

**Rules to Confront the Public Employee with the Violation Attributed to Him (comparative study)**

**الباحث عبدالله علي جبار**

**أ.د. عامر زغير محيسن**

**الملخص**

يعد مبدأ المواجهة من المبادئ العامة للقانون التي تطبق حتى وإن لم تنص عليه القوانين التأديبية، كونه أحد الضمانات الرئيسية للتوصل إلى نتيجة عادلة في العمل الإداري، فعدم مراعاة مبدأ المواجهة يجعل عمل السلطة التحقيقية غير عادل لأنها لم تمنحه الفرصة الكاملة لدحض الأدلة التي تضر مصالحه، فالمواجهة ضرورية بالقدر اللازم في تكوين عقيدة السلطة التحقيقية، ويشترط لتحقيق المواجهة بالشكل المطلوب قانوناً مجموعة من العناصر، وهي إعلام الموظف المخالف بالتهمة الموجهة ضده، وإطلاعه على مجريات التحقيق، مع منحه مهلة كافية لإعداد الدفوع التي سيدي بها أثناء التحقيق، وبخلاف ذلك لن يتمكن الموظف المخالف من الدفاع عن نفسه، وسيعرض إلى عقوبات قد تكون غير عادله، ربما ما كانت لتكون لو أُتيح للموظف العلم بالمخالفة وأدلتها، فيجب على السلطة التحقيقية أن تضع تحت علم الموظف المتهم كل دليل يمكن أن يكون سبباً في مؤاخذته وإلا كان قرار العقوبة باطلاً.

**الكلمات المفتاحية:** الموظف العام- قانون انضباط موظفي الدولة- التحقيق الانضباطي- المخالفات.

The principle of confrontation is one of the general principles of law that are applied even if they are not provided for by disciplinary laws, as it is one of the main guarantees for achieving a fair outcome in administrative work. Failure to observe the principle of confrontation makes the investigative work of the authorities unfair, because it does not give it the full opportunity to refute evidence that harms its interests , Confrontation is necessary to the extent necessary in the formation of the doctrine of investigative authority, and the confrontation is achieved through a set of elements, namely informing the offending officer of the charge against him and the evidence to prove, and to inform him of the course of the

investigation with sufficient time to prepare the defenses to be made during the investigation, Otherwise, the offending officer will not be able to defend himself and will face unfair penalties. If the employee had been informed of the violation and evidence, the investigative authority must place under the knowledge of the accused employee any evidence that could be a cause of his or her wrongdoing .

### المقدمة

لما كانت العقوبات التأديبية من الأمور الخطيرة التي تمس الموظف في كيانه الوظيفي بل ويترتب عليها آثار متصلة بمستقبله، لذا كان لا بد من توفير طائفة من الضمانات تكون بمثابة سياجاً مانعاً من تعسف الإدارة من استعمال سلطتها بإيقاع الجزاء، ومن هذه الضمانات التي يجب أن يتمتع الموظف المتهم بها هي ضمانات المواجهة، أي مواجهة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه وأدلتها، إذ تبدأ الإجراءات التأديبية تجاه الموظف المتهم إذا عقدت سلطة التأديب العزم على تأديبية، ومع بداية هذه الإجراءات يبدأ دور الضمانات التأديبية، فينبغي على السلطة التأديبية المختصة وقبل توقيع الجزاء أن تواجه الموظف المتهم بما نسب إليه من مخالفة أو مخالفات وظيفية مدعومة بالأدلة التي تثبت ارتكابه لها، فبدون هذه المواجهة لن نكون أمام تحقيق تأديبي بالمعنى القانوني الذي قوامه أن إتهام الموظف بجرمة يجب أن يواجه بها حتى يستطيع إبداء دفاعه حيالها وإلا يكون عمل السلطة التأديبية خارج عن مبدأ المشروعية لأن الموظف سيجازى عن فعل لم يحط به علماً ولم يواجه به، وهذا يتعارض مع أبسط قواعد العدالة والإنصاف فليس من العدالة إيقاع عقوبة على الموظف مهما اختلفت هذه العقوبات في الآثار المترتبة عليها عن مخالفة وظيفية دون أن تتاح له فرصة للعلم بما والرد على ما نسب إليه، الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بحقوق الدفاع المقدسة ومبدأ المواجهة، لذلك يجب كفالة هذه الضمانات للموظف المحال إلى التحقيق الإداري.

وعلى ذلك فإن المشكلة التي دفعتنا للبحث في هذا الموضوع هي تغليب المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لعنصر فاعلية العمل الإداري على عنصر الضمان، وهذا ما جسده الأسباب الموجبة لصدور قانون الانضباط وهي الرغبة في تبسيط الإجراءات وسرعة حسمها، فمن شأن هذه الأخيرة أن تؤثر على تحقق المواجهة كضمانة من ضمانات الموظف المتهم، مما يحتمل القول معه بإمكانية الانتقاص من الضمانات التأديبية وصدور عقوبات تأديبية غير عادلة، فضلاً عن ذلك فإن المشرع العراقي لم ينظم موضوع المواجهة تشريعياً إذ تعاني من قصور تشريعي في مجال التأديب الإداري.

ولأهمية الموضوع ارتأينا أن نتناوله في مبحثين: المبحث الأول نتناول فيه مفهوم مبدأ المواجهة، وفي المبحث الثاني نتناول المواجهة المباشرة أمام السلطة التحقيقية.

## المبحث الأول

### مفهوم مبدأ المواجهة

يعد مبدأ مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوب إليه ارتكابها من المبادئ والضمانات الأساسية، التي كفلتها أنظمة التأديب المختلفة، كما أن القضاء قد رسخه في الكثير من أحكامه فأصبح ضماناً جوهرياً ليس على مستوى القانون الجنائي والمدني فقط بل على مستوى القانون الإداري، فالإحاطة بمفهوم مبدأ المواجهة، تتطلب تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف مبدأ المواجهة، أما المطلب الثاني فتتناول فيه عناصر مبدأ المواجهة.

### المطلب الأول

#### تعريف مبدأ المواجهة

لغرض الإحاطة بمبدأ المواجهة يتعين تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول إلى معنى مبدأ المواجهة، أما الفرع الثاني فتتناول فيه أساس الالتزام بمبدأ المواجهة.

### الفرع الأول

#### معنى مبدأ المواجهة

تعرف المواجهة لغةً بأنها ( المقابلة، والمواجهة استقبالك الرجل بكلام أو وجه)<sup>(١)</sup>.  
أما اصطلاحاً فتعرف بأنها:

أولاً/ تعني المواجهة حق الموظف المتهم في العلم بما يقدمه خصمه، لقد ذهب الرأي الغالب إلى تعريف المواجهة بأنها ضرورة علم الموظف بما تقدمه الإدارة من أدلة، فالأستاذ (fisselier) عرف المواجهة بأنها( أن يستطيع كل خصم العلم بالعناصر المقدمة من الخصم الآخر)، أي أن يتمكن الخصم من العلم التام بادعاءات خصمه وحججه والوسائل التي يستند إليها وأدلة الإثبات التي يقدمها، فيجب أن

(١) - ابن منظور، لسان العرب، المجلد ١٥، ط ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٢٦.

يكون ملف القضية معلوماً له تماماً<sup>(٢)</sup>، بينما توسع الآخر في تعريف المواجهة وعرفها بأنها حق الموظف المتهم في العلم بما في القضية من عناصر، فلا يقتصر على حقه في العلم بما يقدمه خصمه من عناصر وأدلة، وإنما يشمل كل ما يمكن أن يكون أو يشكل أساساً لإقناع السلطة التحقيقية، فيجب عليها أن تعلم الموظف المتهم بكل دليل حصلت عليه، فمبدأ المواجهة هو المبدأ الذي يجب بمقتضاه أن تخضع كل العناصر المقدمة لعلم ومناقشة الموظف المتهم، وأن يسمح له ببيان رأيه بصدد هذه العناصر التي من شأنها أن تكون أساساً لرفض ادعاءاته أو لإنجاح ادعاءات خصمه<sup>(٣)</sup>. ونحن بدورنا نوافق التعريف أعلاه إذ وسع من نطاق علم الموظف بكل دليل أو سند يمكن أن تعتمده السلطة التحقيقية كدليل على إدانته، ويجب عليها أن تطلعه عليه وتناقشه فيه لمعرفة موقفه منه، إلا أنه قد أغفل شرط المدة اللازمة لإعداد الدفاع بعد تحقق العلم بعناصر القضية إذ تتضاءل أهمية العلم إن لم يكن الموظف قد منح الوقت الكافي للرد على حجج وأسانيد الإدارة.

ثانياً / تعرف المواجهة بتعاريف مختلفة منها، بأنها (تمكين الموظف من الإحاطة بالالتزامات المنسوبة إليه وجهاً لوجه ليكون على معرفه كاملة بظروفها، وإطلاعها على ملفه الشخصي، حتى يستطيع إعداد دفاعه، وتفنيد التهمة وتبرئة ساحته منها)<sup>(٤)</sup>.

وتعرف المواجهة لدى آخر بأنها ( سماع أقوال العامل فيما هو منسوب إليه من تصرفات تشكل مخالفه تأديبية، وكذلك مواجهته بالأدلة التي تثبت وقوعها منه، فيجب مواجهته بكافة المخالفات التي تترتب عليها مسؤوليته التأديبية، وذلك ليتمكن من الوقوف على عناصر التحقيق وسند الاتهام، للدفاع عن نفسه فيما هو موجه إليه)<sup>(٥)</sup>.

نرى من وجهة نظرنا، أن هذا التعريف قد ابتداءً من حيث تتحقق المواجهة، أي عندما يكون الموظف أمام المحقق الإداري وجهاً لوجه، ولم يتناول عناصر مبدأ المواجهة السابقة على التحقيق الإداري وهي الإخبار وحق الاطلاع والمهلة.

ونحن بدورنا نوافق الرأي الذي ذهب إلى أن محاولة وضع تعريف جامع مانع لأي ضمانات من ضمانات الموظفين كضمانات المواجهة قد لا تكون موفقه، لأن العبرة ليست بتقرير الضمانات، إنما بكفالة

(٢) - د. عيد محمد القصاص، التزام القاضي باحترام مبدأ المواجهة، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٠-١١.

(٣) - د. عزمي عبد الفتاح، واجب القاضي في تحقيق مبدأ المواجهة باعتباره أهم تطبيق لحق الدفاع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٦.

(٤) - د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط ١، دار إترأ للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢٣٣.

(٥) - د. صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الاجرائية لحماية الموظف العام، دراسة فقهية قضائية، بلا دار نشر، بلا مكان طبع، ٢٠١٠، ص ٤٧.

الوسائل التي تضمن تحقيق هذه الضمانة، وغالباً ما تتداخل الضمانة مع وسائلها، وبعدها يصبح من الصعب وضع تعريف يشمل كل متعلقاتها<sup>(٦)</sup>.

## الفرع الثاني

### أساس الالتزام بمبدأ المواجهة

#### أولاً: الأساس الدستوري

لقد احتدم النقاش الفقهي حول علاقة مبدأ المواجهة بحق الدفاع، فهل لهما معنى واحد، أم أن لكل منهما مفهوماً مختلفاً عن الآخر؟ سنوضح الإجابة من خلال استعراض أهم الآراء وعلى النحو الآتي:  
أولاً/ استقلال مبدأ المواجهة عن حق الدفاع: في البداية رأى أنصار هذا الاتجاه أنه رغم التجانس والتقارب الواضح بين المبدأين غير أنهما لا يختلطان معاً، إذ أن المواجهة تعني تعريف الموظف المتهم ومواجهته بما منسوب إليه من مخالفات وتهم، وأما الدفاع فيعني تمكين الموظف من الرد على هذه التهم، فتعريف الموظف شيء وتمكينه من الرد شيء آخر<sup>(٧)</sup>، وهذا الاتجاه أو الرأي يمثل خلاصة تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي إذ استقر على استقلال مبدأ المواجهة عن الدفاع، وقد انتهى إلى هذه الوجهة أيضاً (luchaire) عضو سابق بالمجلس الدستوري<sup>(٨)</sup>.

ثانياً/ تطابق مبدأ المواجهة وحق الدفاع: وذهب هذا الاتجاه إلى الترادف بين المواجهة والدفاع، فدمج بينهما، بعدّ الدفاع ضمانه إجرائية للموظف، إذ أن المواجهة والدفاع مصطلحان لمعنى واحد فهما يستخدمان معاً<sup>(٩)</sup>.

ثالثاً/ مبدأ المواجهة صورة من صور حق الدفاع: أما الرأي الرابع فذهب إلى أن مبدأ المواجهة صورة من صور حق الدفاع، إذ تعدّ المواجهة تطبيق لمبدأ أعم وأشمل، وهو مبدأ الدفاع بل تعدّ من أهم تطبيقاته ويمثل جوهره وأبرز مظاهره وعليه فإن حق الدفاع لا يتحقق بدون المواجهة، لأنها تكشف الستار عن كثير من الحقائق المبهمة، وتعطي فرصة لكل خصم بإثبات براءته وأسانيده، أي أن المواجهة من أهم وسائل حق

(٦) - د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٦، ص ٥٢٣-٥٢٤.

(٧) - عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ٢٩٣-٢٩٤.

(٨) - د. عبد الحفيظ الشيمي، مصدر سابق، ص ٣٢ و٣٤.

(٩) - د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٥٨.

الدفاع وعناصره<sup>(١٠)</sup>. من خلال ذلك نرى من وجهتنا رجاحة الرأي الذي ذهب على الترادف بين المبدأين لأن التحقيق الإداري يبدأ بإخبار الموظف بالتهمة وإطلاعه على أدلتها مع منحه مهلة إعداد الدفاع، بعدها يحضر أمام السلطة التحقيقية وهنا تتحقق المواجهة المباشرة التي يكون فيها الموظف وجها لوجه سلطة التحقيق فيكون بالنتيجة من متطلبات حصول هذه المواجهة الرد على الاتهامات، غير أن السبب في ذهاب أغلب الفقه إلى جعل المواجهة من صور حق الدفاع هو عمومية حقوق الدفاع والاعتراف المبكر بها فقد أهلها لأن تكون الضمانة الأساسية التي ترد إليها جميع الضمانات الإجرائية الأخرى. وعليه فإن الأساس الدستوري لمبدأ المواجهة يكمن في جميع النصوص الدستورية التي تتناول حق الدفاع<sup>(١١)</sup>.

ففي فرنسا لم ينص المشرع الدستوري على حق الدفاع بنص صريح، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي حقق تقدماً حاسماً في هذا المضمار بأن جعل حق الدفاع من المبادئ العامة للقانون، فبمجرد توفر عنصر المساس في العمل الإداري وصفة الجزاء، عندها يجب على الجهة التي قامت بالعمل احترام حقوق الدفاع<sup>(١٢)</sup>، وأما المجلس الدستوري الفرنسي فقد قرر ١٩ كانون الثاني ١٩٨٩ المبدأ القائل ( بأنه لا يجوز توقيع أي جزاء بدون أن يسمع صاحب الشأن بل ويقدم ملاحظاته بخصوص الوقائع المنسوبة إليه وأن يطلع على الملف الخاص به)<sup>(١٣)</sup>، فمن المعلوم أن المبادئ العامة للقانون تكون لها قيمة القوانين العادية إلا أن القواعد التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي يسرت للمجلس الدستوري رفع حق الدفاع إلى مرتبة المبادئ ذات القيمة الدستورية، وعدّه الفقه جوهر المحاكمات الإدارية وأنه يتعلق بالنظام العام<sup>(١٤)</sup>، وقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي القيمة الدستورية لمبدأ المواجهة باعتباره أحد المبادئ المعترف بها في تشريعات الجمهورية ومقدمات الدساتير لاسيما دستور ١٩٥٨<sup>(١٥)</sup>. وفي مصر نص دستور ٢٠١٤ في المادة (٩٧) على (أن حقوق الدفاع مكفولة أصالة أو بالوكالة). أما المشرع الدستوري العراقي فكان كمنظيره المصري فقد نص على أن ( حق الدفاع مكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)<sup>(١٦)</sup>، فيتبين من خلال ما تقدم أن مبدأ

(١٠) - داليا مجدي عبد الغني، المسؤولية عن اساءة استعمال حق التقاضي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢٤٨-٢٤٩.

(١١) - عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهدين، ٢٠٠٢، ص ١٠٣.

(١٢) - مارسو لونغ وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ط ١، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٨٠ و ٨٣٣.

(١٣) - د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٣٦.

(١٤) - محمد فهميم درويش، حق الدفاع والمرافعة أمام القضاء الجنائي، ط ١، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ص ٣٧-٣٨.

(١٥) - د. ناصر حسين العمري، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٩٢.

(١٦) - ينظر المادة (١٩٩/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المواجهة من المبادئ الأساسية في عمل السلطات التأديبية ويجب عليها مراعاته، لئلا يعد قرار العقوبة غير مشروع، ومن ثم يكون جديراً بالإلغاء.

### ثانياً: الأساس القانوني

لقد تم تدوين الأساس القانوني لمبدأ المواجهة في فرنسا لأول مرة في القانون الصادر في ٢٢/٤/١٩٠٥ في المادة (٦٥) والتي تنص (على جميع الموظفين والعسكريين وكافة المستخدمين والعاملين في مختلف الإدارات العامة لهم الحق في الاطلاع شخصياً أو بصفة سرية على كافة التقارير والأوراق المشار إليها وكافة المستندات المكونة لملفاتهم سواء قبل أن يصبحوا محلاً لجزاء تأديبي أو لنقل وظيفي أو قبل إرجاء أو تأخير ترقيةهم بالأقدمية)<sup>(١٧)</sup>، إن المادة (٦٥) تعلقت بحق الاطلاع الذي يعد من أهم عناصر المواجهة في فرنسا، وقد أعيد تدوينه في القوانين الوظيفية المتعاقبة كقانون التوظيف الصادر بالأمر رقم (٢٤٤) فبراير لسنة ١٩٥٩ والقانون رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣/٧/١٩٨٣<sup>(١٨)</sup>.

أما في مصر فقد جاء في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ (لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...)<sup>(١٩)</sup>، ومفاد هذا النص أن المشرع المصري أوجب قبل توقيع الجزاء على الموظف إجراء التحقيق معه، وهذا يستتبع بصورة غير مباشرة وجوب استدعاء الموظف محل المساءلة وسؤاله ومواجهته بما مأخوذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه أي أن المشرع لم ينص بصورة واضحة على مبدأ المواجهة<sup>(٢٠)</sup>، وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر على ضرورة تحقق المواجهة في التحقيق الإداري، إذ جاء في أحد أحكامه (التحقيق الإداري لا يكون مستكماً لمقوماته الموضوعية بغير توافر مبدئين أساسيين: المبدأ الأول: هو مبدأ المواجهة بالاتهام وتحديد في المكان والزمان، والمبدأ الثاني: هو تحقيق دفاع المتهم على نحو يوضح بجلاء مدى مسؤوليته عن المخالفة، وبغير هذين المبدئين أو أحدهما يغدو التحقيق باطلاً...)<sup>(٢١)</sup>.

(١٧) - د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢١١.

(١٨) - د. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢٣٢-٢٣٣.

(١٩) - ينظر المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢٠) - د. إبراهيم المنجى، إلغاء الجزاء التأديبي أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب بمجلس الدولة من التظلم الإداري في قرار الجزاء حتى الحكم بالإلغاء، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٦٣.

(٢١) - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٨٦٨٥ لسنة ٤٨ ق جلسة ٢٠٠٦/٢/١٨، منشور في موقع نادي قضاة مجلس الدولة المصري، تم زيارة الموقع في ٢٧/٩/٢٠١٨.

أما في العراق، فإن المشرع العراقي لم يختلف كثيراً عن نظيره المصري في عدم إيراد نصاً صريحاً وواضحاً عن مبدأ المواجهة، فقد جاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ( تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف ... )<sup>(٢٢)</sup>. إن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم ينص على مبدأ المواجهة، ولا على أي عنصر من عناصره كالإخبار أو الاطلاع أو المهلة، غير أنها يمكن أن تفهم ضمناً من عبارات المادة أعلاه، فسماع دفاع الموظف يتطلب أن يكون الموظف المخالف على علم مسبق بالتهمة المنسوبة إليه، وفضلاً عن ذلك نرى أن المشرع العراقي في قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ كان قاصراً حتى في مجال حماية حقوق الدفاع بغض النظر عن المواجهة، إذ احتوى النص على عيب صياغي ( ولها في سبيل... ) عندما أعطى اللجان التحقيقية سلطة تقديرية في إطار إعمالها لحقوق الدفاع، وهذا يترتب عليه نتائج خطيرة في التطبيق العملي، فكان من الأجدر بالمشرع العراقي النص على إلزام هذه اللجان في إعمالها لحقوق الدفاع أسوة بالمشرع الفرنسي والمصري في القوانين السالفة الذكر.

## المطلب الثاني

### عناصر مبدأ المواجهة

هناك ثلاثة عناصر يقوم عليها مبدأ المواجهة على أكمل وجه، وهي إخبار الموظف المتهم بالمخالفة أو المخالفات الموجهة إليه والذي سنتكلم عنه في الفرع الأول، واطلاعه على الملف إذ سيكون محل البحث في الفرع الثاني، ومنحه مهلة لإعداد دفاعه قبل الموعد المحدد لإجراء التحقيق وسيخصص لها الفرع الثالث.

## الفرع الأول

### الإخبار

ويراد به إحاطة الموظف المتهم علماً بحقيقية التهمة المنسوبة إليه، وذلك بإعلانه بوقائعها وبظروف ارتكابها وبالادلة التي تؤيد وقوعها من قبله والموعد المحدد للجلسة التي سيتم مساءلته فيها<sup>(٢٣)</sup>، ونظراً لأهمية الإخبار فقد نظمت الدول محل المقارنة، وعلى النحو الآتي:

(٢٢) - ينظر المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٢٣) - د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٣٣.



ففي فرنسا فقد استقر العرف على عدم خضوع الإخبار لأية صيغة محددة ملزمة لجهة الإدارة بصورة شخصية مقيدة<sup>(٢٤)</sup>، ولم يشترط مجلس الدولة الفرنسي شكلاً معيناً للإخبار، وإنما عده متحققاً بمجرد تنبيه الإدارة للموظف المتهم بنيتها في اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه، مع ضرورة التأكد من إحاطته علماً وبصورة واضحة بالتهمة المسندة إليه وأن الجزاء التأديبي وشيك الوقوع<sup>(٢٥)</sup>.

وفي مصر فإن قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ لم ينص صراحة على إخبار الموظف المتهم، غير أن هذا لا يعني أن الإخبار لم يعد إجراءً جوهرياً، بل هو من الإجراءات الجوهرية طبقاً للمبادئ العامة للقانون<sup>(٢٦)</sup>، غير أن اللائحة التنفيذية لهذا القانون نصت على ضرورة إعلان الموظف المتهم كتابةً على نحو يتحقق علمه بقرار الإحالة للتحقيق، ويجب أن يشتمل قرار الإحالة على البيانات الآتية ( اسمه الرباعي، اسم الوظيفة التي يشغلها، موضوع المخالفة المنسوبة إليه، السلطة التي قررت إحالته إلى التحقيق وتاريخ القرار)<sup>(٢٧)</sup>، فيكون المشرع المصري قد اشترط ضرورة إخبار الموظف المتهم كتابةً وحسناً فعل المشرع المصري، وبهذا خالف المشرع الفرنسي في تحديده وسيلة معينة لإخبار الموظف.

أما في العراق فإن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم ينظم إخبار الموظف قبل إجراء التحقيق الإداري، وهذا نقص تشريعي، لا بد من تلافيه بالنص على وجوب إخبار الموظف بالالتزامات وأدلتها كي يتسنى له إعداد دفاعه<sup>(٢٨)</sup>.

غير أن اللجنة التحقيقية ملزمة بإخبار الموظف المتهم، لأن قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ أوجب على السلطة التأديبية الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في الأحوال التي لم يرد بشأنها نص في قانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٩١ المعدل<sup>(٢٩)</sup>، ولدى الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية

(٢٤) - د. مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١١١.

(٢٥) - ضياء حسين لطيف، حق الدفاع في الدعوى الانضباطية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠١٣، ص ١٦.

(٢٦) - يحيى قاسم علي سهل، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل، ١٩٩٨، ص ١٦٥.

(٢٧) - ينظر المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢٨) - د. علي حسن عبد الامير، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٢٩) - (يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلائم وأحكام هذا القانون وتكون جلساته سرية)، ينظر المادة (١٥/خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

نجد أنه نص ( على قاضي التحقيق أو المحقق أن يستجوب المتهم خلال (أربع وعشرين) ساعة من حضوره بعد التثبت من شخصيته واحاطته علماً بالجرمة المنسوبة إليه... )<sup>(٣٠)</sup>.

## الفرع الثاني

### الاطلاع على الملف

في فرنسا يعد حق الاطلاع من أقدم الضمانات لتأديبية المقررة فقد نص عليه المشرع الفرنسي لأول مرة في القانون الصادر عام ١٩٠٥ في المادة (٦٥) منه، وبعد ذلك صدر الأمر رقم (٢٤٤) في ٤/شباط/١٩٥٩ ليقدر في المادة (٣١) منه أن السلطة التأديبية تباشر بعد اتباع إجراءات نص عليها في المادة ٦٥ من قانون ٢٢ نيسان ١٩٠٥ وبعد استشارة مجلس إداري مشترك منعقد على شكل هيئة تأديبية<sup>(٣١)</sup>، ونظراً لأهمية هذه الضمانة فقد تم إقرارها تشريعياً في كافة القوانين الوظيفية الفرنسية المتعاقبة، ومنها القانون الحالي لسنة ١٩٨٣ في المادة (١٩) وكذلك المادة الأولى من مرسوم ٢٥ تشرين الأول ١٩٨٤<sup>(٣٢)</sup>، وقبلهما قانون رقم (٧٨/٧٥٣) الصادر في ١٧/ تموز/١٩٧٨ إذ تضمن العديد من الإجراءات لتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، وقد خصص الباب الأول في المواد (الأولى والثانية والثالثة) للنص على حرية الاطلاع على الوثائق الإدارية غير المسماة والحصول على نسخة منها، ومن يجد صعوبة في ذلك له أن يقدم تظلم إلى لجنة الوثائق الإدارية والتي يقتصر دورها على إبداء الرأي، وعلى الجهة الإدارية أن تبين موقفها من الرأي خلال شهرين، واللجوء إلى هذه اللجنة يقطع ميعاد الطعن القضائي<sup>(٣٣)</sup>، ويتسع نطاق الاطلاع ليشمل ملف خدمة الموظف والذي لا يعد عنصراً أساسياً في المواجهة، والملف التأديبي والذي يعد عنصراً جوهرياً في المواجهة<sup>(٣٤)</sup>، وقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي هذه الضمانة بقوله ( لا يفرض أي جزاء إلا إذا كان مسموحاً لصاحب الشأن أن يبدي ملاحظاته عن الأفعال التي يؤخذ عليها من ناحية وأن يطلع على الملف الخاص به من ناحية أخرى)<sup>(٣٥)</sup>، كما أعد مجلس الدولة الفرنسي

(٣٠) - ينظر المادة (١٢٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٣١) - ضياء حسين لطيف، مصدر سابق، ص ٩.

(٣٢) - يحيى قاسم علي سهل، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٣٣) - د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٥٨.

(٣٤) - ياسر حسين ناصر الخليلي، مصدر سابق، ص ١٨-١٩.

(٣٥) - د. ناصر حسين العجمي، مصدر سابق، ص ٢٩٦.

حق الاطلاع من القواعد الأساسية التي يجب كفالتها حيال من يراد مؤاخذته، وتعطيل هذا الإجراء لأي سبب من الأسباب خرقاً للضمانات المقررة للموظف، إذ أن الجزاء التأديبي باطلاً لعدم مراعاة حق الاطلاع، وطالما لا توجد ضرورة تسوغه<sup>(٣٦)</sup>، ويشترط لإعمال هذا ضمانات الاطلاع أن يقدم الموظف المتهم طلب إلى الإدارة يعلن فيه رغبته في لأن الاطلاع لا يتم بصورة تلقائية، إلا بناءً على طلب من صاحب الشأن، باستثناء حالة وجود نص يفرض على الإدارة ذلك، كما لا يشترط في الطلب أن يكون مكتوباً إذ يمكن أن يكون شفاهاً<sup>(٣٧)</sup>، ولا يقتصر هذا الحق على الاطلاع فقط وإنما يمتد إلى أخذ نسخة من الأوراق، على أن الاطلاع يجب أن يكون شاملاً لكل محتويات الملف التحقيقي.

وأما في مصر فلم يتضمن قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، نصاً يمنح الموظف حق الاطلاع على الملف التأديبي وهذا نقص تشريعي وانتقاص من ضمانات الموظفين<sup>(٣٨)</sup>، إلا أنه نص في اللائحة التنفيذية منه على ( للموظف المحال للتحقيق الاطلاع على أوراق التحقيق كافة وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه)<sup>(٣٩)</sup>، وقد أكد القضاء الإداري في مصر هذا الحق، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا (يشترط لسلامة التحقيق توافر كل مقوماته من ضمانات أهمها مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه للمخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه وتحقيق هذا الدفاع وما يستوجبه من الاطلاع على الأوراق والمستندات وسماع الشهود إثباتاً أو نفياً...)<sup>(٤٠)</sup>.

غير أن مما يؤسف له، هو عدم النص على هذه الضمانة المهمة، في قانون الانضباط الحالي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، فنستنتج من ذلك مخالفة المشرع العراقي للمشرع الفرنسي والمشرع المصري فيما يتعلق بحق الاطلاع، وكان السبب وراء ذلك هو ترجيح المشرع العراقي في قانون الانضباط لسنة ١٩٩١ مبدأ فاعلية العمل الإداري، وسرعة حسم المنازعات، على مبدأ الضمان، حسب ما جاء في الأسباب الموجبة

(٣٦) - ماجد حامد بدر، ضمانات العقوبة الانضباطية ( التأديبية) في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢٥.

(٣٧) - د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بلا طبعه، ٢٠٠٧، ص ١٠٨.

(٣٨) - محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٦.

(٣٩) - ينظر المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٤٠) - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الطعن رقم ٣١٤٤ لسنة ٣٥ قضائية، عليا، بتاريخ ١٦/٥/١٩٩٥، د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج ٥، المكتبة العالمية، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٤٤.

لقانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٩١ المعدل، وفي ضوء القصور التشريعي الذي يعانيه حق الاطلاع في قانون الانضباط رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، نرى إمكانية طلب الموظف من الإدارة منحه حق الاطلاع على الأوراق التحقيقية استناداً إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ إذ منح المتهم حق الاطلاع على التحقيق وأخذ نسخة من الأوراق والإفادات على نفقته<sup>(٤١)</sup>، وكما أن المحكمة الإدارية قد أكدت على مسألة تطبيق اللجنة التحقيقية لقانون أصول المحاكمات الجزائية والاسترشاد بأحكامه ولا سيما القواعد التي تحكم حقوق المتهم وضماناته، وليس مراعاته في عند الطعن فقط<sup>(٤٢)</sup>.

### الفرع الثالث

#### المهلة

تعرف المهلة (بأنها الفترة الزمنية التي تفصل بين إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وبين التحقيق تأديبياً معه بحيث يتمكن الموظف خلالها من إعداد دفاعه إذ بدونها تكون ضمانته المواجهة غير متوفرة حتى لو قام الموظف بالاطلاع على الملف بعد إخطاره من قبل الإدارة)<sup>(٤٣)</sup>، ونظراً لأهمية المهلة في إعداد الدفاع فقد اختلفت الدول المقارنة في تنظيمها وفق الآتي: ففي فرنسا فقد عد القضاء الإداري الفرنسي المهلة من المبادئ العامة للقانون الواجبة التطبيق حتى إن لم يوجد نص يقرها، وقد حدد مجلس الدولة المهلة بأن لا تقل عن ثمان وأربعين ساعة أي (يومين) كحد أدنى وأجاز أن تزيد عن هذا الحد، لكنها لا تقل، باستثناء الحالات الاستثنائية أو حالة وجود نص يمنع الموظف من التمتع بها<sup>(٤٤)</sup>، وفي مصر فلم ينص قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على مهلة إعداد الدفاع، غير أنه نصت اللائحة التنفيذية على أنه يتعين قبل موعد بدء التحقيق اعلان الموظف بموعد بدء التحقيق على ألا تتجاوز الفترة الزمنية لبدء التحقيق عشرة أيام من تأريخ تسلم قرار الإحالة<sup>(٤٥)</sup>، وبهذا يكون المشرع المصري في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٦ قد خالف المشرع الفرنسي في تحديد مهلة إعداد الدفاع تشريعياً.

(٤١) - ينظر المادة (٥٧/أ-ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٤٢) - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٠٤٥ / قضاء موظفين - تمميز/٢٠١٤، بتاريخ ٢٠١٤/٦/٩، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لسنة ٢٠١٤، ص ٤١٥-٤١٦.

(٤٣) - زياد خلف عوده، التحقيق الإداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهدين، ٢٠٠٦، ص ٩٦.

(٤٤) - ماجد حامد بدر، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٤٥) - ينظر المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

أما في العراق فإن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لم ينص على عنصر المهلة<sup>(٤٦)</sup>، إلا أن هناك من رأى أن عدم النص عليها لا يحول دون الأخذ بها لأنها من ضرورات حق الاطلاع، وأنها لا تتناقى مع النظام التأديبي الرئاسي<sup>(٤٧)</sup>، بينما رأى آخر كان الأولى بالمشرع العراقي النص على عنصر المهلة، حتى لا تفسر النصوص في ضوء عدم وجود مادة قانونية حاكمة، أن الإدارة غير ملزمة بمنح مثل هذه المهلة ومن ثم يتعرض دفاع الموظف إلى خلل كبير<sup>(٤٨)</sup>.

## المبحث الثاني

### المواجهة المباشرة أمام السلطة التحقيقية

سنوضح هذا المبحث في مطلبين نتناول في المطلب الأول مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، بينما نتناول في المطلب الثاني نطاق مبدأ المواجهة.

### المطلب الأول

#### مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول: الاستجواب (المواجهة)، بينما نتناول في الفرع الثاني كفالة السلطة التحقيقية لمبدأ المواجهة.

### الفرع الأول

#### الاستجواب ( المواجهة)

يعرف الاستجواب بأنه ( مواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وسماع دفاعه بشأنها وما يقدمه من تبريرات ومن ثم يتم دراسة ما قدمه ومطابقته مع ما حصل فعلا)<sup>(٤٩)</sup>، وللاستجواب نوعين هما :  
أولاً: الاستجواب الحقيقي أو ما يسمى (بالمواجهة القولية): أي وضع الموظف المتهم في مواجهة أقوال متهم أو شاهد آخر<sup>(٥٠)</sup>.

(٤٦) - علي عبد عمران حسين، ضمانات الموظف في التحقيق في قضايا الفساد، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة كربلاء، ٢٠١٥، ص٨٤.

(٤٧) - عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص١١٨.

(٤٨) - د. علي حسن عبد الامير، مصدر سابق، ص٢٣.

(٤٩) - د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٨.

(٥٠) - لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص٤٣٩.

ثانياً: الاستجواب الحكمي أو (المواجهة الشخصية): ومقتضاها أن يتم مواجهة الموظف المتهم بمتهم أو شاهد آخر وليس فقط بأقوالهم، وغالباً ما يلجأ إليه المحقق بعد سماع المدعي والشهود، فتكتشف السلطة التحقيقية ما يكتنف أقوالهم من تناقض فتجمع بينهم لاستيضاح سبب ذلك، مما يقتضي أن يجري المحقق مناقشة تفصيلية ويطلب منهم تأكيد أقوالهم أو تعديلها كي يستخلص الصحيح ويطرح ما عداه<sup>(٥١)</sup>، ومجرد حضور الموظف المتهم أثناء سماع شاهد أو متهم آخر لا يعد مواجهة حتى لو سأله المحقق عما إذا كان لديه ملاحظات على أقوال الأخير مادام ذلك في حدود الاستفهام الإجمالي ودون استرسال في المواجهة بالأدلة<sup>(٥٢)</sup>، ونتيجة لحصول المواجهة المباشرة هل يمكن للسلطة التحقيقية أن تواجه الموظف المتهم باتهام غير الاتهام الذي أحيل من أجله؟

نوضح الإجابة من خلال معرفة موقف الدول محل المقارنة، إن المشرع الفرنسي أعطى الموظف المتهم حق الاطلاع على الأوراق التحقيقية قبل إجراء التحقيق معه كي يتمكن من إعداد دفاعه قبل حضوره أمام المجلس التأديبي، واستناداً إلى ذلك فإن قرار التهمة أو الإحاطة بها يجب أن يكون شاملاً لكل المخالفات المنسوبة إليه، وأن إغفال ذكر أي منها يجعل القرار التأديبي معيباً وجديراً بالإلغاء إلا إذا كان ذنباً غير جوهري أو غير مؤثر<sup>(٥٣)</sup>، كما نص قانون الإجراءات الجنائية في الفقرة الأولى من المادة (١١٤) على إخطار المتهم بالأفعال التي نسبت إليه وهذا الإخطار يتكرر في حالة إذا اكتشفت وقائع جديدة وأريد نسبتها إليه<sup>(٥٤)</sup>، أما في مصر ولكون النظام التأديبي فيها هو نظام قضائي فقد نص قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ في المادة (٤٠) على جواز قيام المحكمة بالتصدي لوقائع لم ترد بقرار الإحالة بشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك .

أما في العراق فقد ذهب الفقه إلى إن مقتضيات العدالة تقتضي عدم مساءلة الموظف المتهم إلا عن الاتهامات الموجهة إليه سلفاً لأنه قد أعد دفاعه بشأنها كما أن مضي اللجنة بالتحقيق في مخالفات تظهر أثناء التحقيق فيه نوع من المفاجأة المبطللة له لإخلالها بحق الدفاع أولاً وإضافتها اتهامات جديدة غير وارده، فالحل الأمثل هو أن تعلم اللجنة الموظف المتهم بالاتهام الجديد ثم تمنحه أجلاً لتحضير دفاعه<sup>(٥٥)</sup>،

(٥١) - د. حسن الجوحدار، التحقيق الابتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٢٣٧.

(٥٢) - لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مصدر سابق، ص٤٣٩.

(٥٣) - د. بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة، ط١، دار الايام للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١٧، ص ٨٥.

(٥٤) - د. خالد رمضان عبد العال سلطان، الحق في الصمت أثناء التحقيقات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٢١.

(٥٥) - د. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، بلا سنه طبع، ص ٨٤ .

ونحن بدورنا نرى أن الشطر الأخير من الرأي المتقدم يخل بجياد اللجنة التحقيقية كونها جمعت بين سلطتي الاتهام والتحقيق والحكم، ونرى أنه يجب عليها إخبار الرئيس الإداري بالمخالفة الجديدة المكتشفة ليتخذ القرار بشأنها، احتراماً لعنصر الاختصاص، وبعدها إما يقرر تحريك الإجراءات التأديبية أو لا يقرر ذلك حسب سلطته التقديرية وبما يوافق مبدأ المشروعية.

## الفرع الثاني

### التزام السلطة التحقيقية بمبدأ المواجهة

يقصد بالتزام السلطة التحقيقية بمبدأ المواجهة هو أن تحيط السلطة التحقيقية (الرئيس الإداري واللجنة التحقيقية) الموظف المتهم علماً بما تجرته من بحث وتحليل بصدده أوجه الواقع وما يحكمها من قواعد القانون، وهذا الالتزام من شأنه أن يساعدها في الوصول إلى الحقيقة الموضوعية التي تبحث عنها أو على الأقل الاقتراب منها، إذ لا يمكن الوصول إلى الحقيقة إلا باحترام حق الموظف بالمواجهة، بما يعني التزامها باطلاع الموظف على ما تقدمه أو تقوم به من مبادرات كاشفة للمخالفة التأديبية<sup>(٥٦)</sup>، فالسلطة التحقيقية ملزمة بأن لا تؤسس عقيدتها وتوصيتها أو قرارها التأديبي على وقائع اكتسبت معرفتها بموجب ما تقوم به من تفتيش أو معاینات أو طلب مستندات وغيرها من أدلة الإثبات، خارجة عن علم الموظف المتهم، أي أن يكون الموظف في وضع يستطيع معه مناقشة هذه الوقائع بعد إحاطته علماً بما<sup>(٥٧)</sup>، بمعنى آخر يجب أن تنظم إجراءات التحقيق على أساس مبدأ المواجهة، فتطبيق السلطة التحقيقية للقانون لا يكون إلا في مواجهة الموظف المتهم<sup>(٥٨)</sup>.

إن المخالفة التأديبية كواقعة مادية يرتكبها الموظف بفعله الإيجابي أو السلبي ترتب أثراً أو آثاراً مادية تضر بالمال العام أو المصلحة العامة، ويمكن إثبات وقوعها بكافة وسائل الإثبات، إذ أن المبدأ السائد هو حرية الإدارة في إثبات المخالفات بالوسائل المقررة قانوناً، كالمستندات الكتابية والخبرة والقرائن ومحاضر الكشف والمعاينة وشهادات الشهود والأحكام القضائية الباتة<sup>(٥٩)</sup>، وإذا كان الأصل هو حرية السلطة التحقيقية في إثبات المخالفة التأديبية بمختلف طرق الإثبات، غير أن هذه الحرية ترد عليها قيود، ومن أهم هذه القيود:

(٥٦) - د. عيد محمد القصاص، مصدر سابق، ص ٨٦ و ١٣٣.

(٥٧) - ياسر حسين ناصر الخليفي، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٥٨) - د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٢٥-٤٢٦.

(٥٩) - د. علاء الدين إبراهيم أبو الخير، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣.

أولاً/ طرح الدليل في جلسة المناقشة: ويقصد به أن تمتنع السلطة التحقيقية على أن تبني حكمها على أي دليل لم يطرح أمامها في جلسة الاستجواب، إذ ليس لها أن تقيمه على أمور لا سند لها من الأوراق المطروحة عليها، وإذا قام الحكم على ذلك كان باطلاً لأنه ما بني على باطل فهو باطل<sup>(٦٠)</sup>، وهذا ما نص عليه قانون أصول المحاكمات الجزائية<sup>(٦١)</sup>، لذلك بمسئولية مبدأ المواجهة بمبدأ (المواجهة بالدليل) فكل دليل لا بد أن يعرض على الموظف المتهم لمناقشته وتفنيده<sup>(٦٢)</sup>.

ثانياً/ أن يكون الحصول على الدليل بطريق مشروع: إذا كان كشف الحقيقة هو الموضوع الأساسي للتحقيق الإداري، إلا أنه لا يجوز الوصول إلى هذه الحقيقة عن أي طريق، فاحترام مبدأ المواجهة أو حقوق الدفاع بالمعنى العام ونزاهة الفصل في القضية تستوجب أن تكون الطرق التي تلجأ إليها السلطة التحقيقية في البحث عن الحقيقة طرقاً مشروعة، وبناءً على ذلك لا يجوز لها أن تبني حكمها على دليل مستمد من إجراء غير مشروع<sup>(٦٣)</sup>، وهو ما يطلق عليه قاعدة مشروعية دليل الإثبات، وتعني اتفاق الإجراءات المتخذة في تحصيل الدليل مع القواعد والنظام والآداب العامة الثابتة في وجدان المجتمع<sup>(٦٤)</sup>، فيعد الدليل باطلاً إذا تم الحصول عليه بطريق غير مشروع، وهذا البطلان سوف يفقد الدليل قيمته الإثباتية<sup>(٦٥)</sup>، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ قضت في حكم حديث لها، وجاءت تحت عنوان (تطور الفكر الإنساني لمبدأ المواجهة بالاثبات)، ونص ( \_ من مبادئ أي نظام اتهامي أن يتم مواجهة المتهم بالاثبات المنسوبة إليه والأدلة التي ترجح إدانته.

(٦٠) - د. رمزي رياض عوض، سلطة القاضي الجنائي في تقدير الأدلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٥-٣٦.

(٦١) - (لا يجوز للمحكمة أن تستند في حكمها إلى دليل لم يطرح للمناقشة أو لم يشر إليه في الجلسة ولا إلى ورقة قدمها أحد الخصوم دون أن يمكن باقي الخصوم من الاطلاع عليها...) ينظر المادة (٢١٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

(٦٢) - د. توفيق حسن فرج، نقحه د. عصام توفيق حسن فرج، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٢.

(٦٣) - د. محمد عبد غريب، حرية القاضي الجنائي في الاقتناع اليقيني وأثره في تسيب الأحكام الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦١-٦٢.

(٦٤) - د. منصور عمر المعاينة، الأدلة الجنائية والتحقيق الجنائي، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٥٤ و ٥٧.

(٦٥) - عبد النبي سلمى، قاعدة استبعاد الأدلة المتحصلة بطريق غير مشروع، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج خضر باتنة، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٥.



— عدم جواز الاحتجاج بالأدلة المتحصلة من استعمال غير مشروع للضوابط القانونية السلمية للمساس بالحياة الخاصة للمواطن...<sup>(٦٦)</sup>.

## المطلب الثاني

### نطاق تطبيق مبدأ المواجهة

سنسلط الضوء في هذا المطلب على الأشخاص الذين يحق لهم التمتع بهذه الضمانة، وتلتزم السلطة التأديبية حيالهم بتطبيقها في الفرع الأول تحت عنوان النطاق الشخصي، وستكلم في الفرع الثاني على النطاق الموضوعي .

### الفرع الأول

#### النطاق الشخصي

إن القوانين الوظيفية المتعاقبة في فرنسا قد أخرجت من نطاق تطبيقها عدة فئات من العاملين وهم الذين لا تسند لهم وظائف دائمة كالموظفين المؤقتين والمعاونين والموظف تحت التمرين (التجربة) قبل منحه درجة التثبيت<sup>(٦٧)</sup>، مما يعني عدم امتداد مبدأ المواجهة لهذه الفئات من العاملين، إلا أن حقوق الدفاع من الحقوق، والضمانات الأساسية، المكفولة دستورياً، إذ ذهب الفقه أن نطاق المواجهة لا يقتصر على الموظف العام فقط بل يمتد إلى كل من له علاقة بالإدارة على اختلاف تسمياتهم ومراكزهم القانونية، فيشمل الموظف المؤقت، وتحت التمرين والمعاونين وموظفي الإدارات العليا<sup>(٦٨)</sup>، كما أن قانون ١٧ / تموز / ١٩٧٨ قد استعمل مصطلح الأشخاص مما يعني توسيع نطاق المستفيدين من حق الاطلاع<sup>(٦٩)</sup>، وفضلاً عما تقدم فإن قانون الوظيفة العامة لسنة ١٩٨٣ قد نص في المادة (١٨) على التزام السلطة التأديبية باتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٦٥) من قانون ٢٢ لسنة ١٩٠٥ ولدى الرجوع إلى نص المادة (٦٥) نجد أنها منحت حق الاطلاع على الأوراق التحقيقية إلى الموظفين العموميين، والعسكريين،

<sup>(٦٦)</sup> - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم ٣٧٤٦٤ لسنة ٦٠ ق جلسة ٢٣ يونيو ٢٠١٨، موقع نادي قضاة مجلس الدولة المصري، تم زيارة الموقع في ٢٠ / ٨ / ٢٠١٨.

<sup>(٦٧)</sup> - رباب خليل إبراهيم الدباغ، نطاق التأديب في الوظيفية العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٧، ص ٩.

<sup>(٦٨)</sup> - د. لطيف حسين محمود، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٤٦-٥٤٧.

<sup>(٦٩)</sup> - د. أشرف عبد الفتاح أبو الجهد محمد، مصدر سابق، ص ١٥٨.

وكل المستخدمين والعمال في جميع الإدارات الحكومية<sup>(٧٠)</sup>، وقد فسر مجلس الدولة الفرنسي هذا النص تفسيراً واسعاً كاشفاً عن اتساع دائرة تطبيق مبدأ المواجهة وعدم تقييد تطبيقه بالمخالفة المرتكبة من الموظف العام فقط<sup>(٧١)</sup>، كما أن النطاق الشخصي لمبدأ المواجهة في فرنسا لا يتعلق تطبيقه بأعوان الدولة فقط، وإنما أخذ يمتد إلى الأفراد العاديين في حالة مخالفتهم لأنظمة الإدارة، وهذا ما قضى به مجلس الدولة في قضية السيدة ترومبييه وتلخص وقائعه (أن مدير السنين قام بسحب ترخيص كان ممنوحاً للسيدة لبيع الجرائد في كشك بباريس وقد طعنت لقيام القرار على أسباب لا ترجع لها وأنه كان يفترض إخطارها وتمكينها من الدفاع عما منسوب إليها قبل إصدار القرار)<sup>(٧٢)</sup>، فمن خلال هذا القرار تبني مجلس الدولة الفرنسي ما جاء في تقرير مفوض المجلس (chenot) إذ جاء فيه حين ينطوي القرار الإداري على جزاء له تأثير على المركز القانوني لأي فرد فإن القضاء مستقر على ضرورة أن يضمن لصاحب الشأن حق مناقشة الوقائع المنسوبة إليه<sup>(٧٣)</sup>، أما في مصر فقد صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الذي ألغى قانون العاملين لسنة ١٩٧٨ وقد خالفه في إطلاق مفردة الموظف بدلاً عن مفردة العامل وأورد تعريفاً مشابهاً لتعريف العامل في قانون ١٩٧٨ إذ عرف الموظف بأنه (كل من يعمل في إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة)<sup>(٧٤)</sup>، كما لم يشترط دائمية الوظيفة أو صدور قرار بهذا التعيين من السلطة المختصة، وأما نطاق سريانه فنص ( تسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الحكم المحلية والهيئات العامة)<sup>(٧٥)</sup>، فمن خلال ما تقدم يتبين لنا امتداد مبدأ المواجهة في مصر إلى الموظف العام الدائم والمؤقت وغيرهم من العاملين في الدولة، ومن الجدير بالملاحظة أن المشرع المصري قد أفرد للعاملين بالقطاع العام (المرافق الاقتصادية) قانوناً خاصاً بهم وهو قانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ ومنحهم ضمانات المواجهة إذ نص على ( لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه

(٧٠) - (كل الموظفين المدنيين والعسكريين وكل المستخدمين والعمال في مختلف الإدارات العامة لهم حق الاطلاع الشخصي والسري على الأوراق والوثائق التي يتكون منها ملفهم قبل اتخاذ إجراء تأديبي ضدهم... ) .

(٧١) - ضياء حسين خلف، مصدر سابق، ص ١٣. وهذا ما قضى به المجلس، إذ ألغى قرار فرض العقوبة على الموظف تحت التمرين لعدم منحه حق الاطلاع . للاطلاع أكثر مراجعة هامش ص ٤٢ .

(٧٢) - مارسو لونغ وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٦٨ .

(٧٣) - د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٧٣ .

(٧٤) - ينظر المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

(٧٥) - ( تسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الحكم المحلية والهيئات العامة) ينظر المادة (١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

...<sup>(٧٦)</sup>، فيظهر لنا مما تقدم أن مبدأ المواجهة من المبادئ العامة واجبة التطبيق على المخالفات المرتكبة من جميع العاملين بالدولة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا إذ قضت ( أياً كان النظام الذي يخضع له العامل فإنه لا يجوز توقيع جزاء عليه إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...<sup>(٧٧)</sup> .

أما في العراق فإن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ عرف الموظف بأنه ( كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)<sup>(٧٨)</sup>، وبهذا فقد خالف هذا التعريف تعريف الموظف الوارد في قانون الخدمة المدنية بأنه ( كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة في الملاك الخاص بالموظفين)<sup>(٧٩)</sup>، فيظهر أن مفهوم الموظف في قانون الانضباط أوسع من مفهومه في قانون الخدمة المدنية كونه أسقط شرط الديمومة، وبهذا يكون الموظف المؤقت مشمولاً بأحكام قانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٩١ والأمر ذاته بخصوص الموظف تحت التجربة فيكون خاضعاً لأحكام القانون الأخير، فلو أراد المشرع استبعاده لنص على ذلك صراحة، وهذا ما أكدته المجلس في رده على تساؤل وزارة البلديات والأشغال العامة بكتابها المرقم (٢٠١٢) في ٢٠/٦/٢٠٠٧ بصدد تشكيل لجان تحقيقية للتحقيق بمواضيع الإهمال، والتقصير، وسرقات منتسبي حماية المنشآت (F.B.S) لكونهم من ذوي العقود المؤقتة، فرأى المجلس في معرض إجابته أن منتسبي حماية المنشآت التابعين لوزارة البلديات مشمولين بأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١...<sup>(٨٠)</sup>، وبهذا نصل إلى نتيجة مفادها سريان قانون انضباط موظفي لدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على الموظف العام، والمؤقت، والمتعاقدين مع الإدارة وغيرهم ممن له علاقة بالإدارة، وهذا ما وافق به المشرع العراقي كل من المشرع الفرنسي والمصري.

<sup>(٧٦)</sup> - ينظر المادة (٨١) من قانون العاملين بالقطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ قضت (يجب إجراء تحقيق مع العامل قبل توقيع الجزاء ويستتبع ذلك اتخاذ عدة إجراءات وهي استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما منسوب إليه من أعمال...)، ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١١٨٤ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٦/٤/٢٩، د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، مصدر سابق، ص ٥٦٧.

<sup>(٧٧)</sup> - ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٢١٦٧ لسنة ٤٣ ق جلسة ١٩٩٧/٧/٢٦، د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

<sup>(٧٨)</sup> - ينظر المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، (المعدل).

<sup>(٧٩)</sup> - ينظر المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

<sup>(٨٠)</sup> - ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٨/١٢ في ٢٠٠٨/١/٢٩، منشور في مجلد قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٥٥-٥٦.

لقد اختلف الفقه حول النطاق الموضوعي لمبدأ المواجهة إلى اتجاهين هما:  
أولاً: ذهب هذا الاتجاه إلى ربط فكرة المواجهة بفكرة الجزاء، أو العقاب، باعتبار المواجهة من المبادئ العامة التي تطبق في غيبة النصوص، أو لا يستلزم تطبيقها وجود النصوص المقررة لها، وقصر نطاق تطبيقها على الإجراءات التي لها طابع الجزاء، وما عدا الإجراءات التأديبية فلا تجب المواجهة إلا بناءً على نص، انطلاقاً من أن الإدارة لا تلتزم بالواجهة في غير الحالات التي تتطلب دفاعاً حقيقياً<sup>(٨١)</sup>.  
ثانياً: لقد توسع أنصار هذا الاتجاه في أساس مبدأ المواجهة، وأرجعوه إلى مبدأ سماع الطرف الآخر، وبذلك لم يقتصر مبدأ المواجهة على الإجراءات التأديبية، بل امتد إلى كل إجراء ينطوي على آثار خطيره تمس مصلحة مادية كانت، أو معنوية للموظف، لأن مبدأ الحضورية أو المواجهة (بشكل خاص) من المبادئ التي تتعلق بمبدأ ديمقراطية العمل الإداري، وذلك من خلال مشاركة أطراف العملية الإدارية أو المعنيين فيما يتم إصداره من قرارات وعدم قصر ذلك على جهة الإدارة وحدها، فيفهم من هذا المبدأ أن يوجد حوار ومناقشة بين الموظف والإدارة قبل اتخاذ القرار الإداري، أي أن المواجهة من المبادئ المتعلقة بمبدأ ديمقراطية الإدارة كونها تتطلب مناقشة الموظف المتهم قبل إصدار القرار الإداري من قبل السلطة الإدارية المختصة<sup>(٨٢)</sup>، ومع أن ضمانات المواجهة مقررة في الأساس لحماية الموظف إزاء ما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية، وبالرغم من ذلك فإن مضمون المواجهة في غير الإجراءات التأديبية لا يصل إلى مضمونها في التأديب، لأن الأمر في التأديب هو جزاء عن خطأ، وللموظف مصلحة في مناقشة ذلك الخطأ ونفيه<sup>(٨٣)</sup>، أما في الإجراءات غير التأديبية، ومهما يترتب عليها من آثار فإنها تصدر بناءً على مسوغات المصلحة العامة، ولا يناقشها الموظف إلا في الحدود التي ينطوي فيها عمل الإدارة على عيب بأحد أركان العمل القانوني المضر بمصلحه، فيكون له الطعن بعد صدوره<sup>(٨٤)</sup>.

(٨١) - د. محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط ١، ٢٠١٣، ص ١٠٦.

(٨٢) - د. مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٨٣) - أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٦.

(٨٤) - عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

ويبدو لنا أن أساس المواجهة يكمن بصورة أساسية بفكرة إيقاع الجزاء، إلا أنه لا مانع من تطبيق مبدأ المواجهة في الإجراءات الأخرى التي لا يقل ضررها وآثارها عن العقوبة التأديبية، ولكن كيف تعاملت الدول محل المقارنة مع هذه المسألة فهل حددت المواجهة في نطاق التأديب، أم أن نطاقه قد تجاوز ذلك؟ على الرغم مما سبق فإن الدول المتقدمة في ميدان القانون والقضاء الإداريين وفي مقدمتها فرنسا وعلى أثر حركة تقنين الإجراءات الإدارية غير القضائية المتزايدة فإن الاتجاه السائد فيها هو التوسع من نطاق مبدأ المواجهة بما يتجاوز بكثير الأعمال ذات الطبيعة الجزائية، ومن أشهر التشريعات في هذا الصدد قانون ١٩٨٣ الذي مد نطاق مبدأ المواجهة خارج نطاق الجزاء ومن أهمها تلك الأعمال المرتبة لنوع، أو آخر من النتائج والآثار بالغة الخطورة رغم عدم انطوائها على صفة الجزاء<sup>(٨٥)</sup>، فقد وسع قانون ١٩٨٣ من نطاق المواجهة إذ ألزم الإدارة بتمكين ذوي الشأن من إبداء ملاحظاتهم في كل حالة يكون التسبب فيها وجوبياً وفقاً لقانون ٧٩/٥٨٧ الصادر في ١١/تموز/١٩٧٩ ومن ثم تخضع للمواجهة استناداً إلى هذا القانون قرارات الضبط الإداري والقرارات المقيدة للحرية العامة وغير ذلك من القرارات التي يجب تسببها، وبهذا جعل قانون ١٩٨٣ المواجهة الأصل وما يخرج عن نطاقها هو الاستثناء<sup>(٨٦)</sup>. فيتضح لنا أن المواجهة في فرنسا لم تعد تقتصر على قرارات التأديب الإداري بل امتد نطاقها إلى كل قرار إداري واجب التسبب، وأما فيما يخص موقف قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فقد توسع في تطبيق مبدأ المواجهة في الإجراءات غير التأديبية في حكم شهير له في قضية (Negre) إذ لم يشترط لإجراء المواجهة أن يكون الإجراء تأديبياً<sup>(٨٧)</sup>، وأما في مصر فإن مجال تطبيق مبدأ المواجهة لم يقتصر على النطاق التأديبي، أو القرارات التأديبية، بل تجاوز ذلك إلى القرارات غير التأديبية كما في حالة فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، وفي القرارات غير التأديبية لا يجوز اشتراط حصول المواجهة إلا إذا نص عليها المشرع بنص خاص<sup>(٨٨)</sup>، وعليه فقد نص الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة (١٤) على عدم جواز فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي إلا في الحالات التي يحددها القانون<sup>(٨٩)</sup>، وقد صدر هذا قانون وهو قانون الفصل بغير

<sup>(٨٥)</sup> - وتجدر أن بعض الدول قد اعتنقت هذه الفكرة تحت مسمى مذهب (المشاركة) من جانب الأفراد المعنيين بالأعمال الإدارية مع جهة الإدارة كما في النمسا والنرويج والسويد. د. مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، مصدر سابق، ص ١٢٨-١٣٠.

<sup>(٨٦)</sup> - د. أشرف عبد الفتاح أبو الجمد محمد، مصدر سابق، ص ١٠١-١٠٣.

<sup>(٨٧)</sup> - د. عبد المنعم الضوي، القضاء الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٣١٦.

<sup>(٨٨)</sup> - د. أشرف عبد الفتاح أبو الجمد محمد، مصدر سابق، ص ١٠٤.

<sup>(٨٩)</sup> - ينظر المادة (١٤) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغى.

الطريق التأديبي رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ وحدد هذه الحالات في المادة (١) منه فإذا توفرت إحدى هذه الحالات تعين على السلطة الإدارية فصل الموظف غير أنه يجب عليها مراعاة ضمانات الفصل، فقد نص هذا القانون على ( يتم الفصل في الأحوال المبينة في المادة السابقة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص بعد سماع أقوال العامل... )<sup>(٩٠)</sup>، وبعد ذلك صدر دستور ٢٠١٤ وأورد ذات النص الوارد في دستور ١٩٧١ بعدم جواز فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون<sup>(٩١)</sup>، فيتبين لنا من خلال ما تقدم أن المشرع المصري لم يجز للسلطة الإدارية فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إلا بعد سماع أقواله.

أما فيما يخص المشرع العراقي فقد استعمل عبارات من شأنها الدلالة على الفصل بغير الطريق التأديبي نحو ( استغناء، إنهاء، إقصاء، إبعاد)، ولم يمنح الموظف الحق في المواجهة، إذ تبقى سلطة تقديرية داخلية في الإرادة المنفردة للإدارة، كما لا تجد في القانون العراقي تشريعاً خاصاً بالفصل بغير الطريق التأديبي على غرار المشرع المصري، ومن الحالات التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف بغير الطريق التأديبي هي: الإنهاء السياسي، الاستغناء عن الموظف بعد انتهاء فترة التجربة، الاستغناء عن الموظف غير الكفوء، أو بسبب عدم توافر شروط التوظيف، أو بسبب إلغاء الوظيفة.

## الخاتمة

في ختام بحثنا لموضوع قواعد مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات التي تمثل ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهم النتائج والمقترحات إتماماً للفائدة العلمية والعملية وهي:

## أولاً: النتائج

- ١- تبين لنا أن مبدأ المواجهة هو إحاطة الموظف المتهم الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لخطر معين علماً بالمخالفة المنسوبة إليه والأدلة الساندة لها، تمكيناً له من الدفاع عن نفسه.
- ٢- يشترط لتحقيق مبدأ المواجهة بالشكل القانوني توافر ثلاثة عناصر، هي اخبار الموظف بحقيقة التهمة المسندة إليه بشكل محدد وليس من باب العموميات كمخالفة الواجبات الوظيفية، ومنحه

(٩٠) - ينظر المادة (٢) من قانون فصل الموظف بغير الطريق التأديبي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢.

(٩١) - ينظر المادة (١٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

- حق الاطلاع على ملفه التأديبي وما يحتوي من إجراءات وأدله، مع اعطائه مهلة لإعداد دفاعه بعد التعرف على ما تقدم حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه بالشكل المطلوب قانوناً.
- ٣- إن المشرع العراقي لم ينظم بشكل واضح مبدأ المواجهة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- ٤- يعد الموظف العام المحور الأساس الذي تطبق عليه جميع الضمانات التأديبية وفي مقدمتها ضمانات المواجهة عند ارتكابه لمخالفة وظيفية، غير أن هذا لا يمنع من أن يستفاد من هذه الضمانة فئات أخرى من العاملين أو المتعاقدين مع الإدارة، بمعنى أن النطاق الشخصي لمبدأ المواجهة يمتد إلى كل من له علاقة بالإدارة سواء كان موظفاً عاماً، أو مؤقتاً، أو متعاقداً وغيرهم.
- ٥- ظهر لنا من خلال البحث أن النطاق الموضوعي لمبدأ المواجهة لم يعد يقتصر على المجال التأديبي والقرارات التأديبية، وإنما توسع نطاقه إلى الإجراءات غير التأديبية التي لا تقل ضرراً عن آثار العقوبات التأديبية، كفصل الموظف بغير الطريق التأديبي، فيجب سماع أقوال الموظف المراد فصله قبل اتخاذ قرار الفصل، وهذا ما متبع في فرنسا ومصر بخلاف المشرع العراقي فلم يمنح الموظف المراد الاستغناء عنه أو اقضائه فرصة سماع أقواله.

### ثانياً: التوصيات

- ١- نظراً لأهمية المواجهة كضمانة يترتب عليها ثبوت التهمة أو نفيها لذا نقترح على المشرع العراقي أن يتم إعداد محققين إداريين مختصين على غرار المحققين القضائيين، وذلك من خلال دورات تدريبية دورية.
- ٢- نوصي المشرع العراقي إعادة النظر في المادة (١٠/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بإضافة الآتي ( تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال عليها، وعليها في سبيل أداء عملها مراعاة الآتي:
- أ- إخبار الموظف المخالف تحريراً بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه، ومكان وزمان انعقاد الجلسة، بموجب أمر الإحالة مصحوبة بتوقيع الموظف المخالف.
- ب- اطلاع الموظف المخالف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة التي يتم التحقيق معه بشأنها إن طلب منها ذلك، والسماح لها بتقديم دفعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة، ومناقشة الشهود واستدعاء أي شخص للشهادة.
- ت- منح الموظف المخالف مهلة لإعداد الدفاع على أن لا تقل عن ثلاثة أيام .

على أن تراعي اللجنة الأحكام المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد بشأنه نص من إجراءات التحقيق بما ينسجم وطبيعة هذا القانون.

### قائمة المصادر والمراجع

#### أولاً: المعاجم اللغوية

١- ابن منظور، لسان العرب، المجلد ١٥، ط ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٨٨.

#### ثانياً: الكتب

- ١- د. إبراهيم المنجى، إلغاء الجزاء التأديبي أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب بمجلس الدولة من التظلم الإداري في قرار الجزاء حتى الحكم بالإلغاء، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٢- د. أحمد عبد زيد حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- ٣- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٤- د. بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة، ط ١، دار الايام للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١٧.
- ٥- د. توفيق حسن فرج، نقحه د. عصام توفيق حسن فرج، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٦- د. حسن الجو خدار، التحقيق الابتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٧- د. خالد رمضان عبد العال سلطان، الحق في الصمت أثناء التحقيقات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٨- د. رمزي رياض عوض، سلطة القاضي الجنائي في تقدير الأدلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٩- د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بلا طبعه، ٢٠٠٧.
- ١٠- د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعة،



- ١١- د. صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الاجرائية لحماية الموظف العام، دراسة فقهية قضائية، بلا دار نشر، بلا مكان طبع، ٢٠١٠.
- ١٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- ١٣- د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٤- د. عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٦.
- ١٥- د. عبد المنعم الضوي، القضاء الإداري، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- ١٦- د. عزمي عبد الفتاح، واجب القاضي في تحقيق مبدأ المواجهة باعتباره أهم تطبيق لحق الدفاع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- ١٧- د. علاء الدين إبراهيم أبو الخير، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١٨- د. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
- ١٩- د. عمار عباس الحسيني، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
- ٢٠- د. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، بلا سنه طبع.
- ٢١- د. عيد محمد القصاص، التزام القاضي باحترام مبدأ المواجهة، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ٢٢- د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٢٣- د. لطيف حسين محمود، الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٢٤- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٢٥- د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.

- ٢٦- د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٢٧- د. محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٢٨- د. محمد علي عويضة، حق الدفاع كضمانة اجرائية في خصومة التحكيم، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة طبع، بلا طبعه.
- ٢٩- د. محمد عيد غريب، حرية القاضي الجنائي في الاقتناع اليقيني وأثره في تسبب الأحكام الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٣٠- د. محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١، ٢٠١٣.
- ٣١- د. مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٣٢- د. منصور عمر المعاينة، الأدلة الجنائية والتحقيق الجنائي، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- ٣٣- د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٣٤- د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط١، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
- ٣٥- داليا مجدي عبد الغني، المسؤولية عن اساءة استعمال حق التقاضي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦.
- ٣٦- لواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- ٣٧- مارسو لونغ وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ط١، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٣٨- محمد فهيم درويش، حق الدفاع والمرافعة أمام القضاء الجنائي، ط١، بلا دار نشر، بلا مكان نشر.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح

- ١- أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة الموصل، ٢٠٠٣.
- ٢- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا- جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧.
- ٣- باسل هليل دحام خضر الأعاجيبي، التنظيم القانوني للمسائلة التأديبية للمحامي، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة كربلاء، ٢٠١٥.
- ٤- رباب خليل إبراهيم الدباغ، نطاق التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٧.
- ٥- زياد خلف عوده، التحقيق الإداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهدين، ٢٠٠٦.
- ٦- ضياء حسين لطيف، حق الدفاع في الدعوى الانضباطية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة النهدين، ٢٠١٣.
- ٧- عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٧٨.
- ٨- عبد النبي سلمى، قاعدة استبعاد الأدلة المتحصلة بطريق غير مشروع، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج خضر باتنة، ٢٠٠٧-٢٠٠٨.
- ٩- عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة النهدين، ٢٠٠٢.
- ١٠- علي عبد عمران حسين، ضمانات الموظف في التحقيق في قضايا الفساد، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة كربلاء، ٢٠١٥.
- ١١- ماجد حامد بدر، ضمانات العقوبة الانضباطية ( التأديبية) في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ١٢- محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ١٣- يحيى قاسم علي سهل، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ١٩٩٨.

رابعاً: البحوث

- ١- د. شهلاء سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون- جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد ١٣، ٢٠١٥.
- ٢- د. علي حسن عبد الامير، حق الدفاع في القانون والقضاء الاداري \_ ماله وما عليه\_، كلية القانون-الجامعة المستنصرية.

سادساً: الدساتير والقوانين والأنظمة

أ- الدساتير

- ١- الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

ب- القوانين

- ١- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ المعدل.
- ٢- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- ٣- قانون أصول المحاکمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
- ٤- قانون فصل الموظف بغير الطريق التأديبي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢.
- ٥- قانون العاملين بالقطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨.
- ٦- قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
- ٧- قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- ٨- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

سابعاً: مجموعة الأحكام القضائية

أ- مجموعة الأحكام القضائية المصرية

- ١- د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ج ٥، المكتبة العالمية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

ب- مجموعة الأحكام القضائية العراقية

- ١- قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة العراقي لسنة ٢٠٠٧.
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة العراقي لسنة ٢٠٠٨.
- ٣- قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة العراقي لسنة ٢٠١٤.