

4-2018

الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)

محمد سلطان الكعبي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses

Part of the [Law Commons](#)

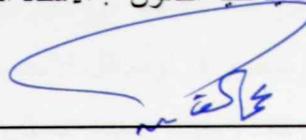
Recommended Citation

(الكعبي, محمد سلطان, "الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)" (2018). *Public Law Theses*. 5.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/5

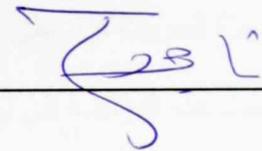
This Thesis is brought to you for free and open access by the Public Law at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Public Law Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

اعتمدت الأطروحة من قبل:

(1) عميد كلية القانون : الأستاذ الدكتور / محمد حسن علي محمد

التوقيع:  التاريخ: ١٨/٤/٢٠١٤

(2) عميد كلية الدراسات العليا: الأستاذ الدكتور / ناجي وكيم

التوقيع:  التاريخ: ٩/٥/٢٠١٨

النسخة رقم ١٥ من ١٥

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

الضمانات التأديبية للموظف العام
(دراسة مقارنة)

محمد سلطان الكعبي

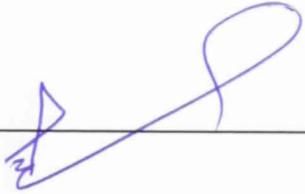
أطروحة مقدمة لإستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف د. علاء محي الدين مصطفى

إبريل 2018

إقرار أصالة الأطروحة

أنا محمد سلطان الكعبي، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "الضمائم الأدبية للموظف العام (دراسة مقارنة)"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف د. علاء محي الدين مصطفى، أستاذ مساعد في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب:  التاريخ: ١٣ / ٤ / ٢٠١٧

حقوق النشر © 2018 محمد سلطان الكعبي
حقوق النشر محفوظة

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة) - د/ علاء محي الدين مصطفى

الدرجة : أستاذ مساعد

قسم القانون العام

كلية القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: د/ علاء محي الدين التاريخ: ٢٠١٨/٤/١٨

(2) عضو داخلي : د / طارق فتحي السيد

الدرجة : أستاذ مساعد

قسم : القانون العام

كلية : القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: [Signature] التاريخ: ٢٠١٨/٤/١٨

(3) عضو خارجي : د / حمدي أبو النور

الدرجة : أستاذ مشارك

كلية الإمام مالك بدبي

التوقيع: [Signature] التاريخ: ٢٠١٨/٤/١٨

اعتمدت الأطروحة من قبل:

(1) عميد كلية القانون : الأستاذ الدكتور / محمد حسن علي محمد

التوقيع: محمد حسن علي محمد التاريخ: ٢٤/٥/٢٠١٨

(2) عميد كلية الدراسات العليا: الأستاذ الدكتور / ناجي وكيم فا

التوقيع: Ali Hassan التاريخ: 27/5/2018

النسخة رقم 10 من 10

المخلص

تناولت هذه الدراسة الضمانات التأديبية للموظف العام ، وهل هذه الضمانات كفلت للموظف العام تمكينة من الاستفادة من هذه الضمانات ، حيث من ضمن هذه الضمانات المقرره له حق الدفاع و حقه في الاستعانة بمحام للدفاع عنه، و الاطلاع على الاوراق الموجوده في ملف التحقيق و كذلك تم التطرق لتسبب القرار التأديبي، و ما هو تسبب القرار التأديبي و أهميته، و كذلك تم التطرق لقيام الموظف من التظلم من القرار التأديبي و أهميته و شروطه ، و كذلك الطعن القضائي من القرار التأديبي و شروطه ، و كذلك تناولت من هي السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي.

ولقد حاولت تقسيم هذه الدراسة الى ثلاث مباحث حيث يتناول المبحث التمهيدي المخالفات التأديبية و مفهومها في المطلب الأول أما المطلب الثاني فتناولت السلطة المختصة بتوقيع الجزاء يتناول المبحث الاول الضمانات السابقة على صدور الجزاء التأديبي، حيث تم تقسيم المبحث الأول إلى مطلبين، المطلب الاول التحقيق الإداري و تسبب القرار الإداري، حيث تم التطرق في الفرع الاول إلى اجراءات التحقيق الاداري و شروطه ، و أهمية التحقيق الاداري و الضوابط الشكلية للتحقيق و صفة السرية في التحقيق ، و الأثار الناتجة عن التحقيق الاداري، أما الفرع الثاني تناولت ما معنى تسبب القرار الإداري و أهميته و شروطه و عناصر تسبب القرار التأديبي ، أم المطلب الثاني تناولت حق الدفاع و ما هيته و أهميته و مقتضيات حق الدفاع، أم المبحث الثاني تناولت الضمانات اللاحقة على صدور القرار الإداري حث تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين فتناولت في المطلب الاول السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي في التشريعات الإماراتية أما المطلب الثاني فتناولت في الفرع الأول موضوع الطعن في القرار التأديبي من حيث تعريف التظلم الإداري و أنواعه و شروطه و آثار التظلم ومباشرة التظلم و التصرف فيه بواسطة لجنة التظلمات، أما الفرع الثاني تناولت الطعن أمام القضاء من التظلم من القرار التأديبي و شروط الطعن القضائي و أسباب الطعن القضائي.

وقد انتهى البحث بالوصول إلى بعض التوصيات التي تضمنتها الخاتمة.

كلمات البحث الرئيسية: قانون الموارد البشرية الإتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة رقم 11 لسنة 2008 و المعدل بمرسوم بقانون الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 و لائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018، و قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016، و قانون إدارة الموارد البشرية للإمارة دبي رقم 27 لسنة 2006 و المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Disciplinary Guarantees for Public Employees (Comparative Study)

Abstract

This study deals with the disciplinary guarantees of the public employee, and whether these guarantees ensured the public employee to be able to benefit from these guarantees. Among these guarantees are the right of defense and the right to a lawyer to defend him, the documents in the investigation file. The disciplinary decision and the importance of the disciplinary decision, as well as the employee's grievance against the disciplinary decision, its importance and its conditions, as well as the judicial challenge of the disciplinary decision and its conditions, and also dealt with who is the competent authority to sign disciplinary punishment.

I have tried to divide this study into three sections where the introductory section deals with disciplinary violations and their concept in the first demand. The second requirement dealt with the competent authority to sign the penalty dealing with the first section guarantees prior to the issuance of disciplinary punishment, where the first section was divided into two requirements, The reason for the administrative decision, where the first section dealt with the administrative and conditional investigation procedures, the importance of the administrative investigation and the formal controls of the investigation and the confidentiality of the investigation, and the effects resulting from the administrative investigation. The second section dealt with the meaning of causing the The second question dealt with the right of defense and its significance and importance and the requirements of the right of defense, or the second topic dealt with the subsequent guarantees to the issuance of the administrative decision urged this section was divided into two demands addressed the first requirement authority The second requirement dealt with in the first section the subject of appeal in the disciplinary decision in terms of definition of administrative grievance and its types and conditionality and the effects of the grievance and the initiation of grievance and disposition by the Grievance Committee. The second section dealt with the appeal before the judiciary of the appeal of the disciplinary decision and the conditions of judicial appeal and the reasons for judicial appeal.

Keywords: Federal Human Resources Law No. 11 of 2008, as amended by Federal Law No. (17) Of 2016, Executive Regulation No (1) of 2018, Abu Dhabi Human Resources Law No. 6 of 2016, and the Law on Resource Management Human Development Law No. 27 of 2006, as amended by Law No. (14) For the year 2010.

شكر وتقدير

الحمد لله حمدا يليق بمقامه والصلاة والسلام على نبي الحق وإمامه محمد بن عبدالله وعلى

آله وصحبه ومن والاه ، أما بعد :

لا يسعني بعد الانتهاء بحمد الله وفضله من هذه الدراسة المتواضعة ، أن أتقدم بالشكر و التقدير و العرفان إلى جامعة الإمارات العربية المتحدة عنوان النجاح و التقدم ، كما أتقدم بالشكر الجزيل و عظيم الامتنان الى أستاذي الفاضل : الدكتور علاء محي الدين مصطفى لتفضله بالاشراف على هذه الرسالة ، ولما قدمه لي من مساعده و خبره و تدقيق ساهمت جميعها في تذليل المصاعب التي واجهتني في الإعداد و الكتابة ، فجزاه الله عني خير الجزاء ، وكما أتقدم بالشكر الجزيل لعضوي لجنة المناقشة الدكتور / طارق أبو الوفا مناقشا داخليا و الدكتور / حمدي أبو مناقشا خارجيا بتفضلهما بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة ، داعيا من الله العلي القدير لهم بالتوفيق والسداد في خدمة العلم والباحثين.

كما لا أنسى أن أتقدم بجزيل الشكر لكل من سعى جاهدا ومخلصا لإتمام هذه الدراسة من

أساتذته وأصدقاء ومن ساهم في حصولي على ما يلزمني من مراجع.

الاهداء

إلى صاحب الخلق العظيم وإمام المرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه واله وسلم.

كما اهدي من ربتني صغيرا وأحاطتني بحنانها أمد الله في عمرها، وكما أتقدم إلى من علمني

الخلق والأدب والسعي لأنعم بالراحة والهناء أباي رحمه الله.

إلى عائلتي الغالية عنوان كل نجاح أهدي لهم جميعا هذا الجهد المتواضع.

قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	إقرار أصالة الأطروحة
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	إجازة أطروحة الماجستير
vi.....	الملخص
vii.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
ix.....	شكر وتقدير
x.....	الاهداء
xi.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
6.....	المبحث التمهيدي: المخالفات التأديبية والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء
6.....	المطلب الأول: المخالفة التأديبية والجزاءات التي توقع على الموظف
7.....	الفرع الأول: مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها
7.....	أولاً: مفهوم المخالفة التأديبية
9.....	ثانياً: أركان المخالفة التأديبية
11.....	الفرع الثاني: مفهوم الجزاءات التأديبية، والجزاءات التي توقع على الموظف
11.....	أولاً: مفهوم الجزاءات التأديبية
12.....	ثانياً: الجزاءات التي توقع على الموظف
14.....	المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية وفقاً للتشريعات الإماراتية
14.....	الفرع الأول: السلطة المختصة في التشريع الاتحادي
16.....	الفرع الثاني: السلطة المختصة في التشريع المحلي لإمارة أبوظبي
19.....	الفرع الثالث: السلطة المختصة في التشريع المحلي لإمارة دبي
22.....	المبحث الأول: الضمانات التي تسبق صدور الجزاء التأديبي

23	المطلب الأول: التحقيق الإداري
23	أولاً: تعريف التحقيق
25	ثانياً: شروط صحة التحقيق
45	ثالثاً: الآثار المترتبة على التحقيق (الوقف الاحتياطي عن العمل)
52	المطلب الثاني: تسبيب القرار الصادر بالجزاء الإداري
53	أولاً: المقصود بتسبيب القرار الإداري، وأهمية ذلك
57	ثانياً: عناصر تسبيب القرار
59	ثالثاً: شروط صحة تسبيب القرار التأديبي
61	المطلب الثالث: حق الدفاع
61	الفرع الأول: ماهية حق الدفاع وأهميته
63	الفرع الثاني: مقتضيات حق الدفاع
63	أولاً: حضور الجلسات والدفاع عن نفسه
65	ثانياً: حق المتهم في الصمت
67	ثالثاً: حق الاستعانة بمحامٍ
69	رابعاً: الاستشهاد بالشهود
71	خامساً: مواجهة المتهم بالتهمة الموجهة إليه
74	المبحث الثاني: الضمانات اللاحقة على صدور الجزاء التأديبي
74	المطلب الأول: التظلم من الجزاء التأديبي
75	أولاً: تعريف التظلم الإداري في المجال التأديبي
76	ثانياً: أنواع التظلم
78	ثالثاً: شروط التظلم الإداري
83	رابعاً: آثار التظلم الإداري
85	خامساً: مباشرة التظلم والتصرف فيه بواسطة لجنة التظلمات
107	المطلب الثاني: الطعن أمام القضاء في القرارات التأديبية
108	أولاً: شروط الطعن القضائي
111	ثانياً: أسباب الطعن بإلغاء الجزاء التأديبي
120	الخاتمة
123	المصادر والمراجع

المقدمة

إذا كان للدوائر الإدارية الحق في معاقبة الموظف المخل بواجباته الوظيفية حين ممارسته لعمله، أو عند قيامه بارتكاب تصرف أو فعل يتعارض مع مهام وظيفته تعتبره السلطة التقديرية لجهة الإدارة التي يعمل بها خطأ يتطلب معاقبته عليه؛ فإنها لا تستطيع تحويل الموظف للجهة المختصة بتوقيع العقاب أو مجلس التأديب لمعاقبته دون المرور بإجراءات ومساطر تجب مراعاتها قبل توقيع الجزاء، إذ يتعين على كل سلطة تأديبية أن تراعي مجموعة من الإجراءات السابقة على اتخاذ الجزاء التأديبي على الموظف، حيث تعتبر تلك الإجراءات ضمانات هامة لكل من الموظف العام والسلطة التأديبية التي تبني عليها عقيدتها في إدانة الموظف.

ويعد تأديب الموظفين ضمن نطاق الوظيفة العامة أحد المواضيع ذات الأهمية البالغة نظرا لما يترتب عليه من تأثير على سير عملهم سواء بالضرر أو بالنفع، حيث إن النظم الإدارية في الوقت الحالي تتحلى بالمتغيرات السريعة، لذا تقوم الأجهزة الإدارية بتحفيز الموظف لحثه على القيام بعمله، عبر إعطائه جوائز وامتيازات تدفعه إلى القيام بعمله على وجه الإلتقان والامتياز، وفي المقابل يمكن اعتبار تأديب الموظف العام تحفيزا سلبيا؛ وهكذا تقوم جهة الإدارة بتقديم الحوافز والامتيازات للموظف الذي يؤدي المهام الموكلة إليه على الوجه السليم الذي تهدف إليه الجهة الإدارية التي يعمل بها، وبالعكس ذلك في حالة تقصير الموظف في مهامه ومخالفته للواجبات الموكلة فإنه يتعرض للمساءلة عن سبب هذه المخالفة، وذلك لتصحيحها، متى ما ثبت عليه ذلك عن طريق ما يعرف بالتحقيق الإداري الذي تثبت من خلاله مسؤولية الموظف المخالف أو نفي هذه المخالفة الموجهة إليه. ونظرا إلى أهمية هذه الإجراءات في تحديد مصير الموظف كان لا بد من إخضاعها لمجموعة من الضوابط والضمانات التي تضمن مشروعيتها وملاءمتها عند مساءلة الموظف، حيث يترتب على بعض هذه الإجراءات آثار جسيمة قد تؤثر على المستقبل الوظيفي للموظف كما في الوقف عن العمل مثلا.

وانطلاقاً مما سبق اخترتُ أن يكون موضوع رسالتي للماجستير متعلقاً بموضوع "ضمانات تأديب الموظف العام"، وسأتناول هذا الموضوع وفق مقارنة بين قانون الموارد البشرية الاتحادي لدولة الإمارات وتعديلاته، والقانونين المحليين للموارد البشرية في كل من إمارة أبوظبي وإمارة دبي.

وإذا كان هناك من يصف الضمانات التأديبية بأنها "الحقوق الممنوحة للموظف العام من خلال القوانين في مراحل إيقاع العقوبة"⁽¹⁾، فإننا نجد الفقيه الانجليزي (Beach) يطلق عليها "عدالة الإجراءات"؛ والمقصود بها "أن الإدارة يجب أن تواجه الموظف أو العامل بما هو منسوب إليه كتابة وأن تكون الأسباب مفصلة، ولا يوقع جزاء إلا بعد استجواب الموظف أو العامل، ويجب أن تتاح له الفرصة كاملة ليدافع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه"⁽²⁾، فالضمانات التأديبية المتوفرة للموظف العام هي أن يتم تمكينه من حقه في الدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق نائبه، وكذلك حقه في الاطلاع على الملفات، ومواجهة جهة الإدارة له بالمخالفة المنسوبة، وكذلك حقه في أن يتم التحقيق الإداري معه بكل حيادية، إضافة إلى تسبب القرار الإداري لما له من أهمية للموظف العام، وكذلك من ضمن الضمانات حق الموظف في التظلم من القرار الإداري الصادر ضده، وإذا لم يقبل الموظف القرار الصادر من اللجان المختصة في التظلم الإداري كان له الحق في الطعن أمام القضاء.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في كونها تحاول التوضيح بشكل تفصيلي للضمانات التي يستطيع الموظف العام من خلالها ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه، مع قيام جهة الإدارة لزاماً باتباع تلك

¹ - https://meu.edu.jo/libraryTheses/58d79303716e8_1.pdf

² - د.علي جمعة حارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 268.

الإجراءات القانونية عند تأديب الموظف باعتبار أن تلك الإجراءات تشكل ضمانات مقررة لمصلحة الخاضع للتأديب.

الهدف من الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح الضمانات التأديبية التي رسمها المشرع للموظف العام في القانون الاتحادي بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية؛ والهدف من ذلك جعل الموظف العام على بصيرة من الإجراءات المتعلقة بالتحقيق معه ومحاكمته، إضافة إلى جعله يُدرك ما له من حقوق وما عليه من واجبات أثناء توقيع الجزاء التأديبي عليه.

كما تهدف هذه الدراسة إلى التعمق أكثر في دراسة إجراءات التأديب الإداري في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية لدولة الإمارات العربية المتحدة، وبيان السلطة المختصة بتوقيع الجزاء على الموظف في القوانين المقارنة، والتعرف على الضمانات التي تحكم سلطة التأديب، وكذلك بيان ضمانات الموظف في التحقيق.

الدراسات السابقة

قادني البحث في هذا الموضوع إلى الاطلاع على معظم الدراسات السابقة ذات الصلة به، وخصوصا الدراسات التالية:

1- كتاب الدكتور إبراهيم كامل الشوابكة، المعنون بالنظام القانوني للتوظيف العامة في دولة الإمارات، الصادر سنة 2014 عن جامعة الإمارات. وقد تناول هذا الكتاب موضوع الوظيفة العامة بشكل عام، كما تناول مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة، وحقوق الموظف العام وواجباته، وتناول تأديب الموظف العام من حيث مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها و ضمانات تأديب الموظف العام السابقة واللاحقة والعقوبات المقرر للمخالفة.

2- كتاب الدكتور عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، المعنون بالمسؤولية التأديبية للموظف في الوظيفة العامة، الصادر عن دار الفكر الجامعي في الإسكندرية. وقد تطرّق الكتاب إلى الموظف العام بشكل عام ومسؤوليته، ومفهوم الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، كما تطرّق إلى اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية ومجالس التأديب والتأديب القضائي، وكيفية التظلم من قراراتها والطعن فيها أمام القضاء، والضمانات المقررة للموظف عند صدور القرار الإداري في حقه.

3- كتاب الدكتور لفته هامل العجيلي، المعنون بالتحقيق الإداري في الوظيفة العامة، الصادر سنة 2015 عن منشورات الحلبي. حيث تحدّث عن مفهوم التحقيق الإداري، وواجبات الموظف العام، وكيفية إجراءات التحقيق، وضمانات التحقيق الإداري في مرحلة التحقيق، وكذلك ضمانات الموظف في التحقيق بعد فرض العقوبة، كالتظلم والطعن أمام القضاء الإداري، وبيان الوسائل التي تمكّن الموظف من حفظ حقوقه في مواجهة الإدارة.

المنهج المتبع

اعتمدتُ في عملي هذا منهج البحث التحليلي المقارن، حيث أتعرض للنصوص القانونية المتعلقة بالضمانات التأديبية للموظف العام وفق قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016، والمتعلق بالضمانات التي يجب أن يتم توفيرها للموظف، والضوابط المقررة له في مواجهة الإدارة عند إجراء التحقيق، ومقارنة القانون المذكور مع القانون المحلي لإمارة أبوظبي والقانون المحلي لإمارة دبي.

إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية هذا البحث في تحديد مدى نجاح المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008 في توفير الضمانات الكفيلة بتحقيق عدالة الجزاء التأديبي بحق الموظف العام، وخاصة بعد صدور تعديل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016، والذي أحدث تعديلات جوهرية منها: حذف بند أن التحقيق يجب أن يكون مكتوباً كما كان

في المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011، وكذلك إضافة بند آخر خاص بإيقاف الموظف عن العمل في حالة رفعه دعوى على جهة عمله.

خطة البحث

استدعت المنهجية تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: المخالفات التأديبية والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء، ويشمل المطالبين التاليين:

المطلب الأول: المخالفة التأديبية والجزاءات التي توقع على الموظف.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية.

المبحث الأول: الضمانات التي تسبق صدور الجزاء التأديبي، وينقسم إلى المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: التحقيق الإداري

المطلب الثاني: تسبيب الجزاء التأديبي.

المطلب الثالث: حق الدفاع.

المبحث الثاني: الضمانات اللاحقة على صدور الجزاء التأديبي والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء،

وينقسم إلى المطالبين الآتين:

المطلب الأول: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية في التشريعات الإماراتية

المطلب الثاني: الطعن في الجزاء التأديبي.

المبحث التمهيدي: المخالفات التأديبية والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء

تمهيد:

تقوم المرافق العامة على العلاقة بين الأفراد والجهة الإدارية، وتلك العلاقة قوامها سلوك الموظف، ومن هذا السلوك ما هو متسق مع القانون ومنها ما يخالف أحكام القانون، وهذا السلوك الأخير هو المرتبط بالمخالفة التأديبية؛ حيث تبدأ إجراءات تأديب الموظف بمجرد ارتكابه للمخالفة وتنتهي بتوقيع الجزاء التأديبي.

وسعياً منا إلى توضيح مفهوم المخالفة التأديبية والجزاءات التي توقع على الموظف ومن له الحق بتوقيع الجزاء، فسنعرض في هذا البحث إلى مطلبين: يتناول أولهما المخالفة التأديبية والجزاءات التي توقع على الموظف، ويتناول الثاني السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية.

المطلب الأول: المخالفة التأديبية والجزاءات التي توقع على الموظف

تمهيد:

تبدأ المخالفة التأديبية للموظف حين قيامه أثناء ممارسة الوظيفة بسلوك لا ينسجم مع طبيعة وظيفته، وتتم معاقبة الموظف على هذا السلوك بجملة من العقوبات التي تتحدد بناءً على جسامة المخالفة المرتكبة؛ لذا فسنعرض في هذا المطلب إلى فرعين، يتناول أولهما مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها، بينما يتناول الثاني مفهوم الجزاءات التأديبية وتحديد الجزاءات التي توقع على الموظف.

الفرع الأول: مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها

يستعمل القضاء مصطلحات متعددة لتسمية الخطأ الذي يرتكبه الموظف، ومن أشهر هذه المصطلحات الجريمة التأديبية أو الذنب الإداري أو المخالفة الإدارية⁽¹⁾، أما المشرع الإماراتي الاتحادي فقد استعمل في قانون الموارد البشرية الاتحادي مصطلح المخالفة التأديبية للموظف العام، وسار على نفس التسمية المشرع المحلي لكل من إمارة أبوظبي وإمارة دبي.

وستناول هذا الفرع في النقاط التالية:

أولاً: مفهوم المخالفة التأديبية

لا يوجد في التشريعات محل الدراسة تعريف شامل للمخالفة التأديبية، والسبب في ذلك أن المخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلا بنص) المطبق في شرعية التجريم في قانون العقوبات، وعدم الخضوع لهذا المبدأ يرجع إلى تعذر حصر المخالفات التأديبية، فالحياة الإدارية تنسم بسرعة التطور والمرونة، فيصعب على المشرع وضع تحديد محدد لها في نصوص جامدة، لذا نص المشرع على بيان بعض الواجبات والمحظورات على سبيل الحصر، ووضع لذلك قاعدة تقضي بأن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة يجازى تأديبياً.⁽²⁾

فنص المشرع الاتحادي على أن "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا

المرسوم بقانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً...".⁽³⁾

¹ - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، طبعة سنة 2014 ص 45 و ما بعدها.

² - أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2014، ص: 14

³ - المادة رقم (81) من قانون موارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 و المعدل بقانون إتحادي رقم (17) لسنة 2016

وقد نصت المادة (95) من اللائحة التنفيذية للمرسوم المذكور آنفاً أن "على الموظف أن يسلك في تصرفاته مسلكاً لائقاً يتفق ومعايير السلوك المعتمدة للوظائف العامة وفقاً لوثيقة السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة وأن يلتزم بالتشريعات النافذة في الدولة، وكل موظف يخالف الواجبات الوظيفية وفقاً لأحكام المرسوم بقانون أويخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء".⁽¹⁾

وعلى النهج ذاته سار المشرع المحلي لإمارة أبوظبي، فقد نص على أن "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون والنظم واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له أويخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبياً".⁽²⁾ وهو المسلك ذاته الذي سلكه المشرع المحلي لإمارة دبي، حينما نص على أن "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو لا يلتزم بأخلاقيات المهنة أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبياً...".⁽³⁾

وقد أدى سكوت المشرع عن عدم وضع تعريف للمخالفة التأديبية، إلى اجتهاد الفقهاء لوضع تعريف لها، فعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها عبارة عن "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات وظيفته"⁽⁴⁾، أما اللواء محمد ماجد ياقوت فقد عرفها بأنها "فعل أو امتناع إداري من العامل يكون إخلالاً بواجب وظيفي مصدره القانون مقدراً له جزاء تأديبياً".⁽⁵⁾

وعرف جانب آخر من الفقه المخالفة التأديبية بأنها "كل تصرف يصدر من العامل أثناء الوظيفية أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك

¹ - المادة رقم (94) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 للمرسوم بقانون إتحادي رقم (17) لسنة 2016

² - المادة رقم (55) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016

³ - المادة (188) من قانون إدارة الموارد البشرية لإمارة دبي رقم (27) لسنة 2006، المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010.

⁴ - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 53.

⁵ - اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 315.

متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"، ويكمل أصحاب هذا الرأي قائلين: "ليس فقط كل تصرف مخالف لواجبات الوظيفة، ولكنه يشمل أيضا كل فعل أو تصرف يتم خارج الوظيفة ويكون من شأنه التعارض مع حسن واجبات الوظيفة".⁽¹⁾

ثانيا: أركان المخالفة التأديبية

تقوم المخالفة التأديبية على ركنين أساسيين هما الركن المادي والركن المعنوي، وهما نفس الركنان في الجريمة الجنائية⁽²⁾، وستناول بإيجاز هذين الركنين كما يلي:

أ- الركن المادي

الركن المادي في المخالفة التأديبية "هو عبارة عن سلوك محدد يصدر عن الموظف سواء كان هذا السلوك إيجابيا أو سلبيا"⁽³⁾، فإذا اقتصر سلوك الموظف على مجرد التفكير في المخالفة فلا يعد مخالفة تأديبية طالما لم يخرج إلى حيز التنفيذ"⁽⁴⁾.
وليتحقق الركن المادي في المخالفة التأديبية يشترط ما يلي:

- 1- أن يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات الوظيفة من الناحية الفعلية والواقعية، بحيث يكون هناك تصرف محدد وثابت ارتكبه الموظف؛ فلا يكفي لتوفر هذا الركن مجرد الإشاعات والأقاويل أو بناؤه على مجرد الشك، وإنما لا بد من قيام الموظف بتصرف أو نشاط معين فيه إخلال بواجب وظيفي.

¹ - المستشار ممدوح طنّاوي، الموسوعة التأديبية الجرائم والدعاوي والأدلة التأديبية (الجزء الأول)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009، ص395.

² - د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص170.

³ - أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 32.

⁴ - د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص 133.

2- أن يخرج السلوك والتصرف الذي ارتكبه الموظف إلى حيز الواقع، فالأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية وكذلك مجرد الأفكار التي تراود الموظف للإقدام على ارتكاب المخالفة، كلها أمور لا يعتبر أي منها في حد ذاته مخالفة تأديبية ما دامت لم تخرج إلى حيز الوجود وبقيت حبيسة النفس.

3- أن يكون الفعل أو التصرف الذي ارتكبه الموظف إخلالاً بواجبه الوظيفي محددًا، فالأوصاف العامة والنوعت المرسلة كسوء السيرة الذاتية أو الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، لا يمكن اعتبارها ركناً مادياً للمخالفة التأديبية.⁽¹⁾

ب- الركن المعنوي:

يتمثل الركن المعنوي في اتجاه إرادة وسلوك الموظف إلى ارتكاب الفعل الإيجابي أو السلبي المخل بواجبات الوظيفة العامة، أو بمعنى آخر توافر الإرادة الآثمة أو غير المشروعة لدى الموظف مرتكب المخالفة الوظيفية.⁽²⁾

وقد اختلف الفقهاء في تحديد الركن المعنوي، فانقسموا في ذلك إلى رأيين:

الرأي الأول: يرى أن يسأل الموظف تأديبياً إذا اقترن الركن المادي للجريمة بالركن المعنوي، ولا تقوم المسؤولية التأديبية في حال عدم توفر الركن المعنوي على الرغم من توفر الركن المادي للمخالفة التأديبية، وذلك على غرار الجريمة الجنائية، فالمخالفة التأديبية قد تكون عمدية أو غير عمدية وهو ما يعنى صدور الفعل عن إرادة آثمة.⁽³⁾

1- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 170.

2- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 171.

3- د. شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص 133-134.

أما الرأي الثاني: فيرى أنه يمكن التسليم بما جاء في الرأي الأول بالنسبة للمخالفات التي تمثل جريمة جنائية في قانون العقوبات، أما بالنسبة لباقي المخالفات التأديبية فلا يجوز قياسها على الجريمة الجنائية، نظرا للطبيعة الخاصة بالتأديب، لذا فإن الإرادة الأئمة للعامل الذي يراد تأديبه لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع عن واجب دون عذر شرعي، سواء كان حسن النية أو سيئها، وبالتالي فإن الركن المادي وحده لا يكفي لقيام المخالفة التأديبية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مفهوم الجزاءات التأديبية، والجزاءات التي توقع على الموظف

الموظف العام خاضع لعلاقة تنظيمية بينه وبين جهة الإدارة، وهذه العلاقة تنظمها القوانين واللوائح المعمول فيها في التنظيم الإداري لأي دولة في العالم، فيترتب على هذه العلاقة الكثير من الحقوق، بما فيها حق الإدارة في مجازاة الموظف متى ما ارتكب فعلا ينطوي على انتهاك لأحد الواجبات والمحظورات الوظيفية.

والمبدأ العام المستقر عليه في قانون العقوبات هو أنه "لا عقوبة إلا بنص" لذا فالقاعدة العامة في أي تشريع أن يحدد المشرع قائمة حصرية بأنواع الجزاءات التي يحق للسلطة المختصة توقيعها على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن المخالفة التأديبية؛ وحيث إن التشريعات محل الدراسة لم تتعرض لمفهوم الجزاءات التأديبية؛ فقد تحتم علينا تقسيم هذا الفرع إلى النقاط التالية:

أولاً: مفهوم الجزاءات التأديبية

لم تتعرض التشريعات محل الدراسة لمفهوم الجزاءات التأديبية، مكتفية بوضع قائمة حصرية لهذه الجزاءات.

¹ - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 87-88.

وسكوت المشرع عن تعريف مفهوم الجزاء التأديبي يجعلنا مضطرين إلى اللجوء إلى تعريف الفقه له، فنجد بعض الفقهاء يعرف الجزاء التأديبي بأنه "العقوبة التي توقع من قبل السلطة الإدارية تجاه موظف عام، وذلك لارتكابه خطأ أثناء الخدمة أو بسببها"⁽¹⁾، بينما نجد بعض الفقهاء يعرفه بأنه "الإجراء الذي يوقع بقصد تأمين قمع مخالفة تأديبية تمس العامل العمومي في مزاياه الوظيفية"⁽²⁾.

ويرى الباحث أن التعريف الأنسب للجزاء التأديبي هو أنه "ذلك الجزاء من ضمن الجزاءات المنصوص عليها حصراً في القانون، وتطبيقه سلطة التأديب على الموظف المخالف لأحد الواجبات والمحظورات الوظيفية، ولا يمس إلا المزايا الوظيفية للموظف"⁽³⁾.

ثانياً: الجزاءات التي توقع على الموظف

بما أن الجزاءات الوظيفية هي الجزاءات التي توقع على الموظف المخالف، فإننا أثناء نظرنا في نصوص التشريعات محل الدراسة، وجدنا أن هذه الجزاءات المذكورة على سبيل الحصر. فقد حدد المشرع الاتحادي في قانون الموارد البشرية الجزاءات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر، وتشمل ما يلي: "أ - لفت النظر الخطي، ب- الإنذار الخطي، ج- الخصم من الراتب الأساسي بما لا يتجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة، وبما لا يتجاوز سنتين يوماً في السنة، د- تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات، هـ- الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد ومكافأة نهاية الخدمة وأحرماته منها في حدود الربع كحد أقصى"⁽⁴⁾.

1- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 63.

2- المرجع السابق، والصفحة ذاتها.

3- أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 36.

4- المادة (83) من قانون الموارد البشرية الاتحادي المعدل بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016.

كما حصرها المشرع المحلي لإمارة أبوظبي في: "1- لفت النظر، 2- الإنذار الكتابي، 3- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشرة يوماً في المدة الواحدة وعلى أن لا تتجاوز ستين يوماً خلال السنة الواحدة، 4- الحرمان من المكافأة السنوية، 5- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تتجاوز شهراً، 6- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاث أشهر، 7- الفصل من الوظيفة مع حفظ حق المعاش التقاعدي أو المكافأة".(1)

وقد اتبع المشرع المحلي لإمارة دبي المنهج نفسه، فحصر الجزاءات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظفين في: "لفت النظر، إنذار كتابي، الخصم من الراتب الأساسي بما لا يتجاوز عشرة أيام لكل مخالفة، وبما لا يتجاوز ستين يوماً في السنة، الخصم من الراتب لتغطية الخسارة أو الضرر الذي سببه الموظف للدائرة، الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة أو حرمانه منها في حدود الربع كحد أقصى".(2)

ونسنتج من النصوص السابقة النتائج الآتية:

- 1- أن الجزاءات وردت على سبيل الحصر، بينما وردت المخالفات التأديبية على سبيل المثال.
- 2- أن نتيجة الجزاءات التأديبية تنصبُّ على حرمان الموظف من المزايا الوظيفية، ولا تمسه في شخصه أو حرّيته أو ماله الخاص.

1- المادة (62) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

2- المادة (64) من قانون إدارة الموارد البشرية لإمارة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية وفقاً للتشريعات الإماراتية

السلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم تأديبية⁽¹⁾، فلا بد من وجود سلطة مختصة بتوقيع الجزاء التأديبي أو سلطة تأديب يحددها المشرع ويعينها بغرض تأديب الموظفين، فتصبح وحدها المختصة دون غيرها بمباشرة هذه المهمة.

وسنحاول في هذا المطلب تحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي في التشريعات الإماراتية محل الدراسة، تباعاً على النحو التالي:

الفرع الأول: السلطة المختصة في التشريع الاتحادي

وفقاً للقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016، تنعقد سلطة توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين للسلطة الرئاسية ولجنة المخالفات، وذلك النحو التالي:

أولاً: السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هي الجهة المسؤولة عن حسن سير وانتظام العمل داخل المرفق الموكل إليها إدارته، وعن تحقيق الأهداف الخاصة به، فمن الطبيعي أن يعترف لهذه السلطة باختصاصات تمكنها من مباشرة تلك المسؤولية، ومن بين هذه الاختصاصات بتأديب العاملين في هذا المرفق، وذلك تطبيقاً للمبدأ المعروف (حيث توجد المسؤولية يجب أن تكون هناك سلطة) وإلا استحال عليها القيام بهذا الدور⁽²⁾.

¹ - د نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 37.

² - أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 134.

وتتمثل السلطة الرئاسية في كل من:

أ- **الرؤساء المباثرون:** حق الرؤساء المباثرين في مجال التأديب حق أصيل يستمدونه من القانون مباشرة، ويباثرونه بالأصالة عن أنفسهم لا بالنيابة عن الوزير، إذ هم لا يستمدون هذا الحق منه، ومن ثم لا يملك الوزير إلغاء هذا الاختصاص أو الحد منه إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.⁽¹⁾

وإذا ما نظرنا إلى اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 المتعلقة بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016، نجد أن اللائحة التنفيذية التي تنظم أعمال الرؤساء المباثرين فما يخص المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي لم تصدر حتى الآن، وهي اللائحة التي نص عليها المشرع الاتحادي بقوله إنه يجوز للرؤساء المباثرين ممن يكون لهم سلطة الإشراف على أعمال مرؤوسيههم وتوجيههم ومراجعة أعمالهم في توقيع الجزاءات الإدارية المرتبطة بالدوام الرسمي فقط والموضحة في جدول المخالفات المقننة في المادة (119) من اللائحة التنفيذية بقانون الموارد البشرية الاتحادي الذي سبق ذكره أعلاه، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة المذكورة على أنه: "يعتبر الرئيس المباشر المسؤول الأول عن التبليغ عن التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمي واتخاذ الإجراءات اللازمة نحو فرض العقوبة وإبلاغ إدارة الموارد البشرية بذلك".

وتجدر الإشارة إلى أن القرار الصادر عن الرؤساء المباثرين بتوقيع الجزاءات التأديبية المتعلقة بالدوام الرسمي يخضع للتعقيب عليه من قبل إدارة الموارد البشرية، حيث نصت الفقرة الثانية والثالثة من المادة رقم (119) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي سابقة الذكر على أن "تقوم إدارة الموارد البشرية وفق الأنظمة الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة بالتأكد من

1- أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص134

المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي والتزام الرئيس المباشر بالجزاءات المقررة في الجدول الوارد في الملحق رقم (3) المرفق بهذا القرار.

ب- **رئيس الجهة الاتحادية⁽¹⁾**: يختص رئيس الجهة الاتحادية في توقيع جزاء الفصل من الخدمة، وذلك بناء على توصية من لجنة المخالفات، وفقاً للفقرة الأولى من المادة (109) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 على أنه: "يجوز بقرار من رئيس الهيئة الاتحادية إنهاء خدمة الموظف بناء على توصية من لجنة المخالفات بفصله من الخدمة".

ثانياً: لجنة المخالفات(2)

تتولى هذه اللجنة توقيع كافة الجزاءات المنصوص عليها في المادة (82) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 من قانون الموارد البشرية الاتحادي باستثناء جزاء الفصل من الخدمة، حيث نصت على أنه "تشكل في كل جهة اتحادية بقرار من رئيس الجهة الاتحادية لجنة تسمى لجنة المخالفات يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون - فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي - وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (83) من المرسوم بقانون، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة...".

الفرع الثاني: السلطة المختصة في التشريع المحلي لإمارة أبوظبي

بموجب قانون الموارد البشرية في إمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016، نجد أن المشرع قد بين من هم المختصون بتوقيع الجزاء، في نص المادة رقم (63) حيث نصت على أن "1- لرئيس الجهة الحكومية سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في البنود رقم (1،2،3) في المادة

¹- عُرِّف في فصل التعريفات من قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 بأنه "الوزير أو رئيس مجلس الإدارة أو رئيس الجهة أو من في حكمهم بحسب الأحوال".

²- عُرِّف في فصل التعريفات من قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 بأنها: "اللجنة التي تشكل في كل جهة اتحادية للنظر في المخالفات الوظيفية التي تقع من موظفيها".

السابقة"⁽¹⁾ من هذا القانون على موظفي الدرجات ما دون الإدارة التنفيذية"⁽²⁾ 2- لرئيس الجهة الحكومية⁽³⁾ تفويض سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في البنود رقم (1) و(2) و(3) بما لا يتجاوز ثلاثة أيام من المادة السابقة، للمسؤول المباشر للموظف أو من يعلوه من المسؤولين وذلك بإجراءات تأديبية مبسطة، وتحصر اللائحة التنفيذية المخالفات المشمولة بحكم هذه الفقرة وتحدد عقوباتها وإجراءات توقيعها والتظلم منها. 3- ولمجلس التأديب توقيع أحد الجزاءات المشار إليها في البنود (4، 5، 6، 7) من المادة السابقة من هذا القانون على الموظفين ما دون الإدارة التنفيذية."

ومن استقراء هذه المادة يتضح أن سلطة توقيع الجزاءات التأديبية تنعقد للسلطة الرئاسية ولمجلس التأديب، وذلك على النحو التالي:

أولاً: السلطة الرئاسية

1- رئيس الجهة الحكومية المختص هو المسؤول الأول عن شؤون دائرته، وهو الذي يملك حق تعيين الموظفين بها، وهو الذي يختص تبعا لذلك بتأديب الموظفين لديه، حيث يملك توقيع إحدى الجزاءات المنصوص عليها في البنود من 1 حتى 3 من المادة (63) من القانون المشار إليه، وذلك على الموظفين ممن تقل رتبهم الوظيفية عن أعضاء الإدارة التنفيذية.

¹- نصت المادة (62) من القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن المواد البشرية لإمارة أبوظبي على الجزاءات، فحصرتها في: " 1- لفت النظر. 2- الإنذار الكتابي. 3- الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى أن لا تتجاوز ستين يوماً خلال السنة الواحدة. 4- الحرمان من المكافأة السنوية. 5- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تتجاوز شهراً. 6- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر. 7- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش التقاعدي أو المكافأة.

²- ورد في باب التعريفات من الفصل الأول من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي المذكور آنفاً، أن المقصود بلفظ (الإدارة التنفيذية) وكلاء الجهات الحكومية ومدراء العموم والمديرون التنفيذيون ومن في حكمهم أيا كانت أداة تعيينهم.

³- ورد في باب التعريفات من الفصل الأول من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي المذكور آنفاً، أن المقصود بلفظ (الجهة الحكومية) الدوائر والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة والمراكز والمجالس والصناديق وأية جهة أخرى تتبع الحكومة.

2- للمسؤول المباشر للموظف، حيث يكون له أو من يعاونه من المسؤولين نفس سلطة رئيس الجهة الحكومية في توقيع ذات الجزاءات التي يختص بتوقيعها رئيس الجهة، بشرط أن يكون بناءً على تفويض رئيس الجهة المختصة، ولا يتجاوز ذلك ثلاثة أيام لتوقيع الجزاء على موظفي ما دون الإدارة التنفيذية.

ثانياً: مجلس التأديب(1)

يحق لمجلس التأديب توقيع أحد الجزاءات المشار إليها في البنود (4، 5، 6، 7) من المادة رقم (62) من هذا القانون على الموظفين ما دون الإدارة التنفيذية.

ويلاحظ من ظاهر النص أن مجلس التأديب يختص فقط بتوقيع أحد الجزاءين في البندين 6 و7 من المادة (62) من القانون المشار إليه، وهما الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تتجاوز شهر أو لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر، والفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة؛ وهذا ما لا يمكن قبوله لأنه لا يعقل أن كل من يحال إلى مجلس التأديب يجب أن يفصل من الوظيفة أو يوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تتجاوز شهر أو لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر! يضاف إلى ذلك فحوى القاعدة القانونية التي تنص على أن من يملك الكل يملك الجزء، وبما أن مجلس التأديب يملك الفصل من الوظيفة، وهو أشد الجزاءات قسوة، فإن بيده أن يوقع بقية الجزاءات. ونعتقد أن قصد المشرع من وراء هذا النص أن الجزاءين المشار إليهما لا يملك توقيعهما أحد غير مجلس التأديب، وذلك لجسامة أثرهما.

¹- نصت المادة (65) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أن (يشكل بقرار من الهيئة مجلس تأديب أو أكثر يختص بمساءلة الموظفين ما دون الإدارة التنفيذية، ويشكل من ثلاثة أعضاء على الأقل من الدرجة الأولى وما فوق، ومع مراعاة ألا تقل درجة أي منهم عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية).

الفرع الثالث: السلطة المختصة في التشريع المحلي لإمارة دبي

نظم قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010، السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، حيث تنعقد سلطة توقيع الجزاءات التأديبية للسلطة الرئاسية ولجنة المخالفات الإدارية على النحو التالي:

أولاً: السلطة الرئاسية

أ- **رئيس القسم المختص:** أناط المشرع المحلي لإمارة دبي سلطة توقيع جزاء لفت النظر لرئيس القسم المختص بالنسبة للمخالفات المتعلقة بساعات الدوام الرسمي، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (190) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي على أنه "إذا ارتأت بأن المخالفة تتطلب توجيه لفت نظر فعلى رئيس القسم المعني توجيه لفت نظر للموظف خطياً...".

ب- **مدير الإدارة المختص:** إذا كانت المخالفة المتعلقة بساعات الدوام الرسمي تتطلب توجيه إنذار للموظف، فيختص في هذه الحالة مدير الإدارة المعني بتوجيه ذلك الإنذار، وفقاً للتدرج الوارد في الفقرة 2 من المادة (190) من القانون، التي أشارت إلى أنه "إذا ارتأت بأن المخالفة تتطلب توجيه إنذار للموظف فعلى مدير الإدارة المعنية توجيه ذلك الإنذار دون الحاجة لتدخل لجنة المخالفات الإدارية".

وتجدر الإشارة إلى أن توقيع هذين الجزاءين يتم بناءً على توصية من إدارة الموارد البشرية بعد مراجعتها لحالة المخالفة.

ت- **المدير العام:** أناط المشرع بالمدير العام توقيع أشد الجزاءات قسوة، حيث يجوز بقرار منه إنهاء خدمة الموظف بناءً على توصية من لجنة المخالفات الإدارية، كما ورد في الفقرة الأولى من المادة (215) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي؛ التي نصت على

أنه "يجوز بقرار من المدير العام إنهاء خدمة موظف بناء على توصية من لجنة المخالفات الإدارية".

كما أن المدير العام يختص بإيقاف الموظف المخالف عن العمل، حيث ورد ذلك في الفقرة الأولى من المادة (191) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي؛ "يحق للمدير العام أو للجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر".

وللمدير العام كذلك سلطة إيقاف الموظف عن العمل بدون راتب، كما نصت على ذلك المادة (193) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي؛ "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة تتعلق بالوظيفية أو بسببها فإنه يجوز للمدير العام أو من يفوضه وللجنة المخالفات الإدارية إيقاف الموظف المخالف عن العمل دون راتب إلى حين صدور قرار قضائي...".

ثانياً: لجنة المخالفات الإدارية(1)

تتولى لجنة المخالفات الإدارية سلطة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً مثل المدير العام حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (191) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي على أنه "يحق للمدير العام أو للجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر".

كما أن للجنة المخالفات الإدارية سلطة إيقاف الموظف عن العمل بدون راتب، حيث نصت المادة (193) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي على أنه "إذا أحيل الموظف إلى القضاء

¹ - ورد في فصل التعريفات من قانون الموارد البشرية لإمارة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010 أن لجنة المخالفات الإدارية هي "اللجنة التي تشكل في كل دائرة للنظر في المخالفات التأديبية التي تقع على موظفيها".

لارتكابه جريمة تتعلق بالوظيفية أو بسببها فإنه يجوز للمدير العام أو من يفوضه وللجنة المخالفات الإدارية إيقاف الموظف المخالف عن العمل دون راتب إلى حين صدور قرار قضائي...".

وجدير بالذكر هنا أن القرار الصادر من لجنة المخالفات الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية يخضع للتعقيب من قبل المدير العام، فقد نصت الفقرة الخامسة من المادة (189) على أنه "يجوز للمدير العام في الحالات الخاصة تعديل القرارات التي تصدرها لجنة المخالفات الإدارية شريطة استناده لمبرر خطي". ولم توضح نصوص القانون الحالات الخاصة أو المبررات التي تستوجب تعديل القرارات، كما لم توضح أيضاً درجات تعديل الجزاء الصادر، ونميل في معالجة هذه المسألة إلى مضمون النص الذي يقابل هذا الشأن في النظام السابق الملغي (نظام شؤون الموظفين في إمارة دبي لسنة 1992) وهو نص المادة (88)، حيث وردت فيها كيفية التعديل والمبررات، فقد نصت على أنه "يحق للرئيس أو من ينوب عنه في حال غيابه الإعفاء أو التخفيف من بعض أو كل العقوبات الموقعة على الموظف وذلك إذا كانت التقارير المقدمة عن الموظف تدل على تحسن سلوكه وعمله منذ توقيع العقوبة عليه وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمته".

نستنتج مما تقدم أن المشرع المحلي لإمارة دبي أناط برئيس القسم توقيع الجزاءات البسيطة كلفت النظر، وجعل الإنذار منوطاً بمدير الإدارة، وكل منهما يستمد سلطته التأديبية من القانون، لذا فإنهما لا يحتاجان إلى قرار أو تفويض من السلطة المختصة في هذا الشأن. في المقابل نجد أن أشد الجزاءات قسوة قد أناطها المشرع بالمدير العام، حيث يجوز له إنهاء خدمة الموظف بناءً على توصية من لجنة المخالفات الإدارية التي لها توقيع كافة الجزاءات التأديبية باستثناء هذا الجزاء.

المبحث الأول: الضمانات التي تسبق صدور الجزاء التأديبي

تمهيد:

تكفل المشرع الإماراتي في المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 بتوفير مجموعة من الضمانات التأديبية لكل موظف في المرحلة السابقة على توقيع الجزاء، هذه الضمانات تحقق العدالة وتحفظ حقوق الموظف عند إجراء التحقيق معه، إذ تتيح للموظف الاتحادي مختلف الضمانات في سبيل الدفاع عن نفسه، وتفنيد جميع الحجج الموجهة ضده، وعند قيام السلطة التأديبية بتوقيع الجزاء التأديبي عليه، لا بد من ذكر المبررات القانونية التي استندت إليها وأسفرت عنها إجراءات التأديب، والتي على أساسها أصدرت قرارها بتوقيع الجزاء التأديبي.

ويعتبر التحقيق الإداري مع الموظف العام من أهم الضمانات التأديبية، إذ يستطيع الموظف من خلال التحقيق أن يدافع عن نفسه ويفند ما يوجه إليه من اتهام، وذلك لكون التحقيق يعتبر الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية؛ حيث يستهدف التحقيق الإداري كشف مرتكب المخالفة بعد وقوعها من فاعلها أو تثبیت إسنادها إلى شخص معين للوصول إلى الحقيقة.

ويعد تسبیب القرار التأديبي كذلك من الضمانات التي يتمسك بها الموظف العام، حيث إن تسبیب القرار التأديبي يعد ضمانة شكلية ومقيدة لجهة الإدارة، حيث تنفید الإدارة عند إصدار القرار الإداري ضد الموظف ببيان الأسباب التي بنت عليها قرارها الإداري.

ويعد حق الدفاع أيضا أحد الضمانات التي يجب على الموظف أن يتمتع بها عند توجيه التهم إليه، حيث إن هذه الضمانة تمكن الموظف من رد التهم عن نفسه في كافة الإجراءات التأديبية، فمن ضمن صور الدفاع عن نفسه أن يتولى هذا الحق بنفسه أو يستعين بمحام للدفاع عنه، وحقه في الإطلاع على الأوراق والمستندات الموجودة في التحقيق.

وقد رأينا تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب، يتناول أولها التحقيق الإداري، ويتناول الثاني تسبيب الجزاء التأديبي، أما الثالث فيتناول حق الدفاع.

المطلب الأول: التحقيق الإداري

يعتبر التحقيق أول الخطوات للكشف عن حقيقة المخالفة الموجهة إلى الموظف العام.

وسعيًا منا إلى استجلاء جوانب هذه الخطوة المهمة، فقد ارتأينا تقسيم هذا الفرع إلى ثلاث نقاط، نتحدث في أولها عن إجراءات التحقيق، وفي الثانية عن شروط التحقيق، وفي الثالثة عن النتائج المترتبة على التحقيق.

أولاً: تعريف التحقيق

تبدأ مرحلة التحقيق من الوقت الذي يقوم فيه الموظف العام بارتكاب مخالفة تأديبية، إذ عندما ترى السلطة المختصة أن الموظف العام يستحق جزاء تأديبيًا تقوم بإحالته إلى التحقيق، لذا يعتبر التحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام لأنه يضمن له حق الدفاع عن نفسه، ونفي ما وجه إليه.

وقد خلا كلٌّ من تشريع الموارد البشرية الاتحادي والتشريعات المحلية لإمارة أبوظبي وإمارة دبي مما يشير إلى تعريف التحقيق الإداري، وهو ما يتفق مع أغلب التشريعات في معظم دول العالم كما هو الحال في التشريعين العراقي والمصري مثلاً.⁽¹⁾

وقد اجتهد بعض الفقهاء لإيجاد تعريف للتحقيق الإداري، ومن ذلك تعريف بعضهم له بأنه "إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى

¹ - د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016، ص 13.

فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها.⁽¹⁾ بينما عرّفه آخرون بأنه: "الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية والذي يرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تربط بين المتهم الموظف وهذه الأفعال".⁽²⁾ وعرّفه آخرون بأنه "إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه".⁽³⁾ وكذلك عرّفه البعض بأنه "مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها".⁽⁴⁾

ويمكن كذلك تعريف التحقيق الإداري بأنه "الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستخلاصها فيما يتعلق بصحة الوقائع المحددة ونسبتها إلى أشخاص محددين؛ فالتحقيق إجراء يسبق فرض الجزاء يستهدف كشف حقيقة علاقة الموظف بالمخالفة المنسوبة".⁽⁵⁾

ويتفق الباحث مع الرأي الذي عرّف التحقيق الإداري بأنه "الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية والذي يرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تربط بين المتهم الموظف وهذه الأفعال"⁽⁶⁾، والسبب في ذلك أن التحقيق الإداري وهو أول خطوات القرارات

1- أ. د رمضان محمد بطيخ، ورقة عمل قُدمت خلال مؤتمر ضمانات التأديب، المنظم من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2008. وقد صدرت أعمال المؤتمر في كتاب التأديب في الوظيفة العامة الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين، ص 252.

2- د.عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016، ص: 14.

3- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص: 571.

4- د. منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2016، ص: 309.

5- د. إبراهيم كامل شوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات، كلية القانون، الإمارات 2014، ص: 186.

6- د.عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016، ص: 14.

التأديبية، يكون وفق إجراءات شكلية لبيان حقيقة المخالفة الموجهة إلى الموظف من خلال الأدلة الموجودة والوصول إلى الحقيقة لمواجهة مرتكب المخالفة.

ثانياً: شروط صحة التحقيق

تبدأ علاقة الموظف بالوظيفة الاتحادية اعتباراً من صدور قرار التعيين في الوظيفة، فيصبح بذلك خاضعاً لنظام الوظيفة الاتحادية من حيث حقوقه وواجباته وتأديبه.

وإذا ما أخل الموظف بالواجبات الوظيفية فإنه يجازى تأديبياً، ويعتبر التحقيق مع الموظف من أهم الضمانات المقررة له، عن طريق سماع أقواله حول ما هو موجه إليه، والدفاع عن نفسه أثناء التحقيق فيما هو منسوب إليه من اتهام، فالتحقيق هو أول إجراء من الإجراءات التأديبية التي تهدف إلى تحديد ما هي الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب إلى الموظف.

والأصل في التحقيق أن يكون مكتوباً، حيث نصّ المشرع الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة في الفقرة 4 من المادة رقم (81) من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل بالقانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2011 على أنه "لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه....." (1) ولكن عند صدور المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 صدر خالياً من هذا البند ولم تتضمن مواد القانون الجديد ما يشير إلى ضرورة كتابة التحقيق، فجعل بذلك التحقيق مفتوحاً سواء أكان كتابة أو شفاهة.

¹ - نصت المادة (92) من اللائحة التنفيذية رقم (13) لسنة 2012 لقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2011 على أن "يتولى الرئيس المباشر إجراءات التحقيق المبدئي فيما يصل إلى علمه عن طريق شكوى أو تدقيق أو غير ذلك بوجود مخالفة ارتكبتها أحد موظفيه وكانت المخالفة مما يحال الموظف بسببها إلى لجنة المخالفات".

وكذلك نص المشرع المحلي لإمارة أبوظبي في القانون رقم (1) لسنة 2006 الملغي في شأن الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي والمعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في الفقرة الأولى من المادة رقم (59) على أنه "لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه...".⁽¹⁾ أما القانون الجديد للموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 فقد أورد البنود نفسها في المادة (56).

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد نص في قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010 في الفقرة رقم 6 من المادة (188) على أنه "لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه....".

وانطلاقاً من النصوص التشريعية السابقة، نبين النقاط الآتية:

1. كتابة التحقيق الإداري

لا يجوز أن يتم التحقيق الذي تجريه الجهة الإدارية مع الموظف المرتكب للمخالفة الإدارية إلا إذا كان التحقيق مكتوباً حيث تعد كتابة التحقيق شرطاً أساسياً لصحة التحقيق الإداري، ويؤدي خلاف ذلك إلى بطلان التحقيق الإداري مع الموظف وذلك بسبب عيب في الشكل المحدد في التحقيق وما يترتب عليه من آثار أخرى منها العبث في أوراق الدعوى وضياع أدلتها.

- موقف المشرع الإماراتي الاتحادي من كتابة التحقيق

الأصل أن يتم التحقيق مع الموظف العام كتابة، ولكن حدثت تعديلات في المرسوم بالقانون الجديد للموارد البشرية الاتحادي في هذه الجزئية، وهذا يقودنا إلى استعراض تطور فكرة كتابة التحقيق في القانون الاتحادي الإماراتي؛ وهكذا نجد أن المشرع الاتحادي قد أشار إلى ذلك في اللائحة

¹ - يُحال الموظف إلى لجنة المخالفات إذا تبين لدى الرئيس المباشر وجود أدلة أو قرائن تفيد ارتكاب الموظف لهذه المخالفة.

التنفيذية رقم (13) لسنة 2012 لقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد الاتحادية في الحكومة الاتحادية المعدل بالقانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2011، حيث إنّ المشرع في هذه الحالة له رأي آخر مختلف في كتابة التحقيق وفق هذا المرسوم بقانون، فقد نصّ في بداية الأمر على أن يكون التحقيق الذي تجريه الجهة المختصة في التحقيق هو التحقيق المبدئي عن طريق الرئيس المباشر، فجعل التحقيق مفتوحا سواء كان تحقيقا شفويا أو تحقيقا كتابيا وعند ثبوت المخالفة القانونية لدى الرئيس المباشر في المكان الذي يعمل به الموظف الذي ارتكب المخالفة مع وجود أدلة وإثباتات يقوم الرئيس المباشر بإحالة أمر الموظف المخالف إلى لجنة المخالفات.⁽¹⁾

وبعد ذلك صدر المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008؛ متضمنا تعديل المادة (81) من المرسوم بالقانون الجديد حيث حذف الفقرة التي كانت تشترط أن يكون التحقيق مكتوبا، دون أن تتضمن نصوصه ما يشير إلى ضرورة أن يكون التحقيق مكتوبا. ونستنتج من ذلك أنه أصبح للإدارة الخيار في كتابة التحقيق أو عدم كتابته، ولا يرى الباحث بأسا في أن يكون التحقيق في الجزاءات البسيطة شفويا، مثل: الإنذار سواء الخطي أو الشفهي، والخصم من الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام؛ ذلك أن كثرة التحقيقات الكتابية قد تؤدي إلى تعطيل العمل والإنتاج في حال ما إذا استدعي الموظف للتحقيق أكثر من مرة. أما باقي الجزاءات فلا بد أن تكون مكتوبة نظرا لخطورتها وتأثيرها على أداء الموظف، فهي تحتاج إلى تحقيق وقيام الموظف بالدفاع فيها عن نفسه، لذلك لا يجوز أن يكون التحقيق المتعلق بها شفويا، بل يجب أن يكتب فيه جميع ما يتم في التحقيق، وصولا إلى الحقيقة المطلوبة.

¹ - نصت الفقرتان الأولى والثالثة من المادة (92) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي المذكور آنفا، على ما يلي: "1- يتولى الرئيس المباشر إجراءات التحقيق المبدئي ... 3- يجوز أن يكون التحقيق المبدئي شفاهة على أن يثبت مضمونه في طلب الإحالة وإذا كان التحقيق خطيا أرفق صورة منه بكتاب الإحالة".

والمقصود بكتابة التحقيق هو أن يتم في محرر كتابي يطلق عليه محضر التحقيق، ينطوي هذا المحضر على مجريات التحقيق وبياناته بحيث يعكس كل ما دار فيه؛ وبذلك يكون محضر التحقيق هو الوعاء الذي يحوي أدلة البراءة أو الإدانة وإجراءات التحقيق، وهو خير دليل صامت.(1)

أما كتابة التحقيق فيُقصد بها تحريره أو تدوينه لتُضاف عليه صفة الرسمية بحيث يمكن الرجوع إليه (في حالات التظلم من القرار الصادر بشأنه أو الطعن فيه).(2)

2. أهمية كتابة التحقيق الإداري

كتابة التحقيق لها أهمية بالغة، ذلك أن التحقيق الكتابي يعتبر حجة على الكافة بحيث لا يستطيع أحد إنكاره، كما أن التحقيق المكتوب يمكّن الموظف من الاطلاع على الأدلة التي بموجبها تمّت إدانته أو براءته، وكذلك تعد كتابة التحقيق وتوقيع الموظف المتهم على محضر التحقيق دلالة على مواجهته بحيث لا يستطيع إنكار سماع أقواله، يضاف إلى ذلك أنه عند إدانة الموظف يستطيع الحصول على الأوراق والأدلة الكتابية التي بموجبها صدر ضده الجزاء التأديبي؛ وذلك للتظلم من الجزاء التأديبي أو الطعن فيه.(3)

وكتابة التحقيق لها أهمية أخرى تتمثل في كونها تضيف عليه صفة الرسمية فتحافظ على كافة إجراءاته من التشويه والتحريف، كما تعدّ الكتابة وسيلة للتثبت من كافة الأقوال وشهادات الشهود والمعاینات والإفادات التي تجري أثناء التحقيق والتي لا يمكن الاحتفاظ بها إلا من خلال الكتابة، يضاف إلى ذلك أن عدم كتابة التحقيق تؤدي إلى ضياع معالم الحقيقة وتبدد العدالة؛ فكتابة التحقيق تؤدي إلى تسهيل مهمة القاضي في مباشرة وظيفته القضائية وبسط سلطته في مشروعية ما اتخذ من إجراءات إذا ما طعن في قرار الجزاء التأديبي، كما تعد كتابة التحقيق أفضل وسيلة للإثبات

1- أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 147.

2- المستشار علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010، ص: 132.

3- د. أحمد أسامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مكتبة دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص: 177.

وأكثرها شيوعاً حيث لا يمكن الاعتماد على ذاكرة المحقق في تذكر كافة ما حدث أثناء التحقيق؛ خصوصاً بعد انقضاء فترة من الزمن.⁽¹⁾

3. الضوابط الشكلية لكتابة التحقيق

أ- موقف القانون الاتحادي:

لا يشترط في كتابة التحقيق أن تتم بشكل معين، إلا أنه يتطلب فيها توافر بعض الضوابط والشكليات، فالمتمتعن في المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 لا يجد ذكراً للضوابط والشكليات التي يجب التقيد بها في محضر التحقيق ضمناً لصحة الإجراءات، بينما نجد خلافاً لذلك في قانون الموارد البشرية للحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008 الاتحادية المعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2012؛ فقد نصّ على شكليات محضر التحقيق في المادة (97) من اللائحة التنفيذية رقم (13) لسنة (2012) المتعلقة بالمرسوم السابق، وجاء فيها: "يكون التحقيق كتابة ويثبت المحقق في المحضر ما يلي:

- 1- تاريخ وساعة تحريره.
- 2- اسم المحقق وقرار الإحالة والجهة التي أصدرته.
- 3- اسم الموظف المحال إلى التحقيق وسنه ومحل إقامته والإدارة التابع لها ووظيفته ودرجته الوظيفية وملخصاً للواقعة محل التحقيق.
- 4- إثبات مَنْ سُمعت أقوالهم.
- 5- قراءة ما جاء بمحضر التحقيق على الموظف.

¹ - د.عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص: 300، 301.

6- إثبات ما تم اتخاذه من إجراءات وما تم الاطلاع عليه وإثبات ساعة وتاريخ إتمام المحضر.

7- تذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق ومن أدلى بأقواله في هذه الورقة.

8- إثبات أقوال الموظف وأوجه دفاعه ومستنداته."

ويجب على المحقق أن يوقع على كل ملحوظة أو مواجهة تتم بين الشهود أو بين الشهود والموظف المنسوب إليه المخالفة، ويكون ذلك دون تحشير أو شطب، وإذا وقع خطأ فيوضع بين قوسين ويكتب كلمة (صح) ويوقع منه. ويجب أن يتضمن المحضر توقيع أو ختم أو بصمة كل من تسمع أقواله في التحقيق بعد تدوينها، فإذا امتنع، أثبت المحقق ذلك في محضره مع تسجيل ما قد يبديه من أسباب".

فهذا نص صريح على شكليات معينة ينبغي مراعاتها عند كتابة التحقيق، حيث يجب على الجهة المختصة بالتحقيق إجراؤها ولا تستطيع عدم القيام بها، تنفيذاً للنصوص التي نصّ عليها المشرع، حيث يجب أن يكتب في الديباجة اسم الجهة التي قامت بالتحقيق ومراعاة كتابة تاريخ محضر التحقيق والساعة التي تمت فيها كتابة التحقيق، وكذلك إثبات بيانات كل من تُسمع أقواله سواء أكان شاهداً أم مخالفاً، وهي الاسم الثلاثي والسن وتاريخ الميلاد باليوم والشهر والسنة ووظيفته ودرجته الوظيفية، وكذلك محل إقامته حيث يمكن التحقق من ذلك سواء من البطاقة الشخصية أو جواز السفر أو أي مستند رسمي آخر، وفي حالة انتهاء خدمتهم يجب إثبات تاريخ انتهاء خدمتهم، وإذا كان هناك محامٍ أو وكيل عن الموظف يجب إثبات ذلك وإثبات المستندات التي قدمها وإرفاق الأدلة والمستندات⁽¹⁾.

¹ - المستشار الدكتور سمير عبدالله سعد، التحقيق الإداري "مبادئ التأديب - الوثائق"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014، ص: 95-96.

ويجب عند كتابة محضر التحقيق أن تأتي العبارات متسلسلة وواضحة بعيدة عن الغموض والتأويل والتعقيد، وأن لا يكون في المحضر عبارات فيها شطب أو إضافة أو تصحيح أو كشط؛ حتى يحقق التحقيق أهدافه.⁽¹⁾ وإضافة إلى ذلك يجب أن تتم الكتابة بلغة عربية واضحة وسليمة، فإذا وجدت بعض العبارات باللهجة العامية فلا يمنع من تدوينها حتى يكون التحقيق دقيقاً، مثل بعض عبارات السب والقذف والألقاب لبعض الأفراد وغير ذلك.⁽²⁾

كما يجب أيضاً ذكر تفاصيل التحقيق وإجراءاته، من حيث هل حضر الموظف أو (الموظفون) المحال للتحقيق أم لم يحضر، وكذلك كيف تمت مواجهته بالتهمة الموجهة إليه وجوابه على ذلك، وهل كان لديه محام يدافع عنه عند التحقيق معه وهل كان هناك شهود، وكذلك ذكر الأدلة الموجودة ضد الموظف من أدلة كتابية أو تقرير الخبراء، وكذلك ذكر أدلة النفي للموظف التي استند إليها، وكذلك كم استغرق التحقيق وكم جلسة تم فيها التحقيق أفي جلسة واحدة أم في عدة جلسات.

كما يجب في المحضر إرفاق الوثائق والأدلة الكتابية والمستندات التي استندت عليها اللجنة في مواجهة المتهم، وفي حالة وجود تقارير الخبراء يجب إرفاقها، وإذا كانت هناك أدلة غير مكتوبة مثل أقراص (C.D) قد يكون فيها تسجيل صوتي أو مرئي فيه إدانة للموظف يجب إرفاقها والتنبيه إليها في محضر التحقيق، كما يجب إرفاق الصور والوثائق في محضر التحقيق إن وجدت، مع إرفاق المستندات والأدلة التي استند إليها الموظف في إثبات براءته إذا ما وجدت.

وهناك شكليات الأخرى تتمثل في وجوب أن تتضمن ديباجة محضر التحقيق الأسماء الكاملة لأعضاء اللجنة التأديبية، وموضوع التحقيق واسم الموظف (أو الموظفين) المحال للتحقيق وبيان التهمة الموجهة إليه، ووقت وتاريخ اجتماع اللجنة ومكان الاجتماع، وكذلك كتابة أهم الأدلة التي توصلت إليها اللجنة التأديبية فاستندت إليها في إثبات التهمة الموجهة للموظف أو التي تم نفيها عنه،

1- د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص: 178.

2- المرجع السابق، والصفحة ذاتها.

ويجب ذكر التوصيات التي انتهت إليها لجنة التحقيق؛ هل انتهت بغلق التحقيق لعدم وجود تهمة على الموظف، أو إدانة الموظف وإحالته إلى اللجنة أو المحكمة المختصة بتوقيع العقوبة.(1)

وعند ذكر توصيات لجنة التحقيق يجب أن تكون هذه التوصيات مسببة، بمعنى أنه يجب ذكر سبب التوصية الصادرة عن لجنة التحقيق، حيث يعتبر التسبب من أهم البيانات الإلزامية في محضر التحقيق.(2)

كما تجب مراعاة أن يتم ترقيم جميع صفحات محضر التحقيق، بداية من الصفحة الأولى التي تتضمن ديباجة التحقيق إلى آخر صفحة من الصفحات، وذلك ضماناً لحفظ التحقيق ومجرياته من الضياع أو التضييع أو التلف وما شابه ذلك.(3)

وعند الانتهاء من التحقيق يجب على جميع أعضاء لجنة التحقيق التوقيع على محضر التحقيق وذكر اسم كل واحد منهم، وكذلك يجب على المحقق وكتاب التحقيق التوقيع في نهاية كل صفحة من صفحات محضر التحقيق، كما يجب على الموظف الموجهة إليه التهم أن يوقع على محضر التحقيق، وكذلك توقيع الشهود عند نهاية أقوالهم، كما يجب أن يذكر ما تم الاطلاع عليه أثناء إجراء التحقيق ويجب كذلك ذكر تاريخ وساعة إتمام وإغلاق محضر التحقيق.(4)

ويجب على المحقق بعد استيفاء كل ما ذكر سابقاً أن يراجع التحقيق وما تم تدوينه في محضر التحقيق ليتأكد من عدم وقوع خطأ في العبارات أو الأقوال أو الاعترافات وغيرها، والتأكد من عدم إهمال أي معلومة يكون في ذكرها فائدة للتحقيق.(5)

1- د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص: 179

2- المرجع السابق، والصفحة ذاتها.

3- مستشار الدكتور سمير عبدالله سعد، مرجع سابق، ص 96

4- د. أحمد أسامة بدر، مرجع سابق، ص 183

5- د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص: 177 إلى 180.

ب - القانون المحلي لإمارة أبوظبي:

القانون المعمول به حالياً في إمارة أبوظبي هو قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016، ولم تصدر اللائحة التنفيذية المنظمة له حتى الآن، لذا فالأفضل اتباع نفس إجراءات اللائحة التنفيذية في القانون الملغى القديم وهو قانون الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي رقم (1) لسنة 2006 والمعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 واللائحة التنفيذية له. وحينها نجد أن المشرع المحلي لإمارة أبوظبي نص على شكليات المحضر في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 في بند إجراءات التحقيق والتأديب رقم 1850 فقال: "يكون التحقيق كتابة وبصفة سرية ويقوم المحقق بتسجيل كل الإفادات في محضر التحقيق أولاً بأول، ويثبت التحقيق في محاضر بأرقام مسلسلة بصدر كل منها يذكر تاريخ ومكان وساعة فتح المحضر واسم المحقق وتذييل كل ورقة بتوقيعه، ويسبق سؤال كل مخالف أو شاهد بيان اسمه ثلاثياً ووظيفته ودرجته ومدة خبرته ومحل إقامته وأي بيان آخر يرى المحقق ضرورته".

4. صفة السرية في إجراءات التحقيق

يجب أن تكون إجراءات التحقيق محاطة بصفة السرية، حيث نص المشرع الاتحادي على ذلك في الفقرة (4) من المادة (98) في اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، وقد جاء فيها ما نصه: "... يكون لإجراءات التحقيق في المخالفة ونتائجها صفة السرية".

أما بالنسبة للقانون المحلي لإمارة أبوظبي فلم نجد فيه نصاً يشير إلى ذلك، فقانون الموارد البشرية في إمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 لم تصدر لائحته التنفيذية حتى الآن وهي التي تحدد إجراءات التحقيق، أما القانون القديم لإمارة أبوظبي فهو قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006

المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008 ونجد في بند سياسة التحقيق والتأديب من لائحته التنفيذية النص على أن "يكون التحقيق كتابة وبصفة سرية".

5. هل فقدان أوراق التحقيق أو ضياعها يؤدي إلى سقوط المخالفة التأديبية

فقدان أوراق التحقيق أو ضياعها لا يؤدي إلى سقوط المخالفة التأديبية متى ما قام الدليل على أن هذه الأوراق كانت موجودة ثم فقدت، حيث يمكن الاستدلال على هذه الأوراق من خلال أوراق أخرى لها صلة وثيقة بالأوراق التي فقدت، وبالتالي يجوز لجهة الإدارة في هذه الحالة توقيع الجزاء، ويكون هذا القرار سليماً ويمكن تسببه (1).

6. حالات خاصة للتحقيق مع الموظف

يمكن توقيع الجزاءات على المخالفات التي تقع من الموظف المنتدب أو المعار من جهة إدارية أخرى، حيث صرح بذلك المشرع الاتحادي؛ فقد نصّ في المادة (93) من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالقانون رقم (17) لسنة 2016 على أن "يكون توقيع الجزاءات على المخالفات التي يرتكبها الموظف المعار من اختصاص الجهة التي أعير إليها وفق الإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها...".

أ- بالنسبة للموظف المنتدب:

الندب "قيام الموظف - مؤقتاً- بأعباء أو واجبات وظيفية أخرى شاغرة، تنفيذاً لقرار من السلطة المختصة من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة في داخل وحدته الإدارية أو في وحدة أخرى، بالتفرغ أو بالإضافة إلى أعمال وظيفته ويظل الموظف مرتبطاً بجهة عمله الأصلي، ويتقاضى من جهة عمله الأصلية مرتبه وعلوته وترقيته إذا توافرت مدة الأقدمية". (2)

1- د. صلاح الدين فوزي، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ديوان الخدمة المدنية، 2003، ص: 283.

2- أ.د. أ.د. علي حمود القبيسي، القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2008، ط3، ص205.

وهناك شروط يجب توفرها لدى الموظف العام المنتدب إلى جهة أخرى، كما أن هناك مدة معينة ينتهي بعدها النذب، وقد حددت المادة (38) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018 اشتراطات نذب الموظف قائلة: "يجوز نذب الموظف سواء داخل الجهة الاتحادية أو إلى وزارة أو جهة اتحادية أو محلية أخرى، وذلك للقيام بواجبات وظيفة شاغرة أو غاب عنها شاغلها، وفقاً للشروط الآتية: لا يجوز نذب الموظف لأكثر من وظيفة واحدة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية، ويكون النذب بالإضافة إلى العمل الأصلي أو على سبيل التفرغ، وألا تتجاوز مدة النذب ستة أشهر قابلة للتמיד، وأن تكون الوظيفة المنتدب إليها معادلة لدرجة الموظف المنتدب أو أعلى منها بدرجتين كحد أقصى. ولا يجوز نذب الموظف أثناء فترة الاختبار. كما لا يجوز نذب الموظف إلى وظيفة أعلى إذا كان قد حصل على نتيجة تقييم أداء بمستوى (بحاجة إلى تحسين) وفقاً لنظام إدارة الأداء عن السنة السابقة، ويخضع الموظف المنتدب لكل القواعد المعمول بها في الجهة المنتدب إليها فيما عدا العلاوة الدورية والترقية وإنهاء الخدمة. كما يجوز إنهاء النذب في أي وقت قبل انتهاء مدته، وبحسب الشروط يكون توقيع الجزاءات عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المنتدب خارج الجهة الاتحادية من اختصاص الجهة المنتدب إليها إذا كان الانتداب على سبيل التفرغ ووفقاً للإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها".

ب- بالنسبة للموظف المعار:

يقصد بالإعارة "قيام الموظف بأعباء وظيفة أخرى شاغرة تنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية، وكذلك للعمل في جهة أخرى غير جهته التي يعمل براتب يتقاضاه منها مع احتفاظه بوظيفته الأصلية". (1)

1- أ.د. أعاد علي حمود القبيسي، القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2008، ط3، ص208.

وهناك شروط يجب توفرها لدى الموظف العام المعار عند الإعارة لجهة أخرى، كما أن للإعارة مدة معينة تنتهي بعدها؛ فقد حددت المادة (41) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018 اشتراطات إعارة الموظف، قائلة: "يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين، إعارة الموظف إلى أية وزارة أو جهة اتحادية أو محلية، وبقرار من مجلس الوزراء إلى أي من الهيئات والمنظمات العربية أو الأجنبية أو الإقليمية، وذلك وفقاً للأحكام والضوابط التالية:

1. موافقة السلطة المختصة بكل من الجهة المعيرة والجهة المعار إليها.

2. موافقة الموظف الخطية على الإعارة أو تمديدها.

3. بالنسبة للراتب والعلاوات والمزايا:

أ- يحصل الموظف المعار إلى جهة حكومية أو محلية داخل الدولة على راتبه الإجمالي وإجازاته ومستحقاته الأخرى من الجهة المعار إليها من تاريخ بدء الإعارة وحتى تاريخ انتهائها.

ب- إذا كانت الإعارة إلى جهات إقليمية أو دولية مقرها خارج الدولة أو داخلها يستحق الموظف راتبه الإجمالي من جهة عمله الأصلية، إضافة إلى أية مبالغ أو مزايا أو مخصصات يتلقاها من الجهة المعار إليها، كما يجوز لمجلس الوزراء منح الموظف مزايا إضافية إذا اقتضت الظروف ذلك، ويستحق إجازاته من الجهة المعار إليها.

4- تكون الإعارة داخل الدولة إلى جهة اتحادية أو محلية، لمدة لا تزيد على سنة واحدة ويجوز تمديدها لمدة مماثلة بقرار يصدر من مجلس الوزراء أو يعاد بعدها الموظف إلى جهة عمله أو يُنقل إلى الجهة المعار إليها وفقاً للأحكام المقررة للنقل.

5- تكون الإعارة إلى أي من الهيئات والمنظمات العربية أو الأجنبية أو الإقليمية لمدة لا تزيد على سنة يجوز تمديدها لمدة مماثلة بقرار يصدر من مجلس الوزراء.

6- يجوز للجهة الاتحادية شغل الوظيفة التي تشغر بسبب الإعارة داخل الدولة أو خارجها، وعليها عند عودة الموظف من الإعارة أن تعيده إلى وظيفة تحددتها جهة العمل الأصلية وذلك دون المساس بدرجته أو راتبه الإجمالي.

7- تدخل مدة الإعارة في حساب معاش أو مكافأة التقاعد.

8- يخضع الموظف المعار أثناء فترة إعارته للسياسات والإجراءات المعمول بها في الجهة المستعيرة فيما عدا إنهاء الخدمة حيث يكون ذلك من سلطة عمله الأصلية.

9- لا يجوز إعارة الموظف أثناء فترة الاختبار.

أما بالنسبة للجهة المختصة بتوقيع الجزاءات على الموظف المعار فقد أشارت المادة السابقة إلى أن توقيع الجزاءات عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المعار تكون من اختصاص الجهة المستعيرة وفق الإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها على أن يتم إعلام الجهة المعيرة بالمخالفة المرتكبة من قبله والجزاءات الإدارية الموقعة عليه.

أما تقييم أداء الموظف المعار فيتم بالتنسيق مع الجهة المستعيرة وفقا لنظام إدارة أداء موظفي الحكومة الاتحادية.

أما بخصوص انتهاء فترة الإعارة فنجد المادة (42) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018 قد نصت حولها على ما يلي:

1- تنتهي الإعارة في الحالات التالية:

أ- انتهاء مدة الإعارة أو انتهاء مدة تمديدها.

ب- بناءً على طلب كتابي من الموظف المعار وموافقة كل من الجهة المعيرة والجهة المستعيرة.

ج- بناءً على طلب من السلطة المختصة قانوناً في الجهة المعيرة أو المستعيرة.

كما نصّت المادة (64) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أن: "يكون توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المعار أو المنتدب للعمل لدى جهة أخرى من اختصاص الجهة المعار إليها أو المنتدب فيها على أن يتم إبلاغ الجهة الأصلية بالمخالفات والجزاءات التأديبية التي تم توقيعها عليه".

وكذلك نصّ المشرع المحلي لإمارة دبي على ذلك في المادة (201) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010 على أن "يكون توقيع الجزاءات التأديبية عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المعار للعمل لدى أية جهة من الجهات المشار إليها في المادة رقم (175) من هذا القانون من اختصاص الجهة التي أعير إليها وفق العقوبات التأديبية المعمول بها لدى تلك الجهات على أن يتم إعلام جهة عمله الأصلية بالمخالفة التي يرتكبها والجزاءات التأديبية التي وقعت".

7. الاستعانة بأهل الخبرة

إذا ما عرضت على سلطة التحقيق مسألة فنية لم تستطع حل الغموض الذي يكتنفها، فلها أن تستعين بأهل الخبرة ليضعوا أمامها حقيقة هذا الأمر من الناحية الفنية، لذا فسلطة التحقيق إحالة المستندات إلى خبراء الخطوط، وكذلك لها الحق في تشكيل لجان فنية بمختلف العلوم لتقديم تقرير عن المسألة الفنية التي صعبت عليها.⁽¹⁾

¹ - د. المستشار عليوة مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية، موسوعة الإمارات القانونية والإدارية، الكتاب الثاني، الإمارات 2004، ص 660.

وقد أشار المشرع الاتحادي إلى حق جهة التحقيق في الاستعانة بأهل الخبرة، وذلك في الفقرة (5) من المادة (98) في اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 قائلا: "... ولها أن توصي بوقف الموظف عن العمل مؤقتا لصالح التحقيق والاستعانة بأهل الخبرة في المسائل الفنية".

وقد أبانت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات الشروط التي يجب توفرها في عمل الخبير ليكون صالحا للاستعانة به من قبل المحكمة، فقالت: "لئن كان لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تقدير عمل الخبير إلا أن ذلك مشروط بأن يكون تقريره قد تناول نقاط النزاع وأبدى فيها رأيه الفني الذي يصعب على القاضي استقصاء كنهها بنفسه، دون المسائل القانونية لأن محكمة الموضوع هي صاحبة القرار في تطبيق القواعد القانونية على الواقع المطروح عليها في الدعوى".⁽¹⁾

8. حياد جهة التحقيق

أهم المبادئ الأساسية في التحقيق حياد السلطة المكلفة بالتحقيق، إذ تعتبر الحيادية المطلقة في التحقيق واحدة من أهم الضمانات التأديبية في مجال التحقيق أثناء توقيع الجزاء التأديبي على الموظف. والمقصود بحيادية المحققين في التأديب، استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري وهو ما يحقق معنى الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، ومن ثم يتعين ألا يكون المحقق متحاملا على الموظف المتهم، وكذلك لا يكون الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام هو نفسه الذي يتولى التحقيق.⁽²⁾

1- حكم المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بالطعن رقم (322) لسنة 2013 إداري.

2- د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص: 185.

أ- الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام:

يتطلب الحياد إبعاد سلطة التحقيق عن المواقف والتأثيرات التي قد تؤثر عليها وتعرضها لخطر التحكم فيها أو التناقض في الاختصاص، فالحياد في التحقيق ضمان هامة للفصل بين السلطة التي تقوم بالتحقيق (سلطة التحقيق) والسلطة التي توقع الجزاء (سلطة الاتهام)، فكل من سبق له القيام بالتحقيق وإبداء رأيه فيه يمنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، فالرئيس الإداري عند ممارسته لسلطة التحقيق والاتهام تكون لديه فكرة سابقة عن الواقعة، فعند توقيعه للجزاء أثناء ممارسة سلطة الاتهام سيتمسك برأيه أثناء نظره للواقعة في التحقيق، ولن تكون لديه فكرة جديدة عن الواقعة، حيث إن الفصل بين سلطة التحقيق والاتهام مؤشر على ضمان حيادية جهة التحقيق، وكذلك يجب على سلطة التحقيق أن تسلك في سلوكها مسلك الحياد التام أثناء عملها.

لذا يجب على المحقق أن يقف موقف المحايد بين طرفي الدعوى (الاتهام والمتهم)، فلا ينجاز إلى طرف على حساب آخر أثناء سير التحقيق ولا أثناء توقيع الجزاء التأديبي، فالحياد التام للمحقق أثناء القيام بمهامه يعتبر ضماناً من ضمانات القضاء، (بمعنى توفر الحيادية في المحقق أو مجلس التأديب مثل القاضي عند النظر في دعوى ما مرفوعة أمامه).⁽¹⁾

وعموماً فإن الحيادية في التحقيق تعني "عدم جواز الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم في آن واحد، وذلك حتى لا يكون الشخص الواحد خصماً وحكماً في ذات الوقت، الأمر الذي لن يمكنه من الوصول إلى الحقيقة المجردة في ظل تأثره بالاتهامات التي كالمها للمتهم وقدم على أساسها للمحاكمة".⁽²⁾

¹- د. سعد نواف العنزى، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 162 و 164.

²- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص 195.

ب- طبيعة الحيادية في التحقيق:

يمتاز مبدأ الحيادية في التحقيق بطبيعة شخصية، تتمثل بضرورة تجرد المحقق من ميوله الشخصية أثناء مباشرة التحقيق الإداري، فيتحلل من جميع مظاهر التحيز والميل والهوى، حيث ينبغي على من يقوم بالتحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم، كأن يدفعه إلى قول كلام لا يرغب في قوله أو يتدخل بأي شكل من الأشكال في إجاباته، ويحظر على المحقق استخدام الإكراه في التحقيق ضد الموظف، مما يؤدي إلى التأثير على إرادته ودفعه إلى الاعتراف بارتكاب التهمة الموجهة إليه، ويدخل في هذا الإطار تهديده بالوقف عن العمل أو إنهاء خدماته أو التحايل عليه بأي وسيلة من وسائل التحايل والخداع مما يدفعه إلى الاعتراف، كما يحظر على المحقق إعطاء أو تقديم الوعود للمتهم أثناء التحقيق، مثل الوعد بتخفيف العقوبة أو إعفائه من المسؤولية في حال اعترافه بالتهمة المنسوبة إليه؛ ذلك أن القاعدة التي تنظم التحقيق عند توجيه الأسئلة إلى المتهم، هي أن تكون له الحرية الكاملة عند إجابته على الأسئلة، بحيث تكون بإرادته الفعلية وبدون تأثير من أي أطراف أخرى، وأن يكون قد قصد بإرادته أن يدلي بما ذكر من إجابات ولا يكون ما ذكره من أقوال قد جاء نتيجة تأثير على إرادته السليمة بأي شكل من الأشكال.⁽¹⁾

وبناء على ذلك يتعين أن تكون إرادة المتهم حرة عند إبدائه أقواله، فلا يجوز للمحقق تقييدها حيث ينحصر دوره في توجيه الأسئلة إلى المتهم وإثبات إجاباته عليها مثلما صدرت منه دون زيادة أو نقصان.

وتأكيداً على ضمان حيادية التحقيق يجب أن يتم بعيداً عن تأثيرات السلطة الأمره به حتى يتمكن القائم على التحقيق من مباشرة عمله باستقلال، إذ إن خضوعه للسلطة الأمره من شأنه التأثير

¹- د. محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2013، ص: 154-155.

على حياده في التحقيق، وذلك عن طريق انحيازه لرأيها مما يؤدي إلى التأثير على مجريات التحقيق فتفقد بذلك الموضوعية والتجرد عند مباشرة التحقيق.(1)

ولتطبيق الحيادية في التحقيق يجب أن تطبق مبادئ التحقيق على كافة الموظفين دون استثناء، فلا ينبغي لجهة الإدارة توقيع جزاء على أحد الموظفين بسبب مخالفة معينة والتغاضي عن المخالفة ذاتها عند ارتكابها من موظف آخر.

ولضمان مبدأ الحيادية والنزاهة أثناء التحقيق يجب تفعيل مبدأ الرد والتتحي فعند وجود سبب من أسباب الرد والتتحي لأعضاء المجلس التأديبي أو بعض أعضائه يجب الاستجابة لطلب الرد باعتباره سببا من أسباب الحيادية والنزاهة في التحقيق.(2) وإذا ما نظرنا إلى المواد القانونية التي تنظم حالات رد القاضي فلن نجد مقابلا لها في باب التحقيق والتأديب نصوصاً تشريعية في قانون الموارد البشرية الاتحادي والقانون المحلي لإمارة أبوظبي وإمارة دبي، بالتالي تطبق هنا الأحكام الخاصة برد القاضي المعمول بها في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 وخاصة المادة (114) التي نصت على التالي:

1- يكون القاضي غير صالح للنظر في الدعوى ممنوعا من سماعها ولو لم يرده أحد

الخصوم في الحالات الآتية:

أ- إذا كان زوجا لأحد الخصوم أو كان قريبا أو صهرا له إلى الدرجة الرابعة.

ب- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم أو مع زوجته.

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 119 و121

2- د. منال رفعت، مرجع السابق، ص: 377-378.

ج- إذا كان وكيلًا لأحد الخصوم في أعماله الخاصة أو وصيًا أو قيما عليه أو مظنونة وراثته أو كان زوجًا لوصي أحد الخصوم أو القيم عليه أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بهذا الوصي أو القيم أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو أحد مديريها أو كان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.

د. إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلًا عنه أو وصيًا أو قيما عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

هـ. إذا كان بينه وبين أحد قضاة الدائرة صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة وفي هذه الحالة يتنحى القاضي الأحدث.

و. إذا كان بينه وبين ممثل النيابة العامة أو المدافع عن أحد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الثانية.

ز. إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضيًا أو خبيرًا ومحكمًا أو كان قد أدى شهادة فيها.

ح. إذا رفع دعوى تعويض على طالب الرد أو قدم ضده بلاغا لجهة الاختصاص.

كما نصت المادة (115) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي المذكور على أنه يجوز

رد القاضي لأحد الأسباب الآتية:

1. إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا وجدت لأحدهما خصومة

مع أحد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه

الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

2. إذا كان لمطلّقه التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.
3. إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده أو كان قد اعتاد مأكلة أحد الخصوم أو مساكنته أو كان قد تلقى منه هدية قبل رفع الدعوى أو بعده.
4. إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها استطاعته الحكم بغير ميل.
5. إذا كان أحد الخصوم قد اختاره محكما في قضية سابقة.

وهكذا يستطيع الموظف المتهم تقديم طلب رد بناء على المواد السابقة إذا وجد سببا من أسباب الرد، كما يستطيع الشخص المختص بالتحقيق أن يقدم طلب الرد من تلقاء نفسه إذا استشعر أنه لا يستطيع الحياد في التحقيق، كما يستطيع أي من أعضاء اللجنة التأديبية المختصة تقديم طلب الرد إذا وجد سببا من أسباب الرد أو استشعر عدم قدرته على الحياد أثناء مباشرة عمله.(1)

ويتطلب الحياد في التحقيق أن يقوم المحقق بإثبات كل ما بيديه المتهم من دفاع أثناء التحقيق عند مواجهته بالتهمة المسندة إليه ومناقشته فيها، ولا يقوم المحقق عند القيام بالتحقيق بالاستناد إلى المعلومات الشخصية لديه دون الأوراق المثبتة في محضر التحقيق بحيث لا يبني قراره استنادا إلى معلومات شخصية ليس لها أصل في أوراق الدعوى.(2)

1- المادتان (114) و(115) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 بشأن الإجراءات المدنية.

2- المستشار علي كامل، مرجع سابق، ص143.

وختاماً فإن تجاهل ضمانة الحيادية في التحقيق يؤدي ضرورة إلى عدم تطبيق باقي الضمانات التأديبية، فما دام الشخص المختص بالتحقيق غير محايد فإن قراراته لن تكون عادلة حتى لو توفرت باقي الضمانات التأديبية التي وفرها القانون للشخص المحال للتأديب الإداري.⁽¹⁾

ثالثاً: الآثار المترتبة على التحقيق (الوقف الاحتياطي عن العمل)

يعتبر الوقف الاحتياطي عن العمل إجراءً تحرزياً واحتياطياً أعطاه كل من المشرع الاتحادي والمشرعان المحليان لإمارة أبوظبي وإمارة دبي، يُلجأ إليه حينما تقتضي ذلك مصلحة التحقيق. وسنتناول هذا الأثر في أربعة نقاط، نخصص أولها لمفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، ونخصص الثانية للعلة من الوقف، ونتناول في الثالثة شروط الوقف الاحتياطي، بينما نتناول في الرابعة أثر الوقف الاحتياطي على الراتب الذي يتقاضاه الموظف.

أ- المقصود بالوقف الاحتياطي عن العمل:

يعتبر الوقف الاحتياطي عن العمل، من أهم وأخطر الآثار التي تترتب على التحقيق، حيث يمكن أن يوقع على الموظف عدة أنواع من الوقف، منها الوقف بقوة القانون كأن أن يصدر قرار بالحبس الاحتياطي أو نتيجة لعقوبة جنائية، وهناك عقوبة قد تصدر بالوقف وهي الوقف كعقوبة تأديبية، وأخيراً هناك وقف يتم لمصلحة التحقيق، وهذا الأخير هو المتعلق بموضوع دراستنا.⁽²⁾

¹ - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 196.

² - نصت المادة (86) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 والمعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2011 على أنه "يجوز للوزير أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات - إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك - إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً....".

ولم تحدد أي من التشريعات محل الدراسة مفهوم الوقف الاحتياطي، إلا أن بعض الفقه عرفه بأنه "إجراء احتياطي مؤقت، تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمنع عليه ممارسة أعمال وظيفية مدة الوقف".⁽¹⁾

وقد عرفه جانب آخر من الفقه بأنه "عَلُّ يد العامل عن ممارسة وظيفته مدة مؤقتة من الزمن، فلا يباشر عملا، ولا يزاول اختصاصا، ولا يتواجد بمقر عمله - فهو إجراء مؤقت تلجأ إليه السلطة المختصة عندما تشرع في اتخاذ إجراءات تأديبية ضد العامل لما أسند إليه من تهم".⁽²⁾

أما القضاء فقد عرفه بأنه: "إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا مؤقتا، فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر لها عملا، ذلك أن الموظف قد تُسند إليه تهم وتوجه إليه تهم وتوجه إليه مأخذ، فيقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيها توصلا للحقيقة، وانبلاجها في جو خال من مؤثراته، أو بعيدا عن سلطاته، أو لأن اتهامه يدعو إلى الاحتياط وصون العمل العام الموكل إليه بتجريده منه وكف يديه عنه، أو لأنه في الاتهام ما يشينه، فيمس تبعا لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها، وتؤثر في حسن سير العمل، فينحى عنها حتى يظهر من أدران ما شابه وعلق به، من أجل ذلك شرع الإيقاف واستهدفت غايته وحكمته".⁽³⁾

وقد عرفه القضاء أيضا بأنه "إسقاط لولايته الوظيفية مؤقتا عن الوظيفة، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا؛ ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مأخذ ويدعو الحال إلى الاحتياط وصون العمل الموكل إليه بكف يده عنه، كما يقضي الأمر إقصاءه من وظيفته ليجري التحقيق في جو خال عن مؤثراته وبعيدا عن سلطاته توصلا لانبلاج الحقيقة في هذا الاتهام".⁽⁴⁾

1- د. عمر عبد الفتاح بركات، مشار إليه لدى أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص166.

2- المستشار علي كامل، مرجع سابق، ص186.

3- حكم القضاء الإداري في مصر صادر بجلسة 1951/4/12، مجموعه أحكام السنة الخامسة، ص852 وما بعدها، مشار إليه لدى د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص212.

4- حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الدعوى رقم 203 السنة 3 ق، جلسة 13 أبريل 1952، مشار إليه لدى احمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص166

وعموماً فإن الباحث يتفق مع الرأي الذي يعرف الوقف الاحتياطي بأنه "إجراء قانوني مقرر كحق طبيعي يخول الإدارة كف يد الموظف المخالف عن أعمال وظيفته كإجراء تحفظي وقائي مؤقت تستلزمه مقتضيات مصلحة التحقيق الإداري".⁽¹⁾

ب - العلة من الوقف الاحتياطي عن العمل:

يصدر قرار الوقف عن العمل، لتيسير الأمر على الجهة المختصة بالتأديب، فلا تصدر سلطة التأديب قراراً إلا إذا كان في نطاق سلطتها في التأديب، فعند إسناد تهمة مخالفة تأديبية إلى موظف تستلزم العقاب، وترى الإدارة بناء على سلطتها التقديرية أن بقاء الموظف في عمله مع وجود تهمة ضده، لا يستقيم مع مصلحة العمل، تقوم حينها بإصدار قرار بوقفه عن العمل، وذلك لتيسير إجراءات التحقيق، أو حفاظاً على السمعة الوظيفية للموظف وهيبته، مثل أن يكون صرافاً متهماً باختلاس العهدة، أو أمين مخزن ينسب إليه تبديد عهده، ففي هذه الحالات بغض النظر عن إجراءات التحقيق، يكون استمرار الموظف في عمله مع وجود شبهة الاتهام، أمراً لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة، ولا من الحكمة التي بسببها قد أقيم نظام التأديب، فيتم إيقاف الموظف احتياطياً لمصلحة التحقيق.⁽²⁾

والحكمة من إجراء الوقف أن يتم إقصاء الموظف المخالف عن وظيفته، حتى يتم التحقيق في جو هادئ بعيد عن جميع المؤثرات الخارجية، فيتم الوصول إلى الحقيقة دون وجود هذه المؤثرات، وكذلك لتلافي اتهامه بالتأثير على إجراءات سير التحقيق، خاصة إن كان صاحب سلطة أو نفوذ، وذلك عن طريق إرهاب الموظفين الذي تؤخذ شهادتهم أو يحقق معهم، أو قيامه بإخفاء الوثائق والمستندات أو قيامه بتوجيه التحقيق إلى جهة مضللة.⁽³⁾

1- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2008، ص 252

2- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 507

3- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، مرجع سابق، ص 253.

ج - شروط صحة الوقف الاحتياطي:

يتطلب تمام صدور قرار بالوقف الاحتياطي عن العمل توفر الشروط الآتية:

الشرط الأول: صدور قرار من السلطة المختصة

لكي يصدر قرار الوقف صحيحا لا بد أن يصدر من السلطة المختصة بذلك، حيث نص التشريع الاتحادي على وجوب أن يصدر الوقف بناء على توصية من لجنة المخالفات المذكورة في المادة (86) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 وجاء فيها: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات - إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك - إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطيا...".

أما بالنسبة للتشريع المحلي لإمارة أبوظبي، فإن السلطة المختصة بإيقاف الموظف عن العمل احتياطيا تتمثل في رئيس الجهة الحكومية، حيث نصت المادة رقم (57) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أن "الرئيس الجهة الحكومية أن يوقف الموظف عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك...".

أما السلطة المختصة بإيقاف الموظف عن العمل وفقا للتشريع المحلي لإمارة دبي فتتمثل في المدير العام أو لجنة المخالفات، حيث نصت الفقرة رقم 1 من المادة (191) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006 المعدل على أنه "يحق للمدير العام أو لجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك...".

الشرط الثاني: أن يكون هناك تحقيق مفتوح مع الموظف

بما أن السبب في إيقاف الموظف عن العمل هو مصلحة التحقيق، فمن البديهي أنه عند إصدار هذا الإجراء يجب أن يكون هناك تحقيق موجود ومفتوح مع الموظف، فإذا لم يكن هناك

تحقيق مفتوح مع الموظف فلا يجوز إصدار قرار بالوقف عن العمل، وكذلك يجب أن يكون التحقيق جدياً، فيجب أن يتم بناء على بلاغ جدي يتضمن وجود وقائع محددة تشكل الخطأ التأديبي، وأن يكون التحقيق صحيحاً من الناحية القانونية، وأن يجري عن طريق سلطة مختصة بذلك.⁽¹⁾

وقد أشار المشرع الاتحادي ضمناً إلى أن يكون التحقيق مفتوحاً، حيث جاء في المادة (86) من القانون الاتحادي رقم (11) سنة 2008 والمعدل بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 ما نصه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية.... إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً مع إيقاف صرف نص راتبه حتى انتهاء التحقيق... " فعبارة حتى انتهاء التحقيق تفيد بأن يكون التحقيق مفتوحاً وما زال قائماً ولم يتم الانتهاء منه.

الشرط الثالث: أن يكون سبب الوقف الاحتياطي مصلحة التحقيق

نصّت مواد التشريع الاتحادي والتشريع المحلي لإمارة أبوظبي وكذلك التشريع المحلي لإمارة دبي، على أن توفر مصلحة التحقيق تعد سبباً للوقف الاحتياطي عن العمل.

فقد نص المشرع الاتحادي في المادة (86) من القانون الاتحادي رقم (11) سنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 على أنه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية... إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً... " وكذلك نص المشرع المحلي لإمارة أبوظبي في المادة (57) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (16) لسنة 2016 على أن "الرئيس الجهة الحكومية أن يوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك..".

وكذلك فعل المشرع المحلي لإمارة دبي في الفقرة الأولى من المادة (191) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006 وتعديلاته، حيث ورد فيها أنه "يحق للمدير العام

1- أ.د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص: 255.

أو للجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ...".

وبالتالي فإذا لم تكن هناك مصلحة في التحقيق، فإنه لا داعي لاتخاذ أمر الوقف الاحتياطي، لعدم توفر العلة منه المتمثلة في مصلحة التحقيق.

الشرط الرابع: المدة المحددة بالقانون للوقف الاحتياطي

الوقف الاحتياطي إجراء وقفي يتخذ ضد الموظف المخالف ويمنع اتصاله بالعمل لمصلحة التحقيق. وهذه الطبيعة المؤقتة لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل تعني إمكانية إنهائه في أية لحظة، حاله حال كافة القرارات المؤقتة بطبيعتها.⁽¹⁾

وحسب المشرع الاتحادي فإن مدة الوقف محددة بالانتهاء من التحقيق، حيث نصت المادة (86) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 على "... إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف نصف راتبه حتى انتهاء التحقيق ..".

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد نص على أن مدة الوقف لا تزيد عن شهر ولا يتم تجديد هذه المدة بعد انتهائها إلا بقرار من مجلس التأديب، حيث نصّت المادة (57) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أن "الرئيس الجهة الحكومية أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً ... لمدة لا تزيد على شهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص...".

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فإنه جعل مدة الوقف لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولم يشر إلى إمكانية تجديدها، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (191) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي

1- أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص: 169

رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته على أنه "يحق للمدير العام أو للجنة المخالفات الإدارية ... لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر".

وبالتمعن في النصوص السابقة نجد أن المشرع الاتحادي جعل الوقف الاحتياطي حتى انتهاء التحقيق، فجعله مفتوحاً دون تحديد مدة معينة لذلك، كما لم يعلق زيادة المدة على قرار يصدر من جهة معينة، بل جعل ذلك من اختصاص رئيس الجهة الاتحادية إذا كانت هنالك مصلحة تقتضيه. أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد جعل القرار من اختصاص لجنة المخالفات وجعل المدة القانونية ثلاثة أشهر؛ ويرى الباحث أنها مدة كافية للبتّ بقرار في أمر الموظف المخالف، لأن الوقف يؤدي إلى عدم صرف نصف راتب الموظف وهو ما تترتب عليه آثار سلبية على الموظف وعلى عائلته. ولم يجعل المشرع مسألة التمديد مدة أكثر معلقة على قرار إنما جعل ذلك مفتوحاً متى ما رأت لجنة المخالفات مصلحة في ذلك.

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد جعل قرار الوقف من اختصاص رئيس الجهة الحكومية، وحدد المدة القانونية للوقف بشهر ولكن في حالة الحاجة إلى تمديد ذلك بقرار يصدر من مجلس التأديب.

د- أثر الوقف الاحتياطي على الراتب:

الراتب هو مقابل أداء عن العمل، لذا فوقف الموظف عن العمل يثير التساؤل عما إذا كان الموظف الموقوف احتياطياً يستحق راتباً عن مدة إيقافه عن العمل. وسنحاول الرد على هذا التساؤل مستعرضين ما نصت عليه التشريعات محل الدراسة، حيث نجد أن المشرع الاتحادي قد منح حق صرف نصف راتب الموظف الموقوف عن العمل احتياطياً، فإذا ما صدر قرار بالبراءة للموظف أو حفظ التحقيق أو صدرت عقوبة بلفت النظر أو الإنذار، صرف له ما أوقف من راتبه بأثر رجعي، أما إذا صدر بحق الموظف عقوبة أشد، فإن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة

المخالفات؛ وذلك بنص المادة (86) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 التي تقول: "... فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات".

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فلم يُرتَّب على الوقف الاحتياطي للموظف أي أثر على راتبه، حيث نصت المادة (57) من قانون الموارد البشرية رقم (6) لسنة 2016 على أنه "لا يترتب على وقف الموظف عن عمله المساس براتبه".

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فيتفق مع ما ذهب إليه المشرع الاتحادي، حيث نص على صرف نصف راتب الموظف الموقوف احتياطاً، فإذا ما صدر قرار بالبراءة أو حفظ التحقيق أو صدرت عقوبة بلفت النظر أو الإنذار، صرف له ما أوقف من راتبه بأثر رجعي، أما إذا صدرت بحقه عقوبة أشد، فإن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات؛ وذلك بنص الفقرة (2) من المادة (191) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل، حيث تقول إنه: "يترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف نصف راتبه ابتداء من تاريخ الوقف، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه، أو عوقب بلفت نظر أو إنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا تم فرض عقوبة أشد فإن القرار حول ما خصم من الرواتب يرجع لتقدير لجنة المخالفات الإدارية".

المطلب الثاني: تسبب القرار الصادر بالجزاء الإداري

يكتسي تسبب القرار الإداري أهمية كبيرة فهو يعتبر ضماناً جوهرياً هامة من ضمانات تأديب الموظف، وحق من حقوق الدفاع بالنسبة له، وهو هام أيضاً للسلطة التأديبية.

وهذه الأهمية التي يكتسبها تسبب القرار الصادر بالجزاء الإداري، تتطلب منا تقسيم الفرع إلى ثلاث نقاط، نتناول أولاً تعريف تسبب القرار الإداري وأهميته، ونتناول الثانية عناصر تسبب القرار، أما الثالثة فنخصصها لشروط تسبب القرار.

أولاً: المقصود بتسبب القرار الإداري، وأهمية ذلك

عرف بعض الفقهاء تسبب القرار الإداري بأنه "ضرورة اشتماله على بيان الوقائع الموجبة والمبررة للمساءلة وتوقيع العقاب التأديبي، أي الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي، دون خلل أو إبهام".⁽¹⁾

كما عرفه بعض الفقه بأنه "التزام قانوني بموجبه يلتزم متخذ القرار ببيان الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر قراره وأسباب الاستجابة أو عدمها للطلبات الهامة أو الاعتراضات أو المقترحات الجوهرية من المعنين أو المهتمين، ويتحتم أن تؤدي هذه الأسباب وفق قواعد الاستدلال المنطقي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، وأن تتفق هذه النتيجة مع المشروعية والملائمة".⁽²⁾

أما القضاء فقد عرفه بأنه "حالة واقعية أو قانونية تعمل الإدارة على التدخل فيها بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غايته".⁽³⁾

وانطلاقاً من التعاريف السابقة يمكن تعريف تسبب القرار الإداري بأنه: التزام تقوم به الجهة المصدرة للقرار ببيان الأسباب القانونية أو الواقعية التي استندت عليها من أجل إصدار الجزاء التأديبي.

¹ - د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص 265

² - د. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية، دائرة القضاء، أبوظبي، 2013، ص 20.

³ - حكم المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات، المتعلق بالطعن رقم (4) لسنة 2013 س 7 ق.أ، مجموعة الأحكام المدنية - الجزء الثاني ص 633.

وقد ألزمت التشريعات محل الدراسة بوجود تسبب القرار الإداري عند إصداره، حيث نصت على ذلك الفقرة الثانية من المادة (100) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 فقالت: "تصدر اللجنة قراراتها ... على أن يكون القرار مسببا ومتناسبا مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال إلى التحقيق".

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد نص على التسبب في المادة (70) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 فقال: "يصدر قرار مجلس التأديب مشتملا على أسبابه التي أقيم عليها ويتم النطق به في الجلسة المحددة لذلك، ويبلغ الموظف بالقرار وأسبابه كتابة خلال أسبوعين من صدوره".

ونص المشرع المحلي لإمارة دبي في الفقرة الرابعة من المادة (189) من قانون الموارد البشرية رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته على أنه "يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجراء مسببا".

وتجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري وبين وجوب قيامه على سبب يبرره؛ فالسبب كأحد أركان القرار الإداري "عبارة عن مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي يستند إليها القرار الإداري، فالسبب هو أساس القرار الإداري وغيابه يجعل القرار باطلا، لأن القاعدة هي أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وموجودة".⁽¹⁾ أما التسبب فإنه يقتضي أن يتضمن القرار بجانب الجراء الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى توقيع الجراء؛ فيضمن الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع التي تستوجب هذا القرار والتي كونت عليها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها

¹ - إحسين الرباطي، تسبب القرارات الإدارية، مكتبة الشارقة، الشارقة، 2010، ص 63.

واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توفر ركن المخالفة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له.(1)

أهمية تسبب القرار التأديبي:

يكتسي تسبب القرار التأديبي أهمية كبيرة لدى كل من الموظف المتهم، والإدارة، والقاضي؛ وذلك على التفصيل الآتي:

1- بالنسبة للموظف المتهم:

يمنح تسبب القرار التأديبي فرصة للموظف تمكنه من الدفاع عن نفسه عن طريق معرفة الأسباب التي أوردتها الإدارة في صلب قرارها التأديبي، وهو ما يدفع الإدارة إلى سحب قرارها عند اقتناعها بما يقدمه الموظف من تظلمات إدارية في هذا القرار. كما أن التسبب يعطي الموظف الإحساس بأن الجزاء قد تمت دراسته بعناية، والدليل على ذلك قيام الجهة المختصة بالتحقق من الجزاء التأديبي بتسبب القرار مما يؤدي إلى بث الاطمئنان في نفس الموظف.(2)

يضاف إلى ما سبق أنه عند إمام الأفراد بالأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار، واطمئنانهم النفسي النابع من تقديرهم لمدى نجاح الطعون القضائية عند تقديمها، عندئذ لن يقدموا طعنا قضائيا لمخاصمة مشروعية القرار الإداري الصادر بحقهم إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، لأن تقديم الطعن في هذه الحالة يؤدي إلى تحملهم أعباء مالية وجهود إضافية إلى البطء في إجراءات التقاضي، فهنا سيعدل الأفراد عن تقديم دعاوى إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية مشروعة.(3)

1- د . علي جمعه محارب، مرجع سابق، ص 358.

2- راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة 2015، ص 123.

3- د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ص 286.

وإذا رأى الموظف أن القرار الذي صدر ضده و عوقب بموجبه بعقوبة تأديبية كان مبنيا على مخالفة لم يقترفها، فسيقوم بالتظلم من ذلك أمام القضاء فيقوم القضاء عن طريق فحص تسبب القرار التأديبي بالتأكد من صحة العقوبة أو عدم صحتها، وذلك عن طريق بسط رقابته على الوقائع القانونية والمادية التي بني عليها القرار. كما أن تسبب القرار التأديبي قد يبصر الموظف المتهم بما نسب إليه و عقوب بسببه فيرضى بالعقوبة ويتوب عما بدر منه في حق الوظيفة العامة.(1)

وختاما فإن عدم تسبب القرار سيترك الموظف في شك لا يستطيع معه أن يحدد أسلوب تصرفه تجاه القرار ليبدأ منه فرصة الدفاع عنه نفسه.(2)

2- بالنسبة للسلطة التأديبية:

تسبب القرار الإداري يلزم السلطة التأديبية ببيان الأسباب التي أدت إلى اتخاذ قرارها بالجزاء، وهو ما يحملها على التريث والتفكير في الأمر فيحول دون التحكم والتعجل في إصدار القرار التأديبي مما يحقق لهذه القرارات الثقة والاستقرار.(3)

وتسبب القرار مهم بالنسبة للجهة مصدرة العقوبة لأنه سيدفعها إلى الالتزام بدراسته بدقة متناهية وتحليل الوقائع بشكل معمق حتى يجنبها ذلك إصدار الجزاء وهو مشبوب بعيب يؤدي إلى البطلان؛ فالتسبب يحض الإدارة على الوقوف على الأسباب الحقيقية للقرار ومبررات توقيع الجزاء التأديبي والأسباب القانونية التي استندت إليها سلطة التأديب في إصداره.(4) وبذلك يكون التسبب أداة تبين مدى شفافية الإدارة.(5)

1- د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ص 286.

2- د. عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 161.

3- راشد محمد الفلطي، مرجع سابق، ص 121.

4- د. نواف كنعان، النظام التأديبي، مرجع سابق، ص: 287.

5- د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ص 287.

يضاف إلى ذلك أن تسبب القرار الإداري يؤدي إلى تناسق سلوك سلطة التأديب في المواقف المشابهة، لأنه متى سببت قرارها التأديبي فإنها تكون إلى حد كبير قد ألزمت نفسها بإصدار القرار ذاته إذا ما ظهرت مستقبلاً ذات الأسباب، ومن شأن ذلك أن يعمل على تناسق سلوك سلطة التأديب. وختاماً فإن تسبب القرار التأديبي يجعل سلطة التأديب تراقب نفسها بنفسها الأمر الذي يترتب عليه تجنب إصدارها قرارات تأديبية زائفة.⁽¹⁾

3- أهمية التسبب بالنسبة للقاضي:

يعتبر التسبب وسيلة هامة تمكن القاضي من بسط رقابته على صحة الجزاء التأديبي الصادر، وذلك عن طريق معرفة الأسباب التي بني عليها الجزاء التأديبي، فيتيح ذلك للقاضي بسط رقابته من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام ومعرفة مدى توافر أركانه، كما يمكنه من النظر في مدى تناسب العقوبة المفروضة على الموظف مع ما قام به من مخالفة تأديبية، فيقوم القضاء بتعديل العقوبة الصادرة مع ما يتلاءم والمخالفة المرتكبة متى ما وجد انتفاءً في التناسب بينهما.

والتسبب قد يقلل من اللجوء إلى القضاء في حال اقتناع الموظف بالأسباب التي استند عليها القرار وبالتالي يؤدي إلى تخفيف العبء على القضاء والحد من الطعون غير المجدية.⁽²⁾

ثانياً: عناصر تسبب القرار

يقصد بعناصر تسبب القرار تلك البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم أو القرار التأديبي المسبب⁽³⁾، ويمكن حصرها في النقاط المذكورة تالياً:

1- الباحث راشد محمد الفحلي، مرجع سابق، ص 123.

2- د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص 372.

3- د. محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص 209.

أ- تحديد الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي:

يتطلب هذا العنصر في التسبب أن تذكر سلطة التأديب الوقائع التي استند عليها الجزاء بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته (1) فلا يعدّ التسبب صحيحاً إذا تضمن اتهامات عامة أو تم اتخاذ القرار التأديبي على شكوك أو أوهام كالقول مثلاً: إن الموظف خرج على مقتضى الواجب الوظيفي أو أنه لم يأن بنفسه عن مواطن الشبهات (2).

ب- ذكر الأسانيد التي استند إليها القرار التأديبي:

من العناصر الأساسية لتسبب القرار التأديبي البيانات التي تذكر في ديباجته والتي تتضمن الأسانيد القانونية للقرار ومكان وتاريخ صدوره.

ويتطلب هذا العنصر الإشارة إلى النصوص القانونية التي أعطت مصدر هذا القرار الاختصاص في إصداره، أو النص الذي يفوضه هذا الاختصاص، وكذلك ذكر النصوص القانونية التي تحكم موضوع القرار التأديبي والوقائع التي استند إليها القرار، وذكر النصوص التي طبقت على الفعل المرتكب بدقة (3).

ومن البيانات المهمة التي تدخل ضمن أسانيد القرار التأديبي ذكر تاريخ وزمان وقوع المخالفة، فإغفال تاريخ الواقعة قد يثير اللبس والغموض حولها، كما أن لتاريخ الواقعة أثراً أساسياً في حساب مدة التقادم وسقوط الدعوى التأديبية لأن حساب مدة التقادم يبدأ من تاريخ الواقعة.

1- أ.د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، 2008، ص 202

2- الباحث راشد محمد الفحلي، مرجع سابق، ص 125

3- أ.د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ص: 291.

وتبدو أهمية ذكر مكان الواقعة عند ارتكاب الموظف المخالفة التأديبية في أماكن معينة قد تؤدي إلى المساس بكرامة الوظيفة، وهو ما يجعل القرار التأديبي ينبغي أن يتضمن تحديدا واضحا لمكان الواقعة.⁽¹⁾

ج- الرد على ما يبديه الموظف المخالف من أوجه الدفاع:

يتطلب هذا العنصر أن يشمل تسبيب القرار التأديبي الرد على ما يبديه الموظف المخالف من أوجه الدفاع، فإن لم يرَدَّ القرار التأديبي عند تسببيه على دفاع المتهم أو كان الرد قاصراً فإن النتيجة هي إبطال القرار التأديبي لهذا السبب أو ذلك.

فإن قام الموظف بمباشرة حقة في الدفاع من خلال الدلائل والقرائن التي تشكل صحة القرار التأديبي وتقاوست الإدارة عن الرد أو تقديم الإثبات الكافي من قبلها، فإنها تكون المسؤولة جراء عدم كفاية الدليل في الدعوى طبقاً للقاعدة العامة في عبء الإثبات، أما إذا نجحت الإدارة في إثبات المشروعية ولم تتقاعس فيكون الدليل عالفاً بالقرار التأديبي.⁽²⁾

ثالثاً: شروط صحة تسبيب القرار التأديبي

الشرط الأول: أن يكون التسبيب مباشراً ومعاصراً لصدور القرار التأديبي

يتطلب هذا العنصر أن يكون التسبيب وارداً في صلب القرار التأديبي حتى يخرج القرار شاملاً بذاته كل أسبابه كما يقضي أن يكون مباشراً⁽³⁾، وهذا يعني أن يتمكن الموظف المخالف من معرفة أسباب القرار من خلال قراءته القرار دون الحاجة إلى وثيقة أخرى؛ فالتسبيب المباشر بهذه الصفة يستبعد التسبيب بالإحالة من جهة، والقرار الشفوي من جهة أخرى.

1- د. سعد نواف العنزري، مرجع سابق، ص 376-377.

2- أ. د نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 203

3- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 292

ويقصد بالتسبب بالإحالة أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن

أسباب قراره⁽¹⁾، كالإحالة إلى الاستشارة لأنه تسبب غير كاف ويهدر الحكمة من التسبب.⁽²⁾

أما القرار الشفوي فهو يتناقض مع التسبب حيث التسبب المباشر يتضمن الاعتبارات

الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار التأديبي، فمن البديهي أن يكون القرار مكتوبا

وبالتالي يستبعد القرار الشفوي.⁽³⁾

ويشترط كذلك أن يكون التسبب معاصرا لصدور القرار، وذلك يعني "توفر الاعتبارات

القانونية والواقعية التي تكون سببا للقرار الإداري في وقت إصداره"، فيجب توفر التلازم الزمني

بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه حيث لا يجوز أن يكون لاحقا.⁽⁴⁾

الشرط الثاني: يجب أن يكون التسبب سائغا ومتناسقا

يجب أن يكون القرار الإداري سائغا ومتناسقا بمعنى "أن تكون النتيجة التي انتهت إليها

سلطة التأديب أو الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي قد استخلصت من أصول موجودة بالأوراق،

فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها فإن

التسبب لا يكون سائغا مما يفقد القرار لركن السبب.⁽⁵⁾

وبالتالي يجب أن تكون النتيجة التي انتهت إليها سلطة التأديب مستخلصة من أصول موثقة

رسميا وليست مبنية على الظن أو الوهم.⁽⁶⁾

1- إيمان حسين الرباطي، مرجع سابق، ص 178-179.

2- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 292.

3- الباحثة إيمان حسين الرباطي، مرجع سابق، ص 179.

4- المرجع السابق. ص: 184.

5- د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 235.

6- د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص 310.

الشرط الثالث: يجب أن يكون التسبب واضحا

حتى يحقق التأديب هدفه يجب أن يكون واضحا يمكن من خلاله فهم أسبابه ومراقبته، ويقصد بوضوح التسبب "تمكن صاحب الشأن من فهم واستيعاب الأسباب الواقعية والقانونية التي حملت مصدر القرار على إصداره بمجرد القراءة الأولى للقرار".⁽¹⁾

المطلب الثالث: حق الدفاع

تحتّم علينا المنهجية العلمية تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول أولهما تعريف حق الدفاع وأهميته، بينما يتناول الآخر مقتضيات حق الدفاع.

الفرع الأول: ماهية حق الدفاع وأهميته

يعتبر احترام حق الموظف المتهم في الدفاع من أهم الضمانات التأديبية التي كلفها له المشرع، بل يمكن اعتبارها أهم ضمانات من ضمانات تأديب الموظف إذ بدون هذه الضمانة يفقد التقاضي قيمته.

وهكذا نجد التشريعات محل الدراسة في هذا البحث قد قررت كفالة حق الدفاع، إلا أنها لم تضع تعريفا لهذا الحق، لذا لم نجد مناصاً من اللجوء إلى الفقه بحثاً عن تعريف لحق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه، وهكذا وجدنا بعض الفقهاء يعرفون هذا الحق بأنه "منح الموظف المهلة الكافية حتى يتدبر أمره ويتمكن من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع ليتمكن من الدفاع عن نفسه شفاهة أو كتابة".⁽²⁾

1- الباحثة إيمان حسين الرباطي، مرجع سابق، ص 187.

2- د. منال رفعت، مرجع سابق، ص: 368

بينما عرفه فقهاء آخرون بأنه "تمكين المتهم من درء الاتهام عن نفسه إما بإثبات فساد دليله أو بإقامة الدليل على نقيضه وهو البراءة".⁽¹⁾ أو بعبارة أخرى هو "تمكين المتهم من درء التهمة عن نفسه في كافة الإجراءات التأديبية".⁽²⁾

وذهب آخرون إلى أن حق الدفاع هو "مجموعة من الأنشطة التي يباشرها المتهم بنفسه أو بواسطة محاميه لتأكيد وجهة نظره بشأن الادعاء المقام ضده، أو هو الإمكانيات المتاحة لكل خصم بعرض طلباته وأسانيدها والرد على طلبات خصمه وتفنيدها إثباتا لحق أو نفيًا لتهمة على نحو يمكن من بلوغ الحقيقة وحسم النزاع المعروض بعدالة".⁽³⁾

ويرى الباحث أنه يمكن تعريف حق الدفاع – انطلاقاً من التعاريف السابقة – بأنه "مجموعة من الأنشطة التي يباشرها المتهم لدرء التهمة عن نفسه إما بتفنيد الأدلة لإثبات حقه أو نفي هذه التهمة للوصول إلى الحقيقة سواء كان الدفاع شفاهاً أو كتابة".

وتبرز أهمية حق الدفاع باعتباره من الضمانات الجوهرية في التحقيق التأديبي إذ عند عدم توفر هذه الضمانة يعتبر التحقيق باطلاً ولا أساس له، وبالتالي فلا قيمة للتحقيق بدون ضمان هذا الحق؛ فهو حق طبيعي لصيق بالشخصية الإنسانية حيث إن أساسه مصلحة المتهم في اتباع إجراءات عادلة ومستقلة ومحيدة، فيعطى الموظف الفرصة للإدلاء بأقواله بكل حرية وراحة، وله كذلك الحق في اختيار الأسلوب المناسب له في الدفاع عن نفسه كيفما يرى ذلك.

وتفعيل هذا الحق له أهمية أخرى، فهو يحقق مصلحة المجتمع عن طريق الكشف عن الحقيقة وضمن توقيع العقاب بحق الفاعل، وكذلك يؤدي إلى استمرار المرفق العام بانتظام.⁽⁴⁾

1- اللواء محمد ماجد ياقوت، الدفاع والدفع في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص513.

2- د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص195.

3- د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص290.

4- عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص290-291.

وتتضح أهمية هذا الحق في كونه ينأسس على فكرة تكافؤ الفرص أو التوازن بين السلطة الممثلة للدولة في الاتهام وبين المتهم، وذلك حماية للمتهم باعتباره الجانب الضعيف في الدعوى لأي مخاطر تحيط به أثناء الدعوى.⁽¹⁾

ولهذا الحق أهمية على المستوى العالمي فقد نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 وذلك في المادة (1-11) التي أكدت أن "كل شخص متهم بريئ إلى أن تثبت إدانته قانونا بمحاكمة علنية تؤمن له الضمانات الضرورية للدفاع عنه". ونجد هذا الحق بارزا في القوانين المحلية لدولة الإمارات حيث جاء في المادة (28) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة أن "المتهم بريئ حتى تثبت إدانة في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل كل من يملك القدرة على الدفاع عنه أثناء المحاكمة"، كما نصت التشريعات محل دراسة البحث على هذا الحق في الدفاع، كما سنبين في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مقتضيات حق الدفاع

يجب أن يكون الموظف عالما بالتهمة الموجهة إليه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه، ويمكن تحقق صلة الموظف في الدفاع عن نفسه في عدة صور، تتمثل في حضور المتهم للجلسات بنفسه، وحقه في الصمت، وحقه في اللجوء إلى الكذب، وتحريم تحليف اليمين، وحقه في الاستعانة بمحام، والاستشهاد بشهود، ومواجهة المتهم بالتهمة الموجهة إليه؛ وسنتطرق لكل واحدة منها تباعا.

أولاً: حضور الجلسات والدفاع عن نفسه

يعتبر حضور المتهم للجلسات ودفاعه عن نفسه من أهم الضمانات الجوهرية عند مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، حيث تتجلى أهمية حق الدفاع في وجوده في الدستور والتشريع الاتحادي والتشريعات المحلية لكل من إمارة أبوظبي وإمارة دبي. فقد نصت المادة (28) من دستور دولة

¹ - اللواء محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص515.

الإمارات العربية المتحدة على أن "العقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة على الدفاع عنه أثناء المحاكمة"، وبذلك وضع الدستور الضمانة الكبرى للمتهم في كفالة حقه في الدفاع عن نفسه.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة (98) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 للمرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 على أنه "عند البدء في التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلّو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله".

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد نص في المادة (56) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أنه "لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

بينما نصّ المشرع المحلي لإمارة دبي في الفقرة الرابعة من المادة (81) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (19) لسنة 2010 على أنه "لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد تحقيق خطي معه تتاح له فيه الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه".

وبما أنه قد يصدر من السلطة المختصة بتوقيع الجزاء ما يدل على تعسفها في إصدار القرار، فإن ضمان حق الموظف المخالف في حضور الجلسات يمكّنه من أن يقدم الأعذار والأدلة التي تعفيه من هذا التعسف والاتهام، وهنا يجب على السلطة المختصة مراعاة حق المتهم في الدفاع عن نفسه إذ بدون هذا الحق لن تتحقق العدالة، لذا فليس من العدالة أن لا يعطى المتهم الفرصة للدفاع عن نفسه سواء كتابة أو مشافهة.

- فتمكين المتهم من الدفاع عن نفسه فيما نسب إليه من اتهام أمر لا غنى عنه قبل توقيع الجزاء عليه، ذلك أن ضمان حق المتهم في حضور الجلسات يحقق نتائج يمكن إجمالها في ما يلي:⁽¹⁾
- 1- تمكين الموظف المتهم من إبداء أقواله ودفاعه شفاهة أو كتابة بنفسه أو عن طرق محام، مع إعطائه أجلا معقولا لتحضير دفاعه.
 - 2- تمكين الموظف المتهم من مناقشة شهود الإثبات وسماع من يريد من شهود النفي.
 - 3- تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على التحقيقات وكل ما يتعلق بها، أو طلب ضم بعض الأوراق والتقارير وأي إجراء يكون موصلا للحقيقة.
 - 4- حق الموظف في إنكار التهم ونسبها إلى غيره ما لم يكن ذلك بسوء نية.
 - 5- جواز وقف التحقيق إذا وجد عذر قهري يمنع الموظف من مباشرة حقه في الدفاع عن نفسه، كإصابته بمرض عقلي.

ثانيا: حق المتهم في الصمت

يُقصد بذلك أن من حق الموظف المتهم اتخاذ موقف سلبي يتمثل في عدم الإجابة على أسئلة التحقيق الموجهة إليه متى ما رأى أن له مصلحة في هذا الصمت، بحيث لا تتخذ اللجنة المختصة بالتحقيق دليلا ضده بهذا الصمت، فلا يجبر بالقوة على التحدث ولا تمارس ضده أنواع الإكراه أو التعذيب أو التهديد التي تجبره على أن يتحدث، فالصمت حق من حقوق الموظف المتهم.⁽²⁾

ولا يفسر صمت الموظف المتهم على أنه اعتراف ضمني بالتهمة الموجهة له فيبنى عليه قرار اللجنة المختصة بالتحقيق. كما لا يمنع صمته من قيام اللجنة المختصة باتخاذ قرارها ضده ما

¹ - جمعه محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي، أكاديمية شرطة دبي، 2012، ص 155.

² - د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص 299.

دام لم يمارس حقه في الدفاع حين توفرت له سبل ذلك وهو بإرادته الحرة من تنازل عن هذا الحق المقرر له في الدفاع عن نفسه وتقايس عن استعماله فلا يلومن إلا نفسه في حالة صدور قرار ضده.(1)

وفي حالة استدعاء الموظف للحضور لجلسة التحقيق وامتناعه عن الحضور لسبب قانوني يمنعه من الحضور للإدلاء بأقواله مثل إصابته بالصرع أو كونه في حالة غيبوبة تمنعه من الحضور أو كان وقتها موجوداً خارج الدولة في مهمة رسمية ففي هذه الحالة يتم تأجيل التحقيق لحين زوال المانع القانوني الذي منعه من الحضور.(2)

وهذا ما ذهبت إليه محكمة النقض في إمارة أبوظبي فقالت: "ذلك أن الحكم إذا أقيم قضاءه على أسباب سائغة وكافية لحمله فإنه لا يعاب عليه عدم رده على كافة ما يسوقه الخصم من حجج ودوافع إذ لا تلتزم المحكمة بتتبع كل حجة أو تفنيد كل دفاع طالما كان في أخذها بالأدلة التي أقامت عليها قضاءها ما يتضمن الرد الضمني المسقط لتلك الحجج والدوافع"(3).

كما نجد محكمة النقض تؤكد على "أنه من المقرر قضاءً أن تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقدير أدلتها ومنها المستندات المقدمة فيها هي من سلطة محكمة الموضوع، وهي غير ملزمة بتتبع الخصوم في مختلف مناحي دفاعهم وأقوالهم والرد عليها استقلالاً متى وجدت في أوراق الدعوى ما يكفي لتكوين عقيدتها، ولها الحق في الأخذ بأي مستند وأن تلتفت عن الاعتراضات عليه متى اقتنعت بسلامة الأسس التي بني عليها"(4).

1- د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 216.

2- د. محمد إبراهيم الدسوقي، مهارات التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، 2014، ص 110.

3- حكم محكمة النقض المتعلق بالطعن رقم (1044) لسنة 2011 س 5 ق.أ، جلسة 2011/10/31 (إداري) غير منشور.

4- مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة من محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية، السنة القضائية السابعة 2014 م من أول يوليو حتى آخر أكتوبر (الطعن رقم 38 لسنة 2014 س 7 ق.أ) جلسة 2013/9/25 إداري.

ثالثاً: حق الاستعانة بمحامٍ

يعتبر حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ من الضمانات الأساسية لتحقيق الدفاع عن نفسه. وقد أكدت هذه الضمانة المادة (28) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة فنصت على أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل كل من يملك القدرة على الدفاع عنه أثناء المحاكمة، ويبين القانون الأحوال التي يتعين حضور محامٍ عن المتهم"، ويلاحظ أن نصوص قانون الموارد البشرية الاتحادية والقانون المحلي لإمارة دبي تخلوا من الإشارة إلى هذه الضمانة، إلا أن ذلك لا يمنع من تطبيق الأصول العامة في الاستعانة بالمحامي، أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي قد أشار ضمناً إلى تلك الضمانة حيث نصت المادة (68) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أن "للموظف المحال...، كما له الحق في المثل أمام المجلس التأديبي بنفسه أو بصحبة وكيل ينييه في تقديم دفاعه".

والمتهم حر في اختيار المحامي الذي يريده، وحقه مقدم على حق المحكمة في تعيينه، فإذا اختار الموظف المتهم المحامي الذي يريده فليس لسلطة التحقيق أن تنتدب غيره ليتولى الدفاع عنه ما لم يبيد المحامي المختار ما يدل على تعمه تعطيل الدعوى.⁽¹⁾

وتبرز أهمية الاستعانة بمحامٍ في كونه يتمتع بخبرة ودراية بالقانون وأصول الإجراءات التأديبية والقضائية بما يؤمن الوصول إلى الحقيقة، كما أن من شأن وجود محامٍ جعلُ الموظف المتهم في مأمن من سوء استخدام السلطة التحقيقية اختصاصها لصالحها.⁽²⁾

كما تؤدي الاستعانة بمحامٍ إلى المساعدة في كشف الحقيقة، من خلال مساعدة المتهم على إبداء أوجه دفاعه بأريحية وقد ينتهي الأمر إلى إقناع الجهة التي تتولى التحقيق بوجهة نظره فينتهي الأمر إما بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخففة بدلاً من إحالة المتهم إلى محكمة التأديب وما تتسم به

1- اللواء محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص553.

2- د. عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص293.

من بطء شديد في الإجراءات وما تستغرقه من وقف طويل وقد تحكم في نهاية المطاف ببراءة المتهم أو توقيع عقوبة هينة لا تتفق مع خطورة إحالته إليها.(1)

وقد أثبت الواقع العملي أن استعانة المتهم بمحام لمساعدته فيما يجري من تحقيقات تمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، حيث إن المتهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من القيام بمهمة الدفاع عن نفسه لأسباب قد ترجع إلى تكوينه الشخصي أو تأهيله العلمي أو ما يعانيه من خوف وتوتر من جراء مثوله أمام محقق يصوب إليه الاتهام، وهنا تكون الحاجة إلى الاستعانة بمحام ضرورة ملحة وذلك لما يملكه من مؤهلات علمية ومهنية تمكنه من القيام بهذه المهمة التي لو تولها المتهم بنفسه فلربما أدى ذلك إلى إلصاق التهمة به فتتم إدانته في حين أنه بريء. كما أن استعانة المتهم بمحام تحقق غاية أخرى هي الكشف عن وجه الحقيقة حيث يلقي المذنب الحقيقي عقابه ويمنع أن يعيث فسادا في الحياة الإدارية، الأمر الذي تتحقق معه مصلحة المرفق والصالح العام بصفة عامة.(2)

والاستعانة بمحامى المتهم في التحقيق يتطلب أن يمارس المحامى عمله كاملا بحضوره مع موكله وإطلاعه على ملف التحقيق كاملا وتقديم دفاعه وإبداء ملاحظاته، وعدم تمكين المحامى من تقديم دفاعه وعدم إعطائه الفرصة لإبداء ملاحظته يعد إخلالاً بحق الدفاع ذلك أن القانون كفل حق الدفاع بالأصالة أو الوكالة.(3) وبالتالي فإن عدم تمكين المتهم من الاستعانة بمحام يؤدي بالضرورة إلى القضاء ببطلان التحقيق، والقول بغير ذلك يؤدي إلى تجريد المتهم من حقه في الدفاع وعدم تحقيق غاية الحق في الدفاع المتمثل في تمكين المتهم من دفع الاتهام عنه، فعند إعلان المتهم عدم

1- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 147.

2- المرجع السابق، ص 147

3- اللواء محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 556-557

قدرته على القيام بهذا الدور فإن إزمه به يكون انتقاصاً من حقه في الدفاع عن نفسه بالوكالة المقرر تشريعياً وقضائياً.⁽¹⁾

رابعاً: الاستشهاد بالشهود

تعتبر الشهادة إجراءً من إجراءات التحقيق الهدف منه تقديم معلومات أو أدلة أمام السلطة المختصة بالتحقيق، ويمكن تعريف الشهادة بأنها "هي الأقوال التي يبلي بها غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم أو استقوه من غيرهم بأسماعهم أو أبصارهم متعلقاً بالواقعة أو ظروف ارتكابها، أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً مقبولاً".⁽²⁾

وقد نصّ المشرع الاتحادي في قانون الموارد البشرية الاتحادي على الاستشهاد بالشهود، إذ ورد في الفقرة (4) من المادة (98) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 المتعلقة بقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم (17) لسنة 2016، أن "على لجنة المخالفات سماع شهادة الشهود – إن وجدوا – ومناقشتهم في أقوالهم، ولا يجوز سماع شهادة شاهد في حضور شاهد آخر، ويكون لإجراءات التحقيق في المخالفات ونتائجها صفة السرية".

وهكذا نجد في النص السابق تحديداً صريحاً لضوابط سماع الشهود، بحيث لا يجوز سماع شهادة شاهد في حضور شاهر آخر في الجلسة، وكذلك وجوب إخفاء صفة السرية على التحقيق مع الشهود الحاضرين.

أما بالنسبة للقانون المحلي لإمارة أبوظبي فنظراً إلى أن اللائحة التنفيذية لقانون للموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 التي تنظم السماع للشهود لم تصدر بعدُ فسنستعين هنا

¹ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 147-148.

² - حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الطعن رقم 1378 لسنة 34 قضائية، جلسة 1993/3/16، نقله د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص 238.

بنصوص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008، حيث نجد هذه اللائحة قد أوردت في بند إجراءات التحقيق في سياسة التحقيق والتأديب⁽¹⁾ أن "للمحقق من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري التحقيق معهم الاستماع إلى الشهود"، ويلاحظ أن المشرع المحلي لإمارة أبوظبي قد توسع في شرح الإجراءات المتعلقة بالشهادة، حيث قال: "يجب على كل من يدعى لسماع شهادته من الموظفين أن يبادر إلى ذلك، فإن امتنع عن الحضور أو تخلف يعتبر ذلك التصرف خروجاً عن مقتضى الواجب الوظيفي، أما إذا كان الشاهد من الموظفين بجهة إدارية أخرى فيقترح إحالة الأوراق إلى مجلس التأديب إذا اقتضت مصلحة التحقيق بذلك، ويجب إثبات صلة الشاهد بالموظف المنسوب إليه المخالفة إذا تعذر سماع الشهود، ويجوز للمحقق أن يطلب منه مذكرة بمعلومات عن الوقائع موضوع التحقيق، وإذا تبين للمحقق وجود شبهة تزوير في ورقة من الأوراق أو أحد السجلات أو الملفات التي اطلع عليها فعليه أن يقوم بالتحفظ عليها إلى أن يتم التصرف في التحقيق، وإذا كشف التحقيق عن شبهة وقوع جريمة من الجرائم التي تختص النيابة العامة برفع الدعوى العمومية عنها بغير شكوى أو طلب وجب على المحقق عرض الموضوع فوراً على السلطة الأمره بالتحقيق لإصدار أمر البلاغ إلى النيابة العامة واستكمال التحقيق".

ونلاحظ أن التشريع الاتحادي والمحلي لإمارة دبي قد خليا من أي نص على تحليف الشاهد قبل الإدلاء بشهادته، وبالتالي لا يترتب على عدم تحليف الشاهد بطلان شهادته. أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد فرق بين التحقيق الذي يتم عن طريق جهة الإدارة وبين التحقيق الذي يباشره مجلس التأديب، حيث خلا من وجود نص يلزم جهة الإدارة بتحليف الشاهد قبل سماع أقواله، في حين نجده ينص على إلزام مجلس التأديب بتحليف الشهود قبل سماع شهادتهم، فقد ورد في المادة (69) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 النص على أن "المجلس

¹ - بند إجراءات التحقيق في سياسة التحقيق والتأديب رقم (1850) في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008.

التأديب أن يستوفي التحقيق بنفسه ويكون له السلطات المخولة لجهات التحقيق من حيث تحقيق الأدلة بما في ذلك سماع الشهود بعد حلف اليمين". ويترتب على ذلك أن عدم قيام جهة الإدارة بتحليف الشهود أثناء التحقيق لا يترتب عليه بطلان التحقيق، في حين أن التحقيق الذي يجريه مجلس التأديب وثبتت فيه إدانة الموظف المتهم بناءً على شهادة الشهود دون تحليفهم يكون إجراءً باطلاً.

وإذا كانت الشهادة لا تكتسي أهمية كبرى في بعض مجالات التأديب كالمخالفات الثابتة بالأوراق والمستندات التي يتم الاكتفاء في التحقيق فيها بسماع أقوال الموظف المتهم والاطلاع على الأوراق، إلا أن لها أهمية كبيرة في المخالفات التأديبية غير المستندية وكذا في إيضاح مضمون بعض المستندات في المخالفات المستندية أو لبيان أسباب أو ملبسات أو لبيان ظروف الوقائع المتهم بها الموظف، وتبلغ درجة أكثر من الأهمية عندما تكون الشهادة هي وسيلة الإثبات الوحيدة دون وجود مستندات يمكن الاطلاع عليها؛ وتبرز هذه الحالة في المخالفات التأديبية الناتجة عن الإخلال (بواجب التحفظ) الذي يتعين على كل موظف التمسك به، وأيضاً في المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف في حياته الخاصة ويكون لها تأثير في حياته الوظيفية؛ فتكون الشهادة في مثل تلك الحالات هي الدليل الوحيد والأساسي على قيام حق الموظف المتهم أو نفي التهمة عنه.⁽¹⁾

خامساً: مواجهة المتهم بالتهمة الموجهة إليه

يقصد بالمواجهة في إطار المساءلة التأديبية "إطلاع العامل على حقيقة التهمة أو التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه، ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته وذلك لكي يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه".⁽²⁾

1- د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 280 - 281.

2- جمعه محمد راشد الرميثي، مرجع سابق، ص 157.

والمواجهة بالاتهام ضمانة أساسية من ضمانات التحقيق ويترتب على عدم تحقيقها الإخلال بحق من حقوق الدفاع وهو ما يؤدي إلى بطلان إجراءات التحقيق، فمواجهة المتهم بأقوال بعض الشهود والمستندات لا يعني أن إجراءات التحقيق صحيحة ما دامت تلك المواجهة لم تتضمن اتهامات جديدة منسوبة إليه، لذلك فإن هناك بعض الضوابط التي يتعين القيام بها لمواجهة المتهم من أبرزها:

أ- أن تكون التهمة محددة:

لم يحدد المشرع شكلا معينا للمواجهة، ولكن الهدف من المواجهة هو العلم بالتهمة وأدلتها وهو ما يوجب أن تكون التهمة محددة وواضحة المعالم ليس بها غموض حتى يتسنى للمتهم الرد على تلك التهمة التي تستند إليها سلطة التحقيق وأدلتها التي عندها والدفاع عن نفسه ضد تلك الأدلة والتهمة المنسوبة إليه.(1)

ب- يجب أن يستشعر الموظف أن الإدارة في سبيل مؤاخذته:

لا يتمتع أغلب الموظفين بالخبرة القانونية الكافية والعلم بالإجراءات التأديبية، وهو ما يوجب تنبيه الموظف المحال للتحقيق بحقيقة موقفه من تلك المواجهة، فلا يكفي مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه إنما يجب أن تتم على جهة يستشعر الموظف معها أن الإدارة في سبيل مؤاخذته إذا تمت إدانته ومن ثم يتحرك الموظف مجبرا بأن ينشط في الدفاع عن نفسه.(2)

ج- يجب أن تشمل مواجهة الموظف جميع الأخطاء المنسوبة إليه:

يجب على سلطة التحقيق أن تحدد كافة الأخطاء المنسوبة إلى الموظف المتهم، وذلك من خلال تحديد المخالفة ومكانها وزمان وقوعها وسائر العناصر الأخرى المحددة لها.(3)

1- د. منال رفعت، مرجع سابق، ص 365

2- د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص 207.

3- جمعة محمد راشد الرميثي، مرجع سابق، ص 157.

ولتأكيد هذا الحق يجب أن يتم إعلام الموظف المتهم بالمخالفة التي ارتكبها، لذا فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (97) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 المتعلقة بالمرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 على وجوب أن "يتم استدعاء الموظف المحال إلى اللجنة للتحقيق معه وفق إجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة، على أن يتضمن الإخطار ما هو منسوب إليه وتاريخ الجلسة ومكانها وذلك قبل الموعد المحدد لها بثلاثة أيام على الأقل، ويتم الإخطار بالبريد العادي أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو بأي من الوسائل المتاحة".

المبحث الثاني: الضمانات اللاحقة على صدور الجزاء التأديبي

تمهيد:

تعد الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، من الضمانات الجوهرية التي يتعين توفرها للموظف عقب توقيع الجزاء التأديبي عليه، ويعني ذلك أن للموظف عدة خيارات للاعتراض على القرار الصادر ضده بالجزاء التأديبي، فله أن يستند إما للخطأ أو عدم مشروعية القرار أو التعسف وما شابه ذلك، لذا فلا بد من وجود ضمانات للموظف لكي يقوم بالطعن على هذه العقوبة، فإذا استنفد الموظف المتهم ما كان مقررا له في سبيل دفع الاتهام عنه ووقع عليه الجزاء فلا سبيل أمامه إلا الطعن في القرار الصادر ضده بالجزاء التأديبي عن طريق التظلم الإداري من الجزاء التأديبي، أو الطعن عليه قضائيا، حيث يعتبر الطعن في القرارات التأديبية من أهم الضمانات بعد أن لم يستطع الموظف الاستفادة من الضمانات السابقة.

وسوف نتحدث في هذا المبحث من خلال مطلبيين، نخصص أولهما للتظلم من الجزاء الإداري، أما الثاني فنخصصه للطعن القضائي على الجزاء الإداري.

المطلب الأول: التظلم من الجزاء التأديبي

يعتبر التظلم الإداري ضمانات تأديبية مقررة للموظف في حال توقيع الجزاء الإداري عليه، يعرب الموظف المتهم من خلالها رفضه للجزاء التأديبي الذي صدر ضده.

والحديث عن التظلم من الجزاء التأديبي يستدعي ثلاث نقاط، أولها تعريف التظلم، ثم أنواع

التظلم، وأخيرا شروط التظلم.

أولاً: تعريف التظلم الإداري في المجال التأديبي

عرف بعض الفقهاء التظلم الإداري بأنه "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار أصدرته، يعتقد بأنه معيب، ويطلب إلغائه جزئياً أو كلياً".⁽¹⁾

وعرفه آخرون بأنه "اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي إلى السلطة المختصة، يبدي فيه المعارض عدم رضاه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه، لأنه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية، ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغائه، وهو طريق يسلكه المعارض قبل لجوئه للقضاء، ويمثل قطعاً لسريان ميعاد دعوى الإلغاء وحالة من حالات إطالة مدتها".⁽²⁾

ومن تعريفات الفقه له أنه "وسيلة كفلها القانون للمتهم، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها، الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه إلى الطعن قضائياً".⁽³⁾

أما المحكمة الاتحادية العليا فقد عرّفت التظلم "بأنه طريقة من طرق التشكي من القرار الإداري، به تراجع الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه، أو جهة إدارية أعلى منها القرار، لإعادة النظر فيه أو لفحص ما قد يعزوه إليه المتظلم من عيوب توصل إلى سحبه أو إلغائه إدارياً".⁽⁴⁾

وتبرز أهمية التظلم من بأنه بالإمكان حل النزاع بين المتظلم وبين جهة الإدارة، حيث يمكن من خلاله مراجعة الإدارة لقرارها، فقد تقتنع جهة الإدارة بوجهة نظر المتظلم وتعترف بمشروعية

1- د. منال رفعت، مرجع سابق، ص 406.

2- د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص 16.

3- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 246.

4- الطعن رقم 242 لسنة 29، جلسة 2007/12/30.

وجهة نظره فتبادر إلى سحب قرارها أو تعديله، وبهذه الطريقة يمكن حل كثير من المنازعات دون اللجوء إلى القضاء، ويوفر على الطرفين كثيراً من الوقت والجهد والأموال.⁽¹⁾

ثانياً: أنواع التظلم

هناك نوعان من التظلم الإداري، الأول التظلم الاختياري، والثاني التظلم الإجباري؛ وسنتحدث عنهما تباعاً.

أ - التظلم الاختياري:

التظلم الاختياري "وسيلة يخير الموظف باستعمالها في مواجهة القرار الإداري الذي صدر لغير صالحه، وهو غير ملزم بسلوكه إذا ما أراد تجاوزه للطعن بالقرار أمام القضاء".⁽²⁾ فالتظلم الاختياري يعد وسيلة اختيارية للموظف اللجوء إليه، إذا رأى وجهاً لذلك، لكن يستطيع الموظف الطعن على القرار الإداري مباشرة أمام القضاء، دون التقيد بانتظار لرد الإدارة على تظلمه أو التقيد بمرور مدة معينة على تقديمه للتظلم.⁽³⁾

ب- التظلم الإجباري:

هو التظلم الذي يجب أن يقدمه صاحب الشأن في حالات محددة قانوناً، كشرط إجرائي سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث إذا رفعت الدعوى قبل تقديمه فإنها تعتبر غير مقبولة.⁽⁴⁾

¹ - القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2015، ص68.

² - القاضي لفته هامل العجيلي، مرجع سابق.

³ - مجيب عبدالله فيروز، بحث دكتوراه، إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة 2017، ص331.

⁴ - الباحث محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2017، ص165.

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "التظلم الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه قبل إقامة دعواه كأجزاء شكلي جوهرية قبل سلوك طريق الدعوى القضائية".⁽¹⁾

وبالتالي فإن على صاحب الشأن الانتظار لحين صدور نتيجة هذا الظلم قبل رفع دعواه إلى القضاء، إذ من المحتمل أن تجيب الإدارة طلبه فينتفي بذلك ميرر رفع دعوى الإلغاء، ولكن قد ترفض جهة الإدارة التظلم صراحة أو ضمنا وذلك بالامتناع عن إبداء رأيها فيه خلال المواعيد القانونية فهنا تكون الإدارة غير راغبة في تسوية النزاع وديا نتيجة لذلك يكون التظلم قد استنفد غايته الأمر الذي يفتح المجال أمام مقدمه إلى اللجوء إلى الطعن القضائي على الجزاء التأديبي".⁽²⁾

ويستفاد من جميع القوانين الإماراتية ومراسيمها محل الدراسة أن المشرع جعل التظلم وجوبيا أمام الإدارة على قراراتها فرض الجزاءات التأديبية، بمعنى أن التظلم يعد شرطا جوهريا لقبول دعوى الطعن على قرارات التأديب. غير أننا نجد المشرع الاتحادي يورد ما يفهم منه أن التظلم اختياري، فقد استخدم لفظ (يجوز) في نص المادة (102) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 لقانون الموارد البشرية الاتحادي، فقال: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي"، ولكن النظر إلى نص المادة (116) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 القائل: "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوما" يجعلنا ندرك أن المشرع الاتحادي جعل التظلم من القرار الإداري شرطا لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية، إذ بعد انتهاء المدة من العلم بقرار التظلم الإداري لا تقبل

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا المصرية في الطعن رقم 3099 لسنة 33ق، جلسة 1991/7/6، الموسوعة القضائية الحديثة في الأحكام الإدارية العليا، نقلا عن الباحث مجيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 333.

² - د. عبدالعزيز بالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 253.

دعوى الإلغاء، وفي النهاية فإن التظلم من القرار الإداري يكون بذلك إجبارياً بالنسبة للمشرع الاتحادي.

وكان من الأجدر بالمشرع الاتحادي أن يحذو حذو المشرع المحلي لإمارة أبوظبي الذي نص صراحة إلى التظلم الوجوبي بنص المادة (83) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 فقال: "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية ويجب التظلم منها قبل اللجوء إلى القضاء".

ثالثاً: شروط التظلم الإداري

يشترط لصحة التظلم الإداري توافر الشروط التالية:

الشرط الأول: يجب تقديم التظلم من صاحب الشأن أو نائبه القانوني

معنى ذلك أن يتم تقديم التظلم من صاحب الشأن ذاته أو نائبه القانوني باعتباره صاحب المصلحة الذي تأثر مركزه القانوني أو تم المساس بمصلحته، ويجب أن يكون صاحب المصلحة كامل الأهلية، أما إذا كان ناقص الأهلية أو عديمها فلا أثر لتظلمه في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء إذا تمسك وليه بذلك، لذا يجب تقديم التظلم من شخص صاحب مصلحة وكامل الأهلية، حتى تكون لديه القدرة على وزن تصرفاته وتقديرها على نحو يحقق مصلحته".⁽¹⁾

الشرط الثاني: يجب أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار الإداري النهائي وقبل رفع الدعوى

يشترط أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار الإداري فعلاً لا قبل صدوره، حتى تستطيع السلطة التي أصدرته، أو السلطات الرئاسية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل، يكون قد تبينت معالمه كاملة وتحددت أوضاعه وذلك بسحبه أو تعديله، وترجع أهمية ذلك من الناحية العملية إلى أن القرار

¹ - د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 135

يكون قد مر بمراحل عديدة قبل أن يصير نهائياً، لأنه قد يقدم الأفراد (بالخطأ) تظلماً في مرحلة من مراحل القرار التمهيدي، فلا يكون له أثر في المدة بعد صدور القرار في شكله النهائي.⁽¹⁾

فالقرار الإداري التمهيدي لا يجوز التظلم منه لأنه لم يصبح بعد قراراً إدارياً نهائياً، فلا يجوز مثلاً الطعن بالإلغاء في استشارة أو رأي أبدته الجهة الإدارية لأنه ليس إلا إجراءً تمهيدياً يسبق صدور القرار، حيث يمكن أن يؤدي إلى إصدار قرار أو لا يؤدي إلى إصدار قرار.⁽²⁾

ولكي يكون القرار نهائياً يجب أن يكون قد صدر مستنفداً كافة درجات التسلسل الإداري، بأن يكون قد صدر من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون الحاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، فلا يجوز التظلم من قرار يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من سلطة أعلى من مصدره إذ في هذه الحالة يكون التظلم سابقاً لأوانه لأن سلطة التحقيق قد ترى تعديل القرار أو رفض التصديق عليه وهنا يكون التظلم بلا جدوى ولا معنى له.⁽³⁾

الشرط الثالث: يجب أن يقدم التظلم الإداري خلال المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء

لا يكون تقديم التظلم صحيحاً إلا إذا تم خلال المدة المحددة قانونياً اعتباراً من تاريخ النشر أو إعلانه أو العلم اليقيني به، فالعبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم الإداري تكون بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة الإدارية المتظلم إليها، ولا يكون بتاريخ إرسال التظلم بريدياً أو بتاريخ الإيداع بالبريد مثلاً، ولكن التأخير غير العادي في وصول التظلم إلى الجهة المرسل إليها سواء كان التأخير راجعاً إلى هيئة البريد أو تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في سجل التظلمات أمر يؤخذ في الاعتبار ويخضع لتقدير المحكمة.⁽⁴⁾

1- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر، القاهرة، 1976، ص 605.

2- الباحث مجيب عبدالله فيروز، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام في ضوء الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 338.

3- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 258-259.

4- أ. آمنه شمل، الضمانات التأديبية للموظف العام، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2013، ص 127.

فإذا لم يتم تقديم التظلم في الميعاد المنصوص عليه يُفضى بعدم قبول دعوى الإلغاء، والعبرة

هنا بالتظلم الأول في حالة تكرار التظلمات بهدف قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء.⁽¹⁾

وقد حددت المادة (98) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 هذه المدة بحيث لا تتجاوز ثلاثة أسابيع اعتباراً من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار لجنة التظلمات.

أما المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد نص على أن التظلم يجب أن يكون أولاً أمام لجنة الشكاوي والتظلمات، حيث نص في الفقرة الثانية من المادة (71) من القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي إلى أنه "يجوز التظلم من القرارات الإدارية المتعلقة بالشؤون الوظيفية الصادرة تطبيقاً لأحكام هذا القانون إلى الجهة التي أصدرتها وذلك خلال (15) يوم عمل من تاريخ العلم اليقيني."، فإذا لم يقبل الموظف القرار الصادر من لجنة الشكاوي والتظلمات، يجوز له التظلم من قرار هذه اللجنة أمام لجنة تسمى لجنة الاعتراضات المنصوص عليها وعلى مدة التظلم أمامها في المادة (73) التي ورد فيها:

"1- باستثناء الجزاءات المنصوص عليها في البند (2) من المادة (63) يجوز للموظف التظلم أمام لجنة الاعتراضات من قرار رئيس الجهة الحكومية أو من فوضه بتوقيع الجزاءات التأديبية، ويجب على الموظف أن يتظلم إلى جهة عمله قبل اللجوء إلى لجنة الاعتراضات، وذلك خلال خمسة عشر يوم عمل من تاريخ البت في الشكوى أو التظلم.

2- يجوز للموظف التظلم أمام لجنة الاعتراضات من قرار مجلس التأديب، وذلك خلال خمسة عشر يوم عمل من تاريخ تبليغ الموظف بالجزاء.

¹ - د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، 2007، ص 309

3- يجوز للموظف التظلم أمام المحكمة الابتدائية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار لجنة الاعتراضات".

وبناءً على تلك النص فقد قضت محكمة النقض في إمارة أبوظبي بأنه "لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أورد في تنصيصاته أن المتظلم (الطاعن) قد أقر في صحيفة دعواه رقم (31) لسنة 2011 أنه أخطر شفاهة في تاريخ سابق على 2007/12/19 بعدم الدوام في الهيئة، وأنه قد صدر بتاريخ 2007/12/18 قرار إنهاء خدمته على نحو يقطع بعلمه اليقيني بقرار إنهاء خدمته قبل 2007/12/19 وكان يتعين عليه الطعن عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ هذا العلم، لا أن يبقى حتى تاريخ 2011/9/5 (أي بعد أكثر من ثلاث سنوات ونصف) من تاريخ صدور القرار المتظلم منه، حيث أقام تظلمه بإيداع صحيفته قلم كتاب المحكمة الابتدائية في التاريخ المذكور، وبالتالي يكون التظلم قد أقيم دون مراعاة الميعاد المقرر بالمادة (81) من قانون الخدمة المدنية، مما يكون معه الحكم المطعون فيه قد صادف الصواب فيما قضى به ويبقى النعي غير قائم على أساس حريا بالرفض".⁽¹⁾

أما القانون المحلي لإمارة دبي فلم يحدد المدة التي يتقدم خلالها الموظفون بتقديم التظلم أمام لجنة التظلمات والشكاوى، فجعل المجال مفتوحاً حتى يتم تقديم التظلم من قبل الموظف صاحب الشأن على الجزاء المقرر عليه.

الشرط الرابع: يجب أن يكون التظلم مجدياً

لكي يكون التظلم الإداري ينتج أثره ويقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، يجب أن يكون التظلم مجدياً بمعنى أن يكون موضوعه قراراً إدارياً وذلك أن الحكمة من التظلم هي مراجعة الإدارة لنفسها

¹ - حكم محكمة النقض في إمارة أبوظبي (الطعن رقم 13 لسنة 2013 س7ق.1) غير منشور.

فإذا لم يكن للإدارة المتظلم إليها أن تعيد النظر في القرار، كان التظلم غير مجد لا يؤدي إلى قطع مدة الطعن.(1)

لذا فإذا كانت هناك فائدة تذكر من التظلم، وذلك بأن يكون هناك احتمال أن تغير جهة الإدارة رأيها بعد تقديمه، فإنه يكون مجدياً، أما إذا أفصحت الإدارة مقدماً عن موقفها، بأنها لن تستجيب لأي تظلم يقدم إليها، أو كانت الإدارة لا تملك سلطة تعديل القرار أو سحبه ففي هذه الحالات لا ينتج التظلم أثره فلا يكون التظلم مجدياً.(2)

الشرط الخامس: يجب أن يتم تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرته

يشترط أن يتم تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الجهة الإدارية الأعلى عنها، بشرط أن يكون قد حصل العلم ضمن الميعاد القانوني المقرر، والسبب في ذلك أنها الجهة المختصة بإعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته وعند فحصه فإنها إذا وجدت أسباباً سائغة توجب اتخاذ قرار يغير القرار السابق اتخذته.(3) فلا يشترط أن يتم التقدم بالتظلم مباشرة إلى الجهة صاحبة الشأن، إنما يكفي أن يتم تقديمه إلى جهة أخرى بشرط أن يصل العلم بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الجهات الرئاسية".(4) لأن العبرة في التظلم اتصال علم الإدارة حتى تتمكن من فحصه ودراسته تمهيداً لإصدار قرار فيه.(5)

1- أ. آمنه شمل، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 128

2- د. نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 309

3- القاضي لفته هامل العجيلي، مرجع سابق، ص 72

4- الباحث مجيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 336.

5- الباحث محمد إبراهيم حميد السامرائي، مرجع سابق، ص 171.

لذا فإذا تمت إحالة التظلم إلى جهة أخرى غير الجهة التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية لها، ومن ثم أحيل هذا التظلم إلى الجهة المصدرة للقرار، أو الجهة الرئاسية في الميعاد القانوني، فإن هذا يكون تظلماً منتجاً لأثره القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء".⁽¹⁾

الشرط السادس: يجب أن يكون التظلم الإداري واضحاً

يشترط في التظلم الإداري أن يكون واضحاً ومفهوماً، لا مجهولاً لا يفهم سبب تقديمه، لذا يجب أن يكون شاملاً العناصر التي تعين على بحث التظلم، وأن يكون منصفاً على قرار معين وأن يبين فيه سبب التظلم.⁽²⁾

كما يجب أن توضح فيه البيانات المتعلقة باسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار، وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق مع التظلم كافة المستندات التي يرى المتظلم تقديمها حتى تتمكن الإدارة من فحصه والبت في مدى أحقية المتظلم في الطعن على القرار.⁽³⁾ فكلما كان التظلم واضحاً لا يحمل عبارات عامة ومجهولة كان ذلك مدعاً لأن ينتج أثره.

رابعاً: آثار التظلم الإداري

إذا توفرت شروط صحة التظلم فإن ذلك يؤدي إلى انقطاع ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، وتعد هذه نتيجة مهمة بالنسبة لصاحب الشأن إذ بعد الانتهاء من التظلم تبدأ مدة الطعن بالإلغاء في القرار الإداري.

1- د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص 123.

2- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 309.

3- الباحث مجيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 342.

وقد ورد في الفقرة الأولى من المادة (116) من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 أنه "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار".

وهذا النص يعني أن مدة الطعن على القرار المتظلم منه تنقضي بمضي ستين يوماً من العلم اليقيني من قبل صاحب الشأن، فإذا لم يتم الطعن خلال ستين يوماً من العلم بالقرار المتظلم يصبح نافذاً ولا يمكن الطعن فيه.

وهذا ما أشار إليه كذلك قانون الموارد البشرية لإمارة دبي، حيث نصت المادة (116) من المرسوم بقانون رقم (9) لسنة 2011 على أنه "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار".

وقد جاء القانون المحلي لإمارة أبوظبي متفقاً مع قانون الموارد البشرية الاتحادي وقانون الموارد البشرية لإمارة دبي، حيث نصت المادة (83) من قانون الموارد البشرية في إمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أنه "لا تقبل الدعوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية بعد مضي ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه به علماً يقينياً، ويجب التظلم منها قبل اللجوء إلى القضاء".

وبناء على النص السابق فقد قضت محكمة النقض في إمارة أبوظبي على أنه "لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أورد في تنقيحاته أن المتظلم (الطاعن) قد أقر في صحيفة دعواه أنه أخطر تليفونياً بتاريخ 2011/8/25 بعدم تجديد عقده المنتهي في 2011/7/31 وهذا الإخطار إنما يعني أن المتظلم ضده قد أخطر المتظلم بإنهاء عقده، ومن ثم فإن راتبه سيتوقف لا محالة وسيتم دفع مستحقاته المالية وهو ما يقيم الدليل الفعلي القطعي على علمه الفعلي اليقيني بإنهاء علاقة العمل،

ومن ثم كان يتعين عليه التظلم من هذا القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ثبوت هذا العلم، وإذ أقام تظلمه بإيداع صحيفته قلم كتاب المحكمة الابتدائية بتاريخ 2012/5/13 أي بعد أكثر من ثمانية أشهر من تاريخ علمه بالقرار المتظلم منه، وبالتالي يكون المتظلم قد أقيم دون مراعاة الميعاد المقرر بالمادة (81) من قانون الخدمة المدنية، مما يكون معه الحكم المطعون فيه قد صادف الصواب فيما قضى به، ويبقى النعي غير قائم على أساس حريا بالرفض".(1)

ومن الآثار المترتبة على تقديم التظلم إثبات علم المدعي بالقرار المطعون فيه أو الوقائع التي بنيت عليها الدعوى.(2)

وينتج عن تقديم التظلم أنه يجب أن لا يضار المتظلم من تظلمه، فإن تقدم الموظف بتظلم ضد قرار صادر من السلطات المختصة بمجازاته ولم تقتنع السلطة مصدرة القرار بأوجه دفاعه فقدم تظلماً إلى رئيس من أصدر القرار أو قدم تظلماً آخر إلى الوزير أو رئيس الدولة فلا يعني ذلك إزعاجاً للسلطات يؤدي إلى الإضرار به، بل يعدّ هذا حقاً مشروعاً له، فلا تجوز محاسبته على تكرار التظلم والشكوى أو أن يعتبر تقديمه التظلم إلى رئيس مصدر القرار إهانة للأخير أو مساساً بكرامته ذلك أن من حق المتظلم أن لا يضار من تقديم تظلمه.(3)

خامساً: مباشرة التظلم والتصرف فيه بواسطة لجنة التظلمات

على الرغم من أن دور لجنة التظلمات يأتي في مرحلة لاحقة لتوقيع الجزاء على الموظف المخالف إلا أن المشرع منحها دوراً مهماً في النظر في التظلم وإلغاء القرار الصادر بالجزاء أو

1- مجموعة الأحكام والمباني القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية، السنة القضائية السابعه 2013 م من أول يوليو حتى آخر أكتوبر، الجزء الرابع (الطعن رقم 51 لسنة 2013 س 7ق.أ) جلسة 2013/10/28 (إداري).

2- أ. آمنه شمل، مرجع سابق، ص 129.

3- أ. د نواف كنعان، مرجع سابق، ص 297.

تعديله، لذا فسندفصل في هذه النقطة دور لجنة التظلمات في التشريعات الإماراتية محل الدراسة، وذلك على النحو التالي:

- لجنة التظلمات في القانون الاتحادي

أنشأ المشرع الاتحادي نوعين من اللجان للتظلم أمامهما، وذلك بموجب قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية رقم (1) لسنة 2018، حيث نصّ على وجود لجنة داخلية للتظلمات تتبع الجهة الاتحادية التي وقعت فيها المخالفة، وأخرى محايدة تتبع هيئة الموارد البشرية الاتحادية، وسوف نبحث كلا منهما تباعاً على النحو التالي:

أولاً: لجنة التظلمات الداخلية

نتعرف هنا على اختصاص لجنة التظلمات الداخلية، وميعاد تقديم التظلم أمامهما، وكيفية تشكيلها، وآلية عملها، وأخيراً التصرف في التظلم.

أ. اختصاص لجنة التظلمات:

نصت المادة (103) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 المعدل لقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 على أن "تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات المقدمة إليها من الموظفين على الجزاءات الإدارية من خلال الاطلاع على ملف التحقيق وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستيفاء أي جوانب أو نقص في التحقيق وإعادته إليها واستكمال بحث التظلم".

وهكذا يتضح أن لجنة التظلمات الداخلية تختص بنظر التظلم المقدم من الموظف بشأن الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه، أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى صادرة بحقه غير تلك الصادرة عن لجنة المخالفات. كما نجد أن المشرع الاتحادي قد منح

اختصاصات واسعة للجنة التظلمات حيال التظلم المقدم من الموظف، حيث تختص بقبول التظلم سواء بإلغاء الجزاء أو تعديله، شريطة ألا يضار المتظلم من تظلمه، فعند تعديل الجزاء لا يجوز للجنة توقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه.

ب. ميعاد تقديم التظلم أمام لجنة التظلمات:

يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي وفقا لإجراءات الموارد البشرية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية من الجزاءات التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى صادرة بحقه غير تلك الصادرة من لجنة المخالفات وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار.⁽¹⁾

حيث يجوز للموظف أن يتظلم من أية قرارات أو إجراءات إدارية صادرة بحقه سواء صدرت من لجنة التظلمات أو غيرها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بقرار الجزاء، ما عدا جزائي الإنذار ولفظ النظر الكتابيين، أي يجب أن يتم التظلم خلال هذه المدة، كما يجب أن يكون الموظف قد علم بالقرار علما يقينا.

ج. تشكيل لجنة التظلمات:

نصت المادة (108) من اللائحة التنفيذية رقم (13) لسنة 2012 المتعلقة بقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2011 على أن لجنة التظلمات "تشكل بقرار من رئيس الجهة الاتحادية يناط بها النظر في تظلمات الموظفين من الجزاءات الإدارية، تتكون من عدد من الأعضاء، بشرط ألا يكون من بينهم عضو في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها".

¹ - المادة (102) من اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 المتعلقة بقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016.

فهذه اللجنة تتشكل بقرار من رئيس الجهة الاتحادية، ولم يحدد المشرع عدد أعضاء اللجنة تاركا باب تحديد عدد الأعضاء مفتوحا أمام رئيس الجهة الاتحادية شرط ألا يكون من بينهم أعضاء في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها.

ولا يجوز كذلك أن يكون من ضمن أعضاء لجنة التظلمات عضو أبدى رأيا أو اشترك في نظر المخالفات أو أصدر قرارا فيها، حتى وإن لم ينص على ذلك المشرع الاتحادي، وذلك ضمانا لحيدة العضو وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المخالفة موضوع اللجنة.(1)

د. آلية عمل لجنة التظلمات:

تختص لجنة التظلمات بالنظر في تظلمات الموظفين على الجزاءات الإدارية من خلال الاطلاع على ملف التحقيق وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستيفاء أي جوانب أو نقص في التحقيق وإعادته إليها لاستكمال بحث التظلم.(2)

هـ. تصرف لجنة التظلمات في التظلم:

يكون القرار الذي يصدر عن لجنة التظلمات واحدا مما يلي:

1. عدم قبول التظلم شكلا.
2. قبول التظلم شكلا ورفضه موضوعا.
3. قبول التظلم شكلا وتخفيض أو إلغاء الجزاء.

1- أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 114

2- المادة (103) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 17 لسنة 2016 من قانون الموارد البشرية رقم 11 لسنة 2008

ويجب أن يطبق على الموظف الذي تظلم من القرار مبدأ (ألا يضر المتظلم من تظلمه)،

فلا يجوز للجنة التظلمات تعديل الجزاء بتوقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه.⁽¹⁾

وتكون قرارات لجنة التظلمات قطعية بشأن تظلمات توقيع جزائي لفت النظر والإنذار

الكتابيين، وذلك بنص المادة (104) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016

المعدل لقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008، حيث نصت على أن: "تكون قرارات لجنة

التظلمات قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن توقيع جزائي لفت النظر والإنذار الكتابيين".

ثانيا: لجنة النظر في الاعتراضات التابعة لهيئة الموارد البشرية

سعيا إلى التعريف بلجنة الاعتراضات لا بد لنا أن نتعرف على اختصاصها، وميعاد تقديم

الاعتراض أمامها، وما يجب أن يشتمل عليه الاعتراض من بيانات ومستندات، وكيفية تشكيل اللجنة،

وألية عملها، وكيفية تصرفها في التظلم المقدم إليها، وذلك على النحو الآتي:

أ. اختصاص لجنة الاعتراضات:

حددت المادة (105) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2016 المعدل

لقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008، اختصاص لجنة الاعتراضات، بقولها "يجوز

للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزائي الإنذار وفت النظر الكتابيين،

وذلك بتقديم اعتراض خطي وفقا لآليات الموارد البشرية وأنظمتها الإلكترونية" وذلك باعتبار لجنة

الاعتراضات جهة محايدة منفصلة عن الجهة التي وقعت فيها المخالفة.

¹ - المادة ذاتها المذكورة سابقا.

ب. ميعاد تقديم الاعتراض أمام لجنة الاعتراضات:

حُدِّدَت المدة القانونية لتقديم الاعتراض أمام لجنة الاعتراضات بما لا يتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار العقوبة، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً.⁽¹⁾

فيجوز للموظف أن يتقدم باعتراض خطي موقع منه إلى لجنة الاعتراضات المشكلة بالهيئة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بقرار العقوبة، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً، ويكون الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزائي الإنذار ولفت النظر كتابياً.

ج. بيانات تقديم الاعتراض:

حدد المشرع الاتحادي البيانات والمستندات التي يجب أن يشتمل عليها الاعتراض المقدم من الموظف إلى لجنة النظر في الاعتراضات، حيث (يتعين أن يتضمن اعتراض الموظف البيانات الآتية:

1. اسم الموظف وجهة عمله ووظيفته وعنوانه.
2. بيان الإجراءات والقرارات الصادرة.
3. القرار الصادر من لجنة التظلمات في شأن ما نسب إليه وتاريخ صدوره، وإبلاغه.
4. موضوع الاعتراض والأسباب التي بني عليها، مرفقا به المستندات التي يرى أهمية تقديمها).⁽²⁾

¹ - المادة (105) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 17 لسنة 2016 المعدل لقانون الموارد البشرية رقم 11 لسنة 2008.

² - المادة (107) من اللائحة التنفيذية المذكورة في الهامش السابق.

د. تشكيل لجنة النظر في الاعتراضات:

حدد المشرع الاتحادي في المادة (108) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 17 لسنة 2016 المتعلق بقانون الموارد البشرية رقم 11 لسنة 2008، تشكيل لجنة النظر في الاعتراضات، فقال: " تشكل لجنة بالهيئة بقرار من رئيسها، تسمى (لجنة الاعتراضات) وتختص بالنظر في الاعتراضات على القرارات الصادرة من لجنة التظلمات في شأن الجزاءات الموقعة على الموظفين في غير جزاءات الإنذار ولفت النظر الكتابيين أو أي إجراءات أو قرارات صادرة في حقهم، ويكون للجنة مقرر يختاره الرئيس من غير الأعضاء، ولا يكون له صوت معدود".⁽¹⁾ هذا ولم يحدد المشرع عدد أعضاء اللجنة، تاركاً باب عدد الأعضاء مفتوحاً أمام رئيس الهيئة ليختار ما يراه مناسباً.

هـ. آلية عمل لجنة الاعتراضات:

تتلقى لجنة الاعتراضات الاعتراض المقدم من الموظف في ضوء القرار الصادر من لجنة التظلمات، وتكون آلية العمل بشأن الاعتراض على النحو الآتي:

1- النظر في الاعتراض المقدم من الموظف في ضوء قرار لجنة التظلمات وكافة المستندات المرفقة خلال 30 يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة عدم تلقي اللجنة رداً من جهة عمل الموظف المعترض خلال 15 يوم عمل من مخاطبة اللجنة يمكن للجنة اتخاذ قرارها بالنظر للمستندات المقدمة.

2- وللجنة في سبيل ممارسة اختصاصاتها اتباع الآتي:

¹ - ورد في الفصل الأول في التعريفات للمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 أن المقصود بالهيئة هو "الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية".

أ- تكليف من ترى لإجراء ما يلزم من بحوث أو دراسات تتعلق بموضوع الاعتراض،
وللمكلف بذلك الاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى ضرورة
الاطلاع عليها.

ب- استدعاء من تراه من موظفي جهة عمل الموظف لسماع أقواله أو الحصول على الإفادة
اللازمة بشأن الاعتراض المقدم إليها من الموظف.

ت- الاتصال بكل من ترى الاتصال بهم من موظفي الحكومة الاتحادية إذا رأت ضرورة
لذلك، وكان متصلاً بموضوع الاعتراض.

ث- طلب الرأي من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل أو أية جهة اتحادية أخرى، حول
موضوع الاعتراض إذا رأت لذلك مقتضى، والاستئناس بالرأي عند إعداد القرار الذي
سيصدر في شأن الاعتراض المقدم من الموظف.(1)

و. تصرف لجنة الاعتراضات في التظلم:

تصدر لجنة الاعتراضات قرارها في موضوع الاعتراض المقدم من الموظف، وذلك
بأغلبية أعضائها، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وللجنة الاعتراضات أن تصدر
قرارها بما يأتي:

- عدم قبول التظلم شكلاً.

- قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً.

¹- المادة (109) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 17 لسنة 2016 المعدل لقانون الموارد البشرية رقم 11 لسنة 2008.

- قبول التظلم شكلاً وتخفيض أو إلغاء الجزاء.(1)

ويثار هنا السؤال عن متى يتم إخطار الموظف بقرار لجنة النظر في الاعتراضات؟

وقد أجاب المشرع الاتحادي على ذلك في المادة (111) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 17 لسنة 2016 المعدل لقانون الموارد البشرية رقم 11 لسنة 2008 وذلك بالنص على أن "يخطر الموظف كتابة بقرار اللجنة مع بيان أسبابه، وذلك خلال عشرة أيام عمل من تاريخ صدوره، على أن يوقع بما يفيد استلامه له مع إحاطة جهة عمله بذلك".

ونستنتج من المواد القانونية المتعلقة بلجنة النظر في الاعتراضات أن التظلم أمامها يحقق مبدأ الحياد، حيث يكون مقر لجنة الاعتراضات بالهيئة الاتحادية للموارد البشرية الاتحادي، وتشكل بقرار من رئيس الهيئة، لذا فإن تشكيل واختيار أعضاء لجنة الاعتراضات من اختصاص وصلاحيات الهيئة الاتحادية للموارد البشرية وهي جهة محايدة خلافاً للجنة التظلمات الداخلية التي يكون مقرها بالوزارة المختصة وتشكل بقرار من الوزير.

وقد وفق المشرع الاتحادي في إنشائه لجنة النظر في الاعتراضات، فالوزارة قبل أن تقوم بالتحقيق في المخالفة وتوقيع أي جزاء تأديبي يجب عليها أن تضع في الحسبان ما سترتب على إجراءات التحقيق وتوقيع الجزاء من آثار في حالة عدم مشروعيتها، حيث يكون القرار مهدداً بالإلغاء أو التعديل ليس أمام لجنة التظلمات الداخلية أو المحاكم فحسب، وإنما أيضاً أمام لجنة الاعتراضات المحايدة.(2)

1- المادة رقم (110) من اللائحة التنفيذية المذكورة في الهامش السابق.

2- أحمد السيد محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 120.

- لجنة التظلمات في القانون المحلي لإمارة أبوظبي:

سنخصص هذه النقطة للحديث عن دور لجنة التظلمات في مباشرة التظلم والتصرف وفق قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016، مع التطرق للقانون الملغي للخدمة المدنية في إمارة أبوظبي ولأئحته التنفيذية توضيحاً لبعض الجوانب نظراً لكون اللائحة التنفيذية للقانون الجديد لم تصدر بعد.

أ. اختصاص لجنة الشكاوى والتظلمات حالياً في القانون:

نص قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على اللجنة المختصة بالنظر في التظلمات المقدمة، حيث ورد في المادة (71) منه النص على تشكيل لجنة تسمى لجنة الشكاوى والتظلمات تختص ببحث ودراسة شكاوى وتظلمات الموظفين أمامها بالنسبة لجميع القرارات الصادرة بتوقيع الجزارات الإدارية.

ولم يخرج القانون الجديد طائفة الموظفين الموقع عليهم جزاءً الوقف عن عمل بدون راتب إجمالي أو الفصل من الخدمة من تطبيق هذا القانون عليهم مثل القانون القديم للخدمة المدنية إمارة أبوظبي، إنما جعل التظلم من القرار أمام لجنة الشكاوى والتظلمات في البداية بالنسبة لجميع الجزاءات.

ب. ميعاد التظلم للجنة الشكاوى والتظلمات:

نص قانون الموارد البشرية الجديد رقم (6) لسنة 2016 على ميعاد التظلم، فقد حددته الفقرة الثانية من المادة (71) بأنه "يجوز التظلم في القرارات الإدارية المتعلقة بالشؤون الوظيفية الصادرة تطبيقاً لأحكام هذا القانون إلى الجهة التي أصدرتها، وذلك خلال (15) يوم عمل من تاريخ العلم اليقيني بها".

ج. بيانات تقديم التظلم:

لم يتضمن قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 تحديداً لبيانات التظلم، ولم تصدر حتى الآن لائحته التنفيذية التي تحدد تلك البيانات.

غير أننا لو رجعنا إلى قانون الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي الملغي لوجدنا لائحته التنفيذية قد حددت في الفقرة (4) من سياسة التظلم رقم (1880) البيانات الأساسية التي يجب أن يشتمل عليها التظلم المقدم من الموظف، فقالت: "البيانات الأساسية التي يتعين أن يشتمل عليها التظلم:

- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

- القرار المتظلم منه وتاريخ صدوره والعلم به.

- موضوع التظلم والأسباب التي بني عليها مشفوعاً بالمستندات التي يرى المتظلم تقديمها".

د. تشكيل لجنة التظلمات والشكاوى:

لم تصدر حتى الآن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي التي تحدد تشكيل لجنة الشكاوى والتظلمات، ولا يوجد في نصوص هذا القانون إشارة لذلك التشكيل.

كما أن قانون الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي الملغي لا يوجد فيه ولا في لائحته التنفيذية نص صريح يوضح تشكيل اللجنة وتعيين أعضائها، وبالرجوع إلى القرار الإداري رقم 2 لسنة 2006 في شأن إنشاء لجنة فحص الشكاوى والتظلمات المقدمة من الموظفين، نجد أن القرار بإنشاء اللجنة صدر من رئيس مجلس الخدمة المدنية بتاريخ 22-6-2006، حيث تم بموجب المادة الأولى منه تشكيل اللجنة بتعيين وتسمية أربعة أعضاء من بينهم رئيس اللجنة، أما المادة الثانية منه فقد نصت على أن للجنة اختيار المقرر لتولي أعمال السكرتارية والتنسيق.

هـ. آلية عمل لجنة الشكاوى والتظلمات:

لم تصدر حتى الآن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رقم (6) لسنة 2016 لإمارة أبوظبي التي تحدد آلية عمل لجنة التظلمات والشكاوي، ولا يوجد في نصوص هذا القانون إشارة لآلية عمل اللجنة.

وإذا ما عدنا إلى قانون الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي الملغي نجد المشرع المحلي قد حدد في الفقرة رقم 5-1 من سياسة وإجراءات التظلم رقم (1880) من لائحته التنفيذية طريقة عمل لجنة التظلمات، بحيث تقوم بالنظر في التقارير التي أعدتها جهة العمل والمرفوعة من رئيس الجهة، سواء كانت بناء على طلب الموظف أو جهة العمل.

كما نجد الفقرة 5-6 من سياسة التظلم المشار إليها قد نصت على الإجراءات التي تتبعها اللجنة في كشف الحقائق، فلها "في سبيل ممارسة اختصاصاتها وبعد إخطار رئيس الجهة الحكومية المختص اتخاذ ما يلي:

- تكليف من ترى بإجراء ما يلزم من بحوث أو دراسات تتعلق بموضوع التظلم محل الفحص، وللمكلف بذلك الاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى ضرورة الاطلاع عليها.

- استدعاء من ترى من موظفي جهة عمل المتظلم أو دائرة الخدمة المدنية أو دائرة المالية حسب الأحوال لسماع أقواله أو الحصول على الإفادة اللازمة بشأن التظلم المقدم إليها.

- الاتصال بكل من ترى الاتصال بهم إذا رأت ضرورة لذلك وكان متصلاً بموضوع التظلم.

- طلب الرأي من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل حول موضوع التظلم إذا رأت لذلك

مقتضى، مع أخذ ما يرد من الإدارة المذكورة موضع الاعتبار لدى إعداد تقرير الفحص المزمع عرضه على مجلس الخدمة المدنية.

و. تصرف لجنة التظلمات والشكاوي في التظلم:

لم تصدر حتى الآن اللائحة التنفيذية للقانون الجديد للموارد البشرية في أبوظبي رقم 6 لسنة 2016، التي تحدد تصرف لجنة التظلمات والشكاوي، ولا يوجد في نصوص هذا القانون إشارة لذلك التصرف.

ولن يخرج تصرف اللجنة في حالة التوصية عن ثلاث احتمالات، فإما أن تحفظ التظلم أو تلغي الجزاء أو تعدله، وفي جميع الأحوال يجب إلا يضر المتظلم من تظلمه.

وقد حدد المشرع المحلي لإمارة أبوظبي تصرفات لجنة التظلمات وذلك في الفقرة 2-4 من بند الإجراءات في سياسة وإجراءات التظلم رقم (1880) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي الملغي، فنص على أن اللجنة تتوصل خلال 20 يوم عمل من تاريخ تسليم موضوع التظلمات المرفوعة إليها عن طريق رؤساء الجهات الحكومية إلى توصية بالأغلبية، حيث تقوم بعرض تقرير مفصل عن كل تظلم على مجلس الخدمة المدنية لإصدار القرار المناسب بشأنه، ويكون القرار الصادر من المجلس في شأن التظلم ملزماً لكافة الأطراف المعنية.

ولم تحدد اللائحة المذكورة ما هي التوصيات التي تصدر عن لجنة التظلمات، إلا أنها لن تخرج عن ثلاث احتمالات أما حفظ التظلم أو إلغاء الجزاء أو تعديله، وفي جميع الأحوال يجب ألا يضر المتظلم من تظلمه، حيث نص المشرع في سياسة وإجراءات التظلم في اللائحة التنفيذية في بند السياسية المشار إليها سابقاً على أنه "لا يجوز أن يؤثر الالتجاء إلى إجراءات التظلم في الجهة الحكومية سلباً على شخص الموظف المتظلم أو وضعه الوظيفي".

وبالنظر إلى المواد الواردة في سياسة وإجراءات التظلم في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة

المدنية لإمارة أبوظبي، يتضح ما يلي:

1. لم يحدد قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية كيفية تشكيل لجنة التظلمات، سواء من ناحية تحديد عدد أعضائها، أو المختص بإصدار قرار تشكيلها.
 2. لا يحق لكل من صدر في حقه قرار من مجلس التأديب في أحد الجزاءين الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي أو الفصل من الخدمة التظلم أمام جهة عمله أو أمام لجنة التظلمات وإنما له حق التظلم من قرار مجلس التأديب أمام محكمة الاستئناف.
 3. تعتبر لجنة التظلمات جهة محايدة تابعة لمجلس الخدمة المدنية.
 4. إحالة التظلم أمام لجنة التظلمات لا يتم إلا عن طريق رئيس الجهة الحكومية بحسب ما يراه مناسباً، سواء كانت الإحالة بمبادرة من لجنة التظلمات، أو بطلب من الجهة أو الموظف المعني.
- لجنة التظلمات في القانون المحلي لإمارة دبي:**

تنص المادة (203) من السياسة العامة من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010 على أن "1- تسعى الحكومة في سبيل تجنب الخصومات والتظلمات إلى المحافظة على علاقات تواصل فعالة وعادلة فيما بين الدوائر وموظفيها في جميع الأوقات. 2- تلتزم الدوائر ببذل جهود فورية في حالة حدوث نزاعات، لحل أي نزاع بشكل يرضي كافة الأطراف، على أن يتم تسوية تظلمات الموظفين ما أمكن من خلال الإجراءات الداخلية للدائرة" لذا نص المشرع على إنشاء لجنة للتظلمات والشكاوى في كل دائرة حكومية، كما نص على إنشاء لجنة أخرى مركزية تتبع المجلس التنفيذي لإمارة دبي، وسوف نعرض لكل من اللجنتين تباعاً وذلك على النحو الآتي:

أولاً: لجنة التظلمات والشكاوى الداخلية:⁽¹⁾

يجوز للموظف أن يتقدم بتظلم خطي إلى لجنة التظلمات والشكاوى من الجزاءات التأديبية الصادرة بحقه، وسنستعرض هنا كلا من اختصاص لجنة التظلمات والشكاوى، وميعاد تقديم التظلم أمامها، وكيفية تشكيلها، وتصرفها في التظلم.

أ. اختصاص لجنة التظلمات:

ورد في الفقرة الأولى من المادة (204) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته أن لجنة التظلمات "تنشأ ... بهدف مناقشة التظلمات التي يتقدم بها موظفو الدائرة على أن تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالإجماع أو بالأغلبية". وبالتالي تختص لجنة التظلمات بمناقشة كافة التظلمات التي يتقدم بها موظفو الدائرة، وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأغلبية.

ب. ميعاد تقديم التظلم أمام لجنة التظلمات:

لم يحدد المشرع المحلي لإمارة دبي ميعاد تقديم التظلم أمام لجنة التظلمات، وقد كان ضرورياً أن تُحدد مدة زمنية يلتزم خلالها الموظف صاحب الشأن بتقديم تظلمه، بدلا من أن يترك المشرع باب تقديم التظلم مفتوحاً أمام رغبة الموظف.

ج. تشكيل لجنة التظلمات:

نصت المادة (204) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته على أن " 1- تنشأ في كل دائرة لجنة تسمى (لجنة التظلمات والشكاوى)، وتتألف من ثلاثة إلى خمسة أعضاء يكون من ضمنهم ممثلون عن إدارة الموارد البشرية والشؤون القانونية بهدف مناقشة التظلمات التي يتقدم بها موظفو الدائرة، على أن تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالإجماع

¹ - تعرّف في فصل التعريفات من قرار المجلس التنفيذي لإمارة دبي رقم (41) لسنة 2015 بأنها "اللجنة المشكلة في الدائرة وفقاً لأحكام القانون للنظر في التظلمات والشكاوى المقدمة من موظفيها".

أو الأغلبية، 2- يشترط في أعضاء لجنة التظلمات والشكاوى أن يكونوا من موظفي الفئة الرابعة، وفي جميع الأحوال يشترط أن لا تقل درجة رئيسها عن درجة الموظف المتظلم".

وهنا يتضح أن المشرع ألزم بضرورة تشكيل لجنة للتظلمات والشكاوى في كل دائرة، مشترطاً أن يكون الأعضاء من موظفي الفئة الرابعة، وفي جميع الأحوال يجب ألا تقل درجة رئيس اللجنة عن درجة الموظف المتظلم.

د. تصرف لجنة التظلمات الداخلية:

لم يحدد المشرع القرارات التي يمكن أن تتخذها اللجنة بشأن التظلم، فهو لم يحدد اختصاصات وصلاحيات اللجنة في حفظ التظلم أو إلغاء الجزاء المتظلم منه أو تعديله.

ثانياً: لجنة التظلمات المركزية التابعة للمجلس التنفيذي: (1)

أنشئت لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي بموجب قرار المجلس التنفيذي لإمارة دبي رقم (41) لسنة 2015.

وسنتناول أحكام هذا القرار عن كثب، وذلك لمعرفة مفهوم هذه اللجنة، واختصاصاتها، وميعاد وأسباب التظلم أمامها، وإجراءات وبيانات تقديم التظلم، وتشكيل اللجنة، وآلية عملها، وأخيراً تصرفها في التظلم.

أ- اختصاص لجنة التظلمات المركزية:

نصت المادة (5) من قرار المجلس التنفيذي المذكور آنفاً على: "أ. تختص اللجنة بالنظر والبت في التظلمات المقدمة إليها من الموظفين بشأن القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم المتعلقة بأي مما يلي:

¹ - ورد في الفصل الأول (باب التعريفات) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته المشار إليه سابقاً، أن المجلس التنفيذي هو "المجلس التنفيذي للإمارة".

1- الجزاءات التأديبية.

2- تقييم الأداء السنوي.

3- النقل أو الندب أو الإعارة

4- إنهاء الخدمة أو الإيقاف عن العمل.

5- الإجراءات الإدارية المخالفة لأحكام القانون.

ب- يجوز للجنة النظر والبت في التظلمات التي تقدم إليها من الموظفين في حال امتناع

الدائرة عن اتخاذ أي إجراء أو قرار بشأنهم أوجب القانون عليها اتخاذه.

ج- لا تختص اللجنة بما يلي:

1- أي تظلم يتعلق بساعات العمل أو الدرجة الوظيفية أو الراتب أو المكافآت.

2- أي تظلم يكون منظورا أمام القضاء أو صدر بشأن موضوعه حكم قضائي بات".

وهكذا يتضح من هذا النص أن اللجنة تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظف

الصادر في حقه قرار تأديبي نهائي من قبل لجنة التظلمات والشكاوى في الدائرة التي يتبعها. شرط

أن يتظلم أمامها مباشرة، حيث لا تختص اللجنة بالنظر في أي تظلم كان موضوعه منظورا أمام أية

محكمة أو صدر حكم قضائي فيه.

وتصدر اللجنة قراراتها مسببة بأغلبية أعضائها الحاضرين، على أن يكون الرئيس أو نائبه

من ضمنهم، وفي حالة تساوي الأصوات، يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة، ويكون قرار اللجنة

قطعيًا لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من طرق الطعن الإدارية، وتكون ملزمة لكل من الموظف والدائرة.(1)

ويخطر أطراف التظلم بمنطوق القرار خلال (5) أيام عمل من تاريخ صدوره موقعًا من رئيس اللجنة والأعضاء، وتلتزم الدائرة المتظلم من قرارها بتنفيذ القرار الصادر عن اللجنة في التظلم خلال (10) أيام من تاريخ تبليغها به.(2)

ب- ميعاد التظلم أمام لجنة التظلمات:

نصت المادة (9) من قرار المجلس التنفيذي على ميعاد التظلم فقالت: " أ- يكون ميعاد التظلم (14) أربعة عشر يوم عمل، يبدأ من تاريخ تبليغ المتظلم بقرار لجنة التظلمات والشكاوى أو بعد مضي (30) يوما من تاريخ تقديم التظلم إليها دون البت فيه".

ويتضح من النص أنه يجوز للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات والشكاوى إلى لجنة التظلمات المركزية خلال مدة 14 يوم عمل من تاريخ إبلاغه أو علمه بالقرار، وإلا اعتبر هذا القرار قطعيًا، إلا أنه في حال رفض أو امتناع لجنة التظلمات والشكاوى في الدائرة التابع لها المتظلم عن البت في القرار بعد انقضاء مدة 30 يوم عمل من تاريخ تقديم التظلم، فإنه يجوز في هذه الحالة للموظف أن يتظلم أمام لجنة التظلمات المركزية.

ج- أسباب التظلم:

تدل صيغة النص الواردة في قرار المجلس التنفيذي أن أسباب التظلم وردت على سبيل الحصر، وبالتالي لا يجوز التظلم أمام لجنة التظلمات المركزية في حالة وجود سبب آخر للتظلم

1- المادتان 19 و 21 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

2- المادتان 20 و 22 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

أغفل المشرع عن ذكره، ذلك أن المشرع يشترط في التظلم الذي يقدم إلى اللجنة أن يستند إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص.
2. مخالفة القرار المتظلم منه التشريعات السارية أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. عدم مراعاة الإجراءات الجوهرية التي تتطلبها التشريعات السارية عند إصدار القرار المتظلم منه.
4. انطواء القرار المتظلم منه على إساءة استعمال السلطة أو الانحراف عن تحقيق مقتضيات المصلحة العامة⁽¹⁾.

د- إجراءات وبيانات تقديم التظلم:

تشمل بيانات تقديم واستلام التظلم ما يلي:

1. اسم المتظلم وصفته ووظيفته وعنوانه ووسيلة الاتصال به.
2. اسم وعنوان الدائرة المتظلم منها.
3. القرار المتظلم منه وتاريخ صدوره.
4. الأسباب التي بني عليها التظلم معززة بالمستندات المؤيدة.
5. طلبات المتظلم.

¹ - المادة 10 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

6. أسماء الشهود الذين يعتمد المتظلم على شهاداتهم في إثبات تظلمه.

ب. تعتمد اللجنة الصور والنسخ عن البيانات الخطية المقدمة والمرفقة بالتظلم، وفيما يتعلق بالوثائق والمستندات والسجلات والملفات التي يتم الاحتفاظ بها من قبل الدائرة أو التي لا يجوز تبليغها لذوي الشأن أو تسليمها للغير، فتكفي الإشارة إليها بوضوح وبصورة محددة.(1)

ج. يقوم الجهاز الإداري بقيد التظلم في السجل المعد لهذه الغاية، ويسلم صاحب الشأن إيصالاً يثبت تقديمه التظلم، مبين فيه رقم وتاريخ القيد.

د- يتولى الجهاز الإداري تجهيز ملف التظلم الذي يحتوي على جميع الوثائق والمستندات المقدمة من المتظلم.

هـ تشكيل لجنة التظلمات المركزية:

تتألف اللجنة من رئيس ونائب للرئيس وعدد من الأعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص في المجالات القانونية والموارد البشرية، سواء من داخل حكومة دبي أو من خارجها، يتم تعيينهم بقرار من المجلس التنفيذي.(2)

و. آلية عمل لجنة التظلمات المركزية:

بداية يقوم الجهاز الإداري بتبليغ الدائرة المتظلم ضدها، ويزودها بجميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالتظلم خلال (5) خمسة أيام عمل من تاريخ تقديم التظلم إلى اللجنة. وتلتزم الدائرة المتظلم ضدها بالرد على التظلم خلال (10) عشرة أيام عمل من تاريخ تبليغها به، وفي حالة

1- المادة 11 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

2- الفقرة (ب) من المادة 3 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

تخلفها عن الرد خلال هذه المهلة يجوز للجنة نظر التظلم وفقا للإجراءات المنصوص عليها في القرار.

ويقوم الجهاز الإداري بإحالة التظلم والرد الوارد عليه إلى رئيس اللجنة، الذي يقوم بإحالاته إلى اللجنة لنظرة في جلسة يحددها.

إذا رأت اللجنة ضرورة حضور أحد طرفي التظلم أمامها، فيجب أن يتم تبليغه بموعد الجلسة قبل يومي عمل على الأقل من تاريخ انعقادها.

و تتم التبليغات المشار إليها إما عن طريق التسليم باليد مقابل التوقيع بالاستلام، أو بخطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، أو عن طريق البريد الإلكتروني، أو الفاكس، أو بأية وسيلة أخرى من وسائل الاتصال التي تعتمدها اللجنة.(1)

ومن ثم يتم إعلان الأطراف للحضور حيث يجب على المتظلم الحضور إذا طلبت لجنة التظلمات المركزية ذلك، فيجب على المتظلم أن يحضر بنفسه أو ينتدب ممثلاً أو وكيلاً عنه ليمثله أمام اللجنة، ويدافع عن نفسه عن طريق تقديم ما يؤيد موقفه من البيانات والمستندات، وكذلك الأمر بالنسبة للدائرة المتظلم ضدها إذا طلبت لجنة التظلمات المركزية منها الحضور يجب أن تنتدب أياً من موظفيها لبيان وجهة نظرها وإبداء الدفاع وتقديم ما يؤيدها من البيانات والمستندات.(2)

ووفقاً للمادة (17) من القرار التنفيذي "يكون للجنة في سبيل البت بالتظلمات المقدمة إليها،

ممارسة الصلاحيات التالية:

1- المادة 12 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

2- المادة 14 من القرار المذكور في الهامش السابق.

1- سماع إفادة طرفي التظلم ودراسة المستندات المؤيدة لكل منها، وقبول الأدلة المقدمة إليها، ووزنها وتقدير مدى صلتها بموضوع التظلم.

2- إجراء المعاينة أو التحقيقات التكميلية، وطلب تزويدها بالوثائق اللازمة، والاطلاع عليها وفحصها، سواء بنفسها أو بواسطة أي شخص آخر تنتدبه لهذه الغاية.

3- استدعاء أي موظف من موظفي الدائرة المتظلم ضدها لحضور جلساتها.

4- دعوة من تراه مناسبا من الشهود لسماع أقواله سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أي من طرفي التظلم، وللجنة أن تمنع توجيه أية من الأسئلة إلى الشاهد إذا كانت لا تتعلق بموضوع التظلم.

5- الاستعانة بمن تراه مناسبا من الخبراء والمختصين، دون أن يكون لهم صوت معدود في مداولاتها.

وتعقد اللجنة جلساتها بدعوة من رئيسها - أو نائبه في حالة غيابه - كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتكون جلساتها صحيحة بحضور أغلبية أعضائها، على أن يكون من بين الحضور رئيس اللجنة أو نائبه، وتكون مداولات اللجنة سرية، ويجب أن تكون قراراتها الصادرة مسببة، وتكون القرارات الصادرة عنها بالإجماع أو أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ويجب أن يصدر القرار النهائي خلال مدة لا تزيد عن (60) يوما من تاريخ التسجيل لديها، ويجوز لرئيس اللجنة تمديد المهلة لمدة لا تزيد عن (30) يوما، ويجوز للعضو المخالف لقرار اللجنة أن يسجل اعتراضه خطيا ضمن القرار ذاته.

وتدون قرارات اللجنة في محاضر الجلسات موقعة من رئيس الجلسة وكافة الأعضاء الحاضرين، وتصدر اللجنة قراراتها في المسائل الإجرائية كتابة ومشملة على الأسباب التي بنيت عليها، ويتم التوقيع على القرار من أعضاء اللجنة الحاضرين.

وأخيراً تقوم اللجنة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أي من أطراف التظلم بتصحيح ما شاب قرارها من أخطاء مادية، ولأطراف التظلم أيضاً طلب تفسير القرار في حال وجود غموض به.⁽¹⁾

ي. تصرف لجنة التظلمات المركزية في التظلم:

نصت الفقرة (1) من المادة (25) من القرار التنفيذي على أن "يرفع رئيس اللجنة تقريراً سنوياً إلى رئيس المجلس التنفيذي يتضمن ما يلي: 1- عدد ونوع التظلمات المقدمة إلى اللجنة وبيان ما تم البت فيه منها، سواء بردها أو بسحب القرارات المتظلم منها أو إلغائها". ويستنتج من ذلك ما يمكن أن تتصرف به اللجنة من عمل تجاه التظلم، حيث نجد أن لها إما أن تقوم بحفظ التظلم سواء بعدم القبول أو بعدم الاختصاص، أو أن تقوم بإلغاء القرار أو سحبه أو تعديله.

ومن الملاحظ أن المشرع المحلي لإمارة دبي لم ينص على مبدأ أن لا يضار المتظلم من تظلمه، وهو ما يعني أنه قد يكون للجنة في حال تعديل القرار المتظلم منه توقيع جزاء أشد من ذلك الذي أصدرته السلطة المختصة في الجهة التي يتبعها المتظلم، دون أن يكون للمتظلم التمسك بمبدأ أن لا يضار المتظلم بتظلمه.

المطلب الثاني: الطعن أمام القضاء في القرارات التأديبية

يعتبر الطعن القضائي في القرارات التأديبية ضماناً هاماً بالنسبة للموظف الذي صدر ضده الجزاء التأديبي، وذلك لتمتع القضاء بصفتي الاستقلال والحيطة الهادفتين إلى سلامة تطبيق القانون. والطعن القضائي بالقرار الإداري الصادر ضد الموظف المخالف، يعتبر من الحقوق العامة التي نص عليها دستور دولة الإمارات في المادة (41) حين قال إنَّ "لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى

¹ - المادتان 18 و 19 من قرار المجلس التنفيذي رقم 41 لسنة 2015 بشأن لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي.

إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب".

فالموظف لا يستطيع أن يطعن بالجزاء التأديبي إلا بعد توافر شروط معينة، كما أن هنالك أسباباً متعلقة بالطعن، وعند توفر الشروط والأسباب ينتج الطعن آثاره. وسنتحدث في نقطة أولى عن شروط الطعن القضائي، وفي نقطة أخرى عن أسبابه.

أولاً: شروط الطعن القضائي

يشترط لسلامة الطعن القضائي على القرارات التأديبية أن يتوفر شرطان، أولهما شرط المصلحة في الدعوى، وثانيهما شرط ميعاد رفع الدعوى.

الشرط الأول: شرط المصلحة في الدعوى

المصلحة "بمعناها البسيط هي الفائدة والمنفعة. والمصلحة كشرط للدعوى، هي المصلحة العملية المشروعة الجائز طلبها قانوناً من خلال القضاء"⁽¹⁾، فيجب أن تتوفر المصلحة لمن يريد رفع دعوى الطعن على القرارات الإدارية المراد إلغاؤها، فلا بد من أن يقدم الطعن من صاحب المصلحة في جميع الأحوال، حيث أكد قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 على أن توفر شرط المصلحة من الشروط الواجب توفرها أساساً لقيام أي دعوى، وهكذا جاء في مادته (2) أنه "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة ومشروعة، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يُخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

¹ - د. بكر عبدالفتاح السرحان، الوجيز في قانون الإجراءات المدنية، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2015، ط1، ص123.

ولم يضع المشرع المعايير اللازمة لتحديد المصلحة، تاركاً الأمر للفقهاء والقضاء، حيث استقروا على أن تتوفر لمن يرفع دعوى الإلغاء مصلحة شخصية ومباشرة في رفعها، لذا يجب أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً.⁽¹⁾

واشترط وجوب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، هو أن الهدف من إقامة دعوى الإلغاء هو مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، فلا تقبل دعوى الإلغاء من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مهما كانت صلتهم بصاحب المصلحة، فلا مصلحة مثلاً لورثة الطاعن الذي توفي أثناء السير في نظر الدعوى المتعلقة في الطعن بالقرار، بتوقيع عقوبة تأديبية بحقه، لأن العقوبة المفروضة هي عقوبة شخصية تتعلق بشخص المتوفى، فلا نيابة في العقوبة.⁽²⁾

ويكتفي أن تكون المصلحة محتملة وغير مؤكدة، والسبب في ذلك أن مواعيد الطعن بالإلغاء أقصر بكثير من الدعاوى الأخرى، وحتى لا يضيع حق الطاعن في الطعن إذا ما انتظر أن تتحقق المصلحة، وكذلك فإن الهدف من دعوى الإلغاء الدفاع عن مبدأ المشروعية الذي يعتبر في حد ذاته فائدة مؤكدة للنظام القائم واستقرار الحقوق.⁽³⁾

والسؤال الذي يتبادر إلى الأذهان، هل يلزم أن تستمر المصلحة من وقت النظر في الدعوى حتى الفصل فيها؟

1- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص: 305.

2- د. نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 445.

3- أ. آمنه شمل، مرجع سابق، ص 132.

الجواب على ذلك، هو أنه يجب أن يتوفر شرط المصلحة من بداية رفع الدعوى الإلغاء حتى الانتهاء من صدور القرار بحكم نهائي، فإذا ما زالت صفة المصلحة عن المدعي أثناء الدعوى، وقبل الحكم فيها بحكم نهائي، فإن ذلك يؤدي إلى زوال صفته ويتوقف النظر في الدعوى.⁽¹⁾

الشرط الثاني: يجب أن تقام دعوى إلغاء القرار التأديبي في المواعيد المحددة

لكي تكون دعوى الإلغاء مقبولة من صاحب المصلحة يجب أن ترفع في المواعيد المحددة قانونياً، حيث يبدأ ميعاد الطعن بإلغاء القرار التأديبي من تاريخ الإعلان، سواء بالنشر بالجريدة الرسمية أو عن طريق العلم اليقيني والحقيقي بالقرار الإداري الموقع عليه، أو أي طريق أخرى حيث تسرى المدة من تاريخ النشر أو التبليغ.

فالإعلان بالنشر يكون عن طريق النشر في الجريدة، أو بطرق خاصة نص عليها القانون،

كتعليق القرار في لوحات المرافق الحكومية أو في الأماكن العامة.⁽²⁾

أما العلم اليقيني فله عدة شروط منها أن يكون علماً حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يشمل جميع عناصر القرار التي تُمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه حيال القرار من حيث قبوله أو الطعن فيه، وأن يثبت حدوث هذا العلم في ميعاد معين يمكن منه بدء سريان مدة الطعن.⁽³⁾

كما أنه لا بد من توفر مقومات تمكّن من تبليغ الموظف بالجزاء التأديبي، فيجب أن يتوفر اسم الجهة الصادر عنها الجزاء التأديبي، وأن يصدر من شخص مختص، وأن يوجه إلى ذوي

¹ - محيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 356.

² - أ. د. أعاد علي حمود القبيسي، مرجع سابق، ص 478.

³ - د. حمدي أبو النور سيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الامارات، 2013، ص 336.

المصلحة شخصياً، إضافة إلى إثبات حصول الإعلان حيث يكفي توقيع المدعي على أصل الإعلان أو صورته ليعلم بالقرار.⁽¹⁾

قد تظهر عند البدء في سريان مدة دعوى الإلغاء أو أثناء سريانها قوة قاهرة تؤدي إلى وقف مدة الطعن، حيث يقصد بوقف الميعاد وقف سريان الميعاد بسبب قهري خارج عن إرادة صاحب الشأن طوال فترة وجود العذر القهري، على أن تبدأ مدة ثانية في السريان عند زوال العذر.⁽²⁾ فقد يكون الوقف بسبب حدوث قوة قاهرة مثل زلزال أو حرب أو قد يكون بناء على نص تشريعي، وعند زوال سبب الوقف يُستكمل ميعاد الطعن مع الأخذ في الاعتبار المدة السابقة.⁽³⁾

وعند انتهاء الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء على القرار التأديبي المعيب يكتسب القرار حصانة تعصمه من الإلغاء ويصبح حجة على الكافة.⁽⁴⁾

ثانياً: أسباب الطعن بإلغاء الجزاء التأديبي

القرار الصادر بالجزاء التأديبي حاله كحال كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في حدود وإطار مبدأ المشروعية، حيث يجب أن يصدر القرار من الشخص المختص به، وأن يكون شكل القرار في الإطار الذي يقرره القانون، كما يجب أن يكون القصد منه تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره، ويجب كذلك أن يبنى القرار على أسباب تبرره، وأن يرد على محل ممكن وقائم ومشروع، فإذا ما خالف القرار التأديبي الضوابط التي تبني عليها كافة

1- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 306.

2-، مجيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 361.

3- أ. آمنه شمل، مرجع سابق، ص 135.

4- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 307.

القرارات الإدارية نتج عن ذلك تعريض القرار للإلغاء القضائي وما يتبع ذلك من الإعدام له بالنسبة للجميع.⁽¹⁾

نخلص مما سبق إلى أن أسباب الطعن في الجزاء التأديبي تتلخص في خمسة أسباب هي: عيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل، عيب السبب، عيب مخالفة الغاية؛ وسنعرض بإيجاز لكل واحد من هذه الأسباب على حدة.

أ- عيب عدم الاختصاص:

الاختصاص هو "التفويض الذي يمنحه القانون لجهة معينة يتيح لها إصدار القرار الإداري"⁽²⁾، ولكي لا يكون القرار الإداري معيباً يجب أن يصدر من شخص يدخل في ولايته إصدار القرار التأديبي، فهنا يجب على السلطة التأديبية أن تمارس مهمتها في اختصاصها الوظيفي من نفسها، دون أن يسمح لها بتفويض غيرها لممارسة هذا الاختصاص، إذ لا يجوز التفويض في الاختصاص الوظيفي.⁽³⁾

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صوراً متعددة، وذلك تبعاً لما يترتب عليه من آثار بسيطة أو جسيمة؛ فمن أمثلة عيوب القرار التأديبي البسيط، منها:

- 1- عدم الاختصاص الزمني: مثل صدور قرار تأديبي ممن فقد ولاية إصداره من حيث الزمن.
- 2- عدم الاختصاص المكاني: مثل أن يصدر من موظف يتمتع بسلطة التقدير، ولكنه تجاوز نطاق اختصاصه المكاني، فالاختصاص الوظيفي لكل موظف مقيد بمكان معين.

1- د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 299.

2- الباحث محمد إبراهيم حميد السامرائي، مرجع سابق، ص 202.

3- د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص 244.

3- عدم الاختصاص الموضوعي: مثل اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية

أخرى.(1)

وقد يكون عدم الاختصاص جسيماً، وهو ما يطلق عليه اغتصاب السلطة، مثل ممارسة فرد عادي لبعض أعمال الوظيفة العامة، أو صدور قرار إداري يتضمن اعتداء على سلطات السلطة التشريعية كأن يحسم نزاعاً من اختصاص القضاء، أو صدور قرار إداري من موظف لا يملك حق إصداره، مثل صدور قرار من محقق بجرمان الموظف الموقوف من راتبه أثناء مدة الإيقاف.

وعيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام بمعنى أن المحكمة تتصدى له من تلقاء نفسها حتى إذا لم يثيره الخصوم.(2)

وكمثال على ما ذكر فقد نصت محكمة النقض في إمارة أبوظبي في حكم لها على أنه "وحيث إنه كان ذلك، وكان مصنع..... (التابع لمركز..... لإدارة النفايات) مصدر المتظلم منه، قد تحول إلى شركة تعتبر من أشخاص القانون الخاص، وكان الثابت من الأوراق أن المتظلم كان يعمل بمصنع الذي كان تابعا في بادئ الأمر لبلدية أبوظبي ثم تحول بعد ذلك إلى شركة مملوكة للحكومة بقرار المجلس التنفيذي رقم 12 الصادر بجلسة 2005/6 بما يعني أنه أصبح من وقت صدور القرار من العاملين بشركة تعد من أشخاص القانون الخاص ولا يغير من ذلك ندبه لإدارة الصحة العامة والبيئة بتاريخ 2003/9/12 إذ لا يغير من بقائه على ملاك المصنع باعتبار أن الندب لا تنفصم به العلاقة الوظيفية بين الموظف وبين الجهة المنتدب منها، ويؤكد هذا النظر أن القرار المتظلم منه قد صدر عن مصنع في 2004/3/23 وفقا للثابت من خطاب نائب رئيس مجلس إدارة المصنع في هذا التاريخ، لذلك فإن المتظلم غير مخاطب بقانون الخدمة المدنية، وتبعا لذلك يكون اختصاص النظر في إنهاء خدمته للمحكمة الابتدائية، طالما أن المؤسسة التي يعمل بها

1- الأستاذة آمنه شمل، مرجع سابق، ص 138.

2- محيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 365.

مؤسسة خاصة لا تخضع لقانون الخدمة المدنية، وحيث إنه بناء على مقتضيات القانونية المذكورة وما قضى به الحكم المطعون فيه، فإن المحكمة مصدرته تكون قد نظرت في القضية وهي غير مختصة فيها، الأمر الذي يتعرض معه حكمها للنقض".⁽¹⁾

ب- عيب الشكل والإجراءات

عيب الشكل والإجراءات "هو مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعتها قبل إصدار القرار الإداري".⁽²⁾

ويعتبر عيب الشكل والإجراءات من أكثر أوجه الإلغاء التي يستند إليها القضاء الإداري في إلغاء القرار التأديبي.⁽³⁾ فالقرار التأديبي يجب أن يتبع إجراءات معينة قبل صدوره، حيث يسبق هذا الجراء، إجراء تمهيدي يتمثل في التحقيق الإداري المستوفي كافة المقومات والضمانات التي سبق تناولها في موضوع سابق في هذا البحث، ولذلك فالتحقيق الإداري إجراء شكلي لاحق.

ويمثل اتباع قواعد الشكل والإجراءات أهمية في حماية المصلحة العامة والخاصة، فالمصلحة العامة تتمثل في تجنب الإدارة إصدار القرارات غير المشروعة وغير المدروسة، أما المصلحة الخاصة للأفراد فتتمثل في اعتبار الشكليات التي يقرها القانون تهدف إلى حماية مصالح الأفراد وتحقيق ضمانات لهم.⁽⁴⁾

وقد قضت محكمة النقض في إمارة أبوظبي بأنه "يكون انعقاد لجنة المخالفات صحيحاً بحضور جميع أعضائها وتصدر قراراتها بالأغلبية. لما كان ذلك كان من المقرر أن القانون اشترط

¹ - مجموعة الأحكام والمباني القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية السنة القضائية الثامنة 2014 م (الطعن رقم 21 لسنة 2014 س 8 ق.أ) جلسة 2014/6/9 (إداري).

² - د. عبدالناصر عبدالله أبو سميح، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 207.

³ - أ.د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 310.

⁴ - أ. آمنه شمل، مرجع سابق، ص 141.

صدر القرار الإداري عن لجنة مشكلة وفق تنظيم خاص وبأغلبية محددة، باعتباره شكلاً إجرائياً يتعين أن يتخذه القرار، وإلا كان معيباً بعبء مخالفة الشكل، وإن للإدارة أن تحدد بموجب لوائح أو قرارات تنظيمية الشكل الذي يتعين أن يصدر فيه قرارها الإداري. وحيث إنه متى كان ما تقدم وكانت المادة 159 من لائحة الموارد البشرية بالجهاز الطاعن قد فوضت مديره العام في إصدار قرار تشكيل لجنة المخالفات الإدارية من عدد مكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء، وتنفيذاً لذلك أصدر المدير العام قراره المؤرخ 2012/7/30 بتشكيل اللجنة المذكورة من خمسة أعضاء وبحضور المستشار القانوني الذي ليس له صوت معدود فيها بوصفه ليس من أعضائها. وبالرجوع إلى القرار الصادر عن لجنة المخالفات الإدارية رقم 2012/3 بتاريخ 2012/9/4 والذي بمقتضاه رفعت توصية إلى السيد المدير العام لاتخاذ القرار بفصل المطعون ضده من الخدمة اعتباراً من 2012/7/22 يتبين أن الموقعين عليه هم أربعة أعضاء فقط، بما يعني أن العضو الخامس لم يكن حاضراً وقت إصدارها هذا القرار، ومن ثم فإن تشكيلها يكون باطلاً وهو ما يبطل كذلك القرار الصادر عنها وما تضمنه من توصيات".(1)

وقد ميز الفقه والقضاء بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية، فقد رتب على مخالفة الأشكال الجوهرية إلغاء الجزاء التأديبي، ومثال ذلك عدم اطلاع الموظف على أوراق الملف، وتوفير الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه أثناء المحاكمة، وأبرز مثال هو التحقيق، حيث يعتبر إجراء شكلياً جوهرياً قبل توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف، فمن خلاله يستطيع الموظف المخالف تفنيد التهمة الموجهة إليه واستخدام الضمانات المقررة له، أما الأشكال غير الجوهرية فلا يترتب على عدم مراعاتها الإلغاء، مثال ذلك عدم صحة الحكم المطعون به، وذلك سبب عدم قيام المحضر بتدوين تاريخ المخالفة التي ارتكبها الموظف.(2)

1- مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية السنة القضائية السابعه 2013 م (الطعن رقم 3 لسنة 2013 س 7ق.أ) جلسة 2013/3/20 (إداري).

2- أ. د نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 310.

ج- عيب المحل:

محل القرار الإداري هو موضوعه أو الأثر القانوني المباشر المترتب عليه. ويقصد بعيب المحل أن يخالف محل القرار الإداري إحدى القواعد القانونية، غير أن عيب المحل قد ينشأ عن تأويل القاعد القانونية وحملها على معنى غير ذلك الذي قصدته.(1)

ويشترط في المحل الذي يقع على قرار الجزاء التأديبي شرطان، هما:

أولاً: يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، بمعنى أن يكون ممكناً من الناحية القانونية والواقعية، فإذا كان محل القرار التأديبي مستحيلاً قانوناً أو عملاً أصبح القرار الإداري منعماً.

ثانياً: يجب أن يكون محل القرار التأديبي جائزاً، بمعنى أن يكون متفقاً مع القواعد والمبادئ العامة السارية أو المبادئ القانونية العامة، فإذا خالف أحكام القانون أصبح القرار غير مشروع وعرضة للإلغاء.(2)

ولكي يرتب محل القرار التأديبي أثره يجب أن يقع الجزاء وفق النصوص القانونية المعمول فيها في الجهة التي يعمل بها الموظف المخالف، ومن ثم فإن تطبيق أي جزاء لم يرد النص عليه يجعل الجزاء غير مشروع وبالتالي يعتبر محل القرار التأديبي غير موجود، وهو ما يتطلب الطعن فيه والمطالبة بإلغائه وبطلانه.(3)

ويبطل محل القرار إذا ما فرض عليه أكثر من جزاء تأديبي، أي تمت معاقبة الموظف على الفعل ذاته أكثر من مرة، إذ يتطلب أن يكون محل القرار التأديبي متناسباً مع المخالفة المرتكبة.(4)

1- د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 417.

2- د. محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص 232.

3- د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص 246.

4- أ. آمنه شمل، مرجع سابق، ص 145.

وبالتالي إذا كان محل القرار غير مشروع كان من حق المتضرر أن يطلب إيقافه وإلغاءه متى ما تبين للقاضي الإداري من ظاهر الأوراق جدية طلب الإيقاف وعدم مشروعية محل القرار.(1)

هـ- عيب السبب:

وضحت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية عيب السبب في القرار الإداري، فقالت إن "القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، وسبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات القانونية التي تنص عليها القوانين واللوائح، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوطة به أو على مقتضياتها أو يخل بكرامتها فإنه يرتكب ذنبا إدارياً يسوغ لجهة الإدارة المختصة تأديبه.(2)

ولكي يكون سبب القرار التأديبي صحيحا، يجب أن تكون أسبابه مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول ثابتة في الأوراق، وأن يكون تكييف الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء التأديبي تكييفاً صحيحا، وأن يكون سبب الجزاء التأديبي واضحا إلى درجة يمكن فهمها ورقابتها، وأن تكون هذه الأسباب كافية لإدانة الموظف المتهم.(3)

و- عيب الغاية:

عيب الغاية هو "استعمال السلطة لتحقيق غايات وأهداف غير الأهداف التي حددها القانون، كتحقيق المصالح الشخصية أو الانتقام أو مخالفة مبدأ تخصيص الأهداف، ويعد عيب الغاية من العيوب الخفية المتعلقة بدوافع شخصية كامنة في نفس مصدر القرار.(4)

1- مجيب عبدالله فيروز، مرجع سابق، ص 374.

2- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر المتعلق بالطعن رقم 775 تاريخ 1969/2/22، السنة 13 القضائية، نقلا عن أ.د نواف كنعان، مرجع سابق، ص 315.

3- سعيد سالم المظلوم السويدي، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام، دار الفكر الجامعي، 2013، ص 225.

4- أ. آمنه شمل، مرجع سابق، ص 148.

ولتوقيع الجزاء التأديبي يجب على الإدارة أن تتبع الإجراءات المقررة في القانون لتأديب الموظف المخالف، ليتسنى للموظف الدفاع عن نفسه، فإذا خالفت جهة الإدارة هذا الشرط أو خالفت الهدف من وراء منحها سلطة التأديب المتمثل في تحقيق المصلحة العامة كان قرارها مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة، ومن الأمثلة على تحوير هدف القرار التأديبي عن تحقيق المصلحة العامة، أن يكون الهدف منه التنكيل بالموظف أو الانتقام منه لسبب أو لآخر، ويكون القرار التأديبي في هذه الحالة مشوباً بعيب سوء استعمال السلطة الذي يوجب إلغاءه.(1)

وقد قضت محكمة النقض في إمارة أبوظبي بأنه لما "كان المقرر قضاء وفقها أنه لا يكفي تمسك الجهة الإدارية بمقتضيات المصلحة العامة لتبرير قرارها، بل لا بد أن تفصح عن الصالح العام الذي تنغى تحقيقه وتقدم الدليل عليه، حتى يتحقق القضاء من مشروعيته وسلامته، مما حاصله أن الحكم المطعون فيه كان على صواب، والتزم صحيح القانون، حيث قضى بعدم مشروعية القرار القاضي بإنهاء خدمات المطعون ضده لعدم ثبوت سببه والدواعي المبررة لاتخاذها وعدم ثبوت اجتهاد الهيئة في إيجاد وظيفة أخرى له، قبل الاضطرار إلى الاستغناء عنه، مما يكون معه ما تنعاه الطاعنة بهذا الشأن غير وجيه.(2)

كما أن القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي بوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل، طالما أن الوقف لم يكن بهدف تحقيق مصلحة التحقيق، بل كان الهدف من وقف الموظف عن العمل أثناء التحقيق هو إسناد عمله إلى موظف آخر أكثر كفاءة، فإن هذا لا يعدّ هادفاً إلى صالح التحقيق، وبالتالي فإن قرار الوقف يعد باطلاً لصدوره مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة، مما يتطلب الطعن فيه وطلب إلغائه.

1- أ. د نواف كنعان، مرجع سابق، ص 317.

2- مجموعة الأحكام والمباني القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية، السنة القضائية الثالثة 209 م من أول يناير إلى آخر إبريل (الطعن رقم 140 لسنة 2009 س 7ق.أ) جلسة 2009/3/31(إداري).

وهكذا يتضح إجمالاً أن عيوب القرار الإداري التي يتم تأسيس الطعن التأديبي عليها، هي

نفسها عيوب القرار الإداري بوجه عام.⁽¹⁾

¹ - د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص 248.

الخاتمة

تُعتبر (الضمانات التأديبية للموظف العام وفق قانون الموارد البشرية الاتحادي، مقارنة مع القانون المحلي لإمارة أبوظبي وإمارة دبي) موضوعاً جديراً بالبحث والدراسة، لذا فقد اخترته عنواناً لأطروحتي لنيل درجة الماجستير في القانون من جامعة الإمارات العربية المتحدة.

وقد تناولتُ هذا الموضوع في ثلاثة مباحث، خصصتُ أولها للتمهيد، وخصصتُ الثاني للضمانات السابقة على صدور القرار الإداري، وتناولتُ من خلاله آلية التحقيق وإجراءاته وما ينتج عن التحقيق، إضافة إلى معنى تسبب القرار الإداري وشروطه وأهميته، كما تناولتُ فيه كذلك حق الموظف المخالف في الدفاع عن نفسه ضد ما يوجه إليه.

أما المبحث الثالث فقد تناولتُ فيه الإجراءات والمواعيد التي يستطيع الموظف خلالها تقديم التظلم الإداري والطعن في القرار أمام القضاء.

وقد توصلت في ختام بحثي هذا إلى بعض النتائج والتوصيات، أجمالها في التالي:

أولاً: النتائج

1- لم ينص المشرع في المرسوم الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 لقانون الموارد البشرية الاتحادي على ما إذا كان التحقيق يجب أن يكون كتابة أم شفويًا، بينما نجد قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 قد نص صراحة على أن يكون التحقيق كتابة، وذلك لأهمية التدوين حتى يكون حجة على الكافة.

2- بما أن المشرع الاتحادي في المرسوم بقانون اتحادي لقانون الموارد البشرية الاتحادي لم يتطرق لكيفية كتابة التحقيق، فإنه لا مانع من أن يكون التحقيق شفويًا في المخالفات البسيطة مثل الإنذار الشفوي، أما الجزاءات التي يحتاج التحقيق فيها إلى دفاع الموظف عن نفسه فلا بد من كتابتها.

3- يعتبر حق الدفاع أهم ضمانات من ضمانات تأديب الموظف العام، ذلك أن تعطيل هذا الحق سيؤثر على باقي إجراءات تأديب الموظف العام.

4- التظلم وجوبي أمام الجهات الإدارية المختصة، فلا يستطيع الموظف الطعن على القرارات الصادرة ضده مباشرة أمام القضاء قبل اللجوء إلى الطعن الإداري أمام الجهات المختصة في الجهات الاتحادية أو المحلية.

5- يمثل تسبب القرار الإداري أهمية بالنسبة لكل من الموظف والهيئات القضائية والسلطة التأديبية، فالموظف يستطيع من خلال التسبب أن يبني قراره إما بقبول القرار أو التظلم منه، أما القضاء فإنه يستطيع من خلال التسبب بسط رقابته على القرار الصادر، وأما السلطة التأديبية فتلتزم ببيان الأسباب التي أدت إلى اتخاذها القرار.

6- يصبح القرار الإداري محصنا بعد انتهاء المدة المحددة للتظلم، فعدم قيام الموظف المخالف بالتظلم على القرار الإداري الصادر ضده أثناء المدة المقررة للتظلم يجعل القرار محصنا فلا يستطيع الموظف التظلم منه.

7- نص المشرع الاتحادي على إيقاف نصف راتب الموظف الذي يصدر ضده قرار بالوقف عن العمل احتياطيا، بينما سلك قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي مسلكا مغايرا، فنص على أن صدور قرار بوقف الموظف عن العمل احتياطيا لا يستتبع المساس براتبه.

8- نص كل من المشرع الاتحادي والمشرع المحلي لإمارة أبوظبي على حق الموظف في أن لا يضر من تظلمه، في حين أن المشرع المحلي لإمارة دبي لم ينص على هذا الحق.

9- بعد تقديم التظلم من القرار الإداري تبدأ مدة الطعن بالإلغاء وهي 60 يوما من تاريخ العلم بالقرار الإداري، فإذا لم يتم الطعن خلال ستين يوما من العلم بالقرار المتظلم منه يصبح نهائيا ولا يمكن الطعن فيه.

10- أعطى المشرع الاتحادي الحق للموظف في التظلم من جميع القرارات الصادرة بحقه، ما عدا لفت النظر والإنذار، حيث لا يجوز التظلم من هذين الجزاءين قطعياً.

11- أعطى المشرع الاتحادي لرئيس الجهة الاتحادية دون غيره، سلطة توقيع جزاء فصل الموظف من الخدمة، باعتباره أعلى سلطة ولجسامة وخطورة هذا الجزاء على الموظف.

ثانياً: التوصيات

1- ينبغي على المشرع الاتحادي أن ينص صراحة على أن يكون التحقيق كتابياً، وذلك لحفظ حقوق جميع الأطراف.

2- ينبغي أن ينص المشرع الاتحادي صراحة على وجوب التظلم من القرار الإداري أولاً قبل اللجوء إلى القضاء، على غرار المشرع المحلي لإمارة أبوظبي الذي نص صراحة على التظلم الوجوبي.

ولا يسعني أن أنهى هذه الخاتمة دون أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي الذي أشرف على هذا العمل، وتحمل عناء توجيهي؛ فلولا جهوده المقدرة ما كنت أنجزت شيئاً.

وأخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

المصادر والمراجع

أ- المراجع العامة:

- د. إبراهيم كامل شوابكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات، كلية القانون، جامعة الإمارات، 2014.
- أ.د. أعاد علي حمود القبيسي، القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2008.
- د. بكر عبدالفتاح السرحان، الوجيز في قانون الإجراءات المدنية، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2015.
- د. حمدي أبو النور سيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الامارات.
- د. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية، دائرة القضاء - أبوظبي، 2013.
- د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب - الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.
- د. صلاح الدين فوزي، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ديوان الخدمة المدنية، 2003.
- د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.

- د. المستشار عليوة مصطفى فتح الباب، شرح قانون الخدمة المدنية الجديدة ولائحته التنفيذية، موسوعة الإمارات القانونية والإدارية، الكتاب الثاني، الإمارات، 2004.
- المستشار علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990.
- اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للموظفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- اللواء محمد ماجد ياقوت، الدفاع والدفع في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- المستشار ممدوح طنناوي، الموسوعة التأديبية - الجرائم والدعوى والأدلة التأديبية (الجزء الأول)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009.
- د. محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2013.
- د. منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2016.
- د. موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012.
- أ.د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- أ.د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2008.
- أ.د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2008.
- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة، عمان، 2007.

ب - المراجع الخاصة:

- د. أحمد أسامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مكتبة دار النهضة العربية، مصر، 2010.
- المستشار الدكتور سمير عبدالله سعد، التحقيق الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014.
- د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016.

- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، مهارات التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
- د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.

ج- الرسائل العلمية:

- مجيب عبدالله فيروز، بحث دكتوراه، إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.
- أ. آمنه شمل، الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2013.
- أحمد السيد محمد إسماعيل، إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية (دراسة مقارنة)، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2014.
- إيمان حسين الرباطي، تسبيب القرارات الإدارية، مكتبة الشارقة، الشارقة، 2010.
- جمعه محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2013.
- راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي و ضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
- سعيد سالم المظلوم السويدي، إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام، دار الفكر الجامعي، 2013.
- القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.
- الاستاذ عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
- الباحث محمد ابراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017.

د - مواقع الإنترنت:

- الضمانات التأديبية للموظف العام
https://meu.edu.jo/libraryTheses/58d79303716e8_1.pdf