

1-2019

تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة

سلطان عبيد سالم الراشدي

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



Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

(سالم الراشدي, سلطان عبيد, "تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة" (2019). *Public Law Theses*. 18. https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_theses/18

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.

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة

سلطان عبيد سالم الراشدي

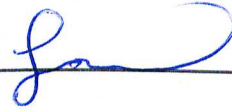
أطروحة مقدمة لإستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف أ.د أحمد شوقي

يناير 2019

إقرار أصالة الأطروحة

أنا سلطان عبيد سالم الراشدي، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف أ. د. أحمد شوقي، الأستاذ الدكتور 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: ٢٠١٩ / ٩ / ٦

حقوق النشر © 2018 سلطان عبيد سالم الراشدي
حقوق النشر محفوظة

إجازة أطروحة الماجستير

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

(1) المشرف (رئيس اللجنة): أ.د/ أحمد شوقي محمود

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة


التوقيع:  التاريخ: 2019/1/14

(2) عضو داخلي: أ.د/ مجدي شعيب

الدرجة: أستاذ

قسم: القانون العام


كلية: القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع:  التاريخ: 2019/1/14

(3) عضو خارجي : د/ شعبان أحمد رمضان

الدرجة: أستاذ مشارك

أكاديمية شرطة دبي

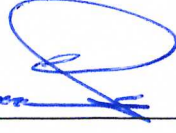
التوقيع:  التاريخ: 2019/1/14

اعتمدت الأطروحة من قبل:

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

التوقيع:  التاريخ: ١٤١٥ / ١٩ / ٢٠١٩

(2) عميد كلية الدراسات العليا بالإنابة الدكتور/ علي المرزوقي

التوقيع:  التاريخ: 17/3/2019

النسخة رقم 9 من 10

حقوق النشر © 2018 سلطان عبيد سالم الراشدي
حقوق النشر محفوظة

المُلخَص

عالجت هذه الدراسة موضوعاً هاماً من موضوعات الوظيفة العامة وهو تأديب الموظف العام في النظم القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

وقد تطرقت الدراسة في الفصل الأول والذي جاء تحت عنوان المخالفات والجزاءات التأديبية والسلطة التأديبية للموظف العام، وذلك ضمن ثلاث مباحث، عالج المبحث الأول بيان المخالفة التأديبية كونها الأساس الذي يقوم عليه نظام التأديب، فبارتكابها يتعرض الموظف للعقاب نتيجة لإخلاله بمقتضيات واجباته الوظيفية، ومن هنا كان الاهتمام منصباً على تبيان مدلولها وأركانها وعلاقتها بالجريمة الجزائية وأنواع المخالفات التأديبية.

أما المبحث الثاني تناول بيان للجزاء التأديبي والغاية المرجوة منه هي الإصلاح التنظيمي بهدف حماية المرافق العامة، وتحقيق حسن سيرها، وتحقيق الإصلاح الشخصي المتعلق بالموظف العام بهدف تقويم سلوكه، ومن هنا كان الاهتمام منصباً على تبيان لماهية الجزاء التأديبي وأنواعه والمبادئ التي تحكم اختيار وتوقيع الجزاءات التأديبية، إضافة إلى بيان محو الجزاء التأديبي وانقضاؤه.

كما تطرق المبحث الثالث لتناول السلطة التأديبية للموظف العام والتي تقوم بدورين أولهما تحديد الجريمة التأديبية، والثاني ينحصر في تحديد العقوبة التأديبية، فتم بيان المقصود بالسلطة التأديبية وبيان أساسها من خلال نوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة والمراحل التي مرت بها، ومن ثم بيان السلطة المعنية بتوقيع الجزاء التأديبي.

كما تطرقت الدراسة في الفصل الثاني والذي جاء تحت عنوان الضمانات التأديبية للموظف العام، وذلك ضمن ثلاث مباحث، عالج المبحث الأول الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي وهي المرحلة التي تسبق المحاكمة التأديبية تبدأ من اكتشاف المخالفة التأديبية وتوجيه الاتهام للموظف مرتكب المخالفة، والتي يجب على السلطة المختصة مراعاتها قبل توقيع العقوبة التأديبية، ومن هنا كان الاهتمام منصباً على بيان المقصود بالإحالة إلى التحقيق والآثار القانونية المترتبة عليه، والجهة التي تختص بالإحالة إلى التحقيق، ومن ثم كيفية التحقيق التأديبي

وذلك من خلال بيان مفهومه، ومن هي الجهة المختصة بالتحقيق التأديبي، وما هي تلك الضمانات المتعلقة بالتحقيق التأديبي سواء من حيث كتابة محضر التحقيق أو مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه.

أما المبحث الثاني تناول الضمانات التأديبية المعاصرة لصدور الجزاء التأديبي كون أن الضمانات التأديبية السابقة لصدور القرار التأديبي وحدها ليست كافية، فلا بد من وجود ضمانات تأديبية أخرى تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، ضماناً لتحقيق اعتبارات العدالة، وتتمثل هذه الضمانات في ضمانات حيطة الهيئات التأديبية وضمانات حق الدفاع للموظف المتهم، كما لا بد من صدور القرار التأديبي مسبقاً حيث تم تعريف تسبب القرار التأديبي وأهميته وبيان عناصره وشروط صحته.

أما المبحث الثالث تناول الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي المقررة لمصلحة الموظف، وذلك من خلال التظلم من القرار التأديبي أو الطعن به قضائياً، فهو مخير بين هاتين الطريقتين كما هو محدد في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة ومن هنا كان الاهتمام منصباً على تبيان ماهية التظلم الإداري وأنواعه والجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف، وتبيان كيفية الطعن بالقرار التأديبي وآثاره.

وانتهت الدراسة بنتائج وتوصيات ادرجت في نهاية هذه الدراسة.

كلمات البحث الرئيسية: المخالفة التأديبية، الجزاءات التأديبية، السلطة التأديبية، الضمانات التأديبية السابقة، الإجابة للتحقيق، الضمانات التأديبية المعاصرة.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Discipline of Public Sector Employee in Legal System at the United Arab Emirates

Abstract

This study dealt with an important topic of public service, namely the discipline of public employee in the United Arab Emirates in accordance with the Human Resources Law of Federal Government No. 11 of 2008 on Human Resources in the Federal Government and its amendments by Decree No. 9 of 2011, Federal decree Law No. 17, Of 2016 and the Executive Regulations of the Human Resources Law in the Federal Government issued by the Council of Ministers Decision No. (1) of 2018 on the Executive Regulations of the Human Resources Law in the Federal Government.

The study dealt with in the first chapter which came under the title of violations and disciplinary sanctions and the disciplinary authority of the public employee within the framework of three topics. The first topic dealt with the statement of the disciplinary offense as the basis for the disciplinary system. In doing so, the employee is punished for violating the requirements of his duties. Hence, attention was focused on the definition of its meaning, its elements, its relationship to criminal crime and types of disciplinary offenses.

The second topic dealt with the disciplinary punishment and its intended purpose is the organizational reform with the aim of protecting the public utilities, achieving their proper functioning and achieving personal reform related to the public employee with a view to evaluating its behavior. Hence, the attention focused on the definition of disciplinary punishment and its types and principles governing the selection and imposition of disciplinary sanctions, in addition to stating the abolition and disciplinary punishment.

The third topic explained the disciplinary authority of the public official, which has two roles: determining the disciplinary offense, and the second is limited to determining disciplinary punishment. The purpose of the disciplinary authority and its basis is indicated by the type of legal relationship between the public employee and the state and its stages and then indicating the authority responsible for the disciplinary penalty.

Second chapter came under the title of disciplinary guarantees for the public employee within three topics. The first topic discussed the disciplinary guarantees prior to the disciplinary sanction which precedes the disciplinary trial, beginning with the discovery of the disciplinary offense and the indictment of the employee who committed the violation. The competent authority shall consider them before the

disciplinary punishment is imposed. Hence, the interest is focused on indicating the intent of the referral to the investigation and the legal consequences thereof, the party that is competent to refer the investigation, and then how to investigate the disciplinary through explaining its concept, who is the competent authority to investigate disciplinary, and what guarantees are those relating to the disciplinary investigation, both in terms of writing the minutes of the investigation, encountering employee offenses attributed to him or through reserve suspension.

The second topic dealt with contemporary disciplinary guarantees for punitive punishment, since the disciplinary guarantees prior to the disciplinary decision are not sufficient alone there must be other disciplinary guarantees that accompany the disciplinary penalty in order to ensure justice considerations. These guarantees represented in ensuring the impartiality of the disciplinary bodies and the right of defense for the accused employee. The disciplinary decision must be issued with reasons as we define reasoning disciplinary decision, its significance, its elements and the conditions of its validity.

The third topic dealt with the disciplinary guarantees after issuing the disciplinary decision in favor of the employee, through the appeal of the disciplinary decision or judicial challenge. The employee has such two options as specified in the legal system of the United Arab Emirates and hence the concern was to identify the administrative grievance, the competent authority to receive the grievances of the employee, and how to challenge the disciplinary decision and its effects.

The study ended with conclusions and recommendations included at the end of this study.

Keywords: Disciplinary offense, disciplinary sanctions, disciplinary authority, previous disciplinary guarantees, referral to the investigation, the current disciplinary guarantees.

شكر وتقدير

حمداً لمن علم بالقلم، شكراً على ما أنعم به ورسم، أمرنا بالعمل ووعدنا بالأمل، والصلاة والسلام على المفرد العلم، سيدنا محمدٍ سيد العرب والعجم، قام حتى تفترت القدم، وقد غفر له ما تأخر من ذنبه وما تقدم وبعد:

فإنني أشكر الله تعالى أولاً ثم أشكر بعد شكر الله والدي العزيزين فلهما علي الفضل بحسن الرعاية وصادق الدعاء أسأل الله أن يمدهما بالصحة والعافية أبداً. وإن مما حث عليه ديننا الحنيف أن نذكر لكل فضل فضله ونشكره عليه، فأقدم شكري وتقديري إلى جامعة الإمارات العربية المتحدة التي احتضنتني خلال هذه الأعوام وأتاحت لي الفرصة لإكمال دراستي.

وأخص بالشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور/ أحمد شوقي – رغم مسؤولياته العملية– في متابعتي أثناء إجراء الدراسة، ولم يضمن علي بخبراته العلمية والبحثية ... والحق أن الجوانب العلمية المتميزة لديه جزء بسيط من سماته، إذ قدم لي نموذجاً إنسانياً راقياً يحرص على الرفق بتلاميذه، وتقديم العون لهم، بما يتجاوز العلم إلى آفاق الإنسانيات.

كما لا يسعني إلا أن أتقدم بكل التقدير والشكر الجزيل إلى كل من ساعدني وقدم لي يد العون وساهم في إتمام هذا العمل.

كما أتقدم بالشكر الوافر إلى أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بمناقشة هذا البحث.

هذا وإن كنت بذلت ما في وسعي في إعطاء هذا البحث حقه إلا أنني أدرك ضعف جهدي وقلة زادي وحسبي أنني بذلت غاية الجهد وهذا ما يشفع لي.

الإهداء

إلى وطني الحبيب، بلد الخير والأمن والأمان

دولة الإمارات العربية المتحدة.

إلى من ربّاني صغيراً ورعياني كبيراً، وغرسا في قلبي الفضيلة.

أمي / القلب النابض بالحب والصدق والعطاء.

أبي / الذي علمني أن في التّين والعلم صدقاً وانتماء.

إلى كل من يفتنح بفكرة ويدعو إليها، ويعمل على تحقيقها

ابتغاء وجه الله ومنفعة الناس.

إلى كل من يعمل في خدمة هذا الوطن.

إلى كل من وقف معي وساندني وشد من أزرعي وشجعني.

أهدي لكم هذا الجهد المتواضع رمزاً للوفاء وعرفاناً لله ثم لكم بجميل فضلكم.

قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	إقرار أصالة الأطروحة
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	إجازة أطروحة الماجستير
v.....	الملخص
vii.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
ix.....	شكر وتقدير
x.....	الإهداء
xi.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
13.....	الفصل الأول: المخالفات والجزاءات التأديبية
13.....	المبحث الأول: المخالفة التأديبية
14.....	المطلب الأول: مفهوم المخالفة الوظيفية (التأديبية) وأركانها
15.....	الفرع الأول: ماهية المخالفة التأديبية
18.....	الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية
23.....	المطلب الثاني: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية وأنواع المخالفات التأديبية
24.....	الفرع الأول: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية
30.....	الفرع الثاني: أنواع المخالفات التأديبية
33.....	المبحث الثاني: الجزاءات التأديبية
35.....	المطلب الأول: مفهوم الجزاءات التأديبية وأنواعها
36.....	الفرع الأول: تعريف الجزاءات التأديبية
39.....	الفرع الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية
43.....	المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية
43.....	الفرع الأول: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية
52.....	الفرع الثاني: محو الجزاء التأديبي وانقضائه
57.....	المبحث الثالث: السلطة التأديبية للموظف العام
58.....	المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية وبيان أساسها

58	الفرع الأول: المقصود بالسلطة التأديبية
60	الفرع الثاني: أساس سلطة التأديب
68	المطلب الثاني: السلطة التأديبية المعنية بتوقيع الجزاء التأديبي
77	الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف العام
77	المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي
78	المطلب الأول: الإحالة إلى التحقيق
79	الفرع الأول: مفهوم الإحالة والآثار القانونية المترتبة على قرار الإحالة
89	الفرع الثاني: الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق
91	المطلب الثاني: التحقيق التأديبي
92	الفرع الأول: مفهوم التحقيق التأديبي والجهة المختصة بالتحقيق
97	الفرع الثاني: ضمانات التحقيق الابتدائي
105	المبحث الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي
	المطلب الأول: ضمانات هيئة الهيئات التأديبية وضمانة حق الدفاع للموظف المتهم
105	المتهم
106	الفرع الأول: هيئة الهيئات التأديبية
114	الفرع الثاني: ضمانات حق الدفاع للموظف المتهم
120	المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي
121	الفرع الأول: ماهية تسبب القرار التأديبي وأهميته
128	الفرع الثاني: شروط صحة تسبب القرار التأديبي
137	المبحث الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي
137	المطلب الأول: التظلم من القرار التأديبي
138	الفرع الأول: ماهية التظلم الإداري وأنواعه
144	الفرع الثاني: الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف
151	المطلب الثاني: الطعن على القرار التأديبي
152	الفرع الأول: شروط الطعن التأديبي
154	الفرع الثاني: أسباب الطعن القضائي على القرارات التأديبية
171	الخاتمة
175	المصادر والمراجع

المقدمة

الحمد لله رب الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه تتحقق الغايات، والصلاة والسلام على المبعوث رحمةً للعالمين، البشير النذير والسراج المنير، سيدنا وإمامنا وقوتنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين... وبعد:

فيقول الله تعالى في كتابه الكريم: (وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلنَّقْوَىٰ) (1).

إن التطور الكبير للدولة واتساع وظائفها وتنوع نشاطاتها في جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية وغيرها. أدى إلى زيادة عدد الموظفين، وأصبح دورهم في غاية الأهمية بحيث لا يمكن الاستغناء عنهم؛ لكونهم يشكلون العمود الفقري للمرافق العامة في مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة في الدولة (2).

وتعد الوظيفة العامة إحدى أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة في مباشرة نشاطها الضبطي والمرفقي، لذلك فإن سلامة التنظيم القانوني للوظيفة العامة سيكفل دون أدنى شك حسن سير النشاطين المذكورين. ومن هنا يأتي اهتمام التشريعات عموماً بوضع نظام قانوني خاص يحكم شؤون الموظف العام ويمكنه من أداء دوره المحوري في تشغيل مرافق الدولة وتقديم خدماتها لطالبيها من الجمهور (3).

فالموظف العام يتحمل مجموعة من الواجبات، وقد حرص المشرع الإماراتي على أن يأتي أداء الموظف العام في إطار منظومة من القيم والمبادئ الأخلاقية التي تحكم السلوك المهني والوظيفي لتضبط حركة وإيقاع الأداء الحكومي وبما ينعكس إيجاباً على أفراد المجتمع، حيث أناط

(1) سورة المائدة، الآية/8.

(2) شمل، أمانة، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2013م)، ص11.

(3) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المجلة: الفكر الشرطي: مركز بحوث الشرطة: القيادة العامة لشرطة الشارقة، عدد يونيو (2013م)، ص1.

المشرع بالهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية مهمة وضع نظام لمبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة(1).

كما قيده أيضاً بالعديد من المحظورات هي الأخرى عليه بذل العناية القصوى لتجنب الوقوع بها، وخلافاً لذلك يكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة. ولما كان الموظف العام عرضة لهذه المساءلة فقد أحاطه المشرع بسياج من الضمانات في مرحلتي التحقيق والمحكمة على حد سواء تماثلياً وإرساءً لقواعد العدالة القانونية التي يتعين أن تكون دائماً ماثلة في أذهان الكافة(2).

ويحظى موضوع التأديب بأهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، وذلك بالنظر لما له من آثار انعكاسية نافعة أو ضارة بحسن سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة على اختلاف أنواعها وتخصصاتها، فالتأديب هو أحد وسائل الإدارة القانونية لضبط السلوك الوظيفي للعاملين، سواء داخل نطاق العمل ومهام الوظيفة، أو خارج ذلك النطاق، بما يؤثر على الوظيفة ذاتها والثقة والاحترام الواجب لها في المجتمع، حيث تلاحق المسؤولية التأديبية الموظف، سواء في حياته الوظيفية العامة، أو في حياته الخاصة، إذا ما أخل بواجباته الوظيفية، أو خرج سلوكه على مقتضيات الوظيفية وكرامتها، وكرامة المرفق العام الذي يعمل به(3).

إن موضوع التأديب يعد من أهم وأدق مسائل الوظيفة العمومية، باعتباره أمراً كامناً في طبيعة كل نظام اجتماعي. فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح. فالتأديب لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف، وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. فإذا كانت رسالة الجهة الإدارية تكمن في المحافظة على السير المنتظم للمرافق العامة، وفي حال تقصير موظفي الدولة

(1) شعث، هالة عبد الحميد: أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). العين، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع (2013م)، ص382.
(2) عجمي، مشعل محمد: الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، (2011م)، ص1.
(3) عبد الباسط، محمد فؤاد: القانون الإداري، الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2001م)، ص493.

بواجباتهم، فمن حق الإدارة، بل من واجبها أن تعاقبهم بواسطة السلطة التأديبية المختصة، وفقاً للإجراءات والضوابط المحددة قانوناً. على أنه إذا كان الجزاء التأديبي هو وسيلة الجهة الإدارية لأداء رسالة التأديب، فإن احتمال جنوح هذه الجهة أمر وارد، لا سيما وأنها تحوز في اتخاذ سلطات عديدة كسلطة التحقيق والحكم معاً. فلهذا السبب لا بد من ضمانات في إطار المساءلة التأديبية تحول دون إساءة استخدام سلطات جهة الإدارة الواسعة(1).

لذا استقر الفقه الإداري على اعتبار الضمانات التأديبية ركناً أساسياً في نظم التأديب(2)، كما تتجه النظم التأديبية الحديثة إلى تقرير ضمانات عديدة تحيط بتأديب العاملين، خاصة وأن النظم الإدارية في عالمنا المعاصر تتجه بسرعة واطراد إلى تبيين العلاقات الإنسانية السليمة، وصولاً إلى تحقيق الجودة في الأداء، ولم يعد مقبولاً في جهود تطوير المنظمات وإدارة مواردها البشرية أن يكون هناك عناية بالغة بوضع قواعد ومعايير وضوابط للتحفيز الإيجابي للعاملين، في حين يترك التأديب باعتباره تحفيزاً سلبياً بلا ضمانات(3).

والضمانات التأديبية تحيط بالأركان الأساسية لنظم التأديب، والتي تشمل: الخطأ التأديبي، السلطة التأديبية، الإجراءات التأديبية، العقاب التأديبي، لذا يجب أن يبصر الموظف العام بالأخطاء التي يتعين عليه تجنبها حتى لا يلاحق تأديبياً، كما يجب أن تحدد السلطة التأديبية المختصة وصلاحياتها في توقيع العقوبات التأديبية عليه، كما يتعين تحديد إجراءات التحقيق والمحاكمة التي تكفل للموظف العدالة في التأديب، بالإضافة إلى تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام(4).

(1) بوادي، مصطفى: ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي: دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر (2014م)، ص1.
(2) عبد البر، عبد الفتاح عبد الحلیم: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (1979م)، ص625.
(3) بكر، ناصر محمد إبراهيم، ضمانات المسئولية التأديبية في الشرطة الإماراتية: دراسة مقارنة (ط.1). (2009م)، ص120.
(4) سويدي، سعيد سالم المظلوم، إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار الكتاب القانوني (2013م)، ص10.

ويتناول موضوع هذه الدراسة تأديب الموظف العام، وذلك وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بحيث يتمكن الباحث من الوقوف على مواطن القوة وأوجه القصور في تنظيم هذه الضمانات على ضوء الاتجاه المتزايد نحو التطوير الإداري، وترسيخ حقوق الإنسان كركيزة أساسية في المجتمع.

مشكلة الدراسة:

يعتبر الموظف العام العنصر الحيوي لكيان الدولة، فهو المكلف بإدارة وتسيير المرفق العام، وأداء كافة الخدمات الحكومية المنوطة بالدولة. فبدونه لا تسير العملية الوظيفية. ومن أجل قيامه بواجباته الهامة التي تمثل كيان الدول، تعمل التشريعات على إلقاء حزمة من الواجبات والتكليفات التي يجب أن يؤديها طبقاً لما قرره تلك التشريعات بالإضافة إلى التحلي بالصفات الحسنة وعدم الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي.

إلا أنه قد يجد - الموظف العام - نفسه في نزاع مع المؤسسة التي يعمل بها سواء من ناحية اختصاصاته القانونية أو من ناحية حقوقه وامتيازاته، وقد تتخذ المؤسسة إجراءات إدارية ضد الموظف يثار التساؤل حول صحة الإجراءات المتخذة تجاه الموظف العام، وما الضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات وكفايتها الصادرة من الجهات المختصة، سواء أكانت سلطة رئاسية، أم مجالس تأديبية، وتحديد الضمانات السابقة أو المعاصرة أو اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي، ومدى استجابة التشريع الإماراتي للموازنة بين أهمية هذه الضمانات من جهة، والاعتبارات الإدارية التي قد تتعارض مع هذه الضمانات من جهة أخرى، كذلك تتكشف لنا كيفية الوصول إلى سياسة تأديبية صحيحة، يتحقق من خلالها التوازن بين حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد

من جهة وضرورة توفير قدر معقول من الضمانات التأديبية للموظف موضع المساءلة من جهة أخرى.

أهمية الدراسة:

لموضوع تأديب الموظف العام أهمية بالغة سواء كانت تلك الأهمية من الناحية العملية أو العلمية، ويعود ذلك لاعتبار أن الموظف العام هو اللبنة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام، ولضمان احترام قواعد النظام الوظيفي وتحقيق فاعليته يُعد تأديب الموظف هو الأسلوب الأنجع والأمثل لذلك.

كما تتجلى أهمية هذه الدراسة أنها جاءت في ظل قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وذلك بهدف معرفة النظام القانوني لتأديب الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، سواء من خلال معرفة مفهوم المخالفة التأديبية والجزاءات التأديبية وتنظيم السلطة التأديبية والضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي والمعاصرة واللاحقة بعد صدور القرار التأديبي.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تبصير الموظفين بما يتخذ ضدهم من إجراءات تأديبية حتى يكونوا على بينة من مقتضيات المشروعية القانونية فيما يخص مسائل التأديب، وتبصيرهم بالضمانات التي ينبغي عليهم الإلمام بها حفاظاً لحقوقهم إزاء ما تتخذه السلطات التأديبية من أحكام وقرارات تأديبية، كما يكفل في الوقت ذاته إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات اللازمة لتأديب الموظف العام

الذي يخل بواجباته التأديبية من خلال الجزاءات التأديبية والمحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها لضمان حسن سير المرافق العام بانتظام واطراد.

المنهج المعتمد في الدراسة:

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي، والذي يقوم على دراسة تحليلية، وتحليل الآراء الفقهية والنصوص القانونية في التشريع الاتحادي، وسيتعرض للنصوص القانونية المتعلقة بتأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمتعلق بتأديب الموظف العام، وذلك عن طريق الرجوع للكتب العلمية والمراجع القانونية المتعلقة بهذا الصدد.

الدراسات السابقة:

إن الغاية المرجوة من مراجعة الدراسات السابقة هي التعرف على تلك الجهود المبذولة حول هذا الموضوع، التي يسعى الباحث للاستفادة منها في هذه الدراسة بما يخدم مجال بحثه، ومن ثم يحاول إضافة موضوعات جديدة تساهم في إكمال المسيرة العلمية والمعرفية، وسوف يتم ذكر بعض الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع هذا البحث، وهي:

الدراسة الأولى: بعنوان "النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة"⁽¹⁾

هدفت هذه الدراسة إلى بلوغ نقطة التوازن بين ضرورة سير المرافق العامة بطريقة منتظمة، وبين الضمانات التي يتعين توفيرها للموظف العام الذي يتم التحقيق معه، ومن شأن

(1) فحلي، راشد محمد، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع (2015م).

تحقيق هذا الهدف تحقيق مصلحة المرفق ومصلحة الموظف العام، وهو ما ينعكس إيجاباً على المصلحة العامة. وسعى الباحث من خلال هذا البحث إلى تقديم دراسة في مجال التأديب وضماناته، وما يجب أن يتوفر فيه من الضمانات القريبة من الضمانات الموجودة في القضاء الجنائي، لأن قضاء التأديبي يهيم شريحة كبيرة من المجتمع، هم شريحة الموظفين، وهي شريحة كبيرة في داخل المجتمع.

وقسم الباحث الدراسة إلى ثلاثة فصول، خصص الفصل الأول لمفهوم الجزاء التأديبي وأهدافه. أما الفصل الثاني فتناول فيه النظم التأديبية المختلفة. أما الفصل الثالث والأخير فتطرق الباحث فيه إلى ضمانات الجزاء التأديبي.

وتوصلت الدراسة إلى العديد من التوصيات نذكر منها" توحيد تعريف الموظف العام والوظيفة العامة، وأن يتضمن قانون الموارد البشرية الأحكام الأساسية في تأديب الموظف العام ولا تترك هذه الأحكام إلى اللائحة التنفيذية، ويجب إعلام الموظف بلائحة الجزاءات وبتعديلاتها الإعلام الكافي وفي الوقت المعاصر لسريانها، كما ويجب أن ترد العقوبات التأديبية وكافة أحكام تأديب الموظف العام في قوانين الخدمة المدنية وليس في ما عداها من قوانين أخرى، وضرورة الاعتداد في توقيع الجزاء التأديبي بالقانون السابق وقت ارتكاب المخالفة كقاعدة عامة، والنص على عدم جواز تعدد العقوبة التأديبية لتعدد الجهات التي يتبعها الموظف إلا إذا وجد نص صريح يقضي بذلك... الخ.

الدراسة الثانية: بعنوان "الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة"⁽¹⁾

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على الضمانات التأديبية للموظف العام في ضوء كل من النظامين التأديبيين المصري والإماراتي والقوانين المحلية لإمارة أبوظبي وإمارة دبي، حيث تعتبر

(1) شمل، أمانة، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2013م).

الضمانات التأديبية المقررة لمصلحة الموظف العام من الضمانات المهمة والضرورية التي تكفل عدالة الجزاء التأديبي وحمايته من القرارات التعسفية والانتقامية.

وقسمت الباحثة الدراسة إلى ثلاثة فصول، خصص الفصل الأول لدراسة الضمانات التأديبية السابقة لصدور القرار التأديبي. أما الفصل الثاني فتعرضت الباحثة لدراسة الضمانات التأديبية المعاصرة للجزاء. أما الفصل الثالث والأخير فتطرقت الباحثة فيه إلى الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي، وخاصة الطرق التي يستطيع الموظف من خلالها الاعتراض على القرار التأديبي.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات توصلت إليها الباحثة إليها من خلال الدراسة باعتبار أنه من الموضوعات القانونية التي لم تحظ بالقدر الكافي من البحث والدراسة – كموضوع مستقل – في دولة الإمارات العربية المتحدة، كما يعتبر من الموضوعات الهامة للموظف العام، وحقه بالخضوع لمحاكمة عادلة، وحمايته من القرارات التعسفية والانتقامية.

كما استخلصت وجود فروقات بين النظامين المصري والإماراتي على الرغم من وجود تشابه في الحديث عن الضمانات المقررة لصالح الموظف العام، ووجود فروقات بين التشريع الاتحادي والقوانين المحلية، متمثلة في تشكيل لجنة المخالفات واختصاصاتها.

ومن التوصيات التي دعت إليها الباحثة في الدراسة تعديل المادة (116) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، حيث لا يكفي العلم بالقرار الإداري من تاريخ العلم اليقيني، بل يجب إضافة من تاريخ إبلاغه بالقرار أو نشره ومطالبة المشرع الإماراتي بإنشاء نظام قضاء إداري إماراتي مستقل، وانتقال مرحلة التقاضي في المنازعات الإدارية من خلال الدوائر الإدارية التابعة للمحاكم المدنية إلى محاكم إدارية مستقلة.

الدراسة الثالثة: بعنوان "الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني"⁽¹⁾

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الضمانات التأديبية للموظف العام في ضوء التشريع الإماراتي، والذي نظمه بموجب قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008م، وإلى الضمانات التأديبية في التشريع الأردني وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007م، والمقارنة بين هذين التشريعين، وإلى أي مدى كفل التشريعان محل المقارنة حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق.

وقسم الباحث الدراسة إلى فصلين تناول في الفصل الأول ضمانات التحقيق الإجرائية في التشريعين الأردني والإماراتي، وفي الفصل الثاني تناول ضمانات التحقيق الموضوعية في التشريعين الأردني والإماراتي.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج التي توصل إليها من خلال الدراسة نذكر منها: 1. تباين موقف التشريعيين محل المقارنة الأردني والإماراتي في تحديد السلطة التأديبية التي تختص بالتحقيق مع الموظف المخالف، 2. حرص المشرع الإماراتي على التأكيد على شرط أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق على عكس نظيره الأردني الذي يُعد وقف الموظف عن العمل عند إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة أمر وجوبي. 3. أوجب كلاً من التشريعين الأردني والإماراتي بالتبني ضمانات هامة من ضمانات التحقيق والمتمثلة بوجود أن يكون التحقيق مكتوباً.

كما خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات التي توصل إليها من خلال الدراسة نذكر منها: 1. إزاء عدم تبني المشرع الإماراتي لنظام التأديب الرئاسي المتمثل بالوزير ومن في حكمه واقتصره على نظام مجالس التأديب، يكون المشرع الإماراتي قد أنطت تلك

(1) عامري، أحمد محمد مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن (2011م).

الصلاحيات ولجميع الموظفين ودون تفرقة بين فئات وظيفية إلى جهة واحدة هي لجنة المخالفات، وهي في تقدير الباحث بحاجة إلى إعادة نظر. 2. يهيب الباحث بالمشروع الإماراتي أن يتدارك القصور التشريعي المتعلق بأحد أهم ضمانات التحقيق والمتمثل بالمواجهة وما يشمله من عناصر، وذلك أسوة بالمشروع الأردني الذي تدارك هذا القصور. 3. يهيب الباحث بالتشريعيين محل المقارنة إلى تفعيل مبدأ الحيطة وتعزيز مظاهرها والتي تتجلى بصفة أساسية في نظام التأديب القضائي نظراً لأن هذا النظام من شأنه أن يحقق مبدأ الحياد وجميع مظاهره.

الدراسة الرابعة: بعنوان "الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة" (1)

هدفت هذه الدراسة إلى وضع رؤية موضوعية لضمانات التأديب التي تكفلتها الأنظمة القانونية للموظف العام في جميع مراحل التأديب، سواء في مرحلة التحقيق وتوقيع الجزاء الإداري، أو في مرحلة المحاكمة وما بعد المحاكمة، وذلك بهدف التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية وفكرة المصلحة العامة وضمان التأكيد على حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير السوي للموظف المنحرف، والاقتصار بالنظام التأديبي على ذلك، وعدم الخروج به عن أهدافه الحقيقية، ولذلك تهدف ضمانات التأديب إلى أن يظل التأديب منحصراً ومقصوراً على هذا المجال.

وقسم الباحث الدراسة إلى بابين، خصص الباب الأول لبيان ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق وتوقيع الجزاء الإداري وهو ما قسمه إلى فصلين، تناول الفصل الأول ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق. والفصل الثاني تناول ضمانات التأديب في مرحلة توقيع الجزاء الإداري.

(1) شامسي، عبد الله راشد عبيد، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر (2007م).

في حين خصص الباب الثاني لبيان ضمانات التأديب في مرحلة المحاكمة وما بعد المحاكمة وتم تقسيمه إلى فصلين تضمن الفصل الأول ضمانات التأديب في مرحلة المحاكمة. والفصل الثاني ضمانات التأديب في مرحلة ما بعد المحاكمة.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج التي توصل اليها الباحث إليها من خلال الدراسة ومنها: أولاً: أن التحقيق في حد ذاته يعد ضماناً أساسية من ضمانات التأديب. ثانياً: يجب النص على ضمانات التحقيق تشريعياً وبالتفصيل، ثالثاً: يجب الاستمرار وتحديد قاعدة أنه لا عقوبة إلا بنص، والاستمرار أيضاً على نفس معنى الشرعية التأديبية، ولكن يجب النص صراحة على كافة ضمانات الجزاءات التأديبية تشريعياً. رابعاً: يجب أن تظل السلطة التأديبية بصفة رئيسية في ظل النطاق الرئاسي وشبه القضائي (مجالس التأديب) وتتعد قدر الإمكان عن النطاق القضائي الذي يعد بطبيعته بعيداً عن ملاءمات الإدارة ومضيعة للوقت والجهد والفاعلية والحسم والفهم الجيد لطبيعة المرفق.

ما تتميز به الدراسة عن الدراسات السابقة:

تناولت الدراسات السابقة في جملتها الجزاءات والضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقاً لقانون الموارد البشرية السابق ولائحته التنفيذية؛ في حين تجدر الإشارة إلى أن الدراسة الحالية تناولت موضوع تأديب الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة استناداً إلى قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وهذا الاختلاف بين هذه الدراسة والدراسات السابقة، إضافة إلى

شرح وافي من وجهة نظر قانونية لهذا الموضوع وتعمقي في هذه الدراسة لكي تكون دراسة علمية بإذن الله تعالى.

تقسيم الدراسة

سوف يتناول الباحث موضوع هذه الدراسة من خلال فصلين على النحو الآتي:

الفصل الأول: المخالفات والجزاءات التأديبية، وذلك من خلال ثلاث مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: المخالفة التأديبية

المطلب الأول: مفهوم المخالفة الوظيفية (التأديبية) وأركانها.

المطلب الثاني: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجنائية وأنواع المخالفات التأديبية.

المبحث الثاني: الجزاءات التأديبية

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات التأديبية وأنواعها.

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية.

المبحث الثالث: السلطة التأديبية للموظف العام.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية وبيان أساسها.

المطلب الثاني: السلطة التأديبية المختصة المعنية بتوقيع العقوبة التأديبية

الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف العام، وذلك من خلال ثلاث مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: الإحالة إلى التحقيق.

المطلب الثاني: التحقيق الابتدائي.

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: ضمانات هيئة الهيئات التأديبية وضمادة حق الدفاع للموظف المتهم.

المطلب الثاني: تسبيب القرار التأديبي.

المبحث الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي.

المطلب الأول: التظلم من القرار التأديبي.

المطلب الثاني: الطعن بالقرار التأديبي.

الفصل الأول: المخالفات والجزاءات التأديبية

المبحث الأول: المخالفة التأديبية

المطلب الأول: مفهوم المخالفة الوظيفية (التأديبية) وأركانها

المطلب الثاني: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية وأنواع المخالفات التأديبية

المبحث الثاني: الجزاءات التأديبية

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات التأديبية وأنواعها

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية

المبحث الثالث: السلطة التأديبية للموظف العام

المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية وبيان أساسها

المطلب الثاني: السلطة التأديبية المعنية بتوقيع العقوبة التأديبية

المبحث الأول: المخالفة التأديبية

تمهيد وتقسيم:

الجريمة التأديبية أو – المخالفة التأديبية – هي سبب القرار الصادر بالعقاب، فلا يُعاقب

الموظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يُخل بمقتضيات وظيفته، أو ما لا يتفق مع مركزه كموظف

عام⁽¹⁾.

(1) حسن، محمد قدرى، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة، النشاط الإداري (الضبط الإداري، المرافق العامة): دراسة مقارنة في مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2009م)، ص230.

أي الإخلال بواجبات الوظيفة العامة مما يقتضي تأديب الموظف العام بشأنها، ويطلق عليها الفقه الإداري أحياناً "الأخطاء التأديبية، وأحياناً أخرى الجرائم التأديبية وأحياناً ثلاثة الذنوب التأديبية، وأحياناً أربعة المخالفات التأديبية(1).

فينصرف مفهوم المخالفة التأديبية إلى الأعمال المخلة بواجب من واجبات الوظيفة مما يتعلق بتأديتها أو الأعمال المخلة بمقتضى السلوك الشخصي اللازم، تستوي في ذلك بالطبع الأعمال الإيجابية والأعمال السلبية التي تصدر عن شاغلي الوظائف العامة(2).

ولمعرفة ماهية المخالفة التأديبية لا بد من تعريفها وتحديد أركانها وذلك من خلال المطلب الأول ومن ثم بيان العلاقة بينها وبين الجريمة الجزائية مع ذكر أنواع المخالفات التأديبية في المطلب الثاني وذلك من خلال تقسيم الآتي:-

- المطلب الأول: مفهوم المخالفة الوظيفية (التأديبية) وأركانها
- المطلب الثاني: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية وأنواع المخالفة التأديبية

المطلب الأول: مفهوم المخالفة الوظيفية (التأديبية) وأركانها

تمهيد وتقسيم:

ينصرف مفهوم المخالفة التأديبية إلى الأعمال المخلة بواجب من واجبات الوظيفة مما يتعلق بتأديتها أو الأعمال المخلة بمقتضى السلوك الشخصي اللازم، تستوي في ذلك بالطبع الأعمال الإيجابية والأعمال السلبية التي تصدر عن شاغلي الوظائف العامة. ومن خلال هذا المبحث سوف يقوم الباحث بتحديد ماهية المخالفة التأديبية وبيان أركانها حسب التقسيم الآتي:

(1) ديس، عصام علي، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2015م)، ص311 وما بعدها.
(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة (ط.1). الشارقة الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2008م)، ص19.

- الفرع الأول: ماهية المخالفة التأديبية
- الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية

الفرع الأول: ماهية المخالفة التأديبية(1)

تذهب معظم التشريعات الحديثة إلى عدم تعريف الجريمة (تأديبية كانت أم جنائية) تأسيساً على أن إيراد تعريف للجريمة من شأنه أن يؤدي إلى قصور وغموض في تحديدها ومن ثم ترتيب صعوبات عملية في ذلك(2). إن المخالفة التأديبية هي عنصر من العناصر الأساسية في التأديب(3)، والمشرع الإماراتي شأنه شأن التشريعات العربية لم يضع تعريفاً للمخالفة التأديبية، وذلك بسبب طبيعة تلك المخالفات التي لا تقبل التحديد أو الحصر خلافاً للجرائم الجنائية، مما يجعلها تخرج عن قاعدة (لا جريمة إلا بنص)، وعلّة عدم التعريف خشية المشرع من إيراد تعريف ناقص لا يشمل كل أنواع المخالفات التأديبية، بل ترك الموضوع للفقه والقضاء(4)، واكتفى بوضع قاعدة عامة مؤداها: أن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء(5).

وقد أكدت المادة (81/ البند 1,2) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أن: "1- كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء، ولا يعفى

(1) المخالفة التأديبية يطلق عليها عدة تسميات منها: الخطأ التأديبي، أو الذنب الإداري، أو الجريمة التأديبية، أو المخالفة الإدارية، وتكثر هذه التسميات خاصة في الفقه والقضاء المصري، أنظر:
- عبد السلام، عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2000م)، ص18.
- نجيمي، تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (ط.3). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية (2013م)، ص153 وما بعدها.
- شتيوي، سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2008م)، ص39.
(2) نجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام: دراسة نظرية تطبيقية، مصر (1984م)، ص12.
(3) - شمل، أمنة، المرجع السابق، ص18.
- جاسم، زبيدة، فلسفة التأديب، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: شرطة الشارقة (1999م)، ص5.
(4) صروخ، مليكة، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة" (ط.1). القاهرة، مصر: مطبعة الجبلاوي (1984م)، ص54.
(5) شمل، أمنة، مرجع سابق، ص19.

الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر. 2- يجب إبلاغ الجهات الجنائية المختصة إذا تبين أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على جريمة جزائية"⁽¹⁾.

وهذا ما أكدته المادة (94/ بنود 1,2,3) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 حيث نصت على ما يلي: "1- 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 لما هو منصوص عليه في قانون الموارد البشرية أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء. 2- لا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر. 3- يجب إبلاغ السلطات الجنائية المختصة إذا تبين أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على جريمة جزائية"⁽²⁾.

كما نصت المادة (55/ البند1) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي على أن: "1. كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون والنظم واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبياً..."⁽³⁾. وهو المسلك ذاته الذي سلكه المشرع المحلي لإمارة دبي، في المادة (188/ البند4) على أن: " ... 4. كل موظف

(1) المادة (1,2/81) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

(2) المادة(1,2,3/94) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.

(3) المادة (1/55) قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو لا يلتزم بأخلاقيات المهنة أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى تأديبياً..."(1).

يستفاد من هذه النصوص ما يلي(2):

1. لم يحدد المشرع الإماراتي المخالفات التأديبية على سبيل الحصر وذلك لصعوبة تحديد

الواجبات التي تقع على عاتق الموظف بصورة حصرية.

2. إن المخالفة التأديبية أو الإدارية تعني ليس فقط إخلال الموظف بواجباته الوظيفية الإيجابية

أو السلبية (المحظورات) المنصوص عليها في هذا المرسوم أو في اللائحة التنفيذية

الصادرة استناداً لهذا المرسوم، وإنما أيضاً عدم احترام الموظف ما يصدره إليه رؤسائه

الإداريين من قرارات وأوامر، وبمعنى آخر كل ما من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو

كرامتها أو مقتضياتها.

3. لا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة

بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه إلى

المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر.

4. وجوب إبلاغ الجهات الجنائية المختصة إذا تبين أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على

جريمة جزائية.

5. للمخالفة التأديبية ركنان: أحدهما مادي والثاني معنوي، شأنها من ذلك شأن الجريمة

الجزائية وهما ما سوف يتم تناولهما في الفرع الثاني.

(1) المادة (4/188) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م المعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.

(2) شحادة، موسى مصطفى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقاً للمرسوم المعدل بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010 ، والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم بقانون (ط.1). عمان، الأردن: إثراء للنشر والتوزيع (2011م)، ص245.

الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية

من خلال ما تقدم تبين لنا بأن الجريمة التأديبية يقصد بها كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء تمثل ذلك في القيام بعمل من الأعمال المحظورة على الموظف، أو امتنع عن القيام بعمل يجب أن يقوم به مخالفاً بذلك القانون ومقتضيات الوظيفة(1).

للمخالفة التأديبية ركنان هما: ركن مادي: يتمثل في عمل إيجابي أو سلبي يُنسب إلى الموظف المتهم، وركن معنوي: يتمثل في الخطأ التأديبي، فلا قيام للمخالفة التأديبية دون توافرها معا(2).

أولاً: الركن المادي للجريمة التأديبية(3)

اتفق الفقه والقضاء على أن الجريمة التأديبية، التي يطلق عليها أحياناً المخالفة التأديبية، لا تقع إلا إذا توافر لها الركن المادي(4)، ويقصد به المظهر الخارجي للجريمة(5)، ويتمثل بالتصرف الذي يقوم به الموظف ويأخذ صورة نشاط منحرف يؤخذ عليه ويكون إما بالفعل أو بالترك، أي

(1) جاسم، زبيدة، المرجع السابق، ص8.

(2) هنالك من الفقه من يضيف ركناً آخر هو الركن الشرعي للمخالفة التأديبية والذي يصره إلى قاعدة القانون بمعناه الواسع والذي يمكن السلطة التأديبية أن تستند إليه في إسباغ صفة المخالفة التأديبية على سلوك معين صادر من موظفي الدولة، مقيدة في ذلك في حدود المشروعية بمفهومها العام خاضعة لرقابة القضاء، فلقاعدة (لا جريمة إلا بنص) مفهوم خاص في نطاق النظام التأديبي يختلف عنه في نطاق القانون الجنائي، فحدائث القانون التأديبي وكثرة الواجبات منعت المشرع من حصر المخالفات الوظيفية وجعلته يكتفي بالنص على أهم الواجبات والمحظورات على سبيل المثال لا الحصر وإيراد نص خاص أتاح بموجبه لسلطة التأديب اعتبار أي إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها مخالفة تأديبية.

- شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المرجع السابق، ص107.

- شوابكة، إبراهيم كامل، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، العين، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون (2014م)، ص171.

- نعيمة، تغريد محمد قدوري: المرجع السابق، ص181 وما بعدها.

(3) الركن المادي للجريمة - شأن الجريمة الجنائية - هو مجموعة من الأفعال الثابتة المحددة التي يرتكبها الموظف وتتخذ مظهراً خارجياً له طبيعة مادية تلمس بالحواس، وبعد إخلالاً بواجبات وظيفته أو بمقتضياتها. أنظر: فراج، أماني زين بدر، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية "دراسة مقارنة" (ط.1). المنصورة، مصر، دار الفكر والقانون (2010م)، ص72.

(4) خاطر، شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2007م)، ص191. أنظر أيضاً:

- كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص30 وما بعدها.

- حلو، ماجد راغب، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العين، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة (1989م)، ص183 وما بعدها.

- ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة: المبادئ العامة للتأديب، المدونة التأديبية، القواعد الموضوعية، القواعد الإجرائية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2009م)، ص362 وما بعدها.

(5) سيد، حمدي أبو النور، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). العين، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع (2013م)، ص185.

بسلوك ايجابي أو سلبي يرتكبه الموظف ويمثل إخلالاً بالواجبات الوظيفية أو خروجاً على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، فالفعل الايجابي هو القيام بعمل محظور⁽¹⁾ ومثال السلوك الإيجابي تحريك الموظف يده لنزع أصل ورقة رسمية من ملف تحت يده، أو تحريك قدمه لركل زميله، أو لسانه للنطق بعبارات تعد سباً أو قذفاً في حق رئيسه في العمل. أما الفعل السلبي فهو الامتناع عن أداء واجب بمعنى إحجام الموظف عن تنفيذ الأمر الصادر إليه من رئيسه، أو الإحجام عن إعداد التقرير المكلف بكتابته، أو عدم تنفيذ الدورية الأمنية المكلف بالقيام بها في زمان ومكان محدد⁽²⁾.

على أنه مهما يكن من أمر فإنه يتعين أن يكون للتصرف الذي اتاه الموظف – لكي يعتبر مخالفة تأديبية – مظهراً مادياً ملموساً كالاشتراك بمظاهرة محظورة أو عدم إطاعة الأوامر والتوجيهات الرئاسية مثلاً⁽³⁾. ولذلك فإن كل فعل إيجابي أو سلبي يمثل إخلالاً بواجب وظيفي من الواجبات التي وردت في صياغة مرنة، فإن مرتكبه يكون قد أخطأ ويستحق بالتالي مساءلته تأديبياً⁽⁴⁾.

وللموظف في ممارسة نشاطه في الحياة العامة صفتان، صفة كونه مواطناً، والصفة الأخرى أنه موظف عام في الدولة، فهو كموظف له ما لغيره من الموظفين من حقوق وما عليهم من الالتزامات، وهو كموظف يلتزم في ممارسته للوظيفة العامة ببعض قيود الوظيفة⁽⁵⁾.

وتقتضي المصلحة العامة ضرورة سير المرافق العام بانتظام واطراد، وأن يظل الموظفون منصرفين إلى أعمالهم في حييدة كاملة وفي اتزان واعتدال صحيح حتى لا تتعرض المصالح العامة للمساس بها على أي وجه، ولا مع مصالح الجمهور، وبناء على ذلك فرضت بعض القيود فيما يتعلق بحرياتهم العامة، ومنها أن يكون الموظف متحفظاً في إبداء الرأي السياسي بصفة خاصة،

(1) نعيمة، تغريد محمد قدوري، مرجع سابق، ص165 وما بعدها.
(2) ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة: المبادئ العامة للتأديب، المدونة التأديبية، القواعد الموضوعية، القواعد الإجرائية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2009م)، ص368 وما بعدها.
(3) نعيمة، تغريد محمد قدوري، مرجع سابق، ص166.
(4) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة: شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001 (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2008م)، ص167.
(5) سويدي، سعيد سالم المظلوم، المرجع السابق، ص39. ص80..

وهو ما يسمى "بواجب التحفظ"، بحيث إذا عبر عن آرائه، فلا يدلي بها بصورة تعرض للتشويه أداء المرفق العام للخدمات المناطة به، وعليه فيكون من أهم واجبات الموظف في هذا الجانب الامتناع عن توجيه النقد أو اللوم للحكومة، إذ يفترض أن الولاء لسياسة الحكومة هو مبعث التعيين في الوظائف، ولذلك من المنطقي استمرار هذا الولاء، كما أنه من أهم واجبات الموظف العام في الإمارات العربية المتحدة في مجال الحياة العامة كذلك، عدم الإنتماء للمنظمات السياسية، وما يقتضيه هذا الالتزام بامتناع الموظف العام عن القيام بأي عمل ينال من سمعة الدولة وهيبتها، وهذا يقتضي من الموظف العام الامتناع عن الانتماء لأي من المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (66/البندي5) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على الموظف أن يسلك بتصرفاته مسلكاً لائقاً يتفق ومعايير السلوك المعتمدة للوظائف العامة، وعليه بصفة خاصة الالتزام بما يلي: 1. ... 2. ... 3. ... 4. ... 5. التصرف بطريقة تحافظ على سمعة الحكومة بشكل عام والجهة التي يعمل فيها بشكل خاص⁽²⁾. أساس ذلك أن الموظف يساهم بقدر في تسيير المرافق العامة عن طريق وظيفته لإحدى الوظائف العامة وأنه يمثل الإدارة ويتصرف باسمها فلزم والحال كذلك أن يحافظ على كرامة الوظيفة التي يشغلها، وأن يتسم سلوكه في تصرفاته بالاحترام الواجب لها ولا يقتصر ذلك على مجال الوظيفة بل يتعدى إلى خارجه⁽³⁾ ولذلك قضى بأنه " أن الموظف الحكومي لا تقتصر مسؤوليته عما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية بل أنه قد يسأل كذلك تأديبياً عما يصدر منه خارج نطاق عمله وبوصفه فرداً من الناس فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها، ولا يجوز له أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له هو عدته في

(1) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص161 وما بعدها.
(2) المادة (5/66) مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016م.
(3) شريبي، محمد، شرح وتفسير نصوص المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ج8. متاح على الرابط: <http://www.theuaelaw.com/vb/t2206.html>

التمكين لسلطة الإدارة وبث هيبتها في النفوس"⁽¹⁾. وبالتالي كل هذه الالتزامات والواجبات سواء من الامتناع عن توجيه الانتقادات، أو اللوم للحكومة، وعدم الانتماء للمنظمات السياسية، تكفلان استقلالية الموظف، وصون سمعة الحكومة، والمحافظة على هيبتها⁽²⁾. ويعتبر الشروع في ارتكاب جريمة تأديبية جريمة يعاقب عليها الموظف، والشروع هو البدء في تنفيذ فعل ارتكاب جريمة إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها. أما الأعمال التحضيرية التي تتمثل في اعداد وسائل تنفيذ الجريمة فالأصل ألا عقاب عليها، ولكنها قد تعتبر في حد ذاتها جريمة تأديبية مستقلة. وأما مجرد تفكير الموظف العام في ارتكاب جريمة تأديبية فلا عقاب عليه ما دام لم يخرج من خبايا النفس إلى حيز الوجود⁽³⁾.

وبناءً على ما تقدم نخلص بأن هنالك شروط لتوافر الركن المادي للمخالفة التأديبية نلخصها فيما يلي⁽⁴⁾:-

1. أن يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات الوظيفة من الناحية الفعلية أو الواقعية، فلا يكفي لتوافر الركن المادي مجرد الإشاعات والأقوال.
2. أن يخرج السلوك أو التصرف الذي يقوم به الموظف إلى حيز الواقع، فلا يكفي الأعمال التمهيدية أو التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر: ".. مجرد وجود أفكار ذاتية لدى الموظف للأقدام على

(1) أحكام المحكمة الإدارية العليا في: "المسؤولية الإدارية" الطعن رقم 0239 لسنة 05 مكتب فني 06، ص1202. متاح على الرابط: <https://egyptian-awkafe.blogspot.com/2010/02>

(2) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص83.

(3) حلو، ماجد راغب، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص183 وما بعدها.

(4) شحادة، موسى مصطفى، النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: شرطة الشارقة مركز البحوث والدراسات (1999م)، ص30. أنظر أيضاً:

- قايدي، عيد الله سالم محمد راشد، المخالفات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة بين الأنظمة الوظيفية في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، طنطا، مصر (1997م)، ص37 وما بعدها.

- دبس، عصام علي، المرجع السابق، ص93.

ارتكاب المخالفة، لا تعتبر في حد ذاتها مخالفة تأديبية ما دامت لم تخرج هذه الأعمال أو الأفكار إلى حيز الوجود أو الواقع وبقيت حبيسة النفس"⁽¹⁾.

3. أن يشكل الفعل أو التصرف الذي ارتكبه الموظف إخلالاً بالواجبات الوظيفية الايجابية أو السلبية.

ثانياً: الركن المعنوي للمخالفة التأديبية⁽²⁾

لا يكفي لقيام مسؤولية الموظف التأديبية وجود الركن المادي بل لا بد من توافر الركن المعنوي وذلك بأن تصدر الأفعال المادية المكونة للجريمة التأديبية عن إرادة آثمة⁽³⁾ ويعني الركن المعنوي للمخالفة التأديبية أن يصدر الفعل الخاطيء عن إرادة آثمة إيجاباً أو سلباً لدى مرتكب الخطأ الوظيفي، وذلك على أساس أن تلك الإرادة هي التي تجعل الموظف مذنباً ومستحقاً للمساءلة، ويستوي أن تكون هذه الإرادة غير المشروعة عمدية أو غير عمدية، فإذا كانت الإرادة عمدية سميت (المخالفة عمدية)، وإذا كانت غير عمدية سميت المخالفة (المخالفة غير العمدية)، ومن ثم تندرج تحت وصف الإهمال أو التقصير ولا يقصد (بالإرادة الآثمة) في المجال التأديبي العمد، بل يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص، أي مجرد الخطأ ولو وقع بغير عمد، فإذا لم يوجد تلك الإرادة الآثمة أصلاً فإن الركن المعنوي للمسؤولية التأديبية ينعدم⁽⁴⁾.

إلا أن بعض الفقهاء يرى أنه لا مجال للالتزام بضوابط قانون العقوبات لتحديد الركن المعنوي للمخالفة التأديبية وعلى هذا يكفي لتوافر الركن المعنوي في المخالفة التأديبية تحقق إرادة الفعل دون اشتراط أن تكون إرادة الموظف (آثمة)، أي يكفي توافر الإهمال، ومع ذلك فإن استظهار العمد وسوء القصد يكون لازماً وضرورياً، ليس لكونه مكملاً لارتكاب الجريمة التأديبية، وإنما لتقدير جسامة الفعل الذي يشكل خطأً وظيفياً وتقدير الجزاء المناسب، ولهذا فإن (الاستخفاف

(1) قضية رقم 642، تاريخ 1958/5/21، مجموعة أحكامها س3، ص143.

(2) قايدي، عبد الله سالم محمد راشد، المرجع السابق، ص57 وما بعدها.

(3) فراج، أماني زين بدر، المرجع السابق، ص76.

(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص31 وما بعدها.

بالعمل أو الغفلة أو اللامبالاة) يُعد خروجاً على واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون الموظف مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية سليم الطوية، لأن الخطأ التأديبي المتمثل في مخالفة واجب أداء المل بدقة وأمانة لا يتطلب عنصر العمد وإنما هو متحقق بمجرد إغفال أداء الواجب على الوجه المطلوب(1).

وترتيباً على ذلك لا تقوم المسؤولية التأديبية رغم توفر الركن المادي للخطأ التأديبي في حالات عدم توفر الإرادة الآثمة أو غير المشروعة لدى الموظف مثل: حالات الضرورة الملجئة، والإكراه، والقوة القاهرة، وحالة فقدان الإدراك وحالة ارتكاب الفعل من الموظف تنفيذاً لأوامر رئاسية واجبة الطاعة وحالة إبداء الموظف رأياً قانونياً أو فنياً في مسألة خلافية تحتمل أكثر من رأي(2). إلا أن ادعاء الجهل بالقوانين واللوائح لا يعفيه من من المساءلة التأديبية، لأن مثل هذا الادعاء لا ينهض سبباً للإعفاء من المسؤولية، إذ يجب عليه الإحاطة بهابقدر الإمكان بحكم أنها تحكم علاقة بالوظيفة العامة، وتمكنه من أداء واجباته الوظيفية المناطة بها على الوجه الأمثل والصحيح والسليم قانوناً(3).

المطلب الثاني: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية وأنواع المخالفات التأديبية

تمهيد وتقسيم:

على الرغم من أن المخالفات التأديبية هي تهم قائمة بذاتها مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، إلا أن هناك صلة تربط بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية، وتبدو هذه الصلة واضحة عند ارتكاب الموظف لأفعال أو تصرفات تشكل مخالفات تأديبية وجزائية في آن واحد، كما أن كل منها تتمتع باستقلال عن الأخرى في جوانب

(1) شيخ، عصمت عبد الله: الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2003م)، ص382.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص32 وما بعدها.

(3) دبس، عصام علي، مرجع سابق، ص313.

متعددة(1)، وهذا ما نتناوله من خلال الفرع الأول. أما فيما يختص بأنواع المخالفات التأديبية فهي تنقسم إلى نوعين المخالفات الإدارية والمخالفات المالية(2) وهو ما نتعرض إليه في الفرع الثاني.

▪ الفرع الأول: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية

▪ الفرع الثاني: أنواع المخالفات التأديبية

الفرع الأول: علاقة المخالفة التأديبية بالجريمة الجزائية

من المسلم به أن العلاقة بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية لا يثار إلى حين يكون الفعل المنسوب للموظف أو للعامل خطأ من شأنه تحريك كلا المسئوليتين الجنائية والتأديبية في نفس الوقت، أما حيث لا يعدو الفعل الذي يأتىه أن يكون مخالفة تأديبية محضة أو جريمة جنائية فقط لا تأثير لها على الوضع الوظيفي كالمخالفات مثلاً فلا مشكلة. والعلاقة بين الجريمتين الجنائية والتأديبية إما أن تكون علاقة تشابه واتفاق كل منهما مع الأخرى في بعض الجوانب وأما أن تكون علاقة اختلاف وتباعد بينهما في جوانب أخرى(3). ولذلك فسوف يستعرض الباحث أولاً جوانب الاتفاق ثم ثانيهما لجوانب الاختلاف وذلك على النحو الآتي: -

أولاً: جوانب اتفاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية(4)

1. أن كلاً من المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية يقوم على ارتكاب أفعال محظورة وبترتب

عليهما إيقاع عقوبة، كما أن هنالك ضمانات للمحاكمة وللتأديب متشابهة إلى حد بعيد(5).

(1) شحادة، موسى مصطفى، النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، المرجع السابق، ص31 ومابعداها.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص20.

(3) نجار، زكي محمد، المرجع السابق، ص23.

(4) شحادة، موسى مصطفى، النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، مرجع سابق، ص32.

(5) خلايلة، محمد علي، القانون الإداري (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع (2012م)، ص121.

2. أن كلاً من المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية تقوم على أعمال محظورة يجب تجنبها تحقيقاً للمصلحة العامة. فهي في المخالفة التأديبية أعمال محظورة على الموظف بموجب قانون الخدمة المدنية، وهي في الجرائم الجنائية محظورة بموجب قانون العقوبات(1).
3. إن كلاً من المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية يخضعان لنظام العفو. ففي الجريمة الجنائية من حق رئيس الدولة أن يصدر عفواً خاصاً، وفي المخالفة التأديبية من حق الرئيس الإداري أن يتجاوز عن بعض المخالفات الإدارية التي يملك التجاوز عنها(2).
4. كذلك يوجد وجه للإتفاق بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية متمثلاً في قيام الإثبات في كليهما على أساس اليقين والتأكد من إتيان أو ارتكاب المخالف للفعل المؤثم جنائياً أو تأديبياً(3).
5. يتمثل وجه الاتفاق الأخير بينهما في الأثر المترتب على ترقية الموظف أو العامل ففي جميع الحالات يترتب على إحالة الموظف العام إلى المحاكمة الجنائية أو التأديبية عدم جواز النظر في الترقية لحين الفصل في الدعوى – جنائية أو تأديبية(4).
6. إن الجزاء التأديبي بعزل الموظف العام من الوظيفة العامة – وهو أشد الجزاءات التأديبية – يعتبر جزاءاً تبعياً للحكم الجنائي، إذ يترتب على الحكم الجنائي اعتبار الموظف معزولاً حكماً، وفي هذه الحالة لا يكون هناك مبرر للاستمرار في الجزاءات التأديبية، لأن أقصى وأشد الجزاءات التأديبية التي تملك السلطات التأديبية إيقاعها على الموظف العام المخالف – وهي العزل - قد تحققت(5).

(1) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص168.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص36.

(3) نجار، زكي محمد، مرجع سابق، ص30.

(4) قايد، عبد الله سالم محمد راشد، مرجع سابق، ص183 وما بعدها.

(5) دبس، عصام علي، مرجع سابق، ص94.

يتبين لنا مما تقدم بأن أوجه الاتفاق المتقدم ذكرها بين الجريمتين التأديبية والجنائية، ليست متطابقة تماماً فثمة خلاف بينهما إذ يلحظ بأن هنالك خلاف عند التفصيل، ومرد ذلك هو الطبيعة الخاصة لكل من النظامين وتكوين كل منهما ومجالها.

ثانياً: جوانب استقلال الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية

أياً كانت العلاقة بين الجريمتين التأديبية والجنائية فإن كلاً منهما مستقلة عن الأخرى من حيث النظام القانوني الذي تخضع له⁽¹⁾. فالجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها⁽²⁾، بينما الجريمة الجنائية هي خروج على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجنائية. وهذا الاستقلال قائم حتى ولو وجد ارتباط بين الجريمتين التأديبية والجنائية. فحفظ الدعوى الجنائية لعدم كفاية الأدلة⁽³⁾، أو صدور حكم بالبراءة لبطلان الإجراءات أو لتفسير الشك في مصلحة المتهم لا يمنع من مؤاخذة الموظف تأديبياً عن نفس الفعل المكون للجريمة الجنائية. ومن الأفعال ما يشكل جريمة تأديبية ولا يكون جريمة جنائية كالتهيب عن العمل بغير عذر مقبول. ومنها ما يقيم جريمة جنائية ولا يمثل جريمة تأديبية كالقتل الخطأ⁽⁴⁾.

ويمكن ايجاز الاختلاف بين النظام الذي يحكم المخالفة التأديبية، والنظام الذي يحكم الجريمة الجنائية في النقاط التالية⁽⁵⁾:-

من حيث الهدف، فالهدف من النظام التأديبي هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراب، والهدف من النظام الجنائي هو حماية أمن المجتمع ونظامه⁽⁶⁾.

(1) جاسم، زبيدة، مرجع سابق، ص17.

(2) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية: دراسة مقارنة (ط.3). الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2007م)، ص205.

(3) توفيق، هشام محمد، المسؤوليات الثلاث للموظف العام: التأديبية – الجنائية – المدنية: دراسة مقارنة بين النظام اللاتيني والنظام الأنجلوسكسوني (ط.1). القاهرة، مصر: دار الكتب الحديث (2014م)، ص172.

(4) حلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص185 وما بعدها.

(5) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية (ط.1). الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2008م)، ص51 وما بعدها.

(6) حسن، محمد قدرى، مرجع سابق، ص234.

1. من حيث الأشخاص الذين تصدر عنهم الأفعال المحظورة: ففي حين لا تقع المخالفات التأديبية إلا من الموظفين العاملين في الجهاز الإداري للدولة وحدهم ويتابعهم التأديب الإداري عن أخطائهم المسلكية أينما كانوا، سواء وقع الفعل المستوجب للعقوبة داخل الدولة أم خارجها فإن أحكام قانون العقوبات الاتحادي – بالمقابل – تسري على من يرتكب جريمة في إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيته أو مهنته، وما إذا كان مواطناً أو وافداً أو زائراً أو عابراً لإقليمها، ولا يبسط هذا القانون سلطانه على ما يقع خارج إقليم الدولة من جرائم إلا استثناءً وفقاً للتحديد والقيود الواردة في قانون العقوبات الاتحادي(1).

2. الاختلاف من حيث الأفعال المكونة لكل منهما: فالواجبات التي يؤدي الإخلال بأحدها إلى ارتكاب خطأ تأديبي ليست محددة على سبيل الحصر وإنما هي شاملة لكل فعل يخل بواجباته الوظيفية وكرامتها .. في حين أن الواجبات التي يؤدي الإخلال بأحدها إلى ارتكاب خطأ جنائي هي محظورات وردت في قانون العقوبات والقوانين الجنائية الخاصة على سبيل الحصر.. ذلك أن الجرائم الجنائية مقننة عملاً بمبدأ (لا جريمة إلا بنص) بعكس معظم المخالفات التأديبية فلا يوجد تحديد تشريعي للمخالفات التأديبية، وذلك لأن المخالفة التأديبية أوسع نطاقاً من الجريمة الجنائية لأن القوانين واللوائح تنص على مخالفات تأديبية باصطلاحات غاية في العمومية(2).

3. من حيث النظام القانوني: فالنظام التأديبي الذي يحكم الجرائم أو المخالفات يخاطب فئة محددة هي فئة الموظفين العمامين عند مخالفة هذه الفئة لواجبات الوظيفة العامة الواردة في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية في حين أن قانون العقوبات الذي يحكم

(1) حلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص185 وما بعدها.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص38.

الجرائم الجنائية يخاطب كل شخص من فئات المجتمع الذي يخرج عن قواعد قانون العقوبات ويرتكب جرمًا يعاقب عليه هذا القانون بما فيها فئة الموظفين العمامين(1).

4. من حيث المسؤولية عن عمل الغير: فيسأل الموظف تأديبياً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، بينما لا يحاسب الفرد جنائياً إلا عن الأفعال الصادرة عنه شخصياً(2).

5. الاستقلال من حيث الإجراءات: فالإجراءات التي تتبع في المخالفات التأديبية تخضع لأحكام التأديب الإداري المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية أو أي قانون آخر يتضمن أحكاماً خاصة بالتأديب الإداري للموظفين، في حين أن الإجراءات التي تتبع في الجرائم الجنائية تخضع لأحكام قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي(3).

ورغم هذا الاستقلال إلا أن هنالك ارتباطاً واضحاً بين المخالفة التأديبية والجريمة الجزائية وهذا يظهر جلياً عندما يشكل سلوك الموظف مخالفة تأديبية وجريمة جزائية في آن واحد(4).

وفي هذه الحالة قرر المشرع الإماراتي في المادة (81/ البند2) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 وجوب إبلاغ السلطات الجزائية المختصة، عندما نصت على أنه: "يجب إبلاغ الجهات الجنائية المختصة إذا تبين أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على جريمة جزائية"(5).

(1) دبس، عصام علي، مرجع سابق، ص94 وما بعدها.

(2) حسن، محمد قدرى، مرجع سابق، ص235.

(3) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص39.

(4) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص174.

(5) المادة (3/94) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

كما أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 من خلال المادة (94/ البند3) بقولها "3. يجب إبلاغ النيابة العامة إذا تبين أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على جريمة جزائية"⁽¹⁾.

ويستفاد من النصوص السابقة⁽²⁾:

أولاً: يجب على السلطات التأديبية إبلاغ السلطات الجزائية المختصة إذا شكل فعل الموظف جريمة جنائية.

ثانياً: إحالة الموظف إلى السلطات الجزائية المختصة لا يحول دون استمرار إجراءات التحقيق الإداري معه وتوقيع الجزاء التأديبي عليه إلا إذا قررت السلطات التأديبية أن الفصل في المخالفة التأديبية متوقف على الفصل في الجريمة الجزائية.

ثالثاً: تنفيذ السلطة التأديبية بفصل الجهات القضائية المختصة فيما يتعلق بثبوت الفعل أو نفيه.

رابعاً: إذا برئ الموظف جزائياً أو امتنعت مسؤوليته جزائياً فإن ذلك لا يمنع من توقيع الجزاء التأديبي عليه⁽³⁾.

خامساً: إذا أدين الموظف بحكم نهائي بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة أو حكم عليه بأية جناية أو جنحة أخرى وحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على ثلاثة أشهر تنهى خدمات الموظف العام حكماً ولا مجال لاستمرار أي إجراءات للتحقيق والملاحقة التأديبية⁽⁴⁾.

(1) المادة (7/98) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.
(2) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص175.
(3) المادة (89) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.
(4) المادة (88) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

الفرع الثاني: أنواع المخالفات التأديبية

تنقسم المخالفات التأديبية من حيث طبيعة الخطأ الذي يرتكبه الموظف إلى نوعين(1):-

1. المخالفات المالية:

تعرف المخالفة المالية العامة بأنها كل عمل إيجابي أو سلبي يقدم عليه موظف عام أو متعهد أو أي شخص آخر، غير ذي صفة، خارقاً به القوانين والأنظمة والقواعد المرعية الإجراء في إدارة الأموال العمومية واستعمالها، سواء أدت إلى إلحاق ضرر وخسارة بهذه الأموال أم لا، وبصرف النظر عن كونها تمت عن سوء نية أم لا، ولهذا، فهي تتمتع بخصوصية معينة نابعة من طبيعة الأموال العمومية وأهميتها الذاتية وارتباطها الوثيق بمصالح الدولة والمواطنين، وهذا ما يميزها عن سواها من المخالفات ويجعلها مخالفة من نوع خاص(2).

فهي – المخالفات المالية - إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه مباشرة ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الأشخاص العامة الأخرى أو من شأنه أن يؤدي مباشرة إلى ذلك(3).

وقد أورد القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011م بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، أمثلة

للمخالفات المالية تشمل المخالفات التالية:-

■ مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين والأنظمة واللوائح.

■ مخالفة أحكام الميزانية العامة للدولة وكذلك الميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة الديوان.

(1) قايدى، عبد الله سالم محمد راشد، مرجع سابق، ص174.

(2) عوجي، مصطفى، القانون الجنائي العام، ج1 (ط.1)، بيروت، لبنان: مؤسسة نوفل (1988م)، ص669 وما بعدها.

(3) ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للتأديفة العامة، المرجع السابق، ص504.

- كل تصرف أو إهمال أو تقصير يترتب عليه أن تصرف بغير حق مبالغ من الأموال التي تشملها الرقابة، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو إلحاق ضرر بالأموال أو الممتلكات التي تشملها الرقابة أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك مباشرة.
- الاختلاس والاستيلاء على الأموال التي تشملها الرقابة أو إساءة الائتمان عليها.
- الجرائم الإلكترونية أو تلك التي تنطوي على الغش أو الاحتيال، ويكون من شأنها الإضرار بالأموال التي تشملها الرقابة.
- الارتباط بنفقات غير ضرورية ولا تقتضيها المصلحة العامة .
- عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المحددة لذلك أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها في سبيل القيام برقابته.
- التأخر، دون مبرر، في إبلاغ الديوان خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر بما تتخذه جهة الإدارة المختصة من عقوبات في شأن المخالفات المالية التي يبلغها الديوان إليها أو تقاعسها دون عذر مقبول عن اتخاذها، وبوجه عام كل تصرف أو إهمال يكون من شأنه مخالفة أحكام هذا القانون أو إعاقة الديوان عن مباشرة اختصاصاته على الوجه الأكمل.

2. المخالفات التأديبية الإدارية:

تمثل المخالفات التأديبية المالية على النحو السابق إيضاحه، جانباً من المخالفات التأديبية له طابع مميز، وبذلك فالمخالفات التأديبية ذات الطابع الإداري هي كل ما ليس له صفة المخالفات المالية⁽¹⁾. فهي لم ترد محددة على سبيل الحصر وإنما تكون جهة الإدارة هي صاحبة الشأن في تكييف الفعل على أنه من الذنوب الإدارية من عدمه، ومرد المخالفات الإدارية هو الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها أو المساس بالسلوك الوظيفي. وأيدت المحكمة

(1) ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص506.

الإدارية العليا في مصر ذلك بقولها: "إن تكييف الواقعة مما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب - إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة - ومبلغ انضباط هذا التكييف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السير والسلوك المستاهل للعقاب بوصفه ذنباً إدارياً"⁽¹⁾. ولقد نصت المادة (51) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي على أنه: "يجب على الموظف أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة.... الخ"⁽²⁾. فالمخالفة الإدارية هي السلوك الذي يخرج به الموظف عن مقتضى الواجب الوظيفي، سواء كان داخل العمل كالغياب بدون إذن، أو خارج نطاق الوظيفة كلعب القمار وشرب الخمر في الأندية والمحال العامة، إذ أن من شأن هذا السلوك أن يؤثر على المركز الأدبي للموظف والإساءة إلى سمعته وتفقده الثقة والاحترام بين الناس⁽³⁾. ومن أمثلة أشكال المخالفات الإدارية: مخالفة أي واجب من الواجبات الوظيفية، والمحظورات المنصوص عليها صراحة في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وقد أكد القضاء الإداري في مصر على هذا المعنى للمخالفات التأديبية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد: "بأن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك الموظف سلوكاً معيناً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليهم من تعفف واستقامة، ويُعد من مواطن الريب والدنيا وأنه لا يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً إدارياً إذا كان لا يتفق مع واجبات الوظيفة، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً"⁽⁴⁾.

(1) قايدى، عبد الله سالم محمد راشد، مرجع سابق، ص 176 ومابعدھا.

(2) المادة (51) قانون رقم (4) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي.

(3) غنام، طارق فيصل مصطفى، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين (2016م)، ص 25.

(4) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 165 ومابعدھا.

المبحث الثاني: الجزاءات التأديبية

تمهيد وتقسيم:

تتفق الجزاءات التأديبية في جميع دول العالم المختلفة من حيث طبيعتها وإن اختلفت في عددها. وهي إما جزاءات معنوية أو أدبية كاللوم والإنذار والتوبيخ، وإما جزاءات تمس مزايا الوظيفة كالخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة أو الترقية أو تنزيل الدرجة، وإما جزاءات تمس العلاقة الوظيفية ذاتها كالفصل من الخدمة أو الوقف مؤقتاً عن العمل⁽¹⁾. فيخضع الأفراد بصفة عامة للمسئولية الجنائية والمسئولية المدنية ويزيد على ذلك بالنسبة للموظف العام المسئولية التأديبية بسبب اقترافه أخطاء وظيفية وهذه المسئولية قد يترتب عليها توقيع جزاءات تسمى الجزاءات أو العقوبات التأديبية⁽²⁾. فعندما يرتكب الموظف مخالفة تأديبية يعد بمقتضاه خارجاً على مقتضى الواجب الوظيفي، ويستوجب توقيع جزاء تأديبي عليه، فالجزاء التأديبي يعتبر وسيلة من الوسائل الرادعة تطبقها السلطة التأديبية المختصة على الموظف المخطئ من أجل ضمان حسن سير العمل بالمرفق العام. فالجزاء التأديبي يحكمه مبدأ هام معروف في قانون العقوبات (لا عقوبة إلا بنص)، بمعنى أن السلطة التأديبية المختصة تلتزم عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخطئ بالجزاءات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر ولا يجوز أن تتجاوزها، كما أن كل من المشرع والقضاء الإداري قد وضع عدة ضمانات عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخطئ يترتب على عدم مراعاتها أن يكون القرار التأديبي قابلاً للطعن فيه ويكون للموظف الطعن في هذا القرار التأديبي غير المشروع إدارياً وقضائياً، فضلاً عن التعويض عما أصابه من ضرر⁽³⁾.

(1) عثمان، محمد مختار محمد، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة" القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، (1973م)، ص434.

(2) خليل، محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي: الموظف العام - شروط الوظيفة العامة وواجباتها - الجريمة التأديبية - العقوبة التأديبية وضوابطها السلطة التأديبية - النيابة الإدارية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2012م)، ص49.

(3) علي، محمد إبراهيم الدسوقي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2007م)، ص3.

فإذا كانت العقوبة الجنائية تمس الفرد في حريته أو شرفه أو أمواله⁽¹⁾ فإن للجزاء التأديبي مفهومًا في مجال التأديب الإداري يختلف عن ذلك المفهوم الذي للعقوبة الجنائية وهدفًا يغير الهدف الذي تسعى إليه. فإذا كان كل منهما ما هو إلا أثر قانوني يتم توقيعه من السلطة المختصة جراء ارتكاب جرم جنائي أو إداري أو فعل قد نهى المشرع عنه أو الامتناع عن فعل أوجب القانون القيام به بوجه عام فإن الجزاء التأديبي ليس الهدف منه على خلاف الفكر الجنائي التقليدي⁽²⁾ والذي يقتصر على الإيلاء والايذاء⁽³⁾. وإنما يتمثل الهدف من توقيعه مجرد اصلاحه ومنعه من العودة إلى ارتكاب الفعل الذي يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو حثه على القيام بالأعمال المكلف بها وعدم الامتناع عنها وتقويم سلوك الموظف العام أو العامل بالجهاز الإداري للدولة أو بالقطاع العام من أجل سير نظام العمل بالمرافق العامة بانتظام واضطراد والحفاظ على النظام والصالح العام. فمن أجل المحافظة على النظام العام وجودة العمل بالمرافق العامة وسيرها بانتظام واضطراد يجب أن يكون هنالك جزاء تهديدي القصد منه التخويف والتحذير من أنه سوف يكون هنالك حرماناً للموظف الذي يسوء سلوكه الوظيفي بارتكاب المخالفات من بعض المزايا الوظيفية أو المالية التي تمنحها الوظيفة لشاغلها⁽⁴⁾. فالموظف الملتحق بالوظيفة العامة لزاماً عليه أن يبذل قصارى جهده للقيام بالأعمال الموكلة إليه في الوظيفة المعين عليها، وهو ما يترتب عليه ومن خلال ما أقره له المشرع الحصول على مزايا معنوية ومادية، فعند قيامه بهذه الواجبات المنوطة به والالتزام بها تكون سبباً في حصوله على تلك الحقوق، أما خلاف ذلك وهو الإهمال لتلك الواجبات وارتكاب المحظورات فهي تعد سبباً في إيقاع العقوبات عليه وتحمل تبعاتها⁽⁵⁾. ولقد حدد المشرع على سبيل الحصر العقوبات (الجزاءات) التأديبية التي تقع على الموظف، على

(1) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع (2004م)، ص18.

(2) زين الدين، بلال أمين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا (ط.1). الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2010م)، ص371.

(3) قططي، سعيد علي، الاتجاهات الحديثة في التجريم والعقاب "عقوبات، إجراءات، تنفيذ القرارات والأحكام الجنائية" (ط.1). الجيزة، مصر: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع (2016م)، ص70.

(4) زين الدين، بلال أمين، المرجع السابق، ص371. أنظر أيضاً: فراج، أماني زين بدر، مرجع سابق، ص379.

(5) إبراهيم، إسماعيل احفيظة، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية (العدد السادس) كلية القانون، جامعة الزاوية، ص253.

عكس المخالفات التأديبية التي حدد وصفها فقط في عدم قيام الموظف بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضاها، وإذا كانت الجرائم والعقوبات في قانون العقوبات كلاهما محدد على سبيل الحصر وتحكمها قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فإن هذه القاعدة لا تجد مجالها في التشريع التأديبي إلا في العقوبات دون الجرائم، وإذا كان من السهل الإلمام بهذه العقوبات من خلال النص القانوني، فإن الأمر الأهم يتطلب معرفة جوانب أخرى تخص هذه العقوبات. وبالنظر لأهمية هذا الموضوع فسوف يتم تناوله من خلال مطلبين: المطلب الأول سيكون عن تعريف الجزاءات التأديبية وأنواعها، والمطلب الثاني نتناول فيه المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية.

- المطلب الأول: مفهوم الجزاءات التأديبية وأنواعها
- المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات التأديبية وأنواعها

تمهيد وتقسيم:

على عكس المخالفة التأديبية، فإن الجزاءات التأديبية محددة على سبيل الحصر، ولا يمكن للسلطة التأديبية أن تختار العقوبة التي تريد توقيعها إلا من العقوبات التي حددها القانون، وإلا كان قرارها أو حكمها باطلاً⁽¹⁾. فالعقوبة التأديبية تمثل الأثر المترتب على ثبوت المسؤولية التأديبية في حق المحال إلى التأديب فيما نسب إليه ارتكابه من أخطاء تأديبية، والقوانين الوظيفية على درب القوانين الجنائية – وكمسلكها بالنسبة للخطأ التأديبي – لم تتصد لتعريف العقوبة التأديبية، وإنما عنيت بتحديد ما تاركة مسألة تعريفها لاجتهاد الفقهاء⁽²⁾. فالجزاءات التأديبية تمثل وسيلة الإدارة في ردع وزجر الموظف العام عند انحرافه وإخلاله بواجبات وظيفته، فالجزاء يتحدد نطاقه من حيث

(1) طماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي (1979م)، ص422.
(2) بكر، ناصر محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص253.

الأشخاص بالموظف العام، ومن حيث نطاق السبب بالإخلال بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها، ومن حيث نطاق المحل بالحياة الوظيفية والمركز القانوني للموظف وعلاقته بالدولة(1).

▪ الفرع الأول: تعريف الجزاءات التأديبية

▪ الفرع الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية

الفرع الأول: تعريف الجزاءات التأديبية

تتعدد تعريفات العقوبة أو الجزاء التأديبي ومنها:

- تعريف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بأنها "جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون مساس بحريته أو ملكيته الخاصة بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي ويترتب عليها الحرمان أو الإنقاص من امتيازات الوظيفة(2).

- تعريف الدكتور حسين عمار العقوبة التأديبية بأنها "الجزاء الذي يناله الموظف لمخالفته الوظيفية لواجب أو أكثر من واجبات وظيفته"(3).

- تعريف الأستاذ الدكتور مصطفى عفيفي بأنه "جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين"(4).

(1) شوابل، عاشور سليمان صالح، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس: جنائياً وتأديبياً (ط.2). طرابلس، ليبيا: مجلس الثقافة العام (2008م)، ص235.

(2) طماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي (1990)، ص62.

(3) المبادئ والأسس العامة والتطبيقات في المملكة العربية السعودية: إدارة شؤون الموظفين، الرياض، السعودية: معهد الإدارة العامة (1991م)، ص390.

(4) عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر (1976م)، ص32.

- تعريف المستشار عبد الوهاب النداري بأنها "جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أي في حياته ومقدراته الوظيفية"⁽¹⁾.

- ويعرف الدكتور مجدي النهري الجزاء التأديبي بأنه: "العقوبة التأديبية المقررة لمعاقبة الموظف الذي يخرج على واجباته الوظيفية أو مقتضياتها وبناء على ذلك فإن الجزاء التأديبي هو جزاء المخالفة التأديبية". وهذا التعريف وإن اشتمل على عناصر الموظف والجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية إلا أنه يفتقر لعناصر "السلطة المختصة، والهدف من العقوبة ومصدر الجزاء التأديبي"⁽²⁾.

- ويعرفها فالين بأنها: "العقوبة التي توقع من قبل السلطة الإدارية تجاه موظف عام وذلك لارتكابه خطأ أثناء الخدمة وبسببها". ويتميز هذا التعريف بتحديد عدة عناصر في تعريف تلك العقوبة التأديبية هي ذكر الجزاء، والسلطة المختصة والمخالفة التأديبية، والتي ينبغي أن تتعلق بالعمل الوظيفي ثم بتوقيعها _ أي تلك العقوبة- على موظف عام وليس على عداه من المواطنين أو العاملين (كالعاملين في القطاع الخاص وإن خلا هذا التعريف من عنصري مصدر الجزاء (القانون) وهدفه"⁽³⁾.

- كما يُعرف الجزاء التأديبي من حيث الهدف من ورائه بأنه "إحدى وسائل الإصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة وأنه بمثابة ضمان وأداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة"⁽⁴⁾.

(1) بنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة... القاهرة، مصر: دار الفكر العربي (1998م)، ص178.

(2) فراج، أماني زين بدر، مرجع سابق، ص370.

(3) فراج، أماني زين بدر، مرجع سابق، ص371.

(4) عثمان، محمد مختار محمد، المرجع السابق، ص437.

- أو هو "ذلك الإجراء المشروع الذي يفرض على الموظف نتيجة إخلاله بواجباته الوظيفية فيؤدي إلى حرمانه من بعض الامتيازات الوظيفية أو فقدها نهائياً وذلك بقصد حماية النظام الوظيفي"⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن الجزاءات التأديبية محددة على سبيل الحصر قانوناً، توقع على مرتكبيها من الموظفين، والتي أتاحت للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف في حالة ثبوتها عند إخلاله بالواجبات الوظيفية.

وبناءً على ما تقدم من تعريفات يلحظ أن الجزاء التأديبي يلحق الموظف في وضعه الوظيفي ويؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو بحرمانه من الوظيفة ذاتها سواء بصفة نهائية أو مؤقتة. وفي هذا أيضاً يتجلى فارق جوهري بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية. فالعقوبة الجنائية⁽²⁾ قد تكون عقوبة أصلية تمس حق من حقوق الجاني كحقه في الحياة أو حقه في الحرية وذلك بتوقيع عقوبة الإعدام عليه وحرمانه من الحياة كلية أو بحرمانه من الحرية أو بوضع القيود عليها كالسجن والحبس بأنواعه المختلفة، وقد تكون العقوبة الجنائية عقوبة تبعية تلحق العقوبة الأصلية وتتبعها وتعني حرمان الجاني من بعض الحقوق المالية والصفات والمزايا أو فرض الرقابة عليه وما إلى ذلك. وهنا نلاحظ مدى الفارق بين العقوبة الجنائية والجزاء التأديبي، فالجزاء التأديبي يتمثل في المساس بمركز الموظف أو العامل المالي من ناحية حرمانه من ميزة يتمتع بها من جراء اكتسابه صفة الوظيفة العامة وليس حق له فالوظيفة لا تكسبه أي من حقوق الملكية المتعارف عليها لا حق في الحياة ولا حق في الحرية إنما ترتب له مزايا مالية كراتب وعلاوات وبدلات وظيفية ومزايا عينية ومعنوية يتمتع بها أثناء توليه الوظيفة العامة، ولهذا فقد أدرك الفقه هذه الحقيقة عندما ذهب في تعريفاته للعقوبة التأديبية إلى أنها في واقع الأمر جزاء

(1) فحلي، راشد محمد، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع (2015م)، ص13.
 (2) العقوبة الجنائية: هي جزاء يقرره القانون ويوقعه القاضي على من تثبتت مسؤوليته عن الجريمة، أو فصاص يوقع على الجاني كأثر للجريمة التي اقترفها. وهي إيلام مقصود يوقع من أجل الجريمة ويتناسب معها. أنظر: قططي، سعيد علي، المرجع السابق، ص69 ومابعداها.

ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته أو ملكيته الخاصة بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي وبحيث يترتب عليه الحرمان أو الانتقاص من امتيازات الوظيفة(1).

الفرع الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية

تعد الجزاءات التأديبية أهم مسائل التأديب لما لها من آثار كبيرة على المركز القانوني للموظف، وإذا كان القانون لم يتوصل إلى تحديد الأفعال التي تعتبر جريمة تأديبية – أي لم يتوصل لتطبيق مبدأ لا جريمة إلا بنص في مجال الجرائم التأديبية على غرار قانون العقوبات التي حدد الجرائم والعقوبات المقررة لها – بحيث لا يمكن معه وصف أي فعل بأنه جريمة جنائية إلا من خلال النص القانوني المؤتم لها، إلا أن الأمر يختلف في مجال الجزاء التأديبي حيث حدد المشرع الجزاءات التأديبية، كما حدد السلطات المختصة بتوقيعها مما يعني تطبيق مبدأ شرعية الجزاء في مجال التأديب فلا جزاء إلا بنص. إلا أنه يتلاحظ أيضاً أن المشرع لم يطبق القاعدة المشار إليها حيث لم يفرض عقوبة محددة لكل جريمة تأديبية بل اكتفى ببيان قائمة بالعقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف دون تحديد جزاء محدد لكل مخالفة تأديبية وذلك أمر طبيعي يتماشى مع عدم حصر المخالفات التأديبية وبالتالي يصعب بل يستحيل وضع جزاء محدد لكل واقعة(2).

ولقد حددت المادة (83) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 الجزاءات التي توقع على مرتكبي المخالفات التأديبية وتتمثل في الآتي:-

(1) زين الدين، بلال أمين، مرجع سابق، ص375.
 (2) كامل، علي، الحماية القانونية للموظف العام: تطبيقات عملية وقضائية: واجبات الموظف وأعماله المحظورة – جرائم سلوك الموظف خارج ... المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون (2010م)، ص213.

أ. لفت النظر الخطي:

تعد هذه العقوبة من أخف العقوبات التي تقع على الموظف المخالف، حيث تكون بإشعار ذلك الموظف تحريماً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي⁽¹⁾ في المستقبل دون أن يترتب هذا الجزاء أي أثر مادي في الحال⁽²⁾. وبناء على ذلك لا يجوز أن يوقع هذا الجزاء شفاهة⁽³⁾ فهو مجرد إجراء مصلحي يقصد به تذكير الموظف بواجبات وظيفته، وهو أسلوب يستهدف به الرئيس الإداري دمج سلوك الموظف بالخطأ، كما أنه إجراء قد يرى الرئيس الإداري الاكتفاء به في حالات يقدر أن المخالفة التي ارتكبها الموظف أدنى من أن يوقع عليه من أجلها جزاء تأديبي من الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر⁽⁴⁾.

ب. الإنذار الخطي:

وهو مجرد عقوبة أدبية تحمل معنى التنبيه واللوم معاً، وليس لها أثر مالي⁽⁵⁾، ويعتبر هذا الجزاء التأديبي من أبسط وأخف الجزاءات التأديبية الأدبية أو المعنوية⁽⁶⁾، فهو تحذير للموظف من الإخلال بواجبات وظيفته، حتى لا يتم تشديد العقاب عليه مرة أخرى، وهو أيضاً زجر لهذا الموظف لما ارتكبه من ذنب. إذ تستهدف عقوبة الإنذار إلى تبصير الموظف بالمخالفة التي ارتكبها وذلك حتى لا يعود إليها مرة أخرى⁽⁷⁾. ولا تعتبر هذه الإشارة أو التنبيه بمثابة عقوبة إضافية غير مشروعة⁽⁸⁾.

وحسناً فعل المشرع فعقوبة الإنذار يجب أن تقتصر على مجرد حث الموظف على عدم

ارتكاب الخطأ دون أن يترتب عليه أثر مادي على الموظف.

(1) نعيبي، تغريد محمد قدوري، مرجع سابق، ص306.
(2) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص109.
(3) شحادة، موسى مصطفى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010، والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم بقانون، المرجع السابق، ص247.
(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص119.
(5) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، ص237.
(6) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص115.
(7) شتيوي، سعد، المرجع السابق، ص176.
(8) طماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص330.

ت. الخصم من الراتب الأساسي:

يُعد الخصم من الراتب من العقوبات التأديبية التي تترتب عليها اثار مادية مباشرة⁽¹⁾، فهو جزء مالي من شأنه انقاص مقدار ما يتقاضاه الموظف من أجر. ولا شك أن الجزاء المالي يؤثر تأثيراً كبيراً على الموظف بل وأسرته إذا كان يعتمد في معاشه على راتبه، وهذا هو الغالب⁽²⁾. وقد أكد المشرع الإماراتي في مادته (83 البند، ج) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 عندما نص على أن: "ج. الخصم من الراتب الأساسي بما لا يجاوز أجره عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا يجاوز ستين يوماً في السنة"⁽³⁾.

ث. تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من مميزات:

والمقصود بتنزيل درجة الموظف أي الهبوط إلى درجة أدنى من تلك التي يشغلها في درجات السلم الإداري⁽⁴⁾.

ويكون الخفض إلى الدرجة الأدنى مباشرة، لأن الخفض لأكثر من درجة يعتبر جزاء بالغ

القسوة⁽⁵⁾.

ج. الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة أو حرمانه منها في حدود الربع كحد أقصى:

وهو أقصى العقوبات التي توقع على الموظف العام⁽⁶⁾، كما أن آثارها تطول أفراد أسرته لا

سيما عندما يكون هو العائل الوحيد⁽⁷⁾. إذ به تنتهي الرابطة الوظيفية ويخرج الموظف من نطاق

(1) شحادة، موسى مصطفى، النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، ص40.

(2) حلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص188.

(3) المادة (83 البندج) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

(4) كرم، غازي، القانون الإداري (ط.2). عمان، الأردن: الأفاق المشرقة ناشرون (2013م)، ص144.

(5) حلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص190.

(6) حسن، محمد قدري، مرجع سابق، ص242.

(7) شتيوي، سعد، مرجع سابق، ص183.

الوظيفة العامة إما محتفظاً بمعاشه التقاعدي ومكافأة نهاية خدمته أو يحرم من أيّ منها في حدود الربع كحد أقصى⁽¹⁾.

كما أن المادة (62) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي حصرتها في: "1. لفت النظر. 2. الإنذار الكتابي. 3. الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشرة يوماً في المرة الواحدة وعلى أن لا يتجاوز 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"⁽²⁾.

وهو المسلك ذاته الذي سلكه المشرع المحلي لإمارة دبي، في المادة (199) على أن: 1. تكون الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف فيما عدا مخالفات التأخر عن الدوام وفقاً لما يلي: A. لفت نظر كتابي. B. إنذار كتابي. C. الخصم من الراتب الأساسي بما لا يتجاوز عشرة أيام لكل مخالفة وما لا يتجاوز ستين يوماً في السنة. D. الخصم من الراتب لتغطية تكلفة الخسارة أو الضرر الذي سببه الموظف للدائرة. E. الفصل من الخدمة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة أو حرمانه منها في حدود الربع كحد أقصى"⁽³⁾.

وقد حدد المشرع العقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية إيقاعها على الموظفين على سبيل الحصر، وبين أنواع العقوبات التي تقع على الموظفين من الدرجة الأولى، وما دونها من ناحية، وحدد العقوبات التي تقع على شاغلي الوظائف العليا من ناحية أخرى. فالمشرع ترك للسلطة التأديبية أن تختار وفقاً لتقديرها العقوبة التأديبية المناسبة للجريمة التأديبية، ولا يجوز للسلطة التأديبية أن تنزل أكثر من عقوبة تأديبية عن ذات الفعل المكون للمخالفة التأديبية، إلا إذا أجاز

(1) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص109.
(2) المادة (62) قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.
(3) المادة (199/ البند، 1) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006 بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.

القانون ذلك استثناءً، مثل التخفيض إلى وظيفة أدنى مع تخفيض الأجر، وذلك نزولاً عند مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية وهو من المبادئ القانونية العامة، ومثله في ذلك مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية وجسامة المخالفة التأديبية(1).

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية

تمهيد وتقسيم:

بعد ثبوت المخالفة في حق الموظف العام، تقوم السلطات التأديبية بتوقيع أحد الجزاءات التأديبية الواردة على سبيل الحصر، إلا أن السلطات التأديبية لها السلطة في اختيار الجزاء التأديبي مع مراعاة المبادئ التالية(2):-

- الفرع الأول: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية
- الفرع الثاني: محو الجزاءات التأديبية

الفرع الأول: المبادئ التي تحكم الجزاءات التأديبية

إذا كان ثبوت ارتكاب الذنب الإداري هو ما يعطي السلطة التأديبية الحق في توقيع العقوبة التأديبية فإن هذا الحق ليس مطلقاً بل تقيده جملة من المبادئ مستمدة من مبادئ القانون العامة الأساسية والمستقرة في مجال العقاب الجنائي بغرض تحقيق سيادة القانون وتأكيد حقوق الموظفين وضماناتهم(3).

وتخضع هذه الجزاءات التأديبية لعدد من المبادئ سوف يتم تناولها على النحو التالي:

(1) شعث، هالة عبد الحميد، المرجع السابق، المرجع السابق، ص251.

(2) شمل، أمينة، مرجع سابق، ص92.

(3) جهمي، خليفة سالم، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي: دراسة مقارنة (ط.2). الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2010م)، ص380.

أولاً: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

ويعني بهذا المبدأ تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وضبطها بواسطة نصوص تشريعية، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تسلط على الموظف العام عقوبات لم يتم النص عليها في القانون⁽¹⁾. ويعني ذلك أنه يجب أن تكون العقوبة التي تنزل بمرتكب المخالفة التأديبية من بين العقوبات المنصوص عليها صراحة، بحيث لا يجوز لسلطة التأديب توقيع عقوبة من غير هذه العقوبات⁽²⁾. أو أن تبدل غيرها مهما كانت الدوافع، لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على عكسه⁽³⁾.

إنه فهو سياج إجرائي غير مستهدف لذاته أو لعرقلة سير المراحل المختلفة والمتعاقبة للمساءلة التأديبية بحجة التمسك بما توفره تلك الإجراءات من ضمانات أو سلطات لكل من الفرد محل تلك المساءلة أو الإدارة الممثلة للسلطة التأديبية المختصة، بل إن التمسك بمشروعية الإجراء التأديبي هدفه الأساسي إعلاء كلمة القانون والإنصاف لمبدأ المشروعية ولتحقيق التوازن بين كافة المصالح المتقابلة لأطراف المسؤولية التأديبية، الفرد محل المساءلة التأديبية من جانب أول وجهة الإدارة المعبرة عن السلطة التأديبية المختصة من جانب ثان والعدالة من جانب ثالث⁽⁴⁾.

ولم يحدد المشرع المخالفات التأديبية على سبيل الحصر كما أنه لم يورد لتلك المحددة جزاء محدد كأصل عام. فلإدارة أن تختار الجزاء المناسب. وفي الحالات التي يحدد فيها المشرع جزاء محدداً لمخالفة تأديبية معينة فإن السلطات الإدارية ملزمة بهذا الجزاء كما هو الحال بالنسبة لمخالفات الدوام الرسمي حيث قسمها إلى عدد من أنواع (مخالفات متعلقة بمواعيد العمل المقررة، مخالفات متعلقة بالتوقيع، مخالفات متعلقة بمغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر مقبول، مخالفات

(1) كباسي، انتصار، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، رسالة ماجستير، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر (2015م)، ص26.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة: ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه (ط.1). القاهرة، مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية (2008م)، ص15.

(3) صروخ، مليكة، المرجع السابق، ص73.

(4) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الإجراءات التأديبية: مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام مع دراسة لأحكام قضاء مجلس الدولة، القاهرة، مصر: دار الكتاب الحديث (2008م)، ص20.

متعلقة بالانتظام الفعلي للدوام) وحدد جزاءات مرتكبيها وفقاً لأحكام المادة (119) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018(1).

ومن الأحكام القضائية في دولة الإمارات فيما يتعلق بمبدأ شرعية الجزاء ما جاء في حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية بأنه: "لما كان الطاعن عند إحالته إلى المحاكمة التأديبية في الدرجة السادسة الإدارية وهي أدنى درجات الكادر الإداري، فإن مجازاته بخفض درجته إلى الدرجة الثامنة الكتابية تنطوي على خفض الكادر الذي كان يشغل إحدى درجاته، وخفض الكادر ليس من الجزاءات التأديبية التي ورد النص على جواز توقيعها على الموظفين على سبيل الحصر، ولا حجة في القول بأنه ما دامت السلطة التأديبية المختصة تملك توقيع عقوبة الفصل من الوظيفة فإنه من باب أولى أن توقع أي جزاء أدنى من الفصل كخفض الكادر، ذلك أن الجزاءات التأديبية شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، لما يترتب عليها من آثار خطيرة على حقوق الموظف وحياته الوظيفية، فلا محل أصلاً لإعمال القياس والاستنباط لخلق جزاءات لا يجوز تقريرها إلا بنص صريح"(2).

ثانياً: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية

تعددت تعريفات الفقه الإداري لمبدأ التناسب كمبدأ هام يحكم اختيار الجزاء التأديبي فعرّفه أغلبية الفقه الإداري بأنه: تقدير أهمية السبب ومدى توافق هذا السبب مع محل القرار الإداري، فالتناسب له عنصران (السبب والمحل) وهو أحد ملامات القرار الإداري، بل اعتبره البعض أهم عناصر الملاءمة في القرار الإداري. وفي تحديد الطبيعة القانونية لهذا المبدأ ذهب بعض الفقهاء إلى أن التناسب في مجال القرار التأديبي هو عملية حسابية بسطها الجريمة ومقامها العقوبة

(1) للمزيد من التفصيل أنظر: المادة (119) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، طعن إداري رقم 16 لسنة 2011م، جلسة الأربعاء الموافق 25 مايو سنة 2011م. نقلاً عن: عجمي، فهد مناحي حمد، مبدأ الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن (2013م)، ص20.

وحاصلها ملاءمة القرار في حين رأى البعض الآخر أن التناسب هو الملاءمة بين المخالفة (سبب القرار التأديبي) والعقوبة (محل القرار التأديبي)، والنتيجة التي يؤدي إليها (غاية أو هدف القرار التأديبي) من التأديب(1).

ويعني هذا المبدأ أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف في تحديده مدى تناسبه مع درجة المخالفة التي ارتكبها الموظف، آخذة في الاعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملازمة للمخالفة(2). والأصل العام أن السلطة التأديبية تملك سلطة اختيار الجزاء الملائم لكل مخالفة تأديبية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية(3). وإعمالاً لمبدأ الملاءمة يتعين أن يكون الجزاء التأديبي مناسباً مع المخالفة التأديبية التي يرتكبها الموظف، وإنه وإن كانت السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة بالجزاءات الواردة في القانون أو اللائحة وتتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن إلا أنه يتعين عليها أن تطبق مبدأ الملاءمة عند توقيع الجزاء، بحيث لا يكون هناك شطط أو انحراف أو غلو في توقيع الجزاء الذي لا يتناسب مع المخالفة(4).

وللسلطات التأديبية في دولة الإمارات العربية المتحدة الحق في تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء تأديبي، وقد نصت المادة (83/البند2) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على ذلك أن: "... 2. يتم توقيع الجزاء المناسب على الموظف حسب جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة"، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بالضوابط التالية(5):-

1. أن يتم اختيار الجزاء التأديبي من بين الجزاءات التأديبية الواردة على سبيل الحصر.

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص150.

(2) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص181.

(3) خاطر، شريف يوسف حلمي، المرجع السابق، ص234.

(4) كامل، علي، المرجع السابق، ص240.

(5) شمل، أمنة، مرجع سابق، ص101.

2. في حالة تحديد المشرع جزاء تأديبي معين لمخالفة معينة، فعلى السلطات التأديبية الإلتزام بذلك.

3. إن مناط مشروعية تحديد السلطة التأديبية للجزاء التأديبي ألا يشوب استعمالها غلو، وفي هذه الحالة إذا قامت السلطة التأديبية بتوقيع جزاء تأديبي لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، فإن هذا القرار التأديبي يشوبه الغلو، ويكون غير مشروع ويخضع لرقابة القضاء.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة على ما سبق على أنه: "إذا كانت السلطات التأديبية لها سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة، شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"⁽¹⁾.

كما أشارت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات في حكم لها بأنه: "تتجه إرادة الإدارة لتوقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة، وفي حدود النصاب المقررة، ولها في هذا الشأن سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها هذا سائغاً لا يشوبه غلو بعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره"⁽²⁾.

(1) اتحادية عليا في الطعن رقمي 147 ، 160 لسنة 2008 ق.ع نقض إداري، جلسة يوم الأحد الموافق 2008/6/15 م ، حكم غير منشور. نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص101.
(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا والصادر في جلسة 17 يونيو 2001م، في الطعن رقم 211، لسنة 21 ق، مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا، في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري، من 1975م، وحتى 2005م، نقلاً عن: سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص159.

ثالثاً: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي

فالجزاء التأديبي يفرض على شخص الموظف العام مرتكب المخالفة دون غيره، دون أن تمنع الشخصية من تأثير الجزاء بشكل غير مباشر على عائلة الموظف ودائنيه كما في حال فرض جزاء مالي كالخصم من الراتب(1). ويرد على مبدأ الشخصية استثناء واحد يتمثل في فرض الجزاء التأديبي على مصدر القرار وليس على مرتكب المخالفة وهو ما نص عليه المشرع في المادة (81/البند1) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أن: "1. كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء، ولا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر"(2).

وقد استقرت أحكام المحكمة العليا في الإمارات العربية المتحدة على أن المسؤولية التأديبية شخصية وأن العقوبة شخصية، وأن ذلك يعد مبدأ عاماً يجد مصدره في الشرائع السماوية وفي أحكام الدستور والقانون، وبأن الخطأ لا يفترض حدوثه، فلا يجوز مساءلة الموظف نتيجة حدوث خسارة أصابت أحد المشروعات العامة ما لم يثبت في حق هذا الموظف خطأ أو إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان وشخص من نسب الخطأ إليه(3).

(1) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص177.

(2) المادة (1/81) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.
(3) المحكمة العليا الإماراتية، طعن رقم 300 لسنة 2010 نقض إداري جلسة 2011/11/26. نقلاً عن: عجمي، فهد مناحي حمد، مبدأ الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية، المرجع السابق، ص26.

رابعاً: مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي عن المخالفة الواحدة أن لا يعاقب الموظف مرتين على الفعل ذاته المكون للجريمة بجزاءين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو بجزاءين لم يقض باعتبار أحدهما تابِعاً للآخر⁽¹⁾.

وهو ما أكدته المادة (81/ البند3) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م "1. ... 2. ... 3. لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء"⁽²⁾.

ومبدأ عدم جواز تعدد العقوبات يجد مبرره في تحقيق الاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقضي بعدم المعاقبة عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه، وإن مسؤولية مرتكب الخطأ يجب أن تتحدد في نطاق خطأ أقدم على ارتكابه، فضلاً على أن عدم احترام هذا المبدأ وتوقيع عقوبة أخرى يمثل اعتداءً على العقوبات التأديبية الموقعة من قبل السلطة المختصة، كما يعد انحرافاً وإخلالاً عن مبدأ المشروعية⁽³⁾.

ولتطبيق مبدأ وحدة الجزاء التأديبي يلزم توافر شروط معينة وهذه الشروط هي:

1- وحدة المخالفة الوظيفية:

يقصد بوحدة المخالفة الوظيفية هي نفس المخالفة التي سبق أن عوقب الموظف من أجلها، كما أن وحدة المخالفة تنقسم إلى قسمين:

أ. وحدة الموضوع:

إذا اتحد الجزاءان الموقعان على الموظف عند ارتكابه للمخالفة الواحدة كان في ذلك تعدداً للجزاء وتعارضاً مع مبدأ وحدة الجزاء، أما إذا اختلفت طبيعتها بأن كان أحدهما تأديبياً والآخر

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص102.

(2) المادة (3/81) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

(3) محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007م، ص119.

جزاءً جنائياً فلا تعدد في هذه الحالة، حيث إن العقاب الجنائي لا يحول دون توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك لاستقلال كل من الجريمة التأديبية والجنائية(1).

ب. وحدة السبب:

وتعني أن يكون سبب الجزاء الثاني قائماً على نفس الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الأول، فإذا اختلفت الوقائع المادية التي يقوم عليها جزاء الثاني عن تلك التي سبب بها القرار الأول، فلا توجد هذه الوحدة وهنا يكون لسلطة التأديب أن توقع جزاءين لوجود مخالفتين مختلفتين(2).

2- وحدة السلطة التأديبية المختصة:

يشترط لحدوث ازدواج في الجزاءات التأديبية أن يصدر جزاءين من السلطة التأديبية المختصة نفسها، ولكن إذا تعددت السلطات التأديبية في مواجهة الموظف لأكثر من سلطة وقامت كل منهما بتوقيع عقوبة تأديبية عليه على نفس الخطأ فلا قيام لحالة الازدواج في الجزاء(3).

ومن التطبيقات القضائية لدولة الإمارات قضت المحكمة الاتحادية بإلغاء القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف لعدم مشروعيته ومخالفته لأحكام القانون حيث اتخذت ضد الموظف إجراءات عن واقعة واحدة، حيث جاء في الحكم "الموظف الذي ينقطع عن عمله بغير إذن ولا عذر مقبول لمدة أكثر من خمسة عشر يوماً، تقوم في شأنه قرينة قانونية باعتباره مستقياً، وللجهة الإدارية أعمال حكم هذه القرينة في حقه، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة بقوة القانون منذ تاريخ انقطاعه أو انتهاء الإجازة، وهذه القرينة مقررة لصالح الجهة الإدارية، فلها بسلطتها التقديرية إما أن تعتبر الموظف مستقياً، وإما أن تتخذ ضده الإجراءات التأديبية، باعتبار أن انقطاعه بدون إذن أو بغير عذر مقبول، يشكل مخالفة إدارية تستوجب المؤاخذه، وفي هذه الحالة لا يجوز اعتبار الموظف مستقياً، فإذا ما تصرفت الجهة الإدارية على خلاف ذلك.... واتخذت

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص53.

(2) فحلي، راشد محمد، المرجع السابق، ص87.

(3) شمل، أمنة، مرجع سابق، ص104

ضد الطاعن الإجراءات التأديبية عن ذات واقعة انقطاعه عن العمل، وانتهت في 2005/2/7 إلى مجازاته بالخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، ومن ثم تكون الجهة الإدارية المطعون ضدها بما لها من سلطة تقديرية، قد تغاضت عن اعمال أحكام القرينة القانونية المقررة لصالحها وسلكت تجاهه طريق المساءلة التأديبية عن ذلك الانقطاع على النحو السابق بيانه، وما كان ينبغي لها والحال كذلك، أن تعود وتصدر قرارها رقم 920 لسنة 2005 بإنهاء خدمة الطاعن للانقطاع عن العمل، لأنها بهذا القرار تكون قد اتخذت ضده إجراءات عن واقعة واحدة، لا يجوز لها الجمع بينهما في ذات الوقت، ومن ثم فإن القرار المذكور يكون غير قائم على سببه المبرر له، ومنطوياً على مخالفة لأحكام القانون، تصمه بعدم المشروعية⁽¹⁾.

خامساً: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

مفاد هذا المبدأ أن مرتكب المخالفة التأديبية، يعاقب بالجزاء الوارد في القانون الساري وقت صدور قرار الجزاء وأن هذا الجزاء لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه. فيجب عند صدور القرار التأديبي عن المخالفة التي يرتكبها الموظف مراعاة تطبيق القانون الساري وقت صدور القرار التأديبي، لا القانون الذي كان سارياً وقت وقوع المخالفة، ومقتضى ذلك أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات الواردة في القانون الجديد، وذلك إعمالاً للأثر المباشر للقانون، فإنزال عقوبة معينة مشروط بأن تكون هذه العقوبة واردة في القانون النافذ وقت توقيع العقوبة بغض النظر عن القانون الواجب التطبيق وقت ارتكاب المخالفة⁽²⁾.

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم 497 لسنة 2009 إداري، جلسة الأربعاء الموافق 2010/1/20، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص102.
(2) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، قضاء التأديب: ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، مصر: دار الكتب الحديث (2008م)، ص80.

الفرع الثاني: محو الجزاء التأديبي وانقضائه

أولاً: تعريف محو الجزاء

المحو رد الاعتبار التأديبي، أو إعادة النظر في الجزاءات السابق توقيعها على الموظف أو التخلص من الآثار المستقبلية للجزاءات التأديبية جميعها تسميات مختلفة لمضمون واحد هو القيام بإزالة حالات عدم الأهلية والحقوق التي أسقطت وتم تجريد الموظف منها بسبب الجزاء الموقع عليه، والذي تم تنفيذه بالفعل بمعنى إزالة الآثار التي كان من الممكن أن تترتب مستقبلاً على الجزاء وذلك اعتباراً من تاريخ صدور قرار المحو المتعلق بها⁽¹⁾. ويقصد به أيضاً إزالة الآثار بعد مرور فترة زمنية على توقيعها إذا ثبت لدى السلطة المختصة حسن سلوك الموظف خلالها⁽²⁾.

وتقضي قوانين الموظفين الحديثة بمحو الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء مدد معينة – تتراوح بين بضعة أشهر وبضع سنين – دون أن توقع خلالها على الموظف أي عقوبة تأديبية، ويترتب على محو الجزاء التأديبي اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ويتم المحو بقرار من الإدارة إذا رأت من التقارير المقدمة عن الموظف أن سلوكه وعمله منذ توقيع الجزاء كانا مرضيين. ولا شك في فائدة محو العقوبات بالنسبة للعائدين إلى رشدهم من الموظفين الذين سبق عقابهم تأديبياً. فهو نوع من قبول التوبة لمن أقلع عن الخطأ، يفتح أمامه باب الأمل من جديد في مستقبل وظيفي لا تشوبه شائبة أو تدنسه نقط سوداء، وفي ذلك راحة نفسية للموظف لها أثرها على حسن عمله وانتظام حياته الوظيفية. كما أن الله سبحانه وتعالى يقبل التوبة من عباده التائبين، فكيف بولاة الأمور من الناس أن يرفضوها⁽³⁾. فمحو الجزاء التأديبي الموقع على الموظف هو طمس الجزاءات التأديبية والمخالفات التأديبية بإزالة كل أثر لها، وذلك بعد مرور مدة معينة إذا حسنت أخلاقه خلالها ولم يرتكب ما يعرضه للجزاء، وبإجراءات إدارية محددة تنفيذاً لحكم القانون. فهو بمثابة رد اعتبار إلى الموظف رداً إدارياً بعد انقضاء مدة معينة، وبحسب نوع

(1) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص273.

(2) شحادة، موسى مصطفى، النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، مرجع سابق، ص60.

(3) حلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص195 وما بعدها.

الجزاء التأديبي. وقد يتم هذا المحو بقوة القانون أو بموجب قرار إداري يصدر بناء على طلب الموظف بعد توقيع الجزاء التأديبي عليه⁽¹⁾. وهذا يعني إزالة آثاره بالنسبة للمستقبل بعد مضي مدة معينة على توقيعه. كما أنه يختلف عن سقوط الحق في توقيع الجزاء الذي يقوم على عدم توقيعه أساساً⁽²⁾.

والحكمة المرجوة من وراء تقرير هذا المحو هي فتح باب الأمل والالتزام والانضباط أمام الموظف لبدء حياة وظيفية خالية من الشوائب والجزاءات⁽³⁾، كما أن الموظف الذي ثبت قيامه ببذل كافة ما يملك من جهد لإصلاح نفسه يجب ألا يظل موصوماً بالانحراف وعدم إمكان إصلاحه بسبب الجزاء الذي سبق توقيعه عليه⁽⁴⁾.

فبقاء الجزاءات التأديبية في ملف الموظف يترك أثراً سيئاً في حياته الوظيفية مما يدفع البعض إلى حالة اليأس لا يكون لها آثارها السيئة لا بالنسبة إلى الموظف وحده ولكن أيضاً بالنسبة للجهة الإدارية التي يعمل بها، في حين أن فتح باب التوبة أمام الموظف المقصر يشجعه على الاستقامة وعلى تدارك ما فرط من أمره، وتلك غاية نبيلة ومشروعة⁽⁵⁾.

ومن أجل تشجيع العاملين على عدم العودة إلى ارتكاب المخالفات والسعي نحو الاستقامة وتحفيزاً لهم على حسن قيامهم بواجباتهم الوظيفية فقد وضع المشرع نظام محو الجزاء التأديبي حتى لا يظل عالقاً بالموظف طيلة حياته الوظيفية⁽⁶⁾.

ولقد أقر المشرع الإماراتي محو الجزاء التأديبي في المادة (94) من من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أن: "يلغى الأثر القانوني للجزاءات الإدارية الموقعة على الموظف، ويعتبر كأن لم تكن، بانقضاء المدد

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص184.

(2) خاطر، شريف يوسف حلمي، مرجع سابق، ص247.

(3) كامل، علي، مرجع سابق، ص253.

(4) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص273.

(5) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص184.

(6) خاطر، شريف يوسف، مرجع سابق، ص247.

التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا الغرض، على أن تحسب تلك المدد من تاريخ صدور الجزاء وتسقط في حالة معاودة الموظف لارتكاب أية مخالفة قبل انقضاءها⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (120) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 الحالات التي يتم فيها محو العقوبة التأديبية عن الموظف العام فنصت على أن:- "يلغى الأثر القانوني للجزاء بانقضاء المدد الزمنية الآتية:-

1. ثلاثة أشهر في حالة لفت النظر الخطي. ستة أشهر في حالة الإنذار الخطي.
2. سنة واحدة في حالة الجزاءات الأخرى.

وفي جميع الأحوال تحتسب المدة من تاريخ توقيع الجزاء، ويترتب على إلغاء الجزاء اعتباره كأن لم يكن من ناحية الأثر القانوني، ولا تمحى الجزاءات المشار إليها قبل انقضاء هذه المدد.

وعلى إدارة الموارد البشرية اتباع إجراءات الموارد البشرية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية الاحتفاظ بسجل الكتروني للموظف عن العقوبات التي تفرض على الموظف⁽²⁾.

ويستفاد من النصين السابقين مايلي⁽³⁾:

أولاً: أن محو الجزاء التأديبي يتم بحكم القانون بمجرد توافر شروطه دون حاجة لصدور قرار إداري

ثانياً: محو الجزاء يشمل كل الجزاءات الإدارية

ثالثاً: يشترط المشرع لمحو الجزاء شرطين متلازمين وهما

(1) المادة (94) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.
(2) المادة (120) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.
(3) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص114.

(1) **شرط المدة:** والمتمثل في مرور مدة زمنية محددة على فرض كل نوع من أنواع الجزاءات الإدارية، فلا بد من مرور ثلاثة أشهر على تاريخ صدور قرار توقيع جزاء لفت النظر الخطي، وستة أشهر على صدور قرار فرض الإنذار الخطي و مرور سنة واحدة في حالة الجزاءات الأخرى.

(2) **عدم ارتكاب الموظف لأي مخالفة خلال المدة المشار إليها أعلاه:**

فمحو الجزاء إذن إنما يتعلق بموظف تائب عائد إلى رشده وسلوكه النظيف السليم، فلا يمكن والحال كذلك أن يتحقق المحو لأي موظف عاد وارتكب مخالفة تأديبية أخرى ليثبت وبدون شك أن الجزاء التأديبي الأول لم يردعه ليعود إلى رشده.

رابعاً: يرتب المحو زوال الآثار القانونية المستقبلية للجزاء التأديبي، واعتباره وكأن لم يكن من تاريخ المحو دون أن يشمل ذلك ما رتبته المحو من آثار مادية أو معنوية.

فمحو العقوبات التأديبية له آثار إيجابية ليس فقط على حياة الموظف المهنية وإنما أيضاً على الإدارة ذاتها، على أساس أنه يمثل نوعاً من قبول التوبة لمن أراد العدول عن الخطيئة مما يشجعه على الاستقامة عند مباشرته وظيفته والتطلع إلى آفاق أرحب ومستقبل وظيفي أفضل، فهو نوع من قبول التوبة لمن أقلع عن الخطأ، يفتح أمامه باب الأمل من جديد في مستقبل وظيفي لا تشوبه شائبة، وفي ذلك راحة نفسية للموظف لها آثارها على حسن عمله وإنتظام حياته الوظيفية(1).

(1) حسن، محمد قدرى، مرجع سابق، ص245.

ثانياً: انقضاء الجزاء التأديبي

ينأتى انقضاء الجزاء التأديبي لتحقيق غايتين مهمتين وهما(1):

الأولى: تتمثل في إبعاد الموظف العام عن التهديد بسلاح الجزاء التأديبي طوال حياته على ارتكابه لمخالفة إدارية أو مالية. الثانية: تتمثل في حفز الإدارة ومسارعتها في اكتشاف مخالفات موظفيها وتوقيع ما تراه مناسباً ومتناسباً معها من الجزاءات فإن التشريعات الوظيفية تنص على سقوط حق الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي وفقاً لشروط خاصة. وقد جاء موقف المشرع الإماراتي متفقاً مع التشريعات المقارنة في المادة (85/ البند 1,2) المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 والتي تنص على أنه: "1. تسقط المخالفة الوظيفية بموت الموظف أو بإنقضاء سنتين من تاريخ ارتكابه لها، وتنقطع هذه المدة باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق فيها أو بإحالة الموظف إلى لجنة المخالفات أو إلى الجهات القضائية المختصة وتسري مدة جديدة من تاريخ آخر إجراء اتخذ في المخالفة. 2. إذا تعدد الموظفون المنسوب لهم ارتكاب نفس المخالفة فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت بحقهم إجراءات قاطعة للمدة، على أن تبدأ مدة سقوط جديدة من اليوم التالي لآخر إجراء اتخذ فيها"(2). وبموجب من المادة (84) من ذات القانون، فإن استقالة الموظف العام لا يحول دون الاستمرار في مساءلته تأديبياً(3).

(1) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص183.

(2) المادة (85/ 1,2) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

(3) نص المادة (84) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م على أن: "لا تحول استقالة الموظف دون الاستمرار بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالمخالفة المرتكبة منه...".

المبحث الثالث: السلطة التأديبية للموظف العام

تمهيد وتقسيم:

تتنوع نظم التأديب في الدول المختلفة، وهذا الاختلاف وإن كان يرجع في بعض أسبابه إلى مصادر تاريخية وإلى أسباب مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع إلا أن للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثيراً مباشراً على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب(1).

ومن أبرز صور التماثل بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي أن كليهما له خاصية الردع عن سلوك مؤثم ينطوي على مخالفة القانون، إلا أنه من أبرز خصائص الجزاء التأديبي إسناد الإختصاص بتوقيعه إلى الجهة الإدارية، وهو بذلك يختلف عن الجزاء الجنائي والذي لا يملك توقيعه إلا القضاء وحده(2).

إن الإدارة العامة هي مسألة علاقات إنسانية، ليست بين الإدارة والأفراد الذين تتعامل معهم خارجها، بل أيضاً الأفراد العاملين داخل الإدارة ذاتها، ولذلك يعتمد الشيء الكثير على نمط العلاقة داخل الإدارة والعلاقات المتبادلة بين الأفراد الرسميين بعضهم ببعض وأن تكون الرقابة على الأفراد العاملين داخل الإدارة عن طريق التدرج الرئاسي الذي يشير إلى علاقة العمل المباشرة بين الرؤساء والمرؤوسين. إن السلطة التأديبية هي سلطة توقيع الجزاء في حالة وجود مخالفة(3).

فالسلطة التأديبية تقوم بدورين في مجال التأديب الدور الأول وهو تحديد الجريمة التأديبية،

أما الدور الثاني فهو ينحصر في تحديد العقوبة التأديبية(4).

(1) محارب، علي جمعة، المرجع السابق، ص15.

(2) شتيوي، سعد، مرجع سابق، ص49.

(3) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص263 ومابعداها.

(4) صروخ، مليكة، مرجع سابق، ص35.

- **المطلب الأول:** مفهوم السلطة التأديبية وبيان أساسها.
- **المطلب الثاني:** السلطة التأديبية المعنية بتوقيع العقوبة التأديبية والضوابط التي تحكمها.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية وبيان أساسها

تمهيد وتقسيم:

سلطة التأديب هي تلك السلطة التي يحددها أو يعينها المشرع للقيام بمهمة تأديب الموظفين سواء في الإدارات والمصالح الحكومية أم في وحدات القطاع العام، بحيث تصبح هذه السلطة هي المختصة وحدها دون غيرها بمباشرة تلك المهمة. بمعنى أنه لا تختص أية سلطة أخرى بأمر تأديب الموظفين إلا إذا نص القانون على ذلك، كما لا تملك سلطة التأديب الأصلية أن تفوض في اختصاصها إلى سلطة أخرى إلا في حدود التشريع الذي ينظم مثل هذا التفويض⁽¹⁾.

وللوقوف على مدلول السلطة التأديبية لا بد لنا من تحديد مفهوم هذه السلطة، ومن ثم نقوم بدراسة الأساس القانوني الذي تستند عليه هذه السلطة في توقيعها للجزاء التأديبي، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

- **الفرع الأول:** المقصود بالسلطة التأديبية
- **الفرع الثاني:** أساس سلطة التأديب

الفرع الأول: المقصود بالسلطة التأديبية

وتعد السلطة التأديبية – بصفة عامة – تعبيراً عن الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان

(1) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan026441.pdf>

من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية، وذلك على ضوء الشروط والأوضاع المحددة قانوناً في حالة ثبوت ارتكاب اخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها(1).

كما يقصد بالسلطة التأديبية أنها "الجهة أو الهيئة أو الفرد الذي خوله المشرع قانوناً صلاحية توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون المخالفات التأديبية، وذلك بهدف تحقيق النظام داخل المرافق العامة، وكفالة حسن سيرها بانتظام واطراد"(2).

وتعرف السلطة التأديبية بأنها: الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها التفويض في التأديب إلا بنص. أي لا يجوز لها أن تتنازل عن اختصاصها التأديبي عن طريق التأديب إلا بنص صريح وواضح" وتعرف أيضاً بأنها: "الجهة أو الهيئة أو الفرد الذي يخوله القانون سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون المخالفات التأديبية بقصد تحقيق النظام داخل المرافق العامة بما يضمن حسن سيرها بانتظام واضطراد ويحقق الأهداف المنشودة من الإدارة العامة في إشباع حاجات الجمهور المتعامل معها"(3).

ويعرفها الباحث بأنها: "الجهة التي أتاح لها القانون الحق في معاقبة ومجازاة الموظف تأديبياً، وتقع معاقبة الموظفين على عاتق الرؤساء والإداريين إذا ما خالفوا واجباتهم الوظيفية".

والسلطة التأديبية، أو الجهة التي تملك حق التأديب لا تُحدد على نفس المنوال، فهي تختلف باختلاف الأنظمة القانونية، فبعض الأنظمة تعهد بهذه السلطة إلى جهة الإدارة كالرئيس الإداري،

(1) عفيفي، مصطفى، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمأن: دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية للعاملين في مصر والكويت والدول الأجنبية، القاهرة، مصر: مطبعة حسان (1982م)، ص15. أنظر أيضاً:

- ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص220.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص21.

(3) فراج، أماني زين بدر، مرجع سابق، ص219.

ومنها ما تعهد بها إلى جهة القضاء، ومنها ما تعهد بها إلى نظام مختلط بين النظامين السابقين وهو ما يعرف بالنظام شبه القضائي(1).

الفرع الثاني: أساس سلطة التأديب

يتحدد أساس سلطة التأديب بنوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة، إلا أن هذه العلاقة قد مرت بمراحل، وقيلت في صدها نظريات متعددة نجملها في نقطتين(2):-

أ. الإتجاه الأول: يرى أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تعاقدية (النظرية التعاقدية).

ب. الإتجاه الثاني: يرى أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية، وهذا هو الرأي الراجح(3).

وفيما يلي نستعرض مضمون هاتين النظريتين على نحو مختصر:

أولاً: النظرية التعاقدية

تقوم هذه النظرية على أساس أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية(4)، يترتب عليها التزامات متبادلة، ينبغي لكل من الطرفين مراعاتها(5)، ومن ثم فالأخطاء الوظيفية تعتبر اخلافاً بالتزام عقدي يسمح للطرف الآخر بممارسة حق العقاب التأديبي(6). ووفقاً لهذه النظرية فإن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية مضمونها إفصاح الموظف عن إرادته بقبول الالتحاق بتلك الوظيفة، يقابله موافقة من جانب الإدارة، يعبر عنه بقرار التعيين(7)، فإذا كان الموظف يباشر عملاً قانونياً فإنه يوصف بأنه (عقد وكالة)، بينما إذا كان الموظف يباشر عملاً مادياً جسمانياً فإنه يوصف بأنه (عقد ايجار)، وإذا كان أنصار هذه

(1) عجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام: دراسة مقارنة (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة (2007م)، ص37.

(2) صروخ، مليكة، مرجع سابق، ص38.

(3) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص21.

(4) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص221.

(5) صروخ، مليكة، مرجع سابق، ص39.

(6) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص221.

(7) شحادة، موسى مصطفى، النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، مرجع سابق، ص28.

النظرية التعاقدية قد اتفقوا على أن الرابطة التعاقدية هي أساس العلاقة بين الدولة والموظف، إلا أنهم اختلفوا في تكييفهم لتلك العلاقة على أنها من روابط القانون الخاص أو من روابط القانون العام⁽¹⁾.

1) رابطة عقدية في نطاق القانون الخاص:

اعتمدت هذه النظرية في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، إبان سيادة أحكام وقواعد القانون الخاص، وتطبيقها على مختلف أوجه النشاط، وذلك في بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر، حيث ذهب الرأي الغالب في الفقه والقضاء إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، على أساس أنها علاقة تعاقدية خاصة، شأنها شأن غيرها من العلاقات الأخرى بالمجتمع، وتخضع هذه العلاقة إلى قاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين. فالالتحاق بالوظيفة العامة، وفق منطوق هذه النظرية، لا يتم إلا بتوافق الإرادتين، إرادة الموظف، وإرادة الإدارة، أي بعد تلاقي الإيجاب الصادر من الموظف بقبول الإدارة، عندها ينعقد العقد، والذي بدوره يحدد - أي العقد - الالتزامات المتبادلة لكلا الطرفين (الموظف والإدارة)، وهذا العقد يختلف باختلاف طبيعة العمل المطلوب إنجازه، فيعتبر عقد إيجارة خدمات إذا عهد للموظف بالقيام بأعمال مادية، وعقد وكالة إذا عهد إليه القيام بأعمال قانونية. وأياً كانت صفة هذا العقد فإنه يرتب التزامات متبادلة على طرفيه، الموظف والإدارة، فالموظف عليه تنفيذ واجباته الوظيفية، والإدارة عليها تقديم الأجور والمكافآت المالية، وفي حال إخلال الموظف بالتزاماته، فإن هذا يعني إخلاله بالعقد المبرم بينه وبين الإدارة، الأمر الذي يعطي الإدارة الحق في ممارسة سلطة التأديب⁽²⁾.

وقد وجه الفقه انتقادات شديدة لهذه النظرية، لعدم توافر العناصر الشكلية والموضوعية

للعقد، ومن أهم أوجه النقد الذي وجه لهذه النظرية ما يلي:-

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص22. أنظر: شعث، هالة عبد الحميد، المرجع السابق، المرجع السابق، ص177.
(2) عجارمة، نوفان العقيل، المرجع السابق، ص38 وما بعدها.

أ. إنكار وجود عقد أساساً، وذلك لانتهاء ركني العقد وهما (الإيجاب والقبول) حيث يتطلب وجودهما حصول مفاوضات بين طرفي العقد من أجل الوصول إلى اتفاق حول شروط العقد وهو غير موجود عند تعيين الموظف حيث يتم هذا التعيين بقرار من الجهة الإدارية بدون أن يتضمن الإشارة لحقوق وواجبات الموظف(1).

ب. أن العقد المدني تحكمه قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وعلى ضوء هذه القاعدة، فإنه لا يحق للإدارة أن تعدل مركز الموظف أو تمس به، إلا بموافقة الموظف، والاتفاق معه، بوصفه الطرف الثاني في العقد. وهذا ما يتعارض ويخالف مبدأ دوام سير المرافق العامة وانتظامها، حيث يقضي هذا المبدأ بحسن سير عمل المرفق، وكما إن الأخذ بفكرة العقد تخالف مبدأ قابلية المبدأ للتعديل أو التغيير، وما يتطلبه هذا المبدأ في أحيان كثيرة من ضرورة إجراء تعديل وتغيير في قواعد وأسس التوظيف، وفي حقوق والتزامات طرفي العلاقة التعاقدية، أو تغيير الوضع الوظيفي للموظف. وإن مراعاة هذه المبادئ والأخذ بها واحترامها من شأنه أن يؤدي إلى عدم استطاعة الموظف أن يناقش مشروعية التغيير والتعديل، وإلى عدم الاعتراض على أي تعديل يجريه المرفق، عندما يكون هذا التعديل مجحفاً بحقه(2).

ت. إن تكيف العلاقة ما بين الموظف والدولة على أساس أنها علاقة تعاقدية، طبقاً لقواعد القانون الخاص، يتنافى مع مبدأ المساواة بالنسبة لكافة الموظفين والتي تتمثل أوضاعهم وظروفهم القانونية، إذ يترتب على هذا التكيف الاختلاف في الحقوق والواجبات، وتباين تلك الواجبات من شخص لآخر، نظراً لاختلاف قدرتهم على التفاوض والمساومة عند إبرام العقد مع الإدارة، وهو ما قد يضر بالمصلحة الخاصة للموظفين والمصلحة الخاصة

(1) فقيهي، علي بن موسى، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي (ط.1). الرياض، المملكة العربية السعودية: مكتبة القانون والاقتصاد(2013م)، ص40.
(2) قيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دبي، الإمارات العربية المتحدة: القيادة العامة لشرطة دبي، كلية شرطة دبي (2004م)، ص156.

للدولة حيث تتأثر عملية التوظيف بالاعتبارات السياسية والعلاقات الشخصية، الأمر الذي يفتح المجال واسعاً للتمييز والمحاباة والمحسوبية.

ث. إن تكيف العلاقات على أساس أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص لا يحقق الصالح العام، لأن رعاية الوظيفة وهي ذات اتصال وثيق بالصالح العام تقتضي استبعاد أن تكون هذه العلاقة تعاقدية، لما يبني على ذلك من أن تكون الوظيفة العامة موضوعاً للاستغلال والمساومة الأمر الذي يترتب عليه مساس خطير بالصالح العام⁽¹⁾.

(2) رابطة عقدية في نطاق القانون العام:

نتيجة للنقد الذي وجه إلى النظرية السابقة، اتجه جانب كبير من الفقه في فرنسا ومصر، إلى اضافة نوع من المرونة على هذه النظرية، حيث ذهبوا إلى تأسيس علاقة الموظف بالدولة على عقد من عقود القانون العام⁽²⁾، حيث أن هذا العقد يهدف إلى حسن سير المرافق العامة، وبالتالي يكون قابلاً للتعديل من قبل الدولة، فإذا أحل الموظف بالتزاماته الوظيفية الناتجة عن هذا العقد، جاز للدولة حينها مساءلته تأديبياً، وهي تستقل بهذا الامتياز من دون موافقة مسبقة من قبل الموظف، عن طريق التعاقد بصفة استثنائية، للحصول على بعض الكفاءات النادرة من الموظفين، وعندئذ تكون علاقة هؤلاء فقط بالإدارة علاقة توصف بأنها تعاقدية من علاقات القانون العام⁽³⁾.

ومع ذلك، وعلى الرغم من إضفاء طابع المرونة على هذه النظرية، إلا أنها لم تسلم من

النقد، ومن أبرز ما وجه لها من انتقادات ما يلي:

(1) عجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص40.
(2) شحادة، موسى مصطفى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010، والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم بقانون، مرجع سابق، ص31.
(3) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص39.

أ. ما زالت هذه النظرية تعتبر أن العلاقة ما بين الموظف والدولة هي علاقة عقدية، أي لا بد من توافق إرادتين من أجل انعقاد العقد، وفي حقيقة الأمر أن الموظف يعين من قبل الدولة بإرادتها المنفردة وليس بتلاقي الإرادتين.

ب. أن العقد الإداري كالعقد المدني فيه حقوق والتزامات لا تملك الإدارة في ظل الظروف العادية، إجراء أي تعديل لها، وإذا حدثت ظروف تستوجب التعديل، فمن حق المتعاقد المطالبة بالتعويض إذا ما توافرت شروطه، كما له أن يطالب فسخ العقد إذا لم تحترم الإدارة مسألة التوازن المالي للعقد، وهذا لا يتوافق مع حقيقة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، والتي تملك حق تعديل المركز القانوني له، بما في ذلك تعديل العقد أو فسخه دون أن يتوقف الأمر على موافقته.

ت. إن العلاقة العقدية تفترض دخول طرفي العقد في مرحلة تفاوض قبل إبرامه، وهما الموظف والإدارة، ومما يترتب على ذلك أن شروط والتزامات العقد سوف تختلف من شخص إلى آخر، وهذا يتنافى مع المبادئ الدستورية التي تنص على مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات، وهذا يتنافى أيضاً مع ما استقر عليه العمل من أن المراكز الوظيفية تنظم بقواعد عامة مجردة تطبق على الكافة ودون استثناء.

ث. يرى جانب من الفقه أن هذه النظرية غير صالحة حتى في مجال عقد العمل في القانون الخاص، فعقد العمل له أهمية كبيرة في تنظيم العلاقات بين رب العمل والعامل، وميدانه هو الالتزامات بين الطرفين: العمل الذي يقوم به العامل، والأجرة التي يدفعها رب العمل، وبالتالي يكون لكل من العامل ورئيسه - على قدم المساواة - ممارسة الحقوق الناشئة عن هذا العقد والاستفادة منها، ولكن ثمة علاقة غير متكافئة وهي العلاقة بين رئيس المنشأة والعمال، وتحت ضغط العقوبات يجري أداء العمل⁽¹⁾.

(1) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص39.

ثانياً: النظرية التنظيمية

نظراً لعدم مواكبة النظريات التعاقدية الحاصل في نشاط الإدارة والهادف لتحقيق المصلحة العامة من خلال تطوير أنظمة الوظيفة العامة، وتأمين الاستقرار الوظيفي للموظف، فإن ذلك استلزم ظهور ما يعرف بـ "النظريات التنظيمية" التي تبرر علاقة الموظف بالدولة على أساس تنظيمي تحكمه القوانين والأنظمة: وبالتالي، فإن أساس العقوبة التأديبية في فحوى هذه النظريات ينبع من تأصيل هذه العلاقة كونها علاقة تنظيمية، إلا أن فقهاء النظريات التنظيمية قد اختلفوا هم أيضاً بصدد تكييف هذه العلاقة التنظيمية⁽¹⁾. وهو ما سوف يتم استعراضه على النحو التالي:

(أ) نظرية المؤسسة أو المنظمة:

يرجع الفضل في وضع نظرية المؤسسة إلى الفقيه هوريو وهي تتلخص في وجود سلطة تقوم بتنظيم الجماعة بالإضافة إلى وجود مصلحة بين مجموع المواطنين لتحقيق هذه الفكرة، على أن تتمتع هذه السلطة بشخصية معنوية قابلة لاكتساب الحقوق والالتزامات وبهذا ظهرت فكرة المؤسسة إلى جانب فكريتي العقد والقانون. وطبقاً لهذه النظرية فإن المؤسسة تقوم على عناصر أساسية هي:

1. تعمل الجماعة على تحقيق غرض معين.
2. وفي سبيل تحقيق ذلك هناك قواعد ومبادئ تحكم تصرفات وسلوك هذه الجماعة.
3. تتمتع المؤسسة بشخصية معنوية وسلطة تتولى تحقيق هذا الهدف الجماعي وتعمل للمصلحة العامة وتضمن حسن سير ودوام هذا الهدف.
4. لهذه السلطة الحق في قمع أوجه الانحراف في السلوك الذي قد يقوم به بعض أفراد الجماعة الذين اتفقوا على تحقيق هذا الهدف.

(1) موسوي، صائب محمد ناظم، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية: دراسة مقارنة (ط1). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية (2017م). ص34 وما بعدها.

5. لا تقوم العلاقة بين الأعضاء والمنظمات على أساس من المساواة والرضا بل تقوم على أساس قواعد المؤسسة التي يكون مجموعها القانون النظام الذي ارتضاه المجموع لتحقيق الهدف المنشود.

والهيئة التي تمارس سلطة القرار تكون داخل هذه المنظمة، وهي المكلفة بضمان استقرار هذه الفكرة، وأن تتخذ القرارات بهدف تحقيقها – وتنص قواعد الجماعة على ضرورة احترام هذه المبادئ تحت التهديد بالعقاب، وحق توقيع الجزاءات على جميع أعضاء المنظمة، وفي هذا الشأن لا يمارس رئيس المنظمة هذا الحق لمصلحته الشخصية، ولكن لمصلحة المؤسسة وللمصلحة العامة(1).

نقد النظرية(2):

تعرضت هذه النظرية لنقد شديد، ومن ذلك.

1. أن هذه النظرية ليست نظرية تنظيمية بحتة، وإنما هي نظرية تعاقدية أشبه بنظرية العقد الاجتماعي.

2. أن عدم دقة هذه النظرية يتضح من أخذها بمدلول فضفاض للجزاء بحيث يخضع له المواطنون قاطبة (الأفراد والموظفون).

3. تصلح هذه النظرية لتبرير وجود السلطة التأديبية في المؤسسات الخاصة حيث ثمة أفراد محدودين تربطهم علاقات معينة ويهدفون لتحقيق أهداف مشروعة ومن ثم تحرص المؤسسة الخاصة على البقاء من خلال قمع أي إخلال بنشاطها، غير أن السلطة التأديبية للدولة تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تمتلكها الهيئات الخاصة. كما أن مخالفة الموظف تسبب ضرراً للمجتمع بينما المخالفة المهنية لا تسبب ضرراً إلا للمهنة الخاصة وحدها.

(1) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص224 ومابعدھا.
(2) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص41 ومابعدھا.

ب) نظرية السلطة الرئاسية:

تفرعت هذه النظرية عن نظرية المؤسسة، ومفاد هذه النظرية أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس لا تنشأ على أساس تعاقدي، بل تنشأ على أساس السلطة الرئاسية، وما دام الرئيس الإداري مسؤولاً عن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فإن له تبعاً لذلك الحق في استخدام الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الهدف، ويأتي على رأس هذه الوسائل حق التأديب. وارتباط أساس حق التأديب بالسلطة الرئاسية يعتبر تطبيقاً لمبدأ أساسي من مبادئ الإدارة العامة، وهو التلازم بين السلطة والمسؤولية(1).

نقد النظرية:

مع أن هذه النظرية تبدو صالحة في الأنظمة التي اقتضت سلطة التأديب على السلطة الرئاسية إلا أنها تفتقد مقومات تماسكها في الأنظمة الأخرى التي يتعرض الموظفون فيها للمساءلة التأديبية ليس من قبل السلطة الرئاسية فقط وإنما من قبل جهات أخرى كالمحاكم التأديبية في مصر التي يشكلها المشرع لممارسة السلطة التأديبية ومجالس التأديب في العراق وسوريا والأردن، ومن السلطة التشريعية بالنسبة للقضاء وموظفي البلديات في بعض الولايات السويسرية. وقد يتدخل المشرع بقصر اختصاص سلطة العقاب على توقيع العقوبات اليسيرة فقط، أما العقوبات الجسيمة فيحيلها إلى جهة مستقلة، سواء كانت قضائية أم هيئة مستقلة، وبذلك أصبحت هذه النظرية فاقدة لمعظم مقوماتها، الأمر الذي أدى بالفقهاء إلى هجرها(2).

ت) نظرية سلطة الدولة:

تقوم هذه النظرية على أساس أن علاقة الدولة بالموظف هي علاقة سلطة، وتأسيساً على ذلك، فإن حق الدولة في توقيع العقاب التأديبي يستند لهذه السلطة، ويعتبر الفقيه (دوجي) أول من وضع حجر الأساس في صرح هذه النظرية، حيث أن جوهر هذه النظرية يقوم بالتالي على أساس أن سلطة العقاب التأديبي تمارسها الدولة بصفقتها التشخيص القانوني للجماعة الوطنية، وهي

(1) عجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص45.

(2) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص43.

تمارسها لحساب الشعب على النحو الذي يحدده نظام الوظيفة العامة، سواء أعطته للسلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الإداري، أو شاركها فيه المحاكم التأديبية، أو قصرته على هذه الأخيرة وحدها، فالجزء التأديبي وفقاً لمفهوم هذه النظرية هو سلطة للدولة تعمل على توقيعها حسبما تراه محققاً للمصلحة العامة(1).

نقد النظرية:

وبالرغم من معقولية الاعتبارات التي قدمتها هذه النظرية فإنها لم تسلم من النقد. وخصوصاً ما يتعلق بأعمال السيادة المطلقة للدولة، حيث يتجه الفقه والقضاء إلى الحد من السلطان المطلق لتلك الأعمال، وأن سلطة التأديب التي تعتبر عنصراً من عناصر سلطة الدولة غير مقصورة على موظفي الدولة فقط، بل يوجد حتى في أنظمة العمل المختلفة، أو النقابات المهنية وغيرها، وأن عدم وجود عقوبات بدنية ضمن الجزاءات التأديبية إنما يمثل خروج أساس التأديب في هذه الحالة عن معنى الدولة على موظفيها(2).

المطلب الثاني: السلطة التأديبية المعنية بتوقيع الجزاء التأديبي

السلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً على الموظفين الذي ثبت مسؤوليتهم عن جرائم تأديبية(3). والتشريعات الإدارية في دول عالمنا المعاصر تختلف فيما بينها بشأن تحديد الجهات المختصة بتأديب الموظفين، بحيث يصعب القول بوجود تطابق كامل بين نظام تأديب وآخر(4)، فذهب بعضها إلى وضع هذه السلطة بيد الرئيس الإداري على اعتبار أن التأديب هو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، فالرئيس هو المسؤول عن حسن سير العمل في المرفق العام المعهود إليه بإدارته وعن تحقيق الأهداف المنوطة بهذا المرفق، وحيث تكون المسؤولية تكون السلطة وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعمال منصبه.

(1) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص 46 وما بعدها.

(2) صروخ، مليكة، مرجع سابق، ص 44.

(3) عجارمة، نوفان العقيل، المرجع السابق، ص 37.

(4) دبس، عصام علي، مرجع سابق، ص 317.

ولتوفير مزيد من الضمانات لصالح الموظف العام عند التحقيق معه وفرض الجزاء التأديبي عليه فقد ذهبت تشريعات أخرى إلى منح صلاحية التأديب للجان إدارية خاصة أو محاكم قضائية، واقتصرت صلاحية الرئيس الإداري على الإتهام⁽¹⁾.

وإذا كان قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 – الملغي بموجب المادة (118) من قانون الموارد البشرية الاتحادي الحالي – قد حدد الجهات التأديبية بالسلطة التأديبية الرئاسية بالوزير أو من يفوضه ومجالس التأديب المشكلة بموجب أحكام هذا القانون⁽²⁾. فإن قانون الموارد البشرية الاتحادي ولائحته التنفيذية حدد جهات محددة تختص بكل ما يتعلق بتأديب الموظف العام، عند ارتكابه مخالفة مسلكية، وهذه الجهات هي لجنة المخالفات ولجنة التظلمات ولجنة الاعتراضات، ولكل منها دور في هذا الشأن حدده القانون ولائحته التنفيذية⁽³⁾. وسوف نتناول هذه اللجان وذلك على النحو الآتي:

السلطة الأولى: لجنة المخالفات

نصت المادة (82) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م على أن: "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 هذا المرسوم، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة، وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها"⁽⁴⁾. كما أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م حيث نصت على أن: "تشكل لجنة المخالفات برئاسة وكيل الوزارة المساعد للخدمات المساندة أو

(1) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص12.

(2) دبس، عصام علي، مرجع سابق، ص317.

(3) سيد، حمدي أبو النور، مرجع سابق، ص189.

(4) المادة (82) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

من في حكمه في الجهة الاتحادية وعدد من الأعضاء، يحدد قرار التشكيل على أن يكون من ضمنهم ممثل عن كل من إدارة الموارد البشرية وإدارة الشؤون القانونية، ويكون للجنة مقرر يتولى إعداد الترتيبات اللازمة لانعقاد اجتماعاتها وتدوين محاضرها وقراراتها أو توصياتها والتبليغ عنها"⁽¹⁾.

وحددت أيضاً اللائحة التنفيذية سالفه الذكر كيفية إجراءات إحالة الموظف للجنة المخالفات، وإجراءات التحقيق ومقومات التحقيق والتصرف في التحقيق⁽²⁾ وتفصيل ذلك في البنود التالية:

- إجراءات إحالة الموظف للجنة المخالفات⁽³⁾:

تمر إجراءات إحالة الموظف للجنة المخالفات بعدة خطوات تضمنتها المادة (97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م وتتمثل فيما يلي:

1. تتلقى لجنة المخالفات طلب إحالة الموظف إليها وفق إجراءات الموارد البشرية المتبعة في الحكومة الاتحادية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة من رؤساء الموظف طبقاً للتسلسل الإداري في الجهة الاتحادية موضحاً بها المخالفة المنسوبة إلى الموظف والأدلة والقرائن المتعلقة بها.

2. 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 ومكان وتاريخ الجلسة، وذلك قبل الموعد المحدد لها بثلاثة أيام على الأقل، ويتم الإخطار بالبريد العادي أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو بأي من الوسائل المتاحة.

(1) المادة (96) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(2) عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية طبقاً لأحدث التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). العين، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع (2013م)، ص231.
(3) المادة (97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

3. في حال عدم مثول الموظف أمام لجنة المخالفات يعاد إخطاره ثانية ويحدد له موعد آخر للمثول فيه أمامها على أن يتم الإخطار بالموعد قبل يوم واحد على الأقل من التاريخ المحدد للجلسة التالية.

4. إذا لم يمثل الموظف أمام لجنة المخالفات بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته.

- التحقيق:

يعتبر التحقيق من أهم ضمانات الموظف حيث يقيه من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب(1) والمقصود بالتحقيق هو 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. وللتحقيق إجراءات محددة يجب اتباعها كما قد يترتب آثاراً خطيرة كالوقوف عن العمل(2).

- إجراءات التحقيق(3):

تمر إجراءات التحقيق بإجراءات متعددة تضمنتها المادة (98) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م على أن تتصرف اللجنة في التحقيق وفقاً لما يأتي:

1. يجب على لجنة المخالفات الاطلاع على الأوراق والإلمام بالموضوع في حدود ما ورد بها والتأكد من أنها مختصة بالتحقيق في المخالفة المحالة إليها.

2. عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى

(1) كرم، غازي، المرجع السابق، ص149.

(2) شوابكة، إبراهيم كامل، النظام القانوني للتوظيف العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص186 وما بعدها.

(3) المادة (98) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

يمكن من إبداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله وأن يتم إثبات كل أقواله ويوقع عليها، وفي حال امتناعه يتم إثبات ذلك من قبل رئيس اللجنة.

3. على رئيس اللجنة تمكين الموظف من الاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة.
4. على لجنة المخالفات سماع شهادة الشهود – إن وجدوا – ومناقشتهم في أقوالهم، ولا يجوز سماع شهادة شاهد في حضور شاهد آخر ويكون لإجراءات التحقيق في المخالفة ونتائجها صفة السرية.
5. للجنة المخالفات الاطلاع على الأوراق المتعلقة بالمخالفة التي ارتكبها الموظف وطلب أي إيضاحات متعلقة بالمخالفة من الوحدة التنظيمية التي يتبعها، ولها أن توصي بوقف الموظف عن العمل مؤقتاً لصالح التحقيق والاستعانة بأهل الخبرة في المسائل الفنية.

- التصرف في التحقيق (1) :

نصت المادة (100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م على أن:

1. تتصرف اللجنة في التحقيق وفقاً لما يأتي:
 - أ. حفظ التحقيق لعدم المخالفة.
 - ب. حفظ التحقيق لعدم صحة نسبة ارتكاب المخالفة للمحال إلى التحقيق.
 - ت. حفظ التحقيق لعدم الأهمية، وذلك حال ما إذا كان ما نسب إليه لا يستحق توقيع جزاء عنه
 - ث. حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة.

(1) المادة (100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

ج. تقرير مسؤولية الموظف المحال إلى التحقيق، ومجازاته بإحدى الجزاءات الإدارية المناسبة والمنصوص عليها في المادة (83) من المرسوم بقانون باستثناء الفصل من الخدمة.

2. تصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية وتعتمد من رئيسها وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس على أن يكون القرار مسبباً ومتناسباً مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال إلى التحقيق.

3. يخطر الموظف بقرار الجزاء الصادر في شأنه، خلال ثلاثة أيام عمل من تاريخ صدوره ويوقع عليه، بما يفيد استلامه، مع إخطار الوحدة التنظيمية التابع لها.

4. يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف نصف راتبه حتى إنتهاء التحقيق، 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.

5. في حالة ما إذا رأت لجنة المخالفات أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على مخالفة مالية فعليها عرض الأمر على رئيس الجهة الاتحادية للنظر في إحالة الموضوع لديوان المحاسبة للتحقيق فيه طبقاً لقانون إنشائه، وتصدر الجزاءات الموصى لها من ديوان المحاسبة بقرار من رئيس الجهة الاتحادية.

6. إذا كان الفعل المرتكب من قبل الموظف يشكل جريمة جزائية تقوم لجنة المخالفات برفع توصية إلى رئيس الجهة الاتحادية بإحالة الموظف إلى النيابة العامة، ولا يمنع إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي من توقيع الجزاء الإداري عليه، ما لم يكن الفصل في المخالفة التأديبية متوقفاً على الفصل في الجريمة الجزائية.

7. إذا رأت لجنة المخالفات أن جزاء الفصل من الخدمة يتناسب والوقائع الثابتة بحق الموظف يتعين عليها رفع توصية بذلك للسلطة المختصة بالتعيين.

السلطة الثانية: الرئيس المباشر

وهو الرئيس المباشر للموظف، ويختص بالنظر في مخالفات الدوام الرسمي بصورها المختلفة، حيث يملك سلطة الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاءات وتبليغها إلى إدارة الموارد البشرية⁽¹⁾. ويناط بالرئيس المباشر النظر في المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي طبقاً لنص المادة (119) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م⁽²⁾. حيث يعتبر الرئيس المباشر المسؤول الأول عن التبليغ عن التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمي واتخاذ الإجراءات اللازمة نحو فرض العقوبة وإبلاغ إدارة الموارد البشرية بذلك. وتقوم إدارة الموارد البشرية بالتأكد من المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي إضافة للتأكد من التزام الرئيس المباشر بالجزاءات المقررة. ويتعين على إدارة الموارد البشرية التأكد من التزام الرؤساء المباشرين بالقيام بدورهم في متابعة التزام موظفيهم بالدوام الرسمي ومحاسبتهم وفي حالة ثبوت عدم التزام أي رئيس مباشر بذلك تقوم بإحالته إلى لجنة المخالفات⁽³⁾. وتضمنت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م نوع المخالفات والجزاء المقرر لها من خلال الملحق رقم (3) بشأن مخالفات الدوام الرسمي:

(1) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص12.
(2) المادة (119) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(3) عطوة، أشرف حسين، المرجع السابق، ص234.

ملحق رقم (3)

بشأن مخالفات الدوام الرسمي

تدرج الجزاء خلال السنة			نوع المخالفة
المرة الثالثة	المرة الثانية	المرة الأولى	
أولاً المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل المقررة دون عذر مقبول			
خصم يوم من الراتب	إنذار خطي	لفت نظر خطي	التأخير عن العمل وبما لا يجاوز الساعتين، وما زاد عن ذلك يعامل معاملة الموظف المنقطع عن العمل.
خصم ثلاثة أيام من الراتب + أيام الإنقطاع	خصم يومين من الراتب + أيام الإنقطاع	خصم يوم من الراتب + أيام من الإنقطاع	الإنقطاع عن العمل بدون إذن قانوني ثلاثة أيام فأقل.
خصم خمسة أيام من الراتب + أيام الإنقطاع	خصم أربعة أيام من الراتب + أيام الإنقطاع	خصم ثلاثة أيام من الراتب + أيام الإنقطاع	أكثر من ثلاثة أيام وأقل من عشرة أيام
مع الحرمان من الراتب عن أيام الإنقطاع			
ثانياً: المخالفات المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني وفقاً للآليات المعتمدة في الحكومة الاتحادية			
خصم ثلاثة أيام من الراتب	خصم يومين من الراتب	خصم يوم من الراتب	عدم التوقيع بما يفيد الوقت الفعلي للحضور والإنصراف بدون عذر مقبول
يحال إلى لجنة المخالفات لتقرير جزاء أعلى		خصم خمسة أيام من الراتب	التلاعب في طريقة إثبات الحضور والإنصراف
ثالثاً: المخالفات المتعلقة بمغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر مقبول			
خصم من الراتب	إنذار خطي	لفت نظر خطي	مغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر يقبله الرئيس المباشر
رابعاً: المخالفات المتعلقة بالانتظام الفعلي للدوام			
خصم من الراتب	إنذار خطي	لفت نظر خطي	التواجد دون مبرر مقبول في غير المكان المخصص للعمل
يحال إلى لجنة المخالفات لتقرير جزاء أعلى		خصم خمسة أيام من الراتب	النوم أثناء العمل

السلطة الثالثة: رئيس الجهة الاتحادية

1. طبقاً للمادة (86) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 والمادة (100/البند4) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناءً على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف نصف راتبه حتى انتهاء التحقيق 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 فأن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات"⁽¹⁾.
2. "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه"⁽²⁾.
3. يجوز بقرار من رئيس الجهة الاتحادية إنهاء خدمة الموظف بناءً على توصية من لجنة المخالفات بفصله من الخدمة"⁽³⁾.

(1) المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م. والمادة (4/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(2) المادة (87) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.
(3) المادة (109) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف العام

المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

المطلب الأول: الإحالة إلى التحقيق.

المطلب الثاني: التحقيق التأديبي.

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: ضمانات هيئة الهيئات التأديبية و ضمانات حق الدفاع للموظف المتهم.

المطلب الثاني: تسبيب القرار التأديبي.

المبحث الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي.

المطلب الأول: التظلم من القرار التأديبي.

المطلب الثاني: شروط وأسباب الطعن بالقرار التأديبي.

المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم:

الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي متعددة⁽¹⁾. فإذا ما نُسب إلى الموظف العام ارتكاب مخالفة تأديبية فإن ثمة إجراءات يجب الإلتزام بها قبل تبرئته أو توقيع الجزاء عليه، وهي ليست إجراءات جوفاء أو صماء لا روح فيها ولا حياة، بل هي على العكس تماماً، إذ تهدف إلى الوصول إلى الحقيقة، وفي ذلك صالح مؤكد للإدارة وللموظف العام على حد سواء ويتمثل صالح الإدارة في ضبط المخالفة وتعقب الموظف المخطئ ومجازاته كفالة لحسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة⁽²⁾. وتتمثل هذه الضمانات التأديبية في الإحالة إلى التحقيق وضرورة مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، ووجوب التحقيق معه للتأكد من صحة المخالفة، وتمكينه من الدفاع عن نفسه لنفي الخطأ وتبرئة ساحته من التهمة المنسوبة إليه وهو ما سوف نتناوله من خلال المطالبين التاليين:

(1) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص269.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص225.

▪ **المطلب الأول: الإحالة إلى التحقيق**

▪ **المطلب الثاني: التحقيق التأديبي**

المطلب الأول: الإحالة إلى التحقيق

تمهيد وتقسيم:

تعد الإحالة إلى التحقيق من المسائل الجوهرية ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، فهي تعتبر ضماناً للموظف المخالف حتى لا يفاجأ بدون مقدمات بإحالته إلى التحقيق لما في ذلك من أضرار معنوية وأدبية⁽¹⁾، والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب في الجهة الإدارية أو من يفوضه⁽²⁾. ولقد ألزمت القوانين الجهات الإدارية مراعاة الإجراءات التي تسبق فرض الجزاءات التأديبية لتحقيق عدالة المساءلة التأديبية والمتمثلة بإحالة الموظف إلى التحقيق لتتولى جهة مختصة ومحيدة القيام بهذه المهمة ونظراً للأهمية التي يحظى بها هذا الموضوع سوف نتناول بيان مفهوم الإحالة وذلك من خلال الفرع الأول، ومن ثم ينصرف إلى تحديد الجهة التي أناطها القانون سلطة الإحالة إلى التحقيق والآثار التي تترتب على قرار الإحالة.

▪ **الفرع الأول: مفهوم الإحالة والآثار القانونية المترتبة على قرار الإحالة**

▪ **الفرع الثاني: الجهة المختصة بالإحالة**

(1) عبود، صعب ناجي، المرشد العملي في إجراءات التحقيق الإدارية و ضماناته (ط.1). بغداد، العراق: مكتبة السنهوري (2011م)، ص8.

(2) قيسي، حنان محمد، التحقيق الابتدائي والتأديبي: تقارب وتطابق، الجامعة المستنصرية، العراق: مجلة الحقوق (2010م)، ص37 وما بعدها متوفر على الرابط التالي: <http://search.mandumah.com/Record/426370>

الفرع الأول: مفهوم الإحالة والآثار القانونية المترتبة على قرار الإحالة

أولاً: ماهية الإحالة إلى التحقيق

تُعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول للحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لإتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجأ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق⁽¹⁾، وعلى الرغم من أن الإحالة للتحقيق مجرد إجراء تمهيدي، إلا أنه قد يترتب عليه نتائج خطيرة للموظف المحال للتحقيق تصل إلى حد الإساءة إلى سمعته والتشهير به، لذلك يتعين اتخاذ كافة الاحتياطات والحرص التام قبل الإحالة، لكي لا تكون تلك الإحالة قائمة على شبهة أو مبنية على كيد أو نكاية. كما ينبغي الإسراع بالإحالة للتحقيق وعدم التهاون في ذلك لأن عكس ذلك يعني التسبب وسوء الإدارة⁽²⁾. والتحقيق كما هو مسلم به في الفقه والقضاء عبارة عن وسيلة تستخدمها الإدارة لأجل الكشف عن الحقيقة، فهو إجراء أولي وليس غاية في حد ذاته، وإنما يمهد لمرحلة أخرى، ومع ذلك فإنه قد يترتب بعض الآثار ذات الخطورة على الحياة الوظيفية للموظف، بما يلزم معه ضرورة توفير قدر من الضمانات الشكلية وتحقيق الاطمئنان للموظف حتى يتأهب للدفاع عن نفسه، ويدراً ما هو موجه إليه من تهمة⁽³⁾. فالإحالة إلى التحقيق تعد شرطاً جوهرياً لإجراء التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة، حتى تباشر الجهات المختصة التحقيق مع الموظف، ولا يجوز لتلك الجهات مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها وإنما يتطلب صدور أمر بالإحالة من الجهات التي منحها القانون هذه الصلاحية، علماً أن هذه الجهات تتفاوت من قانون إلى آخر⁽⁴⁾.

(1) الأحسن، محمد، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر (2015م)، ص159.

(2) فلاح، محمد عبد الله، أحكام القضاء الإداري: قضاء الإلغاء دعوى الإلغاء "قضاء التأديب" دعوى التأديب "قضاء التعويض" دعوى التعويض" دراسة مقارنة (ط.1). الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2017م)، ص284.

(3) شامسي، عبد الله راشد عبيد، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر (2007م)، ص23 وما بعدها.

(4) جوراني، محمد حميد علي، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط (2015م)، ص37.

ثانياً: الآثار القانونية التي تترتب على قرار الإحالة

1) عدم قبول استقالة الموظف:

يقصد بالاستقالة رغبة الموظف في إنهاء حياته الوظيفية بإرادته الحرة قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد، ويترتب على ذلك انقطاع صلة الموظف بالإدارة. فالموظف لا يمكن إجباره على أداء الوظيفة وهو لا يرغب في القيام بها⁽¹⁾. وفي هذا الإطار فقد حظر المشرع على الجهات الإدارية قبول استقالة الموظف متى كان محالاً إلى لجنة المخالفات أو الجهات القضائية، ضماناً لعدم إفلات الموظف المحال إلى التحقيق التأديبي من الجزاء التأديبي، وأن تقديم الموظف الاستقالة لا يمنع من ذلك الاستمرار في إجراءات التحقيق، ولا يتم البت في موضوع الاستقالة إلا بعد صدور قرار قطعي نهائي في التحقيق من سلطات التأديب أو الجهة القضائية⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة (84) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أنه: "لا تحول استقالة الموظف دون الاستمرار بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالمخالفة المرتكبة منه، ويحظر قبول استقالته أو إنهاء خدمته إذا كان قد أحيل إلى لجنة المخالفات أو إلى الجهات القضائية المختصة إلا بعد صدور قرار قطعي بشأنه"⁽³⁾.

2) الوقف الاحتياطي عن العمل:

الوقف الاحتياطي عن العمل هو أحد إجراءات التحقيق الوقائية، التي تهدف إلى تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، لأجل أن يتم هذا التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، رغبة في الوصول إلى حقيقة الاتهام، وهو بذلك يقوم على إسقاط ولاية الوظيفة عن العامل إسقاطاً مؤقتاً، حتى يجري التحقيق في جو خال من مؤثراته، التي قد يكون من شأنها إعاقة الوصول إلى حقيقة الاتهام؛ وعلى الرغم مما يكون للوقف الاحتياطي من

(1) فلاح، محمد عبد الله، المرجع السابق، ص 351.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص 35.

(3) المادة (84) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

أهمية، في الكشف عن حقيقة الاتهام، إلا أنه كشأن باقي الإجراءات التي تنطوي على مساس بالموظف، يجب إحاطة الموظف حياله، بضمانات تكفل استعمال الإدارة لهذا الإجراء في موضعه، وإلا تحول من وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، إلى أسلوب للقهر الإداري يمارس ضد الموظف، وحتى تتحقق مشروعية الوقف الاحتياطي ينبغي صدوره من مختص به، استناداً إلى سبب قائم، وأن يكون هذا الوقف محدداً بمدة معينة⁽¹⁾. وهو ما بينته المادة (86) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أنه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناءً على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف نصف راتبه حتى انتهاء التحقيق..."⁽²⁾.

ونبين فيما يأتي: ماهية الوقف الاحتياطي، وأنواعه، وشروط الوقف لمصلحة التحقيق، وآثار الوقف الاحتياطي.

أ) ماهية الوقف الاحتياطي والغاية منه:

الوقف الاحتياطي هو إجراء قانوني مقرر يخول الإدارة كف يد الموظف عن أعمال وظيفته كإجراء تحفظي وقائي مؤقت تستلزمه مقتضيات مصلحة التحقيق الإداري⁽³⁾، خاصة إذا كانت التهم المسندة للموظف المتهم على درجة من الخطورة أو الجسامة لا يصح معها أن يستمر في عمله⁽⁴⁾. ويقصد به تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، وذلك لمصلحة التحقيق، وحفاظاً

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، (ج3) ضمانات تأديب الموظف العام، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف (2008م)، ص161 وما بعدها.
(2) المادة (86) مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016م.
(3) شامسي، عبد الله راشد عبيد، مرجع سابق، ص69.
(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص252.

على الوظيفة العامة من الاخلال بها، فيقضي الأمر اقصاؤه عن وظيفته ليجري التحقيق معه في جو خال من أية مؤثرات للوصول إلى حقيقة الاتهام(1).

فهو من أهم وأخطر الآثار التي قد تترتب على الإحالة إلى لجنة المخالفات إمكانية توصية اللجنة بوقف الموظف عن العمل(2).

ب) التمييز بين الوقف لمصلحة التحقيق والأنواع الأخرى:

تتنوع صور الوقف عن العمل فقد يكون الوقف لمصلحة التحقيق إدارياً أو بقوة القانون كعقوبة تأديبية.

1. الوقف الاحتياطي الإداري:

الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق هو أحد إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى تنحية الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفية بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، لأجل أن يتم هذا التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، ورغبة في الوصول إلى حقيقة الاتهام، خاصةً إذا كانت التهم المسندة للموظف على درجة من الخطورة والجسامة لا يصح معها أن يستمر في عمله أثناء التحقيق معه(3).

وقد بينت المادة (86) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 هذه الحالة، حيث نصت هذه المادة على أنه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناءً على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً...."(4).

(1) صروخ، مليكة، مرجع سابق، ص304.

(2) شوابكة، إبراهيم كامل مفلح، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص189.

(3) شمل، أمنة، مرجع سابق، ص58 وما بعدها.

(4) المادة (86) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

2. الوقف الاحتياطي بقوة القانون:

أ. الوقف الاحتياطي في حالة الحبس تنفيذاً لحكم قضائي:

بينت المادة (90/ البند1) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أن: "1. كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي في دعوى مدنية يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الإجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز لرئيس الجهة الاتحادية إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر"(1).

ب. الوقف الاحتياطي في حالة اتهام الموظف بجريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها:

نصت المادة (87) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أنه: "إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي في الجريمة المنسوبة إليه"(2).

3. الوقف كعقوبة تأديبية:

تنص معظم التشريعات العربية على عقوبة الوقف عن العمل باعتبارها من أحد الجزاءات التي تطبق على الموظف المخالف، إلا أن هذه العقوبة قد ألغيت على المستوى الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بعد صدور المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م، في حين تطبق في بعض التشريعات المحلية، ومنها قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي، فالمادة (62/ البند6) من القانون المذكور أن من الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف هي: 1.

(1) المادة (90/1) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

(2) المادة (87) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

..... 2 3 4 5 6. الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر"⁽¹⁾.

ت) شروط الوقف الاحتياطي:

1. أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق:

تنص المادة (86) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 والمادة (100/البند4) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أنه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناءً على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف راتبه حتى إنتهاء التحقيق...."⁽²⁾.

2. أن يصدر قرار الوقف الاحتياطي من السلطة المختصة:

أناط المشرع الاتحادي برئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه الحق في وقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق، ولا تمتلك لجنة المخالفات إلا حق التوصية بالوقف عن العمل. أما التشريع المحلي لإمارة أبوظبي ومن خلال المادة (57/ البند1) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016م فقد أناط بالسلطة المختصة لإيقاف الموظف عن العمل احتياطياً في رئيس الجهة الحكومية حيث نصت المادة على أن: "1- لرئيس الجهة الحكومية أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على شهر، ولا يجوز

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

(2) المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م. والمادة (4/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

تمديد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب، ويجوز لمن أصدر قرار الوقف أن يعيد النظر فيه في أي وقت سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الموظف"⁽¹⁾.

أما التشريع المحلي لإمارة دبي فقد أنيط اختصاص الوقف للمدير العام أو لجنة المخالفات الإدارية وذلك حسب نص المادة (191/ البند1) من والتي نصت على أنه: "1. يحق للمدير العام أو للجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك...."⁽²⁾.

3. مدة الوقف الاحتياطي:

من خلال استقراء المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 تبين لنا المادة (86) والمادة (100/ البند 4) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 بأن مدة الوقف محددة بالإنتهاء من التحقيق "... إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف نصف راتبه حتى انتهاء التحقيق"⁽³⁾. ومن مطالعة قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي نجد بأنه يجوز الوقف وذلك من خلال نص المادة (57/ البند1) والتي تنص على: "1. أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على شهر...."⁽⁴⁾.

كما نصت المادة (60) من قانون الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي على أنه: " – لرئيس الجهة الحكومية أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا

(1) المادة (1/57) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.
(2) المادة (191) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 والمعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.
(3) المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م. والمادة (4/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(4) المادة (1/57) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

تزيد شهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص ويجوز لمن أصدر قرار الوقف أن يعيد النظر فيه في أي وقت سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الموظف"⁽¹⁾.

كما نص قانون إدارة الموارد البشرية لإمارة دبي في المادة (191/ البند1) على: "1. إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر"⁽²⁾.

ث) آثار الوقف الاحتياطي:

1. إبعاد الموظف عن أعمال وظيفته:

يتم وقف الموظف الموقوف احتياطياً عن ممارسة أعماله الوظيفية، حتى إنتهاء التحقيق، وبهذا يكون الموظف فاقداً لولايته الوظيفية وأي عمل يقوم به يعتبر منعداً، مع بقاء الرابطة الوظيفية قائمة، وهو ما نصت عليه المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م، على أنه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناءً على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً...."⁽³⁾.

2. وقف نصف مرتب الموظف:

نصت المادة (86) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 والمادة (100/ البند4) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أنه: "يجوز لرئيس

(1) المادة (60) من قانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي والمعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008م.
(2) المادة (1/191) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي والمعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.
(3) المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف صرف نصف راتبه...."(1) ولكن يجب التفرقة في هذه الحالة بين نوعي الوقف:

■ الوقف الاحتياطي الإداري لمصلحة التحقيق:

نصت المادة (86) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أنه: "يجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه بناءً على توصية من لجنة المخالفات – إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك – إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف نصف راتبه..."(2).

وكذلك فعل المشرع المحلي لإمارة دبي في المادة (191/ البند1) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 والمعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010 حيث نصت على أنه: "1. يحق للمدير العام أو للجنة المخالفات الإدارية بالدائرة إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ... 2. يترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف نصف راتبه ابتداء من تاريخ الوقف..."(3).

ونصت المادة (57/ البند1) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (16) لسنة 2016 على أنه: " 1. لرئيس الجهة الحكومية أو من يفوضه أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على شهر.... 2. لا يترتب على وقف الموظف عن عمله المساس براتبه الإجمالي"(4).

(1) المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م. والمادة (4/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(2) المادة (86) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.
(3) المادة (1/191) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي والمعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.
(4) المادة (1/57) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م. والمادة (4/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

■ الوقف الاحتياطي عن العمل بقوة القانون:

- كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي في دعوى مدنية يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الإجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز لرئيس الجهة الاتحادية إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر(1).

- إذا أحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز لرئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه(2).

- ونصت المادة (59) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي على أن: "كل موظف يقضي عقوبة مقيدة للحرية تنفيذاً لحكم قضائي مدني أو جنائي في جنائية أو جنحة غير مخلة بالشرف أو الأمانة يوقف عن عمله بقوة القانون، ويحرم من راتبه الإجمالي عن مدة حبسه ولا يجوز حبسه ولا يجوز ترقيته أثناءها أو منحه أية علاوة أو زيادات، ولا تدخل تلك المدة ضمن مدة خدمته"(3).

(3) عدم جواز ترقية الموظف المحال للتحقيق:

وفي دولة الإمارات فإن المرسوم بقانون اتحادي لم يتطرق إلى جواز إيقاف الترقية في حالة إذا تم إحالة الموظف إلى التحقيق. ولكن بالاطلاع على قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي نصت المادة (60) على أنه: "لا يجوز ترقية موظف مقدم للمحاكمة الجزائية عن جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، لحين انتهاء محاكمته"(4).

(1) المادة (90) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

(2) المادة (87) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

(3) المادة (59) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

(4) المادة (60) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

الإحالة إلى التحقيق التأديبي تعد أول إجراءات التأديب، وعلى الرغم من أن التحقيق يعد من بين أهم الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي، فإنه يجب مع ذلك أن يكون البدء به على نحو حيادي، فلا تكون الإحالة مجرد انتقام أو نكاية بالموظف، وإنما تكون طريقة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق التأديبي مع الموظف، وذلك لوجود احتمال قوي بارتكابه المخالفة التأديبية. فالإتهام يجب أن يسبقه تحقيق، فلا إتهام في التأديب بلا تحقيق، ولذلك يقصد بالإحالة إلى التحقيق: "هو قرار تحريك التحقيق التأديبي بعد اكتشاف الجهات الإدارية للمخالفة التأديبية أثناء أداء الموظف لعمله، أو بعد اكتشاف هذه المخالفات التأديبية بناء على شكوى من الأفراد⁽¹⁾."

ووفقاً للمشرع الاتحادي فقد أشار إلى ذلك في اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رقم (13) لسنة 2012م، فقد وضح الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي، حيث نصت المادة (1/93) منها على أنه: "1- يتولى الرئيس المباشر إجراءات التحقيق المبدئي فيما يصل إلى علمه عن طريق الشكوى أو التدقيق أو غير ذلك بوجود مخالفة ارتكبتها أحد موظفيه وكانت هذه المخالفة مما يحال الموظف بسببها إلى لجنة المخالفات"⁽²⁾.

كما نصت المادة (2/93) من ذات القانون على أنه: "يتم إحالة الموظف إلى لجنة المخالفات إذا تبين لدى الرئيس المباشر وجود أدلة أو قرائن تفيد ارتكاب الموظف لهذه المخالفة"⁽³⁾.

(1) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص94.

(2) المادة (1/93) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (13) لسنة 2012م.

(3) المادة (2/93) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (13) لسنة 2012م.

كما نصت المادة (3/93) من ذات القانون على أنه: "يجوز أن يكون التحقيق المبدئي شفاهة، على أن يثبت مضمونه في طلب الإحالة، وإذا كان التحقيق خطياً أرفق صورة منه بكتاب الإحالة"⁽¹⁾.

وبالتالي يكون الرئيس الإداري هو المختص بإحالة الموظف المخالف للجنة المخالفات المختصة بالتحقيق، شريطة أن يتوافر لديه أدلة وقرائن تفيد بارتكاب الموظف لهذه المخالفة، وهو ما يتبين للرئيس المباشر عن طريق التحقيق المبدئي الذي يجريه للموظف المخالف، فإذا ما وجد أن هناك أدلة أو قرائن تدين الموظف، قام بإحالته للجنة المختصة بالتحقيق، ألا وهي لجنة المخالفات⁽²⁾.

أما على المستوى المحلي بالنسبة لإمارة أبوظبي فإن قرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب يكون من اختصاص رئيس الجهة الحكومية وذلك حسب نص المادة (1/66) من قانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي والتي نصت على أنه: - يحال الموظف ما دون الإدارة التنفيذية إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهة الحكومية"⁽³⁾.

ووفقاً لقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010م نصت المادة (192) بأنه:

"1- على الرئيس المباشر التحقيق في أي حادث سوء سلوك يقع من أي موظفي وحدته التنظيمية، وفي حال وجود انتهاك يتم إبلاغ إدارة الموارد البشرية بذلك.

2- تقوم إدارة الموارد البشرية بمراجعة الحالة وفقاً لما يلي: A. إذا ارتأت بأن المخالفة تتطلب إجراء تأديبياً وفقاً لهذا القانون أو دل واقع الحال على ارتكاب الموظف لتلك المخالفة، فإنها تحيل الموضوع إلى لجنة المخالفات الإدارية وتخطر الموظف رسمياً بذلك. B. إذا ارتأت بأن

(1) المادة (3/93) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (13) لسنة 2012م.

(2) سوبيدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص94.

(3) المادة (661) من قانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي.

المخالفة تتطلب توجيه لفت نظر فعلى رئيس القسم المعني توجيه لفت النظر للموظف خطياً وأن يناقش معه الأسباب التي أدت إلى ارتكاب المخالفة وطرق تحسين السلوك. C. إذا ارتأت بأن المخالفة تتطلب توجيه إنذار للموظف فعلى مدير الإدارة المعنية توجيه ذلك الإنذار دون الحاجة لتدخل لجنة المخالفات الإدارية.

3. يجب على لجنة المخالفات الإدارية النظر في المخالفة التأديبية المحالة إليها خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ الإحالة. 4. على لجنة المخالفات الإدارية أن تصدر قرارها النهائي في المخالفة التأديبية المحالة إليها خلال فترة لا تتجاوز شهرين من تاريخ الإحالة، ما لم يكن قد تم تحويل الموظف إلى القضاء وفي هذه الحالة عليها أن تصدر قرارها خلال شهر واحد من تاريخ صدور قرار قطعي من المحكمة. 5. إذا كانت العقوبة خصماً من الراتب أو الفصل من الخدمة عندها يجب إعلام الموظف خطياً مع إرسال نسخ إلى كل من إدارات الموارد البشرية والمالية والشؤون القانونية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: التحقيق التأديبي

تميهيد وتقسيم:

من المبادئ الأساسية والمستقرة لدى الفقه والقضاء الإداريين أنه لا يجوز أن يصدر القرار التأديبي دون تحقيق مسبق مع الموظف، وقد أكد المشرع الإماراتي على وجوب التحقيق مع الموظف قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه، فقد أكد قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي على أنه: "1- 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"⁽²⁾. إذن فالتحقيق في مجموعه يمثل إجراءً جوهرياً لا بد من إتباعه قبل توقيع جزاء على الموظف، فالشكاوى، والبلاغات، والتحريات

(1) المادة (190) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.

(2) المادة (56) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

وإن كانت تصلح لأن تكون سنداً لنسبة اتهام إلى من تشير إليه إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع جزاء عليه ما لم تجر الجهة الإدارية تحقيقاً تواجه فيه المتهم⁽¹⁾. وهو ما سوف نتناوله من خلال الفرعين التاليين:

▪ الفرع الأول: مفهوم التحقيق التأديبي والجهة المختصة بالتحقيق

▪ الفرع الثاني: ضمان التحقيق التأديبي

الفرع الأول: مفهوم التحقيق التأديبي والجهة المختصة بالتحقيق

أولاً: ماهية التحقيق التأديبي وأهميته

- **تعريف التحقيق التأديبي:**

يعرف التحقيق التأديبي بأنه: "استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى الموظف أو العامل - كما تطلق عليه بعض التشريعات - تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات، ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه"⁽²⁾. ويقصد بالتحقيق في مجال القانون مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة. ومن ثم فإن التحقيق يستهدف تبين صحة التهم التي نسبت للموظف من خلال جمع المعلومات الخاصة بتلك التهم من جميع الجوانب المتصلة بها⁽³⁾.

وهو أيضاً تحري صحة ما نسب للمتهم وذلك بكشف العلاقة بينه وبين التهمة المنسوبة إليه، ورغم أن هذا التحقيق ما هو إلا إجراء تمهيدي إلا أنه يجب عدم إحالة الموظف إليه إلا إذا تأكد

(1) شتيوي، سعد، مرجع سابق، ص100 وما بعدها.

(2) قيسي، حنان محمد، المرجع السابق، ص33.

(3) فراج، أماني زين بدر، مرجع سابق، ص602.

للجهة الإدارية التابع لها الموظف بجدية الاتهام بحيث يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك حفاظاً على كرامة الموظف وسمعته(1).

فالغرض من التحقيق هو تقرير ما إذا كانت هناك مؤشرات كافية للإدانة من ناحية، ولضمان سلامة إدارة العدالة، وحماية الصالحين العام والخاص(2).

والتحقيق إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة اسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة واماطة اللثام عنها. فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك حفاظاً على سمعته ومكانته(3).

كما أنه يهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى موظف عام. وهو أيضاً أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم تأديبياً والتهمة المنسوبة إليه، ووسيلة لجميع أدلة الإثبات ومرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حالة إذا استوجب الأمر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية(4).

- أهمية التحقيق الابتدائي:

تكمن أهمية التحقيق التأديبي في أنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه، كما أنه وسيلة لجمع أدلة الإثبات وأدلة النفي، ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك، وإنما لا بد وأن تقوم على أساس الجزم واليقين، فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة، لا يؤخذ فيه بالظن والاحتمال، بل لا بد من اليقين المستمد من ذات الواقعة، وهو مرحلة تحضيرية

(1) جاسم، زبيدة، مرجع سابق، ص25.

(2) شنتوي، سعد، المرجع السابق، ص97.

(3) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص338.

(4) شنتوي، سعد، مرجع سابق، ص97 ومابعداها.

في الدعوى التأديبية في حالة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، كما يستخدم على وجه العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية، باقتراح الجزاء أو توقيعه، أو إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية(1).

ولقد أكدت المادة (56) سالفه الذكر من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي على أنه: "1- 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"(2). كما تكمن أهمية إجراء التحقيق في أنه وسيلة لإثبات ما نسب إلى الموظف من أفعال تخالف واجبات وظيفته وتقدير مدى خطورتها ومن ثم تقدير الجزاء المناسب لها. ويستخدم التحقيق عادة كأساس لمعاقبة الموظف ولقيام السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء التأديبي الذي يدخل في اختصاصها توقيعه، أو برفع الأمر إلى القضاء التأديبي في الأنظمة التأديبية التي تعطي سلطة العقاب التأديبي(3).

ثانياً: الجهة المختصة في التحقيق الابتدائي

تختص "لجنة المخالفات" في الحكومة الاتحادية في الإمارات العربية المتحدة بسلطة إجراء التحقيق التأديبي، وذلك وفقاً لما ورد في مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية في المادة (82) على أن: "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 المرتبة بالدوام الرسمي – وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (83) من هذا المرسوم بقانون، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة. وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية عمل اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها"(4).

(1) فلاتي، محمد بن صديق أحمد، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية (2005م)، ص115.
(2) المادة (56) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.
(3) فراج، أماني زين بدر، مرجع سابق، ص602.
(4) المادة (96) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

كما أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م، كيفية تشكيل لجنة المخالفات وإجراءات إحالة الموظف إلى لجنة المخالفات وإجراءات التحقيق أمام هذه اللجنة وعليه يكون المشرع الإماراتي قد خص لجنة المخالفات وحدها بالتحقيق التأديبي مع الموظفين المخالفين، وهي لجنة مختصة بالتحقيق التأديبي، تنظر في المخالفات المرتكبة والمحالة إليها من رؤساء الموظف حسب التسلسل الإداري، وتوقع الجزاءات المنصوص عليها في المادة (83) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016.

وعلى نفس النهج سار المشرع المحلي في حكومة دبي، حيث نص من خلال المادة (189)/ البند 1) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (14) لسنة 2010 على أن: "1- تشكل في كل دائرة بقرار من المدير العام لجنة تسمى (لجنة المخالفات الإدارية) تتألف من ثلاثة إلى خمسة أعضاء يكون من ضمنهم ممثلين عن إدارة الموارد البشرية والشؤون القانونية وتتناط باللجنة مهمة النظر في المخالفات الإدارية التي يرتكبها موظفو الدائرة ومناقشة الجزاءات التأديبية التي تفرض عليهم"⁽¹⁾.

وتشكيل واختصاص لجان المخالفات على النحو السالف، يشكل في حد ذاته أكبر ضمانة للموظفين العموميين في الدولة، وأكبر قدر من النزاهة والموضوعية من خلال نظر هذه اللجان للمخالفات الإدارية المعروضة أمامها، باعتبارها لجان تحقق حيدة التحقيق، وتحمي الرئيس الإداري من مغبة التأثير أثناء التحقيق، بالإضافة إلى تحقيق أكبر قدر من الطمأنينة للموظف بوجود جهة محايدة تجري التحقيق التأديبي.

(1) المادة (1/189) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 والمعدل بالقانون رقم (14) لسنة 2010.

وبذلك فهناك سلطة تحقيق إداري، يتم تشكيلها في كل وزارة بقرار وزاري عن طريق لجنة تسمى لجنة المخالفات التأديبية المحالة إليها حسب الإجراءات التي نص عليها قانون إدارة الموارد البشرية الاتحادي(1).

أما بالنسبة لمساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد فنصت المادة (5/99) من الدستور على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بمساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعنيين بمراسيم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك(2).

ويلاحظ على هذا النص أن هناك نوعين من المسؤولية للوزراء وكبار الموظفين الاتحاديين:

- **مسؤولية الوزراء السياسية:** وهذا النوع من المسؤولية نظمته المادة (64) من الدستور الاتحادي عندما نصت على مسؤولية الوزراء سياسياً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى الأعلى للاتحاد، ونتيجة هذه المسؤولية هي إعفاء الوزير من منصبه أو إقالة الوزارة ككل، بحسب ما إذا كان موضوع المساءلة يخص وزارة بعينها أو السياسة العامة للدولة.

- **مسؤولية الوزراء عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية:** وهذا النوع من المسؤولية هو ما نظمته المادة (7/99) من الدستور. إلا أن الدستور لم يخصص نوع المساءلة التي أوكلها للمحكمة الاتحادية العليا للفصل فيها، كما أنه لم يحدد نطاق الأفعال التي أخذ بها لولاية هذه المحكمة.. وذلك بالرغم من تعدد أحوال المساءلة واختلاف صورها

(1) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص112 وما بعدها.
(2) المادة (5/99) من الدستور الاتحادي المعدل والدائم لدولة الإمارات العربية المتحدة.

واتساع دائرة الأفعال المتعلقة بالوظيفة الرسمية.. ومن هنا يثور التساؤل عن صور المسؤولية التي تترتب على عبارة (ما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية)⁽¹⁾.

وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا على هذا التساؤل في تفسيرها لهذا النص بالقول: "إن اختصاصها بمساءلة الوزراء يتسع لكافة صور المسؤولية: الجنائية، والمدنية، والتأديبية.. واستندت المحكمة في هذا التفسير إلى الحجج الآتية⁽²⁾:

- **الحجة الأولى:** عمومية النص، إذ أن الدستور لم يخصص نوع المساءلة التي تناط بالمحكمة الاتحادية العليا الفصل فيها، ولم يخصص طبيعة المساءلة، ولا نطاق الأفعال التي أخضعها لولاية هذه المحكمة.. وهذه العمومية يمكن أن تشمل صور المسؤولية المتعددة السابقة.
- **الحجة الثانية:** إن النص أشار في نهايته إلى وجوب صدور قانون خاص بمحاكمة الوزراء (جنائياً، ومدنياً، وتأديبياً) ولم يصدر مثل هذا القانون، الأمر الذي اقتضى تفسير المحكمة للعبارة السابقة الواردة في النص تفسيراً يتسم بالمرونة والتكيف وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

الفرع الثاني: ضمانات التحقيق الابتدائي

أحاط المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016م الموظف العام بمجموعة من المقومات التي تمليها عدالة الجزاءات التأديبية من جهة، ومن جهة أخرى تمليها اعتبارات حماية الموظف العام

(1) كنعان، نواف، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2008م)، ص232.
- أنظر أيضاً: ديس، عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2015م)، ص452 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا في طلب التفسير الدستوري رقم (1) لسنة (1) القضائية، جلسة 29 نوفمبر، 1973م (دستوري)، مجموعة الأحكام الصادرة من الدائرة الدستورية للمحكمة، 1998م، ص12، 11. نقلاً عن: كنعان، نواف، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص232.

وتمكنه من الدفاع عن نفسه في مواجهة سلطات التأديب، ولقد بينت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية هذه المقومات في نصوص متعددة، والتي تكفل للموظف العام في دولة الإمارات تحقيق دفاعه وكفالة حقه أثناء مباشرة سلطات التحقيق تحقيقها بحق الموظف المخالف خلال مرحلة التحقيق التأديبي معه.

أولاً: كتابة محضر التحقيق

يشترط لصحة التحقيق التأديبي ضرورة تدوين إجراءات التحقيق وإثباته في المحضر أو مجموعة محاضر متسلسلة، وأن إجراء التحقيق الكتابي مع الموظف المخالف يجد أساسه وسنده وفلسفته ومنطقه في مقتضيات العدالة التي توجب على هيئات التحقيق اتباع هذا الإجراء، ولو لم يرد نص يلزم باتباعه، ذلك أن الكتابة تكون أكثر انضباطاً وهي وسيلة لإثبات التحقيقات وتعتبر ضماناً من ضمانات الموظف(1).

ويعد مبدأ كتابة التحقيقات من الضمانات الأساسية اللازمة لإجرائه، وعلة ذلك أن كتابة التحقيق تمكن الكافة من الرجوع إلى وقائعه ومعرفة الملابسات التي جرى فيها في أي وقت لتكون حجة على الموظف أو حجة له دون خشية من ضياعه، فالتحقيق يعني البحث والتقصي الموضوعي لاستبيان وجه الحقيقة ويتطلب إثبات الأدلة، والحفاظ عليها من الضياع، ويضاف إلى ما تقدم في أهمية كتابة التحقيق تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية إجراءات التحقيق وما قد ينجم عنه من جزاء. ولا يعني اشتراط كتابة التحقيق إلزام الجهة المكلفة بإجرائه بالتزام شكل معين، حيث أن الكتابة تهدف إلى توفير ضمانات لسلامة التحقيق والوصول إلى الحقيقة من جهة، ولتمكين المتهم من الوقوف على عناصر هذا التحقيق وأدلة الاتهام من جهة ثانية، وذلك

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص49.

ليتمكن من إبداء دفاعه، فكل ما ينبغي في هذا الشأن أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته(1).

وقد أقر المشرع الإماراتي هذه الضمانة في المادة (98/ البند2) من من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 والتي نصت على أنه: "1- ... 2- عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق في جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله، وأن يتم إثبات كل أقواله ويوقع عليها، وفي حال امتناعه يتم إثبات ذلك من قبل رئيس اللجنة"(2).

كما نصت المادة (59) من قانون الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي 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..."(3).

وبذلك تعد كتابة التحقيق الإداري من المقومات الأساسية للتحقيق ومن الشكليات الجوهرية، كما أن كتابة التحقيق أمر وجوبي، ولا يجوز توقيع جزاء تأديبي دون الكتابة، ويترتب على مخالفته بطلان القرار التأديبي الصادر بناءً على هذا التحقيق. والحكمة من اشتراط الكتابة للتحقيق أن في ذلك تمكين للكافة من الرجوع إلى وقائعه وملابساته في أي وقت لتكون حجة للموظف أو عليه، دون خوف من النسيان أو تجاهل ما تم في التحقيق، كما أن له أهمية في تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء(4).

(1) عامري، أحمد محمد مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن (2011م)، ص41.
(2) المادة (2/98) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(3) المادة (59) من قانون الخدمة المدنية لإمارة أبوظبي والمعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008م.
(4) شمل، أمنة، مرجع سابق، ص50.

ثانياً: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه

تعتبر شفافية الإدارة دعامة رئيسية لتحقيق ديمقراطية الإدارة وإحدى أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة حتى تحل محل نموذج الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ السرية(1).
والمواجهة بصفة عامة هي تمكين الموظف من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه وجهاً لوجه ليكون على معرفة كاملة بظروفها، وإطلاعها على ملفه الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه وتنفيذ التهمة وتبرئة ساحته منها(2).

فلا بد من مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وإخباره بجملة الأدلة التي تدل على ارتكابه لهذه الأفعال بحيث يصل إلى علمه اليقين بأن السلطة التأديبية في سبيلها إلى مؤاخذته عن هذه الأخطاء(3).

فإذا أقر بما هو منسوب إليه فعلى المحقق اثبات ذلك في استجوابه تفصيلاً، أما إذا نفى الموظف المخالف ما هو منسوب إليه فعلى المحقق مواجهته بأدلة الإثبات والتحقق من دفاعه وأدلتها وشهود نفيه. كما يجب عدم تعريض الموظف المخالف لأي إكراه أو ضغط أثناء استجوابه، وعدم تدخل جهة التحقيق بأي صورة في اجابات الموظف المحال إلى التحقيق(4).

فالمواجهة: ".... إيقاف الموظف على حقيقة التهم المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكاب المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ..."(5).

فإذا أقر الموظف بما هو منسوب إليه فعلى جهة التحقيق إثبات ذلك مع استجوابه تفصيلاً، وعلى الرغم من ذلك فإن هذا الإقرار من المخالف لا يغني عن التحقيق معه لضمان عدم وجود أي إكراه أو رهبة أو خوف، إذ من المتصور أن تؤدي هذه الأمور إلى اندفاع الموظف، أو

(1) حديثي، عمر فخري عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة: دراسة مقارنة (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة (2005م)، ص149.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص233.

(3) نعيبي، تغريد محمد قدوري، مرجع سابق، ص415.

(4) كنعان، نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص197.

(5) عجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص282 وما بعدها.

بالأحرى دفعه إلى كتابة إقراره بدون أن يدرك ما يترتب عليه من آثار خطيرة. أما إذا نفى الموظف المخالف ما هو منسوب إليه، فإن جهة التحقيق مكلفة بأن تواجهه بأدلة الإثبات لتمكين الموظف من تحديد موقفه وإعداد أوجه دفاعه وأدلته وشهود النفي، وله في هذا السبيل أن يقوم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه(1).

وتقتضي المواجهة - كضمانة تأديبية سابقة على توقيع الجزاء التأديبي - ما يلي(2):

1. أن يحضر الموظف المتهم إجراء التحقيق بنفسه، وإحاطته علماً بالتهمة المنسوبة إليه ارتكابها، وبمختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه، مع تمكينه من الدفاع عن نفسه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع شهود النفي.

2. أن تتركز مواجهة الموظف بالاتهام على أسئلة صريحة ومباشرة وليس بأسئلة عامة لا تحمل معنى الاتهام أو توحى له بأنه غير متهم، وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه من اتهام.

3. أن يواجه الموظف المتهم باتهام محدد، سواء من حيث نوع المخالفة، والوصف الدقيق لها، وأن تحدد أبعاد المخالفة من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذات المخالفة وأن يواجه به الموظف المتهم بالتحقيق.

ويترتب على ما تقدم ما يلي:

1. إعلان الموظف بالخطأ المنسوب إليه:

وهو ما نصت عليه المادة (97/ البند2) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أن: "1- ... 2- يتم استدعاء الموظف المحال إلى اللجنة للتحقيق معه وفق إجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وأنظمتها

(1) فلاح، محمد عبد الله، مرجع سابق، ص338.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص233 وما بعدها.

الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة، على أن يتضمن الإخطار ما هو منسوب إليه ومكان وتاريخ الجلسة، وذلك قبل الموعد المحدد لها بثلاثة أيام على الأقل، ويتم الإخطار بالبريد العادي أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو بأي من الوسائل المتاحة"⁽¹⁾.

وإعلان المتهم بالتهمة المنسوبة إليه أمر يعد أساسياً وملزماً لا بد منه، وإن لم ينص القانون على ذلك⁽²⁾. وفي حال تخلف الموظف عن المثل أمام لجنة المخالفات فقد أوضحت المادة (97/ البند3) من اللائحة التنفيذية على أنه: "1- ... 2- ... 3- في حال عدم مثل الموظف أمام لجنة المخالفات، يعاد إخطاره ثانية ويحدد له موعد آخر للمثل فيه أمامها على أن يتم الإخطار بالموعد قبل يوم واحد على الأقل من التاريخ المحدد للجلسة التالية"⁽³⁾.

وإذا ما تخلف عن الإخطار الثاني فقد أجازت المادة (97/ البند4) من اللائحة التنفيذية على أنه: "1- ... 2- ... 3- ... 4- إذا لم يمثل الموظف أمام لجنة المخالفات بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته"⁽⁴⁾.

وبهذا يكون قد فوت الموظف المخالف – في حالة تخلفه عن الحضور بعد إخطاره للمرة الثانية – على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه.

2. الاطلاع على ملف التحقيق:

يعتبر حق الموظف المتهم بالاطلاع كاملاً على كافة أوراق الملف وليس فقط على قرار الاتهام أو على التقرير الذي يحل محله ضمانه جوهرياً في المساءلة التأديبية⁽⁵⁾.

(1) المادة (2/97) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص56.

(3) المادة (3/97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

(4) المادة (4/97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

(5) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص237.

ويقصد بالملف التأديبي: ذلك الملف الذي يحتوي جميع الأوراق والتحقيقات والمستندات،

والوثائق، والتهم المنسوبة للموظف والتي تعينه على تحقيق دفاعه(1).

ويمثل الإطلاع على الملف التأديبي وما يحتوي عليه من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم، إذ لا يكفي إعلان الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه بشكل فعال وسليم، بل لا بد من إتاحة الفرصة له للإطلاع على الملف التأديبي بما يحتويه من أوراق، وتحقيقات، وأدلة ومستندات تتعلق بالاتهام الموجه إليه(2). فالملف التأديبي وما يحتوي عليه من الأوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم، إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهم المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بها، وإنما يجب علاوة على ذلك تمكينه من إبداء دفاعه بصورة مفيدة ونافعة، وهو ما لا يأتي إلا بتمكينه من الإطلاع الكامل على ملف التأديب(3). فإخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه يقترن به حق آخر يتمثل في حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي، حيث يتمكن الموظف من خلاله معرفة الأدلة والإثباتات التي بحوزة الإدارة مما يمكنه من تحضير دفاعه(4). فمن حق الموظف المحال إلى التحقيق الإطلاع على ملفه الوظيفي الذي يشمل الأوراق والمستندات والأدلة الكافية، ومن حقه الحصول على نسخة من تلك الأوراق، وإن لم ينص على ذلك. وقد نصت المادة (98/البند3) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018: "1... 2... 3- على رئيس اللجنة تمكين الموظف من الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة"(5). ولقد أكد قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي على حق الإطلاع على الملف من خلال المادة (68) والتي تنص على أن: "للموظف المحال إلى مجلس التأديب الحق في الإطلاع على المستندات المتعلقة بالاتهام المنسوب

(1) سليمان، فايز مطلق، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، عمان، الأردن، جامعة الشرق الأوسط (2012م)، ص86.

(2) عياش، أمجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين (2007م)، ص10.

(3) فلاتي، محمد بن صديق أحمد، مرجع سابق، ص128.

(4) عمراوي، حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر (2011م)، ص66.

(5) المادة (98/3) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

إليه، وله أن يحصل على صورة منها إذا طلب ذلك...."(1). فتمكين الموظف المتهم من الاطلاع على الملف الذي يحوي الاتهام المنسوب إليه، هو حق أصيل له، يؤدي حرمانه منه إلى الإخلال بضمانة حق الدفاع التي يفقد تقريرها لفاعليته إذا لم يُمكن المتهم من هذا الاطلاع الذي لا يعني إعلان المتهم بالمخالفات المنسوب إليه ارتكابها، حيث إن هذا الإعلان لا يتضمن بالطبع محتوى ملف التأديب، الأمر الذي يتعذر معه على المتهم استعمال حقه في الدفاع إذا حجب عنه محتوى الملف التأديبي، فكيف يستطيع أن يدفع عن نفسه اتهاماً لم يحط بكامل تفاصيله؟(2).

التصرف في التحقيق:

قد تنتهي لجنة المخالفات بعد إتمام إجراءات التحقيق إلى حفظ التحقيق أو إدانة الموظف وتقرير العقوبة المناسبة، وهذا ما نصت عليه المادة (100/ البند 1) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية تحت عنوان التصرف في التحقيق على أن: "تتصرف اللجنة وفقاً لما يأتي(3):

أ. حفظ التحقيق لعدم المخالفة.

ب. حفظ التحقيق لعدم صحة نسبة ارتكاب المخالفة للمحال إلى التحقيق.

ت. حفظ التحقيق لعدم الأهمية، وذلك حال ما إذا كان ما نسب إليه لا يستحق توقيع جزاء عنه.

ث. حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة.

ج. تقرير مسؤولية الموظف المحال إلى التحقيق، ومجازاته بإحدى الجزاءات الإدارية

المناسبة والمنصوص عليها في المادة (83) من المرسوم بقانون باستثناء جزاء الفصل

من الخدمة.

(1) المادة (68) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

(2) فلاتي، محمد بن صديق أحمد، مرجع سابق، ص128.

(3) المادة (1/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

تمهيد وتقسيم:

إن الضمانات التأديبية السابقة لصدور القرار التأديبي وحدها ليست كافية، بل لابد من وجود ضمانات تأديبية أخرى تعاصر توقيع الجزاء التأديبي، ضماناً لتحقيق اعتبارات العدالة، وتمثل هذه الضمانات في حيده السلطات المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، وتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه⁽¹⁾ وفرض الالتزام بتسبيب القرار التأديبي وهو ما سوف يتم تناوله من خلال المطلبين التاليين:-

- **المطلب الأول: ضمانه حيده الهيئات التأديبية وضمانه حق الدفاع للموظف المتهم**
- **المطلب الثاني: تسبيب القرار التأديبي**

المطلب الأول: ضمانه حيده الهيئات التأديبية وضمانه حق الدفاع للموظف المتهم

تمهيد وتقسيم:

حيده الهيئة التأديبية من الضمانات الهامة التي يتعين أن يكفل احترامها في المجال التأديبي، تحقيقاً لعدالة ما يصدر عن سلطة التأديب وعدالة ما يصدر عنها من أحكام وقرارات⁽²⁾. كما يعتبر حق الدفاع للموظف المتهم من الحقوق التي نصت عليها المواثيق الدولية والداستير والقوانين، وهي من الضمانات المهمة للموظف التي من خلالها يتمكن من تحقيق الدفاع ومناقشة الأدلة والتهم الموجهة إليه⁽³⁾. وسوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

- **الفرع الأول: حيده الهيئات التأديبية**
- **الفرع الثاني: حق الدفاع للموظف المتهم**

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص73.
 (2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، (ج3) ضمانات تأديب الموظف العام، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، ص189.
 (3) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص86.

الفرع الأول: حيطة الهيئات التأديبية

يتناول الباحث من خلال هذا الفرع مضمون ضمانة حيطة الهيئة التأديبية ووسائل كفالة

احترامها:-

أولاً: مضمون ضمانة حيطة الهيئة التأديبية وتوزيع الاختصاص

تقوم ضمانة الحيطة بصفة أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، الأمر الذي يستوجب الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق والاتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم. فمؤدى هذا المبدأ عدم صلاحية كل من سبق له الاتصال بمراحل الدعوى التأديبية، للحكم فيها. وتتحقق الحيطة في التأديب بتنظيم قواعد الاختصاص، بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق، والاتهام وسلطة توقيع الجزاء، وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية، تشكك في حيده وتجرده. فأساس ضمانة الحيطة أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون خصماً وحكماً في نفس الوقت، حيث أن من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم أو كتب وذلك حتى يطمأن الموظف المتهم إلى حيطة من يحاكمه، فأية أسباب يظن معها العجز عن الفصل في الدعوى بغير ميل أو تأثر تقتضي بالضرورة عدم صلاحية عضو الهيئة التأديبية لنظر الدعوى، بحيث يجب عليه التنحي عن نظرها، وهذا الأمر تمليه المبادئ القانونية العامة فلا يحتاج إلى نص يقرره إذ أن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن يمتنع على من يبدي رأيه فيها الاشتراك في نظر أو الحكم في الدعوى، ويهدف ذلك إلى التأكد من حيطة القاضي، حتى يطمأن المتهم إلى عدالة قاضيه، وتجرده من التأثر بعقيدة سبق وأن كونها عن الاتهام موضوع المحاكمة. وقد يكون تأديب الموظف رئاسياً فيصدر بالجزاء قرار من الرؤساء الإداريين، وقد يأخذ التأديب صورة حكم يصدر عن سلطة شبه قضائية، متمثلة في

مجالس التأديب، وأخيراً قد يستمد الجزاء من حكم قضائي⁽¹⁾، وهذا يستدعي التطرق لمبدأ الحيطة في نطاق كل نظام تأديبي على حدة.

1. الحيطة والتأديب الرئاسي:

نظام التأديب الرئاسي هو نظام تأديبي فردي، يكون فيه السلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية، بسيطة كانت أم جسيمة، ودون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها، ويقوم على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية، أو امتداد لها، فالتأديب هو الوسيلة التي تكفل سير العمل في المرافق العامة، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا كانت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه، يقدر أخطائهم ويوقع عليهم الجزاءات المناسبة، ومن الدول التي أخذت بها النظام إنجلترا والولايات المتحدة⁽²⁾.

وفي ظل النظام الرئاسي، يصعب تطبيق الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق من جهة، والسلطة المختصة بتوقيع العقاب من جهة ثانية، حيث إن جهة التحقيق سواء تمثلت بفرد أو لجنة، تتبع للرئيس الإداري المختص بإنزال العقاب، وتعمل ضمن توجيهاته، وتبني رضاه، وقد يتم تنحيها إذا خالفت أهواءه، وقناعته، لذلك فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد، ولذلك نجد أن هذا النظام التأديبي يغلب اعتبارات الفعالية على اعتبارات الضمان، وتأخذ غالبية الدول بهذا النظام فيما يتعلق بالمخالفات البسيطة التي تستوجب عقوبات غير جسيمة، فيما تترك تقدير المخالفات الأخرى وتوقيع العقوبات عليها للمجالس التأديبية والمحاكم المتخصصة⁽³⁾.

2. ضمانة الحيطة أمام مجالس التأديب:

مجالس التأديب أو ما يعرف "بالنظام التأديبي شبه القضائي" عبارة عن هيئات إدارية تابعة للسلطة الإدارية التي تتولى تعيين رئيس وأعضاء مجالس التأديب وتغييرهم، ويمارس هؤلاء

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 189 وما بعدها.

(2) عياش، أمجد جهاد نافع، المرجع السابق، ص 31.

(3) عامري، أحمد محمد مبارك، المرجع السابق، ص 67.

اختصاصاتهم التأديبية بالإضافة إلى قيامهم بأعباء وظائفهم الأصلية، أي أنهم غير متفرغين لممارسة الاختصاص التأديبي، بل تجتمع هذه المجالس لهذا الغرض كلما دعت الحاجة إلى ذلك(1).

وجرت العادة أن يتم تشكيل مجالس التأديب مسبقاً، ولفترة زمنية معينة لتقوم بالنظر في المخالفات الوظيفية. وتعد مجالس التأديب نظاماً وسطاً بين نظامي: التأديب الرئاسي، والتأديب القضائي، وتتم فيه الموازنة بين اعتبارات المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق وحسن سير العمل به وبين تحقيق المصلحة الخاصة للموظف في كفالة قدر من الضمان(2).

ويمثل هذا النوع من النظام أسلوباً أكثر تقدماً من نظام التأديب الرئاسي في تطبيق ضمانات حيده الهيئة التأديبية، حيث لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجلس التأديب من سبق له القيام بأي من أعمال التحقيق أو الاتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، عندما يتولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب مع أن من اختصاصه توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالاته إلى المحاكمة التأديبية، إلا أنه يشترط في رئيس مجلس التأديب في هذه الحالة ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق(3).

3. ضمانات الحيده في التأديب القضائي:

في هذا النظام يقرر المشرع انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، ويجعل اختصاصه مقتصرًا على مجرد الاتهام، أي رفع الدعوى التأديبية، ومتابعتها، وإنابة سلطة التأديب بهيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب إلى الموظف، وبتوقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها قانوناً. ففي هذا النظام تنتزع سلطة التأديب من يد الإدارة، بحيث يقتصر دورها في رفع الدعوى أمام المحاكمة التأديبية، ولهذه

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص209.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص87.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص193.

المحاكم الاستقلال العضوي والوظيفي عن الإدارة، ويتجلى ذلك في أن مهمة قضاة التأديب لا تخضع لأي تأثير خصوصاً من السلطة الإدارية، وأن الأحكام التي يصدرها القضاة تكتسب حجية الشيء المقضي به، وغالباً ما يجعل المشرع من النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، كما ينيط بالمحاكم التأديبية مهمة التأديب، حيث تختص بنظر الطعون في القرارات التأديبية الصادرة من الجهات الإدارية، وهي بهذا المعنى تعتبر صاحبة الولاية العامة للفصل في مسائل تأديب الموظفين⁽¹⁾.

مفهوم مبدأ الحيطة في نظام التأديب في دولة الإمارات العربية المتحدة:

اتبع المشرع الإماراتي نظاماً خاصاً في التأديب للموظفين العموميين يختلف عن باقي الأنظمة التأديبية المعروفة، فقد نص المشرع في المادة (82) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أن: "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 هذا المرسوم، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة، وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها"⁽²⁾. كما بينت المادة (96) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على كيفية تشكيل هذه اللجنة وأعضائها حيث نصت على أن: "تشكل لجنة المخالفات برئاسة وكيل الوزارة المساعد للخدمات المساندة أو من في حكمه في الجهة الاتحادية وعدد من الأعضاء، يحددهم قرار التشكيل على أن يكون من ضمنهم ممثل عن كل من إدارة الموارد البشرية وإدارة الشؤون القانونية، ويكون للجنة مقرر

(1) غوثي، قوسم حاج، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر (2011م)، ص76.

(2) المادة (82) من مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

يتولى إعداد الترتيبات اللازمة لانعقاد اجتماعاتها وتدوين محاضرها وقراراتها أو توصياتها والتبليغ عنها"⁽¹⁾.

وبهذا فإن النظام التأديبي في دولة الإمارات العربية لا يندرج تحت نظام التأديب الرئاسي، لأن توقيع الجزاء التأديبي ليس ضمن صلاحيات الرئيس الإداري المختص، ولا يندرج ضمن التأديب القضائي، وإنما يمكن أن يندرج ضمن نظام التأديب شبه القضائي من خلال وجود "لجان المخالفات" في كل وزارة وجهة اتحادية، وهذه اللجان تقوم مقام مجالس التأديب التي تشكل بصورة مسبقة في الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة⁽²⁾.

ثانياً: وسائل كفالة مبدأ الحيادة

تتمثل وسائل كفالة مبدأ الحيادة في تطبيق أسباب عدم الصلاحية وأسباب الرد والتنحي على عضو أو رئيس مجالس أو لجان أو محاكم التأديب، وبالرغم من أن المرسوم بقانون اتحادي لسنة 2016 ولائحته التنفيذية لم ينص على أية قواعد أو أسباب عدم صلاحية أعضاء مجلس التأديب، إلا هذا لا يعني استبعاد تطبيق القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية التي بينت حالات عدم صلاحية القاضي للنظر في الدعوى، وأسباب الرد والتنحي⁽³⁾ وهو ما سوف يتم بيانه على النحو التالي:

1) أسباب عدم صلاحية القاضي:

عددت المادة (114) من قانون الإجراءات المدنية الحالات التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها، ولو لم يرده أحد الخصوم، وقد أوردت هذه الحالات على سبيل الحصر وتتمثل فيما يأتي⁽⁴⁾:

(1) المادة (96) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص82.
(3) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص83.
(4) المادة (114) من قانون الإجراءات المدنية المعدل بالقانون الاتحادي رقم (30) لسنة 2005م.

أ. إذا كان زوجاً لأحد الخصوم أو كان قريباً أو صهراً له إلى الدرجة الرابعة.

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

ج. إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخاصة أو وصياً أو قيماً عليه أو مظنوناً وراثته

له أو كان زوجاً لوصي أحد الخصوم أو القيم عليم أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة

لدرجة الرابعة بهذا الوصي أو القيم أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو

أحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.

د. إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو اصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً

عنه أو وصياً أو قيماً عليه مصلحة في الدعوى القائمة.

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

ينتحي القاضي الأحدث.

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

لدرجة الثانية.

ز. إذا كان قد افتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل

اشتغاله بالقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً ومحكماً أو كان قد أدى شهادة

فيها.

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

فإذا توافر في القاضي أيّاً من الأسباب السابقة، فقد صلاحيته في نظر الدعوى لإنتفاء ما

ينبغي أن يتحلى به من حيطة، تمكنه من إصدار حكم منزّه عما يفسده من غرض أو تحامل أو

محاباة، وكلها معاني يتعين على القاضي أن ينأى بنفسه عنها، ويقع باطلاً ما يصدر عن القاضي

من حكم في دعوى رغم قيام سبب لعدم صلاحيته للحكم فيها، حتى ولو لم يكن القاضي عالماً بهذا

السبب حال قضائه، وحتى لو لم يكن القاضي عالماً بهذا السبب حال قضائه، وحتى لو ارتضى المتهم قيام القاضي بالفصل في دعواه، برغم علمه بتوافر سبب عدم الصلاحية لديه، لأن الأمر وإن كان يتعلق بمصلحة المتهم، إلا أنه يتعلق أيضاً وربما بقدر أكبر بحسن سير العدالة، وما يقتضيه ذلك من ضرورة حياد القائم بتطبيقها(1).

وفي شأن عدم صلاحية القاضي بينت المحكمة الاتحادية العليا: "أن عدم صلاحية القاضي للفصل في الدعوى التي سبق أن أبدى أو ترفع عن أحد الخصوم أو كتب فيها ولو قبل اشتغاله بالقضاء، أساسه - اشتراط خلو ذهن القاضي من موضوع الدعوى حتى يستطيع أن يزن حجج الخصوم وزناً مجرداً خشية أن يلتزم برأيه الذي يشف عن عمله المتقدم، مؤدى ذلك - وجوب أن يكون هذا العمل في ذات القضية المطروحة أو كان مطروحاً فيها وعن الحجج والأسانيد التي أثيرت في الحكم السابق قد اكتسب قوة الأمر المقضي أو كان الحكم جزائياً باتاً يلزم القاضي المدني بما تقرر فيه"(2).

وجاء في حكم آخر: "عدم التزام محكمة الإحالة بنظر الدعوى بهيئة مغايرة يعي الحكم بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه، لما كان ذلك وكان الثابت من الحكم المنقوض الصادر بجلسة 2003/1/19، أن الهيئة التي أصدرته مشكلة من السادة القضاة.....، وأن الحكم الصادر بجلسة 2005/5/11 من المحكمة المحال إليها قد صدر من هيئة مشكلة من السادة القضاة.....، وبذلك يكون السيد القاضي.....، قد شارك في الحكم المنقوض سابقاً ما يترتب عليه بطلان الحكم المطعون فيه بطلاناً يتعلق بالنظام العام مما يوجب نقضه مع الإحالة"(3).

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق ص201 وما بعدها.

(2) اتحادية عليا في دعوى البطلان رقم 3 لسنة 2006م، الثلاثاء 2006/5/9م، نقلاً عن شمل، أمانة: مرجع سابق، ص84.
(3) اتحادية عليا في دعوى البطلان رقم 146 لسنة 27، قضائية (نقض جزائي) جلسة 2006/5/15، نقلاً عن شمل، أمانة: مرجع سابق، ص84.

(2) أسباب رد القاضي:

بينت المادة (115) من قانون الإجراءات المدنية أسباب حق رد القضاة على النحو الآتي(1):

1- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي بنظرها أو إذا جدت لأحدهما خصومة

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

الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

2- إذا كان لمطلقة 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 مؤاكلة 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 يرجع معها عدم استطاعته بغير ميل.

5- إذا كان أحد الخصوم قد اختاره محكماً في قضية سابقة.

وإذا كانت أسباب رد القضاة في ذلك شأنها شأن عدم صلاحيتهم، تبطل ما يصدر في ظلها

من أحكام من أحكام، إلا هناك ثمة اختلاف جوهري بينهما، حيث إذا توافر أحد أسباب عدم

الصلاحية يبطل الحكم، ولو إذا اتفق الخصوم على ارتضائه، لتعلق الأمر بالنظام العام، أما

بالنسبة لأسباب الرد، فيجوز للخصوم السكوت عن طلب الرد أو التنازل عنه بعد تقديمه، وبذلك

يصير الحكم الذي صدر رغم توافرها صحيحاً، ذلك لأن أسباب الرد جوازيه التطبيق(2).

(1) المادة (115) من قانون الإجراءات المدنية المعدل بالقانون الاتحادي رقم (30) لسنة 2005م.
 (2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص203.

الفرع الثاني: ضمانه حق الدفاع للموظف المتهم

من المتفق عليه – فقهاً وقضاً وتشريعاً – أن حق الدفاع هو حق طبيعي مقدس لكل إنسان في جميع مراحل التحقيق والاتهام والمحاكمة، وعلى وجه الخصوص في التحقيقات أو المحاكمات التي تنتهي بإنزال عقوبة معينة في حالة ثبوت الإدانة، كالتحقيقات والمحاكمات الجنائية أو التأديبية، ومن هنا تحرص التشريعات المعاصرة على وضع الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع⁽¹⁾. كونه من الضمانات المهمة للموظف التي من خلاله يتمكن من تحقيق الدفاع ومناقشة الأدلة والتهم الموجهة إليه، ولا يجوز الإخلال بحق الدفاع تحت أي ظرف⁽²⁾.

أولاً: ماهية وأهمية حق الدفاع

حق الدفاع هو ضمانه عامة للتأديب يتفرع عنها باقي ضماناته، بل إن الهدف المبتغى من وراء تقرير أياً من الضمانات التأديبية، هو كفالة حق المتهم في الدفاع عن نفسه، وبهذه المثابة يمكننا القول بأن تجاهل تلك الضمانه أو الإخلال بها من شأنه بطلان المحاكمة، في أية مرحلة من مراحلها⁽³⁾.

ونظراً لأن ضمانه حق الدفاع تمثل قدراً كبيراً من الأهمية فقد كفلت كافة الدساتير للمتهم حق الدفاع عن نفسه في التهم الموجهة إليه. فمن الظلم توقيع أية عقوبة على الموظف دون سماع أقواله والتحقق من صحة ما يبديه من دفاع⁽⁴⁾.

وقد أكد المشرع الإماراتي على كفالة حق الدفاع، وذلك وفقاً لنص المادة (28) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة التي تؤكد على أن: "العقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تثبت

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص274.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص86.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص210.

(4) كرم، غازي، مرجع سابق، ص151.

إدانتته في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة، ويبين القانون الأحوال التي يتعين حضور محام عن المتهم⁽¹⁾.

كما أقر المشرع الإماراتي هذه الضمانة في المادة (98/ البند2) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 والتي نصت على أنه: "1- ... 2- عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق في جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله، وأن يتم إثبات كل أقواله ويوقع عليها، وفي حال امتناعه يتم إثبات ذلك من قبل رئيس اللجنة"⁽²⁾. وبرغم ما يكتنف تحديد معنى حق الدفاع من لبس وغموض، بسبب صعوبة الفصل بين حقوق الدفاع والضمانات الإجرائية الأخرى، فقد عرف بأنه حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة⁽³⁾.

ثانياً: مقتضيات حق الدفاع

حتى يتمكن الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه يتطلب ذلك بأن يكون عالماً بالتهمة المنسوبة إليه، وموعد الجلسة قبل إحالته للمحكمة، وهذا الإجراء لا يقتصر أثناء مرحلة المحاكمة، بل أيضاً يشمل مرحلة التحقيق، وتتمثل صور الدفاع في: تمكين الموظف المتهم من حضور الجلسات وإبداء الدفاع وحق الاستعانة بمحام والاستشهاد بالشهود⁽⁴⁾.

(1) المادة (28) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

(2) المادة (98/2) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

(3) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص211.

(4) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص87.

(1) حضور الجلسات:

لقد أكد القضاء الإداري على ضرورة تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه بنفسه أو بواسطة محام عنه، باعتباره من الضمانات التي قررتها المبادئ العامة للقانون التي درج القضاء على تطبيقها دون حاجة إلى نص يقررها وأنه لا يجوز إنكار حق المتهم بالاستعانة بمحام حيث أنه فرع من فروع الدفاع الذي يندرج تحته حق الاستعانة بمحام كأحد مشتملاته(1). هذا المقتضى من مقتضيات الدفاع ويمكن استخلاصه ضمناً من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 التي أوجبت عند بدء التحقيق بأن يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو 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(2). كما أوضحت ذات اللائحة التنفيذية من خلال المادة (2/97، 3، 4) مكان وتاريخ الجلسة، مع اخطار الموظف بالموعد قبل ثلاثة أيام على الأقل. وفي حال عدم مثول الموظف يعاد اخطاره ثانية بموعد جديد ويكون الإخطار بالموعد قبل يوم واحد على الأقل من التاريخ المحدد للجلسة التالية. فإذا لم يمثل الموظف بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته(3).

أما على المستوى المحلي بالنسبة لإمارة أبوظبي فنصت المادة(68) على أن: "للموظف المحال إلى مجلس التأديب ... له الحق في المثل أمام المجلس التأديبي بنفسه أو بصحبة وكيل ينييه في تقديم دفاعه"(4).

وعلى صعيد المحلي لإمارة دبي نصت المادة (7/188) من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي على أن: "1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. لا يجوز توقيع أي جزاء

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص275.
(2) المادة (2/98) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(3) المادة (2,3,4/ 97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(4) المادة (68) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.

تأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تسمع فيه أقواله ودفاعه⁽¹⁾ فمن غير المتصور أن يتاح له سماع أقواله وإبداء دفاعه دون حضور الموظف المحال للتحقيق. وحق الدفاع لا معنى لوجوده بل يظل شعاراً بلا مضمون ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره⁽²⁾.

(2) حق الاستعانة بمحام:

حق المتهم في الاستعانة بمدافع من المبادئ المستقر عليها في جميع الدول فقد نصت عليه دساتير العالم المختلفة وتضمنتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، حيث جاء في المادة (14) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية إن المتهم الحق في الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحام⁽³⁾. فحق الإنسان في الاستعانة بمحام ليس مجرد ميزة منحها القانون بل هو حق أصيل قديم قدم العدالة، كما أن الاستعانة بمحام يعد فرعاً من فروع أهم وأشمل، ألا وهو حق المتهم في الدفاع عن نفسه. كما أنه يحقق نوعاً من التوازن بين ما تملكه سلطة التأديب من وسائل وصلاحيات تتخذها حيال الموظف بحثاً عن الحقيقة وبين حق المتهم في الدفاع عن نفسه⁽⁴⁾.

ويعد الاستعانة بمحام من أهم ضمانات التحقيق والمحاكمة وذلك للعديد من الأسباب:

- أن حضور المحامي مع موكله أثناء التحقيق أو المحاكمة فيه ضمان لسلامة الإجراءات ولعدم استعمال الوسائل غير الجائز استعمالها ضده، فضلاً عن أنه يهدئ من روع المتهم ويساعده على الاتزان والهدوء في إجابته.
- للمحامي دوره في المساعدة إلى الوصول إلى الحقيقة بصدد الأفعال المنسوبة للموظف، ومن ثم فهو لا يخدم المتهم وحده بل ويخدم سلطة العقاب كذلك وهو ما يمكن أن يؤدي إلى

(1) المادة (7/188) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 والمعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.

(2) عامري، أحمد محمد مبارك، مرجع سابق، ص51.

(3) عمراوي، حياة، المرجع السابق، ص76.

(4) شمل، أمينة، مرجع سابق، ص88.

حفظ التحقيق أو إقناع سلطة التحقيق بتوقيع عقوبة خفيفة، ومن ثم لا يحال الموظف إلى مجلس التأديب أو المحاكمة التأديبية، وهو ما يحد من طول إجراءات التأديب ويختصر المدة التي يظل فيها الموظف رهن التحقيق والمحاكمة مما يحقق مصلحة المرفق والموظف معاً⁽¹⁾.

والهدف الجوهرى لهذه الضمانة يتكون فى خلق نوع من التوازن بين ما تملكه سلطة العقاب من وسائل تتخذها حيال المتهم وهي فى سبيلها للبحث عن الحقيقة، وبين حق المتهم فى الدفاع عن نفسه، حيث قد لا يستطيع المتهم الاضطلاع بهذا العمل بمفرده لأسباب ربما تكون شخصية أو موضوعية، فيكون بوسعه الاستعانة بمحام مؤهل للقيام بهذا الدور⁽²⁾.

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح فى التشريع الإماراتى فى هذا الخصوص، إلا أنه فى تقدير الباحث، فإن مثل هذا السكوت يعنى إعمال القواعد العامة والتي تنظم المحاكمات عموماً، ومن ثم يمكن للموظف المخالف الاستعانة بمحام أثناء التحقيق معه، وذلك لأن الدساتير كفلت للمتهم حق الدفاع عن نفسه سواء بالأصلالة أو بالوكالة (توكيل محام). ولقد أوصت المؤتمرات التي اهتمت بحقوق الإنسان بوجه عام وحقوق المتهم بوجه خاص بضرورة كفالة حق الدفاع وتمكين المتهم من الاستعانة بمدافع بحيث يمكن المحامى من أداء رسالته على الوجه المرضي⁽³⁾.

(3) إبداء الدفاع كتابة أو شفهاياً:

أكد المشرع الإماراتى على حق الموظف المحال إلى التحقيق فى أن يبدي دفاعه، كما أن الموظف حر فى اختيار طريقة دفاعه، فله أن يبدي دفاعه كتابة أو شفهاة، كما له أن يجمع بين الطريقتين وقد تعتمد طرق الاختيار على العرف الإدارى المتبع فى كل دولة، فإن وجد نصاً

(1) زين الدين، بلال أمين، مرجع سابق، ص653.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة فى إلغاء القرار الإدارى وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص232.

(3) عامري، أحمد محمد مبارك، مرجع سابق، ص56.

صريحاً يتطلب أن يكون الدفاع كتابياً فيجب أن يكون الدفاع مكتوباً إلا أن هذا لا يمنع بأن يبدي المتهم ملاحظاته شفويّاً مع ضرورة إثباته في محضر التحقيق أو الجلسة(1).

4) الاستشهاد بالشهود:

أغلب المخالفات الإدارية أو التأديبية هي مخالفات مُستندية، أي أنها ثابتة بأوراق ومستندات، ولذا قد يكتفى في تحقيقها بسماع الموظف المسؤول فقط، بالإضافة إلى الإطلاع على أوراق الدعوى، ولكن وفي بعض الأحيان قد يكون من الضروري سماع بعض الشهود، إما لإيضاح مضمون المستندات، أو لبيان ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف، وفي أحيان أخرى يتوقف إثبات المخالفة التأديبية على سماع الشهود فقط دون أن يكون هناك أي مستند يمكن الإطلاع عليه(2).

ولقد أوضحت نص المادة (98/البند4) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أنه: "1. 2. 3. 4. على لجنة المخالفات سماع شهادة الشهود – إن وجدوا – ومناقشتهم في أقوالهم، ولا يجوز سماع شهادة شاهد في حضور شاهد آخر ..."(3).

فالشهادة هي الأقوال التي يدلى بها غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم أو استقوه من غيرهم باسماعهم أو أبصارهم متعلقاً بالواقعة أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة أن لم توصل إلى الحقيقة كلها، أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً سائغاً مقبولاً. ويعد حق الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية في الاستعانة بالشهود ضمانات من ضمانات التأديب لأن من شأنه أن يثبت عدم ارتكابه لما نسب إليه ومن ثم تبرئة ساحته(4).

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص89.

(2) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص144 وما بعدها.

(3) المادة (4/98) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

(4) زين الدين، بلال أمين، مرجع سابق ص655.

المطلب الثاني: تسبیب القرار التأديبي

تمهيد وتقسيم:

يعد التسبیب من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية، نظراً لأن ضمانته التسبیب كحق من حقوق الإنسان بُجنب العدالة البشرية تحكم الرأي وسطوة العاطفة ويقف سداً منيعاً ضد أي اختلال قد يصيب النفس البشرية أو أي انفعال يؤثر في عدالة البشر(1).

فالهدف من إلزام السلطة الإدارية من تسبیب قراراتها التأديبية التي تتخذها ضد موظفيها هو حماية الموظف العام بالدرجة الأولى، وضمان عدم المساس بمستقبله الوظيفي واستعمال هذه السلطة على هواها، وعليه فإن تسبیب القرار التأديبي وثيق الصلة بضمانة الرقابة القضائية التي تعد الطريق الثاني الذي يسلكه الموظف العام من خلال الطعن على مشروعية القرار التأديبي الصادر بحقه، ومن الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي أن يصدر القرار مسبباً، فيعتبر إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية أو خروجه عن مقتضياتها هو السبب في توقيع العقوبة التأديبية وهو أساس شرعيتها(2). ولتسبیب القرار التأديبي له أهمية كبيرة، حيث يعتبر ضمانته هامة من ضمانات التأديب الوظيفي بالنسبة للموظف، والسلطة التأديبية، ولهذا يتعين تسبیب القرار التأديبي. وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين وهما:-

▪ الفرع الأول: ماهية تسبیب القرار التأديبي وأهميته

▪ الفرع الثاني: عناصر تسبیب القرار التأديبي شروط صحته

(1) رباطي، إيمان حسين، تسبیب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانوني الفرنسي والمصري والإماراتي (ط.1). الإمارات العربية المتحدة (2010م)، ص49.

(2) عبد الحميد، مفتاح خليفة، تسبیب القرار التأديبي، ليبيا، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة بنغازي (2016م)، ص115.

الفرع الأول: ماهية تسبب القرار التأديبي وأهميته

أولاً - تعريف التسبب القرار التأديبي:

يعد التسبب من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية، نظراً لأن ضمانات التسبب كحق من حقوق الإنسان بُجنب العدالة البشرية تحكم الرأي وسطوة العاطفة ويقف سداً منيعاً ضد أي اختلال قد يصيب النفس البشرية أو أي انفعال يؤثر في عدالة البشر. ويعتبر التسبب من أهم ضمانات التأديب حيث يطمئن الموظف من أسباب إدانته ويتأكد من أوجه الاتهام التي تمت مواجهته بها جميعاً وتحقيق دفاعه⁽¹⁾. والتسبب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار التأديبي وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار⁽²⁾.

ويعني تسبب القرار التأديبي - كضمانة هامة من ضمانات التأديب الوظيفي - تضمين القرار بصورة واضحة العناصر الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، وكذلك الظروف والملايسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة وكان لها وزن في تقدير هذا الجزاء⁽³⁾، وأن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه، وأن تكون هذه الأسباب كافية ومتناسقة وسائغة⁽⁴⁾.

وتعريف القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة هو إفصاح السلطة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة في توقيع عقوبة تأديبية ضد الموظف العامة المخالف بسبب ارتكابه لمخالفة تأديبية قصد ضمان السير الحسن للمرفق العام⁽⁵⁾.

(1) علي، محمد إبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 31.

(2) شتيوي، سعد، مرجع سابق، ص 105.

(3) فحلي، راشد محمد، المرجع السابق، ص 118.

(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 248.

(5) مباركة، بدري، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8، الجزائر (2008م)، ص 116.

وتسبب القرار أو الحكم الصادر بالجزاء يدفع السلطة التأديبية إلى التبصر حين تقوم بتحديد المخالفات التي تثبت في حق المتهم، ويحملها على الروية في تكييف هذه المخالفات ووزنها وتقدير المناسب لها. ويجب في التسبب أن يتناول وقائع الموضوع من حيث شخص المتهم، والمخالفات المنسوبة إليه، والأدلة عليها، وأن تكون مستخلصة استخلاصاً سائغاً من عيون الأوراق والمستندات، وأن يكون واضحاً بحيث يستطيع الموظف بمجرد الإطلاع على القرار فقط أن يعرف أسباب الجزاء الموقع(1).

ويختلف تسبب القرار التأديبي بشكل عام عن سببه رغم التشابه اللغوي، وتتجلى أوجه الاختلاف بين أسباب القرار التأديبي وتسببها فيما يلي(2):

- 1- تسبب القرار التأديبي معناه قيام الإدارة بذكر السبب الذي استندت إليه في إصدار قرارها، كبيان العقوبة الموقعة، والمخالفة التي كانت سبباً لها. أما سبب القرار التأديبي فهو حالة واقعية أو قانونية قبل صدور القرار تدفع الإدارة وتحركها إلى اتخاذه، فالتسبب إجراء فعال يبدد الشك في مدى سلامة القرار، ويزيل الريب من صحته، وعلى أساسه يحاط صاحب الشأن علماً بأسباب القرار وتحدد موقفه بالاعتناع به أو التظلم منه أو الطعن فيه.
- 2- يتعين أن يقوم القرار التأديبي دوماً على أسباب قانونية وواقعية تبرره قانوناً، بينما لا يكون تسبب القرار الإداري لازماً إلا إذا أوجبه القانون صراحة.
- 3- يرتبط تسبب القرارات الإدارية بالمظهر الخارجي للقرار الإداري وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار التأديبي، بينما تتصرف أسباب القرار التأديبي إلى الأسباب القانونية والواقعية التي يستند إليها ويقوم عليها القرار، وتندرج ضمن المشروعية الموضوعية أو المادية.

(1) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص250.

(2) كرم، غازي، مرجع سابق، ص152. أنظر أيضاً:

- شمل، أمنة، مرجع سابق، ص107.

- سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص147 وما بعدها.

4- يمارس القضاء الإداري رقابته على أسباب القرار التأديبي باعتبارها ركناً مستقلاً وقائماً بذاته ويشكل أحد أوجه الإلغاء القضائية، بينما لا يمارس القضاء الإداري رقابته على تسبیب القرارات الإدارية إلا إذا أوجب القانون تسبیبها صراحة، وإذا ما أفصحت السلطة الإدارية عن سبب القرار فإنه يخضع لرقابة القضاء.

ويعتبر تسبیب القرار التأديبي من الضمانات الهامة التي تكفل عدالة الجزاء التأديبي فهو فضلاً عن أنه يحقق المصلحة العامة من خلال تأديب الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة فإنه يحقق أيضاً المصلحة الخاصة للموظف المتهم من حيث ضمانه عدالة الجزاء التأديبي الذي يوقع عليه(1).

والأصل الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها إلا إذا أوجب القانون ذلك، وهذا ما تبناه القضاء الإماراتي، حيث أكدت المحكمة الاتحادية العليا على ذلك في حكمها التالي: "الأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار، فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء"(2).

ويفترض المشرع أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك. وتشترط أنظمة التأديب في نطاق الوظيفة العامة صراحة تسبیب قراراتها التأديبية، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نصت المادة (100/البند2) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 صراحة على أن: "...

(1) فحلي، راشد محمد، مرجع سابق، ص119 وما بعدها.

(2) اتحادية عليا في الطعن رقم 152 لسنة 13 قضائية، يوم الثلاثاء الموافق 31/ديسمبر/1991م، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري خلال المدة من 1975م وحتى 2005م، (ط.1). إعداد المكتب الفني بالتعاون مع كلية الشريعة والقانون، مطبوعات جامعة الإمارات ووزارة العدل، ص119.

2. تصدر اللجنة قرارها ... على أن يكون القرار مسبباً ومتناسباً مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال إلى التحقيق"⁽¹⁾.

كما نصت المادة (70) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016 على أنه: "يصدر قرار مجلس التأديب مشتملاً على أسبابه التي أقيم عليها ويتم النطق به في الجلسة المحددة لذلك، ويبلغ الموظف بالقرار وأسبابه كتابة خلال أسبوعين من صدوره"⁽²⁾.

فيما نصت المادة (189/ البند4) من قانون الموارد البشرية لإمارة دبي رقم (27) لسنة 2006 وتعديلاته على أنه: "يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجراء مسبباً"⁽³⁾.

ثانياً: أهمية تسبب القرار التأديبي

يعد التسبب من أفضل الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية ولا سيما في مجال التأديب، نظراً لأن ضمانة التسبب كحق من حقوق الإنسان تجنب العدالة البشرية تحكم الرأي وسطوة العاطفة، ويقف سداً منيعاً ضد أي إختلال قد يصيب النفس البشرية أو أي إنفعال يؤثر في عدالة البشر⁽⁴⁾.

فأهمية التسبب لا تقتصر فقط على الموظف المحال على التأديب إذ تتسع لتطال السلطة التأديبية أيضاً، لذا سنتطرق لأهمية التسبب بالنسبة لطرفي العلاقة الوظيفية، الموظف العام، والسلطة التأديبية وسوف نتناول ذلك على النحو الآتي:

(1) المادة (2/100) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
 (2) المادة (70) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016.
 (3) المادة (4/189) قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي والمعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.
 (4) الأحسن، محمد، المرجع السابق، ص211.

1) أهمية تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظف العام(1):

يركز الفقه عادة على أهمية تسبب قرارات التأديب بالنسبة للأفراد انطلاقاً من أن الفرد هو حجر الزاوية في النشاط الإداري، ومن جهة أخرى فالفرد هو أول المستفيدين من ضرورة التسبب لأنه يسعى دائماً لمعرفة الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قرارها، فالتسبب يجب عن تساؤلات الأفراد وعن دوافع إصدار القرار وذلك من خلال وقوفه على الأسباب الحقيقية التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار، لكي يستطيع بعد ذلك الفرد أن يحدد موقفه من القرار، فيكون أمام أحد الخيارين، إما أن يطعن في القرار لعدم اقتناعه بالأسباب التي بررت بها الإدارة قرارها، وإما أن يقتنع بمضمون القرار وصحة أسبابه. كما أن التسبب يسهل مهمة الموظف في الدفاع عن نفسه لأنه يكفل ضمانات المواجهة فمن خلاله يستطيع الموظف معرفة طبيعة مخالفته وأسانيدها، وبالتالي معرفة مدى مشروعية الجزاء الذي صدر بحقه، فإذا تبين للموظف المخالف عدم مراعاة السلطة التأديبية للقواعد والضمانات الواجب إتباعها في توقيع الجزاء التأديبي، أصبح من حقه الطعن في القرار التأديبي وفق الطرق المقررة قانوناً. ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة لأن التزام السلطة التأديبية بالتسبب يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتها إلى توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تعتبر أخطاء تأديبية تستوجب العقاب. كما أن تسبب القرار التأديبي يمكن الموظف المخالف من مطابقة الأخطاء التي استندت إليها الإدارة في تبريرها للقرار التأديبي إن كانت هي نفس الأخطاء التي تمت مواجهته بها، أو أن عقابه تم على أساس مخالفات ليس له علم بها. كما يمكن تسبب القرار التأديبي الموظف المخالف أيضاً من مراقبة تصرفات الإدارة، وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب سبب بنفس الأسباب التي وردت في قرار تأديبي خاص بزميل له، وهذا للتأكد من تطبيق مبدأ المساواة في العقوبات التأديبية.

(1) عبد الحميد، مفتاح خليفة، ص117 وما بعدها. أنظر أيضاً:
- شتيوي، سعد، مرجع سابق، ص115 وما بعدها.

(2) أهمية التسبب للإدارة(1):

لا تقتصر أهمية التسبب الذي يحمله القرار التأديبي على الموظف بل إن هذا الإجراء هام أيضاً بالنسبة للإدارة. فتظهر فائدة التسبب بالنسبة للإدارة مصدرة القرار في أن الالتزام به سيدفعها لدراسته بعين فاحصة مخصصة للوقائع بشكل دقيق يجنبها صدورها مشوباً بعيب يؤدي به إلى البطلان، الأمر الذي يؤدي إلى تقرير المسؤولية المدنية للإدارة كأثر لإلغاء هذا القرار ما يشكله ذلك من حرج لها حين توضع في جانب المخطئ مما يهز الثقة في قراراتها. حيث أن بيان الأسباب هو أداة للمواطنين والمعنيين من الاستيثاق من أن القرارات لم تصدر وليدة لأهواء أو أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، وإنما صدرت بعد بحث واستنتاج معقول، باعتبار أن الإدارة ليست مجرد أكثر من وكيل عن الشعب في إدارة شئونه وإدارة موارده العامة المؤمن عليها، ولذلك فإن التسبب يمكن أن يقال عنه بأنه كشف حساب للمراجعة والاستيثاق من معقولية التصرف وما يصاحبه من أوجه صرف للأموال العامة. وتجدر الإشارة إلى أن الأصل عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها، والحكمة من ذلك أنه يفترض صدور هذه القرارات استناداً إلى أسباب صحيحة، كالقرارات التي تصدر في شأن الترقية بالاختيار، ففي هذه الحالة على المدعي أن يثبت العكس. ويلعب التسبب دوراً مهماً في الحد من السلطة التقديرية للإدارة، فعند استشعار الإدارة بأن قراراتها تخضع لرقابة المحكمة، فلاشك أنها سوف تفصح عن الأسباب القانونية والواقعية لتلك القرارات من تلقاء نفسها بغية إقناع الأشخاص المخاطبين بأحكامها وبمشروعيتها. ويضاف إلى ذلك أن تسبب القرارات الإدارية يؤدي إلى تعديل السلوك الإداري، فتنعود الإدارة على احترام مبدأ المشروعية، واعتبار التسبب سنداً وأساساً قانونياً لصلاحياتها وسلطاتها بدلاً من اعتباره قيداً

(1) نقبي، سعيد عبيد سرور، تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في النظام القانوني الإماراتي والمصري والفرنسي، دبي، الإمارات العربية المتحدة: دار النهضة العلمية للنشر والتوزيع (2017م)، ص70 وما بعدها. أنظر: - شتيوي، سعد، المرجع السابق، ص116. أنظر أيضاً: بشير، سعد علي عبد الرحمن؛ وآخرون: تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر (2016م)، ص59. متوفر على الرابط التالي:

على ممارسة تلك الصلاحيات. كما يعتبر التسبب (وسيلة تربوية) للإدارة، لأنه عن طريق التسبب المنظم لقراراتها سوف يترسخ لديها نوع من الفقه الذي ستطبقه فتجيء قراراتها المستقبلية متناسقة مع قراراتها الماضية وهذا عنصر هام خصوصاً إذا كانت الإدارة تمارس اختصاصاً تقديرياً. وأخيراً أن التسبب يعطي الإدارة الفرصة الكافية لتنفيذ دفاع الموظف والرد على كافة النقاط التي قد يكون المتهم قد أثارها في مرحلة التحقيق، وهو ما يعتبر ضماناً للإدارة للدفاع عن الجزاء المتخذ بحجج قانونية.

(3) أهمية التسبب للقضاء:

إن التسبب وسيلة هامة لإحكام الرقابة على القرارات التأديبية، فمن خلاله يتم فحص الأسباب التي أوردتها الإدارة سنداً لقراراتها التأديبية، وعلى ضوء ذلك يقرر القاضي مدى صحة تلك الأسباب. فمن غير هذا الإجراء تبدو مهمة القاضي عسيرة في هذا الصدد، ولا يستطيع النفاذ إلى أجواء القرار خصوصاً في مجال السبب وإساءة استعمال السلطة. ويحقق التسبب للقضاء مزيداً من السلطة في الرقابة على سلطة التحقيق والتأديب سواء من ناحية المشروعية، أو من ناحية الملاءمة في اتخاذ العقوبة أو في مدى التناسب بين أسباب اتخاذ القرار والجزاء الموقع على الموظف. وقد يقلل التسبب من حالات اللجوء إلى القضاء وذلك في حالة ما إذا اقتنع الموظف بالأسباب التي قام عليها القرار، الأمر الذي من شأنه تخفيف العبء على القضاء والحد من الطعون غير المجدية. على أنه بالرغم من أهمية التسبب فإنه لا يجوز الإفراط بالأمل والمبالغة في تقدير النتائج، لأنه بالرغم من الوظائف الهامة للتسبب الوجوبي إلا أنه ليس الترياق الشافي لجميع أمراض الإدارة لأنه في حدود معينة المقياس الحقيقي لدرجة التطور التي بلغت الإدارة⁽¹⁾.

من المسلم به أن مبدأ الشرعية يقتضي سيادة القانون، وسيادة حكم القانون لا يتحقق إلا بتمكين المحاكم على تلك المهمة عن طريق رقابة مشروعية أعمال الإدارة والتي تعد إحدى

(1) شتيوي، سعد، مرجع سابق، ص 117 وما بعدها.

وسائلها، فالتسبيب يسهل مهمة القضاء الإداري من حيث تمكينه من مراقبة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري، وبالتالي متى استطعنا مراقبة مشروعية القرار فإنه سيكون بالإمكان السيطرة على صحته لهذا يتعين أن يكون بمقدور القضاء الزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها ويفرض القضاء الإداري عقوبة تتمثل في الإلغاء في حالة المخالف(1).

الفرع الثاني: شروط صحة تسبيب القرار التأديبي

حتى يكون التسبيب صحيحاً يجب أن تتوافر فيه عدة شروط، إلا أن هذه الشروط تثير صعوبات عديدة في تطبيقها، فالقاضي وهو يطبق هذه الشروط يكون بين اعتبارين:

الأول: تحقيق السبب لفوائده بحيث لا يكون مجرد شكلية خالية من أي مضمون أو هدف.

الثاني: عدم إقبال الإدارة بأعباء وشروط شكلية مبالغ فيها أحياناً مما يهدد فاعلية النشاط الإداري(2).

وسيقسم الباحث هذه الشروط إلى شرطين على النحو التالي:

أولاً: الشروط الخارجية أو الشكلية للتسبيب(3)

يقصد بالشكل: المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره فالتسبيب كشرط شكلي في القرار، ليس مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، وإنما يمثل المشروعية الخارجية للقرار لما له من أهمية كبرى ووظائف عديدة لكافة الأطراف المعنية بالقرار ولأنه هو الذي يبرر القرار منطقياً ويجعله مقبولاً من المخاطبين به أولاً ومن السلطات الإدارية الأعلى ومن الهيئات الإدارية الرقابية المستقلة

(1) بشير، سعد علي عبد الرحمن؛ وآخرون، ص59.

(2) أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة (ط.1).

(2005م)، ص222.

(3) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص178.

ومن قبل السلطة التشريعية والقضائية وهو الذي يدل على عدل الإدارة وجودة الحكم ونزاهته ودرجة رشده وحكمته. وفيما يلي نستعرض الشروط الخارجية أو الشكلية للتسبيب:

1. وجوب أن يكون التسبيب مباشراً:

بمعنى أن يتمكن الموظف المخالف من معرفة أسباب القرار من خلال قراءة العمل المشار فيه إلى التسبيب لمعرفة أسباب الجزاء الذي وقع عليه وتقرر في القرار دون الرجوع إلى وثيقة أخرى تتخذ لمعرفة الشروط التي بني على أساسها العمل وإلا فإن التسبيب يكون غير صحيح(1). والتسبيب المباشر على هذا النحو يستبعد فكرة القرار الشفوي من ناحية، ويستبعد التسبيب بالإحالة من ناحية أخرى ومتى تحقق التسبيب المباشر فإنه لا يفترض فيه صياغة معينة(2). ونستنتج مما تقدم: *استبعاد فكرة القرار الشفوي. *استبعاد التسبيب بالإحالة.

أ. التسبيب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفوي:

إن القرار الإداري لا يشترط فيه عادة شكل معين، غير أنه عادة ما يصدر في شكل مكتوب، وهو الشكل الخارجي الذي يعبر عن إرادة مصدر القرار. فاشتراط كتابة التسبيب ينطوي على أهمية كبرى بالنسبة للأفراد المخاطبين به، فهو يمكن من فهم وتمعن وتقرير ما إذا كانت الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار صحيحة أم لا. فهو بذلك يمكن المدعي في دعوى الإلغاء من أن يعرف ما إذا كان التسبيب صحيحاً أو خاطئاً، من خلال وثيقة القرار نفسها، دون الرجوع إلى وثيقة أخرى. ومن ثم فهو يساهم في تقدير مدى نجاح دعوى الإلغاء مسبقاً، وهذا ما يميز التسبيب كإجراء شكلي في القرار الإداري. ومن ثم فإن هذا الشرط يستبعد القرار الشفهي، فالتسبيب والقرار الشفهي فكرتان متناقضتان ومستقلتان عن بعضهما البعض، وينتج عن ذلك الخروج عن الأصل العام، الذي يقضي بأن القرار يجوز أن يصدر شفاهة فلا يشترط فيه شكل

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص292. أنظر أيضاً: معمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة (ط.2). عمان، الأردن: دار وائل (2002م)، ص76.
(2) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص178.

معين، ويجوز للإدارة أن تثبت وجوده بكافة طرق الإثبات، غير أن الاستثناء الوارد على هذه القاعدة أن التسبب الواجب قانوناً يقتضي صدور القرار مكتوباً⁽¹⁾. وفي هذا الصدد نصت المادة الثالثة من قانون 11 / يوليو / 1979 الفرنسي على أن: "التسبب المفروض بهذا القانون يجب أن يكون مكتوباً، ويجب أن يشتمل على الاعتبارات القانونية والواقعية التي يستند إليها القرار وعدم توافر هذه الشكلية تعيب القرار ولذلك يستبعد القرار الشفوي من نطاق تطبيق التسبب"⁽²⁾.

ب. استبعاد التسبب بالإحالة:

والمقصود بالتسبب بالإحالة هو: "أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره" ويتضح من ذلك أن التسبب المباشر وفكرة التسبب بالإحالة فكرتان متناقضتان تماماً، لذا فإن اشتراط كون التسبب مباشراً يستبعد تماماً فكرة التسبب بالإحالة⁽³⁾.

2. كتابة التسبب:

مما لا شك فيه أن الكتابة في عصرنا الحاضر تمثل أهمية كبيرة في توثيق مختلف العلوم، وتساهم بشكل فاعل في إثراء الفكر الإنساني، والذي لولاها لتلاشت علوم شتى بسبب عدم كتابتها. وكتابة المواضيع القانونية تؤدي بلا شك إلى إثراء الفكر القانوني لرجال القانون، وبطبيعة الحال، نستطيع القول بأن التسبب القانوني المكتوب له أهمية كبرى فمن خلاله يستطيع المعني بالقرار دراسته وفهمه والتمعن فيه، ومن ثم تقرير ما إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار مشروعة أم لا؟ وبالتالي، تقدير مدى نجاح الطعن القضائي مقدماً. فالمعني بالقرار لن يقدم

(1) بلباقي، وهيبه، شروط صحة التسبب الواجب قانوناً في القرارات الإدارية، ص 237. متوفر على الرابط التالي: <file:///C:/Users/user/Downloads/41107a394c91d2e78991d460313c81e5.pdf>

(2) عقون، وسام، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر (2012م)، ص 51.

(3) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص 179. أنظر أيضاً: أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 224.

طعناً قضائياً لمخالفة مشروعية قرار ما إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه تقديم الطعن من وقت وجهد ومال وبطء في إجراءات التقاضي(1).

وتكمن أهمية أن يكون التسبيب مكتوباً من خلال ما يلي(2):

1. يستطيع المعني بالقرار دراسته وفهمه والتمعن فيه، ومن ثم تقرير ما إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار مشروعاً أم لا، وكذلك تقدير مدى نجاح الطعن القضائي مقدماً لأن المعني بالقرار لن يقدم طعناً قضائياً لمخالفة مشروعية القرار إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه تقديم الطعن من وقت وجهد ومال وبطء في إجراءات القاضي.

2. أن كتابة التسبيب يؤدي إلى تسهيل مهمة القضاء إذ من خلاله يستطيع القاضي الإداري مراقبة ودراسة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري.

3. كما أن كتابة التسبيب ستعكس بالإيجاب على الإدارة لتمكنها في حالة كتابة القرار الإداري من دراسته دراسة موضوعية ومراجعته والتأني قبل إصداره، مما يؤدي على احترام مبدأ المشروعية.

3. أن يكون التسبيب معاصراً للقرار:

ويقصد بذلك: "توافر الاعتبارات القانونية والواقعية التي تكون سبباً للقرار الإداري وقت إصداره، وبعبارة أخرى وجوب توافر التلازم الزمني بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه".
ويحقق هذا الشرط أهمية كبيرة تتمحور في ما يلي(3):

(1) معمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، المرجع السابق، ص70.

(2) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص183 وما بعدها.

(3) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص184 وما بعدها. أنظر أيضاً:

- شمل، أمينة، مرجع سابق، ص114.

- بلباقي، وهيبة، المرجع السابق، ص237 وما بعدها.

أ. أن التسبب يتفق مع أصل مشروعية القرار الإداري، ذلك أن هذه المشروعية تقدر بالنظر إلى وقت صدور هذا القرار وليس إلى وقت سابق أو لاحق عليه، سواء تعلق الأمر بالمشروعية الخارجية أو الداخلية.

ب. أن عدم التسبب المعاصر للقرار قد يكون فرصة أمام الإدارة لاصطناع أسباب أخرى للقرار، تبتدعها الإدارة تمهيداً لقرار محتمل أو تبريراً لقرار مفتعل، إذ ورد النص على هذا الشرط في المادة الأولى من قانون/ يوليو/ 1979 والتي تخول الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين حق معرفة أسباب القرارات الصادرة في مواجهتهم فوراً. ولقد استنتج القضاء الإداري الفرنسي نتيجة هامة تفيد أنه لا يحل الإخطار الصادر لذي الشأن بأسباب القرار سواء أكان هذا الإخطار سابقاً على صدور القرار أو لاحقاً على محل التسبب الذي يجب أن يكون معاصراً للقرار.

ت. بالنسبة للإدارة، يضمن إلزام قيام متخذ القرار بدراسة جدوى القرار، قبل إصداره، كما يتيح لرؤسائه إمكانية مراجعته في الوقت المناسب وبالتالي إمكان سحبه خلال المواعيد المحدد قانوناً، وحتى لا يتحصن بالرغم من عدم مشروعيته، كما يتيح ذلك إجراء عملية المتابعة وتقييم الأداء الداخلي لمتخذي القرارات في المجالات المختلفة.

ث. التسبب المعاصر يمكن ذوي الشأن من تحديد موقفهم حيال القرار المتخذ، حيث يمكن تبين حقيقة مشروعيته في وقت مناسب، والرضاء بالقرار أو التظلم الإداري أو القضائي في وقت مناسب من مدة الطعن المقررة قانوناً.

ثانياً: الشروط الداخلية أو الموضوعية للتسبيب

1. أن يكون تسبيب القرار واضحاً وموجزاً ليس فيه إخلال:

يقصد بوضوح التسبيب تمكن صاحب الشأن من فهم واستيعاب الأسباب الواقعية والقانونية التي حملت مصدر القرار على إصداره بمجرد القراءة الأولى للقرار⁽¹⁾. ويقصد بالتسبيب الموجز عدم تحرير أسباب مطولة للقرار والاكتفاء عادة بأسباب مختصرة لعناصر الأسباب القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار⁽²⁾. ولا شك بأن التسبيب يقتضي لكي يحقق الهدف والغاية منه أن يكون واضحاً بدرجة تمكن من تفهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار التأديبي بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب، وكذلك هو الأمر فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص، ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة⁽³⁾.

وفي حالة اكتفاء القرار التأديبي بترديد حكم القانون أو (الالتهامات عامة) دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب، وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة⁽⁴⁾.

2. أن يكون التسبيب صريحاً وليس ضمناً:

ومعنى هذا، أن التسبيب لا يجوز أن يكون ضمناً إذ لا بد إن، أن تفصح جهة الإدارة صراحة عن الأسباب الداعية لإصدار قرارها، وليس السبب في هذه الحالة مجرد ذكر المخالفة الموجبة للإزالة كما وردت في القانون وإنما ثبوت تأكد الجهة الإدارية من قيام عناصر المخالفة في الواقع⁽⁵⁾.

(1) معمرى، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، مرجع سابق، ص74.

(2) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص187.

(3) محمد، محمد نصر، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة (ط.1). بيروت، لبنان: دار الكتب العلمية (2013م)، ص191.

(4) شمل، أمّنة، مرجع سابق، ص115.

(5) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص188.

3. أن يتضمن التسبب كافة الأسباب القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار الإداري:

يشترط في التسبب أن يكون كافياً أي منتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار بحيث يتضمن الأسباب القانونية والواقعية التي شكلت أساسه، فيكون السبب الذي ذكرته الإدارة متصلاً بالواقع وليس مجرد ترديد لحكم القانون فقط.

■ الشروط المتعلقة بالأسباب القانونية:

ويقصد بالعناصر القانونية للقرار الاعتبارات القانونية التي تشكل الأساس القانوني له والتي قصدت الإدارة مصدرها القرار تطبيقها على المخاطب به، وهي تتشكل في الأساس من النصوص التشريعية أو اللائحية أو مبادئ قانونية عامة(1).

والهدف من قيام القرار التأديبي على الأسس القانونية هو ضمان مشروعية القرار التأديبي التي تتمثل في استناده إلى أسباب قانونية قائمة وصحيحة، وعدم الخطأ في فهم القانون أو الخطأ في تطبيقه على الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي، أو تجاوز السلطة التأديبية للسبب الذي حدده المشرع للقرار التأديبي إلى سبب آخر ولا يحمل الوصف الذي حدده المشرع. وبكفي لقياس الأساس القانوني الذي يستند إليه القرار التأديبي أن يتضمن في تسببه الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تعد جريمة تأديبية، وهي الأفعال التي تنطوي على الإخلال بواجب من الواجبات المفروضة على الموظف(2).

■ الشروط المتعلقة بالأسباب الواقعية:

والمقصود بها الاعتبارات المتعلقة بالواقع، والتي يتحدد بها الجوانب الأساسية لمركز المخاطب بالقرار، والتي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، والتي ما كان يمكن أن يقوم القرار إلا

(1) بلباقي، وهيبة، مرجع سابق، ص225.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص112.

استناداً إليها⁽¹⁾. بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته، لأنه من الصعب تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الايجابية أو السلبية التي تشكل الركن المادي للخطأ التأديبي. فلا يمكن أن يعاقب الموظف إلا باعتبار أن الواقعة تشكل إخلالاً بالمرفق الوظيفي⁽²⁾. ويتعين أن يذكر في القرار التأديبي الوقائع والحجج والتهم التي استند إليها القاضي في إصدار حكمه على نحو واضح وغير مبهم، فإن خالفت المحكمة وأصدرت الجزاء التأديبي دون بيان الأسباب والوقائع التي استند إليها الجزاء التأديبي فإن القرار التأديبي يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه وبراءة الموظف من المخالفات التأديبية المنسوبة إليه⁽³⁾. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم مشروعية القرار لعدم بيان أسبابه في الحكم التالي: "أن المشرع حظر توقيع عقوبة على الموظف، إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه، تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه، وأوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً، وإذا قام الحكم المطعون فيه قضاءه على أساس أن الطاعنة نسبت إلى المطعون ضدها مخالفة الجمع بين وظيفتين في آن واحد دون علمها، ولم تقم بإحالتها إلى لجنة التأديب المنصوص عليها في المادة (72) من لائحة شئون الموظفين، وأصدرت قرارها رقم 26 لسنة 2006 بفصل المطعون ضدها من الخدمة تأديبياً اعتباراً من 2006/11/6م، دون بيان أسبابه على النحو الذي أوجبه القانون في المادة (68) من اللائحة، وهي مخالفة جوهرية تصمه بعدم المشروعية وتؤدي إلى بطلانه، وكان ما أورد الحكم المطعون فيه سائغاً وله أصله الثابت في الأوراق ويكفي لحمل قضائه"⁽⁴⁾.

4. يتعين أن يرد التسبب في صلب القرار:

ويقصد به أن يرد التسبب في ذات القرار التأديبي لأن القرار يجب أن يجتمع فيه شروط صحته دون الحاجة إلى دليل على ذلك يرد من الخارج، أي أن يكون القرار مشتملاً على أسبابه

(1) بلباقي، وهيبه، مرجع سابق، ص259.

(2) مباركة، بدري، المرجع السابق، ص123.

(3) شمل، أمنة، مرجع سابق، ص111.

(4) الطعن رقم 96 لسنة 2008م، جلسة يوم الأحد الموافق 2008/4/27م، شمل، أمنة، مرجع سابق، ص111 ومابعداها.

حين صدوره ولا يغني عن ذلك الإحالة العامة إلى وثائق أو مستندات أخرى أو استيفاء التسبب في وقت لاحق بقرار كتابي⁽¹⁾.

وقد أوجب كل من القضاء الإماراتي والمصري بأن يكون التسبب في صلب القرار وحظر التسبب بالإحالة، واعتبره غير مشروع فقرر "يجب أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه، أما الإحالة إلى الأوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبب"⁽²⁾.

وتتمثل الحكمة من حظر التسبب بالإحالة وعدم مشروعيته في أن التسبب الشخصي الذي يتولاه مصدر القرار يؤكد بذلك بأن مصدر القرار قام بفحص الأسباب القانونية والواقعية فحسباً دقيقاً وموضوعياً وجدياً قبل إصدار القرار⁽³⁾.

5. وجوب أن يكون التسبب محدداً وملابساً:

من الشروط الداخلية للتسبب أن يكون محدداً وملابساً، ويقصد بالتحديد المحدد أن يتم بيان الأسباب الواقعية بصورة واضحة ومحددة، أما التسبب الملابس فيقصد به أن يأخذ بعين الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر بشأنها القرار وكذلك المركز القانوني لصاحب الشأن⁽⁴⁾.

وعليه فيجب على السلطة متخذة القرار أن تحرص على الابتعاد عن صياغة التسبب بصورة مجملية، وتتجه نحو التدقيق الموضح لأسانيد ومبررات القرار، والذي يعكس صورة كاملة للأحداث التي عاصرت وتزامنت مع لحظة اتخاذ القرار وهذا لا يعني أن يكون التسبب مسهباً أو طويلاً وإنما يكون التسبب واضحاً غير مبهم وغير نمطي، وذلك بالكشف عن الاعتبارات المحددة والخاصة بالحالة المعروضة والتي من أجلها رأى مصدر القرار أن يتدخل، وهو ما وضحه

(1) عبد الحميد، مفتاح خليفة، مرجع سابق، ص130.

(2) اتحادية عليا في الطعن رقم 96 لسنة 2008م، الأحد الموافق 2008/4/27، حكم غير منشور، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص114.

(3) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص114.

(4) بلباقي، وهيبه، مرجع سابق، ص262.

منشور رئيس الوزراء الفرنسي الصادر في 1979/8/31 حيث قرر أن التسبب يجب أن يكون واضحاً ومحددًا، وأنه يجب عدم اللجوء إلى الصياغة العامة والمبهمة كأن يحيل القرار إلى القوانين واللوائح السائدة⁽¹⁾.

المبحث الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي

تمهيد وتقسيم:

إن من أهم الضمانات التأديبية المقررة لمصلحة الموظف بعد صدور القرار التأديبي هو التظلم الإداري من القرار التأديبي أو الطعن عليه قضائياً، فهو مخير بين هاتين الطريقتين كما هو محدد في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة. وسوف نستعرض من خلال هذا المبحث التظلم من القرار التأديبي في المطلب الأول ومن ثم الطعن على القرار التأديبي وآثاره في مطلب ثانٍ وذلك على النحو التالي:

▪ المطلب الأول: التظلم من القرار التأديبي

▪ المطلب الثاني: الطعن بالقرار التأديبي وآثاره

المطلب الأول: التظلم من القرار التأديبي

تمهيد وتقسيم:

إن التظلم من القرار التأديبي يعتبر من الضمانات المهمة يضاف إلى باقي الضمانات الأخرى المقررة لمصلحة الموظف، والتظلم الإداري يحقق نوعاً من التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، فمن جهة تقوم الإدارة العامة باتخاذ قرارات لحماية المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة، ومن جهة أخرى يستطيع الموظف من خلال التظلم أن يعترض على القرار الصادر من لجنة أو مجلس التأديب بهدف تعديل أو سحب القرار التأديبي أو إلغاؤه. إلا أن هذا

(1) رباطي، إيمان حسين، مرجع سابق، ص196.

الاعتراض لا يكون بطريقة عشوائية بل تحكمه مجموعة من الإجراءات يتعين اتباعها عند التظلم أو حتى الطعن بالقرار التأديبي⁽¹⁾، وهو ما سوف يتم تناوله تباعاً وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية التظلم الإداري وأنواعه

الفرع الثاني: الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف

الفرع الأول: ماهية التظلم الإداري وأنواعه

أولاً: ماهية التظلم الإداري من القرارات التأديبية

التظلم الإداري بشكل عام: أن يتقدم صاحب الشأن بالتماس لجهة إصدار القرار الإداري بغرض إعادة النظر فيه إما بالسحب أو التعديل أو الاستبدال بآخر وذلك بحسب ما تملكه من صلاحيات في هذا الشأن⁽²⁾. ويعرف التظلم الإداري بأنه وسيلة يلجأ إليها ذوي الشأن المتضررين من القرار الإداري أو التأديبي يقدم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه وتكفي الطاعن اللجوء إلى القضاء طلباً لإلغاء القرار الإداري⁽³⁾.

ويعرف أيضاً بأنه شكوى الموظف إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي موضوع التظلم ويسمى بالتظلم الولائي *Recours administratif gracieux* وذلك بأن يتقدم الموظف إلى مصدر القرار المخالف للقانون طالباً فيه أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله أو باستبداله غيره به، حسب السلطة التي يملكها هذا الرئيس الإداري، أو يقدم التظلم إلى رئيس مصدر القرار التأديبي، ويسمى ذلك بالتظلم الرئاسي *recours administrative hierarchique* وهنا يتظلم الموظف إلى رئيس مصدر القرار فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون، وقد

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص118.

(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص295.

(3) عيود، صعب ناجي، المرجع السابق، ص50.

يتولى الرئيس الإداري ممارسة هذه السلطة وإعادة النظر في القرار التأديبي، موضوع التظلم دون تظلم من ذوي الشأن(1).

ويمكننا تعريف التظلم الإداري بأنه وسيلة من الوسائل التي منحها القانون للموظف لتمكينه من تقديم اعتراضه على القرار التأديبي الصادر ضده، وذلك خلال مدة معينة لإعادة النظر فيه بهدف سحبه أو تعديله، أو الغائه(2).

ولقد بين المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 الهدف من التظلم الإداري وسنده وذلك من خلال منطوق المادة (95) من هذا المرسوم بقانون "تلتزم الحكومة – للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل – بالمخالفة على علاقات تواصل فعالة وعادلة بين الجهة الاتحادية وبين موظفيها وذلك من خلال اعتماد اجراءات فورية لحل تلك الإشكالات والنزاعات، دون أن يخل ذلك بحق الموظف بتقديم التظلمات التي ينبغي "تسويتها" من خلال الإجراءات الداخلية للجهة الاتحادية بشكل واضح وعادل ومنح الموظف الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره"(3). فالمراد بهذا النص تحقيق غاية المشرع الاتحادي بتحقيق هذه الضمانة المهمة لتحقيق العدالة، ولحماية الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه في مواجهة قرارات التأديب الصادرة بحقه من السلطات الإدارية، والتي قد تضر بمركز الموظف واستقراره النفسي(4).

فالتظلم أمام الإدارة هو طريق قانوني للحد من المشكلات الوظيفية وعدم تفاقمها وتركها دون حلول؛ وذلك من أجل الحفاظ على العلاقة بين الموظف والإدارة بصورة فعالة وعادلة وتمكين الموظف من إبداء دفاعه وتعبير عن وجهة نظره، وقد يصل الموظف عن طريق التظلم إلى هدفه دون حاجة للجوء إلى القضاء باعتبار أن التظلم يعد الوسيلة الأسرع لحل هذه النزاعات

(1) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص360.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص119.

(3) المادة (95) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

(4) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص175 وما بعدها.

مما يحقق نوعاً من الاستقرار النفسي والوظيفي، بينما اللجوء إلى القضاء قد يطول مدة الرد مما قد ينعكس سلباً على أداء ونفسية الموظف. كما أنه يوفر الوقت والمال من جهة ويخفف العبء الواقع على عاتق القضاء من جهة أخرى، والتظلم يعد فرصة لإتاحة ومراجعة الإدارة قراراتها وإعادة النظر فيها على ضوء ما يتقدم به أصحاب الشأن(1).

ثانياً: أنواع التظلم الإداري

التظلم الإداري نوعان، تظلم إجباري، وتظلم إختياري:

■ التظلم الإجباري:

هو التظلم الذي يتعين على أصحاب الشأن تقديمه في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها(2).

فهو بمثابة اعتراض على القرار التأديبي، يتعين على المضرار منه التقدم به، قبل قيامه بالطعن عليه قضائياً، فهو إجراء حتمي رغم أنه مقرر لمصلحة المتهم، إلا أن حتميته من أنه مقرر أيضاً لحماية المشروعية بصفة عامة، فإذا كان من مصلحة المتهم إلغاء القرار الذي أضر بمصالحه، فإن حسن الإدارة يقتضي أيضاً إلغاء هذا القرار لخروجه على قواعد المشروعية، إضافة إلى أن في تقرير وجوب التظلم من بعض القرارات الإدارية تحقيق مصلحة مرفق القضاء في التخفيف عن كاهله، المتقل بأعباء القضايا المتزايدة. والتظلم الوجوبي يعد بمثابة إفتتاح للمنازعة الإدارية، ويهدف هذا النوع من التظلمات إلى تقليل عدد من الدعاوى دون إخلال بمبادئ العدل والإنصاف، بحيث إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق أجابت طلبه، وإذا رفضت أو لم تقم بالرد على تظلمه خلال المدة القانونية، جاز للمتظلم رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري(3).

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص119 وما بعدها.

(2) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق الاقتصادية والقانونية، المجلد (29)، العدد (3)، (2013م)، ص19.

(3) قنيطرة، أحمد فايق سعيد، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين (2017م)، ص64.

وفيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي من التظلم الوجوبي، فمن الملاحظ أنه لا وجود للتشريعات الإماراتية على أية نصوص أو أحكام توجب على المتضرر أو الموظف تقديم تظلم إداري قبل رفع طعنه إلى القضاء الإداري المختص، حيث من الثابت ندرة المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك أن واقع تعداد الدعاوى المرفوعة أمام ساحة كل من القضاء الاستئنافي الاتحادي والدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، إلى الحد الذي لا يمكن معه الجزم بما يتجه إليه القضاء فيها بصدد المبادئ التي يرسبها بشأن المنازعات الإدارية، وما إذا كان من الضروري أو على العكس من غير الضروري إنشاء هيئة قضائية تفصل في المنازعات الإدارية. وفي ضوء تلك الحقيقة القضائية أصبح من الحيوي، بل والحتمي أن يوجد نظام التظلم الإداري بصفة عامة وبمختلف صورته وأنواعه، والتظلم الوجوبي بصفة خاصة، الأمر الذي دعا جانباً من الفقه الإداري الذي عني بالبحث في القانون والقضاء الإداريين في دولة الإمارات إلى تقرير أهمية العمل بنظام التظلم الوجوبي، وخاصة في الدول التي لا تعرف نظام القضاء الإداري، ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة. وتظهر أهمية ذلك بصفة خاصة في الدول التي لا تعرف نظام القضاء الإداري، والتي تتبنى القضاء الموحد، كدولة الإمارات العربية المتحدة، حيث يصبح أسلوب التظلم الإداري هو الوسيلة الوحيدة المتاحة أمام ذوي المصلحة أو الشأن للحصول على طلباتهم، ومن ناحية ثانية فإن لأسلوب التظلم الوجوبي فائدته المحققة بالنسبة لجهة الإدارة، والمتمثلة في إعطائها فرصة ذهبية لإصلاح أخطائها غير المتعمدة ذاتياً، بدلاً من أن تجد قراراتها وأعمالها محلاً للبطلان أو الإلغاء بواسطة سلطة خارجية عنها ملزمة لها، ناهيك عن أسلوب التظلم الإجباري يحقق بأكثر من أسلوب التظلم الاختياري مصلحة الجهة الرقابية غير الإدارية – القضائية بصفة خاصة – في التخفيف من على كاهلها لأعباء الطلبات والطعون المقدمة أمامها بعدم مشروعية الأعمال والتصرفات الإدارية. الأمر الذي بات معه حتماً على المشرع الإماراتي الاتجاه نحو تبني تنظيم إجرائي وموضوعي أمثل للتظلم الإداري، وتحديدًا الوجوبي منه(1).

(1) خيلي، محمد خليفة، التظلم الإداري: دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، (2009م)، ص58 وما بعدها.

■ التظلم الاختياري:

ويقصد به التظلم الذي يلجأ إليه صاحب الشأن دون أن يكون ملزماً بذلك قانوناً، كي ترجع الإدارة عن قرارها الخاطيء، مما يجنبه مشقة رفع الدعوى إلى القضاء وما يترتب عليها من نفقات وطول إجراءات. فهو يترك لصاحب الشأن الحرية في تقديمه خلال مدة زمنية معينة إلى الجهة الإدارية لمراجعة قرارها، سواء نص عليه المشرع بصيغة تفيد الجواز أم لم ينص عليه، وله أيضاً الاحجام عنه واللجوء إلى القضاء مباشرة⁽¹⁾.

وهو يعني أيضاً قيام المتظلم بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة، طالباً منها إنصافه سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله أو من خلال إزالة وجه عدم الملاءمة المنطوي عليه ذلك القرار. إن التظلم الاختياري قد ينظر إليه كأحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها، وتقليل حالات اللجوء إلى القضاء ولكن يجب مراعاة الدقة في المدد الواجبة والمحددة للطعن، لأن التظلم دليل على العلم اليقيني في القرار الإداري محل التظلم⁽²⁾.

ويمكن القول: إن التظلم الاختياري هو الأصل، لأن التظلم متروك لتقدير صاحب الشأن ولا إلزام من حيث المبدأ على القيام به، والإستثناء أن يكون التظلم وجوبياً، إذ يقدر المشرع في ظروف معينة، وحالات محددة، جدوى التظلم، وضرورته، يتطلب جبراً قبل تحريك الدعوى، فيعد التظلم بذلك شرطاً إضافياً من شروط قبول الدعوى. ويلاحظ أن تقديم التظلم الاختياري لا يحول بين المتضرر من القرار وبين رفع دعواه (دعوى الإلغاء) دون انتظار لرد جهة الإدارة على تظلمه، كما أن قيامه برفع الدعوى لا يمنعه من تقديم التظلم خلال الميعاد، ويرى جانب من الفقه أن التظلم الاختياري يمثل الأصل العام المتبع في نطاق الطعون والتظلمات الإدارية، ومرد ذلك

(1) طهراوي، هاني بن علي، التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي، ص113 وما بعدها. متوفر على الرابط:
file:///C:/Users/user/Downloads/0789-003-001-004%20(2).pdf

(2) إرشيد، محمد حسين إحسان، التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، (2016م)، ص35 وما بعدها.

أنه غير محدد بحالات معينة كما هو الحال بالنسبة إلى التظلم الوجوبي الذي تتحدد حالاته في القانون على سبيل الحصر، وهذا يعني أن المتظلم يكون أكثر حرية في التظلم الاختياري، إذ بإمكانه الإقدام على تحريك التظلم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو لدى الجهة الرئاسية الأعلى، أو الإحجام عن تحريك التظلم، كما يملك حرية تحريك التظلم أمام الإدارة، وبين إقامة الدعوى أمام القضاء إزاء القرار محل التظلم⁽¹⁾.

ولقد نظم المشرع الإماراتي الأحكام العامة للتظلم في المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، حيث بينت المادة (95) بأن: "تلتزم الحكومة - للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل - بالمحافظة على علاقات تواصل فعالة وعادلة بين الجهة الاتحادية وبين موظفيها وذلك من خلال اعتماد إجراءات فورية لحل تلك الإشكالات والنزاعات، دون أن يخل ذلك بحق الموظف بتقديم التظلمات التي ينبغي "تسويتها" من خلال الإجراءات الداخلية للجهة الاتحادية بشكل واضح وعادل ومنح الموظف الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره"⁽²⁾.

كما نظم المشرع الإماراتي التظلم الاختياري وبحدوده الدنيا من الخوض بالتظلم الإجباري، وليس أدل على ذلك من العبارة التي استهلها المشرع الإماراتي في المادة (97) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 ، والتي نصت على أنه: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظم إدارة الأداء وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين"⁽³⁾.

(1) الأحسن، محمد، مرجع سابق، ص228.

(2) المادة (95) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

(3) المادة (97) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف

تختص لجنة التظلمات وحدها في النظر في التظلمات المقدمة من الموظفين بشأن الجزاءات

التأديبية.

أولاً: تشكيل لجنة التظلمات

أوجب المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 من خلال المادة (96) والتي نصت على أن: "تنشأ في كل جهة اتحادية بقرار من رئيس الجهة الاتحادية لجنة تسمى "لجنة التظلمات" يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية"⁽¹⁾. كما نصت المادة (101) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أن: "تشكل بقرار من رئيس الجهة الاتحادية لجنة يناط بها النظر في تظلمات الموظفين من الجزاءات الإدارية، تتكون من عدد من الأعضاء، بشرط أن لا يكون من بينهم عضو في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها". كما نصت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 في المادة (102) على أن: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي وفقاً 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 عن لجنة المخالفات وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار، ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء"⁽²⁾.

وعلى صعيد المحلي لإمارة دبي نصت المادة (204/ البند2،1) من قانون الموارد البشرية

لحكومة دبي على أن: "تنشأ في كل دائرة لجنة تسمى "1- لجنة التظلمات والشكاوى" تتألف من

(1) المادة (96) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.
(2) المادتان (101 و 102) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

ثلاثة إلى خمسة أعضاء يكون من ضمنهم ممثلون عن إدارة الموارد البشرية والشؤون القانونية وذلك بهدف مناقشة التظلمات التي يتقدم بها موظفو الدائرة على أن تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالاجماع أو بالأغلبية. 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⁽¹⁾.

ثانياً: اختصاصات لجنة التظلمات

نصت المادة (103) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أن: تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات المقدمة إليها من الموظفين على الجزاءات والإجراءات 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 وإعادةه إليها واستكمال بحث التظلم وإصدار قرارها بشأنه بما يأتي: 1- عدم قبول التظلم شكلاً. 2. قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً. 3- قبول التظلم شكلاً وتخفيض أو إلغاء الجزاء. ويجب أن لا يضار المتظلم من تظلمه، فلا يجوز للجنة التظلمات تعديل الجزاء بتوقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه⁽²⁾. وتكون قرارات لجنة التظلمات قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن توقيع جزائي لفت النظر والإنذار الخطييين⁽³⁾.

ثالثاً: الاعتراض على قرارات لجنة التظلمات

1) تشكيل لجنة الاعتراضات:

نصت المادة (108) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أن: "تشكل لجنة بالهيئة بقرار من رئيسها، تسمى (لجنة الاعتراضات)، وتختص بالنظر في الاعتراضات على القرارات الصادرة من لجنة التظلمات في

(1) المادة (102/204) من قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (27) لسنة 2006 والمعدل بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010.

(2) المادة (103) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

(3) المادة (104) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م والمادة (97) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

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 أعضائها دون أن يكون له صوت معدود"⁽¹⁾.

(2) اختصاصات لجنة الاعتراضات:

نصت المادة (105) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أنه: "يجوز للموظف الاعتراض خطياً على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزاءي الإنذار ولفت النظر الكتابيين، وذلك بتقديم اعتراض وفقاً لأليات الموارد البشرية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية إلى لجنة الاعتراضات المشكلة بالهيئة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بالقرار، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً"⁽²⁾. ويجب أن يشمل اعتراض الموظف على البيانات التالية⁽³⁾:

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

(3) آلية عمل لجنة الاعتراضات⁽⁴⁾:

تتلقى اللجنة الاعتراض المقدم من الموظف في ضوء القرار الصادر من لجنة التظلمات،

وتكون آلية العمل بشأنه على النحو الآتي:

(1) المادة (108) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(2) المادة (105) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(3) المادة (107) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(4) المادة (109) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

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

2. للجنة في سبيل ممارسة اختصاصاتها إتباع الآتي:

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 الجهات الاتحادية إذا رأت ضرورة لذلك، وكان متصلاً بموضوع الاعتراض.

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

4) قرار لجنة الاعتراضات(1):

تصدر لجنة الاعتراضات قرارها في موضوع الاعتراض المقدم من الموظف وذلك بأغلبية أعضائها، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وللجنة الاعتراضات أن تصدر قرارها بما يأتي: عدم قبول التظلم شكلاً. قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً. قبول التظلم شكلاً وتخفيض أو الغاء الجزاء.

(1) المادة (110) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

رابعاً: ميعاد التظلم

وفقاً لما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 ، فقد حددت هذه اللائحة ميعاد التظلم للموظف من الجزاءات الإدارية الموقعة عليه من قبل لجنة المخالفات خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء. وذلك وفقاً للمادة (102) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 والتي نصت على أنه: "1. يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي وفقاً 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 عن لجنة المخالفات وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار...."(1). أما بالنسبة لميعاد الاعتراض على قرار لجنة التظلمات، فلقد صد مرسوم بقانون اتحادي لسنة 2016 والذي نص في الفقرة الأولى من المادة (1/98) على أنه: "1. يجوز للموظف الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزاءات الإنذار ولفت النظر الكتابيين وذلك بتقديم اعتراض خطي إلى الهيئة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بالقرار وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً"(2).

خامساً: شروط التظلم الإداري(3)

هناك شروط عدة يجب توافرها في التظلم الإداري لكي يكون صحيحاً وسليماً من الناحية

القانونية وهذه الشروط هي:

(1) المادة (102) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.
(2) المادة (98) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.
(3) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص179 وما بعدها.
- أنظر: خبيلي، محمد خليفة، التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، ص51 وما بعدها.

1. يجب أن يكون التظلم في قرار تأديبي نهائي صادر من لجنة المخالفات:

حيث يجب أن يقدم التظلم بناءً على قرار تأديبي نهائي بحق الموظف من قبل لجنة المخالفات بعد تحقيقها في الواقعة الإدارية المعروضة أمامها، وإصدارها إحدى الجزاءات التأديبية التي خولها القانون إصدارها، وبالتالي لا يجوز التظلم من قرار لا يزال يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من قبل رئيس اللجنة، بل يجب أن يكون القرار نهائياً ومستنفذاً لجميع إجراءات إصداره، وذلك حتى تستطيع السلطة الإدارية التي خولها المشرع الاتحادي مسؤولية نظر التظلمات التأديبية في قرارات لجنة المخالفات، إعادة النظر في القرار التأديبي الصادر بالفعل حسب الصلاحيات التي خولها قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 وتعديلاته بالمرسوم بقانون رقم (9) لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016م.

2. أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً:

يتعين أن يكون التظلم الإداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء محددًا قاطعاً في معناه، ومن ثم جاءت عبارته عامة دون تحديد لقرار معين أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل، فإن هذا التظلم لا يكون من شأن التقدم به قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث ينبغي أن يشير التظلم إلى قرار معين بذاته وبشكل قاطع، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرتضِ هذا القرار ومن ثم يكون هناك مجال لتقرير انقطاع ميعاد الطعن بإلغائه في مواجهته. ومفاد هذا الشرط هو أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله، وبحيث يقدم على وجه يمكن الإدارة من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم والقرار المتظلم منه، وأسباب التظلم وما يهدف إليه من وراء تقديمه. كذلك فإنه يلزم ذكر البيانات التي تحدد القرار المتظلم منه، كذكر موضوعه أو تاريخه، ومتى كان ذلك كافياً فلا يلزم - في هذه الحالة - ذكر تاريخ نشر القرار أو تاريخ إعلان المتظلم به، إذ يفترض بالإدارة أنها تعلم هذه البيانات، أو يمكنها أن تعلمها، باعتبارها صادرة منها أو من جهة خاضعة لها رئاسياً. أما إذا كانت البيانات المذكورة في التظلم غير كافية للدلالة على المتظلم، أو

على قصده، بحيث تجعل التظلم مجهولاً، فإنه يقع باطلاً لأنه لا يعتبر تظلماً بالمعنى الذي قصده المشرع، وبالتالي فإنه لا ينتج أثراً فيما يتعلق بميعاد إقامة الدعوى.

3. يجب تقديم التظلم إلى الجهات أو اللجان التي نص عليها القانون:

وهي في المرحلة الأولى لجنة التظلمات، وفي المرحلة الثانية لجنة النظر في الاعتراضات، إلا أن التساؤل يثار حول مدى جواز تقديم التظلم إلى لجنة المخالفات كونها اللجنة التي صدرت القرار التأديبي؟ ومن خلال الاطلاع على اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، يتضح أنه لا يجوز تقديم التظلم من قرار لجنة المخالفات إلى اللجنة التي أصدرته، حيث نصت (101) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 على أن: "تشكل بقرار رئيس الجهة الاتحادية لجنة يناط بها النظر في تظلمات الموظفين من الجزاءات الإدارية، تتكون من عدد من الأعضاء، بشرط أن لا يكون من بينهم عضو في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها"⁽¹⁾.

من هنا نجد أن الحكمة من اشتراط المشرع عدم تقديم التظلم إلى الجهة التي أصدرته، إنما رغبة منه في زيادة الحرص على حفظ حق الموظف وطمأنته، وتقريراً لضمانة إضافية، قرر تكليف جهة أخرى، محايدة عن اللجنة التي أصدرت القرار التأديبي، للنظر في هذا التظلم المقدم من الموظف العام، وهو ما يحسب للمشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة.

4. أن يتم تقديم التظلم في ميعاده القانوني:

أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 من خلال المادة (102) والتي نصت على أنه: "1. يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي وفقاً لإجراءات الموارد البشرية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية

(1) المادة (101) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

المعتمدة في الحكومة الاتحادية من الجزاءات التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى صادرة بحقه غير تلك الصادرة عن لجنة المخالفات وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار، ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء". كما بينت المادة (105) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (1) لسنة 2018 والتي نصت على أنه: "يجوز للموظف الاعتراض خطياً على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزاءي الإنذار ولفت النظر الكتابيين، وذلك بتقديم اعتراض وفقاً لآليات الموارد البشرية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية إلى لجنة الاعتراضات المشكلة بالهيئة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بالقرار، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطيعاً"⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الطعن على القرار التأديبي

تمهيد وتقسيم:

يعتبر حق الطعن القضائي في القرارات التأديبية من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ولهذا فقد اعترفت معظم الدساتير بذلك كأحد الحقوق العامة للأفراد⁽²⁾. فنصت المادة (41) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على هذا الحق بقولها أن: "لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب"⁽³⁾. وذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى الجزاء

(1) المادة (102 و 105) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (1) لسنة 2018م.

(2) كرم، غازي، مرجع سابق، ص153. أنظر أيضاً:

- حلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص202.

(3) المادة (41) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

التأديبي الموقع ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء(1).

ولا يستطيع أن يطعن الموظف بالقرار التأديبي إلا بعد توافر شروط معينة، وتتمثل هذه الشروط في المصلحة، ورفع الدعوى خلال الميعاد القانوني، ويتم الطعن بالقرار التأديبي نتيجة مخالفة أحد أركان القرار التأديبي، وإذا حكمت المحكمة بإلغاء القرار التأديبي تترتب عليه عدة آثار(2).

▪ الفرع الأول: شروط الطعن التأديبي

▪ الفرع الثاني: أسباب الطعن القضائي في القرارات الإدارية

الفرع الأول: شروط الطعن التأديبي

أولاً: شرط المصلحة لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي

من المبادئ المستقرة في فقه القانون وفي مجال التقاضي أنه لا دعوى بغير مصلحة. فالمصلحة هي ميرر وجود الدعوى بالنسبة لصاحبها، وقد استقرت أحكام القضاء وكذلك التشريعات المختلفة سواء المدنية والتجارية أو الإدارية على ألا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية(3).

ففي جميع الأحوال لا بد أن يقدم الطعن من صاحب المصلحة، ويعتبر شرط المصلحة من الشروط الواجب توافرها أساساً لقيام أي دعوى(4)، وقد أكد قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (11) لسنة 1992 على أنه: "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة

(1) كرم، غازي، مرجع سابق، ص153. أنظر أيضاً:

- حلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص202.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص130 ومابعداها.

(3) فقيهي، علي بن موسى، المرجع السابق، ص196.

(4) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص221.

ومشروعة ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه"⁽¹⁾.

وعلة اشتراط المصلحة لقبول الدعوى تنزيه ساحات القضاء عن الانشغال بدعاوى لا فائدة عملية منها، كالدعاوى الكيدية⁽²⁾.

ومن تطبيقات القضاء الإداري لشرط المصلحة لقبول دعوى الغاء القرار التأديبي ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن: "صدور قرار بإيقاف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق مع وقف نصف راتبه خلال مدة الوقف، وإعادة الموظف إلى عمله بعد ذلك وصرف نصف راتبه الموقوف صرفه، وقيامه بالطعن على قرار وقفه له مصلحة في هذا الطعن في ألا يكون لهذا القرار وجود كواقعة تمت خلال حياته وتتمثل مصلحته في هذه الحالة في إزالة وجود قرار الإيقاف ذاته بغض النظر عن آثاره.." ⁽³⁾.

ثانياً: ميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات التأديبية

يقصد بميعاد الطعن الأجل الذي حدده المشرع لمباشرة الحق في الطعن أيّاً كان طريقه، وميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات التأديبية المتبع في دولة الإمارات العربية المتحدة، نصت عليه المادة (116) من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016 على أن: "1. لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار..." ⁽⁴⁾.

(1) المادة (2) قانون الإجراءات المدنية رقم (11) لسنة 1992م المعدل بالقانون الاتحادي رقم (30) لسنة 2005م.

(2) سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص221.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 37 تاريخ 1975/12/15، السنة 2 قضائية. نقلاً عن: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص305.

(4) المادة (116) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (17) لسنة 2016م.

ويستفاد من المادة سالفه الذكر أن المشرع الإماراتي حدد ميعاد الطعن، وهو ستون يوماً ولم يحدد لدعوى معينة، بل شمل جميع القرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام المرسوم بقانون. وتكمن الحكمة في تحديد المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء في الأمور الآتية(1):

- 1- إقامة نوع من التوازن بين المصالح المتعارضة، فمن ناحية مصلحة المتضرر في الغاء القرار غير المشروع من الوجود القانوني، ومن ناحية أخرى فإن المستفيدين من القرار لهم مصلحة في بقاء القرار الذي قد يكون رتب حقوقاً مكتسبة له أو مراكز قانونية معينة.
- 2- إن ما يقتضيه الصالح العام من الحماية المتمثلة في سير المرافق العامة بانتظام واطراد، واستقرار الأوضاع وأعمال الإدارة وعدم تعرض القرارات الإدارية وأعمالها لفترة طويلة مهددة بالإلغاء.

الفرع الثاني: أسباب الطعن القضائي على القرارات التأديبية

القرار التأديبي هو في حقيقته قرار إداري، ومن ثم فإنه يتعين حتى يؤتي آثاره، أن يكون مبرئاً من العيوب التي من شأنها إبطال القرارات الإدارية، فيتعين إذن لصحة القرار التأديبي أن يصدر عن مختص في الشكل الذي قد يقرره القانون مستنداً إلى أسباب تبرره، وارداً على محل ممكن وقائم ومشروع، قاصداً تحقيق مصلحة عامة، بالإضافة إلى الهدف المخصص لإصداره(2).

يقصد بأسباب الطعن، مختلف العيوب التي تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع، ومن ثم يمكن الاستناد إلى أي منها لطلب إلغائه، أو إلغائه جزئياً، أو تعديله أو طلب التعويض عنه إذا كان له مقتضى، بعد التوصل إلى عدم مشروعيته استناداً إلى سبب أو أكثر من هذه الأسباب والعيوب(3).

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص131 وما بعدها.

(2) خليفة، عيد العزيز عبد المنعم، الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص100.

(3) جبير، فاضل، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديبي، ص259. متوفر على الرابط:

فالقرار التأديبي شأنه كشأن كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في إطار مبدأ المشروعية، حيث ينبغي أن يصدر عن المختص به في الشكل الذي يقرره القانون قاصداً به تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره كما ينبغي أن يبنى القرار على أسباب تبرره وأن يرد على كل محل ممكن وقائم ومشروع، فإذا خالف القرار التأديبي تلك الضوابط التي تسيّر في كنفها كافة القرارات الإدارية كان قرار غير مشروع، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي بما يتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة⁽¹⁾.

ومن ثم فإن أسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي، تنحصر في توافر أي من العيوب التالية فيه حيث يرتب ذلك إلغاء القرار:-

أولاً: عيب عدم الاختصاص

أورد الفقه عدة تعريفات لعيب عدم الاختصاص، فقد عرفه الفقيه (Andr'e de Laubade're) بقوله: "عدم الاختصاص ينشأ عندما تتولى سلطة أخرى غير السلطة المختصة، التصرف بالمخالفة لقواعد الاختصاص". وعرفه الفقيه (Vedel) بأنه: "عدم قدرة الموظف على إتمام عمل قانوني معين كان المفروض إتمامه بواسطة موظف آخر". أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرفه بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر"⁽²⁾.

ويشترط لصحة القرار التأديبي أن يصدر من الجهة المختصة بالتأديب، وإلا وقع مشوباً بعيب عدم الاختصاص⁽³⁾.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها بوجوب صدور القرار من الجهة المختصة بالقول: "يجب أن يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حددها المشرع، أي من جهة

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص309.
(2) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، تدرج البطان في القرار الإداري، دبي، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة دار الحافظ (2016م)، ص51.
(3) شمل، أمانة: مرجع سابق، ص137.

مختصة بإصداره تتوافر لها الصلاحية القانونية للتعبير عن إرادة الدولة والقيام بما عهد إليها وأن تضطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود التي حددها القانون وفي الدائرة التي يحددها"⁽¹⁾.

كما قضت في حكم آخر بأن "إن القرار الإداري ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانون قائم، ولا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذة القرار مختصة بإصداره في إطار الحدود التي بينها القانون، فإن تجاوزت حدود اختصاصها، وقع قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص"⁽²⁾. وبهذا يشترط لصحة القرار التأديبي أن يصدر القرار من جهة تمتلك الصلاحية القانونية لإصداره، وإلا ترتب عليه البطلان⁽³⁾.

والأصل أن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري يتعلق بالنظام العام، بمعنى أن للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها. حتى إذا لم يثره الخصوم والخروج على قواعد الاختصاص قد يكون على درجة جسيمة كصدور القرار التأديبي من جهة ليست ذات اختصاص تأديبي فيعد ذلك اغتصاباً للسلطة وقد يكون الخروج على قواعد الاختصاص بدرجة بسيطة، وعلى هذا الأساس تتفاوت درجات العيب الذي يلحق بالقرار التأديبي فأحياناً تنحدر به إلى درجة الانعدام، وتارة يفسد القرار ولكن لا يؤدي إلى درجة الانعدام، وإنما تبقى له صفة القرار الإداري التأديبي⁽⁴⁾.

وهناك عدة صور لعيب عدم الاختصاص البسيط في القرار التأديبي هي:

عدم الاختصاص الموضوعي: يتحقق عدم الاختصاص الموضوعي، حين يصدر رجل الإدارة موظفاً كان، أو هيئة قراراً من اختصاص موظف، أو هيئة أخرى. فهذا يعني اعتداء على

(1) الطعن رقم 2 جلسة 1975/7/9، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص 137.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا والصادر في جلسة 1997/12/16م، في الطعن رقم (144)، سنة 19ق، نقلاً عن: سويدي، سعيد سالم المظلوم، مرجع سابق، ص 223 وما بعدها.

(3) شمل، أمانة: مرجع سابق، ص 137.

(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 308.

اختصاص موظف، أو هيئة أخرى داخل نطاق السلطة الإدارية، وهو ما يعرف بعدم الاختصاص الإيجابي.

وهناك عدم الاختصاص السلبي، الذي يتحقق حين ترفض سلطة إدارية إصدار قرار، هو ضمن اختصاصها، معتقدة خطأ أنه لا يدخل في اختصاصها. أما إذا كانت مدركة أن إصدار القرار يدخل ضمن اختصاصها، فإن رفضها في هذه الحالة، يكون مخالفاً للقانون⁽¹⁾.

عدم الاختصاص المكاني: يتمثل في اعتداء أحد أعضاء السلطة الإدارية على اختصاص عضو آخر في نفس الجهة الإدارية وفي نفس الدرجة وذلك بمزاولته مقتضيات وظيفته في غير النطاق الأقليمي المخصص له. فمحافظ محافظة معينة لا يستطيع أن يصدر قرار يخص محافظة أخرى وإذا فعل ذلك كان قراره معيباً بعبء عدم الاختصاص المكاني مما يستوجب بطلانه⁽²⁾.

عدم الاختصاص الزماني: المقصود بعبء عدم الاختصاص من حيث الزمان، أن يمارس أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعية لذلك. فالنشاط الإداري للهيئات ولرجال الإدارة محددة بحقبة زمنية معينة، وبعد انتهاء هذه المدة لا يجوز لهم مزاولة أو ممارسة الأعمال الإدارية. ويوجد عيب عدم الاختصاص من حيث الزمان في صورتين هما: مزاولة النشاط الإداري من قبل هيئة انتهت ولايتها في ممارسة النشاط، واتخاذ قرار معين بعد المدة المحددة لإتخاذ طبقاً للقوانين واللوائح⁽³⁾.

وقد يكون عدم الاختصاص في المجال التأديبي جسيماً كصدور قرار تأديبي من سلطة ليس لها أية سلطة تأديبية⁽⁴⁾.

(1) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، تدرج البطلان في القرار الإداري، المرجع السابق، ص75.
 (2) سناري، محمد عبد العال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العين، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة، (2000م)، ص210.
 (3) سناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص211.
 (4) شمل، أمنة: مرجع سابق، ص138.

ومن التطبيقات القضائية فقد قضت محكمة أوظيفي الاستئنافية الاتحادية بأنه: "لما كان المستأنف ضده موظف بالحلقة الثانية فإن الوزير لا يملك إصدار قرار يفصله من العمل وإنهاء خدماته، وإنما ذلك يكون بقرار من مجلس التأديب أو حكم قضائي...، ومن ثم يكون قرار الوزير في هذا الشأن معيباً بعبء ينزل بالقرار إلى مرتبة الانعدام وينحدر إلى درجة الفعل المادي عديم الأثر القانوني، ولا يكتسب حصانة، ولا يوجد ما يعصمه من تدخل القضاء لإلغائه"⁽¹⁾.

ثانياً: عيب الشكل في القرار الإداري

أ. لا يشترط أن يكون القرار الإداري شكل معين:

قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "من المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً وأن يكون مستوفياً لمقوماته"⁽²⁾.

ب. عيب الشكل من العيوب التي تلحق القرار الإداري:

قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "عيب الشكل يعتبر أحد العيوب التي تلحق القرار الإداري ومؤدى هذا العيب تجرد القرار من أي أثر قانوني ملزم لتجاهل الشكل والإجراءات التي يقرها القانون وتتسع كلمة القانون لتشمل القانون بمعناه الاصطلاحي والدستور واللوائح والنظم والتعليمات..."⁽³⁾.

(1) حكم محكمة أوظيفي الاستئنافية الاتحادية في الاستئناف المقيد برقم 63 لسنة 1996 تاريخ 61996/11، نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، مرجع سابق، ص288 ومابعداها.
(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 1993/6/15 في الطعن رقم 258 لسنة 14ق. نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، مرجع سابق، ص289.
(3) حكم محكمة أوظيفي الاستئنافية الاتحادية بتاريخ 1994/4/20 في الاستئناف المقيد برقم 82 لسنة 1994م. نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، مرجع سابق، ص289.

ت. متى يكون الإجراء أو الشكل جوهرياً:

قضت محكمة أوظيفي الاتحادية الإستئنافية بأن: "الشكل أو الإجراء يكون جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة بذلك، أو إذا كان من شأن اتباع الشكل أو الإجراء تغيير القرار الإداري الذي اتخذ فيما لو كان قد أتبع"(1).

ث. إذا نص القانون على ضرورة تسبب قرار إداري معين، فإن التسبب في هذه الحالة يعد إجراءً شكلياً جوهرياً:

ج. قضت محكمة أوظيفي الاتحادية الاستئنافية بأنه: "من المستقر فقهاً وقضاءً أن تسبب القرار عندما يستوجب القانون يعتبر إجراءً شكلياً جوهرياً يترتب على اغفاله انعدام القرار، ذلك أن التسبب يعتبر في هذه الحالة من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي شابه ذلك عن طريق الطعن فيه"(2).

ويعرف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً. ولقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وذلك من خلال تجنب الإدارة مواطن الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبير ودراسة وجهات النظر المختلفة مما يؤدي إلى التقليل من القرارات الطائشة أو المبتسرة. فالإزام الإدارة باستشارة بعض الهيئات قبل إصدار القرار التأديبي، واجرائها التحقيق الإداري المستوفي لكافة المقومات والضمانات، أو تسبب القرار، أو إتاحة الفرصة للموظف المتهم لتقديم

(1) حكم محكمة أوظيفي الاتحادية بتاريخ 1994/4/20 في الإستئناف المقيد برقم 82 لسنة 1994م. نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص289.
(2) حكم محكمة أوظيفي الاتحادية الاستئنافية – الدائرة المدنية والإدارية الأولى، نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص289.

دفاعه تفتح المجال أمام جهة الإدارة للتروي وإمعان النظر والتحقق من كل التفاصيل مما يساعد على تجنب الوقوع في الخطأ، وبالتالي تحقيق العدالة والإنصاف(1).

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها، "أن قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية تحددها القوانين واللوائح لما لها من أهمية كبيرة مقصود بها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على سواء ... لأنها تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة في هذا المجال فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة، فإن عليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات لتتجنب مواطن الزلل والتسرع ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر، ودراسة وجهات النظر المختلفة"(2).

ثالثاً: عيب السبب في القرار التأديبي

عرف الفقه السبب في القرار الإداري ومنهم الفقيه (Vedel) بقوله: "هو مجموعة العناصر الموضوعية المتعلقة بالواقع، أو بالقانون، والتي تكون أساس القرار، والمستقلة تماماً عن لتفكير النفساني لمصدره". وعرفه "سليمان الطماوي" بقوله: "السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتم بعيداً عن رجل الإدارة، فتوحي إليه باتخاذ قراره". فالسبب إذن يتمثل بالحالة الواقعية أو القانونية التي تتم مسبقاً، أي قبل إصدار القرار، فتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانوناً إصدار قرار معين، ومؤدى ذلك اتصال فكرة السبب بالباعث، أو الدافع لدى رجل الإدارة، على تبني قرار ما. فتختلف عن الغاية التي يستهدف رجل الإدارة تحقيقها، فسبب القرار التأديبي المخالفة التي ارتكبتها الموظف، في حين أن الغاية هي ردعه عن معاودة ارتكابها(3).

وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا، حيث قضت بأنه: "... يتعين على جهة الإدارة، أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات

(1) جبير، فاضل، المرجع السابق، ص262.

(2) اتحادية عليا في الطعن رقم 116 لسنة 2010، الأربعاء 16 يونيو 2010، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص141.

(3) سناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص189 ومابعداها.

مستخدميها، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار... "(1).

وعيب السبب هو عدم مشروعية سبب القرار الإداري، إما لعدم وجود الحالة القانونية أو الواقعية الباعثة على اتخاذه أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار (2).

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن السبب "يتمثل في عدم المشروعية المتصلة بالحالة الواقعية القانونية التي تؤدي إلى إصدار القرار (3).

ويعني عيب السبب في القرار التأديبي: انعدام وجود الحالة الواقعية أو عدم وجود الحالة القانونية الباعثة على اتخاذ القرار التأديبي، أو عدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار التأديبي (4). كما عرفت المحكمة الاتحادية العليا السبب في القرار التأديبي بأنه: "إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر" (5).

ومن المتفق عليه فقهاً وقضاءً في القانون الإداري أن الإدارة لا تملك الحرية المطلقة في إصدار القرارات الإدارية المنظمة لسلوك الأفراد والجماعات ولكن سلطتها في هذا الشأن مقيدة بضرورة وجود سبب يبرر القرار الذي تصدره وأن يكون هذا السبب صحيحاً وسائغاً يحمل القرار وإلا قضى بإلغاء القرار لانعدام الأسباب أو لعدم صحتها وهو ما يطلق عليه عيب السبب (6).

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 390 لسنة 29 إداري جلسة 2007/12/30م، نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، مرجع سابق، ص190.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص146.

(3) اتحادية عليا في الطعن رقم 211م لسنة 21ق، جلسة 7 يونيو 2001، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص146.

(4) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص314.

(5) الحكم السابق، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص147.

(6) سناري، محمد عبد العال، مرجع سابق، ص292.

وقد أوضح القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة ماهية ركن السبب في القرار الإداري وأخذ بعيب السبب كمبرر لبطلان القرار الإداري، حيث قضت المحكمة الاتحادية بأنه: "من المقرر قانوناً أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار، وضرورة وجوده يعد ضماناً ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذه من قرارات غالباً ما تمس بها حقوق وحرريات الأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك إذ توجد قرينة قانونية مضمونها أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً، إلا أنه إذا افصحت الإدارة عن سبب القرار فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء..."(1).

رابعاً: عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

يعتبر عيب مخالفة القانون من أهم العيوب الجوهرية وأكثرها تطبيقاً في العمل. فرقابة القضاء الإداري، فيما يتعلق بعيب الاختصاص والشكل، تعتبر رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه. أما رقابته فيما يتعلق بمخالفة القواعد القانونية، فإنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري، بالنسبة لأحكام القانون العام. ومحل القرار الإداري، هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة ذلك الأثر القانوني الذي يجب أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، ويقصد بعبارة مخالفة القانون، مخالفة كل قاعدة قانونية، تفرض احترامها على الإدارة تطبيقاً لمبدأ المشروعية، سواء كانت هذه القاعدة مكتوبة، أم غير مكتوبة، وبحسب تدرجها في القوة بين مصادر المشروعية(2).

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 1991/12/31م، في الطعن رقم 152 لسنة 13 ق مدني. نقلاً عن: سناري، محمد عبد العال، مرجع سابق، ص 292 وما بعدها.
(2) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، المرجع السابق، ص 147.

وعيب مخالفة القانون بهذا الطابع العام، يغطي كافة أسباب أوجه الإلغاء، ولكي لا يؤخذ القانون بهذا الشك المطلق، فقد فسر الفقه هذا العيب تفسيراً ضيقاً، بحيث تعتبر مخالفة القانون كل مخالفة قانونية لا تندرج تحت حالة عدم الاختصاص، أو حالة العيب الشكلي، أو حالة الانحراف بالسلطة(1).

وسوف يستعرض الباحث عيب مخالفة حيث يتعرض في الأول لمحل القرار الإداري، وفي الثاني، صور مخالفة القاعدة القانونية وذلك على النحو التالي:

1. محل القرار الإداري:

المحل في القرار الإداري بصفة عامة هو الأثر الذي يترتب هذا القرار(2)، ومحل القرار التأديبي هو الجزاء التأديبي الذي ينطوي عليه، كما أن رقابة القضاء الإداري على محل القرار الإداري هي رقابة داخلية لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون(3).

ويشترط في محل القرار الإداري توافر شرطين هما، أن يكون هذا المحل ممكناً وجائزاً قانوناً(4).

أ. يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل بمعنى استحالته، كان القرار الإداري منعدماً، وليس له وجود قانوني، ومثال ذلك: كأن يصدر قرار بتعيين أحد الموظفين، ثم يتضح أن هذا التعيين قد تم على وظيفة مشغولة، أو صدور قرار بترقية موظف بعد ترك الخدمة.

ب. يجب أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً، وهذا يعني أن يكون الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري، مستنداً إلى أحكام القانون، وإذا خالف أحكام القانون، يصبح القرار

(1) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، المرجع السابق، ص147 وما بعدها.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص328.

(3) شمل، أمينة، مرجع سابق، ص144.

(4) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، المرجع السابق، ص149.

معيباً في محله، وبالتالي يجب الغاؤه، ومثاله القرار الصادر بفصل موظف من الخدمة على أساس أنه بلغ سن التقاعد في حين أنه لم يصل إلى هذا السن بعد.

2. صور مخالفة القاعدة القانونية:

أ. **المخالفة المباشرة أو الواضحة للقاعدة القانونية:** حيث تقوم سلطة التأديب بتصرفات عمدية صريحة إيجابية لا تتفق مع مقتضيات القواعد القانونية الملزمة لها وذلك بتجاهلها واعتبارها غير موجودة، وكأنها لم تكن، ومثال ذلك: أن تخفي سلطة التأديب التهمة المنسوبة إلى الموظف المحال إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية، أو أن تصدر قرار تأديبي دون صحة الوقائع التي استند إليها⁽¹⁾.

ومن تطبيقات المحكمة الاتحادية بشأن المخالفة المباشرة لنص القاعدة القانونية، بقولها: "...ولما كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده موظف بوزارة العمل، ويشغل الدرجة الأولى في جدول قانون الخدمة المدنية، في الحكومة الاتحادية ومن ثم فإن هذا القانون هو الذي يحكم إنهاء خدمته، وإذا كانت المادة "90" من القانون الاتحادي رقم "21" لسنة 2010 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، قد حددت أسباب إنهاء خدمة الموظف حصراً، وكان قرار إنهاء خدمة المطعون ضده وإحالاته إلى التقاعد لم يستند إلى أي من الأسباب الحصرية الواردة في المادة المذكورة، ومن ثم فإن القرار يكون معيباً بعبء مخالفة القانون مما يسمه بالبطلان..."⁽²⁾.

ب. **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:** قد تتعمد السلطات التأديبية إلى تفسير القاعدة القانونية على غير وجه صحيح مع وضوح النص وعدم غموضه أو إبهامه، ويدخل تحت التفسير الخاطئ الحالات التي تحاول الإدارة فيها بالخطأ أن تمتد نطاق القاعدة القانونية إلى حالات لا تشملها مثل أن تضيف عقوبات تأديبية جديدة غير منصوص عليها قانوناً بمناسبة

(1) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص313.

(2) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، مرجع سابق، ص151.

جرائم تأديبية معينة، وهنا تكون المخالفة لمبدأ "لا عقوبة إلا بنص" المقرر جنائياً وتأديبياً⁽¹⁾.

وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "... يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند في توقيع الجزاءات التأديبية على مستخدميها إلى نص يسمح لها بتوقيع تلك الجزاءات، ذلك أن التزام بحكم القانون وخضوعها له يعني ضرورة استنادها في كل تصرفاتها، وأعمالها إلى أسس من القانون وأن تتفق معه، فلا يجوز لها أن تأتي عملاً قانونياً أو مادياً بغير سند من القانون، وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ الشرعية يعيب القرار بعب مخالفة القانون..."⁽²⁾.

ت. الخطأ في تطبيق القانون:

إذا اقتضى المشرع أن يقع من الموظف ما يخل بمقتضيات الوظيفة، أو يؤدي إلى الخروج عليها، فإن عدم إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو الخروج على مقتضياتها لا تتحقق معه الواقعة التي قد ترتب الإدارة عليها العقوبة، وبالتالي يعتبر القرار التأديبي معيباً بمخالفة القانون مما يتعين الحكم بإلغائه⁽³⁾.

ويج أن ينصب محل قرار التأديب على أحد الجزاءات التي وردت على سبيل الحصر في المادة (83) وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 تطبيقاً لمبدأ الشرعية، فإن نصت على جزاء غير تلك

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص 144 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: 140 لسنة 2012م جلسة 2012/6/27م، نقلاً عن: شوابكة، فيصل عبد الحافظ، مرجع سابق، ص 151. ص 155.

(3) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 313.

الجزاء الواردة في القانون فإن القرار التأديبي يكون باطلاً، ولا يكتفي بهذا بل يجب أن يكون الجزاء ممكناً تنفيذه⁽¹⁾.

كما يبطل محل القرار التأديبي إذا فرضت عليه أكثر من جزاء تأديبي أو تم معاقبته على ذات الفعل أكثر من مرة ونجد سنده في نص المادة (3/81) وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 على أنه: "لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء"⁽²⁾، ويشترط أن يكون محل القرار التأديبي متناسباً مع المخالفة المرتكبة.

ومن التطبيقات القضائية فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة للإحالة إلى لجنة التأديب وفق القانون واللوائح يكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون " إن إحالة الموظف إلى لجنة التأديب يكون بقرار من مجلس إدارتها، وتشكل لجنة التأديب برئاسة أحد القضاة، وعضوية اثنين من موظفي المؤسسة ويحددهما المجلس، ولا تقل درجتها عن درجة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية، وإذ كان الثابت بالأوراق أن رئيس مجلس الإدارة قد أصدر قراراً برقم 278 في 2001/5/20 لأسباب تأديبية دون إتباع الطريق الذي رسمته هذه اللائحة بإحالتها إلى لجنة التأديب السالف بيانها فإنه يكون معيباً بمخالفة القانون، ولا يعتبر هذا القرار عملاً من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، والتي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم – في نطاق وظيفتها السياسية – لا سلطة إدارة"⁽³⁾.

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص145.

(2) المادة (3/81) مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.

(3) اتحادية عليا في الطعينين 419 و 483 لسنة 25 القضائية، جلسة الأحد الموافق 2006/4/30م، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص144 ومابعدها.

خامساً: عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة)

يقصد بعيب الغاية هو إساءة استعمال السلطة لتحقيق غايات وأهداف غير الأهداف التي حددها القانون كت تحقيق المصالح الشخصية أو الانتقام أو مخالفة مبدأ تخصيص الأهداف، ويعد عيب الغاية من العيوب الخفية والمتعلقة بدوافع شخصية كامنة في نفس مصدر القرار (1).

وعرفه الفقيهان "AUBY et DRAG" بقولهما: "إن إساءة استخدام السلطة هو عيب في العمل الإداري، يتمثل في استخدام السلطة الإدارية لسلطاتها عمداً، من أجل تحقيق هدف غير الهدف الذي خولت هذه السلطات من أجله". كما وعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية، لتحقيق غرض غير معترف له به". ويتضح من التعريفات السابقة أن هذا العيب من العيوب المتصلة بغاية القرار، والتي تتطلب إرادة واعية ومدركة من جانب الإدارة (2).

وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "إن إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها، هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه، يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة، قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغيها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة". (3).

ومن خصائص عيب الغاية فيما يلي:

1. إن عيب الغاية يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري، فهو يتحقق كلما انحرفت الإدارة عن المصلحة العامة أو عن الغاية التي حددها القانون.

(1) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص148.

(2) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، مرجع سابق، ص161.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن، رقم: 1 لسنة 2010 إداري جلسة 2010/5/19م، نقلاً عن: شوابكة، فيصل عبد الحافظ، مرجع سابق، ص151.

2. إن عيب الغاية عيب قصدي، وبهذا يجب أن يكون مصدر القرار سيء النية يعلم بأن قراره مخالف للمصلحة العامة أو أنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها على أن: "إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري"⁽¹⁾ فالانحراف بالسلطة هو عيب خاص من عيوب القرار الإداري يشترط لقيامه اتجاه نية الإدارة إلى إتيانه وفي حالة عدم توافر النية السيئة يكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون⁽²⁾.

3. عيب الغاية عيب احتياطي بمعنى أن القاضي إذا وجد عيباً آخر يؤسس عليه حكمه بإلغاء القرار فيجب أن يستند إليه، فإذا كان القرار التأديبي معيباً في سببه أو محله أو شكله أو عدم الاختصاص بجانب إساءة استعمال السلطة فيجب على القاضي أن يحكم بالإلغاء بناء على أحد هذه العيوب، ولا يلجأ إلى عيب إساءة استعمال السلطة إلا إذا كان هو العيب الوحيد الذي يشوب القرار التأديبي⁽³⁾.

4. إن عيب الغاية لا يتعلق بالنظام العام، فلا يملك القاضي إثارته من تلقاء نفسه ما لم يثره الخصم، ومن المناسب أن يثير القاضي القرار التأديبي المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة حتى وإن لم يثره صاحب المصلحة، فقد تكون هناك مؤشرات تشير إلى عيب الانحراف ينتبه إليها القاضي ولا ينتبه إليها صاحب المصلحة، والأهم من ذلك مخالفة السلطات التأديبية لقاعدة تخصيص الأهداف أو الغاية تعد من الأخطاء الجسيمة تكشف عن نوايا السيئة والتي يجب أن تنتزه عنه السلطات التأديبية⁽⁴⁾.

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم 152 لسنة 24 القضائية، جلسة الأحد الموافق 2004/12/19، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في المنازعات الإدارية، ص284، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص149.

(2) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص149.

(3) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص317.

(4) شمل، أمانة، مرجع سابق، ص149.

ويظهر عيب الانحراف بالسلطة في مجال القرارات التأديبية في صورتني:

- **الأولى:** أن استعمال السلطة بقصد الانتقام، وهذه صورة بغيضة لانحراف مُصدر القرار، الذي يستغل سلطته الممنوحة له، لخدمة المصلحة العامة، فيصدر قراره بهدف الانتقام وإلحاق الضرر بغيره، لإشباع شهوة شرييرة في داخله، والمجال الخصب لهذه الصورة هو الوظيفة العمومية، حيث الانتقام من المعارضين والمنافسين⁽¹⁾.

- **الثانية:** حالة مخالفة السلطات التأديبية لقاعدة (تخصيص الأهداف)، ويتمثل في أن يكون الغرض الذي تهدف إليه سلطة التأديبي لا يدخل في اختصاصها لأن القانون لم ينط بها تحقيق هذا الهدف، أو أن تسعى سلطة التأديب إلى تحقيق هدف يدخل في اختصاصها ولكن بوسائل لم يوجب القانون استعمالها في هذا الشأن، مثال ذلك: القرار الصادر بوقف الموظف المحال إلى التحقيق عن العمل يجب أن يكون الهدف منه تحقيق صالح التحقيق، فإذا استهدف هدفاً آخر فيكون القرار باطلاً لصدوره مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة⁽²⁾.

وقد قضت المحكمة الاتحادية ببطلان القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف أبلغ عن مرضه لمشوبه بعيب الانحراف، حيث جاء في حكمها: "وجوب أن يكون صدور القرار بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وابتغاء مصلحة عامة، وأن يكون ملائماً وفق الوقائع الصحيحة الثابتة في الأوراق وصادراً من المرجع المختص بإصداره ضمن الصلاحيات المخولة له قانوناً، ولمحكمة الموضوع سلطة مراقبة سلامة صدوره مبرراً من عيب التعسف أو الإنحراف – ما دام

(1) شوابكة، فيصل عبد الحافظ، مرجع سابق، ص167.
(2) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص318.

استخلاصها سائغاً – مثال: بشأن تعسف في إنهاء خدمة سائق أبلغ بمرضه فصل دون اجراء التحقيق معه أو مساءلته تأديبياً قبل إنهاء خدمته من مؤسسة النقل"(1).

(1) اتحادية عليا في الطعن رقم 89 لسنة 21 القضائية جلسة الأربعاء الموافق 21/ فبراير/2001م، نقلاً عن: شمل، أمانة، مرجع سابق، ص150..

الخاتمة

وفي الأخير نتوصل إلى خاتمة هذا الموضوع والذي يمثل موضوعاً هاماً بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء فالتطور الكبير للدولة واتساع وظائفها وتنوع نشاطاتها في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية وغيرها أدى إلى زيادة عدد الموظفين، وأصبح دورهم في غاية الأهمية بحيث لا يمكن الاستغناء عنهم، لكونهم يشكلون العمود الفقري للمرافق العامة في مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة في الدول(1).

فالموظف العام هو العمود الفقري لكافة الأجهزة والمرافق الإدارية في الدولة، وهو المنوط به ضمان حسن سير تلك المرافق بانتظام واضطراد حتى تستطيع الدولة القيام بواجباتها الأساسية حيال مواطنيها ولذا تقع على عاتق الموظف العام العديد من المسؤوليات القانونية بصفة عامة سواء كان رئيساً أو مرؤوساً، وأياً كان موقعه داخل الجهاز الإداري في الدولة، وذلك بهدف ضمان تحقيق الغرض الأساسي الذي أنشأت من أجله كافة الأجهزة والمرافق الإدارية في الدولة هو تقديم أفضل خدمة للمواطنين بانتظام واضطراد(2).

ولذلك حظي موضوع التأديب بأهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، لما له من آثار انعكاسية سواء كانت تلك الآثار نافعة أو ضارة بحسن سير العمل وانتظامه بالمرافق العامة على اختلاف أنواعها وتخصصاتها، فالتأديب هو أحد وسائل الإدارة القانونية لضبط السلوك الوظيفي للعاملين، سواء داخل نطاق العمل ومهام الوظيفة، أو خارج ذلك النطاق، بما يؤثر على الوظيفة ذاتها، والثقة والاحترام الواجب لها في المجتمع، حيث تلاحق المسؤولية التأديبية الموظف، سواء في حياته الوظيفية العامة، أو في حياته الخاصة، إذا ما أخل بواجباته الوظيفية، أو خرج سلوكه على مقتضيات الوظيفة وكرامتها، وكرامة المرفق العام الذي يعمل به(3).

(1) أمانة شمل، مرجع سابق، ص11.

(2) توفيق، هشام محمد، المرجع السابق، ص215.

(3) سويفي، سعيد سالم المظلوم، المرجع السابق، ص9.

وبالتالي تطرق الباحث في موضوع هذه الدراسة، إلى تأديب الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون 9 لسنة 2011 والمرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م. والذي هدف من خلاله معرفة النظام القانوني لتأديب الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، والكيفية التي سيتم من خلالها تطبيق هذه الآلية بما يحقق النتائج المرجوة منها.

وفي خاتمة هذه الدراسة، ارتأى الباحث أن تتضمن هذه الدراسة، أهم النتائج التي تم التوصل إليها، وأهم التوصيات التي تم الانتهاء إليها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

بعد أن فرغ الباحث من دراسة تأديب الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، خُص إلى النتائج التالية:

1. على الرغم من أن هنالك جوانب اتفاق بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، ووجود بعض أوجه التشابه بينهما، إلا أن هنالك اختلاف بين النظام الذي يحكم المخالفة التأديبية، والنظام الذي يحكم الجريمة الجنائية في نواحٍ عديدة أهمها من حيث النظام القانوني الذي تخضع له كل منهما وطبيعة الجزاء والهدف منه ونطاقه والسلطة المختصة في إيقاعه، ومحل الجزاء وغيرها.
2. تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام عند إخلاله بواجبه الوظيفي سلباً أم إيجاباً.
3. الجزاء التأديبي الذي توقعه السلطة التأديبية ليس غاية بل وسيلة من الوسائل الإدارية تستخدم لردع مرتكبي المخالفات التأديبية.

4. إن الإحالة إلى الجهة التحقيقية تعد إجراءً جوهرياً تبدأ به إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم، ويجب أن يستوفي التحقيق الإجراءات الشكلية كافة التي تنص عليها القوانين.
5. يعد التحقيق الإداري أداة قانونية من شأنها تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف إلى الوصول إلى الحقيقة بشأن الوقائع المنسوبة إلى الموظف، وبين حماية الموظف المخالف من خلال منحه الحق في الدفاع عن نفسه مع إحاطته بالعديد من الضمانات التي تمكنه من ذلك وتكفل له عدالة المساءلة التأديبية.
6. يهدف التظلم الإداري إلى إتاحة الفرصة للموظفين لمراجعة الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم، ومصالحهم، وإفساح المجال كذلك أمام الإدارة لكي تراجع نفسها، وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائره في حق من صدرت في مواجهته، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار، أو تعدله، إذا ما اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها.
7. تسبب القرار التأديبي هو أن تذكر السلطة التأديبية الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصدار القرار.
8. للتسبب أهمية مزدوجة فمن خلاله يتأكد الموظف من سلامة الأسباب التي أدت إلى توقيع العقوبة عليه، فيكون أمامه خيارين إما الإقتناع بالأسباب التي صرحت بها السلطة التأديبية أو اللجوء إلى طريق الطعن في مشروعية القرار.

ثانياً: التوصيات

بعد أن فرغ الباحث من دراسة تأديب الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة،

خلص إلى النتائج التالية:

1. نشر الثقافة القانونية والإدارية في مجال الوظيفة العامة وعلى كل المستويات من خلال اللقاء المحاضرات والدورات التخصصية وتوزيع مذكرات تحوي الأحكام المنظمة للوظيفة بطريقة مختصرة وميسرة وبصفة خاصة في مجال النظام التأديبي، وتبصير الموظفين في كل ما يتعلق بالضمانات التأديبية.
2. توفير بيئة عمل آمنة وعادلة تحفز الموظف على العطاء والتميز والإبداع.
3. يهيب الباحث بالمشرع الاتحادي أن يكون هنالك نص صريح فيما يختص بالتحقيق بالكتابة، وذلك لحفظ حقوق جميع الأطراف.
4. يوصي الباحث بشأن التظلم من القرار الإداري بإستشارة خبير قانوني قبل اللجوء إلى رفع التظلم، وألا يكون التظلم الإداري عبثي ومن باب إطالة المدة، فهذا يرهق الإدارة ويعطل مرفق القضاء.

تمت الدراسة بعون الله وقوته، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

1. أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة (ط.1). (2005م).
2. بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية (ط.1). الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2008م).
3. بكر، ناصر محمد إبراهيم: ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية: دراسة مقارنة (ط.1). (2009م).
4. بنداري، عبد الوهاب، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة ... القاهرة، مصر: دار الفكر العربي (1998م).
5. توفيق، هشام محمد، المسؤوليات الثلاث للموظف العام: التأديبية – الجنائية – المدنية: دراسة مقارنة بين النظام اللاتيني والنظام الأنجلوسكسوني (ط.1). القاهرة، مصر: دار الكتب الحديث (2014م).
6. جاسم، زبيدة، فلسفة التأديب، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: شرطة الشارقة (1999م).
7. جعفر، محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون العام: أسس وأصول القانون الإداري، القاهرة، مصر: (1984م).
8. جهمي، خليفة سالم، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي: دراسة مقارنة (ط.2). الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2010م).
9. حديثي، عمر فخري عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة: دراسة مقارنة (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة (2005م).
10. حسن، محمد قدرى، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة، النشاط الإداري، الضبط الإداري، المرافق العامة: دراسة مقارنة في مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2009م).
11. حلو، ماجد راغب، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العين، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة (1989م).

12. خاطر، شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2007م).
13. خلايلة، محمد علي، القانون الإداري (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع (2012م).
14. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم:
- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة: ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوبيعه (ط.). القاهرة، مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية (2008م).
 - الإجراءات التأديبية: مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام مع دراسة لأحكام قضاء مجلس الدولة، القاهرة، مصر: دار الكتاب الحديث (2008م).
 - الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام (ج3) ضمانات تأديب الموظف العام، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف (2008م).
 - قضاء التأديب: ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، مصر: دار الكتاب الحديث (2008م).
15. خليل، محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي: الموظف العام – شروط الوظيفة العامة وواجباتها – الجريمة التأديبية – العقوبة التأديبية وضوابطها السلطوية التأديبية – النيابة الإدارية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2012م).
16. دبس، عصام علي، القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2015م).
17. رباطي، إيمان حسين، تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانوني الفرنسي والمصري والإماراتي (ط.1). الإمارات العربية المتحدة (2010م).
18. زين الدين، بلال أمين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا (ط.1). الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2010م).
19. سناري، محمد عبد العال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العين، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة، (2000م).
20. سويدي، سعيد سالم المظلوم، إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار الكتب القانوني (2013م).

21. سيد، حمدي أبو النور، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). العين، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع (2013م).
22. شتيوي، سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2008م).
23. شحادة، موسى مصطفى:
- النظام التأديبي للعاملين بشرطة الشارقة: المخالفات والعقوبات، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: شرطة الشارقة مركز البحوث والدراسات (1999م).
 - الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة: وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010 والقرارات الوزارية الصادرة إستناداً لهذا المرسوم بقانون (ط.1). الشارقة الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2012م).
24. شعث، هالة عبد الحميد، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). العين، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع (2013م).
25. شمل، آمنة، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2013م).
26. شوابكة، إبراهيم كامل مفلح:
- النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المجلة: الفكر الشرطي: مركز بحوث الشرطة: القيادة العامة لشرطة الشارقة.
 - النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، العين، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون (2014م).
27. شوابكة، فيصل عبد الحافظ، تدرج البطالان في القرار الإداري، دبي، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة دار الحافظ (2016م).
28. شوابل، عاشور سليمان صالح، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس: جنائياً وتأديبياً (ط.2). طرابلس، ليبيا: مجلس الثقافة العام (2008م).
29. شيخ، عصمت عبد الله: الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2003م).
30. شخيلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، عمان، الأردن: دار الفكر (1983م).

31. صروخ، مليكة، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة" (ط.1). القاهرة، مصر: مطبعة الجبلاوي (1984م).
32. طماوي، سليمان محمد:
- مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي (1979م).
 - القضاء الإداري، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي (1976م).
33. عبد الباسط، محمد فؤاد: القانون الإداري، الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2001م).
34. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحلیم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (1979م).
35. عبد السلام، عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2000م).
36. عبود، صعب ناجي، المرشد العملي في إجراءات التحقيق الإدارية وضماناته (ط.1). بغداد، العراق: مكتبة السنهوري (2011م).
37. عثمان، محمد مختار محمد، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة" القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، (1973م).
38. عجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام: دراسة مقارنة (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة (2007م).
39. عطوة، أشرف حسين، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية طبقاً لأحدث التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة (ط.1). العين، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع (2013م).
40. عفيفي، مصطفى:
- فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر (1976م).
 - السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان: دراسة مقارنة في القوانين الوظيفية للعاملين في مصر والكويت والدول الأجنبية، القاهرة، مصر: مطبعة حسان (1982م).
41. علي، محمد إبراهيم الدسوقي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية (2007م).
42. عوجي، مصطفى، القانون الجنائي العام، ج1 (ط.1)، بيروت، لبنان: مؤسسة نوفل (1988م).

43. فحلي، راشد محمد، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع (2015م).
44. فراج، أماني زين بدر، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية "دراسة مقارنة" (ط.1). المنصورة، مصر، دار الفكر والقانون (2010م).
45. فقيهي، علي بن موسى، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي (ط.1). الرياض، المملكة العربية السعودية: مكتبة القانون والاقتصاد (2013م).
46. فلاح، محمد عبد الله، أحكام القضاء الإداري: قضاء الإلغاء دعوى الإلغاء " قضاء التأديب " دعوى التأديب " قضاء التعويض " دعوى التعويض " دراسة مقارنة (ط.1). الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي (2017م).
47. قطبي، سعيد علي، الاتجاهات الحديثة في التجريم والعقاب "عقوبات، إجراءات، تنفيذ القرارات والأحكام الجنائية" (ط.1). الحيزة، مصر: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع (2016م).
48. قيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دبي، الإمارات العربية المتحدة: القيادة العامة لشرطة دبي، كلية شرطة دبي (2004م).
49. كامل، علي، الحماية القانونية للموظف العام: تطبيقات عملية وقضائية: واجبات الموظف وأعماله المحظورة – جرائم سلوك الموظف خارج ... المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون (2010م).
50. كرم، غازي، القانون الإداري (ط.2). عمان، الأردن: الآفاق المشرقة ناشرون (2013م).
51. كنعان، نواف:
- الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة: شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001 (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2008م).
 - النظام التأديبي في الوظيفة العامة (ط.1). الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة (2008م).
52. محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي (ط.1). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع (2004م).

53. محمد، محمد نصر، الوسيط في حدود المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة (ط.1). بيروت، لبنان: دار الكتب العلمية (2013م).
54. معمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة (ط.2). عمان، الأردن: دار وائل (2002م).
55. موسوي، صائب محمد ناظم، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية: دراسة مقارنة (ط.1). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية (2017م).
56. نجار، زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام: دراسة نظرية تطبيقية، مصر (1984م).
57. نعيمة، تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (ط.3). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية (2013م).
58. نقبي، سعيد عبيد سرور، تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في النظام القانوني الإماراتي والمصري والفرنسي، دبي، الإمارات العربية المتحدة: دار النهضة العلمية للنشر والتوزيع (2017م).
59. ياقوت، محمد ماجد:

- أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية: دراسة مقارنة (ط.3). الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2007م).
- شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة: المبادئ العامة للتأديب، المدونة التأديبية، القواعد الموضوعية، القواعد الإجرائية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة (2009م).

ثانياً: رسائل الدكتوراة والماجستير

أ) رسائل الدكتوراة:

1. الأحسن، محمد، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، (2015م).
2. بوادي، مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي: دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر (2014م).
3. عمراوي، حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر (2011م).

(ب) رسائل الماجستير:

1. إرشيد، محمد حسين إحسان، التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، (2016م).
2. جوراني، محمد حميد علي، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط (2015م).
3. خيلي، محمد خليفة، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط (2009م).
4. سليمان، فايز مطلق، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، عمان، الأردن، جامعة الشرق الأوسط (2012/2013م).
5. سنيدي، أيمن بن إبراهيم بن محمد، المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام بالمملكة العربية السعودية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007م.
6. شامسي، عبد الله راشد عبيد، الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر (2007م).
7. عامري، أحمد محمد مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن (2011م).
8. عجمي، مشعل محمد، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط (2011م).
9. عجمي، فهد مناحي حمد، مبدأ الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن (2013م).
10. عقون، وسام، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر (2012م).
11. عياش، أمجد جهاد نافع، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين (2007م).
12. غنام، طارق فيصل مصطفى، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين (2016م).
13. غوثي، قوسم حاج، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر (2011م).

14. فلاتي، محمد بن صديق أحمد، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية (2005م).
15. قايدي، عبد الله سالم محمد راشد، المخالفات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة بين الأنظمة الوظيفية في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، طنطا، مصر (1997م).
16. قنيطرة، أحمد فايق سعيد، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين (2017م).
17. كباسي، انتصار، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، رسالة ماجستير، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر (2015م).

ثالثاً: المجالات

1. إبراهيم، إسماعيل احفيظة، أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية (العدد السادس) كلية القانون، جامعة الزاوية.
2. الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق الاقتصادية والقانونية، المجلد (29)، العدد (3)، (2013م).
3. بشير، سعد علي عبد الرحمن؛ وآخرون: تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر (2016م)، ص59. متوفر على الرابط التالي:
<http://search.mandumah.com/Record/837101>
4. بلباقي، وهبية، شروط صحة التسبب الواجب قانوناً في القرارات الإدارية، متوفر على الرابط
<file:///C:/Users/user/Downloads/41107a394c91d2e78991d460313c81e5.pdf>
5. جبير، فاضل، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديبي، متوفر على الرابط:
<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=47749>
6. طهراوي، هاني بن علي، التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي، متوفر على الرابط:
[file:///C:/Users/user/Downloads/0789-003-001-004%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/0789-003-001-004%20(2).pdf)

7. عبد الحميد، مفتاح خليفة، تسبب القرار التأديبي، ليبيا، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة بنغازي (2016م).
8. قيسي، حنان محمد، التحقيق الابتدائي والتأديبي: تقارب وتطابق، الجامعة المستنصرية، العراق: مجلة الحقوق (2010م)، متوفر على الرابط التالي:
<http://search.mandumah.com/Record/426370>
9. مباركة، بدري، ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8، الجزائر (2008م).

ثالثاً: القوانين

1. مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم (17) لسنة 2016م.
2. اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل برقم (1) لسنة 2018م.
3. قانون رقم (4) لسنة 2016م بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي.
4. قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006م لإمارة أبوظبي.
5. قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م بموجب قانون رقم (14) لسنة 2010م.
6. قانون الموارد البشرية لحكومة أبوظبي.
7. المادة (60) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم (6) لسنة 2016م.
8. قانون الإجراءات المدنية المعدل بالقانون الاتحادي رقم (30) لسنة 2005م.
9. قانون الإجراءات المدنية رقم (11) لسنة 1992م المعدل بالقانون الاتحادي رقم (30) لسنة 2005م.

خامساً: الشبكة العنكبوتية

1. شربيني، محمد، شرح وتفسير نصوص المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ج8.
<http://www.theuaelaw.com/vb/t2206.html>
2. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan026441.pdf>