

ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام

إعداد

إبراهيم نجيب إبراهيم¹

إشراف

أ.د. جميلة شرجي²

الملخص

تقع على عاتق الموظف العام جملة من الالتزامات والواجبات القانونية، التي يترتب على مخالفتها إعمال المساءلة التأديبية، والتي تتألف من التحقيق الإداري المقرر، والمحاكمة التأديبية الرسمية التي تتخذ قراراً حاسماً بحق الموظف المخالف، ونظراً لخطورة التحقيق الإداري وما يترتب عليه من آثار قد تمس بالموظف معنوياً ومادياً، ينبغي أن يحاط هذا التحقيق بالضوابط والضمانات التي تكفل الحفاظ على حسن سيره، وصون حقوق الموظف العام. لذلك سنحاول من خلال هذا البحث تسليط الضوء على مفهوم التحقيق الإداري تعريفاً وأهمية وفقاً للتشريعات، وتمييزه عن التحقيق الجزائي، وبيان الضوابط السابقة له، والضوابط الشكلية والموضوعية والمبادئ القانونية أثناء سيره، والتي يمكن من خلالها الحد من التعسف في استخدام سلطة التحقيق، وتوفير الضمانات لحماية حقوق كل من الإدارة، والموظف العام، والمجتمع، وفي المحصلة حماية المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: التحقيق الإداري، التأديب الإداري، الموظف العام، المسؤولية
المسلكية، العقوبة التأديبية.

¹ طالب دكتوراه في العلوم الإدارية والمالية – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

ibrahim.ibrahim@damascusuniversity.edu.sy

² أستاذ في قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

Abstract

A public employee is bound by a set of legal obligations and duties, the violation of which results in disciplinary accountability, which consists of the prescribed administrative investigation and the official disciplinary trial that takes a decisive decision against the violating employee. Given the seriousness of the administrative investigation and the resulting effects that may affect the employee morally and materially, this investigation must be surrounded by controls and guarantees that ensure the maintenance of its proper conduct and the protection of the rights of the public employee. Therefore, we will try through this research to shed light on the concept of administrative investigation, its definition, importance and characteristics according to the legislation, and to distinguish it from criminal investigation, and to clarify the controls preceding it, and the formal and substantive controls and legal principles during its course, through which it is possible to limit the arbitrariness in the use of the investigative authority, and to provide guarantees to protect the rights of each of the administration, the public employee, and society, and ultimately protect the public interest.

Keywords: Administrative investigation, administrative discipline, public employee, disciplinary responsibility, disciplinary punishment.

مقدمة:

تشكل الوظيفة العامة ممثلةً بشاغليها الجسم الأساسي للإدارة في تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد؛ وبالتالي فإنّ كفاءة وجودة الخدمات التي تقدمها الإدارة تبنى على أساس كفاءة الأداء الوظيفي، ومنه يلقي على عاتق الموظف العام جملة من الالتزامات القانونية التي يترتب على مخالفتها مسؤولية من نوع خاص تسمى المسؤولية التأديبية.

إنّ من نتائج إعمال المسؤولية التأديبية معاقبة الموظف الذي تثبت المخالفة من طرفه بالعقوبات المناسبة، لكن مسألة معاقبة الموظف مسلكياً لا تكون إلا بعد اتخاذ إجراءات قانونية محددة بحقه، بغية الكشف عن الحقيقة سواء في مصلحته أم لا، لذلك وجب أن تتسم تلك الإجراءات بطابع التحقيق، وإذا نظرنا إلى التحقيق الإداري بشمولية أكثر نجده سمة العمل الذي تقوم به الجهة الرئاسية الإدارية للموظف وكذلك بعض الأجهزة التي يوليها القانون صلاحية التفتيش والرقابة، وصولاً للإحالة إلى المساءلة التأديبية التي تتألف من التحقيق الإداري المقرر والمحاكمة التأديبية الرسمية التي تتخذ قراراً حاسماً بحق الموظف المخالف.

ونظراً لخطورة التحقيق الإداري وما يترتب عليه من آثار قد تمس بالموظف معنوياً ومادياً، ينبغي أن يحاط هذا التحقيق بالضوابط والضمانات التي تكفل الحفاظ على حسن سيره، وصون حقوق الموظف سواء أكان مذنباً أم بريئاً، فليس الغرض تشهيراً ولا تشغيلاً، بل تنفيذ مقتضيات العدالة وردع المخالفات وتقويم السلوك الوظيفي، وبالنتيجة تحقيق المصلحة العامة.

وفي ضوء ما تقدّم نجد ضرورةً لإيلاء الموضوع نظرة بحثية نستهدف من خلالها الإحاطة بمفهوم التحقيق الإداري من زاوية تطويرية تعزز فعاليته خاصةً مع التطورات التي تحصل باستمرار في بيئة العمل الإداري، وفي سبيل تحقيق ذلك رأينا تخصيص هذا البحث لمناقشة وتحليل الضوابط والضمانات التي يجب أن يحاط بها التحقيق الإداري كونه الأساس الذي تبنى عليه الجهات التأديبية قرارها التأديبي.

إشكالية البحث:

تتمحور الإشكالية التي يتصدى لها هذا البحث في الآتي: ما هو مدى سلطة الإدارة في إحالة الموظف العام إلى التحقيق الإداري؟ وبيان مدى مساهمة وكفاية النصوص القانونية واللوائح الإدارية في ضبط هذه السلطة في التحقيق ، وتحقيق التوازن العادل بين المصلحة العامة وبين حقوق وضمانات حماية الموظف العام؟

أهمية البحث:

تبرز أهمية هذا البحث في خصوصية موضوع التحقيق الإداري الذي ينبغي ضبطه بشكل يضمن حقوق الإدارة والموظف على السواء من جهة، وعدم عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة أخرى. بالإضافة إلى أهميته في تحليل وتقييم جدوى النصوص القانونية النازمة للإجراءات التحقيقية التأديبية، وتقديم بعض المقترحات التي يمكن إدراجها في قوانين الوظيفة العامة.

أهداف البحث:

- بيان مدى سلطة الإدارة في إحالة الموظف العام إلى التحقيق الإداري.
- بيان مدى مساهمة وكفاية النصوص القانونية واللوائح الإدارية في ضبط سلطة التحقيق الإداري.
- بيان ضمانات حماية الموظف العام.
- تقديم بعض المقترحات لتعديل القوانين النازمة للوظيفة العامة.

منهجية البحث:

في سبيل التصدي لإشكالية البحث، سيعتمد الباحث على المنهج الوصفي، من خلال جمع وصف المفاهيم وتحديد الإطار العام لموضوع البحث، بالإضافة إلى استخدام المنهج التحليلي والاستقرائي والمقارن، من خلال الاطلاع على التشريعات السورية والأحكام

القضائية التي عالجت موضوع التحقيق الإداري واستقراء هذه النصوص وتحليلها، لبيان ضوابط هذه السلطة وضمانات حماية الموظف العام، ومقارنتها مع تشريعات الدول الأخرى.

مخطط البحث:

سيتم معالجة موضوع البحث وفقاً للمخطط الآتي:

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري

الفرع الأول: ماهية التحقيق الإداري

الفرع الثاني: خصائص التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجنائي

المطلب الثاني: ضوابط التحقيق الإداري

الفرع الأول: الضوابط السابقة للتحقيق الإداري

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية الموضوعية

المطلب الأول _ مفهوم التحقيق الإداري

يُعد التحقيق الإداري الوسيلة الأساسية لتحقيق العدالة في المساءلة التأديبية، التي ينشأ منها أعمال المسؤولية التأديبية للموظف العام في حال ارتكابه مخالفة إدارية، وهذا مما لا يثبت إلا من خلال إجراء التحقيقات اللازمة للوقوف على الحقيقة.

وانطلاقاً من ذلك سنتناول من خلال هذا المطلب بيان ماهية التحقيق الإداري (الفرع الأول)، خصائص التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجنائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول _ ماهية التحقيق الإداري

لبيان ماهية التحقيق الإداري لا بُدَّ من التطرق إلى تعريف التحقيق الإداري (أولاً)، ثم توضيح أهميته التي تدفع إلى ضرورة ضبطه وتطويره (ثانياً).

أولاً- تعريف التحقيق الإداري¹:

يُعرف التحقيق الإداري²، بأنه: " وسيلة قانونية غايتها معرفة الحقيقة، ويتم من خلال مجموعة إجراءات محددة، تهدف إلى التأكد فيما إذا كان الاتهام الموجه للموظف أو العامل صحيحاً، ويؤدي إلى ضرورة معاقبته أم لا، كذلك صياغة تكييف قانوني للفعل المنسوب للموظف".

ويُعرفه آخر³، على أنه: "مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإحالة الموظف العام الذي تنسب له مخالفة ما إلى تحقيق، لتقصي حقيقة الوقائع المسندة إليه، ويكون الهدف من هذه الإجراءات الوصول لحقيقة هذه الوقائع والبناء عليها لتحديد كيفية التعامل مع الموظف إما بحفظ الأوراق أو مواصلة نظر القضية حتى الفصل فيها بمعاقبة الموظف مسلياً أو تبرئته من المخالفة".

ويرى البعض⁴، بأن التحقيق الإداري: "هو الخطوة الأولى في مسار الإجراءات الإدارية التأديبية، والذي يهدف إلى استنبات حقيقة الوقائع والأفعال محل الملف التحقيقي وحيثياتها واستنبات الأدلة التي تربط بين الموظف المتهم والمخالفة أو انتقائها".

مما سبق بيانه نلاحظ بأن هذه التعريفات أخذت بتعريف التحقيق الإداري بالمعيار الشكلي الذي ينظر إليه _ أي التحقيق الإداري _ كتصرف تؤديه الإدارة ويتكون من مجموعة إجراءات تقوم بها بعد وقوع المخالفة المسلكية للتحقق من وقوع تلك المخالفة والأفعال المركبة منها، وظروف وحيثيات وقوعها فعلاً ثم التحقق من شخصية مرتكبها.

¹ يشار إلى أن أدبيات القانون الإداري تتضمن مصطلحين يشيران إلى ذات المعنى وهما التحقيق الإداري (Administrative investigation) والتحقيق التأديبي (Disciplinary investigation). انظر د. مصطفى بوادي، ضمانات الموظف في المجال التأديبي- دراسة مقارنة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، عام 2016م، ص 71.

² د. علي محمد الدسوقي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2001م، ص 5.

³ د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، عام 2007م، ص 197.

⁴ د. عمار الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2016م، ص 14.

وعُرف التحقيق الإداري أيضاً¹، بأنه: "البحث والتقصي الموضوعي الذي يجب أن يتصف بالنزاهة والحيدة والخبرة، بغرض اكتشاف الحقيقة واستثباتها فيما يتعلق بالمخالفة من حيث صحة الوقائع ونسبتها إلى موظفين محددين، وبالتالي يكون التحقيق إجراءً لازماً يمهّد لإيقاع الجزاءات المناسبة".

ويعرّفه آخر²، بأنه: "هو التحريات والتقصيات التي تقوم بها الجهات التأديبية بالنسبة للتهمة الموجهة للموظف العام، وجمع المعلومات المرتبطة بها والأدلة التي تفيد في إدانة الموظف بالمخالفة أو تبرئته منها".

نجد أنّ التعريفين السابقين قد أخذوا في تعريف التحقيق الإداري بالمعيارين الشكلي والموضوعي، بتحديد من حيث موضوعه وطبيعته، والإجراءات المناسبة لكشف الحقيقة وإيقاع الجزاء المناسب على المخالفين.

ويرى آخر³، بأنّ التحقيق الإداري: "هو مناقشة الموظف العام في نسبة الاتهام الموجه إليه بارتكاب مخالفة إدارية، بهدف استثبات الوقائع المنسوبة إليه من خلال استقصاء الأدلة التي قد تشير إلى إدانته وبالتالي معاقبته أو تبرئته".

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها⁴، على أن التحقيق الإداري: "سؤال الموظف أو العامل العام عما هو منسوب إليه من ذنب إداري، ويتم ذلك بمذكرة كتابية أو شفاهة وفقاً للأحوال، من قبل الجهة المختصة التي أناط بها المشرع بإجراءه، بعد صدور الأمر به من قبل الرئيس الإداري المختص، ويتم اتباع الإجراءات المرعية إدارياً ومراعاتها".

يلاحظ على هذا التعريف أنّه حدد محور التحقيق الإداري بأنه سؤال الموظف أو العامل الموجه إليه الاتهام عما هو منسوب إليه من مخالفات، وكأنّ المحكمة الإدارية المصرية

1 د. إبراهيم شوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، منشورات كلية القانون، الإمارات، عام 2014م، ص 186.

2 د. ضامن العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام. رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، عام 1991م، ص 83.

3 د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، عام 2007، ص 340.

4 انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (3285)، بجلسة تاريخ 13/5/1989م، لسنة 1989.

تؤكد ضمناً أهمية ضمان حقوق الدفاع للموظف، وأهمية التحديد المسبق للجهات المختصة بإجراء التحقيق وإجراءاته، وهذا ما يجب أن يكون الموظف مطلعاً عليه ليكون على بينة بحقوقه وواجباته إزاء مسؤولياته الإدارية.

وبالتالي يمكن تعريف التحقيق الإداري، بأنه: هو وسيلة تحقيقية، تقوم بها جهات إدارية مختصة، مع الموظف المحال إليها، نتيجة شبهة ارتكابه لمخالفة (بالمعنى العام) ناشئة عن الوظيفية العامة، بغية الوقوف على حقيقة الأمر، وذلك بموجب إجراءات تحقيقية، إدارية، قانونية.

ثانياً_ أهمية التحقيق الإداري:

إنَّ أهمية إجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام، تنعكس على الإدارة، والموظف، والمجمع، على حدٍ سواء، وتتجلى هذه الأهمية وفق الآتي:

أ_ بالنسبة للموظف العام:

_ ضمان حقوق الدفاع: كما هو الحال في التحقيق الجنائي؛ فإنَّ الحق الذي لا يستوي التحقيق من دونه هو حق المتهم في ممارسة الدفاع عن نفسه وتقديم ما يمكن تقديمه من معلومات وأدلة من شأنها نفي التهمة عنه، وبالنسبة للمساءلة الإدارية فإنَّ الجهة التأديبية هي المسؤولة عن استجواب الموظف المنسوبة له المخالفة وتقييم الأدلة وكل ذلك في سبيل إظهار الحقيقة سواء أكانت في صالح الموظف المتهم أو ضده¹.

_ ضمانات المواءمة بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المحكوم بها: تتولى الجهة التأديبية المختصة الكشف عن حقيقة الواقعة المشككة للمخالفة الإدارية وتقييمها واستثبات نسبتها للموظف المتهم، كما يجب عليها تقدير جسامتها من حيث تأثيرها وضررها على المرفق العام أو المواطن المتضرر منها؛ مما يعني ضرورة تناسب الجزاء التأديبي مع جسامته المخالفة المرتكبة وعدم التعسف فيها².

¹ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، عام 1994. ص 364.
² حسون هجيج وَ فاهم اليكوبي، التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 10 العدد 2، العراق، عام 2018م، ص 184.

بالإضافة إلى ذلك يضمن التحقيق الإداري كفاءة الأداء الوظيفي للموظف العام، وذلك من خلال اتباع الإجراءات التحقيقية الدقيقة وتسبيب القرارات التي تصل إليها، مما يجعل الموظف يشعر بأن الإدارة تحميه أيضاً من الادعاءات الكيدية، فإن لم تقم الإدارة بذلك فهذا سيؤدي حتماً إلى انخفاض أدائه وسوء خدمة المرفق العام وجودة الخدمات التي يقدمها.

بـ بالنسبة للإدارة:

إن أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للإدارة، تتضح من خلال أن الإجراءات التحقيقية والاستقصائية التي تقوم بها اللجان التأديبية المختصة، تؤدي إلى التعرف على مكامن الخل والنقص في سير المرفق العام بانتظام واطراد، لئتم العمل على إصلاحها بشكل دائم مما يضمن فضلاً عن انتظام سير المرفق العام بانتظام واطراد وجودة الخدمات التي يقدمها من جهة، إصلاحه وتطويره من جهة أخرى¹.

جـ بالنسبة للمجتمع:

يشكل التحقيق الإداري ضماناً هامة تمثل حق الشعب في مساءلة الإدارات المختلفة في الدولة عن أوجه القصور والخلل، التي تؤدي لسوء جودة الخدمات التي يقدمها المرفق العام، فقد لا يكون المشكو منه هو الموظف تحديداً إنما القسم أو الفرع أو الموقع الإداري الذي يقوم بإصدار قرار يشكل مخالفة إدارية تستحق عقوبة تأديبية، فتقوم الجهات التأديبية المختصة بإجراء ما يلزم من إجراءات الاستجواب والمسائلة وفتح ملف تحقيق إن استلزم الأمر، لأن الغرض في النهاية ليس إيقاع العقوبة بالموظف المسؤول وإنما ضمان توافق السلوك والإنتاجية الوظيفية مع ما يفرضه القانون والمصلحة العامة².

بالإضافة إلى ما تقدم، فإنه لا يمكن فصل الحديث عن أهمية التحقيق الإداري عن النتيجة التي يؤدي إليها وهي الجزاء (العقوبة) التأديبي، وعُرف هذا الأخير _ أي الجزاء التأديبي _

¹ محمد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني- دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، عام 2015م، ص 18.

² د.عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءات، مكتبة السنهوري، بغداد، عام 2014م، ص 12،

بأنه¹: "هو وسيلة أو أداة وضعها القانون الإداري بيد الإدارة العامة لتستطيع من خلالها تحقيق الردع المسلكي فيما إذا جنح الموظف العام إلى ارتكاب مخالفة تأديبية، ضمن البنية الوظيفية للدولة ويكون الهدف الأسمى من نظام التحقيق والتأديب هو إصلاح العنصر البشري في تلك البنية وللكشف عن أي خلل أو ثغرة في البنية الهيكلية أو القانونية".

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في سورية وفرنسا ومصر²، نجد أن هذه التشريعات لم تضع تعريفاً محدداً للجزاء التأديبي، ولم تحدد أيضاً بشكل مقنن المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام وتستدعي فرض العقوبات الانضباطية عليه، بل اكتفت بتحديد هذه العقوبات بشكل حصري.

لكن المشكلة لا تكمن بالتعريف بقدر ما تتمثل بالتكييف؛ فإن المخالفات التأديبية على خلاف الجرائم الجزائية التي يعدها المشرع في القانون الجزائي وتخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، بالمقابل يصعب التنبؤ بالمخالفات التأديبية أي الأخطاء المسلكية عن القيام بأعباء الوظيفة العامة فلا يمكن حصرها في تشريع مستقر، لذلك يترك للجهة التأديبية المسؤولية مسألة تكييف الواقعة المنسوبة للموظف فيما إذا كانت ضمن حدود المخالفة التأديبية أم أنها تتجاوز إلى وصف الجرم الواقع على الوظيفة العامة، لكن الجهة التأديبية ليست مطلقة الصلاحية في تحديد مثل ذلك الوصف الخطير، فهي خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي من شأنه حماية الموظف المتهم من تعسف سلطة التأديب في صلاحيتها³.

الفرع الثاني _ خصائص التحقيق الإداري وتمييزه

1 د. مهدي نوح، التأديب الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، منشورات هيئة الموسوعة العربية، ط1، المجلد الثاني، دمشق، عام 2010م، ص 8.

2 انظر: _ المادة (66 و 68) من القانون السوري رقم (50) لعام 2004م المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة. و المادة (58) فقرة (أ) من قانون الخدمة المدنية المصري. رقم (81) لعام 2016م.

-Art (L.530-1) de l'ordonnance n 1574- 2021 du 24 novembre 2021 portant partie Législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site,

للمزيد انظر: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

3 د. لفته العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2015م، ص

يتمتع القانون الإداري بخصائص تميزه غيره من فروع القانون، وانطلاقاً من هذه الخصوصية يتمتع التحقيق الإداري بخصائص تميزه أيضاً عن نظيره في القانون الجزائي، لذلك سنتناول في هذا الفرع خصائص التحقيق الإداري (أولاً)، تمييزه عن التحقيق الجزائي (ثانياً).

أولاً- خصائص التحقيق الإداري:

يتمتع التحقيق الإداري بعدد من الخصائص، والتي يمكن أن نجملها من خلال الآتي:

أ. يمارس التحقيق الإداري من قبل سلطة إدارية محددة يمنحها القانون صلاحية إجرائه بصفة حصرية، وبالشكل الذي يحدده القانون، إذ إنّ مخالفة الإجراءات الشكلية تلك يفقد الإجراء صفته كأحد إجراءات التحقيق الإداري¹.

ب. التحقيق الإداري خاص، لا يجري إلّا مع الموظف الذي تنسب إليه مخالفة إدارية، أيّ أنّه لا يمتد إلى شخص لا يرتبط بمنظومة الوظيفة العامة، إذ يعد التحقيق الإداري أداة الإدارة لطرح المسؤولية التأديبية وتحديدها، وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة، وهذا ما يساعد على اكتشاف مكامن الخلل وتقييم وتطوير الوظيفة العامة².

ج. لا يمس التحقيق الإداري بحرية وكرامة الموظف العام، وإنّ أشد عقوبة مسلكية قد يقرها التحقيق هي عزل الموظف المخالف من الخدمة³، فالتحقيق الإداري هو وسيلة الإدارة للنقصي عن حقيقة ما، يعتقد أنّها مخالفة، وغايتها إصلاح الخطأ.

د. يتسم التحقيق الإداري بأنّه متطلب للمرونة والسرعة في الإجراءات؛ إذ إنّ الهدف الأساسي من التحقيق هو تقييم وتقويم السلوك الوظيفي الذي يؤديه الموظف العام، وهذه الصفة مشتقة من طبيعة العمل الإداري الذي ينبغي أن يتصف بالمرونة والسرعة في اتخاذ الإجراءات وألّا تكون وتيرته بطيئة ويتحقق ذلك عبر الأداء الوظيفي السليم الذي يعد أحد أهم أركان جودة العمل الإداري.

1 د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، عام 2004م، ص 56.

2 د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 17.

3 د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 18.

ثانياً_ تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجزائي¹:

لا جرم أن كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجزائي يشتركان بأن الإجراءات في كل منهما تهدف لإثبات نسبة الواقعة إلى المتهم أو نفيها عنه، بحيث تشكل تلك الواقعة مخالفة لنص قانوني ملزم، ويعتمد التحقيقان على مبدأ الشرعية بحيث لا مخالفة (جريمة باصطلاح القانون الجزائي) ولا عقوبة إلا بنص، لكن بخصائص مختلفة من حيث تطبيق المبدأ، وأن العقوبة شخصية لا تتال إلا المدان ولا تتعدى غيره تحت أي مبرر، غير إن هنالك اختلافات عديدة بين التحقيقين المذكورين، يمكن أن نوضحها من خلال النقاط الآتية:

أ. الأشخاص المسؤولين:

التحقيق الإداري: يجرى مع من يتمتع بصفة موظف عام، وفقاً لمعايير تضعها كل دولة في نظامها القانوني، ووفقاً للقانون السوري² فإن الشخص المسؤول إدارياً هو: " كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة، إضافة إلى المعيّنين بصفة مؤقتة وفق نظام التعاقد".

أما التحقيق الجنائي: فإنه يشمل جميع الأشخاص الذين ينسب لهم فعل مجرم جزائياً، بغض النظر عن صفتهم سواء كانوا موظفين أم غير ذلك³.

ب. الجهة المخولة بممارسة التحقيق:

التحقيق الإداري: يمارس من قبل جهة يحددها القانون، وتكون من صلب الهيكلية الإدارية للمؤسسة التي يخدمها الموظف المتهم، وهذا بدوره يختلف بحسب النظام الذي تعتمده المؤسسة أو المرفق العام، فتارةً تقوم به السلطة الرئاسية في الجهة الإدارية، وتتخذ قرارها بإيقاع العقوبة على الموظف المخالف منفردةً أو بالاشتراك مع مجلس تأديبي، وتارةً تقوم به المحاكم المسلكية، التي يحال إليها الموظف⁴.

¹ يطلق البعض على التحقيق الجزائي تسمية التحقيق الجنائي، وهذا غير صحيح لأن التحقيق الجنائي يكون في حال وجود جنائية مرتبكة، وهو أحد أنواع التحقيق الجزائي، فهذا الأخير أعم وأشمل يشمل التحقيق في الجنايات والجنح والمخالفات.

² انظر المادة (1) والمادة (4-أ/ 8) من القانون رقم (50) لعام 2004م المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة.

³ د.عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته. مرجع سبق ذكره، ص 13.

⁴ انظر: الباب الرابع من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019م. و المادة (4) فقرة أ) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورية رقم 24 لعام 1981م.

أما التحقيق الجزائي: تقوم به النيابة العامة وقضاء التحقيق والإحالة، كذلك تعتبر المحاكمة الجزائية جنائية أو جنحية مرحلة منه، كذلك يمارس من قبل الضابطة العدلية بتنظيم محاضر التحقيق التمهيدي وممارسة الملاحقة في حالة الجرم المشهود.

ج. القرارات التحفظية التي تصدرها سلطة التحقيق:

تتمثل تحفظات التحقيق الإداري: بإصدار قرار بكف يد الموظف أو إيقافه عن العمل، إلى حين ظهور نتيجة التحقيق¹.

أما التحقيق الجنائي: يعتمد إجراءات تحفظية مختلفة تماماً عن التحقيق الإداري، فالسلطات الجزائية تقوم عادةً بإيقاع التوقيف والحجز الاحتياطي على المتهمين، وفقاً لنصوص القانون الجزائي.

د. تطبيق مبدأ الشرعية:

التحقيق الجنائي، عندما يصل لنتيجة مفادها أنّ الواقعة لا تشكل جرمًا أو لا عقوبة عليها، فإنّ سلطة التحقيق تصدر قراراً بإنهاء الدعوى بناءً على انتفاء المسؤولية الجزائية. أما سلطة التحقيق الإداري فإنّها تتمتع بسلطة تقديرية أكبر، حيث أنّ قوانين الوظيفة العامة تحدد أطر الالتزامات الواقعة على الموظف، بحيث يمكن تقدير الواقعة من حيث اندراجها ضمن هذه الأطر أم لا.

وبناءً عليه يمكن القول بأنّ مبدأ الشرعية في التحقيق الجنائي مقيد، ومبدأ الشرعية في التحقيق الإداري مرن.

هـ. النتائج التي يفرضي إليها التحقيق:

التحقيق الجنائي: يفرضي إلى نتائج تختلف باختلاف المرحلة التي تصل إليها الدعوى، فأمام النيابة العامة قد يقرر القاضي حفظ الأوراق لسبب ما قد يكون مرتبطاً بكون الفعل لا يشكل جرمًا، أو إيقاف الإجراءات مؤقتاً لوجود قيد على تحريك دعوى الحق العام، وأمام

¹ د. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته. مرجع سبق ذكره، ص 15.

المحكمة الجزائية المختصة قد يكون القرار بالإدانة، أو البراءة، أو عدم المسؤولية، أو وقف الملاحقة¹.

أما التحقيق الإداري: تتمثل النتائج المترتبة عليه في اتخاذ سلطات التحقيق لقرار إثبات نسبة المخالفة إلى الموظف أو نفيها عنه، وفي حالة كان القرار بالإدانة فإن العقوبة تختلف بحسب جسامة المخالفة، فالعقوبات الشديدة تصدر عن المحاكم المسلكية حصراً وفقاً لما درّجه المشرع السوري، وبالنسبة للعقوبات المسلكية الخفيفة، فإن عقوبتي التنبيه والإنذار يوقعان من قبل الرئيس الإداري الذي يعمل الموظف بإشرافه، وعقوبة الحسم من الأجر فتوقع من قبل الوزير أو من يفوضه على العاملين في الوزارة من الفئة الأولى ومن معاونه بالنسبة إلى العاملين في الوزارة من باقي الفئات، ومن المحافظ على العاملين تحت إشرافه في الجهات التابعة إدارياً لسلطته، ومن المدير العام بالنسبة للشركات والمنشآت والهيئات العامة، أما عقوبة تأخير الترقية فتصدر من الوزير المختص، بينما تفرض المحكمة المسلكية عقوبات النقل التأديبي والتسريح التأديبي وعقوبة الطرد وفقاً للمادة 19 من القانون رقم 7 لعام 1990م والمادة 68 من القانون رقم 50 لعام 2004م².

لابدّ من الإشارة، إلى أنّه لا يجوز ملاحقة أي من الموظفين العموميين أو العاملين ومن في حكمهم لدى أي جهة من الجهات العامة أمام القضاء لجرم ناشئ عن العمل قبل إحالته إلى المحكمة المسلكية إلا ما استثنى بنص خاص، والتي عليها _ أي المحكمة المسلكية _ أن تصف دون إلزام الجرم والنص القانوني المنطبق عليه، عند إحالة الأوراق إلى القضاء الجزائي، ولها حسب جسامة الجرم (رشوة مثلاً) أن تودع العامل موقوفاً مع الملف إلى النيابة العامة لإجراء المقتضى القانوني³.

1 د. حسن جوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، ج 1، منشورات جامعة دمشق، سورية، عام 2011م، ص 78 وما بعدها.

2 د. عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم 7 لعام 1990م"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 36، ع 2، عام 2020م، ص 163 وما بعدها.

3 انظر المادة (56) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019م.

المطلب الثاني _ ضوابط التحقيق الإداري

يتحدد مسار التحقيق الإداري بضوابط ينص عليها القانون، أو يركز فيها على المبادئ العامة للقانون والعدالة والإنصاف، والهدف منها الوصول به _ أي التحقيق الإداري _ إلى مبتغاه المنشود، وهو إعمال المسؤولية التأديبية ومحاسبة المخالفين، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

وبناءً عليه، سنتناول في هذا المطلب هذه الضوابط، من خلال التطرق من جهة إلى الضوابط السابقة للتحقيق الإداري (الفرع الأول)، وإلى الضوابط الإجرائية الموضوعية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول _ الضوابط السابقة للتحقيق الإداري

تتمحور هذه الضوابط بما يوليه المشرع من صلاحيات لسلطات محددة، تقوم بالاطلاع على وقائع المخالفات الوظيفية، وتقييمها، لتقرير إحالتها والموظفين المشتبهين بارتكابها إلى الجهات المناطة بإجراء التحقيق الإداري معهم.

لذلك سنتطرق في هذا الفرع، إلى بيان ضوابط سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري (أولاً)، وإلى بيان الجهة المختصة بمباشرة إجراء التحقيق الإداري (ثانياً).

أولاً_ الإحالة إلى التحقيق الإداري:

تعتبر الإحالة هي بداية مسار التحقيق الإداري، الذي تفتتح بها الإجراءات التحقيقية الإدارية، حيث تتم _ أي الإحالة _ من قبل جهات مختصة قانوناً بذلك، وتختلف هذه الأخيرة عن السلطة المختصة بالتحقيق¹، وينبغي ألا تستند هذه الإحالة كما هو الحال في التحقيق الجزائي إلى ادعاءات أو شكاوى كيدية، بحيث يتوجب على سلطة الإحالة التثبت من الواقعة أو الشبهة في ارتكاب المخالفة الإدارية.

¹ د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، منشورات جامعة النهرين، بغداد، العراق، عام 2012م، ص 46.

غير إن سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري، ليست سلطة مطلقة، إنما مقيدة بمجموعة من الضوابط، التي من شأنها تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة وسير المرفق العام بانتظام واطراد عبر ضمان جودة الإجراءات من جهة، وضمان حماية مصلحة وحقوق الموظف من جهة أخرى¹.

انطلاقاً من الغاية السالفة الذكر؛ رسم المشرع حدوداً ووضع قيوداً معينة، لضمان عدم خروج سلطة الإحالة للتحقيق عن غرضها المنشود، فبدايةً حدد _ أي المشرع _ الجهة صاحبة السلطة المخولة بإحالة الموظف العام إلى التحقيق الإداري، وألزمها بالتقيد بقواعد تضمن جدوى التحقيق قبل الخوض فيه من قبل السلطة التي تباشره.

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بموضوع التأديب الإداري بشكل عام، وبموضوع التحقيق الإداري بشكل خاص، نجد أن القانون الفرنسي² منح سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري، إلى الجهة صاحبة السلطة بالتعيين، ومبرر ذلك أن سلطة التعيين هي الأكثر جدارة وكفاءة، في تقييم الشكوى أو الإخبار، وبالتالي ملاءمة جدوى الإحالة إلى التحقيق الإداري، وهذا ما ذهب إليه أيضاً القضاء الإداري الفرنسي بضرورة ربط سلطتي التعيين والإحالة إلى التحقيق الإداري، في جهة واحدة.

تستند هذه الإحالة إلى التحقيق الإداري وفقاً للقانون الفرنسي³، إلى الشكاوى التي تعرض على الرؤساء الإداريين، من قبل المواطنين المراجعين المستفيدين الذين يتقدمون إليهم بشكاوهم من الخطأ الإداري المقترف من قبل الموظف العام، الذين يستطيعون _ أي الرؤساء الإداريين _ أيضاً من تلقاء أنفسهم تقرير إحالة الموظف العام إلى التحقيق الإداري، فيما يتصل بعلمهم من مخالفات مرتكبة، وذلك في معرض ممارستهم لسلطة الإشراف.

1 د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام 2004م، ص 151.

2 Bandet, Pierre. **Lo droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale**, de moniteur Paris, 1990, p 167

3 د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، عام 2007م، ص 93.

أما بالنسبة للتشريع المصري، فلم نجد باستقراء قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة، بدءاً من القانون رقم (210) لعام 1951م، وانتهاءً بقانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016م، نصاً قانونياً يحدد من خلاله صاحب السلطة بإحالة الموظف إلى التحقيق الإداري، إلا أنه بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81)¹، نجد أنّ الموظف يحال إلى التحقيق بموافقة رئيسه الإداري ممن لا يقل مستواه الوظيفي عن درجة مدير عام.

في حين نجد أنّ المشرع السوري²، قد منح سلطة إحالة الموظف العام للتحقيق الإداري، إلى السلطات الرئاسية للجهة التابع لها الموظف وفقاً للتراتبية الوظيفية، وكذلك أيضاً منح هذه السلطة بالإحالة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، التي تتولى دوراً هاماً في منظومة التحقيق الإداري في المؤسسات والجهات العامة، فقد ألزم قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش³، كل إدارة أو مؤسسة أو وحدة إدارية وأية جهات عامة، بإحداث جهاز رقابة داخلية ضمن هيكلها التنظيمي لمراقبة جودة العمل الوظيفي ضمن هذه الجهات، وتقوم بتلقي الشكاوى والملفات التي تحيلها إليها الإدارة التي تتبعها، أو الواردة إليها من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

ونجد أنّ المشرع السوري، قد أخذ منهج التكامل في الدور بين السلطة الرئاسية للجهة الإدارية، وبين النظام القضائي الذي يتجلى دوره في المحاكم المسلكية، حيث تتم الإحالة إلى هذه الأخيرة، وفقاً للمادة (44) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019م، بقرار من:

١. رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم.

٢. السلطة التي تمارس حق التعيين.

¹ انظر المادة (151) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لعام 2016م الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لعام 2017م.

² انظر: المادة (44) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019م.

المادة (5) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورية رقم (24) لعام 1981م وتعديلاته.

³ انظر المادة (4/أ) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورية رقم (24) لعام 1981م وتعديلاته.

٣. من رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية بالاستناد إلى التحقيق الذي يجري وفق القانون الخاص بكلٍ منهما.

٤. من النيابة العامة.

٥. وبطلب المحكمة المسلكية من الجهة العامة ذلك.

وبعد الإحالة وفق الطرق المحددة آنفاً^١، يحيل رئيس المحكمة المسلكية المختصة صك الإحالة مع الملف إلى المحقق لإجراء التحقيق ووضع تقرير بشأنها، ويبلغ أيضاً صك الإحالة إلى الجهة التي يعمل لديها المحال، وإلى إدارة قضايا الدولة، وإلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية، إن لم تكن الإحالة صادرة عنهما.

وبالرجوع إلى نصوص القانون رقم (50) لعام 2004 المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة، لم نجد نص واضح وصريح، يحدد الجهة المختصة بإصدار أمر التحقيق، كذلك الآلية الدقيقة التي يبدأ بها إعداد الملف التحقيقي مع الموظف العام، وكان يجدر به أن يحدد السلطة المناط بها إحالة العامل إلى التحقيق التأديبي، على غرار ما سنه في قانون تنظيم الجامعات^٢.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري، ليست مطلقة بشكلٍ كامل، بل مقيدة بعدة ضوابط، وفق الآتي :

أ. موافقة الجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف:

يوقف المشرع في غالب الأحيان الإحالة إلى التحقيق، على شرط الحصول على موافقة السلطة الرئاسية التي يتبع لها الموظف، إذا لم تمتلك هذه الأخيرة سلطة الإحالة بموجب نص قانوني صريح، وذلك حتى تكون بصورة الإجراءات وعلى اطلاع بمجريات التحقيق مع الموظف التابع لها.

^١ انظر: المادة (45) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019م.
^٢ انظر: المادة (103) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006م، التي تنص على أنّه: "يكلف رئيس الجامعة أحد أعضاء الهيئة التدريسية بإحدى كليات الحقوق مباشرة التحقيق مع عضو الهيئة التدريسية فيما ينسب إليه من إخلال.....ويحيل رئيس الجامعة العضو المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى مسوغاً لذلك".

إلا إنه ينبغي وضع قواعد واضحة لضبط السلطة التقديرية للجهة الرئاسية في منح الموافقة على الإحالة، بحيث يجب أن تمنح موافقتها أو تحجبها بقرار معلل ومبين لأسباب مقنعة، هذا أنه لا يستبعد تواطؤ الإدارة مع الموظف المخالف لمنع محاسبته أو حتى قبول إحالته إلى التحقيق كيدياً.¹

وبالتالي نجد، أنه من الأفضل أن تقوم الجهة الرئاسية للموظف حين ورود الطلب إليها للموافقة على الإحالة إلى التحقيق، أن تجري هي بشكل مسبق تحقيق أولي أو تمهيدي تطلع فيه بحدود سلطتها على حقيقة ما يرد في الطلب، وموافاة الجهة الطالبة بالوثائق والأدلة التي تستند عليها في منح موافقتها أو حجبها، بحيث لا تمنح الموافقة بشكل روتيني لأن هذه الصلاحية الممنوحة لها تشكل نوعاً من الحصانة الإدارية للموظف وضمانة له، وهذا يستدعي أن تُعد موافقة الرئاسة الإدارية على الإحالة مشورة أو توصية غير ملزمة للجهات المعنية بالتحقيق، وبذلك يمكن استدراك خطر احتمالية تواطؤ الإدارة ضد الموظف أو معه.

إلا إن التساؤل الذي يمكن أن يثار في هذا الخصوص، هو مدى مشروعية الإحالة إلى التحقيق من دون الحصول على موافقة الرئاسة الإدارية المعنية؟

نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد أجابت على هذا التساؤل، عندما قررت في أحد أحكامها²، بأن: إحالة العامل إلى التحقيق الإداري من دون إخطار الوزير المختص أو الرئيس الذي يتبعه العامل، لا يؤدي إلى اعتبار التحقيق باطلاً، لأن إغفال هذا الإجراء لا ينتهك الضمانات القانونية المقررة لمصلحة الموظف أو العمل في مرحلة التحقيق.

ب. موافقة الجهة النقابية:

تؤدي النقابات دوراً هاماً في ضمان حماية المنتسبين إليها من أصحاب الاختصاص، لذلك أنه من الأفضل على التشريعات أن تنص على استئناس موافقة النقابة التي ينتسب إليها

¹ د. مصطفى بوادي، ضمانات الموظف في المجال التأديبي- دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 63.
² انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (3694)، جلسة 1989/1/24م. أشار إليه: د عامر الإبراهيم، الجزاءات التأديبية المقتنعة في نطاق الوظيفة العامة- دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام 2021م، ص 367.

الموظف، نظراً إلى ضرورة المحافظة على التنظيمات النقابية وعدم خرق حقوق أعضائها، فقد رتبت التشريعات التي أخذت بهذه الضمانة، البطلان على الإجراءات التحقيقية التي تجرى بحق الموظف بمناسبة الاشتباه بمخالفات متعلقة بالواجبات النقابية، حيث إنه من حق النقابة تقديم المساعدة القانونية للموظف المحال على التحقيق¹.

ج. جدية الإحالة إلى التحقيق الإداري:

إنّ جدية الإحالة إلى التحقيق الإداري ليست فقط ضمانة لحقوق الموظف المحال، بل تشكل كذلك عاملاً حاسماً في ضمان جدوى التحقيق الذي يهدف إلى الكشف عن مكامن الخلل الإداري وإصلاحها قبل أن تكون الغاية منه محاسبة الموظف المخالف.

ومنه يلزم أن تنتفي الدوافع الكيدية من الشكاوى التي تقدم للإدارة، بل يلزم أن تدعّم بالأدلة والبراهين التي تثير شبهة حقيقية موجبة للتحقيق، وفي ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية² أنه: "يجب أن يبنى الشاكي شكواه على حقيقة ما يدّعي ويدل بالبرهان والوثيقة صحة ما يبلغ عنه، أمّا إذا لم يقدم البيئة على أقواله فهو إمّا حسن النية يتبنى ظن وتخمين، أو سيء النية يتبنى كيداً ونكايّة، وفي الحالين يكون قد أساء إلى الأبرياء وشهر بهم".

وقد أكدّ مجلس الدولة الفرنسي³، على أنه: يتمتع تحت طائلة البطلان السير في الإجراءات التأديبية من دون تحديد واضح للمخالفة ودعم نسبته إلى الموظف المحال إلى المحاسبة التحقيقية بأدلة مرّجحة للاشتباه.

وفي هذا السياق، فقد قضت محكمة القضاء الإداري السورية في أحد أحكامها⁴، على أن: قرار الجهة الإدارية بفرض عقوبة على الطاعن بناءً على ارتكابه الغش في الامتحان قراراً وجبهاً، وهو أيضاً غير مستند بشكل كافٍ على وقائع موضحة وغير مقترن بالوثائق والمؤيدات، وهذا يخالف ما استقر عليه الاجتهاد القضائي من أنّ الإدارة وإن كانت تملك

1 د.سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، عام 2013م، ص 24.

2 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسته تا 1988/2/27، في الطعن رقم 2173.

3 قرار مجلس الدولة الفرنسي تا 1965/5/18 في قضية La Regeted la seine. أشار إليه: د.مصطفى بوادي، مرجع سبق ذكره، ص 65.

4 انظر: حكم محكمة القضاء الإداري بدمشق، القرار رقم (1/128)، القضية رقم (1/987)، لعام 2015م، المجموعة الشاملة لأحكام مجلس الدولة السوري، عام 2017م، ص 224.

صلاحية إيقاع العقوبة وفقاً للقانون إلا أنّ ذلك لا يتم بشكل اعتباطي ومتسرع، بل يجب أن يسبقها تدقيق وتمحيص فعلي، وبالتالي فإنّ القرار المفروض دون ما يدعّمه من أسباب وأدلة هو قرار محكوم بإلغائه.

ثانياً_ الجهة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري:

لا بدّ من أن تتم مباشرة إجراءات التحقيق الإداري من قبل من أناط به القانون هذه السلطة، وإنّ أي إجراء تحقيقي يتم من قبل جهة لم يخولها القانون اتخاذه هو إجراء باطل لا يعتد به؛ وبالتالي فإنّ العقوبة التأديبية التي تصدر بناءً على الدليل المستنبط منه هي عقوبة جائزة وجب الحكم ببطلانها، وفي هذا الخصوص تتباين التشريعات في تعيين الجهة المخولة بسلطة مباشرة التحقيق الإداري، فمنها من اعتمد مبدأ (ازدواج سلطة التحقيق)؛ وهو مبدأ يعهد بمباشرة التحقيق إلى هيئة قضائية أو إدارية مستقلة إلى جانب الرئاسة الإدارية للموظف المتهم، ومن الدول التي أخذت فيه سورية ومصر، بينما اعتمد آخرون على مبدأ جهة التحقيق المفردة (وحدة جهة التحقيق)، ومن الدول التي انتهجت فرنسا والجزائر¹.

ففي سورية، نجد أن الجهة الإدارية تختص بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام، بالإضافة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، حيث يتم التحقيق مع الموظف من قبل الإدارة التي يعمل فيها العامل، والتي يمثلها _ أي جهة الإدارة _ في غالب الأحيان مدير الرقابة الداخلية، وبمشاركة التنظيم النقابي.

أما بالنسبة إلى مصر، فإنّ التحقيق الإداري ينهض على إجراءات تتخذها الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف المتهم وتشاركها في ذلك النيابة الإدارية².

علاوةً على ذلك، فقد يجرى التحقيق الإداري من قبل دائرة الشؤون القانونية في المؤسسة التي يعمل فيها الموظف المحال إليها بموجب قرار الإحالة، وهذا لا يستبعد صلاحية الرئيس

¹ د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب- دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، عام 2007م، ص 111.

² أنشئت النيابة الإدارية بمقتضى القانون رقم (480) لعام 1954م، كجهاز مختص بالتحقيق في المخالفات التأديبية.

الإداري في إجراء التحقيق، وله أن يفوض ويحيل التحقيق إلى أية جهة أو يشكل لجنة من ضمن الجهة الإدارية التي يرأسها¹.

في حين نجد إنَّ فرنسا، قد أخذت بوحدة جهة التحقيق الإداري²، حيث أناط بالجهة الإدارية وحدها سلطة التحقيق الإداري مع الموظف العام، دون مشاركتها مع أي جهة أو هيئة أخرى.

لكن لا بُدَّ من الإشارة إلى أنَّ المشرع الفرنسي، قد أنشأ مرجعاً للطعن في قرار الجهة الرئاسية المنفرد، أو الصادر من قبل المجلس التأديبي، وهذا المرجع هو المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي يمكن أن يلجأ إليه الموظف الذي تقرر عقوبته من قبل إدارته للتنظم منها، ويتخذ المجلس الأعلى بعد الاطلاع على الملف وأسباب قرار الإدارة والمجلس التأديبي قراراً بإعادة التحقيق في حال التباس الوقائع أو نقصان التحقيق كعدم الأخذ بالخبرة التي قد يطلبها الموظف لإثبات دفاعه، أو الامتناع عن سماع شاهد مما قد يُخل بضمانات الدفاع، وللمجلس الأعلى أيضاً أن يقرر إلغاء العقوبة أو تخفيضها أو تأكيدها، وقد يبدو أن مشاركة المجلس الأعلى للوظيفة العامة في فرنسا في عملية اتخاذ قرار العقوبة تشكل تطبيقاً لمبدأ ثنائية سلطة التحقيق، لكن هذا الادعاء ينتفي حين يُعلم أن قرار هذا المجلس ليس إلا توصية أو رأي غير ملزم يمكن للسلطة الإدارية الامتناع عن الأخذ به، لكن يتعين عليها في الحالة الأخيرة إبداء الأسباب المقنعة التي أوجبت عدم التقيد برأي المجلس³.

وبالتالي نجد: أنَّ المنهج الذي يعتمد ازدواج سلطة التحقيق، والذي يفصل تسميته مبدأ تكامل سلطة التحقيق، يوزع سلطة التحقيق على عدة مستويات، فمن ناحية بشكل أفقي، كما في إحالة ملف التحقيق التأديبي من الجهة الرئاسية إلى المحكمة المسلكية (كما هو الحال في سورية) في المخالفات المستحقة لعقوبات شديدة كالنقل التأديبي والعزل وغيرها، وبشكل عمودي من ناحية أخرى، كإمكانية الطعن في قرارات الإدارة والمحاكم المسلكية

¹ د. عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية ومبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الكتب الحديثة، القاهرة، مصر، 2008م، ص 77.

² Art (L.530-1) de l'ordonnance n 1574- 2021 du 24 novembre 2021 portant partie Législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site.

³ د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 188.

أمام المحاكم الإدارية العليا، للتحقق من تطبيق القانون بشكل صحيح، وهذا بدوره يشكل أفضل ضمانات حماية للموظف العام، واطمئنانه في أداء عمله، وضمان عدم التعسف بتوقيع العقوبات التأديبية عليه، بالإضافة إلى ذلك يمنع هذا المبدأ احتكار الجهة الرئاسية لسلطة التحقيق، والاتهام، والعقوبة معاً.

الفرع الثاني _ الضوابط الإجرائية الموضوعية للتحقيق الإداري

عندما تباشر الجهة المختصة قانوناً التحقيق الإداري، فإنَّ سلطتها هذه تتقيد بضوابط منها ما يرتبط بالشكل ومنها ما يرتبط بالموضوع، وكلها تستهدف الحفاظ على مسار التحقيق وهداية المحقق إلى المسار السليم كذلك ضمانات حقوق الدفاع.

بناءً عليه، سنحاول في هذا الفرع بيان أهم هذه الضوابط، من خلال التطرق إلى الضوابط الشكلية (أولاً)، والضوابط الموضوعية (ثانياً).

أولاً _ الضوابط الشكلية:

تُعتبر الضوابط الشكلية في أي إجراء قانوني بمثابة نصف العدالة القانونية، وفي هذا السياق يمكن أن نوضح أهم الضوابط الشكلية في التحقيق الإداري، من خلال الآتي:

أ. اشتراط الكتابة في التحقيق:

تشكل كتابة التحقيق مبدأً مستقراً في التشريعات المختلفة، إذ يعتبر ضمانات من أهم الضمانات التي تساهم في حفظ حقوق الموظف العام من جهة وحقوق الإدارة والمستفيدين من خدماتها من جهة أخرى، وهو ما أكدَّ عليه المشرع المصري¹، قانون الخدمة المدنية، والتي نصّت على أنه: "لا يجوز توقيع أيّ جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وبذلك يكون القرار التأديبي مسبباً"، لكن المشرع المصري تنبه إلى مسألة إصدار قرار تأديبي من قبل الرئاسة الإدارية للموظف من دون استنابات التحقيق كتابياً، حيث تابع في تنمة المادة المذكورة: "، إلا أنه يمكن أن يجرى التحقيق شفهاً، لناحية الجزاءات البسيطة، وهي حصراً الإنذار والخصم من الأجر لمدة ثلاثة أيام كحد أقصى،

¹ انظر المادة (56) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لعام 2016م.

على أن يُثبت مضمونه في القرار التأديبي، ويُعتبر هذا الاستثناء خطير، يجب أن يفسر دائماً في الحدود التي لا تؤثر في السير المعتاد للمصلحة العامة من جهة، وفي ضمانات الدفاع التي أقرها المشرع للموظف العام من جهة أخرى¹.

نجد بأن المشرع أجاز التحقيق الشفوي في بعض الحالات، بغية تقليل أثر الإجراءات الكتابية التي قد تخلف تأخيراً أو تعطيلاً عن العمل الإداري، وألزم بشرط الكتابة للإثبات في معرض المخالفات الجسيمة. إلا إن الأصل الذي يبرهن على اتخاذ إجراء تحقيقي هو وجوده في محاضر التحقيق، إذ يجب على السلطة القائمة على التحقيق أن تدون ما تتخذه من إجراءات وما تسمعه من أقوال؛ بحيث تكون المحاضر المكتوبة والموقعة أصولاً حجة ودليلاً بمواجهة الجميع، ولإفادة الهيئة المختصة بإصدار الحكم بحيثيات ومسببات تبرر فيها قرارها²، فضلاً عن أن الكتابة في مجال القضاء الإداري هي طريق أصلي في الإثبات³.

أما في فرنسا، نجد أن المشرع قد اتجه إلى الإلزام بمبدأ الكتابة في إثبات الإجراءات التحقيقية في المرحلة التي يكون لزاماً على الجهة الرئاسية (صاحبة الحق في التأديب)، بأخذ رأي المجلس الأعلى للتأديب في العقوبة المقترحة، وعلى الإدارة صاحبة السلطة المختصة في التأديب أن توافي المجلس بالملف المتضمن الوقائع والأدلة المتوفرة وما سمع من أقوال الموظف حولها، وبالتالي على المجلس الأعلى للتأديب أن يدرس الملف ويجري تحقيقاته ويفسح المجال للموظف لإبداء دفوعه أمامه، فيثبت المجلس ما أجراه بتقرير مكتوب حائز على أغلبية أيدي المصوتين ليستند عليه فيما يوصي به الإدارة⁴.

¹ د. مصطفى بوادي، ضمانات الموظف في المجال التأديبي- دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 104.

² د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، سبق ذكره، ص 757.

³ TOFAN, M, and, MARIA, A,- Disciplinaire liabilities of the European public Servants. 2009 P26.

⁴ د. عامر الإبراهيم، الجزاءات التأديبية المقننة في نطاق الوظيفة العامة _ دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 377.

وفي سورية أخذ المشرع بهذه الضمانة¹، فقد أكد على ضمانات الكتابة كشرط إثبات أساسي لإجراءات التحقيق المتعلقة بمخالفات الجسيمة أم البسيطة، فيمنع فرض عقوبة الحسم من الأجر، أو تأخير الترقية، أو حجبها، قبل إجراء التحقيق مع الموظف فيما ينسب إليه أصولاً بمواجهته فيه، وسماع دفاعه والنظر في حججه وأدلتها، ويتحتم تدوين هذه الإجراءات في محضر منظم يودع لدى الإدارة التي يعمل بها الموظف.

وبالتالي نجد أنه: يُفضل عدم وجود استثناءات على مبدأ الكتابة في التحقيق الإداري، وشمول هذا المبدأ على كافة المخالفات، نظراً لخطورة التحقيق الشفوي الذي يصعب فيه الإثبات، سواء في إثبات اتباع إجراء ما، أم في إثبات التقيد بضمانة أساسية من الضمانات الواجبة في التحقيق كحق الدفاع على سبيل المثال، فضلاً عن أن التحقيق الشفوي يخلق الشك في حيده ونزاهة سلطة التحقيق، وبالتالي فإن ضمانات الكتابة تصب في مصلحة الإدارة والموظف على السواء، وتقلل من احتمالية التلاعب بالتحقيق والتلاعب بالأدلة ومسببات الحكم بالعقوبة.

ب. مبدأ الحيادة سلطة التحقيق الإداري:

يُعد مبدأ الحياد من المبادئ المهمة في العدالة الإدارية، فمن غير المناسب أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات الموضوع، ويترتب على مخالفة هذا المبدأ ووسائله تجريد الضمانات التأديبية من غايتها وفعاليتها، وجعلها بدون فائدة واقعية إن لم نقل تصبح ذات خطر².

وقد اختلف الفقه في تعريف مبدأ الحيادة، و تتمحور فكرة هذا المبدأ بعدم جمع سلطة الادعاء والتحقيق والمحاكمة بجهة واحدة معاً، فهذا المبدأ يضمن عدم اشتراك عضو مدعي في سلطة التحقيق، ومنع عضو في جهة التحقيق من الاشتراك في مرحلة المحاكمة (التحقيق النهائي)، ومنع عضو في هيئة محاكمة من الاشتراك في مرجع طعن في القرار الصادر ولو كان مخالفاً لرأي أغلبية هيئة المحاكمة، والعنصر الآخر الذي يحقق مبدأ الحيادة هو

¹ انظر: المادة (68) من القانون رقم (50) لعام 2004م المتضمن النظامي الأساسي للعاملين في الدولة. وقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (549) لعام 2005م

² د. درويش عبد القادر، ضوابط التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، عام 2016م، ص 150.

نزاهة السلطة المختصة بالتحقيق في أيّ من مراحله وعدم محاباته اتجاه أي طرف، وهذا ما يستدعي طلب رد أي عضو ، واستبعاده إذا ثبت عدم حياده، ويستحق الطعن بالقرار التأديبي الصادر خلافاً لمبدأ الحيادة عند عدم اكتمال عناصره.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنّ ما يطبق على القاضي الجزائي من قواعد وضمانات الحيادة والنزاهة، يجب تطبيقه أيضاً في مجال التحقيق الإداري على المحقق، لأنّ مراد تطبيقها هو ضمان استقلال، وحيادة، ونزاهة، السلطة صاحبة الاختصاص بالتحقيق والمحاكمة الجزائية والإدارية على حدّ سواء¹.

ويمكن وضع مبدأ الحيادة موضع التطبيق الفعلي من خلال ترسيخ مبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق والادعاء، وهذا ما فعله كلّ من المشرعين السوري والمصري عندما جعل سلطة التحقيق والحكم بيد المحاكم المسلكية، فأقتصر مبدأ الجمع بين سلطتي التحقيق والعقاب فقط على العقوبات الخفيفة كالإنذار واللوم، أمّا العقوبات الشديدة كالعزل والطرء، فقد وضعت برسم سلطة قضائية مختصة بهذا النوع من المخالفات، وحسناً فعلاً.

مما يجدر الإشارة إليه، أنّ ضمانات الحيادة لا يجب أن تقتصر فقط على أعضاء مجالس أو محاكم التأديب، بل يجب أيضاً توافرها في الخبراء الذين يستعين بهم المحقق لإبداء الآراء الفنية المتخصصة ، وبالتالي تنطبق عليهم نفس القواعد الرد المطبقة على المحققين والقضاة التأديبيين².

أمّا بالنسبة لطبيعة طلب رد من لا تتوافر فيه عناصر الحيادة، فإنّه أمر لا يتعلق بالنظام العام، وهو من مقرر لمصلحة الموظف العام المحال إلى التحقيق، وبالتالي يمكنه التنازل عنه.

¹ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (4116)، جلسة 1994/8/27م، المجموعة لسنة (35) ق.ع، ص 231.

² د.عبد العزيز منعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، عام 2008م، ص 200.

وبالتالي نجد أنّ مبدأ الحيطة يشكل ضماناً هاماً لحماية الموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري، وسبيل الوصول إلى الحق وتحقيق العدالة الإدارية، وبالتالي ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وفي المحصلة تحقيق المصلحة العامة.

ج. التسبيب:

لم تتصّ التشريعات الإدارية المطبقة في سورية ومصر، على تعريف محدد لتسبيب القرار التحقيقي، وذلك على خلاف التشريع الفرنسي الذي وضع نصاً خاصاً لهذا المبدأ في قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة رقم (2000-321).

وقد عُرِف¹ تسبيب القرار الإداري التحقيقي، على أنّه: "هو الإفصاح عن العناصر القانونية، والواقعية، التي استند إليها القرار، سواء كان الإفصاح واجباً قانوناً، أو إلزاماً قضائياً، أو تلقائياً من الإدارة".

كما عرّفه الفقيهان (vedel و dévolve)²، بأنّه: "التزام قانوني، تُفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرارها".

والقاعدة العامة في كلّ من التشريعات الفرنسية، والسورية، والمصرية، أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم ينص القانون على وجوب التسبيب³.

وتُعد ضمانات التسبيب، من الضمانات القانونية المهمة للموظف العام، فهو أول المستفيدين منه، لأنّه يرغب دائماً بمعرفة الأسباب التي استندت إليها الجهة المحققة عند اتخاذها قرارها، فالتسبيب يعطي للموظف القناعة بأن تلك الجهة المحققة تتصرف في نطاق المشروعية، ويحد من سلطتها التعسفية والتحكيمية⁴، وإذا كان كافياً ومنتجاً في فهم الواقع

1 E.Eisenberg, l'audition du citoyen et motivation des décisions administrative individuels, harmattan, 2000, p41.

2 G.vedel, P.dévolve, Droit administrative, tome1, 12édition, 1993, p296

3 د. جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2006م، ص 168.

4 د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2012م، ص 340.

والقانون، يساعد الموظف العام على تفهم مركزه القانوني، ويعطيه فرصة الدفاع عن حقوقه في حال عدم مشروعية الأسباب التي بني عليها القرار الإداري التحقيقي¹.

لذلك يمكن القول: لا بُدَّ من وجود نصوص تشريعية تلزم الجهة المناط بها مهمة التحقيق الإداري، بتقديم بيان بأسباب قرارها وذلك خلال مدة معينة، أو على الأقل إعطاء الموظف العام المحال الحق في تقديم طلب إليها للاطلاع على تلك الأسباب التي استندت إليها في قرارها.

ثانياً _ الضوابط الموضوعية:

يتطلب تحقيق الغاية المرجوة من التحقيق الإداري، توافر جملة من الضوابط الموضوعية التي تكفل ضمانات لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطتها التقديرية، وأم هذه الضوابط والضمانات، تتمثل في الآتي:

١. مواجهة الموظف بالمخالفة:

انقسم الفقه² حول مبدأ مواجهة الموظف بالمخالفة، إلى اتجاهين أثنيهما:

_ الاتجاه الأول: أسند فكرة المواجهة إلى فكرة الجزاء، وإنَّ المواجهة كإجراء غالباً ما يغيب عن صريح النص القانوني، فهو من قبيل المبادئ العامة، مما يمكن معه عدم الأخذ بالمواجهة في الإجراء الذي لا يتسم بطابع الجزاء إلا بنص القانون، أي بغياب هذا النص لا يلزم الأخذ بالمواجهة، إلا في الإجراءات التي تتطلب دفاعاً حقيقياً. وهذا الاتجاه موضع انتقاد، إذ إنَّ من نافلة القول أنَّ سلطة الإدارة في توقيع الجزاء، هي استثناء على مبدأ استثناء السلطات القضائية على هذا الحق، وبالتالي فإنَّ ما يطبق من مبادئ على صاحب الاختصاص العام الأصيل، ينطبق من باب أولى على صاحب الاختصاص الخاص والفرعي.

1 د. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2016، ص 202.

2 د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979م، ص 246

ـ الاتجاه الثاني: أيّد شمولية مبدأ المواجهة، ليضم فضلاً عن التحقيقات المسلكية، أي إجراء يمكن أن يترتب عليه مساس بمصلحة مادية أو معنوية للموظف المحال إلى التحقيق الإداري. هذا الاتجاه جدير بالانتقاد، لأنّ توسيع مبدأ المواجهة على هذا النحو ينطوي على مبالغة قد تعيق أي إجراء أو قرار تتخذه الإدارة أو الجهات الرقابية، التي من الطبيعي أن تستطلع، وتسأل، وتفتش، لمراقبة سير العمل الإداري وضمان جودته، وبالتالي فإنّ المواجهة يجب أن تقتصر على جميع الإجراءات التي لها طابع التحقيق مع الموظف، أمّا الإجراءات الروتينية فهي تخرج عن مبرر مبدأ المواجهة طالما أنه ليس هناك إحالة للموظف العام إلى التحقيق.

ويجد هذا المبدأ تطبيقاً في التشريع السوري، إذ إنّ المشرع السوري لا يضع غياب النص عائناً أمام حق الدفاع المقرر للموظف العام، فلا يجوز توقيع جزاء الحسم من الأجر أو حجب الترقية أو تأخيرها، إلّا بعد منح الفرصة للموظف للإدلاء بما عنده وتقديم ما يؤيده بين يدي الإدارة؛ ولا يتحقق ذلك إلّا من خلال إحاطته علماً بما يدعى به ضده من مخالفات، وما يدعم ذلك من أدلة، فهذا يعدّ من المقومات الأساسية لتطبيق العدالة المجردة ويلزم الأخذ به ولو انعدم النص.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا سورية ذلك، بقولها على أنّ: "امتناع الجهة المدعى عليها عن تقديم المحضر المستند إليه القرار المشكو منه، يقيم حجة على عدم وجود أسباب مقبولة تستدعي صرف الجهة المدعية من الخدمة، حيث إنّ من حق صاحب الشأن أن يطّلع على هذه الأسباب من خلال إبراز هذا المحضر أمامه كي يتمكن من تحضير دفاعه"¹.

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية² بضرورة توافر الضمانات في التأديب الإداري، وذلك بقولها بأنّه: "يجب الالتزام بالحد الأدنى من الضمانات الأساسية في المحاكمات التأديبية، وهو الحد الذي تقرّه العدالة والانصاف والضمير وأصول المحاكمات العامة، وإن

¹ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (2416)، الطعن رقم (4711)، المجموعة الشاملة، عام 2015م، ص495.

² انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (4-207)، جلسة تا 1959/3/21، مجموعة 5، لسنة 1959م، ص426.

غفل النص عنها، حيث أنّ السلطة التأديبية وقرارها بالجزاء هي في واقع الأمر قضاء عقابي يختص بالذنب الإداري".

ولا بُدّ من الإشارة إلى أن مبدأ المواجهة يتحقق من خلال الآتي:

أ. تحديد التهمة الموجهة إلى الموظف:

نجد باستقرار نصوص القانون رقم (50) لعام 2004م المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة، وجود مجموعة من الواجبات والمحظورات التي تقع على عاتق الموظف العام، ومحددة بشكلٍ وإطار عام، وهذا مما يفسح المجال للإدارة وأصحاب الشكاوى، بإعطاء تصرفات الموظف العام وصف المخالفة بشكلٍ واسع، فعلى سبيل المثال فإنّ مواجهة الموظف بتهمة عدم الالتزام بالأوامر فقط، لا تحقق المواجهة وإنما ينبغي تحديد الأمر الذي ينسب إلى الموظف مخالفته ، ولا يكفي إعلام الموظف بتهمة انتهاك كرامة الوظيفة فقط، لأنه بل يجب أن يحدد له الفعل الذي خرق فيه كرامة الوظيفة ومدى ارتباط هذا الفعل بالوظيفة، حيث لا يجوز تقييد تصرفات الموظف خارج دائرة عمله.

وعليه يجب أن تلتزم الإدارة وسلطات التحقيق الإداري بتحديد واقعة المخالفة المنسوبة للموظف العام تحديداً دقيقاً وواضحاً، فضلاً عن الأدلة التي تؤيد الاتهام.

ب. أن تجري المواجهة بطريقة تشعر الموظف أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته:

لا يخبر جميع الموظفين في الدولة بالقوانين والإجراءات المسلكية التي يمكن أن تواجههم، فينبغي إذاً إخطارهم بطبيعة تلك الإجراءات بعد تبليغهم بالاتهامات الموجهة إليهم، وإرشادهم إلى ما يمكن أن يفعلوا في سبيل الدفاع عن أنفسهم¹، وهذا يشكل تكامل لتحديد المخالفات المنسوبة للموظف، حيث إنّ استشعاره الخطر يتحقق بمجرد إعلامه بالتهم المعروضة ضده، ويعطيه الفرصة للدفاع عن نفسه بجدية.

ج. إخطار الموظف بجميع المخالفات المنسوبة إليه:

¹ د. سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب- دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 209.

إنّ قرار معاقبة الموظف مسلكياً وتوقيع العقوبات بحقه، دون توضيح المخالفات التي استتبع إصداره يجعله معيباً وقابلاً للإبطال، وإن كانت تلك المخالفات واقعة بالفعل وثبتت نسبتها إلى الموظف، فإنّ الحجة تتحول إلى مصلحة الموظف الذي قد يدّعي ببطلان قرار معاقبته عن تلك مخالفات لأنها لم تثبت في مواجهته في التبليغ.

وبالتالي فإن مبدأ المواجهة يعد السياق الأساسي للتحقيق الإداري، وهو الإطار الذي تتحقق فيه ضمانات الدفاع، ومن دونه فإنّ إجراءات التحقيق تكون خارجة عن إطارها الشرعي، ولا تحقق هدفها في انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فليست غاية التحقيق الإداري معاقبة الموظف، وإنما كشف الحقيقة والوقوف على مكامن الخلل في العمل الإداري، وهذا ما يمكن أن يوضحه الموظف إذا تمّ إعلامه بالوقائع المنسوبة إليه فيستطيع توضيح مرّد تصرفه.

٢. حق الموظف بالاطلاع على الملف التأديبي:

يشكل إطلاع الموظف على الملف التأديبي، وما يحتويه من أوراق، ووثائق ترجح وقوع مخالفة من طرفه، إكمالاً، وتنفيذاً طبيعياً لمبدأ المواجهة، لإعلام الموظف بما ينسب إليه من مخالفات إدارية وبيانها لا يكفي لمساعدته على إعداد دفاعه، إنما يلزم لذلك أن يكون من حقّه أيضاً طلب الاطلاع على المستندات والوثائق التي من شأنها أن تدينه، وهذا هو مبدأ الاطلاع على الملف التأديبي الذي يشكل امتداداً طبيعياً لمبدأ المواجهة.

وأنّ افتقار القانون لنص قانوني، يمنح الموظف صلاحية الاطلاع على الملف التأديبي الجاري فيه التحقيق، لا يحرمه من حقّه هذا، بأن يطّلع على كافة المستندات والوثائق والأدلة التي تخص المخالفات المنسوبة إليه، ويعدّ ذلك أساساً ممهداً لممارسة حق الدفاع وإبداء الدفوع من جانبه لدرء التهمة عنه، لذلك فإنّ عدم وجود نص قانوني صريح يؤكد هذا الحق، لا يجوز اعتباره هدرًا وإقصاءً له، لما يوجبّه الضمير ومبادئ العدالة من قدسية حق الدفاع، الذي يتعذر ممارسته بدون إطلاع الموظف على الملف التأديبي¹.

¹ د. عبد العزيز منعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 142.

وباستقراء نصوص القوانين النازمة للوظيفة العامة، نجد أنّ المشرع الفرنسي، قد نصّ صراحة في القانون الوظيفي الحالي الصادر بتاريخ 13 يوليو عام 1983م، على حق الموظف المحال للتأديب الإداري بالاطلاع على الملف التأديبي، والمستندات الملحقة به¹.

أما في مصر، فلم ينصّ قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (81) لعام 2016م، على حق الموظف بالاطلاع على ملفه التأديبي، وذلك على خلاف القانون رقم (210) لعام 1951م الملغى، الذي أعطى الموظف المحال للتأديب الحق بالاطلاع على التحقيقات، وأخذ صور عنها.

أما بالنسبة للتشريع السوري²، فقد أعطى الحق للموظف المحال إلى المحكمة المسلكية أو لوكيله، الاطلاع على ملف التحقيق، بعد وصوله إلى المحكمة، بحضور رئيس المحكمة أو من ينتدبه.

٣. حق الدفاع:

يبدو حق الدفاع من الأمور البديهية، التي لا تحتاج إلى تعريف محدد؛ إلّا أنّ وضع تعريف يحدد مكونات هذا الحق بدقة، هو أمر يصطدم ببعض الصعوبات، فقد انقسم الفقه في ذلك إلى عدة اتجاهات³:

_ الاتجاه الأول: يذهب هذا الاتجاه في أنّ تعريف حق الدفاع مفهوم ضمناً في صلب مبدأ المواجهة والاطلاع على الملف التأديبي، أي أنّ حق الدفاع هو جزء من مبدأ المواجهة ولا يشكل مبدأً مستقلاً بذاته، بمعنى أدق أنّ المواجهة تتركب من إخطار الموظف بما ينسب إليه وإطلاعه على الملف التأديبي ومنحه حق الرد على ما يرد ضده⁴.

_ الاتجاه الثاني: يعاكس هذا الاتجاه سابقة؛ حيث يرى أنصاره أنّ مبدأ المواجهة والاطلاع على الملف التأديبي، تعد من العناصر التي تندرج في مفهوم حق الدفاع، أي إنّ حق الدفاع

1 د. عامر الابراهيم، الجزاءات التأديبية المقننة في نطاق الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 399.

2 انظر المادة (2/48) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019م.

3 د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 285 وما بعدها.

4 د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، عام 1994م، ص 366 وما بعدها.

هو الذي يفرض تنفيذ المواجهة ويفرض ضرورة إطلاع الموظف على الملف التأديبي تمهيداً لدفاع الموظف عن نفسه.

_ الاتجاه الثالث: يعتمد أصحاب هذا الاتجاه على توظيف حق الدفاع، وعليه يعتبر تطبيقاً لحق الدفاع كل ما يمكن الموظف من إيراد له صالحه في المواجهة الحضورية، أما المواجهة التي قصد منها إخطار الموظف بما نسب إليه من مخالفات إنما تعد إجراءً شكلياً تبدأ به الدعوى.

ويُعرف البعض¹ حق الدفاع، على أنه: "قبول ردود ودفع الموظف المتهم والتي يقدمها بوسائل قانونية، إضافةً إلى التزام المرجع التأديبي المحايد بمناقشة هذه الردود والدفع والرد عليها".

مما سبق نؤيد اعتبار حق الدفاع، هو مفهوم يمكن أطراف الدعوى التأديبية من إبداء أقوالهم، وتقديم حججهم وأدلتهم، سواء في المرافعة الحضورية (شفاهه)، أو من خلال تبادل المذكرات، فحق الدفاع بمثابة ضمانات مستقلة، تلزم المرجع التأديبي باحترام وتقبل ما يورده الموظف من دفع وأدلة ومناقشتها والرد عليها، أما المواجهة والإطلاع على الملف التأديبي تعد تمهيداً لممارسة الدفاع وتتكامل بالعلاقة مع حق الدفاع.

لا بُد من الإشارة، إلى أنّ حق الدفاع يعتمد على عدة عناصر، تحقق ضمانات هامة للموظف المحال إلى التحقيق الإداري، ويمكن أن نوضح أهم هذه العناصر، من خلال النقاط الآتية:

أ. عدم جواز تحليف الموظف المتهم اليمين القانونية²:

يُمتنع على مرجع التحقيق الإداري تكليف الموظف بحلف اليمين، لأن ذلك يعتبر وسيلة ضغط معنوية عليه، لإجباره على الإدلاء بأقوال قد تؤذيه، أو تجبره على إفشاء أسرار تتعلق بشخصه أو بأشخاص آخرين، فقد يكون حلف اليمين تعميدياً مكرهاً لحرية الدفاع، قد تدفعه

1 د. حميد حسن التميمي، الإجراءات الشكلية في التحقيق الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، عام 2018م، ص 138.

2 د. عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة مرجع سبق ذكره، ص 215 و216.

لإبداء أقوال قد تستغل أو تفسر ضده، فهو إن لم يفعل سوف يلجأ للكذب على يمينه مما يؤدي إلى إيدائه نفسياً لإتيانه ما يخالف عقيدته.

وفي ظل غياب النص القانوني في التشريعات المعنية في سورية ومصر، والذي يمنع على سلطة التحقيق الإداري تحليف الموظف المحال إليها اليمين القانونية، نجد أنَّ الفقه يجمع على حظر توجيه اليمين إلى الموظف، إلاَّ إنَّه كان من الأفضل فيما لو كرس المشرع ذلك الإجماع الفقهي، بنص صريح، لما يترتب على اليمين القانونية من تقييد حرية الموظف في إعداد دفاعه وتقديمه، حيث إنَّ البطالان أجدر بمخالفة موجبات حرية الدفاع، وهذا من متعلقات النظام العام، انطلاقاً من قاعدة عدم جواز إجبار المتهم على الشهادة ضد نفسه.

ب. حق الموظف المتهم بالصمت:

يحق للموظف المائل أمام سلطة التحقيق اللجوء إلى الصمت، أي أنَّ له أن يتمتع عن الإجابة على أسئلة المحقق متى رأى أنَّ إجابته يمكن أن تفسر خلاف مصلحته؛ لهذا السبب وجب بالاتفاق ألاَّ يفسر امتناعه عن الكلام كدليل إدانة أو قرينة داعمة لها.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها¹، حق الصمت، حيث جاء بقولها: "صمت المتهم وامتناعه عن إبداء دفاعه وتقديم حجته في وقائع التهم المنسوبة إليه لا يؤخذ عليه إذ إنَّه لا يشكل بذاته ذنباً يستتبع إثبات مسؤوليته التأديبية، وكل ما يمكن أن يوصف فيه امتناعه هذا هو أنَّه فوت على نفسه فرصة لدفع التهمة عنه في المخالفات المنسوبة إليه فيتحمل تبعه سلوكه استناداً على حريته، لكن يجب عدم الاستناد على هذا السكوت بشكل مجرد ولا يمكن إجباره على الإدلاء بأقواله تحت التهديد بالجزاء التأديبي الذي سيقع عليه في حال سكت، فله الحرية في اختيار موقعه الدفاعي إزاء ما ينسب إليه".

¹ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2007/1385، جلسة تا 2005/10/13. أشار إليه د.عمار الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 210.

إلا أن المحكمة ذاتها قررت في مناسبات أخرى أن صمت الموظف وامتناعه عن التجاوب الكامل مع المراجع التأديبية إنما يحتوي ضمناً على مخالفة مسلكية تناقض التزامه بالتعاون مع السلطات الرسمية، وقد يعبر صمته عن عدم ثقته بحيدة ونزاهة جهات التحقيق¹.

وباستقراء النصوص القانونية في التشريعات الفرنسية والسورية والمصرية، المعنية بالموضوع، فلم نجد نصّ قانونياً يشير إلى هذا الحق في الصمت، حتى ولو بشكلٍ ضمني.

ج. حق استماع الشهود ومناقشة أقوالهم:

يعد هذا الحق من مسلمات العمل القضائي في المواد الجنائية والمدنية والإدارية على حدٍ سواء، ولا جرم في اعتبار استماع الشهود الذين يطلب المتهم استماعهم من الطلبات الأساسية غير القابلة للتأجيل، ومن سمات القرار القضائي السليم الإجابة على هذا الطلب لتقصي أكبر قدر من الحقيقة، وإن غاب النص عن ذلك فإن حق الدفاع في سائر المواد القانونية مصون في الدساتير ومقتضياته من طبيعته فهي مصنونة بالدساتير ومن هذه مقتضيات استماع الشهود التي يطلبها الخصوم.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الحق، في بعض أحكامها²، بقولها: "إنّ إغفال المحقق إجابة طلب استماع شهود استناداً إلى تقديره عدم جدوى استماعهم، أو استناداً على اعتداده بكفاية ما سبق أن أدلوا به أمام محقق آخر، يشكل خلافاً في التحقيق قد يبرر طلب استكمالهِ واستدراك هذا القصور، إلاّ أنّه لا يغد سبباً في بطلان التحقيق، لأنّ إيجاب المحقق على منهج محدد وضيق يسلب التحقيق مرونته وقد يجعله باطلاً".

وقد نصّ قانون النيابة الإدارية المصرية³، على أنّه: "لعضو النيابة الإدارية أن يستدعي الشهود ويستمع أقوالهم بعد حلف اليمين القانونية، وتسري على الشهود القواعد المقررة في قانون الإجراءات الجزائية الناطمة للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما في ذلك ضبط الشاهد وإحضاره".

1 د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 309.

2 المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار في الطعن رقم 1001 جلسة تا 1963/1/26، المجموعة 10، لسنة 1963م، ص 249.

3 انظر: المادة (7) من قانون النيابة الإدارية المصرية رقم 117 لعام 1958م.

وبالنسبة لسورية، فقد كرس المشرع السوري¹ بنصوص قانونية صريحة في قانون مجلس الدولة، هذا الحق بالاستماع إلى الشهود أثناء المحاكمة المسلكية.

د. حق الاستعانة بمحامٍ:

الاستعانة بمحامٍ أمر بالغ الأهمية بالنسبة لمصلحة الموظف المتهم الذي يخضع للمساءلة التأديبية، لبعث الطمأنينة في نفس الموظف حيث لا يمكن للموظف الإحاطة الكاملة بمواد القانون والإجراءات التأديبية، ولضمان ألا يغفل عن حق من حقوقه ولكي يحافظ التحقيق الإداري على مساره السليم فيجب أن يتولى محامٍ مساعدة الموظف ومنع المراجع التأديبية من الانحراف بسلطتها وإساءة استعمالها².

لكن لا بُدّ من الإشارة، إلى أنّ المشرع الفرنسي على خلاف كلٍ من المشرع السوري والمصري، فقد أعطى في قانون الخدمة المدنية الفرنسي رقم 643 لعام 1983³، الحق للموظف المحال إلى التحقيق الإداري، في الاستعانة بمحامٍ في مرحلة التحقيق الإداري الابتدائي _ أي قبل المحاكمة التأديبية المسلكية _ ، وقد أكدت ذلك الحق محكمة استئناف باريس الإدارية⁴.

الخاتمة:

حاولنا من خلال الدراسة السابقة تسليط الضوء على ماهية التحقيق الإداري وأهميته وخصائصه وتمييزه عن التحقيق الجزائي وفقاً للتشريعات، وبيان الضوابط والضمانات القانونية والإدارية لإجرائه، والتي يمكن من خلالها الحد من تعسف الإدارة في استخدام

¹ انظر المادة (3/50) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019م.

² د. محمد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 317.

³ المجموعة الفرنسية للقوانين الإدارية، والتنظيم القضائي الفرنسي، تمت الزيارة بتاريخ 9/15/2024م، من خلال الرابط الآتي: <https://docstore.ohchr.org>

⁴ تمت الإشارة إلى القرار قضائي، تمت الزيارة بتاريخ 2024/10/22م، من خلال الرابط الآتي: <http://www.consil-etat.fr>

سلطانها في هذا الشأن، وضمان الحماية للموظف العام، وفي المحصلة تحقيق المصلحة العامة، وتوصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات:

أولاً- النتائج:

١. إن تعسف الإدارة في التحقيق الإداري يتعارض مع المبادئ القانونية التي تشكل بمجموعها ضوابط لها، ويؤدي ذلك إلى فقد ثقة الموظف بنفسه، وخبرته، وفي إدارته، مما ينعكس ذلك بشكل سلبي على المرفق العام.
٢. إن التحقيق الإداري ذو أهمية كبيرة، تنعكس آثاره على الإدارة، والموظف، والمجمع، على حدٍ سواء.
٣. لم تضع التشريعات المقارنة تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري، وكذلك للجزاء التأديبي، ولم تحدد أيضاً بشكل مقنن المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام وتستدعي فرض العقوبات الانضباطية عليه، بل اكتفت بتحديد هذه العقوبات بشكل حصري.
٤. يعد التحقيق الإداري أداة الإدارة لطرح المسؤولية التأديبية وتحديدتها، وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة، وهذا ما يساعد على اكتشاف مكامن الخلل وتقييم وتطوير الوظيفة العامة.
٥. إن سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري، ليست سلطة مطلقة، إنما مقيدة بمجموعة من الضوابط، التي من شأنها تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة وسير المرفق العام بانتظام واطراد عبر ضمان جودة الإجراءات من جهة، وضمان حماية مصلحة وحقوق الموظف من جهة أخرى.
٦. خول المشرع السوري سلطة إحالة الموظف العام للتحقيق الإداري، إلى السلطات الرئاسية للجهة التابع لها الموظف وفقاً للتراتبية الوظيفية، وكذلك أيضاً منح هذه السلطة بالإحالة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وللجهاز المركزي للرقابة المالية.
٧. إن سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري، ليست مطلقة، بل مقيدة بعدة ضوابط هي: موافقة الجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف، وموافقة الجهات النقابية، وجدية الإحالة إلى التحقيق الإداري.

٨. أن المنهج الذي يعتمد ازدواج سلطة التحقيق يشكل أفضل ضمانة حماية للموظف العام، واطمئنانه في أداء عمله، وضمان عدم التعسف بتوقيع العقوبات التأديبية عليه، بالإضافة إلى ذلك فإنه يمنع احتكار الجهة الرئاسية لسلطة التحقيق، والاتهام، والعقوبة معاً.
٩. أن مبدأ الحيطة يشكل ضمانة هامة لحماية الموظف العام المحال إلى التحقيق الإداري، وسبيل الوصول إلى الحق وتحقيق العدالة الإدارية، وبالتالي ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وفي المحصلة تحقيق المصلحة العامة.
١٠. إن مبدأ المواجهة يعد السياق الأساسي للتحقيق الإداري، وهو الإطار الذي تتحقق فيه ضمانات الدفاع، ومن دونه فإن إجراءات التحقيق تكون خارجة عن إطارها الشرعي، ولا تحقق هدفها في انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ثانياً_ التوصيات:

١. ندعو المشرعين السوري والمصري إلى تكريس مبدأ الكتابة في التحقيق الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة، وشمول هذا المبدأ على كافة المخالفات دون استثناءات، نظراً لخطورة التحقيق الشفوي الذي يصعب فيه الإثبات، وكون هذا المبدأ يشكل ضمانة هامة تصب في مصلحة الإدارة والموظف على السواء، وتقلل من احتمالية التلاعب بالتحقيق والتلاعب بالأدلة ومسببات الحكم بالعقوبة.
٢. ندعو المشرعين السوري والمصري إلى وضع نص تشريعي يلزم الجهة المخولة بإجراء التحقيق الإداري بتسبيب قرارها التحقيقي النهائي، أو تقديم بيان بأسبابه وذلك خلال مدة معينة، أو على الأقل إعطاء الموظف العام الحق في تقديم طلب إليها للاطلاع على تلك الأسباب التي استندت إليها في قرارها التحقيقي.

٣. ندعو المشرع السوري إلى وضع نص قانوني صريح يعطي الحق للموظف العام، من جهة بالاطلاع على الملف التحقيقي أثناء التحقيق الإداري الابتدائي بشكل كامل قبل سؤاله وسماع أقواله، والحق بالاستعانة بمحامٍ في تلك المرحلة التحقيقية من جهة أخرى.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أولاً- الكتب والمؤلفات:

١. د. إبراهيم شوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، منشورات كلية القانون، الإمارات، عام 2014م.
٢. د. جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2006م.
٣. د. حميد حسن التميمي، الإجراءات الشكلية في التحقيق الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، عام 2018م.
٤. د. حسن جوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، ج 1، منشورات جامعة دمشق، سورية، عام 2011م.
٥. د. مصطفى بوادي، ضمانات الموظف في المجال التأديبي - دراسة مقارنة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، عام 2016م.
٦. د. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام 2004م.
٧. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، عام 1994.
٨. د. نواف كنعان، القانون الإداري ، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، عام 2007م.
٩. د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، عام 2007م.

١٠. د.سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، عام 2013م
١١. د. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2016.
١٢. د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، عام 2007م.
١٣. د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، عام 2007م.
١٤. د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2016 م .
١٥. د.عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءات، مكتبة السنهوري، بغداد، عام 2014م.
١٦. د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2012م.
١٧. د.عبد العزيز خليفة، الإجراءات التأديبية ومبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الكتب الحديثة، القاهرة، مصر، 2008م.
١٨. د.عبد العزيز منعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، عام 2008م.
١٩. د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، عام 2004م.
٢٠. د. علي محمد الدسوقي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2001م.
٢١. د. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979م.

٢٢. د. غازي فيصل مهدي،، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، منشورات جامعة النهدين، بغداد، العراق، عام 2012م.

٢٣. د. لفته العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2015م.

ثانياً- الرسائل العلمية:

١. د. عامر الإبراهيم، الجزاءات التأديبية المقننة في نطاق الوظيفة العامة_ دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، عام 2021م.

٢. د. درويش عبد القادر، ضوابط التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، عام 2016م

٣. د. ضامن العبيدي،، الضمانات التأديبية للموظف العام. رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، عام 1991م.

٤. محمد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني- دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، عام 2015م

ثالثاً- الأبحاث العلمية:

١. د. عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم 7 لعام 1990م"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 36، ع 2، عام 2020م.

٢. حسون هجيج وَ فاهم اليعكوبي ، التحقيق الإداري وأثره على نتيجة التحقيق الجنائي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 10 العدد 2، العراق، عام 2018م.

٣. د. مهند نوح، التأديب الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، منشورات هيئة الموسوعة العربية، ط1، المجلد الثاني، دمشق، عام 2010م.

رابعاً- القوانين والأحكام القضائية:

١. القوانين النازمة للوظيفة العامة في سورية ومصر وفرنسا.
٢. أحكام القضاء الإداري في سورية ومصر وفرنسا.
٣. قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السورية رقم 24 لعام 1981 م .

المراجع باللغة الأجنبية:

1. Art (L.530-1) de l'ordonnance n 1574- 2021 du 24 novembre 2021 portant partie Législative de la loi sur la fonction publique, disponible sur le site.
2. E.Eisenberg, l'audition du citoyen et motivation des décisions administrative individuels, harmattan, 2000.
3. TOFAN, M, and, MARIA, A,- Disciplinaire liabilities of the European public Servants. 2009.
4. G.vedel, P.dévolve, Droit administrative, tome1, 12édition, 1993.
5. Bandet, Pierre. Lo droit disciplinaire dans la fonction publique territorial, de moniteur Paris,1990.