

"الضوابط القانونية للتحقيق الإداري"

محمد نجم إبراهيم عليات، محمد المعاقبة *

ملخص

تناول هذا البحث موضوع الضوابط القانونية للتحقيق الإداري، حيث يُعد التحقيق الإداري الذي يتم قبل إيقاع العقوبة من أهم الضمانات التأديبية وأبرزها للموظف العام في نطاق التأديب الإداري، حيث يجب إجراء تحقيق مع الموظف وسماع أقواله وأوجه دفاعه حول ما هو منسوب إليه من مخالفة؛ وذلك بهدف الوقوف على صحة المخالفة المنسوبة إليه وظروفها وملابساتها، وجمع الأدلة التي يمكن أن تثبت أو تنفي نسبة هذه المخالفة إليه. وقد قسم الباحث هذا البحث إلى مطلبين، فتناول في المطلب الأول ماهية التحقيق الإداري، الذي قسمه إلى فرعين، ففي الفرع الأول تناول مفهوم التحقيق الإداري، وأما الفرع الآخر فتناول الباحث نطاق التحقيق الإداري، ثم عالج الباحث في المطلب الآخر إجراءات التحقيق الإداري، الذي قسمه إلى فرعين فتناول بالفرع الأول شهادة الشهود، والآخر إجراءات جمع الأدلة. الكلمات الدالة: التحقيق الإداري، الضوابط القانونية، الشهود، الأدلة.

المقدمة

يعد الموظف العام من أهم الركائز التي يقوم عليها القطاع العام في الدولة، فمن خلاله يمكن للمرافق العامة أن تقوم بواجباتها تجاه المواطنين، وكلما كان سلوك الموظف العام سليماً ومتفقاً مع أحكام القانون كلما ارتقى هذا القطاع وتميز، وبقدر الحرص على معاقبة الموظف المخالف لردعه عن تكرار سلوكه الذي لا يتفق مع القوانين والأنظمة والتعليمات، وردع غيره من الموظفين عن القيام بسلوك مماثل، فإنه لا بد من الحرص، وبذات المستوى على عدم ظلم الموظف وتعريضه لعقوبة قد لا يستحقها، أو على الأقل قد لا تتناسب مع حجم المخالفة التي ارتكبها، ومن هنا فإنه لا بد من أن يخضع الموظف العام وقبل إيقاع أي عقوبة تأديبية بحقه للتحقيق الإداري، الذي يعد بهذا المعنى من أهم ضمانات تأديب الموظف العام، فلا شرعية لأي عقوبة تأديبية يمكن إيقاعها على الموظف من دون إجراء التحقيق اللازم وفقاً لأحكام القانون.

ويهدف التحقيق الإداري إلى الوقوف على صحة المخالفة المنسوبة إلى الموظف، ومعرفة ظروفها وملابساتها، والبحث في الأدلة التي يمكن أن تثبت أو تنفي نسبة الوقائع إلى الموظف، وفي ذلك ضمانات مهمة للموظفين تقيهم من المساءلة

التأديبية القائمة على التجني أو التسرع، إذ يمنح التحقيق الإدارة فرصة للتوصل إلى حقيقة التهم المنسوبة إلى الموظف مما يجعل القرار الإداري المتخذ بحقه قائماً على أساس من الصحة سواء أكان بالبراءة أم بمعاقبة الموظف، وفي حال المعاقبة أن تكون العقوبة المفروضة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إليه.

مشكلة البحث

وتتمثل حول بيان الإطار القانوني الناظم لعملية التحقيق الإداري ضمانات للموظف العام في مواجهة الإدارة، وبيان مدى نجاح المشرع والقضاء في الأردن وفي الأنظمة القانونية المقارنة في صياغة مثل هذا الإطار القانوني، وعلى نحو يجعل من التحقيق الإداري ضمانات مهمة تحول دون مسألتة تأديبياً بغير وجه حق، أو فرض عقوبة عليه لا تتناسب مع المخالفة التي ارتكبها وتفرغاً من ذلك، تحاول هذه الدراسة الإجابة عن عدد من التساؤلات التي شكلت عناصر لمشكلة الدراسة، وأهما ما المقصود بالتحقيق الإداري؟ وما نطاقه؟ وهل التحقيق الإداري مشابه للتحقيق الجنائي، أم مختلف عنه؟ وماذا نقصد بسماع الشهود والمعائنة؟ وهل منصوص عليها في نظام الخدمة المدنية النافذ؟

أهمية هذا البحث

تكمن في أنه يسلط الضوء على ضمانات من أهم الضمانات التي يجب على جهة الإدارة العامة توفيرها للموظف العام

* كلية الشريعة، الجامعة الأردنية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2015/12/28، وتاريخ قبوله 2016/07/11.

للموظف العام استخدام المنهج التحليلي؛ لغرض تحليل النصوص القانونية والمبادئ القضائية ذات العلاقة، وكذلك الآراء الفقهية في هذا المجال.

وبالنظر إلى أهمية الدراسة المقارنة، وبخاصة في المجال القانوني باعتبارها المرآة التي نرى أنفسنا من خلالها، والنافذة التي نرى من خلالها الآخرين، ونستفيد من تجاربهم، فقد اعتمدنا في هذه الدراسة كذلك على منهج المقارنة، وذلك بدراسة موضوع التحقيق الإداري في كل من مصر والأردن من حيث النصوص التشريعية وأحكام القضاء الإداري وآراء الفقه الإداري.

المطلب الأول: ماهية التحقيق الإداري

يعد التأديب الإداري جزءاً لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة، التي تعدّ بدورها جزءاً مهماً من موضوعات القانون الإداري، حيث تمثل الوظيفة العامة الخلية الأولى في كل تنظيم أو هيكل إداري، ذلك الهيكل الذي لا يعني أكثر من كونه مجموعة من الوظائف، تتضمن كل منها مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسؤوليات، يسند أمر مباشرتها إلى شخص تتوفر فيه قدرات ومؤهلات مناسبة؛ لهذا تعرف الوظيفة العامة بأنها منصب مدني، أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسؤوليات معينة سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ (1).

وتحتل الوظيفة العامة جانباً مهماً من الدراسات الخاصة بالقانون الإداري نظراً لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية في الدولة الحديثة، ولا سيما بعد أن تعددت المهام الملقاة على عاتقها، عن طريق توليها مهمة إشباع جانب كبير من الحاجات العامة، كما أن العناية بهذا القطاع الهام والحيوي من العاملين في الدولة يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنظيم أعمالها.

والتأديب في الوظيفة العامة له دور مهم في إرساء مبدأ الانضباط اللازم؛ لتمكين الإدارة من القيام بدورها لتحقيق الصالح العام، فهو وسيلة لعقاب الموظف عن أفعال تشكل مخالفات تأديبية خارجة عن مقتضيات الواجب الوظيفي، فخطأ الموظف يعطي جهة التأديب الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الجرائم التأديبية وعن مرتكبيها، وأول هذه الإجراءات يبدأ بإحالة الموظف إلى التحقيق؛ وذلك للتحقيق معه بشأن الوقائع أو المخالفات المنسوبة إليه (2).

وعليه يعالج الباحث في هذا المطلب ماهية التحقيق الإداري، بتقسيمه لفرعين نتناول في الفرع الأول منه مفهوم

المحال إلى التحقيق، كما أنها تحاول تقييم النظام القانوني للتحقيق الإداري في كل من القانونين الأردني والمصري، والوقوف على جوانب القصور الذي تعاني منه تشريعاتنا المختلفة في هذا المجال، وإلقاء الضوء على دور القضاء الإداري في كل من البلدين في رقابة الجهات الإدارية من حيث مدى التزامها بإجراء التحقيق الإداري مع الموظفين وفق الأصول التي تتضمنها التشريعات ذات العلاقة، والمبادئ العامة التي استقر عليها القضاء الإداري في هذا المجال وصولاً إلى واقع وظيفي أفضل يخدم كلاً من المصلحة العامة ومصلحة الموظف الخاصة.

ويهدف هذا البحث إلى معالجة موضوع ضوابط التحقيق الإداري من مختلف جوانبه، وفي صورة دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني.

ولقد قام الباحث بعملية رصد للدراسات السابقة التي تناولت موضوع الضوابط القانونية للتحقيق الإداري، فلاحظ ومع كل الاحترام أن تلك الدراسات لم تكن متخصصة بدراسة هذه الضمانات والضوابط تحديداً، كما أن تلك الدراسات لم تعط الاهتمام اللازم لأحكام القضاء الإداري في هذا المجال وبخاصة الأحكام الحديثة منها ومن هذه الدراسات السابقة دراسة بليلي، كريمه (2013) بعنوان التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، حيث قسمت الباحثة دراستها إلى فصل تمهيدي تناولت فيه أساسيات حول التحقيق الإداري، وثلاثة فصول تناولت فيها على التوالي: الضمانات الإجرائية للتحقيق الإداري، الضمانات الموضوعية، والضمانات المتعلقة بنتيجة التحقيق والتصرف فيه، وما يميز بحثنا أنه تضمن أحكاماً حديثة صادرة عن المحكمة الإدارية الأردنية التي لم تكن قد أنشئت عند إعداد الدراسة السابقة المشار إليها، كما أن هذه الدراسة جاءت في ضوء نظام الخدمة المدنية الحالي رقم 82 لسنة 2013 - الذي جرى العمل به اعتباراً من تاريخ 2014/1/1 - بكل ما تضمنه من أحكام جديدة في مجال التحقيق الإداري لم تكن موجودة في نظام الخدمة المدنية الملغي رقم (30) لسنة 2007، الذي تمت في ظله الدراسة السابقة المشار إليها.

وسيتم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن حيث سيستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح، وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام القضائية والمراجع الفقهية ذات العلاقة بالتحقيق الإداري، ويفرض علينا الفهم الصحيح والدقيق لموضوع التحقيق الإداري كضمانة

البراءة عملاً بالمبادئ القانونية العامة المسلم بها ومن أهمها أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

وقد عرف جانب من الفقه التحقيق الإداري بأنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة التي تتمثل في مجموعة من الإجراءات، يقصد بها أساساً ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى العامل صحيحاً يوجب مؤاخذته، أم غير ذلك، فلا جناح عليه، كما يهدف إلى بيان التكيف القانوني للفعل المنسوب إلى العامل (10).

وقريباً من ذلك، قيل بأنه مجموعة من الإجراءات التي تتخذ وفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتقصي عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبيها وإقامة الدليل على اتهامه، أو سلامة موقفه (11)، ومع أن التحقيق الإداري لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تمهيدي إلا أنه يجب عدم إحالة الموظف إليه، إذا لم يكن الاتهام جدياً، يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك لما قد يتضمنه التحقيق من إساءة لسمعة الموظف ومكانته.

وقيل بأنه مجموع الإجراءات التي تتخذ وفقاً للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين، بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، إما بغلق التحقيق لعدم كفاية الأدلة ضد الموظف المخالف، أو ثبوت ارتكابه المخالفة وفقاً لقواعد الإثبات المقررة قانوناً، والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً عليه (12).

وعلى الصعيد القضائي، أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن التحقيق التأديبي هو "إجراء جوهري لا بد من إتباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف، فالشكاوى والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح لتكون سنداً لنسبة اتهام إلى من تشير إليه، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع جزاء عليه ما لم تجر الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيه التهمة" (13).

ويتضح مما تقدم بأن التحقيق الإداري أمر ضروري، ويعني بمفهومه العام التحري والتدقيق في البحث عن شيء ما في سبيل التأكد من وجوده، أو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة وكشف حقيقتها وإيجاد الدليل عليها من خلال البحث والتحري عن أدلتها، ويجب أن يكون سابقاً على توقيع الجزاء، كونه يستهدف جمع الأدلة والبحث عن الوثائق والأوراق والمستندات والأدوات ذات العلاقة بالمخالفة المسلكية محل التحقيق بهدف تحديد ظروف ارتكاب تلك المخالفات، وآية ذلك

التحقيق الإداري، أما الفرع الآخر فنخصصه لنطاق التحقيق الإداري وذلك كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري:

التحقيق في اللغة مصدر الفعل حق بمعنى يقن، وحق الأمر: صح وثبت وصدق، وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، والتحقيق هو التثبت من أمر ما، وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، وتحقق من حق وهو التثبت من أمر ما (3)، ويقول الله عز وجل في كتابه العزيز "أولئك الذين حق عليهم القول في أمم قد خلت من قبلهم من الجن والإنس إنهم كانوا خاسرين" (4).

أما من الناحية الاصطلاحية، فلم تبين التشريعات ذات العلاقة ما هو المقصود بالتحقيق الإداري، الأمر الذي دفع بعض الفقه والقضاء إلى تعريفه مركزاً على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة (5). ويعرف التحقيق بصفة عامة بأنه الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة، أي أنه إجراء يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهم المنسوبة إليه، ويتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فهو وسيلة لجمع أدلة الإثبات، ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك وإنما لا بد وأن تقوم على أساس الجزم واليقين، فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة لا يؤخذ بالظن والاحتمال بل لا بد من اليقين المستمد من ذات الواقعة (6).

وتبدأ مرحلة التحقيق الإداري بعد ارتكاب الموظف العام لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة من قبل السلطة المختصة بالتأديب، وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإماطة اللثام عنها (7). وبما أن التحقيق هو إحدى وسائل التأديب نحو بلوغ الغاية منه وابتلاج الحقيقة، وتحديد المسؤولية عن الخطأ التأديبي الذي يقترفه الموظف، فإنه يجب أن تراعى فيه إنسانية الإنسان وكرامته وحريته، لقوله تعالى "ولقد كرّمنا بني آدم" (8)، وقوله تعالى "يا أيها الذين آمنوا إن جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوماً بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين" (9)، والتبين في الآية الكريمة هو التثبت وتقصي الحقائق لإظهار الحقيقة لكي لا يضار بريء بذنب، لأن الأصل في الإنسان

تكمن أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للموظف العام من حيث تمكنه من ممارسة حق الدفاع، فنظراً للعناية الفائقة التي يوليها القضاء لضمانة الدفاع باعتبارها الضمانة الأم لكافة الضمانات، فإن من أهم حقوق الموظف المتهم في مرحلة التحقيق تمكنه من الدفاع عن نفسه، وتوضيح موقفه حتى لا يؤاخذ بذنب لم يقترفه، أو إثباته لتوفر الظروف المخففة لارتكابه المخالفة (17).

وتبرز كذلك أهمية التحقيق الإداري من حيث الآثار المترتبة عليه عند توقيع الجزاء التأديبي، وبخاصة عندما تصل العقوبة إلى حد العزل، وأثر ذلك على الحالة المعيشية لعائلة الموظف، فالجزاء التأديبي إجراء عقابي في أسلوبه وطبيعته، وهذه الحقيقة تحتم اللجوء إلى الدقة في تنظيمه، فالسلطة التأديبية مقيدة عند توقيع الجزاء بالعقوبات المنصوص عليها على سبيل الحصر، فلا تستطيع أن تضيف على إجراء وصف الجزاء التأديبي، لكل ذلك يجب أن يقتصر الجزاء على السلوك غير الحميد، ويصاحب الجزاء التعرف على أسباب الخلل وتداركه، ومساعدة الموظف المخالف على العودة إلى العمل من جديد (18).

إن عدم تقنين المخالفات التأديبية يدعو إلى العمل على كفالة ضمانة التحقيق إذ إن السلطة التقديرية الواسعة للسلطات التأديبية في تجريم الفعل أو تأنيبه، وفي إسباغ وصف المخالفة التأديبية تبعث على القلق في نفوس الموظفين، وتمثل مصدر تهديد لعدالة المساءلة التأديبية (19)، فمسألة عدم تقنين المخالفات التأديبية أضرت كثيراً بحقوق وضمانات الموظف العام، فجاءت الضمانات التأديبية ومن بينها مسألة التحقيق الإداري كوسيلة لإظهار الحقيقة (20).

كما إن إجراء التحقيق يُمكن الإدارة من الوقوف على مواطن الخلل في العمل ومعالجتها، وتلافي وقوعها مستقبلاً، كما يجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات دقيقة وصحيحة، ويؤدي بها إلى فرض الجزاء العادل بما يحقق العدالة ويؤدي إلى إنصاف الموظف، كما تبرز أهمية التحقيق الإداري في تحقيق مصلحة الإدارة في ضبط المخالفة، وتعقب المخالف لضمان حسن سير العمل وانتظامه، فالموظف العام يعد الركيزة الأساسية في الوظيفة العامة فلا بد من الإدارة أن توفر الحماية له من كل ما يمس حقوقه الوظيفية، وذلك بإتاحة الفرصة له في مجال التأديب بالدفاع عن نفسه من خلال التحقيق معه، وفرض جزاءات عادلة لكي يحسن من أدائه لعمله نتيجة شعوره بالأمن والطمأنينة على حقوقه، وهو ما ينعكس على سير المرفق العام بانتظام واطراد (21).

وتتميز الجرائم التأديبية بأنها ليست محددة على سبيل

أن القاعدة الجنائية العامة أن المتهم بريء حتى يثبت العكس مطبقة في المجال التأديبي؛ لذا يتعين جمع كافة المعلومات الضرورية لتقدير ملائمة مباشرة ومتابعة الإجراءات التأديبية.

وباستعراض جميع التعريفات الفقهية والقضائية للتحقيق الإداري يتبين لنا أن هنالك مجموعة من العناصر لا بد من توفرها في التحقيق الإداري تتمثل بما يلي:

1- وجود عمل أو تصرف يشكل مخالفة تأديبية، أو يعد خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة.

2- أن يكون مرتكب العمل المخالف موظف عام، أي ينطبق عليه صفة الموظف العام.

3- أن يكون صادراً من سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون، فإن ممارسة الإجراء دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون لمباشرة الإجراء يفقده صفته كإجراء من إجراءات التحقيق (14).

4- وجوب مراعاة الضمانات في مرحلة التحقيق الإداري.

5- أن يتم إحالة الموظف إلى التحقيق من سلطة مختصة بذلك وفقاً للتشريع الناظم للوظيفة العامة.

6- أن تكون الجهة التي تمارس التحقيق مختصة بذلك قانوناً، أي أن يكون صادراً عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق، فيلزم لسلامة التحقيق واعتبار إجراءاته صحيحة¹⁵ أن يعهد بإجرائه لسلطة أُنيط بها القانون ذلك.

7- أن يكون الهدف من التحقيق هو الكشف عن الحقيقة وصولاً إلى إثبات الاتهام أو نفيه، أي أن تكون الغاية من الإجراء هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة، ويعني ذلك التقيب عن الأدلة وتمحيصها والكشف عن حقيقة أمرها.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر في العديد من أحكامها على ضرورة توفر هذه العناصر في التحقيق التأديبي، فقضت بأن "التشريعات التي تنظم تأديب العاملين المدنيين، وإن كانت تستلزم كأصل عام أن تستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توفرها في التحقيقات عموماً"، وقضت أيضاً بأنه "من المقرر في مجال التأديب أن سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها مستخلصة من تحقيق تتوفر له كل المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم" (16).

وتبرز أهمية التحقيق الإداري من خلال إتاحة الحق لدفاع الموظف عن نفسه وإبداء وجهة نظره فيما نسب إليه من مخالفة، وتمكينه من إثبات عدم تقصيره أو عدم مسؤوليته عما هو منسوب إليه من تهم، فالتحقيق الإداري على درجة من الأهمية للموظف العام، وكذلك للإدارة والمجتمع كما يلي:

من هذا النظام أنه "1- لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام، ويجوز بقرار من الوزير تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس...2- لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف"، يتضح من المادة السابقة بأن هناك لجان تحقيق جوازيه المادة (1/145) من نظام الخدمة المدنية الحالي، وأخرى وجوبية المادة (2/145) من نظام الخدمة المدنية الحالي، وقد أوكل المشرع للمجلس التأديبي الاختصاص بتوقيع جميع الجزاءات المنصوص عليها وحسب تقديره للعقوبة.

ويكون نظام الخدمة المدنية بذلك قد قصر وجوب إجراء التحقيق على عقوبات تأديبية معينة، وهذا يعني بمفهوم المخالفة أن ما عداها من عقوبات "التنبيه، والإنذار، والحسم من الراتب، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة أو ثلاث سنوات أو خمس سنوات" ويمكن أن توقع على الموظف دون استلزام إجراء تحقيق قبل توقيعه؛ مما يترتب عليه فقدان الموظف لضمانة إجراء التحقيق وهي ضمانة تحميه من الاتهام لمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب (25)، ونحن نعتقد أن إعفاء المشرع في بعض الحالات من تشكيل لجنة تحقيق لا يعني الإعفاء من التحقيق مع الموظف، فهذا إجراء ضروري وفي كل الأحوال.

لقد أكدت محكمة العدل العليا وفي العديد من الأحكام الصادرة عنها على أنه يجب مراعاة إجراء التحقيق قبل إيقاع أي عقوبة تأديبية على الموظف بقولها "استقر الفقه والقضاء على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق، وحكمته بأن تتوفر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقاً للعدالة" (26)، كما قضت "استقر الاجتهاد على أنه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه؛ لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية، بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقاً للعدالة، وعليه توقيع المستدعي ضده (مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي) عقوبة التنبيه بحق المستدعية قبل استدعائها ومواجهتها بما هو مأخوذ عليها وإتاحة الفرصة لها بدفع التهمة أو تبريرها فان عدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حقيقاً

الحصر في المجال التأديبي، وبالتالي تبرز أهمية التحقيق الإداري في هذا المجال بأنه يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال "بأن للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، وإن مشروعية هذه السلطة التقديرية بأن لا يشوبها عيب إساءة استعمال السلطة أو الغلو" (22).

والإدارة هي واجهة الدولة وما يصدر عنها يمثل سياسة الدولة وسمعتها؛ لذلك يجب أن تكفل الإدارة توفير الإجراءات العادلة في محاسبة موظفيها وحماية هذا الموظف من كل ما يمكن أن يمس حقوقه الوظيفية، فالعمل التحقيقي يشتمل على تقصي الحقائق والأخطاء ومعرفة مصادره وأسبابها، والتثبت من صحة الادعاءات والشكاوى، وهو ما يسهم إلى حد بعيد في تشخيص المشاكل التي تعيق عمل الإدارة وإيجاد المعالجات الموضوعية لها، والارتقاء بالكفاءة الإدارية (23).

وعلى الرغم من تعدد الأجهزة الرقابية في الدولة وتتنوع اختصاصاتها، إلا أن الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على نفسها لها من الميزات التي تجعلها في مقدمة الجهد الهادف إلى مقارعة الفساد، فهذه الرقابة تكون هي الأقرب والأكثر دراية بما يسير عليها العمل الوظيفي، وتمتاز بالسرعة والإيجاز نسبة إلى غيرها من طرق الرقابة من حيث الإحالة إلى التحقيق، وتحديد مواطن الخلل والمعالجات لها، وهي إذا ما طبقت بصورة موضوعية فإنها تشكل عامل ردع لكل من تسول له نفسه ارتكاب المخالفات أو الجرائم الوظيفية.

لقد أثبت الواقع العملي أن كثيراً من لجان التحقيق توصلت إلى اكتشاف جرائم فساد خطيرة كانت قد ارتكبت من قبل الموظفين أو غيرهم، فكان لها الدور الفعال في رد حقوق الدولة إليها والحفاظ على الصالح العام، وأن المخالفات التي تصدر من الموظفين في أثناء ممارستهم لعملهم الوظيفي، التي تمثل مظهرًا من مظاهر الفساد، إضافة إلى مخالفة الموظف للوائح السلوك الوظيفي التي أوجبت على الموظف التزاما تعديده، وكذلك عدم محافظة الموظف على الأموال العامة التي بحوزته أو تحت تصرفه أو إساءته لسمعة الوظيفة، وغيرها تعدّ من مظاهر الفساد الذي نخر في جسد الوظيفة العامة والدولة، التي من الممكن القضاء عليها عند تفعيل التحقيق الإداري (24).

الفرع الثاني: نطاق التحقيق الإداري:

يشترط نظام الخدمة المدنية الأردني لتوقيع بعض العقوبات التأديبية على الموظف أن يكون قد تم إجراء التحقيق معه ومواجهته بالاتهام الموجه إليه، فقد جاء في المادة (145/أ)

بالإلغاء" (27).

وفي مصر أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن الأصل في مجال التأديب وجوب إجراء التحقيق القانوني الصحيح قبل توقيع العقوبة التأديبية عند وجود نص صريح بوجوب ذلك، وحتى في حالة غياب مثل هذا النص الصريح، فإن على سلطات التأديب الالتزام بإجراء التحقيق؛ لأن ذلك من الأمور الهامة التي تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص عليه (28).

ونتمنى على المشرع الأردني أن ينص صراحة على أن يكون التحقيق وجوبياً في جميع الأحوال، وأن لا يقتصر على المخالفات الجسيمة التي تستدعي إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

سبق أن بينا أن التحقيق التأديبي يتخذ من أجل الوقوف على المخالفة المنسوبة إلى موظف معين عن طريق التحقيق معه بغية الوصول إلى الحقيقة ليسهل فرض الجزاء التأديبي المناسب، الذي يجب أن يكون منسجماً مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، ويختلف التحقيق التأديبي عن التحقيق الجنائي، فالأخير يعرف بأنه الإجراءات التي يتخذها شخص مخول قانوناً ضمن نطاق أحكام القوانين الشكلية في ضوء ظروف القضية والمقدرة الشخصية له لإثبات وقوع الجريمة ونسبة فعلها إلى فاعليها لمعاقبتهم عليها وفق أحكام القوانين المرعية (29).

لذلك يجب التفريق بين التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي حتى لا يختلط الأمر، فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماماً عن الآخر، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية؛ لذلك يلزم أن نبين أوجه الشبه والاختلاف بين التحقيق التأديبي والجنائي.

فمن حيث أوجه الشبه يتفق التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي في الغاية التي يهدف إليها كل منهما، فكلاهما يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم وبين التهمة المنسوبة إليه، وكذلك كل منهما يستخدم أساساً في تطبيق شريعة العقاب، وتتميز الإجراءات في التحقيق التأديبي والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات، فالمعاينة وسماع الشهود والتفتيش واستجواب المتهم وانتداب الخبراء، كلها مصادر لكشف الأدلة التي تفيد في إثبات وقوع الجريمة أو المخالفة ونسبتها إلى متهم معين أو نفيها عنه، كذلك يلتقي كل منهما في اعتماد مبدأ الكتابة من خلال تدوين التحقيق التأديبي والجنائي كذلك الأمر لا يختلف محضر التحقيق التأديبي عن الجنائي من حيث افتتاح محضره، وكيفية تحريره والبيانات التي يجب أن يشملها، مثل التاريخ والدياجة ومضمون المحضر (30).

وإن التحقيق الإداري والجنائي هما إجراءان شكليان يتخذان بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، وكلاهما وسيلة لجمع أدلة الإثبات من حيث دعوة الشهود وسماعهم وإجبارهم على الحضور، وإجراءات التبليغ اللازمة لإجراء التحقيق في القانون أو اللوائح أو الأنظمة الإدارية الخاصة بالتبليغ والتكليف بالحضور بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية، فالتحقيق الإداري يشابه التحقيق الجنائي إلى حد كبير حيث تخضع للقواعد الإجرائية العامة التي تخضع لها الدعوى الجنائية بما يتلاءم مع طبيعة الجريمة التأديبية.

وتتشابه الصفة الشخصية للتحقيق الإداري مع الصفة الشخصية للتحقيق الجنائي، حيث إن التحقيق الإداري لا يتم إجراؤه إلا على من ارتكب الجريمة، فلا يمتد التحقيق إلى ورثة المسؤول (31)، فالمبدأ الأساسي في علم العقاب الجنائي أو التأديبي وفقاً للآلية القرآنية "لا تزر وازرة وزر أخرى" (32).

أما عن أوجه الاختلاف فلا شك في أن التحقيق التأديبي يختلف عن التحقيق الجنائي من نواح عدة، منها الاختلاف في الغرض من التحقيق، فالغرض من التحقيق التأديبي هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف، والمبلغ عنها وظروفها، وأدلة ثبوتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو خروجاً عن مقتضياتها من عدمه، وصولاً إلى الحقيقة؛ لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها على أساس من اليقين والجزم، لا الشك والظن (33).

أما الغرض من التحقيق الجنائي هو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى فاعل معين، فعندما يرتكب شخص ما فعل من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرائم، يترتب توقيع العقاب اللازم للتجريم، ففي قانون العقوبات يكون العقاب ملازماً للتجريم، فلا موضع له في التشريع إلا ليوثق على جريمة، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة (34).

ويختلف التحقيق التأديبي عن الجنائي من حيث السلطة المختصة بالتحقيق، فيختص بإجراء التحقيق التأديبي الجهة الإدارية من خلال قيامها بالتحقيق بنفسها، أو تشكيل لجنة تحقيقه تعد لهذا الغرض لتباشر التحقيق مع الموظف بعد إحالة الأمر لها استناداً إلى قرار إداري من الجهة المختصة التي تملك حق الإحالة للوقوف على حقيقة المخالفة المنسوبة إلى موظف معين، وهذا حق أصيل حرصت التشريعات على تضمينه في قوانين التأديب، وهذا بطبيعة الحال يختلف عن السلطات المختصة في التحقيق الجنائي.

كذلك فإن القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق التأديبي سواء بالحفظ أو بتوقيع الجزاء أو الإحالة إلى المحكمة

الإجراءات وصولاً إلى كشف حقيقة المخالفة الوظيفية، وتحديد هوية مرتكبها؛ ولذا تملك هيئة التحقيق الاستماع إلى شهادة الشهود والإطلاع على الوثائق والأوراق ذات الصلة بالتحقيق وبالمخالفة المرتكبة، ولها إجراء المعاينة والاستعانة بالخبرة الفنية وذلك في المجالات التي يفتقر فيها أعضاء هيئة التحقيق إلى الخبرة التي تمكنهم من أداء عملهم على الوجه الأمثل (37).

وفي حديثنا عن إجراءات التحقيق الإداري سيعرض الباحث لمسألتين رأينا أنهما ذات أهمية خاصة وقد خصص الباحث لكل منها فرع مستقل وهما شهادة الشهود، وجمع الأدلة.

الفرع الأول: شهادة الشهود:

عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الشهادة في الإطار التأديبي بأنها " الأقوال التي يدلي بها الشهود من غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم، أو استقوه من غيرهم بأسماعهم، أو أبصارهم، متعلقاً بالواقعة، أو ظروف ارتكابها، أو إسنادها إلى المتهم، أو براءته منها، وبكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً سائغاً مقبولاً " (38).

وقد ورد النص على الشهادة في المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 بنصها على أنه "يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها، واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، وبشرط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني".

كما تنص المادة (7) من قانون النيابة الإدارية المصري رقم (117) لسنة 1958 على أن "لعضو النيابة الإدارية أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين القانونية، وتسري على الشهود الأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره".

وتبرز أهمية الشهادة في بيان ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة إلى الموظف، أو لإيضاح مضمون المستندات في المخالفات الوظيفية، بينما تقل أهمية الشهادة في الإثبات في المخالفات المسندية لأنه يعتمد في إثبات هذا النوع من المخالفات في الدرجة الأولى على الوثائق والمستندات والأوراق، حيث يكتفى في تحقيقها بسماع أقوال الموظف المنسوبة إليه المخالفة والإطلاع على الأوراق (39).

التأديبية هو قرار إداري، أما القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق الجنائي سواءً كان التصرف بالإحالة لإقامة الدعوى أو الإحالة إلى قضاء الحكم، فهو من حيث طبيعته القانونية قرار قضائي (35).

ويأخذ التحقيق الإداري طابعاً خاصاً، حيث يحصل في أثناء الخدمة في مرافق الدولة أو بسببها، وبعبارة أخرى إنها ذنوب تمس سير العمل في مرفق عام، أو إنها تخدش كرامة الوظيفة العامة، وذلك من خلال مساسها بشرف الموظف العام، أما التحقيق الجنائي فله طابع عام، ويمكن أن يقع في مجالات متعددة ومتنوعة، كذلك فإن التحقيق الإداري ينتهي دائماً إما بتبرئة الموظف المتهم أو إدانته عن طريق توقيع العقوبة عليه والمحددة على سبيل الحصر، وأقصى ما يبلغه هو جزاء العزل، أما التحقيق الجنائي فينتهي إما بتبرئة المتهم أو إدانته، والجزاء في القانون الجنائي يمس الفرد في حياته وماله وأهليته القانونية وشرفه وحرية، وللقاضى الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة أمامه ضمن الحدود المسموح بها قانوناً، كذلك فإن التحقيق الجنائي يستند إلى قانون مقنن، وهو القانون الجنائي، الذي يأخذ بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو مقتضى مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المعمول بها في المجال الجنائي، بخلاف التحقيق الإداري حيث لا يوجد نص تشريعي يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر، حيث إن النصوص القانونية ليست هي المصدر الوحيد للجرائم التأديبية كالجرائم التأديبية التي ورد النص عليها في بعض القوانين الخاصة أو اللوائح الخاصة بالجزاءات أو في القواعد التنظيمية التي تحدد مجموعة من الواجبات العامة التي يجب على الموظف احترامها (36).

من كل ما تقدم يبدو واضحاً أن التحقيق الجنائي محله جريمة ارتكبت ضد المجتمع، وتتخذ إجراءات معينة تؤدي إلى اكتشافها ومعرفة مرتكبها تمهيداً لتقديمه إلى المحكمة لينال عقابه، بينما محل التحقيق التأديبي هو مخالفة ارتكبت من قبل موظف ما، وتتخذ الإدارة مجموعة من الإجراءات تتمثل بتشكيل لجنة تحقيقه بعد إحالة الأمر إليها للتحقيق في المخالفة المنسوبة للموظف؛ لتوصي بمعاقبته تأديبياً استناداً إلى المخالفة التي يكشف عنها التحقيق أو تبرئته، وغلق الأوراق التحقيقية.

المطلب الثاني: إجراءات التحقيق الإداري

لم يضع المشرع الأردني تشريعاً خاصاً بأصول المحاكمات التأديبية، واكتفى بإيراد بعض الأحكام العامة في نظام الخدمة المدنية؛ ولهذا تستطيع هيئات التحقيق الإداري اتخاذ كافة

من الشاهد فقط، وأن الشهود الذين استمعت إليهم اللجنة لا يوجد ما يشير إلى أن أقوالهم سمعت بعد أداء القسم القانوني، كما ليس هناك ما يشير إلى أنه تم تمكين المستدعية من مناقشة الشهود، وحيث استمعت لجنة التحقيق إلى أقوال الشهود ودون القسم القانوني، وحيث استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن يسمع الشاهد بعد أداء القسم حتى تكون الإجراءات صحيحة، وحيث أن لجنة التحقيق لم تراعى ذلك فتكون إجراءاتها مخالفة للمادة (145) المذكورة، وتكون هذه الإجراءات باطلة، وحيث استند المستدعي ضده بإصدار قراره المطعون فيه إلى هذه الإجراءات الباطلة فيكون قراره باطلاً؛ لأن ما بني على باطل فهو باطل مما يستوجب إلغاؤه" (41).

وهذا النهج كانت قد استقرت عليه محكمة العدل العليا التي ألغيت بصدر قانون القضاء الإداري الحالي حيث قضت تلك المحكمة في حكم لها بأنه "يشترط عدم سماع أي شهادة إلا بعد القسم القانوني، وبعبارة ذلك فإن الإجراءات تكون معيبة ويترتب عليها البطلان" (42).

ومن حق الموظف المحال إلى التحقيق مناقشة شهود الإثبات الذين يدعون للشهادة أمام هيئات التحقيق، كما أن له الحق في طلب استدعاء شهود النفي ومنحه الفرصة لمناقشتهم، بهدف استجلاء الحقيقة ودفع التهمة المنسوبة إليه، ويتوجب على هيئات التحقيق إجابة طلبه وفقاً لمقتضيات حق الدفاع (43).

وإذا خالفت هيئات التحقيق ذلك يكون قرار الجزاء التأديبي المبني على توصياتها بمعاقبة الموظف باطلاً، ومن تطبيقات القضاء المقارن في هذا الشأن ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بالقول "إن الاكتفاء بسماع شهود الإثبات دون النفي يصم التحقيق بالقصور ويبطل قرار الجزاء لإخلاله بحق الدفاع، فالمحقق لم يسمع شهادة النفي الذي طلب الطاعن سماع شهادته، الذي لو سمع شهادته لربما تغير الموقف بالنسبة لثبوت المخالفة في حق الطاعن، وعلى ذلك يكون التحقيق الذي أجري مع الطاعن به إخلال جسيم بحق الطاعن في الدفاع" (44).

وقد استقر القضاء الإداري على أن قرار الجزاء التأديبي المنبثق عن التحقيق الإداري يكون باطلاً إذا ثبت أن الشهادة تم أخذها دون تحليف اليمين القانونية، وكانت هي المعول في إصداره، بحيث لولاها لما صدر قرار الجزاء، فقضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول "إذا استمعت لجنة التحقيق إلى أقوال الشهود ودون أن يحلفوا اليمين القانونية، وحيث استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن يسمع الشاهد بعد أداء القسم حتى تكون الإجراءات صحيحة، وحيث إن لجنة التحقيق

وألزم نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 اللجان التي تتولى القيام بالتحقيق الإداري بتحليف الشهود اليمين قبل سماعهم، حيث نصت المادة (145/ب/ 1) منه على أنه "يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي.... ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني"، ويعتبر تحليف الشاهد لليمين قبل سماع شهادته من أهم الضمانات التي يجب مراعاتها من قبل اللجان التي تتولى مباشرة التحقيق الإداري، التي بدورها تؤدي إلى إضفاء نوع من الثقة التي يتعين أن تتوفر فيها ولكي تكون دليلاً مقبولاً تستمد منه سلطة التأديب فاعالها، كما ويعتبر تحليف الشاهد لليمين من أهم الشكليات التي تلفت انتباه الشاهد إلى أهمية ما يقوله وتجعله حريصاً على قول الحق، فالشاهد سواءً تعلق الأمر بالإجراءات الجنائية أو التأديبية قد يتراجع عن عدم الصدق إذا كان في مخيلته عمل ذلك أمام تأدية اليمين (40).

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على عدم الاستماع لأقوال الشاهد إلا بعد أدائه القسم القانوني حتى تكون الإجراءات صحيحة، فقد قضت المحكمة الإدارية الأردنية في أحد أحكامها التي صدرت حديثاً بالقول "لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من نظام الخدمة المدنية إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من النظام المذكور على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (142) منه، ويجوز بقرار من الوزير تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها، وبما أن الإدارة اختارت في حالة المستدعية ليس استجواب المستدعية، وإنما تشكيل لجنة للتحقيق، وفي هذه الحالة على اللجنة المذكورة مراعاة ما ورد في المادة (145) من النظام المذكور بأن يتم مراعاة اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني، وأن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال، وبما أنه ليس هناك محاضر موثق فيها إجراءات التحقيق وموقعة من الموظف وأعضاء اللجنة والشهود، وهناك فقط أقوال الشهود موقع عليها

يؤدي وبشكل مطلق إلى بطلان التحقيق وما انتهى إليه من معاقبة الموظف تأديبياً، إلا إذا كان قرار الجزاء التأديبي قد بني على أساس أقوال هؤلاء الشهود، فشهادة الشهود الذين لم يحلفوا اليمين القانونية قبل سماعهم لا يجوز أن يعول عليها في إدانة الموظف المنسوبة إليه المخالفة، ولكن إذا كانت هنالك بيانات وقرائن أخرى غير شهادة الشهود الذين لم يحلفوا اليمين فلا أساس للاستناد إلى عدم صحة شهادتهم للقول ببطلان التحقيق وما انتهى إليه من معاقبة الموظف تأديبياً.

ولكن ما الحكم في حالة امتناع الشاهد عن أداء اليمين أمام هيئات التحقيق قبل سماع شهادته؟

لا يوجد أحكام في نظام الخدمة المدنية خاصة بحالة امتناع الشاهد عن أداء اليمين أمام هيئات التحقيق الإداري، لذلك يمكن الاستعانة بالأحكام الخاصة بهذه الحالة التي نصت عليها المادة (165) من قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به في الأردن بأنه "إذا امتنع الشاهد بغير مبرر قانوني عن أداء اليمين أو عن الإجابة على الأسئلة التي توجهها إليه المحكمة فيجوز لها أن تودعه السجن مدة لا تتجاوز شهراً واحداً".

يستفاد من هذه المادة أنه في حال امتناع الشاهد عن أداء اليمين أمام المحكمة تتم معاقبته من قبل المحكمة بالسجن لمدة لا تتجاوز شهر، وبالتالي تكون هذه المادة قد اشترطت أن يكون الامتناع عن أداء اليمين أمام محكمة وليس أمام هيئات أو لجان تحقيق إداري لكي يتم معاقبته، وفي حال امتناع الشاهد عن أداء اليمين أمام لجان التحقيق الإداري عندئذ تستطيع الجهة الإدارية التابع لها الموظف الممتنع عن أداء اليمين أن تكيف فعله هذا على أنه يشكل مخالفة وظيفية، لأن سلطة تكيف الفعل على أنه يشكل مخالفة وظيفية من عدمه تعود إلى الجهة الإدارية التي يتبع إليها الموظف.

لذلك فإننا نوصي المشرع الأردني بإيراد نص صريح في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي يعالج موضوع امتناع الشاهد عن أداء اليمين أمام هيئات التحقيق قبل سماع شهادته بنص صريح وعدم الاكتفاء بالنصوص العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

وفي إطار حديثنا عن الشهادة لا يفوتنا أن نشير إلى أهم ضوابط سماع الشهادة التي أشار إليها الفقه التي يمكن تطبيقها في مجال التحقيق الإداري، التي تشمل ما يلي (50):

1- أن تؤدي الشهادة بحرية كاملة دون إكراه مادي أو أدبي، بحيث لا يجوز تعريض الشاهد لأي ضغط أو إكراه عند سماع شهادته سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

لم تراعى ذلك فتكون إجراءاتها باطلة، وحيث استند المستدعي ضده بإصدار قراره المطعون فيه إلى هذه الإجراءات الباطلة فيكون قراره باطلاً لأن ما بني على باطل فهو باطل مما يستوجب إلغاؤه (45).

وقضت في حكم آخر لها بالقول " استماع لجنة التحقيق إلى شهادة الشهود دون تحليفهم اليمين القانونية خلافاً لإحكام المادة 36/ب من قانون نقابة الفنانين رقم 9 لسنة 1997 وخلافاً لما قضت به محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها هو إهدار للضمانات التي يجب أن يحاط بها الملاحق تأديبياً، التي تملئها المبادئ العامة في القانون، وتكون التحقيقات بذلك باطلة، ويكون القرار الصادر عن مجلس نقابة الفنانين بصفته مجلساً للتأديب والقاضي بشطب اسم المستدعي من سجلات الأعضاء العاملين في النقابة ومنعه من ممارسة المهنة باطلاً أيضاً لأن ما بني على الباطل باطل" (46).

ولم ترتب محكمة العدل العليا بطلان القرار الصادر بالإدانة عند عدم تحليف الشاهد اليمين طالما أنه لم يتم الاعتماد على هذه الشهادة في إصدار هذا القرار (47)، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول "أن كون المجلس التأديبي قد استمع إلى شهادة أحد الشهود دون أن يحلفه القسم، لا تأثير له على قرار الإدانة ما دام أن المجلس لم يعتمد في قراره على شهادة هذا الشاهد وحدها وإنما استند إلى بيانات أخرى تكفي - بقطع النظر عن شهادة الشاهد المذكور - للإدانة بالتهم التأديبية المسندة" (48).

وفي حكم حديث ذهبت المحكمة الإدارية الأردنية بالاتجاه ذاته عندما قضت في أحد أحكامها بالقول "وعليه فإن الإجراءات التي قامت بها لجنة التحقيق صحيحة، وتتفق مع الأنظمة والتعليمات، أما ما ورد في مرافعة وكيل المستدعي من أن شهادة الشاهد لم تؤخذ تحت القسم القانوني، وبالتالي يفقدها صفة البينة ضد المستدعي، فإن المحكمة تجد أن لجنة التحقيق قد استمعت إلى كافة الشهود بعد أدائهم القسم القانوني ما عدا الشاهد، إلا أنها تجد أن لجنة التحقيق لم تستند إلى هذه الشهادة للقول بعدم صحتها، وإنما استندت في تقريرها إلى اعترافه في التحقيق بالإساءة اللفظية للقسم" (49).

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول إن القضاء الإداري في الأردن يطبق المبدأ العام في البطلان في حال عدم تحليف اليمين للشاهد قبل سماع شهادته إذا لم تتحقق الغاية من هذا الإجراء، والمتمثلة بتحقيق مصلحة الموظف المنسوبة إليه المخالفة، ومصلحة التحقيق نفسه في أن ينتهي إلى إيضاح الحقيقة، ولكن عدم تحليف الشاهد لليمين ليس من شأنه أن

- 2- سماع كل شاهد على إنفراد وبغير حضور شاهد آخر.
- 3- مواجهة الشهود مع بعضهم البعض في حال حصول تضارب أو اختلاف في أقوالهم.
- 4- عدم جواز إطلاع الشاهد أمام لجان التحقيق على أقوال شاهد آخر إلا بعد سماع شهادته.
- 5- عدم جواز توجيه الأسئلة الإيحائية.
- 6- ضرورة سماع شهادة الشهود بحضور الموظف المخالف محل التحقيق.

الفرع الثاني: إجراءات جمع الأدلة:

وتتمثل إجراءات جمع الأدلة التي من الممكن أن تمارسها لجان التحقيق أثناء التحقيق في المخالفات التأديبية بغية الوصول إلى الحقيقة في الإطلاع على الأوراق ذات العلاقة بالمخالفة وبالموظف المحال إلى التحقيق والمعاينة والخبرة وغيرها من الإجراءات.

وفيما يتعلق بسلطة هيئة التحقيق في الإطلاع على الوثائق سواء ما تعلق منها بالمخالفة أو بالملف الوظيفي للموظف المنسوبة إليه المخالفة نلاحظ أنه لا يوجد نص في نظام الخدمة المدنية الأردني يعالج هذا الموضوع، إلا أنه يفترض في حال التحقيق مع موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة لجوء لجنة التحقيق إلى السلطة الرئاسية للموظف الذي يتمتع عن إطلاع اللجنة على الوثائق المتعلقة به والموجودة بحوزته، وخاصة أن من يشكل اللجان التي تتولى أمر التحقيق الإداري هو الوزير المعني وبالتالي يمكنه الأمر بتقديم كافة التسهيلات إلى لجان التحقيق حتى تتمكن من القيام بعملها؛ مما يعني بالنتيجة أنه يمكن للجان التحقيق إصدار أمر يسمح لها بمقتضاه الإطلاع على المستندات والوثائق التي تفيد في كشف الحقيقة، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الموظفين الذين تتكون منهم لجان التحقيق يتبعون عادة للجهة التي حصلت فيها المخالفة التي توجد معظم الوثائق ذات الصلة بالمخالفة بحوزتها، وفي المحصلة أن الموظفين الذين تتكون منهم لجان التحقيق، والموظف الممتنع عن تمكينهم من الإطلاع على المستندات يتبعون لسلطة رئاسية واحدة، وفي حال امتناع أحدهم عن تنفيذ أمر رئاسي يعدّ عندئذ مرتكب مخالفة وظيفية تستوجب العقوبة (51).

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح إلا أنه يمكن الاستدلال على سلطة لجنة التحقيق بالإطلاع على الوثائق والأوراق ذات العلاقة من خلال المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني، التي تطلبت ضرورة "إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها"، وبالتالي لكي تستطيع

هيئة التحقيق كفالة هذه الضمانة للموظف يجب أن تكون قد أطلعت ابتداءً على الأوراق ذات الصلة بالمخالفة. أما في مصر فقد نص المشرع المصري بشكل صريح على منح من يتولى التحقيق الحق في الإطلاع على الوثائق والمستندات التي يرى أنها ضرورية للكشف عن الحقيقة، حيث تنص المادة (7) من قانون النيابة الإدارية رقم (117) لعام 1958 على أنه "لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح"، وكذلك المادة (81) من تعليمات تنظيم العمل الفني بالنيابة الإدارية لعام 2010 التي نصت على أنه "لعضو النيابة الإدارية أثناء مباشرته التحقيق الإطلاع على الأوراق والمستندات اللازمة ولو كانت سرية".

ولم يتطرق المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية المصري إلى موضوع امتناع الجهة الموجودة لديها الوثائق والمستندات عن تمكين لجان التحقيق الإداري من الإطلاع عليها، إلا أنه يجوز لهذه اللجان في هذه الحالة الطلب من الرئيس الإداري للجهة الموجودة لديها الوثائق إصدار أمر يلزم بمقتضاه الموظف الممتنع بتقديم المستندات الضرورية لكشف الحقيقة، وفي حال رفض الرئيس الإداري إصدار مثل هذا الأمر فليس للمحقق الإداري سوى استكمال التحقيق في حدود ما هو متاح لديه من مستندات (52).

ويستدل على ذلك مما نصت عليه المادة (6) من قانون النيابة الإدارية رقم (117) لسنة 1958 التي جاء فيها أنه "إذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التي يرى عضو النيابة الإدارية أنها لازمة للتحقيق عرض الأمر على الوزير أو الرئيس المختص للبت في الموضوع"، إذاً يستفاد من هذه المادة أن الوزير أو الرئيس المختص هو المرجع في البت بموضوع امتناع الموظف عن تمكين أعضاء النيابة الإدارية من الإطلاع على الوثائق والمستندات التي تفيد مجرى التحقيق في المخالفات الوظيفية.

أما بالنسبة للمعاينة فتملك الجهة التي تباشر التحقيق الإداري القيام بإجراء المعاينة في إطار التأديب الوظيفي لإثبات أمر يفيد في كشف حقيقة المخالفة الوظيفية سواء تمثل ذلك في إثباتها أو نفيها ويقصد بالمعاينة بالمعنى العام "الكشف الحسي المباشر والمادي لإثبات حالة شيء أو مكان أو شخص وكل ما يفيد في كشف الحقيقة" (53)، ومن ثم فهي تتعلق بمشاهدة مكان ارتكاب المخالفة الوظيفية أو الشيء أو الأداة التي ارتكبت بها.

ولم ينص المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية على جواز إجراء المعاينة لأغراض التحقيق في المخالفة الوظيفية

متخصصة يحقق العدالة بالنسبة للموظف المنسوبة إليه المخالفة، بحيث لا يعاقب عن أية مخالفة إلا بعد ثبوتها بحقه بموجب الخبرة اللازمة إذا ما تطلب الأمر ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن بناء التحقيق على خبرة متخصصة يجعل قرار الجزاء التأديبي بمنأى عن الإلغاء لأنه مبني على تحقيق مستوفٍ لكافة شروط ومقومات التحقيق القانوني بصفة عامة.

ونرى كذلك وضع نظام للإجراءات التي يجب إتباعها في التحقيق الإداري على غرار قوانين أصول المحاكمات، بحيث يكون لدينا تنظيم تشريعي متناسق ومتكامل وقادر على ضبط عملية التحقيق الإداري، وذلك على غرار ما هو معموم به في مصر؛ وذلك يعمل على التقليل من الحجم الكبير من إحكام القضاء الإداري الأردني التي حكمت ببطلان الكثير من القرارات لعدم توفر ضمانات التحقيق الإداري للموظفين المتهمين بمخالفات تأديبية، وفي ذلك تخفيف عن كاهل القضاء، كما أنه يساهم في ترسيخ القواعد الإجرائية في المجال التأديبي.

الخاتمة

لقد تناول هذا البحث موضوع الضوابط القانونية للتحقيق الإداري وتتجلى أسباب البحث في هذا الموضوع في ضرورة منح الموظف ضمانات جوهريّة تتمثل بالتحقيق معه، وحسب الأصول قبل فرض العقوبة بحقه، وإلا كان قرارها بفرض الجزاء التأديبي معيباً.

وخلص هذه البحث الذي تكون من مطلبين وعلى التوالي ماهية التحقيق الإداري، إجراءات التحقيق الإداري إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتلخص بما يلي:

ومن النتائج التي توصل إليها الباحث في هذه الدراسة ما يلي:

1- التحقيق الإداري أمر ضروري، ويعني بمفهومه العام التحري والتدقيق في البحث عن شيء ما في سبيل التأكد من وجوده، أو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة وكشف حقيقتها وإيجاد الدليل عليها من خلال البحث والتحري عن أدلتها، ويجب أن يكون سابقاً على توقيع الجزاء، كونه يستهدف جمع الأدلة والبحث عن الوثائق والأوراق والمستندات والأدوات ذات العلاقة بالمخالفة المسلكية محل التحقيق.

2- نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ قد قصر وجوب إجراء التحقيق على عقوبات تأديبية معينة وهي (الاستغناء عن الخدمة والعزل)، وهذا يعني بمفهوم المخالفة أن ما عداها من عقوبات (التنبيه، والإنذار، والحسم من الراتب، وحجب الزيادة

من عدمه، إلا أنه من الجائز (54) لهيئات التحقيق إجراء المعاينة، من خلال زيارة الأماكن التي وقعت فيها المخالفة الوظيفية والاطلاع على المستندات والوثائق ذات الصلة بالمخالفة الوظيفية المرتكبة، بهدف تحديد الظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة محل التحقيق وتحديد ظروف عمل مرتكبها (55).

أما في التشريع المصري فقد أجازت تعليمات النيابة الإدارية المصرية رقم (160) لسنة 2010 للنيابة الإدارية إجراء المعاينة فنصت المادة (146) منها على أن "المعاينة إجراء من إجراءات التحقيق يجوز للنيابة الإدارية أن تقوم به في غيبة المتهم إذا لم يتيسر حضوره".

فيلاحظ أن المشرع المصري قد أجاز لكل من محقق الجهة الإدارية وأعضاء النيابة الإدارية إجراء المعاينة لأغراض التحقيق في المخالفة الوظيفية، وإن كان بعض الفقه يرى بأن سلطة محقق الجهة الإدارية في إجراء المعاينة محصورة داخل الجهة الإدارية التي يجري فيها التحقيق، بينما يكون لأعضاء النيابة الإدارية سلطة إجراء المعاينة داخل وخارج الجهة الإدارية التي يجري فيها التحقيق إذا كانت المعاينة متصلة بالوقائع محل التحقيق (56).

أما فيما يتعلق بالخبرة التي من الممكن تعريفها بأنها "وسيلة علمية وفنية للكشف عن بعض الأدلة أو تحديد قيمتها التدلالية، يقوم بها أهل الفن والاختصاص والصناعة ممن يختارهم القاضي لإبداء رأيهم الفني في مسائل فنية تتعلق بإثبات الدعوى" (57)، فلم يتطرق المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية إلى أمر جواز إجراء الخبرة من عدمه، وقد أجاز المشرع الأردني اللجوء إلى إجراء الخبرة عند مباشرة التحقيق الجنائي إذا تطلب التحقيق ذلك (58).

ولم يتطرق المشرع المصري كذلك في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015 إلى موضوع الاستعانة بأهل الخبرة لأغراض التحقيق في المخالفة الوظيفية، إلا أن تعليمات النيابة الإدارية المصرية أجازت للنيابة الإدارية الاستعانة بأهل الخبرة عند مباشرتها التحقيق، وذلك في الحالات الفنية التي تتطلب ذلك، أي أن لأعضاء النيابة الإدارية اللجوء إلى أهل الخبرة في المسائل الفنية التي يتعذر عليهم الإلمام بها (59).

ويرى جانب من الفقه أنه يجوز لهيئات التحقيق الإداري اللجوء إلى الخبرة في الحالات التي يفتقد أعضاء هيئات التحقيق فيها الإلمام في مجالاتها إلماماً كافياً، لتطلبها خبرات فنية متخصصة كخبرات الطبيب والمحاسب القانوني (60).

ويرى الباحث أن لجوء أعضاء هيئات التحقيق إلى الاستعانة بأهل الخبرة في الحالات التي تتطلب خبرات فنية

التأديبي بمنأى عن الإلغاء لأنه مبني على تحقيق مستوفٍ لكافة شروط ومقومات التحقيق القانوني بصفة عامة.

8- تخضع القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية كغيرها من القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري، وقد صدر في الأردن قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 الذي جعل القضاء الإداري على درجتين، ويؤمل أن يكون في ذلك مزيداً من الحماية لحقوق الموظفين من تعسف الإدارة.

التوصيات:

وفي ضوء هذه النتائج فإن هذه الدراسة توصي بما يلي:

1- النص صراحةً في نظام الخدمة المدنية على حق هيئات التحقيق الإداري بالإطلاع على الوثائق المتعلقة بالمخالفة الوظيفية أو بالملف الوظيفي للموظف المنسوبة إليه المخالفة الوظيفية.

2- ننمى على المشرع الأردني أن ينص صراحةً على أن يكون التحقيق وجوبياً في جميع الأحوال، وأن لا يقتصر على المخالفات الجسيمة التي تستدعي إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

3- إيراد نص في نظام الخدمة المدنية يجيز للجان التحقيق اللجوء إلى المدعي العام لإصدار أمر بإجراء تفتيش شخص الموظف ومسكنه تحت رقابته وإشرافه إذا وجدت أسباب ومبررات قوية تدعو لإجراء التفتيش لإغراض التحقيق في المخالفة الوظيفية، وكذلك إيراد نص يجيز للجان التحقيق الإداري إجراء المعاينة، والاستعانة بأهل الخبرة إذا تطلب مجرى التحقيق ذلك.

4- نوصي المشرع الأردني بإيراد نص صريح في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي يعالج موضوع حالة امتناع الشاهد عن أداء اليمين أمام هيئات التحقيق الإداري قبل سماع شهادته بنص صريح وعدم الاكتفاء بالنصوص العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية.

وضع نظام للإجراءات التي يجب إتباعها في التحقيق الإداري على غرار قوانين أصول المحاكمات، بحيث يكون لدينا تنظيم تشريعي متناسق ومتكامل وقادر على ضبط عملية التحقيق الإداري، وذلك على التقليل من الحجم الكبير من أحكام القضاء الإداري الأردني المتعلقة ببطلان الكثير من القرارات لعدم توفر ضمانات التحقيق الإداري للموظفين المتهمين بمخالفات تأديبية، وفي ذلك تخفيف عن كاهل القضاء، كما أنه يسهم في ترسيخ القواعد الإجرائية في المجال التأديبي.

السببية لمدة سنة أو ثلاث سنوات أو خمس سنوات) يمكن أن توقع على الموظف دون استلزام إجراء تحقيق قبل توقيعها؛ مما يترتب عليه فقدان الموظف لضمانة إجراء التحقيق وهي ضمانة تحميه من الاتهام لمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب، ويعتقد الباحث أن إعفاء المشرع في بعض الحالات من تشكيل لجنة تحقيق لا يعني الإعفاء من التحقيق مع الموظف، فهذا إجراء ضروري وفي كل الأحوال.

3- تقسم إجراءات التحقيق الإداري إلى إجراءات خاصة بجمع أدلة الاتهام إثباتاً أو نفيًا، كالإطلاع على الأوراق والمعاينة والخبرة والتفتيش وإجراءات متعلقة بشهادة الشهود.

4- تعرف الخبرة بأنها "وسيلة علمية وفنية للكشف عن بعض الأدلة أو تحديد قيمتها التدللية، يقوم بها أهل الفن والاختصاص والصناعة ممن يختارهم القاضي لإبداء رأيهم الفني في مسائل فنية تتعلق بإثبات الدعوى"، بينما يقصد بالمعاينة بالمعنى العام "الكشف الحسي المباشر والمادي لإثبات حالة شيء أو مكان أو شخص وكل ما يفيد في كشف الحقيقة".

5- إن القضاء الإداري في الأردن يطبق المبدأ العام في البطلان في حال عدم تحليف اليمين للشاهد قبل سماع شهادته إذا لم تتحقق الغاية من هذا الإجراء، والمتمثلة بتحقيق مصلحة الموظف المنسوبة إليه المخالفة، ومصلحة التحقيق نفسه في أن ينتهي إلى إيضاح الحقيقة، ولكن عدم تحليف الشاهد لليمين ليس من شأنه أن يؤدي وبشكل مطلق إلى بطلان التحقيق وما انتهى إليه من معاقبة الموظف تأديبياً، إلا إذا كان قرار الجزاء التأديبي قد بني على أساس أقوال هؤلاء الشهود، فشهادة الشهود الذين لم يحلفوا اليمين القانونية قبل سماعهم لا يجوز أن يعول عليها في إدانة الموظف المنسوبة إليه المخالفة، ولكن إذا كانت هنالك بيانات وقرائن أخرى غير شهادة الشهود الذين لم يحلفوا اليمين فلا أساس للاستناد إلى عدم صحة شهادتهم للقول ببطلان التحقيق وما انتهى إليه من معاقبة الموظف تأديبياً.

6- لم يتطرق المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية إلى أمر جواز إجراء الخبرة أو المعاينة من عدمه.

7- إن لجوء أعضاء هيئات التحقيق إلى الاستعانة بأهل الخبرة في الحالات التي تتطلب خبرات فنية متخصصة يحقق العدالة بالنسبة للموظف المنسوبة إليه المخالفة، بحيث لا يعاقب عن أية مخالفة إلا بعد ثبوتها بحقه بموجب الخبرة اللازمة إذا ما تطلب الأمر ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن بناء التحقيق على خبرة متخصصة يجعل قرار الجزاء

الهوامش

- (1) الطماوي، سليمان. (1986)، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 74.
- (2) سعادة، سمير إبراهيم. (1994)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، ص 120.
- (3) منظور، جمال الدين. (2004)، معجم لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ص 176.
- (4) الآية رقم (18) من سورة الأحقاف.
- (5) العجارمة، نوفان. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، ص 286.
- (6) الشنيتوي، سعد. (2007)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 7.
- (7) شطناوي، فيصل. (2012)، إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، العلوم الإنسانية، المجلد 26، العدد 7، ص 1532.
- (8) سورة الإسراء الآية 7).
- (9) سورة الحجرات الآية 6).
- (10) علي، محمد إبراهيم الدسوقي. (2001)، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 5.
- (11) ياقوت، محمد ماجد. (2004)، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 113.
- (12) القبيلات، حمدي. (2010)، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 343.
- (13) ورد في العجارمة، نوفان. (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 286.
- (14) محارب، علي جمعة. (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 56.
- (15) حكم المحكمة الإدارية رقم (32/1134)، جلسة رقم (1992/1/25)، وحكم المحكمة الإدارية رقم (52/139)، جلسة رقم (1999/5/21)، البهي، سمير يوسف (2007)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ط 1، القاهرة، دار الكتب القانونية.
- (16) حمزة، محمد. (1960)، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ص 62.
- (17) الطماوي، سليمان. (1970)، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 255.
- (18) الشخيلي، عبد القادر. (1983)، السياسة السليمة في تأديب الموظفين بالدولة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ص 13.
- (19) الطماوي، سليمان. (1970)، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 80.
- (20) أبو يونس، محمد. (2000)، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 153.
- (21) حكم محكمة العدل العليا رقم (1999/316) تاريخ 1999/11/24، منشور على الصفحة (3136) من العدد (7) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2000.
- (22) أبو يونس، محمد. (2000)، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، مرجع سابق، ص 153.
- (23) حمزة، محمد. (1960)، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، مرجع سابق، ص 62.
- (24) القبيلات، حمدي. (2010)، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 344.
- (25) حكم محكمة العدل العليا رقم (2000/36) تاريخ 2000/9/24، منشور على الصفحة (1916) من العدد (10) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001.
- (26) حكم محكمة العدل العليا رقم (1998/12) تاريخ 1998/5/30، منشور على الصفحة (571) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1999.
- (27) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ 1961/2/11، السنة (6) مجموعة أحكامها، ص 706.
- (28) الزعنون، سليم. (2001)، التحقيق الجنائي، ج 1، ط 4، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، ص 31.
- (29) ياقوت، محمد ماجد. (2007)، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، ط 4، دار الجامعة الجديدة، ص 318.
- (30) بليلي، كريمه. (2013)، التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ص 20.
- (31) سورة الأنعام، الآية (163).
- (32) ياقوت، محمد ماجد. (2007)، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص 318.
- (33) مصطفى، محمود. (1970)، شرح قانون الإجراءات الجنائية، النهضة العربية، ص 259.
- (34) ياقوت، محمد ماجد. (2007)، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص 324.
- (35) بليلي، كريمه. (2013)، التحقيق الإداري كإحدى الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 23.
- (36) الشطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 326.
- (37) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1378)، لسنة (34) ق، جلسة (1993/3/16)، مشار إليه في طنطاوي، ممدوح (2003)، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 161.
- (38) بدر، أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 190.
- (39) أحمد، هلاي عبد الله (1984)، النظرية العامة للإثبات في المواد الجنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ص 810.
- (40) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2014/75) تاريخ 2014/11/25، منشورات مركز عدالة.
- (41) حكم محكمة العدل العليا (1997/111)، بتاريخ 1997/9/9، منشورات مركز عدالة.
- (42) أنظر المادة (145/ب/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

- أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومروسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل".
- (51) محجوب، ثروت محمود، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، مرجع سابق، ص 338.
- (52) الجوخدار، حسن. (2008)، التحقيق الابتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 90.
- (53) شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 326.
- (54) أجازت المادة (29) والمادة (43) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961 إجراء المعايينة.
- (55) محجوب، ثروت محمود، التحقيق الإداري ودور النيابة العامة فيه، مرجع سابق، ص 372.
- (56) الجوخدار، حسن، التحقيق الابتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص 95.
- (57) أنظر المواد (39 و 40 و 41) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته.
- (58) أنظر المواد (122 - 127) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية رقم (160) لسنة 2010.
- (59) شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 326.

- الطماوي، سليمان. (1986). مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي.
- طنطاوي، ممدوح. (2003). الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- العجارمة، نوفان. (2007). سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، عمان.
- على، محمد إبراهيم الدسوقي. (2001). ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- القبيلات، حمدي. (2010). القانون الإداري، الجزء الثاني، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.
- محارب، علي جمعة. (2004). التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- مصطفى، محمود. (1970). شرح قانون الإجراءات الجنائية، النهضة العربية.
- ياقوت، محمد ماجد. (2004). شرح الإجراءات التأديبية، الإسكندرية، دار منشأة المعارف.
- ياقوت، محمد ماجد. (2007). أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، ط 4، دار الجامعة الجديدة.
- ثالثاً: المجالات العلمية:
- شطناوي، فيصل (2012). إجراءات وضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، العلوم الإنسانية، المجلد 26، العدد 7.
- رابعاً: الرسائل العلمية:

- (43) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (4753) لسنة (35)، جلسة 1994/12/20، مشار إليه في الشنوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق ص 131.
- (44) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (2009/411) تاريخ 2010/3/25، منشورات مركز عدالة القانوني.
- (45) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1999/369) تاريخ 2000/1/1، منشورات مركز عدالة القانوني.
- (46) خليفة، عبدالعزيز. (2006)، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ص 186.
- (47) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1974/11)، تاريخ 1974/1/1، منشورات مركز عدالة القانوني.
- (48) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2014/81)، تاريخ 2014/11/19، منشورات مركز عدالة.
- (49) كنعان، نواف. (2012)، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الرابعة، الآفاق المشرقة ناشرون عمان، الأردن، ص 188، خليفة، عبدالعزيز، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 187.
- (50) تنص المادة (67/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على ".....على الموظف الالتزام بما يلي: تنفيذ

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

- منظور، جمال الدين. (2004). معجم لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت.
- ثانياً: الكتب:
- أبو يونس، محمد. (2000). الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- بدر، أحمد سلامة. (2004)، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة، دار النهضة العربية.
- حمزة، محمد. (1960). القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى.
- الزعنون، سليم. (2001). التحقيق الجنائي، ج 1، ط 4، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان.
- سعادة، سمير إبراهيم (1994). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية.
- الشنوي، سعد. (2007). التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- شطناوي، علي خطار. (1998). دراسات في الوظيفة العامة، عمان، دار وائل للنشر.
- الشيخلي، عبد القادر. (1983). السياسة السليمة في تأديب الموظفين بالدولة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان.
- الطماوي، سليمان. (1970). القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

The Legal Procedures of Administrative Inquiry

*Mohammad N. Iliat, Mohammad Al-Magbeh **

ABSTRACT

The stud explored the legal regulations of administrative inquiry. The inquiry that takes place prior to the penalty is the most important disciplinary procedures for the employee. The employee must be inquired and defended in order to check the charge and its circumstances. This paper is divided into two main sections the first is also divided into two subsections related to the definition of administrative inquiry and its scope, the second main section dealt with issues related to inquiry procedures, witnesses and the arrangements of evidence collection.

Keywords: Administrative Inquiry, Legal Procedures, Witnesses, Evidence.

* Faculty of Shari'a; The University of Jordan, Jordan. Received on 28/12/2015 and Accepted for Publication on 11/07/2016.