

11-2019

ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة الإمارات (العربية المتحدة) دراسة مقارنة

عبد القادر عبد العزيز محمد شريف

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



Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

محمد شريف, عبد القادر عبد العزيز, "ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)" (2019). *Public Law Dissertations*. 1.

https://scholarworks.uaeu.ac.ae/public_law_dissertations/1

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 Dissertations 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

ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة
(دراسة مقارنة)

عبد القادر عبد العزيز محمد شريف توكلي

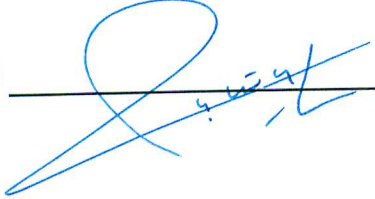
أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف أ.د. عبد الرحيم المصلوحي

نوفمبر 2019

إقرار أصالة الأطروحة

أنا عبد القادر عبد العزيز محمد شريف توكلي، الموقع أدناه، طالب دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف أ.د. عبد الرحيم المصلوحي، 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: 2019/12/29

إجازة أطروحة الماجستير

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

(1) المشرف (رئيس اللجنة): أ.د/ عبد الرحيم المصلوحي

الدرجة: أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع:  التاريخ: 2019/11/17

(2) عضو داخلي: د/ علاء محي الدين مصطفى

الدرجة: أستاذ مشارك

قسم: القانون العام

كلية: القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع:  التاريخ: 2019/11/17

(3) عضو خارجي: د/ أحسن راجحي

الدرجة: أستاذ مشارك

كلية القانون – جامعة الشارقة

التوقيع:  التاريخ: 2019/11/17

اعتمدت الأطروحة من قبل:

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

التوقيع: محمد حسن علي محمد التاريخ: ٢٠١٩/١١/١٤

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

التوقيع: Ali Hassan التاريخ: 29/12/2019

النسخة رقم 10 من 10

حقوق النشر © 2019 عبد القادر عبد العزيز محمد شريف توكلي
حقوق النشر محفوظة

المُلخَص

تتناول هذه الدراسة ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام في النظام التأديبي الفرنسي والإماراتي والقوانين المحلية التي تسري أحكامها على الموظفين المدنيين والعسكريين العاملين في إمارة دبي، وتهدف الدراسة إلى تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساواة، وتهدف أيضاً إلى تحقيق التوازن بين استعمال الإدارة حقها في اتخاذ الإجراءات التأديبية تجاه الموظفين المخالفين للواجبات الوظيفية من ناحية، وحماية الموظفين وتوفير الضمانات القانونية لهم في مرحلة التحقيق الإداري من ناحية أخرى.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، وتناولت الدراسة في الفصل التمهيدي والذي جاء تحت عنوان ماهية التحقيق الإداري مع الموظف العام، حيث تضمن هذا الفصل مبحثين، بين المبحث الأول مفهوم الموظف العام من الناحية التشريعية والفقهية والقضائية، بينما انصب المبحث الثاني على تعريف التحقيق الإداري والفرق بينه وبين التحقيق الجنائي.

أما الفصل الأول من الأطروحة فقد تعرض للضوابط الإجرائية للتحقيق الإداري في فرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة وإمارة دبي، وبينت الإجراءات التأديبية السابقة لصدور القرار التأديبي بحق الموظف المخالف، وذلك من خلال توضيح السلطة المختصة بإحالة الموظف المخالف إلى التحقيق والآثار التي تترتب على صدور هذا القرار، والسلطة المختصة بمباشرة التحقيق، والتصرف في التحقيق بعد الاطلاع على الوقائع والأدلة وسماع شهادة الشهود وأي أمر آخر يحدد وضع المتهم.

أما الفصل الثاني فقد خصص لدراسة الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق الإداري، أي في مرحلة تسبق صدور قرار تأديبي بحق الموظف المتهم، وتشمل هذه الضمانات: كتابة محضر التحقيق والضوابط الشكلية له، حيادية جهة التحقيق، ومواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، والاطلاع على ملف التحقيق، والسماح للموظف بالدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحام يدافع عنه.

وانتهت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ادرجت في نهايتها.

كلمات البحث الرئيسية: الموظف العام، التحقيق الإداري، الإحالة للتحقيق، مباشرة التحقيق، التصرف في التحقيق، ضمانات التحقيق.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Administrative Investigation Regulations for Public Employee in United Arab Emirate

Abstract

This study includes administrative investigation regulations with the public employees in the French and Emirati disciplinary system and the local rules. It is applied to the civilian and military employees who are working in Dubai. This investigation aims to reinforce the principals of transparency, justice, and accountability. It also targets achieving a balance between using the administration's rights to take disciplinary actions towards employees who violate job duties from one side and protects the employees by providing legal guarantees for them in the administrative investigation stage on the other side.

This study was divided into three chapters. The introductory chapter identifies the definition of a public employee in terms of legislative, jurisprudential and judicial. It also identifies the administrative investigation and the difference between it and the criminal investigation.

Chapter 2 of this study touched on the procedural controls for administrative investigation in France, the United Arab Emirates, and Dubai. It shows the previous disciplinary process in issuing the disciplinary decision on employees who violated duties, through clarifying the specialized authority which the violated employee is referred to, and how will the specialized authority begin and decide the investigation after reviewing the facts and evidences, hearing the testimony of witnesses, and any other orders determined the status of the accused.

Chapter 3 of this study identifies the disciplinary guarantees in administrative investigation stage, which is at the prior stage of the issuance of disciplinary decision against the accused employee and these guarantees includes: writing the investigation and the formal controls for it, to be neutral towards investigation section, to face the

accused on the violations related to him, reviewing the investigation file and to allow the employee to defend himself or hire a lawyer to defend him.

The study ended with a set of conclusions and recommendations.

Keywords: Public Employee, Administrative Investigation, Referral to the Investigation, Begin the Investigation, Handle the Investigation, Investigation Guarantees.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بعزته وجلاله تتم الصالحات، لك الحمد يا رب كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، الحمد لله الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم، والصلاة والسلام على خير رسول ومعلم سيدنا وحبينا محمد صلى الله عليه وسلم الذي قال: "من سلك طريقاً يلتمس فيه علماً، سهل الله له طريقاً إلى الجنة، وإن الملائكة لتضع أجنحتها لطالب العلم رضاً بما يصنع".

ولا يسعني بعد الانتهاء بحمد الله وفضله من هذه الدراسة، إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى جامعة الإمارات العربية المتحدة عنوان التميز والنجاح "جامعة المستقبل"، كما أخص بالشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل: الأستاذ الدكتور/ عبد الرحيم المصلوحي لتفضله بالإشراف على هذه الدراسة، ومساهمته الجليلة وتوجيهاته النيرة لإنجاح هذه الدراسة، وقدم النصائح والإرشادات التي شجعتني في التغلب على التحديات التي واجهتني في الإعداد والكتابة.

كما لا أنسى أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير والاحترام والامتنان لكل من سعى جاهداً ومخلصاً لإتمام هذه الدراسة وساهم في حصولي على ما يلزمني من مراجع، فجزاهم الله عني خير الجزاء.

الإهداء

إلى وطني الحبيب، بلد التسامح والخير والأمن والأمان

دولة الإمارات العربية المتحدة

إلى من أوصانا الله ورسوله ببرهما وطاعتهما والإحسان إليهما

أبي/ الذي علمني كيف أخطو إلى الحياة بكل ثقة واحترام، وعلمني على إن النجاح لا يتحقق إلا

بالإصرار والعزيمة

أمي/ القلب النابض بالحب والعطاء

إلى زوجتي رفيقة عمري ومصدر قوتي

إلى أبنائي سر سعادتي في الحياة

إلى كل طالب علم وموظف مخلص في عمله

إلى كل الجهات الإدارية وصناع القرار

قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	إقرار أصالة الأطروحة
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	إجازة أطروحة الماجستير
vi.....	الملخص
vii.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
ix.....	شكر وتقدير
x.....	الإهداء
xi.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
13.....	الفصل التمهيدي: ماهية التحقيق الإداري مع الموظف العام
13.....	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام
14.....	المطلب الأول: المفهوم التشريعي للموظف العام
15.....	الفرع الأول: المفهوم التشريعي للموظف العام في القانون الفرنسي
17.....	الفرع الثاني: المفهوم التشريعي للموظف العام في القانون الإماراتي
22.....	المطلب الثاني: المفهوم الفقهي للموظف العام
24.....	المطلب الثالث: المفهوم القضائي للموظف العام
24.....	الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في القضاء الفرنسي
25.....	الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القضاء الإماراتي
26.....	المبحث الثاني: مفهوم التحقيق الإداري
26.....	المطلب الأول: المقصود بالتحقيق الإداري
29.....	المطلب الثاني: الفرق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي
29.....	الفرع الأول: أوجه التشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي
30.....	الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي
33.....	الفصل الأول: الضوابط الإجرائية للتحقيق الإداري
33.....	المبحث الأول: الإحالة إلى التحقيق الإداري
33.....	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لقرار الإحالة والآثار المترتبة عليه

33.....	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرار الإحالة.
36.....	الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على قرار الإحالة.
41.....	المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق.
49.....	المبحث الثاني: مباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه.
49.....	المطلب الأول: مباشرة التحقيق الإداري.
57.....	المطلب الثاني: التصرف في التحقيق الإداري.
64.....	الفصل الثاني: الضمانات القانونية للتحقيق الإداري.
64.....	المبحث الأول: ضمانات الكتابة والحيادة في التحقيق الإداري.
65.....	المطلب الأول: ضمانات كتابة التحقيق الإداري.
70.....	المطلب الثاني: ضمانات حيادة جهة التحقيق.
70.....	الفرع الأول: عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء.
74.....	الفرع الثاني: التجرد من الميول الشخصية والوظيفية.
78.....	المبحث الثاني: ضمانات المواجهة والدفاع أثناء التحقيق الإداري.
78.....	المطلب الأول: ضمانات المواجهة.
78.....	الفرع الأول: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه.
82.....	الفرع الثاني: تمكين الموظف من الاطلاع على ملف التحقيق.
84.....	المطلب الثاني: ضمانات الدفاع.
90.....	الخاتمة.
90.....	النتائج.
93.....	التوصيات.
94.....	المراجع العربية.
104.....	المراجع الأجنبية.

المقدمة

إن تعريف الموظف العام¹ يختلف بين الدول وفقاً لمفهوم الدولة وفلسفتها للإدارة العامة²، كما نجد أيضاً صعوبة في تعريف الموظف العام حتى على تشريع الدولة الواحدة، فتعريف الموظف العام في قانون الموارد البشرية أو الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة قد يختلف عن تعريفه في قانون العقوبات أو غيره من أفرع القانون³، وبالرغم من كثرة التشريعات التي تعرف الموظف العام، إلا أنه لا يوجد من بينها تشريع واحد يعرف الموظف العام تعريفاً جامعاً، ولذلك فقد تعددت التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية في تحديد مفهوم الموظف العام⁴، حيث عرف الفقيه الفرنسي مارسيل

¹ Dans la législation française, le terme fonctionnaire public ne s'applique qu'aux personnes confirmées dans leurs fonctions, quant aux personnels contractuels on les désigne sous l'appellation d'employés temporaires soumis à un régime juridique particulier leur conférant des droits matériels et moraux très limités par rapport aux fonctionnaires permanents, et ce en vertu de la circulaire n° 3 de la direction générale de la fonction en publique en date du 05 avril 2006 relative au recrutement des employés temporaires. Quant à certains pays du golf le champ de cette discrimination en quelque sorte est limité, du fait de leur ouverture sur la main d'œuvre étrangère. C'est le cas de l'Etat des Emirats Arabes Unies qui adopte cette situation en vertu des articles 12,13,14, de l'arrêté en conseil des ministres n° 13 de l'année 2012 pris pour application de la résolution exécutive du décret loi de l'union n°11 de l'année 2008 à propos des ressources humaines dans le gouvernement de l'union et ses modifications

² Selon une citation grecque ancienne : « la valeur des institutions se mesure à la valeur des hommes qui les dirigent ». Ce qui signifie que le rendement des institutions publiques ne peut s'expliquer uniquement par les plans et les programmes politiques mis en place, mais plutôt par la compétence et la qualification de l'élément humain que sont les fonctionnaires publics qui veillent au bon fonctionnement des services publics et partant mènent le processus de développement dans la bonne direction. Voir- Harald (G) , une approche théorique du service public ,Ed Sirey, 2^{ème}édition, Paris, 2010,P 97 et s

³ راجع: محمد محمد حسن شرف الدين. النظرية العامة للوظائف والأجور والمرتبات. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. 2012. ص10

⁴ راجع: عدنان محمد عبدالله السبتي. الضمانات القانونية للمحاكمة التأديبية في النظام المصري والكويتي. رسالة ماجستير. جامعة حلوان. 2007. ص12

فالين الموظف العام بأنه "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام ويشغل وظيفة عامة مدرجة في الكادر الإداري"¹.

وقد يخل الموظف العام خلال مسيرته المهنية بواجباته الوظيفية المكلف بها سواء كان ذلك إيجاباً أو سلباً، وعليه سيشكل هذا الإخلال بفرض عقوبات تأديبية على الموظف. لكن، توخياً للعدالة في توقيع الجزاء على الموظف، لا بد أن تسبق هذه العقوبات بعض الإجراءات المنصوص عليها في القانون قبل صدور الحكم التأديبي على الموظف، كالتحقيق مع الموظف. ذلك أن استدعاء الموظف للتحقيق يولد عنده التوتر والقلق والمرور بمراحل نفسية مختلفة، مما قد يؤثر على سمعته في الجهة التي يعمل بها، بل وعلى السير العادي للمرفق العام. ويعرف التحقيق الإداري بأنه "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها"².

وظهر أول قانون اتحادي للتوظيف العامة بدولة الإمارات العربية المتحدة بمسمى قانون خدمة موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة، وأوجب العمل بأحكام قانون خدمة الموظفين في إمارة أبوظبي رقم (5) لسنة 1971م، وذلك حتى يصدر قانون متكامل ينظم الخدمة المدنية الاتحادية، كما بين نطاق تطبيق هذا القانون على "جميع موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة ومستخدميها المدنيين ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة لدولة الاتحاد وذلك باستثناء الفئات التي تسري

¹ راجع: حميد محمد ماجد العويس. التعيين في الوظيفة العامة. رسالة ماجستير. جامعة الشارقة. 2015. ص15

² راجع: محمد ماجد ياقوت. شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. منشأة المعارف. 2006. ص706

في شأنهم قوانين خاصة"¹، وذكر في مادته الخامسة تشكيل مجالس التأديب لموظفي الاتحاد على النحو الذي يقرره مجلس الوزراء.

ومن ثم صدر قانون اتحادي بمسمى الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وقد عرف المشرع الموظف بأنه "كل من عين في وظيفة دائمة أو مؤقتة في الحلقات الأولى والثانية والثالثة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون"، وعرف المستخدم بأنه "كل من عين في وظائف الحلقة الرابعة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون"²، كما وكل المشرع في المادة (17) من هذا القانون لمجلس الخدمة المدنية مهمة كشف المخالفات في الجهاز الإداري والتحقيق فيها واقتراح الحلول التي تكفل تلافيها مستقبلاً، وحدد اختصاصات المجلس في المادة (18) ومن ضمنها "إجراء التحقيقات الإدارية مع الموظفين والمستخدمين في المخالفات الإدارية والمالية التي تنسب إليهم والتصرف في هذه التحقيقات بإحالة نتيجتها إلى السلطة المختصة بالتأديب واقتراح الإصلاحات التي تكفل عدم وقوع المخالفات مستقبلاً". ونص في المادة (65) بأنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً". وكذلك أجاز المشرع في المادة (66) للوزير أو وكيل الوزارة المختص بإيقاف الموظف عن عمله احتياطياً لمصلحة التحقيق.

ويتبين من هذا القانون أن مجلس الخدمة المدنية هي الجهة المختصة بإجراء التحقيقات الإدارية مع الموظفين العموميين الذين ارتكبوا المخالفات الإدارية أو المالية. لكن هذا المجلس ليس من اختصاصه مباشرة التحقيق مع الموظف العام الذي يسري في شأنه قانون خاص أو نظام خاص. فعلى سبيل المثال لا يمكن لمجلس الخدمة المدنية إجراء تحقيق مع قاضي اتحادي، وإنما يكون

¹ راجع: المادة رقم (1) من قانون رقم (4) لسنة 1972 بشأن خدمة موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة

² راجع: المادة رقم (2) من قانون رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

إجراء التحقيق من اختصاص مجلس التأديب بشكل برئاسة رئيس المحكمة العليا وعضوية أقدم اثنين من قضاتها¹.

وصدر بعد ذلك قانون اتحادي بمسمى إنشاء ديوان المحاسبة، وحدد اختصاصات الديوان ومن ضمنها "الكشف عن حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق فيها وبحث بواعثها"²، وقام المشرع في المادة (16) من هذا القانون بإخضاع جميع الموظفين والمستخدمين للرقابة والتفتيش من قبل الديوان، باستثناء الوزراء حيث يكتفي الديوان بإعداد تقرير بشأن المخالفات أو التصرفات المنسوبة إليهم. ويقدم هذا التقرير إلى المجلس الوطني الاتحادي، أما بالنسبة للتحقيق فإن المادة (20) أجازت للديوان التحقيق في المخالفات المالية، سواء كشفت المخالفة من قبل جهة الإدارة أو كشفها الديوان بنفسه، وإذا تبين وجود جريمة جزائية أثناء التحقيق في المخالفة المالية جاز للديوان إحالة الأوراق إلى النيابة العامة وفقاً للمادة (26). وكذلك أعطى المشرع في المادة (27) صلاحيات متعلقة بالتحقيق لديوان المحاسبة ومنها حق الاتصال المباشر بجميع الموظفين والمستخدمين، والاطلاع على أي مستند أو سجل أو أوراق يراها لازمة للتحقيق. وقد حل القانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة محل القانون رقم (7) لسنة 1976.

ولاحقاً صدر قانون اتحادي بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973، وعدل تعريف الموظف بأنه "كل من عين في وظيفة من الوظائف العليا أو العالية أو المتوسطة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون"³، وظل هذا القانون قائماً حتى صدر القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وعرف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية"⁴، ونص في المادة رقم (8) من هذا القانون بتشكيل مجلس الخدمة المدنية يتبع رئيس

¹ راجع: المادة رقم (23) من قانون رقم (10) لسنة 1973 بشأن المحكمة الاتحادية العليا

² راجع: المادة رقم (11) من قانون رقم (7) لسنة 1976 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة

³ راجع: المادة رقم (1) من قانون رقم (5) لسنة 1978 بشأن تعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973

⁴ راجع: المادة رقم (1) من قانون رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

مجلس الوزراء، ومن ضمن اختصاص المجلس الكشف عن المخالفات في الجهاز الإداري والتحقيق فيها واقتراح الحلول التي تكفل تلافيها مستقبلاً، وأكد في المادة (66) بأنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً"، وجاز القانون للوزير صلاحية إيقاف الموظف عن عمله احتياطياً متى اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

وفي هذا السياق، تم إلغاء القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وذلك بعد صدور مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية¹، وصدر بعد ذلك قرار من مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته. ويعتبر القرار الأخير أحدث نص قانوني متعلق بموضوع البحث.

أما في حكومة دبي فقد أصدر حاكم الإمارة أول نظام يتعلق بالموظفين العموميين، حيث أن هذا النظام يسري على موظفي حكومة دبي المدنيين والعاملين في الهيئات العامة التابعة لها، وتم تعريف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن ميزانية الدائرة أو الهيئة"²، وتشكل في كل دائرة لجان التحقيق بقرار من مديرها للنظر في المخالفات التي يقوم بها الموظفون، وإعطاء الموظف المخالف الفرصة الكاملة لسماع أقواله، وأن ترفع لجنة التحقيق توصياتها لرئيس الدائرة أو للجنة التأديب المشكلة بموجب المادة (85) من هذا النظام لتوقيع الجزاء المناسب لتلك

Sur ce point d'analyse voir - Huchet (Y), technique et liberté dans la fonction publique, Ed latines, Paris, 2008, P 54.

¹ راجع: الجريدة الرسمية. العدد 485 مكرر. السنة الثامنة والثلاثون. دولة الإمارات العربية المتحدة. 2008

² راجع: المادة رقم (3) من نظام شؤون الموظفين في إمارة دبي لسنة 1992

المخالفة، كما تنشأ في كل دائرة لجنة تسمى "لجنة شؤون الموظفين" ويصدر بتشكيلها ونظام عملها قرار من المدير، ويكون ضمن اختصاصات اللجنة النظر في تظلمات الموظفين.

ومن ثم صدر قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي، وتم تعريف الموظف في هذا القانون بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة ويشمل الذكر والأنثى"¹، ويجازى الموظف المخالف لأحكام هذا القانون تأديبياً إذا ثبت ارتكابه للمخالفة الإدارية أو المالية، ويجب أن يتم إجراء تحقيق خطي مع الموظف المخالف تسمع فيه أقواله وتحقق دفاعه قبل توقيع أي جزاء تأديبي عليه، وعلى الرئيس المباشر التحقيق مع موظفي وحدته التنظيمية في أي حادث سوء سلوك يقع منهم، ويقوم الرئيس بإبلاغ إدارة الموارد البشرية في حال وجود انتهاك، إذا ارتأت إدارة الموارد البشرية بأن المخالفة تتطلب توجيه إنذار للموظف فعلى مدير الإدارة توجيه ذلك، وأما إذا كانت المخالفة تتطلب إجراءً تأديبياً فإنها تحيل الموضوع إلى لجنة المخالفات الإدارية، وذلك لإجراء التحقيق الإداري اللازم وفرض عقوبة على الموظف الذي تثبت عليه ارتكابه للمخالفة.

ويسري القانون على الموظفين المدنيين المواطنين وغير المواطنين العاملين في الدوائر والهيئات والمؤسسات الحكومية لإمارة دبي. وقد تم تحديد هذه الجهات بمرسوم من حاكم الإمارة رقم (40) لسنة 2006 بشأن تحديد الدوائر الخاضعة لقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي والبالغ عددها (32) جهة حكومية، ويجوز إضافة أية دوائر أخرى بقرار من رئيس المجلس التنفيذي. ومن ثم تم تعديل بعض أحكام قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي بقانون رقم (14) لسنة 2010.

¹ راجع: المادة رقم (2) من القانون رقم (27) لسنة 2006 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي

وأخيراً صدر القانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي، ويحل هذا القانون محل القانون رقم (27) لسنة 2006 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي.

• أهمية البحث

يرجع اختيارنا لموضوع البحث إلى أهمية حياة الموظف العام الذي قد يرتكب بعض المخالفات الإدارية أو المالية خلال مسيرته المهنية سواء كان ذلك إيجابياً أو سلباً، ولا بد أن يتم إجراء تحقيق إداري مع الموظف المخالف قبل فرض أية عقوبة عليه من قبل الجهة المخولة قانوناً حسب الشروط والمعايير. حيث تقتضي أبسط قواعد العدالة أن يتعرف الموظفون المعنيون على المخالفات المنسوبة إليهم وعلى الجهة التي ستقوم بالتحقيق معهم وعلى الضمانات التأديبية التي وضعها المشرع والتي من شأنها صيانة حقوق للموظف المتهم أثناء إجراءات التحقيق الإداري.

أما من الناحية الأكاديمية، فيعتبر هذا البحث المتواضع أول دراسة تحاول مقارنة مسألة التحقيق الإداري مع الموظف العام من زاوية المقارنة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي من جهة، وبين التشريع الإماراتي والتشريع الفرنسي من جهة أخرى. وهو ما ينطوي في حد ذاته على فائدة عملية، حيث تأمل هذه الدراسة تمكين المشرع الوطني، الاتحادي والمحلي على حد سواء، من الوقوف على مواطن القوة وفرص التحسين المتعلقة بنظام التحقيق الإداري مع الموظف العام.

• رصد موجز لأهم البحوث حول الموضوع

من خلال البحث عن المراجع في موضوع التحقيق الإداري مع الموظف العام، تبين لنا وجود أكثر من كتاب ورسالة جامعية تناقش موضوع البحث، وعليه تم رصد أهم الكتب والبحوث منها وأحدثها، وهي على النحو التالي:

1. بحث الدكتورة/ أماني زين بدر فراج التي تطرقت إلى النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، وقسمت الكتاب إلى فصل تمهيدي، تناولت فيه مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة في الدول العربية والأوروبية محل الدراسة، وتناولت في الباب الأول الجريمة التأديبية، وفي الباب الثاني السلطة التأديبية، وتحدثت في الباب الثالث عن العقوبات التأديبية، أما في الباب الأخير فقد تحدثت عن الضمانات التأديبية. واقتصرت دراستها على موضوع تأديب الموظف العام في كل من النظام التأديبي المصري، والكويتي، والقطري، والإماراتي، والعماني، والبحريني، والفرنسي والإنجليزي، والجدير بالذكر أن الدراسة تمت في سنة 2010، إلا أن الباحثة اعتمدت في دراستها على قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (8) لسنة 1973، ورقم (21) لسنة 2001، ولم تتطرق لقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008، الذي يعتبر القانون الأحدث في عام 2010، ولكن أخذ الباحث هذه الدراسة لمقارنة القوانين السابقة بالقانون الجديد والاستفادة من التطورات التي جرت في الحكومة الاتحادية والقانون الفرنسي.

2. تطرق الباحث/ سعيد سالم المظلوم السويدي إلى موضوع إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008، وقسمه إلى فصل تمهيدي، تناول فيه مفهوم الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية مصر العربية، وتناول في الفصل الأول الأساس القانوني للتأديب ونطاقه، وفي الفصل الثاني تحدث عن ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق، وتحدث في الفصل الأخير عن ضمانات التأديب المتصلة بالجزاء التأديبي. وتكمن مشكلة البحث في شرح ضمانات التأديب وفعاليتها في تحقيق مصلحة الموظف العام والمصلحة العامة.

3. انصبت دراسة الباحث/ أحمد السيد محمد إسماعيل على موضوع إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. حيث قسم الباحث دراسته إلى مبحث تمهيدي، تناول فيه تعريف المخالفات التأديبية والجزاء المترتبة عليها، وبيان

أنواعهما، وأركان المخالفة، وتناول في الفصل الأول الشرعية الإجرائية في تأديب الموظف العام من حيث المفهوم والأهمية والمصادر، وفي الفصل الثاني وضع إجراءات التحقيق الإداري والضوابط التي تحكمها. وتكمن مشكلة البحث في معرفة إجراءات وأدوات التحقيق، ومدى وضع المشرع الضمانات الاجرائية أثناء التحقيق الإداري لحماية الموظف العام ومصادر شرعية هذه الإجراءات.

وبعد الاطلاع على البحوث المرتبطة بموضوع البحث تبين عدم وجود بحث يتحدث عن التحقيق الإداري بشكل خاص، وإن البحوث المتعلقة بالنظام التأديبي في الحكومة الاتحادية والمحلية لحكومة دبي كانت تتحدث عن القانون قبل التعديل، حيث تم إصدار اللائحة التنفيذية لمرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي سنة 2018، وتم إصدار قانون الموارد البشرية المحلي لإمارة دبي في سنة 2018، وصدر النظام التأديبي لموظفي حكومة دبي في عام 2019، كما لم تتطرق البحوث السابقة عن النظام التأديبي للعسكريين العاملين في حكومة دبي.

● إشكالية البحث

يسعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على إحدى أهم إشكاليات قانون الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، ويتعلق الأمر بإشكالية التحقيق الإداري مع الموظف العام، وذلك من خلال الرصد المقارن لضوابط التحقيق وإجراءاته الصحيحة قبل توقيع الجزاء على الموظف المخالف، وما يتطلب ذلك من صيانة للحقوق والضمانات التي كفلها المشرع للموظف المحال إلى التحقيق. ويمكن بلورة مشكلة البحث في تساؤل رئيسي: إلى أي حد تكفل إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة الضمانات الممنوحة للموظف العام في المجال التأديبي؟

• أسئلة البحث

تقتضي الإجابة على إشكالية البحث المشار إليها أعلاه معالجة مجموعة من الأسئلة الفرعية،

نوجزها في ما يلي:

1. من هو الموظف العام في القانون الإماراتي والمقارن؟
2. ما هو التحقيق الإداري، والفرق بينه وبين التحقيق الجنائي؟
3. من هي السلطة المختصة بإصدار قرار إحالة الموظف إلى التحقيق، وماهية الآثار القانونية التي تترتب على هذا القرار؟
4. هل يجوز الطعن على قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري؟
5. هل يجوز لجهة الإدارة إجراء التحقيق الإداري مع ذات الموظف وعن ذات الواقعة أكثر من مرة؟
6. من هي السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه؟
7. ما هي المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي؟
8. ما هي ضمانات التحقيق الإداري الممنوحة للموظف العام؟

• أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى شرح ضوابط التحقيق الإداري في الوظيفة العامة على المستوى

الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والمحلي لإمارة دبي، وبيان إجراءات التحقيق الإداري منذ

صدور قرار الإحالة ضد الموظف المرتكب للمخالفة الإدارية أو المالية وحتى التصرف فيه.

كما يبين الباحث الضمانات الشكلية والموضوعية للموظف المحال إلى التحقيق الإداري، وذلك لحماية الموظف من أي عمل تعسفي ومخالف للقانون يتم إصداره من قبل الإدارة.

• منهجية البحث

اعتمد الباحث المنهج التحليلي والمنهج المقارن، وذلك من خلال دراسة تحليلية لنصوص المرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي ولائحته التنفيذية المتعلقة بالتحقيق الإداري مع الموظف العام، ومقارنتها بالقانون الفرنسي والقانون المحلي للموظفين المدنيين والعسكريين العاملين في إمارة دبي. كما استثمر الباحث هذين المنهجين لاستقراء الآراء الفقهية والقضائية التي أدلت بدلوها في الموضوع، خاصةً بفرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة.

• خطة البحث

تناول الباحث في هذا البحث ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة والقانون المقارن بشكل مبسط، بعيداً عن التعقيد، وبلغة يفهمها القارئ المثقف قبل المتخصص.

حيث سيهتم الباحث في الفصل التمهيدي بالتحدث عن ماهية التحقيق الإداري مع الموظف العام، لتوضيح من هو الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة والقوانين المقارنة، وبيان مفهوم التحقيق الإداري والفرق بينه وبين التحقيق الجنائي، وذلك لمعرفة القارئ المقصود بالموظف العام من الناحية التشريعية والفقهية والقضائية، ومعرفة القارئ المقصود بالتحقيق الإداري والفرق بينه وبين التحقيق الجنائي.

وفي الفصل الأول يبين الباحث الضوابط الإجرائية للتحقيق الإداري في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة والقوانين المقارنة، من خلال توضيح إجراءات الإحالة إلى التحقيق والسلطة المختصة بإصداره، والسلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه بعد الانتهاء من التحقيق.

أما في الفصل الثاني يوضح الباحث ضمانات التحقيق الإداري في قانون الموارد البشرية الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والقوانين المقارنة، وذلك من خلال بيان الضمانات الأساسية التي يجب توفرها للموظف العام ومدى كفاءة المشرع الاتحادي والمشرعين في القوانين المقارنة لهذه الضمانات.

وبناءً على ما تقدم فقد تم تقسيم البحث إلى فصل تمهيدي، وفصلين رئيسيين، حيث يشمل الفصل التمهيدي مبحثين، والفصل الرئيسي الأول مبحثين، والفصل الرئيسي الثاني مبحثين، وخاتمة اشتملت على نتائج، وتوصيات، وذلك حسب التقسيم الآتي:

الفصل التمهيدي: ماهية التحقيق الإداري مع الموظف العام

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام

المبحث الثاني: مفهوم التحقيق الإداري

الفصل الأول: الضوابط الإجرائية للتحقيق الإداري

المبحث الأول: الإحالة إلى التحقيق الإداري

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه

الفصل الثاني: الضمانات القانونية للتحقيق الإداري

المبحث الأول: ضمانات الكتابة والحيدة في التحقيق الإداري

المبحث الثاني: ضمانات المواجهة والدفاع أثناء التحقيق الإداري.

الفصل التمهيدي: ماهية التحقيق الإداري مع الموظف العام

قد يخل الموظف بواجبات وظيفته المنصوص عليها في القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر رؤسائه المشروعة، وقد يقوم بعمل يعد من الأعمال المحرمة عليه، فتقوم الإدارة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية وتوقيع الجزاء على كل موظف يخالف تلك الواجبات بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً¹، وقبل البدء في التحدث عن ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام وضمناته الإجرائية والموضوعية فإننا نعرض في المبحث الأول من هذا الفصل التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية بتحديد مفهوم الموظف العام في كل من الجمهورية الفرنسية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، ومن ثم ندرس في المبحث الثاني مفهوم التحقيق الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام

تختلف المصطلحات المستخدمة للدلالة على الوظيفة العامة في دول العالم بحسب نظامها القانوني والثقافة السائدة فيها، حيث استمدت بعض الدول نظامها من النظام الفرنسي متأثرين بالثقافة "الفرانكفونية" كمصر ولبنان وسوريا والجزائر مستخدمين مصطلح الوظيفة العامة²، بينما استخدمت بعض الدول مصطلح الخدمة المدنية كالسودان والاردن والسعودية واليمن والبحرين والإمارات متأثرين بالثقافة "الأنجلو سكسوني" السائدة في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية³، وغالب الظن

¹ راجع: د. شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. دار الفكر والقانون. 2010. ص88

Sur ce point d'analyse voir également - AUBY J.-M., AUBY J.-B., JEAN-PIERRE D., TAILLEFAIT A., *Droit de la fonction publique : État, collectivités locales, hôpitaux*, Dalloz, 2012, P 36. CHAPUS R., *Droit administratif général*, Montchrestien, tome II., 2001 , P 27 et s. DORD O., *Droit de la fonction publique*, Puf, 2017. JEAN-PIERRE D., *Code général de la fonction publique*, Litec, 2009, P 56 - 58. MELLERAY F., *Droit de la fonction publique*, Economica, 2017, P 37 et s

² راجع: محمد محمد حسن شرف الدين. النظرية العامة للوظائف والاجور والمرتبات. المرجع السابق. ص9

³ راجع: سعيد سالم المظلوم السويدي. إجراءات وضمنات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008. رسالة ماجستير. أكاديمية شرطة دبي. 2012. ص13

أن مصطلح الوظيفة العامة معبر أكثر من مصطلح الخدمة المدنية، كون أن مصطلح الخدمة المدنية يميز بينه وبين الخدمة العسكرية، بالرغم من أن الوظائف العسكرية تعتبر من الوظائف العامة، حتى وإن كانت تخضع لنظام خاص يختلف عن نظام الخدمة المدنية، ولكن قامت دولة الإمارات بتغيير المصطلح المستخدم للدلالة على الوظيفة العامة، واستخدمت مصطلح الموارد البشرية بدلاً من مصطلح الخدمة المدنية.

وكذلك تختلف الدول في تعريف الموظف العام، حيث عرفت بعضها تعريف الموظف العام في تشريعاتها، وأغفلت بعض الدول وضع تعريف محدد ودقيق للموظف العام في تشريعاتها، وإنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين يطبق عليهم قانون الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة أو الموارد البشرية، وتركت مهمة تعريف الموظف العام للفقهاء والقضاء، لذا يجب علينا أن نتعرض إلى التعريف التشريعي والفقهي والقضائي للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة والقانون المقارن، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: المفهوم التشريعي للموظف العام

المطلب الثاني: المفهوم الفقهي للموظف العام

المطلب الثالث: المفهوم القضائي للموظف العام

المطلب الأول: المفهوم التشريعي للموظف العام

من الصعب تطابق مفهوم الموظف العام في نظام دولتين أو أكثر، وذلك لاختلاف نظام الوظيفة العامة في وضع العناصر والشروط الواجب توافرها في الموظف العام لكل دولة، كما نجد صعوبة في تطابق مفهوم الموظف العام في قوانين الدولة الواحدة، حيث يختلف مفهوم الموظف العام في القانون الجنائي عن مفهومه في القانون الإداري أو الدستوري أو غيره من أفرع القانون،

وقد يكون مفهوم الموظف العام أوسع في القانون الجنائي من مفهومه في القوانين الأخرى حسب ما يراه المشرع مناسباً في تطبيق كل قانون¹.

وسوف تقتصر دراستنا هنا على تحديد المفهوم التشريعي للموظف العام، وتحديد العناصر والشروط التي تقوم عليها فكرة الموظف العام في النظام الوظيفي الفرنسي والنظام الوظيفي الإماراتي، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: المفهوم التشريعي للموظف العام في القانون الفرنسي

لم تتعرض أغلب الدول في تشريعاتها لتعريف واضح ومحدد للموظف العام، وإنما اقتصرت على تحديد الأشخاص الخاضعين لأحكام القوانين، ففي فرنسا لم تتضمن التشريعات الفرنسية تعريفاً محدداً للموظف العام في مجال الوظيفة العامة، وإنما اكتفت بتحديد معناه في مجال انطباقها، وتركت لفترة طويلة مهمة تعريف الموظف العام لقضاء مجلس الدولة دون وجود تعريف تشريعي له². وتناول التشريع الفرنسي رقم (2294) الصادر سنة 1946 الخاص بالوظيفة العامة أول تعريف للموظف العام، حيث نصت في مادته الأولى على أنه "يطبق هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة، ويكونون مثبتين في درجة في الحكومة، في إحدى كوادرات الإدارة المركزية للدولة أو المرافق الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة للدولة"³، ويلاحظ في النص السابق بأن المشرع اكتفى بذكر الفئات التي تسري عليهم أحكام هذا القانون، وأخرج من نطاق تطبيقه الأشخاص الذين يعينون في وظيفة مؤقتة، والأشخاص غير المثبتين في إحدى الدرجات

¹ راجع: د. تغريد محمد قدوري النعيمي. مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة. منشورات الحلبي الحقوقية. الطبعة الأولى. 2013. ص54

² راجع: د. علي عبدالفتاح محمد خليل. الموظف العام وممارسة الحرية السياسية. دار النهضة العربية. الطبعة الأولى. 2002. ص13-14

³ راجع: د. علي عبدالفتاح محمد خليل. الموظف العام وممارسة الحرية السياسية. المرجع السابق. ص15

الحكومية، ولم يضع تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما حدد الأشخاص الذين يخضعون لهذا القانون¹.

ولم يختلف الأمر كثيراً بعد صدور النظام العام للموظفين رقم (244) لسنة 1959، والذي حل محل قانون رقم (2294) الصادر سنة 1946، حيث ورد في المادة الأولى منه مضمون النص السابق، إلا أنه استبعد بعض الفئات في مادته الثانية للخضوع لأحكام هذا القانون، وهم العسكريون، والقضاة، وموظفو البرلمان، والأفراد العاملون في المرافق والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري²، ويلاحظ على النص السابق أنه اقتصر تطبيق هذا القانون على العاملين في المرافق العامة الإدارية دون المرافق التجارية والصناعية، كما أنه استبعد من نطاق تطبيق القانون أصحاب الكوادر الخاصة، مثل القضاة والعسكريين، بالرغم من أنهم موظفين عموميين. أما القانون رقم (634) الصادر سنة 1983 المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين في فرنسا وقانون الوظائف الصادر سنة 1984 فقد سلكوا نهج القوانين السابقة³.

وعليه يمكن القول بأن المشرع الفرنسي حدد العناصر الأساسية للموظف العام، وتتمثل هذه العناصر، بأن تكون هذه الوظيفة مثبتة في السلم الوظيفي لإدارات الدولة وأجهزتها، وأن يؤدي الموظف عملاً في وظيفة دائمة⁴.

¹ Sur ce point d'analyse voir –Marigatte (F), décentralisation et démocratie fonctionnelle, thèse de doctorat en droit, université de Saint-Denis, Paris, 2007, p 84. Voir également - Caillosse (J), le droit administratif et la performance publique ,in RFDA, N° 2, Paris, mars 2004, p 251. Voir aussi - Paster (M), le paradoxe du fonctionnaire, Ed Hachette, Paris, 2015, p 121. Voir aussi - Charançon (CH), les fonctionnaires et la fonction publique, Ed Armand Colin, Paris, 2007, p 307

² راجع: د. علي جمعة محارب. التأديب الإداري في الوظيفة العامة. دار المطبوعات الجامعية. 2004. ص78

³ راجع: د. تغريد محمد قنوري النعيمي. مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة. المرجع السابق. ص56

⁴ Concernant le statut général de la fonction publique en France voir: Loi N°83 – 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi le Pors).Loi N°84 – 16 du 11

الفرع الثاني: المفهوم التشريعي للموظف العام في القانون الإماراتي

ظهر أول قانون اتحادي للتوظيف العامة بدولة الإمارات العربية المتحدة بمسمى قانون خدمة موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة، وأوجب العمل بأحكام قانون خدمة الموظفين في إمارة أبوظبي رقم (5) لسنة 1971، وذلك حتى يصدر قانون متكامل ينظم الخدمة المدنية الاتحادية، كما بين نطاق تطبيق هذا القانون على "جميع موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة ومستخدميها المدنيين ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة لدولة الاتحاد وذلك باستثناء الفئات التي تسري في شأنهم قوانين خاصة"².

ومن ثم صدر قانون اتحادي بمسمى الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وقد عرف المشرع الموظف بأنه "كل من عين في وظيفة دائمة أو مؤقتة في الحلقات الأولى والثانية والثالثة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون"، وعرف المستخدم بأنه "كل من عين في وظائف الحلقة الرابعة الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون"³، ويتبين من هذا القانون أن المشرع الإماراتي اقتبس تعريف الموظف العام من قانون خدمة الموظفين في إمارة أبوظبي.

ولاحقاً صدر قانون اتحادي بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973، وعدل تعريف الموظف بأنه "كل من عين في وظيفة من الوظائف العليا أو العالية أو المتوسطة

janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'Etat. Loi N°84 – 53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale

¹ عرف المشرع المحلي في المادة الثانية من قانون خدمة الموظفين في إمارة أبوظبي رقم (5) لسنة 1971 الموظف العام بأنه "كل من عين في وظيفة دائمة أو مؤقتة في الحلقات الأولى والثانية والثالثة الواردة في الجدول الملحق"، كما عرف المستخدم بأنه "كل من عين في وظائف الحلقة الرابعة الواردة في الجدول المرفق"

² راجع: المادة رقم (1) من قانون رقم (4) لسنة 1972 بشأن خدمة موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة

³ راجع: المادة رقم (2) من قانون رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

الواردة في الجدول الملحق بهذا القانون"¹، وظل هذا القانون قائماً حتى صدر القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وعرف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية"²، ويسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للدولة، ويستثنى تطبيق أحكام هذا القانون على الفئات التي تسري في شأنهم قوانين أو نظم قانونية خاصة. ويستفاد من هذا التعريف أنه اقتصر على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للدولة، ولا يشمل فئة المستخدمين الذين كانوا يعملون في وظائف الحلقة الرابعة، حيث أبقى هذا القانون نظام الدرجات، وألغى نظام الحلقات الواردة في القانون السابق³.

ومن ثم تم إلغاء القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وذلك بعد صدور مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية⁴، ولم يتغير تعريف الموظف العام في القانون الجديد عن القانون السابق، وحددت المادة الثانية من القانون الجديد نطاق تطبيق أحكامه "على الموظفين المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية وكذلك على الموظفين المدنيين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية. وتستثنى من تطبيق أحكامه الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها أنظمة وظيفية خاصة بها وذلك في حدود ما نصت عليه".

وظل نطاق تطبيق القانون ساري حتى قام المشرع بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، وعدل نطاق تطبيق أحكام المرسوم بقانون وجعله "على الموظفين المدنيين في الجهات الاتحادية، بما في ذلك الجهات التي نصت تشريعات إنشائها على وجود لوائح

¹ راجع: المادة رقم (1) من قانون رقم (5) لسنة 1978 بشأن تعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973

² راجع: المادة رقم (1) من قانون رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

³ راجع: أ.د. نواف كنعان. الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة. إثناء للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2008. ص24

⁴ راجع: الجريدة الرسمية. العدد 485 مكرر. السنة الثامنة والثلاثون. دولة الإمارات العربية المتحدة. 2008

موارد بشرية مستقلة لها. ويستثنى من تطبيق أحكامه موظفو الجهات الاتحادية التي يتم استثنائها من قبل مجلس الوزراء"¹، ويلاحظ أن المشرع الإماراتي حسب التعديل الأخير أعطى لمجلس الوزراء صلاحية استثناء أية جهة اتحادية من تطبيق أحكام هذا المرسوم بقانون عليها.

أخيراً صدر قرار من مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، وألغى قرار مجلس الوزراء رقم (13) لعام 2012، وقرار رقم (15) لسنة 2013، ولم يتغير تعريف الموظف العام ونطاق تطبيقه من آخر تعديل للمرسوم بقانون².

وقد تم تعريف الموظف العام في القانون الاتحادي بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الدائمة في إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، ويعد في حكمه في مجال المساءلة التأديبية كل من يعمل في تلك الجهات بأي صفة أخرى"³.

أما بالنسبة للمشرع الدستوري فقد منع الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي مع أية وظيفة من الوظائف العامة، وذلك بهدف الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، واستقلال أعضاء المجلس الوطني الاتحادي لتأدية الدور النيابي عن الشعب وما تقتضي من رقابة السلطة التنفيذية من تأدية مهامها بالشكل السليم⁴.

¹ راجع: المادة رقم (2) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل بموجب المادة (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016

² يلاحظ إن المشرع المحلي لحكومة الشارقة قد عرف الموظف العام في القرار الصادر من المجلس التنفيذي لحكومة الشارقة رقم (17) لسنة 2017 بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة بأنه "كل من يعين بقرار من السلطة المختصة بالتعيين للاضطلاع بمهام إحدى الوظائف الواردة في الجهة الحكومية، ويشمل لفظ الموظف الذكر والأنثى"

³ راجع: المادة رقم (1) من قانون اتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

⁴ راجع: أ.د. نواف كنعان. الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. ص22. وراجع أيضاً: المادة رقم (71) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة

وعرف المشرع الجزائري الموظف العام في قانون العقوبات الاتحادي، بأنه "يعتبر موظفاً عاماً في حكم هذا القانون، كل من يشغل وظيفة اتحادية أو محلية سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، وسواء أكان معيناً أو منتخباً، ومنهم:-

القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الوزارات والدوائر الحكومية.

1. منتسبو القوات المسلحة.
2. العاملون في الأجهزة الأمنية.
3. أعضاء السلطة القضائية ورؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية وأعضاؤها.
4. كل من فوضته إحدى السلطات العامة القيام بعمل معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
5. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة، والشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية.
6. رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام.

ويعتبر مكلفاً بخدمة عامة في حكم هذا القانون، كل من لا يدخل في الفئات المنصوص عليها في البنود السابقة، ويقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه من موظف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة إلى العمل المكلف به"1، ويتبين من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري قام بتفسير كلمة الموظف العام تفسيراً واسعاً.

¹ راجع: المادة رقم (5) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (7) لسنة 2016 بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987

أما في حكومة دبي فقد أصدر حاكم الإمارة أول نظام يتعلق بالموظفين العموميين، وهو نظام شؤون الموظفين في إمارة دبي، حيث أن هذا النظام يسري على موظفي حكومة دبي المدنيين والعاملين في الهيئات العامة التابعة لها، وتم تعريف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن ميزانية الدائرة أو الهيئة"¹.

ومن ثم صدر قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي، وتم تعريف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة ويشمل الذكر والأنثى"²، ويسري القانون على الموظفين المدنيين المواطنين وغير المواطنين العاملين في الدوائر والهيئات والمؤسسات الحكومية لإمارة دبي، وهذه الجهات تم تحديدها بمرسوم من حاكم الإمارة والبالغ عددها (32) جهة حكومية³، ويجوز إضافة أية دوائر أخرى بقرار من رئيس المجلس التنفيذي.

وأخيراً صدر قانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي، ويحل هذا القانون محل قانون رقم (27) لسنة 2006 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي، ولم يتغير تعريف الموظف العام في القانون الجديد، ولكن أخضع جميع الموظفين المدنيين المواطنين أو غير المواطنين العاملين في الدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والمجالس والسلطات التابعة للحكومة لأحكام هذا القانون⁴، سواء كان التعيين بدوام جزئي أو كلي أو مؤقت⁵، أو كان تعيين المتقاعدين لدى الجهات الحكومية في إمارة دبي⁶.

1 راجع: المادة رقم (3) من نظام شؤون الموظفين في إمارة دبي لسنة 1992

2 راجع: المادة رقم (2) من قانون رقم (27) لسنة 2006 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي

3 راجع: المادة رقم (1) من مرسوم رقم (40) لسنة 2006 بشأن تحديد الدوائر الخاضعة لقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي

4 راجع: المادة رقم (2) والمادة رقم (3) من قانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي

5 راجع: الفقرة (أ) من المادة رقم (12) من قانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي

6 راجع: المادة رقم (2) من القانون رقم (28) لسنة 2009 بشأن تعيين المتقاعدين لدى الجهات الحكومية في إمارة دبي

أما في القانون العسكري لإمارة دبي فقد تم تعريف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة، ويحمل إحدى الرتب العسكرية، ويشمل الذكر والأنثى"¹، ويطلق على الموظف الذي يحمل الرتبة العسكرية من مقدم فما فوق ضابط ذو الرتبة العليا، أما الموظف الذي يحمل رتبة عسكرية من ملازم إلى رائد يطلق عليه ضابط، أما صف الضابط تكون رتبة الموظف من شرطي أول إلى وكيل أول، وأخيراً يكون الموظف فرداً في حال كانت رتبته العسكرية شرطي.

المطلب الثاني: المفهوم الفقهي للموظف العام

على صعيد الفقه فقد اختلفوا الفقهاء حول وضع تعريف محدد وشامل للموظف العام²، فقد عرف الفقيه الفرنسي مارسيل فالين (M. Waline) الموظف العام بأنه كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام ويشغل وظيفة عامة مدرجة في الكادر الإداري³، وعرف الاستاذ ((Chapus (R) الموظف العام بأنه ذلك الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري⁴، كما عرف الفقيه ديغي (Duguit) الموظف العام بأنه كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها⁵، أما

¹ راجع: المادة رقم (2) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

² عرف الفقيه الانجليزي O. Hood Philips الموظف العام بأنه "الموظف المدني هو أحد الموظفين الملكيين، ومنهم من يتبع الحكومة ومنهم من يتبع سلطة التاج، وليس هناك تعريف ثابت للموظف الملكي، ولكن يمكن القول بصفة عامة أن من يعين بمعرفة التاج لأداء مهام عامة منوطة بالتاج". راجع: د. علي جمعة محارب. التأديب الإداري في الوظيفة العامة. المرجع السابق. ص75

³ Waline (M), droit administratif, 9^{ème} édition, Ed Sirey, Paris, 1963, P 96 et s

⁴ Chapus (R), droit administratif général, 15^{ème} Edition, Ed Montchrestien, Paris, 2001, P 168 – 170

⁵ Duguit (L), Trait de droit administratif, 12^{ème} Edition, Ed Sirey, Paris, 2001, P 136 et s

الفقيه دي لوبادير (De Laubadere) فقد عرف الموظف العام بأنه يكون موظفاً عاماً الشخص الذي يتولى وظيفة دائمة في كادر المرفق العام¹.

ويتضح من خلال التعاريف الفقهية الفرنسية بوجود توافر شرطين أساسيين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، وهما:

1. شغل وظيفة دائمة.

2. المساهمة في إدارة المرفق العام.

أما الفقهاء العرب فقد عرف الدكتور سليمان الطماوي الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"²، وعرفه الدكتور محمد ابراهيم الدسوقي بأنه "الشخص الذي يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة، وذلك للعمل في وظيفة دائمة بطريقة مستمرة لا عرضية داخل مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص القانون العام بطريقة مباشرة"³.

ولا يشترط فريق آخر من الفقه توافر شرط الخدمة الدائمة لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، حيث يكتفون في توافر شرطين فقط، وهما: المساهمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة، والتعيين عن طريق إجراءات قانونية صحيحة، وعليه فإن هذا الاتجاه يعتبر الشخص موظفاً عاماً إذا توافرت الشرطين، بغض النظر عن إذا كان يعمل الموظف بنظام عمل دائم أو مؤقت، أو كانت تسميته موظفاً عاماً أو مستخدماً، طالما كانت الوظيفة التي يشغلها من

¹ Dé Laubadere (A), droit administratif, 4^{ème} édition, PUF, Paris, 1970, P 235 – 236

² راجع: د. سليمان الطماوي. مبادئ القانون الإداري. دار الفكر العربي. 2007. ص 610

³ راجع: د. محمد ابراهيم الدسوقي علي. مهارات التحقيق الإداري. دار النهضة العربية. 2014. ص 12-13

الوظائف الواردة في موازنة الوحدة التي يتبعها¹، وقد تم تعريف الموظف العام بأنه "كل من يتولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر"².

وعليه فإننا نرى أن الفقهاء اختلفوا في تحديد الشروط اللازم توافرها لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، وذلك لاختلاف الأنظمة الإدارية في جميع بلدان العالم، فلكل دولة نظام خاص لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

المطلب الثالث: المفهوم القضائي للموظف العام

حاول القضاء الإداري وضع تعريف محدد وشامل للموظف العام، وقد عنيت بذلك كل من القضاء الفرنسي والقضاء الإماراتي.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في القضاء الفرنسي

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام³، كما عرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة، داخل ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام"⁴، ومن خلال هذا التعريف يتبين إن القضاء الإداري الفرنسي يتطلب توافر شرطين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، وهما: شغل وظيفة

1 راجع: د. ناصر محمد ابراهيم البكر. ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية. بدون ناشر. الطبعة الأولى. 2009. ص66-67

2 راجع: د. صبري جلبي أحمد عبدالعال. النظم التقديمية في الاختيار للوظيفة العامة. مكتبة الوفاء القانونية. الطبعة الأولى. 2011. ص40

3 Benoît (F.P), Droit de la fonction publique en France, 19^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2002, P 64

4 راجع: حمد سعيد سلطان بن شاهين. سلطة تأديب الموظف العام. رسالة ماجستير. جامعة الشارقة. 2013. ص13

دائمة، والتنشيت في وظيفة مرتبطة بمرفق عام، فإذا تخلف أحد الشرطين انتفت صفة الموظف العام عن الشخص المعين.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القضاء الإماراتي

عرفت المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها تعريف الموظف العام، حيث جاء في حكم لها أن الموظف هو الذي "يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى"¹، كما وضحت المحكمة الاتحادية العليا فتوى صادرة من دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل مفادها أن الموظف العمومي هو "الذي يتقاضى مرتبه من ميزانية الدولة العامة أو ميزانية حكومة الإمارة وأن أموال الدائرة الخاصة لا تتصل بحيازة الدولة العامة أو ميزانية إمارة أبوظبي وحكومتها"².

وعليه يمكننا القول بأن التعريف القضائي للموظف العام في دولة الإمارات يتطلب توافر (4) شروط ومنها:

1. ديمومة العمل.
2. أن يتصل العمل بالمرفق العام.
3. إدارة المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
4. أن يتقاضى مرتبه من ميزانية الدولة العامة أو ميزانية حكومة الإمارة.

¹ راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 302 تاريخ 2009/12/23. السنة القضائية 2009

² راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 68 تاريخ 1993/11/17. السنة القضائية 15

كما بينت محكمة التمييز في حكمها تعريف الموظف العام أو المكلف بخدمة عمومية بأنه "كل شخص عينته دولة الإمارات العربية المتحدة سواء داخل الدولة أو خارجها لإجراء عمل من الأعمال المتعلقة بها لتنفيذ أمر من أوامرها أجرتة على ذلك أو لم تؤجره"¹.

المبحث الثاني: مفهوم التحقيق الإداري

يعتبر التحقيق الإداري أحد إجراءات تأديب الموظف المخل بواجبات وظيفته أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، وقد يؤدي هذا الإخلال إلى تعرض الموظف للمسئولية القانونية سواء كانت مسئولية مدنية أو مسئولية جنائية²، وعليه يلزم علينا بيان المقصود بالتحقيق الإداري والتفرقة بينه وبين التحقيق الجنائي.

المطلب الأول: المقصود بالتحقيق الإداري

مصدر التحقيق في اللغة هو حق، وحق الأمر: صح وثبت وصدق، وتحقق الأمر: صح ووقع وعرف حقيقته³، ويتوافق هذا المعنى اللغوي عموماً مع المعنى الفقهي الذي عرف التحقيق بأنه إجراء يهدف إلى الوصول للحقيقة بين علاقة المتهم والتهمة المنسوبة إليه⁴.

¹ راجع: حكم محكمة التمييز بإمارة دبي في الطعن رقم 28 تاريخ 2004/11/21. السنة القضائية 2004

² راجع: أحمد محمد حسن الحبي السليطي. التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر. رسالة ماجستير. جامعة القاهرة. 2000. ص 41-42

Sur ce point d'analyse voir – Rabhi (A), le directeur de l'emploi à propos du recrutement direct «les autorités de contrôle vont sévir», in quotidien l'expression, N° 218766, du 27 Avril 2008, p 7. Voir Rabhi AHCÈNE, la gestion des ressources humaines, Dar Echihab, 1^{er} édition, Alger 2010, page 97 et s

³ راجع: المعجم الوسيط. الجزء الأول. دار الدعوة. ص 187-188

⁴ راجع: محمد ممدوح غياث. أثر الحكم الجنائي على الجريمة التأديبية وأركانها في ضمانات المحاكمات التأديبية. مركز الدراسات العربية. الطبعة الأولى. 2019. ص 101

ويقصد بالتحقيق في مجال القانون حسب مفهومه العام "مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة"¹، وعليه فإن مهمة سلطة التحقيق والبحث والتنقيب عن الأدلة تجاه الشخص الذي قام بارتكاب مخالفة للقانون أو السعي للكشف عن غموض واقعة معينة.

والتحقيق الإداري يهدف إلى كشف الحقيقة عن علاقة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وذلك من خلال جمع أدلة الإثبات عن طريق المعاينة وسماع الشهود واستجواب المتهم وانتداب الخبراء، وتعتبر هذه الوسائل مصادر للتنقيب عن الأدلة غايتها إثبات وقوع المخالفة ونسبتها إلى الموظف المتهم²، وعليه فإنه يمكن القول بأنه يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وضمائنه³ من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، وكفالة حق الدفاع عن نفسه، وغيرها من الضمانات، فلا يمكن وصفه بالتحقيق بالمعنى القانوني المقصود إذا خلا من هذه المقومات، وبالتالي يترتب عليه مخالفة حقوق الدفاع وبطلان التحقيق⁴.

كما يجوز لجهة الإدارة إجراء التحقيق الإداري مع ذات الموظف وعن ذات الواقعة أكثر من مرة طالما الغاية من التحقيق استجلاء الحقيقة، بشرط أن لا يكون قد صدر بحق الموظف قراراً نهائياً في المخالفة المنسوبة إليه⁵.

¹ راجع: محمد ماجد ياقوت. شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. المرجع السابق. ص703

² Cornu (G), *vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2002, P 68 -69

³ هذا ما استقر عليه القضاء الاماراتي بالقول "يشترط في الجريمة التأديبية التي تستند الإدارة إليها لإنهاء خدمة الموظف، أن تكون ثابتة إما بتحقيق إداري تأديبي مستوفي لسنائر إجراءاته الشكلية وضمائنه القانونية. أو بحكم تأديبي بات ونهائي صادر من هيئة تأديبية مشكلة تشكيلاً قانونياً صحيحاً". راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 319 تاريخ 2014/12/31. السنة القضائية 2014

⁴ راجع: علي الدين زيدان. المرجع في التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. دار علام للإصدارات القانونية. 2016. ص

⁵ راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 555 تاريخ 2013/04/17. السنة القضائية 2012

وعليه يمكننا القول بأن التحقيق الإداري يهدف إلى التقصي والبحث عن الإثباتات والدلائل التي تساهم في الكشف عن الحقيقة لتوضيح إذا كان الشخص المخالف ارتكب مخالفة تستحق المحاسبة والتأديب من عدمه، ولا يجوز توقيع عقوبة على الموظف العام قبل التحقيق معه، ويترتب على إغفاله بطلان الإجراء¹.

ولم يرد تعريف للتحقيق الإداري في قوانين الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة أو الموارد البشرية أو اللوائح التنفيذية للقوانين، بل ترك تعريف التحقيق الإداري للفقهاء والقضاء.

واستخدم أغلب الفقهاء الفرنسيين² في مؤلفاتهم مصطلح التحقيق الإداري "L'instruction disciplinaire"³، وقد عرف البعض منهم بأنه "أول إجراء من الإجراءات التأديبية، تهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب إلى الموظف"⁴.

وعرف اللواء/ محمد ماجد ياقوت التحقيق الإداري بأنه "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها"⁵، كما عرفه الاستاذ الدكتور/ اعاد علي

¹ راجع: د. ماهر عبد الهادي. الشرعية الإجرائية في التأديب. دار الفكر الجامعي. 1985. ص249

² Arrêt du conseil d'Etat, le 14 mars 1986, syndicat national des directeurs d'école de pédicures-podologie, in AJDA N°2, Paris, Mai 1986, P 378. Arrêt du conseil d'Etat, le 13 février 1994, hôpital régional de Poitier- Voir –Marigatte (F), op.cit, p 104. Voir également - Caillosse (J), op.cit,p 294. Voir aussi - Charançon (CH), op.cit, p 334

³ راجع: محمد ماجد ياقوت. شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. المرجع السابق. ص704

⁴ راجع: د. محمد ابراهيم الدسوقي علي. ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري. دار النهضة العربية. 2011. ص5

⁵ راجع: محمد ماجد ياقوت. شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. المرجع السابق. ص706

حمود القيسي بأنه "إحدى وسائل النظام التأديبي نحو بلوغ غايته إلى انبلاج الحقيقة، توصلاً إلى تحديد المسؤولية التأديبية عن كل خطأ تأديبي يقترفه الموظف"¹.

المطلب الثاني: الفرق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

يعتبر التحقيق الجنائي أقدم من التحقيق الإداري الذي لم يعرف إلا بنشوء قضاء التأديب أو مجالس التأديب المرتبطة بالوظيفة العامة، ولكن يوجد تشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي بالرغم من إنهما يختلفان في النظام، وعليه يتوجب علينا التفرقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، وذلك من خلال توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي.

الفرع الأول: أوجه التشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

يهدف التحقيق الجنائي الوصول إلى الحقيقة من خلال استجواب المتهم، وسماع الشهود، وانتداب الخبراء، وذلك لتعزيز الأدلة وإثبات وقوع الجريمة ونسبتها إلى مرتكبها²، أما التحقيق الإداري فإنه يتشابه مع التحقيق الجنائي من حيث هدف الوصول إلى الحقيقة وكشف المخالفة وإسنادها إلى الفاعل من خلال استجواب المتهم، وسماع الشهود³، وانتداب الخبراء⁴.

1 راجع: أ.د. اعداد علي حمود القيسي. القانون الإداري (الجزء الأول) تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة. مكتبة الجامعة. الطبعة الأولى. 2017. ص 277

2 راجع: أحمد المهدي، أشرف شافعي. التحقيق الجنائي الابتدائي وضمانات المتهم وحمايتها. دار الكتب القانونية. 2005. ص 3

3 راجع: د. حمد محمد حمد الشلماني. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. دار المطبوعات الجامعية. 2014. ص 81-82

4 حيث بينت المحكمة في حكمها إن سلطة التحقيق الإداري في القوات المسلحة نذبت للطبيب الشرعي لفحص المتهم. راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 319 تاريخ 2014/12/31. السنة القضائية 2014

ويتشابه التحقيق الإداري مع التحقيق الجنائي من حيث العقوبة، وذلك من خلال عدم فرض جزاءات على المتهم ما لم ينص عليها القانون¹، ولا يتم توقيع العقوبة المنصوص عليها في القانون على المتهم إلا بعد توفر جميع الضمانات التي كفلها القانون².

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

يتمثل الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي حسب الآتي:

أولاً: اختلافهما من حيث الخاضعين لأحكام القانون

يخضع للتحقيق الإداري الشخص الذي يتمتع صفة الموظف العام ويخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون الخاضع له³، وقد يختلف القانون الواجب التطبيق من موظف لآخر، وذلك من خلال نطاق تطبيق القانون على فئات من الموظفين والفئات الأخرى من الموظفين يتم تطبيق قانون آخر عليهم⁴، أما التحقيق الجنائي فلا يقتصر على فئة معينة، وإنما يتم اتهام كل شخص يقوم بارتكاب جريمة جنائية، سواء كان موظفاً أو غير موظف، عسكري أو مدني، حيث أن نطاق تطبيق أحكام قانون العقوبات يكون على كافة أفراد المجتمع⁵.

¹ وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها على مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 5 تاريخ 2014/12/23. السنة القضائية 2013. ولكن هذا المبدأ لا يطبق بالشكل الكامل في مجال تأديب الموظفين، حيث أنه لا يشترط في مجال التأديب أن تكون الجريمة أو المخالفة منصوص عليها في القانون ولكن يشترط النص على ذلك بالنسبة للعقوبة

² راجع: د.حمدي القبيلات. القانون الإداري. الجزء الثاني. دار وائل للنشر. الطبعة الأولى. 2010. ص329

³ راجع: د. ناصر محمد ابراهيم البكر. ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية. المرجع السابق. ص62

⁴ راجع: المادة رقم (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14م بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

⁵ Pour aller loin dans ce constat d'analyse voir - Robineau (G), Les Fonctionnaires de l'Etat, Ed seuil, Paris, 2015, P 69 et s. Lacroix (B), Organisation Fonctionnelle de l'Etat, Ed Sirey, Paris, 2015, P 76 - 79. Matheux (CH), la fonction publique en Europe, Ed Sirey, Paris, 2004 , P 96 et s

ثانياً: الاختلاف من حيث الجهة القائمة بإجراء التحقيق

تتولى لجنة المخالفات مهمة التحقيق الإداري مع الموظف المخالف لقانون الموارد البشرية¹ ولائحته التنفيذية²، كما يتولى ديوان المحاسبة مهمة التحقيق عن المخالفات المالية المرتكبة من قبل الموظف³، ولا يجوز تأديب الموظف المخالف إلا بعد إجراء تحقيق إداري مع المتهم عن طريق الجهة المخولة قانوناً⁴، أما التحقيق الجنائي يعتبر مرحلة أساسية من مراحل الدعوى الجنائية⁵، وتكون النيابة العامة الجهة المختصة بإجراء التحقيق الجنائي وفقاً للمادة رقم (5) من قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي.

ثالثاً: الاختلاف من حيث نوع الجريمة

ينعلق التحقيق الإداري بالمخالفات الوظيفية مثل الغياب بدون عذر رسمي، أما التحقيق الجنائي فيتعلق بالجرائم الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الجنائية الخاصة مثل الجرائم المتعلقة بتقنية المعلومات، وقد يكون الفعل الواحد مكوناً لجريمة تأديبية وجنائية في الوقت ذاته مثل جريمة أخذ الرشوة⁶.

1 راجع: المادة رقم (82) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية
2 راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته
3 راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته
4 راجع: أحمد حميد علي بن خاتم. التحقيق الإداري مع الموظف العام. مجلة الأمن. المجلد 35. العدد 487. نوفمبر 2014. ص 50
5 راجع: د. شريف أحمد الطباخ. التحقيق الجنائي في ضوء القضاء والفقهاء. دار الفكر الجامعي. الطبعة الأولى. 2017. ص 160
6 راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 287 تاريخ 2012/02/21. السنة القضائية 2011

رابعاً: الاختلاف من حيث الإجراءات الاحتياطية

تختلف الإجراءات الاحتياطية التي تقتضيها مصلحة التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي، حيث أن الإجراءات الاحتياطية التي تتخذها سلطة التحقيق الإداري هي إيقاف الموظف المخالف عن العمل وصرف نصف راتبه حتى الانتهاء من التحقيق¹، فيما تتجلى الإجراءات الاحتياطية للتحقيق الجنائي على سبيل المثال حبس المتهم احتياطياً والأمر بإلقاء القبض على المتهم².

خامساً: الاختلاف من حيث النتائج المترتبة عليهما

تختلف في التحقيق الإداري، للمحقق أن يتصرف في التحقيق "بحفظ التحقيق لعدم المخالفة، أو حفظ التحقيق لعدم صحة نسبة ارتكابه المخالفة للمحال إلى التحقيق، أو حفظ التحقيق لعدم الأهمية، وذلك حال ما إذا كان ما نسب إليه لا يستحق توقيع جزاء عنه، أو حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة"، وعند تقرير مسؤولية الموظف المحال إلى التحقيق، يقوم المحقق برفع توصية لمجازات الموظف المخالف بإحدى الجزاءات الإدارية المناسبة³، أما في التحقيق الجنائي، للمحقق أو المدعي العام أن يتصرف في التحقيق حسب الآتي:

1. الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى لسبب من الأسباب التي بينها القانون.
2. حفظ التحقيق.
3. الأمر بالإحالة، ويصدر المحقق قرار الإحالة إلى الجهة المختصة إذا تبين له أن الواقعة تعد جريمة والأدلة كافية على نسبتها إلى المتهم، وتختلف الجهة المختصة حسب نوع الجريمة⁴.

1 راجع: المادة رقم (98) والمادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

2 راجع: حكم محكمة التمييز بإمارة دبي في الطعن رقم 118 تاريخ 2005/05/14. السنة القضائية 2005

3 راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

4 راجع: أحمد أبو الروس. التحقيق الجنائي والتصرف فيه والأدلة الجنائية. المكتب الجامعي الحديث. 1998. ص 68-71

الفصل الأول: الضوابط الإجرائية للتحقيق الإداري

سنتحدث في هذا الفصل عن الإجراءات الشكلية للتحقيق الإداري، وذلك من خلال تقسيم الفصل إلى مبحثين، سنقوم في المبحث الأول شرح الإجراءات الشكلية قبل البدء في التحقيق، من حيث الطبيعة القانونية لقرار إحالة الموظف المخالف للتحقيق والآثار المترتبة على القرار، كما سنبين في هذا المبحث السلطة المختصة بالإحالة، وفي المبحث الثاني سنتحدث عن الإجراءات الشكلية أثناء التحقيق وسلطة المحقق بالتصرف فيه.

المبحث الأول: الإحالة إلى التحقيق الإداري

يعد قرار الإحالة إلى التحقيق إجراء أولي من إجراءات التحقيق الإداري¹، ويصدر هذا القرار متى ارتكب الموظف مخالفة إدارية أو مالية، وعليه سنوضح في هذا المبحث الطبيعة القانونية لقرار الإحالة والآثار المترتبة عليه، ومن ثم سنوضح السلطة المختصة بإصدار هذا القرار.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لقرار الإحالة والآثار المترتبة عليه

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتحدث في الفرع الأول عن الطبيعة القانونية لقرار الإحالة، وفي الفرع الثاني سنتحدث عن الآثار المترتبة على قرار الإحالة.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرار الإحالة

تبدأ إجراءات التحقيق من لحظة صدور قرار إحالة الموظف إلى التحقيق من قبل السلطة المختصة للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب عليه متى ثبتت المخالفة على الموظف، وتعتبر الإحالة إلى التحقيق من الشكليات الجوهرية التي

¹ راجع: ممدوح طنطاوي. الجرائم التأديبية. مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست. الطبعة الثانية. 2003. ص25

تحمي الموظف المحال للتحقيق، والقضاء على مسألة إحالة الموظف إلى التحقيق بدون مقدمات، مما قد تسبب له أضرار معنوية وأدبية¹.

ولذلك يجب الحرص على تحديد السلطة المختصة بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق لتفادي أية شبهات، أو أن يكون مبنياً على كيد أو نكاية²، كما ينبغي للسلطة المختصة أن لا تتهاون في إصدار قرار الإحالة بالنسبة للموظف المتهم في مخالفة تستحق العقوبة³، وفي حال ارتكب الموظف جريمة جنائية يجب على الجهة المختصة إبلاغ النيابة العامة⁴.

وفي جميع الأحوال يجب ألا يتم البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقة، واحتمال كبير في ارتكاب الموظف المخالفة المنسوبة إليه، ضماناً لاستقرار الموظف في عمله، وعدم تعريضه للتجريح، خصوصاً إذا كان يشغل منصب قيادي، لأن من شأن التحقيق حتى ولو انتهى بالحفظ إلا أنه يترك أثراً حول الموظف، ويعرضه للضرر المعنوي⁵.

وقد اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية لقرار الإحالة للتحقيق، وما إذا كان قرار الإحالة يعد إجراءً تمهيدياً يسبق صدور القرار التأديبي ولا يجوز الطلب بإلغائه، أم أنه يعتبر قراراً إدارياً نهائياً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء.

1 راجع: علي الدين زيدان. المرجع في التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. المرجع السابق. ص 299

2 راجع: أحمد محمد حسن الحبي السليطي. التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر. المرجع السابق. ص 66

Pour aller loin dans ce constat d'analyse voir - Benoît (F.P), le droit administratif français, 19^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1968. Chapus (R), contentieux administratif, T2, LGDJ, Paris, 1981, P 233 et s

3 راجع: د. محمد نصر محمد. المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون. مكتبة القانون والاقتصاد. الطبعة الأولى. 2013. ص 89

4 راجع: المادة رقم (94) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

5 راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. دار الفكر العربي. 1995. ص 512

الرأي الأول: قرار الإحالة إجراء تمهيدي يسبق صدور القرار التأديبي

يرى أنصار هذا الرأي¹ بأن قرار الإحالة إلى التحقيق مجرد إجراء تمهيدي، ولا يرتقي إلى مرتبة القرار الإداري النهائي، ولا يترتب على قرار الإحالة نتائج قانونية، وإنما يؤثر القرار على نفسية الموظف، وتتوقف النتائج في التصرف بالتحقيق من قبل السلطة المخولة بمباشرة التحقيق، وبالتالي لا يجوز الطعن على قرار الإحالة إلا بعد صدور القرار التأديبي².

الرأي الثاني: قرار الإحالة قرار إداري نهائي

ذهب أنصار هذا الرأي³ إلى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يعتبر قراراً إدارياً ممكناً الطعن فيه بالإلغاء، كون هذا القرار تتوافر فيه كل عناصر القرار الإداري ومقوماته، ويترتب على صدور قرار الإحالة آثاراً قانونياً، فضلاً عن كونه بداية تحريك الإجراءات التأديبية، وأيضاً يؤثر القرار على سمعة الموظف ولن يتم محو ما مس سمعة الموظف حتى وإن صدر قرار بحفظ التحقيق لأن كل ما قيل ومس سمعته قد انتشر بين زملائه، كما أن قرار الحفظ أو إلغاء التحقيق يصدر بعد فترة طويلة من صدور قرار الإحالة وهو ما يحتم نظر الطعن في هذا القرار.

ويتفق الباحث مع الرأي الأول، بحيث لا يعتبر قرار إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري من قبل السلطة المخولة قانوناً قراراً إدارياً نهائياً، بل هو إجراء أولي من إجراءات التحقيق الإداري،

¹ راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص512

² يتفق القضاء المصري مع هذا الرأي الفقهي، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكمها في الطعن رقم 996 لسنة 25 ق جلسة 1984/5/12 بأن "القرار الصادر بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية هو من إجراءات الدعوى التأديبية ولا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي الذي يختص القضاء الإداري بالفصل في طلب إلغائه مستقبلاً عن الدعوى التأديبية". راجع: الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين. التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة والضمانات أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب وفقاً لمبادئ مجلس الدولة حتى نهاية القرن العشرين. دار النهضة العربية. 2000. ص644

³ راجع: د. ثروت عبدالعال أحمد. إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس. دار النشر والتوزيع. 1994. ص194 وما بعدها. وراجع في ذلك د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية.

دار الفكر والقانون. 2010. ص610

ولا يجوز الطعن بالإلغاء على قرار الإحالة في هذه المرحلة، حتى وإن كان القرار يترك أثراً قانونياً ولكن يبقى هذا الأثر مؤقتاً حتى التصرف في التحقيق وتوقيع العقوبة¹.

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على قرار الإحالة

تترتب على قرار الإحالة إلى التحقيق آثار قانونية أهمها: الوقف الاحتياطي عن العمل، وعدم قبول استقالة الموظف.

أولاً: الوقف الاحتياطي عن العمل

الوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء مؤقت تلجأ إليه الإدارة التي تملك سلطة تأديب العاملين عندما يتعرض الموظف لإجراءات تأديبية أو جنائية ويتطلب التحقيق وقف الموظف عن عمله احتياطياً ومنعه من ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف، ويترتب عليه وقف راتب الموظف كله أو نصف راتبه ابتداءً من تاريخ الوقف².

ويتفق هذا التعريف مع الأنظمة التأديبية التي تصدر قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل من السلطة الرئاسية، ولا يتفق مع الأنظمة التأديبية التي تصدر قرارات الوقف فيها من سلطة منفصلة عن السلطة الرئاسية مثل النيابة الإدارية أو المحاكم التأديبية³.

وقد خول المشرع الفرنسي صلاحية الوقف الاحتياطي عن العمل لسلطة التأديب بالنسبة للموظفين العموميين، متى ارتكب الموظف العام مخالفة جسيمة تمس التزاماته الوظيفية أو ارتكب

¹ وجب المشرع الإماراتي صرف راتب الموظف المخالف وإعادة صرف جميع المبالغ التي أوقفت بسبب التحقيق، وذلك إذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت النظر أو الإنذار. راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008

² راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص36 وما بعدها

³ راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية. المرجع السابق. ص628

إحدى الجرائم المعاقب عليها قانوناً، ولا يجوز لسلطة التأديب أن تفوض صلاحيتها لسلطة أخرى إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بذلك، ومع ذلك فقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أن هناك حالات تنفصل فيها سلطة التأديب عن سلطة الوقف الاحتياطي عن العمل وهي: حالة الضرورة والاستعجال، وحالة الفصل بين سلطة التأديب وسلطة الوقف إذا استوجبت نصوص القانون هذا الفصل¹.

كما نص القانون الفرنسي رقم (634) الصادر سنة 1983 بشأن حقوق وواجبات الموظفين الفرنسيين على وقف الموظف عن العمل احتياطياً بصفة مؤقتة بسبب التحقيق معه في جريمة تأديبية أو جنائية، وهو الاتجاه الذي كرسه القضاء الإداري في فرنسا².

أما في دولة الإمارات فإن قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل وإيقاف صرف نصف الراتب تصدر من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه إذا اقتضت مصلحة التحقيق وبناءً على توصية السلطة المختصة بالنظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون، وذلك حتى الانتهاء من التحقيق³.

وفي حكومة دبي إذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف الموظف المتهم عن العمل فإن قرار الوقف يصدر مكتوباً ومسبباً من المدير العام للدائرة أو لجنة المخالفات الإدارية بحق الموظف المنسوبة إليه المخالفة الإدارية، بشرط أن لا تزيد مدة الوقف عن العمل عن (30) يوم عمل، ويجوز للمدير العام بناءً على توصية لجنة المخالفات الإدارية تمديد مدة الوقف لمدة مماثلة ولمرة واحدة

¹ راجع: محمد علي سعيد الكتبي. وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل بالتطبيق على قانون الشرطة الإماراتي. رسالة ماجستير. كلية الشرطة/أبوظبي. 2016. ص 37-38

² Debbasch (CH) et Pinet (M), les grands textes administratifs, Ed Sirey, Paris, 1970, P 136 – 137. Voir également - Mahiou (A), cours de contentieux administratif, OPU, Alger, 1980, P 166 et s

³ راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

فقط ما لم يتم إحالة الموظف إلى الجهة القضائية المختصة، ويصرف للموظف الموقوف عن العمل راتبه الأساسي طول مدة إيقافه¹.

وبالنسبة لقانون العسكريين العاملين في حكومة دبي، إذا اقتضت مصلحة التحقيق إيقاف الموظف عن العمل، فإن قرار الوقف الاحتياطي يصدر من المدير العام أو من يفوضه، ويترتب على هذا القرار صرف الراتب الأساسي للموظف اعتباراً من تاريخ إيقافه وحتى تاريخ القرار بالبراءة أو الإدانة، ويحرم الموظف المتهم مما أوقف من راتبه إذا عوقب بأحد الجزاءات المنصوص عليها في القانون، ويعاد للموظف ما أوقف من راتبه إذا برئ أو حفظ التحقيق معه، واستثناءً من ذلك يصرف الراتب الإجمالي للموظف المخالف الذي صدر بحقه قرار الوقف الاحتياطي عن العمل إذا أكمل مدة الخدمة في الدائرة لا تقل عن (35) سنة بشرط ألا يكون مرتكباً لأي فعل من الأفعال المخلة بالشرف أو الأمانة، أو لأي فعل من الأفعال الموجبة للحرمان من الحقوق والامتيازات المقررة للموظف بموجب القانون رقم (21) لسنة 2008 بشأن المعاشات والتأمينات الاجتماعية للعسكريين المحليين العاملين في حكومة دبي².

وبما إن أغلب التشريعات والفقهاء يتفقون على أن الوقف الاحتياطي عن العمل ليست عقوبة تأديبية بل هو من الإجراءات الاحتياطية قصد به مصلحة التحقيق إذا اقتضى ذلك³، إلا أن المشرع الإماراتي سار على نهج مغاير بالنسبة للمخالفات المالية التي يرتكبها الموظفون العموميون، حيث نص على أن الوقف عن العمل من الجزاءات التأديبية في حال ثبوت المخالفة المالية على

¹ راجع: المادة (11) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

² راجع: المادة رقم (171) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة

دبي

³ راجع: د. محمد ابراهيم الدسوقي علي. ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري. المرجع السابق. ص31

الموظف، وذلك حسب النص الآتي: "يجازى الموظف الذي يرتكب أثناء الخدمة إحدى المخالفات المالية المنصوص عليها في المادتين (17)، (18) بأحد الجزاءات التأديبية الآتية:-

- 1- لفت النظر.
- 2- الإنذار.
- 3- خصم نصف الراتب الأساسي لمدة لا تزيد على ثلاثون يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة.
- 4- الوقف عن العمل مع صرف نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر.
- 5- الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تزيد عن ستة أشهر.
- 6- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة.
- 7- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة¹.

ويرى الباحث أن من الأفضل أن لا يضم المشرع الوقف عن العمل مع صرف نصف الراتب الإجمالي كجزاء تأديبي للموظف الذي ارتكب مخالفة مالية، ويترك الوقف الاحتياطي عن العمل ليكون من الإجراءات الاحتياطية والتدابير الوقائية ولا ترتقي إلى عقوبة تأديبية، حتى وإن كانت بعض التشريعات في الدول الأخرى توقع هذه العقوبة على الموظف.

¹ راجع: المادة رقم (19) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

ثانياً: عدم قبول استقالة الموظف

تعرف الاستقالة بأنها تعبير عن إرادة الموظف العام صراحةً أو ضمناً في ترك الوظيفة التي يشغلها بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانوني المحدد للإحالة إلى التقاعد، وتتم الموافقة عليها من قبل الجهة المختصة بالتعيين في ترك الوظيفة حسب الضوابط القانونية لكل دولة¹.

ويتضح من خلال هذا التعريف أن تقديم طلب الاستقالة يعد من حقوق الموظف، ولكن يقابل هذا الحق وجوب استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولذلك لا تنتهي علاقة الموظف العام بالجهة التي يعمل فيها بمجرد تقديم الاستقالة، بل يجب عليه الاستمرار في العمل حتى قبول الاستقالة من السلطة المختصة بالتعيين، وتعرض الموظف المخالف لهذا الإجراء للمسئولية².

وإذا كان قبول الاستقالة أو رفضها هو أمر يتوقف على حرية السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ القرار، فإن المشرع قيد تلك الحرية، حيث حظر المشرع الإماراتي على الجهات الإدارية قبول طلب استقالة الموظف أو إنهاء خدمته إذا كان قد أحيل إلى الجهة المختصة بالتحقيق أو التأديب أو إلى الجهات القضائية المختصة، وذلك حتى إصدار قرار قطعي بشأن الموظف³، ضماناً لعدم إفلات الموظف المخالف من العقاب.

1 راجع: أمنة شمل. الضمانات التأديبية للموظف العام. رسالة ماجستير. جامعة الشارقة. 2001. ص23

2 د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص387

3 راجع: المادة رقم (84) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. والمادة رقم (25) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

وإذا انتهت خدمة الموظف قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه لأي سبب من الأسباب، يبقى الموظف مسؤولاً عن المخالفات المالية، وتجوز إقامة الدعوى التأديبية عليه أمام الجهة المختصة بالتأديب، بشرط عدم انقضاء أو سقوط الدعوى بالتقادم¹.

ويرى الباحث أن المشرعين الاتحاديين والمحليين لإمارة دبي سواء في قانون الموارد البشرية للمدنيين أو قانون الموارد البشرية للعسكريين، فقد اتفقوا على عدم جواز استقالة الموظف عند بدء إجراءات التحقيق في جميع مراحلها، وذلك إلى حين البت في المخالفة المنسوبة إليه، ولم يتبين للباحث ما هو المقصود بعدم قبول الاستقالة أثناء الإحالة إلى التحقيق، إلا أنه تتضح علة ذلك في منع أو حرمان سلطات التأديب من القيام بمهامها وتوقيع الجزاء التأديبي حتى لا تكون الاستقالة وسيلة هروب أو منفذاً قانونياً للموظف للامتنال للتأديب، وعليه يرى الباحث أن تقديم الاستقالة لا يقبل ولا يرتب أي أثر على جريان ميعاد البت ليتحقق القبول أو الرفض الضمني.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

من المهم جداً تحديد السلطة المختصة باتخاذ قرار لأول إجراء من إجراءات التحقيق وهو قرار الإحالة، والذي يعد من الأمور الجوهرية التي قد يفاجئ بها الموظف بإحالاته للتحقيق الإداري، وذلك للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيداً لاتخاذ الإجراءات التأديبية الملائمة مع توفير الضمانات الكافية للموظف المحال إلى التحقيق².

والجهة المختصة في إحالة الموظف العام إلى التحقيق الإداري عند اكتشافها للمخالفة قد تكون جهة رئاسية أو جهة رقابية، وقد يكون اكتشاف المخالفة بناءً على شكوى مقدمة من الموظفين

¹ راجع: المادة رقم (26) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

² راجع: محمد ماجد ياقوت. شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. المرجع السابق. ص739

أو أفراد المجتمع. أما كقاعدة عامة فإن الجهة المختصة بالتأديب هي ذاتها الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق¹، والمقصود بالجهة المختصة بالتأديب هي الجهة الرئاسية الفردية وليست الجماعية مثل مجالس التأديب².

ويجب الإشارة إلى أن طلب التحقيق يختلف عن الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق يكون بمثابة شكوى على الموظف المخالف، وبناءً على هذا الطلب يتم الإحالة أو لا يتم الإحالة للتحقيق، ويعد عدم التحقيق في الشكوى بمثابة الرفض للطلب، بينما إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق يعد الإجراء الأول من إجراءات التحقيق الإداري، وبناءً عليه يتم تحريك الإجراءات اللاحقة³.

ويتولى الرئيس الإداري الإشراف على أعمال مرؤوسيه وتوجيههم الأمر الذي يجعل الجهة الرئاسية أول جهة تعلم بالمخالفات الإدارية والمالية التي تقع من الموظف المخالف، ويجب على الرئيس الإداري الحرص على اتخاذ الإجراءات التأديبية وإحالة الموظف المخالف للتحقيق الإداري، وذلك حفاظاً على حسن سير المرفق الذي يرأسه⁴.

وفي فرنسا فإن سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري وفقاً للمادة رقم (19) من القانون الفرنسي رقم (632) الصادر في 1983/07/13، تكون للجهة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين باعتبارها سلطة التأديب، بشرط أخذ رأي اللجنة الاستشارية ذات التمثيل المتساوي منعقدة في صورة مجلس

1 راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص512. وراجع في ذلك د.

أماني زين بدر فراغ. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية. المرجع السابق. ص605

2 راجع: د. عصمت عبدالله الشيخ. الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي. دار النهضة العربية. 2003. ص18

3 راجع: محمد ممدوح غياث. أثر الحكم الجنائي على الجريمة التأديبية وأركانها في ضمانات المحاكمات التأديبية. المرجع السابق.

ص103

4 راجع: د. محمد ابراهيم الدسوقي علي. مهارات التحقيق الإداري. المرجع السابق. ص30

التأديب¹، ويقتصر دور الرئيس المباشر للموظف على اتخاذ الإجراءات المستعجلة والضرورية من خلال رفع تقرير إلى الرئيس الإداري².

أما في دولة الإمارات فإن المشرع الاتحادي في القانون القديم لم ينص صراحةً على السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق³، ولكن بالرجوع إلى الفقه الإداري يتبين لنا أن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي ذاتها السلطة المختصة بالتأديب⁴، ولذلك يمكننا القول أن دولة الإمارات أخذت بقاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل، وبما إن السلطة الرئاسية هي المختصة بتأديب الموظفين، فإنه من المنطقي أن تملك السلطة الرئاسية صلاحية إصدار أمر الإحالة للتحقيق عن المخالفة المرتكبة من الموظف.

وبين المشرع الإماراتي في قانون الخدمة المدنية الملغي بأن الوزير المختص يملك توقيع الجزاء على الموظفين المخالفين من الدرجات الوظيفية الأولى إلى العاشرة بشرط أن تكون العقوبة ضمن البنود المحددة في القانون⁵، ويقوم وكيل الوزارة المختص توقيع الجزاء على باقي الموظفين

¹ راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية. المرجع السابق. ص 608

² راجع: أحمد محمود أحمد الربيعي. التحقيق الإداري في الوظيفة العامة. دار الكتب القانونية. 2011

Voir aussi dans le même sens - Déforges (J. M), droit administratif, PUF, Paris, 1991, P 193.

Lombard (M), droit administratif, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1998 P 223 - 224. Morand-Deville (J), droit administratif, PUF, Paris, 1989 P 266 et s

³ أما المشرع المحلي لإمارة الشارقة فقد نص في المادة (47) من القانون رقم (6) لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة على أن "السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي التي تختص بتوقيع الجزاء"

⁴ راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص 512

Concernant la position doctrinale Française concernant ce point d'analyse voir - Hauriou (M), précis de droit administratif et droit public, 10^{ème} édition, Ed Sirey, Paris, 1984 , P 95 et s. Voir également - Olivier Dord – Droit de la fonction publique – PUF – collection Thémis Paris 2004, P 124 et s

⁵ راجع: المادة رقم (70) والمادة رقم (71) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

حسب البنود المسموح له في القانون¹، أما بشأن عقوبة الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر، وعقوبة الفصل عن الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة، فإن السلطة المختصة بتوقيعها على الموظف المخالف هي مجلس التأديب²، ولا يجوز أن تقل درجة عضو مجلس التأديب عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية³.

أما قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادر عام 2008، فقد أوجب المشرع بتشكيل لجنة المخالفات في كل جهة اتحادية بقرار من رئيسها، وأسند إليها مهمة النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون⁴، ولم ينص على السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، وترك للائحة التنفيذية تحديد آلية عمل اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها.

واللائحة التنفيذية حددت اختصاصات لجنة المخالفات وآلية عملها، ومن ضمنها تلقي طلب إحالة الموظف المخالف من رؤساء الموظف وفقاً لإجراءات الموارد البشرية وحسب التسلسل الإداري في الجهة الاتحادية، ويكون موضح في الطلب المخالفة المنسوبة للموظف والأدلة والقرائن المتعلقة بالمخالفة⁵، ومن خلال هذا النص يتبين لنا إن سلطة الإحالة للتحقيق مناطة لرؤساء الموظف، ويعني ذلك إن سلطة الإحالة للتحقيق إما أن يكون من الرئيس المباشر الذي يتبعه الموظف، أو الرئيس الأعلى فأعلى وصولاً لرئيس الجهة الاتحادية حسب التسلسل الإداري، وإذا رأت لجنة

1 الجزاءات المسموح توقيعها من قبل الوزير المختص أو وكيل الوزارة هي (الإنذار – الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة – الحرمان من العلاوة الدورية – الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن أو السكن العيني إن وجد لمدة لا تتجاوز شهراً). راجع: المادة رقم (70) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

2 راجع: المادة رقم (70) والمادة رقم (71) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

3 راجع: المادة رقم (73) من القانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

4 راجع: المادة رقم (82) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية

5 راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

المخالفات أن الموظف ارتكب مخالفة مالية فعليها عرض الأمر على رئيس الجهة الاتحادية للنظر في إحالة الموظف لديوان المحاسبة لإجراء التحقيق¹.

والجدير بالذكر أن لجنة المخالفات تختص بالنظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفين فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي²، ولذلك فإنه إذا ارتكب الموظف مخالفة ترتبط بالدوام الرسمي فلا يمكن للرئيس المباشر الذي يتبعه الموظف المتهم إحالته للجنة المخالفات، وفي هذه الحالة فإن للرئيس المباشر الحق في توقيع الجزاء على الموظف الذي ارتكب مخالفة ترتبط بالدوام الرسمي، على أن يقوم المسؤول بإبلاغ إدارة الموارد البشرية بذلك، لأن الرئيس المباشر يعتبر المسؤول الأول عن التبليغ عن التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمي، ولكن عند تكرار الموظف للمخالفة المرتبطة بالدوام الرسمي للمرة الرابعة فيتم إحالته إلى لجنة المخالفات لتقرير جزاء أعلى³.

وفي حالة الندب فإن توقيع الجزاءات عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المنتدب من اختصاص الجهة المنتدب إليها وفقاً للإجراءات والإدارية المعمول بها لديها، وذلك إذا كان الانتداب على سبيل التفرغ⁴، وبالتالي فإن سلطة الإحالة إلى التحقيق من اختصاص الجهة المنتدب إليها الموظف، ولكن اشترط المشرع في هذه المادة أن يكون التفرغ التام للموظف المنتدب، أما إذا كان الانتداب بنظام التفرغ الجزئي فإن الموظف سيخضع للجهة الأصلية التي يعمل بها إذا وقعت المخالفة في الجهة الأصلية، وسيتم مسائلته وفقاً لإجراءاتها التأديبية، ولا يختلف الأمر بالنسبة للإعارة حيث تكون الجهة المختصة بتوقيع العقوبة على الموظف المعار من اختصاص الجهة التي

1 راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

2 راجع: المادة رقم (82) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية

3 راجع: المادة رقم (119) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

4 راجع: المادة رقم (38) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

أعير إليها وفق الإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها، ويجب إخطار جهة عمله الأصلية بالمخالفة والعقوبة الموقعة عليه¹.

وإذا وقعت المخالفة الإدارية من الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم، فإن السلطة المختصة بمسائلهم بناءً على طلب المجلس الأعلى للاتحاد هي المحكمة الاتحادية العليا²، وقضت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن بأن "نطاق الأفعال المعنية في الفقرة الخامسة من المادة (99) من الدستور المؤقت للاتحاد يتسع لكافة صور الأفعال المتعلقة بأداء الوظيفة الرسمية، والتي تترتب عليها المسؤولية القانونية، على اختلاف أنواعها وأن الدستور اكتفى بتقرير ولاية المحكمة الاتحادية العليا عن مسائل الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم، وهو بصددها تعداد أوجه اختصاصها بصفة عامة، وترك للمشرع تحديد نطاق المسؤولية بالنسبة إلى كل فئة منهما وفقاً لقانون خاص يصدره في هذا الشأن متضمناً أحكامها الموضوعية والإجرائية معاً"³، كما قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها بأن "المحكمة الاتحادية العليا، لا ينعقد لها الاختصاص بمسألة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية، إلا بتوافر مفترضين أساسيين هما: توجيه طلب المساءلة من المجلس الأعلى للاتحاد إلى الجهة التي خولها القانون سلطة تحريك الدعوى، وصدور قانون خاص بمسألة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد، باعتبارهما شرطي إلزام ووجوب لانعقاد هذا الاختصاص. وهو ما خلت الأوراق منهما"⁴، وبناءً على الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا يرى الباحث أن نظام مساءلة الوزراء متعطل كون إن المشرع لم يصدر قانون خاص يحدد نطاق المسؤولية للوزراء وينظم الإجراءات التأديبية لهم.

¹ راجع: المادة رقم (93) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية

² راجع: المادة رقم (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة

³ راجع: طلب تفسير من المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية رقم 3 تاريخ 1979/11/18. السنة القضائية 4

⁴ راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الدعوى رقم 5 تاريخ 2012/04/02. السنة القضائية 2011 2012

وبما أن جميع الموظفين العموميين يخضعون لرقابة ديوان المحاسبة بمن فيهم الوزراء، فإن من اختصاصات الديوان في القانون الملغى¹ بالنسبة للوزراء إعداد تقرير بشأن الإجراءات أو التصرفات المالية المنسوبة إليهم، ويتم تقديم هذا التقرير من قبل رئيس الديوان إلى المجلس الوطني الاتحادي، وإبلاغ كل من المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة ومجلس الوزراء، أما في ظل القانون الحالي فإن من اختصاصات ديوان المحاسبة رقابة كافة الموظفين الخاضعين لرقابة الديوان، وبالنسبة للوزراء "يكتفي الديوان بسماع أقوالهم فيما ينسب إليهم من مخالفات مالية ويقوم برفع تقرير بنتائج ما يجريه بشأنها من تحقيقات إلى الجهات المختصة بإحالتهم إلى المحاكمة، ويقدم رئيس الديوان هذا التقرير إلى رئيس الدولة كما يبلغ إلى مجلس الوزراء والمجلس الوطني"².

أما بالنسبة للشكوى فلم يرد تعريف للشكوى في قانون الموارد البشرية أو غيره من القوانين التي تؤدي إلى صدور قرار الإحالة إلى التحقيق، ومع ذلك فقد عرفها بعض الفقهاء بأنها "التعبير عن إرادة الشخص القانوني طبيعياً كان أم معنوياً بشأن الضرر من مخالفة أو خرق للقانون أحدث نوعاً من الإضرار سواء لمقدم الشكوى نفسه أو لغيره من الأشخاص"³، ويتبين من خلال هذا التعريف أن في مجال تأديب العاملين فيمكن أن يتم تقديم الشكوى للجهة الإدارية من أي شخص في المجتمع بغض النظر عما إذا أصاب المبلغ ضرر أو أصاب غيره من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، وذلك بدون تقييد تقديم الشكوى بمدة زمنية معينة.

1 راجع: المادة رقم (16) من القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1976 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة

2 راجع: المادة رقم (15) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

3 راجع: د. عبدالله محمد محمود أرجمند. فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية. مطبعة البيان. 1998. ص155

ويجب الحرص من رؤساء الموظف المخالف وعدم إحالة الشكوى إلى لجنة المخالفات إلا إذا وجدت أدلة وقرائن تفيد ارتكاب الموظف للمخالفة¹، كما يجوز لديوان المحاسبة تلقي بلاغات حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية من أي شخص عن طريق شبكته الإلكترونية².

وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الاتحادية العليا بتأييد قرار تجريد الموظف من رتبته العسكرية وطرده من الخدمة، وذلك نتيجة تقديم صاحب شركة المدن شكوى ضد الموظف يتهمه بقبول سيارة كرشوة³.

أما في التشريع المحلي لإمارة دبي، إذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية، فإن رئيسه المباشر يقوم بإعداد تقرير مفصل بشأن المخالفة، وإحالة هذا التقرير إلى مسؤول الوحدة التنظيمية الذي لا يقل مستواه التنظيمي عن مدير إدارة، وذلك خلال خمسة أيام عمل من تاريخ علم الرئيس المباشر بالمخالفة الإدارية المرتكبة، فيقوم مسؤول الوحدة التنظيمية بتقييم الواقعة المنسوبة إلى الموظف، فإذا رأى المسؤول أن المخالفة الإدارية المنسوبة للموظف تتطلب فرض عقوبة، فعليه إحالة الموظف إلى لجنة المخالفات الإدارية خلال خمسة أيام عمل من تاريخ رفع الموضوع إليه من الرئيس المباشر، أما إذا رأى أن الواقعة لا تتطلب فرض عقوبة، فيكون له أن يقرر حفظ الموضوع مع ضرورة تسبب قراره الصادر، وفي جميع الأحوال يجوز للمدير العام للدائرة إحالة أي موظف مخالف تابع لدائرته الحكومية إلى لجنة المخالفات الإدارية للتحقيق معه في المخالفة الإدارية المنسوبة إليه⁴.

1 راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

2 راجع: المادة رقم (16) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

3 راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 18 تاريخ 2010/05/11. السنة القضائية 2011

4 راجع: المادة رقم (9) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة

وبالنسبة للعسكريين العاملين في حكومة دبي فإن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية يصدر من المدير العام أو من يفوضه، متضمناً هذا القرار التهم المنسوبة إلى الموظف¹، أما بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها الموظف المعار، يطبق عليه الإجراءات والجزاءات التأديبية المعمول بها لدى الجهة المعار إليها، على أن يتم إخطار جهة عمله الأصلية بالمخالفة المرتكبة من قبل الموظف المعار والجزاءات التأديبية التي أوقعت عليه².

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق الإداري والتصرف فيه

بعد الانتهاء من مرحلة الإحالة إلى التحقيق تبدأ مرحلة أخرى وهي مرحلة مباشرة التحقيق والتصرف فيه بواسطة السلطة المختصة³، وعليه سنوضح في هذا المبحث السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري، ومن ثم سنوضح طريقة التصرف في التحقيق من قبل السلطة المختصة بمباشرة التحقيق.

المطلب الأول: مباشرة التحقيق الإداري

تختلف التشريعات بين الدول من تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري، فبعض التشريعات تسند مهمة التحقيق للسلطة الإدارية وحدها، وبعض التشريعات تمارس التحقيق بالإضافة إلى الجهة الإدارية هيئة إدارية أخرى أو قضائية مستقلة عنها⁴.

1 راجع: المادة (168) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي
2 راجع: المادة رقم (173) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

3 راجع: أحمد السيد محمد اسماعيل. إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. رسالة ماجستير. أكاديمية شرطة دبي. 2014. ص89

4 راجع: د. سعد الشتيوي. التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة. دار الفكر الجامعي. 2007. ص34

والتشريعات التي تسند مهمة التحقيق للسلطة الإدارية وحدها، والتي ترى إن سلطة التأديب اختصاص أصيل منعقدة لجهة الإدارة، هي التي تمكن جهة الإدارة بممارسة مهام التحقيق بنفسها أو عن طريق أحد الرؤساء المباشرين، وغالباً ما تكون هذه الجهة عبارة عن إدارة أو قسم أو شعبة مختصة في مباشرة التحقيقات الإدارية وملحقة بالجهاز الإداري¹، أما التشريعات التي تمارس التحقيق بالإضافة إلى الجهة الإدارية هيئة إدارية أخرى أو قضائية مستقلة عنها²، هي التي تضع معايير تحدد السلطة المختصة بإجراء التحقيقات الإدارية مع الموظف المخالف، أما أن تكون السلطة المختصة بالتحقيق هي الجهة الإدارية أو هيئة إدارية أو قضائية مستقلة عنها، وتكون هذه المعايير أما بحسب جسامة المخالفة أو نوعها أو الدرجة الوظيفية للمتهم³.

وفي فرنسا إذا كانت العقوبات التأديبية التي ستوقع على الموظف خفيفة كالإنذار واللوم، يجوز للسلطة الرئاسية توقيعها على الموظف دون اشتراط أخذ استشارة مسبقة من أي جهة أخرى، بينما يشترط لتوقيع العقوبات الأخرى الأشد أخذ رأي مجالس التأديب أو اللجان الإدارية المشتركة، حتى وإن كان رأيها غير ملزم لجهة الإدارة، وعليه تقوم مجالس التأديب بمباشرة التحقيقات الإدارية مع الموظفين وفحص المخالفات المنسوبة إليهم وسماع الشهود وأقوال المتهمين، ومن ثم تقوم برفع توصية للسلطة الرئاسية لتوقيع الجزاء المناسب على الموظف المخالف، وفي جميع الأحوال يجوز للموظف الطعن في الجزاء التأديبي أمام المحاكم الإدارية الخاضعة لمجلس الدولة⁴.

1 راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص473

2 في مصر تختص الجهة الإدارية بالإضافة إلى النيابة الإدارية في إجراء التحقيق مع الموظف المخالف، وكذلك في سوريا بالإضافة إلى الجهة الإدارية تختص الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في التحقيق مع الموظف المخالف. راجع: د. سعد نواف العنزي. الضمانات الإجرائية في التأديب. دار المطبوعات الجامعية. 2007. ص111

3 راجع: د. محمد بهاء عبدالغني القاضي. تأديب الموظفين الدوليين. دار النهضة العربية. 2017. ص128-129

4 راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية. المرجع السابق. ص356. وراجع أيضاً: د. سعد نواف العنزي. الضمانات الإجرائية في التأديب. المرجع السابق. ص273.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فقد صدر أول قانون خاص بالكادر البشري الاتحادي، ونظم فيه إجراءات التحقيق الإداري والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء بالنسبة للموظف المخالف للقانون، وبين المشرع إن السلطة المختصة بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية في الجهاز الإداري والتحقيق فيها هو مجلس الخدمة المدنية، ويتشكل المجلس برئاسة أحد الوزراء وعضوية بعض وكلاء الوزارات ومدراء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء¹، ويتبين من خلال هذه المادة إن مجلس الخدمة المدنية هو المعني بمباشرة التحقيقات الإدارية مع الموظفين والمستخدمين في المخالفات الإدارية والمالية التي تنسب إليهم.

ومن ثم صدر قانون اتحادي بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وقد نص المشرع على تشكيل مجلس الخدمة المدنية برئاسة أحد الوزراء وسبعة أعضاء من عناصر إدارية ومالية وقانونية لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى من الحلقة الأولى على أن يكون من بينهم ممثل لكل من دائرة شؤون الموظفين ووزارة المالية، ويصدر تشكيل المجلس بقرار من مجلس الوزراء، وقد ألغى المشرع في هذا التعديل اختصاص مجلس الخدمة المدنية بممارسة مهمة التحقيق الإداري مع الموظفين والمستخدمين في المخالفات الإدارية والمالية التي تنسب إليهم²، واستمر القانون سارياً حتى صدر قانون آخر في سنة 2001 بشأن الخدمة المدنية، وأعاد القانون تشكيل مجلس الخدمة المدنية ويتبع مباشرة لرئيس مجلس الوزراء، وحدد القانون اختصاصات مجلس الخدمة المدنية ومن ضمنها كشف المخالفات في الجهاز الإداري والتحقيق فيها واقتراح الحلول التي تكفل تلافيتها مستقبلاً³.

¹ راجع: المادة رقم (17) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

² راجع: المادة رقم (1) من القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 1987 بشأن تعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

³ راجع: المادة رقم (8) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

ويلاحظ الباحث من خلال الاطلاع على القوانين السابقة بوجود فصل بين سلطة التحقيق وسلطة التأديب، حيث أن مجلس الخدمة المدنية له سلطة التحقيق في المخالفات المرتكبة من الموظفين العموميين الخاضعين لأحكام القانون، أما فيما يخص التأديب فإن للوزير المختص سلطة توقيع جزاء الإنذار، أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة وعلى سنتين يوماً خلال السنة، أو الحرمان من العلاوة الدورية، أو الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي فيما عدا بدل السكن أو السكن العيني إن وجد لمدة لا تتجاوز شهر بالنسبة لموظفي الدرجة الأولى وحتى العاشرة، ولو كـيل الوزارة المختص سلطة توقيع الجزاءات المحددة للوزير على باقي الموظفين، أما فيما يخص جزاء الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ثلاثة أشهر، أو الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة، فإن سلطة توقيع هذه الجزاءات تكون لمجلس التأديب¹.

وأخيراً صدر مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وألغى جميع القوانين المتعلقة بالموارد البشرية أو الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وقد بين هذا القانون بأن السلطة المختصة بمباشرة التحقيق تسمى لجنة المخالفات، وتشكل في كل جهة اتحادية بقرار من رئيسها، ومهمتها النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون باستثناء المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي²، وتباشر اللجنة إجراءات التحقيق مع الموظف عند استلام طلب الإحالة من رؤساء الموظف طبقاً للتسلسل الإداري وحسب إجراءات الموارد البشرية المتبعة في الجهة الاتحادية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة، ويتم توضيح المخالفات المنسوبة إلى الموظف في طلب الإحالة وإدراج الأدلة والقرائن المتعلقة بالمخالفة³، ولها أن توقع الجزاءات الإدارية المنصوص

¹ راجع: المادة رقم (71) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

² راجع: المادة رقم (82) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية

³ راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

عليها في القانون إذا ثبتت المخالفة على الموظف¹، ما عدى جزاء الفصل من الخدمة، فإذا رأت لجنة المخالفات أن جزاء الفصل من الخدمة يتناسب مع المخالفة الإدارية الثابتة بحق الموظف المحال للتحقيق يتعين عليها رفع توصية بذلك إلى السلطة المختصة بالتعيين لتوقيع جزاء الفصل المنصوص عليه في القانون²، وفي جميع الأحوال يجب على لجنة المخالفة مراعاة درجة جسامة المخالفة عند توقيع الجزاء الإداري حسب المعايير الموضحة في اللائحة التنفيذية³.

وبما أن لجنة المخالفات هي السلطة المختصة في الجهة الاتحادية بالنظر في المخالفات التي يرتكبها موظفو الجهة الاتحادية باستثناء المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي، فلا بد من وجود سلطة مختصة أخرى تنظر في المخالفات الإدارية التي تتعلق بالدوام الرسمي واتخاذ الإجراءات التأديبية للموظف المخالف، ولذلك فقد أبدت إدارة الفتوى والتشريع رأياً بأن السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات التأديبية بشأن المخالفات الإدارية المرتكبة من قبل الموظف والمتعلقة بالدوام الرسمي من اختصاص الرئيس المباشر⁴، وهذا ما تم التأكيد عليه في اللائحة التنفيذية بأن تقوم إدارة الموارد البشرية بالتأكد من المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي وإلزام الرئيس المباشر بالجزاءات المقررة في الجدول الوارد في المعلق رقم (3) من قرار مجلس الوزراء⁵، وتم تحديد المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي، وهي كالتالي:

1 راجع: المادة رقم (83) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل بموجب المادة (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016

2 راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

3 راجع: المادة رقم (99) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

4 راجع: استشارة رقم (3475) لسنة 2016 الصادرة من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة بتاريخ 2016/11/27

5 راجع: المادة رقم (119) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14م بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

1. المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل المقررة دون عذر مقبول
2. المخالفات المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني وفقاً للآليات المعتمدة في الحكومة الاتحادية
3. المخالفات المتعلقة بمغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر مقبول
4. المخالفات المتعلقة بالانتظام الفعلي للدوام¹

أما إذا كان فعل الموظف ينطوي على مخالفة مالية فإن الجهة المختصة بمباشرة التحقيق هي ديوان المحاسبة، ويتم التحقيق مع الموظف طبقاً لقانون تنظيمه²، ويباشر ديوان المحاسبة التحقيق مع الموظف أما عن طريق الإحالة من الجهة الاتحادية التي يعمل بها الموظف³، أو عن طريق بلاغ من أي شخص عن طريق الشبكة الالكترونية يفيد بوجود حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية⁴، أو عن طريق كشف المخالفة المالية بنفسه من خلال عمليات الرقابة والتفتيش⁵.

وإذا كان الفعل المرتكب من الموظف ينطوي على جريمة جزائية، يتم إحالة الموظف إلى النيابة العامة دون الإخلال بالمسئولية التأديبية، ولا يمنع من الاستمرار في إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف المخالف وتوقيع العقوبة عليه إذا لم يكن الفصل في المخالفة التأديبية متوقفاً على الفصل في الجريمة الجزائية⁶.

¹ راجع: الملحق رقم (3) المرفق بقرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

² راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته. والمادة رقم (20) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

³ راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

⁴ راجع: المادة رقم (16) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

⁵ راجع: المادة رقم (6) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

⁶ راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

أما في حكومة دبي فإن لجنة المخالفات الإدارية هي السلطة المختصة بالتحقيق مع الموظف في المخالفة الإدارية المنسوبة إليه، وأي موظف آخر تكون له صلة بهذه المخالفة، أما إذا كانت المخالفة الإدارية المرتكبة من الموظف تنطوي على جريمة جزائية فتقوم لجنة المخالفات الإدارية برفع توصية إلى المدير العام لإحالة الموظف إلى الجهات القضائية المختصة¹.

وتتشكل هذه اللجنة بقرار من المدير العام للدائرة، وتتألف اللجنة من رئيس ونائب للرئيس وثلاثة أعضاء يتم اختيارهم من موظفي الدائرة، على أن يكون من بينهم متخصصون في الشؤون القانونية والموارد البشرية².

وبالنسبة للمخالفات المتعلقة بساعات العمل الرسمي، فإن مباشرة التحقيق يكون من اختصاص الرئيس المباشر الذي يتولى الإشراف مباشرةً على أداء موظفي الوحدة التنظيمية، وإذا تبين للرئيس المباشر أثناء التحقيق مع الموظف بأنه ارتكب مخالفة تتعلق بساعات العمل الرسمي، فيقوم الرئيس بالتنسيق مع إدارة الموارد البشرية بفرض الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف، وفقاً للتدرج التالي:

1. "لفت نظر كتابي.
2. إنذار كتابي أول.
3. إنذار كتابي ثاني.

¹ راجع: المادة رقم (5) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

² راجع: المادة رقم (4) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

4. الجزاء التأديبي الذي تحدده لجنة المخالفات الإدارية، وفقاً لأحكام هذا النظام، وذلك بعد إحالة الموظف إليها بعد استنفاد الجزاءات التأديبية"¹.

أما إذا كانت المخالفة المرتكبة من قبل الموظف تمس المال العام، فإن الجهة التي تباشر التحقيق هي جهاز الرقابة المالية، و يباشر الجهاز التحقيق في المخالفات المالية والإدارية إذا اكتشف هذه المخالفات بنفسه أو عن طريق الجهات الخاضعة له، أو إذا وردت للجهاز شكاوى أو معلومات حول التجاوزات المالية المرتكبة في الجهات الخاضعة له²، وللجهاز عند مباشرة التحقيق في المخالفات المرتكبة من قبل الموظف المتهم اتخاذ التدابير التالية:

1. "الطلب من الجهة الخاضعة وقف الموظف المخالف عن العمل لحين اكتمال التحقيق.
2. التحفظ على الأوراق والمستندات والسجلات التي تم استخدامها في ارتكاب المخالفة"³.

وفي قانون العسكريين المحليين العاملين في حكومة دبي، فإن المشرع لم ينص صراحةً على السلطة المختصة بمباشرة التحقيق في المخالفات المرتكبة من الموظفين العسكريين، ولكن بالرجوع إلى الأحكام الواردة في القانون يتبين لنا إن المشرع نص على أن "للوحدة التنظيمية المعنية بالشؤون القانونية لدى الدائرة في حال اعتراضها على قرار مجلس التأديب استئناف المحاكمة أمام مجلس تأديب استئنافي يشكل لهذه الغاية بقرار من المدير العام أو من يفوضه وذلك خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس التأديب"⁴.

1 راجع: المادة رقم (21) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

2 راجع: المادة رقم (6) من القانون رقم (4) لسنة 2018 بشأن إنشاء جهاز الرقابة المالية في دبي

3 راجع: المادة رقم (34) من القانون رقم (4) لسنة 2018 بشأن إنشاء جهاز الرقابة المالية في دبي

4 راجع: الفقرة (ج) من المادة رقم (170) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

ويتبين من خلال هذا النص إن الوحدة التنظيمية المعنية بالشؤون القانونية هي خصم للموظف المخالف للواجبات المنصوص عليها في القانون أو اللوائح أو القرارات الصادرة من المدير العام أو أحد الرؤساء المباشرين أو المختصين، وعليه فإنه يمكننا القول أن الوحدة التنظيمية المعنية بالشؤون القانونية هي السلطة المختصة بمباشرة التحقيقات الإدارية، وتباشر التحقيق عن طريق إحالة المنتسب المخالف إليها أو عن طريق شكوى مقدمة ضده، دون أن يحول ذلك من تشكيل هيئة خاصة من المدير العام أو من يفوضه باعتباره المختص أساساً بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية.

المطلب الثاني: التصرف في التحقيق الإداري

بعد الانتهاء من مرحلة مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف المتهم، تأتي مرحلة لاحقة وهي مرحلة التصرف في التحقيق، والتي تهدف هذه المرحلة إلى إصدار القرار المناسب بحق الموظف المتهم بعد إجراء التحقيقات معه، وسماع شهادة الشهود والوقائع، والاطلاع على المستندات والتقارير المطروحة، وسماع أقوال المتهم ودفاعاته، وبعد مناقشة كل الوقائع تصدر السلطة المختصة بالتحقيق قرار التصرف سواء بالإدانة أو الحفظ أو الإحالة¹.

يقوم المحقق الإداري بعد إجراء تحقيق مع الموظف المتهم بتكوين عقيدته مستنداً على الوقائع والأدلة والمستندات وأقوال الشهود، فقد يرى أن الأدلة والاثباتات كافية لإدانة الموظف وإن المخالفة المنسوبة إليه صحيحة، وعليه يقوم المحقق بالتصرف في التحقيق ورفع توصية للسلطة المختصة لتوقيع الجزاء المناسب على الموظف المخالف²، أما إذا رأت سلطة التحقيق إن المخالفة المرتكبة تنطوي على جريمة جنائية كما هو الحال في جريمة ضياع المال العام أو جرائم الاختلاس فيقوم بإبلاغ النيابة العامة أو السلطة المختصة للنظر في المخالفة، ويجوز للمحقق الإداري الاستمرار

1 راجع: د. سمير عبدالله سعد. التحقيق الإداري. منشأة المعارف بالإسكندرية. الطبعة الثانية. 2018. ص144-146

2 راجع: د. محمد فتوح محمد عثمان. التحقيق الإداري. دار النهضة العربية. 1992. ص323

في إجراءات التحقيق حتى وإن تم تحويل الموضوع إلى النيابة العامة¹. ويجوز للمحقق إصدار قرار بحفظ التحقيق، سواء كان حفظ مؤقت أو حفظ قطعي، ففي النوع الأول يكون حفظ مؤقت إذا كان المتهم مجهول أو كانت الأدلة غير كافية لإدانة المتهم، وفي هذا النوع إذا ظهر المتهم أو ظهرت أدلة كافية لإدانة المتهم فيجوز إثارة التحقيق مرة أخرى، أما في النوع الثاني يكون حفظ قطعي ولا يجوز إثارة التحقيق مرة أخرى²، وهناك أسباب لحفظ التحقيق بشكل قطعي، وهي كالتالي:

أولاً: الحفظ لعدم المخالفة: تصدر سلطة التحقيق قرار حفظ التحقيق لعدم المخالفة على أسباب قانونية، وذلك إذا رأى المحقق أن الوقائع لا تشكل مخالفة لواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها المنصوص عليها في القانون، ولا تشكل هذه الوقائع مخالفة إدارية أو مالية³.

ثانياً: الحفظ لعدم الصحة: تصدر سلطة التحقيق قرار عدم الصحة إذا تبين للمحقق إن المخالفة لم تقع، أو عدم حدوث الواقعة، أو ثبت عدم ارتكاب الموظف المتهم للمخالفة⁴.

ثالثاً: الحفظ لعدم الأهمية: تصدر سلطة التحقيق قرار عدم الأهمية إذا رأى المحقق أن الواقعة تتوافر فيها اعتبارات تقلل من خطورة المخالفة أو تعدمها أو يكون الضرر المترتب على المخالفة تافهاً، أو أن تكون المخالفة هينة الأثر ومبررات التغاضي عن المخالفة أولى بالرعاية، ولسلطة التحقيق إصدار قرار الحفظ لعدم الأهمية حتى وإن كانت المخالفة تخضع للعقاب قانوناً، حيث إن هذا القرار يتم إصداره بعيداً عن الاعتبارات القانونية واللوائح والتعليمات⁵.

1 راجع: د. شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. المرجع السابق. ص 231

2 راجع: د. شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. المرجع السابق. ص 225

3 راجع: محمد ماجد ياقوت. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. منشأة المعارف بالإسكندرية. 2000. ص 468

4 راجع: د. سمير عبدالله سعد. التحقيق الإداري. المرجع السابق. ص 147

5 راجع: د. محمد فتوح محمد عثمان. التحقيق الإداري. المرجع السابق. ص 347

رابعاً: الحفظ لسابقة الفصل في الموضوع: تصدر سلطة التحقيق قرار حفظ التحقيق لسابقة الفصل في الموضوع إذا تبين للمحقق أن الموضوع تناولته إحدى جهات التحقيق وأصدرت قرارها النهائي في الواقعة، حيث لا يجوز مساءلة الموظف عن المخالفة المرتكبة أكثر من مرة متى كانت المساءلة من السلطة المختصة¹.

خامساً: الحفظ لتوافر مانع من موانع العقاب: تصدر السلطة المختصة بالتحقيق قرار حفظ التحقيق لتوافر مانع من موانع العقاب متى رأى المحقق أن الموظف المتهم ارتكب مخالفة إدارية أو مالية يعاقب عليها القانون، مع توافر أركان الجريمة التأديبية، وتكون هذه المخالفة تنفيذاً لأمر مكتوب من رئيس وجبت طاعته أو اعتقد أنها واجبة بالرغم من تنبيهه بالمخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده، ويجب أن ينص المشرع بشكل صريح على موانع العقاب، وإلا لن تتمكن سلطة التحقيق بحفظ التحقيق لتوافر مانع من موانع العقاب².

سادساً: الحفظ لامتناع المسؤولية (عاهة عقلية): تصدر السلطة المختصة بالتحقيق حفظ التحقيق لامتناع المسؤولية التأديبية، وذلك متى رأت سلطة التحقيق إن مرتكب المخالفة لديه عاهة عقلية دائمة، لأن عاهة عقلية مؤقتة تكون سبب للوقف المؤقت ويجوز التحقيق مع الموظف بعد زوال العاهة، والعاهة العقلية هي "جميع الأمراض العقلية التي تفقد الإنسان القدرة على التمييز"، أي تجعل إرادته غير معتبرة قانوناً³، وعليه فإننا نرى إنه يصعب على سلطة التحقيق تحديد من لديه عاهة عقلية من عدمه، وتحديد درجة العاهة العقلية التي تصل إلى عدم القدرة على التمييز،

1 راجع: د. شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. المرجع السابق. ص 227

2 راجع: د. محمد فتوح محمد عثمان. التحقيق الإداري. المرجع السابق. ص 355-356

3 راجع: محمد ماجد ياقوت. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. المرجع السابق. ص 469

ولذلك يجب على سلطة التحقيق بعرض الموظف المخالف على اللجنة الطبية المشكلة وفق القانون¹ لتحديد مدى وجود عاهة عقلية للموظف المخالف من عدمه، وذلك حتى يتمكن من إصدار قرار صحيح وعادل، ويرى الباحث أن العاهة العقلية أو حالات فقد الإرادة والإدراك تكون في ثلاث مراحل: المرحلة الأولى وقت ارتكاب المخالفة وهذه ترفع المسؤولية التأديبية، والمرحلة الثانية مرحلة مباشرة التحقيق وهذه لا تنفي المسؤولية التأديبية إلا أنها تمنع من إجراءات التحقيق وتوقيع الجزاء لعدم تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه، والمرحلة الأخيرة هي مرحلة تنفيذ العقوبة فيجوز تنفيذ العقوبة بالنسبة للعقوبات المالية أو المتعلقة بالعلاقة الوظيفية دون العقوبات التي تتطلب وعي وإدراك من الموظف عند تنفيذها، وذلك لأن وقت ارتكاب المخالفة كان الموظف بكامل قواه العقلية وارتكب المخالفة بإرادته بالرغم من إدراكه من أن الفعل يشكل مخالفة مالية.

سابعاً: الحفظ لتقادم المخالفة التأديبية: تصدر سلطة التحقيق قرار بالحفظ لتقادم المخالفة التأديبية متى رأت سلطة التحقيق زوال الأثر القانوني أو انقضاء المدة المحددة في القانون ما لم ترتبط المخالفة بالدعوى الجنائية، وتتقطع المدة بأي إجراء من إجراءات التأديب، سواء كان بالاتهام أو التحقيق أو المحاكمة، وتبدأ سريان مدة جديدة اعتباراً من آخر إجراء من تلك الإجراءات².

ثامناً: الحفظ لوفاة الموظف المتهم: تصدر السلطة المختصة بالتحقيق قرار الحفظ في حال توفي مرتكب المخالفة، سواء تم بدأ التحقيق أم لا، حيث يعتبر وفاة الموظف من أقوى الأسباب التي تحفظ التحقيق بشكل قطعي احتراماً لقرينة البراءة³.

¹ راجع: المادة رقم (1) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. والمادة رقم (2) من القانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي. والقانون رقم (2) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

² راجع: د. محمد فتوح محمد عثمان. التحقيق الإداري. المرجع السابق. ص365

³ راجع: د. شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. المرجع السابق. ص226

تاسعاً: الحفظ لترك الموظف الوظيفة: تصدر سلطة التحقيق قرار الحفظ عندما يرى المحقق إن المتهم فقد الصفة الوظيفية وزالت عنه التبعية الإدارية، وذلك لأن التأديب يهدف إلى تحقيق الصالح العام وحسن سير المرفق العام بانتظام، كما يهدف إلى ردع الموظف المخالف إلى العود في ارتكاب مخالفات إدارية أو مالية، وهو الأمر الذي لا تتوافر حكمته بالنسبة لمن ترك وظيفته، ولكن يجوز إقامة دعوى مدنية ضد الموظف المنتهية خدماته في حال ارتكب الموظف مخالفة مالية¹، كما يجوز مساءلة الموظف تأديبياً عن المخالفات المالية المنسوبة إليه حتى بعد انتهاء الخدمة لأي سبب من الأسباب بشرط ألا تكون قد انقضت الدعوى أو سقطت بمضي المدة المحددة في القانون².

وفي دولة الإمارات لقد أشرنا في المطلب الأول من هذا البحث أن مجلس الخدمة المدنية هو أول جهة مختصة في مباشرة التحقيقات الإدارية مع الموظفين والمستخدمين في المخالفات الإدارية والمالية التي تنسب إليهم، وللمجلس التصرف في هذه التحقيقات بإحالة نتيجتها إلى السلطات المختصة بالتأديب واقتراح الإصلاحات التي تكفل عدم وقوع المخالفات مستقبلاً³.

وتختلف جهة إصدار قرار التصرف في التحقيق بالنسبة للمخالفات الإدارية عن المخالفات المالية في دولة الإمارات، حيث يصدر قرار التصرف في التحقيق بالنسبة للمخالفات الإدارية من

¹ راجع: محمد ماجد ياقوت. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. المرجع السابق. ص470-471

² راجع: المادة رقم (26) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة. والمادة رقم (37) من القانون رقم (4) لسنة 2018 بشأن إنشاء جهاز الرقابة المالية

³ راجع: المادة (18) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

قبل لجنة المخالفات في الجهة الاتحادية التي يعمل بها الموظف¹، ويصدر قرار التصرف في التحقيق بالنسبة للمخالفات المالية من قبل ديوان المحاسبة².

ولم يختلف الأمر بالنسبة لحكومة دبي، حيث تتولى لجنة المخالفات الإدارية مهمة إصدار قرار التصرف في التحقيق بالنسبة للمخالفات الإدارية المنسوبة إلى الموظف المتهم، حيث إذا ثبتت التهمة على الموظف المخالف، فتقوم اللجنة فرض الجزاء التأديبي المناسب عليه، ولها أن توصي إلى المدير العام بإنهاء خدمة الموظف تأديبياً، متى كانت المخالفة تستدعي فرض هذا الجزاء. أما إذا رأت اللجنة أن الواقعة المنسوبة إلى الموظف لا تشكل مخالفة إدارية، أو عدم ثبوت ارتكابه لها، أو ثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة بناءً على تعليمات رؤسائه في العمل بالرغم من تنبيه الموظف للرؤساء بان الفعل يشكل مخالفة إدارية، فتقوم اللجنة في هذه الحالة بحفظ التحقيق. وفي حال تبين

1 تتصرف لجنة المخالفات المشكلة في كل جهة اتحادية بقرار من رئيسها وفقاً لما يلي: "أ- حفظ التحقيق لعدم المخالفة، ب- حفظ التحقيق لعدم صحة نسبة ارتكاب المخالفة للمحال إلى التحقيق، ج- حفظ التحقيق لعدم الأهمية وذلك حال ما إذا كان ما نسب إليه لا يستحق توقيع جزاء عنه، د- حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة، هـ- تقرير مسؤولية الموظف المحال إلى التحقيق ومجازاته بإحدى الجزاءات الإدارية المناسبة والمنصوص عليها في المادة (83) من المرسوم بقانون باستثناء جزاء الفصل من الخدمة"، ويصدر قرار التصرف في التحقيق بالأغلبية وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. راجع: المادة رقم (100) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

2 يتصرف الديوان في التحقيق عن المخالفة المالية بقرار من رئيسها وفقاً لما يلي: "1- حفظ الموضوع لعدم كفاية الأدلة أو غيرها من الأسباب التي يقدرها رئيس الديوان، 2- التوصية بتوقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في البنود (1،2،3،4،5) من المادة (19) من هذا القانون وعلى الوزير المختص أو رئيس الجهة الإدارية تنفيذ توصيات رئيس الديوان وإبلاغه بالقرار الصادر بشأن الموظف وبالقرارات التنفيذية التي اتخذتها الجهة في شأن المخالفة المالية في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الجهة بالتوصية، 3- في حال رأى الديوان عدم تناسب الجزاء الموقع على الموظف مع المخالفة المالية الثابتة في حقه يطلب الديوان سحب القرار ويحيل الموظف إلى مجلس تأديب، 4- يجوز للموظف التظلم من القرار الصادر بحقه وفقاً للقرارات (1) ، (2) من هذه المادة في خلال سنتين يوم من تاريخ علمه بهذا القرار على أن يخطر الديوان بالقرار الصادر في التظلم، 5- يرفع الديوان دعوى أمام مجلس تأديب في الحالات الآتية: أ- المخالفات المالية الجسيمة، ب- عدم ملائمة الجزاء الصادر بشأن موظف للواقعة الثابتة بحقه". راجع: المادة رقم (20) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة

للجنة المخالفات الإدارية أن المخالفة المرتكبة من قبل الموظف تنطوي على جريمة جزائية، فلها أن توصي إلى المدير العام بإحالته إلى الجهات القضائية المختصة¹.

ويصدر قرار التصرف بالتحقيق من قبل جهاز الرقابة المالية إذا كانت المخالفة الإدارية المرتكبة تندرج ضمن المخالفات المالية التي يختص بها الجهاز، وللجهاز إصدار قرار التصرف بعد الانتهاء من التحقيق في المخالفات المرتكبة وفق قانون إنشائه، وذلك حسب الآتي:

1. "حفظ التحقيق في حال عدم صحة المخالفة، أو عدم ثبوت ارتكاب الموظف لأي من المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون.
2. إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة العامة إذا أسفر التحقيق في المخالفة عن وجود جريمة جزائية يعاقب عليها القانون.
3. طلب سحب كافة القرارات المتعلقة بالمخالفة، وإلغاء ما ترتب على هذه القرارات من آثار قانونية أو مالية، اعتباراً من تاريخ صدور تلك القرارات.
4. طلب فرض الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف، وعلى مسؤول الجهة الخاضعة لإصدار القرار الإداري بتوقيع الجزاء التأديبي المناسب على هذا الموظف وإخطار الجهاز بهذا القرار خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ طلب فرض الجزاء التأديبي"².

وبالنسبة للعسكريين العاملين في إمارة دبي، فإن المشرع لم ينص صراحةً على السلطة المختصة بمباشرة التحقيق ولم يبين أيضاً قرارات التصرف في التحقيق، ولذلك يرى الباحث إن من الأفضل أن يحدد المشرع هذه الإجراءات في القانون لحماية الموظف من أي إجراءات تعسفية.

¹ راجع: المادة رقم (5) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

² راجع: المادة رقم (34) من القانون رقم (4) لسنة 2018 بشأن إنشاء جهاز الرقابة المالية في دبي

الفصل الثاني: الضمانات القانونية للتحقيق الإداري

نظراً لما يترتب على إجراءات التحقيق من آثار شخصية وقانونية تمس الموظف المحال إلى التحقيق، فقد وضع المشرع مجموعة من الضمانات التي تكفل حماية الموظف، وتحقيق الهدف المرجو من تأديبه بحسبان أن التأديب نوع من التهذيب والإصلاح والتقويم لا الانتقام والتشفي، وتحقق أيضاً المصلحة العامة وليس فقط إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام¹، ولهذا فقد حرص المشرع الفرنسي والإماراتي والمحلي لإمارة دبي على تقرير بعض الضمانات التي لا بد منها لتأمين عدالة العقوبة وبث الطمأنينة للموظف، ومنع تعسف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء، وتحقيق التوازن بين الجزاء والمخالفة التأديبية².

وعليه فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، ففي المبحث الأول سنعرض ضمانات الكتابة والحيدة في التحقيق الإداري، وفي المبحث الثاني سنعرض ضمانات المواجهة والدفاع أثناء التحقيق الإداري.

المبحث الأول: ضمانات الكتابة والحيدة في التحقيق الإداري

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنتحدث في المطلب الأول عن ضمانات كتابة التحقيق الإداري، وفي المطلب الثاني سنتحدث عن ضمانات حيدة جهة التحقيق.

¹ راجع: د. مصطفى يوسف. المسؤولية التأديبية للموظف العام. منشأة المعارف. 2010. ص83

² راجع: أ.د. اعاد علي حمود القيسي. القانون الإداري (الجزء الأول) تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. ص275

المطلب الأول: ضمانات كتابة التحقيق الإداري

يعتبر التحقيق الإداري من الإجراءات الشكلية التي يتطلب القانون صحتها، وإلا كانت سبباً من أسباب الطعن على الحكم¹، ولا يترتب على عدم التقيد بقالب معين لكتابة التحقيق الإداري ببطان إجراءات التحقيق، ولا يلزم المشرع إفراغ التحقيق في شكل معين، ولكن ينبغي أن تحرص جهة التحقيق مراعاة البنود والضمانات الأساسية التي تقوم عليها التحقيق، وذلك كأن يثبت في محضر التحقيق تاريخ ومكان وساعة افتتاح التحقيق وإتمامه وتذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق والمحقق معه والكاتب إن وجد².

ويعتبر كتابة التحقيق من القواعد الأساسية التي تأخذ بها أغلب دول العالم، ويترتب على مخالفته بطلان التحقيق، وتعتبر حجة للموظف أو عليه، وذلك من خلال المحافظة على الوقائع والملاسات التي يجري في التحقيق، كما يمكن للكافة الرجوع إليه دون خشية أن يمحو الحقيقة، وتسهل مهمة القاضي في الرقابة على مشروعية ما قد ينجم عن التحقيق من جزاء³.

وفي دولة الإمارات فقد نص المشرع الاتحادي في أول قانون بشأن الخدمة المدنية بعدم جواز توقيع عقوبة على الموظف المخالف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه من قبل مجلس الخدمة المدنية⁴، وسار على نفس النهج قانون الخدمة المدنية الصادر سنة 2001⁵، وكذلك نص قانون

¹ Selon le doyen Jean jacques Chevalier L'enquête administrative préalable constitue d'une part un élément fondamentale dans la protection des droits de défense en matière des infractions disciplinaires et de l'autre une référence objectif majeure en matière de la concrétisation de l'aspect occidentale traditionnel celle de l'Etat de droit. Dans ce ses voir son célèbre ouvrage - Chevallier (J), l'Etat de droit, LGDJ, Paris, 1988, P 68 et s

² راجع: د. شريف عبدالحميد حسن رمضان. تأديب الموظف العام. دار النهضة العربية. 2011. ص19

³ راجع: أ.د. نواف كنعان. النظام التأديبي في الوظيفة العامة. إثناء للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2008. ص249

⁴ راجع: المادة رقم (65) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

⁵ راجع: المادة رقم (66) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

الموارد البشرية قبل التعديل على عدم جواز فرض أية جزاءات إدارية على الموظف المخالف إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه¹، ولكن قام المشرع بتعديل المادة وإزال البند تماماً²، ولم يشير المشرع في القانون المعدل إلى ضرورة إجراء تحقيق خطي مع الموظف المخالف في أي مادة أخرى، وجعل التحقيق مفتوحاً سواء كان التحقيق خطي أو شفوي³.

ولكن بعد صدور اللائحة التنفيذية فقد تم إلزام جهات التحقيق بإجراء تحقيق خطي مع الموظف المتهم، حيث نصت المادة على أنه "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 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"⁴، وأكدت

1 راجع: الفقرة رقم (4) من المادة رقم (81) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية
2 حيث نصت المادة الجديدة على الآتي: "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 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. 3- لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء". راجع: المادة رقم (81) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المعدل بموجب المادة (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

3 لم يتفق المشرع المحلي مع المشرع الاتحادي بعد التعديلات التي أجراها بشأن كتابة التحقيق، حيث وجب المشرع في إمارة أبوظبي في البند الأول من المادة (56) من القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي بأنه "لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه..."، وكذلك نص المشرع في إمارة الشارقة في البند رقم (9) من المادة رقم (86) من قرار المجلس التنفيذي رقم (17) لسنة 2017 بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة بأنه "مع مراعاة البند رقم (3) من هذه المادة لا يجوز توقيع أي من الجزاءات الإدارية الواردة بجدول رقم (24) بشأن المخالفات والجزاءات على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي..."

4 راجع: الفقرة رقم (2) من المادة رقم (98) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

المحكمة الاتحادية العليا في حكمها بأنه يتعين في محاضر التحقيق الإداري أن تتضمن بذاتها مقومات صحتها وسلامتها الشكلية والموضوعية¹.

ويرى الباحث أن اللائحة التنفيذية ألزمت جهة التحقيق الإداري بكتابة التحقيق، وذلك من خلال النص على إثبات أقوال المتهم والتوقيع عليها، حيث إنه من غير متصور أن يتم إثبات أقوال المتهم عن طريق التحقيق الشفوي، وبالأخص عند النص على توقيع المتهم على أقواله.

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد ألزم جهات التحقيق بشكل مباشر وواضح بكتابة التحقيق، وذلك من خلال النص على أنه "لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه..."².

ولكن في قانون العسكريين العاملين في حكومة دبي، فلم يلزم المشرع سلطات التحقيق بكتابة التحقيق، وأغفل المشرع هذه الضمانة الهامة للموظف، ولكن يرى الباحث بالرغم من عدم وجود نص يلزم هذه الجهات بكتابة التحقيق، فإن ذلك لا يعني إهمال الدوائر الإدارية هذا الجانب، ويجب على هذه الدوائر أن تطبق القواعد العامة في هذا الشأن، كما يرى الباحث أن المشرع نص على السماح للموظف بالاطلاع على التحقيقات التي أجريت معه، وهذا يعني بطبيعة الحال أن يكون التحقيق مكتوباً، حيث من غير المتصور أن يتطلع الموظف على التحقيق الشفوي.

وبناءً على ما جاء في التشريعات الاتحادية والمحلية لإمارة دبي فإنه يمكننا القول بأن كتابة التحقيق تعد شرطاً أساسياً لصحة التحقيق الإداري في الحكومة الاتحادية والمحلية لإمارة دبي، وخلاف ذلك يؤدي إلى بطلان التحقيق الإداري مع الموظف العام لوجود عيب في شكل التحقيق،

¹ راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 127 تاريخ 2010/10/20. السنة القضائية 2010

² راجع: الفقرة (و) من المادة (113) من القانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن الموارد البشرية لحكومة دبي

والمقصود بكتابة التحقيق هو أن يتم تدوين مجريات التحقيق وبياناته وكل ما يدور حول موضوع التحقيق في محرر كتابي يطلق عليه محضر التحقيق، وبذلك يكون محضر التحقيق هو سلاح براءة الموظف أو دليل إدانته¹.

ولابد من وجود ضوابط شكلية لمحضر التحقيق الإداري ضماناً لصحة الإجراءات التي تتبعها جهة التحقيق، ولكن بالرجوع إلى القانون الاتحادي رقم (17) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية رقم (1) لسنة 2018 بشأن الموارد البشرية فإننا لا نجد ضوابط شكلية لمحضر التحقيق، بينما نجد في اللائحة التنفيذية رقم (13) لسنة 2012 بشأن قانون الموارد البشرية للحكومة الاتحادية رقم (11) لسنة 2008 بأن الضوابط الشكلية لكتابة التحقيق، هي كالاتي:

1. "تاريخ وساعة تحريره.
2. اسم المحقق وقرار الإحالة والجهة التي أصدرته.
3. اسم الموظف المحال للتحقيق وسنه ومحل إقامته والإدارة التابع لها ووظيفته ودرجته الوظيفية، وملخص للواقعة محل التحقيق.
4. إثبات أقوال من سمعت أقوالهم.
5. قراءة ما جاء بمحضر التحقيق على الموظف.
6. إثبات ما تم اتخاذه من إجراءات وما تم الاطلاع عليه من مستندات وإثبات ساعة وتاريخ إتمام المحضر.
7. تذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق ومن أدلى بأقواله في هذه الورقة.

¹ راجع: أحمد السيد محمد اسماعيل. إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. المرجع السابق. ص 147

8. إثبات أقوال الموظف وأوجه دفاعه ومستنداته.¹

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد بين الضوابط الشكلية لمحضر التحقيق، وهي كالتالي:

1. "تاريخ الجلسة، ومكان انعقادها.
2. اسم الموظف المحال إلى التحقيق، ووظيفته، ودرجته الوظيفية، والوحدة التنظيمية التي يتبعها.
3. تفاصيل المخالفة الإدارية المنسوبة إلى الموظف.
4. أسماء رئيس وأعضاء لجنة المخالفات الإدارية الحاضرين.
5. إفادة الموظف وأوجه دفاعه.
6. إفادة الشهود والموظفين المختصين.
7. توقيع الموظف، ورئيس وأعضاء لجنة المخالفات الإدارية الحاضرين، وأي شخص أدلى بإفادته أمامها.
8. أي بيانات أخرى تحددها لجنة المخالفات الإدارية"².

ويرى الباحث أن المشرع الاتحادي والمحلي لإمارة دبي لا يقيدون جهات التحقيق بإفراغ التحقيقات في قالب معين، وإنما وضع لجهات التحقيق الضوابط الأساسية لمحضر التحقيق، حتى لا يكون هناك نقص في البيانات المطلوبة، وبما أن التحقيق الإداري يتم باللغة العربية فإنه ينبغي للمشرع النص على إحضار مترجم بالنسبة للموظفين الذين لا يجيدون اللغة العربية.

¹ راجع: المادة رقم (97) من قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

² راجع: المادة رقم (9) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

المطلب الثاني: ضمانات حيادية جهة التحقيق

تعد حيادية المحقق أو عضو هيئة التحقيق أو التأديب حسب النظام التأديبي المتبع في كل دولة من الضمانات الهامة لتحقيق العدالة في توقيع الجزاء التأديبي¹، والمقصود بحيادية جهة التحقيق هو استقلال السلطة المختصة بالتحقيق عن السلطة المختصة بتوقيع الجزاء²، وتجرد السلطة المختصة بالتحقيق من أي اعتبارات شخصية أو وظيفية تشكك في حيادته³، وبناءً عليه فإننا سنتحدث في الفرع الأول عن عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء، وفي الفرع الثاني سنتحدث عن التجرد من الميول الشخصية والوظيفية.

الفرع الأول: عدم الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء

تأكيداً على أن ضمانات التحقيق الإداري لا تقل أهمية عن التحقيق الإداري ذاته وإجراءاته، وإن من المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية ضمان تحقق مبدأ الحيادية لما يجسده هذا المبدأ من معنى العدالة والمساواة، وعليه فإن فصل السلطة المختصة بالالتهام والتحقيق عن السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي مع الموظف المتهم، تعد من الضمانات الهامة التي تجعل الموظف يطمئن لعادلة من يحاكمه، ويضمن للموظف كافة الضمانات للدفاع عن نفسه، ويحقق الحيادية التامة والمثالية⁴.

1 راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية. المرجع السابق. ص 616

2 راجع: سعيد سالم المظلوم السويدي. إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008. المرجع السابق. ص 131

3 راجع: د. سعد نواف العنزي. الضمانات الإجرائية في التأديب. المرجع السابق. ص 161

4 راجع: د. ابراهيم السقا. العزل الوظيفي بين السلطة والأحكام التأديبية (ضمانات التحقيق والمحاكمة). مكتبة الوفاء القانونية. الطبعة الأولى. 2017. ص 253

لذا فإن من يشترك في مراحل الاتهام أو التحقيق في أي مخالفة إدارية أو مالية، ليس له الحق في محاكمة الموظف المتهم، وذلك ضماناً لحيدة الجهة المختصة بالتأديب¹، وهذا ما نجده أيضاً في النظام الجنائي، حيث نجد النيابة العامة هي السلطة المختصة بالتحقيق مع المتهمين، والمحكمة الجنائية هي السلطة المختصة بمحاكمة المتهمين، وأعضاء النيابة العامة مستقلون في تصرفاتهم عن رجال القضاء².

وبناءً عليه فإن الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام إلى الموظف لا يمكنه تولي التحقيق مع الموظف المتهم، كون هذا الأمر يدفع بعدم الحيادة مما قد يلحق ضرراً بالموظف³، ومن الطبيعي عدم توافر الحيادة في المحقق عندما يكون مقدم الشكوى هو الذي يقوم بالتحقيق مع المشكو ضده⁴.

وفي فرنسا نجد إن نظام تأديب الموظف العام الفرنسي يعد نظاماً شبه قضائياً بالنسبة لسلطة التأديب، حيث يجمع هذا النظام بين وظيفتي الاتهام والحكم الأمر الذي يجعل حيادة سلطة التأديب غير متحققة، ويبرر بعض الفقه إن هذا النظام يسمح بإعطاء قرار سريع في المخالفة التأديبية وهذه السرعة لا تتحقق بالنسبة للنظم التي تأخذ بالطابع القضائي⁵.

أما في دولة الإمارات عند صدور أول تشريع اتحادي متكامل يتعلق أحكامه بالموظفين العاملين في الحكومة الاتحادية والخاضعين لهذا القانون، فقد فصل المشرع السلطة المختصة بالتحقيق عن السلطة المختصة بمحاكمة الموظفين المتهمين وتأديبهم، حيث أنشئ القانون مجلس

1 راجع: د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. المرجع السابق. ص 516

2 راجع: سعيد سالم المظلوم السويدي. إجراءات و ضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008. المرجع السابق. ص 131

3 راجع: د. ابراهيم السقا. العزل الوظيفي بين السلطة والأحكام التأديبية (ضمانات التحقيق والمحاكمة). المرجع السابق. ص 253

4 راجع: عبدالله راشد عبيد الشامسي. الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة. رسالة ماجستير. جامعة القاهرة. 2007. ص 43

5 راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية. المرجع السابق. ص 356

يسمى مجلس الخدمة المدنية، ومن ضمن أهداف المجلس كشف المخالفات في الجهاز الإداري والتحقيق فيها¹، أما فيما يتعلق بتوقيع الجزاءات فيكون للوزير سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في القانون، والجزاءات التي لا يجوز للوزير توقيعها فتكون من اختصاص مجلس التأديب².

وبعد التعديل على القانون فقد سار المشرع على نهج القانون السابق، وأكد على مبدأ الفصل بين سلطة التحقيق الإداري وسلطة توقيع الجزاء التأديبي، حيث ترك مهمة الكشف عن المخالفات في الجهاز الإداري والتحقيق فيها لمجلس الخدمة المدنية³، وأعطى سلطة توقيع الجزاءات للوزير ولوكيل الوزارة ومجلس التأديب، ويكون الاختصاص لكل منهم حسب الجزاءات التأديبية المحددة في القانون والدرجات الوظيفية⁴.

أما بعد صدور مرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، ألغى جميع القوانين المتعلقة بالموارد البشرية أو الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وقد بين هذا القانون إن السلطة المختصة بمباشرة التحقيق وتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين المخالفين للواجبات المنصوص عليها في القانون هي لجنة المخالفات⁵. ويتضح من خلال هذا النص إن المشرع لم يفصل بين سلطة التحقيق مع الموظف، وسلطة توقيع الجزاء التأديبي، بالرغم من أهمية هذه الضمانة.

وبينت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي بتشكيل لجنة مهمتها النظر في تظلمات الموظفين من العقوبات الإدارية، حيث تتكون اللجنة من مجموعة أعضاء بشرط ألا يكون من بينهم

1 راجع: المادة رقم (17) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

2 راجع: المادة رقم (70) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية

3 راجع: المادة (8) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

4 راجع: المادة (70) والمادة (71) من القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية

5 راجع: المادة رقم (82) من المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية

عضو في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها¹، ويتضح من خلال هذا النص إن المشرع الاتحادي حرص على كفالة ضمانات الحيطة بالنسبة لتظلمات الموظفين بشأن القرارات التأديبية الصادرة بحقهم، وحسن ما فعل المشرع في النص هذه الضمانة، ولكن هذه الضمانة لن يستفيد منها الموظف إلا بعد تقديم طلب التظلم للجنة.

وبالنسبة لضمانات الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء، فإن المشرع لم ينص على ذلك، وأسند مهمة التحقيق وتوقيع الجزاء للجنة المخالفات، باستثناء جزاء الفصل من الخدمة فيجب على اللجنة رفع توصية للسلطة المختصة بالتعيين إذا رأت أن جزاء الفصل يتناسب مع المخالفة المنسوبة للموظف.

ويرى الباحث إن المشرع حتى وإن لم ينص على الفصل بين السلطتين، كان من المفترض أن ينظم هذه العملية على الأقل لتوفير هذه الضمانة للموظف المتهم، بحيث ينص على عدم جواز إشراك العضو القائم بمباشرة التحقيق مع الموظف وإصدار قرار التصرف في التحقيق مع الأعضاء القائمين على توقيع الجزاء التأديبي على الموظف.

ولم يختلف الأمر بالنسبة لإمارة دبي، حيث سار المشرع على نهج المشرع الاتحادي، وأسند مهمة التحقيق في المخالفات الإدارية وتوقيع الجزاءات التأديبية للجنة المخالفات الإدارية²، ولكن حرص المشرع على وضع قواعد وضوابط عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف، حيث

¹ راجع: المادة رقم (101) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

² راجع: المادة رقم (5) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

نص على "الموضوعية والحيادية والنزاهة عند التحقيق في المخالفة الإدارية وذلك بهدف الوصول إلى الحقيقة"¹.

أما بالنسبة للعسكريين العاملين في إمارة دبي، فلم ينص المشرع على السلطة المختصة بالتحقيق، ولكن نص فقط على السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية، ولكن من خلال استعراض نصوص قانون العسكريين في إمارة دبي فإنه يمكن القول باستقلال سلطة التحقيق عن سلطة التأديب ولو كان الأخير حق استكمال التحقيقات التكميلية، وذلك على سند إن المشرع نص على حق الموظف المحال إلى مجلس التأديب أن يطلع على التحقيقات التي أجريت معه، ومعنى ذلك إن هناك جهة تقوم بإجراء التحقيق مع الموظف المخالف منفصلة تماماً عن مجلس التأديب².

الفرع الثاني: التجرد من الميول الشخصية والوظيفية

يتعين على المحقق أن يكون محايداً بين أطراف الدعوى الاتهام والمتهم، فلا ينحاز لطرف على حساب الطرف الآخر، بل يجب على المحقق أن يتوافر فيه الحياد التام في مباشرة مهام وظيفته، وهو ضمانات من ضمانات القضاء³، كما يتعين أن تكون له من الكفاية والاستقلال وحسن التقدير ما يطمئن معه إلى حسن مباشرته، وينبغي عليه أن يكون خالي الذهن ويجرد نفسه من كل تأثير يقع عليه بمناسبة المخالفة التي يقوم بتحقيقها، وأن يكون مع الحق دائماً ولا ينحاز لأي طرف من أطراف الدعوى⁴.

1 راجع: البند الأول من المادة رقم (10) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

2 راجع: المادة رقم (169) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

3 راجع: د. سعد الشثوي. التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة. المرجع السابق. ص85

4 راجع: د. سعد نواف العنزي. الضمانات الإجرائية في التأديب. المرجع السابق. ص161

ولذلك توجب معظم التشريعات الوظيفية توفير ضمانات الحياد في المحقق وعضو مجلس التأديب كضمانة أساسية في التأديب الوظيفي، ومن وسائل توفير ضمانات الحياد تمكين الموظف المتهم في الاعتراض على القائم بالتحقيق أو عضو مجلس التأديب، وردهم لأسباب تتعلق بالحيادة والنزاهة، كما تكفل هذه التشريعات للموظف المتهم حق تنحي المحقق أو عضو مجلس التأديب الذي ينظر في المخالفة لأسباب يشعر معها بالحرج¹.

ومن المبادئ الأساسية التي تنظم حيادة المحقق في إجراء التحقيق، كالتالي:

أولاً: عدم تأثر المحقق بالرئيس الإداري والعمل باستقلالية تامة، مما يجعل قرار المحقق مستنداً على عناصر موضوعية².

ثانياً: عدم ميل المحقق لأي اعتبارات شخصية سواء كانت لجانبهم كأن يكون الموظف المتهم أحد أقارب المحقق أو أحد اصدقائه، أو كانت في مواجهتهم كأن يكون هناك عداوة أو خصومة بين المحقق والموظف المتهم، حيث إن هذا التجرد يحقق الحيادة والموضوعية والنزاهة الذي يقود مسار التحقيق في المجرى الصحيح³، وينبغي توافر الحيادة والتجرد في المحقق الإداري بقدر توافرها عند القاضي⁴.

ثالثاً: عدم تعرض المتهم أثناء التحقيق لأي ضغوطات معنوية تأثر على إرادته، كأن يهدد المحقق الموظف المتهم بإيقافه عن العمل⁵.

1 راجع: أ.د. نواف كنعان. الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. ص200

2 راجع: د. سامي الطوخي. الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية. دار النهضة العربية. 2014. ص72-73

3 راجع: د. سعد نواف العنزي. الضمانات الإجرائية في التأديب. المرجع السابق. ص164

4 راجع: د. محمد فتوح محمد عثمان. التحقيق الإداري. المرجع السابق. ص6-7

5 راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية. المرجع السابق. ص617

رابعاً: يجب ترك الحرية التامة للموظف المتهم في اختيار اجاباته، بحيث يدلي بالمعلومات بإرادته الكاملة دون أن يرجع ذلك إلى أي سبب آخر، كأن يقوم المحقق بالتأثير على إرادة المتهم في صورة إغراء وتقديم الوعود، أو أن يتدخل المحقق بأي صورة تؤثر على إجابة الموظف المتهم، أو يؤثر المحقق في إرادة المتهم بما يدفعه إلى قول ما لا يريد قوله¹.

وفي النظام التأديبي لدولة الإمارات العربية المتحدة، فإن المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية لم ينص بشكل صريح وواضح على أية قواعد أو أسباب تتعلق بعدم صلاحية أعضاء اللجان التأديبية، وبذلك فإن حالات عدم صلاحية رئيس أو عضو لجنة المخالفات تطبق وفقاً للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية².

أما في التشريع المحلي لإمارة دبي، فقد حرص المشرع على توفير هذه الضمانة، ونص في أحكامه العامة على حالات عدم صلاحية رئيس وأعضاء اللجان والإجراءات التي يجب اتخاذها، وهي كالتالي:

أ- "يكون رئيس أو عضو كل من لجنة المخالفات الإدارية ولجنة التظلمات والشكاوى غير صالح للمشاركة في النظر بالمخالفات الإدارية أو التظلم أو الشكوى، في أي من الحالات التالية:

1. إذا كان الموظف زوجاً أو قريباً له حتى الدرجة الرابعة.
2. إذا كان طرفاً في المخالفة الإدارية أو التظلم أو الشكوى.

¹ راجع: د. ابراهيم السقا. العزل الوظيفي بين السلطة والأحكام التأديبية (ضمانات التحقيق والمحاكمة). المرجع السابق. ص254-255

² راجع: سلطان عبيد سالم الراشدي. تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة. رسالة ماجستير. جامعة الإمارات العربية المتحدة. 2019. ص110

3. إذا سبق له أن قدم أي تقرير يتعلق بموضوع المخالفة الإدارية أو التظلم أو الشكوى، أو أبدى رأياً أو أصدر قراراً في أي منها.

ب- على كل من رئيس أو عضو لجنة المخالفات الإدارية أو لجنة التظلمات والشكاوى التنحي عن النظر في المخالفات الإدارية أو التظلم أو الشكوى إذا توفرت فيه أي حالة من الحالات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ت- يجوز لأي عضو في لجنة المخالفات الإدارية أو لجنة التظلمات والشكاوى تقديم طلب التنحي عن نظر المخالفة الإدارية أو التظلم أو الشكوى لاعتبارات خاصة به، ولرئيس اللجنة المعنية في هذه الحالة الموافقة على طلب التنحي أو رفضه.

ث- يجوز للموظف طلب رد رئيس أو عضو لجنة المخالفات الإدارية أو لجنة التظلمات والشكاوى عن نظر المخالفة الإدارية أو التظلم أو الشكوى إذا توافرت أي حالة من الحالات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج- في حال رد أو تنحي رئيس أو عضو لجنة المخالفات الإدارية أو لجنة التظلمات والشكاوى وفقاً لما هو محدد في هذه المادة، يتولى المدير العام تسمية رئيس أو عضو بديل بقرار يصدر عنه في هذا الشأن".¹

وعليه يرى الباحث إن المشرع المحلي لإمارة دبي حرص على توفير ضمانات الحياد كضمانة أساسية في النظام التأديبي لإمارة دبي، بخلاف المشرع الاتحادي الذي لم ينص على هذه الضمانة، ولذلك نرى إضافة هذه الضمانة في النظام التأديبي الاتحادي، والنظام التأديبي للعسكريين العاملين في إمارة دبي، كما يرى الباحث إن هذه الضمانة لا يمكن تطبيقها في النظم التي يقوم فيها

¹ راجع: المادة رقم (34) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة

الرئيس الإداري بالتحقيق مع الموظف المخالف، حيث إن من غير المتصور أن يتم إزالة الرئيس من منصبه لوجود حالة من حالات عدم صلاحية المحقق.

المبحث الثاني: ضمانات المواجهة والدفاع أثناء التحقيق الإداري

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنتحدث في المطلب الأول عن ضمانات المواجهة، وفي المطلب الثاني سنتحدث عن ضمانات الدفاع.

المطلب الأول: ضمانات المواجهة

تعتبر شفافية الإدارة من أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة في تعزيز الكفاءة الحكومية، ومن باب الشفافية مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وجهاً لوجه ومواجهته بأدلة الإثبات ليكون على معرفة كاملة بظروفها، وإطلاعه على ملف التحقيق حتى يستطيع إعداد دفاعه¹، وبناءً عليه فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، حيث سنتكلم في الفرع الأول عن مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وفي الفرع الثاني سنتحدث عن تمكين الموظف من الاطلاع على ملف التحقيق.

الفرع الأول: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه

يقتضي عند التحقيق في المخالفات الإدارية أو المالية مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، والذي يعتبر إجراء من الإجراءات الضرورية التي تسبق حق الدفاع، ليعلم الموظف المحال

¹ راجع: سلطان عبيد سالم الراشدي. تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق.

إلى التحقيق بالتهمة المنسوبة إليه وبشكل دقيق وتفصيلي، وتوضيح مسؤوليته عن الأفعال التي يسأل عنها بعيداً عن لبس أو إبهام أو غموض أو وصف عام، وذلك ليتمكن من تحديد أوجه دفاعه¹.

وإذا أقر الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه فعلى المحقق إثبات ذلك في محضر التحقيق مع استجوابه تفصيلاً في إقراره، أما إذا نفى الموظف المتهم عن ما هو منسوب إليه فعلى المحقق مواجهته بأدلة الإثبات إن وجدت والتحقق من دفاعه وأدلتة وشهود نفيه دون ضغط أو إكراه أو استخدام وسائل غير مشروعة في التحقيق، وفي جميع الأحوال لا يجوز تدخل جهة التحقيق في إجابات الموظف المحال للتحقيق إلا في حدود الاستيضاح².

وهناك فرق بين السؤال والاستجواب والمواجهة، وهو إن سؤال الموظف يكون بمجرد سماع أقواله وجمع الاستدلال دون تفصيل، والاستجواب هو إجراء من إجراءات التحقيق يهدف إلى الوقوف على حقيقة التهمة المنسوبة للموظف، والوصول إلى اعتراف منه أو نفيه، أما المواجهة فهي جزء من التحقيق يقصد بها مواجهة المتهم بالاتهامات المنسوبة إليه والأدلة المختلفة ومناقشته تفصيلاً حتى يكون على علم بها وعلى بينه من اتهامه فيها، ويعد دفاعه على أساسها لما قد يسفر عنه التحقيق من مجازاته³. وقد يرفض الموظف المحال للتحقيق الاستجواب حول الاتهامات المنسوبة إليه، وفي مثل هذه الحالة يرى جانب من الفقه الإداري أن رفض الموظف للاستجواب لا يعتبر مخالفة يسأل عنها الموظف، لأن الموظف في هذه الحالة يكون قد تخلى عن حقه في الدفاع عن نفسه⁴، وأن هذا الصمت لا يحول دون مجازاته تأديبياً متى توفرت أدلة تثبت إدانته بشكل

¹ راجع: د. موسى مصطفى شحادة. الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة. إثراء للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2012. ص257

² راجع: أ.د. نواف كنعان. الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. ص197

³ راجع: د. سامي الطوخي. الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية. المرجع السابق. ص114

⁴ راجع: أ.د. نواف كنعان. الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. ص197-198

قاطع¹، والجانب الآخر يرى مسؤولية الموظف عند تخلفه لجلسات التحقيق وعدم المثول أمام المحقق، بحجة أن ذلك لا يترتب عليه تفويت فرصة الدفاع فحسب، وإنما قد يخل بحسن سير العمل بالمرفق العام².

وفي فرنسا فقد قرر القضاء الإداري طبقاً للمبادئ العامة للقانون بعدم جواز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المتهم إلا بعد إحاطته علماً بالاتهامات الموجه إليه حتى يتمكن من إعداد دفاعه³، ويعتبر القانون الفرنسي رفض الموظف الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه قرينة بالاعتراف بالمخالفة المنسوبة إليه، ويجوز محاسبته من قبل السلطة المختصة بالتعيين⁴.

وقد أكد المشرع الاتحادي على ضرورة مواجهة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه، حيث نص على أنه "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 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"⁵، وقضت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات في هذا الشأن بأنه "يشترط لسلامة التحقيق مع الموظف العام إحاطته علماً بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه وما يتبع ذلك سؤاله بما هو مأخوذ

1 راجع: د. راند محمد عادل خليل بيان. التحقيق الإداري كضمانة سابقة على توقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة. دار وائل للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2017. ص208

2 راجع: عليوة مصطفى فتح الباب. شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية. الكتاب الثاني. 2004. ص669-670

3 راجع: محمد ماجد ياقوت. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. المرجع السابق. ص361

4 راجع: د. ماهر عبد الهادي. الشرعية الإجرائية في التأديب. المرجع السابق. ص268

5 راجع: الفقرة رقم (2) من المادة رقم (98) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

عليه ومناقشته فيه وهو أمر تقتضيه العدالة وتمليه قواعد المصلحة العامة حتى يصدر الجزاء مستنداً على السبب المبرر له دون ثمة تعسف أو انحراف"¹.

أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد نص على إخطار الموظف المحال إلى لجنة المخالفات الإدارية كتابياً بالمخالفة الإدارية المنسوبة إليه، وذلك قبل مثول الموظف أمام لجنة المخالفات الإدارية لمدة (3) أيام عمل على الأقل من التاريخ المحدد لمثوله أمامها².

ويلاحظ الباحث إن المشرع الاتحادي نص على مواجهة المخالف بما هو منسوب إليه صراحةً وألزم رئيس لجنة المخالفات ببيان جميع الوقائع المنسوبة إليه وبشكل تفصيلي، أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد اقتصر على إخطار الموظف المحال للتحقيق كتابياً بالمخالفة المنسوبة إليه دون إلزام لجنة المخالفات الإدارية بذكر التفاصيل الدقيقة³.

أما بالنسبة للعسكريين العاملين في إمارة دبي، فإن المشرع اقتصر على إبلاغ الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية بقرار الإحالة مع بيان التهم المنسوبة إليه، وذلك قبل ثلاث أيام على الأقل من التاريخ المحدد للمحاكمة التأديبية⁴، ويرى الباحث إن المشرع لم يلزم سلطة التحقيق مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه ليتمكن الموظف تقديم دفاعه وأدلتها، واقتصر على إبلاغه فقط حسب المدة المحددة في القانون، وهذا ما يجب أن يعاد النظر فيه.

1 راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 415 تاريخ 2012/12/05. السنة القضائية 2012
2 راجع: الفقرة (أ) من المادة (8) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي
3 ولكن المشرع المحلي لإمارة أبوظبي فقد نص صراحةً على مواجهة المخالف بما هو منسوب إليه، حيث نص على أنه "يجب أن تكون مواجهة المخالف بما هو منسوب إليه على نحو دقيق دون لبس أو غموض أو وصف عام...". راجع: أحمد السيد محمد اسماعيل. إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. المرجع السابق. ص155
4 راجع: المادة رقم (168) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

الفرع الثاني: تمكين الموظف من الاطلاع على ملف التحقيق

تعتبر ضمانات تمكين الموظف من الاطلاع على ملف التحقيق من الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم المتفرعة عن مبدأ المواجهة، سواء كان الاطلاع قبل التحقيق مع الموظف أو بعد التحقيق معه، حيث لا يكفي مجرد إحاطة المتهم بالعلم عن التهم المنسوبة إليه وإعلانه بها، وإنما يجب تمكينه من الاطلاع على ملف التحقيق بشكل كامل بما يشتمل عليه من التحقيقات والمستندات والوقائع المتعلقة بالتهم المنسوبة إليه، وذلك حتى يتمكن الموظف المتهم من إبداء دفاعه بصورة نافعة ومفيدة¹.

ولهذا الحق قواعد عديدة تحكمها ومن أهمها، أن يكون الاطلاع على ملف التحقيق من قبل الموظف المتهم بناءً على طلب يتقدم به الموظف بنفسه، ولا يجوز لمحامي الموظف الاطلاع على ملف التحقيق إلا إذا تم السماح له بذلك، وأن يتاح للموظف الاطلاع على الملف بطريقة سرية وفي وقت مناسب حتى يتمكن الموظف بفحص المستندات التي يريد الاطلاع عليها ليستطيع إعداد الدفاع عن نفسه².

وملف التحقيق عبارة عن جميع الأوراق والتحقيقات والوقائع والتهم المنسوبة للموظف وأدلة الإثبات التي تعينه على تحقيق دفاعه³، ولذلك فقد حرص المشرع الفرنسي منذ أكثر من قرن إلى يومنا هذا على توفير هذه الضمانة للموظف العام الذي تتخذ ضده الإجراءات التأديبية، وأكد على حق الموظف في الاطلاع على الملف اطلاعاً غير منقوص يشمل جميع الأوراق والمستندات وكافة الوثائق المتعلقة بالموظف والمخالفة، ولا يجوز للجهة الإدارية رفض طلب الموظف في

¹ راجع: د. عبداللطيف بن شديد الحربي. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. مطابع الدار الهندسية. 2006. ص388

² راجع: أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية. المرجع السابق. ص660

³ راجع: سلطان عبيد سالم الراشدي. تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق.

الإطلاع، ويجب منح الموظف وقتاً كافية للإطلاع حتى يتمكن من تقديم دفاعه¹، وأكد القضاء الإداري الفرنسي على هذه الضمانة، حيث ألزم الجهة الإدارية بإطلاع الموظف المتهم اطلاعاً كاملاً على كافة أوراق الملف وليس فقط الاتهامات الموجه إليه².

ونص المشرع الاتحادي على ضرورة تمكين الموظف من الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة³، وهذا ما أكدته نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي، حيث نص على الآتي "إطلاع الموظف على جميع الأوراق المتعلقة بالواقعة التي يتم التحقيق معه بشأنها بالطريقة التي تحددها لجنة المخالفات الإدارية، والسماح له بتقديم دفعه واعتراضاته"⁴، ويلاحظ إن المشرع الاتحادي والمحلي لإمارة دبي أكدوا على حق الموظف بالإطلاع على ملف التحقيق، أما بالنسبة للحصول على نسخة من الأوراق المتعلقة بالتحقيق فلم ينص المشرع الاتحادي والمحلي على هذا الحق.

أما القانون العسكري لإمارة دبي قبل أن يتم تعديله فقد نص المشرع على حق الموظف المحال إلى مجلس التأديب الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالتحقيقات التي أجريت معه وله الحق أن يأخذ نسخة منها⁵، ولكن بعد تعديل القانون فقد نص المشرع على حق الموظف المحال إلى مجلس التأديب الإطلاع على جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالتحقيق، دون أن يكون للموظف

1 راجع: د. محمد ابراهيم الدسوقي علي. ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري. المرجع السابق. ص 8-9

2 راجع: محمد ماجد ياقوت. أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. المرجع السابق. ص 365

3 راجع: البند رقم (3) من المادة رقم (98) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

4 راجع: البند رقم (2) من الفقرة (أ) من المادة رقم (8) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

5 راجع: المادة رقم (196) من القانون رقم (2) لسنة 2008 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في حكومة

المتهم الحق في الحصول على نسخة من الأوراق المتعلقة بالتحقيق¹، ويرى الباحث إن عدم حصول الموظف المتهم على نسخة من الأوراق المتعلقة بالتحقيق فإنه لن يتمكن من إعداد دفاعه بشكل فعال وسليم، حيث إن من الصعب جداً الاطلاع على ملف التحقيق من قبل الموظف في مدة قصيرة وتحت ضغط المحقق، وعليه فإنه من الأفضل حصول الموظف على نسخة من الأوراق ليتاح له الفرصة لقراءة ملف التحقيق والاطلاع على محتويات الأوراق والتحقيقات والأدلة المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إليه.

المطلب الثاني: ضمانات الدفاع

يعد حق الدفاع من الضمانات الهامة التي يجب على الموظف أن يتمتع بها عند توجيه التهم إليه، بل يمكن اعتبارها أهم ضمانات من ضمانات التأديب إذ يفقد التقاضي قيمته بدونها، حيث إن هذه الضمانات تمكن الموظف أثناء الإجراءات التأديبية من رد التهم والدفاع عن نفسه، وقد يتولى الموظف حق الدفاع بنفسه أو يستعين بمحام للدفاع عنه، ولا يقتصر هذا المبدأ على الموظف فقط، وإنما على المجتمع من خلال كشف الحقائق وتحقيق العدالة².

ويعد حق الدفاع من الحقوق المقدسة التي كفلت كافة دساتير العالم هذا الحق، وهذا الحق يجب أن يتوافر منذ بداية مرحلة التحقيق، ويتحقق ذلك من خلال مواجهة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه على وجه التحديد وبكافة الأدلة التي تجمعت ضده حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه

¹ راجع: المادة رقم (169) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي

² راجع: جمعة محمد راشد الرميثي. المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. رسالة ماجستير. أكاديمية شرطة دبي. 2013. ص155

أمام جهات التحقيق بمختلف الوسائل المتاحة له قانوناً¹، وقد حرص المشرع الدستوري الإماراتي على توفير حق الدفاع للمتهم أثناء المحاكمة، وللمتهم الحق في توكيل من يملك القدرة للدفاع عنه².

وعليه في حال عدم توفر ضمانات حق الدفاع يعتبر التحقيق باطلاً ولا أساس له، كون أن هذا الحق يعتبر من الضمانات الجوهرية في التحقيق الإداري، وبالتالي فلا قيمة للتحقيق بدون توفر هذه الضمانات، فهو حق أساسه حماية المتهم باعتباره الجانب الضعيف في الدعوى ويحقق مصلحة المتهم في اتباع إجراءات صحيحة وعادلة ومحيدة، ويمكن الموظف المتهم الدفاع عن نفسه بكل راحة وحرية وبالأسلوب الذي يراه مناسباً³، ولا يؤخذ المتهم عند الدفاع عن نفسه إذا أدلى بأقوال غير صحيحة، أو قام بإنكار التهمة المسندة إليه، طالما أن تلك الأقوال كانت من مقتضيات دفاعه، بشرط الالتزام بحدود الدفاع⁴.

كما إن لهذا الحق اهتمام كبير على المستوى العالمي، فقد نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه"⁵.

ومن المبادئ الأساسية لحق الدفاع للموظف المتهم في مرحلة التحقيق الإداري، وهي

كالتالي:

1 راجع: عبدالله راشد عبيد الشامسي. الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. 2007. ص58

2 راجع: المادة رقم (28) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة

3 راجع: محمد سلطان الكعبي. الضمانات التأديبية للموظف العام. رسالة ماجستير. جامعة الإمارات العربية المتحدة. 2018. ص62-63

4 راجع: عبدالله راشد عبيد الشامسي. الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة. المرجع السابق. 2007. ص59

5 راجع: الفقرة رقم (1) من المادة رقم (11) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

أولاً: إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه مع الأدلة والوقائع بشكل تفصيلي وفي مدة معقولة، حتى يتمكن الموظف المتهم الاستعداد لممارسة حقه في الدفاع عن نفسه وجمع الأدلة التي تدل على عدم صحة ما تم اتهامه، والإخلال بهذا الحق يبطل سير إجراءات الدعوى التأديبية¹.

ثانياً: يهدف التحقيق الإداري إلى الوصول للحقيقة، ويسمح للموظف المتهم الإدلاء بأقواله والدفاع عن نفسه، ويجوز للمتهم الامتناع عن الإدلاء بأقواله استعمالاً لحقه في الصمت أمام المحقق، ولكن إذا رفض الموظف المخالف إبداء دفاعه والرد على ما هو منسوب إليه فإنه يكون قد تنازل عن حقه في الدفاع عن نفسه، ولا يجوز له طلب بطلان الإجراءات لعدم تحقيق حق الدفاع، وعلى ذلك تقوم سلطة التحقيق والتأديب باستكمال إجراءات التحقيق وتوقيع العقوبة على الموظف المتهم مستندة على أدلة تثبت إدانته، ولكن لا يجوز إكراه المتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي، حيث إن سكوت المتهم وعدم الإدلاء بأقواله في التهمة المنسوبة إليه لا يشكل مخالفة إدارية، وإنما يقوم المتهم باستعمال حقه في الصمت أمام سلطة التحقيق، وإذا امتنع المتهم عن التوقيع على محضر التحقيق فعلى المحقق إثبات ذلك في المحضر، أما إذا امتنع المتهم عن حضور التحقيق يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع، وأهدر بذلك ضمانته الأساسية خولها القانون².

ثالثاً: حتى يصدر الجزاء التأديبي على الموظف المتهم دون تعسف وانحراف ومستنداً إلى سبب مبرر، يجب أن يكون من مقتضيات حق الدفاع إتاحة الفرصة للموظف المتهم الدفاع عن نفسه

¹ راجع: ممنوح طنطاوي. الدعوى التأديبية. المكتب الجامعي الحديث. الطبعة الأولى. 2001. ص 426

² راجع: د. أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية. المرجع السابق. ص 651-

ومناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي، وذلك لتحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف، وهو أمر تقتضيه العدالة والحفاظ على المصلحة العامة¹.

رابعاً: يجهل بعض الموظفين عن الإجراءات القانونية، أو قد يكونوا غير ملمين في الحقوق والواجبات المنصوص عليها في القانون الذي يخضعون له، أو لا يتمكن المتهم من الدفاع عن نفسه بسبب الخوف أو التوتر، ويتعين على هؤلاء الأشخاص الاستعانة بشخص مؤهل علمياً ومهنياً للدفاع عنه²، وعليه يعتبر حق الاستعانة بمحام من أهم ضمانات التحقيق، حيث إن حضور المحامي مع المتهم في مرحلة التحقيق أو المحاكمة يساعد على سلامة الإجراءات وتوضيح الحقيقة، والأهم من ذلك عدم استعمال الوسائل المحظورة مع المتهم للتأثير عليه، واستخدام الحقوق التي كفلها المشرع للموظف المتهم بالطريقة التي حددها القانون³. أما إذا لم ينص المشرع على حق الاستعانة بمحام، فما هو الحل؟

ذهب رأي من الفقه بالقول في حال لم تنص قوانين الوظيفة العامة صراحةً على حق المتهم في الاستعانة بمحام أثناء التحقيق، إلا أن الموظف لا يزال يتمتع بهذا الحق من خلال اعتبار هذا الحق يمتد للمتهم في الدفاع عن نفسه، ولا مبرر لحرمان المتهم من هذا الحق في التحقيق كون أن الجزاء التأديبي يتأثر بمجريات التحقيق وتوصياته⁴.

وأكد المشرع الفرنسي ومجلس الدولة الفرنسي على حق الدفاع، وذلك من خلال إقرار سلطة التحقيق بإخطار الموظف الذي تتخذ ضده الإجراءات التأديبية بالمخالفات المنسوبة إليه،

1 راجع: د. شريف عبدالحميد حسن رمضان. تأديب الموظف العام. المرجع السابق. ص25

2 راجع: شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. المرجع السابق. ص215-216

3 راجع: د. حمد محمد حمد الشلماني. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. المرجع السابق. ص140-141

4 راجع: د. محمد ماهر أبو العينين. التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة والضمانات أمام المحاكم

التأديبية ومجالس التأديب وفقاً لمبادئ مجلس الدولة حتى نهاية القرن العشرين. المرجع السابق. ص435

وتمكينه من الدفاع عن نفسه، والسماح له في الاستعانة بمحام، ومنحه الوقت الكافي لتقديم دفاعه، ولا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف قبل تحقيق دفاعه، كما لا يجوز للمحقق التدخل في إجابات المتهم أو القيام بالضغط عليه، وإذا أغلقت سلطة التحقيق على توفير حق الدفاع، يقضي القاضي الإداري ببطلان الجزاء التأديبي الموقع على الموظف¹.

وفي القانون الاتحادي فقد أقر المشرع الإماراتي على ضمانات الدفاع من خلال النص على أنه "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 يتمكن من إبداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله"²، ونص المشرع المحلي لإمارة دبي على السماح للموظفين المحالين للتحقيق تقديم الدفوع والاعتراضات على التهم المنسوبة إليهم³، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها بأن "ما جرى عليه الفقه والقضاء الإداري أنه يكون باطلاً كل جزاء يوقع على الموظف لم يواجه بالتهمة المنسوبة إليه ولم تسمع أقواله عنها ولم يحقق دفاعه فيهما"⁴.

¹ راجع: د. محمد ابراهيم الدسوقي علي. ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري. المرجع السابق. ص7. وراجع أيضاً: د. محمد سيد أحمد محمد. التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية. المكتب الجامعي الحديث. 2008. ص214

² راجع: البند رقم (2) من المادة رقم (98) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته

³ راجع: البند رقم (2) من الفقرة (أ) من المادة رقم (8) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي

⁴ راجع: حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 433 تاريخ 2015/11/11. السنة القضائية 2015

ويتضح أن المشرع الاتحادي والمحلي لإمارة دبي لم يحددوا المعنى الدقيق لحق الدفاع، وبذلك يكون للمتعم الحق في تقديم الدفوع والاعتراضات بجميع الوسائل المتاحة حسب المبادئ العامة للقانون، سواء قام الموظف بالدفاع عن نفسه بنفسه أو قام بالاستعانة بمحام يدافع عنه¹.

أما في القانون الخاص بالعسكريين العاملين في إمارة دبي، فإن المشرع سمح للموظف أن يقدم دفاعه شفاهةً أو كتابةً، وله أن يوكل أحد المنتسبين العسكريين للدفاع عنه بشرط أن لا يقل عنه رتبة عسكرية²، ويتضح من خلال هذا النص إن المشرع لم يسمح للموظف الاستعانة بمحام خارجي، ولكن سمح له الاستعانة بالمنتسبين العسكريين الذين لديهم الخبرة في هذا المجال للدفاع عنه، ويرى الباحث إن المشرع قيد هذا الحق كون إن المحاكمات العسكرية تختلف طبيعتها عن محاكمات الموظفين المدنيين، وإن المخالفات العسكرية يجب أن لا تظهر لعامة الناس، ويجب أن تتمتع بالسرية التامة.

¹ يلاحظ إن المشرع المحلي لإمارة أبوظبي نص على أن للموظف الحق في المثول أمام المجلس التأديبي بنفسه أو بصحبة وكيل ينيبه في تقديم دفاعه. راجع: المادة رقم (68) من القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي

² راجع: المادة رقم (169) من القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة

الخاتمة

وفي الختام يعتبر موضوع ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام من المواضيع الهامة والجديرة بالبحث والدراسة، وعليه فقد اخترته عنواناً لدراستي لنيل درجة الماجستير في القانون العام من جامعة الإمارات العربية المتحدة.

حيث إن دور الموظف العام الذي يعتبر من القوة البشرية مهم جداً لكافة الجهات الإدارية في الدولة، وإن الواجبات والمسؤوليات المكلف بها الموظف من قبل جهة الإدارة تهدف إلى ضمان تحقيق الغرض الأساسي الذي أنشأت من أجله، وتضمن حسن سير المرافق العامة في الدولة بانتظام واضطراب، وإن الموظف العام هو المحرك الأساسي لتحقيق أهداف الإدارة ورؤيتها، لذا فإن موضوع التأديب حظي بأهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، ويعتبر التأديب أحد الوسائل القانونية التي تمتلكها الإدارة لضبط السلوك الوظيفي للموظفين.

ولذلك فقد تحدثت في دراستي عن ضوابط التحقيق الإداري وفق قانون الموارد البشرية الاتحادي، مقارنة مع قانون حقوق والتزامات الموظفين في فرنسا وقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي وقانون إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي.

وقد توصلت في ختام دراستي إلى أهم النتائج والتوصيات، أجملها في التالي:

أولاً: النتائج

1. نص المشرع الإماراتي قبل التعديل في قانون الموارد البشرية الاتحادي، إن أحكام القانون

تطبق على الموظفين المدنيين العاملين في الجهات الاتحادية، ولا تطبق على من تحكمهم

أحكام قوانين أو أنظمة وظيفية خاصة، ولكن تم تعديل هذا النص سنة 2016 وأصبح جميع

الموظفين المدنيين يخضعون لأحكام قانون الموارد البشرية الاتحادي سواء العاملين في الجهات الاتحادية أو الجهات الاتحادية التي نصت تشريعات إنشائها على وجود لوائح موارد بشرية مستقلة لها، ويجوز لمجلس الوزراء استثناء أية جهة اتحادية من تطبيق أحكام هذا القانون. ولكن المشرع المحلي لإمارة دبي بعد التعديل الأخير أخضع جميع الموظفين المدنيين المواطنين أو غير المواطنين العاملين في الدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والمجالس والسلطات التابعة للحكومة لأحكام هذا القانون، دون وجود استثناءات على ذلك.

2. حدد المشرع الاتحادي في قانون الموارد البشرية بأن الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري هي السلطة الرئاسية، حيث حدد القانون إن إجراءات إحالة الموظف للجنة المخالفات تتم بطلب من رؤساء الموظف وفق التسلسل الإداري في كل جهة اتحادية موضحاً الأدلة والقرائن المتعلقة بالمخالفة، ولم يكن موقف المشرع المحلي لإمارة دبي مغايراً بالنسبة للموظفين المدنيين، فبعد الرجوع إلى النظام التأديبي نجد في حالة ارتكاب الموظف مخالفة إدارية، فإن رئيسته المباشر يقوم بإعداد تقرير مفصل بشأن المخالفة، وإحالة هذا التقرير إلى مسؤول الوحدة التنظيمية الذي لا يقل مستواه التنظيمي عن مدير إدارة، فإذا رأى المسؤول أن المخالفة الإدارية المنسوبة للموظف تتطلب فرض عقوبة، فعليه إحالة الموظف إلى لجنة المخالفات الإدارية، أما بالنسبة للعسكريين العاملين في حكومة دبي فإن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية يصدر من المدير العام أو من يفوضه، متضمناً هذا القرار التهم المنسوبة إلى الموظف، وفي جميع الأحوال تترتب على قرار الإحالة إلى التحقيق آثار قانونية أهمها: الوقف الاحتياطي عن العمل، وعدم قبول استقالة الموظف المخالف.

3. بين المشرع الاتحادي في قانون الموارد البشرية أن المسؤول المباشر له الحق في مباشرة التحقيق مع الموظف الذي يتبعه في حال ارتكب الموظف مخالفة تتعلق بالدوام الرسمي،

وأما بالنسبة للمخالفات الأخرى فإن التحقيق يكون من اختصاص لجنة المخالفات، وهذا ما سار عليه المشرع المحلي في قانون الموارد البشرية المتعلق بالموظفين المدنيين، أما قانون الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي لم يبين السلطة المختصة بإجراء التحقيق مع الموظفين، ولكن بعد الرجوع إلى نصوص القانون يمكننا القول بأن السلطة المختصة بمباشرة التحقيق هي الوحدة التنظيمية المعنية بالشؤون القانونية لدى الدائرة التي يتبعها الموظف.

4. من الضمانات الواجب توفرها للموظف في مرحلة التحقيق هو أن يكون التحقيق مكتوباً، ونجد أن قانون الموارد البشرية الاتحادي قبل أن يتم تعديله نص على عدم جواز توقيع أية عقوبات إدارية على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه، ولكن بعد التعديل على القانون في سنة 2016 تم إزالة هذا النص، أما المشرع المحلي لإمارة دبي فقد نص في قانون الموارد البشرية الخاص بالموظفين المدنيين على إلزام جهات التحقيق بكتابة التحقيق بشكل مباشر وصريح، ولكن قانون الموارد البشرية للعسكريين العاملين في إمارة دبي لم ينص على هذه الضمانة.

5. شكل المشرع في قانون الموارد البشرية الاتحادي وقانون الموارد البشرية للمدنيين العاملين في حكومة دبي لجنة المخالفات يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات المرتكبة من الموظفين والتحقيق فيها باستثناء المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي، كما وكل المشرع لهذه اللجنة مهمة توقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في القانون باستثناء جزاء الفصل من الخدمة.

6. تعتبر ضمانات المواجهة والدفاع من أهم ضمانات تأديب الموظف، وأكدت تشريعات الموارد البشرية الاتحادية والمحلية لإمارة دبي بالنسبة للموظفين المدنيين على هذه الضمانات، حيث

أن تعطيل هذه الضمانات ستؤثر على باقي الإجراءات التأديبية، ولكن يوجد تقصير واضح من هذا الجانب بالنسبة لقانون الموارد البشرية للعسكريين العاملين في إمارة دبي، حيث إن المشرع لم ينص بشكل صريح وواضح على أغلب الضمانات في مرحلة التحقيق الإداري مع الموظف.

ثانياً: التوصيات

1. يهيب الباحث بالمشرع الاتحادي أن يعيد النظر في كتابة محضر التحقيق أثناء التحقيق مع الموظف المخالف، وتحديد الضوابط الشكلية لمحضر التحقيق، وذلك لحفظ حقوق جميع الأطراف.

2. يوصي الباحث بفصل السلطة المختصة بالاتهام والتحقيق عن السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي مع الموظف المتهم، ويسلك المشرع الإداري مسلك المشرع الجنائي الذي وكل مهمة الاتهام والتحقيق للنيابة العامة، ومهمة محاكمة المتهمين للمحكمة الجنائية، وذلك حتى يطمئن الموظف لعادلة من يحاكمه.

3. يوصي الباحث بإصدار نظام تأديبي يتبع القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي، ويوضح هذا النظام الإجراءات التأديبية في جميع مراحلها، وينص على ضمانات الموظف قبل صدور القرار التأديبي وأثناء صدور القرار وبعد صدوره.

4. يوصي الباحث بإطلاق مبادرات تهدف إلى تثقيف الموظفين بمختلف المستويات الوظيفية، وبمختلف الوسائل المتاحة لتوعية الموظفين وتبصيرهم في كل ما يتعلق بالواجبات العامة والضمانات التأديبية.

المراجع العربية

أولاً: الكتب

أ- المعاجم

- المعجم الوسيط. الجزء الأول. دار الدعوة. 1989.

ب- الكتب العامة

- أحمد أبو الروس. التحقيق الجنائي والتصرف فيه والأدلة الجنائية. المكتب الجامعي الحديث. 1998.
- أحمد المهدي، أشرف شافعي. التحقيق الجنائي الابتدائي وضمانات المتهم وحمايتها. دار الكتب القانونية. 2005.
- الدكتور/ حمدي القبيلات. القانون الإداري. الجزء الثاني. دار وائل للنشر. الطبعة الأولى. 2010.
- الدكتور/ سليمان محمد الطماوي. مبادئ القانون الإداري. دار الفكر العربي. 2007.
- الدكتور/ شريف أحمد الطباخ. التحقيق الجنائي في ضوء القضاء والفقهاء. دار الفكر الجامعي. الطبعة الأولى. 2017.
- المستشار/ عليوة مصطفى فتح الباب. شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية. الكتاب الثاني. 2004.
- الأستاذ الدكتور/ نواف كنعان. الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة. إثراء للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2008.

ت- الكتب المتخصصة

- الدكتور/ ابراهيم السقا. العزل الوظيفي بين السلطة والأحكام التأديبية (ضمانات التحقيق والمحكمة). مكتبة الوفاء القانونية. الطبعة الأولى. 2017.
- أحمد محمود أحمد الربيعي. التحقيق الإداري في الوظيفة العامة. دار الكتب القانونية. 2011.
- الأستاذ الدكتور/ اعاد علي حمود القيسي. القانون الإداري (الجزء الأول) تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة. مكتبة الجامعة. الطبعة الأولى. 2017.
- الدكتورة/ أماني زين بدر فراج. النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية. دار الفكر والقانون. 2010.
- الدكتورة/ تغريد محمد قدوري النعيمي. مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة. منشورات الحلبي الحقوقية. الطبعة الأولى. 2013.
- الدكتور/ ثروت عبدالعال أحمد. إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس. دار النشر والتوزيع. 1994.
- الدكتور/ حمد محمد حمد الشلماني. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. دار المطبوعات الجامعية. 2014.
- الدكتور/ رائد محمد عادل خليل بيان. التحقيق الإداري كضمانة سابقة على توقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة. دار وائل للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2017.
- الدكتور/ سامي الطوخي. الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية. دار النهضة العربية. 2014.
- الدكتور/ سعد الشنتوي. التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة. دار الفكر الجامعي. 2007.
- الدكتور/ سعد نواف العنزري. الضمانات الإجرائية في التأديب. دار المطبوعات الجامعية. 2007.

- الدكتور/ سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. دار الفكر العربي. 1995.
- الدكتور/ سمير عبدالله سعد. التحقيق الإداري. منشأة المعارف بالإسكندرية. الطبعة الثانية. 2018.
- الدكتور/ شريف الطباخ. التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. دار الفكر والقانون. 2010.
- الدكتور/ شريف عبدالحميد حسن رمضان. تأديب الموظف العام. دار النهضة العربية. 2011.
- الدكتور/ صبري جليبي أحمد عبدالعال. النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة. مكتبة الوفاء القانونية. الطبعة الأولى. 2011.
- الدكتور/ عبدالله محمد محمود أرجمند. فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية. مطبعة البيان. 1998.
- الدكتور/ عبداللطيف بن شديد الحربي. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. مطابع الدار الهندسية. 2006.
- الدكتور/ عصمت عبدالله الشيخ. الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي. دار النهضة العربية. 2003.
- المستشار/ علي الدين زيدان. المرجع في التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها. دار علام للإصدارات القانونية. 2016.
- الدكتور/ علي جمعة محارب. التأديب الإداري في الوظيفة العامة. دار المطبوعات الجامعية. 2004.
- الدكتور/ علي عبدالفتاح محمد خليل. الموظف العام وممارسة الحرية السياسية. دار النهضة العربية. الطبعة الأولى. 2002.
- الدكتور/ ماهر عبد الهادي. الشرعية الإجرائية في التأديب. دار الفكر الجامعي. 1985.

- الدكتور/ محمد ابراهيم الدسوقي علي:
 - ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري. دار النهضة العربية. 2011.
 - مهارات التحقيق الإداري. دار النهضة العربية. 2014.
- الدكتور/ محمد بهاء عبدالغني القاضي. تأديب الموظفين الدوليين. دار النهضة العربية. 2017.
- الدكتور/ محمد سيد أحمد محمد. التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية. المكتب الجامعي الحديث. 2008.
- الدكتور/ محمد فتوح محمد عثمان. التحقيق الإداري. دار النهضة العربية. 1992.
- محمد ماجد ياقوت:
 - أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. منشأة المعارف بالإسكندرية. 2000.
 - شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. منشأة المعارف بالإسكندرية. 2006.
- الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين. التأديب في الوظيفة العامة والعاملين بالقطاع العام والكادرات الخاصة والضمانات أمام المحاكم التأديبية ومجالس التأديب وفقا لمبادئ مجلس الدولة حتى نهاية القرن العشرين. دار النهضة العربية. 2000.
- محمد ممدوح غياث. أثر الحكم الجنائي على الجريمة التأديبية وأركانها في ضمانات المحاكمات التأديبية. مركز الدراسات العربية. الطبعة الأولى. 2019.
- الدكتور/ محمد نصر محمد. المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون. مكتبة القانون والاقتصاد. الطبعة الأولى. 2013.
- الدكتور/ مصطفى يوسف. المسؤولية التأديبية للموظف العام. منشأة المعارف. 2010.
- ممدوح طنطاوي:
 - الجرائم التأديبية. مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست. الطبعة الثانية. 2003.
 - الدعوى التأديبية. المكتب الجامعي الحديث. الطبعة الأولى. 2001.

- الدكتور/ موسى مصطفى شحادة. الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة. إثراء للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2012.
- الدكتور/ ناصر محمد ابراهيم البكر. ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية. بدون ناشر. الطبعة الأولى. 2009.
- الأستاذ الدكتور/ نواف كنعان. النظام التأديبي في الوظيفة العامة. إثراء للنشر والتوزيع. الطبعة الأولى. 2008.

ثانياً: الرسائل والأطروحات

أ- رسائل دكتوراه

- محمد محمد حسن شرف الدين. النظرية العامة للوظائف والاجور والمرتبات. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. 2012.

ب- رسائل ماجستير

- أحمد السيد محمد اسماعيل. إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. رسالة ماجستير. أكاديمية شرطة دبي. 2014.
- أحمد محمد حسن الحبي السليطي. التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر. رسالة ماجستير. جامعة القاهرة. 2000.
- أمنة شمل. الضمانات التأديبية للموظف العام. رسالة ماجستير. جامعة الشارقة. 2001.
- جمعة محمد راشد الرميثي. المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية. رسالة ماجستير. أكاديمية شرطة دبي. 2013.
- حمد سعيد سلطان بن شاهين. سلطة تأديب الموظف العام. رسالة ماجستير. جامعة الشارقة. 2013.
- حميد محمد ماجد العويس. التعيين في الوظيفة العامة. رسالة ماجستير. جامعة الشارقة. 2015.

- سعيد سالم المظلوم السويدي. إجراءات وضمونات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لسنة 2008. رسالة ماجستير. أكاديمية شرطة دبي. 2012.
- سلطان عبيد سالم الراشدي. تأديب الموظف العام في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة. رسالة ماجستير. جامعة الإمارات العربية المتحدة. 2019.
- عبدالله راشد عبيد الشامسي. الضمانات التأديبية للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة. رسالة ماجستير. جامعة القاهرة. 2007.
- عدنان محمد عبدالله السبتي. الضمانات القانونية للمحاكمة التأديبية في النظام المصري والكويتي. رسالة ماجستير. حقوق حلوان. 2007.
- محمد سلطان الكعبي. الضمانات التأديبية للموظف العام. رسالة ماجستير. جامعة الإمارات العربية المتحدة. 2018.
- محمد علي سعيد الكتبي. وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل بالتطبيق على قانون الشرطة الإماراتي. رسالة ماجستير. كلية الشرطة/أبوظبي. 2016.

ثالثاً: المجالات

- أحمد حميد علي بن خاتم. التحقيق الإداري مع الموظف العام. مجلة الأمن. المجلد 35. العدد 487. نوفمبر 2014م.

رابعاً: الوثائق الرسمية

أ- القوانين العالمية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

ب- القوانين الاتحادية

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

- القانون الاتحادي رقم (4) لسنة 1972 بشأن خدمة موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة.
- القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973 بشأن المحكمة الاتحادية العليا.
- القانون الاتحادي رقم (7) لسنة 1976 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة.
- القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية.
- المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (7) لسنة 2016 بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987.
- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء رقم (1) الصادر بتاريخ 2018/01/14 بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

ت- القوانين المحلية

- القانون رقم (5) لسنة 1971 بشأن خدمة الموظفين في إمارة أبوظبي.
- القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي.
- نظام شؤون الموظفين في إمارة دبي لسنة 1992.
- القانون رقم (27) لسنة 2006 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي.
- المرسوم رقم (40) لسنة 2006 بشأن تحديد الدوائر الخاضعة لقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي.

- القانون رقم (2) لسنة 2008 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في حكومة دبي
- القانون رقم (28) لسنة 2009 بشأن تعيين المتقاعدين لدى الجهات الحكومية في إمارة دبي
- القانون رقم (6) لسنة 2012 بشأن إدارة الموارد البشرية للعسكريين المحليين العاملين في إمارة دبي
- القانون رقم (4) لسنة 2018 بشأن إنشاء جهاز الرقابة المالية في دبي.
- القانون رقم (8) لسنة 2018 بشأن الموارد البشرية لحكومة دبي.
- قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019 بشأن نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي
- القانون رقم (6) لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة.
- قرار المجلس التنفيذي لحكومة الشارقة رقم (17) لسنة 2017 بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة.

ث- الوثائق الاتحادية

- الجريدة الرسمية. العدد 485 مكرر. السنة الثامنة والثلاثون. دولة الإمارات العربية المتحدة. 2008.

خامساً: أحكام قضائية وفتاوى تشريعية

- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 68 تاريخ 1993/11/17. السنة القضائية 15.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 302 تاريخ 2009/12/23. السنة القضائية 2009.

- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 18 تاريخ 2010/05/11. السنة القضائية 2011.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 127 تاريخ 2010/10/20. السنة القضائية 2010.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 287 تاريخ 2012/02/21. السنة القضائية 2011.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الدعوى رقم 5 تاريخ 2012/04/02. السنة القضائية 2011 2012.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 415 تاريخ 2012/12/05. السنة القضائية 2012.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 555 تاريخ 2013/04/17. السنة القضائية 2012.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 5 تاريخ 2014/12/23. السنة القضائية 2013.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 319 تاريخ 2014/12/31. السنة القضائية 2014.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 433 تاريخ 2015/11/11. السنة القضائية 2015.
- حكم محكمة التمييز بإمارة دبي في الطعن رقم 28 تاريخ 2004/11/21. السنة القضائية 2004.
- حكم محكمة التمييز بإمارة دبي في الطعن رقم 118 تاريخ 2005/05/14. السنة القضائية 2005.

- طلب تفسير من المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية رقم 3 تاريخ 1979/11/18. السنة القضائية 4.
- استشارة رقم (3475) لسنة 2016 الصادرة من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة بتاريخ 2016/11/27.

المراجع الأجنبية

A- Ouvrages

- Auby (J - M) et autre, Droit de la fonction publique : État, collectivités locales, hôpitaux, Dalloz, Paris, 2012.
- Benoît (F.P), Droit de la fonction publique en France, 19^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2002.
- Benoît (F.P), le droit administratif français, 19^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1968.
- Chapus (R), Droit administratif général, éd Montchrestien, T II., Paris, 2001.
- Chapus (R), contentieux administratif, T2, LGDJ, Paris, 1981.
- Charançon (CH), les fonctionnaires et la fonction publique, Ed Armand Colin, Paris, 2007.
- Chevallier (J), l'Etat de droit, LGDJ, Paris, 1988.
- Cornu (G), vocabulaire juridique, PUF, Paris, 2002.
- Debbasch (CH) et Pinet (M), les grands textes administratifs, Ed Sirey, Paris, 1970.
- Déforges (J .M), droit administratif, PUF, Paris, 1991.
- Dé Laubadere (A), droit administratif, 4^{ème} édition, PUF, Paris, 1970.
- Dord (O), Droit de la fonction publique, PUF, Paris, 2017.

- Duguit (L), Trait de droit administratif, 12^{ème} Edition, Ed Sirey, Paris, 2001.
- Harald (G) , une approche théorique du service public ,Ed Sirey, 2^{ème}édition, Paris, 2010.
- Huchet (Y), technique et liberté dans la fonction publique, Ed latines, Paris, 2008.
- Jean - Pierre (D), Code général de la fonction publique, Ed Litec, Paris, 2009.
- Lacroix (B), Organisation Fonctionnelle de l'Etat, Ed Sirey, Paris, 2015.
- Lombard (M), droit administratif, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1998.
- Mahiou (A), cours de contentieux administratif, OPU, Alger, 1980.
- Matheux (CH), la fonction publique en Europe, Ed Sirey, Paris, 2004.
- Melleray (F), Droit de la fonction publique, Economica, Paris, 2017.
- Morand-Deville (J), droit administratif, PUF, Paris, 1989.
- Paster (M), le paradoxe du fonctionnaire, Ed Hachette, Paris, 2015.
- Robineau (G), Les Fonctionnaires de l'Etat, Ed seuil, Paris, 2015.
- Waline (M), droit administratif, 9^{ème} édition, Ed Sirey, Paris, 1963.

B-Thèses et mémoires

- Marigatte (F), décentralisation et démocratie fonctionnelle, thèse de doctorat en droit, université de Saint-Denis, Paris, 2007.

C- Articles

- Caillosse (J), le droit administratif et la performance publique, in RFDA, N° 2, Paris, mars 2004.