



قسم القانون العام

التحقيق الإداري وأساسه القانوني

دراسة مقارنة بين القانونين الإماراتي والمصري

إشراف

الأستاذ الدكتور : وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام

عميد كلية الحقوق جامعة المنصورة

إعداد الباحث

أمل يسلم مبارك بن حيدر التميمي

٢٠٢٤ / ١٤٤٦ هـ / م

المقدمة

أولاً - موضوع الدراسة:

تحتل الوظائف العامة مكانة بارزة في القانون الإداري، وذلك لما تمثله من أهمية كبرى في الدولة الحديثة. مع تزايد الأعباء والمسؤوليات على عاتق الإدارة العامة، أصبحت الحاجة ملحة لتلبية متطلبات المجتمع بشكل فعال. ولذلك، فإن تنظيم القطاع الوظيفي في الدولة يحتاج إلى جهود كبيرة للوصول إلى أفضل أداء ممكن، حيث تعد الوظائف العامة الأداة الرئيسية لتنفيذ خطط الدولة وبرامجها.

من هنا، كان على المشرع أن يوفر حماية قانونية تضمن للموظف العام أداء مهامه بكفاءة، بغية تلبية الحاجات العامة للمجتمع. ولهذا السبب، حرصت العديد من التشريعات على منح الموظف ضمانات أساسية، ومن أهمها التحقيق الإداري. هذه الضمانة تسمح للإدارة بفهم حقيقة التهم الموجهة إلى الموظف المخالف، ما يجعل القرارات الإدارية الصادرة تستند إلى أسس قانونية سليمة، سواء أفضت إلى براءته أو معاقبته بناءً على المخالفة التي ارتكبها. كما تمنح الموظف الحق في الدفاع عن نفسه أمام التهم الموجهة إليه، مع ضمان الحيادية في عملية التحقيق.

وعندما يرتكب الموظف مخالفات أثناء تأدية واجباته، يحق للإدارة اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة عبر إحالته للتحقيق الإداري. هذا التحقيق يكشف الملابس المرتبطة بالمخالفة ويحدد ما إذا كان الموظف قد ارتكبها بالفعل، تمهيداً لتطبيق العقوبة الملائمة. يعد التحقيق الإداري خطوة تمهيدية مهمة قد تترتب عليها نتائج تؤثر على مستقبل الموظف المهني، لذا يجب أن يحاط الموظف بالعديد من الضمانات التي تحميه من تعسف الإدارة وتضمن نزاهة التحقيق.

تتمتع الإدارة بسلطات تقديرية واسعة تمكنها من فرض العقوبات الإدارية التي قد تؤثر بشكل كبير على حقوق الموظف وامتيازاته. ولذلك، يصبح من الضروري أن يضع المشرع ضمانات واضحة لحماية الموظف العام أثناء التحقيق الإداري، بما يحقق التوازن بين حماية الوظيفة العامة وحقوق الموظف.

في النهاية، تختلف التشريعات في منح الموظف العام حق التظلم من القرارات الإدارية. بعض التشريعات تجعل التظلم الإداري خطوة وجوبية قبل اللجوء إلى القضاء، في حين تمنح أخرى الخيار للموظف في التظلم أو الطعن في القرارات الإدارية أمام الجهات

المختصة أو المحاكم الإدارية.

ثانياً - إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية هذه الدراسة في بيان مدى الموازنة بين فاعلية التحقيق الإداري، كوسيلة بيد الجهة الإدارية من جهة، وبين إجراءات هذا التحقيق ومساسها بحق الموظف العام من جهة أخرى، فضلاً عن بيان مدى كفاية ضمانات تأديب الموظف العام في تحقيق غاياتها، ومن ثم ضمان حقوق الموظف العام أثناء التحقيق الإداري في مقابل ما تتمتع به الجهة الإدارية من سلطاتها التقديرية واسعة النطاق.

ثالثاً - أهمية الدراسة:

تبدو أهمية الدراسة، انطلاقاً من من أهمية التحقيق الإداري ذاته في نطاق القانون الإداري، وما يترتب عليه من آثار مهمة في حياة شريحة كبيرة من شرائح المجتمع، والتي تتمثل في فئة الموظفين العموميين الذين يعدون - بحق - صناعات إنجازات الدول وتقدمها، كما تبدو أهمية الدراسة من خلال بيان الضمانات المقررة للموظف العام أثناء إجراء التحقيق الإداري معه من قبل الجهات التحقيقية المختصة، والضمانات بعد التحقيق الإداري معه، كما تتمحور أهمية الدراسة - كذلك - في التعرف على أهم ضمانات للموظف العام، وهي التحقيق الإداري، لما له من أهمية خطيرة وأساسية على مركز الموظف العام الوظيفي، ومدى كفاية هذه الضمانة له، كما أن لهذه الدراسة أهمية كبيرة وأساسية للوصول إلى معرفة الغاية من الضمانات القانونية لحماية الموظف العام، وقد عملت التشريعات الوظيفية على إيجاد العديد من الضمانات للموظف أثناء التحقيق معه ومن أبرزها، مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه، وإطلاعه على الأوراق التحقيقية، مع إمكانية إحضار الشهود، وحق الدفاع، والحيادية في التحقيق، وتسبب القرار الإداري، فحين تتخذ الإدارة قراراً يتعلق بالموظف، يتوجب عليها احترام القانون بمفهومه الواسع، فإذا تجاوزت حدود سلطاتها، كأن تصدر قراراً يتصف بعدم المشروعية، أصبح للموظف العام الحق بالتظلم من القرار الإداري الذي صدر بحقه أمام الجهة التي أصدرته، أو بالطعن النهائي بالقرار الإداري أمام القضاء الذي يؤمن احترام القانون وسيادة مبدأ المشروعية.

رابعاً - أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

(١) الوقوف على مفهوم التحقيق الإداري كأحد ضمانات الموظف العام في القانونين الإماراتي والمصري.

(٢) الوقوف على ماهية الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام، قبل وأثناء التحقيق الإداري وبعد إجراءه.

حامسًا - منهج البحث:

المنهج المتبع في هذا الدراسة، هو المنهج التحليلي التأصيلي؛ حيث يمكننا تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة، مع بيان أصلها القانوني وأساسها الدستوري، كما نتبع كذلك المنهج المقارن؛ وذلك من خلال المقارنة بين القانونين الإماراتي والمصري، وذلك من حيث الحرص على توفير ضمانات التحقيق الإداري للموظف العام، فضلًا عن الضمانات الدستورية التي تكفل وجوب المبادئ العامة لاستقرار المراكز القانونية، دون تعارضها مع غيرها من التشريعات الداخلية.

سادسًا. خطة الدراسة:

المبحث الأول: مفهوم التحقيق الإداري وأهميته وخصائصه.

المبحث الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري وتمييزه عما يشته به.

المبحث الأول

مفهوم التحقيق الإداري وأهميته وخصائصه

يعد التحقيق الإداري واحدًا من أهم الإجراءات المتبعة في مسألة تأديب الموظف العام الذي يخل بالقيام بأداء واجباته الوظيفية أو أن يظهر بصورة تؤدي إلى الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، وقد يترتب على هذا الإخلال أن يتعرض الموظف العام للمساءلة القانونية

بشأن ما أحدثه من الخلل الوظيفي، ويستوي في ذلك مسؤولية الموظف العام المدنية أو الجنائية^(١).

تأسيساً على ما تقدم، كان من المناسب وجوب التعرف على مفهوم التحقيق الإداري والتمييز بينه وبين ما يشته به، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم التحقيق الإداري

للتحقيق الإداري تعريف لغوي (فرع أول)، وآخر اصطلاحى (فرع ثانٍ)، ولأجل البحث في كلٍ منهما سنعرض لهما بإيجاز، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف التحقيق الإداري في اللغة

تأتي كلمة التحقيق في اللغة من المصدر حق، وأصل كلمة تحقيق هي حَقَّق^(٢)، وحققه أي: أكَّده، والمحقق، يقال: كلام محقق: أي محكم منظم، وثوب محقق: محكم النسيج^(٣)

وأحقَّ الأمر: أوجبه وصيَّره حقاً لا يشك فيه. ويقال: أحقَّ عليه القضاء، إذا أوجبه، وتحقَّق الخبر: ثبت^(٤).

تلاحظ الباحثة من ذلك، توافق المفهومين – اللغوي والفقهي – بوجه عام؛ حيث يتفق مفهوم التحقيق من حيث اللغة، مع ذات المفهوم لدى الفقه الجنائي، الذي عرف التحقيق بانه: ذلك

(١) أحمد محمد حسن الحبي السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة – كلية الحقوق، ٢٠٠٠م، ص ٤١ وما بعدها.

Sur ce point d'analyse voir - Rabhi (A), le directeur de l'emploi à propos du recrutement direct» les autorités de contrôle vont sévir», in quotidien l'expression, N° 218766, du 27 Avril 2008, p 7. Voir Rabhi Ahcène, la gestion des ressources humaines, Dar Echihab, 1er édition, Alger 2010, page 97 et

(٢) جبران مسعود، معجم الرائد (لغوي عصري)، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٧م، ص ٣٧٠.

(٣) لويس معلوف اليسوعي، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط١٩، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٥٦م، ص ١٤٠.

(٤) لويس معلوف اليسوعي، المرجع السابق، ص ١٤٤.

الإجراء الذي يراد منه الوصول إلى حقيقة علاقة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، ومدى ارتكابه للجريمة من عدمه^(٥).

الفرع الثاني

تعريف التحقيق الإداري اصطلاحاً

التحقيق الإداري ليس هدفاً بحد ذاته للجهة الإدارية، بل هو أداة تستخدمها من أجل التحقق من الحقائق وكشف الحقائق بشكل دقيق. الغاية منه هي تحديد مواطن الخلل في المرفق العام ومعالجتها استناداً إلى السلطات التي منحها المشرع. هذا الإجراء يأتي في إطار ضمان استمرارية العمل في المرفق العام بانتظام ودون انقطاع، ويهدف دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة، التي تعد الهدف النهائي لكل قرار أو إجراء أو حتى امتناع تتخذه الجهة الإدارية^(٦).

والمتمفحص للقوانين الوظيفية في الإمارات ومصر وغيرهما من الدول الأخرى^(٧)، يجد أنها لم تضع تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري، وهذا منهج يحمد عليه المشرع، لما لإيراد التعاريف في نصوص جامدة من تقييد للأمر المعرف ووجوب الالتزام بحرفية النص^(٨)، الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقه ورجال القضاء.

يُعرف التحقيق الإداري من الناحية الفقهية بأنه إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف طبيعة العلاقة بين المتهم والتهمة الموجهة إليه، ويُعد خطوة أساسية لفهم مدى تورط الموظف في المخالفة المنسوبة إليه^(٩)، كما يُعرف التحقيق الإداري بأنه مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى تحديد المخالفات التأديبية والموظفين المسؤولين عنها، ويُجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة لتحديد الحقائق والمسؤوليات^(١٠).

(٥) محمد ممدوح غياث، أثر الحكم الجنائي على الجريمة التأديبية وأركانها في ضمانات المحاكمات التأديبية، مركز الدراسات العربية، ط١، ٢٠١٩م، ص١٠١

(٦) مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص٢٥٧.

(٧) خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة الموصل - كلية القانون، ٢٠٠٠م، ص١٨٠.

(٨) جارلس أي أوهارا بالاشتراك مع غريغوري، آل أوهارا، ترجمة: نشأت بهجت البكري، أسس التحقيق الجنائي، ج١، القسم العام، ط١، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨م، ص١٣.

(٩) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٥٧١.

(١٠) مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص٢٥٧.

بناءً على ذلك، يُفهم التحقيق وفقاً لأحكام القانون بمعناه العام على أنه مجموعة من الإجراءات التي تتولى سلطة التحقيق مباشرتها عند وقوع جريمة أو حادث معين. يهدف هذا الإجراء إلى البحث والتحري عن الأدلة التي تسهم في توضيح الحقيقة وكشف تفاصيلها ومعالمها، لضمان الوصول إلى قرار عادل ومستند إلى حقائق واضحة^(١١).

ترتيباً على ما تقدم، فإن المهمة التي تباشرها سلطة التحقيق والتي تتمثل في البحث والتحري عن الأدلة وكشفها ضد الأشخاص الذين قاموا بارتكاب مخالفات قانونية أو أن تسعى تلك السلطة بالكشف عن غموض الأدلة حول واقعة يهينها.

يهدف التحقيق الإداري إلى كشف الحقيقة حول علاقة الموظف العام المتهم بالتهمة الموجهة إليه، وذلك من خلال جمع أدلة الإثبات عبر عدة وسائل مثل المعاينة، سماع الشهود، استجواب المتهم، والاستعانة بالخبراء. تُعد هذه الوسائل أدوات هامة للتحقيق عن الأدلة، حيث تسعى لإثبات وقوع المخالفة وربطها بالموظف العام المتهم بشكل دقيق ومنصف^(١٢).

بناءً على ما تقدم، يمكن القول إنه من الضروري أن يتوفر في التحقيق الإداري جميع مقومات التحقيق القانوني الصحيح وضماناته^(١٣) يتضمن ذلك استدعاء الموظف العام ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، بالإضافة إلى ضمان حقه في الدفاع عن نفسه. إذا خلت عملية التحقيق من هذه المقومات الأساسية، فلا يمكن وصفه بالتحقيق القانوني السليم، الأمر الذي يؤدي إلى انتهاك حقوق الدفاع ويترتب عليه بطلان التحقيق^(١٤).

يجوز للجهة الإدارية إجراء التحقيق الإداري مع نفس الموظف العام وفي ذات الواقعة أكثر من مرة، ما دام الهدف من التحقيق هو الوصول إلى الحقيقة. لكن هذا مشروط بعدم صدور قرار نهائي بشأن المخالفة المنسوبة إلى الموظف. فإذا لم يُصدر قرار نهائي، يبقى للإدارة الحق في إعادة التحقيق بغية كشف الحقائق بشكل أوضح وتحقيق العدالة^(١٥).

(١١) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٧٠٣

(12) Cornu (G), vocabulaire juridique, PUF, Paris, 2002, P 68 -69

(١٣) هذا ما استقر عليه القضاء الإماراتي بالقول "يشترط في الجريمة التأديبية التي تستند الإدارة إليها لإنهاء خدمة الموظف، أن تكون ثابتة إما بتحقيق إداري تأديبي مستوفي لسائر إجراءاته الشكلية وضماناته القانونية، أو بحكم تأديبي بات ونهائي صادر من هيئة تأديبية مشكلة تشكياً قانونياً صحيحاً". حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم ٣١٩ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٣١. السنة القضائية ٢٠١٤

(١٤) علي الدين زيدان، المرجع في التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار علم للإصدارات القانونية، ٢٠١٦م، ص ٢٨١

(١٥) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم ٥٥٥ تاريخ: ٢٠١٣/٠٤/١٧. السنة القضائية ٢٠١٢م.

في ضوء ما سبق، يُعتبر التحقيق الإداري وسيلة للتقصي والبحث عن الأدلة التي تساعد في الكشف عن الحقيقة، بهدف تحديد ما إذا كان الموظف قد ارتكب مخالفة تستدعي المحاسبة والتأديب. ومن المبادئ الأساسية أنه لا يجوز توقيع أي عقوبة على الموظف العام قبل إجراء التحقيق معه. وإذا تم التغاضي عن هذا الإجراء، فإن ذلك يؤدي إلى بطلان أي قرار أو عقوبة تُتخذ بحقه^(١٦).

ولم يرد تعريف للتحقيق الإداري في قوانين الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة أو الموارد البشرية أو اللوائح التنفيذية للقوانين، بل ترك تعريف التحقيق الإداري للفقهاء والقضاء.

واستخدم أغلب الفقهاء الفرنسيين^(١٧) في مؤلفاتهم مصطلح التحقيق الإداري "instruction disciplinaire"^(١٨)، وقد عرف البعض منهم بأنه "أول إجراء من الإجراءات التأديبية، تهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب إلى الموظف"^(١٩).

وقد عرّفه البعض بأنه مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تُتخذ وفقاً للأشكال التي يحددها القانون، وتُباشر من قبل السلطة المختصة قانوناً. تهدف هذه الإجراءات إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تساهم في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها، وإثبات مدى صحتها، ومعرفة ما إذا كانت تُشكل مخالفة تأديبية، وكذلك تحديد الشخص المسؤول عن ارتكابها^(٢٠)، كما عرفه آخرون بأنه إحدى الأدوات التي يستخدمها النظام التأديبي للوصول إلى الحقيقة، بهدف تحديد المسؤولية التأديبية عن أي خطأ يرتكبه الموظف. يشكل التحقيق الإداري بذلك خطوة أساسية في تحديد مدى تورط الموظف في المخالفة التأديبية وتطبيق الجزاءات المناسبة^(٢١).

(١٦) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨٥م، ص ٢٤٩

(17) Arrêt du conseil d'Etat, le 14 mars 1986, syndicat national des directeurs d'école de pédicures-podologie, in AJDA N°2, Paris, Mai 1986, P 378. Arrêt du conseil d'Etat, le 13 février, 1994, hôpital régional de Poitier- Voir -Marigatte (F), op.cit, p 104. Voir également - Caillosse (J), op.cit, p 294. Voir aussi Charançon (CH), op.cit, p 334

(١٨) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٠٤

(١٩) محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م، ص ٥

(٢٠) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٠٦

(٢١) أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (الجزء الأول)، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مكتبة الجامعة، ٢٠١٧م، ص ٢٧٧

عرف القضاء المصري (٢٢) التحقيق الإداري بأنه إجراء يتم من خلاله استجواب الموظف حول التهم المنسوبة إليه نتيجة ارتكابه لذنوب إداري، سواء كان ذلك بشكل كتابي أو شفاهي، وذلك عبر الجهة المختصة التي كلفها المشرع بإجراء هذا التحقيق بعد إصدار أمر بذلك من الرئيس المختص. يتبع التحقيق جميع الإجراءات المحددة قانوناً، ويراعى فيه الضمانات اللازمة، بهدف تسهيل عمل الجهة الإدارية في كشف الحقيقة والوصول إلى الحق. كما يسعى إلى تحقيق الضمانات وتوفير الاطمئنان للموظف المعني، مما يتيح له فرصة الاستعداد للدفاع عن نفسه ضد ما وجه إليه من اتهامات.

من خلال هذا التعريف، نجد أنه يحيط بالتحقيق الإداري من جوانبه المختلفة بشكل شامل. فقد تناول بدايةً مسألة الإحالة إلى التحقيق، مروراً بالإجراءات والضمانات التي تشكل الأساس الارتكازي لنجاح التحقيق وتحقيق الغايات المرجوة. كما أكد التعريف على مبدأ مهم، وهو أهمية تحقيق الضمانات وتوفير الاطمئنان للموظف، حيث أن أي تحقيق إداري يتعارض مع هذا المبدأ يكون عرضة للإبطال من قبل القضاء (٢٣).

رغم أن المشرع الإماراتي لم يقدم تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري، إلا أنه وضع العديد من المعايير والضوابط التي يجب اتباعها عند تشكيل اللجنة التحقيقية وأثناء عملها. هذه المعايير تهدف إلى ضمان أن تكون الإجراءات متسقة وشفافة، مما يعزز من مصداقية التحقيق ويضمن تحقيق العدالة في المساءلة الإدارية.

(٢٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (٩٥٧) لسنة ٥ق، ١١ فبراير ١٩٦١م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من اول اكتوبر ١٩٦٠م إلى اخر ديسمبر ١٩٦٠م، س (٦)-ع (١) القاعدة رقم ٩٢، ص ٧٠٦. كما أنها تقول في حكم حديث لهما بأن التحقيق الإداري هو " ... استجواب يتضمن اسئلة محددة موجهة إلى العامل تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة ونظرية تمكنه من ابداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات ويكون من شأنها احاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه .. " حكمها ذو الطعن ٢٤٨٤ لسنة ٣٢ ق في ١٩٨٨/٤/٥م، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، المبادئ من ١٩٨٥ - ١٩٩٣م. نعيم العطية، حسن الفكهاني، اصدار الدار العربية للموسوعات، الجزء (٣٦) القاهرة، صدرت عام ١٩٩٤-١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٤، ص ١٠٢ .

(٢٣) أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا ذو الرقم ٤٠٤ لسنة ٢٣ق في ١٢/١٢/١٩٧٩، منشور في مجموعة المبادئ القانونية في ١٥ عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ج٢، القاعدة رقم ٢٩، ص ١٦٧٩.

واورد هذه المعايير نص المادة (٨٢) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، إذ تنص الفقرة الأولى من هذه المادة على أن: "تشكل في كل جهة اتحادية بقرار من رئيس الجهة الاتحادية لجنة تسمى "لجنة المخالفات" يnaud بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون - فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي - وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (٨٣) من هذا المرسوم بقانون، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة"، وتبين الفقرة الثانية من ذات المادة الكيفية التي يتم بها عمل اللجنة؛ حيث نصت على أن: "تحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية عمل اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها". وبالرجوع إلى التعاريف المذكورة أنفاً نستطيع أن نخلص إلى تعريف للتحقيق الإداري بأنه: "إجراء يتم بالشكل الذي نص عليه القانون من أجل كشف الحقيقة والتثبت من الأدلة لمعرفة الفاعل الحقيقي وصولاً لإدانته في جو يكفل للموظف جميع الضمانات بالشكل الذي يطمئن فيه الموظف العام إلى عدالة الإجراء المتخذ بحقه".

المطلب الثاني

أهمية التحقيق الإداري

للتحقيق الإداري أهمية خاصة تميزه من الإجراءات التأديبية (٢٤) الأخرى يمكننا ان

نتلمسها من خلال محاور عديدة، التي سنبحثها في اربعة فروع وكما يأتي :

(٢٤) ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد، أنه سيتم إيراد كلمة التأديبية أو تأديب غير المستخدمة في مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الذي يستخدم كلمة "انضباط" لسلاسة هذه اللفظة مع اننا نؤيد من يرى ان كلمة انضباط هي الافضل نظرا إلى الدلالة غير اللانقة بالموظف التي تعطيها كلمة تأديب وخاصة .

الفرع الاول

أهمية التحقيق الإداري للموظف العام

تبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة هي :

أولاً . ممارسة حق الدفاع :

هذا الحق، الذي يعود إلى أصول عميقة، يعتبر ضرورياً نظراً لأن الموظف، بحكم طبيعته عمله، قد يصبح هدفاً للكيد والمكائد من قبل المواطنين أو حتى زملائه الموظفين. لذا، من المهم أن تُتاح له الفرصة الكافية لإثبات براءته ودفع التهم الموجهة إليه باستخدام الأدلة التي يمتلكها. يوفر التحقيق فرصة مناسبة للموظف لجمع هذه الأدلة خلال الإجراءات المتبعة، مما يمكنه من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه بفعالية.(٢٥)

ثانياً . إيجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة :

كما ان أهمية التحقيق تبرز للموظف حتى ان كانت النتيجة سلبية أي في حالة فرض الجزاء عليه ، فعقوبة التوبيخ ليست كعقوبة العزل حتما من حيث الاثر المترتب على كلّ منهما ، إذ ان 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 .(٢٦)

الفرع الثاني

أهمية التحقيق الإداري للإدارة

تتركز أهمية التحقيق الإداري للإدارة في عد الموظف الركيزة الأساس في الوظيفة العامة فهو عقل الدولة المدبر وساعدها المنفذ .(٢٧)، ومن ثم لا بد من ان تكفل الإدارة حماية هذا الموظف من كلّ ما يمكن ان يمس حقوقه الوظيفية ، ويتم ذلك في مجال تأديب الموظف باتاحة الفرصة للدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه . كما ان التحقيق يجعل

(٢٥) عمر فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٢٨٨ وما بعدها .

(٢٦) علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب – دراسة مقارنة، طبع الدار العربية، دون سنة طبع، ص ٢٨؛ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٥٠ .

(٢٧) علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣ .

الإدارة تتصرف على وفق معلومات صحيحة ودقيقة (٢٨) . إن القول بعكس ذلك قد يؤدي إلى فرض عقوبات غير دقيقة وغير عادلة، مما يخلق شعورًا بالظلم لدى الموظف ويؤثر سلبيًا على أدائه. فعندما يشعر الموظف بعدم الأمان وعدم الطمأنينة حيال حقوقه، حتى لو ارتكب مخالفة، يتراجع أداءه مقارنةً بالوقت الذي يشعر فيه بالاستقرار والعدالة. من ناحية أخرى، فإن إجراء التحقيق يُتيح للإدارة الفرصة لكشف مواطن الضعف والخلل، مما يمكنها من معالجتها وتفاديها في المستقبل. فضلًا عن ذلك، فإن فرض العقوبات المناسبة يساعد الإدارة على التفكير في سبل تلافي تكرار هذه المخالفات لاحقًا. وبالتالي، فإن هذا الجهد يعزز فعالية العمل الإداري، ويجعلها أكثر قدرة على اتخاذ قرارات مستنيرة ومستدامة.

الفرع الثالث

أهمية التحقيق الإداري للمجتمع

وتتمثل هذه الأهمية في :

أولاً. ان التحقيق الإداري هو ضمانة مهمة من ضمانات الموظف العام. (٢٩)، ومن ثم فإن لجوء الإدارة إلى إجراء التحقيق مع الموظف يعني ان الإدارة كفلت حق الموظف في ان يقاضى بشكل يجعله في منأى عن الظلم والتعسف ، مما يؤدي إلى وصف تصرفات الإدارة بالعادلة والمنصفة وهو ما تتوخاه في عملها ، لا بل ان شيوع العدالة والانصاف دليل على رقي المجتمع وتقدمه. (٣٠)

(٢٨) خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٧٩. كذلك أنظر :

Droit du contentieux administratif , 5^e edition , Montchrestien Rene chapus Domat Droit public, p. 634.

(٢٩) غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١م، ص ٥٠.

(٣٠) عادل محمود عبد الباقي، حماية الأفراد في مواجهة الاجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، من بحوث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، بحث نقله إلى العربية عادل محمود عبد الباقي، منشور في مجلة العلوم الإدارية، ١٤، ص ١٢، نيسان، ١٩٧٠م، ص ٢٣٣

كما بينت محكمة التمييز بدبي في حكمها تعريف الموظف العام أو المكلف بخدمة عمومية بأنه "كل شخص عينته دولة الإمارات العربية المتحدة سواء داخل الدولة أو خارجها لإجراء عمل من الأعمال المتعلقة بها لتنفيذ أمر من أوامرها أجرته على ذلك أو لم تؤجره"^(٣١).

ثانياً. نتيجة لتطور المجتمعات وتدخل الدولة في مجالات ما كانت لتضطلع بها في الماضي مما أدى إلى زيادة الكوادر العاملة لمواكبة أعمال الدولة المتشعبة والمتزايدة ، فإن أهمية الوظيفة العامة ازدادت استناداً إلى ذلك وازداد معها عدد الموظفين الذين يمثلون الحجر الأساس في هذه الوظيفة .^(٣٢)

واستناداً إلى ما تقدم فإن تحقيق مصلحة الموظف – وذلك في ان يقاضى وفقاً لإجراءات عادلة وان تكفل له كل الضمانات وبما فيها حقه في الدفاع عن نفسه – هي في الوقت ذاته تحقيق لمصلحة المجتمع .

الفرع الرابع

أهمية التحقيق الإداري للجزاء المفروض

وتتحقق هذه الأهمية في جانبين ^(٣٣) :

الأول : من حيث تكييف "الخطأ الوظيفي" ^(٣٤) :

نتيجة لعدم تقنين الجرائم التأديبية فإن على الإدارة ان تتلمس هذه الجرائم في تصرفات الموظف لتكييفها بأنها جرائم تأديبية باعتبار انها غير واضحة المعالم والحدود، لعدم تحديد المشرع لاغلب هذه الجرائم في نصوص ثابتة كما فعل ذلك في المجال الجنائي مما يجعل عمل المحقق الإداري اصعب بكثير من المحقق الجنائي الذي لا يخرج دوره عن الوقوف على الجريمة الجنائية الموصوفة قانوناً على وفق قوالب لا تتغير مهما تغيرت الظروف والملابسات .

الثاني : من حيث فرض العقوبة :

^(٣١) راجع: حكم محكمة التمييز بإمارة دبي في الطعن رقم ٢٨ تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢١. السنة القضائية ٢٠٠٤.

^(٣٢) علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣ .

^(٣٣) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

^(٣٤) ويذهب البعض إلى اطلاق مصطلح الجريمة التأديبية على الخطأ الوظيفي ، الا انه في الحقيقة لم تتبلور فكرة الجريمة التأديبية لتصل إلى مفهوم الجريمة الجنائية التي تشكل مفهوماً محدداً بصريح نص القانون، للمزيد من التفصيل أنظر : علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٦ وما بعدها .

إذ ان الارتباط القائم بين الجرائم الجنائية والعقوبات المحددة لها قانوناً في المجال الجنائي غير قائم قاعدة عامة في المجال الإداري مما يحتم على المحقق الإداري بعد تكييف فعل الموظف بأنه جريمة تأديبية ، ان يحدد عقوبة مناسبة لهذا الفعل من بين العقوبات التي أوردها المشرع في القوانين الوظيفية مستندا في ذلك إلى سلطته التقديرية التي منحه المشرع اياها .

وان مسألة التكيف الدقيق للفعل واختيار العقوبة المناسبة يهدف إلى غاية مفادها فرض جزاء عادل ومنصف ، وهذا لا يتم إلا بإجراء تحقيق مع الموظف يمكن الإدارة من الوقوف على حقيقة المخالفة المرتكبة لفرض جزاء تأديبي على الموظف أولاً ومعالجة مواطن الخلل لامكان تلافيتها مستقبلاً ثانياً .

المطلب الثالث

خصائص التحقيق الإداري

يمتاز التحقيق الإداري بخصائص وسمات تميزه عن أنواع التحقيقات الأخرى^(٣٥) ، حيث تُعتبر هذه الخصائص نتيجة للطبيعة الخاصة للانضباط الإداري، الذي يركز بشكل أساسي على الموظف العام^(٣٦). ولإيضاح الفرق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، يمكن النظر في عدة نقاط رئيسية:

أولاً: اقتصار موضوعه على الموظف العام

يُجرى التحقيق الإداري بشكل حصري مع الموظفين العامين، بينما يشمل التحقيق الجنائي جميع الأفراد، سواء كانوا موظفين أو غير موظفين^(٣٧).

ثانياً: غايته كشف المخالفة التأديبية

(٣٥) إذ إن هناك من التحقيقات ما تسمى بالإدارية كما هو الحال في انكلترا التي تجري تحقيقاً إدارياً مع المواطنين العاديين للاطلاع على آرائهم بصدد إنشاء مشروع معين في مكان وجود هؤلاء المواطنين (أي تستفتي هؤلاء المواطنين) . أنظر :

Dr. Mohamed H. A., The Role of Public inquiry as an Instrument of Government in Britain.

بحث منشور باللغة الانجليزية في مجلة القانون والاقتصاد، عدد ٢، س٤٣، لعام ١٩٧٣، مطبعة جامعة القاهرة، ص٨١، وما بعدها.

(٣٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم ٢٢ في ١٩٧٧/١/٢٢، مجموعة المبادئ في ١٥ عاماً، ١٩٦٥-١٩٨٠، ج٢، الباب العاشر - التأديب - الفصل الاول - التحقيق، ص١٦٨١ .

(٣٧) علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص١٨؛ فهيم عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مطبعة اطلس، القاهرة، دون سنة طبع، ص٤٦ وما بعدها .

الهدف من الإجراءات التأديبية، التي تبدأ بالتحقيق الإداري، هو تحديد المخالفة التأديبية. في المقابل، يهدف التحقيق الجنائي إلى الكشف عن جريمة جنائية. وبالتالي، يختلف موضوع التحقيق في كلا النوعين، مما يؤدي إلى اختلاف الغايات المتعلقة بالكشف عن المخالفات أو الجرائم^(١).

ثالثاً: تشكيل لجنة تحقيقية

يحدد مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ الجهات المختصة بالتحقيق، التي تتشكل عادة في هيئة لجان، على عكس التحقيق الجنائي الذي يُجرى عادةً بواسطة محقق فردي، سواء كان قاضي تحقيق أو محققاً^(٢).

رابعاً: عدم مساس نتائج حياة الموظف أو حرّيته

نتائج التحقيق الإداري لا تؤدي إلى آثار خطيرة على حياة الموظف أو حرّيته. فالعقوبة القصوى الممكنة هي إنهاء الخدمة بالعزل، والتي تؤثر فقط على مزايا الموظف ومركزه الوظيفي. لذلك، فإن استجواب الموظف في التحقيق الإداري لا يعتمد على إرادته، إذ إن رفضه قد يُعتبر حجة ضده ويفوت عليه فرصة الدفاع عن نفسه^(٣).

أما في نطاق التحقيق الجنائي فإن استجواب الشخص يجب أن يكون برضائه فان رفض إجراء الاستجواب فذلك حق له ولا يعتبر حجة ضده لما يترتب على التحقيق الجنائي من نتائج خطيرة تمس الشخص في بدنه وحرّيته^(٤).

خامساً: سعة أساسه القانوني

تستند إجراءات التحقيق الإداري أحياناً إلى العرف، وذلك بسبب عدم وجود تقنين شامل للقانون الإداري^(٥). كما قد تعتمد على القرارات التنظيمية^(٦) أو اللوائح. في المقابل، لا

(١) علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٩ .

(٢) الفقرة الأولى من المادة (٥٢) من قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ المرقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ .

(٣) بل ان رفض الموظف في فرنسا الاجابة على الاسئلة يعتبر اعترافا ضمنيا بالتهمة الموجهة وخطأ تأديبيا يستحق الموظف عليه الجزاء، أنظر: ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٦٨ .

(٤) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة طبع ص ١٦٧ وما بعدها؛ نواف كنعان، القانون الإداري الاردني، الكتاب الثاني، ط١، مطابع الدستور التجاري، ١٩٩٦، ص ١٧٥ .

(٥) علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص ٤٨ وما بعدها .

(٦) ماهر صالح علاوي الجبوري، الفرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١، ص ١٥٢ وما بعدها .

لا نجد هذا الأمر في التحقيق الجنائي، حيث يُطبق مبدأ الشرعية الإجرائية بشكل صارم، نظراً للنتائج الخطيرة التي قد تترتب على التحقيقات الجنائية^(١).

سادساً: السرعة^(٢)

التحقيق الإداري يتسم بسرعة الإنجاز، وهو ما يعكس الطابع الخاص للعمل الإداري الذي يتطلب حسن سير المرفق العام. لذا، يجب أن تحسم إجراءات التحقيق بسرعة، خاصة وأنها تتعلق بموظف عام قد تشكل العقوبات التي يواجهها خلال التحقيق تأثيراً سلبياً على حالته النفسية والمادية. بينما تتميز إجراءات التحقيق الجنائي غالباً بالبطء، نظراً لتعقيد الجرائم وتنوعها، مما يستدعي وقتاً أطول للوصول إلى الحقيقة^(٣).

سابعاً: التوصية

النتيجة التي تصدر عن اللجنة التحقيقية، وفق مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢، تأتي في شكل توصيات مبررة، وليست قرارات إدارية ملزمة^(٤). أما في التحقيق الجنائي، فإن النتائج تؤدي إلى إصدار قرارات يمكن أن تحسم القضية أو تحيلها إلى المحاكم المختصة^(٥).

ثامناً: الاستقلالية

التحقيق الإداري يتمتع باستقلالية تامة عن التحقيق الجنائي. فعلى الرغم من أن كلا النظامين ينظمان مسألة تأديب الموظف أو التحقيق في الجرائم، إلا أن كل منهما له

(١) احمد فتحي سرور، الشرعية والاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص١٣٣ وما بعدها؛ حسن يوسف مصطفى مقابلة، الشرعية في الاجراءات الجزائية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص٦١ وما بعدها.

(٢) والسرعة من خصائص الاجراءات الإدارية عموماً، أنظر: حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨١، ص٢١٣.

(٣) حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، طبعة أولى، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، طرابلس، ليبيا، ١٩٨٦، ص٢٨٧ وما بعدها.

(٤) المادة العاشرة (ف٢) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

(٥) قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي.

طبيعته الخاصة التي تميزه عن الآخر. التحقيق الجنائي لا يوقف التحقيق الإداري، ولا يمكن أن يحل محله بشكل عام.

تاسعاً: القصور

تظهر بعض أوجه القصور في إجراءات التحقيق الإداري، مما يستلزم الاعتماد على مصادر إضافية مثل قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية لتعزيز عملية التحقيق. على العكس من ذلك، يعتمد التحقيق الجنائي على إجراءات محددة ومقننة، دون الحاجة إلى أي مصادر تكميلية أخرى^(١).

عاشراً : صعوبة مهام المحقق الإداري :

"الحكم على الإدارة يعني إدارة"^(٢) Juger Ladminstration est encore administrer

الفرنسي عن مبدأ يتطلب من القاضي الإداري أن يمتلك خبرة ومعرفة عميقة بشؤون الإدارة وكافة جوانبها. هذا الأمر يُعتبر أساسياً لأداء القاضي لدوره بكفاءة، خاصة في إطار النظام التأديبي الذي يتميز بعدة خصوصيات. فالعقوبات التأديبية محددة ومعروفة، بينما تكون الكثير من المخالفات التأديبية غير مقننة. وبما أن العلاقة بين الجريمة والعقوبة ليست واضحة دائماً، تزداد صعوبة مهمة المحقق الإداري. فعليه أن يبدأ بتحديد طبيعة الفعل المرتكب ثم يوازن بين هذا الفعل والعقوبة المناسبة له. في المقابل^(٣)، يختلف الوضع تماماً في التحقيق الجنائي، حيث يسري مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، مما يجعل الإجراءات أكثر وضوحاً وتحديداً^(٤).

(١) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٤٧ وما بعدها؛ علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٠.

(٢) Chapqus R. Droit adminstratif general. Qe edition T.1 Montchestion, 1995, p.676.

(٣) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٥٠؛ عبد القادر الشبخلي، المصدر السابق، ص ١٤-١٥.

(٤) علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣١ وما بعدها .

حادي عشر : عبء الاثبات (١) :

المخالفات التأديبية توصف بأنها (جرائم مستندية) (٢) ، فغالبا ما تنصب هذه المخالفات في محل مكتوب وبذلك فان الإدارة تستطيع اثبات صحة ما تدعيه من خلال الوثائق والمستندات التي بحوزتها ، الامر الذي ينقل عبء الاثبات إلى الطرف الثاني (الموظف) بسهولة ويسر وهذا ما يجري غالبا (٣) .

اما في المجال الجنائي فان على المدعي اثبات صحة ادعائه (٤) ، ولعدم توافر الصفة الكتابية في الكثير من الجرائم، ومن ثم فان على جهة التحقيق الجنائي اثبات صحة ما تدعيه من خلال ادلة الاثبات الاخرى (غير الكتابة) وهذا ما يمثل عملية اكثر صعوبة لنقل عبء الاثبات إلى الطرف الثاني (المتهم).

ثاني عشر : ضمانات الموظف :

ضمانات الموظف اثناء التحقيق الإداري قد لا تكون على نفس مستوى الضمانات التي يكفلها المشرع في النطاق الجنائي ، ففي النظام الرئاسي مثلا يجمع الرئيس الإداري بين يديه سلطتي الاتهام والحكم غالبا وهذا ما يمثل اغفالا لضمنة مهمة وهي الحيطة عكس ما عليه الحال في المجال الجنائي الذي يفصل فيه المشرع دائما بين هاتين السلطتين .

(١) عبء الاثبات يقع على المدعي سواء كانت الإدارة أو غيرها. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، بجون سنة نشر، ص ٥٨٩ وما بعدها.

(٢) فتعتبر (الاوراق أو المستندات الكتابية هي الدليل الرئيس للاثبات في القانون الإداري، وعرف القاضي الإداري انه قاضي اوراق بالدرجة الاولى)، احمد كمال الدين موسى، طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، عدد ١، يونيه ١٩٧٧، ص ١٨ .

(٣) وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٥٧١، سنة ٣٠ ق - في ١٩٨٨/٢/٢٧، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، المصدر السابق، ج ٢٥ قاعدة رقم (٤)، ص ١٠٤ . بل ان هناك رأي في الفقه يذهب إلى ان عبء الاثبات يكون على عاتق الموظف باعتبار ان عمل الإدارة يوصف دائما بالصحة (صحة التصرفات الإدارية)، للمزيد من التفصيل أنظر: عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٣٣٦ وما بعدها.

(٤) على اساس ان المتهم بريء حتى تثبت ادانته فلا يقع عليه عبء اثبات براءته المفترضة بل على من يدعي العكس اثبات صحة ادعائه، للمزيد من التفصيل أنظر : محمد محي الدين عوض، قانون الاثبات بين الازدواج والوحدة في الجنائي والمدني في السودان، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، ع ١٦٧، ص ٣٧، ص ٣٩٥ .

المبحث الثاني

الأساس القانوني للتحقيق الإداري وتمييزه عما يشته به

المطلب الأول

الأساس القانوني للتحقيق الإداري

التحقيق الإداري هو خطوة أساسية يجب على الإدارة القيام بها قبل فرض أي عقوبة على الموظف العام.^(١)

بالإضافة إلى ذلك، يُعد التحقيق الإداري ضماناً مهمة للموظف، حيث يمنحه الفرصة للدفاع عن نفسه وتوضيح موقفه لنفي التهم الموجهة إليه^(٢)، ومن ثم فإن أساس التحقيق الإداري يمكننا ان نجده في مصادر المشروعية الإدارية بوصفها القاعدة العامة، ابتداءً من الدستور الذي يمثل قمة الهرم التشريعي في الدولة وانتهاءً بالمصادر غير المكتوبة^(٣). وهذا هو المطلب الأول الذي سنطلق عليه اسم "مصادر المشروعية الإدارية أساساً للتحقيق الإداري" كما ان التأديب بما يحمله من صبغة عقابية من جهة ومن جهة أخرى فإن التحقيق الإداري يمثل إجراء تأديبياً، فإنه يلتقي مع القوانين الاجرائية الأخرى في الطبيعة الاجرائية فضلاً عن طبيعة العقاب المذكورة آنفاً والذي نقصده هنا هو قانون الإجراءات الجنائية وقانون المرافعات والتي سنبحثها في مطلب ثان تحت عنوان "أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية". فهذا الأساس الاخير لا يمكن الرجوع إليه مباشرة، انما يتم ذلك فقط عندما يكون هناك قصور تشريعي في إجراءات التأديب وبما يتلاءم وطبيعة العمل الإداري.^(٤)

(١) كوثر حازم سلطان، امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الإدارة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م، ص ١٣٩. والاجراء الشكلي يكون جوهريا متى ما شكل ضمانا للموجه اليهم القرار أو متى ما ادى تخلفه إلى الاضرار بهم. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ع ٢، ص ١٢، ١٩٧٠م، ص ١٢٣.

(٢) احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مطبعة اطلس، ١٩٨٥م، ص ١٣.

(٣) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، ١٩٨٦م، ص ٣٨.

(٤) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م، ص ٥٤٧.

الفرع الأول

مصادر المشروعية الإدارية أساساً للتحقيق الإداري

مصادر المشروعية الإدارية متعددة وتمثل في مجملها القانون بمعناه الواسع فهو الأساس الطبيعي للإجراءات الإدارية ومنها التحقيق ، وسنبحث هذه المصادر في فرعين الأول يخص المصادر المكتوبة للمشروعية الإدارية والثاني يبحث في مصادر المشروعية غير المكتوبة ، وكما يأتي :

أولاً- مصادر المشروعية الإدارية المكتوبة:

وتتمثل هذه المصادر فيما يلي:

(١) الدستور:

يعد الدستور القانون الأعلى في الدولة الذي يسمو على ما عداه من تشريعات أخرى، ومن ثم فإن سلطات الدولة وهيئاتها وأفرادها تلزم باحترام ما نص عليه الدستور والا فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة "غير دستورية" (١) .

وإذا ما تفحصنا الدستور الإماراتي لعام ١٩٧٠ فاننا نجده قد اغفل معالجة مسألة

تأديب الموظفين وإجراءات التأديب .

نرى أن المبادئ التي وردت في الدستور فيما يتعلق بالمتهم في القانون الجنائي يمكن أن تطبق أيضاً على الموظف، بشرط توافقها مع طبيعة العمل الإداري. على سبيل المثال، المادة (١/٢٨) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ تنص على أن "العقوبة شخصية، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية وعادلة، وله الحق في توكيل من يدافع عنه خلال المحاكمة." كما تحدد الظروف التي تستوجب حضور محامٍ للدفاع عن المتهم.

وتشمل الفقرة الثانية من نفس المادة حظر تعذيب الأشخاص لإجبارهم على الإدلاء بما لا يرغبون في قوله، وتلزم باحترام القانون عند القبض على الشخص أو توقيفه أو تفتيشه. كما تحمي حرمة المنازل، إذ تمنع دخولها أو تفتيشها دون الاستناد إلى نص قانوني. وتؤكد على حظر إيذاء المتهم جسدياً أو معنوياً.

(١) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لآعمال الإدارة العامة، دار الحماسة للطباعة، القاهرة، ١٩٧٠م، ص١٤ وما بعدها .

هذه النصوص تشمل مبادئ وأحكام شاملة يمكن تطبيقها عند محاكمة الموظف إدارياً، بما في ذلك الإجراءات الإدارية مثل التحقيق. فحق الدفاع يجب أن يُكفل لأي شخص، سواء كان موظفاً أو غير موظف، في حالة الاتهام الإداري أو الجنائي.

والدستور المصري لعام ٢٠١٤ أكد عما سواه من الدساتير الأخرى ، فقد نص بشكل مباشر على ضمانات تأديبية للموظف العام في المادة ١٤ منه التي جاء فيه " الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون" والملاحظ على هذا النص ما يأتي (١) :

(أ) ان الدولة تكفل حماية الموظف من الناحية القانونية وذلك باسباغ صفة الشرعية على تصرفاته التي يمثل الدولة فيها ، وتحريم افعال الاخرين التي تمس كرامة الموظف أو شخصه التي تعيق عمله هذا من ناحية ، ومن الناحية الأخرى (الاقتصادية) فإن الدولة تكفل للموظفين مستوى معيشياً لائقاً وذلك من خلال صرف رواتب لهم .

ثانياً: ان النص منع فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إلا في الاحوال المبينة قانوناً.

ونرى ان ما فعله المشرع المصري من ايراد هذه الضمانات في نص الدستور يشكل مرحلة متقدمة تتناسب مع الاهمية المتزايدة التي توليها معظم الدول بالوظيفة والموظف ، فاعمال الدولة تزداد وتنشعب يوماً بعد آخر ويزداد معها عدد الموظفين الذين يعتمدون في حياتهم المعيشية على ما يتقاضونه من رواتب . وحبذا لو ان المشرع اورد في المستقبل هذه الضمانات في نصوص الدستور لاعطائها قيمة توازي اهمية الوظيفة وتوازي خطورة مرحلة مقاضاة الموظف بالتحقيق معه وفرض جزاء تأديبي عليه .

وما دمنا في مجال الكلام على الدستور باعتباره مصدراً من مصادر التشريعية الإدارية فلا بد لنا من ان نتطرق إلى مسألة تتعلق بالدستور وهي اعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير ، فاعلانات الحقوق الدولية التي تصدر عن المنظمات الدولية على شكل توصيات وارشادات ليس لها أية قوة الزامية بل ان لها قيمة ادبية فقط ، والحال يختلف فيما يخص اعلانات الحقوق الدولية التي تصدر على شكل معاهدات دولية ، فإن لهذه الاعلانات

(١) ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١م، ص ٦٧ وما بعدها .

ما للمعاهدات الدولية من قوة الزامية داخل الدولة ، بعد التصديق عليها وقرارها وفقا لما يقره قانون كل دولة (١) . وتختلف القيمة القانونية لهذه الاعلانات باختلاف الدول . ففي فرنسا فإن للمعاهدات الدولية قيمة تعلق التشريعات العادية بعد التصديق أو الموافقة عليها طبقا للاوضاع المقررة ، شرط ان يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو المعاهدة (م ٥٥ من الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨) .

وللمعاهدات الدولية قوة تساوي قوة التشريع العادي في مصر وهذا ما اشارت إليه المادة ١٥١ من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ .

في دولة الإمارات، وبناءً على المادة (٤٧) من الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١، يتولى المجلس الأعلى للاتحاد العديد من المهام المهمة، من بينها:

- وضع السياسة العامة في جميع القضايا التي تدخل في نطاق اختصاص الاتحاد وفقاً للدستور، والعمل على تحقيق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة بين الإمارات.
 - التصديق على القوانين الاتحادية قبل إصدارها، بما في ذلك قوانين الميزانية العامة والحساب الختامي.
 - الموافقة على المراسيم المتعلقة بالقضايا الخاضعة لأحكام الدستور.
 - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وذلك بمرسوم.
 - الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء الاتحادي، وقبول استقالته أو إعفائه من منصبه بناءً على اقتراح رئيس الاتحاد.
 - الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، بالإضافة إلى قبول استقالاتهم أو إعفائهم وفقاً لأحكام الدستور.
 - الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بشكل عام.
 - ممارسة أي صلاحيات أخرى يحددها الدستور أو القوانين الاتحادية.
- يستند التحقيق الإداري إلى المعاهدات الدولية، التي تصبح جزءاً من القانون الداخلي بعد التصديق عليها. كما ذكرنا سابقاً، فإن أي معاهدة تنظم شؤون الموظفين، بما في ذلك الإجراءات التأديبية، وتمثل الإمارات طرفاً فيها، تصبح أساساً قانونياً للتحقيق الإداري. ومن الاتفاقيات التي صادق الاتحاد عليها (٢) الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ التي جاءت بجملة من القواعد التي تخص المتهم في المجال الجنائي

(١) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٧٥ .

(٢) تضمنت هذه الاتفاقية (٥٣) مادة واعتبرت سارية المفعول ابتداءً من ١٥/٧/١٩٦٧ .

والتي يمكنها ان تنسحب إلى نطاق تأديب الموظفين منها مثلا " وجوب اخطار المقبوض عليه بالتهمة المسندة إليه " (١).

فيما يتعلق بإعلانات الحقوق الدولية، فإن قيمتها القانونية تعتمد على إرادة المشرع الدستوري في كل دولة. للمشرع حرية منح هذه الإعلانات قوة قانونية ملزمة أو اعتبارها مجرد توصيات. كما يمكنه تحديد موقعها بين مصادر الشرعية القانونية. إذا لم ينص المشرع على ذلك بوضوح، فإنه يفتح المجال للاجتهاد الفقهي، الذي غالبًا ما يتباين في هذه المسائل.

هناك آراء مختلفة حول قيمة هذه الإعلانات. بعض الفقهاء ينكرون أي إلزام قانوني لها، معتبرين أنها تحمل قيمة أدبية فقط، وبالتالي لا تشكل مصدرًا من مصادر الشرعية الإدارية. في المقابل، هناك من يرى أن لهذه الإعلانات قوة قانونية ملزمة، مما يجعلها مصدرًا من مصادر الشرعية الإدارية. هذا هو الرأي السائد في الفقه الفرنسي، رغم اختلافهم حول ترتيب هذه الإعلانات بين مصادر الشرعية. فالبعض يعتقد أن لها مرتبة أعلى من الدستور نفسه، حيث يرون أن القوانين تنقسم إلى ثلاث درجات: إعلانات الحقوق، الدستور، والقوانين العادية. إلا أن هذا الرأي يتعرض للنقد، حيث يُفضل الرأي السائد تقسيم القوانين إلى درجتين فقط: الدستور والقوانين العادية^(٢). ويذهب رأي ثان إلى أن لإعلانات الحقوق مرتبة تساوي الدستور ومن هنا فإنها تعلو على القوانين العادية وعلى الأخيرة ان لا تخرج عنها. (٣)

اما الرأي الثالث وهو الأخير فإنه يقسم اعلانات الحقوق على قسمين (٤) : الأول (أحكام وضعية) : أي انها قواعد ونصوص قابلة لان تطبيق على أرض الواقع دونما تعديل أو صياغة جديدة مثلها مثل القواعد القانونية الوضعية وهي بذلك تمثل مصدرًا من مصادر المشروعية الإدارية .

(١) المادة (٢/٩) من الاتفاقية اعلاه .

(٢) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٩ وما بعدها .

(٣) سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول من الكتاب (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ١٢ وما بعدها .

(٤) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢١.

القسم الثاني يتناول القواعد التوجيهية، وهي مجموعة من المبادئ والمثل العليا والقواعد الفلسفية التي لا يمكن تطبيقها مباشرة دون تعديل. هذه القواعد لا تحمل صفة الإلزام القانوني، ولذلك تقتصر على قيمة أدبية ولا تعتبر من مصادر الشرعية الإدارية. من وجهة نظرنا، نجد أن الرأي القائل بأن هذه القواعد لا تعد ملزمة هو الأقرب للواقع. إعلانات الحقوق تتضمن نصوصاً قابلة للتطبيق الفوري، كما في المادة العاشرة من إعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩ التي تنص على حرية الرأي والعقيدة بشرط احترام النظام العام الذي يقره القانون. في المقابل، هناك نصوص توجيهية أو إرشادية، مثل حق العمل لكل مواطن، وهو حق ثابت لكن يحتاج إلى إطار تشريعي لتطبيقه على أرض الواقع^(١).

ولا تفوتنا الإشارة إلى أن القواعد المنهجية أو التوجيهية تعد أحد الميادين الخصبة للمبادئ القانونية العامة . (٢)

فيما يتعلق بالقوة الإلزامية لمقدمة الدستور، فإن الرأي الفقهي الراجح يميل إلى الرأي الثالث المذكور سابقاً، الذي يقسم إعلانات الحقوق إلى أحكام وضعية وقواعد منهجية. يمكن الاستناد إلى هذا التقسيم عند النظر في مدى إلزامية مقدمة الدستور. وفق هذا الرأي، فإن بعض الأحكام الواردة في مقدمة الدستور تحمل قوة إلزامية ويمكن تطبيقها مباشرة، بينما تظل القواعد المنهجية أو التوجيهية غير ملزمة، وتحتاج إلى صياغة تشريعية أو تعديل قبل تنفيذها في الواقع.^(٣)

(٢) التشريع العادي :

وهو ما يطلق عليه " القانون " ويأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور في هرم التدرج التشريعي^(٤) ، فهو " الوثيقة المدونة التي تقرها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل في ميدان التشريع "^(٥) وما يحتله من مرتبة ادنى من الدستور فإنه يجب ان يكون

(١) سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول من الكتاب (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ١٤ .

(٢) سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول من الكتاب (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ١٥ .

(٣) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣٦؛ محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٣ .

(٤) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٢ .

(٥) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٥ .

متوافقاً مع الدستور (دستورياً) والا فمصييره البطلان ومن ثم الإلغاء من جانب القضاء المختص^(١) . والتشريع هو الأساس الأول والمباشر للتحقيق الإداري الذي تجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إدارياً ، ومن ثم يجب العودة إلى مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية باعتباره التشريع المنظم للإجراءات التأديبية بشكل عام ومنها التحقيق. ونتيجةً لقصور الإجراءات التأديبية فإنه يثار بهذا الصدد سؤال مهم هو: هل من الممكن في حالة قصور القوانين المنظمة للإجراءات التأديبية الرجوع إلى قوانين أخرى (والمقصود هنا قانون اصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات) ^(٢) أم لا؟ ونظراً إلى كون هذه القوانين ليست من مصادر المشروعية الإدارية.

(٣) القرارات التنظيمية^(٣):

عندما تقوم الإدارة بممارسة مهامها، تصدر قرارات إدارية قد تكون على شكل قرارات فردية، تستهدف أشخاصاً محددين وتمنحهم حقوقاً شخصية لا يجوز المساس بها. ومن ناحية أخرى، تصدر الإدارة قرارات تنظيمية، وهي تلك التي تخاطب الأفراد بصفاتهم وليس بذواتهم، وتأتي في شكل قواعد عامة ومجردة. هذه القواعد تحمل طابعاً إلزامياً ويجب اتباعها وعدم مخالفتها، إذ تعتبر جزءاً من النظام القانوني الذي يحكم تصرفات الأفراد^(٤) .

تُعرف هذه القرارات بأنها تلك التي تحتوي على قواعد عامة، موضوعية، ومجردة، حيث تنطبق على مجموعة من الأشخاص غير محددين بأسمائهم أو هوياتهم. مثال على ذلك الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالمرور أو تنظيم نشاط معين، كقرار منع السير في

(١) فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٤ .

(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٤٧ وما بعدها .

(٣) حيث يطلق عليها في مصر اصطلاحاً اسم (اللوائح) وتسمى في لبنان بـ(المراسيم) العامة أو الأنظمة الإدارية، محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٣٠ .

(٤) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٣١ .

طريق محدد. هذه القرارات تتسم بالعمومية وتستهدف توجيه السلوك العام للأفراد في ظروف معينة دون تخصيص لأشخاص بعينهم^(١) .

فهذه القرارات إذا نظرنا إليها من الناحية الموضوعية فإنها تعد قواعد تشريعية لعموميتها وتجريدها ومن جهة أخرى فهي قرارات إدارية يجوز سحبها أو الغاؤها إذا ما نظرنا إليها من الجانب العضوي أو الشكلي^(٢) .

وتأتي هذه القرارات بمرتبة ادنى من التشريع العادي وتعلو في الوقت ذاته القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة^(٣) ، فلا تستطيع الأخيرة ان تصدر قرارات فردية تخالف بها القرارات التنظيمية (اللوائح) حتى وان كانت الجهة التي اصدرتها نفسها ، انما يمكنها ذلك باصدار قرارات تنظيمية معدلة أو ملغية للقرارات التنظيمية النافذة المراد مخالفتها.^(٤)

والسلطة التنفيذية في ممثلة بمجلس الوزراء هي المختصة باصدار القرارات التنظيمية ، وقد اكد دستور الإمارات العربية

المتحدة الصادر عام ١٩٧١ ذلك بالنص في أكثر من مادة وتحت مسميات مختلفة نذكر منها مثلا نص المادة ٦٢/ب من الدستور إذ نص على "يتولى مجلس الوزراء ، بوصفه الهيئة التنفيذية للإتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الإتحاد وللمجلس الأعلى ، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها لإتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية. ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية:

- متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الإتحاد في الداخل والخارج .
- اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الإتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها .
- إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للإتحاد ، والحساب الختامي .
- إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة .

(١) ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٢ .

(٢) فؤاد العطار، مصدر سابق، ص ٣٥ وما بعدها .

(٣) علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨ .

(٤) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١٧١ .

- وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وكذلك لوائح الضبط ، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة ، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون ، أو لمجلس الوزراء ، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح .
- الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الإتحاد أو الإمارات .
- الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية ، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الإتحاد .
- تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين وفقاً لأحكام القانون ، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك .
- مراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الاتحادية ، ومسلك وانضباط موظفي الإتحاد عموماً .
- أية اختصاصات أخرى يخوله إياها القانون، أو المجلس الأعلى في حدود هذا الدستور"
- ويجد التحقيق الإداري أساسه في القرارات التنظيمية التي تنظم إجراءات التأديب الإداري وإنما وجدت والتي غالباً ما تأتي لتنفيذ أحكام القوانين التي تخص تأديب الموظفين.(١)

ثانياً. المصادر غير المكتوبة للمشروعية الإدارية:

وهي المصادر التي لم تحظ بالتقنين من قبل المشرع ، مما يقتضي البحث عنها وعن مسألة قيامها من عدمه ، وهذا ما يميزها من غيرها من المصادر المكتوبة التي حظيت بالتقنين الذي يسهل معه الرجوع إليها ، والمصادر غير المكتوبة هي :

(١) " فإن المشرع يضع في القانون المبادئ والاطر العامة لتنظيم الحالة التي يصدر لتنظيمها ويترك للنظام والتعليمات التي تصدرها الإدارة امر معالجة التفاصيل والجزئيات الكثيرة " ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٣ .

(١) العرف:

يأتي العرف في مرتبة تلي التشريع المكتوب ضمن هرم المشروعية، حيث يُستخدم لسد الثغرات في التشريع وتفسير ما قد يكون غامضاً فيه. ورغم أن العرف كان يحتل في الماضي المرتبة الأولى بين مصادر القانون، فقد تراجع إلى مرتبة أدنى بسبب دقة ووضوح القوانين المكتوبة والمزايا التي تتمتع بها مقارنة بالعرف.(١)

العرف الإداري يُعرف بأنه "مجموعة من القواعد التي دأبت الإدارة على اتباعها في مجال معين من أنشطتها، حتى أصبحت هذه القواعد ذات إلزامية، مماثلة للقواعد القانونية المكتوبة" (٢)

من هذا التعريف، يتضح أن للعرف جانبان: أحدهما مادي، يتمثل في الاعتياد على القيام بتصرف معين بشكل مستمر ومنتظم، والآخر معنوي، وهو شعور الإدارة بأن هذا التصرف أصبح ملزماً.(٣)

ولكي نكون أمام عرف إداري تنقيد به الإدارة ، فلا بد من توافر شروط معينة وهي(٤) :

(أ) **عمومية العرف واستمرار تطبيقه:** لكي يُعتبر العرف سارياً، يجب أن يتم تطبيقه بصفة عامة على جميع المعنيين به، ويجب أن يكون تطبيقه مستمراً دون انقطاع. أي أن العرف لا يكون مؤقتاً أو متقطعاً، بل يجب أن يتم العمل به بانتظام وباستمرارية حتى يُلغى أو يُعدل.

(ب) **الاستقرار:** يجب أن يتسم العرف بالاستقرار، بمعنى أن الإدارة تكون قد التزمت بتطبيقه لفترة طويلة بما يكفي لتأكيد استقراره واعتباره جزءاً من القواعد

(١) ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥ . ومما تجدر ملاحظته ان المادة الأولى من القانون المدني قانون المعاملات المدنية الاماراتي أكدت على اعتبار العرف في مرتبة تلي التشريع أي المرتبة الثانية .

(٢) علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨ .

(٣) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٩١، فاروق احمد خماس، الرقابة على

اعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨، ص ١٥ .

(٤) فؤاد العطار، المصدر السابق، ص ٤٦ وما بعدها، سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول من الكتاب (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ٤٧ .

المعتادة. لا يُعتبر العرف مستقراً ما لم يكن قد تم اتباعه لفترة طويلة بحيث يصبح قديماً ومعتزلاً به.

(ج) عدم مخالفة العرف لنص قائم (١) أو للنظام العام والآداب: لا يمكن للعرف أن يكون مخالفاً لأي نص قانوني قائم أو لأي من مبادئ النظام العام أو الآداب العامة. إذا كانت الإدارة قد اعتادت على اتباع سلوك معين دون الالتزام بهذه الشروط، فلا يُعتبر هذا السلوك عرفاً بل قد يكون مجرد رخصة أو تسامح أو جزءاً من السلطة التقديرية للإدارة. استمرار العرف لا يعني أنه دائم؛ يمكن تعديله أو إلغاؤه، وذلك عن طريق التشريع المكتوب (الدستور أو القانون أو اللوائح)، أو من خلال تصرفات الإدارة إذا توقفت عن اتباعه نهائياً، أما إذا لم يكن الإيقاف نهائياً فإنه يعتبر عملاً غير مشروع لمخالفته العرف (٢).

ومما تجدر الإشارة إليه ان القضاء هو المرجع في تحديد قيام العرف من عدم قيامه (٣)، فيما يتعلق بمسائل التأديب الإداري وضمائنه، لا توجد أعراف كثيرة تُعنى بهذا المجال (٤). ففي فرنسا فان حضور شخص ثالث (باعتباره شاهداً) في اثناء التحقيق مع الموظف مثلاً هو عرف إداري (٥) اعتادت الإدارة على اتباعه للاستعانة بهذا الشخص في اثبات صحة إجراءات التحقيق الإداري وسلامتها وللإستعانة به في مجال اثبات اعتراف الموظف في اثناء التحقيق الإداري امام جهة القضاء لاحقاً ان كان عمل الموظف يشكل مخالفة تأديبية وجريمة جنائية في الوقت نفسه . وفي مصر فان هناك جانباً من الفقه يرى

(١) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر (لا يجوز ان يخالف العرف نصاً أمراً ..) قضية رقم (١٤٦٢) لسنة ٧ ق في ٨ / مايو ١٩٦٥ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول فبراير ١٩٦٥ إلى اخر مايو ١٩٦٥ س(١٠) ع(٢) القاعدة رقم ، ص ١٢١٩ .

(٢) علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠ .

(٣) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، ط٧، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص ٣٧ .

(٤) ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٨٣ .

(٥) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٥٢ .

ان اساس تطبيق اللائحة التنفيذية للقانون المرقم ٢١٠ لعام ١٩٥١ في ظل القانون المرقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يستند إلى العرف^(١).

لم نجد، بناءً على ما توفّر من مصادر، أي أعراف يمكن تطبيقها بشأن إجراءات التحقيق الإداري .

(٢) المبادئ القانونية العامة:

تُعرف هذه المبادئ بأنها "قواعد يستنبطها القاضي كتعكس روح المشرع في الحالات التي يكون فيها النص أو العرف قد أغفل تقديم القاعدة المناسبة لحكم النزاع." هذه المبادئ تعمل كوسيلة لتوجيه القاضي في اتخاذ القرار المناسب، وتساعد في ضمان العدالة والإنصاف في الحالات التي قد تكون فيها القوانين غير كافية أو غامضة^(٢) .

عندما يواجه القاضي غياب نص أو عرف ينظم القضية المعروضة عليه، يبدأ في البحث عن نية المشرع المفترضة، أي ما يُفترض أن يتضمنه التشريع لو كان قد تناول تنظيم تلك الحالة. يعتمد القاضي الإداري في سعيه للكشف عن هذه النية على إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير، التي تُعتبر مصادر غنية تساعده في وضع المبادئ القانونية العامة. فدور القاضي هنا هو دور كاشف للمبادئ الموجودة بالفعل، حيث إن هذه المبادئ، إذا لم تكن منصوصًا عليها في القانون، تكون متجذرة في ضمير المجتمع وإرادة المشرع. وبالتالي، يتعين على القاضي الإداري البحث عن هذه المبادئ واكتشافها^(٣).

كما تتأثر إرادة المشرع والمجتمع بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى الظروف الروحية والفكرية التي تعكس تلك التغيرات، يتعين على القاضي الإداري أن يأخذ هذه العوامل بعين الاعتبار عند استنباط المبدأ القانوني العام. إذ إن فهم السياق الذي نشأت فيه هذه الظروف يساعد القاضي في اتخاذ قرارات تتماشى مع تطلعات المجتمع واحتياجاته، مما يضمن أن تكون الأحكام القضائية أكثر ملاءمة وفعالية في معالجة القضايا المعروضة عليه^(٤) ، إن أساس إلزامية هذه المبادئ ومصدر قوتها يكمن

(١) ضامن العبيدي، المصدر السابق، ص ٨٥ . كذلك أنظر : سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٥٩؛ منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة، ط١، مطبعة الشرق ومكتبتها، ١٩٨٤، ص ٢٥٦ .

(٢) عبد الفتاح حسن، مذكرات في مبادئ القانون الإداري لطلبة السنة الثانية (١٩٧٨ - ١٩٧٩)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، دار قاسم للطباعة، ص ١٧ .

(٣) سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول من الكتاب (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ٥١ .

(٤) فؤاد العطار، المصدر السابق، ص ٤٧ .

في القضاء، الذي يقوم باكتشافها وتضمينها في أحكامه. هذا الرأي يُعتبر من الآراء الراجحة في الفقه، حيث يرى أن القاضي هو الذي يضيف صفة الإلزام على هذه المبادئ من خلال تطبيقها في قراراته، مما يعزز من استقرار النظام القانوني ويؤكد على أهمية الدور الذي يلعبه القضاء في تحقيق العدالة (١).

وعن مرتبة هذه المبادئ ففي فرنسا مرت هذه المبادئ بمرحلتين في رأي جانب من الفقه (٢)، الأولى قبل دستور عام ١٩٥٨ إذ أعطيت مرتبة التشريع العادي نفسها أما بعد دستور عام ١٩٥٨ فإن الفقه ذهب إلى اعطائها قيمة دستورية وذلك بسبب ما سمي باللوائح المستقلة، إذ نصت المادة (٣٧) من هذا الدستور على اعطاء الحكومة الحق في اصدار لوائح مستقلة لا تخضع لرقابة القانون فكيف تخضع للمبادئ العامة ان كانت الاخيرة مرتبة التشريع العادي (٣)، اما في مصر فان الرأي الراجح هو الذي يعطي المبادئ القانونية العامة مرتبة التشريع العادي نفسها ويؤيده في ذلك القضاء (٤)، إذ تقول المحكمة الإدارية العليا بهذا الصدد في احد أحكامها (٥) : (يجب ان يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استنداء الموظف وسؤاله ومواجهته ... وهو أمر تقتضيه العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص عليه).

وعن مرتبة المبادئ العامة للقانون في التشريع الإماراتي فلم نجد - بحسب ما توافر لنا من مصادر - من الكتاب من اشار إلى هذه المرتبة ونرى بأن لهذه المبادئ مرتبة أدنى من التشريع العادي ذلك، لأن التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية تستطيع مخالفة المبادئ القانونية العامة تعديلاً أو الغاءً، إلا أنه لا يسوغ لهذه المبادئ ان تخالف نصوص التشريع والا فانها تكون مشوبة بالبطلان (٦) ومن قرارات مجلس الانضباط العام

(١) محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص ٤٠ وما بعدها.

(٢) إذ ان البعض الآخر يذهب إلى اعطاء هذه المبادئ نفس مرتبة التشريع العادي حتى بعد دستور عام ١٩٥٨، أنظر بشأن عرض هذه الآراء : محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها، كذلك فؤاد العطار، المصدر اعلاه، ص ٤٨.

(٣) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٤) عبد الفتاح حسن، المصدر السابق، ص ١٨. كذلك فؤاد العطار، المصدر السابق، ص ٤٩.

(٥) حكمها في القضية رقم القضية رقم ٩٥٧، في ١١ فبراير ١٩٦١، حكم سبقت الاشارة اليه.

(٦) محمود محمد حافظ، مشار اليه في مؤلفه السابق، ص ٤٠.

مثلا النص على ان (القواعد العامة تحتم بعدم جواز اشتراك الموظف في عضوية لجنة تنظر في طلب خاص به ...) (١) .

(٣) أحكام القضاء:

للقضاء دور لا ينكر في مجال القانون الإداري عمومًا، وفي نطاق القانون التأديبي بوجه خاص، إذ ان هذا الدور يمكن وصفه بالإنشائي، فالقضاء ساهم في إنشاء أحكام القانون الإداري ومما ساعد على ذلك هو عدم تقنين قواعد القانون الإداري مما هيا للقضاء فرصة إيجاد قواعد ومبادئ عامة تتلاءم وطبيعة عمل الإدارة التي اجبرت بوساطة القضاء في السير على وفق أحكام وضوابط ما كانت لتسير عليها لولا تدخله، حتى وصف القانون الإداري بانه (قانون قضائي) (٢) .

لقد وجد القضاء وسيلة لإبراز دوره الإنشائي من خلال المبادئ القانونية العامة التي تم تناولها في جزء سابق من هذا البحث. بالإضافة إلى ذلك، فإن لأحكام القضاء حجية قانونية تُعرف بحجية الشيء المقضي به، والتي تمثل نوعًا من الحماية التي يكتسبها الحكم بعد صدوره باعتباره حكمًا صحيحًا من الناحيتين الشكلية والموضوعية. وهذه الحجية تتضمن قرينتين: إحداهما تُسمى قرينة الصحة، والأخرى تُعرف بقرينة الحقيقة (٣).

إن هذه الحجية قد تكون نسبية، وهو الأصل، حيث تُحدد بموضوعها والأشخاص المعنيين بها. ومع ذلك، يمكن أن تكون الحجية مطلقة، مما يعني أنها تسري على الجميع دون استثناء (٤) . هذا النوع الأخير، الذي يُعرف بالحجية المطلقة، يتجلى بشكل واضح في قرارات الإلغاء. وفي هذا السياق، تذكر المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها (٥) بانه : (وما من شك في ان المساواة بين الأفراد والجماعات في تطبيق القواعد العامة المستفادة

(١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٨٧ / ١٩٧٦ في ٨ / ٥ / ١٩٧٦ منشور في مجلة العدالة، ع ٤٤، س ٢، ١٩٧٦.

(٢) عبد الفتاح حسن، المصدر السابق، ص ١٦ وما بعدها، كذلك أنظر : عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٦٤ . ود. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، شركة دار الاشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٤٨ - ٤٩ .

(٣) عباس العبودي، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٠، ص ٣٩٢، كذلك أنظر : نص المادة (٣/١٦٠) من قانون الإجراءات المدنية الاماراتي، التي ترفض قبول أي دليل ينقض حجية الأحكام الباتة .

(٤) فاروق احمد خماس، المصدر السابق، ص ٣٣ وما بعدها .

(٥) حكمها في القضية رقم ٤٧٥ لسنة ٥٠ بجلسة ٢٦ / نوفمبر / ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من اول اكتوبر ١٩٦٠ إلى اخر ديسمبر ١٩٦٠ س(٦) ع(١) القاعدة رقم (٣٠) ص ٢٠١.

من حكم الالغاء تقتضي وجوبا ان يكون حكم الالغاء حجة على الكافة حتى يتقيد الجميع باثاره .

وينبني على ما تقدم انه إذا الغى مجلس الدولة قرارا إداريا ثم اقام طاعن آخر دعوى أخرى اما مجلس الدولة بالغاء ذات القرار كانت الدعوى القانونية غير ذات موضوع ، باعتبار ان ذلك احدى النتائج الحجية المطلقة للشئ المقضي به في حكم الالغاء ، وكذلك من لم يختصم في الدعوى تصبه آثار الحكم بالالغاء بوصف انه من الكافة ...) واحترام حجية الامر المقضي به يعتبر من المبادئ القانونية العامة التي تشكل مخالفتها مخالفة للقانون ، إذ تقضي ببطان التصرف المخالف ، وبما ان الأحكام القضائية لا ترتب قواعد قانونية عامة فانه لا يمكن اعتبارها لذاتها عنصرا من عناصر الشرعية (وانما الذي يعتبر عنصرا من عناصر الشرعية في هذا المجال هو مبدأ احترام حجية الشئ المقضي فيه . وعلى ذلك لا تخرج الأحكام القضائية عن كونها احدى تطبيقات المبادئ القانونية العامة التي تعتبر بحق من مصادر الشرعية) (١) .

الفرع الثاني

أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية

نتيجة للقصور الموجود في الإجراءات التأديبية ، لا بد من البحث عن مصادر أخرى تكمل ذلك ، فلا يسوغ للإدارة أو للقاضي الإداري ان يتذرع بوجود نقص تشريعي والا فانه يكون منكراً للعدالة ، ولسد هذا النقص التشريعي تلجأ الإدارة أو القاضي إلى احد سبيلين (٢) وكما يأتي :

أولاً- المبادئ العامة لإجراءات التقاضي:

الإجراءات القضائية عموما تقوم على المبادئ العامة التي تمثل (اساسا للعدالة المنظمة، لا تستقيم بغيرها) (٣) ، فالمبادئ القانونية العامة هي من نتاج عمل القضاء الذي يضمن هذه المبادئ في أحكامه للاهتداء بها بوصفها مبادئ لا تجوز مخالفتها ، وتجنباً للتكرار إذ اننا تناولنا المبادئ القانونية العامة في المطلب الاول فالى ذلك نحيل البحث .

(١) محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص٣٣، كذلك ص٣٣ وما بعدها من المؤلف نفسه .
(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص٥٤٧ .
(٣) المصدر اعلاه، ص٥٤٨ .

ثانياً. القوانين الاجرائية:

التحقيق الإداري باعتباره احد الإجراءات التأديبية فانه يشترك من حيث الطبيعة الاجرائية مع قانون المرافعات وقانون اصول المحاكمات الجزائية (قانون الإجراءات الجنائية)^(١) ، من جهة ومن جهة اخرى ولما يترتب على التحقيق الإداري من احتمال فرض

عقوبة تأديبية على الموظف فان طابع العقاب^(٢) هذا في نطاق التأديب يشترك مع قانون اصول المحاكمات الجنائية من حيث ان الاخير ينظم إجراءات تبغي كشف الحقيقة ومعاقبة الفاعل لردعه .

ويذهب الرأي الغالب، (والمهم ان يكون قانون الاجراءات الجنائية هو الشريعة العامة التي يستمد منها التأديب أحكامه وخاصة في ضمانات المتهم^(٣)) إلى ان قانون الإجراءات الجزائية هو القانون الواجب التطبيق عند غياب نصوص الإجراءات التأديبية باعتباره القانون العام ، ويسوغ القائلون بهذا الرأي وجهة نظرهم بحجج شتى وأول هذه الحجج واهمها هي وحدة الاساس الذي يقوم عليه كلا القانونين (الجنائي و التأديبي) وهو العقاب ، فكلاهما ينتميان إلى اسرة واحدة هي (اسرة قانون العقوبات) فالمحاكمة التأديبية تقترب من المحاكمة الجنائية لانهما يطبقان شريعة العقاب^(٤) .

كما ان ما ترمي^(٥) الإجراءات التأديبية والجنائية بلوغه هو كشف الحقيقة بشأن جريمة جنائية أو تأديبية وهذا ما يختلف عن الهدف من قانون المرافعات الذي لا يتعدى ايصال الحقوق إلى اصحابها ، كذلك فان طرفي الدعوى التأديبية لا يكونان في مركز واحد بل ان الموظف يكون في مركز ادنى من المركز الذي يعطى للإدارة التي تملك من

(١) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١٠٥ .
(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٤٠ .
(٣) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٨٩ .
(٤) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٨٤ .
(٥) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٨٨ .

السلطات والصلاحيات ما يرجح كفتها على كفة الموظف وهذا الحال نفسه يعطي في الدعوى الجنائية فما للطرف الآخر وهو المتهم الا ان يمارس حقوقه في الدفاع وتفيد الادلة الموجهة ضده ، ويذهب رأي ثان (١) إلى القول بان قانون المرافعات هو القانون العام ، باعتبار ان قواعد قانون المرافعات تهدف إلى تحقيق المصالح الفردية وصولاً إلى تحقيق المصلحة العامة وهي اقدر من غيرها على تحقيق ذلك نتيجة (لطول التاريخ) الذي مرت به مما يجعلها قواعد ثابتة ومستقرة الامر الذي يدعو إلى الثقة فيهما .

ويذهب رأي وسط (٢) إلى القول بانه يمكن العودة إلى أي من القانونين (الإجراءات الجنائية أو المرافعات) بما يتلاءم وطبيعة النظام التأديبي ، فالقول بالرجوع التلقائي إلى قانون الإجراءات الجنائية هو من قبيل (التعميم الخاطيء) فانهما وان اشتركا في طابع العقاب، الا انه تبقى لكل منهما ذاتيته واستقلاله عن الآخر ، وقد ذهب محكمة القضاء الإداري (٣) في اتجاه يؤيد هذا الرأي حين تقول (ان للقضاء حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد ، فله ان يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم معها ، وله ان يطرحها إذا كانت غير متلاءمة معها..).

وما نؤيده من الآراء المذكورة أنفاً هو رأي البعض الذي يجيز اللجوء إلى القانونين (الإجراءات والمرافعات) شرط ان يكون الحكم متلائماً مع طبيعة العمل الإداري ، كذلك بشرط ان يتم الرجوع إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية (أو كما يسمى في مصر الإجراءات الجنائية) اولاً فان لم يجد نصاً يتلاءم والحالة المعروضة ، فيجب عليه البحث عن البديل في قانون المرافعات (٤) والا فان الإدارة أو القاضي يكون منكراً للعدالة ، فالغاية من اللجوء إلى هذه القوانين هي لجبر النقص الحاصل في إجراءات التحقيق

(١) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ١١٣ .
(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٥٦ .
(٣) (الدائرة الاستئنافية) في ١٣/١٩٧١، مشار إليه لدى: عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٨٣ ..
(٤) باعتباره الاصل العام لكل القوانين والاجراءات التي لا تتعارض طبيعتها معه، أنظر : نص المادة الاولى من قانون الإجراءات المدنية الاماراتي .

الإداري وهذا لا يتم الا إذا وجدنا من القواعد ما ينطبق تماما مع هذه الإجراءات لا ان يثير خلا يحتاج إلى معالجة اخرى.

وإذا ما تفحصنا موقف المشرع الاتحادي في مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، فاننا نلاحظ قد اغفل ايراد نصوص توضح ما يتبع بشأن قصور الإجراءات التحقيقية وذلك بالاحالة إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية كما فعل المشرع في القانون الملغي المرقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الذي احال إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية في بعض نصوصه(١).

ونرى امكانية الرجوع في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية لامرين :

الاول : اشترك مرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وقانون الإجراءات الجزائية الاتحادي رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٢م(٢)، في طابع العقاب، باعتبار ان النتيجة المترتبة على إجراء التحقيق بجانبها السلبي هي في التحقيق الإداري والجنائي فرض جزائي انضباطي أو جنائي(٣) .

الثاني : من خلال الاطلاع على واقع عمل اللجان التحقيقية ، تبين لنا ان هذه اللجان تلجأ إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية في حالة قصور إجراءات التحقيق باعتباره القانون العام ومثال ذلك إجراءات التفتيش والاستعانة بخبير وغيرها، ما كان منهما متلائما وطبيعة عمل الإدارة .

المطلب الثاني

التمييز بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

(١) المادة (٣٨) التي تحيل فيما يتعلق باستماع القضية امام لجنة الانضباط من تحليف للشهود واجبارهم على الحضور، والمادة ٣٩ بشأن التكاليف بالحضور.

(٢) الجريدة الرسمية - الرسمية العدد ٢٣٣ مكرر السنة الثانية والعشرين بتاريخ ١/٢٦/١٩٩٢ وعمل به من تاريخ ٢٦-٤-١٩٩٢

(٣) وفي ذلك يرى البعض: ان نظام تأديب الموظفين انما هو نظام قضائي يقرب من نظام العقوبات العام فهناك تهمة وتحقيق وقرار صادر من هيئة لها سلطة قضاء (القضاء الإداري) ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع (١)، س(٣)، سنة ١٩٦١، ص٥٧.

يعتبر التحقيق الجنائي أقدم من التحقيق الإداري الذي لم يعرف إلا بنشوء قضاء التأديب أو مجالس التأديب المرتبطة بالوظيفة العامة، إلا أنه يوجد تشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي على الرغم من إنهما يختلفان في النظام. في ضوء ما تقدم، كان من الواجب بيان التمييز بين التحقيق الإداري من جهة، والتحقيق الجنائي من جهة أخرى، وذلك من خلال بيان أوجه التفرقة من حيث التشابه والاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي.

الفرع الأول

أوجه التشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

يهدف التحقيق الجنائي الوصول إلى الحقيقة من خلال استجواب المتهم، وسماع الشهود، وانتداب الخبراء، وذلك لتعزيز الأدلة وإثبات وقوع الجريمة ونسبتها إلى مرتكبها^(١)، أما التحقيق الإداري فإنه ينتسب مع التحقيق الجنائي من حيث هدف الوصول إلى الحقيقة وكشف المخالفة وإسنادها إلى الفاعل من خلال استجواب المتهم، وسماع الشهود^(٢)، وانتداب الخبراء^(٣).

وينتسب التحقيق الإداري مع التحقيق الجنائي من حيث العقوبة، وذلك من خلال عدم فرض جزاءات على المتهم ما لم ينص عليها القانون^(٤)، ولا يتم توقيع العقوبة المنصوص عليها في القانون على المتهم إلا بعد توفر كافة الضمانات التي كفلها القانون^(٥).

الفرع الثاني

أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

يتمثل الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي حسب الآتي:

أولاً: اختلافهما من حيث الخاضعين لأحكام القانون

(١) أحمد المهدي، أشرف شافعي، التحقيق الجنائي الابتدائي وضمانات المتهم وحمايتها، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٣

(٢) حمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٤م، ص ٨١.

(٣) حيث بينت المحكمة في حكمها إن سلطة التحقيق الإداري في القوات المسلحة نذبت الطبيب الشرعي لفحص المتهم. راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم ٣١٩ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٣١. السنة القضائية ٢٠١٤

(٤) وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها على مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم ٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٣. السنة القضائية ٢٠١٣. إلا أن هذا المبدأ لا يطبق بالشكل الكامل في مجال تأديب الموظفين، حيث أنه لا يشترط في مجال التأديب أن تكون الجريمة أو المخالفة منصوص عليها في القانون، إلا أنه يشترط النص على ذلك فيما يتعلق بالعقوبة.

(٥) حمدي القبيلات، القانون الإداري - الجزء الثاني، ط١، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، ٢٠١٠م، ص ٣٢٩

يخضع للتحقيق الإداري الشخص الذي يتمتع صفة الموظف العام ويخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون الخاضع له^(١)، وقد يختلف القانون الواجب التطبيق من موظف لآخر، وذلك من خلال نطاق تطبيق القانون على فئات من الموظفين والفئات الأخرى من الموظفين يتم تطبيق قانون آخر عليهم^(٢)، أما التحقيق الجنائي فلا يقتصر على فئة معينة، وإنما يتم اتهام كل شخص يقوم بارتكاب جريمة جنائية، سواء كان موظفًا أو غير موظف، عسكري أو مدني، حيث أن نطاق تطبيق أحكام قانون العقوبات يكون على جميع أفراد المجتمع^(٣).

ثانيًا: الاختلاف من حيث الجهة القائمة بإجراء التحقيق

تتولى لجنة المخالفات مهمة التحقيق الإداري مع الموظف العام المخالف لقانون الموارد البشرية^(٤) ولائحته التنفيذية^(٥)، كما يتولى ديوان المحاسبة مهمة التحقيق عن المخالفات المالية المرتكبة من قبل الموظف العام^(٦)، ولا يجوز تأديب الموظف العام المخالف إلا بعد إجراء تحقيق إداري مع المتهم عن طريق الجهة المخولة قانونًا^(٧)، أما التحقيق الجنائي يعتبر مرحلة أساسية من مراحل الدعوى الجنائية^(٨)، وتكون النيابة العامة الجهة المختصة بإجراء التحقيق الجنائي وفقًا للمادة رقم (٥) من قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي.

ثالثًا: الاختلاف من حيث نوع الجريمة

(١) ناصر محمد إبراهيم البكر، ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية - دراسة مقارنة، ط ١، ص ٦٢
(٢) راجع: المادة رقم (٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٠١/١٤م بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته
(٣) Pour aller loin dans ce constat d'analyse voir - Robineau (G), Les Fonctionnaires de l'Etat, Ed seuil, Paris, 2015, P 69 et s. Lacroix (B), Organisation Fonctionnelle de l'Etat, Ed Sirey, Paris, 2015, P76 - 79. Matheux (CH), la fonction publique en Europe, Ed Sirey, Paris, 2004, P 96 et s
(٤) راجع: المادة رقم (٨٢) من المرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية
(٥) راجع: المادة رقم (٩٧) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٠١/١٤م بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته
(٦) راجع: المادة رقم (٩٧) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٠١/١٤م بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته
(٧) أحمد حميد علي بن خاتم، التحقيق الإداري مع الموظف العام، مجلة الأمن، المجلد ٣٥، العدد ٤٨٧، نوفمبر ٢٠١٤م، ص ٥٠
(٨) شريف أحمد الطباخ، التحقيق الجنائي في ضوء القضاء والفقهاء، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧م، ص ١٦٠

يتعلق التحقيق الإداري بالمخالفات الوظيفية مثل الغياب بدون عذر رسمي، أما التحقيق الجنائي فيتعلق بالجرائم الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الجنائية الخاصة مثل الجرائم المتعلقة بتقنية المعلومات، وقد يكون الفعل الواحد مكوناً لجريمة تأديبية وجنائية في الوقت ذاته مثل جريمة أخذ الرشوة^(١).

رابعاً: الاختلاف من حيث الإجراءات الاحتياطية

تختلف الإجراءات الاحتياطية التي تقتضيها مصلحة التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي، حيث أن الإجراءات الاحتياطية التي تتخذها سلطة التحقيق الإداري هي إيقاف الموظف العام المخالف عن العمل وصرف نصف راتبه حتى الانتهاء من التحقيق^(٢)، فيما تتجلى الإجراءات الاحتياطية للتحقيق الجنائي على سبيل المثال حبس المتهم احتياطياً والأمر بإلقاء القبض على المتهم^(٣).

خامساً: الاختلاف من حيث النتائج المترتبة عليهما

تختلف في التحقيق الإداري، للمحقق أن يتصرف في التحقيق "بحفظ التحقيق لعدم المخالفة، أو حفظ التحقيق لعدم صحة نسبة ارتكابه المخالفة للمحال إلى التحقيق، أو حفظ التحقيق لعدم الأهمية، وذلك حال ما إذا كان ما نسب إليه لا يستحق توقيع جزاء عنه، أو حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة"، وعند تقرير مسؤولية الموظف العام المحال إلى التحقيق، يقوم المحقق برفع توصية لمجازات الموظف العام المخالف بإحدى الجزاءات الإدارية المناسبة^(٤)، أما في التحقيق الجنائي، للمحقق أو المدعي العام أن يتصرف في التحقيق حسب الآتي:

١. الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى لسبب من الأسباب التي بينها القانون.

٢. حفظ التحقيق.

(١) راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم ٢٨٧ تاريخ ٢٠١٢/٠٢/٢١. السنة القضائية ٢٠١١
(٢) راجع: المادة رقم (٩٨) والمادة رقم (١٠٠) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٠١/١٤ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته
(٣) راجع: حكم محكمة التمييز بإمارة دبي في الطعن رقم ١١٨ تاريخ ٢٠٠٥/٠٥/١٤ السنة القضائية ٢٠٠٥
(٤) راجع: المادة رقم (١٠٠) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٠١/١٤ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

٣. الأمر بالإحالة، ويصدر المحقق قرار الإحالة إلى الجهة المختصة إذا تبين له أن الواقعة تعد جريمة والأدلة كافية على نسبتها إلى المتهم، وتختلف الجهة المختصة حسب نوع الجريمة^(١).

الخاتمة

انتهينا من هذه الدراسة الموجزة الموسومة بـ "التحقيق الإداري وأساسه القانوني - دراسة مقارنة بين القانونين الإماراتي والمصري"؛ حيث يعد التحقيق الإداري مع الموظف العام من المسائل بالغة الأهمية، والتي كانت الأولى بالبحث والدراسة؛ حيث يعد الموظف العام

(١) أحمد أبو الروس، التحقيق الجنائي والتصرف فيه والأدلة الجنائية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ١٩٩٨م، ص ٦٨.

من أهم مقومات القوة البشرية، وهو العنصر المهم والأبرز لدى جميع الجهات الإدارية التي تحافظ على مفاصل الدولة القانونية؛ حيث تهدف الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف العام من قبل الجهات الإدارية، إلى توفير الضمان اللازم لتحقيق الأهداف الرئيسية التي قامت الجهة الإدارية وأنشأت لغرض تحقيقها، فضلاً عن ضمان حسن سير المرافق العامة في سائر أرجاء الدولة بانتظام واضطراد، والتغلب على المعوقات والعقبات التي تواجهها، ومن ثم فإن الموظف العام هو المحرك الأساسي الذي يسعى بكل جدية إلى تحقيق أهداف الإدارة والعمل على بلورة رؤيتها المستقبلية، ومن ثم فإن مسألة تأديب الموظف العام حظيت بأهمية كبيرة في أوساط الوظائف العامة، ويعد تأديب الموظف العام أحد الطرق القانونية، التي تتمتع جهة الإدارة بمهمة ضبط السلوك الوظيفي لموظفي الإدارة.

ترتيباً على ذلك، فقد جاءت الدراسة في مبحثين، وخاتمة تضمنت العديد من النتائج والتوصيات، نبين أهمها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - النتائج:

(١) بينت الدراسة الأحكام التي تضمنها قانون الموارد البشرية الإماراتي قبل العمل على تعديله؛ حيث كانت أحكام هذا القانون يتم تطبيقها على طائفة الموظفين المدنيين، الذين يعملون لدى الجهات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دون تطبيقها على الموظفين الخاضعين لأحكام الفوانين أو الأنظمة الخاصة بهم، إلا أنه تم تعديل هذه النصوص، على نحو أخضع فيه المشرع كافة الموظفين المدنيين لأحكام قانون الموارد البشرية الإماراتي، سواء هؤلاء العاملين لدى الجهات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، أو الموظفين العاملين بالجهات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، التي تضمنتها قوانين إنشائها على ضرورة وجود لوائح موارد بشرية خاصة بها.

(٢) تقرير مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، والذي يعد من المبادئ الفعالة لحماية حقوق الموظفين العموميين وحياتهم العامة، فبمقتضاه لا يعاقب شخص إلا بنص يبين نوع العقوبة المستحقة.

(٣) أنه بالرغم أن المشرع قد منح للإدارة حق تأديب الموظف العام، غير أنه قد منح في الوقت ذاته ضمانات لهذا الموظف تعتبر بمثابة قيد على ممارسة السلطة التأديبية لهذا الحق وتحول دون تعسف هذه الأخيرة، وهي بصدد مساءلة الموظف المذنب عن الخطأ المقترف.

(٤) ضمان التحقيق مع الموظف المذنب من خلال حيادية أعضاء ومجالس لجان التأديب، وذلك بضمن حيادة سلطتي الاتهام والحكم مع وجوب تسبيب القرارات الصادرة من تلك الجهات، وتناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية المرتكبة من الموظف.

ثانياً – التوصيات:

- (١) تناشد الباحثة مشرعي الإمارات ضرورة إعادة النظر في كتابة محضر التحقيق الإداري حال التحقيق مع الموظف العام المرتكب لمخالفة إدارية، وتحديد الضوابط الشكلية والموضوعية لمحضر التحقيق الإداري، وذلك حفاظاً لحقوق كافة الأطراف.
- (٢) يتوجب أن يتم تنظيم أي إجراء عقابي وفق قواعد تجد أساسها في الواقع الوظيفي الذي يعايشه الموظف هذا من جهة . ومن جهة أخرى، ضرورة توفير المناخ الديمقراطي بين الرئيس الإداري والمرؤوس، وإشاعة روح التعاون والثقة المتبادلة.
- (٣) توصي الباحثة بفصل السلطة المختصة بالاتهام والتحقيق عن السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي مع الموظف المتهم، ويتبع في ذلك ذات المسلك الذي سلكه نظيره الجنائي، والذي أوكل مهمة الاتهام والتحقيق إلى جهة النيابة العامة، كما أوكل مهمة محاكمة المتهمين إلى المحكمة الجنائية، وذلك حتى يطمئن الموظف العام المحال إلى المحاكمة لعادلة القضاء.
- (٤) نهيب بالمشرع وضع تشريع وظيفي تأديبي مستقل عن قانون الوظيفة العامة لتحقيق أكبر قدر من الضمانات التأديبية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً - المراجع العربية:

- أحمد أبو الروس، التحقيق الجنائي والتصرف فيه والأدلة الجنائية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ١٩٩٨م.
- أحمد المهدي، أشرف شافعي، التحقيق الجنائي الابتدائي وضمانات المتهم وحمايتها، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٥م.
- أحمد حميد علي بن خاتم، التحقيق الإداري مع الموظف العام، مجلة الأمن، المجلد ٣٥، العدد ٤٨٧، نوفمبر ٢٠١٤م.
- احمد فتحي سرور، الشرعية والاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
- احمد كمال الدين موسى، طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، عدد ١، يونيه ١٩٧٧.
- احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، بجون سنة نشر.
- أحمد محمد حسن الحبي السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، ٢٠٠٠م.
- أحمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٤م.
- احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، مطبعة اطلس، ١٩٨٥م.
- أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري (الجزء الأول)، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مكتبة الجامعة، ٢٠١٧م.
- جارلس أي أوهارا بالاشتراك مع غريغوري، أل أوهارا، ترجمة : نشأت بهجت البكري، اسس التحقيق الجنائي، ج ١، القسم العام، ط ١، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨م.
- جبران مسعود، معجم الرائد (لغوي عصري)، ط ٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٧م.

- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨١.
- حسن يوسف مصطفى مقابلة، الشرعية في الإجراءات الجزائية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد، ٢٠٠٠.
- حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، طبعة أولى، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، طرابلس، ليبيا، ١٩٨٦.
- حمدي القبيلات، القانون الإداري - الجزء الثاني، ط١، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، ٢٠١٠م.
- خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة الموصل - كلية القانون، ٢٠٠٠م.
- سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، ١٩٨٦م.
- سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول من الكتاب (مبدأ المشروعات وتنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث "قضاء التأديب" (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م.
- شريف أحمد الطباخ، التحقيق الجنائي في ضوء القضاء والفقهاء، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧م.
- ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١م.
- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لعمال الإدارة العامة، دار الحمامة للطباعة، القاهرة، ١٩٧٠م.
- عادل محمود عبد الباقي، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي، من بحوث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، بحث نقله إلى العربية عادل محمود عبد الباقي، منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع ١٤، س ١٢، نيسان، ١٩٧٠م.
- عباس العبودي، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٠.
- عبد الفتاح حسن، مذكرات في مبادئ القانون الإداري لطلبة السنة الثانية (١٩٧٨) - (١٩٧٩)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، دار قاسم للطباعة.

- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،، دون سنة طبع.
- عليّ الدين زيدان، المرجع في التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار علام للإصدارات القانونية، ٢٠١٦م.
- علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب – دراسة مقارنة، طبع الدار العربية، دون سنة طبع.
- علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١.
- عمر فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٧٦م.
- غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١م.
- فاروق احمد خماس، الرقابة على اعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨
- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، مطبعة اطلس، القاهرة، دون سنة طبع.
- فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٨.
- كوثر حازم سلطان، امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فاعلية الإدارة – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ع ٢، س ١٢، ١٩٧٠م.
- لويس معلوف اليسوعي، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط١٩، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٥٦م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨٥م.
- محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
- محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م.

- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
 - محمد محي الدين عوض، قانون الاثبات بين الازدواج والوحدة في الجنائي والمدني في السودان، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، ١٤، ١٩٦٧.
 - محمد ممدوح غياث، أثر الحكم الجنائي على الجريمة التأديبية وأركانها في ضمانات المحاكمات التأديبية، مركز الدراسات العربية، ط١، ٢٠١٩م.
 - محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، شركة دار الاشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤.
 - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، ط٧، دار النهضة العربية، دون سنة طبع.
 - مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.
 - منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة، ط١، مطبعة الشرق ومكتبتها، ١٩٨٤.
 - نعيم العطية، حسن الفكهاني، اصدار الدار العربية للموسوعات، الجزء (٣٦) القاهرة، صدرت عام ١٩٩٤-١٩٩٥،
-
- نواف كنعان، القانون الإداري الاردني، الكتاب الثاني، ط١، مطابع الدستور التجاري، ١٩٩٦.
- ثانياً – المراجع الأجنبية:**

- Arrêt du conseil d'Etat, le 14 mars 1986, syndicat national des directeurs d'école de pédicures-podologie, in AJDA N°2, Paris, Mai 1986.
 - Chapus R. Droit administratif general. 10e edition T.1 Montchestion, 1995.
- Cornu (G), vocabulaire juridique, PUF, Paris, 2002.
- Dr. Mohamed H. A., The Role of Public inquirise as an Instrument of Government in Britain.
- Droit du contentieux administratif , 5e edition , Montchrestien Rene chapus Domat Droit public.

- Francis Delepree: L'élaboration du droit Disciplinaire de La fonction publique Librairie general de droit et de Jurisprudence, paris, 1969
- Matheux (CH), la fonction publique en Europe, Ed Sirey, Paris, 2004.
- Pour aller loin dans ce constat d'analyse voir - Robineau (G), Les Fonctionnaires de l'Etat, Ed seuil, Paris, 2015
- s. Lacroix (B), Organisation Fonctionnelle de l'Etat, Ed Sirey, Paris, 2015
- Sur ce point d'analyse voir - Rabhi (A), le directeur de l'emploi à propos du recrutement direct» les autorités de contrôle vont sévir», in quotidien l'expression, N° 218766, du 27 Avril 2008, p 7. Voir Rabhi Ahcène, la gestion des ressources humaines, Dar Echihab, 1er édition, Alger 2010, page 97 et
- بحث منشور باللغة الانجليزية في مجلة القانون والاقتصاد، عدد ٢، س٤٣، لعام ١٩٧٣، مطبعة جامعة القاهرة.