The Evidentiary Value of Administrative

Ali Kareem Alwan
College of Law - University of Ashur
Ali.kareen.a@au.edu.iq

Received Date: 18/11/2025. Accepted Date: 7/12/2025. Publication Date: 25/12/2025.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Abstract:

This research examines the evidentiary value of administrative investigations before ordinary courts, viewing it as a connecting link between the system of institutional discipline and the system of judicial proof. The study adopts an analytical–comparative methodology: a descriptive track analyzing the legislative framework and procedural safeguards, and an applied track comparing the positions of civil and criminal courts regarding the reports of investigative committees.

The findings conclude that the administrative investigation serves as a supporting presumption that does not, by itself, amount to conclusive evidence unless the guarantees of impartiality, the right of defense, reasoning, and sound documentation are fulfilled. The research further shows that establishing a disciplinary violation does not necessarily entail civil or criminal liability, due to differences in the elements and standards of proof. The study also indicates that procedural deficiencies—such as lack of reasoning or weak documentation—diminish the judicial weight of the investigation and necessitate supplementation through expert opinions and witness testimony. Moreover, it presents a practical framework to enhance the judicial admissibility of investigation outcomes through an evidence matrix and a digital chain of custody.

The study recommends codifying a unified national manual for investigation procedures, adopting accreditation programs for committee members, and establishing a coordination mechanism with the public prosecution and the judiciary. These proposals aim to rationalize accountability and safeguard public funds while upholding the guarantees of a fair trial.

Keywords: Administrative Investigation – Administrative Judiciary – Evidence – Disciplinary Responsibility – Proof.

:

حجية التحقيق الإداري أمام القضاء العادي

علي كريم علوان *
كلية القانون – جامعة آشور
Ali.kareen.a@au.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2025/11/18. تاريخ القبول: 2025/12/7. تاريخ النشر: 2025/12/25.

المستخلص

يتناول هذا البحث حجية التحقيق الإداري أمام القضاء العادي، بوصفه حلقة وصلٍ بين منظومة الانضباط المؤسسي ومنظومة الإثبات القضائي. اعتمدت الدراسة منهجًا تحليليًا–مقارنًا: مسار وصفي لتحليل الإطار التشريعي والضمانات الإجرائية، ومسار تطبيقي يقارن مواقف القضاء المدني والجزائي من محاضر اللجان التحقيقية. خلصت النتائج إلى أن التحقيق الإداري يُعد قرينة مساعدة لا ترقى بذاتها إلى دليلٍ قاطع ما لم تُستكمَل ضمانات الحياد، وتمكين الدفاع، والتسبيب، وسلامة التوثيق. وأظهرت أن ثبوت المخالفة تأديبيًا لا يستتبع بالضرورة مسؤوليةً مدنية أو جزائية لاختلاف الأركان ومعايير الإثبات. كما بيّنت الدراسة أن القصور الإجرائي (كغياب التسبيب أو ضعف التوثيق) يضعف الوزن القضائي ويستدعي استكماله بالخبرة والشهادة. وقدمت إطارًا عمليًا لتحسين قابلية مخرجات التحقيق للإسناد القضائي عبر مصفوفة الأدلة وسلسلة الحيازة الرقمية. توصي الدراسة بتقنين دليل وطني موحّد لإجراءات التحقيق، واعتماد برامج اعتماد لأعضاء اللجان، وآلية تنسيق مع الادعاء العام والقضاء. تسهم هذه المقترحات في ترشيد المساءلة وصون المال العام مع الحفاظ على ضمانات المحاكمة العادلة.

الكلمات المفتاحية: التحقيق الإداري – القضاء الإداري – الأدلة – المسؤولية التأديبية – الإثبات.

* مدرس مساعد

المقدّمة

Introduction

يتحرّك التحقيق الإداري في منطقةٍ رماديّة دقيقة بين المجالين الإداري والقضائي؛ فهو من جهة أداة ضبط داخلي تهدف إلى صون انتظام المرفق العام وضمان كفاءة أدائه، ومن جهة أخرى يُنتج مادّة واقعيّة وقانونيّة قد تُستدعى أمام القضاء لتشكّل جزءاً من بنيان الحجّة القضائيّة. وتزداد حساسيّة هذا الموقع حين تتقاطع مقتضيات الانضباط المؤسسي مع ضمانات المحاكمة العادلة وقرينة البراءة، بما يفرض معايير صارمة في التوثيق، والحياد، والتسبيب، وتحديد نطاق القرائن ومداها.

إنّ طبيعة التحقيق الإداري وما يُفرزه من محاضر وتقارير ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفلسفة الشرعيّة الإجرائيّة وبثقة العاملين والجمهور في آنٍ واحد. فالإفراط في التعويل على أوراق إداريّة غير مكتملة قد يُفضي إلى انتهاك ضمانات التقاضي ويُنتج ظلماً، في حين أنّ إهدار ما تتضمّنه من قرائن جادّة قد يُبدّد الحقّ ويتيح الإفلات من المساءلة. ومن هنا تبرز الحاجة إلى بناء منظومة تحقيق إداري رصينة تُحسن جمع الوقائع وتوثيقها وإحالتها بحياد ووضوح إلى القضاء، بما يعزّز الانضباط المؤسسي ويحفظ في الوقت ذاته مقتضيات العدالة الإجرائيّة.

تتجلّى أهمية هذا البحث في أنّه يسعى إلى تفكيك العلاقة المعقّدة بين التحقيق الإداري ومنظومة الإثبات أمام القضاء العادي، مبيّناً كيف تؤثّر جودة الإجراءات الإداريّة وحيادها ودقّة توثيقها في تكوين اقتناع القاضي المدني والجزائي. كما يوفّر إطاراً عمليّاً للإدارات عند تصميم آليات التحقيق بما يضمن قوّة حجّيتها القضائيّة، ويزوّد القاضي بمعايير موضوعيّة لوزن محاضر اللجان التحقيقيّة بين قرائن مؤيِّدة وأدلّة قاطعة. ومع تنامي قضايا المال العام والمسؤولية التقصيريّة والوظيفيّة، يغدو هذا البحث مرجعاً أساسياً لصانع القرار والمشتغلين بالقانون في ترشيد المساءلة وحماية الضمانات معاً.

وتتمثّل الإشكالية المركزيّة في غياب معيار موحّد لحجّية التحقيق الإداري أمام القضاء العادي: متى يُعتدّ به كدليل أو قرينة كافية، ومتى يُعدّ مجرّد بيانات أوليّة تستلزم استكمالاً خبيراً أو شهادات مباشرة؟ وتتفرّع عن هذه الإشكالية أسئلة عمليّة متعدّدة، منها: حدود رقابة القاضي على سلامة إجراءات التحقيق الإداري، أثر النواقص الشكليّة والموضوعيّة في قوّة محاضر اللجان، مدى استقلال المساءلة الانضباطيّة عن المسؤولية المدنيّة والجزائيّة، وكيفية التوفيق بين مقتضيات السرعة الإداريّة ومتطلبات الإثبات القضائي الصارم.

وقد اعتمد البحث منهجاً تحليلياً-مقارنـاً يقوم على مسارين متكاملين:
-المسار الوصفي التحليلي: يتناول الإطار التشريعي الناظم للتحقيق الإداري وقواعد الإثبات أمام القضاء، محلّلاً البناء الإجرائي والضمانات من حيث الحياد، التسبيب، التوثيق، والملاءمة القانونيّة.
-المسار المقارن: يوازن بين التطبيقات القضائيّة في الدعاوى المدنيّة والجزائيّة، مبيّناً كيف تعاملت المحاكم مع محاضر التحقيق الإداري بين الاعتداد والطرح، وما المعايير الضمنيّة التي استقرّ عليها القضاء لقبولها أو استبعادها، وصولاً إلى استنتاج قواعد عمل قابلة للتطبيق في بيئات مؤسسيّة متنوّعة.
ولتحقيق الإحاطة المتوازنة بالموضوع، جرى تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسين:
-المبحث الأوّل: تحليل الإطار المفاهيمي والقانوني لحجّية التحقيق الإداري، من حيث الطبيعة القانونية للمحاضر، قيمة القرائن الإداريّة، وضوابط وزنها قضائياً.
-المبحث الثاني: دراسة الفاعلية القضائيّة عمليّاً أمام المحاكم المدنيّة والجزائيّة، متتبّعاً معايير القبول والطرح، وأثر العيوب الإجرائيّة، ودور الخبرة والشهادة في استكمال النقص.
بهذا البناء، يطمح البحث إلى تقديم معالجة علميّة رصينة تعزّز الفهم النظري والعملي للتحقيق الإداري، وتُسهم في ترسيخ معايير متوازنة بين مقتضيات الحوكمة الرشيدة وضمانات العدالة القضائيّة.

المبحث الأول
ماهية التحقيق الإداري
The First Topic
The Nature of Administrative Investigation

التحقيق الإداري هو أحد الأدوات الرئيسية التي يعتمد عليها في القطاع العام والشركات الخاصة للتحقق من القضايا والشكاوى والمخالفات التي قد تحدث داخل المؤسسات. يهدف التحقيق الإداري إلى كشف الحقائق وتحليلها بشكل دقيق ومنطقي، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان الامتثال للقوانين والسياسات المعمول بها.
وتتجلى أهمية التحقيق الإداري تتجلى في عدة جوانب، منها تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية داخل المؤسسات، والمساهمة في بناء ثقة الموظفين والجمهور في الإدارة وسلامة عملياتها. كما يلعب دورا فعالا في منع ومكافحة الفساد وحماية حقوق الموظفين وتحسين أداء المؤسسة. تعتبر وسيلة فعالة أيضاً لضمان امتثال المؤسسة للتشريعات والأنظمة المعمول بها، وذلك من خلال مراجعة سير العمل وضمان التزام جميع الأطراف بالتشريعات والسياسات [1].

باختصار، فهم مفهوم التحقيق الإداري وأهميته يشير إلى أنه أداة أساسية لضمان سير عمل المؤسسات بكفاءة ونزاهة وتحقيق أهدافها بشكل شرعي وشفاف. وبالتالي، ينبغي على المؤسسات أن تولي اهتماما كبيرا لتطبيق مبادئ التحقيق الإداري بشكل صحيح وفعال.

المطلب الأول
مفهوم التحقيق الإداري
The First Requirement
The Concept of Administrative Investigation

يمثل التحقيق الإداري إجراءً أساسياً في سياق العمل الإداري، إذ يهدف إلى كشف الحقيقة وتحديد المسؤولية في حال ارتكاب ذنب إداري، وذلك من خلال استجواب العامل وجمع الأدلة والشهادات ذات الصلة. ويُنفّذ التحقيق بواسطة الجهة المختصة بناءً على أمر الرئيس الإداري، بما يضمن انتظام العمل وتحقيق العدالة والشفافية.
وتتطلب هذه العملية احترام الضمانات القانونية المقررة، وفي مقدمتها إبلاغ العامل بطبيعة الاتهامات، تمكينه من ممارسة حق الدفاع بشكل كامل، وإتاحة الاستعانة بمحامٍ لتقديم المساعدة القانونية. كما يجب أن يتم التحقيق الإداري في إطار من الحياد والموضوعية، بعيداً عن أي تحامل أو ضغط، مع ضمان حق العامل في التعبير عن آرائه بحرية.
وبذلك، يُعد التحقيق الإداري أداةً جوهرية لصون نزاهة العمل الإداري وتعزيز الثقة المؤسسية، مما يفرض على الجهات الإدارية الالتزام بضوابطه وإجراءاته بدقة واحترافية، تحقيقاً للعدالة وحمايةً لحقوق العاملين. [2].

الفرع الثاني
تعريف التحقيق الإداري قانوناً وقضاءً
The Second Branch
Definition of Administrative Investigation—Legally and Judicially

أولاً: التحقيق الإداري قانوناً:

تنص التشريعات المختلفة على مصطلح انضباط الموظفين دون تحديد تعريف محدد للتحقيق الإداري، مما يؤدي إلى عدم وضوح في تطبيقه وفهمه.
فعادة ما يتم استخدام مصطلحات قانونية دون تحديد دقيق لمعانيها، مما يؤدي إلى انبعاث تفسيرات متعددة وتطبيقات متباينة وبالتالي، فإن عدم وضوح التعاريف القانونية يمكن أن يؤدي إلى انحراف في فهم النصوص القانونية وتطبيقها من

الضروري أن تكون التشريعات واضحة ودقيقة في تعاريف المصطلحات القانونية لضمان تطبيقها السليم والموحد. إذ يجب أن يكون هناك توجيه واضح للجهات المعنية بتطبيق القانون حول معاني ونطاق تلك المصطلحات.

لم تتضمن التشريعات العراقية المتعلقة بالوظيفة العامة أو النظام التأديبي تعريفًا محددًا لمفهوم التحقيق الإداري، إذ لم يرد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 أي نص يعرّفه بشكل صريح[3]، وإن كان القانون قد تناول مسألة تشكيل اللجان التحقيقية وبيّن صلاحياتها ومهامها في مساءلة الموظف عن المخالفات المنسوبة إليه. كما خلا قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 من أي تحديد اصطلاحي للتحقيق الإداري، رغم ارتباطه الوثيق بتنظيم العلاقة الوظيفية وأحكام الانضباط[4]. ويُلاحظ أن أول ظهور صريح لهذا المصطلح في التشريع العراقي جاء في *أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (57) لسنة 2004* بشأن المفتشين العموميين (الذي أُلغي لاحقًا)، حيث أشار إلى قيام المفتشين بـ"التحقيق الإداري" بما يتوافق مع الصلاحيات الواردة في القسم السادس من الأمر، وهو ما شكّل أول تقنين رسمي لمفهوم التحقيق الإداري في المنظومة القانونية العراقية[5].

ونظراً لأن إجراءات التحقيق ضرورية للوصول إلى حقيقة ارتكاب المخالفات من قبل الموظفين، وذلك من أجل حماية المرافق العامة والمصلحة العامة. وبما أن التحقيق يشمل العديد من الإجراءات التي قد تؤثر على حقوق الموظف المتهم، فإن تقنين قواعد التحقيق بنصوص تشريعية يعتبر أمرا ضروريا. ويهدف هذا التقنين إلى ضمان تنفيذ الإجراءات التحقيقية بشكل عادل وموضوعي مع احترام حقوق المتهم وضمان توفير الضمانات اللازمة له. وبالتالي، يجب أن تكون قواعد التحقيق محددة وواضحة، مع توفير فرصة للمتهم للدفاع عن نفسه وتقديم أدلة دفاعه. وبهذه الطريقة، يمكن ضمان إجراء التحقيق بشكل عادل وموضوعي، مع الحفاظ على حقوق جميع الأطراف المعنية [6].

ثانياً: التحقيق الإداري قضاء:

جاء تعريف التحقيق الإداري في الاجتهاد القضائي بأنه عملية استجواب منهجية تتضمن طرح أسئلة دقيقة ومباشرة على الموظف الذي تُثار بحقه شبهة ارتكاب مخالفة وظيفية، بغرض مواجهته بما يُنسب إليه من أفعال وتمكينه من تقديم دفوعه وردوده بصورة واضحة[7]. ويهدف هذا الإجراء إلى إحاطته علمًا بكامل تفاصيل المخالفة المزعومة وفق الأطر القانونية، بما يتيح له ممارسة حق الدفاع على نحوٍ فعّال. كما يُعد التحقيق الإداري – في جوهره – نشاطًا يقوم على البحث والتحري والفحص الموضوعي المتجرد، الهادف إلى كشف الحقيقة وتحديد مدى صحة الواقعة ونسبتها

إلى أشخاص بعينهم، تحقيقًا للعدالة وضمانًا للإنصاف والحياد في اتخاذ القرار التأديبي[8].

عند الرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدّل، يتبين أن المشرّع قد أكّد في المادة (101) على ضرورة أن يُجرى التحقيق الإداري بصورة شاملة تغطي جميع جوانب الاتهام الموجه إلى الموظف، مع التحقق من الأدلة المتعلقة به وفحصها بدقة. كما شدد النص على أهمية منح الموظف المحال إلى التحقيق فرصة كافية لعرض أقواله ودفاعه، بما يضمن موضوعية التحقيق ونزاهته. وبذلك فإن التحقيق الإداري يجب أن يتسم بالتكامل والحياد، وألا يُجرى بشكل صوري أو ناقص، بل يجب أن يلتزم بالضمانات القانونية الأساسية التي تُعدّ ركناً جوهرياً لا يتحقق التحقيق الصحيح في غيابها.

وبالمراجعة، يلاحظ أن هناك عدة مصطلحات تستخدم للتعبير عن التحقيق الذي يتم إجراؤه مع الموظف المتهم، وهذه المصطلحات تشمل "التحقيق"، التحقيق التأديبي" و "التحقيق الإداري على الرغم من التشابه بين تلك المصطلحات، إلا أننا نظل نفضل استخدام مصطلح "التحقيق التأديبي"، الذي يعتبر أدق وأكثر وضوحًا في التعبير عن عملية التحقيق في المخالفات التأديبية.

يرى بعض من الفقه أن التسميات الاخرى للتحقيق والتحقيق الاداري قد تطلق على تحقيق يجري في مخالفة تأديبية كما تطلق على تحقيق يجري بشأن استقالة موظف او طلب ترقية أو اعانة أو مساعدة كذلك تطلق على التحقيق الذي يأمر به القاضي الاداري كالتحقيق في منازعة ادارية امام القضاء الاداري كالتحقيق في توقيع القرار أو التحقق من صحة لفظ أو تعبير في القانون أو بشأن تأكيد واقعة أو نفيها فمصطلح التحقيق والتحقيق الاداري فيه تعميم وليس تخصيص.

بناءً على المعلومات السابقة، يتم تعريف التحقيق الإداري كمجموعة من المبادئ الرئيسية الموجودة للحفاظ على شرعية تصرفات العاملين أو الموظفين ضمن المؤسسات العامة. يهدف التحقيق الإداري إلى وضع نظام قانوني يشمل القواعد العامة وإجراءات التحقيق التي تتخذ لتحديد عقوبات الموظفين المخالفين بناءً على نتائج الاستجواب القانوني. يركز التحقيق الإداري على التحقق من الحقائق المنسوبة للموظفين المتهمين بارتكاب مخالفات إدارية وتقديم الأدلة اللازمة لإثبات براءتهم أو إدانتهم. يقدم التحقيق الإداري سلسلة من الجهود والضمانات التي تعترف بها القوانين وتقرها القضايا.

المطلب الثاني
أهمية التحقيق الإداري
The Second Requirement
The Importance of Administrative Investigation

بعد التحقيق الإداري أداة قانونية أساسية للوصول إلى الحقيقة والكشف A عن العلاقة بين الموظف العام والمخالفات المنسوبة إليه. فهو يهدف إلى التثبت من الوقائع وجمع الأدلة المادية التي تثبت ارتكاب الموظف لتلك المخالفات، وتحديد مرتكبيها وتحميل كل منهم المسؤولية المناسبة. وبذلك، يعد التحقيق الإداري أساساً في فرض مبدأ سيادة القانون وضمان تطبيقه في مجال الوظيفة العامة.

أكّد مجلس شورى الدولة العراقي في قراره رقم (2011/97) بتاريخ 2011/10/16 أنّ التحقيق الإداري يُعدّ الوسيلة الأساسية لتحديد مسؤولية الموظف عن المخالفة، وأنّ ضمان حق الدفاع مكفول حتى في التحقيق الإداري، انسجاماً مع نص المادة (19/رابعاً) من الدستور العراقي التي تعتبر حق الدفاع مقدساً في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة. وقد شدّد المجلس على أنّ أي عقوبة انضباطية تُفرض دون تحقيق إداري مكتمل تُعدّ باطلة، وهو ما يبرز الدور الجوهري للتحقيق الإداري في حماية الشرعية الإجرائية وضمان العدالة داخل الوظيفة العامة.[&*]

الفرع الأول
الأهمية القانونية والقضائية للتحقيق الإداري
The First Branch
The Legal and Judicial Importance of Administrative Investigation

تكمن أهمية التحقيق الإداري في قدرته على تحقيق العدالة وتحقيق المساءلة، حيث يساهم في حماية حقوق الموظفين والمؤسسات الحكومية على حد سواء. فالتحقيق الإداري يعطي الفرصة للموظف المتهم بارتكاب مخالفة للدفاع عن نفسه وتقديم أدلة تبرئته، كما يساعد في تجنب التسرع في اتخاذ الإجراءات الانضباطية دون أساس قانوني.

علاوة على ذلك، يعتبر التحقيق الإداري وسيلة فعالة للحد من الفساد والتجاوزات في الوظيفة العامة، حيث يساهم في رصد ومعالجة المخالفات بشكل سريع وفعال، مما يعزز النزاهة والشفافية في أداء المؤسسات الحكومية. كما يعمل التحقيق على بناء ثقافة من الالتزام بتطبيق القانون والقيم الأخلاقية داخل الجهاز الإداري، مما يسهم في تعزيز الثقة بين الموظفين وبين المؤسسات الحكومية والمجتمع [(9)].

وإذا كان البدء بالتحقيق هو مجرد إجراء تمهيدي، فإنه قد يترتب عليه سلسلة من النتائج بالغة الخطورة إزاء الموظف، ولهذا وضماناً لاستقرار الموظف في عمله، فإنه يستحسن عدم الإسراع بإجراء التحقيق مباشرة مع الموظف قبل الحصول على ما يكفي من الأدلة والمعلومات ضد الموظف المنسوب إليه التهمة وبالتالي فلا ينبغي البدء بالتحقيق مع الموظف، لا سيما إذا كان ممن يشغلون مناصب قيادية، إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية، ومظاهر فساد معقولة لارتكابه المخالفة المنسوبة إليه

لأن من شأن التحقيق معه حتى ولو انتهى ذلك بحفظ التحقيق، أن يثير الشك حول الموظف ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه وثقته بنفسه ونظرة زملائه في العمل إليه [10]، وبناءً على ذلك، لا تجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك، وإنما لابد أن تقوم على أساس الجزم واليقين، فالتحقيق الإداري على هذا الأساس، يعتبر من الإجراءات الجوهرية التمهيدية لإصدار القرار الإداري، وكل إخلال بأحد مقوماته يترتب عليه عدم مشروعية القرار الذي يصدر بتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف ".

يعتبر التحقيق الإداري أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للموظف العام، حيث يتعلق الأمر بحقوقه وسلامته المهنية. فبحكم مركزه القانوني وطبيعة عمله، يمكن أن يكون الموظف العام هدفاً للكيد والاتهامات المغرضة من المعارضين له، سواء كانوا من الأحزاب السياسية أو جمهور المواطنين أو حتى من زملائه في العمل. لذا، يظهر أن التحقيق الإداري يمثل فرصة حقيقية للموظف العام لإثبات براءته ودرء ما وجه إليه من تهم، بناء على الأدلة والحقائق. ومن الجدير بالذكر أن التحقيق الإداري يساعد الموظف العام على جمع وتوثيق الأدلة التي تثبت براءته، وذلك من خلال الإجراءات المناسبة التي يتخذها المحققون. كما يمنح التحقيق الإداري الموظف فرصة كافية لممارسة حقه في الدفاع، وذلك من خلال تقديم البينات والشهادات التي تدعم حججه وتبرئ ساحته [11].

وبالإضافة إلى ذلك، يساهم التحقيق الإداري في تحسين بيئة العمل والثقة بين الموظفين والإدارة، حيث يظهر للجميع أن هناك إجراءات موضوعية وعادلة تتبع في حالة وجود شكاوى أو اتهامات. وبالتالي، يساهم التحقيق الإداري في تعزيز الشفافية والعدالة داخل الجهاز الإداري.

كما يعتبر التحقيق الإداري أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية، حيث يسهم هذا الإجراء في كشف الحقيقة بشكل كامل وموضوعي، وبالتالي يمكن من خلاله تحديد العقوبة المناسبة لتلك المخالفة. ففي ظل عدم وجود ترابط مباشر بين العقوبة والمخالفة في نطاق الجزاء التأديبي كما هو الحال في القانون الجنائي،

يعتبر التحقيق الإداري الخطوة الأساسية لضمان تحقيق مبدأ سيادة القانون في مجال الوظيفة العامة.

ويتضح من خلال أهمية التحقيق الإداري أنه يعد آلية حيوية لضمان توفير العدالة والشفافية داخل الجهات الإدارية، حيث يساهم في حماية حقوق الموظف المتهم وضمان حصوله على فرصة عادلة للدفاع عن نفسه. كما أنه يساهم في تجنب التعسف والظلم في فرض العقوبات، وبالتالي يعزز من مستوى الثقة والشفافية داخل بيئة العمل.

الفرع الثاني

الأهمية المؤسسية والتشريعية للتحقيق الإداري

The Second Branch

The Institutional and Legislative Importance of Administrative Investigation

وبعد التحقيق الإداري أداة أساسية للإدارة في كشف الحقائق وتحديد المسؤوليات في حالات الخطأ الوظيفي. فهو يساعد الإدارة على التوصل إلى فهم دقيق للظروف المحيطة بالمخالفة وتقدير الظروف التي أدت إلى حدوثها. كما يمكن للتحقيق الإداري أن يكشف الحقائق التي قد تكون غير واضحة في بادرة الخطأ الوظيفي، وبالتالي يساعد في تجنب إفلات المذنب من العقاب نتيجة عدم معرفة المتسبب الحقيقي في المخالفة.

ومن خلال الاطلاع على سيرة ذاتية للموظف، وملفه الشخصي، وتقارير رؤساءه يمكن للإدارة تقييم أداء الموظف بشكل شامل وفهم الظروف التي قد تكون وراء أي خطأ وظيفي. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للإدارة أن تستخدم التحقيق الإداري كأداة لتحسين العملية الإدارية بشكل عام من خلال تحديد نقاط الضعف واتخاذ التدابير اللازمة لتجنب تكرار الأخطاء. ولا يقتصر دور التحقيق الإداري على كشف الأخطاء فحسب، بل يمكن له أيضًا أن يساهم في حماية سمعة الدائرة والحفاظ على المال العام. فبتحديد المسؤوليات واتخاذ الإجراءات اللازمة، يمكن للإدارة أن تضمن عدم تكرار الأخطاء وتجنب الإضرار بالسمعة والمال العام.

باختصار، يعتبر التحقيق الإداري أداة فعالة للإدارة لكشف الحقائق وتحديد المسؤوليات في حالات الخطأ الوظيفي. وبالتالي يساهم في تحسين العملية الإدارية وحماية سمعة الدائرة والحفاظ على المال العام [12].

وإلى جانب ذلك تتركز أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للإدارة في إن إجراءه يجعل الإدارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة، وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام وإطراد [13]، وتتفاوت أهمية دور التحقيق الإداري فيما يتعلق

بفرض العقوبة باختلاف الأنظمة الانضباطية، فقد يعتمد عليه في النظام الانضباطي الرئاسي، كأساس لتوقيع العقوبة من قبل الرئيس الإداري بالنسبة إلى العقوبات الخفيفة، أما في النظام الانضباطي شبه القضائي فإن التحقيق قد يحال بعد اكتماله إلى مجلس التأديب، وقرار المجلس يكون نهائياً بالنسبة للعقوبات الجسيمة. أما في النظام الانضباطي القضائي فإن التحقيق يعتبر الأساس لإحالة الموظف إلى القضاء بالنسبة للعقوبات التأديبية الجسيمة.

ونظراً لأهمية التحقيق الإداري نصت معظم التشريعات على وجوب إجراء التحقيق الإداري قبل فرض أي عقوبة على الموظف، وذلك لضمان حقوقه وتجنب فرض عقوبة ظالمة أو غير مبررة.

في فرنسا على سبيل المثال، لا يجوز فرض عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقية خاصة لهذا الغرض. وتكمن أهمية هذه اللجان في ضمان تحقيق عادل وموضوعي للوقائع والتأكد من صحة الاتهامات الموجهة للموظف.

بالإضافة إلى ذلك، تتواجد لجان دائمة في المؤسسات والدوائر الحكومية، والتي تكون مهيأة لإجراء التحقيق مع الموظفين أو العاملين المحالين إليها والمتهمين بارتكاب مخالفات إدارية. تعمل هذه اللجان على ضمان تنفيذ إجراءات التحقيق بشكل دقيق ومهني، وضمان حق الموظف في الدفاع عن نفسه وتقديم الأدلة والشهادات التي تدعم حقيقة الأمور [14].

في مصر، تنص المادة (56) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 على أنه لا يجوز فرض العقوبة على الموظف إلا بعد إجراء التحقيق اللازم معه.

ويتضمن هذا التحقيق كتابة إفادته وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، حيث يجب أن يتمتع الموظف بحقه في الدفاع عن نفسه قبل توقيع أي جزاء عليه. ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا، أي يجب أن يكون مبنيا على أسس وأدلة قانونية وشفافة.

تأتي هذه الخطوة في إطار حماية حقوق الموظفين وضمان عدم تعرضهم للظلم أو الإجراءات التعسفية. فالتحقيق المسبق يساهم في تجنب فرض عقوبات غير مبررة ويحافظ على مبدأ العدالة والشفافية في التعامل مع العاملين في الخدمة المدنية.

في العراق تنص المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق، الصادر بالرقم (14) لسنة 1991م المعدل والنافذ، على أنه يجب على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية مكونة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، ويشترط أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون.

تأتي هذه الخطوة في إطار تعزيز الشفافية وتعزيز إجراءات الرقابة والمحاسبة داخل الجهات الحكومية والقطاع العام في العراق. فاللجان التحقيقية تلعب دوراً حيوياً في

التحقيق في الشكاوى والبلاغات المتعلقة بسلوكيات الموظفين الحكوميين والتأكد من تطبيقهم للقوانين والأنظمة بكل دقة ونزاهة.

ويأتي اختيار أعضاء اللجنة التحقيقية من ذوي الخبرة والكفاءة بهدف ضمان نزاهة وجدارة العملية التحقيقية وضمان حصول المتورطين على فرصة عادلة للدفاع وتقديم تفسيراتهم قبل اتخاذ أي إجراءات تأديبية ضدهم. وتأتي هذه الخطوة ضمن جهود الدولة الرامية إلى تعزيز مكانة مؤسساتها وضمان نزاهة وشفافية إجراء اتها، وتعزيز ثقة المواطنين في قدرتها على تحقيق العدالة وتطبيق القانون وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة والاستقرار في مختلف المجالات.

إن أهمية التحقيق الاداري تبدو في جوانب عديدة الا انها تبدو أكثر وضوحاً في جانبين الأول يتعلق بمصلحة المرفق الذي يعمل فيه الموظف والثاني يتعلق A بمصلحة الموظف نفسه، فبالنسبة للجانب الأول فان اتهام موظف معين بارتكاب مخالفة ما واحالته الى التحقيق بشأنها لا يعني انه قد ارتكب المخالفة لوحده وانما قد يشترك معه موظفون آخرون، ولهذا فان التحقيق يسهل عملية التعرف على بقية المشتركين في ارتكاب المخالفة من خلال الموظف المتهم فالتحقيق اذا يعمل على كشف الحقيقة عن الموظفين المتواطئين على عرقلة سير العمل في المرفق العام.

هذا وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى القول بأن اتهام الموظف في جريمة بالذات مثل الجريمة التي اتهم فيها شخص عادي وكان متلبساً في ارتكابها هو أخطر ما يمكن ان يصيب الوظيفة العامة ويضر بصالحها لذلك على الادارة ان تسارع الى التداخل لاتخاذ ما نراه لازماً لمواجهة الموظف بموجب السلطة المخولة لها قانوناً [15].

أما بالنسبة للموظف فان اتهامه واحالته الى التحقيق من شأنه أن يثير الاقاويل حول سمعته الوظيفية ويزعزع مركزه [16]، ويستمر الأمر هكذا إلى أن ما يباشر التحقيق معه والذي قد يسفر عن ادانته او براءته، وهذه النتيجة الاخيرة من شأنها ان تزيل الغبار الذي يثار حول سمعته ومركزه مما يعني ان التحقيق قد ساهم في تبرئة موظف متهم بمخالفة لم يرتكبها، وبهذا يكون الضمانة القوية له في وجه الاتهامات التي يوجهها اليه الحاقدون لأسباب شخصية .

تسعى السلطة التأديبية دائما إلى إصدار قرارات تأديبية سليمة وعادلة، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تقييم معلومات دقيقة وصادقة خلال عمليات التحقيق. فالدقة والصدق في جمع المعلومات هي الأساس الذي يجب أن تقوم عليه أي قرارات تأديبية، حيث أن أي معلومة ملوثة بالكذب قد تؤدي إلى إصدار قرارات غير عادلة وغير سليمة. لذا، يجب على السلطة التأديبية أن تضمن أن جميع عمليات التحقيق تتم بدقة

وصدق، وأن تكون لديها إجراءات واضحة وموضوعية الضمان حصولها على المعلومات الصحيحة والصادقة. إن ذلك يساهم في بناء نظام تأديبي قائم على العدالة والنزاهة، والذي يحظى بثقة الجميع [17].

من هنا نجد أن أهمية التحقيق الإداري في القانون الإداري تكمن في عدة نقاط أساسية تجعله أداة قانونية ضرورية وفعالة في ضمان العدالة وتحقيق النزاهة في التعامل مع القضايا الإدارية.

فأولاً، يعتبر التحقيق الإداري وسيلة فعالة للوصول إلى الحقيقة وكشف العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه، مما يسهم في تحقيق العدالة ومنع حدوث أي تجاوزات أو إساءات في التعامل مع المتهمين.

ثانياً، يعتبر التحقيق الإداري وسيلة لجمع الأدلة والبراهين التي تثبت صحة التهمة أو تبرئة المتهم، وبالتالي فإنه يساهم في ضمان عدم اقامة الادانة على مجرد الشك أو الظن، بل يجب أن تكون الادانة مبنية على أسس قوية وبراهين قاطعة.

ثالثاً، يعتبر التحقيق الإداري مرحلة تحضيرية مهمة في الدعوى التأديبية، حيث يتم فيها جمع الأدلة والشهادات وإعداد التقارير التي ستكون أساساً لاتخاذ القرارات اللازمة من قبل الجهات المختصة.

رابعاً، يستخدم التحقيق الإداري كأساس لاتخاذ قرارات جهة الرئاسية بشأن اقتراح الجزاء أو توقيعه، كما يمكن أن يكون سبباً لإحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية في حالة ثبوت تورطه في مخالفات إدارية [18].

بناء على ذلك، يظهر أن التحقيق الإداري له دور كبير في ضمان العدالة وتحقيق النزاهة في التعامل مع القضايا الإدارية، ويجب على جميع الجهات الإدارية أن تضع هذه الأداة القانونية في اعتبارها وتضمن تطبيقها بشكل صحيح وفعال.

المبحث الثاني

فاعلية التحقيق الإداري امام القضاء العادي

The Second Topic

The Effectiveness of Administrative Investigation before Ordinary Courts

تتضمن صلاحيات السلطة الإدارية التحقيق الإداري مع الموظف لمعاقبته في حال ثبوت إخلاله بواجبات الوظيفة أو خروجه عن السلوك الوظيفي المطلوب وتلك المخالفات تتنوع وتشمل مجموعة واسعة من التصرفات. ومع ذلك، فإن هذه السلطة التقديرية غير مطلقة، ويجب أن تكون موضوعة للرقابة القضائية من أجل منع التعسف في استخدامها.

فالرقابة القضائية تلعب دوراً هاماً في تحقيق التوازن بين حق الإدارة في معاقبة الموظفين وحق الموظف في حماية نفسه من أي تجاوزات أو تعسف من قبل الإدارة، وبالتالي، فإنه يجب على الإدارة أن تتحلى بالحذر والانصاف في استخدام سلطتها التقديرية، وأن تضمن أن أي إجراء انضباطي يتخذ بحق الموظف يكون مبرراً ومناسباً.

ومن جانب آخر، فإنه قد يحدث أحياناً أن يكون الفعل الذي اقترفه الموظف ليس مجرد مخالفة إدارية، بل قد يشكل جريمة يجب محاسبته عليها أمام المحاكم المختصة، وفي مثل تلك الحالات، يكون من الضروري إحالة الموظف إلى المحاكم بناءً على توصية اللجنة التحقيقية أو صلاحية الوزير أو رئيس الدائرة أو المحكمة قضاء الموظفين[19].

المطلب الأول

فاعلية التحقيق الإداري أمام المحاكم المدنية

The First Requirement

The Effectiveness of Administrative Investigation before Civil Courts

تعتبر الاضرار المالية التي قد يتسبب فيها الموظف نتيجة لتصرفاته المخالفة التأديبية أمراً يستدعي التدخل الفوري لتحميله المسؤولية المالية عنها. فقد يؤدي سلوك الموظف إلى خسائر مالية تؤثر على الجهة التي يعمل فيها، وقد يكون هذا التصرف مخالفاً للقوانين والتشريعات الصادرة عن الجهة الرسمية.

الفرع الأول

دور التحقيق الإداري في ربط الانضباط المؤسسي بالقضاء المدني

The First Branch

The Role of Administrative Investigation in Linking Institutional Discipline with Civil Judiciary

في هذا الصدد، فإن قانون التضمين رقم (31) لسنة (2015) ينص على إمكانية تشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق في مسؤولية الموظف عن الأضرار المالية التي تكبدها جهة العمل. وبناءً على توصيات اللجنة المشكلة بموجب المادة (2) من القانون المذكور، يكون للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة الحق في اتخاذ القرار بشأن تحميل الموظف مسؤولية مالية عن الأضرار التي نتجت عن تصرفاته[20].

وبموجب هذا القانون، يتحمل الموظف المسؤولية المالية عن الأضرار التي يتسبب فيها نتيجة لسلوكه المخالف، ويتعين عليه تعويض الجهة التي تكبدت هذه الأضرار. ويأتي هذا التشريع بهدف حماية مصالح الجهة وضمان استقامة سير العمل والحفاظ على

المال العام بالتالي، فإن المخالفات التأديبية التي يقوم بها الموظف قد تستدعي اتخاذ إجراءات تأديبية ومالية ضده، وذلك من أجل حماية مصالح الجهة وضمان استقامة العمل داخلها.

إذا قامت الجهة الإدارية بإصدار قرار يقضي بتضمين الموظف قيمة الأضرار المنسوبة إليه استناداً إلى ما انتهت إليه اللجنة التحقيقية، فإن للموظف المتضرر من القرار حق التظلم أمام الجهة التي أصدرته خلال المدة القانونية. وفي حال رفض التظلم صراحة أو ضمناً، يحق للموظف أن يطعن بالقرار أمام محكمة القضاء الإداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالرفض. ويُعدّ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال المدة ذاتها، ويكتسب القرار الصادر عن المحكمة العليا – بعد الفصل في الطعن – الصفة النهائية والإلزامية التي لا يجوز الرجوع عنها.

حيث تعد المحكمة المختصة بالنظر في الدعوى غير مقيدة بنتائج التحقيق الإداري فيما يتعلق بترتيب مسؤولية الموظف المدني عن الضرر الذي نتج عن فعله. فعلى الرغم من نهاية التحقيق الإداري، إلا أن المحكمة لديها الحق في استناد قرارها إلى الأدلة التي تم تقديمها خلال الدعوى، وبناء على هذه الأدلة، يمكن للمحكمة أن تصل إلى استنتاج بعدم مسؤولية الموظف عن الضرر المزعوم الذي أسند إليه نتيجة للإهمال أو التسبب.

ويأتي هذا في سياق حرص المحكمة سواء كانت مدنية أو إدارية على تحديد المسؤولية المدنية للموظف، حيث يجب عليها أن تبحث في شروط المسؤولية التقصيرية وتحديد ما إذا كان هناك خطأ وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر. وفي حال عدم توفر هذه الشروط، يجب على المحكمة أن تأخذ في اعتبارها ظروفاً خارجة عن إرادة الموظف قد تكون لها دور في حدوث الضرر كما يمكن لها أيضاً أن تلتفت إلى وجود قوى قاهرة أو حوادث فجائية قد تكون سبباً في حدوث الضرر.

وبالتالي، فإن وجود أي من هذه الظروف يمكن أن يؤدي إلى استبعاد مسؤولية الموظف عن الضرر المزعوم، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة.

وقضت محكمة التمييز الاتحادية في قرار لها بأن الثابت من مستندات الدعوى والأوراق التحقيقية المرفقة بها والتحقيق الإداري الذي أجرته دائرة المدعى عليه إضافة لوظيفته هو تعرض السيارة العائدة للأخير والتي بعهدة المدعى عليه المرقمة (٤٢٨٣) تجارة نوع مان صفراء اللون موديل (٢٠٠٠) إلى حادث تسليب بتاريخ (١٠ / ٤ / ٢٠٠٧) في منطقة صدر القناة في بغداد وأن الحادث وملاحق المدعي من ضرر نشأ عن سبب أجنبي لابد للمدعى عليه فيه [21].

ومن خلال مراجعة الأوراق التحقيقية المتعلقة بالحادث والمسجلة لدى مركز شرطة السليخ، وبالاستماع إلى إفادات الشاهدين (ع. ن. ح.) و(ج)، واطلاع المحكمة على نسخة من محاضر التحقيق الإداري الذي أجرته الشركة المدعية، اتضح أن واقعة سلب السيارة ذات الرقم (3373) نوع "بيك أب" بيضاء اللون موديل (2001)، قد حدثت بتاريخ 2004/4/24 على يد مجموعة مسلحة أجبرت السائق، وهو المدعى عليه، على مغادرة المركبة وتسليمها لهم تحت التهديد. وبناءً على ذلك، رأت المحكمة أن الضرر الذي لحق بالمدعي بصفته الوظيفية قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد للمدعى عليه فيه، مما يعفيه من المسؤولية عن التعويض، تطبيقاً لأحكام المادة (211) من القانون المدني[22].

يتناول القرار القضائي الذي صدر بشأن قضية تورط فيها طبيب في وفاة مريضة حيث تم استنداد محكمة البداءة ومحكمة الاستئناف إلى نتائج التحقيق الإداري في توجيه الاتهامات. وقد اتضح من التحقيق أن الطبيب المدعى عليه قد تقصر في متابعة الحالة الصحية للمريضة، وعدم توثيق الطبلة بالشكل المطلوب بالإضافة إلى شطب وتبديل الأدوية المعطاة لها.

وبالرغم من ذلك، فإن الخبراء الطبيون الذين شاركوا في التحقيق لم يتمكنوا من تقديم خبرتهم بشكل كاف حول الحالة المعروضة، مما دفع المحكمة إلى اقتراح انتخاب أطباء آخرين للوقوف على التفاصيل الطبية للقضية.

وفي هذا السياق، يجدر بالذكر أن مسؤولية الطبيب التقصيرية تتطلب تحقق عدة أركان منها خطأ الطبيب والعلاقة السببية بين ذلك الخطأ والضرر. وبناء على ذلك، فإن نتائج التحقيق الإداري لم تثبت مسؤولية الطبيب المدعى عليه وحصول خطأ منه أثناء أداء مهمته. وبالتالي، فإنه يجب اللجوء إلى ذوي الخبرة في مجال الطب لإبداء الرأي بشأن الحالة المعروضة، وتحديد ما إذا كان المدعى عليه قد ارتكب خطأ خلال أدائه المهني كطبيب، وإذا ما كان هذا الخطأ هو الذي ساعد على وفاة المريضة، وفي ضوء ما سبق، يظهر أن هناك حاجة ماسة للاستعانة بآراء خبراء طبيين مختصين لتسليط الضوء على جوانب الفضية الطبية وتحديد المسؤولية في وفاة المريضة.

الفرع الثاني
الأساس القضائي لقبول التحقيق الإداري كدليل في المحاكم المدنية
The second Branch
The Judicial Basis for Admitting Administrative Investigation as Evidence in Civil Courts

قررت المحكمة الإدارية العليا في العراق أن الأساس القانوني لإصدار قرار التضمين يتمثل في تحقق وقوع ضرر فعلي يصيب الخزينة العامة، ولما كان المبلغ محل النزاع قد تم تسديده قبل صدور قرار التضمين، فإن هذا القرار يكون قد فقد مبرره القانوني، مما يجعله باطلاً ويقتضي الحكم بإلغائه[23].

يجوز للمحكمة أن تستند إلى نتائج التحقيق الإداري متى ما توافرت لديها أدلة قوية ومقنعة تثبت صحة الوقائع والاتهامات محل النزاع، وكانت المبررات والبيانات الواردة في التحقيق كافية لتكوين قناعتها القضائية. وفي هذا الإطار، قررت محكمة التمييز الاتحادية أن المدعي لم يقدم ما يثبت ادعاءه بالتعرض لحادث سلب تحت تهديد السلاح بأدلة قانونية معتبرة، كما بيّن التحقيق الإداري الذي أجرته اللجنة المختصة أن المدعي قصّر في اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية اللازمة للحفاظ على الشاحنة محل الدعوى، مما حمّله مسؤولية الإهمال الواقع منه[24].

بناء على ذلك، يجب على المدعى عليه أن يكون حريصًا على اتخاذ جميع التدابير الواجبة لحماية الممتلكات والأشخاص وتجنب الإهمال في ذلك. وفي حال عدم اتخاذ هذه التدابير، فإنه يمكن للمحكمة أن تستند إلى نتائج التحقيق الإداري لتأكيد ذلك واتخاذ القرارات المناسبة بناء على ذلك.

إذا كان هناك تقصير من قبل أي طرف في حفظ الأمان واتخاذ التدابير الواجبة فإن المحكمة يجب أن تكون قادرة على اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة وفقًا للأدلة المقدمة، وبالتالي، يجب على جميع الأطراف أن يكونوا على دراية بالتزاماتهم ومسؤولياتهم فيما يتعلق بالحفاظ على الأمان واتخاذ التدابير الواجبة لتجنب وقوع حوادث مشابهة في المستقبل.

قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بأن الموظف ملزم بتحمل الخطأ الذي يرتكبه الشخص المعتاد، وفي حالة عدم توافر هذا الشخص، يتجرد الفعل من صفة الإهمال التي تؤدي إلى المسؤولية التقصيرية[25].

إن هذا الحكم يأتي استناداً إلى معايير محددة تحددها المحكمة الإدارية العليا، حيث يتم التحقق من وجود الشخص المعتاد القادر على تجنب الخطأ الذي قام به الموظف. وفي حالة عدم وجود هذا الشخص، يكون الموظف غير ملزم بالمسؤولية التقصيرية. يأتي

هذا الحكم لتوضيح حدود المسؤولية للموظفين في أداء واجباتهم، وكذلك لتحديد المعايير التي يجب أن يتبعها المحكمون في تقييم التصرفات والأفعال التي تؤدي إلى مسؤولية تقصيرية.

بناء على ما تقرر من قبل المحكمة الإدارية العليا في هذا الحكم، يجب على الموظفين أخذ ذلك بعين الاعتبار في أداء واجباتهم، وضرورة اتباع المعايير والإجراءات المعمول بها لتجنب المسؤولية التقصيرية.

تعتبر قضية وضع الموظف وتحمله مسؤولية التعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالمال العام أمرا مهما يستلزم دراسة دقيقة وتحليل شامل للظروف والأحداث المحيطة. ففي حالات كثيرة قد يكون اكتشاف الخطأ الذي ارتكبه الموظف يتطلب مؤهلات خاصة أو تدريب مكثف لفهم جوانب القضية وتقييمها بشكل صحيح.

وفي هذا السياق، أصدر مجلس الدولة فتوى تناول فيها مسألة ربط تضمين الموظف قيمة الأضرار التي لحقت بالمال العام بإلغاء العقوبة الانضباطية المفروضة عليه من قبل الوزير. وقد أكد المجلس في فتواه أن هناك اختلافا في أركان المسؤولية بين التعويض عن الأضرار والمسؤولية التأديبية، حيث أن عدم مساءلة الموظف تأديبيا لا يحول دون ترتيب مسؤولية التعويض عن الضرر الذي لحق بالمرفق الذي يعمل فيه[26].

وبناء على ذلك، يجدر بالجهات المعنية باتخاذ القرارات في مثل هذه الحالات أن تأخذ في اعتبارها هذا التباين في أركان المسؤولية، وأن تتخذ الإجراءات اللازمة لضمان تحقيق العدالة والمساءلة بشكل سليم. إذ يجب أن تكون العقوبات الانضباطية والتدابير التأديبية من جانب وزارة العمل والجهات الإدارية ذات الصلة. مستقلة تماما عن قضايا التعويض عن الأضرار المالية التي قد تكون نتيجة أفعال الموظف.

وفي نهاية المطاف، يجب أن يكون هدفنا الأساسي هو حماية المال العام والمصالح العامة وضمان تحقيق العدالة والشفافية في التعامل مع حالات سوء الإدارة والإهمال، وذلك يتطلب إقامة آليات رقابية فعالة وتطبيق القوانين والأنظمة بكل حزم وعدالة، دون أن نغفل عن حقوق الموظف وضرورة توفير الفرص له للدفاع عن نفسه وتقديم الروافع والأدلة التي تثبت براءته أو تبرئته من التهم الموجهة إليه.

في النهاية تعتبر المسائلة الإدارية والتضمينية أدوات هامة في ضبط العمل الإداري وحفظ المال العام، حيث تهدف إلى محاسبة الموظفين على أداء واجباتهم بشكل صحيح ومسؤول، وضمان عدم حدوث أي تجاوزات تؤدي إلى إلحاق ضرر بالمال العام. ففي حالة ارتكاب موظف المخالفة تنظيمية أو سوء سلوك يؤثر سلباً على سير العمل الإداري، يمكن للدائرة المعنية إحالته إلى لجنة التحقيق الإداري، وذلك لمحاسبته

انضباطياً وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. وتقوم هذه اللجنة بإجراء التحقيقات اللازمة للتأكد من صحة الاتهامات الموجهة للموظف، وتتخذ الإجراءات اللازمة بناء على نتائج التحقيق. أما في حالة تورط الموظف في الحاق ضرر بالمال العام، فإنه يتم إحالته إلى لجنة التضمين، التي تقوم بدراسة الحالة وتقييم الأضرار الملحقة بالمال العام، وتحديد المسؤولية في ذلك. وبناء على نتائج التحقيق والدراسة، تتخذ اللجنة القرارات اللازمة بشأن تعويض المال العام وتحديد العقوبات المناسبة للموظف المتورط

ويجب أن تكون عمليات المسائلة الإدارية والتضمينية مستقلة عن بعضها، حيث لا يجوز أن يكون الإحالة الموظف إلى لجنة التحقيق تأثير على إجراءات اللجنة التضمينية، والعكس صحيح أيضاً. فكلاهما يهدفان إلى ضبط العمل الإداري وحفظ المال العام، ولا يجب أن يكون هناك تداخل في صلاحيات كل منهما.

يُظهر النظامان المصري والفرنسي تقارباً في النظر إلى التحقيق الإداري باعتباره أداةً أولية لإثبات المخالفات، لكنهما يختلفان في مدى الاعتداد بمحاضره أمام القضاء المدني. ففي فرنسا، ينظر القضاء المدني إلى التحقيق الإداري على أنّه قرينة يمكن أن يسترشد بها القاضي، لكنها لا ترقى إلى مستوى الدليل القاطع إلا إذا استوفت شروطاً صارمة تتعلق بالحياد، اكتمال التوثيق، وضمان حق الدفاع. لذلك، غالباً ما يُستكمل التحقيق الإداري في فرنسا بالخبرة الفنية أو الشهادة المباشرة، حرصاً على أن لا يُبنى الحكم على أوراق إدارية قد يشوبها نقص أو انحياز.

أما في مصر، ورغم التأثر الكبير بالتشريع الفرنسي، فإنّ القضاء المصري يميل إلى الاعتداد بمحاضر التحقيق الإداري بدرجة أكبر، خاصة إذا كانت مكتملة ومسببة وتوافرت فيها الضمانات الإجرائية. فقد استقرّت أحكام محكمة النقض المصرية على أنّ محاضر التحقيق الإداري يمكن أن تُشكّل دليلاً معتبراً إذا لم يثبت ما ينال من حيادها أو سلامة إجراءاتها، وهو ما يعكس ثقة أكبر في التحقيق الإداري كأداة إثبات، مقارنة بالنموذج الفرنسي الذي يتعامل معه بحذر أكبر.

ويظهر الفارق الجوهري بين النظامين في حدود سلطة القاضي المدني: ففي فرنسا، يتمتع القاضي بسلطة واسعة في استبعاد محاضر التحقيق الإداري إذا رأى أنّها غير مكتملة أو تفتقر إلى الضمانات، بينما في مصر يُنظر إلى هذه المحاضر باعتبارها جزءاً من منظومة الإثبات، ويُعتدّ بها ما لم يثبت بطلانها أو مخالفتها للقانون. كذلك، فإنّ أثر النواقص الشكلية يختلف بين النظامين؛ ففي فرنسا قد تؤدي إلى استبعاد كامل للمحضر، بينما في مصر قد تُضعف قيمته دون أن تنفيها تماماً.

ومن ثمّ، فإنّ المقارنة تكشف عن اتجاهين متمايزين: اتجاه فرنسي يتسم بالصرامة والحذر في قبول التحقيق الإداري كدليل، واتجاه مصري أكثر مرونة في الاعتداد به، مع إبقاء الرقابة القضائية على سلامة الإجراءات. وهذا التباين يعكس اختلاف الفلسفة القانونية بين النظامين: فالقانون الفرنسي يغلّب مقتضيات الإثبات القضائي الصارم، بينما القانون المصري يوازن بين مقتضيات الإدارة ومتطلبات القضاء، بما يتيح مساحة أوسع للاعتداد بالتحقيق الإداري في المجال المدني [27] .

بذلك، يشكّل البحث المقارن بين مصر وفرنسا مرجعاً عملياً للعراق في تطوير منظومة التحقيق الإداري، بحيث يُبنى على صرامة الضمانات الفرنسية ومرونة الاعتداد المصرية، وصولاً إلى نموذج عراقي خاص يحقق الانضباط المؤسسي ويحمي في الوقت نفسه حقوق الدفاع وسيادة القانون.

بهذا تؤكد على أهمية تطبيق المسائلة الإدارية والتضمينية كأدوات فعالة في تحقيق الشفافية والنزاهة في العمل الإداري، وضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المخالفين، لضمان حفظ المال العام وتحقيق مبدأ المساءلة والشفافية في إدارة المؤسسات الحكومية

المطلب الثاني
فاعلية التحقيق الإداري أمام المحاكم الجزائية
Second Requirement
The Effectiveness of Administrative Investigation before Criminal Courts

يحتل التحقيق الإداري موقعاً بالغ الأهمية في منظومة العدالة الجزائية، إذ يُعدّ في كثير من الأحيان الحلقة الأولى التي تُبنى عليها الدعوى الجزائية أو تُستكمل بها عناصر الإثبات. فالمحاكم الجزائية، وهي بصدد تكوين قناعتها، لا تنظر إلى التحقيق الإداري باعتباره مجرد إجراء داخلي، بل تتعامل معه كأداة يمكن أن تُسهم في كشف الحقيقة، شرط أن يكون قد أُنجز وفق الضمانات الإجرائية المقررة.

وتبرز فاعلية التحقيق الإداري أمام القضاء الجزائي في كونه يوفّر مادّة أولية من الوقائع والقرائن التي تساعد القاضي على رسم صورة أولية عن المخالفة، وتحديد مدى الحاجة إلى استكمالها بأدلة أخرى كالخبرة أو الشهادة. غير أنّ هذه الفاعلية ليست مطلقة، بل تتوقف على مدى التزام التحقيق الإداري بالحياد، والتوثيق الدقيق، وإتاحة حق الدفاع، بحيث لا يتحوّل إلى أداة إدانة مسبقة أو وسيلة لتجاوز الضمانات الدستورية.

ومن هنا، فإنّ دراسة فاعلية التحقيق الإداري أمام المحاكم الجزائية تقتضي الوقوف على حدود الاعتداد بمحاضره كقرائن أو أدلة، وبيان أثر النواقص الشكلية والموضوعية في قوته، وكيفية تعامل القضاء الجزائي مع هذه المحاضر بين القبول والطرح. كما تستلزم البحث في دور التحقيق الإداري في دعم أو إضعاف الدعوى الجزائية، ومدى قدرته على تحقيق التوازن بين مقتضيات السرعة الإدارية ومتطلبات الإثبات القضائي الصارم.

الفرع الأول

دور التحقيق الإداري في دعم سرعة الفصل في القضايا الجزائية

The First Branch

The Role of Administrative Investigation in Supporting the Expedite of Criminal Case Adjudication

تعتبر محاكم التحقيق المختصة من الجهات الرسمية المعنية بالتحقيق في الجرائم التي يرتكبها الموظف أثناء تأدية وظيفته، وذلك بهدف تحديد المسؤولية وفرض العقوبات الانضباطية المناسبة، وتشمل هذه المحاكم الجرائم التأديبية والجرائم الجنائية، حيث يتم التحقيق الإداري في الجرائم التأديبية والتحقيق القضائي في الجرائم الجنائية [28].

الجريمة التأديبية تتمثل في مخالفة الموظف الواجباته أو مقتضيات وظيفته أو الكرامة الوظيفة، حيث يلزم الموظف بالحفاظ على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها، سواء أثناء أداء وظيفته أو خارج أوقات الدوام الرسمي. وتتضمن هذه الجرائم مثلاً التقصير في أداء الواجبات المناطة به، أو ارتكاب أخطاء تؤثر سلباً على سير العمل، أو انتهاك قوانين وأنظمة العمل.

أما الجريمة الجنائية فتتمثل في خروج المتهم على المجتمع فيما ينهي عنه قانون العقوبات أو القوانين الجزائية أو تأمر به، وتشمل مثل هذه الجرائم مثلاً السرقة، والاحتيال، وإساءة استخدام السلطة.

يتم التحقيق الإداري في الجرائم التأديبية من قبل جهة الإدارة التي يعمل فيها الموظف، حيث اجري التحقيق مع الموظف المشتبه به من قبل موظفين مختصين في هذه الجهة، وتختلف إجراءات التحقيق الإداري عن تلك المتبعة أمام المحاكم المختصة، حيث يكون هدف التحقيق الإداري هو اعلان مسؤولية الموظف عن الفعل المرتكب، وبناء على ذلك يتم فرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة وذلك بناء على سلطة تقديرية للإدارة. أما التحقيق القضائي في الجرائم الجنائية فيتم من قبل محكمة مختصة، حيث يتم جمع الأدلة وسبر آراء الشهود والخبراء لتحديد مسؤولية المتهم وفرض العقوبة المناسبة بناء على قانون العقوبات.

على الرغم من وجود ارتباط بين الجرائم التأديبية والجرائم الجنائية، إلا أن هناك استقلالاً بينهما، حيث يمكن أن يرتكب الموظف جريمة تأديبية دون أن تكون لها صلة بجريمة جنائية، والعكس صحيح.

تلجأ الإدارة إلى وسائل الإثبات من أجل التوصل إلى نسبة الفعل إلى الموظف وتعتمد على عدة وسائل لبناء حكمها الجزائي. تشمل هذه الوسائل إقرار الموظف بارتكاب الفعل المنسوب إليه، وشهادات الشهود التي تثبت وقوع الفعل، بالإضافة إلى التقارير والمحاضر الرسمية التي تثبت حصول الواقعة المنسوبة إليه. كما يمكن للإدارة أن تستند إلى نتائج التفتيش والضبط الأوراق أو مواد تؤكد صلتها بالموظف المتهم[29]. في حالة عدم تحديد مسؤولية الموظف، يمكن للإدارة اللجوء إلى خبرة المختصين، خاصة في القضايا التقنية التي تتطلب مهارات خاصة في Iالتحقيق.

من جانبه، يختلف التحقيق الجنائي عن التحقيق الإداري في وسائل وطرق التحقيق، حيث يمتلك المحقق الجنائي مهارات أعلى في التعامل مع الأدلة. يعتمد التحقيق الجنائي على ثلاثة أدوات رئيسية المعلومات، والاستجواب، والوسائل الفنية بالإضافة إلى ذلك، يمتلك المحقق الجنائي الخبرة والتدريب اللازمين المزاوجة هذه الأدوات بشكل فعال خلال مراحل التحقيق، مما قد يؤدي به إلى إثبات التهمة ضد المتهم بشكل أكبر من المحقق الإداري

ولتوضيح فاعلية التحقيق الإداري امام المحاكم الجنائية لا بد لنا من دراسة النقطتين التاليتين:

أولاً: فاعلية التحقيق الإداري خلال مرحله التحقيق

تتضمن الفقرة الثالثة من المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام تفاصيل مهمة بشأن سلطة اللجنة التحقيقية وتوصياتها. ففي حالة رؤية اللجنة التحقيقية أن تصرف الموظف بشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية، يجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة، وبالتالي، يعتبر التحقيق الإداري المدخل الأساسي للتحقيق الجزائي الذي تقوم به الجهة التحقيقية.

ومع ذلك، يجب ملاحظة أن التحقيق الإداري لا يعد حجة ملزمة لجهة التحقيق الابتدائي في اتخاذ قراراتها. فقد يتبين لجهة التحقيق الجزائي أن الأدلة المتوفرة غير كافية لدعم إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة، وبالتالي، يجب أن تكون الأدلة المتاحة كافية للإحالة وليس فقط كافية للإدانة، حيث أن تقدير مدى كفاية الأدلة يعتبر مسألة تخضع لتقدير محكمة الموضوع [30]. بناء على ما تم ذكره، يظهر أن التحقيق الإداري يشكل خطوة أولية هامة في عملية اتخاذ القرارات بشأن إحالة الموظف إلى المحكمة، إلا أنه يجب أن يكون هذا التحقيق مدعما بالأدلة الكافية التي تبرر إحالة

الموظف، وذلك لضمان توفير العدالة والشفافية في التعامل مع قضايا الضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

ولكن بعض الحالات، قد تجد محكمة التحقيق أن الإفادات الواردة من الشهود تعينها على التوصل إلى الحقيقة، مما يستدعي دعوتهم للاستماع إلى شهادتهم أمام المحكمة دون الاعتماد على ما ورد في أوراق التحقيق الإداري.

وبالرغم من أن بعض الأصوات تشكك في قدرة التحقيق الإداري على تقديم الدليل الكافي لإثبات الجريمة أو براءة المتهم، إلا أن محكمة التمييز الاتحادية قد اعتبرت في بعض قراراتها أن التحقيق الإداري يمكن أن يكون دليلاً قوياً يعزز قناعة المحكمة تجاه الإدانة أو الافراج.

ومن الملاحظ أن التحقيقات الإدارية تعاني في بعض الأحيان من تلك و في تبني إجراءات تحقيقية توصل إلى أدلة كافية، مما يؤدي إلى تقارير بسيطة وغير معمقة، وبالتالي، يجب على اللجان التحقيقية السعي لتحسين عملها وتقديم أدلة قوية تساهم في بناء القضية بشكل كامل [31]. باختصار التحقيق الإداري يمكن أن يلعب دوراً مهما في تقديم الدليل أمام المحكمة، وعلى اللجان التحقيقية أن تعمل على تحسين إجراءاتها لضمان توفير الأدلة الكافية التي تساهم في إثبات الحقيقة وتأمين حقوق المتهم.

وبالرغم من أن قانون الضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة (1991) أحد القوانين الهامة التي تنظم سلوك موظفي الدولة وتحدد الإجراءات التأديبية المناسبة في حالة ارتكابهم لأي مخالفات إلا أنه يثير هذا القانون بعض القضايا والتساؤلات بشأن قوة التحقيق الإداري الذي يجريه الإدارة ودوره في إثبات الجرائم المرتكبة.

فعلى الرغم من أن التحقيق الإداري يعتبر الأداة الرئيسية للإدارة في كشف الجرائم المرتكبة من قبل موظفيها، إلا أنه لم ينص عليه المشرع كوسيلة دليل قانونية قاطعة كما فعل في العديد من الأحوال الأخرى، وبالتالي، قد يكون التحقيق الإداري غير كاف لإثبات الجرائم، خاصة في حالات الفساد المالي والإداري.

ومن الملاحظ أن الإدارة تجري التحقيق وتحتفظ بالمستندات ذات الصلة، إلا أن ضعف الإمكانيات التحقيقية في بعض الجهات الإدارية قد يجعل من الصعب إثبات الجرائم المرتكبة، وبالتالي، قد يكون التحقيق الإداري غير كاب لتحقيق العدالة وتطبيق العقوبات المناسبة، وفي حالة عدم كفاية التحقيق الإداري لإثبات الجرائم المرتكبة، يجب على محكمة التحقيق المختصة أن تتولى البحث عن أدلة مقدمة لنفي أو إثبات الفعل المسند إلى الموظف. وهذا يبرز أهمية تعزيز قوة وكفاءة التحقيق الإداري وتوفير الإمكانيات اللازمة لضمان تحقيق العدالة وتطبيق القانون بكل نزاهة وشفافية.

بناء على ذلك، يجب إعادة النظر في قانون انضباط موظفي الدولة وتعزيز دور التحقيق الإداري كأداة رئيسية في كشف وإثبات الجرائم المرتكبة. كما يجب توفير الدعم والتدريب المناسب للكوادر الإدارية بهدف تعزيز كفاءتها في إجراء التحقيقات بشكل فعال وموثوق به، وذلك من أجل تحقيق المساواة أمام القانون وضمان سلامة المؤسسات وشفافية أدائها.

ثانياً: فاعلية التحقيق الإداري خلال المحاكمة

بعد اكتمال التحقيق الابتدائي، يقوم القاضي بالنظر في الأدلة المقدمة ويصدر قراراً بإحالة المتهم إلى المحكمة المختصة إذا كانت الأدلة كافية، وإذا كانت غير كافية فإنه يمكن أن تؤدي إلى عدم إحالته الأصولية.

وفيما يخص المحكمة، فإنها تستند إلى الأدلة المقدمة في ملف القضية لاتخاذ قرارها بناء على اقتناعها، وتشمل الأدلة الشهادات والتقارير الرسمية وشهادات الشهود ومحاضر التحقيق وتقارير الخبراء والفنيين والقرائن الأخرى المسموح بها قانونيا.

لا يجوز هدر التحقيق الإداري المضمن في أوراق القضية إذا كان يحتوي على قرائن تدعم قناعة المحكمة في ثبوت الجريمة أو نفيها، وفي حال وجود تناقض في شهادات الشهود في مرحلة التحقيق، يجب على المحكمة أن تستمع إلى شهاداتهم مرة أخرى أو تستدعي أعضاء اللجنة التحقيقية كشهود للتأكد من الحقيقة.

وفي سياق محكمة استئناف الرصافة الاتحادية، فإنها لم تستكمل تحقيقاتها بشكل كامل خصوصاً مع أعضاء اللجنة التحقيقية، مما يستدعي استدعائهم لسماع شهاداتهم بشكل مفصل ومناقشتهم بحضور الممثل القانوني الأمانة بغداد[32]. بناء على ما تم ذكره، فإن إكمال التحقيق بشكل دقيق وشامل بعد أمراً ضرورياً للتأكد من تطبيق العدالة وضمان حقوق المتهم والضحية.

الفرع الثاني

إمكانية استخدام نتائج التحقيق الإداري كدليل أمام المحكمة

The second Branch

The Admissibility of Administrative Investigation Results as Evidence before the Court

أقرت محكمة التمييز الاتحادية في أحد قراراتها بأن محاضر التحقيق الإداري يمكن أن تُعد من بين الأدلة المعتبرة التي يُستند إليها في تكوين القناعة القضائية ونقض الأحكام الصادرة بصورة خاطئة. وقد بيّنت المحكمة أن محكمة الجنايات في قصر العدالة / الرصافة أخطأت في تطبيق أحكام القانون، إذ ثبت من اعتراف المتهمة (هـ. ج. ذ) ومن أقوال المشتكين وتقارير ديوان الرقابة المالية، فضلاً عن محاضر التحقيق

الإداري، أن المتهمة كانت تشغل منصب مسؤولة قسم التوفير في مصرف الرشيد – فرع وزارة التعليم العالي – عام 2007، وقد أقدمت على اختلاس مبالغ مالية تخص الزبائن، وذلك من خلال استلامها لتلك المبالغ دون إيداعها في حسابات المصرف أو إثباتها في دفاتر التوفير أو سجلات المصرف الرسمية[33].

تبيّن من التحقيق أن المتهمة كانت تتسلم مبالغ مالية من الزبائن دون أن تقوم بإيداعها في الحسابات المصرفية المخصصة لهم أو تسجيلها في دفاتر التوفير أو السجلات الرسمية الخاصة بالمصرف.

كما أصدرت محكمة التمييز الاتحادية في قرارٍ آخر حكماً يقضي بصحة الإجراءات القانونية المتبعة من قبل محكمة جنايات الرصافة، مؤكدة أن المحكمة الأخيرة طبّقت القانون تطبيقاً سليماً، بعد أن استندت إلى أدلة كافية وواضحة أظهرتها وقائع الدعوى. وقد تمثلت هذه الأدلة في ما ورد بتقرير المفتش العام لوزارة الداخلية، إلى جانب نتائج اللجان التحقيقية المختصة التي أثبتت وجود مخالفات مالية وإدارية شابت عقود شراء الأجهزة محل التحقيق[34].

كما أكدت محكمة التمييز الاتحادية في قرارٍ آخر أن المحكمة المعنية قد التزمت بتطبيق أحكام القانون على نحوٍ سليم، بعد أن استندت في حكمها إلى أدلة كافية وواضحة كشفتها وقائع الدعوى أثناء مرحلتي التحقيق والمحاكمة، وكان من بين أهم هذه الأدلة ما ورد في محاضر التحقيق الإداري المجرى مع المتهمة، والذي تضمّن تفاصيل دقيقة حول الأفعال المنسوبة إليها ودلالات تثبت مسؤوليتها القانونية عن المخالفة موضوع الدعوى[35].

وجاء في قرار محكمة استئناف الرصافة الاتحادية بصفتها التمييزية أنّ المحكمة السابقة قد أغفلت ما ورد في تقرير لجنة التحقيق الإداري المرقم (1110) في 2011/9/5، وملحقه المؤرخ في 2007/12/18، رغم أنّ هذا التقرير تضمّن تفاصيل يمكن للمحكمة الاستناد إليها فيما يتعلق بالتجاوزات التي رافقت عقود شراء الأدوية والمستلزمات الطبية، وتحديد حجم الضرر المالي اللاحق بالمال العام نتيجة لذلك. وأشارت المحكمة إلى أنه كان يتعيّن على الهيئة القضائية طلب نسخ من إفادات المتهمين المدوّنة من قبل اللجنة التحقيقية، لما لها من أهمية في استجلاء الحقيقة.

كما بيّنت المحكمة أن القرار المطعون فيه جاء منسجماً مع أحكام القانون بعد أن ثبت لها من أقوال الممثل القانوني لأمانة بغداد، ومن نتائج التحقيق الإداري الذي خلص إلى عدم وجود تكرار في صرف مبلغ (130) مليون دينار، فضلاً عن أن التحقيق الإداري الذي أجرته أمانة بغداد بموجب كتابها المرقم س/176 في 2011/12/29، أثبت عدم وجود مخالفات مالية أدت إلى هدر المال العام أثناء تنفيذ مشروع تأهيل وتطوير شارع

المطار. وأوضحت المحكمة أن على قاضي التحقيق أن يطّلع على أقوال الجهة التي أجرت التحقيق الإداري مع المتهم وبقية المشتركين، ولا سيّما أعضاء لجنة دراسة وتحليل العروض، لأن ما ورد في تحقيق أمانة بغداد يتعارض بشكل واضح مع أقوال الممثلين القانونيين لوزارة الصحة والشركة العامة لتسويق الأدوية والمستلزمات الطبية، مما يستوجب التوسّع في التحقيق لاستجلاء الحقيقة بشكلٍ كامل ودقيق[36].

رأت المحكمة أن القرار المميز قد صدر موافقًا لأحكام القانون، إذ تبيّن لها أن الأدلة المتوفرة بحق المفرج عنه (م. ك. ع) غير كافية، كما أن الممثل القانوني لأمانة بغداد لم يتقدّم أصلاً بشكوى ضده، فضلًا عن أن التحقيق الإداري الذي أجرته دائرة المفتش العام في الأمانة لم يُثبت تقصيرًا من جانبه. غير أنّ قرار محكمة جنايات الرصافة الصادر بتاريخ 2010/11/17 في الدعوى المرقمة 1413/ج/2010، والذي قضى بإلغاء التهمة الموجهة إلى المتهم (ع...ع) استنادًا إلى أحكام المادة (307) من قانون العقوبات، لعدم كفاية الأدلة، عُدَّ مبنيًّا على خطأ في تطبيق القانون، إذ أوضحت محكمة التمييز الاتحادية أن وقائع الدعوى والأدلة المتمثلة بأقوال المشتكي (ر. ج. ج) واعتراف المتهم أمام المحقق وشهادة الشاهد (س. ج. ج) إضافة إلى قرينة محضر تفريغ قرص (CD) والتحقيق الإداري الذي أجرته دائرته، الذي انتهى إلى تقرير تقصيره بموجب قرار المجلس التحقيقي، جميعها تشكّل أدلة كافية ومقنعة للتجريم.

كما أكدت محكمة التمييز الاتحادية أن محكمة الجنايات المركزية في بغداد كانت قد اعتمدت على نتائج التحقيق الإداري في إدانة المتهمين في قضية تتعلق بتجهيز المبيدات والناموسيات لدوائر الصحة في المحافظات، حيث أظهرت نتائج اللجنة التحقيقية المشكلة في مكتب المفتش العام لوزارة الصحة بموجب محضرها رقم (1324) المؤرخ في 2008/11/18 أن الكميات المسلَّمة كانت أقل من الحصص المقررة، واعتبرت النقص الحاصل مختلسًا من قبل المتهمين. ومع ذلك، لاحظت المحكمة أن اللجنة التحقيقية لم تتحقق من الكميات الفعلية الداخلة إلى مخازن وزارة الصحة وفق المستندات الأصولية، ولم تطابقها مع الكميات المجهزة للدوائر الصحية الأخرى، وهو ما استدعى من المحكمة التحقق من تلك الجوانب لإكمال التحقيق والوصول إلى الحقيقة بشكلٍ دقيق قبل إصدار الحكم النهائي[37].

رأت المحكمة أن الهيئة القضائية لم تراعِ أحكام المادة (132) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، إذ نسبت إلى المتهم عدة أفعال يُفترض أنها تشكّل في مجموعها، وفي حال ثبوتها، جريمة واحدة لا جرائم متعددة. كما أشارت المحكمة إلى أن التحقيق الإداري الذي أجراه مكتب المفتش العام قد أثبت قيام المتهم بتلك الأفعال بوصفها وقائع مترابطة تمثل سلوكًا إجراميًا واحدًا، لا أفعالًا مستقلة، الأمر الذي يقتضي عدم تعدد

الجرائم عند نظر الدعوى، والاقتصار على تكييفها القانوني الصحيح ضمن نطاق الجريمة الواحدة [38].

يمكن القول في الختام إن التحقيق الإداري يُعدّ من الوسائل ذات الأهمية البالغة في تكوين قناعة المحكمة بشأن ثبوت الجريمة أو نفيها، لما يوفره من معطيات واقعية وإجرائية تساهم في توضيح مجريات الأحداث وتحديد المسؤوليات. ولذلك، فإن نجاح التحقيق الإداري يتوقف على كفاءة القائمين عليه وقدرتهم على جمع الأدلة وتوثيقها بدقة وموضوعية، بحيث يُقدَّم إلى القضاء بصورة متكاملة ومقنعة. فكلما كانت اللجان التحقيقية مشكلة من أعضاء ذوي خبرة ومهارة قانونية وفنية عالية، ازدادت قيمة ما تتوصل إليه من نتائج أمام القضاء.

ومن الخطأ الاعتقاد بأن التحقيق الإداري لا يدخل ضمن الأدلة التي يمكن للمحكمة الاستناد إليها، إذ إن المادة (221) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لم تضع حصرًا مغلقًا لوسائل الإثبات، وإنما تركت المجال مفتوحًا أمام القاضي ليأخذ بما يراه كافيًا ومفيدًا لكشف الحقيقة وتحقيق العدالة. وعليه، فإن التحقيق الإداري يشكّل عنصرًا داعمًا في منظومة الإثبات، تسنده باقي الأدلة المادية والشهادات، ليؤدي دوره في مساعدة المحكمة على بناء حكمٍ عادلٍ يستند إلى وقائع موثقة وموضوعية.

الخاتمة

Conclusion

أظهر البحث أنّ التحقيق الإداري يمثّل حلقة وصلٍ حسّاسة بين منظومة الانضباط المؤسسي ومنظومة الإثبات القضائي؛ فهو يوفّر مادّة واقعيّة وتمهيديّة لا غنى عنها لإعمال المساءلة، لكنه لا يرقى بذاته—في الأصل—إلى مستوى الدليل القضائي القاطع ما لم تُستكمَل ضماناته الإجرائية ويُسنَد بوسائل إثبات أخرى. وكلّما ارتفعت جودة إجراءات التحقيق (حيادًا، وتوثيقًا، وتسبيبًا)، ازدادت قابليّته للوزن القضائي، والعكس صحيح؛ إذ يفضي القصور الشكلي والموضوعي إلى إضعاف حجّيته وربما استبعاد مخرجاته. وبذلك يتأكد أنّ التوازن بين سرعة الإدارة ودقّة القضاء هو المدخل الأمثل لصيانة المال العام والحقوق الفردية معًا.

اولاً: النتائج

1. محاضر التحقيق الإداري تُعدّ في الغالب قرائن مساعدة أمام القضاء العادي، وتكتسب وزنًا متزايدًا بقدر اكتمال ضماناتها (الإخطار، حق الدفاع، الحياد، التسبيب).
2. ثبوت المخالفة تأديبيًا لا يلزم المسؤولية المدنية أو الجزائية بذاته، لاختلاف الأركان ومعايير الإثبات، وإن جاز للمحكمة الاستئناس بنتائج التحقيق.
3. أبرز أسباب إضعاف الحجّية القضائية هي النواقص الإجرائية (غياب التسبيب، نقص التوثيق، عدم تمكين الدفاع، تعارض المصالح داخل اللجان).
4. تعاظم اعتماد المحاكم على الخبرة المتخصصة وشهادات الشهود لاستكمال ما تعجز عنه التحقيقات الإدارية، خصوصًا في القضايا الفنية والمالية والطبية.

ثانياً: المقترحات

1. إصدار دليل وطني مُلزم يحدّد إجراءات التحقيق الإداري وضماناته (تشكيل اللجان، تضارب المصالح، محاضر موثّقة، جداول زمنية، قوالب تسبيب).
2. إلزام اللجان بإرفاق مصفوفة أدلة تربط كل واقعة بوسيلة إثباتها، واعتماد سلاسل حفظٍ رقمية (Chain of Custody) للمستندات والمواد المضبوطة.
3. بناء برنامج اعتماد دوري لأعضاء اللجان في مهارات التحقيق، وكتابة المحاضر، وأصول الاستجواب، والأدلة الرقمية، مع تقييم خارجيّ للجودة.
4. إنشاء آلية تنسيق مؤسّسية مع الادعاء العام والجهات القضائية لتبادل القوالب والمعايير، واستطلاع المتطلبات الإثباتية المسبقة في الملفات القابلة للإحالة.

الهوامش

Footnotes

(*) أحمد طلال عبد الحميد البديري التحقيق الإداري وضمانات تحقيق الدفاع دراسة مقارنة الطبعة الأولى، دار عدنان للنشر بغداد 2014، ص 47.

(2) محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية، دار النهضة العربية القاهرة 2014، ص 517

(3) ابن منظور، معجم لسان العرب، المجلد العاشر دار بيروت للطباعة والنشر، 1956، ص 22.

(4) القرآن الكريم، سورة الاحقاف، الآية (18) .

(5) سلطان الشاوي اصول التحقيق الاجرامي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد. 1972، ص 18.

(6) لواء محمد ماجد، شرح الاجراءات التأديبية منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية 2004، ص80.

(7) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الاداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية القاهرة، 2000، ص 97 .

(8) علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الاداري دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص 567 .

(9) علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 570.

(10) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960، وتعديله بالقانون رقم (10) لسنة 2010.

(11) القسم (5) من أمر سلطة الأتلاف رقم (57) لسنة 2004 ، الملغى بموجب المادة (1) من قانون رقم (24) لسنة 2019.

(12) علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، 2002، ص 154.

(13) المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وتعديله بالقانون رقم (5) لسنة 2008.

(14) لفتة هامل العجيلي التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار السنهوري، بيروت، ص 22.

(15) أحمد محمود أحمد الربيعي التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، ط1، دار الكتب 98 القانونية، مصر، 2011، ص 98.

(16) مريوان صابر محمد الجوانب الإجرائية الانضباط الموظف العام في العراق، رسالة أعدت لنيل درجة ماستر في القانون العام، جامعة صلاح الدين، كلية القانون العراق 2006 ص102.

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

(18) خليل إبراهييم المعموري، أهمية التحقيق الإداري ومدى ضرورته في التصدي لصور الفساد الإداري، محاضرات ألقيت في مكتب المفتش العام بوزارة البلديات والأشغال، بغداد، 6 العراق 2010، ص26.

(19) أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 45.

(20) حميد حسن كريم التميمي الإجراءات الشكلية في التحقيق الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2018، ص 24.

(21) حسين حمودة المهداوي، شرح نظام احكام الوظيفة العامة، دار الكتب الوطنية، بنغازي 1986، ص276.

(22) خالد سمارة الزعبي القانون الاداري وتطبيقاته في الاردن، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، 1993، ص 254.

(23) سليمان الطماوي، ضمانات الموظف بين النظرية والتطبيق. بحث منشور في مجلة العلوم الادارية ع (1) س (1) نيسان 1969, ص 387.

(24) لواء محمد ماجد، شرح الاجراءات التأديبية، مصدر سابق، ص 113.

(25) لفتة هامل العجيلي التحقيق الإداري في الوظيفة العامة إجراءات وضماناته وحجيته، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 220.
(26) قيصر يحيى جعفر، الوجيز في شرح أحكام قانون رقم (31) لعام 2015 دراسة معززة بالتطبيقات العملية والقضائية، مطبعة العمال المركزية، بغداد، 2020، ص 97.
(27) الشمري، أحمد عبد زيد حسن الصدام، ومدحت أحمد محمد يوسف غنايم. تنظيم واختصاصات القضاء الإداري في التشريع الفرنسي والمصري: دراسة مقارنة. المجلة القانونية، جامعة القاهرة – كلية الحقوق – فرع الخرطوم، المجلد 6، العدد 3 (2019): 147-188.
(27) قرار الهيأة الاستئنافية العراقية رقم (1331) منقول، الصادر بتاريخ 28/9/2001، أشار إليه لفته هامل العجل المختار من قضاء محكمة التمييز الاتحادية، القسم المدني الجزء الأول، مطبعة الكتاب، ط1، 2011، ص 121.
(28) قرار الهيأة الاستئنافية العراقية رقم (1693) منقول، الصادر بتاريخ 15/11/2011، لفته هامل العجل المختار من قضاء محكمة التمييز الاتحادية، القسم المدني، الجزء الثاني، ط1، مطبعة الكتاب 2013، ص 83.
(29) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (536 / قضاء إداري تتميز /2017) الصادر بتاريخ 11 4/2019، قرارات مجلس الدولة لعام 2019، ص 596.
(30) قرار الهيأة الاستئنافية العراقية، منقول الصادر بتاريخ 26/12/2011، لفته هامل العجل المختار، ج 2، مرجع سابق، ص 75.
(31) قرار محكمة الإدارية العليا رقم (1066) قضاء إداري / تميز / 2018 الصادر بتاريخ 18/11/2018، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2018، ص 625 .
(32) قرار مجلس الدولة العراقي رقم (1 (2017) الصادر بتاريخ 4/1/2017، أشار إليه: قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2017، ص 40.
(33) لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان – الأردن، 2011.، ص 134.
(34) لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 148.
(35) منذر إبراهيم حسين، التحقيق الإداري ودوره في أثبات الجنائي في مرحلة التحقيق والمحاكمة، بحث مقدم إلى مجلس القضاء الإداري العراقي، بغداد، 2011، ص 61.
(36) لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 156.
(37) قرار المحكمة الإدارية العليا العراقي رقم (360/ جزاء2012) الصادر بتاريخ 3/10/2012 أشار إليه لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، مرجع سابق، ص 140.
(38) قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية رقم 7221/7343/هـ ج 1 (2012) الصادر بتاريخ 17/6/2012أشار إليه لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة منشورات الحلبي الحقوقية، مرجع سابق، ص 140.
(39) قرار محكمة جنايات الرصافة رقم (10885/10883 هـ ج 2012/1) الصادر بتاريخ 13/12/2012، أشار إليه لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، مرجع سابق، ص 141.
(40) قرار محكمة جنايات الرصافة رقم (17087/10883 هـ ج 1 /2012) الصادر بتاريخ 18/11/2012، أشار إليه لفته عامل العجيني، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 141.
(41) قيصر يحيى جعفر، الوجيز في شرح أحكام قانون رقم (31) لعام 2015، مرجع سابق، ص 98.
(42) قرار محكمة المتميز الاتحادي العراقي رقم (7236/ هج2009 2) الصادر بتاريخ 8/2/2010.
(43) قيصر يحيى جعفر، الوجيز في شرح أحكام قانون رقم (31) لعام 2015، مرجع سابق ص 87.

المصادر

References

The First: Books

I. Ibn Manzur. *Lisan al-Arab*. Vol. 10. Dar Beirut for Printing and Publishing, 1956.

II. Al-Badeiri, Ahmed Talal Abdulhamid. *Administrative Investigation and the Guarantees of Defense: A Comparative Study*. 1st ed. Adnan Publishing House, Baghdad, 2014.

III. Al-Rubaie, Ahmed Mahmoud Ahmed. *Administrative Investigation in the Public Service*. Dar al-Kutub al-Qanuniyya, Egypt, 2011.

IV. Al-Mahdawi, Hussein Hammouda. *Explanation of the Public Service Regulations*. Dar al-Kutub al-Wataniyya, Benghazi, 1986.

V. Al-Tamimi, Hameed Hassan Kareem. *Procedural Formalities in Administrative Investigation*. New University House, Alexandria, 2018.

VI. Al-Zoubi, Khalid Samarah. *Administrative Law and Its Applications in Jordan*. 2nd ed. Dar al-Thaqafa Library for Distribution and Publishing, Amman, 1993.

VII. Al-Mulla, Khalid Mohammed Mustafa. *The Competent Authority to Impose Disciplinary Sanctions on the Public Employee: A Comparative Study*. Dar al-Kutub al-Qanuniyya, United Arab Emirates, 2012.

VIII. Al-Maamouri, Khalil Ibrahim. *The Importance of Administrative Investigation and Its Necessity in Addressing Forms of Administrative Corruption*. Lectures. Office of the Inspector General, Ministry of Municipalities and Public Works, Baghdad, 2010.

IX. Al-Shawi, Sultan. *Principles of Criminal Investigation*. Dar al-Hurriya for Printing and Publishing, Baghdad, 1972.

X. Al-Tamawi, Suleiman. "The Guarantees of the Civil Servant Between Theory and Application." *Journal of Administrative Sciences* 1, no. 1 (April 1969).

XI. Khalifa, Abdulaziz Abdulmonem. *Guarantees of Discipline in Administrative Investigation and Disciplinary Trial*. Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 2000.

XII. Al-Shatnawi, Ali Khattar. *A Concise Introduction to Administrative Law*. Dar Wael for Publishing, Amman, 2003.

XIII. Ibrahim, Ali Khalil. *The Public Employee's Offense Subject to Discipline under Iraqi Law: A Comparative Study*. Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2002.

XIV. Jaafar, Qaisar Yahya. *A Concise Explanation of Law No. (31) of 2015: A Study Supported by Practical and Judicial Applications*. Central Workers Press, Baghdad, 2020.

XV. Al-Ajeeli, Lafta Hamil. *Administrative Investigation in the Public Service: Procedures, Guarantees, and Its Probative Value*. Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2015.

XVI. Al-Ajeeli, Lafta Hamil. *Administrative Investigation in the Public Service*. Dar al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2011.

XVII. Majid, General Mohammed. *Explanation of Disciplinary Procedures*. Manshat al-Maaref Publishing House, Alexandria, 2004.

XVIII. Abu al-Einen, Mohammed Maher. *Disciplinary Judiciary in the Public Service and Disciplinary Defenses*. Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo, 2014.

Theses and Dissertations

I. Mohammed, Mariwan Saber. *The Procedural Aspects of Public Employee Discipline in Iraq*. Master's Thesis, University of Salahaddin, College of Law, Iraq,
2006.

Third: Research Papers and Journals

II. Al-Tamawi, Suleiman. "The Guarantees of the Civil Servant Between Theory and Application." *Journal of Administrative Sciences* 1, no. 1 (April 1969).

III. Al-Ajeeli, Lafta Hamil. "Administrative Investigation in the Public Service: Its Procedures, Guarantees, and Probative Value." *Journal of Legal Sciences*, Dar al-Thaqafa, Amman, 2015.

IV. Hussein, Mundhir Ibrahim. *Administrative Investigation and Its Role in Criminal Evidence during the Investigation and Trial Stages*. Research submitted to the Iraqi Administrative Judiciary Council, Baghdad, 2011.

V. Al-Shammari, Ahmed Abdul-Zaid Hassan Al-Saddam, and Medhat Ahmed Mohammed Youssef Ghanayem. "Organization and Jurisdiction of the Administrative Judiciary in French and Egyptian Legislation: A Comparative Study." *Al-Qanun Journal*, Cairo University – Faculty of Law – Khartoum Branch, vol. 6, no. 3 (2019).

Fourth: Legislation and Regulations

I. Iraq. Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended by Law No. (10) of 2010.

II. Iraq. Discipline of State and Public Sector Employees Law No. (14) of 1991, as amended by Law No. (5) of 2008.

III. Coalition Provisional Authority. Order No. (57) of 2004, repealed pursuant to Article (1) of Law No. (24) of 2019.

Fifth: Judicial Decisions and Rulings

I. Iraqi Appellate Board, Decision No. (1331), issued on 28 September 2001.

II. Iraqi Appellate Board, Decision No. (1693), issued on 15 November 2011.

III. Iraqi Supreme Administrative Court, Decision No. (536/Administrative Judiciary/Appeal/2017), issued on 11 April 2019.

IV. Iraqi Supreme Administrative Court, Decision No. (1066/Administrative Judiciary/Appeal/2018), issued on 18 November 2018.

V. Iraqi Council of State (Shura Council). Decision No. (97/2011), issued on 16 October 2011. Baghdad: Council of State, 2011.

VI. Iraqi Council of State, Decision No. (1/2017), issued on 4 January 2017.

VII. Iraqi Federal Court of Cassation, Decision No. (7343/7221/HJ1/2012), issued on 17 June 2012.

VIII. Rusafa Criminal Court, Decision No. (10883/10885 HJ1/2012), issued on 13 December 2012.

IX. Rusafa Criminal Court, Decision No. (17087 HJ1/2012), issued on 18 November 2012.

X. Iraqi Supreme Administrative Court, Decision No. (360/Criminal/2012), issued on 3 October 2012.

XI. Iraqi Federal Court of Cassation, Decision No. (7236/HJ2/2009), issued on 8 February 2010.