

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني
(دراسة مقارنة)

إعداد

علاء "محمد يحيى" عاهد أسمر

إشراف

د. محمد شراقة

د. غازي دويكات

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

2012

التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني

(دراسة مقارنة)

إعداد

علاء "محمد يحيى" عاهد أسمر

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2012/8/14م، وأجيزت.

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

.....
D. Shorouk

1. د. محمد شرافة / مشرفاً ورئيساً

.....
D. Ghazi

2. د. غازي دويكات / مشرفاً ثانياً

.....
D. Abd Al-Malik

3. د. عبد المالك الريماوي / ممتحناً خارجياً

.....
D. Nabil

3. د. نائل طه / ممتحناً داخلياً

الإهداء

إلى أمي وأبي

إلى زوجتي وكافة أفراد أسرتي

إلى كل أصدقائي

إلى أساتذتي الأفاضل

إلى زملائي وزميلاتي

إلى الشموع التي تحترق لتضيء لآخرين طريقهم للعلم

إلى كل من علمني حرفاً

إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره

الشكر والتقدير

أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ الدكتور الفاضل محمد شراقة على ما بذله من جهد وما قدم من رعاية وإشراف طيلة مدة إشرافه على هذه الرسالة وعلى ما بذله من جهد طيلة مدة دراسة الماجستير وما كان له من فضل كبير في صقل فكري القانوني.

كما أتقدم بجزيل الشكر للدكتور غازي دويكات على ما بذله من جهد في سبيل الإشراف على هذه الدراسة والشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة ولكافة أساتذة القانون في جامعة النجاح الوطنية.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني

(دراسة مقارنة)

Administrative investigation in Palestinian civil servic"

أقر أن ما اشتملت عليه هذه الرسالة هي نتاج جهدي الخاص باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة علمية أو بحث علمي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى .

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student Name:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوعات
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ح	ملخص الدراسة
1	المقدمة
5	الفصل الأول: إجراءات التحقيق الإداري
5	المبحث الأول: الإحالة للتحقيق الإداري
5	المطلب الأول: الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق
6	الفرع الأول: سلطة الجهة الرئاسية بالإحالة للتحقيق
11	الفرع الثاني: سلطة الجهات الرقابية في الإحالة للتحقيق
14	المطلب الثاني: الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق
15	الفرع الأول: ضوابط الوقف الاحتياطي
17	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي
21	المبحث الثاني: مباشرة التحقيق تجاه الموظف المشتبه به
21	الفرع الأول: الجهة المختصة بمباشرة التحقيق
26	الفرع الثاني: الأدلة التأديبية
31	المطلب الثاني: التصرف بالتحقيق الإداري
31	الفرع الأول: حفظ التحقيق الإداري
35	الفرع الثاني: إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء
39	الفصل الثاني: ضمانات الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري
39	المبحث الأول: الضمانات الإجرائية في مرحلة التحقيق الإداري
40	المطلب الأول: استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق الإداري
40	الفرع الأول: كتابة التحقيق الإداري
43	الفرع الثاني: التحقيق الشفوي
46	المطلب الثاني: الطابع الحضورى لإجراءات التحقيق الإداري
46	الفرع الأول: الاستدعاء للتحقيق

50	الفرع الثاني: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه
54	المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية في مرحلة التحقيق الإداري
54	المطلب الأول: حيادية جهة التحقيق
55	الفرع الأول: الحيادية في توزيع الاختصاص على الجهة التي تتولى التحقيق
57	الفرع الثاني: مظاهر حيادية الجهة التي تتولى التحقيق
61	المطلب الثاني: كفالة حق الدفاع
61	الفرع الأول: مقتضيات ممارسة حق الدفاع
66	الفرع الثاني: حدود ممارسة حق الدفاع
69	الخاتمة
70	النتائج
76	التوصيات
79	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني

دراسة مقارنة

إعداد

علاء محمد يحيى عاهد أسمر

إشراف

د. محمد شراقة

د. غازي دويكات

الملخص

في هذه الدراسة تناول الباحث موضوع التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث تدور الإشكالية في هذه الدراسة حول الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري وبيان مدى تماسك وتراس البنين القانوني لهذا الإطار، حيث استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج المقارن وذلك من خلال مقارنة التشريعات الفلسطينية بنظيرتها في التشريعات المصرية وبيان أوجه الإختلاف في بعض المسائل.

وتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، الأول بعنوان إجراءات التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، والمقصود بإجراءات التحقيق الإداري هو كيفية بدء عملية التحقيق الإداري وما هي مراحل هذه العملية، فالتحقيق الإداري كأى عملية إدارية أخرى له طريق مرسوم بموجب القانون بحيث تلتزم الجهة الإدارية المناط بها التحقيق سلوك هذا الطريق، وفي هذا الفصل تعرض الباحث للإحالة للتحقيق وهي الخطوة الأولى التي يبدأ بها التحقيق الإداري وذلك في (المبحث الأول)، فالإجراءات التأديبية تبدأ تجاه الموظف بإحالته للتحقيق، وفي هذا المبحث بين الباحث الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق في (المطلب الأول) والإجراءات الإحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق وذلك في (المطلب الثاني).

وفي المبحث الثاني من هذا الفصل تناول الباحث مباشرة التحقيق الإداري، فبعد صدور قرار الإحالة للتحقيق تبدأ مرحلة أخرى من مراحل التحقيق وهي مباشرة التحقيق تجاه الموظف، وفي هذا المبحث تناول الباحث آلية مباشرة التحقيق الإداري وذلك في (المطلب الأول) والتصرف بالتحقيق في (المطلب الثاني).

وفي الفصل الثاني من هذه الدراسة تعرض الباحث ل ضمانات الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث تنقسم الضمانات التأديبية إلى ضمانات إجرائية و ضمانات موضوعية، وهذه الضمانات تتكامل مع بعضها البعض لتحقيق غاية واحدة هي توفير الثقة والاطمئنان لدى الموظف المحال للتحقيق، وفي هذا الفصل تعرض الباحث إلى الضمانات الإجرائية في (المبحث الأول) والتي يمكن تعريفها على أنها الضمانات التي تتعلق بالشكل الإجرائي للتحقيق ولا تتعلق بمضمون التحقيق، فلا تمتد إلى موضوع التحقيق وهو التهمة المنسوبة للموظف المحال للتحقيق، وفي هذا المبحث تعرض الباحث إلى استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق وذلك في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق الإداري وذلك في (المطلب الثاني).

أما المبحث الثاني من هذا الفصل فقد تناول فيه الباحث الضمانات الموضوعية، مع الإشارة إلى صعوبة الفصل التام بين الضمانات الإجرائية والضمانات الموضوعية، فمن الصعوبة بمكان فصل الضمانات الإجرائية عن الضمانات الموضوعية فبعض الضمانات قد تكون إجرائية وموضوعية بنفس الوقت، وهذه النتيجة يتسم بها القانون الإداري بشكل عام فهو يتميز باختلاط شقه الموضوعي مع شقه الإجرائي، الضمانات الموضوعية هي الضمانات التي تتعلق بموضوع التحقيق الإداري والتي تلامس موضوع التهمة المنسوبة للموظف، ومن أهم الضمانات الموضوعية التي تعرض له الباحث في هذا المبحث هي حيادية جهة التحقيق في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى كفالة حق الدفاع وهذا ما سيتعرض لها الباحث في (المطلب الثاني)، حيث تعرض الباحث إلى ضوابط ممارسة حق الدفاع وحدود هذا الحق.

ومن خلال دراسة التشريعات الناظم لعملية التحقيق الإداري في فلسطين، تبين هناك بعض أوجه القصور في هذه النصوص، ومن خلال المقارنة مع التشريعات المصرية تبين أن التشريع المصري أدق بكثير من نظيره الفلسطيني، والذي تجاوز العديد من المسائل القانونية التي اغفلها المشرع الفلسطيني .

كما أن النظام التأديبي في فلسطين أضيق من نظيره المصري فلا وجود للمحاكم التأديبية أو المجالس التأديبية أو النيابة الإدارية، كما أن الصلاحية الممنوحة لجهة التحقيق في فلسطين محدودة ولا تقترن بالإلزام مما يشكل عائق أمام عمل هذه الجهات، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن التشريعات الفلسطينية انتقصت من الضمانات التأديبية للموظف في مرحلة التحقيق الإداري، على عكس المشرع المصري الذي عزز هذه الضمانات ونظمها وفقا لأحكام القانون.

وقد أقترح الباحث بعض التوصيات لعلاج إشكالية الباحث والنتائج التي ظهرت أثناء الدراسة، والتي تدور بمجملها حول تشريع نظام قانوني يحكم عملية التأديب الإداري بما فيها التحقيق، بحيث يكون هناك تنظيم تشريع متناسق وقادر على ضبط عملية التحقيق الإداري، على غرار نظيره المصري.

المقدمة:

الموظف العام هو أهم الركائز التي يقوم عليها القطاع العام فإذا صلح صلحت الدولة وإذا فسد فسدت هي الأخرى فالموظفين العموميين هم مرآة هذا القطاع والعنصر البشري القائم عليه، فكلما كان سلوكهم على درجة عالية من المسؤولية ومتفق وأحكام القوانين كلما ارتقى هذا القطاع وتميز، وهذا يتطلب محاسبة كل موظف يخالف القوانين والأنظمة ويخرج عن السلوك القويم للموظف العام وإيقاع العقوبات الرادعة عليه¹.

وقبل إيقاع أي عقوبات على الموظف العام، لا بد ان يخضع هذا الموظف للتحقيق الإداري، الذي يعتبر أهم ضمانات الموظف المتهم من تعسف الإدارة، فلا عقوبات تأديبية يمكن إيقاعها على الموظف دون إجراء التحقيق اللازم وفقاً لأحكام القانون².

ومن أهم وأبرز الضمانات في نطاق التأديب هو أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية، والتحقيق بصفة عامة يعنى الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستنباط وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لبيان الحقيقة والصدق والعدالة³.

ويهدف التحقيق كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المشتبه به والتهمة المنسوبة إليه، فهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطاة اللثام عنها، وكما أن التحقيق الإداري من

¹ جمعه، علي محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي"، لم تذكر الطبعة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2004. ص: 11

² المادة (69)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2004

³ الشنتوي، سعد: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2007. ص: 7

أهم ضمانات الموظف العام، فانه بذات الوقت أهم أدوات الإدارة في ضبط سلوك الموظف العام بما يتلاءم وتحقيق المصلحة العامة واضطراد سير المرفق العام¹.

أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من أهمية الوظيفة العمومية والموظف العام، فالدولة اليوم أصبحت تتدخل في أغلب نواحي الحياة، وهذا التدخل قد فرض على الدول تعيين كادر كبير من الموظفين المؤهلين حسب الاختصاص، لذلك لا بد من وجود نظم قانونية تحكم عمل هؤلاء الموظفين العموميين، والتي تقوم على تقويم سلوكهم عند مخالفتهم لأي من أحكام القانون أو حتى السلوك غير اللائق في الوظيفة العمومية، والتحقيق الإداري هو الخطوة الأولى تجاه محاسبة الموظف العام عن الأخطاء التي يرتكبها، وبذات الوقت هو أهم الضمانات التي يتمتع بها هذا الموظف المشتبه به، بحيث يتمكن من الدفاع عن نفسه ودرء التهم المنسوبة إليه، كما يعتبر التحقيق الإداري جزءاً هاماً من منظومة المحاسبة الإدارية والحد من الفساد خاصة داخل قطاع الخدمة المدنية.

فجميع الدول تسعى لأن يكون لديها قطاع خدمة مدنية فعال ومتناسك يضع الشخص المناسب في المكان المناسب، الذي يمتلك المهارات اللازمة والمناسبة لوظيفته، ومن هذا المنطلق فإن الدول تدعم وبقوة عملية الاستثمار المستمر من أجل تطوير قطاع الخدمة المدنية ليصبح قطاعاً مهنيّاً فعالاً ومحايداً ويتمتع بالنزاهة والشفافية، وهذا يتطلب أن يكون هناك نظام زجر متكامل لمحاسبة أي موظف مخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تعتبر أداة الإدارة في إدارة وتطوير المرفق العام.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في دراسة الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، وبيان مدى تماسك وتراس البنين القانوني لهذا الإطار وإجراء المقارنه بين هذا

¹ الدين، سامي جمال: منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، ط1. الإسكندرية: منشأة المعارف.

الإطار والتشريعات المصرية النازمة لعملية التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية، وإبراز أوجه الاختلاف والتشابه في بعض المسائل القانونية في كلا النظامين، كما و يتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات تتمثل في، هل الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني قادر على ضبط هذه العملية بصورة يتحقق معها الصالح العام للإدارة وبذات الوقت توفر الضمانات التي يجب ان يتمتع بها الموظف العام؟ وهل هذا الإطار حدد الجهات المختصة بمباشرة التحقيق والإحالة للتحقيق وفصل بين هذه الجهات بشكل واضح؟ وهل قرار لجنة التحقيق ذو طبيعة إلزامية؟؟ هل بين القانون كيفية تشكيل لجنة التحقيق واختصاصاتها والمدة الزمنية التي يجب خلالها انهاء التحقيق؟؟ وهل الإطار القانوني امتد سلطانه ليشمل كافة العاملين في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني بما في ذلك العاملين في الهيئات المحلية؟؟ هل رسم القانون طريق للتحقيق الإداري مع الموظفين العموميين في الهيئات المحلية الفلسطينية التي تعتبر جزء من قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني؟؟ هل فرق المشرع الفلسطيني بين قرار الاحالة للتحقيق وطلب الإحالة للتحقيق؟ وهل بين المركز القانوني للموظف المحال للتحقيق بعد صدور قرار الاحالة؟؟

منهجية البحث

سيعتمد الباحث على المنهج المقارن، في دراسة نصوص القوانين الفلسطينية الواردة في صدد البحث ومقارنته بالتشريعات المصرية ذات العلاقة .

أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق عدد من الأهداف والمتمثلة فيما يلي:

- 1- دراسة الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني وبيان القوانين التي تنظم إجراءات التحقيق وبيان مواطن الضعف والقصور فيها، ومقارنتها بالتشريع المصري.

2 بيان الجهات المختصة بالإحالة للتحقيق والجهات المختصة بمباشرة التحقيق، بالإضافة للجهات المختصة باتخاذ القرارات التأديبية.

3 بيان وبيان ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري، وبيان الوسائل القانونية التي تتمكن الإدارة من خلالها بالقيام بتحقيق عادل يحقق مصلحة الإدارة في توقيع العقاب ومصلحة الموظف المتهم في تحقيق عادل يضمن له الضمانات القانونية اللازمة.

4 بيان فيما إذا كانت القرارات الصادرة بالإحالة للتحقيق مع الموظف قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري والجهات المختصة بهذا الطعن بالإضافة إلى النظم الإداري من هذه القرارات.

5 بيان وضع الموظف المتهم المحال للتحقيق وما هو مركزه القانوني أثناء فترة التحقيق ولا سيما وضعه المالي.

محددات البحث

يتحدد نطاق هذا البحث بدراسة موضوع التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث يتعرض الباحث إلى كافة القوانين الفلسطينية التي تتعلق بالتحقيق الإداري والتشريعات المصرية النازمة لعملية التحقيق الإداري ومع تناول بعض النصوص القانونية من بعض النظم القانونية المختلفة، كما أن نطاق هذا البحث سينحصر في قطاع الخدمة المدنية ولا يمتد ليشمل قطاعات أخرى.

صعوبات البحث

تتمثل صعوبة هذا البحث في ندرة المراجع المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع بشكل مفصل، فجل هذه المراجع قد تناولت الموضوع بشكل مختصر دون اهتمام خاص، وخاصة على الصعيد الفلسطيني، بالإضافة إلى الضبابية في مفهوم التحقيق الإداري والجهات المختصة بالتحقيق في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني.

الفصل الأول

إجراءات التحقيق الإداري

المقصود بإجراءات التحقيق الإداري، هو كيفية بدء عملية التحقيق الإداري وما هي مراحل هذه العملية، فالتحقيق الإداري كأى عملية إدارية أخرى له طريق مرسوم بموجب القانون، بحيث تلتزم الجهة الإدارية المناط بها التحقيق سلوك هذا الطريق، وفي هذا الفصل سيتعرض الباحث للإحالة للتحقيق وهي الخطوة الأولى التي يبدأ بها التحقيق الإداري وذلك في (المبحث الأول)، بالإضافة إلى مباشرة التحقيق الإداري تجاه الموظف المشتبه به وذلك في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإحالة للتحقيق الإداري

تبدأ الإجراءات التأديبية تجاه الموظف بإحالته للتحقيق، وفي هذا المطلب سيبين الباحث الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق في (المطلب الأول) والإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق وذلك في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق

تبدأ الإجراءات التأديبية تجاه الموظف المشتبه به بصدور قرار الإحالة للتحقيق من قبل الجهة المختصة بذلك قانوناً، وتحديد هذه الجهة هو أمر جوهري وضروري؛ ذلك لأن صدور قرار الإحالة للتحقيق من جهة غير مختصة قانوناً يترتب عليه بطلان التحقيق والآثار المترتبة عليه وأهمها قرار الجزاء التأديبي¹، والجهة المختصة بالإحالة للتحقيق إما أن تكون جهة رئاسية وهي السلطة الرئاسية للموظف المشتبه به، وإما أن تكون جهة رقابية مستقلة. وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث لسلطة الجهة الرئاسية في الإحالة للتحقيق وذلك في (الفرع الأول)، ثم إلى سلطة الجهة الرقابية في الإحالة للتحقيق في (الفرع الثاني).

¹ الشتوي، سعد: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص:14، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله في قرارها رقم (191) في القضية رقم 2005/53 حيث جاء في قرارها ما يلي "ولما كان القرار محل الطعن قد صدر بحق المستدعي دون أن يتم تطبيق أحكام المواد سالفة الذكر ودون أن تتم إحالته إلى لجنة تحقيق وسماع أقواله فإنه وتأسيساً على ما تم بيانه فإن أسباب الطعن واردة مما يستوجب معه إلغاء القرار الطعين.

الفرع الأول: سلطة الجهة الرئاسية بالإحالة للتحقيق.

استقر الفقه والقضاء الإداريين على الأخذ بقاعدة مفادها "أن الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق هي الجهة المختصة بالتأديب"، ولما كانت الإحالة للتحقيق هي أول إجراءات التحقيق، فمن الأهمية بمكان تحديد السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق، فالإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيدا لإتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات القانونية للموظف¹.

والمقصود بسلطة الجهة الرئاسية بالإحالة للتحقيق، هي منح هذه السلطة صلاحية إحالة الموظف المشتبه به إلى التحقيق الإداري، باعتبار أن التأديب هو امتداد للسلطة الرئاسية للموظف، وبذلك يحق للسلطة الرئاسية للموظف العام فيما إذا اشتبهت بارتكابه مخالفة إدارية إحالته للتحقيق مباشرة².

وفي فلسطين حدد قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2004 في المادة (69) الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق، حيث نصت هذه المادة بالفقرة الأولى منها على ما يلي: " تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف " أي ان الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي ذات الجهة التي تملك سلطة توقيع العقاب.

¹ كنعان، نواف: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1. الرياض: إ ثراء للنشر والتوزيع. 2008. ص:226

² المقصود بالموظف العام: هو كل من يعمل في وظيفة عامة من الوظائف المدرجة على جدول التشكيلات الحكومية وأن يكون معيناً بقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانوناً، بعد توافر شروط التعيين أي كانت السلطة المختصة بالتعيين، وإيا كان أسلوب التعيين وبذلك فإن الشخص حتى يكسب صفة الموظف العام لا بد من ان يكون معيناً بقرار من الجهة المختصة على وظيفة دائمة مدرجة على تشكيلات الوظائف الحكومية، وأن يكون في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية عامة إدارة مباشرة " نقلا عن د. كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 31" أما قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فقد عرف الموظف العام في المادة الأولى منه بما يلي " يقصد بالموظف او الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من الجهة المختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنه إحدى الدوائر الحكومية أي كانت طبيعة تلك الوظيفة او مسماها، ومن الجدير بالذكر هنا أن مفهوم الموظف يختلف من قانون لآخر، فقانون العقوبات الاردني الساري المفعول في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960 توسع في تعريف الموظف العام، بالإضافة إلى قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، اما قانون الخدمة المدنية فقد ضيق من مفهوم الموظف العام.

وقد حدد المشرع الفلسطيني الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق مع الموظفين بأنه الجهة المختصة بفرض العقوبة هو رئيس ديوان الموظفين العام، إلا أن المشرع استثنى من هذه القاعدة موظفي الفئة العليا والخاصة حيث نصت المادة (88) بالفقرة الثانية منها من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي: "2- فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها" وبذلك يكون المشرع استبعد اختصاص رئيس ديوان الموظفين العام عن تأديب موظفي الفئة العليا والخاصة¹.

كما أن المشرع حدد الجهة المختصة بتأديب موظفي الفئة العليا دون الفئة الخاصة، وهذا ما نصت عليه المادة (71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 حيث نصت على ما يلي " أ - تكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها. ب - تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق. ج - ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون، وبذلك يكون المشرع قد حدد الجهة المختصة بالتأديب بالنسبة لموظفي الفئة العليا دون موظفي الفئة الخاصة مع الإشارة إلى أن موظفي الفئة الخاصة أعلى من موظفي الفئة العليا.

وهذا ما يعتبر محل انتقاد لنص هذه المادة، لأنها لم تشمل الفئة الخاصة من الموظفين العموميين، فبالعودة إلى المادة (9) من قانون الخدمة المدنية والتي عدلت بصدور تعديل قانون

¹ هذا بالنسبة لموظفي قطاع الخدمة المدنية، أما موظفي الهيئات المحلية فقد أفرد لهم المشرع قانون خاص، هو نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2009 حيث نصت المادة (31) من هذا النظام على ما يلي " لا يعزل ولا يجازى الموظف الدائم إلا بمقتضى الآتي: 1- إذا تقدمت شكوى ضد موظف من جراء عدم كفاءته أو لباقتة أو إخلاله بواجباته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظور عليه إتيانها فيجب على المجلس أن يعين لجنة من المدير التنفيذي أو أحد كبار موظفي الهيئة المحلية، وعضوين من أعضائه للتحقيق في هذه الشكوى ولهذه اللجنة أن تطلب إيضاحات خطية من الموظف وأن تأخذ إفادات الشهود إذا رأت ما يستلزم ذلك ثم تنظم تقريراً تبعث به مع إضبارة التحقيق إلى الرئيس مع توصيتها. 2- يجمع الرئيس المجلس للنظر في التقرير المقدم من قبل اللجنة بعد أن يبلغ جميع الأعضاء بأنه سينظر في الشكوى المقدمة ضد الموظف".

الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005¹، نجد أنها تنص على تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين إلى سبع فئات أعلاها الفئة الخاصة والتي تشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية والفئة العليا والتي تشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وبالتالي كان الأجدر بالمشروع النص على هذه الفئة لاسيما وأنه قد نص على عدم اختصاص رئيس ديوان الموظفين العام بالتحقيق والتأديب بالنسبة لموظفي الفئة الخاصة والعليا،

وذلك بنص المادة (88) بالفقرة الثانية منها سألغة الذكر، وقد حدد المشروع وفقاً لنص المادة (71) من قانون الخدمة المدنية اختصاص مجلس الوزراء بإحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق دون الفئة الخاصة، وبهذا يكون المشروع الفلسطيني قد حدد الجهات المختصة بالتأديب بالنسبة لكافة الفئات الوظيفية باستثناء الفئة الخاصة، إلا أن عدم ذكر الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق لموظفي الفئة الخاصة لا يستبعد اختصاص مجلس الوزراء الذي يعتبر السلطة الرئاسية لهذه الفئة من الموظفين.

¹ المادة (9) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والتي جاء فيها مايلي " فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها.ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ويتم تعيين الوكلاء والمساعدين ورؤساء الدوائر والمديرين العموميين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها.تحدد الرواتب وسائر الحقوق المالية لشاغلي وظائف هذه الفئة وفقاً للدرجة الوظيفية الواردة في قرار التعيين وفقاً لأحكام القانون.الفئة الأولى: وتشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار ممن يمتلكون مهارات إدارية أو قانونية، ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة.الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة.ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى، كرؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات.الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ وثائق وغيرها.

الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها.الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم".

وفي هذا الصدد لا بد من التفرقة بين سلطة الإدارة في إصدار قرار الإحالة للتحقيق وطلب الإحالة للتحقيق، فطلب الإحالة للتحقيق هو الطلب من الجهة التي تملك الاختصاص قانوناً بإحالة الموظف للتحقيق، فعلى سبيل المثال ما ورد في المادة (71) من قانون الخدمة المدنية في الفقرة الثانية سالفة الذكر حيث نصت على "أ - تكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها"، ويستخلص من نص هذه المادة أن الجهة الرئاسية للموظف هي التي تطلب من مجلس الوزراء إحالة الموظف المتهم للتحقيق، وهذا الأمر ينطبق على باقي الفئات الوظيفية حيث يقتصر دور الجهة الرئاسية على الطلب من ديوان الموظفين العام إحالة الموظف للتحقيق معه.

وعلى ضوء ما تم بيانه من نصوص في ظل النظام القانوني الفلسطيني، فلا يتبين ما يخول الرئيس المباشر للموظف سلطة إحالته للتحقيق بشكل مباشرة، بحيث يقتصر دور الرئيس المباشر بتقديم طلب لرئيس ديوان الموظفين العام لإصدار قرار بإحالة الموظف المشتبه به للتحقيق، والذي يملك الاختصاص القانوني وفقاً لقانون الخدمة المدنية بإحالة الموظف للتحقيق معه¹، هذا بالنسبة لكافة الفئات الوظيفية أما الفئة الخاصة والعليا، فقد منح المشرع اختصاص التأديب بحقهم لمجلس الوزراء الذي يعتبر السلطة الرئاسية لهذه الفئات الوظيفية واستبعد اختصاص ديوان الموظفين العام.

¹ المشرع الفلسطيني لم ينظم طلب الإحالة للتحقيق الإداري، حيث اقتصر بالتنظيم على قرار الإحالة للتحقيق والذي يصدر عن رئيس ديوان الموظفين العام، دون أن يتناول طلب الإحالة للتحقيق الذي يصدر عن السلطة الرئاسية للموظف المشتبه به، فعند ارتكاب الموظف المخالفة التأديبية لا يملك الرئيس المباشر للموظف سلطة إحالته للتحقيق، بل يملك فقط حق طلب من رئيس ديوان الموظفين العام إحالة هذا الموظف للتحقيق، فكان الأجدر بالمشرع تنظيم هذه المسألة ولا سيما وأنها على درجة من الأهمية .

أما الجهة المختصة بإحالة الموظف المنتدب أو المعار للتحقيق¹، فهي الجهة المندوب إليها الموظف أو المعار إليها وهذا ما نصت عليها المادة (87) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والتي جاء فيها على ما يلي " تكون الجهة المندوب أو المعار إليها الموظف المختصة بالتحقيق معه وتأديبه عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة النذب أو الإعارة وبما يتفق مع هذه اللائحة"، وهذا يعني أن الجهة المنتدب إليها الموظف هي الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق والتأديب.

وباستقراء نص هذه المادة يتضح أن المشرع قد منح صلاحية للجهة المعار إليها الموظف بالتحقيق معه مما يجعل هذه المادة محل انتقاد؛ يتمثل بأن الجهة المعار إليها الموظف قد تكون جهة عامة أو خاصة خلافا للنذب الذي لا يكون إلا لجهة عامة وبالتالي منح الجهة المعار إليه الموظف اختصاص الإحالة للتحقيق دون التفرقة بين ما إذا كانت جهة عامة أو خاصة، غير جائر قانونا؛ فلا يجوز منح اختصاص سلطة تأديبية لجهة خاصة على موظف عام.

والمشرع المصري حدد الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق بالسلطة الرئاسية، حيث جعل هذا الاختصاص من صلاحياتها، على أساس أن سلطة التأديب هي امتداد للسلطة الرئاسية، وذلك بموجب القانون رقم (74) لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين في الدولة المعدل بالقانون رقم (115) لسنة 1983، فقد نصت المادة (82) من هذا القانون، على أن "الجهات الرئاسية المختصة بالإحالة للتحقيق في مصر تتمثل في شاغلي الوظائف العليا وهم وكيل أول الوزارة، ووكيل الوزارة،

¹ النذب وفقا للمواد (73- 75) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني هي "إنتداب الموظف من الدائرة الحكومية التي يعمل بها إلى دائرة حكومية أخرى لمدة سنة قابلة للتجديد لمرة واحدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولا يجوز ان تقل الوظيفة المندوب إليه الموظف عن الوظيفة التي كان يشغلها ويتقاضى الموظف المندوب راتبه من الدائرة المندوب إليه، ويصدر قرار النذب من رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع إليها الموظف بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام، كما لا يجوز نذب الموظف مرة أخرى لنفس الجهة التي نذب إليها إلا بعد انقضاء ثلاث سنوات من عودته للعمل في الدائرة الأصلية الحكومية، ومن الجدير بالذكر هنا أن النذب يكون إلزاميا فلا يملك الموظف المنتدب حق رفض قرار النذب، اما الإعارة تعني وضع الموظف مؤقتا بعد موافقته بوظيفة خارج الإدارة التي يعمل فيها أصلا مع خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة وحصولها على مرتبه رغم احتفاظه ببعض حقوقه في الجهة المعار منها، والإعارة تكون لدى جهة خاصة أو عامة وهذا بخلاف النذب الذي لا يكون إلا لجهة عامة. نقلا عن " كنعان، نواف: القانون الإداري، "الكتاب الثاني"، الطبعة الاولى. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 78 وما بعدها".

بالإضافة إلى المدير العام، والرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة"، وهذا يعني أن المشرع المصري أعطى الصلاحية للرئيس المباشر للموظف بالإحالة للتحقيق الإداري، بينما المشرع الفلسطيني لم يعط هذه الصلاحية للرؤساء واقتصر على صلاحية طلب الإحالة للتحقيق وليس الإحالة للتحقيق.

أما عن الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق في الجهات الإدارية التي تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة، فإن المادة (89) من القانون المذكور أعلاه تنص على ما يلي " يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب الأصلي من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل إلى الجهة التي يباشر فيها عمله وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة إلى المخالفات التي تقع في هذه الجهات".

الفرع الثاني: سلطة الجهات الرقابية في الإحالة للتحقيق

تعد الرقابة من أهم الوظائف التي وجدت من أجلها الاجهزة الرقابية المتخصصة¹؛ وذلك لأن الغاية من الرقابة هو التأكد من أن الاعمال تسير في اتجاه تحقيق الأهداف المرسومة. وتزداد الحاجة إلى الرقابة على أعمال الموظفين في الوظيفة العامة تبعا لاتساع نشاطها وتنوعه، بل أنها أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة إلى خدمة عامة²، والمساءلة الإدارية تعتبر من مقومات الرقابة الإدارية السليمة، فلا رقابة بدون مساءلة تضمن تحقيق الغاية من الرقابة.

والجهات الرقابية تختلف من نظام قانوني إلى آخر إلا أنها وإن اختلفت في الشكل والمسميات تتحد في المضمون والغاية، ففي فلسطين هناك ديوان الرقابة الإدارية والمالية وفي

¹ الرقابة الإدارية واحدة من الوظائف الرئيسية الأربعة التي تتكون منها العملية الإدارية، المعتمدة لهذه الوظائف وهي التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة، فالرقابة الإدارية ليست وظيفة منفصلة عن الوظائف الادارية الاخرى بل هي الجزء الذي يكتمل به الاداء الاداري في المؤسسات المالية والإدارية نقلا عن "علي، عباس: الرقابة الادارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية. ط1. 1995. عمان: مكتبة تلاح العلي. ص:9"، والمساءلة الإدارية من اهم مقومات الرقابة الإدارية والتي تتمثل في محاسبة الموظف المخالف.

² ياقوت، ماجد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، ط2. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة. 2007. ص: 179

مصر هيئة الرقابة الإدارية، وهذه الأجهزة متخصصة في الرقابة الإدارية والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية¹، وتتمتع باستقلال إداري ومالي يمكنها من القيام بمهامها بشكل فاعل. وفي هذا الفرع سيتعرض الباحث إلى ديوان الرقابة الإدارية والمالية في فلسطين، وهيئة الرقابة الإدارية في مصر.

أ- ديوان الرقابة الإدارية والمالية الفلسطيني

على صعيد النظام الإداري الفلسطيني تم إنشاء ديوان الرقابة الإدارية والمالية بموجب المادة (96) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 والتي نصت في الفقرة الأولى منها على ما يلي " ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والاتفاق منها في حدود الموازنة".

صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، حيث نصت المادة (2) من هذا القانون على ما يلي " ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون ديوان عام يسمى "ديوان الرقابة المالية والإدارية" يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها"، ومن الملاحظ من نص هذه المادة أن المشرع الفلسطيني قد منح الشخصية المعنوية للديوان بالإضافة إلى الاستقلال الإداري والمالي حتى يتمكن الديوان من القيام بالمهام الموكلة إليه.

¹ تعددت المسميات والمصطلحات التي أطلقها الفقه والقضاء الإداريين على الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام ويؤدي إلى وقوعه تحت طائلة التأديب الإداري، ومنها الجريمة التأديبية أو المخالفة الإدارية والمالية، ويمكن تعريف الجريمة التأديبية على أنها ارتكاب الموظف لفعل يعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها، فقوانين الخدمة المدنية في مختلف الأنظمة القانونية في الدول العربية والأجنبية حملت في طياتها مجموعة من الواجبات والمحظورات التي يلتزم الموظف بعدم القيام بها أو الاقتراب منها وإلا عرض نفسه للمساءلة التأديبية، وهذه القوانين لم تنص على المخالفات التأديبية بشكل محدد بل على سبيل المثال وليس الحصر، وتركت الأمر للسلطة التقديرية للإدارة لتحديد فيما إذا كان الفعل يشكل مخالفة تأديبية أم لا، ومدى جسامة هذه المخالفة، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري. (زين الدين، بلال أمين: التأديب الإداري في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2010. ص: 19 وما بعدها).

ويهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة¹.

وقد نصت الفقرة رقم (9) من المادة (23) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية على ما يلي "الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها"، ويتضح من نص هذه المادة أن المشرع الفلسطيني منح الديوان صلاحية الكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وبذلك فإن الديوان حتى يمارس هذه الصلاحيات لا بد أن يتبع إجراءات التحقيق الإداري والقيام بها من تلقاء نفسه استناداً إلى الصلاحيات المخولة له بنص هذه المادة.

كما أن ديوان الرقابة الإدارية والمالية، ليس جهة مخولة بالإحالة للتحقيق فقط بل ومختصة بمباشرة التحقيق الإداري من تلقاء نفسها، كما يعمل الديوان على بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية²، ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال³.

¹ المادة (33) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005.

² الشكاوى الإدارية تعتبر إحدى أدوات الرقابة التي تمارس من خلال تقدم المواطنين أو الموظفين إلى الإدارة لمراجعتها بشأن ضرر لحق بهم أو بشأن مخالفة ارتكبت إزاءهم، فعند تقديم شكوى ضد موظف لارتكابه مخالفة إدارية يتوجب على الجهة التي تلقت الشكاوى أن تتخذ المقتضى القانوني والتحقيق في شأن هذه الشكاوى وفحص مدى جديتها هذه هي الشكاوى الإدارية بوجه عام، أما الشكاوى في مجال الإجراءات التأديبية فتعرف بأنها تبليغ من شخص إلى السلطة العامة بارتكاب موظف مخالفة لواجبات وظيفته بهدف مساءلته تأديبياً بغض النظر عما إذا كان المبلغ قد أصابه ضرر من عدمه، "الياقوت، ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص: 344"

³ الفقرة رقم (9) والفقرة رقم (11) من المادة (23) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005.

ب- هيئة الرقابة الإدارية المصرية

منح المشرع المصري لهيئة الرقابة الإدارية سلطة التحري والكشف عن الجرائم والمخالفات سواء بالنسبة للعاملين بالدولة أو لغير العاملين بها، وهيئة الرقابة الإدارية جزء من النيابة الإدارية، أطلق عليها قسم الرقابة عند إصدار المشرع القانون رقم (117) لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وقد أعطي لهذا القسم سلطة التحري والكشف عن المخالفات المالية والإدارية إما تلقائياً أو بناء على طلب إحدى الوزارات أو الهيئات المختلفة والأفراد ثم مرت الرقابة الإدارية بتطور وصدر قانون خاص بها، هو قانون رقم (54) لسنة 1964 لتصبح هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء، ومن الجدير بالذكر أن هيئة الرقابة الإدارية تقوم بالكشف عن المخالفات الإدارية وإحالاته للنيابة الإدارية التي تتولى إجراء التحقيق وإبلاغ الرقابة الإدارية بما الت إليه التحقيقات¹، أي أن هيئة الرقابة الإدارية في مصر، تتلقى من حيث الوظيفة والمركز القانوني، مع ديوان الرقابة الإدارية والمالية الفلسطيني.

المطلب الثاني: الإجراءات الإحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق

قد ترى جهة التحقيق أن تتخذ تدابير احترازية بحق الموظف المحال للتحقيق، وهذه التدابير منظمة بطريقة أوسع في المسائل الجنائية ومنها: التوقيف الإحتياطي، والمنع من السفر إلى غيرها من الإجراءات التي نظمتها قوانين الإجراءات الجزائية. أما في صدد المساءلة التأديبية فإن أبرز إجراء يمكن أن يتخذ ضد الموظف المحال للتحقيق هو الوقف الإحتياطي والذي يمكن أن يعرف على أنه: " إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر مهامه الوظيفية"، فالوقف الإحتياطي هو إجراء وقائي تحفظي مؤقت تستوجبه مصلحة التحقيق الإداري.

وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث إلى ضوابط الوقف الإحتياطي وذلك في (الفرع الأول)، بالإضافة إلى الآثار المترتبة على الوقف الإحتياطي وذلك في (الفرع الثاني).

¹ ياقوت، ماجد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق. ص: 332 وما بعدها.

الفرع الأول: ضوابط الوقف الإحتياطي

الوقف الإحتياطي ليس إجراء بسيطاً؛ فهو يهدف إلى كف يد الموظف عن عمله مؤقتاً وما يلحق هذا من اثار على نفسية الموظف ومكانته الاجتماعية والوظيفية¹، بالتالي لا بد أن يكون هناك ضوابط تصاحب صدور قرار وقف الموظف عن العمل حتى لا يقع الموظف ضحية تعسف الإدارة، وهذه الضوابط يمكن إجمالها بما يلي:

1- أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق

فلا يجوز وقف الموظف المحال للتحقيق إلا لمصلحة التحقيق، فالحكمة من تخويل الجهة الإدارية وقف الموظف المحال للتحقيق هو أن بقاء الموظف في عمله أثناء سير التحقيق سيؤدي إلى إعاقة عمل القائمين بالتحقيق ويحول بينهم وبين الحقيقة، إذ يتيح له بقاءه في عمله أن يؤثر على الشهود أو يطمس معالم الجريمة أو يمحو آثارها، أو يأتي بغير ذلك مما يؤثر تأثيراً ضاراً على سير التحقيق، فمناطق وقف الموظف عن العمل احتياطياً هو مصلحة التحقيق، فإذا لم يكن التحقيق يقتضي وقف العامل أو انتفت دواعيه أصبح الوقف دون أساس أو سبب قانوني².

فالحكمة من هذا الإجراء هي ضمان عدالة وموضوعية التحقيق وذلك من خلال إقصاء الموظف المخالف عن وظيفته ليجري التحقيق في المخالفة في جو هادئ بعيد عن المؤثرات الخارجية توصلًا للحقيقة في جو خالٍ من هذه المؤثرات، أو لتلافي تأثير الموظف على سير

¹ المادة (144) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تنص على ما يلي " يصدر رئيس الدائرة الحكومية قراراً بإيقاف الموظف المحال للتحقيق التأديبي عن العمل، وفي هذه الحالة تعلق جميع صلاحياته التي منحت له طيلة فترة التوقيف عن العمل، ويبلغ الديوان بذلك"

² بركات، عمر فؤاد أحمد: **السلطة التأديبية**، لم تذكر الطبعة. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية. 1979. ص: 281، كما يجب أن يكون القرار الصادر بالوقف عن العمل صادر عن الجهة المختصة بذلك وهو رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف المحال للتحقيق، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله في قرارها في القضية رقم 2008/204 ما يلي " إننا وبتطبيق أحكام القانون على وقائع الدعوى نجد ان قرار المستدعي ضده الثاني المطعون فيه الصادر عن رئيس ديوان الموظفين العام والمتضمن وقف المستدعي عن العمل وهو قرار مخالف مخالفة جسيمة لأحكام القانون، إذا نجد إن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في المادة (93) منه أناطة صلاحية وقف الموظف عن العمل برئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف الامر الذي يغدو معه أن المستدعي ضده بإصداره القرار الطعين يكون خارج تخول اختصاصه مما يستوجب معه إلغاء القرار لمخالفته الجسيمة للقانون".

التحقيق إذا كان صاحب سلطة أو نفوذ من شأنه إخراج التحقيق عن مساره عن طريق إرهاب الموظفين الآخرين الذين يستشهد بهم أو يحقق معهم أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات أو توجيه التحقيق وجهة مظلة¹.

2- مدة الوقف الإحتياطي

الوقف الإحتياطي هو إجراء تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف المحال للتحقيق عن المرفق العام بشكل مؤقت، وبالتالي فإن هذا الوقف هو إجراء مؤقت ينتهي بزوال سببه، وتختلف مدة الوقف من تشريع إلى آخر، حيث حدد المشرع الفرنسي مدة الوقف بأربعة أشهر².

وفي مصر فقد حدد المشرع المصري مدة الوقف الإحتياطي بثلاثة شهور، فقد نصت المادة (83) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) 1987 على أنه: " للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف."

أما المشرع الفلسطيني فلم يحدد مدة الوقف حيث نصت المادة (93) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي: "عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه"، أي أن المشرع الفلسطيني ترك الباب مفتوحا أمام الوقف الإحتياطي لحين الانتهاء من إجراءات التحقيق.

فموجب المادة (93) سالفه الذكر من قانون الخدمة المدنية، منح المشرع رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف المحال للتحقيق صلاحية وقفه عن العمل، إلا أن المشرع لم يقيد

¹ الأدغم، جلال أحمد: مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار الكتب القانونية. 2010. ص:63

² العتوم، منصور إبراهيم المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط1. لم يذكر مكان النشر: ولا دار النشر. 1984. ص: 281

هذه الصلاحية بضوابط محددة؛ لضمان عدم تعسف رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف في استعمال هذه الصلاحية، وهذا ما تجنبه المشرع المصري الذي وضع ضوابط على صلاحية الإدارة في إصدار قرار وقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل، تتمثل في قيدين الأول: قيد موضوعي يتمثل في أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق، والثاني: قيد زمني يتمثل في أن لا يتجاوز مدة الوقف ثلاثة شهور إلا إذا جددت هذه المدة من المحكمة التأديبية المختصة، وهذا ما نصت عليه المادة (83) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1987 حيث جاء فيها:

" إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر"، وبالتالي كان الأجدر بالمشرع الفلسطيني تقييد هذه الصلاحية حتى لا يقع الموظف ضحية تعسف الإدارة¹.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي

يترتب على وقف الموظف عن عمله نتائج هامة، تتمثل فيما يلي:

1 وقف يد الموظف عن العمل

يعتبر إبعاد الموظف عن عمله الهدف الأول من قرار الوقف، فإذا باشر الموظف رغم وقفه عن العمل أي من أعمال الوظيفة اعتبر هذا العمل منعداً لصدوره من شخص لا ولاية قانونية له، حتى لو تم إلغاء قرار الوقف بعد ذلك إلغاء قضائياً أو إدارياً؛ لأن الأصل في التصرفات الإدارية أن تقدر صحتها في تاريخ صدورهما دون النظر إلى اعتبارات لاحقة، غير أن

¹ أي أن رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف يتمتع بالسلطة التقديرية لتقدير مدى وجوب إصدار قرار بوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل، والسلطة التقديرية تعني: ان الجهة الإدارية تتمتع بقدر من الحرية عند ممارستها اختصاصاتها وصلاحياتها المنوطة بها، وبذلك فيكون للإدارة الحق في الاختيار بين عدة أمور لتقدر بسلطتها التقديرية ما هو الصواب من الخطأ، " نقلا عن شطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول. ط1: دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان. ص:61".

بعض تصرفات الموظف الموقوف عن العمل يمكن أن يعترف بها في حالة واحدة وهي أن تتوافر فيها شروط نظرية الموظف الفعلي¹.

2 وقف راتب الموظف المحال للتحقيق

من أهم الآثار التي تترتب على وقف الموظف عن عمله هو وقف راتبه كلياً أو جزئياً، ولدى استقراء نصوص القوانين المقارنه يتبين أن وقف راتب الموظف الموقوف احتياطياً يكون إما بقوة القانون أو أن يصدر اختيارياً ضمن السلطة التقديرية للإدارة، أما مقدار النسبة الموقوفة من الراتب فهي إما الراتب كله كما في قانون الموظفين السوري، أو نصفه كما في قانون الموظفين الفرنسي، أو نسبة لا تزيد عن نصف الراتب حسبما يقرر الوزير المختص كما في نظام الخدمة المدنية الأردني².

ويتوقف مصير الراتب المحجوز على نتيجة القرار التأديبي أو الجنائي، ففي حالة تبرئة الموظف من التهم المنسوبة إليه يستحق كامل راتبه عن المدة التي اوقف راتبه ضمنها، ولا يستحق الموظف الذي صدر بحقه قرار بالاستغناء عن الخدمة أو العزل أي جزء من راتبه اعتباراً من تاريخ الوقف³.

أما المشرع الفلسطيني فقد أفرد نصاً مختلفاً عن التشريعات المقارنه، حيث نصت المادة (94) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ما يلي: "يدفع للموظف الموقوف عن عمله راتبه كاملاً

¹ شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي. منشورات جامعة الكويت. الطببائي، عادل. 1983. ص:332، والمقصود بالموظف الفعلي "هو الشخص الذي يزاول أعمال وظيفة عامة دون أن يكون معيناً حسب الأصول والقانون، فيعتبر هذا الشخص من الموظفين الفعليين تأسيساً على فكرة الأوضاع الظاهرة حيث يتوافر له فعلاً مظهر التعيين في الوظيفة العامة ويبدو في أعين الكافة وكأنه يشغل وظيفته على نحو قانوني، على خلاف الحقيقة، وهكذا يتوفر لهذا الشخص مظهر الموظف الأصيل ظاهرياً وإن لم يكن في حقيقة الأمر موظفاً من الناحية القانونية. (الطهراوي، هاني علي: القانون الإداري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2001. ص:307)

² العتوم، منصور إبراهيم المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق. ص:285

³ بطارسة، سليمان سليم: نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1. عمان: لم تذكر دار النشر، 1997.

فترة وقفه"، فالمشرع الفلسطيني لم يرتب على إحالة الموظف للتحقيق وقف راتبه سواء كان كلياً أو جزئياً¹، عدا بدل التنقل فترة وقفه عن العمل².

وفي مصر، يرتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجر الموظف، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً³.

ثالثاً: تأجيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل

وهذا يعني تأجيل ترقية الموظف المحال للتحقيق لحين الانتهاء من إجراءات التحقيق الإداري، فالمقصود بالترقية هو انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أعلى درجة منها، وقد نص المشرع المصري في المادة (87) من القانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 على ما يلي: "لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فإذا استطالت المحاكمة أكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند تربيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ

¹ وقد اكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على ذلك حيث جاء في قرارها رقم 56 في القضية التي تحمل الرقم 2001/16 ما يلي: "إذ أجازت المادة (93) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف عند إحالته للتحقيق وقفه عن العمل أو نقله إلى وظيفة أخرى في نفس الدائرة بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق إلا أنه لا يجوز وفقاً لنص المادة (94) من ذات القانون وقف راتب الموظف الموقوف عن العمل وبالتالي فمن باب أولى عدم وقف راتب الموظف المحال للتحقيق والغير موقوف عن العمل وبالتالي كان قرار الجهة المستدعي ضدها بوقف راتب المستدعي المحال للتحقيق والغير موقوف احتياطياً واقع في غير محله وجدير بالإلغاء.

² المادة (145) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني والتي تحمل الرقم (45) لسنة 2005.

³ الحلو، ماجد راغب: القضاء الإداري، لم تذكر الطبعة. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. 1985. ص: 578

الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ".

أما المشرع الفلسطيني فقد نص بالمادة (50) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي: "إذا قدمت بحق الموظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية فلا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته 2. إذا تقرر عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه أو تمت تبرئته من التهمة الموجهة إليه ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها".

وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني حدد الحالة التي يجوز فيها تأجيل ترقية الموظف المحال للتحقيق عن العمل، وهي في حالة وجود شكوى ضد الموظف تستوجب اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الجزائية.

وفي هذا الصدد فإن الفرق بين المشرع المصري والفلسطيني هو أن المشرع المصري لم يرتب على الإحالة للتحقيق وقف ترقية الموظف طالما أنه لم يحال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو صدور قرار بوقفه عن العمل وفقا لنص المادة (87) من قانون العاملين المدنيين في الدولة سالف الذكر، وهذا يعني أن الموظف المشتبه به المحال للتحقيق الإداري والذي لم يصدر بحقه قرار بالإحالة للمحاكمة أو الوقف عن العمل يستحق علاوته وفقا للمعتاد ولا يجوز تأجيلها، فالمشرع المصري وضع ضوابط على تأجيل ترقية الموظف المحال للتحقيق. أما المشرع الفلسطيني وفقا لنص المادة (50) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر فقد أوجب على الإدارة في حال اتخذت أي إجراء تأديبي بحق الموظف تأجيل النظر في ترقيته حتى صدور قرار نهائي في قضيته ولو لم يصدر بحقه قرار بالوقف عن العمل، وبالتالي وبمجرد اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق الموظف يتوجب على الإدارة تأجيل ترقيته.

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق تجاه الموظف المشتبه به

بعد صدور قرار الإحالة للتحقيق، تبدأ مرحلة أخرى من مراحل التحقيق، وهي مباشرة التحقيق تجاه الموظف، وفي هذا المبحث سيتناول الباحث آلية مباشرة التحقيق الإداري وذلك في (المطلب الأول) والتصرف بالتحقيق الإداري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آلية مباشرة التحقيق الإداري

بعد صدور قرار الإحالة للتحقيق ينعقد الاختصاص للجهة المختصة قانوناً بمباشرة التحقيق، وتختلف هذه الجهة باختلاف النظام الإداري في الدولة، وفي هذا المطلب سيتناول الباحث الجهة المختصة بمباشرة التحقيق في (الفرع الأول)، والأدلة التأديبية التي تتمكن من خلالها الجهة المختصة بالتحقيق الوصول إلى الحقيقة وذلك في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجهة المختصة بمباشرة التحقيق

بعض الأنظمة القانونية تخول السلطة الرئاسية صلاحية التأديب¹، حيث ترى هذه الأنظمة أن السلطة التأديبية هي امتداد للسلطة الرئاسية، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي حق السلطة الرئاسية في اتخاذ كافة الإجراءات التأديبية بحق الموظف العام، بمناسبة إخلاله بواجبات وظيفته، حيث ان امتلاك السلطة الرئاسية صلاحية التأديب يعتبر أداة في يدها لتنفيذ أوامرها القانونية وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد².

حيث تتبع الإدارة أحد الأسلوبين التاليين في مباشرة التحقيق، الأول أن تباشره بذاتها عن طريق أحد الرؤساء المباشرين للموظف المشتبه به، والثاني أن تعهد بمباشرة التحقيق إلى إدارة

¹ تتمثل السلطة التأديبية الرئاسية في السلطات الإدارية العليا والتي تشمل الوزراء المختصون، والأمراء العامون، ومدراء الدوائر الحكومية، حيث أن هذه الرئاسات الإدارية تملك سلطة التوجيه والإشراف وهي المسؤولة عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها وهي بالتالي أفدر على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة وتقدير العقوبة التأديبية الملائمة بعيداً عن الإجراءات الطويلة والمعقدة وعلى ضوء تقديرها لظروف الخطأ ينعكس على العقوبة بالتشديد أو التخفيف (كنعان، نواف: القانون الإداري. الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص: 193)

² الشيخلي، عبد القادر: النظام القانوني للجزاء التأديبي، لم تذكر الطبعة. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع. 1983. ص: 69

الشؤون القانونية أو أحد الإدارات التي يكون لديها الكفاءة القانونية لإجراء التحقيق¹، أي أن السلطات الإدارية هي التي تتولى مباشرة التحقيق.

وبعض الأنظمة القانونية تخول القضاء ممثلاً بالنيابة الإدارية التحقيق بصورة مستقلة أو بجانب السلطة الإدارية، وذلك لاعتبارات عديدة منها الاستقلالية التي تتمتع بها أجهزة القضاء بالإضافة إلى المؤهلات والإمكانات القضائية.

أولاً: مباشرة التحقيق من قبل السلطة الإدارية

في فلسطين تباشر السلطة الإدارية التحقيق الإداري من خلال لجنة خاصة تشكل خصيصاً لهذا الغرض، كما وأن تشكيل هذه اللجنة يكون بصورة مؤقتة وخاصة بمخالفة محددة، وتشكل هذه اللجنة بقرار من رئيس ديوان الموظفين العام الذي يحدد أعضائها ومكان وزمان انعقادها، وهذا ما نصت عليه المادة (88) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني والتي جاء فيها ما يلي "2- فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها. 3- تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل.

حيث تتكون اللجنة من ثلاثة إلى خمسة أعضاء يعين أحدهم الرئيس، ويكون من بينهم مندوب عن الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف. وبذلك فإن المشرع الفلسطيني منح رئيس ديوان الموظفين العام سلطة تقديرية في كيفية تشكيل اللجنة، بالإضافة إلى مكان وزمان انعقاد اللجنة، إلا أن المشرع لم يحدد مدة زمنية يتوجب على لجنة التحقيق إنهاء مهمتها خلالها، مما يعني أن مدة عمل اللجنة مفتوحة وغير محددة المدة.

¹ الحوري، إرشيد عبد الهادي: التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار النهضة للطباعة الإسلامية. 2001. ص: 534.

وفي هذا الصدد يرى الباحث ضرورة النص على أن يكون أحد أعضاء اللجنة من القانونيين ذوو الخبرة والكفاءة؛ لأن أعمال التحقيق تعتبر من الأعمال القانونية، وبالتالي فإن وجود قانوني من بين أعضاء لجنة التحقيق يشكل ضمانه للموظف ويسهل عمل لجنة التحقيق.

وهذا ينطبق على كافة الموظفين العموميين عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا، الذين يتم إحالتهم بقرار من مجلس الوزراء الفلسطيني إلى لجنة تشكل من موظفين لا تقل درجتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق وهذا ما نصت عليه المادة (71) من قانون الخدمة المدنية حيث نصت على ما يلي: "1- تكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها. 2- تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق. 3- ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون"، فيتضح من نص هذه المادة أن الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق وإيقاع العقوبات على موظفي الفئة العليا هي مجلس الوزراء الذي يعتبر هو السلطة الرئاسية لموظفي هذه الفئات أما الجهة التي تتولى التحقيق فهي جهة يحددها مجلس الوزراء بشرط أن لا يقل درجة أي عضو فيها عن درجة الموظف المحال للتحقيق، كما أن اختصاص مجلس الوزراء يمتد ليشمل تأديب موظفي الفئة الخاصة باعتباره السلطة الرئاسية العليا لهذه الفئة.

أما في ظل النظام القانوني المصري، فإن الجهة المختصة بإجراء التحقيق، هي السلطة الرئاسية ذات الاختصاص الأصيل بهذا الشأن، على أساس أن التأديب هو امتداد للسلطة الرئاسية، وإعمالاً لهذا الحق تستطيع الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف المشتبه به ممارسة التحقيق بأحد الأسلوبين الآتيين:

1 - أن يقوم بالتحقيق الرئيس الإداري للعامل عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للعامل بالتحقيق معه.

2 - أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقه بالجهة الرئاسية وهي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات، ويكون التصرف بالتحقيق متروكا للرئيس الإداري وفقا للاختصاص بالتصرف بالتحقيق¹، وللسلطة الرئاسية الحق في اختيار الاسلوب الملائم للتحقيق.

ثانيا: مباشرة التحقيق من قبل النيابة الإدارية

تمارس النيابة الإدارية الاختصاصات التي خولها لها المشرع بوصفها ممثلة للمجتمع وللدولة في حماية سيادة القانون ورعاية مفهوم الصالح العام للشعب ممثلا في كفاية حسن أداء الموظفين العموميين ومن في حكمهم لأعمال وظائفهم، وتمارس النيابة العامة الإدارية هذا الاختصاص على استقلال فهي لا تحل محل السلطة الرئاسية والتأديبية في مجال الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق²، بل تمارس هذا الاختصاص بجانبها.

كما وتباشر النيابة الإدارية في مصر سلطة التحقيق الإداري مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفات إدارية، وتمارس النيابة الإدارية التحقيق إما بناء على طلب السلطة الرئاسية وإما بدون ذلك طبقا لنص المادة (3) من قانون رقم (117) لسنة 1958، حيث قد تفضل الجهة الرئاسية أن تعهد بالتحقيق إلى النيابة الإدارية نظرا لخطورته، وتحقق النيابة الإدارية بدون طلب وذلك في المخالفات التي تكتشفها هيئة الرقابة الإدارية وتلك التي يرد ذكرها في الشكاوى التي تتلقاها النيابة الإدارية وتقدر جديتها، ولتفادي التعارض في التحقيق إذا ما قامت به كل من النيابة الإدارية وجهة الرئاسة أوجبت الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون سالف الذكر في الحالات التي يباشر فيها التحقيق بدون طلب من جهة رئاسية أن تخطر الوزير الذي يتبعه الموظف قبل البدء بالتحقيق³.

وتختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات المالية، فقد أوجب القانون على الجهة الإدارية

¹ ياقوت، ماجد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق. ص: 319

² الأدغم، جلال أحمد: مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، مرجع سابق. ص: 100

³ الحلو، ماجد راغب: القضاء الإداري، مرجع سابق. ص: 573 وما بعدها.

المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرته من تحقيق في أي واقعة وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، وعلى تلك الجهة فور إخطارها بذلك إحالة أوراق التحقيق بحالته إلى النيابة الإدارية، وهذا يعني أن قيام النيابة الإدارية بالتحقيق في مخالفة يمنع الجهة الرئاسية للموظف المتهم من مباشرة التحقيق، وبذلك قد جعل المشرع المصري النيابة الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في التحقيق رغم ما في ذلك من مساس بسلطات الرئيس الإداري وهو صاحب الاختصاص الأصلي في التحقيق والمساءلة والتأديب¹.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "إذا تولت النيابة الإدارية التحقيق سواء بناء على طلب أو بناء على شكاوى الأفراد أو الهيئات التي أثبت الفحص جديتها، فإن لها بل عليها أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قرارا في شأنه دون أن يتوقف على إرادة الجهة التي يتبعها الموظف، ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها وبذلك حسم القضاء الإداري المصري ما قد يحدث من تنازع بين الجهتين²."

ومن الجدير بالملاحظة هنا أن محقق النيابة العامة الإدارية يتمتع بسلطات أكبر من تلك التي يتمتع بها محقق الجهة الإدارية، فهو لا يتمتع فقط بحق استدعاء الشهود والإطلاع على الأوراق وطلب الوقف عن العمل، وإنما له أيضا حق تفتيش الأشخاص المتهمين ومنازلهم فضلا عن حقه في تفتيش أماكن العمل وذلك طبقا للمواد (7-10) من قانون النيابة الإدارية رقم (117) لسنة 1958³.

أما في فلسطين فإن النيابة العامة لا تمتلك أي سلطة قانونية في التحقيق في المخالفات الإدارية أو المالية التي لا تشكل جرما جزائيا، فقد نصت المادة الأولى من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على ما يلي " تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون " دون أن يمتد

¹ الحلو، ماجد راغب: القضاء الإداري. مرجع سابق. ص: 575

² العتوم، منصور إبراهيم المسؤولية التأديبية للموظف العام. مرجع سابق. ص: 263.

³ الحلو، ماجد راغب: القضاء الإداري، مرجع سابق. ص: 575

اختصاص النيابة العامة بالتحقيق في المخالفات الإدارية كما فعل المشرع المصري في قانون النيابة الإدارية رقم (117) لسنة 1958¹.

الفرع الثاني: الأدلة التأديبية

الدليل لغة يطلق على الدال أي الهادي إلى الشيء أو ما يستدل به أي ما فيه دلالة وإرشاد ومن ثم فهو ما يمكن التوصل منه إلى الحكم على سبيل القطع والجزم لا الشك أو الظن، ولما كان الإثبات معناه إقامة الدليل، فإن الكلام عن الدليل هو كلام في الإثبات ومعنى الإثبات هو إقامة الدليل على حدوث الواقعة بأي طريقة من الطرق المتاحة وبأي وسيلة من الوسائل الممكنة وصولاً إلى الحقيقة².

فالعادلة تتأذى من أن يكون الوصول إلى الحقيقة بطرق وأساليب أو بوسائل فيها انتهاك أو اعتداء على حريات وحرمان الأفراد أو كرامتهم، أو ترويع لأمنهم وسكينتهم؛ لذا فإن المشرع يحرص على أن يحدد سلطات التحقيق ويرسم لها الإجراءات التي تتبعها في بحثها عن الأدلة ويجعل البطلان جزاء لكل خروج عن الإجراءات المتبعة³.

فمن المبادئ الأساسية في المسؤولية العقابية سواء كانت جنائية أو تأديبية وجوب الثبوت اليقيني لوقوع الفعل المؤثم، وأن يقوم ذلك على توافر أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة ويقينها في ارتكاب الموظف المحال للتحقيق للفعل المنسوب إليه. ولا يسوغ القول قانوناً أن تقوم الإدانة على أدلة مشكوك في صحتها أو دلالتها وإلا كانت تلك الإدانة مزعجة الأساس متناقضة المضمون، وأساس ذلك المبدأ القانوني الذي اقرته مختلف الدساتير وهو: "الأصل أن المتهم بريء حتى تثبت

¹ بموجب القرار رقم (29) لسنة 2006 م أنشأ النائب العام نيابة مختصة بمكافحة الفساد تخضع لإدارته وتعنى بالقضايا ذات الطابع السلطوي والتي تتعلق بالأموال العامة واستغلال النفوذ الوظيفي " نقلا عن الموقع الإلكتروني للنيابة العامة، www.courts.gov.ps، تاريخ الدخول 2012/2/22، " إلا أن نيابة مكافحة الفساد لا يمتد اختصاصها ليشمل المخالفات الإدارية، فطالما ان المخالفة لا تشكل جرماً بالمعنى الوارد في قانون العقوبات او قانون مكافحة الفساد فلا اختصاص لنيابة مكافحة الفساد.

² الطنطاوي، ممدوح: الأدلة التأديبية، ط2. الإسكندرية: منشأة المعارف. 2003. ص: 7

³ ذات المرجع السابق، ص: 17.

إدانتة بحكم نهائي قطعي يوفر له كافة الضمانات القانونية"، فإذا شاب الشك وقوع الفعل أو نسبته للموظف المتهم تعين تفسير الشك لصالحه¹.

وتختص الجهة التي تباشر التحقيق الإداري بجمع الأدلة التأديبية والتي لم يأت المشرع على ذكرها على سبيل الحصر سواء المشرع الفلسطيني أو المصري، وهذا لا يعني أن عدم ذكر الأدلة في إطار قانوني عدم صلاحية لجان التحقيق باللجوء إليها طالما أن القانون لم ينص على حصرها، ومن هذه الأدلة على سبيل المثال ما يلي:

1. سماع الشهود

تعرف الشهادة بأنها البيانات أو المعلومات التي يدلي بها الشخص عن واقعة علم بها أو أدركها بأي حاسة من حواسه، فالشهادة تنصب على الواقعة محل التحقيق ولا تتناول معتقدات الشاهد أو آرائه الشخصية أو تقديره لجسامة الواقعة، وتعد الشهادة طريق من طرق الإثبات في المسائل المدنية والجنائية وكذلك في المسائل التأديبية، وتعتبر السبيل الأكثر مناسبة لإثبات صحة واقعة أو نفيها عن الموظف المنسوبة إليه، كما أن الشهادة تتمتع بأهمية كبيرة في التحقيق الإداري بل تكاد تكون أهم إجراءاته في الوصول إلى الحقيقة².

ونص المشرع الفلسطيني في البند رقم (ب) من الفقرة (5) من المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي "تطلب من أي شخص آخر تعتقد اعتقاداً معقولاً أنه يمكن أن يدلي ببياناته قد تساعد في التحقيق الحضور لاستجوابه." وبموجب هذه النص فإن المشرع منح صلاحية للجنة التحقيق أن تستدعي أي شخص يعتقد أن لديه معلومات تخص التحقيق ليشهد أمامها، إلا أن المشرع لم يقرن هذه الصلاحية بالزام أو إجبار الشخص المستدعي للحضور على غرار قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، وبذلك لا تملك لجنة التحقيق إجبار الشاهد على المثول أمامها.

¹ الأدغم، جلال أحمد: مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا، مرجع سابق. ص: 107.

² حجازي، عبد الفتاح بيومي: أصول التحقيق الابتدائي امام النيابة الإدارية، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2003. ص: 105 وما بعدها.

وهذا ما تجنبه المشرع المصري في القانون رقم 88 لسنة 1974 بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية، فقد خول هذا القانون عضو الجهاز الحق في الأمر بضبط الشاهد وإحضاره عند تخلفه عن الحضور بعد تكليفه بكتاب موسى عليه يحدد فيه سماع أقواله أو في حالة امتناعه عن أداء الشهادة.

2. الأدلة الكتابية

إن أول اجراءات البحث والتحقيق عن الأدلة في التحقيق الإداري هو الإطلاع على الأوراق والمستندات وفحصها ولو كانت سرية، فالمكاتبات والوثائق الإدارية من الوسائل الهامة لكشف الحقيقة، ويختلف هذا الإجراء كحق للسلطة القائمة على التحقيق وأحد وسائلها في الوصول إلى الحقيقة عن حق الموظف في الإطلاع على الملف التحقيقي، فالإطلاع على الوثائق الإدارية والمكاتبات وفحصها إجراء من إجراءات التحقيق وجمع الأدلة أما الإطلاع على ملف التحقيق فهو ضمانه من الضمانات المقررة للموظف المحال تأديبياً¹.

وتنص الفقرة (5) في البند (ج) من المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي " تطلب جميع الدفاتر والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق "، وبالإستناد إلى هذا النص يحق للجنة التحقيق الإطلاع وطلب أي مستندات تتعلق بموضوع التحقيق، ولكن نص هذه المادة لم يحدد من أي جهة يمكن أن تطلب لجنة التحقيق المستندات، فالنص جاء عاماً وغير مقيد بجزء فلم يشمل ما يجبر الجهات الموجودة لديها مستندات والتي من الممكن ان تكون مفيدة في التحقيق على تسليمها للجنة التحقيق ولا سيما إذا ما كنت هذه الجهة جهة خاصة مما يصعب عمل لجنة التحقيق.

3. الاعتراف

قد يقر الموظف المحال للتحقيق بالمخالفة المنسوبة إليه واعترافه باقترافها أمام لجنة التحقيق، إلا أن هذا الإقرار لا يكفي دائماً في المسائل التأديبية والجنائية على عكس الحال في

¹ ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق. ص: 250

المسائل المدنية، وذلك لأن المتهم قد يعدل عن اعترافه في أي دور من أدوار التحقيق، وهذا ما يعتبر حق من حقوق الدفاع المشروعة. وللجنة التحقيق بموجب سلطتها التقديرية أن تأخذ بالاعتراف بأي دور من أدوار التحقيق فلها الحق في تقدير قانونية وإنتاجية الاعتراف، وبذلك فلا يكفي صدور الاعتراف من الموظف المخالف كدليل على إدانته بل يتعين على لجنة التحقيق استيفاء التحقيق باستخلاص النتيجة الصحيحة من الأدلة الأخرى المستمدة من شهادة الشهود وما قد يكون من أوراق أو مستندات¹.

وتعتبر هذه الأدلة المتمثلة في شهادة الشهود والأدلة الكتابية والاعتراف، من أهم الأدلة التأديبية التي تساعد جهة التحقيق في الوصول إلى الحقيقة، وهي أكثر الأدلة وضوحاً وتنظيماً، حيث أن مختلف التشريعات جاءت بتنظيم قانوني لهذه الأدلة، وكما ذكر سابقاً فإن جهة التحقيق ليست ملزمة بإتباع أي دليل من الأدلة سواء الشفوية أو الكتابية، فلها سلطة تقديرية في استخدام وسائل الإثبات المختلفة، طالما أنها مشروعة ومتفقة وأحكام القانون.

فالجهاز المختصة بالتحقيق لا تلتزم بطريقة معينة في الإثبات فهي تحدد بكل حريتها طرق الإثبات التي تفضلها والأدلة التي ترتضيها وفقاً لظروف القضية المعروضة أمامها ولها أن تستند إلى ما تراه مهما وتبني عليه قناعتها وتهدر ما تراه محلاً للشك².

وفي صدد الأدلة التأديبية فإن المشرع المصري منح الجهات المختصة بالتحقيق صلاحيات أوسع من تلك التي أقرها المشرع الفلسطيني، فالمشرع المصري جعل الاختصاص للتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية للنيابة العامة الإدارية بالإضافة إلى صلاحية الجهات الإدارية بالتحقيق، بينما لا وجود للنيابة الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني. ففي مصر سواء باشرت التحقيق الجهات الإدارية المختصة أو النيابة العامة الإدارية فلها من الصلاحيات ما يكفل

¹ الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة. بحث الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة طبقاً لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (55) لسنة 1976. بنغازي، لم يذكر تاريخ النشر، د. المهدي، حسين حمودة. ص: 29 .

² الطنطاوي، ممدوح: الأدلة التأديبية، مرجع سابق. ص: 223

لها الوصول للحقيقة بالطرق المقررة قانوناً¹، وفي حال واجهت الجهات الإدارية أي صعوبات بالتحقيق الإداري في المخالفات التي يدخل التحقيق فيها ضمن سلطاتها تستعين هذه الجهات بالنيابة الإدارية التي تتمتع بنفس صلاحيات النيابة العامة بالتحقيق في الجرائم.

وعندما يصدر القرار التأديبي تجاه الموظف فإنه يجب أن يكون مسبباً²، ومبيناً فيه أوجه المخالفة والأدلة التي من خلالها قامت الجهة المختصة بإيقاع العقوبات على الموظف المتهم، فالقرار التأديبي هو قرار إداري يمس حقوق خطيرة تجاه الموظف المتهم، فيجب أن يكون صادر وفقاً لضوابط دقيقة محكمة وليس وفق أهواء وإدعاءات لم تثبت من خلال تحقيق إداري يوفر فيه كافة الضمانات القانونية للموظف المشتبه به.

وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحد أحكامها "حيث أننا نجد أن المستدعية قد تم فصلها بموجب الكتاب المبرز ع/2 والذي جاء فيه (بناء على كتاب عطوفة وكيل وزارة الصحة المحترم وكتاب سعادة مدير عام إدارة الرعاية الصحية الأولية المحترم تقرر فصلك عن العمل اعتباراً من تاريخ 1999/10/25)، وحيث أننا لا نجد في هذا الكتاب المضمون في القرار الطعين ما يفيد ارتكاب المستدعية لأي مخالفة مهما كانت وفق نص المادة (68) من قانون الخدمة المدنية وحيث أن الجهة المستدعي ضدها فضلاً عن ذلك لم تقدم أي بينة على ارتكاب أي مخالفة قامت بها المستدعية تتعارض مع القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها أو تطبيقها فإن قرار فصلها من العمل يغدو مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مما يستوجب إلغائه"³.

¹ تملك النيابة الإدارية حق تفتيش شخص الموظف المتهم، ويلحق بمفهوم التفتيش حقيقته الخاصة والتي قد تحتوي على معلومات تفيد التحقيق، ولخطورة إجراء تفتيش شخص الموظف المشتبه به فلا يجوز القيام به وفقاً للمادة رقم (9) من القانون رقم (117) لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية، إلا إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاستخدام هذا الإجراء، أما السلطة الإدارية فلا تملك استعمال هذا الإجراء لتعلقه بحرمة الحياة الخاصة التي لا يجوز لجهة التحقيق إهدارها ولو كان ذلك لمصلحة ما تجر به من تحقيقات " نقلاً عن خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: موسوعة القضاء الإداري وتأديب الموظف العام. الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 216"

² الفقرة (3) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

³ قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، القضية رقم (99/78)، الصادر بتاريخ 2004/12/14.

وجاء في حكم آخر لمحكمة العدل العليا ما يلي: "تملك محكمة العدل العليا في حدود رقابتها القضائية أن تتحقق فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية تمت وفق الأصول وروعت فيها الضمانات الجوهرية وأن النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في أوراق التحقيق تثبت قيام الحالة القانونية والواقعية التي تشكل ركن السبب في توقيع الجزاء، وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت السبب وتكييف الفعل المنسوب للمستدعي فيما إذا كان يشكل ذنباً تأديبياً أم لا وصحة التطبيق القانوني عليه¹.

المطلب الثاني: التصرف بالتحقيق الإداري

عند انتهاء الجهة المختصة بالتحقيق من عملها تقدم هذه الجهة للسلطة المختصة بالتأديب توصية بإبداء الرأي مشفوعة بأسانيد قانونية، وللجهة المختصة بالتأديب أن تأخذ هذا الرأي أو تطرحه طالبة استيفاء التحقيق بالنسبة لأمر معين. ومضمون هذه التوصية التي تصدرها الجهة المختصة بالتحقيق لا يخرج عن أحد اقتراحين يتمثل الأول بحفظ التحقيق، وهذا ما سيتعرض له الباحث في (الفرع الأول) والثاني إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء وذلك في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حفظ التحقيق الإداري

تملك السلطة التأديبية حق حفظ التحقيق، والمقصود بحفظ التحقيق هو وقف ملاحقة الموظف المتهم بمخالفة إدارية أو مالية وهذا الحفظ إما ان يكون مؤقتاً او قطعياً.

¹ قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله والذي يحمل الرقم (14) في القضية التي تحمل الرقم 1998/10

الصادر بتاريخ 2003/12/16

أولاً: الحفظ المؤقت للتحقيق

يكون حفظ التحقيق الإداري مؤقتاً يزول بزوال السبب الذي لأجله تم هذا الحفظ، ويتم هذا الحفظ في حالة عدم معرفة الفاعل أو عدم كفاية الأدلة¹، وهذا يعني أنه يمكن إعادة ملاحقة الموظف المنسوبة إليه المخالفة في حالة ظهور أدلة جديدة تستدعي إعادة فتح التحقيق الإداري مع الموظف.

ثانياً: الحفظ القطعي للتحقيق

والمقصود بالحفظ القطعي هو حفظ التحقيق نهائياً أي أنه لا يجوز إثارة التحقيق مرة أخرى بعد ذلك عن ذات المخالفة التأديبية، وهناك أسباب عديدة للحفظ النهائي للتحقيق الإداري، ومن أهم هذه الأسباب هي:

1 - حفظ التحقيق لعدم المخالفة

2 - إذا تبين من التحقيق أن الموظف قام فعلاً بارتكاب الواقعة لكن هذه الواقعة ليست مخالفة تأديبية تقتضي مساءلته ومجازاته لا سيما إذا كانت لا تشكل خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة فيتم حفظ التحقيق².

وهذا يعني أن الجهة المختصة بالتحقيق قد توصلت إلى أن الموظف المتهم قد قام بالفعل المسند إليه، إلا أنها بذات الوقت توصلت إلى أن هذا الفعل لا يشكل مخالفة لأحكام القانون، فالمشرع لم يحدد ماهية المخالفات التأديبية وترك الأمر للسلطة التقديرية للإدارة لتحديد ماهية المخالفات التأديبية مع وضع بعض الضوابط التشريعية على السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة.

¹ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: إجراءات تأديب الموظف العام، ط1. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية. 2008. ص:80

² د. الطباخ، شريف: التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، ط1. المنصورة: دار الفكر والقانون. 2008. ص:226

3 - حفظ التحقيق لوفاء الموظف مرتكب المخالفة

من المبادئ المسلم بها في قوانين الإجراءات الجزائية أن الدعوى تنقضي بوفاء المتهم، وهذا المبدأ ينطبق على الدعوى التأديبية لاتحاد العلة بينهم، فالدعوى التأديبية كالدعوى الجزائية تتسم بطابع الشخصية، ومن ثم يجب أن تقام ضد شخص حي، وتطبيقاً لهذا المبدأ فإنه لا يجوز الاستمرار في التحقيق الإداري ضد الموظف المحال للتأديب الذي يتوفى بعد وقوع المخالفة¹.

4 - عدم الأهمية

بالرغم من ثبوت المخالفة وتوافر أركانها يحق للسلطة الإدارية التي تتولى التحقيق أن تقوم بحفظه لعدم أهمية المخالفة، وذلك إذا كانت المخالفة في حد ذاتها هينة، وكانت مبررات التعاطي عنها أولى بالرعاية²، وذلك لاعتبارات الصالح العام. وحالات الحفظ لعدم الأهمية لا تقع تحت حصر، وحق تقدير أهمية المخالفة من عدمها يعود للسلطة الإدارية التي تتولى التحقيق³.

5 - انقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم

وهذا يعني أن لجنة التحقيق قد تباشر عملها وتجد أن المخالفة ارتكبت بعد مرور فترة من الزمن نص عليها القانون، وهذه الفترة هي فترة التقادم المسقط للدعوى التأديبية وبالتالي يتوجب على جهة التحقيق الأمر بحفظه لمرور الزمن المانع من إقامة الدعوى التأديبية، وفي هذا الصدد نصت المادة (93) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ما يلي: "لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر، وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها

¹ العتوم، منصور ابراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق. ص: 304

² الطماوي، سليمان: قضاء التأديب، الكتاب الثالث. القاهرة: دار الفكر العربي. لم تذكر الطبعة. 1979. ص: 600

³ الياقوت، ماجد: أصول التحقيق الإدارية في المخالفات التأديبية. مرجع سابق، 254

بالنسبة للباقيين ولو لم يكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة. " أما المشرع المصري فقد نص في المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1953 على ما يلي: "تسقط الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة وتنقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت بحقهم إجراءات قاطعة للمدة"، ومن الملاحظ هنا التباين بين المشرع الفلسطيني والمصري من حيث المدة، فالمشرع الفلسطيني جعل مدة التقادم هي ستة شهور بينما المصري خمس سنوات، وهذا النص محل انتقاد بالنسبة للمشرع الفلسطيني؛ فمدة ستة شهور هي مدة قصيرة وتعتبر ملاذا قانونيا للموظف مرتكب المخالفة، وبالتالي فكان الأجدر بالمشرع الفلسطيني النص على مدة أطول من هذه المدة، كما هو الحال في التشريع المصري.

6 -الحفظ لتوافر مانع من موانع العقاب

قد تصل لجنة التحقيق إلى نتيجة مفادها أن الموظف المحال إليها، قد ارتكب المخالفة فعلا إلا أنه هناك مانع من موانع العقاب كأن تكون المخالفة التأديبية تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه وذلك تمسكا لمبدأ طاعة الرؤساء، وكان الموظف قد قام بتنبيه رئيسه كتابيا أن هناك مخالفة، أو امتناع مسؤولية الموظف لعاهة عقلية أو غيرها من موانع المسؤولية المنصوص عليها في قوانين العقوبات الجزائية¹.

أما الجهة المختصة بحفظ التحقيق سواء بصورة مؤقتة أو نهائية فهي ذات الجهة المختصة بالتصرف بالتحقيق، وفي هذا الصدد فقد نص المشرع الفلسطيني أن السلطة المختصة باتخاذ القرار التأديبي المناسب هو رئيس ديوان الموظفين العام، أي أن السلطة الإدارية هي السلطة المختصة بالتصرف في التحقيق في ظل النظام القانوني الفلسطيني. أما في مصر، فقد نص المشرع المصري في المادة (12) من القانون رقم (17) لسنة 1958 والتي نصت على ما يلي: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي

¹ الطباح، شريف: التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، مرجع سابق. ص: 226

تملك الجهة الإدارية توقيعها أحوال الأوراق إليها"، أي أن الجهة المختصة بحفظ التحقيق هي الجهات الإدارية كما هو الحال عليه في فلسطين.

وقرار الحفظ القطعي للتحقيق يقيد الجهة الإدارية التي أصدرته، إلا أن هذا التقيد لا يمتد ليشمل النيابة الإدارية، فإذا ما رأت النيابة الإدارية أن هناك ضرورة لإجراء التحقيق حول نفس الموضوع بناء على شكوى مقدمة إليها أو من تلقاء نفسها فلها أن تفتح التحقيق في ذلك، فسلطة النيابة الإدارية وحققها في إقامة الدعوى التأديبية لا تتوقف على موافقة الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف المخالف وذلك لكون النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة في مباشرة دورها التأديبي، الأمر الذي لا يجوز معه غل يدها عن ممارسة هذا الدور لمجرد أن الإدارة حفظت التحقيق¹.

أما في فلسطين، فإذا ما أصدرت الإدارة قرارا بحفظ التحقيق بشكل قطعي فلا تملك حق سحب هذا القرار²، ولا وجود للنيابة الإدارية في فلسطين كما سلف ذكره كما هو الحال في مصر حتى تباشر التحقيق من جهتها.

الفرع الثاني: إقرار المسؤولية وتوقيع الجزاء

إذا لم تتحقق أي من حالات الحفظ المؤقت أو القطعي في التحقيق الإداري والتي تحول دون إدانة الموظف المتهم فإن التوصية التي تصدر عن سلطة التحقيق تتضمن إقرار مسؤولية الموظف بما أسند إليه من مخالفات تأديبية، وبوسع الإدارة توقيع الجزاء على المحال للتحقيق بالاستناد على التوصية الصادرة من جهة التحقيق، حيث أن الجزاء هو الأثر المباشر لثبوت

¹ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق. ص: 81

² الأصل أن الإدارة لا تستطيع سحب قرارها المشروع سواء كان تنظيماً أم فردياً لأن سحب القرار المشروع والسليم سوف يتم بالضرورة بقرار آخر يصدر بأثر رجعي والقاعدة أن القرارات الإدارية ترتب آثارها من تاريخ صدورها وليس بأثر رجعي، والحكمة من عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة ترجع إلى كون السحب أصلاً وسيلة لتصحيح ما اكتنف القرار من عيوب وأخطاء قانونية أو مادية متعلقة بالمشروعية، وبالتالي لا يجوز سحب القرار عند خلوه من العيوب القانونية أو المادية (نقلاً عن نواف كنعان: كتاب القانون الإداري، الكتاب الثاني. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر وتوزيع. ص: 306).

المخالفة، وتملك السلطة المختصة حق توقيعه، شريطة أن يكون هذا الجزء منصوص عليه قانوناً وأن يكون من بين الجزاءات التي تستطيع السلطة المختصة حق توقيعها¹.

وفي فلسطين، يتوجب على لجنة التحقيق بعد الانتهاء من عملها، أن تقدم تقريراً إلى الجهة المختصة بتشكيل اللجنة مصحوباً بمحضر للجنة وبتقرير عن الوقائع التي توصلت إليها، والتوصيات التي تراها مناسبة خلال خمسة عشر يوماً من انتهاء التحقيق، وتصدر هذه التوصيات بأغلبية آراء أعضاء اللجنة وإذا تساوت آراء أعضاء اللجنة يرجح الجانب الذي منه رئيس اللجنة، ويجب أن تكون أوراق المحاضر والتقرير موقعة من رئيس وأعضاء اللجنة، كما وتصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق، حيث يعتبر محضر وتوصيات لجنة التحقيق ومرفقاته سرية للغاية ولا يجوز نشر أي جزء منها أو إفشاء محتوياتها لأي شخص ليس له حق في ذلك².

فالتوصيات التي تصدرها اللجنة والتي تصدر بأغلبية آراء أعضائها تكون ملزمة للجهة المختصة بإيقاع العقوبات التأديبية على الموظف العام، فباستقراء الفقرة الثالثة من المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يتبين أنها تنص على أنه تصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق، وفي هذا النص إلزام للجهة المختصة بالتأديب على اتخاذ القرار بالاستناد لتوصية لجنة التحقيق وإن كان هذا الإلزام بشكل غير مباشر.

أما في مصر فإن السلطة الرئاسية للموظف مختصة بإيقاع العقوبات التأديبية عليه، إلا إذا تبين لها أن المخالفة تستوجب عقوبة أشد من العقوبات المخولة لها تحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو إلى المجلس التأديبي وفقاً لمقتضى الحال، حيث أنط المشرع المصري بالسلطة الرئاسية تأديب العاملين ومجازاتهم على المخالفات التي يرتكبونها، بيد أنه قصر توقيع

¹ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: إلغاء القرارات الإدارية وتأديب الموظف العام، الموسوعة الإدارية، الجزء الثاني. الإسكندرية: منشأ المعارف. 2008. ص: 93.

² المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005

العقوبات شديدة الجسامه كالفصل على المحاكم التأديبية والتي تملك أيضا توقيع العقوبات الأدنى على المحالين. وأخص المشرع بعض طوائف الموظفين من الكوادر الخاصة بنظام تأديبي مغاير للنظام المقرر لبعض الموظفين، حيث أناط صلاحية تأديب هذه الفئات للمجالس التأديبية والتي تشكل على نحو محدد في القانون¹.

وفي هذا الصدد يظهر أهم الفوارق القانونية بين النظام التأديبي في فلسطين والنظام التأديبي في مصر، ففي فلسطين عندما تنتهي لجنة التحقيق من عملها وإدانة الموظف المحال إليها ترفع توصياتها إلى الجهة المختصة بتشكيلها لاتخاذ القرار المناسب على ضوء هذه التوصيات، فالجهة المختصة بالتحقيق والتأديب في فلسطين هي السلطة الإدارية ولا علاقة للسلطة القضائية بالدعوى التأديبية على الموظف العام ولا وجود للمجالس التأديبية.

وقد تجد جهة التحقيق أن الفعل المسند للمتهم يشكل جرما جنائيا ويخرج من نطاق التأديب²، وبالتالي على الجهة المختصة بالتصرف بالتحقيق إحالة التحقيق إلى النيابة العامة المختصة بالتحقيق الجنائي، وفي نظام الخدمة المدنية الفلسطيني لم ينظم المشرع الفلسطيني هذه الحالة وكيفية هذه الإحالة للنيابة العامة، وبالتالي فإن العرف الإداري يحكم هذه المسألة، اما في مصر فإذا أسفرت التحقيقات عن وجود جريمة جنائية، تحيل النيابة العامة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة للتصرف بالتحقيق واستيفائه وذلك على وجه السرعة، غير أن هذه الإحالة لا تمنع

¹ غازي، هيثم حليم: مجالس التأديب ورقابة المحكمة العليا عليها، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2010. ص:63

² يمكن تعريف الجريمة على أنه كل فعل أو امتناع صادر عن شخص مميز يحدث خرقا أو اضطرابا اجتماعيا عاما أو خاصا ويعاقب عليه القانون بعقوبة جزائية، (نقلا عن نجم، محمد صبحي: قانون العقوبات القسم العام، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 200، ص: 98)، والمخالفات الإدارية تقوم على أساس مخالفة الموظف العام لواجبه وظيفته المنصوص عليها في القوانين الإدارية التي تنظم الوظيفة العامة، وهذه المخالفات ليست محددة على سبيل الحصر بل يبقى أمر تحديدها سلطة تقديرية للإدارة، أما الجريمة الجزائية فهي محددة على سبيل الحصر ولا يجوز القياس عليها وفقا لمبدأ الشرعية فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، كما ان الجريمة الجزائية تمس المجتمع ككل وتكون على درجة من الخطورة والمخالفة التأديبية تكون محصورة في إطار مبدأ انتظام واطراد سير المرفق العام ولا تتعدى حدود النظام الإداري في الدولة، اما من حيث العقوبات المفروضة على الجرائم الجزائية فتكون اشد قساوة من العقوبات الإدارية والتي تتمثل في أغلب الاحيان بالحبس والتي قد تصل إلى حد الإعدام اما العقوبات الإدارية فتبدأ من الإنذار وتنتهي بالفصل من الخدمة.

النيابة الإدارية من تحديد المسؤولية والاستمرار بالتحقيق في الشق الإداري والبث فيه دون انتظار نتيجة التحقيق في الدعوى الجنائية كلما كان ذلك ممكناً¹.

كما أنه من المقرر أن عدم المساءلة الجنائية لا يعني الإعفاء من المساءلة الإدارية لاختلاف كل منهما من حيث المقومات والآثار؛ وذلك لأن المخالفة الإدارية تتعلق بسلوك الموظف ومدى إخلاله بواجبات عمله حسبما يستظهر من التحقيق الإداري، أما المحاكمة الجنائية فإنما ينحصر أثرها في قيام جريمة من جرائم القانون العام وعلى ذلك فإنه إذا ما ثبت أن الحكم الصادر عن المحكمة الجنائية بتبرئة الموظف المتهم لم يستند على عدم صحة الواقعة أو عدم مخالفته للقانون الجنائي وإنما بني على الشك وعدم كفاية الأدلة، فهذا لا يرفع الشبهة نهائياً ولا يحول دون محاكمته تأديبياً وإدانة سلوكه الإداري من أجل التهمة بعينها بالرغم من الحكم ببرائته²، فبعض الأفعال لا تشكل جرماً في القوانين الجزائية إلا أنه تشكل مخالفة إدارية في ظل القوانين والتعليمات الإدارية.

¹ العتوم، منصور: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق. 273.

² شتا، محمد علي: التنظيم و الإدارية في القطاع العام، لم تذكر الطبعة. القاهرة: مكتبة عين شمس، لم تذكر سنة النشر. ص:343.

الفصل الثاني

ضمانات الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري

تنقسم الضمانات التأديبية إلى ضمانات إجرائية وضمانات موضوعية، وهذه الضمانات تتكامل مع بعضها البعض لتحقيق غاية واحدة هي توفير الثقة والاطمئنان لدى الموظف المحال للتحقيق، وفي هذا الفصل سيتعرض الباحث إلى الضمانات الإجرائية في (المبحث الأول) والضمانات الموضوعية في (المبحث الثاني)، مع الإشارة إلى صعوبة الفصل التام بين الضمانات الإجرائية والضمانات الموضوعية، فمن الصعوبة بمكان فصل الضمانات الإجرائية عن الضمانات الموضوعية فبعض الضمانات قد تكون إجرائية وموضوعية بنفس الوقت، وهذه النتيجة يتسم بها القانون الإداري بشكل عام فهو يتميز باختلاط شقه الموضوعي مع شقه الإجرائي¹.

المبحث الأول: الضمانات الإجرائية في مرحلة التحقيق الإداري

يمكن تعريف الضمانات الإجرائية على أنها الضمانات التي تتعلق بالشكل الإجرائي للتحقيق ولا تتعلق بمضمون التحقيق، فلا تمتد إلى موضوع التحقيق وهو التهمة المنسوبة للموظف المحال للتحقيق، ومن أهم هذه الضمانات ضمانه استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق وهذا ما سيتعرض له الباحث في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى الطابع الحصري لإجراءات التحقيق الإداري وذلك في (المطلب الثاني).

¹ العنزى، سعد نواف: الضمانات الإجرائية في التأديب، لم تذكر الطبعة. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. 2007، ص: 16.

المطلب الأول: استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق الإداري

يعتبر تدوين التحقيق الإداري من الضمانات المقررة للموظف المحال للتحقيق وذلك حتى يبسط القضاء رقابتها على إجراءات التحقيق هذا من ناحية، وحتى تثبت جهة التحقيق أنها التزمت بإتباع الإجراءات القانونية السليمة من ناحية أخرى، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث إلى كتابة التحقيق الإداري في (الفرع الأول)، بالإضافة إلى التحقيق الشفوي والذي يعتبر استثناء على الأصل وذلك في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: كتابة التحقيق الإداري

تعد الكتابة احد الضمانات الشكالية الهامة التي يجب مراعاتها في التحقيق مع الموظف، وتتم من خلال تسجيل كافة الأقوال والوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة موضوع التحقيق في محضر يسمى محضر التحقيق، والحكمة من اشتراط الإثبات الكتابي للتحقيق هو ان الكتابة تمكن الموظف المحال للتحقيق من الاستفادة من البيانات والمعلومات المدونة بالمحضر لدرء المسؤولية عن نفسه وإثبات براءته من التهم المنسوبة إليه¹.

كما أن تدوين إجراءات التحقيق يتطلب أن يكون هناك كاتب يسهل هذه المهمة، فوجود كاتب للتحقيق مع المحقق يشكل إحدى الضمانات المقررة لحماية حقوق الدفاع في مرحلة التحقيق، وذلك حتى يتفرغ المحقق للتحقيق ذاته بوصفه عملاً ذهنياً خالصاً، وهذا هو الحال في التحقيق الجنائي وذلك حيث يتولى كتابة إجراءات التحقيق كاتب مخصص لهذه الغاية، إلا أن الوضع يختلف في القانون التأديبي عنه في نطاق القانون الجنائي وذلك لأن القوانين الوظيفية المتعاقبة سواء في فرنسا أو مصر أو الكويت أو فلسطين لم تضمن أو تنص على ضرورة كتابة التحقيق

¹ محمود، القب حسن: الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية، لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص: 394

بواسطة كاتب متخصص على الرغم من أن الاعتبارات التي تستلزم كتابة التحقيق الجنائي بواسطة كاتب تحقيق متوافرة في المجال الإداري إلا أنه بحاجة إلى نص يقره¹.

ويجب على المحقق عند افتتاحه للمحضر أن يبين فيه أسمه ووظيفته وتاريخ ومكان وساعة افتتاحه وتدوين اسم المستجوب الرباعي وعمره ومهنته ومرتبته الوظيفية، والتأكد من البطاقة الشخصية بحيث يقوم المحقق بالإطلاع عليها ويدون بأنه قام بالإطلاع عليها وإعادتها لصاحبها، كما ويجب إثبات كل أقوال ووقائع التحقيق كل في وقته، وتوقيع المحقق والموظف المشتبه به والشهود وكاتب المحضر إن وجد².

وفي فلسطين نص المشرع في الفقرة (4) من المادة (89) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي: "يجب على لجنة التحقيق أن تدون محاضر التحقيق كتابة، وأن يسجل به أسماء أعضاء لجنة التحقيق والمحقق معه وأن يوقعوا على كل ورقة في المحضر بأسمائهم"³، وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني اشترط الكتابة في التحقيق بشكل واضح، وهذا ما عليه الحال في مصر حيث نصت المادة (79) من القانون رقم (47) لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين في الدولة على ما يلي: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".

ولا يعني اشتراط كتابة التحقيق أن تلتزم الجهة المنوط بها إجراؤه أن تجريه بشكل معين، بل الهدف من ذلك توفير ضمانات لسلامة التحقيق وتيسير وسائل استكمالها للجهة القائمة به بغية الوصول الى اظهار الحقيقة، ولتمكين المتهم من جهة أخرى من الوقوف على عناصر هذا التحقيق

¹ العنزي، سعد نواف: الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق. ص: 140

² القرشلي، حجازي: المخالفات التأديبية والتحقيق الإداري، دورية العدالة والقانون، مجلة دورية قانونية متخصصة تصدر في رام الله، العدد 12. لا يوجد رقم مجلد، فلسطين. رام الله، 2009. ص: 110

³ المقصود بمحضر التحقيق هو الوعاء الذي يحوي ادلة الإدانة أو البراءة وإجراءات التحقيق وهو دليل صامت، ولم يرد في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واللوائح الصادرة بمقتضاه نصوص تفصيلية تحدد شكلا لمحضر التحقيق ولكن يستلزم في إعداده بعض الشكليات الجوهرية التي يجب على جهة التحقيق التقيد بها لضمان سلامة إجراءات التحقيق "نقلا عن القرشلي، حجازي: المخالفات التأديبية والتحقيق الإداري، دورية العدالة والقانون. مرجع سابق. ص: 110

وأدلة الاتهام لإبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه، وكل ما ينبغي في هذا الشأن أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليه حكمته¹.

وكتابة التحقيق تعد من مقتضيات الرقابة القضائية²، حيث تضع الكتابة كافة الإجراءات التي أجريت في التحقيق الإداري أمام رقابة المحكمة المختصة، الأمر الذي يمكن المحكمة من بسط رقابتها على القرار الصادر بتوقيع الجزاء، هذا فضلا من أن الكتابة تتيح للكافة إمكانية الرجوع إلى وقائع وملابسات التحقيق في الوقت المناسب، كما تجعل التحقيق حجة عليهم وأساسا صالحا لما قد تبنى عليه من نتائج³.

والسؤال الذي يطرح في هذا المقام هو: هل يترتب على إغفال الكتابة في التحقيق إمكانية إلغاء القرار التأديبي الصادر بناء عليه؟ في الحقيقة إن كتابة التحقيق أمر جوهري يترتب على مخالفته البطلان فقد استقر القضاء الإداري على التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية والاسترشادية ورتب جزاء الإلغاء فقط في حالة مخالفة الشكليات الجوهرية أما المخالفات الثانوية الاسترشادية فلم يترتب عليها البطلان، واعتبر القضاء أن الشكل أو الإجراء جوهريا إذا وصفه القانون صراحة بذلك أو رتب القانون البطلان كجزاء على مخالفته أو كان الشكل مقررا لمصلحة الفرد بالإضافة إلى الحالات التي يكون في استطاعة الشكل أو الإجراء أن يعبر عن مضمون القرار الذي أتخذ فيما لو كان قد اتبع، أما إذا لم يكن للشكل اثر حاسم في مسلك الإدارة وهي تحدد مضمون القرار فانه يعد اجراء ثانويا لا يترتب على تجاهله ما يعيب مشروعية القرار، وإغفال

¹ عبد المنعم، عبد العزيز خليفة: الضمانات القانونية في الوظيفة العامة، لم تذكر الطبعة. الإسكندرية: منشأة المعارف. ص: 106

² تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر انواع الرقابة اهمية وفعالية، نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلال و ضمانات قانونية، واتصافه بالحياد والموضوعية وتولييه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي به باعتباره عنوانا للحقيقة وحكم القانون في موضوع النزاع، فالقضاء الإداري يحاكم القرار الإداري للتأكد من صدوره منقذ وأحكام القانون وغير مخالف لمبدأ الشرعية ولرد الإدارة لجادة القانون فيما لو خرجت عنها" نقلا عن أبو سمهده، عبد الناصر: موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الأول لم تذكر الطبعة. ابو ديس-القدس: مكتبة دار الفكر. لم تذكر سنة النشر. ص: 186

³ عبد المنعم، عبد العزيز خليفة: الضمانات القانونية في الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص: 395

الكتابة في التحقيق يعتبر من الشكليات الجوهرية التي يترتب على تجاوزها البطلان وذلك لان الغاية منه المحافظة على مصلحة الموظف المشتبه به¹.

ومن تطبيقات هذه المسألة في القضاء الإداري المصري أن محكمة القضاء الإداري لم ترتب البطلان على عدم ذكر القائم بالتحقيق لكونه إجراء ثانويا فقضت بأنه: "وإن كانت المادة (46) من اللائحة التنفيذية لنظام موظفي الدولة تقضي بأن يصدر قرار التحقيق متضمنا اسم الشخص الذي يقوم بالتحقيق والمسائل المطلوب التحقيق فيها إلا أن عدم ذكر هذه البيانات لا يترتب عليه بطلان لأنها بيانات غير جوهرية لا يتعلق بها حق أو مصلحة الموظف المحال للتحقيق².

الفرع الثاني: التحقيق الشفوي

إذا كانت القاعدة هي وجوب كتابة التحقيق فإن هذه القاعدة ليست مطلقة بل يوجد عليها استثناء يتمثل في إجازة التحقيق الشفوي إذا تعلق بعقوبات معينة والتحقيق الشفوي يعتبر إجراء خطيرا للغاية لما فيه من مساس بعدالة المساءلة التأديبية ونزاهتها، كما قد يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات وهو ما يشكل خطرا حقيقيا على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة³.

¹ الجربوع، أيوب بن منصور: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، دورية الإدارة العامة مجلة دورية علمية متخصصة محكمة تصدر في الرياض .العدد الأول.المجلد رقم (44) المملكة العربية السعودية.2004. ص:26، حيث يتعين صدور القرار الإداري في الشكل الذي يحدده القانون في حالة النص على إجراء أو شكل محدد يجب أن يصدر فيه القرار الإداري وإلا كان معيبا بعبء الشكل الذي يعتبر من إحدى أوجه إلغاء القرار الإداري " نقلا عن د. أبو سمهدانه، عبد الناصر، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الثاني، مرجع سابق،ص: 208"، وفي صدد التأديب الإداري فإن المشرع الفلسطيني أشتراط التحقيق الإداري قبل توقيع الجزاء، والتحقيق يستوجب الكتابة التي تعتبر من اهم ضمانات الموظف وبالتالي فإن اغفال جهة التحقيق للتدوينه يجعل قرار الجزاء الذي صدر بالاستناد على هذا التحقيق معيب بعبء الشكل ويستوجب الإلغاء.

² الجربوع، أيوب بن منصور: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص:26

³ الطماوي، سليمان: قضاء التأديب، مرجع سابق. ص: 549

ولا يقوم التحقيق الشفوي إذا اكتفت جهة التحقيق بتوجيه التهمة شفاهية إلى الموظف وإخطاره بخطئه وعرض أدلة إدانته، بل يجب على جهة التحقيق أيضا سماع دفاع الموظف شفاهة وتلقي كافة دفوعه وأسندت برائته إن ادعى البراءة أو إقراره الصريح بالوقائع ويخطئه إذا كان لا ينفي ما هو منسوب إليه¹.

وقد نص المشرع المصري على شفوية التحقيق في المادة (79) من القانون رقم (47) لسنة (1978) بشأن العاملين المدنيين بالدولة والتي جاء فيها ما يلي "يجوز بالنسبة لجزائي الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء" وبموجب هذا النص فإن مناط صحة التحقيق الشفهي الذي ورد على سبيل الاستثناء هو ذكر مضمون هذا التحقيق في القرار الصادر بإيقاع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب الذي لا يتجاوز ثلاثة أيام وإيضاحا للمقصود بهذا الشرط ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها أنه "ليس المقصود من اثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوي الجزاء ضرورة سرد ما دار بالموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيليا، بسرد كل الوقائع المنسوبة إلى العامل وبيان الأقوال التي استخلصت منها، وذكر ما ورد على السنة الشهود بشأنها وترديد دفاع العامل، وتقصي كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة واثبات ونفي، فكل ذلك من شأنه ان يقلب التحقيق الشفهي إلى تحقيق كتابي، وهو ما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفوي وهي تسهيل العمل الإداري، فالمقصود من ذلك هو اثبات حصول التحقيق والاستجواب، وما أسفر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت المخالفة، على وجه يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها على صحة قيام الوقائع وصحة تكيفها القانوني².

أما المشرع الفلسطيني فقد نص في الفقرة (2) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي: "فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون

¹ سعد، الشيتوي: التحقيق الإداري، مرجع سابق. ص: 69

² خليفة، عبد المنعم عبد العزيز: الضمانات التأديبية، مرجع سابق. ص: 18

القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً"، وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني أجاز توقيع عقوبة التنبيه أو لفت النظر دون إجراء أي تحقيق أو حتى ذكر التحقيق في قرار الجزاء.

وفي هذا الصدد يظهر الفارق الجوهرى بين المشرع المصرى والفلسطينى حول هذه المسألة، فالمشرع الفلسطينى فى حال العقوبات البسيطة استبعد التحقيق بشكل كامل وأجاز إيقاعها دون إجراء أي تحقيق، بينما المشرع المصرى فى هذه الحالة أضفى طابع من البساطة على الإجراءات، تتمثل فى شفافية التحقيق الإدارى على أن يثبت مضمون التحقيق فى قرار الجزاء التأديبى.

والباحث يرى أن النص الذى أورده المشرع الفلسطينى فى الفقرة (2) من المادة (69) محل انتقاد، وذلك للأسباب الآتية:

1 - استبعاد التحقيق الإدارى كلياً يعتبر إهداراً لضمانة هامة من ضمانات الموظف العام، فالتحقيق شرع ابتغاء التوصل للحقيقة، ومدى كون الفعل المنسوب للموظف يشكل مخالفة لأحكام القانون أما لا، ومدى ثبوتها فى حق الموظف، فمن غير الجائز إيقاع عقوبة على الموظف مهما كانت بسيطة إلا بعد إتخاذ إجراءات التحقيق اللازمة، والوقوف على مقدار الذنب الإدارى ووزنه بميزان القانون والمنطق السليم وصولاً إلى الحق العادلة.

2 - المشرع الفلسطينى لم يحدد ماهية المخالفات التأديبية ولم يفرض عقوبة محددة لكل مخالفة، فكيف يمكن للجهة المختصة بالتأديب أن تحدد ماهية المخالفة التى تستوجب عقوبة التنبيه أو لفت النظر دون البحث فى ماهية الفعل أو المخالفة والظروف التى ارتكبت فى ظلها هذه المخالفة دون إجراء التحقيق اللازم .

3 - إن العقوبات مهما كانت بسيطة فلها أثر كبير فى نفسية الموظف، فمجرد الإدانة بمخالفة وإن لم تكن لها عقوبة شديدة تعتبر عقوبة معنوية فى حق الموظف، وبالتالي يجب أن يحاط الموظف بكافة الضمانات القانونية وأهمها التحقيق الإدارى، مما يعزز الاستقرار الوظيفى للموظف العام.

وبذلك يكون المشرع المصري موقفاً أكثر من المشرع الفلسطيني في هذا الصدد رغم الإنتقادات التي وجهت إليه بخصوص التحقيق الشفوي، إلا أنه وإن خفف من إجراءات التحقيق الإداري بالسماح بشفوية التحقيق لم يهدر التحقيق بالكامل بل أبقى عليه مع عدم الالتزام بتدوين إجراءاته في العقوبات البسيطة في حدود مرسومة بالقانون أما المشرع الفلسطيني فقد استبعد التحقيق كلياً.

المطلب الثاني: الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق الإداري

يعتبر الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق من السمات الأساسية لأي عملية تحقيق سواء كان التحقيق إدارياً أو جنائياً، ويتحقق الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق من خلال تبليغ الموظف المشتبه به واستدعائه للحضور، وهذا ما سيتعرض له الباحث في (الفرع الأول)، كما أن تبليغ الموظف المتهم بموعد التحقيق ومكانه لا يكفي بل يجب على جهة التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وهذا ما سيتعرض لها الباحث في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستدعاء للتحقيق

يعتبر الاستدعاء بالحضور أول إجراء من إجراءات التحقيق الإداري التي توجه إلى الموظف المشتبه به مباشرة ويصدر عن الجهة المختصة بالتحقيق¹، ويجب أن يتضمن هذا الاستدعاء اسم الموظف وتوقيع من أصدره والختم الرسمي، كما أن الجهة الإدارية غير ملزمة بإتباع طريق معين لإخطار الموظف رسمياً بما يفيد ضرورة مثوله أمام لجنة التحقيق، فالتكليف بالحضور من القرارات الفردية التي يجب إبلاغ الموظف بها شخصياً، أي يكفي اتصال علم الموظف بالتكليف بالحضور بأي شكل من الأشكال حتى يعتبر تكليفه بهذا الشأن صحيحاً، فعلى

¹ فالتبليغ هو وسيلة علم الشخص بما يتخذ ضده من إجراءات سواء كان هذا العلم يقينياً بتسليم التبليغ إلى المطلوب تبليغه بالذات أو علماً ظنيماً بتسليمه إلى غيره في موطنه ممن يجوز تسليمه إليهم نيابة عنه، أو علماً حكماً بالإعلان في الصحف وتعليق صورة التبليغ في آخر محل إقامة (نقلاً عن التكروري، عثمان: الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (3) لسنة 20010. ط1، لم يذكر مكان النشر ولا دار النشر، 2009، ص: 297)، والإدارة غير ملزمة قانوناً بإتباع طريق معين من طرق التبليغ، فلها استخدام أي طريق على أن تؤدي هذه الطريقة إلى تبليغ الموظف المحال للتحقيق بضرورة الحضور.

سبيل المثال توقيع الموظف على أصل خطاب التكليف أو استلامه الخطاب والتوقيع على علم الوصول، أو بأي وسيلة أخرى تراها الجهة الادارية بشرط أن تكون مؤكدة في اعلام الموظف بذلك التكليف¹.

وهذا يعني أن القانون لم يحدد وسيلة معينة لتبليغ الاستدعاء بالحضور ومنح سلطة تقديرية للإدارة لكي تتخذ الوسيلة التي تراها مناسبة لإجراء التبليغ، بغض النظر عن الوسيلة التي اتبعتها الإدارة شريطة أن يتم التبليغ بالشكل الذي يتحقق معه العلم اليقيني بمضمونه²، وهذا يعني أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة بخصوص اختيار كيفية التبليغ مقيدة بأن تؤدي بالنتيجة إلى العلم اليقيني بمضمون الاستدعاء للموظف المراد تبليغه³

ويجب أن يتم استدعاء الموظف للحضور بإخطاره رسمياً بموعد إجراء التحقيق بوقت كافي حتى يتسنى له إعداد دفاعه وتهيئة نفسه للمثول أمام سلطات التحقيق، ومراعاة المسافة التي تبعد الموظف عن مقر التحقيق، وقد حدد مجلس الدولة الفرنسي شرط المدة وذلك بأن لا يكون بالغ الطول بحيث تفوت الحكمة من الجزاء ويفقد جانبه الردعي أثره، ولا تكون المدة مفرطة في القصر فلا يتمكن صاحب الشأن من إعداد دفاعه⁴.

¹ غازي، هيثم حليم: مجالس التاديب ورقابة المحكمة الادارية العليا عليها، مرجع سابق. ص:230

² أبو سمهدانه، عبد الناصر: موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الثاني. لم تذكر الطبعة: أبو ديس-القدس مكتبة دار الفكر. لم تذكر سنة النشر. ص:116

³ إذا كان المشرع قد اكتفى بوسيلتين لسريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية فإن القضاء قد ابتدع طريق ثالث للسريان وهو العلم اليقيني، والذي يقصد به علم صاحب الشأن بمضمون القرار علماً يقينياً رغم عدم اعلان او نشر هذا القرار بالوسائل المحددة قانوناً لهذا الغرض، حيث ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى ان العلم اليقيني الذي يقوم مقام التبليغ لا بد أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً ويكون كذلك بإطلاع الشخص الصادر ضده القرار على أسباب القرار وفحواه، والعلم اليقيني يتم إثباته بكافة وسائل الإثبات ومن الطبيعي ان تقوم به الإدارة وفي حكم لمحكمة العدل العليا الفلسطينية في القضية رقم (2004/103) جاء "إن استمرار الموظف في صرف راتبه مدة تزيد على ثمانية أشهر دون اعتراض منه خلال الأجل القانوني فإنه والحال هذا لا يكون طلبه مقبولاً قانوناً ويتعين رفضه لتقديمه بعد فوات الميعاد" نقلاً عن أبو سمهدانه، عبد الناصر: موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الثاني. مرجع سابق. ص:119

⁴ الشنتوي، سعد: التحقيق الاداري، مرجع سابق. ص:30

ويعتبر الاستدعاء بالحضور وتبليغ الموظف من الضمانات الهامة في التحقيق الإداري وقد نص على ذلك العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حيث نصت المادة 3/14 من العهد على أنه: "لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته وعلى قدم المساواة التامة بالضمانات الدنيا التالية:

أ - أن يتم إعلامه سريعا وبالتفاصيل وفي لغة يفهما بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها.

ب أن يعطي الوقت والتسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه والاتصال بمحام يختاره بنفسه.

ت أن يحاكم حضوريا¹.

وقد نص المشرع الفلسطيني في الفقرة الأولى من المادة (89) على ما يلي: (يجب على لجنة التحقيق قبل بدء التحقيق أن تخطر المسؤول المباشر عن الموظف برغبتها في ذلك وعليه أن يقدم لها كل التسهيلات لإجراء التحقيق)، والغاية من هذا النص هو إلزام الجهة الرئاسية للموظف بتقديم كافة التسهيلات اللازمة لجهة التحقيق، ومن ناحية أخرى تبليغ الموظف المحال للتحقيق.

وبذلك يتضح أن المشرع الفلسطيني لم ينص بشكل واضح على ضرورة تبليغ الموظف بالاستدعاء للحضور ولم يحدد شكلا لهذا الاستدعاء، إلا أن هذا لا يعني أنه لا يجب على لجنة التحقيق استدعاؤه، فالاستدعاء بالحضور من الضمانات الجوهرية للموظف المشتبه به والتي لا يحتاج الى نص قانوني يقرره حيث يترتب على عدم تكليف الموظف بالحضور بطلان التحقيق الإداري وكذلك بطلان قرار الجزاء المبني عليه².

ومتى تم تبليغ الموظف المخالف للحضور أمام جهة التحقيق وذلك بناء على تكليف بالحضور صحيح يجب على الموظف الحضور، فإن غاب الموظف دون عذر مقبول، فغيابه لا يمنع جهة التحقيق من الاستمرار فيه، وفي هذا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "إذا تم استدعاء العامل للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه وعدم إنكاره لاستدعاؤه للتحقيق فإن ذلك

¹ محمود، لطيب حسين: الضمانات القانونية في محاسب العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق. ص: 244

² غازي، هيثم: مجالس التأديب، مرجع سابق. ص: 213

يعتبر تسليمها منه بصحة حصول هذا الاستدعاء، ويكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع وإهدار ضمانته الأساسية قد خولها له القانون"¹.

وفي فلسطين رتب المشرع على تخلف الموظف عن حضور التحقيق، جزء يتمثل في اعتبار الموظف في حكم المتغيب عن العمل وهذا ما نصت عليه المادة (90) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، حيث جاء فيها ما يلي "يجب على الموظف المحال للتحقيق أن يمتثل لدعوة التحقيق أمام اللجنة وأن يدلي بإفادته وبحالة رفضه ذلك يعتبر ممتنع وفي حكم المتغيب عن العمل من تاريخ رفضه الإدلاء بإفادته أمام اللجنة وتبلغ دائرته الحكومية والديوان ووزارة المالية بذلك".

وإذا كان الأصل أن يتم التحقيق بحضور الموظف من خلال استدعائه للتحقيق؛ وذلك حتى يتسنى له الرقابة على إجراءات التحقيق ومناقشة الأدلة التي تقدمها لجنة التحقيق، إلا أن المشرع الفلسطيني وضع استثناء على ذلك، حيث نص في المادة (89) في الفقرة (2) على ما يلي "للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه في غيبته، ومع ذلك يحق له الاطلاع على ما تم من تحقيقات، وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحام في تقديم دفاعه أو إنابته عنه في ذلك" أي أن يتم التحقيق بشكل غيابي.

ومن الملاحظ أن نص هذه المادة محل انتقاد وذلك لأن التحقيق الغيابي على درجة من الخطورة ويغدو سلاحاً خطيراً بيد الإدارة فقد يفاجأ الموظف بتوقيع عقوبة تأديبية عليه دون علم مسبق منه بالأفعال المنسوبة إليه بحجة أن الإدارة أجرت تحقيقاً غيابياً بحقه، وأنها مقتنعة بصحة الوقائع المنسوبة إليه فمن الجائر اجازة المشرع لجهة التحقيق أن تباشر التحقيق غيابياً إذا تخلف الموظف عن حضور التحقيق بغير عذر مقبول رغم إخطاره بذلك، إلا أنه لا يمكن تبرير اجازة المشرع إجراء التحقيق مع الموظف في غيبته إذا رأت جهة التحقيق ذلك بحجة مصلحة التحقيق².

كما أن المشرع الفلسطيني في المادة السابقة منح الحق للجنة التحقيق أن تجري التحقيق في غيبة الموظف إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، فالمشرع منح صلاحية إجراء التحقيق في

¹ الطباخ، شريف: التحقيق الإداري والدعوى التأديب ودفعوها، مرجع سابق. ص: 197.

² الطبطبائي، عادل: قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص: 316

غياب الموظف وقيد هذه الصلاحية بأن يكون ذلك لمصلحة التحقيق، إلا ان المشرع بذات الوقت لم يضع ضوابط على هذا القيد، بمعنى أن المشرع ترك مسألة تحديد مصلحة التحقيق سلطة تقديرية مطلقة بيد جهة التحقيق دون أن يضع على هذه السلطة التقديرية ضوابط محددة.

الفرع الثاني: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه

تشكل مواجهة الموظف المتهم بما نسب إليه من ارتكاب مخالفات الحد الأدنى من الضمانات التي ينبغي كفالتها للمتهم في مرحلة التحقيق¹، كما وتشكل بذات الوقت أمراً ضرورياً يقتضيه سير إجراءات التحقيق، فالمواجهة تعني إيقاف العامل على حقيقة التهم المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير على ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه ويكون على بينة بخطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه².

ويختلف حق الموظف المحال للتحقيق بالإطلاع على الملف التحقيقي عن حقه في مواجهته في المخالفة المنسوبة إليه، فحق الموظف بالإطلاع يشمل حقه بالإطلاع على كافة أوراق الملف ليس فقط على قرار الاتهام أو التقرير الذي يحل محله كما هو الحال في حق المواجهة³.

وبالرغم من أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واللوائح الصادرة بمقتضاه لم ينص صراحة على ضرورة إعلام الموظف المتهم، إلا أنه أقر إعلام الموظف المتهم ضمناً حينما نص على

¹ وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله حيث جاء في قرارها في القضية التي تحمل الرقم (1998/10) ما يلي: "وتجد محكمتنا بأن المجلس البلدي لم يعمل على دعوة المستدعي ولم يستمع إلى دفاعه حول ما نسب إليه من اتهام قبل أن يقرر عزله ولم يتح للمستدعي الفرصة لمناقشة التهمة المنسوبة إليه مما يترب عليه بطلان الاجراءات حيث استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه يجب ان يكون للتحقيق الإداري مقومات التحقيقات القانونية ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليه حكمته من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته بحقيقة التهمة المنسوبة إليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه للمخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه"

² خليفة، عبد العزيز النعم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2. الإسكندرية: منشأة المعارف. 2008. ص:127 وما بعدها.

³ كنعان، نواف: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص:237

عدم جواز إيقاع جزاء على الموظف إلا بعد تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله، وهذا لا يمكن إلا إذا علم الموظف بما هو منسوب إليه من اتهام¹.

فالإدارة ملزمة قانوناً عند صدور قرار الإحالة للتحقيق إبلاغ الموظف بهذا القرار بالمخالفات المنسوبة إليه، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر حيث جاء في أحد أحكامها "أنه وإن كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لا تشمل على أحكام تفصيلية لسير الدعوى التأديبية ونظام المحاكمات والشرائط التي يجب أن تتوافر في الهيئات التي تتولى التحقيق، إلا أنه ليس معنى ذلك أن الأمر يجري بغير ضوابط أو أصول بل يجب استلزام هذه الضوابط وتقريرها في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمان والاطمئنان لذوي الشأن"، وفي حكم آخر اعتبرت المحكمة المواجهة من الضمانات الأساسية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري².

ويستنتج على ضوء ذلك أن إبلاغ الموظف المتهم بقرار الإحالة والمخالفات المنسوبة له لا تحتاج إلى نص قانوني يقره باعتباره من أهم ضمانات الموظف المشتبه به؛ وذلك حتى يتمكن هذا الموظف المتهم من إعداد دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه بما يحقق العدالة الإدارية والأمان الوظيفي.

ومن الجدير بالذكر هنا أنه يتوجب على السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق أن تصدر قرار الإحالة للتحقيق متضمناً على سبب الإحالة وماهية الأفعال المسندة للموظف المتهم التي تستوجب إحالته للتحقيق وهذا ما نصت عليه المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005 حيث نصت في الفقرة الأولى منها على ما يلي: "1- يحال

¹ نص المشرع الفلسطيني على حق الموظف المتهم بالإطلاع على كافة الأوراق المتعلقة بالتحقيق، وهذا ما جاء في المادة (89) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لقانون الخدمة المدنية حيث نصت هذه المادة بالفقرة الثانية على ما يلي "2- للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه في غيبته، ومع ذلك يحق له الإطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحامي في تقديم دفاعه أو إنابته عنه في ذلك".

² الدين، سامي جمال: منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق. ص: 317

الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق ويتضمن قرار الإحالة بيانات بالمخالفات المنسوبة إليه".

وفي مصر نص المشرع بشكل واضح على ضرورة إبلاغ الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، حيث نصت المادة (89) من القانون رقم 210 لسنة 1951 على ما يلي: "يتضمن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بيانا بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويخطر الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة قبل هذا التاريخ بخمسة عشر يوما على الأقل"، وبذلك المشرع المصري نص بشكل صريح على إعلام الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه ومنحه مدة كافية لتحضير دفاعه وهذا ما أغفله المشرع الفلسطيني.

وما نص عليه المشرع المصري من مدة قانونية قبل بدء التحقيق يعتبر ضمانا هامة للموظف المتهم فبعض وسائل الدفاع تتطلب إعدادا دقيقا، وتبعا لهذا فمن الأهمية إخطار الموظف وإعطائه مهلة حتى يتمكن من إعداد دفاعه، ولما كان الهدف من الإخطار أن يتمكن الموظف من معرفة الأخطاء المنسوبة إليه وأن يعد دفاعه بشأنها فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة منح الموظف وقتا كافيا قبل بدء التحقيق حتى يستطيع أن يعد دفاعه، ويجب منح الموظف هذه المهلة حتى ولو لم يتم النص عليها قانونا¹.

وتؤكد أحكام مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة اعلام الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، وقضى بأنه إذا أوقعت سلطة التأديب الجزاء دون إخطار او إعلام صاحب الشأن فإن القرار يكون قابلا للبطلان، ولا يشترط للإعلام أو الإخطار شكلا معيناً كأصل عام، ويكفي لاستيفائه أن ينبه الموظف إلى الإجراء التأديبي الذي سيتخذ ضده ويقع على عاتق الإدارة عبء إخطار الموظف في موطنه وهو المكان الذي يقيم فيه².

ويجب أن يكون إعلام الموظف المتهم أو إخطاره لحضور التحقيق محددا، أي يشير إلى أن الموظف مطلوب للتحقيق معه في مخالفة منسوبة إليه، فأعلام الموظف واستدعائه للتحقيق

¹ عبد الفتاح، عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص:260

² عبد الفتاح، عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص:258

إجراء شكلي واجب الإلتباع سواء كانت جهة التحقيق سلطة رئاسية أو قضائية، ومن تطبيقات ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "الإخطار الذي أرسل للكلية جاء خالياً من تحديد سبب هذه المقابلة، فلم يشر من قريب أو من بعيد إلى التحقيق الذي سيجري معه فيما هو منسوب إليه، وأنه بذلك يكون تجاهل إجراء جوهرياً لا يستقيم مع إغفاله القول بقيام قرينة على علم الطاعن بوجود تحقيق معه"¹.

وقرار الإحالة للتحقيق كأى قرار إداري هو قرار قابل للنظم؛ لأن حرمان الموظف من الاعتراض على قرار الإحالة يحرم الموظف أحد حقوقه وما ينطوي عليه من تخوف مشروع للموظف في إدعائه بأن طبيعة المخالفة لا تستدعي الإحالة للتحقيق وهو الأكثر قدرة على تقدير مصلحته، فيما أن البعض الآخر يرى بأن قرار الإحالة إلى التحقيق لا ينطوي على ظلم أو تعسف بحق الموظف، فلا يغير هذا القرار بالمركز القانوني للموظف المحال للتحقيق، و ليس هناك مصلحة للموظف في الطعن أو الاعتراض بإحالاته إلى لجنة تحقيق².

وفي هذا الصدد يظهر تساؤل عن مدى قدرة الموظف المحال للتحقيق الطعن بقرار الإحالة أمام القضاء الإداري؟؟ قد ذهب رأي في الفقه إلى أن قرار الإحالة للتحقيق هو قرار إداري قابل للطعن أمام القضاء الإداري كون هذا القرار يرتب بذاته آثاراً قانونية تسمح باعتباره قرار إدارياً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء³.

أما الرأي الآخر فيذهب إلى القول أنه من الطبيعي أن يكون الطعن في قرار الإحالة للتحقيق عنصراً من عناصر الطعن في القرار التأديبي نفسه؛ لأن قرار الإحالة للتحقيق مهما يكون له من آثار رتبته القانون لا يعدو أن يكون إجراء تحضيرياً أو تمهيدياً للقرار التأديبي، وإن هذه الآثار تتعلق مصيرها بالتصرف بالتحقيق، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى عدم جواز

¹ كنعان، نواف: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 235 .

² لم يذكر أسم المؤلف: العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية. مركز رام الله للدراسات حقوق الإنسان. رام الله. العدد الثالث والثلاثون/ حزيران 2011. ص: 154

³ ياقوت، ماجد: أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق. ص: 213

الطعن في هذا القرار تأسيساً على أنه لا يعدو أن يكون سوى إجراء تمهيدياً سابقاً على التحقيق فلا يقبل الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة¹.

والباحث يرى أن قرار الإحالة للتحقيق غير قابل للطعن لدى محكمة العدل العليا؛ وذلك لأنه من شروط القرار الإداري أن يكون قراراً نهائياً أثر في المركز القانوني لأحد الأفراد، وفي هذا الصدد فإن قرار الإحالة للتحقيق ليس قراراً نهائياً بل هو قرار تمهيدى يهدف للكشف عن حقيقة واقعة معينة ولا يغير من المركز القانوني للموظف محل الإحالة.

المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية في مرحلة التحقيق الإداري

الضمانات الموضوعية هي الضمانات التي تتعلق بموضوع التحقيق الإداري والتي تلامس موضوع التهمة المنسوبة للموظف، ومن أهم الضمانات الموضوعية التي سيتعرض لها الباحث في هذا المبحث هي حيادية جهة التحقيق في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى كفالة حق الدفاع وهذا ما سيتعرض لها الباحث في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حيادية جهة التحقيق

تعتبر حيادية جهة التحقيق عاملاً هاماً، في الوصول إلى الحقيقة. فبدون جهة محايدة تسعى لبيان الحقيقة واستظهارها من خلال استخدام كافة الوسائل القانونية لا يمكن نهج طريق العدالة، لأن الانحياز لطرف على حساب طرف آخر يلقي بظله على عمل جهة التحقيق ويجعله ممنهجاً بشكل يحقق مصلحة الطرف الذي تتحاز له جهة التحقيق، وفي هذا المطلب سيتناول الباحث الحيادية في توزيع الاختصاص على الجهة التي تتولى التحقيق وذلك في (الفرع الأول)، بالإضافة إلى مظاهر حيادية جهة التحقيق في (الفرع الثاني).

¹ ياقوت، محمد: التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق. ص: 213

الفرع الأول: الحيادة في توزيع الاختصاص على الجهة التي تتولى التحقيق

تقوم الضمانات القانونية المعاصرة لإيقاع الجزاء التأديبي على وجوب تحقق مبدأ الحيادة، لما يترتب هذا المبدأ من عدالة ومساواة، وهذا المبدأ في حقيقة الأمر هو حق للعامل أو الموظف المحال للتحقيق وذلك تمكينا له من الاطمئنان على نزاهة عملية التحقيق الإداري هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فهو حماية للمصلحة العامة والعدالة مما يساعد على سرعة إنجاز الجزاءات التأديبية في إطار تحكمه العدالة والإنصاف¹.

فالحيادة أصبحت أصلا يجري إعماله في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاص من بين موظفي الدولة، وأضحى الالتزام به التزاما مطلقا يلقي على الجهة المختصة بالتحقيق أو المحاكمة التأديبية أن تأخذ به، ومن هنا فإنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر فيه كافة الضمانات القانونية، ومن أبرزها حيادة المحقق حيث يتعين أن يكون له من الكفاية والاستقلال وحسن التقدير ما يمكنه من القيام بواجبه بشكل صحيح².

ونظرا لأهمية التحقيق وما يترتب عليه من نتائج خاصة في ثبوت الاتهام فقد اقتضى ذلك أن يتوافر في الشخص القائم به صفة (الحيادة المطلقة)، فالصفة الأولى التي يجب ان يتحلى بها المحقق حين يباشر عمله هي الحياد والذي عرفته المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في أحد احكامها بأنه: "عدم التمييز أو التعصب"، وهي صفة تقتضي أن يضع المحقق في ذهنه قرينة البراءة وليس الإدانة³.

وحتى تكون الجهة المختصة بالتحقيق محايدة ونزيهة بشكل تكفل معه أهم ضمانه للموظف المحال للتحقيق وهي الحيادة يجب أن تختص هذه الجهة بأعمال التحقيق دون غيره من الأعمال، حيث يجب الفصل بين سلطة التحقيق من ناحية وسلطة الاتهام من ناحية أخرى، وهذا ما سيتعرض له الباحث على النحو الآتي:

¹ الحوري: التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية، مرجع سابق. ص: 539

² العنزى: سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق. ص: 16

³ الشيخ، عصمت عبد الله: الإحالة للتحقيق، مرجع سابق. ص: 141

أولاً: الفصل بين سلطة التحقيق والاتهام

لقد ثار خلاف بين الفقهاء فيما يخص الحيادة التي يجب أن تتوافر في الجهة التي تقوم بالتحقيق، فهناك من يرى بأنه لا يوجد مانع بأن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق نظراً لأن هذا الإجراء هو في حقيقة الأمر امتداد للسلطة التأديبية ويهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وجانب آخر من بين الفقهاء يرى بأن الجمع بين سلطة التحقيق والاتهام وضع خطير ينجم عنه المساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية وذلك لأن الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك إيقاع العقاب فمن السهل أن تؤثر على حيادته¹.

ثانياً: الفصل بين سلطة التحقيق والحكم

إن ضمان حيادة التحقيق تتطلب الفصل بين الجهة التي تتولى التحقيق والجهة التي تتولى الحكم في الدعوى التأديبية وبالتالي عدم جواز جمع سلطة التحقيق والحكم في يد واحدة، فمن المبادئ الأساسية لحقوق الموظف المشتبه به والتي أطررت سائر الدساتير على الإشارة إليها، والتي قد تصل في أهميتها إلى المبادئ الدستورية العليا الغير مكتوبة، هو مبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، فسلطة التحقيق تتولى جمع الأدلة وتقدير مدى توافرها تجاه المتهم، بينما تقوم سلطة الحكم بالبحث عن الحقيقة المطلقة ووزن البيانات التحقيقية التي وصلت إليها جهة التحقيق بميزان الحق والعدالة والمنطق القانوني السليم، فتقضي بالإدانة إذا توافر لديه اليقين، وتقضي بالبراءة إذا ما ثبتت لها².

وفي فلسطين فقد نص المشرع في الفقرة الأولى من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي: "تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة إيقاع العقوبة على الموظف"، وباستقراء نص هذه المادة يتبين أن المشرع الفلسطيني قد جمع بين سلطة التحقيق

¹ رحماوي، كمال: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، لم تذكر الطبعة. الجزائر: دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. 2003. ص: 159

² أبو العنين، محمد ماهر: الدفوع التأديبية، ط1. لم يذكر مكان النشر: ولا دار النشر. 2006. ص: 254

والتأديب؛ لأن الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق هي ذات الجهة المختصة بالتأديب، وكما سلف بيانه أن الإحالة للتحقيق هي أول إجراء من إجراءات التحقيق الإداري وهي أهم إجراء فيه هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد منح المشرع الفلسطيني الجهة المختصة بالتأديب صلاحية تشكيل لجنة التحقيق وبالتالي فإن امتلاك جهة التأديب الحق في تشكيل لجنة التحقيق يؤثر بشكل طبيعي على عمل هذه اللجنة.

فقد نصت المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بالفقرة الثانية منها على ما يلي: " فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها"، مما يعني عدم استقلالية هذه اللجنة وتبعيتها بشكل كامل للجهة المختصة بالتأديب بحيث تكون خاضعة لها.

وهذا ما يتعارض مع مبدأ الحياد والذي يتطلب أن يجري التحقيق بعيداً عن تأثيرات السلطة الأمر به، وبالتالي يجب أن تتمتع الجهة القائمة بالتحقيق بالاستقلال في أداء عملها، حيث أن خضوعها لسلطة أخرى، من شأنه التأثير في حيادها وانحيازها لأمرها، الأمر الذي ينعكس على مجريات التحقيق ويفقده الموضوعية والتجرد¹.

الفرع الثاني: مظاهر حيادة الجهة التي تتولى التحقيق

إن مظاهر حيادة جهة التحقيق تأخذ صوراً متعددة يمكن إيجازها على النحو الآتي:

أولاً: ضمان عدم استعمال وسائل التأثير والإكراه

تقتضي الحيادة في ممارسة التحقيق الإداري، أن لا يمارس المحقق ما من شأنه أن يؤثر في إرادة الموظف المحال للتحقيق، بحيث يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله أو أن يتدخل في إجاباته بأية صورة يمكن أن تؤدي به إلى الإدلاء بغير ما يريد، لذلك فإنه لا يجوز للمحقق أن

¹ خليفة، عبد المنعم عبد العزيز: الضمانات القانونية في الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص: 119

يمارس ضغطاً على المتهم سواء كان هذا الضغط في صورة ترهيبية كالتهديد بالتوقيف عن العمل أو بالحرمان من مزايا معينة أو في صورة ترغيبية كالوعد بتخفيف العقاب أو حفظ التحقيق¹.

فإذا كانت الغاية من التحقيق هي الوصول إلى الحقيقة فلا يجوز أن يسلك المحقق سبل الخداع للوصول إليها لما في ذلك من تأثير على حرية إرادته واختياره في إبداء أقواله ولما فيها من تضليل غير جائز، كما ويحظر على المحقق توجيه أسئلة إيحائية إلى المتهم وهي تلك الأسئلة التي تحمل في طياتها الإجابة التي يسعى المحقق للحصول عليها حيث يفاجأ الموظف المحال للتحقيق بها ولا يكون أمامه فرصة سوى التسليم بها².

وبوجه عام فإن على المحقق أن لا يتدخل في إجابة الموظف فالقاعدة الأصلية في التحقيق أياً كان نوعه هي توجيه الأسئلة إلى المتهم مع ترك الحرية له في الإجابة على النحو الذي يراه محققاً لمصلحته، بحيث تكون إرادته الحرة قد اتجهت إلى الإدلاء بتلك الأقوال³.

وتعد النصوص القانونية والأنظمة الجزائية أول مصدر يرد إلى الذهن للتحقق من مدى مشروعية دليل معين، ففي أي مجتمع متحضر يجد المرء في نصوص القانون والأنظمة ما يكفل الحقوق والحريات الأساسية للفرد ومنها ما يكفل تنظيم طرق الإثبات الجنائي، بما لا يصدم ضمير المجتمع وبما يحول دون أن تمارس سلطة التحقيق وظائفها ومسئوليتها دون ضوابط، بل تلزم تلك النصوص والأنظمة السلطات أن تكون ممارستها لمسئوليتها في الحدود التي رسمها القانون⁴.

ومن وسائل التأثير الممنوع على جهة التحقيق استخدامها، هي تحليف الموظف المتهم اليمين، فقد استقر الفقه والقضاء على أن تحليف المتهم اليمين من وسائل التأثير الممنوع سلوكه؛ لأن تحليف المتهم اليمين هو وضع المتهم في حالة صراع بين عقيدته التي يؤمن بها وبين الخوف

¹ الجربوع، ايوب بن منصور: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص: 31.
² خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأييد الموظف العام، الجزء الثالث. لم تذكر الطبعة. الاسكندرية: منشأة المعارف. 2008، ص: 125 وما بعدها .

³ غازي، هيثم حليم: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، مرجع سابق. ص: 227

⁴ المعايطه، منصور عمر: الأدلة الجنائية والتحقيق الجنائي، مرجع سابق. ص: 54

من العقوبة التي يمكن أن تفرض عليه، مما قد يدفعه للتضحية بأسمى القيم الدينية والأخلاقية والاجتماعية التي يؤمن بها تحت رهبة الخوف من العقاب¹.

وقد أوجبت الأنظمة الجزائية والقوانين الجنائية في غالبية دول العالم وسبقاتها قبل ذلك الشريعة الإسلامية الغراء في أن تكون عقيدة القاضي واقتناعه قد بنيا على دليل مستمد من إجراء صحيح ومشروع، إذ لا يجوز الاستناد إلى دليل استتفي من إجراء باطل وإلا بطل الحكم تطبيقاً للقاعدة القائلة (إن ما بني على باطل فهو باطل)²، وهذا ما ينطبق على إجراءات التحقيق الإداري.

ثانياً: التجرد من الميول الشخصي أو الوظيفي

إن المحقق مطالب بالوقوف بشكل محايد بين طرفي الدعوى التأديبية وهما الاتهام والمتهم، فلا ينحاز لطرف على حساب الطرف الآخر، الأمر الذي يمكن القول معه بأنه يجب ان يتوافر في المحقق الحياد التام في مباشرة مهامه وهو ضمانته من ضمانات القضاء.

وفي هذا الصدد جاء في أحد قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية ما يلي: "استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم، إذ أن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق لغايته وهي الحق والصالح العام الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت أن كل من يقوم بالتحقيق قد تجرد لوجه الحق والعدل والقانون، بحيث يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أياً كان موقعها"³.

كما وقضت في حكم آخر لها بعدم حيادة المحقق لوجود خصومة مع الموظف المشتبه به، بالقول "ومن حيث أن هذه المحكمة استقرت في قضائها على أنه يشترط لسلامة التحقيق مع

¹ وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله في أحد احكامها في القضية التي تحمل الرقم (98/10) والتي جاء فيها ما يلي " تجد المحكمة بتدقيقها لأوراق الدعوى بأن لجنة التحقيق قد أخذت أقوال المتهم (المستدعي) تحت القسم مما يخالف الأصول والقانون لأنه لا يجوز أن تؤخذ إفادة المتهم تحت القسم.

² المعايطة، منصور عمر: الأدلة الجنائية والتحقيق الجنائي، مرجع سابق. ص: 55

³ سعد الشنوي: التحقيق الإداري، مرجع سابق. ص: 86.

المحال إلى المحاكمة التأديبية توافر ضمانات التحقيق التي أوجبهها المشرع ومن أهم هذه الضمانات توافر الحيادة التامة فيمن يقوم بالتحقيق فإن قيام الأستاذ المذكور بالتحقيق مع الموظف (الطاعن) رغم وجود خلافات بينهما يجعل التحقيق باطلا لتخلف ضمانه من ضمانات التحقيق وهي الحيادة في المحقق"¹.

ومن وسائل كفالة الحيادة هي رد المحقق الإداري، ونظرا لعدم وجود نصوص قانونية تنظم هذا الإجراء في قواعد التأديب الإداري فقد أجاز القضاء الإداري العودة إلى أحكام قواعد رد القضاة في قوانين الإجراءات المدنية وقوانين الإجراءات الجنائية في مجال التحقيق الإداري، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" يجب أن تتوافر في التحقيق الضمانات الأساسية ومنها توافر الحيادة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق دفاعه إلا أن القانون لم يترك هذا الموضوع بغير تنظيم فقد نصت القوانين الإجرائية كقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجنائية على الأحوال التي يجب فيها رد القاضي وقياسا عليه رد المحقق الإداري وتتحية عن التحقيق كما أعطى المشرع لصاحب الشأن حق رد القضاة، وإذا قبل بالأخذ بذلك بالنسبة للمحقق فلا بد من أن تتوافر أحد الحالات الواردة في القانون بشأن الرد"².

وفي فلسطين من حق الموظف المحال للجنة التحقيق الاعتراض على أحد أعضاء لجنة التحقيق، على أن يوضح الموظف للجهة المختصة بتشكيلها الأسباب التي تؤيد طلبه، وفي حال وجدت الجهة المختصة بتشكيل اللجنة أن الأسباب التي اوردها الموظف جديا يجب أن تجيبه إلى طلبه وإذا وجدت أن أسبابه غير حقيقة ترفض طلبه وتسير بالتحقيق وفقا للأصول والقانون"³.

¹ كنعان، نواف: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق. ص: 249

² العنزى، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق. ص: 167 .

³ قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية الذي يحمل الرقم (306) في القضية رقم (2005/151) الصادر بتاريخ 2007/2/28.

المطلب الثاني: كفالة حق الدفاع

يعد مبدأ الحق في الدفاع من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا، حيث حرصت كافة الأنظمة القانونية المختلفة على التأكيد على ضرورة احترام حق الدفاع، كما أكد ذلك القضاء في العديد من أحكامه¹، وحق الدفاع حتى يمارس بشكل تام لا بد من مقتضيات له والتي سيتعرض لها الباحث في (الفرع الأول)، كما أن حق الدفاع ليس حق مطلق يمارس بدون ضوابط وأحكام، حيث يمارس ضمن حدود مرسومة بالقانون وهذا ما سيتعرض له الباحث في (الفرع الثاني) من هذا المطلب.

الفرع الأول: مقتضيات ممارسة حق الدفاع

من حق الموظف المحال للتحقيق الدفاع عن نفسه بكافة الطرق المشروعة قانونا، سواء قام بذلك بنفسه أم عن طريق محام يدافع عنه، ويؤدي الإخلال بحق الدفاع إلى بطلان الجزاء التأديبي سواء الصادر عن الجهات الإدارية أو القضائية²، وحتى يستطيع الموظف ممارسة حق الدفاع يجب إتاحة الفرصة أمامه لاتخاذ كل ما يلزم في سبيل هذا الحق³، كالإستعانة بمحام أو ضرورة سماع أقواله أو منحه المدة اللازمة لتحضير دفاعه، ولكفالة حق الدفاع مقتضيات عديدة يمكن إيجازها بما يلي:

¹ فودة، محمد سعد: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، لم تذكر الطبعة. الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة. 2008. ص: 178

² وقد اكدت على ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله في قرارها في القضية رقم 96/31 الصادر بتاريخ 2003/11/5 حيث جاء فيه "من المستقر فقها وقضاء ضرورة التثبت من المخالفة المنسوبة للموظف قبل إيقاع العقوبات عليه وعدم إيقاعها إلا بعد سؤاله عما أسند إليه من اتهام ومواجهته بتلك المخالفة وأن يتم التحقيق معه في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية له بحيث يكفل له حق الدفاع عن نفسه تحقيقا للعدالة وليتمكن من دفع التهمة أو تبريرها وبعبكس ذلك فإن عدم مراعاة تلك الضمانات يجعل قرار إيقاع العقوبة على الموظف جديرا بالإلغاء.

³ الحلو، ماجد: القضاء الإداري، مرجع سابق. ص: 579

أولاً: الاستجواب

يعرف الاستجواب بأنه مناقشة المتهم تفصيلاً في التهمة الموجهة إليه، وقد عرفته محكمة النقض المصرية بأنه "مجاوبة المتهم بالأدلة المختلفة ومناقشته مناقشة تفصيلية كي يفندها إن كان منكرًا للتهمة أو يعترف بها إذا شاء الاعتراف" ويعتبر استجواب الموظف المشتبه به من أهم إجراءات التحقيق؛ فبدونه لا يمكن القول بصحة وسلامة إجراءات التحقيق ما لم يكن الموظف هو الذي فرط في هذا الحق، وفي الاستجواب يقوم المحقق بالتثبت من شخصية الموظف المشتبه به ومناقشته في التهمة المنسوبة إليه وأدلتها وذلك على وجه مفصل بغية الوصول إلى اعتراف منه أو دفاع ينفىها¹.

أما المواجهة فتعني وضع المتهم وجهاً لوجه أمام متهم آخر أو شاهد أو أكثر حتى يسمع ما يبدونه من أقوال بشأن واقعة أو وقائع معينة فيتولى الرد عليه بالتأييد أو النفي، ويرى جانب من الفقه أن المواجهة تشبه الاستجواب في أنها تتضمن معنى مواجهة المتهم بدليل أو أكثر من الأدلة القائمة ضده ولكنها تتميز عنه باقتصارها على دليل أو أدلة معينة بخلاف الاستجواب الذي يشمل جميع أدلة الإتهام².

ثانياً: حق الموظف بالاطلاع على الملف التحقيقي

من المقرر كمبدأ في العمل الوظيفي أن يكون لكل موظف ملف توضع فيه مختلف المستندات التي تتعلق بحالته الشخصية والمهنية والوظيفية، وتنشئ السلطة الإدارية للموظف ملف يحتوي على هذه البيانات، ويجب أن لا يذكر في الملف شيء عن الرأي السياسي والعائلي للموظف³، وفي هذا الصدد فإن المقصود في حق الموظف الاطلاع على الملف هو ملف التحقيقات التي أجريت بخصوص التهم المنسوبة إليه؛ وذلك حتى يتمكن من الإطلاع على الإجراءات التي تمت حتى وصول التحقيق إلى هذه المرحلة، وحتى يتمكن من إعداد دفاعه.

¹ الجربوع، أيوب بن منصور: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص: 40

² حجازي، عبد الفتاح بيومي: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، مرجع سابق، ص: 212

³ عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص: 369

وحق الاطلاع على الملف يتمثل في إحاطة الموظف بجميع الأوراق والمستندات التي يتضمنها ملفه الوظيفي وعدم حجبها عنه؛ نظرا لأهميتها في تحقيق دفاعه، فمنطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات الإدارية مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية، ونتيجة لذلك ذهب الكثير من التشريعات للسماح للموظف محل المساءلة التأديبية الإطلاع على ملفه¹.

وقد نص المشرع الفلسطيني على حق الموظف بالإطلاع على الملف التحقيقي، فنصت الفقرة الثانية من المادة (89) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية على ما يلي: "للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه في غيبته، ومع ذلك يحق له الإطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحام في تقديم دفاعه أو إنابته عنه في ذلك".

أما في مصر فقد كان قانون العاملين المدنيين المصري رقم (210) لسنة (1978) ينص صراحة على حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق ويحق له أن يأخذ صور منها، في حين جاءت قوانين الوظيفة العامة المصرية المتعاقبة بعد ذلك دون أن تشر إلى حق الموظف في الاطلاع على الملف الخاص به وهو ما يعتبر قصورا تشريعيًا².

ثالثا: حق الموظف المحال للتحقيق بالاستعانة بمحام

يعتبر حق الموظف في توكيل محام للدفاع عنه من الضمانات المقررة للموظف في التحقيق الإداري وهذا ما نصت عليه معظم الانظمة القانونية المختلفة، ففي فلسطين أجازت الفقرة (2) من المادة (89) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية للموظف الحق بأن يستعين بمحام في تقديم دفاعه أمام لجنة التحقيق، وهذا ما نص عليه المشرع المصري في المادة (29) من

¹ الشتيوى، سعد: التحقيق الإداري، مرجع سابق. ص: 105

² الشتيوى، سعد: التحقيق الإداري، مرجع سابق: ص: 113.

القانون رقم (117) لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية، واستعانة الموظف المحال للتحقيق بمحام هو حق وليس واجب، وبذلك يستطيع الموظف الدفاع عن نفسه بنفسه إذا ما ارتأى ذلك، وله الحق في اختيار من يشاء من المحامين.

وحضور الموظف المحال للتحقيق أمام لجنة التحقيق لا يعني استبعاد حضور المحامي مع موكله حيث لا يجوز الفصل بين الموظف ومحاميه كما هو مقرر في القوانين الإجرائية الجزائية، ففي حضور المحامي طمأنينة للموظف ومراعاة لمتطلبات إظهار الحقيقة ومقتضيات الدفاع، حيث يقوم بمراعاة جميع الشكليات والضمانات التي يتطلبها القانون ويحمي الموظف من الأسئلة الخادعة والوعود البراقة أو الأسئلة الإيحائية أو الغامضة وبشكل عام فهو يدافع عن مصلحة موكله ويضعها مع مقتضيات العدالة فوق كل اعتبار¹.

رابعاً: حق الموظف المتهم بالصمت

لقد نص المشرع الفلسطيني في المادة (90) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ما يلي: " يجب على الموظف المحال للتحقيق أن يمثل لدعوة التحقيق أمام اللجنة، وأن يدلي بإفادته وبحالة رفضه ذلك يعتبر ممتنع وفي حكم المتغيب عن العمل من تاريخ رفضه الإلقاء بإفادته أمام اللجنة، وتبلغ دائرته الحكومية والديوان ووزارة المالية بذلك"، وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني لم يقر على المتهم حقه في الصمت، بل رتب عقوبة على ذلك وهي اعتبار الموظف متغيب عن العمل.

وكذلك الحال في مصر فالمشرع المصري لم ينص على حق المتهم في الصمت²، وهذا جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، على النحو الآتي: "... أما أن يمتنع عن إبداء أقواله ويقف موقفاً سلبياً إزاء ما هو منسوب إليه بل يصر على موقف التحدي من جهة

¹ العتوم، منصور إبراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق. ص: 327

² عياش، امجد: ضمانات الموظف العام في المساءلة التأديبية. جامعة النجاح الوطنية. 2007. ص: 19

الإدارة دون أن يكون لذلك سبب قانوني أو منطقي فلا تثريب في ذلك عليها والموظف لا يلوم بعد ذلك إلا نفسه فكل امرئ وعمله ومن أساء فعلى نفسه¹.

خامسا: حق الموظف في تقديم الأدلة الدفاعية

في الحقيقة إن هذه الضمانه لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها حيث تعتبر من أهم مقتضيات حق الدفاع ومتصلة بحق الدفاع اتصالا لا يقبل الفصل، فإذا كان لدى الموظف المشتبه به أدلة قانونية تثبت براءته من التهم المسندة إليه فيجب على جهة التحقيق الاستماع إليها سواء كانت هذه الأدلة تتمثل في شهادة الشهود أو أية أدلة أخرى.

فيحق للموظف المشتبه به استدعاء أي شاهد، وطلب ضم تقاريره السنوية أو أي وثائق أو تقارير تتعلق به إلى ملف التحقيق، كما وله الحق في تقديم أي بيينة يراها ضرورية للدفاع عن نفسه وذلك أسوة بما هو مطبق في أصول المحاكمات الجزائية من كفالة حق الدفاع للمتهم للدفاع عن نفسه في التهم الموجه إليه وذلك تحقيقا للعدالة².

ومن الجدير ذكره هنا، أن المشرع الفلسطيني لم ينظم إجراءات تقديم الأدلة الدفاعية من قبل الموظف المحال للتحقيق والتي تعتبر الجوهر الذي يقوم عليه حق الدفاع، فإذا ما كان هناك بينات دفاعية لدى الموظف المشتبه به سواء كانت هذه البيئات شهود أو مستندات خطية، ولم يستطيع إحضارها بنفسه كامتناع أحد الشهود عن الحضور لإدلاء الشهادة وعدم استجابة الجهات الموجودة لديها مستندات تتعلق بموضوع التحقيق والتي تساهم في كشف الحقيقة وبراءة الموظف المشتبه به فلا يستطيع طلبها من خلال جهة التحقيق، فجهة التحقيق لا تستطيع إلزام الشهود التي تعتقد أن لديهم أقوال تفيد في مجرى التحقيق أن يحضروا للإدلاء بأقوالهم، وكذلك لا تملك صلاحية إلزام أو إجبار الجهات سواء كانت عامة أو خاصة بتقديم مستندات تعتبر على درجة من الأهمية في موضوع التحقيق، وبالتالي فهي لا تستطيع اجابة طلب الموظف المشتبه به بإلزام بعض

¹ الجربوع، أيوب بن منصور، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي. مرجع سابق. ص: 46

² كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق. ص: 205

الأشخاص بالحضور، وهذا ما يعتبر قصورا في الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني.

الفرع الثاني: حدود ممارسة حق الدفاع

لقد أرسيت مختلفة الأنظمة القانونية قاعدة مفادها أن حق الدفاع مكفول بنص القانون ولا يجوز الانتقاص منه، وأكد الفقه والقضاء على هذه القاعدة كما وأكد القضاء الإداري في مختلف الدول أن حق الدفاع هو حق مقدس لا يجوز المساس به وإلا ترتب على ذلك البطلان، وبهذا الخصوص نص المشرع الفلسطيني في المادة (69) في الفقرة الثانية من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ما يلي: " فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً، وهذا يعني عدم جواز إيقاع أي عقوبات على الموظف دون إجراء تحقيق تسمع فيه أقواله ويبدى فيه أوجه دفاعه.

وهذا ما نص عليه المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة (1972)، والقانون رقم (117) لسنة (1958) بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية، وهذا يعني ان ضمانه حق الدفاع لا خلاف عليها، إلا أن هذه الضمانه لا تمارس بطريقة عشوائية بل هناك محددات وقواعد يجب أن يلتزم بها الموظف المشتبه به في ممارسته لحقه في الدفاع عن نفسه.

فحرية الدفاع لا تعني أن ممارستها تتم بدون ضوابط وأحكام، بل على العكس من ذلك هناك العديد من الضوابط الشكلية والموضوعية التي ينبغي احترامها والعمل بموجبها، فإذا تعذر إعمال هذا الحق نتيجة لمخالفة هذه الضوابط كان قرار الجزاء صحيحاً مبرئاً من شبهة الإخلال بحق الدفاع¹.

كما ويسقط حق الموظف في الطعن على حكم الجزاء التأديبي مؤسسا طعنه على الإخلال بحق الدفاع إذا كان الموظف قد تقاعس عن استعمال هذا الحق، ويتحقق ذلك في حالة دعوته

¹ عياش، امجد: ضمانات الموظف العام في المساءلة التأديبية. مرجع سابق. ص: 23

لإبداء أقواله فيما نسب إليه من اتهامات إلا أنه امتنع عن ذلك، ويقاس على امتناع العامل عن إبداء دفاعه إخطاره بما هو منسوب إليه ورفضه تسلم الإخطار وامتناعه رغم ذلك عن الحضور وكذلك الحالة التي يستحيل فيها على الإدارة القيام بالإخطار ذاته بسبب يرجع إلى الموظف نفسه، كأن يقوم بتغيير محل إقامته دون إخطار الإدارة بذلك¹.

فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن امتناع الموظف، عن التمتع بضمانه حق الدفاع يسقط حق صاحب الشأن في الاحتجاج بذلك وتجاوز محاكمته رغم امتناعه عن الدفاع عن نفسه ومرد ذلك إلى أصل طبيعي مفاده أن الفرد لا يستطيع أن يحول دون تطبيق القانون بإرادته المنفردة².

ومن جهة أخرى يجب أن يلتزم الموظف الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع دون أن يجاوزها إلى ما فيه تحد لرؤسائه أو التطاول أو التمرد عليهم أو المساس أو التشهير بهم أو امتهانهم، وإلا إنه عند المجاوزة يكون قد أخل بواجبات وظيفته بما تقتضيه من توقيير لرؤسائه وبما يلزمه من الطاعة لهم³.

وفي حالة الظروف الاستثنائية يتم تححية قواعد المشروعية العادية جانبا، لتحل محلها قواعد مشروعية استثنائية تستوجبها الظروف القهرية التي تواجهها الإدارة ولا تستطيع معها تحقيق ضمانة الدفاع بشكل كامل، وفي ظل تلك الظروف إذا صدر قرار الجزاء وأغفل حق الدفاع فإنه يكون مشروعاً رغم ذلك⁴، وبهذا الخصوص فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية أن رفض المجلس التأديبي دعوة الشاهدين المقيمين في المنطقة المحتلة لا يعيب القرار المطعون فيه لاستحالة دعوتهم⁵.

¹ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص: 229

² الشنيوي، سعد: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص: 143 .

³ عياش، امجد: الضمانات التأديبية للموظف العام في المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص: 24

⁴ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص: 238

⁵ عياش، امجد: الضمانات التأديبية للموظف العام في المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص: 23

فعلى سبيل المثال من حق الموظف أن يستعين بمحام للدفاع عنه إلا أنه يجب ألا يقف هذا الحق عائقاً يحول دون سرعة الانتهاء من الدعوى التأديبية إذا ما استعمل كوسيلة للتسويق والمماطلة، الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بالتوازن الواجب توافره بين مبدأي الفاعلية والضمان، لذلك فإنه على جهة التحقيق إذا ما استشعرت بحسها القانوني بعد المحامي عن الموضوعية أو جنوحه لتشتيت جهة التحقيق تهرباً من الوصول إلى الحقيقة أو إيقاع الجزاء على موكله، أن لا تسمح له بالتمادي في ذلك بما تراه مناسباً من ضوابط تحد بها من تدخل المحامي الذي يعوق سير التحقيق الإداري، فبوسع جهة التحقيق عدم الاستجابة لطلبات المحامي التي ترى فيها تعمداً لتضليل العدالة كالإفراط في طلب شهود يتعذر استدعائهم أو طلب التأجيل المتكرر بغير وجه حق¹.

ولضمان ممارسة الموظف المشتبه به لحقه في الدفاع عن نفسه وفقاً للضوابط القانونية يجب على جهة التحقيق أن توازن بين حق الموظف في الدفاع عن نفسه ومصصلحة التحقيق الإداري فلا تغلب مصصلحة على أخرى، وبذلك تبقى مصصلحة الموظف في الدفاع عن نفسه مصونة على أن لا تتعدى على مصصلحة التحقيق.

¹ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العمومية، مرجع سابق. ص: 227-228.

الخاتمة

تعرض الباحث لموضوع التحقيق الإداري من خلال تقسيم البحث إلى فصلين رئيسيين، الأول هو إجراءات التحقيق الإداري وتناول في مضمونه بيان مراحل التحقيق الإداري المختلفة، ابتداء من طلب الإحالة للتحقيق إلى الإحالة للتحقيق، والجهة المختصة بالإحالة للتحقيق، والجهة المختصة بمباشرة التحقيق انتهاء بالتصرف بالتحقيق الإداري.

وفي الفصل الثاني تناول الباحث ضمانات الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري، حيث تناول الضمانات الإجرائية المتمثلة في تدوين التحقيق، والالتزام بتبليغ الموظف المشتبه به بالتهمة المنسوبة إليه، والضمانات الموضوعية والتي تتمثل في حيادية جهة التحقيق الإداري، وتمكين الموظف من ممارسة حقه بالدفاع عن نفسه.

حيث تعرض الباحث للإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري ومقارنته بنظيره المصري في بعض الجوانب، حيث قام الباحث في الفصل الأول ببيان كيفية سير عملية التحقيق الإداري وماهية الإجراءات الواجب إتباعها منذ بدء التحقيق وحتى نهايته، وفي الفصل الثاني بيان الضمانات الإجرائية والموضوعية للتحقيق الإداري، بحيث يجب أن تتخذ كافة إجراءات التحقيق الإداري مع مراعاة هذه الضمانات بحيث لا يجوز الإخلال بها.

فهنالك مصلحتين في عملية التحقيق الإداري، الأولى هي مصلحة التحقيق و التي تتمثل بكشف الحقيقة وصولاً إلى العدالة، والثانية هي مصلحة الموظف المشتبه به والتي تتمثل بمراعاة كافة حقوقه المنصوص عليها في القانون، فلا يكون الموظف ضحية تعسف الإدارة أو محلاً للظلم، وبالتالي يجب الموازنة بين هاتين المصلحتين بحيث لا تتعدى إحداها على الأخرى.

ومن خلال هذا البحث تمكن الباحث من الوصول إلى العديد من النتائج واقتراح التوصيات

على هذه النتائج وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

من خلال دراسة الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري بكافة مراحلها ومقارنته في بعض الجوانب مع التشريع المصري فقد توصل الباحث إلى بعض النتائج والتي تتمثل فيما يلي:

1. أرسى المشرع الفلسطيني قاعدة مفادها أن الجهة المختصة بتأديب الموظفين العموميين هي الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق، وحدد المشرع الجهة المختصة بالتأديب برئيس ديوان الموظفين العام وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (88) والفقرة الثالثة من المادة (91) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية، كما وضع المشرع استثناء على هذه القاعدة يتمثل في استبعاد اختصاص رئيس ديوان الموظفين بتأديب موظفي الفئة العليا والفئة الخاصة وذلك بنص المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، ثم عاد المشرع ونص في المادة (71) من قانون الخدمة المدنية على هذا الاستثناء حيث منح الصلاحية لمجلس الوزراء في التحقيق مع موظفي الفئة العليا دون أن يتطرق لموظفي الفئة الخاصة حيث نصت المادة (71) على اختصاص مجلس الوزراء بالتحقيق مع الفئة العليا دون النص على الفئة الخاصة، وهذا ما يعتبر قصور في النص التشريعي والذي اذا ما تناول مسألة معينة فيجب أن يضع التنظيم القانوني لمختلف جوانبها وليس بتنظيم جزء وترك الآخر.
2. المشرع الفلسطيني وفي المادة (87) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية منح الجهة المعار إليها الموظف سلطة التحقيق معه، وفي هذا الصدد فإن المشرع الفلسطيني قد أغفل مسألة هامة، تتمثل في أن الجهة المعار إليها الموظف قد تكون جهة خاصة، فالإعارة تكون لجهة عامة أو خاصة، مما يجعل هذا النص محلاً للانتقاد؛ فلا يجوز منح جهة خاصة سلطة تأديبية على الموظف العام وإنما يقتصر دور هذه الجهة بتبليغ الجهة الأصلية المعار منها الموظف، وهذا ما استدركه المشرع المصري حيث منع الجهة المعار إليها الموظف فيما إذا كانت جهة خاصة من التحقيق معه .

3. المشرع الفلسطيني وبموجب المادة (93) من قانون الخدمة المدنية منح رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف المحال للتحقيق صلاحية وقفه عن العمل، إلا أن المشرع لم يقيد هذه الصلاحية بضوابط محددة لضمان عدم تعسف رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف في استعمال هذه الصلاحية، وهذا ما اتبعه المشرع المصري الذي وضع قيدين على صلاحية الإدارة في إصدار قرار وقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل، الأول قيد موضوعي يتمثل في أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق، والثاني قيد زمني يتمثل في أن لا يتجاوز مدة الوقف ثلاثة شهور إلا إذا جددت هذه المدة من المحكمة التأديبية المختصة، وهذا ما نصت عليه المادة (83) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1987 حيث جاء فيها: "إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر" وبالتالي كان الأجر بالمشرع الفلسطيني تقييد هذه الصلاحية حتى لا يقع الموظف ضحية تعسف الإدارة.

4. لا تملك النيابة العامة في فلسطين أي سلطة قانونية للتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي لا تشكل جرماً جزائياً فقد نصت المادة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة (2001) على ما يلي: "تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون"، وهذا يعني أن النيابة العامة لا يمتد اختصاصها ليشمل الدعوى التأديبية. أما المشرع المصري فقد أفرد نيابة متخصصة في التحقيق في المخالفات التأديبية وذلك بموجب قانون النيابة الإدارية رقم (117) لسنة (1958).

5. المشرع الفلسطيني منح لجنة التحقيق الحق في أن تطلب سماع أقوال شهود تعتقد اللجنة أن أقوالهم مفيدة في التحقيق، حيث نصت المادة (91) في البند رقم (ب) من الفقرة رقم (5) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005 على ما يلي: "تطلب من أي شخص آخر تعتقد اعتقاداً معقولاً أنه يمكن أن يدلي ببياناته قد تساعد في التحقيق الحضور لاستجوابه"، إلا أن المشرع لم يقرن هذه الصلاحية بالإلزام أو إجبار الشخص المطلوب للإفادة على الحضور أو المثل أمام لجنة التحقيق وهذا ما تجنبه المشرع

المصري في القانون رقم (88) لسنة (1974) بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية، وقد خول هذا القانون عضو الجهاز الحق في الأمر بضبط الشاهد وإحضاره عند تخلفه عن الحضور بعد تكليفه بكتاب موصى عليه يحدد فيه سماع أقواله أو في حالة امتناعه عن أداء الشهادة وهنا تظهر الإشكالية في حال كان هناك شخص لديه معلومات على درجة من الأهمية تفيد في سير التحقيق الإداري ورفض الامتثال لدعوى لجنة التحقيق، فلا تملك اللجنة أي سلطة قانونية لإجبار هذا الشخص على الإدلاء بالمعلومات الموجودة لديه.

6. المشرع الفلسطيني منح لجنة التحقيق صلاحية طلب أي مستندات أو دفاتر تتعلق بموضوع التحقيق وذلك بموجب البند (ج) من الفقرة (5) من المادة (91) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005 والتي تنص على ما يلي: "تطلب جميع الدفاتر والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق"، ولكن هذا النص جاء عاما غير ملزم بجزء، فلم يشمل ما يجبر الجهات الموجودة لديها مستندات ممكن أن تكون مفيدة في التحقيق على تسليمها للجنة التحقيق لا سميا وإذا ما كانت هذه الجهة جهة خاصة مما يصعب عمل لجنة التحقيق.

7. المشرع الفلسطيني وفي المادة (93) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني نص على ما يلي: "لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر، وتتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء. وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم يكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة"، أما المشرع المصري فقد نص في المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (132) لسنة (1953) على ما يلي: "تسقط الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة وتتقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت بحقهم

إجراءات قاطعة للمدة"، ومن الملاحظ هنا التباين بين المشرع الفلسطيني والمصري من حيث المدة، فالمشرع الفلسطيني جعل مدة التقادم هي ستة شهور بينما المصري خمس سنوات، وهذا النص محل انتقاد بالنسبة للمشرع الفلسطيني، فمدة ستة شهور هي مدة قصيرة وتعتبر ملاذا قانونيا للموظف مرتكب المخالفة للتهرب من العقوبات، وبالتالي فكان الأجدر بالمشرع الفلسطيني النص على مدة أطول من هذه المدة، كما هو الحال في التشريع المصري.

8. نطاق التصرف في التحقيق الإداري في فلسطين ضيق ومرتبطة بجهة واحدة وذلك على عكس التشريع المصري، فعند انتهاء لجنة التحقيق من عملها لا يوجد أمامها سوى طريق واحد وهو رفع توصيتها إلى الجهة المختصة بتشكيلها لاتخاذ القرار المناسب على ضوء هذه التوصيات ، فالجهة المختصة بالتأديب في فلسطين هي الجهة الإدارية ولا علاقة للسلطة القضائية بالدعوى التأديبية على الموظف العام ولا وجود للمجالس التأديبية، أما في مصر فالأمر مختلف تماما فعندما تنتهي جهة التحقيق من عملها قد ترتئي أن ملف التحقيق يجب إحالته للمحاكم التأديبية أو مجالس التأديب أو النيابة الإدارية وفقا لمقتضى الحال، مما يعني أن مجال التصرف بالتحقيق الإداري في النظام المصري أوسع وأشمل من نظيره الفلسطيني، وهذا ما يعتبر أهم الفروق القانونية بين النظامين.

9. المشرع الفلسطيني في الفقرة (2) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية نص على ما يلي: "فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً"، وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني أجاز توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر دون إجراء أي تحقيق أو حتى ذكر التحقيق في قرار الجزاء وفي هذا الصدد يظهر الفارق الجوهرى بين المشرع المصري والفلسطيني حول هذه المسألة، فالمشرع الفلسطيني في حال العقوبات البسيطة استبعد التحقيق بشكل كامل وأجاز إيقاعها دون إجراء أي تحقيق، بينما المشرع المصري في هذه الحالة أضفى طابع من البساطة على الإجراءات، تتمثل في شفافية التحقيق الإداري على أن يثبت مضمون

التحقيق في قرار الجزاء التأديبي، وبذلك يتبين أن المشرع الفلسطيني قد استبعد التحقيق الإداري كليا مع الموظف، وهذا ما يعتبر إهدارا لضمانة هامة من ضمانات الموظف العام، فالتحقيق شرع ابتغاء التوصل للحقيقة، ومدى كون الفعل المنسوب للموظف يشكل مخالفة لأحكام القانون أما لا، ومدى ثبوتها في حق الموظف، فلا يجوز توقيع عقوبات على الموظف مهما كانت بسيطة إلا بعد اتخاذ الإجراءات التحقيقية اللازمة، والوقوف على مقدار الذنب الإداري ووزنه بميزان القانون والمنطق السليم وصولا الى العدالة.

10. المشرع الفلسطيني لم ينص بشكل واضح على ضرورة تبليغ الموظف بالاستدعاء بالحضور ولم يحدد شكلا لهذا الاستدعاء، إلا أن عدم نص المشرع الفلسطيني على هذا الاستدعاء لا يعني أنه لا يجب على لجنة التحقيق استدعاؤه، فالاستدعاء بالحضور من الضمانات الجوهرية للموظف المتهم والتي لا يحتاج الى نص قانوني يقررها، حيث يترتب على عدم تكليف الموظف بالحضور بطلان التحقيق الإداري وكذلك بطلان قرار الجزاء المبني عليه.

11. إذا كان الأصل أن يتم التحقيق بحضور الموظف من خلال استدعائه للتحقيق وذلك حتى يتسنى له الرقابة على إجراءات التحقيق ومناقشة الأدلة التي تقدمها لجنة التحقيق، إلا أن المشرع الفلسطيني وضع استثناء على ذلك، حيث نص في المادة (89) في الفقرة (2) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005 على ما يلي: "للموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه في غيبته، ومع ذلك يحق له الاطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى كافة الأوراق المتعلقة بها، وأن يستعين بمحام في تقديم دفاعه أو إنابته عنه في ذلك" أي أن يتم التحقيق بشكل غيابي فمن الملاحظ أن نص هذه المادة محل انتقاد؛ وذلك لأن التحقيق الغيابي على درجة من الخطورة، ويغدو سلاحا خطيرا بيد الإدارة فقد يفاجأ الموظف بتوقيع عقوبة تأديبية عليه دون علم مسبق منه بالأفعال المنسوبة إليه بحجة أن الإدارة أجرت تحقيقا غيابيا بحقه، وأنها مقتنعة بصحة الوقائع المنسوبة إليه، فمن الجائر اجازة المشرع لجهة التحقيق أن تباشر التحقيق غيابيا اذا تخلف الموظف عن الحضور التحقيق بغير عذر مقبول رغم

إخطاره بذلك ، إلا أنه لا يمكن تبرير اجازة المشرع اجراء التحقيق مع الموظف في غيبته إذا رأت جهة التحقيق ذلك بحجة مصلحة التحقيق.

12. نص المشرع في الفقرة الاولى من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي: "تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف"، وباستقراء نص هذه المادة يتبين أن المشرع الفلسطيني قد جمع بين سلطة التحقيق والتأديب؛ لأن الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق هي ذات الجهة المختصة بالتأديب، وكما سلف بيانه أن الإحالة للتحقيق هي أول إجراء من إجراءات التحقيق الإداري، وهي أهم إجراء فيه هذا من ناحية فقد منح المشرع الفلسطيني الجهة المختصة بالتأديب صلاحية تشكيل لجنة التحقيق مما يعني عدم استقلالية هذه اللجنة وتبعيتها بشكل كامل للجهة المختصة بالتأديب بحيث تكون خاضعة لها .

13. الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري في مصر أوسع وأشمل وعلى درجة أدق من نظيره الفلسطيني، حيث جاء المشرع المصري بتنظيم لأغلب الجوانب القانونية لعملية التحقيق الإداري وهذا ما لم ينظمه المشرع الفلسطيني، بالإضافة إلى توزيع الاختصاص التأديبي في مصر بين النيابة العامة الإدارية والتي لا نظير لها في فلسطين بالإضافة إلى المجالس التأديبية.

14. إن المشرع الفلسطيني لم ينظم طلب الإحالة للتحقيق الإداري حيث اقتصر بالتنظيم على قرار الإحالة للتحقيق والذي يصدر عن رئيس ديوان الموظفين العام، دون أن يتناول طلب الإحالة للتحقيق الذي يصدر عن السلطة الرئاسية للموظف المشتبه به، فعند ارتكاب الموظف المخالفة التأديبية لا يملك الرئيس المباشر للموظف سلطة إحالته للتحقيق بل يملك فقط حق طلب من رئيس ديوان الموظفين العام إحالة هذا الموظف للتحقيق، فكان الأجدر بالمشرع تنظيم هذه المسألة لا سيما وأنها على درجة من الأهمية.

15. المشرع الفلسطيني لم ينظم إجراءات تقديم الأدلة الدفاعية من قبل الموظف المحال للتحقيق والتي تعتبر الجوهر الذي يقوم عليه حق الدفاع، فإذا ما كان هناك بيانات دفاعية لدى الموظف المشتبه به سواء كانت هذه البيانات شهود أو مستندات خطية ولم يستطيع

إحضارها بنفسه، كإمتناع أحد الشهود عن الحضور لإدلاء الشهادة وعدم استجابة الجهات الموجودة لديها مستندات تتعلق بموضوع التحقيق والتي تساهم في كشف الحقيقة وبراءة الموظف المشتبه به، فلا يستطيع طلبها من خلال جهة التحقيق، فجهة التحقيق لا تستطيع إلزام الشهود التي تعتقد أن لديهم أقوال تفيد في مجرى التحقيق أن يحضروا للإدلاء بأقوالهم ، وكذلك لا تملك صلاحية إلزام أو إجبار الجهات سواء كانت عامة أو خاصة بتقديم مستندات تعتبر على درجة من الأهمية في موضوع التحقيق، وبالتالي فهي لا تستطيع اجابة طلب الموظف المشتبه به بإلزام بعض الأشخاص بالحضور، وهذا ما يعتبر قصورا في الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني.

التوصيات

على ضوء النتائج المذكورة أعلاه فإنني أقترح التوصيات الآتية

- 1 - تحديد الجهة المختصة بإحالة موظفي الفئة الخاصة للتحقيق حيث أن المشرع الفلسطيني لم يحدد الجهة المختصة بإحالة موظفي هذه الفئة.
- 2 - حظر الجهة المعار إليها الموظف في حال كانت جهة خاصة، اتخاذ أية إجراءات تأديبية بحق الموظف وقصر هذا الحق في هذه الحالة على الجهة الأصلية للموظف المخالف.
- 3 - وضع ضوابط محددة لضمان عدم تعسف رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف في استعمال صلاحيته بوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل، وتقييد الإدارة بمدة زمنية للوقف بحيث يكون الوقف لمصلحة التحقيق ومحدد بمدة زمنية.
- 4 - إعطاء الصلاحية القانونية للجنة التحقيق لاستدعاء أي شخص تعتقد اعتقادا معقولا أن لديه معلومات تفيد التحقيق ومنح الصلاحية للجنة التحقيق من أجل مخاطبة الجهات

المختصة قانونا من أجل العمل على تأمين حضور الشاهد للجنة التحقيق، أي منح قوة إلزامية لقرار لجنة التحقيق بالاستماع إلى شهادة أحد الشهود.

5 - إعطاء الصلاحية القانونية للجنة التحقيق لطلب أي مستندات من كافة الجهات العامة والخاصة ما دام أن هذه المستندات متعلقة بالتحقيق الإداري، وإلزام كافة هذه الجهات التعاون مع لجنة التحقيق وفرض جزء محدد على الجهة الممتنعة عن تسليم هذه الوثائق للجنة التحقيق.

6 - زيادة مدة التقادم في المخالفات التأديبية، حيث أن المشرع الفلسطيني جعل مدة تقادم المخالفات الإدارية هي ستة شهور بينما المشرع المصري جعلها خمس سنوات، وبذلك كان المشرع المصري موفقا أكثر من المشرع الفلسطيني بالنص على هذه المدة، وبذلك يجب زيادة هذه المدة وذلك لضمان عدم إفلات أي موظف مخالف من العقاب.

7 - عدم إجازة أي عقوبة مهما كانت بسيطة دون أن يكون هناك تحقيق إداري نزيه يوفر فيه كافة الضمانات القانونية للموظف المشتبه به.

8 - النص بشكل واضح على ضرورة تبليغ الموظف المشتبه به وتحديد شكل لهذا التبليغ؛ لضمان تبليغ الموظف وإعطاءه المدة الكافية من أجل إعداد دفاعه.

9 - تنظيم عملية التبليغ بشكل دقيق، فتبليغ الموظف أو مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه من أهم ضماناته الوظيفية، وبالتالي يجب أن يكون هناك تنظيم تشريعي لهذه المسألة وذكر كافة المعلومات التي يجب ذكرها في ورقة التبليغ على غرار لائحة الاتهام في القانون الجنائي.

10 - عدم إجازة إجراء التحقيق في غياب الموظف في أي حال من الأحوال؛ لأن التحقيق يجب أن يغلب عليه الطابع الحضورى واستبعاد حضور الموظف للتحقيق فيه انتقاص من حقوقه الأساسية في التحقيق الإداري، كما أن وجود الموظف المشتبه به يمكنه من ممارسة حقه بالدفاع عن نفسه.

- 11 - فصل الاختصاص في التأديب والتحقيق، فالمشرع الفلسطيني جمع سلطة التأديب والتحقيق في يد جهة واحدة مما يخل بضمانات الموظف المشتبه به، وبذلك يجب الفصل بين هاتين السلطتين بحيث تكون الإحالة للتحقيق في يد سلطة واتخاذ العقوبات التأديبية في يد سلطة أخرى.
- 12 - تشكيل مجالس تأديبية مشكلة من مختلف الجهات الإدارية، على أن يرأسها أحد قضاة محكمة الاستئناف وعضوية مستشارين من ديوان الموظفين العام، وديوان الخدمة المدنية، وتحديد ذلك بموجب قانون ينظم جميع جوانب هذا المجلس وكيفية الإحالة إليه واختصاصاته.
- 13 - تشكيل نيابة إدارية متخصصة في متاعبه المخالفات الإدارية على غرار النيابة الإدارية في النظام القانوني المصري.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

القوانين

- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005.
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (45) لسنة 2005.
- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005.
- قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960.
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.
- نظام موظفي الهيئات المحلية رقم (01) لسنة 2009.
- القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
- القانون رقم (88) لسنة 1974 بشأن إعادة تنظيم جهاز الرقابة الإدارية المصري.
- قانون هيئة الرقابة الإدارية المصرية رقم (54) لسنة 1964.
- القانون رقم (117) لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية.
- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978.

المواقع الالكترونية

- المقتفي منظومة القضاء والتشريع في فلسطين www.muqtafi.birzeit.edu
- ديوان الرقابة الإدارية والمالية الفلسطيني www.saacb.ps
- الموقع الالكتروني للنيابة العامة الفلسطينية www.courts.gov.ps

ثانياً: المراجع

- الكتب القانونية

أبو سمهدانه، عبد الناصر،: موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الاول. لم تذكر الطبعة:
ابو ديس-القدس مكتبة دار الفكر. لم تذكر سنة النشر.

الأدغم، جلال أحمد: مبادئ التأديب المستخلصة من أحكام الإدارية العليا. القاهرة. لم تذكر
الطبعة: دار الكتب القانونية.2010.

بركات، عمر فؤاد أحمد: السلطة التأديبية. لم تذكر الطبعة. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية.
1979.

بطارسة، سليمان سليم: نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية. ط1. عمان: لم تذكر
دار النشر. 1997.

التكروري، عثمان: الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (3) لسنة
2010. ط2. لم يذكر مكان النشر ولا دار النشر. 2009.

جمعه، علي محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامه " دراسة مقارنة في النظام العراقي
والمصري والفرنسي والانجليزي". لم تذكر الطبعة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
عمان.

حجازي. عبد الفتاح بيومي: أصول التحقيق الابتدائي امام النيابة الإدارية. لم تذكر الطبعة.
الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. لم تذكر سنة النشر.

الحو، ماجد راغب: القضاء الإداري. لم تذكر الطبعة. الإسكندرية: دار المطبوعات
الجامعية.1985.

الحوري، إرشيد عبد الهادي: التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية. لم تذكر الطبعة. القاهرة:
دار النهضة للطباعة الإسلامية. 2001 .

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: إجراءات تأديب الموظف العام، ط1. القاهرة: المركز القومي
للإصدارات القانونية. 2008.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: إلغاء القرارات الإدارية وتأديب الموظف العام. الموسوعة الإدارية، الجزء الثاني.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام. الجزء الثالث. لم تذكر الطبعة: منشأة المعارف. الإسكندرية. 2008.

الدين، سامي جمال : منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين. ط1. الإسكندرية: منشأة المعارف. 2005.

رحماوي، كمال: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري. لم تذكر الطبعة: دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. 2003.

زيدن الدين. بلال أمين: التأديب الإداري في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، ط1، دار الفكر الجامعي. الإسكندرية. 2010.

الشتوي، سعد: التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة. ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2007.

الشيخلي، عبد القادر: النظام القانوني للجزاء التأديبي، لم تذكر الطبعة، دار الفكر للنشر والتوزيع. عمان. 1983.

الطباخ، شريف: التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، ط1، دار الفكر والقانون. 2008.

الطبطبائي، عادل. شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي. منشورات جامعة الكويت. 1983

الطماوي، سليمان: قضاء التأديب، الكتاب الثالث. القاهرة: دار الفكر العربي. لم تذكر الطبعة. 1979.

الطنطاوي، ممدوح: الأدلة التأديبية. ط2، الإسكندرية: منشأة المعارف. 2003 .

الطهراوي، هاني علي: القانون الإداري. الكتاب الاول. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2001.

الطهراوي، هاني علي: القانون الإداري. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2001.

عبد المنعم عبد العزيز خليفة: الضمانات القانونية في الوظيفة العامة. لم تذكر الطبعة. الإسكندرية: منشأة المعارف. لم تذكر سنة النشر .

العنوم، منصور ابراهيم: المسؤولية التأديبية للموظف العام. ط1: لم تذكر دار النشر، ولا مكان النشر. 1984.

علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول. ط1: دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
علي، عباس: الرقابة الادارية على المال والاعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية. ط1. عمان: مكتبة تلاح العلي. 1995.

العنزي، سعد نواف: الضمانات الإجرائية في التأديب. لم تذكر الطبعة. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. 2007.

غازي، هيثم حليم: مجالس التأديب ورقابة المحكمة العليا عليها، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2010.

فودة، محمد سعد: النظرية العامة للعقوبات الإدارية. لم تذكر الطبعة: دار الجامعة الجديدة. 2008.

كنعان، نواف: القانون الإداري "الكتاب الثاني". ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
كنعان، نواف: النظام التأديبي في الوظيفة العامة. ط1. الرياض: إثراء للنشر والتوزيع. 2008.
محمود ، القب حسن: الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية. لم تذكر الطبعة. القاهرة: دار النهضة العربية. لم تذكر سنة النشر .

المعايطه، منصور عمر: الأدلة الجنائية والتحقيق الجنائي. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2009.

ياقوت، ماجد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. ط2. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. 2007.

- الرسائل الجامعية

عياش، امجد: ضمانات الموظف العام في المساءلة التأديبية. جامعة النجاح الوطنية. 2007.

- الدوريات والمجلات

الجربوع، أيوب بن منصور: *ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، دورية الإدارة العامة مجلة دورية علمية متخصصة محكمة تصدر في الرياض*. العدد

الأول.المجلد رقم (44) المملكة العربية السعودية.2004.

القرشلي، حجازي: *المخالفات التأديبية والتحقيق الإداري، دورية العدالة والقانون، مجلة دورية قانونية متخصصة تصدر في رام الله*. العدد 12. لا يوجد رقم مجلد. فلسطين. رام الله.

2009.

لم يذكر اسم المؤلف: *العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية*. مركز رام الله *للدراستات حقوق الإنسان*. رام الله. العدد الثالث والثلاثون/ حزيران 2011.

الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة. بحث الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة طبقاً لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (55) لسنة 1976. بنغازي، لم يذكر تاريخ النشر، د. المهدي، حسين حمودة.

لم يذكر أسم المؤلف: *العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية*. مركز رام الله *للدراستات حقوق الإنسان*. رام الله. العدد الثالث والثلاثون/ حزيران 2011.

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

Administrative Investigation In Palestinian Civil Service
A comparative study

By
Alaa mohammad asmer

Supervisor
Dr. Mohammd sharaqa
Dr. Ghazi Dweikat

**The Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for the
Degree of master of public law, Faculty of Graduate Studies An-Najah
National University, Nablus, Palestine.**
2012

Administrative Investigation in the Palestinian Civil Service

A comparative study

By

Ala' Muhammad Yahia Al-Asmar

Supervised by

Dr. Muhammad Sharaka

Dr. Ghazi Dewekat

Abstract

In this study, the researcher subject of an administrative inquiry in the civil service Palestinians, where there are problematic in this study on the legal framework Governing the process of administrative investigation and the extent of the coherence

and agglutination legal architecture of the framework, where the researcher used in this study, comparative method, by comparison Palestinian legislation counterpart in

the Egyptian legislation and demonstrate the difference in some of the issues.

This study was divided into two chapters, the first entitled proceedings administrative investigation in the Palestinian civil service , and the intended action administrative investigation is how to begin the process of administrative investigation and what are the stages of this process, the investigation is administrative, like any other administrative process by decree under the law to commit by the administrative body entrusted by investigating the behavior of this road, and in this chapter was a researcher for referral for investigation is the first step that begins the

administrative investigation and that in (Section I), disciplinary procedures begins towards the employee to be referred for investigation, and in this section the researcher showed the competent authority of the assignment to investigate the (first requirement) and precautionary measures against the employee assigned to investigate, in the (second requirement).

In the second section of this chapter the researcher talked about directing administrative investigation, after the decision of referral for investigation phase of the stages of the investigation a direct inquiry to the employee, and in this section the

researcher direct mechanism administrative investigation, in the (first requirement)

and act to investigate the (second requirement).

In the second chapter of this study the researcher presented the guarantees of the public employee in the process of administrative investigation in the Palestinian civil service the, where the guarantees are divided into disciplinary procedural safeguards and guarantees of objectivity, and these guarantees are integrated with each other to achieve one goal is to provide confidence and reassurance to the employee assigned to investigate, and in the this chapter presented the researcher to the procedural safeguards in (Section I), which can be defined as the guarantees relating to the form action to investigate and does not involve investigation, do not extend to the subject of the investigation, a charge against the employee assigned to investigate, and in this section the

researcher showed the written form of inquiry and in the (first requirement), in addition to the adversarial nature of the administrative and investigative procedures in the (second requirement).

The second section of this chapter has dealt with the researcher objective guarantees, with reference to the difficulty of complete separation between procedural safeguards and guarantees of objectivity, it is difficult to separate the procedural safeguards for objective guarantees some guarantees can be procedural and substantive at the same time, and this result is characterized in general by the administrative law are year is characterized by mixing objective side with procedural side, objective guarantees are guarantees on the subject of administrative investigation, which touches the subject of the charge against the employee, and the most important objective guarantees that he suffered a researcher in this section is the impartiality of the investigation in (first requirement), as well as to ensure the right of defense and this is what would be researcher (second requirement), where he was a researcher controls the exercise of the right of defense and the limits of this right.

Through the study of legislation governing the administrative investigation process in Palestine, it is revealed there are some shortcomings in these texts, and through comparison with the Egyptian legislation show that the Egyptian legislation more accurate than his Palestinian counterpart, which exceeded many of the legal issues that overlooked the Palestinian legislator.

The disciplinary regime in Palestine is narrower than his Egyptian counterpart, do not exist for tighter disciplinary or disciplinary councils or administrative prosecution, and the authority granted to the point of investigation in Palestine are limited and are associated with Balelham which is a hindrance to the work of these bodies, this hand on the other hand, the Palestinian legislation detracted from the guarantees of the disciplinary officer in the process of administrative investigation, unlike the Egyptian legislature, which has strengthened these guarantees and regulations and in accordance with the provisions of the law.

The researcher suggested some recommendations for the treatment of the problem of the researcher and the results that emerged during the study, which rotates as a whole around the prescribed legal system governing the disciplinary process management, including the investigation, so that there is regulation legislation consistent and able to control the process of administrative investigation, similar to his Egyptian counterpart.