في العصر الحديث وتجاوزت الحدود المرسومة لها في الحفاظ على الامن والدفاع عن الوطن وجباية الضرائب و ان العلاقة بين ازدياد مسؤوليات الدولة وبين اهمية الموظف ، هي علاقة طردية باعتبار ان الموظف ذراع الدولة واداتها الفاعلة في تنفيذ سياساتها وتوجهاتها المحققة لأهدافها، ونتيجة لهذه العلاقة اصبحت للموظف حقوق على الدولة الوفاء بها وعليه واجبات والتزامات يقتضي القيام بها، وان خروج الموظف عن موجبات وظيفته هو أمر مألوف وهو ما يعرف (بالمخالفة الانضباطية) والتي وضع المشرع لها اجراءات واحاطها بضوابط يجب الالتزام بها عند إخلال الموظف بمقتضياتها أو اتيانه بفعل من الافعال المحظورة عليه ، وهي

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

بمثابة الضمانات القانونية للموظف على نحو يُشيع الاستقرار والطمأنينة بين الموظفين وبما ينعكس إيجاباً على سير أعمال المرفق العام والتحقيق الإداري ليس عنواناً للذنب أو وسيلةً للانتقام، إنما هو وسيلة الإدارة لكشف الحقيقة وبيان طبيعة العلاقة بين الموظف والمخالفة المنسوبة إليه، ومن أبرز تلك الضمانات في نطاق التأديب هو أن يتم إجراء التحقيق الإداري مع الموظف والاستماع إلى أقواله ومنحه فرصة الدفاع عما أُسند إليه من التهم باعتبار إن التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى في الإجراءات الانضباطية، ويُعد إجراءً جوهرياً لا بد من إتباعه قبل فرض العقوبة، ولذلك فإن التحقيق المعول عليه هو السابق على فرض العقوبة وليس التالي لها.

أهمية موضوع البحث

وتتمثل أهمية الموضوع بأن التحقيق الإداري هو الفرصة التي تُمنح للموظف لإبداء دفعه وإثبات براءته وإزالة الشكوك التي قد تُثار حوله ونفي ما يُسند إليه من إتهام، وهو بذات الوقت وسيلة الإدارة لمعرفة حقيقة موظفيها والتوصل إلى الحقيقة كاملة لتأتي قراراتها دقيقة وعادلة لإستنادها إلى معلومات صحيحة، ومن ثم فإن ذلك يُضفي على عملها طابع الإنصاف والعدالة لا الظلم والإجحاف، وإن إغفال هذه الإجراءات يترتب عليه بطلان العقوبة المفروضة باعتبار أن التحقيق الإداري إجراءً جوهرياً لا يجوز تجاهله أو إغفاله.

وإن أهمية التحقيق الإداري بدت بشكل أكثر وضوحاً بعد تطور وظيفة الدولة بوجه عام والتغيرات الجوهرية التي طالت النظام السياسي والإقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ على وجه الخصوص، وبروز وإستشراء جرائم الفساد المالي والإداري بشكل لافت للنظر، إذ أصبحت الحاجة ملحة إلى إيجاد وسائل للبحث والتقصي والتحقيق في تلك الجرائم تمهيداً للوقوف على مرتكبيها ومعاقبتهم إنضباطياً وجزائياً، لأن التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى ونقطة الإرتكاز للتحقيق التالي وهو التحقيق الجنائي الذي يكون مناطه فرض العقوبة الجنائية عند إصدار الحكم.

نطاق البحث :

أما عن إطار البحث ونطاقه فسيُصور حول بيان الكيفية التي يتم من خلالها إجراء التحقيق مع الموظف المخالف عند خروجه عن السلوك المهني القويم و ارتكابه ما يخالف موجبات الوظيفة ووفقاً للأحكام الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١/المعدل،

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

وأثر هذا التحقيق على مجريات التحقيق الجنائي في دوري التحقيق الجنائي "الابتدائي" والمحاكمة وما يتخلل ذلك من إجراءات وضمانات مع بيان معنى وأساس التحقيق الإداري وأهميته.

منهجية البحث:

سنعالج هذه المعطيات في مبحثين، سنتناول في الأول مفهوم التحقيق الإداري وبثلاثة مطالب، سنبحث في الأول تعريف التحقيق الإداري، وفي الثاني أهميته، وفي الثالث الأساس القانوني له، وسنتناول في المبحث الثاني، حُجبة التحقيق الإداري في دوري التحقيق والمحاكمة، وسنتناول مفهوم الحُجبة وشروطها وأساسها في المطلب الأول، وأثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي في المطلب الثاني، وسنبحث في الثالث، أثر التحقيق الإداري في دور المحاكمة، وسنتبع ذلك بخاتمة ستتضمن ما نتوصل إليه من نتائج وما يليها من المقترحات....

سائلاً الله تعالى التوفيق والسداد...

المبحث الأول

مفهوم التحقيق الإداري

التحقيق الإداري: وكباقي أنواع التحقيق هو (فنٌّ) له أسسه ومقوماته وإنَّ الإحاطة بمفهوم التحقيق الإداري تستلزم البحث في جوانب معينة بغية الوصول الى الصورة المتكاملة لهذا المفهوم وهذه الجوانب هي: تعريف التحقيق الإداري وأهميته والأساس القانوني له، وسنتطرق لكل منها في مطلب مستقل .

المطلب الأول

تعريف التحقيق الإداري

للتحقيق الإداري: تعريفان، أحدهما لغوي والآخر اصطلاحي، فالتحقيق لغةً: هو البحث عن الحقيقة ومصدره (حقٌّ) وهو نقيض الباطل، بمعنى يقين، وحقق الأمر يُحققه حقاً، أي كان منه على يقين^(١)، ومصدق ذلك قوله

تعالى في محكم كتابه العزيز (أولئك الذين حقَّ عليهم القول في أممٍ قد خلت من قبلهم من الجن والإنس إنهم كانوا خاسرين)^(٢)، وأصل كلمة التحقيق في اللغة (حقَّق)^(٣)، وحققه أي أكده، و(المحقق) يُقال كلامٌ محققٌ، أي محكمٌ ومنظَّمٌ، وثوبٌ محققٌ، أي محكم النسيج^(٤)، وحقَّق الأمر، أوجبه وصيره حقاً لا يُشكُّ به، ويُقال أحق عليه القضاء إذا أوجبه، وتحقق الخبر، أي ثبت، وحقَّق النظر والقول والأمر، أي أحكمه^(٥).

أمَّا من الناحية الاصطلاحية، فيُقصد بالتحقيق (عموماً) هو مجموعة الإجراءات والوسائل المشروعة التي يتبعها المحقق للوصول الى الحقيقة^(٦)، وهو بمثابة الكشف عن الأدلة المتحصلة بعد وقوع الجريمة للوصول الى مرتكبيها^(٧)، أو هو الإجراءات التي تباشرها السلطة المختصة بالتحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتحري وجمع الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة^(٨).

أمَّا التحقيق الإداري (تحديداً) فيُقصد به : مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة التأديبية والمسؤولين عنها^(٩)، فيما عرفه آخرون بأنه : إجراءٌ تمهيدي يهدف الى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف والتهمة المنسوبة اليه^(١٠)، فيما ذهب البعض الى إنه إجراءٌ تمهيدي يستهدف الكشف عن الحقيقة لأمرٍ أثارته من حيث المبدأ السلطة الرئاسية للموظف^(١١)، وخلص بعض الباحثين من خلال مجمل التعريفات السابقة الى تعريف مفاده، بأن التحقيق الإداري يعني : إجراءً يتم بالشكل الذي نص

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

عليه القانون من أجل كشف الحقيقة والتثبت من الأدلة في جو يكفل للموظف الضمانات كافة وبالشكل الذي يطمئن فيه الى عدالة الإجراءات المتخذة بحقه^(١٢).

وقد خلت التشريعات العراقية في مجال الوظيفة العامة أو النظام التأديبي من تعريف محدد للتحقيق الإداري، إلا أنها أتت بمجموعة من المعايير والضوابط واجبة الإلتباع كتلك التي تضمنتها المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ / المعدل^(١٣)، بخصوص تأليف اللجنة التحقيقية وإجراءات عملها .

ويرى جانب من الفقه في سلوك المشرع العراقي هذا (نقص) في التشريع لأن الإدارة ستصبح مطلقة العنان بما تملكه من سلطات واسعة في إتخاذ القرارات والإجراءات ، وقد تكون متعسفة تجاه الموظف^(١٤)، فيما رأى جانب آخر إنه منهج يُحمد عليه ، لأن ذلك ليس من واجب التشريع ، حيث لا يمكن الإحاطة بتعريف جامع مانع للتحقيق الإداري، ويبقى ذلك من مهمة الفقه والقضاء، لما لإيراد التعاريف في نصوص جامدة من تقييد للأمر المعرف ووجوب الإلتزام بحرفية النص، الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لإجتهد الفقهاء ورجال القضاء لوضع التعاريف المناسبة للتحقيق الإداري^(١٥) .

ونحن نميل الى الإتجاه الثاني، لأن سلامة ودقة الإجراءات اللازمة لعملية التحقيق مع الموظف، والتي يُمثلها التحقيق الإداري، لا يمكن الإحاطة بها من خلال إيراد تعريف محدد للتحقيق الإداري، وإن ذلك يمكن أن يتحقق بواسطة المبادئ القانونية التي يسنها القضاء من خلال أحكامه، وهذا ما كفله المشرع العراقي من خلال مضمون نص المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام / النافذ .

ومما تجدر الإشارة إليه إن المشرع العراقي غالباً ما يستخدم كلمة (إنضباط أو المخالفة الإنضباطية) بدلاً من كلمة (التأديب أو المخالفة التأديبية) كونها الأفضل، نظراً للدلالة غير اللائقة بالموظف التي تعطيها كلمة (التأديب) خاصة في مجتمعنا العراقي، ومع ذلك فإن الكثير من الكتاب والباحثين قد درجوا على استخدام كلمة (التأديب) لسلسلة اللفظة^(١٦)، كما إن قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ استخدم أيضاً لفظة (التأديبية) جنباً الى جنب مع لفظة (الإنضباطية) وذلك في المادة (١) منه والتي نصت على ودون الإخلال بالمسؤولية المدنية أو التأديبية أو الإنضباطية^(١٧).

وقد ورد مصطلح التحقيق الإداري في التشريع العراقي بشكل صريح في قانون المفتشين العموميين بموجب أمر سلطة الإحتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ / القسم (٥) منه وتحت عنوان (المهام) حيث ورد مانصه (القيام بالتحقيق الإداري على نحو يتماشى مع السلطات المنصوص عليها في القسم ٦)^(١٨).

ويلاحظ من مجمل ماتقدم، إن التحقيق الإداري هو إجراء، وبالتالي يجب أن يخضع لما تخضع له الإجراءات الإنضباطية الأخرى من ضوابط ، ويجب أن يكون ضمن إطار قاعدة أساسية وهي (تحقيق العدالة وضمان حقوق الموظف) .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

وتقتصر الإجراءات الإنضباطية على التحقيق الذي يكون خاضعاً أساساً لتوقيع (الرئيس الإداري) وهذا ما يسمى (بالإنضباط الرئاسي) وهو مامعوم به في العراق إذ يجري التحقيق الإداري بخصوص المخالفة الإنضباطية على وفق قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، حيث حددت المادة (٤) منه واجبات الموظف التي يجب أن يلتزم بها، فيما حددت المادة (٨) من ذات القانون - وبشكل حصري - العقوبات الإنضباطية التي تُفرض عليه عند إدانته عن المخالفة الإنضباطية المنسوبة إليه .

وهناك أنواع أخرى من التحقيقات قد تقترب من التحقيق الإداري، ألا أن لكل منها نظام خاص وقواعد محددة وردت في قوانين خاصة، منها التحقيق الذي تجريه (لجنة شؤون القضاة) وفقاً لأحكام قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ / المعدل^(١٩)، المواد (٦٠، ٦١، ٦٢) منه، وتختص هذه اللجنة بالتحقيق في المخالفات والتهم التي قد تُنسب للقاضي، ويكون التحقيق فيها بموجب دعوى إنضباطية، وكذلك بالنسبة لأعضاء الإِدعاء العام، حيث تختص بالتحقيق معهم عن التهم والمخالفات التي تُنسب إليهم لجنة تسمى (لجنة شؤون أعضاء الإِدعاء العام) وحسب نص المادة (٦٢) من قانون الإِدعاء العام (المُلغى) رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩^(٢٠).

المطلب الثاني

أهمية التحقيق الإداري

يُعد التحقيق الإداري الأداة الفاعلة من أجل إستجلاء الحقيقة في إثبات أو نفي إرتكاب الموظف للمخالفة المنسوبة إليه وفقاً للإجراءات القانونية المقررة، ويحول دون إصدار قرار بفرض العقوبة على مجرد الشك في فعل المتهم ودون تمكنه من الدفاع عن نفسه ودون التدقيق والتمحيص في أدلة وإثباتات المخالفة المنسوبة إليه، لذا فإن أهمية التحقيق الإداري تبرز بشكل جلي في تأكيد مبدأ المشروعية وسيادة القانون في مجال العمل الوظيفي ويحول دون طغيان الإدارة وإستبدادها في العصف بحقوق الموظفين وحرّياتهم بغير مسوغ قانوني^(٢١)، يُضاف الى ذلك إن التحقيق الإداري يُمثل المرحلة التمهيدية للإحالة الى المحاكمة، وفي هذه المرحلة تتوضح الحقائق عن طريق القيام بالإجراءات القانونية في التحقيق، كما إنه ليس بالإجراء البسيط الذي يمكن تجاوزه، وإنما هو من الإجراءات الجوهرية التي يُفرضي إغفالها الى عيب يُصيب القرار الإنضباطي في شكله مما يجعله عرضة للإبطال^(٢٢)، وهذا ما أكدته مجلس الإنضباط العام في قراره نصّ على أن (مفاجأة الموظف بتوقيع عقوبة الفصل بحقه دون إجراء تحقيق يجعل العقوبة باطلة)^(٢٣).

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

كما إن التحقيق الإداري بذات الوقت، هو وسيلة الإدارة في حماية المرفق العام من السلوك الوظيفي المنحرف وضمان حسن سير العمل فيه، ولها سلطة تقديرية في إعتبار سلوك معين معيباً أو منحرفاً بالشكل الذي يتطلب محاسبة ومجازاة الموظف عنه^(٢٤) وذهب البعض الى القول بأن أهمية التحقيق الإداري لا تقل خطورة عن أهمية التحقيق الجنائي خاصة في مجال محاربة جرائم الفساد الإداري والمالي، والسيطرة على جرائم هدر الأموال العامة وسرقتها وباقي المخالفات الوظيفية^(٢٥).

وتتجلى أهمية التحقيق الإداري من خلال مظاهر متعددة يمكن إجمالها بما يلي :

أولاً / أهميته للموظف العام : الموظف العام هو الركيزة الأساس في الوظيفة العامة، فهو عقل الدولة المدير وساعدها المنفذ^(٢٦)، وأهمية التحقيق الإداري بالنسبة له تتمثل بما يلي:

ممارسة حق الدفاع : وهذا الحق موغل في القَدَم، إذ أن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون عرضةً للكيد والنكايّة من قبل جمهور المواطنين أو ممن معه من الموظفين، ممّا يتحتم أن تُتاح له الفرصة الكافية لإثبات براءته ودرء ما يوجه إليه من تهم بما يملكه من أدلة، إذ أن التحقيق يهيئ له فرصةً ثمينةً بما يتضمنه من إجراءات، لأنّ يجمع الموظف شتات هذه الأدلة ومن ثمّ ممارسة حقه في الدفاع^(٢٧).

وبهذا يكون التحقيق الإداري ضماناً مهمّةً من ضمانات الموظف قبل أن تُوقع عليه الإدارة جزاءها الإنضباطي، إذ أن من حقه أن يُمنح فرصة الدفاع عن نفسه وإثبات براءته مما ينسب اليه دون تعسف من الإدارة في معاقبته إلّا من خلال إجراءات شكلية وموضوعية وفي مقدمتها أن تتولى مهمة إستجوابه هيئة أو لجنة تحقيقية، وأن يُمنح الوقت الكافي للدفاع عن نفسه، وأن تبني تلك اللجان توصياتها وفقاً لما يتوفر لديها من أدلة كافية^(٢٨)، لأنّ إتهام الموظف وإحالته على التحقيق من شأنه أن يُثير الأقاويل حول سمعته الوظيفية ويزعزع مركزه الاجتماعي، ويستمر الأمر هكذا إلى أن يُباشَر التحقيق معه والذي قد يُسفر عن إدانته أو براءته، والنتيجة الأخيرة من شأنها أن تُزِيل الغبار الذي أُثير حول سمعته ومركزه^(٢٩).

إنّ مهمة التحقيق الإداري هي التوصل الى حقيقة الفعل المنسوب للموظف والتيقن من إرتكابه بالوسائل التحقيقية المتاحة، أي إنّ التحقيق الإداري من شأنه تحديد جسامّة الفعل أو بساطته أو مدى الضرر الذي ألحقه الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل فيها وعلى ضوء ذلك تُقدّر الإدارة الجزاء الذي توقعه على الموظف بحيث يتناسب ذلك الجزاء مع الفعل المرتكب ودون تعسف في إيقاع العقوبة^(٣٠)، ذلك أن الجرائم الإنضباطية ليست محددةً على سبيل الحصر، وبالتالي يكون للجهة الإدارية السلطة التقديرية في أن تُقرر بشأن - ما يصدر عن الموظف من عمل عند ممارسته لأعمال وظيفته - وفيما إذا كان يشكل

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

مخالفة إنضباطية من عدمه، وهنا تبرز أهمية التحقيق الإداري كونه يؤدي الى كشف الحقيقة كاملة وصولاً الى الموازنة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها .

ثانياً/ أهميته للإدارة : تتجسد أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للإدارة من خلال إعتبار الموظف هو الدعامة الأساسية في الوظيفة العامة، وعلى الإدارة يقع واجب حمايته من كل ما يمس حقوقه الوظيفية^(٣١)، ويتم ذلك في مجال الإنضباط بإتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه، كما إن التحقيق الإداري يجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات صحيحة ودقيقة، والقول بعكس ذلك يؤدي الى فرض جزاءات تفتقر الى الدقة وقد تُجانب العدالة مما يؤدي الى عدم إنصاف الموظف وتولد الشعور لديه بالظلم مما يقلل حتماً من أدائه عكس ما يكون عليه في حال شعوره بالأمن والطمأنينة^(٣٢)، كذلك فإن إجراء التحقيق يُمكن الإدارة من الوقوف على مواطن الضعف والخلل في عمل موظفيها لمعالجتها وتلافيها مستقبلاً، فضلاً عن فرض الجزاء، الأمر الذي يعود بالنفع والفائدة على عمل الإدارة التي تضع في الحسبان السبل الكفيلة لمنع تكرار مثل هذه المخالفات في المستقبل، وهذا مايطور عمل الإدارة ويجعلها على هدى وبصيرة من أمرها^(٣٣) .

ثالثاً / أهميته للمجتمع: وتتجلى هذه الأهمية من خلال إعتبار التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات الموظف العام^(٣٤)، أي بمعنى إن الإدارة تسعى الى مجازاة الموظف عما ينسب اليه وفقاً لتقديراتها المتعلقة بالحفاظ على المرفق العام ودوام العمل فيه وبالقدر الذي لا يلحق الحيف والجور بالموظف، مما يؤدي الى وصف تصرفاتها بالعدالة و المنصفة وهو ما تتوخاه في عملها، وإن شيوع العدالة والإنصاف دليل على رقي المجتمع وتقدمه^(٣٥)، إضافة الى ذلك فإن تطور المجتمعات وتدخل الدولة في مجالات لم تكن تضطلع بها في الماضي أدى الى زيادة الكوادر العاملة لمواكبة أعمال الدولة المتشعبة والمتزايدة وإزدياد أهمية الوظيفة العامة تبعاً لذلك مع زيادة عدد الموظفين الذي يمثلون الحجر الأساس في هذه الوظيفة، وبناءً عليه فإن تحقيق مصلحة الموظف في أن يُقاضى وفقاً لإجراءات عادلة مع توفير جميع الضمانات له بما فيها حق الدفاع عن نفسه، هو في الوقت ذاته تحقيق لمصلحة المجتمع^(٣٦) .

رابعاً/ أهميته في الجزاء المفروض : وتحقق هذه الأهمية في جانبين :-

أ- من حيث تكييف الخطأ الوظيفي : فتكييف الخطأ الوظيفي قد يبدو أصعب من تكييف الفعل الجنائي، لأن الأفعال التي تشكل الجرائم حددتها النصوص العقابية بصورة صريحة وواضحة ، عكس الجريمة الإنضباطية فإنها لاتخضع للمبدأ المقرر في قانون العقوبات الذي يقضي بأنه (للاجريمة ولاعقوبة الا بنص)^(٣٧) ، ولهذا فإن على الإدارة أن تتحرى هذه الجرائم في تصرفات الموظف وتكيفها بأنها جرائم إنضباطية من عدمه، كونها غير واضحة المعالم والحدود لعدم تحديد المشرع لأغلب هذه الجرائم في

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

نصوص ثابتة كما فعل في المجال الجنائي، مما جعل عمل المحقق الإداري أصعب بكثير من عمل المحقق الجنائي الذي لا يخرج دوره عن الوقوف على الجريمة الجنائية الموصوفة قانوناً على وفق قوالب لا تتغير مهما تغيرت الظروف والملابسات^(٣٨).

ب- من حيث فرض العقوبة : إن المشرع رغم إنه لم يصنف المخالفات الإنضباطية ويضعها في تصنيف يُرجع إليه في تحديد الوصف القانوني للمخالفة، ألا أنه حدد العقوبات التي تلزم الإدارة بإختيار إحداها لفرضها على الموظف بالشكل الذي يتناسب مع الفعل المنسوب إليه، مما يُحتم على المحقق الإداري بعد تكييف فعل الموظف بأنه مخالفة إنضباطية، أن يُحدد الجزاء المناسب لذلك الفعل من بين العقوبات التي أوردها المشرع في القوانين الوظيفية^(٣٩)، مستنداً في ذلك الى سلطته التقديرية التي منحها إياه، وإن مسألة التكيف الدقيق للفعل وإختيار العقوبة المناسبة يهدف الى غاية مفادها فرض جزاء عادل ومنصف وهذا لا يتم إلا بإجراء تحقيق مع الموظف يُمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة المخالفة المرتكبة وفرض الجزاء الإنضباطي المناسب على الموظف ومعالجة مواطن الخل في عمل المرفق العام بغية تلافيها لاحقاً^(٤٠).

المطلب الثالث

الأساس القانوني للتحقيق الإداري

إن أهمية التحقيق الإداري الكبيرة في مجال الإنضباط تُحتم وجود جذور دستورية وقانونية تُحيط بإجراءات التحقيق الإداري من قبل الإدارة وهي مايسمى بمبدأ (المشروعية) إبتداءً بالدستور وإنتهاءً بالمصادر غير المكتوبة^(٤١).

ومبدأ المشروعية يعني: ضرورة إحترام القواعد القانونية القائمة من قبل كافة السلطات في الدولة والتقيد بها تقيداً تاماً ومطلقاً، دون أن يرسم أسلوباً محدداً لتصرفها، وإنما رسم الحدود التي تتبعها للوصول الى الهدف المخصص ولتحقيق الصالح العام وتلبية الحاجات العامة^(٤٢).

والتحقيق الإداري، هو إجراء شكلي من الإجراءات المهمة و الجوهرية التي يتعين على الإدارة أن تتبعها قبل أن توقع أي نوع من أنواع الجزاءات على الموظف العام^(٤٣)، وبذات الوقت فإن التحقيق الإداري يمثل إحدى الضمانات المهمة للموظف لكي تُتاح أمامه الفرصة لإبداء دفاعه ونفي التهم المنسوبة إليه^(٤٤).

وإن أساس التحقيق الإداري يمكن تلمسه من خلال (مصادر المشروعية الإدارية) بوصفها القاعدة العامة المتمثلة بالدستور بإعتباره الهرم التشريعي في الدولة نزولاً الى المصادر غير المكتوبة، كما إن التحقيق الإداري بوصفه إجراءً إنضباطي ذو طبيعة عقابية فإنه يلتقي مع القوانين الإجرائية الأخرى

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

كقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية، والتي تُعرف بـ (مصادر المشروعية غير الإدارية) والتي لا يُرجع إليها مباشرة، وإنما يتم ذلك عندما لا يكون هناك مصدر تشريعي للإجراءات الإنضباطية بما يتلائم مع طبيعة العمل الإداري^(٤٥).

ولمناقشة الموضوع كاملاً سنتناوله في جانبين :

الأول/ أساس التحقيق الإداري ضمن مصادر المشروعية الإدارية

إنّ مصادر المشروعية الإدارية متعددة وتُمثّل في مجملها (القانون) بمعناه الواسع ، فهو الأساس الطبيعي للإجراءات الإدارية ومنها التحقيق الإداري^(٤٦) ، ومصادر المشروعية الإدارية نوعان ، فمنها المكتوبة، ومنها غير المكتوبة :

أ - مصادر المشروعية الإدارية المكتوبة: وهي على التوالي :

١ - الدستور : يُعتبر الدستور هُرمُ التشريعات في الدولة وهو القانون الأعلى فيها ويسمو على ماعده من تشريعات أخرى، لذا فإن سلطات الدولة وهيئاتها وأفرادها ملزمون باحترام مانص عليه الدستور، وإلا فإن تصرفاتهم تكون غير مشروعة "غير دستورية"^(٤٧).

وعلى الرغم من ورود تعبير (التحقيق) في الدساتير العراقية المتعددة ألا أنها لم تعالج مسألة إنضباط الموظفين وكيفية تنظيم الوظيفة العامة، ومنها دستور عام ١٩٧٠ (المُلغى) حيث نصت المادة (٢٠/ب) منه على أن (حق الدفاع مقدس في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفق أحكام القانون)، كما وردت الإشارة الى ذلك في المادة (١٥/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لعام ٢٠٠٤ حيث نصت على أن (المتهم بريء حتى تثبت إدانته بموجب القانون وله الحق كذلك بتوكيل محام مستقل و ذو دراية وبأن يلتزم الصمت ولا يجوز إكراهه على الإدلاء بأقواله لأي سبب من الأسباب وأن يُشارك في التحضير لدفاعه) .

ووردت أيضاً كلمة (التحقيق) في الدستور الحالي، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (التاسعة عشرة / رابعاً) منه والتي نصت على أن (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة) وما تضمنته المادة (السابعة والثلاثين) منه أيضاً بفقراتها الثلاث (أ ، ب ، ج) والتي حرّمت تعذيب الأشخاص لإكراههم على قول ما لا يريدون قوله، كما إنها أوجبت إحترام أحكام القانون عند حبس الشخص أو القبض عليه أو تفتيشه.

وحيث إن النصوص المتقدمة جاءت مطلقة وإتسمت بالشمولية ولم تقتصر على الدعوى الجزائية فقط، وحيث إن المطلق يجري على إطلاقه^(٤٨)، فإنها وبما تقرره من مبادئ ، تسري على الموظف عند مقاضاته إدارياً ويقدر ما يتفق مع طبيعة العمل الإداري، ولا يجوز تبعاً لذلك إهدار هذه الضمانات القانونية عند إجراء التحقيق الإداري وإنّ تجاوز السلطات الإنضباطية لهذه الثوابت لا يُعد خرقاً لقواعد القانون فحسب بل إنتهاكاً لمبادئ الدستور^(٤٩).

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

٢ - التشريع العادي : وهو ما يُطلق عليه (القانون) ويأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور في هرم التدرج التشريعي^(٥٠)، وهو الوثيقة المدونة التي تقرها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص في ميدان التشريع^(٥١) ، والذي يجب ان يكون متوافقاً ومتسقاً مع مضامين الدستور كونه يأتي بمرتبة أدنى منه وإلا فمصيره البطلان ومن ثم الإلغاء من جانب القضاء المختص^(٥٢) .

والتشريع هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي يجب العودة إليه عند إجراء التحقيق مع الموظف إدارياً، وفي العراق يتمثل ذلك التشريع بقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ بإعتباره التشريع المنظم للإجراءات الإنضباطية بشكل عام ومنها التحقيق الإداري، حيث حدد هذا القانون الواجبات التي يتوجب على الموظف الإلتزام بها^(٥٣)، كما حدد ما يحظر عليه من تصرفات^(٥٤) ، وبخلاف ذلك فإنه سيكون عرضةً لإحدى العقوبات الواردة فيه^(٥٥)، وفقاً للإجراءات الإنضباطية بشكل عام ومنها التحقيق في المخالفات الإدارية التي عالجتها المادة (١٠) من ذات القانون بفقراتها (الأربعة) حيث نصت الفقرة الأولى منها (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيق من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون) والأحكام الذي جاءت بها هذه المادة لايجوز للإدارة مخالفتها بأي شكل من الأشكال، كونها من النظام العام، وهذا ما أكدته مجلس الإنضباط العام في قرار له قضى بموجبه (بالغاء عقوبة الفصل التي فرضتها وزارة النفط على أحد منتسبها لعدم صحة التحقيق الإداري لأن اللجنة التي تولته مكونة من خمسة أعضاء وهذا ما يخالف المادة ١٠/أولاً من القانون)^(٥٦) .

٣ - القرارات التنظيمية : وهي إحدى مصادر المشروعية للتحقيق الإداري، فالإدارة عندما تمارس نشاطها فإنها تصدر قرارات إدارية قد تكون على شكل قرارات فردية تُخاطب بموجبها الأفراد بذواتهم فترتب لهم حقوقاً فردية مكتسبة لايجوز المساس بها بصورة عامة، وبذات الوقت فإن الإدارة تصدر قرارات إدارية (تنظيمية) عندما تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، وتكون على شكل قواعد موضوعية تتسم بالعمومية والتجريد، وتمثل قواعد قانونية يجب إتباعها وعدم مخالفتها^(٥٧) ، وقد عُرِفَت هذه القرارات بأنها، القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وتنطبق على عدد من الأشخاص ليسوا محددين بذواتهم^(٥٨)، وهذه القرارات اذا نظرنا إليها من الناحية الموضوعية فإنها تُعد قواعد تشريعية لعموميتها وتجريدها، ومن جهة أخرى فإنها قرارات إدارية يجوز سحبها وإلغائها، إذا ما نظرنا إليها من الجانب الشكلي^(٥٩) ، وتأتي القرارات التنظيمية بمرتبة أدنى من التشريع العادي وتعلو في الوقت ذاته على القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة^(٦٠) ، لأنَّ الإدارة لاتستطيع أن تصدر قرارات فردية تُخالف بها القرارات التنظيمية (اللوائح) حتى وإن كانت هي الجهة التي أصدرتها، إنما يمكنها ذلك بإصدار قرارات تنظيمية معدلة أو ملغية للقرارات التنظيمية النافذة المراد مخالفتها^(٦١) .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

والسلطة التنفيذية في العراق ممثلةً بمجلس الوزراء هي الجهة المختصة بإصدار القرارات التنظيمية، وقد أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ذلك بالنص في المادة (٨٠/ثالثاً) منه على (يمارس مجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)، ويجد التحقيق الإداري أساسه في القرارات التنظيمية التي تنظم إجراءات الإنضباط الإداري أينما وجدت، والتي غالباً ماتأتي لتنفيذ أحكام القوانين التي تخص إنضباط الموظفين^(٦٢).

ب- مصادر المشروعية الإدارية غير المكتوبة: حيث توجد إلى جانب المصادر المكتوبة للمشروعية الإدارية، مصادر أخرى غير مكتوبة وغير مقننة من قبل المشرع، مما ينبغي البحث عنها والتقصي عن وجودها، وهذا ما يميزها عن غيرها من المصادر المكتوبة التي حظيت بالتقنين الذي يسهل معه الرجوع إليها، والمصادر غير المكتوبة هي :

١ - العرف : والمقصود به (العرف الإداري) والذي يأتي في مرتبة تلي مرتبة التشريع المكتوب من حيث التدرج الهرمي للمشروعية، فيُكمل ماينقص من الأخير ويفسر الغامض منه، وكان العرف يحتل المرتبة الأولى بين مصادر القانون، ألا أن هذه المرتبة نزلت الى مادون القواعد القانونية المكتوبة، نظراً لدقة الأخيرة ووضوحها ولما تحمله من مزايا تغلب على العرف^(٦٣).

والعرف الإداري : هو (مجموعة من القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها فيما يتعلق بمجال معين من نشاطاتها بحيث تصبح هذه القواعد بمثابة القواعد القانونية المكتوبة من حيث إلزاميتها ووجوب الخضوع إليها)^(٦٤) ، ويمكن أن نستنتج من هذا التعريف إنَّ للعرف الإداري ركنان :

الركن الأول/ مادي ملموس وهو ركن الإعتياد على إتيان تصرف معين بشكل مستمر ومنتظم .
أما الثاني/ فهو معنوي ويتجلى بتولد شعور لدى الإدارة عند تطبيقه بالزامية هذا التصرف^(٦٥).

٢ - المبادئ القانونية العامة: نظراً لقصور الإجراءات الإنضباطية في معالجة جميع الوقائع المعروضة، فكان لزاماً البحث عن مصادر أخرى تكمل هذا القصور وتسد النقص فلا يسوغ للإدارة أوالقاضي أن يتذرع بوجود النقص التشريعي لأننا سنكون أمام فراغ قانوني أو إنكار للعدالة، فعندما لايجد القاضي نصاً أو عرفاً يحكم القضية المعروضة عليه، فإنه يبحث عن نية المشرع المفترضة، ويمكن للقاضي أن يصل الى هذه النية من خلال إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير التي تمثل أحد الميادين الخصبة للكشف عن ذلك من أجل إرساء المبادئ القانونية، فدور القاضي دورٌ كاشف لا منشئ ، في هذا المجال لأن هذه المبادئ إن لم تكن موجودة في نصوص القوانين، فإنها توجد في ضمير الجماعة وإرادة المشرع، ولايسع القاضي إلاأن يبحث عنها ويكشفها^(٦٦).

ومثلما تتأثر إرادة المشرع والجماعة بالظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية، بل الروح الفكرية التي تمثل إنعكاساً لهذه الظروف وتتغير بتغيرها، فإن القاضي الإداري يضع نصب عينيه هذه الظروف

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

عندما يستخلص المبدأ القانوني العام^(٦٧)، وإن أساس إلزامية هذه المبادئ ومصدر قوتها، هو القضاء الذي يكتشفها ويضمها الى أحكامه ، وهذا هو الرأي الراجح فقهيًا^(٦٨) .
وعن مرتبة المبادئ القانونية، فلا يوجد من الكتاب من أشار الى تلك المرتبة، ويرى البعض بأن لها مرتبة أدنى من التشريع العادي^(٦٩)، ذلك أن التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية تستطيع مخالفة المبادئ القانونية العامة تعديلاً و إلغاءً، لأنه لا يسوغ لهذه المبادئ أن تخالف نصوص التشريع لأنها ستكون مشوبة بالبطلان^(٧٠) .

٣ - أحكام القضاء: للقضاء دورٌ لا يُنكر في مجال القانون الإداري عموماً، وفي نطاق التحقيق الإنضباطي بوجه خاص، إذ إن هذا الدور يمكن وصفه (بالإنشائي) فالقضاء ساهم في إنشاء أحكام القانون الإداري، ومما ساعد على ذلك هو عدم تقنين قواعد القانون الإداري، حيث هيا الفرصة للقضاء لإيجاد قواعد ومبادئ عامة تتلائم وطبيعة عمل الإدارة، التي أجبرت بوساطة القضاء الإداري على السير وفق أحكام وضوابط ماكانت لتسير عليها لولا تدخله، حتى وُصف القانون الإداري بأنه (قانون قضائي)^(٧١) .

وقد وجد القضاء سبيلاً لإبراز دوره الإنشائي من خلال المبادئ القانونية العامة (التي تم بحثها في موقع سابق من البحث) مع التأكيد على أن أحكام القضاء حُجية قانونية هي حُجية الشيء المقضي فيه، وهي نوع من الحرمة التي يكتسبها الحكم بعد صدوره بوصفه حكماً صحيحاً من الناحية الشكلية والموضوعية، وتعد هذه الحُجية قرينةً من جهتين، إحداهما تُسمى قرينة الصحة والأخرى تُسمى (قرينة الحقيقة)^(٧٢) ، وإن هذه الحُجية قد تكون نسبية، وهو الأصل بأن تكون محددة بموضوعها وأشخاصها، وقد تكون مطلقة تسري على الجميع^(٧٣) .

الثاني/ أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية

ويتمثل هذا الأساس بالقوانين الإجرائية وعلى وجه الخصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ / المعدل^(٧٤)، لإشتراك التحقيق الإداري - بإعتباره أحد الإجراءات الإنضباطية - مع هذا القانون من حيث الطبيعة الإجرائية من جهة، ومن جهة أخرى لما يترتب على التحقيق الإداري من احتمال فرض العقوبة الإنضباطية على الموظف، فطابع العقاب هذا يشترك في نطاق التأديب مع قانون أصول المحاكمات الجزائية من حيث أن الأخير ينظم إجراءات تبغي كشف الحقيقة لمعاقبة الفاعل بغية ردعه^(٧٥) .

ويذهب الرأي الغالب الى أن قانون أصول المحاكمات الجزائية/ النافذ هو القانون الواجب التطبيق عند غياب نصوص الإجراءات الإنضباطية بإعتباره القانون العام للإجراءات، ويستند أصحاب هذا الرأي لدعم رأيهم بحجج عديدة، أهمها (وحدة الأساس) الذي يقوم عليه كلا القانونين وهو (العقاب)

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

فالمحاكمة الانضباطية تقترب من المحاكمة الجنائية لأنهما يطبقان شريعة العقاب^(٧٦)، وإنَّ النتيجة المترتبة على إجراء التحقيق - بجانبها السلبي - في التحقيقين الإداري والجنائي، هي فرض جزاء انضباطي أو جنائي^(٧٧).

فيما يذهب رأي مخالف إلى القول بأن قانون المرافعات المدنية/ النافذ هو القانون الواجب التطبيق باعتباره القانون العام وإن قواعده ثابتة ومستقرة، الأمر الذي يدعو إلى الثقة بها^(٧٨)، إذ تنص المادة (١) من القانون المذكور على أن (يكون هذا القانون هو المرجع لكافة قوانين المرافعات والإجراءات إذا لم يكن فيها نص يتعارض معه صراحةً)^(٧٩).

ويميل رأي ثالث إلى (الوسطية) بين الرأيين، بالقول بإمكان العودة إلى كلا القانونين (أصول المحاكمات الجزائية والمرافعات المدنية) وبما يتلاءم وطبيعة النظام الانضباطي^(٨٠).

ونحن نرجح الرأي الأول عملاً بأحكام المادة (١٥/خامساً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ ، والتي تنص (..... خامساً : يُراعي مجلس الإنضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلائم وأحكام هذا القانون، وتكون جلساته سرية) حيث جاءت هذه المادة واضحة في دلالتها على وجوب الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في حال وجود النقص أو القصور في القوانين المتعلقة بالإجراءات الانضباطية، وقد جاء القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣^(٨١) ، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، بحكم مُغاير لما تقدم حاسماً بذلك الجدل القائم في الوسط الفقهي، حيث نصت المادة (٧/ حادي عشرة) من قانون التعديل المذكور على (تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون) . ولكن في حالات أخرى لا يكون للتحقيق الإداري جدوى أو تأثير كما لو تم ضبط المتهم (الموظف) متلبساً بجريمة الرشوة وضبط مبلغ الرشوة بحوزته وتنظيم محضر بذلك، أو اعتراف الموظف باختلاسه للمبالغ التي كانت بعهدته بعد إجراء التحقيق معه من قبل المحقق وتصديق أقواله أمام قاضي التحقيق. وقد يُشكل التحقيق الإداري دليلاً ضعيفاً أو قرينة بسيطة يمكن لمحكمة الموضوع أن تأخذ بها تعزيزاً للأدلة الأخرى المتحصلة في الدعوى، ويمكن كذلك هدره نهائياً وعدم الأخذ به إذا جاء منفرداً أو لم يُعزز بدليل آخر أو أثبتت التحقيقات القضائية خلاف مضمونه .

١٩٧٩، بحكم مُغاير لما تقدم حاسماً بذلك الجدل القائم في الوسط الفقهي، حيث نصت المادة (٧/ حادي عشرة) من قانون التعديل المذكور على (تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١

المبحث الثاني

حُجبة التحقيق الإداري في دوري التحقيق والمحاكمة

إنَّ أثر التحقيق الإداري وحُجَّيته على التحقيق الجنائي تظهر من خلال تبني القضاء لما يُعرض عليه من وقائع مادية معينة ضمن طيات التحقيق الإداري عندما تُنظر من قبله كقضيةٍ توجب اتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، وإن ما استقر عليه القضاء في مثل هكذا قضايا أنه يرى في التحقيق الإداري خلاصة لشكوى الإدارة بما يحتويه من أدلة مادية أو قولية وما يتبينه من وقائع^(٨٢)، ولمناقشة الموضوع من كافة جوانبه سنتناوله في ثلاثة مطالب، سنتطرق في الأول الى مفهوم الحُجبة وشروطها، وفي الثاني الى أثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي، وسنخصص الثالث لبيان أثر التحقيق الإداري في دور المحاكمة .

المطلب الأول

مفهوم الحُجبة وشروطها وأساسه القانوني

أولاً / مفهوم الحُجبة: لا تظهر حُجبة التحقيق الإداري ولا يبرز دوره إلا عند صدور القرار من التحقيق الجنائي في القضية المعروضة، وعندها يصبح التحقيق الإداري ومفرداته ضمن حيثيات ذلك القرار، وأياً كانت طبيعة ونتيجة القرار سواء أكان بالإفراج أم البراءة وعدم المسؤولية أم رفض الشكوى وغلق التحقيق أم بإحالة المتهم على محكمة الموضوع^(٨٣)، وبطبيعة الحال فإن الحكم الذي يحسم الدعوى سيستند على أدلة وقرائن قد يكون التحقيق الإداري أحدها، وسيصبح عندها دليلاً من أدلة الحكم بعد اعتماد المحكمة في حكمها على ما جاء فيه من وقائع وبيانات خاصة في بعض أنواع الجرائم كتلك التي تتعلق بالوظيفة العامة وجرائم الفساد المالي والإداري، لذلك فإن التحقيق الإداري الذي يُبنى عليه الحكم الجنائي، يُعد حُجَّةً في الحكم ويكتسب حُجَّيته من حُجبة الحكم الذي فصل في الموضوع، وعلى هذا سار القضاء العراقي بالاعتماد أحياناً على ما يرد في التحقيق الإداري من بيانات وإفادات بصورة مفصلة ومحددة وليس بشكل عام ومقتضب وهو بهذا يُعتبر حُجَّةً في تحريك الدعوى الجزائية أمام القضاء الجنائي وليس حُجَّةً في ثبوت نسب الجريمة للموظف، لأن ذلك من إختصاص القضاء الجنائي^(٨٤) .

وفي هذا الصدد قررت محكمة التمييز الاتحادية في قرارها (.....) وبخصوص قرار محكمة جنيات المثني فإنها أخطأت في تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً وأصدرت قرارها في الدعوى قبل إكمال

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

إجراءاتها حيث لم يتم ربط محضر التحقيق الإداري واكتفت بربط التحقيق الإداري الخاص بالمشتكي الآخر المفرقة قضيته لذا قرر نقض كافة قرارات محكمة الجنايات والتدخل تمييزاً بقرار الإحالة ونقضه وإعادة القضية الى محكمة التحقيق لإكمال التحقيق وفق ماتقدم^(٨٥)، وفي ذات الاتجاه أصدرت محكمة جنايات المثني - بصفقتها التمييزية - قراراً مفاده (...). وجد إن القرار المميز صحيح وموافق للقانون، لأن التحقيق الإداري الذي تم إجراؤه من قبل مكتب المفتش العام في وزارة الصحة وحسب كتابهم المرقم ١١٢٧ في ٢٤ / ١١ / ٢٠١٥ المربوط مع أوراق القضية تضمن غلق التحقيق لعدم مقصرية دائرة صحة المثني ووجود موافقات أصولية على العرض الخاص بالمركز التخصصي للأسنان وإدراجهم ضمن فقرات المشروع الممول من قبل مجلس المحافظة عليه قررت المحكمة تصديق القرار المميز ورد اللاحة التمييزية^(٨٦).

ثانياً / شرط الحُجبة : لكي تكتمل حُجبة التحقيق الإداري بإعتباره أحد الأسباب أو القرائن التي قد يُبنى عليها القرار أو الحكم الجنائي، لابد من توفر عدد من الشروط يمكن إجمالها بما يلي :

١ - أن يكون التحقيق الإداري صادراً من جهة ذات اختصاص: وطبقاً لقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ، فإن الجهة المعنية بالأمر هي اللجنة المؤلفة بموجب الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) منه .

٢ - أن يكون التحقيق الإداري صادراً وفق القانون: أي أن تتبع اللجنة المشار إليها في الفقرة المتقدمة الوسائل والطرق والإجراءات التي نص عليها القانون ومنها الكتابة وتحرير محضر بالإجراءات وحيادية اللجنة وتأمين حق الدفاع للمتهم، وبما يُحقق التوازن بين مصلحة الموظف وضمان حقوقه وبين مصلحة الإدارة وحسن سير المرفق العام .

٣ - أن يستنفذ التحقيق الإداري إجراءاته: بإكمال شكله النهائي وصولاً إلى مرحلة إصدار التوصية اللازمة بخصوص المخالفة الإنضباطية موضوع التحقيق وإقترانها بمصادقة الوزير أو رئيس الدائرة .

٤ - عدم جواز إجراء تحقيق جديد: حيث لا يجوز إهمال تحقيق سابق أو إعادته وإجراء تحقيق جديد مع الموظف، لأن الأدلة التي تقدم في التحقيق تمنع إجراء التحقيق مجدداً في موضوع المخالفة، والقول بعكس ذلك يعتبر من قبيل مصادرة ضمانات الموظف، وعليه فالأدلة المقدمة في التحقيق الإداري تُضفي عليه حُجبة تتمتع من إجراءاته مرةً أخرى^(٨٧).

٥ - فصل الحُجبة في موضوع الخصومة: إن القاعدة العامة في القوانين الإجرائية تقضي بعدم جواز معاقبة الموظف مرتين عن ذنب واحد^(٨٨)، وذلك من باب الحماية للموظف في مجال التحقيق الإنضباطي، ومن جانب آخر فإن حُجبة التحقيق الإداري تظهر من خلال أحكام المحاكم الجزائية وبالتالي تصبح للتحقيق الإداري قيمة قانونية، وإن الحُجبة تفصل في الخصومة من جانبين، الخصومة مع الإدارة، والخصومة مع القضاء الجنائي، إذا إكتسب الحكم الصادر من المحكمة بالبراءة أو الإدانة قوة الشيء المحكوم فيه في نطاق المسؤولية المقررة من المحكمة، ألّا أن هذا لا يمنع من أن يكون

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق العلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

للحكم الجنائي حُجةً أمام الجهات الإدارية والقضاء الإداري، وعندئذٍ تُؤثر الأحكام الجنائية على القرارات الإنضباطية، مما يتوجب على اللجنة التحقيقية إحترام حُجية الأحكام القضائية وإتباع مضمونها، مالم يتبين إن السلطة الإنضباطية تروم ملاحقة الموظف إنضباطياً عن أفعال أخرى غير تلك التي كانت محلّاً للملاحقة الجنائية، وفي كل الأحوال لايجوز للجنة التحقيقية ممارسة صلاحياتها الإنضباطية بصورة تخالف الحكم الجنائي أو تناقضه، فلا يجوز إعادة الفصل في كل مافصل فيه جزائياً^(٨٩).

ويلاحظ مما تقدم بأن حُجية التحقيق الإداري تفصل في الخصومة الجزائية ويبقى للإدارة حق ملاحقة الموظف لإنتهاكه حقوق وإلتزامات الوظيفة وما يلحق بها من مساس نتيجة تصرفاته .

٦- عدم جواز الرجوع عن التحقيق الإداري: إن الإدارة لا تستطيع إتخاذ الإجراءات بفرض العقوبة الإنضباطية إلاّ من خلال اللجنة التحقيقية التي تتولى التحقيق الإداري، وإن قصد المشرع من تشكيل اللجنة التحقيقية وإجراء التحقيق من قبلها، لكي يكون التحقيق الإداري حُجةً على الموظف والإدارة، وإن الإدارة لا تستطيع فرض الجزاء بحق الموظف مالم تجرّ الجهة الإدارية تحقيقاً لمواجهة الموظف المذنب بما قدّم ضده من أدلة، فالتحقيق الذي يُعتمد به، هو التحقيق السابق على قرار فرض العقوبة وليس اللاحق لها، وإذا أصدرت الإدارة قراراً بالعقوبة دون إجراء التحقيق، ثم أجرت التحقيق لاحقاً، فإن القرار الإداري بالعقوبة يكون معيباً لكونه أغفل إجراءً جوهرياً^(٩٠).

ولمّا كان التحقيق مع الموظف وجوبياً قبل فرض العقوبة، عليه فإنه لا يجوز الرجوع عن التحقيق الإداري، لأن ماي تضمنه من أدلة وما يصدر من قرار بالاستناد اليه يكون حُجةً في مواجهة طعن الموظف أمام القضاء .

ثالثاً/الأساس القانوني للحُجية: إن التحقيق الإداري هو إجراء شكلي من الإجراءات المهمة والجوهرية التي يتعين على الإدارة أن تتخذها قبل توقع أي نوع من أنواع الجزاءان على الموظف العام باعتبار أن ذلك من الضمانات المهمة للموظف في الدفاع عن نفسه ودفع التهمة عنه^(٩١)، والتحقيق الإداري بذات الوقت له حُجية معينة من خلال احتمالية تبني القضاء للوقائع المادية التي يتضمنها من خلال القضايا التي ينظرها، وقد بحث بعض الكتّاب في الأساس القانوني لتلك الحُجية وأرجعوه الى أحد أسس ثلاثة^(٩٢) :

١ - فكرة العقد: والتي تقوم على أساس وجود عقد بين الموظف والإدارة قوامه الإيجاب الصادر من الإدارة بموجب كتاب التعيين للموظف، والقبول المتمثل بمباشرة الموظف لأعمال وظيفته، حيث إن ذلك يعتبر موافقةً ضمنيةً على ما يصدر من الإدارة من تصرفات يكون الموظف خاضعاً لها، ومن هذا المنطلق يُعتبر التحقيق الإداري حُجةً على الموظف تمكن الإدارة من التمسك به عند إحالة الموظف للقضاء، ومما يؤخذ على هذا الرأي إن الفقه الإداري استقر على اعتبار الوظيفة العامة قائمةً على

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

أساس المركز القانوني للموظف والذي هو رابطة تنظيمية بين الموظف والإدارة وليس على أساس العقد المفترض بينهما .

٢ - فكرة الأثر المنشئ: وهذه الفكرة تقوم على أساس إن توصية اللجنة التحقيقية بإحالة الموظف المخالف الى القضاء الجنائي تُنشئ أثراً هو عبارة عن (واقعة قانونية موضوعية) تحل محل الرابطة القائمة على أساس فكرة العقد والتي تختفي كأثر لهذه التوصية .

والقائلين بهذه الفكرة يرون إن التحقيق الإداري يمثل تنظيماً جديداً للروابط الموضوعية التي فصل فيها أثناء التحقيق، ويُعد نوعاً من التعديل في الروابط الوظيفية بعد حصول المخالفة من قبل الموظف .

٣ - مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد: إن للتحقيق الإداري أهمية للموظف والإدارة على حد سواء، وهذه الأهمية تجد أثرها لدى الموظف الذي تُهيأ له الفرصة من خلال التحقيق للدفاع عن نفسه وإثبات براءته بدراً ما يُوجه إليه من تهم، وتطمين غيره من الموظفين الى كفالة القانون لحقوقهم في حالة خطأهم لإشاعة الأمن في نفوسهم، وتنسحب ذات الأهمية على الإدارة أيضاً حيث تتمكن من خلال التحقيق الإداري وإجراءاته من الوقوف على الحقيقة كما هي لكي تأتي قراراتها عادلة ويُضفي على عملها طابع الإنصاف والعدالة لا الظلم والإجحاف وكل ذلك يعود في نهاية الأمر بالنفع والفائدة على سير المرفق العام بانتظام وإطراد، بإعتباره حافزاً على العطاء والتفاني في العمل، على العكس تماماً من إغفال اللجوء الى هذا الإجراء .

المطلب الثاني

أثر التحقيق الإداري في دور التحقيق الابتدائي

يُعد التحقيق الإداري بمثابة الخطوة الأولى لإثبات الفعل الذي حظر القانون على الموظف القيام به، أو الامتناع عن القيام بفعل يوجب القانون عليه القيام به، ومن هذا المنطلق منع القانون الإدارة من فرض العقوبات دون إجراء التحقيق الإداري.

وبهذا فإن التحقيق الإداري يُعدُّ دليلاً لتحديد فعل الموظف وتوجيه الاتهام له، أو ما يثبت العكس ببراءته من الفعل المسند إليه وحسب الطريق الذي رسمته الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ، وإن أقصى ما يمكن أن تتوصل إليه اللجنة التحقيقية في إطار التحقيق الإداري هو إعلان المسؤولية الانضباطية فحسب، إذ إنَّ محور ذلك التحقيق يدور حولها، بتقريرها أو نفيها وإصدار توصياتها عند انتهاء التحقيق بذلك^(٩٣) .

وقد ألزمت الفقرة (ثالثاً) من المادة أعلاه اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب الفقرة (أولاً) من ذات المادة بأن توصي بإحالة الموظف المخالف الى المحاكم المختصة إذا رأت إن فعله يُشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية، حيث تقوم كل من الجريمة الجنائية والمخالفة التأديبية على فكرة (الخطأ) بمعنى إن الواقعة المنسوبة للموظف سواءً أكانت تُشكل جريمة جنائية أم مخالفة إنضباطية،

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

إنما تمثل إنحرافاً عن السلوك القويم الذي يتطلبه النظام الوظيفي، ذلك أن الموظف قد يرتكب مخالفة إدارية وتفرض عليه السلطة المختصة العقوبة الإنضباطية المناسبة ولكن تلك المخالفة قد تشكل في الوقت نفسه جريمة جنائية تنص القوانين الجنائية عليها، وفي هذه الحالة تظهر الصلة ما بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي (الابتدائي) لأن الجهة المختصة بالتحقيق حينئذ ستكون ملزمة في توصياتها بأن تطلب إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة ولا تملك سلطة تقديرية بصدد الإحالة بل هي ملزمة بإتباع حكم القانون^(٩٤).

ولهذا فإن التحقيق الإداري يُعتبر المدخل للتحقيق الذي تُجره الجهة التحقيقية (الجنائية)، لأنه لا يعتبر حجة ملزمة لتلك الجهة في الأخذ بما ورد فيه من توصيات أو نتائج كسبب للإحالة إلى المحكمة المختصة، كما إن محاكم التحقيق إعتادت - وعندما يتعلق الأمر بجريمة مرتكبة من قبل الموظف أثناء تأديته وظيفته - أن تطلب من دائرته إرسال نسخة من التحقيق الإداري الذي أجرته لربطه مع الأوراق التحقيقية في حالة عدم إرسالها تلقائياً من قبل اللجان التحقيقية في تلك الدائرة^(٩٥)، وتُعتبر الإحالة هنا بمثابة الإخبار من قبل الإدارة عن الجرائم وفقاً للقواعد الإجرائية التي تنص عليها القوانين ذات العلاقة وتحريكاً للدعوى الجزائية من قبلها^(٩٦)، وقد أشارت المادة (٤/٣٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية/ النافذ إلى اعتبار رئيس الدائرة أو المصلحة الحكومية أو المؤسسة الرسمية وشبه الرسمية من أعضاء الضبط القضائي بالنسبة للجرائم التي تقع في دوائرهم .

ومن التطبيقات القضائية لإعتبار نتائج التحقيق الإداري بالإحالة إلى المحاكم الجنائية بمثابة الإخبار وتحريكاً للدعوى الجنائية، ما قضت به محكمة جنابات الرصافة، حيث جاء في قرار لها (.....) وجد إن القرار المميز غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك أن الممثل القانوني طلب الشكوى ضد المتهمين مستنداً إلى ما جاء في التحقيق الإداري المتضمن بأنه يوصي بإحالة الموظفين إلى هيئة النزاهة وبالتالي فإن الأدلة المتحصلة في الدعوى تكفي لإحالة المتهمين إلى المحكمة المختصة عليه قرر نقض القرار المميز.....)^(٩٧).

ويُعتبر التحقيق الإداري دُعامة مهمة يُمكن للتحقيق الابتدائي ومن ثم القضائي الإسناد عليها في الوصول إلى الحقيقة، لأن التحقيق مع الموظف هو الأقرب إلى الواقعة وإلى تاريخ وقوعها وهو أكثر إطلاعاً على مفاصل العمل، خصوصاً إذا كان هذا العمل ذا طبيعة مهنية أو صبغة فنية كالقضايا التي تتعلق بأمور المقاولات والبناء والأمور الحسابية وجرائم الفساد المالي والإداري^(٩٨)، مما يقتضي لاستكشاف مدى تقصير الموظف من عدمه، إستطلاع رأي أهل مهنته بخصوص ذلك، وإن قاضي التحقيق سيجد في هذا التحقيق الكثير من ضالته في التوصل للحقيقة .

وينبني على ماتقدم إن التحقيق الإداري له حُجية مباشرة في التحقيق الجنائي (الابتدائي) مع الموظف المحال إلى سلطات التحقيق الجنائية، لأنه لا يُعتبر حُجة في الأخذ به، ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما ذهبت إليه محكمة التمييز الاتحادية في قرار لها بصدد ماتقدم قضت بموجبه (.....) وجد أن كافة

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

القرارات الصادرة من محكمة جنايات المثنى بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠ بالدعوى المرقمة ١٢١/ج/٢٠١٢ بُنيت على خطأ في تطبيق أحكام القانون تطبيقاً صحيحاً من جانب آخر لوحظ عدم ربط التحقيق الإداري مع المتهم في دائرته عن جريمة الإختلاس للوقوف على المبالغ المختلسة ومقدارها لغرض إلزام المتهم بدفعها إستناداً لأحكام القرار ١٢٠ لسنة ١٩٩٤، عليه وحيث إن المحكمة حسمت الدعوى على خلاف ذلك مما أخل بصحة قراراتها لذا قُدر نقض كافة القرارات الصادرة بالدعوى والتدخل تمييزاً بقرار الإحالة المرقم ٢٠١٢/١٨ في ٢٠١٢/٢/٧ ونقضه وإعادة الدعوى لمحكمة لإيداعها الى محكمة التحقيق المختصة لإتباع المقتضى القانوني (....) (٩٩).

وتأكيداً لذات المبدأ فقد أصدرت محكمة جنايات المثنى - بصفتها التمييزية - قراراً تضمن (.....) وجد إنه غير صحيح ومخالف للقانون حيث كان على قاضي التحقيق ربط التحقيق الإداري الخاص بالمتهمين المذكورين، كما كان على قاضي التحقيق تدوين ملحق لأقوال الممثل القانوني لمحافظة المثنى حول طلب الشكوى ضد المتهمين من عدمه، عليه قررت المحكمة نقض القرار المميز وإعادة القضية الى محكمة التحقيق لإتباع ما تقدم (١٠٠).

وفي اتجاه مغاير يخص ذات الموضوع قضت محكمة جنايات بابل - بصفتها التمييزية - (.....) وجد إن القرار المميز غير صحيح وجاء سابقاً لأوانه، حيث أن التحقيق الإداري غير ملزم للمحكمة وبالإمكان عرض الأمر على خبراء آخرين لبيان الرأي وهل أن هناك ثمة إهمال في عمل لجنة التحقيق الإداري أو سوء النية أو منفعة شخصية لهم في الأمر أو إنهم ارتكبوا عمداً ما يخالف واجبات الوظيفة أو إمتنعوا عن أداء عمل من أعمالهم بقصد الإضرار (.....) (١٠١).

ونحن نرى ومن خلال الواقع العملي والتطبيقي إن حُجية التحقيق الإداري في دور التحقيق الإبتدائي مسألة غير ثابتة وإنما تحددها طبيعة الواقعة موضوع التحقيق، والأدلة التي ترفد بها التحقيق الجنائي، فقد يعتمد قاضي التحقيق على الأدلة التي تضمنها التحقيق الإداري اعتماداً كلياً خاصة الأدلة المادية ذات الطبيعة الفنية كالمستندات الرسمية والسجلات الحسابية والتقارير الطبية، فهي أدلة مادية يصعب تغييرها وقد تولد القناعة لدى القاضي بإعتمادها سبباً لإتخاذ القرار الحاسم بالإفراج أو غلق التحقيق أو سبباً للإحالة على محكمة الموضوع، ألا أن التحقيق الإداري يصبح في بعض الأحيان والوقائع عديم الجدوى والتأثير، كضبط الموظف المسؤول عن الصيدلية في أحد المراكز الصحية خارجاً من دائرته وبحوزته كميات كبيرة من الأدوية الشحيحة ذات الثمن الكبير في الأسواق المحلية والذي كان يُخفيها بطريقة ما، وبعد ورود الإخبار المسبق الى مكتب تحقيق النزاهة بقيامه بتهريبها وبيعها في تلك الأسواق، وتدوين أقوال المخبر بهذا الخصوص، ففي هذه الحالة يستمر قاضي التحقيق بإكمال الإجراءات بحق الموظف قبل إجراء التحقيق الإداري معه ودون إنتظار لنتيجة ذلك التحقيق.

ومن المهم هنا التأكيد على وجوب ممارسة قاضي التحقيق دوره المتقدم دون تأخير أو تقييد لسلطته وفسح المجال أمامه بتقدير كل حالة بقدرها، وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى (الإعمام) الذي أصدره

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلس القضاء الأعلى الموقر بالعدد ٨٨٩ / مكتب / ٢٠١٥ في ٢٩/١٢/٢٠١٥ والذي جاء فيه (بناءً على مقتضيات المصلحة العامة ولغرض تمكين منتسبي الدولة من أداء مهامهم وفق الصلاحيات الممنوحة لهم وبعد التداول مع السادة رئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وقضاة وأعضاء الإدعاء العام في المحكمة المختصة بنظر قضايا النزاهة، تقرر قيام الجهات الرسمية بإجراء التحقيق الإداري فيما ينسب إلى أحد منتسبيها من مخالفات أرتكبت خلال ممارسة مهامه الوظيفية وفي حالة وصولها إلى هذه المخالفات إشعار الجهات القضائية وهيئة النزاهة بذلك لإتخاذ الإجراءات وفقاً للقانون على أن تربط الأدلة المتحصلة التي تدعم ارتكاب المخالفة وعلى أن لا تتخذ الإجراءات من السادة قضاة التحقيق قبل إكمال التحقيق الإداري وربط الأدلة التي تدعم وجود المخالفة القانونية من عدمها، لإجراء اللازم وفق هذا الإيعام)، وقد أكدت رئاسة هيئة الإشراف القضائي في مجلس القضاء الأعلى مؤخراً على وجوب الإلتزام بالإيعام أعلاه وذلك بموجب كتابها بالعدد ١١٢١ / دراسات / ٢٠١٧ في ٢٧/٢/٢٠١٧ الموجه إلى جميع رئاسات محاكم الاستئناف المتضمن (إشارة إلى الإيعام الصادر من مجلس القضاء الأعلى / مكتب السيد رئيس المجلس بالعدد ٨٨٩ / مكتب / ٢٠١٥ في ٢٩/١٢/٢٠١٥ والمرفقة صورته طياً، إقتضى التأكيد على التقيد بمضمونه ومحتواه عند إجراء التحقيق)، علماً إن ذات الهيئة أصدرت تعميماً إلى جميع رئاسات محاكم الاستئناف ومحكمة الجنايات المركزية ومحكمة التحقيق المركزية وبموجب الكتاب المرقم ١١ في ١١/٣/٢٠١١ تضمن (عدم إعتداد نتيجة التحقيق الإداري كأساس لحسم الأوراق التحقيقية) وسبق هذا التعميم تعميم آخر يحمل المضمون نفسه صادر عن مجلس القضاء الأعلى / رئاسة الإدعاء العام بموجب الكتاب المرقم ١١١ / ٢٠١٠ في ١٠/١٠/٢٠١٠ والموجه إلى محاكم التحقيق بخصوص التحقيق الإداري المتضمن (إن 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 أو المحكمة المختصة بطلب التحقيق الإداري للإستئناس به أو لتعزيز قناعتها القانونية بمانتج عن التحقيق، وفي حالة تأخر إنجاز التحقيق فلا يوجد مانع من أن يتم صرف النظر عنه لأن لكل قضية ظروفها ويترك تقدير ذلك لقاضي التحقيق أو المحكمة المختصة).

كما إن هناك بعض القوانين تضمنت نصوصها الإشارة إلى منع قاضي التحقيق من إتخاذ الإجراءات القانونية بحق شريحة معينة من الموظفين إلا بعد إجراء التحقيق الإداري، مثال ذلك مانصت عليه المادة (٣) من قانون حماية الأطباء رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٣ بقولها: (لا يجوز إلقاء القبض أو توقيف الطبيب المقدمة ضده شكوى لأسباب مهنية طبية إلا بعد إجراء تحقيق مهني من قبل لجنة وزارية مختصة) (١٠٢).

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

وإن من شأن القيود التي تُفرض على سلطة القاضي باتخاذ الإجراءات القانونية أن تؤدي إلى إطالة أمد التحقيق وعدم حسم القضايا ضمن سقفها الزمني، إضافة إلى أن ذلك قد يؤدي إلى ضياع بعض معالم الجريمة وأدلتها .

ومن التطبيقات القضائية حول الإعدام المرقم ٨٨٩ / مكتب / ٢٠١٥ في ٢٩ / ١٢ / ٢٠١٥ ما قضت به محكمة جنابات ميسان - بصفتها التمييزية - في قرار بهذا الخصوص (.....). وجد إن القرار المميز من القرارات الإعدائية التي لا يجوز الطعن بها على أفراد إستناداً لأحكام المادة ٢٤٩ ج من قانون أصول المحاكمات الجزائية، عليه قرر رد الالتماس من هذه الناحية، ولما لهذه المحكمة من سلطة التدخل التمييزي المباشر فقد لوحظ عدم إجراء التحقيق الإداري من قبل دائرة المتهم للوقوف على التوصيات التي تتوصل إليها بخصوص ارتكاب المتهم للمخالفات المنسوب إليها إرتكابها من عدمه وربطه مع الأدلة التي تدعم وجود تلك المخالفات في حالة وجودها عملاً بإعدام مجلس القضاء الأعلى / مكتب رئيس المجلس بالعدد ٨٨٩ / مكتب / ٢٠١٥ في ٢٩ / ١٢ / ٢٠١٥، عليه قرر التدخل التمييزي بقرار السيد قاضي التحقيق المؤرخ في ٢٠١٥/١١/٣٠ ونقضه وإعادة الأوراق إلى محكمتها لإتباع ماتقدم (.....) (١٠٣).

ويُشار أخيراً إلى أن قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ نص في المادة (١) منه على (يُعفى عفواً عاماً عن العراقي المحكوم بالإعدام أو إحدى العقوبات والتدابير السالبة للحرية سواء أكان الحكم وجاهياً أم غائبياً إكتسب درجة البتات أم لم يكتسب ودون الإخلال بالمسؤولية المدنية أو التأديبية أو الإنضباطية) .

المطلب الثالث

أثر التحقيق الإداري في دور المحاكمة

تضمنت معظم القوانين الإجرائية في أحكامها مبدأ (القناعة القضائية) والذي يجد تطبيقاً له في نص المادة ٢١٣ أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية/ النافذ التي نصت على (تحكم المحكمة في الدعوى بناءً على إقتناعها الذي تكون لديها من الأدلة المقدمة في أي دور من أدوار التحقيق أو المحاكمة، وهي الإقرار وشهادة الشهود ومحاضر التحقيق والمحاضر والكشوفات الرسمية الأخرى وتقارير الخبراء الفنيين والأدلة الأخرى المقررة قانوناً) حيث إن لمحاكمة الموضوع الإستعانة بأي دليل من الأدلة المتقدمة في الدعوى، فلها أن تأخذ بالدليل الذي تطمئن إليه، ولها سلطة تقديرية واسعة في تقدير تلك الأدلة ووزنها، والتنسيق بينها من أجل الوصول إلى نتيجة تتفق مع العقل والمنطق والتي تتمثل في إصدار الحكم بالبراءة أو بالإفراج أو بالإدانة (١٠٤) .

والقناعة القضائية تخول المحكمة سلطة واسعة وحرية كاملة في عملية إستقصاء الحقيقة من أجل إثبات التهمة أو نفيها، ومن حيث الأصل فإن القاضي يتمكن من الوصول إلى هذه الحقيقة بكل طرق الإثبات

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

التي تساعد في مسعاه والتي يستنبطها من كل ما يمكن أن يدل على اعتقاده، فالقاضي بحكم القاعدة المتقدمة يزن قوة الإثبات المستمدة من كل عنصر بمحض وجدانه ولا رقيب عليه سوى ضميره فله أن يطرح ماشاء من الأدلة وإن يأخذ ما يشاء منها^(١٠٥).

والتحقيق الإداري بما ورد فيه من إفادات وشهادات ووثائق وتقارير خبراء مهم جداً في تكوين قناعة المحكمة والقاضي، حيث يجوز للمحكمة أن تستخلص من التحقيق الإداري بعض القرائن المهمة التي يمكن الاستفادة منها ومناقشة ما ورد فيها، وللمحكمة أن تستفيد منها وأن تقدر قيمتها، ويمكن أن تعتبر ما ورد فيه من وقائع حجة يمكن الأخذ بها والإستناد عليها في حكمها، لأنها حجة غير ملزمة حيث يمكن إثبات عكس ماورد فيها، وفي هذا المضمون قضت محكمة التمييز الإتحادية في أحد قراراتها (.....) وجد إن كافة القرارات التي أصدرتها محكمة جنابات القادسية في الدعوى المرقمة ١٩٩٤ / ج ٢٠١٢ كانت المحكمة قد راعت عند إصدارها تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً بعد أن اعتمدت الأدلة الكافية التي أظهرتها وقائع الدعوى تحقيقاً ومحاكمةً والمتمثلة بأقوال المخبر وشهادات الشهود وأقوال الممثل القانوني والتحقيق الإداري وتوصيات اللجنة التحقيقية لذا فإن قرارات المحكمة صحيحة وموافقة للقانون وقرر تصديقها^(١٠٦).

وفي قرار آخر للمحكمة ذاتها جاء فيه (.....) وجد إن القرار الصادر من محكمة جنابات الرصافة بتاريخ ٢٠١٠/١١/٧ في الدعوى المرقمة ١٤١٣ / ج / ٢٠١٠ والقاضي بإلغاء التهمة الموجهة للمتهم (ع ٠ أ ٠ ع) وفق أحكام المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات والإفراج عنه لعدم كفاية الأدلة وجد إنه بني على خطأ في تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً وإن الثابت من وقائع الدعوى وأدلتها وما جاء بأقوال المشتكي وإعتراف المتهم أمام المحقق وأقوال الشاهد (ع - س) وقرينة محضر تفريغ قرص (CD) والتحقيق الإداري الذي أجرته دائرة المتهم وتم تقصيره بموجبه بإعتباره قد تسلم مبلغ رشوة مقدارها (٧٥٠٠) دولار أمريكي وهي أدلة كافية ومقتعة للجريم، وحيث إن محكمة الجنابات قد سارت خلاف ذلك فتكون قد جانبت الصواب، لذا قرر نقض القرار المميز (.....)^(١٠٧).

وكان لمحكمة تمييز إقليم كردستان قراراً ذو مضمون مشابه جاء فيه (.....) وجد من الأدلة المتحصلة في الدعوى وهي محاضر اللجنة التحقيقية الإدارية والكتب والمستمسكات الرسمية وشهادات الشهود وإفادة الممثل القانوني لمديرية بلدية دربندخان بأنه وخلال عام ٢٠٠٤ وبينما كان المتهم (آ. ص. أ) يشغل وظيفة أمين الصندوق ومكلفاً باستلام أجور الماء والغرامات في مديرية بلدية دربندخان حصل تلاعب في مبالغ الوصولات وفقدان وصلوات رسمية ترتب عنها نقص مبلغ " إثنان وثلاثون مليون وخمسون ألف وسبعمائة وخمسون ديناراً" وبذلك يكون المتهم قد ارتكب جريمة إختلاس أموال الدولة المنطبقة وأحكام المادة ٣١٥ من قانون العقوبات وحيث إن محكمة الجنابات وبتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٦ جرمته بموجبها فيكون قرارها قد جاء صحيحاً وموافقاً للقانون فقرر تصديقه ، أما بالنسبة لقرار العقوبة فقد وجد بأن مقدار العقوبة المحكوم بها/ الحبس الشديد لمدة ثلاث سنوات قد جاءت

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق العلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

خفيفةً ولاتتناسب وجسامة الجريمة المرتكبة وإنه لم تكن هناك أيُّ أعذار أو ظروف تقتضي الإستدلال بالمادة ٣/١٣٢ عقوبات لأجل تخفيف العقوبة، لذا تقرر نقض قرار العقوبة وإعادة الدعوى الى محكمتها لإعادة النظر فيها بغية تشديدها وإبلاغها الى الحد الذي يتناسب وجسامة الجريمة المرتكبة، مع التنويه للمحكمة الى عدم تأشيرها على المحاضر والمستمسكات الرسمية ومحاضر التحقيق الإداري بما يفيد التلاوة ثم ربطها بأوراق الدعوى (١٠٨) .

ألا أن التحقيق الإداري وفي الوقت ذاته لا يمكن لوحده أن يكون دليلاً كاملاً وكافياً سواءً أكان ذلك للإدانة أم للبراءة أم الإفراج، لأنه لايتعدى عن كونه مجرد قرينة يمكن للمحكمة أن تأخذ بها وتستند عليها في إصدار الحكم إذا ماتعززت بأدلة أخرى، وإن بإمكان المحكمة إهداره إذا جاء منفرداً ولم يُعزز بأي دليل آخر، وإذا ما أثبتت التحقيقات القضائية خلاف ماورد فيه، ونجد تطبيقاً لذلك في قرار لمحكمة التمييز الإتحادية جاء فيه (.....) وجد إن كافة القرارات الصادرة من محكمة الجنايات المركزية بتاريخ ١٣ / ٧ / ٢٠٠٩ في الدعوى المرقمة ١٨٦٠ / ج / ٢٠٠٩ والتي قضت بتجريم المتهمين في الدعوى وفق أحكام المادة ٣١٦ / الشق الأول من قانون العقوبات وبدلالة مواد الإشتراك غير صحيحة ومخالفة للقانون، ذلك أن المحكمة المذكورة إستندت في قرارها بتجريم المتهمين على نتائج التحقيق الإداري والذي تبين منه إن الكميات المسلمة من قبل المتهمين من المبيدات والناموسيات إلى دوائر الصحة في المحافظات كانت أقل من الحصص المقررة لكل محافظة وإن اللجنة المشكلة في مكتب المفتش العام في وزارة الصحة وبموجب محضرها إعتبرت النقص الحاصل في الكميات المجهزة كميات مختلصة من قبل المتهمين من خلال قيامهم بتجهيز الدوائر الصحية في المحافظات بأقل من الحصص المقررة لها لغرض تسريبها الى الاسواق المحلية وإن اللجنة التحقيقية المذكورة لم تتحقق عن الكميات الداخلة إلى مخازن وزارة الصحة بموجب مستندات أصولية كانت بذمة المتهمين ومطابقتها مع الكميات المجهزة من قبلهم إلى الدوائر الصحية والدوائر الأخرى وبموجب مستندات تجهيز أصولية لمعرفة ما إذا كان هناك نقص في المخازن من عدمه ومن ثم معرفة ما إذا كانت هناك جريمة إختلاس من عدمه، وحيث إن المحكمة أصدرت قراراتها في الدعوى دون ملاحظة ذلك فقرر نقض كافة القرارات الصادرة (.....) (١٠٩) .

وفي ذات الإطار قررت محكمة إستئناف بابل - بصفتها التمييزية - مايلي (.....) وجد أن القرار المميز صحيح وموافق للقانون إذ لم يثبت بدليل قاطع ارتكاب المتهم ما يخالف واجبات وظيفته حسبما إشرطته المادة ٣٣١ من قانون العقوبات لتحقيق مسؤوليته الجزائية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إدانة المتهم إنضباطياً وتوجيه العقوبة التأديبية له (لفت النظر) لايعني أن يستتبع ذلك إدانته جزائياً لإختلاف أركان كلا المسؤوليتين كما أن العقاب على المخالفة الإدارية والذي توقعه دائرة الموظف يكون لضمان حسن سير وانتظام العمل في المؤسسة التي ينتمي إليها على العكس تماماً من العقاب الذي يفرض على الجاني عندما يرتكب جريمة جنائية، فالأخير يخضع لمبدأ الشرعية " لاجريمة

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

ولاعقوبة إلاّ بنص" ولايجوز أن توقع عقوبات عن جرائم لم يرد نص بالمعاقبة عليها وتجريمها، في حين إن موارد العقاب الإنضباطي كثيرة ولايمكن حصرها وإن بالإمكان معاقبة الموظف إنضباطياً دون أن تشكل مخالفته الإدارية جريمة جزائية، إضافة إلى ماتقدم فإن محاكم السلطة القضائية لاتنتقد بنتائج التحقيقات الإدارية التي تُجرىها الدوائر بحق موظفيها لافي مرحلة جمع الأدلة والتحقيق الابتدائي ولا في مرحلة تقدير الأدلة ووزنها (المحاكمة) لأن الإجراءات المذكورة محكومة بقانون أصول المحاكمات الجزائية، وبذلك يكون القرار بالإفراج عن المتهم صحيحاً وموافقاً للقانون فُقرّر تصديقه.....^(١١٠).

وقررت محكمة إستئناف بغداد/ الكرخ الإتحادية - بصفتها التمييزية - في القرار التالي بأنه لايمكن الإستناد الى التحقيق الإداري الذي أجرته دائرة المشتكى في تجريم المتهم مجرداً من أي دليل آخر يعززه، حيث قضت بالآتي ((..... وجد إن الطعن التمييزي مقدم في مدته القانونية ومشتماً على أسبابه فقرر قبوله شكلاً وعند عطف النظر على الحكم المميز المؤرخ في ٢٠١٥/١٢/٦ تبين إنه لما أستند إليه من أسباب موافق للأصول وأحكام القانون إذ أنكر المتهم " المفرج عنه" الجريمة المنسوبة إليه تحقيقاً ومحاكمة ولم يدحض إنكاره أية قرينة أو دليل معتبر قانوناً لاسيما وإن المستندات المدعى بتحريفها وتزويرها عبارة عن صور ضوئية وإن أصلها غير موجود لدى أية جهة حكومية وبضمنها دائرة المشتكى مما يتعذر معه الجزم بعدم مطابقتها للأصل، وإن الأدلة في المجال الجنائي يجب أن تُبنى على الجزم واليقين وليس على مجرد الشك والظن ولايمكن الإستناد الى التحقيق الإداري الذي أجرته دائرة المشتكى في تجريم المتهم مجرداً من أي دليل آخر يعززه، إذ يُعد في هذه الحالة من قبيل إصطناع الدائرة الدليل لنفسها ضد خصمها وهذا غير جائز قانوناً وكان عليها أن تتحرى الدقة في المعلومات التي قدمها المتهم عن وظيفته السابقة عندما قبلت تعيينه لديها وبدرجة رئيس مهندسين وتتأكد من صحة ماأبرزه من مستمسكات ثبوتية لغرض التعيين، وعلى وفق ماتقدم تكون الأدلة المتحصلة في القضية غير كافية لتكوين القناعة بتجريم المتهم على وفق أحكام المادة (٢٩٨/٢٩٢) عقوبات مما يقتضي إلغاء التهمة الموجهة إليه والإفراج عنه، وهذا ماقضت به محكمة الموضوع ، لذا وإستناداً للمادة (٢٥٩/٢ / أ) الأصولية قرر تصديق الحكم المميز...^(١١١) .

هذا ماسطره القضاء الجنائي العراقي من مبادئ وأحكام قضائية مختلفة بخصوص حجية التحقيق الإداري أمام المحاكم المختصة في دور المحاكمة والمتمثلة بمحاكم الجنايات والجنح، كما إن هناك خلافاً حاداً في أوساط الفقه حول قوة ومدى تلك الحجية وأبعادها، فذهب البعض^(١١٢) الى أن التحقيق الإداري يُعد حجة بالنسبة للوقائع التي إشتمل عليها مستنداً في ذلك الى نص المادة (٢٢١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية/ النافذ والتي نصت على (تُعتبر المحاضر والتقارير والكتب الرسمية التي يحررها الموظفون والمستخدمون المختصون في المخالفات حجة بالنسبة للوقائع التي إشتملت عليها، وللمحكمة أن تتخذها سبباً للحكم في المخالفة دون أن تكون ملزمة بالتحقيق عن صحتها، ومع ذلك

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

فخلصوم أن يُثبتوا عكس ماورد فيها) مؤكدين إحتواء المادة المذكورة على مضمون التحقيق الإداري بين طبيعتها وإن الأدلة فيها لم تذكر على سبيل الحصر.

ألا أن هذا الرأي ضعيف ونادر ولا يصمد قبالة ما يكاد يُجمع عليه الأكثرية من الباحثين^(١١٣) الذين يرون إن التحقيق الإداري لا يمكن لوحد أنه لا يرتقي إلى مستوى الدليل الذي تُبنى عليه عقيدة المحكمة تجاه المتهم سواء بالإفراج أم البراءة أم الإدانة، إذ إنه لا يتعدى كونه قرينة، للمحكمة أن تأخذ بها إذا ماتعززت بأدلة أخرى، أو أن تهدرها عندما تكون خلاف ذلك، وأصحاب هذا الرأي يستندون في ما يذهبون إليه الى نص المادة (٢١٣/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية/النافذ التي حددت الأدلة التي تكون قناعة المحكمة عند إصدارها حكمها بالإدانة أو الإفراج أو البراءة وإن التحقيق الإداري لم يكن من بين تلك الأدلة، فهم يعتبرونه مجرد قرينة على وفق ما أشارت إليه المادة (٢٢١) من القانون أعلاه والمذكور نصها فيما تقدم، كما إن أصحاب هذا الرأي يذهبون الى عدم إعتبار التحقيق الإداري حتى بمثابة رأي خبير وفقاً لما نصت عليه المواد (٦٩ - ٧١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ، ذلك أن تقرير الخبراء يجب أن يصدر بناءً على توجيه القاضي أو المحكمة وضمن ما يُحدد لهم، كما إن ذلك التقرير لا يُقبل إلا إذا كان الخبير قد أدى اليمين القانونية المنصوص عليها في قانون الخبراء أمام القضاء رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤^(١١٤).

ونكرر رأينا الذي سبق وأن بيناه في المطلب السابق بخصوص حجية التحقيق الإداري ومدى تأثيره في بناء قناعة المحكمة وعقيدتها ونؤكد على أن ذلك هو مسألة (نسبية) لا يمكن حدها أو وضعها في إطار معين، فلا يمكن القول بأن التحقيق الإداري هو دليل كامل وحجة لا تقبل العكس أو هو مجرد قرينة بسيطة، ذلك أن الواقع العملي يُشير الى خلاف ذلك، وإن تحديد مدى تأثير وقوة التحقيق الإداري كسبب أو دليل للحكم الجنائي يكون على ضوء ظروف كل قضية وما يترتب على التحقيق الإداري من نتائج وتوصيات، فقد يُعتبر دليلاً كاملاً تؤسس عليه المحكمة قناعتها ومن ثم قرارها، أو قد يكون مجرد قرينة بغض النظر عن ضعفها أو قوتها، فكيف يمكن (مثلاً) إهدار معطيات التحقيق الإداري الذي إنتهى الى تقصير المهندس المشرف على إنجاز بناية حكومية وتسببه بخطئه الجسيم في إلحاق الضرر بأموال الدولة ..؟ وكيف يمكن إعتبار ذلك مجرد قرينة بسيطة ..؟ وأي دليل آخر يمكن أن تُبنى عليه قناعة المحكمة ..؟

وهذا ما انتهت إليه محكمة استئناف المثنى - بصفتها التمييزية - في قرار يحاكي واقعة تطبيقية لما تقدم، جاء فيه (.....) وجد أن كافة القرارات التي أصدرتها محكمة جنح الهلال بتاريخ ٢٠١٤/٦/١١ في الدعوى المرقمة ٥٧ /ج/ ٢٠١٤ كانت المحكمة قد راعت عند إصدارها تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً بعد أن إعتمدت الأدلة الكافية التي أظهرتها وقائع الدعوى تحقيقاً ومحكمةً والمتمثلة بأقوال الممثلين القانونيين وأوليات المشروع والتحقيق الإداري وتوصيات اللجنة التحقيقية المتضمنة بأن اللجنة المشرفة تتحمل مسؤولية تغيير الجدران دون الأخذ بنظر الإعتبار الإرتفاع وطول الفضاء في

البناء مع المسؤولية عن الهفوات في التنفيذ وبنسبة تقصير ٥% وإن ذلك قد كلف الدولة مبالغ إضافية وبالتالي يُعد فعل المتهم خطأً جسيماً ترتب عليه إلحاق ضررٍ جسيم بأموال الدولة نتيجة إخلاله بواجبات وظيفته، وبذلك تكون الأدلة كافية للإدانة وهذا ماقررتَه المحكمة، كما إن العقوبة المفروضة جاءت مناسبة لفعله ومنسجمة مع أحكام القانون لذا فإن قرارات المحكمة صحيحة وموافقة لأحكام القانون قرر تصديقها ورد الطعن التمييزي....^(١١٥).

الخاتمة

لقد تبين من مجريات البحث وتفصيله أنَّ للتحقيق الإداري قيمةً قانونيةً تظهر من خلال تبني القضاء لما يُعرض عليه من وقائع مادية يتضمنها ذلك التحقيق في القضايا التي ينظرها وتوجب إتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها.

والتحقيق الإداري عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تُتخذ وفقاً للأصول القانونية من قبل جهةٍ مختصة بعد ورود المعلومات إليها بإرتكاب مخالفةٍ معينة من الموظف بقصد التوصل الى الحقيقة احتراماً للنظام الوظيفي، فهو بهذا الوصف وسيلة الإدارة للقيام بواجباتها على الوجه الأكمل ويتم كل ذلك عن طريق حزمة من الإجراءات مع إضفاء الضمانات اللازمة للموظف صوناً لحقوقه الوظيفية وكرامته الشخصية، وسوف لن نتطرق لأقسام ومحتويات البحث لذكرها ضمن خطة البحث وبين طياته وتجنباً للتكرار والإعادة، إنما سنذكر أهم النتائج التي توصلنا إليها والتي يمكن إجمالها بما يلي :-

أولاً: إن التحقيق الإداري في العراق يجري وفقاً لأحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/النافذ، وحسب أحكام المادة (١٠) منه ووفقاً لما قرره الفقرة (أولاً) منها، وطبقاً لإجراءات وسياسات حددتها باقي فقراتها، ومن قبل اللجان المشكلة بموجب الفقرة (أولاً) والتي يقتصر دورها على إصدار التوصيات اللازمة بفرض العقوبة الإنضباطية بنتيجة التحقيق، ويبقى أمر المصادقة على تلك التوصيات منوطاً بالوزير أو رئيس الدائرة.

ثانياً: إن تشكيل اللجنة التحقيقية بموجب أحكام الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور في الفقرة المتقدمة، هو تشكيل معيب لكونها عادة ماتكون لجان مؤقتة وعرضة للتغيير والإبدال، وهذا ما يؤثر سلباً على مسألة تراكم الخبرات والقدرات التحقيقية وتنميتها، إضافةً إلى عدم جعل العضو الذي يحمل شهادة القانون رئيساً لتلك اللجنة بحكم تخصصه الدراسي، وإبقائه في مركز قد يكون هامشياً، علماً إن اللجان المخولة بإجراء التحقيق الإداري في العراق، هي اللجنة المشكلة بموجب الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/النافذ، ولجان التضمين بموجب قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦/المعدل، واللجان المختصة في مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات وحسب أمر سلطة الإنتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

ثالثاً: قصور نصوص قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ عن الإحاطة بكافة جوانب وإجراءات التحقيق الإداري مع الموظف المخالف، والنقص في معالجة الكثير من الإشكالات التي يُفرزها التطبيق العملي لأحكامه، كسكوته مثلاً عن كيفية تبليغ الموظف المحال على التحقيق والشهود، والجزاء المترتب على عدم إمتثالهم بالحضور بعد التبليغ، فضلاً عن عدم الإشارة الى دور الإدعاء العام أثناء عمل اللجان التحقيقية وحضور محام للدفاع عن الموظف، وبيان طبيعة وكيفية سير عمل تلك اللجان وفيما إذا كانت سرية أم علنية، وغيرها من الثغرات والنواقص التي أشرت في أماكنها من البحث، مع إغفاله لمسألة الإحالة على القوانين الإجرائية كقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية بإعتبارها المعين الذي قد يسد النقص المذكور.

رابعاً: خلوّ القانون المشار إليه آنفاً من تعريف محدد لمفهوم التحقيق الإداري أو المخالفة الإضباطية تاركاً ذلك لرأي الفقه وإجتهد القضاء، وهونهج حسن، لعدم إمكانية الإحاطة بمفهوم محدد وتعريف موحد للتحقيق الإداري، وضرورة فسح المجال أمام الفقه لوضع التعاريف المناسبة، والقضاء للإجتهد وتسطير المبادئ القانونية عبر أحكامه والتي تعتبر معايير يمكن الإستدلال من خلالها على ذلك المفهوم.

خامساً: إن النظام المعمول به في العراق في مجال التحقيق الإداري هو نظام (الرئيس الإداري) والتمثل بالوزير أو رئيس الدائرة، حيث يتولى إحالة الموظف المخالف على التحقيق الإداري والمصادقة على نتائج اللجنة التحقيقية، ومؤدى ذلك إنه يجمع بين يديه سلطتي الإتهام وفرض الجزاء.

سادساً: إن عمل اللجان التحقيقية يتّصف بالتلكؤ والبطء في إنجاز التحقيق، مما يؤدي الى إطالة أمد الإجراءات التحقيقية خاصة في قضايا الفساد المالي والإداري، وهذا بدوره قد يؤدي إلى ضياع معالم المخالفة الإضباطية وأدلتها ومن ثم أدلة الجريمة الجنائية، وتمكين الموظفين المتورطين في تلك القضايا من الهرب أو الإبتعاد عن الجهات التحقيقية كاللجوء الى النقل الى أماكن بعيدة.

سابعاً : إن مسألة حُجية التحقيق الإداري في التحقيق الجنائي وتأثيره في دوري التحقيق الإبتدائي والمحاكمة مسألة (نسبية) ففي بعض الحالات قد يُعتبر التحقيق الإداري دليلاً كاملاً لأغراض الإحالة إبتداءً أو الإفراج أو البراءة ، أو دليلاً للإدانة في المحاكمة والحكم من قبل محكمة الموضوع لاحقاً، فيما قد لايمثل في حالات أخرى سوى قرينة بسيطة ليس لها أثر يُذكر إلا من خلال باقي الأدلة أو تعزيزاً لها، وحسب ظروف القضية موضوعة التحقيق.

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

ثامناً: إن التحقيق الإداري ليس عنواناً للذنب والانتقام بقدر ما هو وسيلة وفرصة لإثبات براءة الموظف من التهمة المسندة إليه، وإبعاد الشكوك عنه، وهو بذات الوقت فرصة للإدارة للوقوف على أخطاء موظفيها والوصول الى الحقيقة بالإعتماد على معلومات صحيحة لتكون قراراتها متسمة بالعدالة والإنصاف، مما ينعكس على عموم الموظفين بزرع الثقة والطمأنينة في نفوسهم من هذه الجهة، كما ينعكس على سلاسة وحسن سير أعمال المرفق العام.

المقترحات

أولاً: تعديل أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع/ النافذ بحيث تتلائم مع ظروف ومتطلبات المرحلة الراهنة، في ظل تفشي جرائم الفساد المالي والإداري وبما يسد النقص الحاصل في أحكامه لمعالجة حالات وإشكالات معينة كتبليغ الموظف المحال بالحضور وتبليغ الشهود وتحليفهم اليمين القانونية والجزاء المترتب على عدم حضورهم بعد التبليغ والكثير من الحالات المشابهة التي تم التطرق اليها وتأشيرها من خلال البحث، أو على الأقل الإحالة في كل ما يخص ذلك الى القوانين الإجرائية ذات العلاقة كقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية، سيما وإن قانون التعديل للقانون أعلاه لازال في أدراج مجلس النواب منذ سنين عديدة لغرض تعديله أو إلغائه، حيث عُرض آخر مرة لهذا الغرض في جلسة يوم ٢٨/٣/٢٠٠٧.

ثانياً: الإهتمام تشريعياً بأحكام تشكيل اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ وجعلها دائمية وليست مؤقتة ضماناً لاستقرار عملها وتراكم الخبرات لدى أعضائها، وياحبذاً أن تكون خارج حدود المحافظة التي يمارس فيها الموظف أعماله منعاً للتأثيرات السياسية أو العشائرية أو الإجتماعية، وإناطة رئاسة تلك اللجنة بالعضو(الحقوقي) الحاصل على شهادة القانون بوصفه الأكثر خبرة في الأمور القانونية بحكم تخصصه وتحصيله الدراسي.

ثالثاً: إعادة صياغة المواد الخاصة بمقررات اللجان التحقيقية وطبيعة عملها بحيث تكون توصياتها ملزمة للوزير ورئيس الدائرة وعدم تعليق نفاذها على مصادقته لعدم جواز منحه سلطتي الإحالة وفرض الجزاء.

رابعاً: التأكيد على معالجة البطء والتلكؤ في إجراءات اللجان التحقيقية والعمل على تسريع وتيرة عملها برفها بالطاقات البشرية والإمكانات المادية والفنية، خاصة بعد توجيه قضاة التحقيق بعدم إتخاذ

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

الإجراءات القانونية بخصوص المخالفات الإنضباطية إلا بعد إكمال التحقيق الإداري وحسب إعمال مجلس القضاء الأعلى الموقر ذي العدد ٨٨٦/مكتب/٢٠١٥ في ٢٩/١٢/٢٠١٥، وذلك لغرض المباشرة بالإجراءات التحقيقية بأسرع وقت ممكن والوصول الى الحقيقة والمحافظة على معالم المخالفة وأدلتها من الضياع بفعل عامل الوقت، والحد من احتمال هروب الموظفين المحالين أو سلوك طرق غير مشروعة للتأثير على سير التحقيق.

خامساً: تفعيل دور الإدعاء العام وحضور أعضائه أثناء عمل اللجان التحقيقية أو على الأقل إطلاعهم على ذلك، بنص صريح في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ، وكما كان عليه الحال في ظل قانون إنضباط موظفي الدولة (الملغى) رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦، خصوصاً وإن قانون الإدعاء العام/ النافذ قد نص في المادة (٥/خامساً) منه على أن (يتولى الإدعاء العام الحضور أمام محاكم العمل ولجنة شؤون القضاة ولجنة شؤون الإدعاء العام ومحاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري ولجان الإنضباط.....) تماشياً مع أحكام القانون المذكور.

سادساً: إعادة النظر في التعاميم والتوجيهات التي تفرض حُجية ملزمة للتحقيق الإداري على مسار التحقيق الجنائي وخصوصاً (الإبتدائي) كالزام قضاة التحقيق بعدم إتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتهمين إلا بعد إكمال التحقيق الإداري، وترك ذلك لتقدير القاضي وحسب ظروف وملابسات كل قضية، خصوصاً وإن بإمكان قاضي التحقيق طلب أوليات التحقيق الإداري في أية مرحلة من مراحل التحقيق إذا مارأى ضرورةً لذلك.

وفي نهاية البحث لايسعني إلا أن أقول: بأنني إن أصبت فذلك توفيقٌ من الله، وإن أخطأت أو قصرت فهو مني وأستميح الجميع عذراً عنه.....

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

هوامش البحث

- (١) ابن منظور ، معجم لسان العرب ، المجلد العاشر ، دار بيروت للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٥٦ ، ص ٤٩ .
- (٢) القرآن الكريم ، سورة الأحقاف ، الآية (١٨) .
- (٣) جبران مسعود ، معجم الرائد (لغوي عصري) ، ط ٢ ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص ٣٧٠ .
- (٤) لويس معلوف ، معجم المنجد في اللغة والادب والعلوم ، ط ١٩ ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، ١٥٦ ، ص ١٤٠ .
- (٥) ابن منظور ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦ .
- (٦) د. سلطان الشاوي ، أصول التحقيق الاجرامي ، دار الحرية للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٧٢ ، ص ١١ .
- (٧) الأستاذ عبد الأمير العكيلي ، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ج ١ ، ط ٢ ، دون ذكر مكان الطبع ، ١٩٧٧ ، ص ٢١٩ .
- (٨) د. علي خليل ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٥١٦ وما بعدها . (١) د. سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية ، مطبعة آلات ولوازم المكاتب ، دون ذكر مكان الطبع ، ١٩٨٦ ، ص ٨٣ .
- (٩) د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مطبعة دار الفكر العربي ، دون ذكر سنة الطبع ، ص ٨٧ .
- (١٠) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار الفنية للطباعة والنشر ، دون ذكر مكان الطبع ، ١٩٨٥ ، ص ٥٧١ .
- (١١) احمد محمود الربيعي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٣ ، ص ٥ .
- (١٢) د. عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، دون ذكر جهة الطبع ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٨٨ وما بعدها .
- (١٣) د. خالد سمارة الزغبى ، القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن ، ط ٢ ، مكتبة دار الثقافة للتوزيع والنشر ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ٢٥٤ .
- (١٤) د. علي خليل ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٠ .
- (١٥) د. خالد محمد مصطفى المولى ، مرجع سابق ، ص ٣٩ . (٣) احمد محمود احمد الربيعي ، مرجع سابق ، ص ٧٦ .
- (١٦) د. غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ / المعدل ، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٥٠ .
- (١٧) الاستاذ عادل محمود عبد الباقي ، حماية الافراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، ع ١ ، س ١٢ ، ١٩٧٠ ، ص ٢٣٣ و ٢٣٤ .
- (١٨) د. علي خليل ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٦٣٠ .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية

- (١٩) القاضي لفته هامل العجيلي، مرجع سابق، ص ٨.
- (٢٠) د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط ٢، دار الغريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٥٠.
- (٢١) المادة (٨) في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ.
- (٢٢) د. علي خليل ابراهيم، مرجع سابق، ص ٥١٦ ومابعداها. (٣) د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة آلات ولوازم المكاتب، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٦، ص ٣٨.
- (٢٣) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط ٢، مطبعة دار الفكر العربي، دون ذكر سنة الطبع، ص ٧١.
- (٢٤) كوثر حازم سلطان، إمتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ١٣٩.
- (٢٥) د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مطبعة أطلس، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٥، ص ١٣.
- (٢٦) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٤٧.
- (٢٧) د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة آلات ولوازم المكاتب، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٦، ص ٣٨.
- (٢٨) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط ٢، مطبعة دار الفكر العربي، دون ذكر سنة الطبع، ص ٧١.
- (٢٩) كوثر حازم سلطان، إمتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ١٣٩.
- (٣٠) د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مطبعة أطلس، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٥، ص ١٣.
- (٣١) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٤٧.
- (٣٢) د. احمد محمود الربيعي، مرجع سابق، ص ١٠.
- (٣٣) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار الحمادة للطباعة، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٧٠، ص ١٤ ومابعداها.
- (٣٤) المادة (١٦٠) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٠١٥ في ١٩٥١/٩/٨.
- (٣٥) زياد خلف عودة، مرجع سابق، ص ١٨.
- (٣٦) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٤٢.
- (٣٧) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية للطباعة والنشر، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٢، ص ٢٥.
- (٣٨) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٤.

- (٣٩) المادة (٤) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ.
- (٤٠) المادة (٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ.
- (٤١) المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/ النافذ.
- (٤٢) قرار مجلس الإنضباط العام المرقم ٢٥٨ / ٢٠٠١ في ٢٠٠١/٨/٢ ، غير منشور .
- (٤٣) د. محسن خليل مرجع سابق ، ص ٣١ .
- (44) د. ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، دون ذكر مكان الطبع ، ١٩٩١ ، ص ١٥٢ .
- (45) د. فؤاد العطار ، مرجع سابق ، ص ٣٥ ومابعدھا .
- (46) د. علي محمد بدير ، د. عصام البرزنجي ، د. مهدي السلمي ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ ، ص ٤٧ .
- (47) د. ماهر عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص ١٧١ .
- (48) د. ماهر صالح علاوي ، مرجع سابق ، ص ١٥٣ .
- (49) د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص ٣٥ ، ومما تجدر الإشارة اليه الى أن المادة (١) من القانون المدني العراقي/ النافذ ، أكدت على إعتبار العرف في المرتبة الثانية تالياً التشريع كمصدر من مصادر القانون .
- (50) د. علي محمد بدير ، د. عصام البرزنجي ، د. مهدي السلمي ، مرجع سابق ، ص ٤٨ .
- (51) د. فاروق احمد خماس ، الرقابة الإدارية على عمال الادارة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ ، ص ١٥ .
- (52) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل ، القضاء الإداري ، مطبعة الكاتب المصري ، دون سنة الطبع ، ص ١١ .
- (5٣) د. فؤاد العطار ، مرجع سابق ، ص ٤٧ .
- (5٤) د. محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة - ط ٧ ، دار النهضة العربية ، دون ذكر مكان وسنة الطبع ، ص ٤٠ ومابعدھا.
- (5٥) احمد محمود الربيعي ، مرجع سابق ، ص ٤٠ .
- (5٦) د. محمود محمد حافظ ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .
- (5٧) د. محمود عاطف البناء ، الوسيط في القانون الإداري ، شركة الاشعاع للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٤٨ و ٤٩ .
- (5٨) د. عباس العبودي ، شرح قانون المرافعات - دراسة مقارنة - دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٩٢ ، وذات المضمون ورد في نص المادة (٣/١٦٠) من قانون مرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ / المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٧٦٦ في ١٠/٨/١٩٦٩ ، والتي ترفض قبول أي دليل ينقض حُجية الأحكام الباتة .
- (5٩) د. فاروق احمد خماس ، مرجع سابق ، ص ٣٣ ومابعدھا .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

- (٦٠) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٠٠٤ في ١٩٧١/٥/٣١ .
- (٦١) د. سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٢٤٠ .
- (٦٢) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مطبعة دار التأليف ، دون ذكر مكان وسنة الطبع ، ص ٨٤ .
- (٦٣) د. حامد مصطفى ، القضاء الإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، ع ١٤ ، ص ٣ ، ١٩٦١ ، ص ٥٧ .
- (٦٤) د. ماهر عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص ١١٣ .
- (٦٥) المادة (١) من قانون المرافعات المدنية/ النافذ .
- (٦٦) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ، ص ٥٥٦ .
- (٦٧) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩ .
- (٦٨) د. سعد عصفور ، د. محسن خليل ، القضاء الإداري ، مطبعة الكاتب المصري ، دون سنة الطبع ، ص ١١ .
- (٦٩) د. فؤاد العطار ، مرجع سابق ، ص ٤٧ .
- (٧٠) د. محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة - ط ٧ ، دار النهضة العربية ، دون ذكر مكان وسنة الطبع ، ص ٤٠ وما بعدها .
- (٧١) احمد محمود الربيعي ، مرجع سابق ، ص ٤٠ .
- (٧٢) د. محمود محمد حافظ ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .
- (٧٣) د. محمود عاطف البناء ، الوسيط في القانون الإداري ، شركة الاشعاع للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٤٩ و ٤٨ .
- (٧٤) د. عباس العبودي ، شرح قانون المرافعات - دراسة مقارنة - دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٩٢ ، وذات المضمون ورد في نص المادة (٣/١٦٠) من قانون مرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ / المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٧٦٦ في ١٩٦٩/٨/١٠ ، والتي ترفض قبول أي دليل ينقض حُجبة الأحكام الباتة .
- (٧٥) د. فاروق احمد خماس ، مرجع سابق ، ص ٣٣ وما بعدها .
- (٧٦) د. عمر فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية، دون ذكر جهة الطبع ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٨٨ وما بعدها .
- (٧٧) د. خالد سمارة الزغبى ، القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن ، ط ٢ ، مكتبة دار الثقافة للتوزيع والنشر ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ٢٥٤ .
- (٧٨) د. علي خليل ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٣٠ .
- (٧٩) د. خالد محمد مصطفى المولى ، مرجع سابق ، ص ٣٩ . (٣) احمد محمود احمد الربيعي ، مرجع سابق ، ص ٧٦ .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق العلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

- (٨٠) د. غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ / المعدل ، مطبعة العزة ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٥٠ .
- (٨١) الاستاذ عادل محمود عبد الباقي ، حماية الافراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، ١٤ ، س ١٢ ، ١٩٧٠ ، ص ٢٣٣ و ٢٣٤ .
- (٨٢) د. علي خليل ابراهيم ، مرجع سابق ، ص ٦٣٠ .
- (٨٣) القاضي لفته هامل العجيلي ، مرجع سابق ، ص ٨٠ .
- (٨٤) د. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، ط ٢ ، دار الغريب للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٢٥٠ .
- (٨٥) عبد الله نوري الألوسي، مرجع سابق، ص ٨٠ .
- (٨٦) المادة (١٣٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية/ النافذ .
- (٨٧) د. ياسين كريم محمد ، أهمية التحقيق الإداري ومدى ضرورته في التصدي لصور الفساد، بحث منشور في مجلة وقائع وبحوث، المؤتمر العلمي السنوي لسنة ٢٠٠٨، هيئة النزاهة، ص ٩٧ .
- (٨٨) القرار المرقم ١٩٣٦، الهيئة الجزائية الثانية / ٢٠١٤ في ١٢ / ٢ / ٢٠١٤ ، غير منشور .
- (٨٩) القرار المرقم ١ / ت / نزاهة / ٢٠١٦ في ١ / ٣ / ٢٠١٦ ، غير منشور .
- (٩٠) د. احمد الموافي ، نظام مجلس التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٨٥ .
- (٩١) المستشار عبد الوهاب البنداوي ، الإختصاص التأديبي والسلطات التأديبية ، دار الفكر العربي ، دون ذكر سنة ومكان الطبع ، ص ١٥٣ .
- (٩٢) د. عثمان سلمان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة ، ط ٢ ، دون ذكر جهة أو مكان الطبع ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٩٣ .
- (٩٣) المستشار محمد محمود ، التحقيق الإداري ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، ٢٤ ، س ٤ ، نيسان ١٩٩٩ ، ص ٢٥ .
- (٩٤) كوثر حازم سلطان ، مرجع سابق، ص ١٣٩ .
- (٩٥) نقلاً عن د. نصير صبار الجبوري، حُجبة التحقيق الإداري في الدعوى الجزائية، بحث منشور على شبكة الانترنت، الموقع: www.minshawi.com/content
- (٩٦) د. ياسين كريم محمد، مرجع سابق ، ص ١٦٠ . (٣) د. سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق ، ص ١١٦ .
- (٩٧) القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٧ و ١٢٩ .
- (٩٨) المواد (٤٧ و ٤٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية/ النافذ .
- (٩٩) القرار المرقم ٨٠٦ / ت / ٣ / ٢٠١١ في ١٨ / ٤ / ٢٠١١ غير منشور .
- (١٠٠) القرار المرقم ٧٦٧ / ت / ٢٠١٤ في ١٢ / ١٠ / ٢٠١٤ ، غير منشور .
- (١٠١) القرار المرقم ١٤٢٨ / ت / ٢٠١٢ في ٧ / ٩ / ٢٠١٢ ، غير منشور .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

- (102) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٤٨٧ في ٢٦/٨/٢٠١٣.
- (103) القرار المرقم ١١/ت/٢٠١٦ في ٣/١/٢٠١٦، غير منشور.
- (104) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة الطبع، ص ٤١٢.
- (105) د. أبو العلا علي أبو العلي، الجديد في الإثبات الجنائي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة الطبع، ص ٢٦٣ و ٢٦٤.
- (106) القرار المرقم ٦٠٤٤ / الهيئة الجزائية الثانية / ٢٠١٤ في ١٨ / ٥ / ٢٠١٤، غير منشور.
- (107) القرار المرقم ٣٧٨ / الهيئة الجزائية الثانية / ٢٠١١ في ٥ / ١ / ٢٠١١، غير منشور.
- (108) القرار المرقم ١٠٦ / الهيئة الجزائية الثانية / ٢٠٠٧ في ٢٨ / ٧ / ٢٠٠٧، منشور على شبكة الأنترنت، الموقع <http://alsahroon.gov.iq>.
- (109) القرار المرقم ٧٢٣٦ / الهيئة الجزائية الثانية / ٢٠٠٩ في ٨ / ٢ / ٢٠٠٩، غير منشور.
- (110) القرار المرقم ٢٥ / ٢٢٦ / ت / جزائية / ٢٠١٤ في ٩ / ٤ / ٢٠١٤، منشور في كتاب المختار من قضاء محكمة إستئناف بابل - بصفتها التمييزية - القاضي حيدر عودة كاظم، ج ١، ط ١، دار الوارث للطباعة والنشر، كربلاء، ٢٠١٦، ص ٢٨٤ و ٢٨٥.
- (111) القرار المرقم ٢٧ / جنح / ٢٠١٦ في ٩ / ٢ / ٢٠١٦، منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع ٢، السنة الثامنة / ٢٠١٦، ص ٢٥٨ و ٢٥٩.
- (112) عبد الله نوري الالوسي، مرجع سابق، ص ٨١ و ٨٢، والقاضي لفنة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٣٧ و ١٣٨.
- (١١٣) القاضي سالم روضان الموسوي، التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، بحث منشور على شبكة الأنترنت، الموقع www.nazaha.iq/search.
- (١١٤) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٠٢٩ في ١٨ / ١٠ / ١٩٦٤.
- (١١٥) القرار المرقم ١١٦ / ت / ج / ٢٠١٤ في ٢٢ / ٧ / ٢٠١٤، غير منشور.

مصادر البحث

القرآن الكريم

أولاً: كتب اللغة

١. ابن منظور، معجم لسان العرب، المجلد العاشر، دار بيروت للطباعة والنشر، ١٩٥٦.
٢. جبران مسعود، معجم الرائد (لغوي عصري) ط ٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٧.
٣. لويس معلوف، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط ١٩، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٥٦.
٤. محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار المعرفة، بيروت، دون ذكر سنة الطبع.
٥. علي بن هادية، القاموس الجديد للطلاب، ط ١، مصنع الكتاب، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٧٩.

ثانياً: الكتب والمؤلفات القانونية

١. د. أبو العلا علي أبو العلا، الجديد في الإثبات الجنائي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة الطبع.
٢. د. احمد الموافي، نظام مجلس التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٣. د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٧.
٤. د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مطبعة أطلس، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٥.
٥. د. خضير عكوبي يوسف، موقف القضاء الإداري في الرقابة على القرار الإداري، ط ١، مطبعة الحوادث، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٧٦.
٦. د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة آلات ولوازم المكاتب، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٦.
٧. د. سعد عصفو، د. محسن خليل، القضاء الإداري، مطبعة الكاتب المصري، دون ذكر مكان وسنة الطبع.
٨. د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٧٢.
٩. د. سليم حربة والاستاذ عبد الأمير العكيلي، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج ١، بغداد، دون ذكر جهة ومكان الطبع.

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

١٠. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - ط٩، دار الفكر العربي، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٤.
١١. د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب والقضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
١٢. د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار الحمامة للطباعة، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٧٠.
١٣. الأستاذ عبد الأمير العكيلي، أصول الإجراءات الجنائية في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج١، ط٢، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٧٧.
١٤. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة، دون ذكر جهة الطبع، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٥. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطبعة دار التأليف، دون ذكر مكان وسنة الطبع.
١٦. د. عثمان سلمان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، ط٢، دون ذكر جهة ومكان الطبع، ٢٠٠٧.
١٧. د. عثمان سلمان العبودي، شرح قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام/المعدل، دون ذكر مكان الطبع، ٢٠١٢.
١٨. د. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - دراسة مقارنة - مطبعة الدار العربية، بغداد، دون ذكر سنة الطبع.
١٩. المستشار عبد الوهاب البنداوي، الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي، دون ذكر مكان وسنة الطبع.
٢٠. د. علي محمد بدير، د. عصام البرزنجي، د. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
٢١. د. عمر فؤاد احمد بركات، السلطة التأديبية، دون ذكر جهة الطبع، القاهرة، ١٩٧٦.
٢٢. د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١/المعدل، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١.
٢٣. د. فاروق احمد خماس، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨.
٢٤. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨.

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

٢٥. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الفنية للطباعة والنشر، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٨٥.
٢٦. د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
٢٧. د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.
٢٨. د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، ط٢، دار الغريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٦.
٢٩. د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط٢، مطبعة دار الفكر العربي، دون ذكر سنة ومكان الطبع.
٣٠. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، شركة الإشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤.
٣١. د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة - ط٧، دار النهضة العربية، دون ذكر مكان وسنة الطبع.
٣٢. د. محمود منير الوتري، دراسة في القانون الإداري، ط١، مطبعة المعارف، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٧٦.
٣٣. د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجزائية، ط٣، دار النهضة العربية، دون ذكر مكان وسنة الطبع.
٣٤. د. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤.
٣٥. القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، إجراءاته و ضماناته وحججه، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٣.
٣٦. المحامي لواء محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

ثالثاً: البحوث القانونية

١. أديب محمد جاسم وقاسم أحمد الربيعي، التحقيق الإداري وأثره في الدعوى الجزائية، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
٢. د. حامد مصطفى، التحقيق الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع١، س٣، ١٩٦١.
٣. المحامي رامي احمد الغالبي، أصول التحقيق الإداري، بحث منشور على شبكة الإنترنت.

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

٤. د. سامي عبد الأمير العجيلي، التفتيش وأحكامه في القانون العراقي والقانون المقارن، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، ع ١٤٤، ١٩٨٢ .
٥. القاضي سالم روضان الموسوي، التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، بحث منشور على شبكة الأنترنت.
٦. د. غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع ٤٤، ٢٠٠٩ .
٧. القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري، إجراءاته وضمائنه، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع ٣٤، س ٣، ٢٠١١ .
٨. د. نصير صبار الجبوري، حُجبة التحقيق الإداري في الدعوى الجزائية، بحث منشور على شبكة الأنترنت.
٩. د. ياسين كريم محمد، أهمية التحقيق الإداري ومدى ضرورته في التصدي لصور الفساد، بحث منشور في مجلة وقائع وبحوث، المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة، ٢٠٠٨ .

رابعاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

١. احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣ .
٢. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠٠٢ .
٣. زياد خلف عودة ، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠٠٢ .
٤. كوثر حازم سلطان، إمتيازات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠ .
٥. حسن بشيت خوين، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية خلال مرحلة التحقيق الابتدائي، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٣ .
٦. خالد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الإضباطية على الموظف العام، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٠ .
٧. عبد الله نوري الآلوسي، مدى حُجبة التحقيق الإداري في التحقيق القضائي في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٠ .

التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة العاشرة ٢٠١٨

٨. محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٦ .

خامساً: المجالات القانونية

- ١ - مجلة التشريع والقضاء .
- ٢ - مجلة العلوم الإقتصادية والقانونية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد .
- ٣ - مجلة القانون المقارن .
- ٤ - مجلة وقائع وبحوث، هيئة النزاهة.

سادساً: التشريعات والقوانين

- ١ - دستور عام ١٩٧٠ (الملغى).
- ٢ - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣ - القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١/المعدل.
- ٤ - قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩/المعدل.
- ٥ - قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١/المعدل.
- ٦ - قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١/المعدل.
- ٧ - قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩/المعدل.
- ٨ - قانون الإدعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩(الملغى).
- ٩ - قانون الإدعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ .
- ١٠ - قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩/المعدل.
- ١١ - قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥/المعدل.
- ١٢ - قانون حماية الأطباء رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٣ .
- ١٣ - قانون العفو العام رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٦ .

سابعاً: القرارات التمييزية

- ١ - قرارات محكمة التمييز الاتحادية.
- ٢ - قرارات محاكم الإستئناف بصفقتها التمييزية.
- ٣ - قرارات محاكم الجنايات بصفقتها التمييزية .
- ٤ - قرارات مجلس الإنضباط العام.
- ٥ - قرار للمحكمة الاتحادية.
- ٦ - قرار لمحكمة تمييز إقليم كردستان.

ABSTRACT

Has the administrative investigation are particularly important because of the development of political and economic life in Iraq and the impact on the legislative and judicial reality including Offersh of the prevalence of certain crimes, most notably the financial and administrative corruption and waste of public money crimes, which are often the perpetrators of employees, which became necessary to activate the means of investigation mechanisms such crimes, which starts from the administrative investigation of the department concerned, in addition, the different views of jurisprudence and judicial applications and official directives of the courts concerned about the role of the administrative investigation into the criminal and its impact on the conduct of the investigation neighbor field Of the investigation by the courts and the courts of competent subject.

We will deal with these data in two sections. In the first, we will discuss the concept of administrative investigation and three demands. We will discuss the first definition of administrative investigation, the second is its importance and the third is the legal basis. In the first demand, and the impact of the administrative investigation in the role of the primary investigation in the second demand, and we will discuss in the third, the impact of administrative investigation on the role of the trial, and we will conclude with a conclusion that will include our findings and the following proposals.

Administrative investigation and its impact On the outcome of the criminal investigation

P.Dr. Hassoun Obaid Hijij
Fahim fantan Al-yakuby