



جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

بحث

الضمانات الإجرائية للتحقيق الإداري

في

الوظيفة العامة

(دراسة مقارنة)

بحث مقدم ضمن متطلبات الحصول على درجة الماجستير في

الحقوق

إعداد الباحث

سالم بن راشد بن سالم المغيري

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

شريف يوسف خاطر

أستاذ القانون العام
وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

١٤٤٠هـ / ٢٠٢٠م

مقدمة

يعدُّ التحقيق الإداري أحد إجراءات النظام التأديبي التي يتمُّ اتِّخاذها في مواجهة الموظف العام، عند ارتكابه لفعليٍّ من شأنه أن يُخلَّ بمقتضيات الوظيفة أو بسببها، فتقوم سلطة التأديب بفتح تحقيقٍ مع الموظف بصدد المخالفة أو الواقعة المُتَّهم ارتكابه لها، ثم تتخذ القرار المناسب فيها، وهو إمَّا بإحالته إلى المحاكمة التأديبية وإمَّا حفظ التحقيق.

ولكن القواعد التي مُنحت للسلطة التأديبية عند قيامها باتِّخاذ إجراءات التحقيق، وغيرها من الإجراءات، **تعدُّ** من قبيل السلطات الكبيرة، والتي تتمتع فيها الإدارة بسلطةٍ تقديريةٍ واسعة، قد تَوَدِّي إلى حدوث تعسُّفٍ من جهة الإدارة تجاه الموظف عند تحديدها للمخالفات التأديبية واتِّخاذها لإجراءات التحقيق الإداري، هذا التعسُّف الذي قد يترتب عليه الخروج عن هدف وغاية النظام التأديبي بِرُمَّتِهِ، فضلاً عمَّا يترتب عليه من نتائج خطيرةٍ تتعلق بحقوق الموظف، وحرمانه من بعض مزايا وظيفته، وهو ما قد يُوَدِّي إلى عرقلة النظام الوظيفي، ولذلك كان لزاماً على المشرِّع الإداري، عند إصداره لنظام التأديب، أن يشرع في وضع الضمانات التي تكفل حماية الموظف العام، من تعسُّف الإدارة ضده أثناء اتِّخاذ إجراءات التحقيق الإداري.

ولذلك **تعدُّ** ضمانات التحقيق الإداري للموظف، لا سيما الإجرائية منها، ضماناتٍ في مواجهة سلطات التأديب، والتي من شأنها أن تقيد من هذه السلطات في مراحل وإجراءات التحقيق الإداري؛ حماية لحقوق الموظف، ومنعاً لتعسف الإدارة، وكفالةً لتحقيق هدف النظام التأديبي، وتأكيداً لشرعيته المستمدة من اتِّفاقه مع ما يوجبها القانون من إجراءاتٍ واجبة الاتِّباع حيال تأديب الموظف العام عند خروجه عن مقتضيات وواجبات وظيفته.

أولاً: أهمية البحث:

تعدُّ الضمانات الشكلية والإجرائية للتحقيق الإداري أحد أهمِّ الضمانات في نطاق **المسألة** التأديبية للموظف العام، وهي عبارةٌ عن مجموعة من الإجراءات والضوابط التي يجب مراعاتها أثناء التحقيق مع الموظف المخالف والتي تهدف إلى إظهار الحقيقة، وحماية حقوق الموظف^(١)، وتبدو هذه الأهمية بوضوح من خلال ما يسعى إليه التحقيق من الوصول إلى الحقيقة فيما نسب إلى الموظف من اتِّهام، وهو ما تتحقق به الحكمة من إجراء التحقيق بوجهٍ عام، حيث **إن** هذه الإجراءات هي التي تكفل تحقق الغاية التي شُرِّع من أجلها التحقيق الإداري.

ثانياً: منهج البحث:

(١) نواف مشهور العنزي، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤؛ د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الثالثة، دار صباح الأنباري للطباعة، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٠٦.

نتناول موضوع هذا البحث من خلال المنهج التحليلي المقارن، والذي نعتمد فيه على تحليل النصوص القانونية الواردة في قوانين الخدمة المدنية العُماني والمصري وأحكام القضاء الإداري المصري والعُماني وغيرها من التشريعات العربية المقارنة، ومراجعة آراء الفقه القانونية وأحكام القضاء في هذا الصدد؛ وذلك بغية الوصول لهدف الدراسة وتناول **إشكالياتها**.

ثالثاً: خطة البحث:

يمكن تقسيم الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري، إلى نوعين: أولهما: ضمانات سابقة على بدء التحقيق الإداري، وتتمثل هذه الضمانات في الإذن بإجراء التحقيق الإداري وتحديد السلطة المختصة **بإجرائه**، حيث لا يجوز إجراء التحقيق إلا من الجهة التي خولها القانون بذلك، وكذلك ما يتعلق منها بالوقف عن العمل، حيث يترتب على الإذن بإجراء التحقيق وقف الموظف عن العمل، إلا أنّ الوقف عن العمل له شروط و ضمانات محددة، وثانيهما: ضمانات معاصرة للتحقيق الإداري، وتتمثل في كتابة التحقيق، وتدوينه، وللوقوف أكثر على أهداف البحث، نتناول هذا البحث في ثلاث مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم وأهمية التحقيق الإداري.

المبحث الأول: الضمانات الإجرائية السابقة على إجراء التحقيق.

المبحث الثاني: الضمانات الإجرائية المعاصرة على إجراء التحقيق.

المبحث الأول

مفهوم وأهمية التحقيق الإداري

يعدُّ التحقيق الإداري أحدَ أهمِّ وأبرز الضمانات في نطاق التأديب الإداري^(١)، فمن خلاله يتمُّ إجراء تحقيقٍ مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوبٌ إليه من اتِّهام؛ على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في **الإجراءات** التأديبية، ولذلك سنحاول في هذا المبحث بيان مفهوم التحقيق الإداري وأهميته، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف التحقيق الإداري

يعدُّ التحقيق الإداري أول الإجراءات المُتخذة تجاه الموظف، أو المتعاقد مع الإدارة، فنقوم اللجنة التحقيقية بتحديد الواقعة أو الخطأ التأديبي، والمسؤول عن إحداثه، وما إذا كان عمدياً أو

(١) والتأديب لغة من مصدر أدب، بمعنى هذبه وربّاه على محاسن الأخلاق، والتأديب يعني التهذيب؛ أي: الإصلاح، والتأديب: هو التعليم، والمعاقبة على الإساءة، فيقال: أدبه؛ أي: علمه الأدب، وعاقبه على إساءته؛ لأنه سبب يدعو إلى حقيقة الأدب. راجع: مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٤٢٦هـ، مادة أدب، ص ٧٥.

غير عمدي، بعد الاستعانة بجهة رسمية ذات اختصاص، ومن ثم يُصدر الوزير قراره بناءً على توصية اللجنة التحقيقية المشكّلة لهذا الغرض^(١).

وسنوضح مفهوم التحقيق الإداري، في اللغة والاصطلاح والفقهاء والقضاء، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

التحقيق الإداري لغة واصطلاحاً

في اللغة اشتقت كلمة تحقيق من الحق، وهو نقيض الباطل، فأصل كلمة تحقيق في اللغة هي "حَقَّق" و"حَقَّقَه": أي أكَّده، و "المحقق" يقال كلام محقق: محكم منظم، ثوب محقق: محكم النسيج، و "أحقَّ" الأمر: أوجبه وصيَّره حقاً لا يشك فيه. يقال: "أحقَّ عليه القضاء": إذا أوجبه. تحقَّق الخبر: ثبت^(٢)، ويذكر الزمخشري في مؤلفه أساس البلاغة: "وَحَقَّقَ الأمر حقاً: بمعنى ثبته وأوجبه، وحققت الأمر وأحققته: أي كنت على يقين"^(٣)، وحقق الأمر بمعنى تحرَّاه وتثبت منه، وتحقيق من حق، وهو التثبت من أمر ما، وحقَّق مع فلان في قضية بمعنى أخذ أقواله فيها^(٤).

أما في الاصطلاح عرِّف التحقيق بصفة عامة بأنه "بذل الجهد للكشف عن حقيقة أمر ما، وذلك بتمحيص أدلة الاتِّهام وتعزيزها أو هدمها، تمكيناً للسلطة من النظر في أمر صلاحيتها للعرض على قضاء الحكم"^(٥)، وفي إطار التأديب القانوني، فإنَّ التحقيق الإداري هو "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة وجمعها؛ من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تُشكِّل مخالفةً تأديبية، ومعرفة مرتكبها، وإقامة الدليل على اتِّهامه أو سلامة موقفه"^(٦).

والملاحظ أنه جرى التعبير عن التحقيق الذي يجري مع الموظفين العموميين الذين تقع منهم مخالفاتٌ تأديبيةٌ بعدة مصطلحاتٍ كالتحقيق الإداري أو التحقيق التأديبي، ودون تفرقة

(١) عبد الله ناصر الدوسري، السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي - دراسة مقارنة بين السعودية والأردن، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية القانون، الأردن، ٢٠١٤، ص ٦٩.

(٢) جبران مسعود، معجم الرائد (لغوي عصري)، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٧، ص ٣٧٠.

(٣) جار الله محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار هازر، بيروت، ١٩٧٩، ص ١٣٥.

(٤) محمد أبو بكر الرازي، مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨٢، ص ١٤٦، ١٤٧.

(٥) محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، الطبعة الثانية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٥٦٥.

(٦) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٤٧.

بينهما، ومع ذلك فإنَّ هناك جانباً من الفقه يذهب إلى التمييز بين المصطلحين، وقصّر مصطلح التحقيق التأديبي على التحقيق الذي يجري في المخالفات التأديبية، وذلك على أساس أنَّ مصطلح التحقيق الإداري فيه نوعٌ من التعميم وليس التخصص، فهو يطلق على التحقيق الذي يجري بمناسبة استقالة موظف أو طلب نقل أو ترقية أو مخالفة تأديبية، وغيرها، أمّا مصطلح التحقيق التأديبي فهو أدقُّ في الدلالة على التحقيق الذي يجري في إطار المخالفة التأديبية^(١).

ومن جانبنا فإننا لا نرى **فارقاً كبيراً** بين كلا المصطلحين، وأنهما **مترادفان** ويشيران إلى ذات المعنى؛ ذلك أنَّ إجراء التحقيق عادةً لا يتمُّ إلا في حالات وقوع مخالفة من قبل الموظف، وبالتالي فإنَّ اصطلاح التحقيق الإداري لا يميز ولا يختلف كثيراً عن اصطلاح التحقيق التأديبي، وأنه حتى في الحالات التي يرى البعض أن مصطلح التحقيق التأديبي يتفرد في الدلالة على التحقيق الذي يجري مع الموظف بخصوص مخالفة ما، وأنه يختلف عن غيره من التحقيقات التي تجريها الإدارة في أيِّ شأن من شؤون العاملين لديها في غير مجال التأديب^(٢)، كالتحقيق في طلب الاستقالة أو تظلمه من تخطئه في الترقية، فإنَّ مثل هذه الإجراءات يتمُّ التحقيق فيها حالة إذا ما شابها وجود خطأ أو مخالفة تأديبية، أمّا دون ذلك فلا محلَّ للتحقيق.

الفرع الثاني

التحقيق الإداري فقهاً وقضاً

لم تتضمن التشريعات ذات العلاقة تحديد المقصود بالتحقيق الإداري^(٣)، وهو ما دفع بعض الفقه والقضاء إلى تعريفه مركزاً على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة^(٤).

(١) د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣١٤، ٣١٥.

(٢) هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٩٠.

(٣) لم تتضمن التشريعات العربية - حسب علمنا ومن خلال الفحص والمراجعة للقوانين الوظيفية في التشريعات المختلفة - تعريفاً للتحقيق الإداري، فلم يرد تعريفٌ للتحقيق الإداري في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وكذلك في قانون الخدمة المدنية العُماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤، أيضاً لم يتضمن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وتعديلاته بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ أيَّ تعريفٍ للتحقيق الإداري، وذات الأمر في قانون الخدمة المدنية الأردني سواء في النظام الحالي المعمول به رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣، وتعديلاته بالقانون رقم ٩٦ لسنة ٢٠١٤.

(٤) نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٢٨٦.

وإزاء ذلك تصدى الفقه لعملية تعريف التحقيق الإداري أو التأديبي؛ وذلك بهدف سدّ تلك الثغرة، فعرّفه البعض من الفقه بأنه "وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلاً يُشكّل مخالفةً تأديبيةً لأحكام الوظيفة العامة، والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أمانة ونزاهة، والتزام بمهام وظيفته وواجباته^(١). كما عرّفه البعض^(٢) بأنه "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها".

ويعرف أيضاً بأنه "الوسيلة الفاعلة لإثبات الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقرت عليها أحكام القضاء"^(٣).

وعلى صعيد الفقه العربي، عرّفه البعض في الأردن بأنه "مجموعة من الإجراءات تستهدف التحقق والتثبت من الوجود المادي للوقائع التي نسبت للموظف العام وجمع الأدلة على ارتكابها وتحديد مرتكبيها ومسئولية كلّ منهم"^(٤).

كما عرّف بأنه "إجراء شكليّ جوهريّ يُتخذ بعد وقوع المخالفة الإدارية أو المالية من قبل السلطة المختصة بموجب القانون، والذي تسعى من خلاله إلى البحث والتحقيق والتنقيب عن الأدلة، وتجميعها؛ ومن ثم تقديرها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها؛ لتحديد تكييفها القانوني؛ ومن ثم بيان ما إذا كانت تُشكّل مخالفةً تأديبيةً أم لا، واقتراح الجزاء التأديبي بالنسبة لها أو أوجه التصرف المختلفة للسلطة المختصة حسب القانون"^(٥).

(١) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دراسة حول تطبيق مفهوم الشرعية الشكلية الجامدة على

الإجراءات التأديبية في القانون الإداري المصري والمقارن، دار الغرب، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٢٥٠.

(٢) ثروة محمود عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ١٩١.

(٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٩٧.

(٤) علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ١٩٩٤، ص ٤٠٦.

(٥) أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة،

٢٠١٧، ص ٢٣.

ونفهم من ذلك أنّ التحقيق الإداري هو أحد الإجراءات الجوهرية عند كل مساءلة أو محاكمة تأديبية^(١)، وهو أمرٌ وجوبيٌّ، أي إنه يجب أن يكون سابقاً على توقيع الجزاء التأديبي، كونه يستهدف جمع الأدلة والبحث عن الوثائق والمستندات والأدوات ذات العلاقة بالمخالفة التأديبية محل البحث، وبهدف تحديد ظروف ارتكاب تلك المخالفات^(٢).

وعلى الصعيد القضائي فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية قد عرّفت التحقيق الإداري بقولها: "التحقيق يعني بصفة عامة الفحص والتقصي الموضوعي المحايد، والتروي لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاصٍ محددين؛ وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"^(٣).

أما القضاء الإداري العماني فلم يتعرض لتعريف التحقيق الإداري، إلا أنه تناول التحقيق الإداري في العديد من أحكامه، وقرّر أنّ إحالة الموظف للتحقيق الإداري هي من صميم السلطة التقديرية للجهة الإدارية، فقرّر أنّ "الإحالة إلى التحقيق في سائر قوانين نظم الخدمة المدنية وغير المدنية هي سلطةٌ تقديريةٌ للرئيس ضد مرؤوسه إن شاء استعملها وإن شاء تركها - السكوت أو الامتناع عن الإجابة لطلب المدعي في تظلمه بإحالة ضابط شرطة إلى التحقيق لا يولد قراراً إدارياً سلبياً مما يقبل الطعن فيه أمام المحكمة"^(٤).

المطلب الثاني

أهمية التحقيق الإداري

للتحقيق الإداري أهمية خاصةٌ تُميّزه عن التحقيق الجنائي، فأهميته لا تتعلق بالموظف العام فقط، بل بالإدارة كذلك، كما أنّ التحقيق الإداري قد يكون له آثارٌ اجتماعيةٌ، وهو بذلك يكتسب أهمية تتعلق بالموظف والإدارة معاً؛ ذلك أنّ الإدارة أيضاً تستطيع من خلاله الوصول إلى الحقيقة حول المخالفة، وبالتالي تتمكن من اتخاذ الإجراء المناسب لضمان غاية إصلاح المرفق العامة وتسييره بانتظام **وإطراداً**.

ونتناول أهمية التحقيق الإداري في النقاط الآتية:

(١) أحمد السريطي الطاهر، ضمانات المحاكمة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٧٥.

(٢) فيصل شطناوي، إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد السادس والعشرون، ٢٠١٢، ص ١٥٣٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٣/٥/١٩٨٩، مجموعة أحكام السنة ٣٤، ص ٩٧٣؛ والحكم الصادر في الطعن رقم ٣٤٦٤ لسنة ٤٩ ق، جلسة ٥/١/٢٠٠٨.

(٤) راجع حكم محكمة القضاء الإداري العماني، الاستئناف رقم ٢٨ لسنة ٤ قضاء استئناف، جلسة ١٥/١/٢٠٠٥.

أولاً- أهمية التحقيق بالنسبة للموظف:

تبرز أهمية التحقيق بالنسبة للموظف في مسألتين، هما:

١- ممارسة حق الدفاع:

يعدُّ التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات الموظف قبل أن توقع عليه الإدارة **جزاءها** التأديبي، إذ من حقّه أن يُمنح الفرصة للدفاع عن نفسه وإثبات براءته مما نُسب إليه، وألاً تتعسف جهة الإدارة في **معاقبته** إلا من خلال إجراءاتٍ شكليةٍ وموضوعية، وفي مقدمة هذه الإجراءات وجود هيئةٍ أو جهةٍ تتولّى مهمة استجوابه والتحقيق معه، على أن تُهيئ له الوقت الكافي للدفاع عن نفسه^(١)، وأن تبني هذه اللجنة توصياتها وفقاً لما تحصل عليه من أدلة، فلا تتبنى قرارات أو توصيات إلا بناءً على الأدلة المتحصل عليها في ملف القضية^(٢).

٢- ضمان إيجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة :

ذلك أنّ التحقيق الإداري يهدف إلى الوصول إلى حقيقة الفعل المنسوب إلى الموظف والتيقن من ارتكابه له بالوسائل التحقيقية المتاحة، أي **إنّ** التحقيق الإداري من شأنه بيان جسامته الفعل أو بساطته ومدى الضرر الذي ألحقه الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل فيها، وعلى ضوء ذلك تقرر الإدارة الجزاء الذي توقعه على الموظف بحيث يتناسب الجزاء مع الفعل المرتكب، وألاً تتعسف الإدارة في إيقاع العقوبة^(٣)، فهذه الأهمية تبرز للموظف حتى وإن كانت النتيجة سلبيةً بأن فرض عليه عقاب أو جزاء تأديبي، فعقوبة التوبيخ ليست كعقوبة العزل مثلاً، من حيث الأثر المترتب على كلّ منهما، إذ **إنّ** التحقيق يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة الدقيقة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن تلك المخالفة؛ لأنّ الترابط بين العقوبة والمخالفة غير قائم في نطاق التأديب مثلما هو عليه الحال في القانون الجنائي^(٤).

ثانياً- أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للإدارة:

يجب على الإدارة أن تسعى لحماية المرفق العام الذي تديره، ولها في ذلك اتّخاذ كافة الإجراءات التي تكفل حسن سيره بانتظام **وإطّراد**، ومن هذه الإجراءات حقُّ مجازاة وعقاب

(١) عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية - دراسة مقارنة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٨٨ وما بعدها.

(٢) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٥، ص ١٣٨، ١٣٩.

(٣) محمد حميد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٥، ص ١٧.

(٤) علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - دراسة مقارنة، الدار العربية، بغداد، بدون تاريخ نشر، ص ٢٨.

الموظف إذا أخطأ، إلا أنها على الرغم من ذلك يجب عليها ألا تتعسف في مواجهة الأخير، ذلك أن الموظف هو محرك المرفق، وهو الوسيلة لإدارته، ولذلك يجب أن يُمنح الموظف الضمانات التي تكفل حمايته، وتتيح له فرصة الدفاع عن نفسه ضد أيّ اتّهام يُنسب إليه، ومن هنا تبرز أهمية التحقيق بالنسبة للإدارة، فالأخيرة تستطيع من خلال التحقيق أن تتخذ إجراءاتها ضد الموظف بناءً على معلومات صحيحة، وألاً تندفع وراء اتّخاذ قراراتٍ أو جزاءاتٍ ضده، بناءً على معلومات مفتقرة إلى الدقة، فالتحقيق الإداري وفقاً لهذا الأمر، من شأنه أن يوفر للإدارة الوقوف على مواطن الخلل في جهازها الإداري والتنظيمي، ولأنّ إيقاع العقوبة جزافاً من جهة الإدارة ينعكس سلباً على علاقة الموظف بالمرفق الذي يعمل فيه، إذ لا يشعر الموظف بالاطمئنان وينتابه الخوف في كلّ عمل يؤديه وينسحب أثر ذلك على عطاء الموظف **وانتاجيته**^(١)، وبالتالي فإنه إذا كانت الإدارة حرةً طليقةً في إيقاع وتقدير كفاية ما استندت إليه من أسباب في مجازة الموظف، إلا أنها - ووفقاً لما أكدته أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية- يجب أن تكون قد استندت في ذلك إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تتجها، ذلك أنّ القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شأن أيّ قرار إداري يجب أن يقدم على سببه المبرر له قانوناً، وإلا كان فاقداً لمشروعيته^(٢).

والقول بعكس ذلك يؤدي إلى نتائج سلبية على الموظف والإدارة معاً، فبالنسبة للموظف يؤدي ذلك إلى شعوره بعدم الأمان والظلم، وهو ما سينعكس سلباً على كفاءة عمله **وأدائه** واجباته الوظيفية، ويقلل من **إنتاجيته** حتماً، أمّا بالنسبة للإدارة فإنّ مثل هذه الجزاءات غير الدقيقة التي لم تستند إلى تحقيقٍ وأدلةٍ ستؤثر على استقرار المرفق وسيره بانتظام **وأطراد**، كما سينعكس سلباً على الإدارة التي لن تستطيع تلافى تكرار مثل هذه المخالفات، لأنه لم تقف على حقيقتها وأسبابها، وبالتالي لن تكون على هدى وبصيرة من أمرها، لا سيما وأنّ اتّهام موظفٍ معينٍ بارتكاب مخالفةٍ ما، وإحالاته للتحقيق بشأنها، لا يعني أنه قد ارتكب المخالفة وحده، وإنما قد يشترك معه موظفون آخرون، ولهذا فإنّ التحقيق يسهل للإدارة عملية التعرّف إلى بقية المشتركين في ارتكاب المخالفة من خلال الموظف المتهم، فالتحقيق إذن يعمل على كشف الحقيقة عن الموظفين المتواطئين على عرقلة سير العمل في المرفق العام^(٣).

(١) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٨٦.
(٢) راجع في ذلك: الطعن رقم ١٤٩٩ لسنة ٣٨ ق، مشار إليه لدى: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ٢٠٠٨، ص ٧٩.
(٣) زياد خلف عودة، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٦، ص ١٠ وما بعدها.

كما أنّ القرار التأديبي لا يمكن أن يكون صحيحاً من الناحية الشكلية والموضوعية، بالقدر الذي يضمن عدم تعرّض الموظف للإخلال بضمانات الدفاع، إلّا إذا كان القرار مستنداً على معلوماتٍ ووقائعٍ حقيقيةٍ معززةٍ بأدلة، ومستندات كتابية، وهذا لا يمكن أن يتأتّى إلّا من خلال مرحلة التحقيق الإداري^(١).

وهو ما دفع المحكمة الإدارية العليا إلى القضاء ببطلان القرار التأديبي الذي يصدر دون إجراء تحقيق؛ وذلك لتخلّف ضماناتٍ جوهريةٍ من ضمانات التأديب، حيث قضت بأن "القرار التأديبي وقد صدر دون أيّ إشارةٍ تفيد إجراء تحقيق يصير مخالفاً للقانون جديراً بالإلغاء؛ لتخلّف إجراءً جوهريةً يتعلق بتوفير الضمانات اللازمة **للاطمئنان** إلى صحة الوقائع الموجبة للجزاء بما يمكن للقضاء من تسليط رقابته على قيامها بالتحقيق، وعلى مدى سلطة الإدارة، ومن ثمّ فإنه ينبغي على إغفال هذا الإجراء بطلان القرار التأديبي"^(٢).

ثالثاً: أهمية التحقيق الإداري للمجتمع:

تبرز أهمية التحقيق الإداري للمجتمع من جانبين: أولهما هو أنه يُمَثِّلُ ضماناتٍ مهمةً من ضمانات الموظف العام، بمعنى أنّ الإدارة تسعى إلى مجازاة الموظف عما يُنسب إليه وفق تقديراتها المتعلقة بالحفاظ على سير المرفق العام وانتظامه، وهي بالقدر الذي تسعى فيه إلى ذلك، فإنها لا تلحق الحيف والجور على الموظف، وإنما تتأى عن التعسف به، عند استخدام سلطتها التقديرية، وذلك إلا إذا أثبت لها وبشكل قاطع نسبة الفعل إليه، وهو ما لن يحدث إلّا من خلال التحقيق والفحص الدقيق^(٣). وثانيهما أنه نتيجةً لتطور المجتمعات وتدخل الدولة في مجالات ما كانت لتضطلع بها في الماضي، ممّا أدّى إلى زيادة الكوادر العاملة لمواكبة أعمال الدولة المتشعبة والمتزايدة، فإنّ أهمية الوظيفة العامة ازدادت استناداً إلى ذلك وازداد معها عدد الموظفين الذين يمثلون الحجر الأساس في هذه الوظيفة، ومع **ازدياد** أهمية الحفاظ على الموظف العام والذي يمثل عصب الوظيفة العامة، وبناءً عليه يُمثّل التحقيق الإداري أهميةً كبرى في الحفاظ على سلامة البناء المجتمعي ككل، من خلال الحفاظ على سلامة البناء الإداري متمثلاً في الوظيفة العامة^(٤).

رابعاً- أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للجزاء المفروض على الموظف:

-
- (١) د. علي خنجر شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨، ص ٣٢٦.
- (٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٢٢٧٠ لسنة ٣١ ق، جلسة ١٩٨٦/١٢/٢.
- (٣) عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٢.
- (٤) علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، مرجع سابق، ص ٣.

تبرز أهمية التحقيق الإداري فيما يتعلق بالجزاء الموقَّع على الموظف، من حيث تكييف الخطأ الوظيفي، ذلك أنَّ الخطأ الوظيفي يكون أصعب في تكييفه من الخطأ الجنائي، باعتبار أنَّ الأعمال التي تُشكِّلُ جريمةً قد قررتها القوانين العقابية بنصوصٍ صريحةٍ وواضحة، أمَّا الجريمة التأديبية فإنها لا تخضع للمبدأ المقرر في قانون العقوبات: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وبالتالي فإنها عصية على الحصر؛ مما يصعب وصفها في إطار محدد مثلما هو الحال في الجرائم الجنائية، ولذلك فإنَّ الإدارة لها سلطةٌ تقديريةٌ فيما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف يُشكِّلُ ذنبًا أو جرمًا إداريًا أم لا، إلا أنها أيضًا خاضعةٌ للرقابة كضمانٍ لعدم التعسف في استعمال سلطتها^(١).

كذلك تبرز أهمية التحقيق الإداري من حيث الجزاء المفروض ذاته، ذلك أنَّ المشرِّع الوطني في مصر وسلطنة عمان، وفي الغالبية العظمى من التشريعات العربية، لا يصنف الجريمة التأديبية ويحددها على وجه الدقة ثم يضع مقابلها جزاءً **محددًا**، وإنما يكتفي بتحديد مجموعةٍ من العقوبات، ويمنح الإدارة السلطة في تحديدها مع الموظف، وتتولَّى الإدارة في هذه الحالة مهمةً توقيع العقاب المناسب للجريمة التأديبية، ولا شكَّ أنَّ التحقيق هو الوسيلة التي تستطيع من خلالها الإدارة توقيع العقاب المناسب لكلِّ واقعةٍ أو حالة تحقق فيها.

وحقيقة الأمر أنَّ البدء في التحقيق وإن كان له أهميةٌ بالغةٌ للموظف المتهم بارتكاب جريمة تأديبية، وللإدارة كذلك، لأنه يؤدي إلى كشف الحقيقة وإزالة الغموض، ومع ذلك فإنَّ البدء في التحقيق قد يترتب عليه آثارٌ سيئةٌ بالنسبة للموظف، لأنَّ السائد أنَّ مجرد استدعاء الموظف للتحقيق قد يُسيء إلى سمعته لدى الموظفين والإدارة، وقد يترتب على ذلك أن يلحق ضررًا بسمعة الوظيفة ويؤثر في امتيازاته الوظيفية، ومن ثمَّ فلا ينبغي البدء بالتحقيق مع الموظف، ولا سيما إذا كان ممن يشغلون مناصبٍ عليا، إلا إذا كان هناك خطورةٌ حقيقية، ومظاهرٌ فسادٍ ظاهرة تدلُّ على ارتكاب المخالفة المنسوبة؛ لأن التحقيق معه - حتى ولو انتهى بحفظ التحقيق - سيؤثر بصورةٍ سلبيةٍ على سمعة الموظف، وسيثير الشكَّ ضده، مما قد يؤثر على مركزه الوظيفي، وثقته بنفسه، ونظرة زملائه في العمل إليه^(٢).

وننتهي من العرض السابق إلى أنَّ التحقيق في مجموعه هو عبارةٌ عن إجراءٍ جوهريٍّ لا بدَّ من اتِّباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف، فالشكاوى، والبلاغات، والتحريات، وإن كانت

(١) محمد حميد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٩.

(٢) د. خالد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام - دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٢، ص ٢٨٠.

تصلح لتكون سنداً لنسب اتِّهام إلى من تشير إليه، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع جزاءٍ عليه، ما لم تُجرِ الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيها المتهم بما هو منسوب إليه^(١).

المبحث الثاني

الضمانات الإجرائية السابقة على إجراء التحقيق

جرت التشريعات والقضاء في الدول المختلفة على التأكيد على قيمة الضمانات الإجرائية، وعلى أنها وسيلة يمكن من خلالها العمل على الحد من التطرف في تأديب الموظف^(٢)، لا سيما السابقة على إجراء التحقيق، حيث يجب بدايةً، عند الرغبة في إجراء تحقيقٍ مع الموظف العام، أن يتمَّ تطبيق ضماناتٍ تتعلق بالإحالة إلى التحقيق، وبحيث يجب أن يصدر قرارٌ بالإذن بالتحقيق من الجهة المختصة بذلك قانوناً، ويجب أيضاً في حالة إيقاف الموظف عن العمل كنتيجة للإذن بالتحقيق، أن يتمَّ هذا الإيقاف في حدود القانون، وبناءً على ذلك، نتناول الضمانات الإجرائية السابقة على التحقيق، في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

الضمانات المرتبطة بالإحالة للتحقيق الإداري

إذا كان الغرض من الضمانات التأديبية هو ضمان الوصول بالتحقيق للكشف عن الحقيقة، فيجب أن تغطي هذه الضمانات كافة مراحل الإجراءات التأديبية، ومن المراحل المهمة في التحقيق بطبيعة الحال مرحلة الإحالة إلى التحقيق؛ ذلك أن تلك المرحلة هي نقطة البدء في تحريك الإجراءات التأديبية، وعلى أساسها تبدأ الإجراءات الأخرى^(٣)، ويُعرف البعض الإحالة للتحقيق بأنها وسيلة إجرائية يُقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قويٍّ بارتكابه مخالفة تأديبية^(٤)، وعلى هذا الأساس يجب توفير الضمانات في تلك المرحلة، من حيث بيان السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، وضوابط هذه الإحالة، وهو ما نتناوله على النحو الآتي:

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٤٣٧ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٠/١٢/١٠.

(٢) د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧، ص ١٦٨، ١٦٩.

(٣) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

(٤) د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٩؛ عبد الكريم قاسم الصنعاني، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٣، ص ١٤٠.

الفرع الأول

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري

يعدُّ صدور قرار بالإحالة للتحقيق هو بداية إجراءات التحقيق ضد الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية، ويمكن تعريف الإحالة للتحقيق بأنها "وسيلة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف؛ لوجود احتمالٍ قويٍّ بارتكابه مخالفة تأديبية"^(١)، ويجب وفقاً لذلك تحديد السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة للتحقيق، حيث إنَّ صدور قرار الإحالة إلى التحقيق من سلطة غير مختصة بإصداره، يترتب عليه بطلان التحقيق والآثار المترتبة عليه، وأهمُّها قرار الجزاء المطعون فيه، حيث انتهت العديد من أحكام القضاء الإداري في الدول العربية إلى بطلان الجزاء التأديبي حالة مخالفة السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق^(٢).

ونشير هنا إلى أن ثمة **فارقاً** بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق بالفعل، فالطلب هو بمثابة شكوى والتي قد تنتهي بتحقيق من قبل الجهة المختصة، وقد لا تنتهي بذلك، فهي عبارة عن طلب بمخالفة أو جريمة ما للتحقق بشأنها واتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الخصوص، أمَّا قرار الإحالة إلى التحقيق فهو يُمَثِّلُ بدء إجراءات التأديب، وذلك بالإحالة للتحقيق من قبل الجهة المختصة^(٣).

وبناءً على ذلك يمكن القول، بأنَّ التحقيق التأديبي لا ينعقد إلاَّ بإحالة الموظف إلى التحقيق حتى تباشر السلطة المختصة بالتحقيق الإجراءات المطلوبة لذلك؛ من أجل التوصل إلى الحقيقة^(٤).

وتختلف الجهات المختصة بالإحالة في التحقيق في كلِّ دولةٍ عن غيرها من الدول، كما أنَّ هناك بعض التشريعات التي لم تحدد السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق، وذلك كالمرجع المصري في ظلِّ قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والذي لم يتضمن أيَّ نصوصٍ تحدد السلطة المختصة

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي للموظف، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٦.

(٢) فعلى سبيل المثال: قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الأمر بالتحقيق يصدر من الوزير المختص بالنسبة للموظفين من درجة مدير عام ومن وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بالنسبة لمن عداهم، ولا يجوز أن يصدر الأمر بالتحقيق ممن هم دون الوزير بالنسبة لموظفي الفئة الأولى؛ نظراً لأهمية مراكزهم وخطورتها" الطعن رقم ٨٢٩ لسنة ٣ قضائية، جلسة ١٤/١٢/١٩٥٧.

(٣) عادل أحمد فؤاد، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٥، ص ٢٠٦.

(٤) أحمد عبد زيد الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه، مرجع سابق، ص ٧٢.

بالإحالة للتحقيق، وكذلك لائحته التنفيذية الصادرة في ١٤ سبتمبر ١٩٧٨^(١)، والتي لم تتضمن في الجزء الخاص بالتحقيق سوى ثلاث مواد تتعلق بإخطار العامل بالجزاء الموقَّع عليه خلال سبعة أيام من صدور القرار الإداري، وما يتصل بإيداع أوراق التحقيق والجزاء في ملفٍ فرعيٍّ يلحق بملف الخدمة^(٢).

والحقُّ أن هذا المسلك الذي اتبعه المشرع المصري في ظلِّ القانون السابق من عدم تحديد للجهة المختصة بالإحالة للتحقيق، كان محلَّ نقد، لا سيما وأنَّ المشرع المصري كان ينصُّ في ظل القوانين السابقة على تحديد السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق، وإزاء تلك الانتقادات فإنَّ المشرع المصري أصدر قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والذي وإن كان قد اكتفى بالنص في المادة ٥٩ على وجوب إجراء التحقيق قبل توقيع الجزاء على الموظف^(٣)، إلا أنه نصَّ في اللائحة التنفيذية لهذا القانون على اختصاص الرؤساء الإداريين للموظف العام بإحالة الموظف للتحقيق، ولكن بشرط ألاَّ يقلَّ المستوى الوظيفي للرئيس الإداري عن درجة مدير عام^(٤).

أمَّا في سلطنة عُمان، فقد حدَّد المشرع العماني السُّلطة المختصة بإحالة الموظفين إلى التحقيق، حيث نصَّ في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤، على أنه "إذا نُسب إلى الموظف ارتكاب مخالفة، أعدَّ الرئيس المباشر مذكرةً تتضمن المخالفة واسم الموظف المنسوبة إليه ووظيفته ودرجته؛ وذلك للعرض على رئيس الوحدة لإحالة الموظف للتحقيق"^(٥).

وهو ما نفهم منه أنَّ الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق في عُمان تتمثل في رؤساء الوحدات الإدارية في السلطنة، وأنه يُشترط للإحالة أن يقوم الرئيس المباشر بإعداد مذكرةٍ تتضمن طبيعة المخالفة المنسوبة للموظف وبياناته ووظيفته، ونشير هنا إلى أنَّ قرار الإحالة للتحقيق هو في النهاية مرجعه السلطة التقديرية للرئيس الإداري، وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري

(١) عبد الكريم قاسم الصنعاني، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٢) راجع اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى، والصادرة بمقتضى قرار لجنة شؤون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨.

(٣) حيث نصت على أنه "لا يجوز توقيع أيِّ جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

(٤) حيث نصت المادة (١٥١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الجديد على أنه "يحال الموظف إلى التحقيق فيما نسب إليه من مخالفات، وذلك بموافقة أحد رؤسائه الإداريين ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن مدير عام".

(٥) المادة (١٢٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠ / ٢٠٠٤.

العماني بقضائها "الإحالة" إلى التحقيق في سائر قوانين نظم الخدمة المدنية وغير المدنية هي سلطة تقديرية للرئيس ضد مرؤوسه إن شاء استعملها وإن شاء تركها - السكوت أو الامتناع عن الإجابة لطلب المدعي في تظلمه بإحالة ضابط شرطة إلى التحقيق لا يولد قراراً إدارياً سلبياً مما يقبل الطعن فيه أمام المحكمة"^(١).

إن أمر الإحالة للتحقيق الإداري لا يترتب عليه وصف القرار الإداري، ومن ثم لا يترتب عليه البطلان، ويؤيد هذا الرأي حكم محكمة الإدارية العليا المصرية التي قضت في حكم قديم لها بأنه "عدم جواز الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق تأسيساً على أنه لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً سابقاً على المحاكمة، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحده للطعن، إذ ليس ثمة مصلحة تعود على العامل من جراء طعنه أو تظلمه من هذا القرار، فضلاً عنه فإن الأمر به إذا لم يكن صادراً من مختص فإنه يجوز أمراً آخر به، كما أنه في إمكان سلطة التحقيق تدارك كل ما فات الإجراءات السابقة من نقص أو بطلان"^(٢).

ومن جانبنا فإننا نتفق مع الرأي الأول، الذي يرى بأن صدور قرار الإحالة من جانب سلطة غير مختصة، يعد قراراً نهائياً يجوز الطعن عليه بالإلغاء بداية ودون الانتظار لصدور قرار نهائي بتوقيع جزاء^(٣)، ذلك أن مجرد إحالة الموظف للتحقيق، يترتب عليه تلوين سمعته، حتى لو لم يترتب على قرار الإحالة تعرضه للعقاب، فمجرد إحالته للتحقق يترتب عليه الإساءة إلى سمعته، والتي قد تكون ناتجة عن مجرد شبهات أو افتراءات، مما يؤثر في مركزه الوظيفي والاجتماعي.

الفرع الثاني

ضوابط وقيود الإحالة للتحقيق الإداري

بطبيعة الحال، لا يمكن الحديث عن إحالة الموظف للتحقيق إلا إذا كان هناك مخالفة تأديبية تم ارتكابها في العمل، ومن ثم فإن وجود شبهات بارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية هو

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإداري العماني، الاستئناف رقم (٢٨) لسنة (٤) قضاء استئناف، جلسة ٢٠٠٥/١/١٥، سابق الإشارة إليه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بجلسة ١٩٦٣/١/٢٦، ومشار إليه لدى: عبد الكريم قاسم الصنعاني، مرجع سابق، ص ١٥٩.

(٣) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة مزيدة ومنقحة، ٢٠١٤، ص ٧٣٦؛ د. عبد اللطيف بن شديد الحري، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة - دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، بدون دار نشر، ٢٠٠٦، ص ٢٨٢.

شرطاً **رئيس** من شروط الإحالة للتحقيق، وبناءً على ذلك، فإنه من غير المتصور أن يُحال موظفٌ عام إلى التحقيق لغير هذا السبب، وإلا كان قرار الإحالة باطلاً من حيث المبدأ^(١).

وإذا كنّا قد انتهينا إلى أنّ سلطة الإحالة إلى التحقيق هي سلطة تقديرية للإدارة، فإنّ ذلك لا يعني بحالٍ من الأحوال أنّ هذه السلطة هي سلطة مطلقة، وإنما يجب إحاطة هذه السلطة بسياج من الضمانات والقيود بحيث تودّي إلى خلق توازنٍ طبيعيٍّ بين فاعلية الإجراء وبين الضمانات المقررة للموظف المتهم^(٢)، ولعلّ ذلك هو ما جعل المشرّع سواء حدّد الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق فأعطاها للسلطة الرئاسية أم لم ينص وترك ذلك للعرف القضائي، فإنه في كلّ الأحوال ينص على ضوابط قانونية وقيود على سلطة اتّخاذ قرار الإحالة، ولعلّ هذه القيود **تختلف** من تشريعٍ لآخر ومن دولةٍ لأخرى، ونتناول أهمّ هذه الضوابط والقيود على النحو الآتي:

أولاً- ضرورة موافقة الجهات الرئاسية:

يُشترط المشرّع عادةً قبل اتّخاذ قرار الإحالة للتحقيق، ضرورة موافقة الجهات الرئاسية قبل البدء في التحقيق مع الموظف، فعلى سبيل المثال: نصت المادة الثالثة الفقرة الثالثة من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية المصرية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ من أنه يجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف^(٣).

كذلك نصّ قانون ٤٩ لسنة ١٩٧٢ المصري على أنّ يتولّى التحقيق مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس من يكلفه بذلك أحدٌ من المسؤولين المذكورين في المادة السابقة أو تتولاه النيابة الإدارية بطلب من رئيس الجامعة^(٤)، وبحيث يفهم أنه إذا بدأ التحقيق مع هؤلاء العاملين دون موافقة من رئيس الجامعة فإنّ هذا التحقيق يكون باطلاً ويبطل ما يترتب عليه من إجراءات. أمّا في سلطنة عُمان فإنّ المشرّع العماني ينصّ في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة على أنّ الرئيس المباشر يقوم بإعداد مذكرة لإحالة الموظف للتحقيق، ويعرض هذه المذكرة على الرئيس الإداري للوحدة^(٥)، فيجب إذاً لإحالة الموظف العام للتحقيق في السلطنة موافقة الرئيس الإداري للوحدة الإدارية في السلطنة.

(١) نواف مشهور العنزي، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٩.

(٣) أحمد السريطي، ضمانات المحاكمات التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٤) المادة (١٦٣) من قانون (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات المصرية.

(٥) المادة (١٢٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني ١٢٠ / ٢٠٠٤.

وهنا يثور التساؤل عن الأثر المترتب على التحقيق مع الموظف دون الحصول على موافقة الجهات الرئاسية، والمحكمة الإدارية العليا في مصر قد أجابت على هذا التساؤل بقضائها أن "عدم قيام النيابة الإدارية بإخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه العامل لا يترتب على بطلان التحقيق أو أيّ من إجراءات التأديب؛ لأنّ إغفال هذا الإجراء لا ينطوي عليه مساسٌ بمصالح العاملين أو انتقاصٌ من الضمانات المقررة لهم"^(١).

وهذا الرأي الذي انتهت إليه المحكمة من وجهة نظرنا هو محلٌ نظر، ذلك أنه لو لم يكن لموافقة الرئيس الإداري أهميةً في أخذ قرار الإحالة، لما نصّ عليه المشرع صراحة، واشترطه في العديد من التشريعات الوظيفية سواء المتعلقة بالخدمة العامة أو في تشريعات الكادرات الخاصة، فإرادة المشرع تبدو صريحةً من استلزام موافقة الجهة الرئاسية، وهو ما يترتب معه البطلان كأثرٍ قانونيٍّ للمخالفة.

ثانياً- موافقة الجهات النقابية:

تنصُّ بعض التشريعات على عدم جواز إحالة العاملين التابعين لنقاباتٍ معينةٍ للتحقيق إلاّ بعد موافقة الجهات النقابية التابعين لها، وذلك أنّ النقابات تقوم بدورٍ فعالٍ في الحفاظ على حقوق الموظفين المنتسبين إليها، ومن أمثلة ذلك ما نصّ عليه القانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١ في مصر على أنه يجب على سلطة التحقيق إخطار الأتحاد العام لنقابات العمل بما هو منسوبٌ إلى عضو مجلس إدارة المنظمة النقابية من اتهاماتٍ تتعلق بنشاطه النقابيّ وبالموعد المحدد لإجراء التحقيق قبل البدء في إجراءاته، ويجوز للاتحاد العام أن يُنيب أحد أعضائه أو أحد أعضاء النقابة العامة المهنية، وأن يوكل أحد المحامين لحضور التحقيق، وذلك ما لم تقرر سلطة التحقيق سرّيته^(٢).

ثالثاً- الالتزام بالضوابط القانونية للإحالة:

إذا كان قرار الإحالة للتحقيق قد فُرر لمصلحة الموظف من أجل سماع أقواله وتحقيق دفاعه، إلا أنه قد يؤثر بصورةٍ سلبيةٍ عليه، لا سيما وأنّ هناك من الرؤساء الإداريين من قد يبالغ في الإحالة للتحقيق دون التحقق من جدية ما هو منسوبٌ إلى الموظف، وهو ما قد يؤدي إلى عدم صفاء النفوس وتآزم العلاقات بين الموظفين ورؤسائهم، ولهذه الاعتبارات نجد أنّ القضاء الإداري يضع الضمانات والضوابط اللازمة لاتخاذ الإجراءات التأديبية، بحيث لا تؤدي تلك الإحالة إلى الافتئات على حقوق الموظف وضماناته، وليس معنى ذلك الدعوة للتساهل في الإحالة للتحقيق، وإنما الحزم هو الواجب في هذا الصدد؛ لأنه- أي التساهل- في الإحالة إلى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٦٩٤ لسنة ٣٣ قضائية، جلسة ١٩٨٩/١/٢٤.

(٢) المادة (٤٦) من قانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١ الخاص بالنقابات العمالية المصرية.

التحقيق عند وقوع الجرم التأديبي قد يؤدي إلى فقدان هيبة الرئيس الإداري مما ينعكس على أداء المرفق بشكل عام، فليس من مصلحة المرفق عدم محاسبة الموظف المخطئ، فذلك يؤدي إلى تماديه في المخالفة والتي تُلحق الضرر بأداء المرفق العام، بل إن امتناع الرئيس عن إحالة الموظف المخطئ إلى التحقيق قد يُشكّل مخالفةً تأديبيةً بحق الرئيس^(١).

ويشير البعض إلى أنّ أهمية التحوط والحرص عند اتّخاذ قرار الإحالة للتحقيق تبدو أكثر وضوحاً، بالنسبة لشاغلي بعض الوظائف التخصصية، كرجال الأمن والدبلوماسيين والقضاة وموظفي التموين والضرائب وغيرها من الوظائف التي بها صلة واحتكاك بين الموظفين وبين متلقي الخدمات من الجمهور، حيث إن إحالة الموظفين الذين يشغلون مثل هذه الوظائف يترتب عليها تأثير سلبيّ ليس فقط على الموظف، وإنما على الوظيفة والهيئة التي ينتمي إليها، فيحط من قدرها إذا ثبتت إدانته في التحقيق، أو يثير الشكوك حولها إذا كثرة الأقاويل حتى لو فُرضت براءته^(٢).

الفرع الثالث

إخطار الموظف بالإحالة للتحقيق

من الضمانات التي قرّرها المشرع للموظف عند إحالته للتحقيق هي **إخطاره** بقرار الإحالة، وإصدار **أمر** تكليف بالحضور للتحقيق معه فيما هو منسوب إليه من مخالفات، وبحيث إذا صدر الجزاء دون أن يتمّ هذا **الإخطار** والاستدعاء، فإنّ ذلك يترتب عليه عدم تحقيق دفاعه، وهو ما **يعدّ** إخلالاً بحقه في الدفاع، ومن ثم يقع التحقيق باطلاً^(٣).

ولكن إخطار الموظف بقرار الإحالة وتكليفه بالحضور له ضوابطٌ محددةٌ تختلف في التشريع العماني عنها في التشريع المصري، كذلك قد لا يستجيب الموظف لقرار التكليف بالحضور، فما موقف المشرع والقضاء في هذه الحالة؟
أولاً- تكليف الموظف بالحضور للتحقيق:

يمكن القول بأنّ التكليف بالحضور يعدّ أحد الإجراءات الأولية التي تتمّ قبل مباشرة التحقيق مع الموظف، ويُعرف بأنه دعوة الموظف بضرورة الحضور لمقرّ التحقيق في زمان

(١) نواف مشهور العنزي، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٥١، ٥٢.

(٢) مغاوري شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الأنجلو، مصر، ١٩٨٦، ص ٣١٧.

(٣) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١٠٦.

معين للتحقيق معه من قبل الجهة المناط بها مباشرة التحقيق بقصد كشف حقيقة المخالفة الوظيفية المنسوبة إليه^(١).

كما يُعرف بأنه "دعوة المتهم للمثول أمام المحقق في مكانٍ وزمانٍ محددين في الطلب، ولا يترتب عليه أيُّ حرج على حريته الشخصية، فهو كإعلان الشاهد أو إعلان الدعاوى المدنية"^(٢). فمن الواجب أن يتمَّ استدعاء الموظف لحضور التحقيق بإخطاره رسمياً بموعد إجراء التحقيق بوقتٍ كافٍ؛ حتى يتسنى له إعداد دفاعه وتهيئة نفسه للمثول أمام سلطات التحقيق، ويجب أن يُراعى في مدة هذا الإخطار عدة اعتبارات، أهمها المسافة التي تبعد الموظف عن مقرِّ التحقيق، وأن تسمح هذه المدة للموظف المتهم بإعداد دفاعه في التحقيق^(٣).

والأصل أنه لا شكل معين للإخطار، وإن كان في الغالب يتخذ الإخطار شكل رسالة مكتوبة موجهة من الإدارة إلى الموظف، إلا أنه ليس هناك ما يمنع أن يتخذ الإخطار شكل الإخطار الشفهي، أو برقية تلغرافية أو مكالمة تليفونية، فالأصل أن يتمَّ إبلاغ الموظف وإخطاره بقرار الإحالة للتحقيق، أيًا كانت وسيلة الإخطار، ولعلَّ هذا هو ما استقرَّت عليه التشريعات الوظيفية في الغالب الأعم، فعلى سبيل المثال لم ينص المشرع العماني في قانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠ / ٢٠٠٤ أو لائحته التنفيذية، على ما يفيد أن يكون للإخطار شكلٌ محدد، فاكتفت المادة (٢/١٢٤) من اللائحة التنفيذية للقانون بالنصِّ على وجوب إخطار الموظف بقرار الإحالة، دون تحديد شكل هذا الإخطار^(٤).

وعلى العكس من ذلك، فإنَّ هناك بعض التشريعات التي تشترط في الإخطار شكلاً محدداً، ومنها المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والذي نص في لائحته التنفيذية على وجوب أن يتمَّ إعلان الموظف قبل بدء التحقيق معه كتابة^(٥).

وإذا كان الأصل هو عدم وجود شكل للإخطار والتكليف بالحضور، إلا أنَّ المشرع - سواء المصري أو العماني - يشترط أن يتضمن التكليف بالحضور بيانات أساسية أهمها اسم الموظف ووظيفته وتاريخ بدء التحقيق، ومكانة الجهة المختصة بالتحقيق، كذلك يجب أن يتضمن

(١) خليفة فالح العازمي، التحقيق الإداري في الكويت - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٣٠٩.

(٢) د. حسن صادق المصرفاوي، أصول الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٦٤٨.

(٣) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٤) حيث نصت على أنه "ويجب أن تخطر وحدة شؤون الموظفين الموظف بذلك، على أن يتضمن الإخطار المخالفة المنسوبة إليه، ويجب وقفه عن العمل من التاريخ الذي حدد لذلك".

(٥) المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٧.

الإخطار أسباب الاستدعاء للتحقيق، وتحديد المخالفة المنسوبة للمتهم على نحو واضح وصريح ودون أن يكتنفها اللبس والغموض، فالإخطار الخالي من تحديد التهمة وبيان علة التكليف وسببه لا تتحقق به الحكمة من الإخطار، إذ قد لا يعيره الموظف اهتمامًا؛ نظرًا لجهله بما هو مقصود منه^(١).

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقضائها أن "الإخطار الذي أرسل للجهة التي يعمل بها الطاعن، قد جاء خلواً من تحديد سبب هذه المقابلة، فلم يُشر من قريب أو بعيد للتحقيق الذي سيجري معه فيما هو منسوب إليه، وهو بذلك يكون قد أغفل إجراءً **جوهرياً**"^(٢).

فالمشرع العماني يشترط في التكليف بالحضور أن يتضمن الإخطار المخالفة المنسوبة إلى الموظف^(٣)، في حين أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد، يشترط أن يتضمن الإخطار بالإحالة أمر استدعاء، ويجب أن يتضمن الأخير بيانات محددة، وهي ذكر اسم الموظف رباعياً، والرقم القومي، اسم الوظيفة التي يشغلها، موضوع المخالفة المنسوبة إليه، السلطة التي قررت إحالته إلى التحقيق وتاريخ القرار، موعد بدء التحقيق ومكانه، على ألا تتجاوز الفترة الزمنية لبدء التحقيق عشرة أيام من تاريخ تسلم قرار الإحالة إلى التحقيق^(٤).

ولا يوجد طريقة محددة تتبعها الجهة الإدارية لإثبات تكليف الموظف بالحضور، ومع ذلك فإن **الإخطار** بالتكليف **يعدُّ** من قبيل القرارات الفردية التي يجب إبلاغها للشخص المعني بالذات، وقد يتم ذلك بتوقيع هذا الشخص على أصل التكليف بالحضور، أو أن **يتم** إبلاغه بخطاب موصى عليه بعلم الوصول^(٥).

ثانياً- عدم استجابة الموظف لأمر التكليف بالحضور:

يثار تساؤلٌ حول الحالة التي يتم فيها **استدعاء** الموظف للتحقيق على النحو الذي يقره القانون، ومع ذلك فإنَّ الموظف يمتنع عن الحضور، فما النتيجة المترتبة على عدم حضور الموظف؟

واقع الأمر أن الإجابة على هذا التساؤل قد سبق في الرد عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، وذلك عندما قضت بأن الأثر المترتب على حدوث الاستدعاء للعامل صحيحاً

(١) سعد نواف العنزري، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة ١٩٨٣/١١/٢٢، مجموعة أحكام الإدارية العليا المصرية، المكتب الفني، ص ١٠٧.

(٣) المادة (٢/١٢٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني ٢٠٠٤/١٢٠.

(٤) المادة (١٥٢) من قانون الخدمة المدنية المصري الجديد.

(٥) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - **دراسة** مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٦٨.

ودالاً في مضمونه وفحواه يوضح أن العامل مطلوب للتحقيق معه، وبالتالي فإنَّ العامل إذ لم يحضر للتحقيق للإدلاء بأقواله، فإنَّ أثر ذلك امتناع العامل عن الإدلاء بأقواله في التحقيق الذي يتمُّ معه، حيث تكون الجهة الإدارية في حِلِّ من توقيع الجزاء عليه بما لديها من أدلة ثبوت في مواجهته^(١).

فما يُفهم من هذا الحكم، أن عدم حضور الموظف للإدلاء بأقواله في التحقيق معه على الرغم من تكليفه قانوناً بالحضور، يترتب عليه أحقية جهة الإدارة في توقيع الجزاء عليه بناءً على ما يتوافر لديها من أدلة.

كما قضت محكمة القضاء الإداري العُماني بأنه "سبق وأن قامت جهة الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على المدعية بالقرار... بما يفيد التزام جهة الإدارة بمبدأ التدرُّج في العقوبة وتناسبها مع المخالفة المنسوبة، وعليه يكون القرار المطعون فيه قائماً على سند صحيح من الواقع والقانون، دون أن ينال من ذلك ما تذرعت به المدعية بمخالفة جهة الإدارة لأحكام المادة ١٠٧ من قانون الخدمة المدنية المشار إليه أعلاه من حيث عدم التحقيق معها وسماع أقوالها، ذلك أنَّ الثابت أنه تمَّ إبلاغها عن طريق الاتصال الهاتفي بتاريخ ١٩/١/٢٠١٥ بموعد إجراء التحقيق معها في ٢١/١/٢٠١٥، إلا أنها لم تحضر، وبتاريخ ٢٢/١/٢٠١٥ تمَّ إخطارها بموعد آخر للتحقيق ليكون في ٢٨/١/٢٠١٥، إلا أنها لم تحضر كذلك، كما أن الثابت من أقوال الشهود أثناء التحقيقات الإدارية أن المكلف ذهب بنفسه إلى مكان المدعية لإجراء التحقيق معها، إلا أنها رفضت ذلك، وعليه فإنَّ امتناع الموظف بغير مبرر عن حضور جلسات التحقيق بشأن المخالفات المنسوبة إليه يكون قد فوّت على نفسه فرصة إبداء..."^(٢).

بل **يذهب** بعض الفقه^(٣) إلى أبعَد من ذلك باعتبار امتناع الموظف عن حضور التحقيق بعد **استدعائه** بمثابة مخالفةٍ وظيفيةٍ مستقلة، تستدعي **المساءلة** عليها بشكلٍ مستقلٍّ عن أسباب المخالفة محل التحقيق الإداري التي استُدعي من أجلها ولم يحضر؛ لأنَّ عدم الحضور يعدُّ إخلالاً بمبدأ طاعة الرؤساء والذي يكيف على أن يُشكِّل مخالفةً وظيفيةً تستحق العقاب عليها، وهذا الرأي كان محلَّ تأييد المحكمة الإدارية العليا المصرية في بعض أحكامها، فقضت بأنه: "امتناع الطاعن بغير مبرر صحيح عن إبداء أقواله أمام الجهة الإدارية المختصة بالتحقيق،

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٨٧ لسنة ٢١ قضائية، جلسة ١٢/٤/١٩٨٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري العُماني في الاستئناف رقم ١٨٥ لسنة ١٦ قضاء استئنافي، جلسة ٢٢/٢/٢٠١٦؛ مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري للعام القضائي السادس عشر، المكتب الفني، الجزء الأول، ٢٠١٥، ٢٠١٦، ص ١٣٩٣.

(٣) أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٧٣.

فضلاً عن أن تقويت فرصة الدفاع عن نفسه ينطوي على مخالفة تأديبية في حقه لإصراره على عدم الثقة بالجهات الرئاسية على نحو ينال مما يجب على الموظف أن يوطن نفسه عليه من توقير لهذه الجهات، والتشكيك بجدارتها في ممارسة اختصاصاتها الرئاسية قبله^(١).
والمشرع العماني كان صريحاً في تحديد الآثار المترتبة على عدم حضور الموظف وامتناعه عن إبداء دفاعه أمام مجلس **المساءلة**، وهي الاستمرار في اتخاذ إجراءات **المساءلة**، وذلك دون النصّ على اعتبار عدم الحضور مخالفةً جديدة، أو حتى اعتبارها **اعتراضاً** من قبل الموظف المتهم بارتكابه التهمة المنسوبة إليه.

المطلب الثاني

ضمانات الوقف الاحتياطي عن العمل

عندما يصدر قرارٌ بإحالة الموظف إلى التحقيق لاثمه بارتكاب مخالفة تأديبية، فإنّ تلك الإحالة يترتب عليها آثارٌ خطيرة، لعلّ أهمّها هي الوقف عن العمل لحين انتهاء التحقيق. ويُقصد بالوقف عن العمل: حجب الموظف مؤقتاً عن مباشرة اختصاصاته الوظيفية لمدةٍ زمنية، تنتهي إمّا بانتهاء الأجل المحدد لقرار الوقف الصادر من السلطة التأديبية الإدارية، أو بالقرار الصادر من المحكمة التأديبية بامتداده، وإمّا بصدور قرار أو حكم من جهة الاختصاص بالبتّ فيما نُسب إلى العامل من أخطاءٍ تأديبيةٍ أو جنائية^(٢).

وعرّفته المحكمة الإدارية العليا بقولها: **"إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً حتى يجري التحقيق في جوّ خالٍ من مؤثراته، التي قد تكون من شأنها إعاقة الوصول إلى حقيقة الاتّهام"**^(٣).

والوقف الاحتياطي عن العمل ليس جزاءً تأديبياً، ولكنه في حقيقة الأمر لا يعدو كونه إجراءً **إدارياً احتياطياً** تملّيه ظروف التحقيق، ومقتضيات المصلحة العامة^(٤)، ويخضع في النهاية إلى تقدير جهة الإدارة، التي لها أن توقفه عن العمل عند إحالته للتحقيق أو لا تفعل ذلك. ولقد أعطى المشرع لجهة الإدارة الحقّ في اتّخاذ مثل هذا الإجراء بغية الحفاظ على المصلحة العامة للمرفق، فإنه قد رهنها بمجموعةٍ من الضمانات والقيود التي تكفل عدم التعسّف

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٨٠ لسنة ٣٦ قضائية، جلسة ١٨ / ٥ / ١٩٩٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني والأربعون، ص ٨٤٩.

(٢) د. رفعت المصيلحي النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٩٦/٦/٢٠، مجموعة المبادئ، السنة ٧، ص ١٠٧.

(٤) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٥٦.

تجاه الموظف المتهم^(١)، فما هي هذه الضمانات؟ وما طبيعتها؟ هذا هو ما نتناوله في **الفرعين الآتيين:**

الفرع الأول

ضمانات تتعلق بشروط إصدار قرار الوقف عن العمل

نظراً لأنَّ الوقف عن العمل **يعدُّ قراراً خطيراً** بالنسبة للموظف، وتملكه جهة الإدارة كسلطةٍ تقديريةٍ لها، فإنَّ المشرِّع قد أحاطه بضماناتٍ وإجراءاتٍ يجب توافرها أولاً حتى يصحَّ إصدار قرار بالوقف الاحتياطي عن العمل^(٢)، وسوف نتناول أهمَّ الشروط والضمانات التي وضعتها التشريعات في هذا الصدد على النحو الآتي:

أولاً- أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق:

لا يكفي المشرِّع لوقف الموظف احتياطياً بأن يكون الموظف **محالاً** للتحقيق، وإنما يتعين أن يكون هذا الوقف مما يحقق مصلحة للتحقيق^(٣)، بمعنى: أن يكون بقاء الموظف في عمله أثناء سير التحقيق يعيق قدرة القائمين بالتحقيق على الوصول للحقيقة؛ بأن يكون وجوده في عمله من شأنه أن يؤثر على الشهود، أو يطمس معالم الجريمة، أو يمحو آثارها، أو أن يأتي غير ذلك مما يؤثر تأثيراً ضاراً على سير التحقيق^(٤).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٨٩؛ ناصر مبارك، التنظيم القانوني للوقف عن العمل، مفهومه وضماناته - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، كلية القانون، الأردن، ٢٠١٥، ص ٢٣.

(٢) وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "شرح القانون الوقف عن العمل لمواجهة حالاتٍ محددةٍ على سبيل الحصر، وهي حالة ما إذا جرى تحقيق مع العامل وثبت فيه ارتكابه لذنْبٍ إداريٍّ معينٍ يتعين مُساءلته عنه، فيوقع عليه الوقف عن العمل كجزءٍ تأديبيٍّ، وحالة ما إذا أُسندت للعامل تُهَمٌّ ويدعو الحال إلى الاحتياط والتصوُّن للعمل العام الموكول إليه بكفِّ يده عنه وإقصائه عن وظيفته ليجري التحقيق في جَوْ خالٍ من مؤثراته وبعيدٍ عن سلطاته، وهو الوقف الاحتياطي، ويتطلب اللجوء إليه شرطان، أولهما: أن يكون هناك تحقيقٌ يجري مع العامل، والثاني: أن تقتضي مصلحة التحقيق هذا الإيقاف، وحالة الوقف بقوة القانون للموظف الذي يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائيٍّ، لذلك فإنه لا يسوغ لجهة الإدارة أن تصدر قراراً بوقف العامل لأيّ سبب لا يمتُّ للحالات السابقة بصِلَةً" حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٦٨٥ لسنة ٤٨ ق - جلسة ١٨ / ٢ / ٢٠٠٦ - مكتب فني ٥١ - جزء ١ - ص ٣٨٢ .

(٣) أحمد حامد عطية الخفاجي، ضمانات الموظف العام أثناء فترة التحقيق والمحاكمة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٢٢.

(٤) أحمد محمد مبارك العامري، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١١، ص ٢٥.

ومقتضى هذا الشرط هو أن يكون قرار الإيقاف عن العمل لإضراره بمصلحة التحقيق، وذلك أيًا كانت وجهة النظر في المقصود بمصلحة التحقيق والتي تبني عليها جهة الإدارة قرارها في هذا الصدد، مع العلم بأن مخالفة هذا الشرط يترتب عليه بطلان قرار الإيقاف عن العمل، وليس له تأثيرٌ على مجريات التحقيق، على أنه تلزم الإشارة إلى أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الصدد، وأن لها في النهاية القرار الأول والأخير، في تقرير إيقاف الموظف عن العمل أو إعادته للعمل^(١).

ثانيًا- أن يصدر قرار الوقف من السلطة المختصة بإصداره:

يُشترط لصحة قرار الوقف عن العمل، أن يصدر القرار من السلطة المختصة بإصداره، والتي أناط لها القانون هذا الاختصاص؛ وذلك لأنَّ المشرِّع استهدف من إعطاء تلك السلطة هذا الاختصاص، كونها ستكون الأكثر قدرةً - دون غيرها - على ممارسته^(٢)، ويثور في هذا الصدد التساؤل حول السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف عن العمل في التشريع العماني والمقارن؟ ووفقًا لما نصَّ عليه قانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠ / ٢٠٠٤، فإنَّ المختص بإصدار قرار الإيقاف عن العمل هو رئيس الوحدة الإدارية المختصة^(٣) أو من يفوضه في ذلك، فالمشرِّع العماني هنا منح هذه السلطة لجهةٍ وحيدةٍ تتمثل في رئيس الوحدة الإدارية التابع لها الموظف^(٤).

أمَّا المشرع المصري فقد جعل الاختصاص بوقف الموظف عن العمل من اختصاص إمَّا السلطة الإدارية المختصة^(٥)، أو من اختصاص رئيس هيئة النيابة الإدارية، بحسب الأحوال^(٦). ثالثًا- ألاَّ يجاوز المدة المقررة قانونًا:

(١) في ذات المعنى انظر: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب - دراسة مقارنة، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤، ص ٧٣٣.

(٢) نواف مشهور العنزي، الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٣) ويقصد برئيس الوحدة الإدارية المختصة وفقًا للمادة الثانية من قانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠/٢٠٠٤: الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة.

(٤) حيث تنص المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية العماني على أن "الرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل،.....".

(٥) ويقصد بالسلطة المختصة في قانون الخدمة المدنية المصري: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال.

(٦) فتتص المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية المصري الجديد على أن "لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية بحسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيًا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر...".

درجت التشريعات الوظيفية على إعطاء قرار الوقف مدةً محددةً، وبحيث لا يجوز أن تتخطأها بحالٍ من الأحوال، إلا بحدودٍ معينةٍ وبإجراءاتٍ ينصُّ عليها القانون، ففي النهاية هو قرارٌ مؤقت، ينتهي بانتهاء مدته أو بانتهاء الغرض الذي فُرِّرَ لأجله؛ وهو التحقيق^(١).

فقد نصَّ المشرِّع العُمانيُّ في قانون الخدمة المدنية على عدم جواز امتداد فترة الوقف لأكثرَ من ثلاثة أشهرٍ إلا بقرارٍ من مجلس المساءلة المختص^(٢)، أمَّا المشرِّع المصريُّ فنصَّ في قانون الخدمة المدنية الجديد على أنَّ مدة الوقف الاحتياطي لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز أن تمتدَّ هذه المدة إلا بقرارٍ من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها^(٣).

والأمر الذي يمكن أن نعقب عليه هنا هو مسألة جواز مدِّ هذه المدة لأكثرَ من ثلاثة أشهر بناءً على قرارٍ سواء من مجلس المساءلة في سلطنة عُمان، أو بناءً على المحكمة التأديبية المختصة في مصر، ففي هذا الصدد قد يقول البعض: **إنه** وإن كان جواز مدِّ المدة لأكثرَ من **ثلاثة أشهر** قد يكون **أمرًا جيدًا** بالنسبة لمصلحة التحقيق التي قد تقتضي ذلك، إلا أنَّ إجازة مدِّ هذه المدة دون تحديد لها، قد يؤدي إلى تعسُّف السلطة التأديبية مع الموظف لا سيما إذا طالت فترة التحقيق! ويمكن لنا أن نرد على هذا القول بأنَّ التحقيق الإداري هو مجرد مرحلةٍ أوليةٍ من مراحل المحاكمة، وأنَّ المشرِّع قد وضع بعدها مراحل أخرى، كالمحاكمة وتوقيع الجزاء، وطبيعة الحال تقتضي انتهاء التحقيق، وأنَّ المشرِّع قد افترض أنَّ مدة التحقيق لا تتجاوز **ثلاثة** أشهر، فحدَّها بهذه المدة، ثم أجاز مدَّها إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ونرى أنَّ هذه المدة كافيةٌ لإجراء التحقيق واتِّخاذ قرارٍ فيه، ومع ذلك فإنَّ ترك المشرِّع هذه المدة مفتوحة هو أمرٌ قد يكون في مصلحة التحقيق، وليس منه تخوُّفٌ فيما يتعلق بإساءة استعمال السلطة، ذلك أنَّ المشرِّع قد أحاط قرار الوقف عن العمل بالعديد من الضمانات، حتى مد هذه المدة لا يكون إلا بناءً على إجازة من الجهات المختصة التي حدَّدها القانون.

على أنه إذا كان الأصل هو جواز مدِّ وقف أحد العاملين بموجب قرارٍ من المحكمة التأديبية المختصة، إلا أنَّ التساؤل يثور حول مدى جواز مدِّ هذه المدة من قبل الجهة الإدارية؟ وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمٍ لها بجواز ذلك، حيث قضت بأنَّ "المدة المحددة للوقف عن العمل لمصلحة التحقيق، والتي تصدر عن الجهة الإدارية، وإن كان القانون

(١) حول الطبيعة المؤقتة للوقف الاحتياطي عن العمل راجع: محمود محمد حسن خضر، الوقف الاحتياطي كإجراء وقائي تمهيدي سابق على مساءلة العامل تأديبياً، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة ٣٩، العدد ١٥٦، مصر، ١٩٩٥، ص ٣٧؛ قيس محمد الجبوري، الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل، مرجع سابق، ص ٥٠ وما بعدها.

(٢) المادة ١١٠ من قانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠/٢٠٠٤.

(٣) المادة ٦٣ من قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

قد حدّد لها **حدّاً** أقصى وهو ثلاثة أشهر، إلا أنّ هذه المدة - كما جرى قضاء هذه المحكمة - هي مدة تنظيمية لا يترتب البطلان على تجاوزها، وأنّ ما يصدر من الجهات الإدارية عن مددٍ تروى عليها، يصححها إقرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع، عند عرض الأمر عليها بعد ذلك، سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمنياً، بالموافقة على المدة من مدة لاحقة..^(١).

الفرع الثاني

ضمانات تتعلق بآثار قرار الوقف عن العمل

يترتب على إصدار قرار الوقف عن العمل آثارٌ خطيرةٌ لا سيما تلك التي تتعلق بالراتب والترقية، حيث يتمّ إيقاف نصف راتب الموظف، وتعطل ترقية الموظف أثناء فترة الإيقاف عن العمل، ومع ذلك فإنّ المشرّع قد أحاط الموظف الموقوف عن العمل بضماناتٍ فيما يتعلق بهذه الآثار، وهو ما نوضحه على النحو الآتي:

أولاً- الضمانات المتعلقة بالراتب:

يعدّ الراتب الذي يتقاضاه الموظف هو عصب الحياة بالنسبة له ولأسرته، وهو وسيلةٌ تسمح للموظف بالمحافظة على مستواه الاجتماعي، ويعتمد معظم الموظفين على راتبهم في قضاء نفقاتهم^(٢)، ولذلك فإنّ حرمان الموظف من راتبه نتيجة وقف راتبه **يعدّ** أثراً سيئاً جداً عليه وعلى أسرته، كما أنه **يعدّ** أحد العناصر التنظيمية التي تربط الموظفين بالدولة، وهو لذلك **يعدّ** من النظام العام الذي يتم تحديده وفقاً للقانون^(٣).

وقد درجت **التشريعات الوظيفية** على حرمان الموظف من نصف راتبه كنتيجة لقرار الوقف عن العمل، فينصّ المشرّع العُماني في المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٠٠٤/١٢٠ على أنه "يجوز لمجلس **المساءلة** أن يقرر وقف نصف راتب الموظف الموقوف عن العمل..."، وكذلك فعل المشرّع المصريّ عندما نصّ في قانون الخدمة المدنية الجديد، على أنه "... ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف..."^(٤).

إلا أنّ المشرّع - سواء في مصر أو في عُمان - قد أحاط الموظف بضماناتٍ فيما يتعلق بحرمان الموظف من راتبه، ففي سلطنة عُمان قرّر المشرّع أنه إذا حُفظ التحقيق أو بُرّيّ الموظف

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، برقم ١١٧٥ منشور بالموسوعة الإدارية **الحديثة**، الجزء التاسع، ١٩٦٣، ص ٨٤.

(٢) سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٤، ص ٢٦.

(٣) عطا الله ثنوان سليم الخمايسة، الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٤، ص ٦٩.

(٤) الفقرة الأخيرة من المادة ٦٣ من قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

أو عوقب بالإنداز أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صُرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه^(١).

أمّا المشرّع المصريّ فقد كان أكثر حرصًا على مصلحة الموظف الموقوف عن العمل، فقرّر أنه في حالة وقف صرف الراتب، فيلزم عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة فورًا لتقرر ما إذا كان يتمّ صرف الباقي من أجره أم لا، فإذا لم يعرض الأمر خلال عشرة أيام من خلال تاريخ الوقف، وجب صرف كامل أجره حتى تقرر المحكمة ما يُتبع في شأنه^(٢).

ثانيًا- الضمانات المتعلقة بترقية الموظف:

من الآثار التي تترتب **على وقف** الموظف عن العمل للتحقيق معه، عدم جواز ترقّيته طيلة مدة التحقيق، وهو ما درجت عليه التشريعات الوظيفية المختلفة، فالمشرّع المصريّ في ظلّ قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد نصّ في المادة (٨٧) منه على أنه "تجوز ترقية عامل محال إلى المحكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف ...". والنصّ ذاته أتى به المشرّع المصريّ في ظلّ قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث نصّ على أنه لا تجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف^(٣).

كذلك فإنّ المشرّع العمانيّ في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم ٢٠٠٤/١٢٠ نصّ **على عدم** جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزائية خلال مدة الوقف أو الإحالة^(٤).

ومن خلال النصوص السابقة، يتضح أنّ عدم ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، إنما يقرر أصلاً من الأصول التي يتضمنها حسن سير الإدارة وتنظيمه على نحوٍ يوفق بين مصلحة الموظف حتى يفصل فيما ينسب إليه مما استوجب محاكمته تأديبيًا، فلا يجوز ترقّيته خلال ذلك، ولا يكون الموظف بصالحٍ وقتئذٍ للترقية، فالترقية في هذه الحالة تظلّ معلقةً على شرط أن تثبت عدم إدانته في تلك المحاكمة^(٥).

(١) المادة (١١٠) من قانون **الخدمة** المدنية العُماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤.

(٢) المادة (٢/٦٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٣) المادة (٦٥) من قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٤) المادة (٣١) من قانون ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٣٩٨ لسنة ٦ قضائية، بجلسة ٢٩ / ٦ / ١٩٦٣،

مشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية - السنة الثامنة - ص ١٤٣٣.

ومع ذلك فإنَّ المشرِّع قد أحاط هذه الآثار المترتبة على وقف ترقية الموظف بضماناتٍ وحدودٍ قانونيةٍ لا يجوز تخطُّبها، ولعلَّ أهمُّها هو حفظ الوظيفة للموظف طيلة فترة الوقف عن العمل، ولحين الانتهاء منها، فإذا انتهت فترة الإيقاف وعاد الموظف لعمله دون أن تتَّمدَّ إِدانتته، أو تمت إِدانتته، ولكن تمَّ توقيع جزاءٍ بسيطٍ عليه بالإندار أو الخصم من الأجر لمدةٍ لا تزيد على عشرة أيامٍ وجب في هذه الحالة ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتمُّ فيه الترقية لو لم يُحلَّ إلى المحاكمة، ويُمنح أجر الوظيفة المرقَّى إليها من هذا التاريخ.

أمَّا المشرِّع العمانيُّ فقد جعل هذه المدة خمسة أيام في المادة (١١٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٠٠٤/١٢٠، ونوصي المشرِّع العمانيُّ بأن يحذوَّ حدوَّ المشرِّع المصري **ويجعل** هذه المدة عشرة أيام؛ ذلك أنَّ جزاء الخصم لمدةٍ لا تزيد عن خمسة أيام لا يصحُّ أن يكون سبباً لعدم الترقية أو مبرراً له.

ولم يكتفِ المشرِّع المصريُّ بذلك، بل قرَّر في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من القانون الجديد، عدم جواز تعطيل ترقية الموظف الموقوف عن العمل عن سنتين، فإذا ما تمَّ توقيف الموظف مدة تزيد على سنتين، ففي هذه الحالة يُرقى الموظف حتى لو لم يكن قد عاد على رأس عمله^(١).

ومن خلال ما سبق، يمكن القول بأنَّ هناك مجموعةً من الضمانات الإجرائية التي تسبق البدء في عملية التحقيق الإداري، وهي ضماناتٌ تتعلق بسُلطة الإحالة إلى التحقيق، والتي يجب أن تصدر من جهةٍ مختصةٍ بها قانوناً، ووفقاً للضوابط التي حددها القانون، وضمائنات تتعلق بالآثار المترتبة على قرار الإحالة، وهي الوقف عن العمل، حيث **إن** المشرِّع قد أحاط هذا القرار بعدد من الضمانات؛ نظراً لخطورة **آثاره** على الموظف المحال للتحقيق.

المبحث الثالث

الضمانات المعاصرة للتحقيق الإداري

هناك **نوعان** من الضمانات الإجرائية التي وضعها المشرِّع عند إجراء التحقيق، وأولهما هو **استلزام** الكتابة كشرطٍ من شروط صحة التحقيق، وهو ما نتناوله في المطلب الأول، ونخصص المطلب الثاني لبيان السلطة المختصة بإجراء التحقيق وإجراءاته، وذلك على النحو الآتي:

(١) ففتصُّ الفقرة الثالثة من المادة (٦٥) من قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه "وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدةٍ تزيد على سنتين".

المطلب الأول

كتابة التحقيق الإداري

يُمثل شرط كتابة التحقيق أهمّ الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري، بل في تأديب الموظف العام بصفة عامة، وقد نصت التشريعات الوظيفية المختلفة على شرط الكتابة في التحقيق الإداري، ويرجع السبب في نشأة مبدأ الكتابة في التحقيق الإداري إلى الحاجة **لإثبات** حصول الإجراءات والظروف التي اتخذ فيها **والأثر** الذي ترتب عليه بشكل واضح ومحدد^(١)، كما أنّ التحقيق هدفه هو الوصول للحقيقة، وذلك لن يحدث إلا من خلال عرض إجراءاته ونتائجها بعد الفراغ منها على السُلطة المختصة بالفصل فيه، وهو الأمر الذي يقتضي بدهاءً إثبات هذه الإجراءات في محاضر من خلال كتابتها^(٢)، حيث يساعد التحقيق المكتوب المحقق في تسجيل كلّ ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه، حتى يكون تحت تصرّف السلطات المختصة بتوقيع العقاب، كما أنه يضمن عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي تجري في ظلّها، وقد تكون حجةً للموظف أو عليه^(٣).

وإذا كانت كتابة التحقيق تمثل أحد الإجراءات **الرئيسية** والضمانات **المهمة** للموظف، والتي تدلّ في حالة حصولها على افتراض مباشرة أو عدم مباشرة الإجراء^(٤)، فيجب علينا أن نتناول موقف المشرّع العُمانيّ والمصريّ من كتابة التحقيق، ثم إجراءات كتابة التحقيق على النحو الآتي:

الفرع الأول

موقف التشريعات من كتابة التحقيق

إزاء ما أوضحناه آنفًا، من أهمية كتابة التحقيق الإداري، فإنّ التشريعات الوظيفية في الدول المختلفة قد أوجبت أن يكون التحقيق مكتوبًا، ولعلّ المشرّع المصريّ^(٥) والعُمانيّ^(٦)، أول هذه التشريعات التي أخذت بمبدأ كتابة التحقيق، وبالرغم من ذلك، فإنّ معظم التشريعات قد استنتجت شرط الكتابة في حالات معينة:

أولاً- قاعدة كتابة التحقيق:

(١) أحمد مبارك العامري، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٥٠٦.

(٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إداريًا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٠٨.

(٤) أحمد مبارك العامري، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٥) راجع المادة (١٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٦) راجع المادة (١٢٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العُماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤.

تعدُّ الكتابة في التحقيق الإداري هي القاعدة العامة، والضمانة **الرئيسية** من ضمانات الموظف العام، وإزاء ذلك فإنَّ التشريعات درجت على تأسيس هذه القاعدة العامة، والنص عليها صراحةً في مختلف التشريعات التي تتضمن **نظامًا** تأديبية للموظفين والعاملين، ولم يخالف المشرع المصري هذه القاعدة التي استقرت عليها التشريعات الوظيفية، في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث قرَّر في المادة (١/٥٩) منه وجوب أن يكون التحقيق كتابياً، فنصَّ على أنه "لا يجوز توقيع أيِّ جزاءٍ على الموظف إلاَّ بعد التحقيق معه كتابياً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

أمَّا في سلطنة عُمان، فقد درجت كذلك التشريعات الوظيفية في **السلطنة على** اشتراط كتابة التحقيق، ففي ظلِّ قانون الخدمة المدنية القديم رقم ٨٠/٨ نصَّ المشرع العُماني على عدم جواز توقيع العقوبة على الموظف إلاَّ بعد التحقيق معه كتابياً **وتحقيق** دفاعه^(١)، وكذلك جاء قانون الخدمة المدنية النافذ رقم ١٢٠ / ٢٠٠٤ والتي اشترطت كذلك الكتابة في المادة (١/١٠٧) منه^(٢).

فوفقاً لهذه النصوص، يمكن القول بأنَّ الكتابة هي القاعدة العامة في التحقيق الإداري، وهي ثابتة أيًّا كانت الجهة التي تتولَّى إجراء التحقيق، وذلك على نحو ما سنرى، ويترتب على مخالفة شرط الكتابة على هذا النحو بطلانُ التحقيق الذي تُجرِّيه سلطة التحقيق، وهو بطلانٌ جوهريٌّ متعلِّق بالنظام العام^(٣).

ولعلَّ هذا ما أكدته أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة، فقد قضت في حكم لها بأن "التحقيق هو وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق، فيما نُسب إلى العامل من اتِّهام، وبغير أن يكون تحت يد الجهة التي تمتلك توقيع الجزاء التأديبي، تحقيقٌ كاملٌ مستكملٌ عناصره وأركانه، لا يكون في مُكنتها الفصل على وجهٍ شرعيٍّ وقانونيٍّ في الاتِّهام المنسوب للعامل، ولا يكون التحقيق مُستكمل الأركان وصحيحاً، إلا إذا تمَّ سماع أقوال المتهم، وتحقيق أوجه دفاعه التي يُبديها، في معرض دفع الاتِّهام المنسوب إليه"^(٤).

ثانياً- الاستثناء من قاعدة كتابة التحقيق:

-
- (١) المادة (١/٦٦) من قانون الخدمة المدنية العماني القديم رقم ٨٠/٨.
 - (٢) حيث نصت على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابياً وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً".
 - (٣) عادل الطببائي: الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقدم لبرنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٢، ص ١٢.
 - (٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٤٢٦ لسنة ٥٢ ق، ٢٠١٠، مشار إليه لدى: أحمد حامد عطية الخفاجي، ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٤.

درجت التشريعات على الخروج على قاعدة الكتابة كاستثناء، وذلك في حالات المخالفات البسيطة التي لا تتجاوز عقوبتها الإنذار أو الخصم، وهذا الاستثناء **يعدُّ جزءًا** لا يتجزأ من أحكام التحقيق الإداري، فالتشريعات الوظيفية اعتادت على إدراج هذا الاستثناء مصاحبًا للقاعدة العامة في الكتابة، ولعلَّ ذلك هو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦^(١)، وهو كذلك ما نصت عليه المادة (١٠٧) في فقرتها الثانية كذلك، حيث نصت على أنه "يجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون التحقيق شفاهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة على الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة ثلاثة أيام"^(٢).

ويؤيد فكرة التحقيق الشفهي كاستثناء على الأصل، القضاء الإداري في مصر، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا تبيّن من قرار الجزاء، ومن اعتراف العامل نفسه بصحيفة دعواه أن المدير العام قد استدعاه إلى مكتبه وواجهه بالتّهم **المنسوبة** إليه تهمةً تهمةً، وبالمصادر التي استمدّها منها، ثم استمع إلى دفاعه في كلٍّ منها، وقام بترجيح ثبوت التهمة قبله؛ لاطمئنانه إلى المصادر المستمدة منها، فبذلك يكون هذا التحقيق الشفهي قد استكمل الضمانات الأساسية التي يقوم عليها كلّ تحقيق كتابي أو شفهي، فضلاً عن أنه ليس ثمة ما يوجب إفراغ التحقيق مع **الموظف** في شكل معين، كما أنّ عدم توقيع الموظف على محضر التحقيق الشفهي لا يؤدي إلى بطلان التحقيق؛ لأن ذلك خاصٌّ بالتحقيق الكتابي"^(٣).

ومع ذلك فنرى - مع البعض^(٤)، وعلى خلاف ما ذهب إليه المحكمة - أنّ التحقيق الشفهيّ على النحو السابق قد يؤدي إلى إهدار **إحدى** ضمانات التحقيق في بعض الحالات، حتى لو تعلق ببعض المخالفات البسيطة، حيث يجب عدم التقليل من أثر هذه العقوبات، وذلك بالاكتماء فيها بالتحقيق الشفوي، فتلك العقوبات وإن لم تصل للقدر الكبير من الجسامة، إلا أنّها في نهاية الأمر تؤدي إلى تأثير سلبيّ أدبيّ ومعنويّ على الموظف، فضلاً عما يترتب عليه من تأخير في الترقية أو زيادة الراتب أو خصم منه.

(١) والتي نصت على أنه "ومع ذلك، يجوز بالنسبة لجزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام

أن يكون التحقيق **شفاهةً**، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء."

(٢) وذات النص كانت تنصُّ عليه المادة (٢/٦٦) من قانون ٨/٨٠، حيث نصت على أنه "ويجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون التحقيق شفاهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة على الإنذار أو الخصم من الراتب لمدة ثلاثة أيام."

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم ١١٥٣ لسنة ٢٠٠٤، جلسة ٢٣/٥/٢٠٠٥، مشار إليه لدى: نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(٤) مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

كما أنّ المشرّع لم يوضح الآلية والطريقة التي يتمُّ بها إثبات مضمون التحقيق الشفوي، وهو الأمر الذي يثير التساؤل حول طريقة إثبات مضمون التحقيق الشفوي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي، وحقيقة الأمر أنّ المحكمة الإدارية العليا قد أوضحت طريقة إثبات التحقيق الشفوي بقضائها أنه "المقصود من إثبات حصول التحقيق والاستجواب الشفوي ما أسفر عنه هذا التحقيق من ثبوت المخالفة الإدارية قبل العامل، على وجهٍ يمكن السُّلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام الوقائع وصحة تكييفها القانوني"^(١).

وبالرغم من أنّ المشرّع المصريّ والعُمانيّ قد نصّا على إجازة التحقيق الشفوي، فإنّ الباحث يرى أنه يجب إثبات التحقيق كتابةً في كافة المخالفات؛ نظراً لصعوبة إثبات مضمون التحقيق الشفوي، وبناءً على العرض السابق أدعو المشرّع العُمانيّ والمصريّ إلى ضرورة عدم التفرقة بين المخالفات البسيطة والجسيمة، في اشتراط كتابة التحقيق الإداري، وذلك بأن يُلغى هذا الاستثناء، وينصّ صراحةً على وجوب كتابة التحقيق الإداري في كلّ المخالفات التأديبية؛ وذلك لأنّ استخدام هذا الاستثناء قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح الموظف، وسيكون له مردودٌ سلبيٌّ على أدائه، وعلى سير المرفق العام، وذلك إذا ما تعمّد الرئيس الإداري إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة لها بالعقوبة، إضافةً إلى ذلك فإنّ تطبيق هذا الاستثناء قد يؤدي إلى إهدار مبدأ العدالة، كونه لا يحق للموظف الضمانات الكافية في مُساءلة تأديبية عادلة، لا سيما وأنّ عدم كتابة التحقيق تجعل الموظف غير قادرٍ على تحقيق دفاعه أو إثبات أقواله، إذا ما أساء الرئيس الإداري استخدام سلطته بتوقيع العقوبة.

الفرع الثاني

إجراءات كتابة التحقيق

إذا كانت الكتابة إحدى أهمّ ضمانات إجراءات التحقيق الشكلية، فإنّ المشرّع قد حدّد لكتابة التحقيق إجراءاتٍ محددة، وهذه الإجراءات يجب إثباتها في محضر التحقيق، وهو أساساً مجموعة الأوراق والمستندات التي يُحررها المحقق مشتملةً على جميع ما أجراه من أعمالٍ وما حدث من وقائع لها علاقة بمحضر التحقيق^(٢)، ولذلك فإنّ المشرّع اشترط تضمّن محضر التحقيق بياناتٍ محددة، كما أنه في حالاتٍ كثيرةٍ يتطلب المشرّع الاستعانة بكاتبٍ لتدوين التحقيق، وسنتناول أهمّ هذه الإجراءات الشكلية التي نصّ عليها المشرّع في سلطنة عُمان ومصر على النحو الآتي:
أولاً- الاستعانة بكاتبٍ لكتابة التحقيق:

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٥١ لسنة ١٣ قضائية، ١٩٧٣.

(٢) محمد فتوح عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٦٩؛ سعد نواف العنزي،

الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١٤٣.

تسري القاعدة العامة في التحقيق الجنائي على اشتراط وجود كاتب للتحقيق، إذ إن تدوين محضر التحقيق بمعرفته كان هو أحد أهم أسس التحقيق، إذ يُشكل إحدى ضمانات حماية حقوق الدفاع للمتهم^(١).

وترجع أهمية اشتراط وجود كاتب في التحقيق الجنائي، إلى رغبة المشرع في تفرغ المحقق للتحقيق ذاته، وذلك بوصفه عملاً ذهنياً خالصاً، كما أنّ كاتب التحقيق يلعب دوراً رئيساً في إثبات عملية التحقيق الجنائي، وذلك عندما يتولّى تدوين إجراءاته والتوقيع على محاضره مع وكيل النيابة المختص^(٢).

أمّا على صعيد التحقيق الإداري، فإنّ الوضع على خلاف ذلك، حيث لم تتعارف التشريعات التأديبية بصفة عامة على ضرورة كتابة التحقيق بواسطة كاتب متخصص، وذلك على الرغم من أن الاعتبارات التي تستلزم كتابة التحقيق الجنائي بذاتها تتواجد في التحقيق الإداري، إذ إنّ وجود كاتب للتحقيق الإداري من شأنه أن يحول دون **انشغال** المحقق في عملية الكتابة، فضلاً عن توفيرها للجهد والوقت؛ وذلك أنّ كتابة التحقيق قد تؤدي إلى إرهاق المحقق، كما قد تجعله يقوم باختصار التحقيق خشية الإطالة مما يخلُ باستكمال التحقيق لمقوماته^(٣).

وبناءً على ذلك، يمكن القول بأنّ القاعدة العامة في التحقيق الإداري وفقاً للتشريعات الوظيفية هي عدم اشتراط وجود كاتب تحقيق، ومع ذلك فإنّ ثمة استثناءً **تشريعياً** في هذا الصدد، وهو ما قضت به المادة (٣٩) من التعليمات المنظمة للعمل الفني للنيابة الإدارية في مصر، حيث نصت على وجوب تحرير محضر التحقيق بمعرفة كاتب من العاملين بالنيابة الإدارية^(٤).

(١) فاضل نصر الله، ضمانات المتهم أمام سلطة التحقيق الابتدائي في التشريع الكويتي، مجلة الحقوق، السنة ٢٢، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٨، ص ٦٤.

(٢) فالقاعدة في الإجراءات التأديبية هي عدم كفاية مجرد كتابة الإجراءات، وإنما يجب أن تتمّ هذه الكتابة بواسطة كاتب من كتاب المحكمة يصطحبه المحقق في جميع **إجراءاته**، والغاية من ذلك هي أن يتفرغ المحقق لعمله الفني فيترك للكاتب مهمة التدوين بدقة وإحكام، راجع: د. عادل عبد العزيز السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٣) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التحقيق، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٤) كما أكدت على هذا الاستثناء المادة (٥٧) من تعليمات هيئة النيابة الإدارية رقم ١٤٦ لسنة ١٩٩٤ والتي نصت على أنه "يجب تحرير محاضر التحقيق بمعرفة كاتب من العاملين بالنيابة الإدارية الذي عليه أن يتحرى الدقة والوضوح والنظافة في تدوين المحضر، وأن يستمرّ في التحقيق الذي بدأه إلى أن يقرر عضو النيابة **إنهاءه** حتى ولو استظال وقت التحقيق **إلى** ما بعد انتهاء ميّعاد العمل الرسمي، فإذا لحق بكاتب التحقيق أثناء مباشرته عمله عذرٌ قهريٌّ أو ألمٌ به حادثٌ فجائيٌّ يتعارض معه استمراره في أدائه لعمله كلف عضو النيابة المحقق **كاتباً** آخر باستكمال التحقيق، ويراعى إثبات اسم كاتب التحقيق البديل وواقعة الاستبدال بمحضر التحقيق بعد حلف اليمين".

ونرى أن وجود كاتب للتحقيق الإداري يعدُّ أحد الضمانات التي غفل عنها المشرع التأديبي، بالنسبة للموظف؛ ذلك أنَّ وجود الكاتب يضمن عدم تحريف أقوال الموظف، كما يضمن عدم كتابة محضر التحقيق من وجهة نظر المحقق نفسه، فضلاً عن أنَّ كتابة التحقيق بواسطة كاتب تتيح للمحقق التفرغ للتحقيق.

ثانياً- البيانات المطلوبة في محضر التحقيق:

إذا كان المشرع لم يستلزم وجود كاتبٍ للتحقيق الإداري، إلا أنه اشترط تحرير محضرٍ كتابيٍّ، كما اشترط ضرورة الالتزام ببياناتٍ وضوابطٍ محددة، عند إعداد محاضر التحقيق منعاً للتلاعب أو العبث بها، وذلك بأن يثبت التحقيق كتابةً في محضر أو محاضر سلسلة يبين فيها تاريخ ومكان التحقيق وساعة افتتاحه وإتمامه، وتُذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولَّى التحقيق، ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق^(١)، ولا تختلف هذه البيانات في التشريع المصري عن التشريع العُماني إلا في تفاصيلٍ بسيطة، ونبتاول أهمَّ البيانات الجوهرية التي يجب أن يشتمل عليها محضر التحقيق، وهي:

- **التاريخ والوقت والمكان:** فيعدُّ التاريخ عنصراً جوهرياً في تحرير المحضر؛ لأنه يُحدد الوقت الذي تمَّ فيه مباشرة إجراءات التحقيق، وبالتالي يسمح بمراقبة المدة التي استغرقها التحقيق؛ لأن طول مدة التحقيق عن الحد المعقول تحمل معنى الإكراه، الأمر الذي يترتب عليه بطلان التحقيق^(٢).

ونظراً لأهمية التاريخ يجب تحديده بمحضر التحقيق، باليوم والشهر والسنة، بل ساعة افتتاح محاضر التحقيق، وساعة انتهائه، وهو ما نصت عليه المادة (١٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الجديد، بقولها: "يكون التحقيق مع الموظف المحال إلى التحقيق كتابة، ويثبت في محضر مرقم بأرقام سلسلة، يُذكر به تاريخ وساعة ومقر فتح المحضر..."^(٣).

- **ديباجة المحضر^(٤):** فيجب أن يتضمَّن محضر التحقيق ديباجة على اسم وصفة واختصاص المحقق، وأنَّ القاعدة أنه لا يجوز الاستجواب في مجال التحقيق إلاَّ عن طريق المحقق المختص قانوناً بذلك، ولذلك يجب أن يُذكر اسم وصفة المحقق، وفي حالة وجود كاتب، يجب أن يُذكر اسمه كذلك، كما يجب أن يتضمَّن **بياناً** بقرار الإحالة والسلطة التي أصدرته،

(١) هند عمر محمد الربيعان، ضمانات التحقيق في المخالفات التأديبية وفق النظام السعودي، رسالة ماجستير،

كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة القصيم، السعودية، ٢٠١٨، ص ٣٧.

(٢) د. عادل عبد العزيز السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٣) المادة (١٥٥) من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٤) د. عادل عبد العزيز السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥.

ليس ذلك فقط، بل يجب أن يتضمن المحضر اسمَ وصفةَ الموظف المحال للتحقيق، وأسباب قرار إحالته، والسلطة التي أصدرته^(١).

- **مضمون المحضر^(٢)**: ويجب أن يتضمن المحضر جميع المعلومات المتعلقة بالتحقيق، لكي يكون وثيقةً متكاملةً لها وضعها **القانوني** المعترف به، بحيث يجب أن يتضمن إحاطة الموظف بما هو منسوبٌ إليه ومواجهته بالأدلة والشهود وتدوين الإجابة على الأسئلة.
- **التوقيع**: يجب على المحقق أن يقوم بالتوقيع على كلِّ ورقةٍ من ورقات محضر التحقيق^(٣)، كذلك الأمر بالنسبة للكاتب - إن وجد - أمَّا الموظف فيجب أن يوقع في نهاية كلِّ صفحة بجوار توقيع المحقق، وكقاعدة عامة: يُوقَّع الجميع في نهاية المحضر^(٤).

وفي حالة امتناع الموظف المحال للتحقيق عن التوقيع، فُيُثبت ذلك في المحضر، ويكتفى بتوقيع المحقق والكاتب إن وجد^(٥). ويجب بعد انتهاء المحقق من التحقيق، أن يقوم برفع مذكرة بنتيجة التحقيق متضمنًا النتيجة التي أسفر عنها التحقيق^(٦).

ننتهي بذلك إلى أنَّ المشرِّع قد وضع إجراءاتٍ شكليةً للتحقيق الإداري، تتمثل أهمها في اشتراط كتابة التحقيق، وضرورة تضمُّن محاضر التحقيق بياناتٍ معينة، بحيث يترتب على إغفال أيٍّ من هذه البيانات بطلانُ التحقيق، وبالتالي بطلان ما يترتب عليها من قراراتٍ تأديبية.

(١) وهو ما نصت عليه المادة (١٢٧/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني، والمادة (١٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢) هند عمر محمد، ضمانات التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص ٣٥، ٣٦.

(٣) فنصت المادة (١٢٧/ز) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني ٢٠٠٤/١٢٠ على أن "على المحقق أن يفتح محضرًا للتحقيق في اليوم الذي تحدَّد لسماع أقوال الموظف المحال يتضمن ما يأتي: إثبات انتهاء التحقيق في **آخر** محضر عقب الانتهاء من أخذ الأقوال، ويجب أن يُذيل المحقق جميع المحاضر بتوقيعه، وأن يحرر عقب انتهاء التحقيق مذكرة بنتيجته وفقًا للمادة ١٣٢".

(٤) د. عادل عبد العزيز السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٥) فنصت المادة (١٢٧/و) على أن "على المحقق أن يفتح محضرًا للتحقيق في اليوم الذي تحدَّد لسماع أقوال الموظف المحال يتضمن ما يأتي: و: توقيع المحال وغيره ممن سمع المحقق أقوالهم على المحضر، وإذا رفض أحدهم التوقيع أثبت ذلك بالمحضر وأثبتت أسبابه إن أُبديت".

(٦) فتتصُّ المادة (١٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ على أنه "يُعدُّ المحقق بعد الانتهاء من التحقيق مذكرة تتضمن ملخصًا بأقوال المحال وأقوال الشهود إن وجدوا، والنتيجة التي أسفر عنها التحقيق، ويجب أن تعرض المذكرة على رئيس الوحدة لإصدار قرارٍ وفقًا للمادة ١١٧ من القانون إمَّا بحفظ التحقيق أو بتوقيع عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المادة المشار إليها، على أن يكون القرار مسببًا، أو بإحالة الموظف إلى مجلس المساءلة المختص".

وإذا كنا انتهينا من بيان شروط كتابة التحقيق كضمانة من الضمانات الأساسية لحماية الموظف العام، فإنَّ التساؤل يثور حول تحديد السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري، ومدى عدّها ضماناً من ضمانات التحقيق الإداري، وهو ما نتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بإجراء التحقيق

انتهينا من قبل إلى أنه إذا ما نُسب إلى الموظف العام ارتكابُ مخالفة تأديبية، فإنَّ السلطة المختصة تُصدر قراراً بإحالته إلى التحقيق، ويجب أن يكون قرار الإحالة صادراً من سلطةٍ مختصة به قانوناً، وإذا كان الأمر كذلك، فإنَّ مباشرة التحقيق أيضاً يجب أن تكونَ لمن أناط به المشرّع الاختصاص بإجرائه، **وبعدُ** هذا الأمر أحد أهمِّ ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري^(١)، فلا يحقُّ مباشرة التحقيق من جهةٍ لا تختص به وفقاً لما ينصُّ عليه القانون، وخلاف ذلك، يكون التحقيق مشوباً بعيبٍ يؤدي إلى إبطاله وما يلحق ذلك من إجراءات^(٢).

والقاعدة العامة، أن من يختصُّ بإجراء التحقيق كقاعدة عامة، هو من يملك صلاحية توقيع الجزاء التأديبي^(٣)، إلا أنه قد تختصُّ جهةٌ أو هيئةٌ إداريةٌ مستقلة بالتحقيق الإداري، وبناءً عليه يمكن القول بأنه - وبشكلٍ عامٍ - تذهب التشريعات الوظيفية في تحديدها للسلطة المختصة بإجراء التحقيق إلى مذهبين، فتأخذ بعض الدول بمبدأ ازدواج سلطة التحقيق، وذلك عندما تجعل اختصاصه لصالح جهةٍ أخرى إضافةً للجهة الإدارية، وتأخذ بعض الدول بمبدأ وحدة سلطة التحقيق، أي مباشرته من خلال الجهة الإدارية وحدها^(٤).

ونتناول في هذا المطلب، مبدأ ازدواج سلطة التحقيق، ومبدأ وحدة التحقيق الإداري، وموقف التشريعات منها، باعتبارها ضماناً من ضمانات التحقيق الإداري، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مبدأ وحدة سلطة التحقيق الإداري

لمّا كانت السلطة الرئاسية التي تتمتع بها جهة الإدارة تكفل لها ممارسة دورها في الرقابة على كل انحرافٍ يمسُّ أداء المرفق العام، ولها في سبيل ذلك المحافظة على ضمان سير المرفق

(١) محمد حميد علي الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٢) د. أحمد الموافي، نظام مجالس التأديب، طبيعته، ضماناته، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٨٥.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٠٨.

(٤) مصلح الصرايرة، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، بحث في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد الخامس عشر، العددان الأول والثاني، ٢٠٠٠، ص ٤١٠.

العام بانتظام **واطراد**، وأن تلجأ إلى كلِّ الوسائل التي تمكّنها من أداء تلك المهمة، فكان طبيعياً أن تختصَّ جهة الإدارة بحسب الأصل بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف المنسوب له مخالفة تأديبية^(١).

ويُقصد بهذا المبدأ أنّ جهة الإدارة هي وحدها التي تختصُّ بالتحقيق مع الموظف، باعتباره ممّا يدخل في اختصاصها الأصيل^(٢)، ويأخذ التشريع العماني بهذا المبدأ، وتقوم الجهة الإدارية بمباشرة سلطتها في التحقيق **بأحد** أسلوبين:

الأسلوب الأول: ويتمثل في أن تقوم جهة إدارية خاضعة للسلطة الرئاسية بالتحقيق، فتكون مثلاً هذه الجهة هي إدارة التحقيقات أو إدارة الشؤون القانونية، ويكون التصرف في التحقيق في هذه الحالة متروكاً للرئيس الإداري المختص^(٣).

ويأخذ بهذا الأسلوب المشرع العماني كقاعدة عامة بهذا الأسلوب، ونصّ عليه صراحة، حيث نصّ على أن يختصَّ بإجراء التحقيق الإداري **شاغلو** الوظائف التخصصية بالدوائر القانونية للوحدة الإدارية^(٤). ويأخذ به المشرع المصري أيضاً على سبيل الاستثناء، وذلك فيما يتعلق بموظفي وشاغلي الوظائف العادية، أو الموظفين من غير شاغلي الوظائف العليا^(٥).

ويرى البعض أنّ هذا الأسلوب هو الأسلوب الأمثل؛ نظراً لأنه يُشعر الموظف أن الرئيس الإداري **بعيدٌ** عن التأثير بأيّ اعتبارات أو ضغوط قد يتعرض لها أثناء التحقيق مع الموظف، وقبل أن تكتمل مقومات التحقيق^(٦).

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بأنّ "اختصاص الإدارات القانونية يتحدد بما يحال إليها من وقائع من السلطة المختصة، وهو ما يعني أنه يجوز لهذه السلطة أن تحيل الوقائع إلى جهةٍ أخرى لتحقيقها غير الإدارات القانونية إذا اقتضى الأمر ذلك، والمهم هو

(١) سعد نواف العنزى، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣١٩.

(٣) عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

(٤) المادة (١٢٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠/٢٠٠٤.

(٥) فقد كان المشرع المصري، في ظلّ قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ينص في المادة (٧٩) على أن "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا، كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة في البندين ٢، ٣، من المادة (٧٧) من هذا القانون". وهو ما يفهم منه أن الجهة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في إجراء التحقيق مع العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا. راجع: د. عادل السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٦) عبد الكريم قاسم الصنعاني، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ١٦٢.

توافر الضمانات الموضوعية للتحقيق الذي يجري مع الموظف دون النظر إلى من قام بهذا التحقيق^(١).

الأسلوب الثاني: هو أن تقوم الإدارة به بنفسها عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه^(٢).

وهذا الأسلوب أيضًا أخذ به المشرع العُماني، ولكن على سبيل الاستثناء، أي في حالة عدم وجود دوائر قانونية في الوحدات الإدارية التابعة لها، حيث يتولّى التحقيق في هذه الحالة من يكلفه رئيس الوحدة بذلك، على ألا تقل درجة وظيفة المحقق عن درجة وظيفة المحال للتحقيق^(٣).

وبالنسبة للتحقيق مع موظفي المديرية وغيرها من التقسيمات الإدارية بالمناطق، فإنّ التحقيق معهم يتولاه **موظفو** الدوائر القانونية الذي يعملون في هذه المناطق، وإلاّ أجراه من يكلف بذلك من **شاغلي** الوظائف التخصصية بالدوائر القانونية، وتقوم مقام الدوائر القانونية المكاتب وغيرها من التقسيمات التي تمارس اختصاصات ومهام هذه الدوائر^(٤).

وقد نصّ المشرع العُماني على اختصاص المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، أو مجلس المساءلة الإدارية في الوحدة التي وقعت فيها المخالفة وحده، بتوقيع الجزاء^(٥)، وهو ما **يعدّ** تأكيدًا من المشرع العُماني على الفصل بين سلطة التحقيق والجزاء، وتدعيمًا لمبدأ الحيادة في التحقيق على نحو ما سنرى.

الفرع الثاني

مبدأ ازدواج سلطة التحقيق الإداري

ويُقصد بهذا المبدأ أن تختصّ أكثر من جهة بإجراء التحقيق الإداري، فإذا كان الأصل أن الجهة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصلي، فإنّ بعض التشريعات تذهب إلى إعطاء الاختصاص بممارسة التحقيق الإداري إلى جهة أو هيئة مستقلة، ويأخذ المشرع المصري بهذا النظام، فيعطي لجهة الإدارة ممارسة التحقيق الإداري مع الموظفين من غير شاغلي الوظائف

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم، ٩٦١ لسنة ٣٦ قضائية، جلسة ١٩٩٦/٦/٢٥، والطعن رقم ١٧٨٧ لسنة ٣٨ قضائية، جلسة ١٩٩٧/٣/٢٥.

(٢) عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

(٣) المادة (١٢٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العُماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: التنظيم القانوني للوظيفة العامة في سلطنة عمان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١١٠.

(٥) المادة (١١٥) من قانون الخدمة المدنية العُماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠.

القيادية، في حين تختص النيابة الإدارية^(١) دون غيرها بالتحقيق مع موظفي الوظائف القيادية، والجرائم والمخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها، كما تتولّى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها، ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ^(٢).

حيث إن اختصاص النيابة الإدارية المصرية بالتحقيق الإداري **يعدُّ نموذجًا** لمبدأ ازدواج سلطة التحقيق، ووسيلةً لضمان مبدأ الحيطة، ويمكن القول بأنَّ التحقيق بواسطة النيابة الإدارية، يتمُّ في حالات ثلاث، هي^(٣):

- التحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية.
 - التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حقوق الدولة المالية.
 - المخالفات الأخرى التي تحال إليها.
- واختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في مصر يتمُّ إمَّا بناءً على طلب من النيابة، وإمَّا بناءً على إحالة من الجهات الإدارية، أي دون طلب منها:
- **اختصاص النيابة الإدارية بناءً على طلب:**

في هذه الصورة تقوم النيابة بإجراء التحقيق بناءً على طلب، حيث حددت المادة الثالثة من قانون هيئة النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ هذا الاختصاص بنصها: "... مع عدم الإخلال بحقّ الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختصُّ النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخليين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي: أ- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أيّ جهةٍ رسميةٍ عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية. ب- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها"، وفقًا لذلك فإنَّ النيابة الإدارية تجري التحقيق بناءً على طلب الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي في التحقيق أو بناءً على شكاوى الأفراد التي يثبت جديتها أو التي ترسل بها الهيئات إلى النيابة الإدارية^(٤).

- **اختصاص النيابة الإدارية بناءً على إحالة:**

(١) أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٢) المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٣) د. عادل عبد العزيز السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٤) عبد الكريم قاسم الصنعاني، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون، مرجع سابق، ص ١٦٨.

بدون الطلب أو الإحالة، لا تستطيع النيابة الإدارية إجراء التحقيق، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إنَّ اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع الموظف العام، وتوقيع الجزاء الإداري عليه اختصاصٌ ثابتٌ وأصيلٌ بحكم السلطة الرئاسية التي لجهة الإدارة على العاملين بها، وأنه إذا كان القانون قد حوَّل النيابة الإدارية عدم الإخلال بحقِّ الجهة الإدارية في هذا التحقيق مع العاملين، بصريح نصِّ المادة الثالثة من قانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، تاركًا للجهة الإدارية الترخيص في أمر إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية، أو انفرادها هي بإجرائه حسب تقديرها المطلق لظروف الحال وملابساته"^(١).

وإذا بدأت النيابة الإدارية في التحقيق فإنه يجب على الجهة الإدارية الامتناع عن اتِّخاذ أيِّ إجراءٍ بالتحقيق مع الموظف المخالف حتى تنتهي النيابة من التحقيقات وتصدر قرارها^(٢). والنيابة الإدارية غيرُ مقيدةٍ في مباشرتها لإجراء التحقيق بميعادٍ معينٍ، وإنما يقع على عاتقها إخطار الوزير أو الرئيس الذي يتبعه العامل^(٣)، إلا أنه لا يترتب على عدم الإخطار بطلان التحقيقات؛ لأنَّ الهدف من الإخطار هو إحاطة الجهة الإدارية علمًا بما يجري مع العامل من تحقيقات^(٤).

وإذا ما انتهينا من العرض لتحديد الجهات المختصة بإجراء التحقيق الإداري، يتضح لنا أن ثمة نظامين، أحدهما يعتمد على مبدأ تحديد جهة واحدة للتحقيق وهي الجهة الإدارية، وبه يأخذ المشرع العُماني، وثانيهما يعتمد على مبدأ الازدواجية، أي وجود هيئةٍ أخرى مستقلةٍ تقوم بالتحقيق بجانب الجهة الإدارية، وهو ما يأخذ به المشرع المصري، وفقًا لما ورد في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وقانون هيئة النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

ننتهي بذلك إلى أنَّ المشرع قد أقرَّ مجموعة من الضمانات الشكلية أو الإجرائية، والتي يجب على الجهة الإدارية والسلطة التأديبية مراعاتها لحماية حقوق الموظف، وأنَّ هذه الإجراءات الشكلية تبدأ من قرار الإحالة بالتحقيق، وحتى بدء التحقيق الإداري، إذ يجب على السلطة الإدارية التي تصدر قرار الإحالة أن تكون مختصةً قانونًا بهذه الإحالة، فليس من حقِّ أيِّ رئيس

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣ لسنة ٢٢ قضائية، جلسة ١٩٨١/٤/٤، مجموعة مبادئ المحكمة، السنة ٢٦، العدد الثاني، من مارس ١٩٨١ إلى أكتوبر ١٩٨١، ص ٨٣٣.

(٢) د. عادل عبد العزيز السن، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٣) أحمد السريطي، ضمانات المحاكمات التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٤) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٦٩٤ لسنة ٣٣ قضائية، جلسة ١٩٨٩/١/٢٤. وحكمها في الطعن رقم ٤٣ لسنة ٢٢ ق، جلسة ١٩٨١/٤/٤، مجموعة مبادئ المحكمة، السنة ٢٦، العدد الثاني، ١٩٨١، ص ٨٣٣.

أو مدير إحالة الموظف للتحقيق، بل يجب أن يكون الرئيس **مختصاً** قانوناً بإصدار قرار الإحالة بالتحقيق، وإلا يترتب على القرار التأديبي الذي ينتج عن قرار الإحالة بعد ذلك البطلان، ويجب كذلك أن تكون السلطة التي تباشر التحقيق مختصة قانوناً بإجرائه، كما يجب أيضاً أن تراعي مراعاة الشكلية في إجراء التحقيق، حيث يجب كتابة التحقيق كقاعدة عامة، ويجب أيضاً أن يتضمن محضر التحقيق بياناتٍ جوهريةً بحيث يترتب على مخالفتها البطلان، والتي من أهمها اليوم والتاريخ الذي يتم فيه التحقيق، وقرار الإحالة وأمر التكليف بالحضور، واسم وصفة الموظف والواقعة المنسوبة إليه، وأقوال الشهود وأوجه الدفاع، وتوقيع المحقق، والكاتب إن وجد، وتوقيع الموظف المتهم على المحضر، بحيث يترتب على مخالفة أيٍّ من هذه البيانات بطلان محضر التحقيق، وبناء ما يترتب عليه من الإجراءات.

الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الضمانات الإجرائية للتحقيق الإداري مع الموظف العام أثناء التحقيق الإداري في ضوء التشريع والقضاء العُماني والذي نظمته المشرع العُماني بموجب قانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤، ولائحته التنفيذية رقم ٩ لسنة ٢٠١٠، والمقارن مع الضمانات التأديبية في التشريع المصري والتي نظمها المشرع في ظل قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧؛ وذلك لبيان طبيعة التطورات التي لحقت النظام التأديبي في هذه التشريعات، والمقارنة بينها لمعرفة إلى أيّ مدى قد لحق المشرع العُماني بركب التطور في النظام التأديبي، وقد انتهت خلال هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات، أجمالها في النقاط الآتية:

أولاً- النتائج:

- أن التحقيق الإداري يعدُّ وسيلةً لجمع المعلومات حول الواقعة محل التحقيق، ووسيلةً لجمع الأدلة وإثبات المخالفات، ويتميز التحقيق الإداري وفقاً لذلك بكونه يهدف في الأصل إلى تحديد المسؤولية عن الذنب أو المخالفة التأديبية، إلا أن ذلك ليس بغرض الانتقام أو القصاص، وإنما بهدف إصلاح المرفق العام ذاته.
- أن التحقيق الإداري إجراءً شكلياً من الإجراءات المهمة والجوهرية التي يتعين على الإدارة أن تتخذها قبل أن توقع أيّ نوع من أنواع الجزاءات على الموظف العام، فالشكاوى والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح وحدها كسندٍ للاتهام، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع الجزاء على الموظف ما لم تُجرِ الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيه المتهم بما هو منسوبٌ إليه، وأنه - أي التحقيق الإداري - ليس غايةً في حدِّ ذاته، وإنما هو وسيلةٌ تستهدف إظهار الحقيقة والمسؤول عنها.

- أنَّ المشرِّعَ العُمانيَّ والمصريَّ قد اختلفا في تحديد السلطة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق، ففي مصر هم الرؤساء الإداريون بدرجةٍ لا تقلُّ عن مدير عام، أمَّا في سلطنة عمان فإنَّ رئيسَ الوحدة أو من يفوضه هو من يصدر قرار الإحالة بناءً على مذكرة من الرئيس المباشر للموظف.
- أنَّ السلطة المختصة في سلطنة عُمان بإصدار قرار الإيقاف عن العمل هو رئيس الوحدة الإدارية المختصة أو من يفوضه في ذلك، فالمشرِّع العُماني هنا منح هذه السلطة لجهة وحيدة تتمثل في رئيس الوحدة الإدارية التابع لها الموظف، أمَّا المشرِّع المصري فقد جعل الاختصاص بوقف الموظف عن العمل من اختصاص السلطة الإدارية المختصة، أو من اختصاص رئيس هيئة النيابة الإدارية، بحسب الأحوال.
- أنَّ الكتابة هي القاعدة العامة في التحقيق الإداري، وهي ثابتة أيًّا كانت الجهة التي تتولَّى إجراء التحقيق، ويترتب على مخالفة شرط الكتابة على هذا النحو بطلان التحقيق الذي نُجرِّبه سلطة التحقيق، وهو بطلانٌ جوهريٌّ متعلِّقٌ بالنظام العام، على أنَّ المشرِّع المصري والعُماني قد أقرَّ استثناءً شرط الكتابة بالنسبة للمخالفات البسيطة.
- أنه يجب على المحقق الالتزام بما قرره التشريعات الوظيفية من ضماناتٍ إجرائيةٍ سواء التي تعلقت بطريقة إجراء التحقيق من كتابة وسماع شهود وتوقيع المحاضر وإعلام الموظف وأن عدم الالتزام بها يترتب عليه بطلان التحقيق، وما ينتج عنه من قرار تأديبي.
- أن سلطة التحقيق في سلطنة عُمان تختلف عنها في مصر، حيث منح المشرِّع المصري سلطة التحقيق للنيابة الإدارية وحدها، فيما أعطاه المشرِّع العُماني لموظفي الدوائر القانونية بالوحدات الإدارية، أو من يعينه رئيس الوحدة في حالة عدم وجود دوائر قانونية في الوحدة.

ثانيًا - التوصيات:

- ضرورة مراعاة المركز القانوني للموظف الذي يتمُّ التحقيق معه، بأن يكون المحقق في مرتبةٍ وظيفيةٍ أعلى من الموظف المتهم، ولعلَّ ذلك قد يستفاد من المشرِّع المصري عندما أناط التحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية لهيئة النيابة الإدارية وحدها، في حين أنَّ المشرِّع العُماني قد أحسن عندما نصَّ على هذا الشرط صراحةً في اللائحة التنفيذية للقانون.
- نوصي المشرِّع العُماني بضرورة النصِّ على وجوب الاستعانة بكاتب للتحقيق؛ نظرًا لما في الاستعانة بكاتب من فائدةٍ عمليةٍ وعلميةٍ، إذ من شأنه أن يحوّل دون انشغال المحقق في عملية الكتابة، فضلاً عن توفيرها للجهد والوقت، وذلك أنَّ كتابة التحقيق قد تؤدي إلى إرهاق المحقق، كما قد تجعله يقوم باختصار التحقيق خشية الإطالة مما يخلُّ باستكمال التحقيق لمقوماته.

- نوصي المشرّع العُمانيّ بإعطاء الاختصاص بالتحقيق إلى جهة مستقلة - على غرار ما فعل المشرّع المصريّ بمنحها للنيابة الإدارية- وذلك بأن يمنح الاختصاص بالتحقيق لجهة أو هيئة مستقلة بعيدة عن الدوائر القانونية بالوحدة الإدارية؛ وذلك تعزيزاً لمبدأ الحيطة ومظاهرها.

- أَدْعُو المشرّع العُمانيّ والمصريّ إلى ضرورة عدم التفرقة بين المخالفات البسيطة والجسيمة، في اشتراط كتابة التحقيق الإداري، وذلك بأن يُلغيا هذا الاستثناء، وينصّ صراحةً على وجوب كتابة التحقيق الإداري في كلّ المخالفات التأديبية؛ وذلك لأنّ استخدام هذا الاستثناء قد يُوَدِّي إلى الإضرار بمصالح الموظف، وسيكون له مردودٌ سلبيٌّ على أدائه، وعلى سير المرفق العام، وذلك إذا ما تعمّد الرئيس الإداري إساءة استخدام الصلاحية الممنوحة لها بالعقوبة، فضلاً عن أن يهدد قاعدة العدالة التأديبية.

قائمة المراجع:

١. أحمد السريطي الطاهر، ضمانات المحاكمة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧.
٢. أحمد حامد عطية الخفاجي، ضمانات الموظف العام أثناء فترة التحقيق والمحاكمة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
٣. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٤. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧.
٥. أحمد محمد مبارك العامري، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١١.
٦. ثروة محمود عوض، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٤.
٧. جار الله محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار هازر، بيروت، ١٩٧٩.
٨. جبران مسعود، معجم الرائد (لغوي عصري)، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٧.
٩. خليفة فالح العازمي، التحقيق الإداري في الكويت - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، ٢٠٠٩.
١٠. د. أحمد الموفي، نظام مجالس التأديب، طبيعته، ضماناته، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

١١. د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٦.
١٢. د. حسن صادق المصرفاوي، أصول الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.
١٣. د. خالد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام - دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٢.
١٤. د. رفعت المصليحي النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
١٥. د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
١٦. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٧.
١٧. د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب - دراسة مقارنة، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤.
١٨. د. سليمان محمد الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩.
١٩. د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٢٠. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: التنظيم القانوني للوظيفة العامة في سلطنة عمان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣.
٢١. د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
٢٢. د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة - دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، بدون دار نشر، ٢٠٠٦.
٢٣. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الثالثة، دار صباح الأنباري للطباعة، بغداد، ٢٠١٢.
٢٤. د. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي للموظف، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٢٥. د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨.

٢٦. د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢٧. د. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧.
٢٨. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
٢٩. زياد خلف عودة، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٦.
٣٠. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
٣١. سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٤.
٣٢. عادل أحمد فؤاد، الحيدة كضمانة من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٥.
٣٣. عادل الطبطبائي: الشروط الشكلية والموضوعية في التحقيق الإداري، بحث مقدم لبرنامج الدورات التدريبية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٢.
٣٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٣٥. عبد الكريم قاسم الصنعاني، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٣.
٣٦. عبد الله ناصر الدوسري، السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التحقيق التأديبي - دراسة مقارنة بين السعودية والأردن، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، كلية القانون، الأردن، ٢٠١٤.
٣٧. عطا الله ثنوان سليم الخمايسة، الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٤.
٣٨. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ١٩٩٤.
٣٩. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي - دراسة مقارنة، الدار العربية، بغداد، بدون تاريخ نشر.
٤٠. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، مرجع سابق، ص ٣.

٤١. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٤.
٤٢. عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية - دراسة مقارنة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩.
٤٣. فاضل نصر الله، ضمانات المتهم أمام سلطة التحقيق الابتدائي في التشريع الكويتي، مجلة الحقوق، السنة ٢٢، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٨.
٤٤. فيصل شطناوي، إجراءات و ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد السادس والعشرون، ٢٠١٢.
٤٥. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دراسة حول تطبيق مفهوم الشرعية الشكلية الجامدة على الإجراءات التأديبية في القانون الإداري المصري والمقارن، دار الغريب، القاهرة، بدون تاريخ.
٤٦. مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٤٢٦هـ، مادة أدب، ص ٧٥.
٤٧. محمد أبو بكر الرازي، مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨٢.
٤٨. محمد حميد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٥.
٤٩. محمد زكي أبو عامر، الإجراءات الجنائية، الطبعة الثانية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠.
٥٠. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأموال العامة، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٥.
٥١. محمد فتوح عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٥٢. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية - دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٥٣. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.
٥٤. مصلح الصرايرة، السلطات المختصة بتأديب الموظفين العموميين في الأردن، بحث في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد الخامس عشر، العددان الأول والثاني، ٢٠٠٠.

٥٥. مغاوري شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبة الأنجلو، مصر، ١٩٨٦.
٥٦. ناصر مبارك، التنظيم القانوني للوقف عن العمل، مفهومه و ضماناته - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، كلية القانون، الأردن، ٢٠١٥.
٥٧. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، ٢٠٠٧.
٥٨. هند عمر محمد الربيعان، ضمانات التحقيق في المخالفات التأديبية وفق النظام السعودي، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة القصيم، السعودية، ٢٠١٨.
٥٩. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٩.

فهرس المحتويات

٢	مقدمة
٣	المبحث الأول
٣	مفهوم وأهمية التحقيق الإداري
٣	المطلب الأول
٣	تعريف التحقيق الإداري
٤	الفرع الأول
٤	التحقيق الإداري لغة واصطلاحاً
٥	الفرع الثاني
٥	التحقيق الإداري فقهاً وقضاءً
٧	المطلب الثاني
٧	أهمية التحقيق الإداري
١٢	المبحث الثاني
١٢	الضمانات الإجرائية السابقة على إجراء التحقيق
١٢	المطلب الأول
١٢	الضمانات المرتبطة بالإحالة للتحقيق الإداري
١٣	الفرع الأول
١٣	السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري
١٥	الفرع الثاني
١٥	ضوابط وقيود الإحالة للتحقيق الإداري
١٨	الفرع الثالث
١٨	إخطار الموظف بالإحالة للتحقيق
٢٢	المطلب الثاني
٢٢	ضمانات الوقف الاحتياطي عن العمل
٢٣	الفرع الأول

٢٣	ضمانات تتعلق بشروط إصدار قرار الوقف عن العمل
٢٦	الفرع الثاني
٢٦	ضمانات تتعلق بآثار قرار الوقف عن العمل
٢٩	المبحث الثالث
٢٩	الضمانات المعاصرة للتحقيق الإداري
٢٩	كتابة التحقيق الإداري
٣٠	الفرع الأول
٣٠	موقف التشريعات من كتابة التحقيق
٣٣	الفرع الثاني
٣٣	إجراءات كتابة التحقيق
٣٦	المطلب الثاني
٣٦	السُّلطة المختصة بإجراء التحقيق
٣٧	الفرع الأول
٣٧	مبدأ وحدة سلطة التحقيق الإداري
٣٩	الفرع الثاني
٣٩	مبدأ ازدواج سلطة التحقيق الإداري
٤١	الخاتمة
٤٣	قائمة المراجع
٤٧	فهرس المحتويات