

ضمانات تأديب الموظف العام

في مرحلة التحقيق

”دراسة مقارنة“

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحثة

هند ماهر داود عبد الرحيم

لجنة الحكم على الرسالة:

رئيساً

الأستاذ الدكتور/ رأفت إبراهيم فوده

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة
رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة الأسبق

مشرفاً وعضواً

الأستاذ الدكتور/ رجب محمود طاجن

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة
وكيل كلية الحقوق للدراسات العليا والبحوث بجامعة القاهرة السابق

عضواً

الأستاذ المستشار الدكتور/ عبد الله علي سالم قنديل

نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَكَانَ فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكَ عَظِيمًا ﴿١١٣﴾﴾

صدق الله العظيم

النساء

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى أستاذي الجليل الأستاذ الدكتور/ رأفت إبراهيم فودة، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة، أحد أعلام فقه القانون العام، الذي شرفت برئاسته للجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة، رغم أعبائه ومسؤولياته الجسام، الأمر الذي يعد شرفاً لا يضاهيه شرف، فقد تعلمت من سيادته الكثير، وقد شملني بعلمه وجوده وكرمه، طيلة دراستي بكلية الحقوق جامعة القاهرة، فلسيادته عظيم الشكر والعرفان وخالص التقدير والامتنان.

كما أتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى أستاذي الجليل الأستاذ الدكتور/ رجب محمود طاجن، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة، أحد أعلام فقه القانون العام، وقد كان شرفاً لي قبول سيادته الإشراف على هذه الرسالة، رغم أعبائه الجسام ومسؤولياته المتعددة، وقد كان سيادته عوناً لي طيلة إعداد هذه الرسالة واقتراح خطتها، حيث أعطى من وقته الكثير على مدى سنوات إعدادها، وقد كان لتوجيهات سيادته بالغ الأثر، في إخراج هذا العمل على هذا النحو، فقد شملني بعلمه وفضله وكرمه طيلة السنوات الماضية، فلسيادته أسمى آيات التقدير والعرفان والاحترام.

وأتوجه بخالص الشكر وعظيم التقدير، إلى أستاذي الجليل الأستاذ المستشار الدكتور/ عبد الله علي سالم قنديل، نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية، الذي شرفت بقبول سيادته الانضمام إلى لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة، رغم أعبائه الجسام، ومسؤولياته العظيمة، حيث كان لمشاركة سيادته، بالغ الأثر وعظيم الامتنان، فلسيادته عظيم الشكر والتقدير والعرفان.

مقدمة

يمثل النظام التأديبي جزءاً أساسياً من نظام الوظيفة العامة، وذلك لدوره في تحقيق الانضباط في العمل، وضمان سيره بانتظام واضطراد، وبما يحقق غايات المرافق العامة على اختلاف أنواعها وأهدافها في تقديم خدماتها ارتقاءً بالمصلحة العامة. كما يشكل النظام التأديبي في الوظيفة العامة عاملاً للردع السلبي الخاص والعام، فإذا كان الأصل هو انتظام الموظفين والتزامهم بالقوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها، فإن أي خروج من قبل الموظف العام على مقتضى الواجب الوظيفي أو أي ظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يكون من شأنه أن ينتهي إلى مجازاته تأديبياً جزاً ونهياً له عن الاستمرار في إثبات هذا السلوك المؤثم، وردعاً لغيره من الموظفين ومنعاً لهم من أن يأتوا أياً من الأفعال المخالفة للقانون. وفي الردع الخاص والعام للنظام التأديبي في الوظيفة العامة إحكام للرقابة على أداء الموظفين العموميين لواجباتهم وعلى اجتنابهم للمحظورات المفروضة عليهم، وبما يحقق حسن أداء الإدارة لوظائفها المنوطة بها^(١).

وقد أصبح وجود الموظفين العموميين ضرورة في الحياة العامة لكل الدول، وأصبح وجودهم بأعداد هائلة وفئات عديدة، ظاهرة عادية^(٢)، لذا، فقد ذهب رأي^(٣) إلى "إن قوة الدول وتقدمها يقاس دائماً بكفاءة موظفيها، بغض النظر عن امكاناتها المادية.

ونظراً لأهمية الدور الذي يقوم به الموظف العام، كان لزاماً على المشرع أن يحيطه بالضمانات القانونية التي تيسر له سبل أداء العمل المنوط به، وبصفة خاصة حال إخضاعه للمساءلة التأديبية.

(١) د. رجب محمود طاجن: القانون الإداري، بدون دار نشر أو سنة طبع، ص ٣٧٩ وما بعدها.

(٢) د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاء، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٦٩، ص ٣٥.

(٣) د. جان يوسف حبيب، الصلاحية الأدبية لتولي الوظيفة العامة" دراسة مقارنة" كلية الحقوق - جامعة بني سويف، ٢٠١٦، ص ٣٣.

ويعد تأديب الموظف العام هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما أنه من اللازم أن يكافأ الموظف المجد على اجتهاده بالترقية وغيرها، فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة، وكما أحيطت الترقية بضمانات جدية، فإنه من اللازم أن يحاط تأديب الموظفين بضمانات تحمي الموظف من التعسف^(١).

وفي إيجاد مبرر للقانون التأديبي ذهب رأي من الفقه^(٢) "بأن الأخلاق هي التي توفر للقانون التأديبي مبرره الأساسي ودعم سلطته، مع عدم الخط بين الالتزام الأخلاقي والالتزام القانوني، إذ يختلف جوهر كل منهما، وفي حين تشير الأخلاقيات إلى التزام الموظف العام بواجباته المهنية تبعاً للطبيعة البشرية، فإن القانون التأديبي يضع القواعد وينظمها وفقاً لمتطلبات الوظيفة العامة وبالتالي المصلحة العامة".

وتواجه القواعد المنظمة للإجراءات التأديبية مشكلة معقدة، وهي التوفيق بين حق الإدارة في أن يكون لها فاعلية في تسيير المرافق العامة، وحق الموظف المتهم بأن يكون له بعض الضمانات خلال التحقيق والمحاكمة؛ ولتحقيق هذه الغاية يلزم في تنظيم الإجراءات التأديبية وجود قواعد قانونية تتضمن أحكام التوازن بين فاعلية الإدارة وتوافر ضمانات للموظف المتهم^(٣)؛ إذ يجب على الإدارة في جميع الأحوال التقيد بمفهوم المشروعية عند قيامها بالأعمال المخولة لها بمقتضى القانون، ولهذا ذهب أستاذنا الدكتور/ رأفت فودة إلى القول بأنه "وعند أداء وظيفتها وتنفيذ مهامها المكلفة بها قانوناً، يجب على الإدارة أن تضع نصب أعينها مقتضيات مبدأ المشروعية، والتي أجملناها في ضرورة تطابق *confirmité* تصرفاتها وقراراتها مع القانون بمعناه الواسع، وإلا تعرضت هذه التصرفات للإلغاء مرتبة بذلك مسئوليتها قبل من أضرت به هذه التصرفات بوصفها عمل غير مشروع وضار من قبل القضاء الإداري"^(٤).

(١) علي الدين زيدان، ومحمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، الجزء الأول، المجموعة المتحدة، المكتب الفني للإصدارات القانونية، طبعة سنة ٢٠٠١، ص ٢٨٥.

(2) FRANCIS (DELPREE): L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, thèse de doctorat, Droit, Paris, 1969.P.23.,

(٣) محمد ماجد ياقوت: التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٣٤.

(٤) د. رأفت فودة، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء" مبدأ المشروعية - الاختصاص- دعوى الإلغاء" - دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٣٤.

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	٧
المشكلة البحثية	١٢
أهمية الدراسة	١٢
افتراضات وتساؤلات الدراسة	١٣
منهجية الدراسة	١٥
خطة الدراسة	١٦

الفصل التمهيدي

١٩	ماهية التأديب وطبيعته ومصادر ضماناته
٢١	المبحث الأول: ماهية النظام التأديبي.
٢١	المطلب الأول: تعريف النظام التأديبي.
٢٤	المطلب الثاني: ماهية التحقيق التأديبي.
٢٥	الفرع الأول: تعريف التحقيق التأديبي.
٣٠	الفرع الثاني: عناصر التحقيق التأديبي وأهميته.
	المطلب الثالث: - إسهامات الفقه والقضاء في تعريف المخالفات
٣٢	التأديبية.
٣٦	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للنظام التأديبي.
٤٨	المبحث الثالث: مصادر ضمانات التأديب.
٥٠	المطلب الأول: مصادر ضمانات التأديب التشريعية.
٦٥	المطلب الثاني: مصادر ضمانات التأديب القضائية.

الباب الأول

٧١	إحالة الموظف إلى التحقيق التأديبي
	الفصل الأول
٧٣	الموظف الخاضع للإحالة إلى التحقيق التأديبي

رقم الصفحة

الموضوع

- ٧٤ المبحث الأول: تعريف الموظف العام تشريعاً.
- ٨٠ المبحث الثاني: تعريف الموظف العام فقهاً وقضاءً.
- ٩١ المبحث الثالث: الشروط الواجب توافرها، لاكتساب صفة الموظف العام.

الفصل الثاني

- ١٠٥ **الطبيعة القانونية لقرار الإحالة إلى التحقيق والسلطة المختصة بإصداره**
- ١٠٧ المبحث الأول: الطبيعة القانونية لقرار الإحالة إلى التحقيق.
- المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق
- ١١١ والقيود التي ترد عليها.
- ١١٢ المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق.
- المطلب الثاني: القيود التي ترد على سلطة الإحالة للتحقيق ومباشرته.

الفصل الثالث

- ١٣٥ **الإحالة إلى التحقيق بناءً على شكوى من الأفراد**
- ١٣٦ المبحث الأول: ماهية الحق في الشكوى ومصدره.
- ١٣٧ المطلب الأول: ماهية الحق في الشكوى.
- ١٣٩ المطلب الثاني: مصادر الحق في الشكوى.
- ١٤١ المبحث الثاني: قواعد وإجراءات الشكوى.

الباب الثاني

الضمانات المتعلقة بذاتية التحقيق التأديبي

الفصل الأول

- ١٥١ **الضمانات الإجرائية والشكلية المتعلقة بذاتية التحقيق**
- ١٥١ المبحث الأول: الضمانات الإجرائية المتعلقة بذاتية التحقيق.
- ١٥٩ المبحث الثاني: الضمانات الشكلية المتعلقة بذاتية التحقيق.
- ١٥٩ المطلب الأول: مبدأ كتابة التحقيق.
- ١٦٠ الفرع الأول: كتابة التحقيق.
- ١٦٦ الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ كتابة التحقيق.

- الفرع الثالث: البيانات الواجب توفرها في محضر التحقيق والأثر
المرتتب على فقدان أوراق التحقيق. ١٧٢
- المطلب الثاني: الشروط الواجب توفرها في المحقق. ١٧٨
- الفرع الأول: تأهيل المحقق علمياً. ١٧٩
- الفرع الثاني: صفات وواجبات المحقق. ١٨١
- الفرع الثالث: حيدة المحقق والجهة الإدارية والنيابة الإدارية
ووسائل كفالة ضمانات الحيدة. ١٨٢

الفصل الثاني

- الضمانات الموضوعية المتعلقة بذاتية التحقيق**
- المبحث الأول: مباشرة التحقيق التأديبي. ١٩٣
- المطلب الأول: مباشرة التحقيق التأديبي بواسطة النيابة الإدارية. ١٩٤
- المطلب الثاني: مباشرة التحقيق التأديبي بواسطة الجهة الإدارية. ٢٠٨
- المبحث الثاني: التفويض في الاختصاص التأديبي. ٢١٣

الفصل الثالث

- ضمانات مذكرة التصرف في التحقيق التأديبي**
- المبحث الأول: ضمانات إعداد مذكرة التصرف في التحقيق. ٢١٩
- المطلب الأول: موجز الوقائع ومجريات التحقيق ٢٢٠
- المطلب الثاني: التسبيب ٢٢٣
- المطلب الثالث: القيد والوصف للمخالفة محل التحقيق ٢٢٤
- المبحث الثاني: المآخذ المتعلقة بمذكرة التصرف في التحقيق. ٢٢٧
- ٢٣١

الباب الثالث

- الضمانات المتعلقة بالموظف في مرحلة التحقيق التأديبي**

الفصل الأول

- مواجهة الموظف العام وكفالة حق الدفاع في مرحلة التحقيق التأديبي ٢٤١
- المبحث الأول: ضمانات مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه: ٢٤١

رقم الصفحة

الموضوع

- المطلب الأول: تعريف مبدأ المواجهة في التشريع المصري
والفرنسي. ٢٤٢
- الفرع الأول: تعريف مبدأ المواجهة في التشريع المصري. ٢٤٢
- الفرع الثاني: تعريف مبدأ المواجهة في التشريع الفرنسي. ٢٤٧
- المطلب الثاني: كيفية إجراء المواجهة الصحيحة أثناء إجراء التحقيق
التأديبي. ٢٤٨
- المطلب الثالث: الاستعانة بشهادة الشهود أثناء مواجهة الموظف
المحال إلى التحقيق التأديبي. ٢٥٢
- المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف العام لكفالة حق الدفاع
المطلب الأول: حق الدفاع أثناء التحقيق ونطاق تطبيقه ٢٦٢
- الفرع الأول: مفهوم حق الدفاع وتاريخه. ٢٦٣
- الفرع الثاني: كيفية كفالة حقوق الدفاع أثناء التحقيق. ٢٧١
- الفرع الثالث: نطاق تطبيق حقوق الدفاع. ٢٨٠
- المطلب الثاني: ضمانات حق الاطلاع على ملف التحقيق وملف الخدمة
الفرع الأول: حق الاطلاع على ملف التحقيق وملف الخدمة في
القانون المصري. ٢٨٥
- الفرع الأول: حق الاطلاع على ملف التحقيق وملف الخدمة في
القانون الفرنسي. ٢٨٩
- المطلب الثالث: الضمانات المقررة للموظف العام أثناء الاستجواب. ٢٩٦

الفصل الثاني

ضمانات تفتيش الموظف العام أثناء التحقيق

- وإجراءات معاينة مكان وقوع المخالفة**
٣٠٣
- المبحث الأول: تعريف التفتيش والسلطة المختصة بإجرائه وشروط صحته. ٣٠٤
- المبحث الثاني: تعريف المعاينة وشروطها والسلطة المختصة بإجرائها. ٣١٣

الفصل الثالث

٣١٧	الضمانات المقررة للموظف العام عند إيقافه احتياطياً عن العمل لمصلحة التحقيق
	المبحث الأول: تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق
٣١٨	وتمييزه.
	المبحث الثاني: خصائص الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق
٣٣٢	وشروطه.
	المبحث الثالث: السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة
٣٤٩	التحقيق وإطاره الزمني.
٣٥٩	المبحث الرابع: آثار الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق.
٣٧٥	الخاتمة
٣٩١	قائمة المراجع
٤١٩	الفهرس

مستخلص الرسالة

تعد مرحلة التحقيق التأديبي من المراحل الهامة في النظام التأديبي، ومن ثم إعمال المساءلة التأديبية، لذا، فإن العبرة في التحقيق تكمن في مضمونه وجوهره وما يجب أن تتوفر فيه من ضمانات تقطع بمشروعيته، والتي تتحدد بإجرائه على نحو قانوني سليم، من حيث الإجراءات أو المحل أو الغاية.

وقد أحاط المشرع والقضاء مرحلة التحقيق التأديبي بمزيد من الضمانات بهدف إعمال التوازن بين حق الإدارة في المساءلة وحق الموظف في تحقيق أوجه دفاعه وممارسة كافة حقوقه القانونية المكفولة له، ولكي يكون التحقيق التأديبي سليماً، محققاً لغايته، يتعين أن تجريه سلطة التحقيق المختصة، في الشكل الذي حدده القانون، ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الاتباع في إجرائه وخرج على طبيعته الموضوعية المحايدة والنزيهة، ما دام في أي من تلك العيوب التي تشوبه مساساً بحقي المواجهة والدفاع والحقوق والضمانات المرتبطة بهما.

ولذلك، فإن دراسة ضمانات تأديب الموظف العام في مرحلة التحقيق تتمتع بأهمية كبيرة في ظل تشعب الحقوق والواجبات المتعلقة بأداء الموظف العام لأعمال الوظيفة العامة للوصول إلى تسيير المرفق العام بانتظام واضطراد في إطار حفظ الحقوق القانونية للإدارة والموظف تحت إطار مبدأ المشروعية وخضوع الجميع للقانون.

الكلمات الدالة:

الموظف العام- التحقيق الإداري - التأديب - المخالفة التأديبية - الضمانات الموضوعية - مبدأ الشرعية.

Sommaire de la thèse

La phase d'enquête disciplinaire est l'une des étapes importantes du système de discipline et, par conséquent, l'exercice de la responsabilité disciplinaire, de sorte que l'expérience dans les enquêtes réside dans sa complexité et son champ et dans lequel des garanties de réduction de son projet doivent être disponibles, ce qui détermine qu'il doit être exécuté légalement correctement, en termes de procédures, de lieu ou de but.

La phase d'enquête disciplinaire a été couverte et supprimée par des garanties supplémentaires en vue d'équilibrer le droit d'administration à la responsabilité et le droit de l'employé à exercer ses fonctions de défense et l'exercice de tous ses droits légaux qui lui sont conférés, et toute enquête disciplinaire doit être exécutée par l'autorité compétente en son nom, dans la forme déterminée par la loi, et sera irrévocable si elle a découlé des biens publics liés à son exécution et découle de sa nature objective intentionnelle et négligeable, pour autant que l'une de ces lacunes soit proportionnelle à la réaction, à la défense, aux droits et aux garanties qui y sont associés.

Par conséquent, l'étude des garanties de la qualification du fonctionnaire public dans la phase d'enquête jouit d'une grande importance dans le cadre de l'épuisement des droits et des obligations liés à l'exécution de la fonction publique pour l'accès à la gestion régulière des annexes publiques et l'intervention dans le contexte de la sauvegarde des droits légaux d'administration et d'employé en vertu du principe de la procédure et la soumission de tous à la loi.

Mots clés :

Fonctionnaire public - Enquête administrative - Discipline - Infraction disciplinaire - Garanties objectives - Principe de légalité.



Université du Caire

Faculté de droit

Les garanties disciplinaires du fonctionnaire public dans la phase de l'enquête « Étude comparative »

Une thèse pour obtenir le doctorat

Présentée par

Hend Maher Dawood Abd-Elrahim

Le jury composé de:

Prof. Dr. Raafat Ebrahim Fouda

Professeur de droit public, faculté de droit, université du Caire.
Ancien chef du département de droit public, faculté de droit,
université du Caire.

Prof. Dr. Ragab Mahmoud Tagin.

Professeur de droit public, faculté de droit, université du Caire.
Ancien vice-doyen de la faculté de droit pour les études
supérieures, université du Caire.

Conseiller Dr. Abdallah Aly Salem Qandil.

Vice-président du procureur administrative

Directeur de la thèse et président du jury

Directeur de la thèse et membre du jury

Examineur de la thèse et membre du jury