

الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء
التشريع الإماراتي والأردني

Disciplinary Guarantee of Public employee during
investigation in view of U.A.E and Jordan
Legislations

إعداد الطالب

أحمد محمد مبارك العامري

الإشراف

الدكتور حمدي قبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط

الفصل الثاني 2011

التفويض

أنا الطالب أحمد محمد مبارك العامري أفوض جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: أحمد محمد مبارك العامري.

التوقيع: 


التاريخ: ٢٠١١/٦/٥

قرار لجنة المناقشة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	الاستاذ الدكتور محمد الجبور
مشرفاً	الدكتور حمدي قبيلات
ممتحناً خارجياً	الدكتور سليم ختملة

التوقيع



قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير قسم القانون العام. وقد أجازت بتاريخ 2011/5/17م.

الإهداء

إلى من لهما من الفضل والإحسان مالا يعوضه في الرد مقدار ... إلى من أعطيا الكثير
فأجزلا في العطاء إلى من أخفض لهما جناح الذل من الرحمة، وأقبل أيديهما عرفاناً مني
بالتضحية والوفاء ... أبي وأمي..

أهدي هذا الجهد المتواضع..

الشكر والتقدير

في مستهل هذه الرسالة أجدني مدفوعاً بواجب الوفاء والاعتراف بالفضل لأهله أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان وخالص التقدير والاحترام لأستاذي الفاضل الدكتور حمدي قبيلات، الذي تفضل مشكوراً بالإشراف على هذه الرسالة ومنحني من وقته الثمين وعلمه الغزير وتوجيهاته السديدة ما يسّر لي الأمر ومهّد السبيل.

كما أتقدم بالشكر إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة وإثرائها بملاحظاتهم القيمة وآرائهم السديدة.

لهم مني جميعاً كل التقدير والاحترام

الباحث

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	قرار لجنة المناقشة
ج	الإهداء
د	شكر وتقدير
هـ	فهرس المحتويات
ز	ملخص باللغة العربية
1	المقدمة
10	الفصل الأول: ضمانات التحقيق الإجرائية في التشريعين الأردني والإماراتي
12	المبحث الأول: الضمانات الإجرائية السابقة لإجراء التحقيق
14	المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق ونطاقه
23	المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالوقف الاحتياطي للموظف المحال للتحقيق
31	المبحث الثاني: الضمانات الإجرائية المعاصرة لإجراء التحقيق
32	المطلب الأول: مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه
40	المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بشكليات التحقيق
49	المطلب الثالث: الضمانات المتعلقة بكفالة حق الدفاع
58	الفصل الثاني: ضمانات التحقيق الموضوعية في التشريعين الأردني والإماراتي
59	المبحث الأول: الضمانات المتعلقة بحيدة جهة التحقيق
60	المطلب الأول: ماهية ضمانات الحيادة لدى جهة التحقيق
63	المطلب الثاني: مظاهر مبدأ الحياد في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء
73	المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالعقوبة المترتبة على التحقيق
73	المطلب الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

81	المطلب الثاني: وحدة وتناسب الجزاء التأديبي
92	المطلب الثالث: الضمانة المتعلقة بتسبيب القرار التأديبي
95	المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء
95	المطلب الأول: الجهة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بقرارات التحقيق في التشريعين محل المقارنة
100	المطلب الثاني: أسباب الطعن المتعلقة بقرارات التحقيق في التشريعين محل المقارنة
114	الفصل الثالث: الاستنتاجات والتوصيات
123	قائمة المراجع
131	ملخص باللغة الإنجليزية

مقدمة الدراسة

1- تمهيد

تقتضي مصلحة الإدارة في تسيير المرفق العام بانتظام واطراد، توقيع العقوبات التأديبية على الموظف الذي يرتكب مخالفة مسلكية خلافاً لما تتطلبه واجبات وظيفته، ونظراً لما يترتب على هذه العقوبات من آثار خطيرة على الموظف تمس حقوقه الوظيفية والمالية، فإنه يتوجب إحاطة توقيع هذه العقوبات بالضمانات التي تكفل حقوق الموظف، وتضمن الوصول إلى الحقيقة المجردة، ومن بين هذه الضمانات وجوب مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة له والتحقيق معه قبل توقيع العقوبة التأديبية عليه.

إن تأديب الموظف العام، لأغراض هذه الدراسة، هو جملة الإجراءات التي تكفل مراقبته، والتحقيق معه، ومحاسبته عما ينتج منه من إهمال، أو خطأ في أداء واجبات وظيفته. ومن جهة ثانية، فالموظف غير مخلد في وظيفته، وإن ارتباطه بالإدارة ليس أبدياً، بالرغم من أن الوظيفة مهنة ينقطع إليها الموظف. فالتأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، ومثلما يجب أن يكافأ الموظف المجدّ على اجتهاده، بالترقية وغيرها، فإنه من الضروري أن يُعاقب الموظف المهمل على إهماله، بالعقوبة المناسبة. فالإخلال بواجبات الوظيفة يعد خطأ من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف. وهذا الخطأ نفسه يمكن أن يؤدي إلى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية هما المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية.

وتأتي الحقوق الممنوحة للموظف العام المُحال للتأديب باعتبارها ضمانات نصت عليها القوانين والأنظمة واللوائح والإجراءات والتي يستطيع الموظف استخدامها بحكم القانون - دفاعاً عن نفسه، أمام أي عقوبة تأديبية تُفرض عليه.

ولعلّ ذلك ينسجم مع مبدأ خضوع الدولة بحكامها ومحكوميها للقانون، باعتبار ذلك أفضل الحلول الممكنة للتوفيق بين ما تتمتع به هيئات الحكومة من سلطات لا غنى عنها لانتظام حياة الأفراد في المجتمع، وبين حريات الأفراد التي يحتفظون بها.

2- مشكلة الدراسة

تثور مشكلة الدراسة حول مدى كفاية الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الأردني والإماراتي، ومدى استجابة التشريعين محل المقارنة للموازنة بين أهمية هذه الضمانات من جهة، والاعتبارات الإدارية الأخرى التي قد تتعارض مع هذه الضمانات من جهة أخرى.

3- أهداف الدراسة

- تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الضمانات التأديبية للموظف العام في ضوء التشريع الإماراتي، والذي نظمه بموجب قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 حيث لم تلقَ هذه الضمانات حقها من البحث والدراسة، إضافة إلى الضمانات التأديبية في التشريع الأردني وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، والذي وصل إلى مراحل متقدمة من التطور في هذا المجال،

وإعمال المقارنة بين هذين التشريعين، وإلى مدى كفل التشريعين محل المقارنة حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق.

• إن الغرض من هذه الدراسة بيان الجوانب القانونية المقررة للموظف العام للدفاع عن نفسه في حالة اتهامه بجريمة تأديبية، ومحاكمته عليها، وإلى مدى كفلت التشريعات في الدول المقارنة حقه في الدفاع.

• للتأديب في الوظيفة العامة دوراً هاماً في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من الاضطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فهو وسيلة لمعاقبة الموظف العام جزاءً لما ثبت تجاهه من أفعال آثمة تشكل مخالفات تأديبية بهدف مواجهة سلوك منحرف يشكل خروجاً على مقتضيات الواجبات الوظيفية وتهديداً لمبدأ حسن وسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

• نظراً لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة تمكنها من توقيع الجزاء التأديبي، فمن الضروري أن يكون للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات، ولأهمية تلك الضمانات يتعين إلقاء الضوء عليها، باعتبارها أساساً للعدالة في مواجهة تجاوزات سلطة التأديب وتعسفها.

4- أهمية الدراسة

إذا كانت المرافق العامة هي الأداة أو الوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فإن الموظف العام هو المحرك الذي من خلاله يمكن للمرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية. ومع أن مبدأ الفاعلية يقتضي أن تمنح جهة الإدارة مساحة من

الحرية في تأديب الموظف المخطئ، فإن الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف تلعب دوراً هاماً في حفز همته وولائه، للقيام بالأعباء الملقاة على عاتقه على خير وجه، لذلك كان لا بد من إعمال مبدأ الضمان بشكل متنسق ومتوازن مع مبدأ الفعالية.

ومن هنا تبرز أهمية هذا البحث الذي يسلط الضوء على ضمانات المساءلة التأديبية في مرحلة التحقيق، وتتكسر أهمية هذا البحث نظراً للتوسع الكمي والنوعي للخدمات والحاجات العامة التي تعمل الدولة على إشباعها، وما رافق ذلك من توظيف لأعداد هائلة من الموظفين العموميين. وتعتبر دراسة وتحليل الأحكام المتعلقة بضمانات المساءلة التأديبية ذات أهمية ودور واضح في مجال توعية وإرشاد الموظفين العموميين لحقوقهم إزاء ما تتخذه السلطات التأديبية من أحكام وقرارات تأديبية، خاصة وأن التأديب أمر يمكن أن يتعرض له الموظف كثيراً طوال حياته الوظيفية، ويمكن أن يمتد أثره للكثير من المزايا الوظيفية.

5- أسئلة الدراسة

تطرح الدراسة في هذا المجال الأسئلة الرئيسية التالية:

- 1- ما هي حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة؟
- 2- ما هي أوجه القصور المحتملة في حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب وفقاً لمنهج المشرعين في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، بالمقارنة مع التشريعات المعاصرة؟

3- ما هي المقترحات القانونية الإجرائية الكفيلة بالارتقاء بحقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة في ضوء المستجدات القانونية والإدارية؟

6- حدود الدراسة

تتعلق هذه الدراسة بالضمانات التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق في كل من الأردن والإمارات العربية، ويتحدد مجالها التطبيقي بالقواعد التي تضمنتها تشريعات البلدين. سيقترن هذا البحث على دراسة الضمانات التأديبية بالنسبة للموظفين المدنيين دون العسكريين، كما سيقترن على الموظفين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة، وموظفي الجامعات، وذلك لتخصيص البحث وتعمقه وتحديده، وتحقيقاً لأسباب البحث وفي محاولة للإجابة على تساؤلاته.

7- محددات الدراسة

ليس هناك محددات خاصة تعترض تقييم ونشر نتائج هذه الدراسة على مجتمع الدراسة، وهم الموظفون في كل من الأردن والإمارات.

8- الإطار النظري

يتوجب على السلطة المختصة بإجراء التحقيق مراعاة الضمانات الأساسية لدى إجرائه على نحو يكفل حقوق الموظف في الدفاع عن نفسه، ويضمن حسن سير التحقيق بهدف الوصول للحقيقة المجردة دون تحيز.

ولتحقيق هذه الغاية يتوجب على جهة التحقيق مراعاة العديد من الإجراءات الشكلية لدى إجراء التحقيق، كمواجهة الموظف بالتهمة المسندة إليه، وعدم وقف الموظف عن العمل إلا لمصلحة التحقيق وفي حالات الضرورة، ووجوب كتابة التحقيق ليتمكن الكافة من الرجوع إلى وقائعه ومعرفة ملابساته والحفظ على الأدلة من الضياع، وتمكين الموظف من تقديم دفاعه في مرحلة التحقيق وعدم التأثير عليه لدى استجوابه، وتحليف الشهود اليمين القانونية قبل الإدلاء بشهاداتهم.

كما يتوجب مراعاة بعض الضمانات الموضوعية في مرحلة التحقيق، ومن أهمها حيادة الجهة المختصة بإجرائه، ومن أهم مظاهر هذه الحيادة عدم جواز الجمع بين صفة الخصم والحكم بفصل سلطة التحقيق والاتهام عن السلطة المختصة بمحاكمة الموظف وتوقيع العقوبة التأديبية عليه.

9- الدراسات السابقة

يمكن رصد بعض الدراسات السابقة في إطار هذه الدراسة، أهمها ما يلي:

1- عمر فؤاد بركات، (1997)، **السلطة التأديبية- دراسة مقارنة**، ومكتبة

النهضة العربية، القاهرة، ، ورد على الصفحة 253 ما يلي: "تعني المواجهة،

بصفة عامة، تمكين العامل، أو الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه

لتصرف ما من الإحاطة به، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه.

وفي نطاق المساءلة التأديبية تعني المواجهة إيقاف العامل على حقيقة التهمة أو

التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه

المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه، ويتعين أن تتم المواجهة على نحو

يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة

إدانته، وذلك لكي يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه".

وبالرغم من أهمية هذه الدراسة إلا أنها جاءت مقتصرة على إبراز الضمانات

التأديبية للموظف في التشريع والقضاء المصريين.

2- ريماء مبيضين، (2006)، **رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب**

الموظفين، جامعة مؤتة، وقد تطرقت هذه الدراسة وعلى عجلة أمرها إلى

الضمانات التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق، إلا أنها لم تبرز هذه

الضمانات على نحو كافٍ، حيث ورد على الصفحة 98 منها ما يلي: "إن

القرارات الإدارية التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية لا بد أن تتوفر فيها الشروط الجوهرية الأساسية التالية:

1. أن تتم إجراءات التحقيق كافة مع الموظف العام وإجراءات محاكمته أمام مجلس التأديب بصورة مكتوبة ومدونة في محاضرة مكتوبة.
2. أن يكون قد أتيح الموظف العام المحال على المساءلة الضمانات الأساسية والجوهرية كافة للدفاع عن نفسه.
3. أن يطلع الموظف العام محل المساءلة بالتهمة المنسوبة إليه بكل دقة.

3- محمد السهلي، (2007) جامعة عمان العربية، **المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام**، وقد عنيت هذه الدراسة بموقف المشرع والقضاء الكويتيان من تلك الضمانات ومدى كفايتها، وبالرغم من أهمية تلك الدراسة خاصة في التشريع الكويتي، إلا أنها اقتصرت على بيان موقف هذا التشريع دون سواه.

وبالتدقيق في الدراسات السابقة أعلاه يتبين أنها نشرت في الفترة التي سبقت تدخل المشرع الأردني لتعديل نصوص نظام الخدمة المدنية، في عام 2007، أي فترة لم تكن تلك الضمانات قد نظمت بالصورة التي عليها الآن في ظل نظام الخدمة المدنية الساري لعام 2007، كما أن جميع الدراسات لم تتطرق لا من قريب ولا من بعيد للضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ظل التشريع الإماراتي.

وعلية سيقسم الباحث دراسته الى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: ضمانات التحقيق الإجرائية في التشريعين الأردني والإماراتي

الفصل الثاني: ضمانات التحقيق الموضوعية في التشريعين الأردني والإماراتي

الفصل الأول

ضمانات التحقيق الإجرائية في التشريعين الأردني والإماراتي

يعتبر موضوع ضمانات التأديب بصفة عامة من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة باعتباره أمراً كامناً في طبيعة كل نظام اجتماعي، فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح.

فالتأديب لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف، وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. على أنه إذا كانت رسالة الجهة الإدارية تكمن في المحافظة على السير المنتظم للمرافق العامة، وإذا كان الجزاء هو وسيلة الجهة الإدارية لأداء هذه الرسالة، فإن احتمال جنوح هذه الجهة به أمر وارد، لاسيما وأنها هنا تمتلك لاتخاذ سلطات عديدة كسلطة التحقيق والحكم معاً، ولذا لا بد من ضمانات تحول دون إساءة هذه السلطات وهو ما دعى التشريعات المقارنة ومنها التشريعين الأردني والإماراتي أن يقرن إسناد الجزاءات إلى جهة الإدارة بضرورة توافر ذات الضمانات التي يتمتع بها الفرد تجاه القضاء الجزائي.

ونظراً لما تنطوي عليه الإجراءات والعقوبات التأديبية من آثار على الاستقرار النفسي والمالي للموظف العام لا تقل في بعض الأحيان عن آثار العقوبات الجنائية إن لم تزد عليها⁽¹⁾. لذا يتعين على السلطة المختصة بإجراء التحقيق مراعاة الضمانات الأساسية لدى

(1) بعض العقوبات الجنائية قد تقتصر على الغرامة في مبالغ ضئيلة، بينما بعض العقوبات التأديبية قد يترتب عليها الفصل من الخدمة وهي عقوبة قاسية قد تظال أفراد عائلة الموظف، ويرى بعض الفقهاء أن المعنى الحقيقي

إجرائه على نحو يكفل حقوق الموظف في الدفاع عن نفسه ويضمن حسن سير التحقيق بهدف الوصول للحقيقة المجردة دون تحيز. ولتحقيق تلك الغاية يتعين على جهة التحقيق مراعاة العديد من الضمانات الإجرائية في التحقيق، سواءً تلك السابقة على إجرائه أو تلك اللاحقة له.

وتأسيساً على ما تقدم سيتناول الباحث ضمانات التحقيق الإجرائية في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته⁽¹⁾، والمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي⁽²⁾، ليتسنى للباحث من جهة أخرى الوقوف على مدى كفاية تلك الضمانات المقررة في كلا التشريعين التي من شأنها أن تكفل حقوق الموظف وتضمن الوصول إلى الحقيقة المجردة. وعليه سيقسم الباحث دراسته في هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الضمانات الإجرائية السابقة لإجراء التحقيق.

المبحث الثاني: الضمانات الإجرائية المعاصرة لإجراء التحقيق

لقرارات إنهاء الخدمة هو الإعدام. انظر في هذا المعنى محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، دون ناشر، القاهرة، مصر، 1967، ص236.

(1) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته بموجب نظام الخدمة المدنية رقم 31 لسنة 2009 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 953 بتاريخ 2009/3/16.

(2) بموجب هذا القانون بمرسوم ألغي القانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته. وقد نصت المادة (118) من هذا المرسوم بقانون على أن:

(يستمر العمل بالقرارات واللوائح والأنظمة المنفذة للقانون الاتحادي رقم (21) لسنة 2001م بما فيها جدول الدرجات والرواتب فيما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم بقانون وذلك لحين صدور الأنظمة واللوائح والقرارات التي تحل محلها).

المبحث الأول

الضمانات الإجرائية السابقة لإجراء التحقيق

يعد التحقيق أول إجراء من إجراءات التأديب والذي يهدف أساساً للكشف عن الحقيقة⁽¹⁾. ولم يتطرق التشريعين محل المقارنة الأردني والإماراتي لبيان ماهية التحقيق بقدر اعتنائهما برسم معالمه وتحديد أطره وضماناته، وحسنا فعلا في ذلك، على اعتبار أن التعريفات عادةً ما تكون من مهام الفقه لا التشريع الذي يهتم في المقام الأول بوضع أحكام النظام القانوني محل التنظيم.

وقد عرفه جانب من الفقه بأنه "أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات يقصد بها أساسا ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى العامل صحيحا يوجب مؤاخذته، أم غير ذلك فلا جناح عليه، كما يهدف إلى بيان التكييف القانوني للفعل المنسوب إلى العامل"⁽²⁾.

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، (الكتاب الثالث)، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ص578. كذلك ثروت محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1994، ص191. كذلك زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، 1992، ص262.

(2) ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الفكر العربي، 1986، ص206.

وعرفه البعض الآخر من الفقه بأنه "مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها"⁽¹⁾.

ويعرفه البعض الآخر بأنه "مجموعة الإجراءات التي تتخذ وفقاً للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين، بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، إما بغلق التحقيق لعدم كفاية الأدلة ضد الموظف المخالف، أو ثبوت ارتكابه المخالفة وفقاً لقواعد الإثبات المقررة قانوناً، والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانوناً عليه"⁽²⁾.

وفي تقدير الباحث أن التعريف الوارد أعلاه يعتبر من أدق التعريفات التي قيلت في هذا الخصوص من خلال بيانه لنطاق التحقيق وتصرف الإدارة به بناءً على النتائج المترتبة على التحقيق، وعليه يمكن القول أن التحقيق والذي يعد أول إجراء من الإجراءات التأديبية، يهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب للموظف وصولاً إلى الحقيقة لبيان فيما إذا كانت تشكل مخالفة أم لا، وعليه فالتحقيق في ذاته ليس غاية بل وسيلة لإظهار الحقيقة، إذ يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف والتهمة المنسوبة إليه.

لذا فقد أحاطت التشريعات المقارنة التحقيق بجملة من الضمانات الإجرائية السابقة على إجرائه والمتمثلة بتحديد نطاق وجوب إجراء التحقيق في المخالفات التأديبية وبيان السلطة

(1) انظر محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2011، ص5. وكذلك ثروت محبوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، المرجع السابق، ص192.

(2) حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمّان، الأردن، ط1، 2010، ص343.

المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق من جهة، ومن جهة أخرى فإن ثمة ضمانات أقرها التشريعين محل المقارنة فيما يتعلق بالوقف الاحتياطي عن العمل في حال ما إذا تم إقصاء الموظف مؤقتاً من ممارسة الوظيفة العامة بغية تجنب النتائج الضارة التي يربتها وجود الموظف المتهم على رأس عمله الوظيفي.

وتأسيساً على ما تقدم سيقسم الباحث الدراسة في هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق ونطاقه.

المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بالوقف الاحتياطي للموظف المحال للتحقيق.

المطلب الأول

السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق ونطاقه

يعد التحقيق الإداري وسيلة لاستجلاء الحقيقة، والوقوف على صحة ما نسب إلى الموظف من وقائع من عدمه. فبعد اكتشاف الخطأ أو المخالفة يتم توجيه الاتهام، أو نسبة المخالفة إلى الموظف المعني الذي وقعت منه هذه المخالفة أو ارتكب هذا الخطأ، وذلك تمهيداً لإجراء التحقيق معه من قبل السلطة المختصة بإجرائه.

وسيتناول الباحث بيان السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق في كلا التشريعين الأردني والإمارات، وتحديد نطاق وجوب إجراء التحقيق في المخالفات التأديبية في كلا التشريعين في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار مباشرة التحقيق

تختلف التشريعات الإدارية في الدول المعاصرة فيما بينها في تحديد الجهة التي تختص بتأديب الموظفين، بحيث يصعب القول بوجود تطابق كامل بين نظام تأديبي وآخر .. إلا أن معظم التشريعات الإدارية تدور حول ثلاثة أنظمة هي: النظام الذي يقضي بتوقيع الجزاءات التأديبية من قبل الرئاسات الإدارية الفردية، والنظام الذي يقضي بتوقيع الجزاءات التأديبية من قبل مجالس التأديب، وأخيرا النظام الذي يقضي بتوقيع الجزاءات التأديبية من قبل محاكم تأديبية مختصة حيث يعهد إلى هذه المحاكم بهذا الاختصاص، شأنها في ذلك شأن المحاكم الجنائية المختصة بتوقيع العقوبات الجنائية⁽¹⁾.

وقد تباين موقف التشريعين محل المقارنه الأردني والإماراتي في تحديد السلطة التأديبية التي تختص بالتحقيق مع الموظف المخالف، حيث أنط المشرع الأردني السلطة التأديبية الرئاسية بعدة جهات إدارية تختلف باختلاف فئة الموظف، في حين أنط المشرع الإماراتي السلطة التأديبية وفقا للمادة 82 من المرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية الإماراتي بلجنة تسمى "لجنة المخالفات" ومن تدقيق النصوص الواردة في التشريعين محل المقارنة يمكن القول أن السلطة التأديبية في التشريع الأردني تتمثل في السلطة التأديبية الرئاسية والمجالس التأديبية، في حين يقتصر الأمر في التشريع الإماراتي على المجالس التأديبية وفق التفصيل الآتي:

(1) للتوسع في هذا الموضوع انظر فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق في جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ص135 وما بعدها. وانظر كذلك نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعه، الشارقة، ط1، 2008، ص226 وما بعدها.

أولاً: السلطة التأديبية الرئاسية:

وفقاً للمادة 159/ب من نظام الخدمة المدنية (ب) - تشكل لجنة برئاسة وزير العدل

وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي :-

1. النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة

إليها من رئيس الوزراء بناء على تقرير الوزير.

2. دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على

تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

ج- ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة تنسيباً لهما

إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص

عليها في هذا النظام).

أما موضوع الفئات الأخرى، فإنه وفقاً للمادة 142/أ⁽¹⁾ من نظام الخدمة المدنية (أ) - توقع

العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على

المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات

التالية :-

1. بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز

الإنذار.

(1) كما هي معدلة بموجب نظام معدل لنظام الخدمة المدنية رقم (134) لسنة 2009، الصادر في عدد الجريدة

الرسمية رقم (5001)، تاريخ 2009/12/16.

2. بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الحسم من الراتب .
3. بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة .
4. بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين).

ويبرز تخويل الوزير ومن في حكمه سلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية على الموظفين كونه يملك سلطة التوجيه والمسؤول عن حسن سير العمل في الوزارة التي يرأسها، وهو بالتالي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة وتقدير الجزاء التأديبي الملائم بعيدا عن الإجراءات الطويلة والمعقدة⁽¹⁾، وعلى ضوء تقديره لظروف الخطأ مما ينعكس على الجزاء بالتشديد أو التخفيف ومواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة وحزم، وهو أمر يكون في ذاته أحيانا من الوسائل الناجعة لردع الموظفين المسيئين على الفور.

ثانياً: مجالس التأديب:

يتمثل التوجه العام في مجال السلطة التأديبية في ألا يترك للرئيس الإداري الأعلى إيقاع كافة العقوبات التأديبية خصوصا العقوبات الجسيمة، فقد استوجبت بعض التشريعات الوظيفية استشارة مجلس التأديب قبل إيقاع العقوبات الجسيمة بصفة نهائية، وتعد هذه الاستشارة دون شك ضماناً أساسية وجوهرية يتمتع بها الموظفون العموميون. فقد أضحت منافيا لاعتبارات

(1) محمد أحمد هيكل، السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1987، ص53 وما بعدها.

العدالة البحتة أن يتمتع الرئيس الإداري الأعلى بصلاحيات تقديرية واسعة لفرض العقوبات الجسيمة. لهذا أنشئت التشريعات الوظيفية بجانب الرئيس الإداري بعض المجالس التأديبية بغية توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات التأديبية⁽¹⁾.

وقد تبنى كل من المشرع الأردني والإماراتي هذا التوجه، حيث نصت المادة 146 من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن (أ- يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من :-

1. أمين عام الديوان .

2. مستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي .

ب- يجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسه، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور جميع الأعضاء ويتخذ قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين على الأقل على أن يبين المخالف أسباب مخالفته خطياً ويلحقها بقرار الأكثرية).

ولم يُجزِ المشرع الأردني إحالة الموظف إلى هذا المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق في المخالفة التي ارتكبها وفقاً للمادة 145/ب.

كما تبنى هذا التوجه المشرع الإماراتي في المادة 82 من القانون بمرسوم بشأن الموارد البشرية حيث نصت هذه المادة على أن (تشكل في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى "لجنة المخالفات" يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون - فيما عدا

(1) علي خطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1، 2003، ص545-546.

المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي - وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (83) من هذا المرسوم بقانون، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة، وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية عمل اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها).

وقد عرف ذات القانون في المادة الأولى منه لجنة المخالفات بأنها اللجنة التي تشكل في كل وزارة للنظر في المخالفات الوظيفية التي تقع من موظفيها، إلا أنه لغاية كتابة هذه الدراسة لم يتم إصدار اللائحة التنفيذية التي تبين عمل تلك اللجنة وتشكيلها واجتماعاتها واختصاصاتها، الأمر الذي يُعدّ نقصاً تشريعياً ينبغي العمل على تلافيه والإسراع في إصدار تلك اللائحة المبينة لنطاق عمل تلك اللجنة.

من جهة أخرى وإزاء عدم تبني المشرع الإماراتي لنظام التأديب الرئاسي المتمثل بالوزير ومن في حكمه واقتضاره على نظام مجالس التأديب. وعليه يكون المشرع الإماراتي قد أناط تلك الصلاحية ولجميع الموظفين ودون تفرقة بين فئات وظيفية إلى جهة واحدة هي لجنة المخالفات.

وفي تقدير الباحث أن موقف المشرع الإماراتي بحاجة إلى إعادة نظر، ذلك أن التأديب هو مظهر للسلطة الرئاسية على الموظف لأن الرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته وعن تحقيق الأهداف المنوط بهذا المرفق

تحقيقها⁽¹⁾، وحيث تكون المسؤولية يجب أن تكون السلطة وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه.

الفرع الثاني: نطاق إجراء التحقيق في المخالفات التأديبية

يثور التساؤل حول مدى إمكانية إيقاع العقوبات البسيطة دون حاجة لإجراء تحقيق إداري قبل إيقاعها، وذلك في التشريعين الأردني والإماراتي.

ومن خلال الرجوع إلى نص المادة 145/أ من نظام الخدمة المدنية والتي قضت بأنه لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1-5) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، ويجوز تشكيل لجنة، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها.

وبالتدقيق بالنص الوارد في التشريع الأردني أعلاه فإن المشرع الأردني -وحسنا فعل- لم يجز للجهات المخولة بإيقاع العقوبات التأديبية أن توقع أياً من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 141 من نظام الخدمة المدنية والتي تشمل على (التنبيه، والإنذار، والحسم من

(1) نصر الدين سعدي خليل، تعدد السلطات التأديبية وآثاره - شرح تفصيلي وتحليلي للسلطات التأديبية في مصر بالمقارنة بالسلطات التأديبية في كل من "مصر وألمانيا"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2009، ص160.

الراتب الشهري الأساسي، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، ولمدة سنتين) ففيما يتعلق بهذه العقوبات -وبصراحة النص- يتعين عدم إيقاع أي منها إلا بعد "استجواب الموظف".

وبالرغم من أن وجوب إجراء الاستجواب له الأهمية القصوى بصفته أحد أهم إجراءات التحقيق، إلا أن ضمانات التحقيق لا تقتصر فقط على الاستجواب، فثمة ضمانات أخرى لا تقل أهمية عنه كالتدوين وسماع الشهود وغيرها من الضمانات، الأمر الذي يمكن الخروج من خلاله إلى نتيجة مؤداها أن المشرع الأردني وإن كان قد أوجب إجراء الاستجواب قبل إيقاع العقوبات المذكورة، ومع أهمية ذلك إلا أنه لم يمتد إلى نهاية المطاف ليقرر وجوب التحقيق بجميع عناصره والتي من ضمنها الاستجواب، من جهة أخرى يلاحظ أن المشرع الأردني أجاز تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة، بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف، وجعل تشكيلها وجوبيا في الحالة التي يتم فيها إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي وذلك سندا للمادة 2/145. وعليه فالأصل أن تشكيل مثل هذه اللجنة في التشريع الأردني يعد أمرا جوازيا في الأصل العام، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى فقدان الموظف لضمانة إجراء التحقيق وهي ضمانة تحميه من الاتهام لمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب.

أما موقف القضاء الأردني ممثلا بمحكمة العدل العليا، فقد استقرت أحكامه على وجوب إجراء التحقيق دون حاجة إلى نص خاص عليه، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردني في حكم لها ورد فيه (استقر الاجتهاد على أنه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقا

للعدالة وعليه توقيع المستدعى ضده "مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي" عقوبة التنبيه بحق المستدعية قبل استدعائها ومواجهتها بما هو مأخوذ عليها وإتاحة الفرصة لها بدفع التهمة أو تبريرها فإن عدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حقيقاً بالإلغاء⁽¹⁾.

كما قضت أيضاً بأنه (استقر الفقه والقضاء على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق وحكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقاً للعدالة)⁽²⁾.

وحسنا فعل القضاء الإداري الأردني حامي الحقوق والحريات العامة الذي حرص على إجراء التحقيق باعتباره من الإجراءات التأديبية اللازمة لجميع العقوبات التأديبية، ويهيب الباحث بالمشرع الأردني أن يعيد النظر في نص المادة 2/145 التي أجازت تشكيل لجان التحقيق من جهة واقتصرت على وجوب الاستجواب في جميع المخالفات دون سواء من إجراءات التحقيق، ويستعاض عن هذا النص بوجوب إجراء التحقيق واعتباره من الإجراءات التأديبية اللازمة في جميع العقوبات، وهذا ما تنبه إليه المشرع الإماراتي في المادة 4/81 والتي نصت على أن (لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه)، وعليه فإن المشرع الإماراتي وحسنا فعل - أوجب إجراء التحقيق في جميع العقوبات التأديبية قبل إيقاعها دون أن

(1) قرار رقم 12/1998 فصل بتاريخ 1998/5/30 "هيئة عادية". منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 1، 1999، ص571.

(2) قرار رقم 2000/136 فصل بتاريخ 2000/9/24 "هيئة عادية". منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 10، 2001، ص1961.

يقتصر على طائفة دون سواها، الأمر الذي يعد -في تقدير الباحث- ضمانة هامة من الضمانات الإجرائية للتحقيق مع الموظف العام.

المطلب الثاني

الضمانات المتعلقة بالوقف الاحتياطي للموظف المحال للتحقيق

قد ترى الجهة الإدارية بمناسبة تحقيق يجري مع أحد العاملين أنه ليس من المصلحة العامة أو ليس من مصلحة التحقيق استمرار العامل بالقيام بشؤون وظيفته، إذ قد تتأذى سمعة المرفق من ممارسة العامل عمله حال كونه محل تحقيق في جريمة قد تكون ماسة بالنزاهة والشرف، كما قد يكون في الإبقاء على العامل داخل المرفق في مثل هذه الظروف ما يعرقل سير التحقيق بإخفاء أدلة الإدانة أو العبث بها على وجه أو آخر، لذلك خولها المشرع مكنة إبعاده مؤقتاً عن ميدان العمل حتى تتكشف الحقيقة في شأنه بثبوت مسؤوليته وحينئذٍ يوقع عليه الجزاء المناسب، أو بظهور براءته وزوال الشبهات التي كانت تحيط به⁽¹⁾. وقد حرص كلا التشريعين الأردني والإماراتي على النص على هذا الإجراء القانوني وذلك في المادة 149 من نظام الخدمة المدنية الأردني والمادة 86 من المرسوم بقانون الموارد البشرية الإماراتي، وذلك بهدف تحية الموظف بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إما لصالح التحقيق الذي يجري سواءً كان التحقيق إدارياً أو جنائياً أو صوناً للوظيفة العامة وحفاظاً على كرامتها وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها.

وسيتناول الباحث في الفرعين التاليين شروط الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريعين

محل المقارنة والآثار المترتبة عليه على النحو التالي:

(1) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1964، ص155.

الفرع الأول: شروط الوقف الاحتياطي عن العمل:

بالرجوع إلى نص المادة 149/أ من نظام الخدمة المدنية فقد نصت على أن (أ- يوقف

الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية :-

1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة

لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة .

2. إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جنائية أو جنحة مخلة

بالشرف).

ويقابل هذا النص في التشريع الإماراتي المادة 86 من قانون الموارد البشرية الاتحادي

التي نصت على أن (يجوز للوزير أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات - إذا

اقتضت مصلحة التحقيق ذلك - إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف

نصف راتبه لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب

بلفت النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن

القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات).

وعليه ومن تدقيق النصوص أعلاه يشترط لوقف الموظف احتياطياً عن العمل توافر

الشروط الآتية:

الشرط الأول: أن يكون هناك تحقيق مع الموظف المخالف:

يتعين أن يكون هناك تحقيق مع الموظف المخالف سواء كان تحقيقاً إدارياً أم جنائياً في مخالفة مالية أو إدارية منسوبة إليه، ومن ثم فإنه لا يجوز وقف العامل لاعتقاله، إذ أن حالة الاعتقال من حالات القوة القاهرة التي تحول دون الإرادة الحرة للعامل المعتقل في الحضور إلى مقر عمله في خلال أوقاته الرسمية، كما لا يجوز قياس حالة الاعتقال على الحبس الاحتياطي أو الحبس تنفيذاً لحكم جنائي⁽¹⁾.

ويذهب الفقه⁽²⁾ وبحق_ إلى أنه لا يكفي وجود تحقيق مفتوح لوقف العامل احتياطياً، إنما يتعين أن يكون هذا التحقيق جدياً، بمعنى أن يفتح بناءً على بلاغ جدي يتضمن واقعة أو وقائع محددة تشكل خطأً وظيفياً، وإن لم يشترط ذلك فيكفي الإدارة لكي توقف العامل عن العمل أن تبدأ في التحقيق معه.

الشرط الثاني: أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق:

لا يكفي لوقف العمل احتياطياً أن يكون هناك تحقيق مفتوح، بل يتعين أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق، بمعنى أن بقاء العامل في عمله أثناء سير التحقيق قد يعوق القائمين بالتحقيق عن الوصول للحقيقة، إذ أنه قد يؤثر على الشهود أو يطمس معالم الجريمة أو يمحو آثارها، أو أن يأتي غير ذلك مما يؤثر تأثيراً ضاراً على سير التحقيق.

(1) عمرو بركات، السلطة التأديبية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1979، ص280.

(2) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص158.

ويقصد بمصلحة التحقيق أكثر من معنى، إذ أنها قد تحمل التفسير الواسع أو التفسير الضيق، فالأخذ بالتفسير الضيق للنصوص والأحكام التأديبية يشير إلى أن الوقف الاحتياطي إنما تقرر لمصلحة التحقيق التي تعني أنه هناك تحقيقاً يجري مع العامل، ويُنسب إليه مخالفة تأديبية معينة وأن وجود هذا العامل في عمله من شأنه أن يؤثر في مجرى التحقيق، ومن ثم فلا يجوز للإدارة وقفه لغير هذه الغاية، أي أن الإدارة يجب أن تستمد سبب القرار الخاص بالوقف الاحتياطي من مقتضيات التحقيق وأوضاعه. أما لو نظرنا إلى الحكمة من نظام التأديب في مجمله باعتباره أنه نظام يهدف إلى تأمين سير العمل الإداري بنظام وكفاية، لاستوجب ذلك الخروج عن التفسير الضيق لمعنى مصلحة التحقيق والأخذ بالتفسير الواسع بالنظر إلى مصلحة المرافق العامة لا مصلحة التحقيق⁽¹⁾.

وقد حرص المشرع الإماراتي على التأكيد على هذا الشرط بالعبارات الواردة في المادة 86 التي تضمن (إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك)، وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في حكم لها ورد فيه "قيام الموظف باعفاء حارس المكتبة من الدوام لقاء ثلاثمائة درهم شهرياً وإخلائه من غرفته واستعماله إياها في أغراضه الشخصية التي لا تتصل بعمله الوظيفي حسبما شهد بذلك الشهود من موظفي المكتب والحارس، يقتضي ادانته مع مجازاته بالوقف عن العمل بدون مرتب لمدة ثلاثة أشهر"⁽²⁾

وحسناً فعل المشرع الإماراتي على عكس نظيره الأردني، وعليه في ظل التشريع الأردني يعد وقف الموظف عن العمل عند إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو

(1) انظر عمرو بركات، السلطة التأديبية، المرجع السابق، ص 282. وكذلك أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2، 2010، ص 217.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في التظلم رقم 1 تاريخ 2003/2/24 قاعدة 24، ص 183

المحكمة أمر وجوبي، حيث لم يتطلب نظام الخدمة المدنية الاردني أي شرط يتعلق بجسامة الأفعال الجنائية أو التأديبية التي اقترفها الموظف العام. لذلك يجوز وقف الموظف احتياطيا عن العمل بصرف النظر عنه جسامة الأفعال. هكذا يتمتع الوزير بصلاحيه تقديرية واسعة يصعب رقابتها قضائيا. فضلا عما تنطوي عليه من خطورة تهدد الموظفين العموميين. وهذا ما يستفاد من نص المادة 149 التي أوردت عبارات فضفاضة ومنها ارتكاب الموظف مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

الشرط الثالث: السلطة المختصة بالوقف الاحتياطي:

بالرجوع إلى النصين الواردين في التشريعين الأردني والإماراتي أعلاه، فإن وقف الموظف احتياطيا في التشريع الأردني يتم من قبل الوزير، وفي التشريع الاماراتي من قبل الوزير أو من يفوضه بناءً على توصية لجنة المخالفات، ومما لا شك فيه أن من شأن ذلك أن يشكل ضمانا لا يستهان بها للموظف المحال للتحقيق، ذلك أن الجهة التي تملك سلطة تأديب الموظف هي ذاتها التي تملك وقفه احتياطيا تأسيسا على أن الوقف الاحتياطي يتفرع عن التأديب.

الشرط الرابع: مدة الوقف الاحتياطي:

الوقف الاحتياطي إجراء وقتي يتخذ قبل الموظف المخالف ويمنع اتصاله بالعمل وذلك لمصلحة التحقيق، وهذا ما أكده المشرع الإماراتي في المادة 86 حيث حدد هذه المدة (بما لا يتجاوز ثلاثة أشهر)، ويتبين من ذلك أن السلطة المختصة بالوقف لا تملك أن توقف الموظف عن العمل إلا لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر.

ولم يحدد نظام الخدمة المدنية الأردني مدة الوقف الاحتياطي، فتمتع السلطة المختصة بصلاحيّة تقديرية واسعة في تحديد مدة الوقف. ولا شك أن هذا الفراغ التشريعي منتقد ومعيب.⁽¹⁾ وآية ذلك أن الطابع الأساسي والجوهري للوقف الاحتياطي هو الطابع المؤقت، وبذا لا يجوز بأي حال من الأحوال اتخاذ قرار بالوقف الاحتياطي دون تحديد لمدته. لهذا يهيب الباحث بالمشرع الأردني أن يتدخل ويحدد مدة الوقف الاحتياطي ويضيق من مدى السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة المختصة اسوة بالمشرع الاماراتي.

الفرع الثاني: آثار الوقف الاحتياطي:

تتعدد الآثار القانونية المترتبة على الوقف الاحتياطي في التشريعين محل المقارنة، وقد حاول كلا التشريعين إحاطة الوقف الاحتياطي وآثاره بجملة من الضمانات القانونية، ويمكن الوقوف على أهم تلك الآثار على النحو الآتي:

1- إبعاد الموظف عن أعمال وظيفته:

يعني الوقف عن العمل غل يد الموظف الموقوف احتياطيا عن ممارسة كافة أعباء الوظيفة، ويكون ذلك بإبعاده عن أعمال الوظيفة وهي الغاية التي شرع الوقف من أجلها، فإذا باشر الموظف رغم وقفه عملا من أعمال الوظيفة اعتبر هذا العمل منعدا لصدوره من شخص لا ولاية له أصلا في القيام به⁽²⁾.

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص577.

(2) ماجد محمد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002، ص463-

2- الآثار المالية للوقف الاحتياطي:

نظراً لأن مرتب الموظف هو شريان حياته وحياة أسرته، لذلك أورد المشرع الأردني والإماراتي بعض الضمانات المتعلقة بالموظف المحال للتحقيق والذي صدر بحقه قراراً بوقفه احتياطياً عن العمل فيما يتعلق براتبه حيث نصت المادة 149/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني بأن (يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (25%) من مجموع راتبه وعلاواته ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه).

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه (إن نص المادة 149 من نظام الخدمة المدنية رقم "55" لسنة 2002 المتضمن [عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو المحكمة يوقف عن العمل بقرار من الوزير ويتقاضى اعتباراً من إحالته ما نسبته "25%" من مجموع راتبه وعلاواته] نصاً أمراً وملزماً يوجب إصدار قرار بتوقيف الموظف المستدعي عن عمله وصرف النسبة المحددة في راتبه عند إحالته إلى المدعي العام)⁽¹⁾.

أما في التشريع الإماراتي ووفقاً للمادة 86 من مرسوم بقانون الموارد البشرية فيتم إيقاف صرف نصف راتبه خلال مدة الوقف، فإذا برئ الموظف أو حفظ التحقيق معه أو عوقب بلفت

(1) قرار رقم 181/2004 فصل بتاريخ 2004/6/27 "هيئة عادية"، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 1، 2005، ص270.

النظر أو الإنذار صرف له ما أوقف من راتبه، أما إذا فرضت عليه عقوبة أشد فإن القرار حول ما أوقف من رواتبه يرجع لتقدير لجنة المخالفات. وعليه فقد جعل المشرع الإماراتي الاختصاص بالنظر في طلب صرف أو عدم صرف الباقي من المرتب للجنة المخالفات.

المبحث الثاني

الضمانات الإجرائية المعاصرة لإجراء التحقيق

يقصد بالضمانات الإجرائية المعاصرة لإجراء التحقيق تلك الضمانات التي يوفرها التشريع للموظف المحال للتحقيق أثناء مساعلته تأديبياً لمواجهة السلطات الواسعة التي تملكها جهة التحقيق أثناء المساعلة التأديبية بما يكفل منع استبداد سلطات التحقيق، سواءً من جهة مواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه بمعنى إحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وذلك حتى يستطيع إبداء دفاعه على الوجه الأمثل، أو سواءً من جهة الشكليات التي تتطلبها التشريعات المقارنة لإجراء التحقيق، حيث يفترض أن تتم تلك العملية بعدد من الإجراءات وفق شكليات معينة وانتهاءً بكفالة حق الدفاع لهذا الموظف.

وتأسيساً على ما تقدم سيقسم الباحث الدراسة في هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة وفق ما تقدم على النحو الآتي:

المطلب الأول: مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه.

المطلب الثاني: الضمانات المتعلقة بشكليات التحقيق.

المطلب الثالث: الضمانات المتعلقة بكفالة حق الدفاع.

المطلب الأول

مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه

يشترط لصحة التحقيق؛ ضرورة مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه حتى يتمكن من إبداء دفاعه، ومن هنا فإن مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات يعد ضماناً جوهرياً يجب توافرها له باعتبار ذلك حقاً مستمداً من المبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، وعلى ذلك، فإن احترام مبدأ المواجهة في المجال التأديبي يعتبر أحد الأركان الأساسية التي تقوم عليها إجراءات التحقيق.

وفي هذا المطلب سيحاول الباحث استجلاء موقف التشريعين محل المقارنة_ الأردني والإماراتي_ بشأن أعمال تلك الضمانة الهامة المتمثلة بالمواجهة وذلك من خلال بيان المقصود بمبدأ المواجهة وعناصر هذا المبدأ في التشريعين محل المقارنة على النحو الآتي:

الفرع الأول: المقصود بمبدأ المواجهة:

تعني المواجهة بصفة عامة تمكين من تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة به، حتى يستطيع إعداد دفاعه، أو على الأقل تقديم وجهة نظره⁽¹⁾.

وتعني المواجهة بصفة خاصة في مجال التأديب: سماع أقوال العامل فيما هو منسوب إليه من تصرفات تشكل مخالفة تأديبية، وكذلك مواجهته بالأدلة التي تثبت وقوعها منه، فيجب مواجهته بكافة المخالفات التي تترتب عليها مسؤوليته التأديبية، وذلك ليتمكن من الوقوف على

(1) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 1978، ص235.

عناصر التحقيق، وسند الاتهام للدفاع عن نفسه فيما هو موجه إليه، وإذا وقع الجزاء على العامل دون سماع أقواله وتحقيق دفاعه كان الجزاء باطلاً⁽¹⁾.

وتعني المواجهة كما عرفها القضاء الإداري: "إيقاف العامل على حقيقة التهم المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه"⁽²⁾.

وتمثل المواجهة الحد الأدنى من الضمانات الأساسية التي يجب كفالتها للمتهم سواءً في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، وتقضي بضرورة إعلان المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه، وأدلة ثبوت نسبتها إليه⁽³⁾.

وتكمن الحكمة من تقرير مبدأ المواجهة بإحاطة العامل بما هو منسوب إليه من تهم ووقائع ليُدلي بأوجه دفاعه في خصوصها، وكذلك بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام وذلك حتى يستطيع تنفيذها، لذا يجب أن تجري على نحو يستشعر معه المتهم أن الإدارة بسبيل

(1) مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص717، وانظر كذلك محمد السهلي، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، 2007، ص23.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1967/12/26، في الطعن رقم 1043، س9 ق السنة الثالثة عشر، ص273.

(3) ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضمائنها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات -أسبوط-، دار النشر والتوزيع، 1965، ص305.

مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط في الدفاع عن نفسه(1).

وترتبيا على ذلك، لا يكفي مجرد إلقاء أسئلة على الموظف حول واقعة معينة وإنما يلزم مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه، حتى يكون على علم بها، وعلى بينة من اتهامه فيها، فيعد دفاعه على أساسها تمشيا مع ما قد يسفر عنه التحقيق عن مجازاته، وبذا يكفل له حق الدفاع عن نفسه كضمانة أساسية في مجال التأديب وإلا كان القرار التأديبي الصادر بناءً على هذا التحقيق مشوبا بعيب مخالفة القانون(2).

الفرع الثاني: عناصر مبدأ المواجهة في التشريعين محل المقارنة:

تعتبر المواجهة إحدى الضمانات الواجب توفرها في التأديب الإداري ليتمكن الموظف من الدفاع عن نفسه دفاعا مجديا، ولكي تحقق هذه الضمانة غايتها المذكورة يتوجب أن تتوافر فيها عناصر أساسية وهي إعلام الموظف بالمخالفة التأديبية والمتضمنه إحاطة المتهم بالمخالفة، وإطلاع على الملف، وبدون هذه العناصر تفقد المواجهة أهميتها كضمانة جوهرية في الإجراءات التأديبية(3).

وعليه سيتناول الباحث في البندين التاليين عناصر المواجهة في التشريعين محل المقارنة:

-
- (1) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص182. وكذلك ارشيد عبد الهادي، التأديب في مجال الوظائف العسكرية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2001، ص530. وثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، المرجع السابق، ص305.
 - (2) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1986/12/27، في الطعن رقم 780، س28 ق.
 - حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1988/4/5، في الطعن رقم 2484، س32 ق.
 - (3) ماجد محمد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص389-390.

البند الأول: إعلام الموظف المتهم:

ألزم المشرع الأردني السلطات التأديب بإعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه وذلك وفقاً للمادة 1/أ/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني التي اشترطت (إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه). وحسنا فعل المشرع الأردني بحيث أورد تلك الضمانة الهامة من ضمانات التحقيق لدى إصداره لنظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

أما في التشريع الإماراتي فلم يرد نص صريح في المرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي بشأن إعلام الموظف المتهم بالتهم المنسوبة إليه، غير أنه يمكن استخلاص تلك الضمانة من نص المادة 4/81 من القانون التي نصت على أن (لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه). فحضور الموظف المحال للتحقيق يتطلب بالضرورة إعلامه بالمخالفة المنسوبة إليه بالدرجة الأولى ليتمكن بعد ذلك من الحضور وسماع أقواله ودفاعه.

ومع ذلك وفي تقدير الباحث أن النص الوارد في التشريع الإماراتي أعلاه جاء قاصراً عن الإحاطة وبشكل شمولي بحق المواجهة للأسباب التالية:

- 1- أن إعلام المتهم بالمخالفة التأديبية يعد من الضمانات الجوهرية في الإجراءات التأديبية والتي يتعين على المشرع أن ينص عليها صراحة بما لا يدع مجالاً للشك أو الاجتهاد.
- 2- بالرجوع لنص المادة 4/81 من التشريع الإماراتي وإن كان المشرع يتطلب بالضرورة إخطار الموظف المحال للتحقيق بموعد التحقيق بشرط حضوره، إلا أنه وفي تقدير

الباحث يظل هذا النص مشوباً بالقصور من جهة تحقيق العناصر الأخرى الجوهرية المتطلبة في الإعلام وهي إحاطة الموظف المتهم علماً بالمخالفة المنسوبة إليه وبأدلتها وإبلاغه بموعد التحقيق قبل مدة كافية يتمكن معها من إعداد دفاعه. وعليه يهيب الباحث بالمشروع الإماراتي أن يتدارك هذا القصور التشريعي المتعلق بأحد أهم ضمانات التحقيق والمتمثل بالموافاة وما يشملها من عناصر، وذلك أسوة بالمشروع الأردني الذي تدارك هذا القصور بموجب التعديل الأخير لنظام الخدمة المدنية، إيماناً منه بأهمية تلك الضمانة، الأمر الذي دفعه إلى التدخل التشريعي بتعديل العديد من نصوص نظام الخدمة المدنية ومن ضمنها التأكيد على مبدأ الموافاة بكافة عناصره، وحسناً فعل المشروع الأردني في ذلك.

وقد استقر الاجتهاد القضائي الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا على إرساء معالم هذا المبدأ حيث قضت بأنه "من الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري موافاة المشكو منه على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ويكون على بينة من خطورة موقفه فينشيط للدفاع عن نفسه كما يجب موافاهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود"⁽¹⁾.

وفي حكم آخر لها قررت أنه "يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانونية بمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته من حيث وجوب استدعاء الموظف وموافاهته بحقيقة التهمة المنسوبة إليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 86/190، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد (7، 8)، السنة 1988، ص1168.

المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، إذ لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الاستماع إلى أقواله وتحقيق دفاعه وأن تكون الوقائع المنسوبة للطاعن تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية لأن محكمة العدل العليا هي محكمة وقائع ومحكمة قانون ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار الإداري وأن تتأكد من أن الواقعة ثابتة وأن مجرد اقتناع الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العدل في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً"⁽¹⁾.

وفي حكم آخر قررت "بما أن لجنة شؤون الموظفين في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي نسبت بإيقاع العقوبة على المستدعية دون دعوتها وسؤالها عن المخالفة المنسوبة إليها لبيان أوجه دفاعها عن نفسها فإن القرار المطعون فيه مخالف للقانون ويتعين إلغاؤه"⁽²⁾.

وفيما يتعلق بإجراءات التبليغ اتجه قضاء محكمة العدل العليا إلى تطبيق أصول التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية لعدم وجود نص خاص بتبليغ الإعلان في الدعوى التأديبية⁽³⁾.

كما قضت المحكمة بأنه "إذا كانت لجنة التحقيق في نقابة المهندسين قد دعت المستدعي دون تبليغه نص التهمة المسندة إليه فتكون قد خالفت المادة "73" من قانون نقابة المهندسين والتي هي ضمانات من ضمانات القانون لسلامة التحقيق في إجراءات التأديب"⁽¹⁾.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 87/73، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد (9، 10)، 1988، ص1500.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 98/460، تاريخ 1999/6/25 منشور في المجلة القضائية، العدد 66، السنة 1999، ص574.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 88/20، تاريخ 1988/9/25، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

كما قضت المحكمة بأن إصدار لجنة التحقيق مذكرة تبليغ لم يرد فيها ذكر لأي تهمة فتكون بذلك قد خالفت الضمانات الجوهرية التي يتوجب مراعاتها في إجراءات التأديب ومن بينها إحاطة المشتكى عليه علما بالوقائع التي تتطوي على المخالفة حتى يتمكن من الإدلاء بدفاعه ويكون على بينة من خطورة موقفه⁽²⁾.

من جهة أخرى فإن عدم الحضور يعتبر قرينة تمكن اللجنة من أخذها ضد الموظف المخالف، تدل على ارتكابه المخالفة أو تواطئه مع الغير بقصد إخفاء معالم المخالفة. وقضت محكمة العدل العليا بذلك بقولها "إذا تم تبليغ المستدعي للحضور أمام هيئة التأديب في الموعد المحدد ولم يحضر فإن إجراء التحقيق في غيابه موافق للقانون ولا يرد القول أن لجنة التحقيق لم تمكن المستدعي من الدفاع عن نفسه فالمقصر أولى بالخسارة وفقا للقواعد العامة في إجراءات التقاضي"⁽³⁾.

البند الثاني: إطلاع الموظف المتهم على الأوراق:

يمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي من أوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم المتفرعة عن مبدأ المواجهة، إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهمة المنسوبة

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 80/102، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1981، ص1537.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 99/466، تاريخ 2000/8/28، منشور في مجلة نقابة المحامين، 2000، ص2956.
(3) قرار رقم 2003/51 فصل بتاريخ 2003/4/30 "هيئة عادية"، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 10 لسنة 2003، ص2401.

إليه وإحاطته بها علما، وإنما يجب علاوة على ذلك تمكينه من إبداء دفاعه بصورة مفيدة ونافعة، وهو ما لا يتأتى إلا بتمكينه من الاطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية⁽¹⁾.

والمقصود بالملف هنا ملف الدعوى التأديبية بما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهم المنسوبة إلى الموظف، إذ يجب إحاطة الموظف صاحب الشأن علما بهذا الملف⁽²⁾.

وقد ورد النص على هذه الضمانة صراحة في التشريع الأردني في المادة 145/ب/1 والتي نصت على أن يراعي لدى إجراء التحقيق ما يلي: (اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها).

وقد اتجه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن عدم إتاحة الفرصة للموظف بالاطلاع على الأوراق المتعلقة بالشكوى مع عدم تحليف الشهود القسم القانوني يترتب عليه إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية لاستناده إلى إجراءات غير قانونية⁽³⁾.

ولم يرد في التشريع الإماراتي نصا صريحا يتعلق بحق الموظف بالاطلاع على ملف التحقيق، الأمر الذي يعد بذاته نقصا تشريعيًا ينبغي العمل على تلافيه من خلال التأكيد على ضرورة منح الموظف هذا الحق، وذلك أسوة بالمشروع الأردني، باعتباره من الأمور التي

(1) جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، قضاء التأديب، 1994، ص 256. وثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، مرجع سابق، ص 315. كذلك عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، 2003، مرجع سابق، ص 141.

(2) رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة وقطاع الاعمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 ص 301.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 98/442، تاريخ 1999/2/27، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

تقتضيها مبادئ العدالة كونه من الضمانات الجوهرية الأساسية للموظف المحال للتحقيق، من أجل توفير الاطمئنان لديه في سلامة ونزاهة التحقيق وتمكينه من إعداد دفاعه.

الضمانات المتعلقة بشكليات التحقيق

نظرا لما يترتب على إحالة الموظف للتحقيق تمهيدا لتأديبه من آثار تمس مركزه الوظيفي أو مصدر رزقه، لذا فقد أولى التشريعان محل المقارنة هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال إحاطته بسياج من الضمانات التي تكفل حماية الموظف لتحقيق الهدف المرجو من تأديبه، بحسبان أن التأديب نوع من التهذيب لا التشفي والانتقام⁽¹⁾.

ومن أهم الضمانات المتعلقة بالتحقيق تلك الضمانات المرتبطة بالشكليات الواجب مراعاتها فيه، سواءً جهة اشتراط كتابة إجراءات التحقيق، أو من جهة الضمانات التي يتمتع بها الموظف في مرحلة استجواب الموظف المحال للتحقيق. وعليه سيتناول الباحث هاتين الضمانتين منظورا إليها من جهة التشريعين محل المقارنة وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: كتابة إجراءات التحقيق.

الفرع الثاني: الضمانات المتعلقة باستجواب الموظف المحال للتحقيق.

(1) مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص84.

الفرع الأول: كتابة إجراءات التحقيق:

يعد مبدأ كتابة التحقيقات من الضمانات الأساسية اللازمة لإجرائه، وعلّة ذلك أن كتابة التحقيق تمكن الكافة من الرجوع إلى وقائعه ومعرفة الملابسات التي جرى فيها في أي وقت لتكون حجة على الموظف أو حجة له دون خشية من ضياعه، فالتحقيق يعني البحث والتقصي الموضوعي لاستبيان وجه الحقيقة ويتطلب ذلك إثبات الأدلة، والحفاظ عليها من الضياع، ويضاف إلى ما تقدم في أهمية كتابة التحقيق تيسير مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية إجراءات التحقيق وما قد ينجم عنه من جزاء.

ولا يعني اشتراط كتابة التحقيق إلزام الجهة المكلفة بإجرائه بالتزام شكل معين، حيث أن الكتابة تهدف إلى توفير ضمانات لسلامة التحقيق والوصول إلى الحقيقة من جهة، ولتمكين المتهم من الوقوف على عناصر هذا التحقيق وأدلة الاتهام من جهة ثانية، وذلك ليتمكن من إبداء دفاعه، فكل ما ينبغي في هذا الشأن أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة ومراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته⁽¹⁾.

وحسنا فعل كلا التشريعين الأردني والإماراتي بالنتبه لتلك الضمانة الهامة من ضمانات التحقيق المتمثلة بوجود أن يكون التحقيق مكتوباً، وهو ما يستفاد من نص المادة 145/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني التي أوردت في فقرتها الثانية (أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال). وهو ما يستفاد أيضاً من نص المادة 4/81 من المرسوم بقانون الموارد البشرية في

(1) عبد العزيز خليفة، ضمانات التأديب، المرجع السابق، ص106-107.

الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة التي نصت على أنه (لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه).

ويستفاد من النصين الواردين في التشريعين محل المقارنة ومن العبارة الواردة في التشريع الأردني (مثبتة في محاضر)، وعبارة (تحقيق خطي) الواردة في التشريع الإماراتي أن يتعين أن يكون التحقيق مكتوباً.

وترجع أهمية كتابة التحقيق إلى اعتباره حجة على الكافة وهذا يتطلب إفراغه في محضر أو محاضر، كما أن الكتابة تعد أفضل وسيلة للإثبات والأكثر شيوعاً، إذ أنه لا محل للاعتماد على ذاكرة المحقق التي لا بد وأن تخونه خصوصاً بعد فترة من الزمن⁽¹⁾.

وتكمن أهمية التحقيق المكتوب في تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه، حتى يكون تحت تصرف السلطات المختصة بتوقيع العقاب، كما أن التحقيق الكتابي يضمن عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي جرى في ظلها وقد تكون حجة للموظف أو عليه⁽²⁾.

(1) ماجد محمد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص225. كذلك أحمد سلامة، التحقيق

الإداري والمحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص177.

(2) انظر في ذلك محمد إبراهيم دسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، القاهرة، مصر، 2010، ص308.

فالكتابة في إجراءات التحقيق تمثل السند الدال على حصولها وعدم توافرها يؤدي إلى افتراض عدم مباشرة الإجراء، وبالتالي فإن المبدأ المطبق في هذه الحالة ما لم يكتب لم يحصل⁽¹⁾.

وفي تقدير الباحث أن التشريعين محل المقارنة بتأكيدهما على ضرورة تدوين التحقيق أرادا في الواقع أن يستكمل التحقيق التأديبي كافة مقومات التحقيق القانوني السليم بغض النظر عن الجهة التي تباشره -وحسنا فعل التشريعان محل المقارنة في هذا التوجه- على أن التدوين يجب أن يتجه إلى كافة إجراءات التحقيق، ودون أن يقتصر على أجزاء معينة منه، لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى إهدار ضمانات الكتابة. وقد ينتج عنه طمس معالم الحقيقة في أجزاء من التحقيق.

ويرى الباحث أن بساطة العقوبة وتسهيل العمل الإداري لا يكفیان لتبرير إجازة التحقيق الشفهي لأن كتابة التحقيق هي من الضمانات الأساسية للموظف، وتحقق في نفس الوقت غاية أخرى وهي حسن سير التحقيق وإثبات مضمونه وأدلته، وحفظها من الضياع وبالتالي تكمن مصلحة الإدارة والموظف معا في حالة كتابة التحقيق، ولا يجوز إغفال هذه الضمانات والاعتبارات لمجرد تسهيل العمل. يضاف إلى ذلك أن كتابة التحقيق لا يشكل في حقيقة الأمر عبئا كبيرا على الإدارة.

(1) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985، ص607.

وعموماً فإن جزاء تجاهل سلطة التحقيق لضمانة كتابته هو بطلان التحقيق ويمتد هذا البطلان إلى ما نجم عنه من جزاء، حيث أن كتابة التحقيق شكل جوهري وجزاء تخلفه هو البطلان.

ويجد هذا البطلان سنده في القاعدة العامة المقررة في القوانين الإجرائية، من أن الإجراء يعتبر جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم، فكل وضع إجرائي من شأنه أن يحقق ضمانة لأحد الخصوم يعتبر لذلك وضعاً جوهرياً يؤدي إغفاله إلى البطلان⁽¹⁾. وللموظف الدفع بهذا البطلان في أية حالة تكون عليها الدعوى والمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، لتعلق هذا البطلان بالنظام العام⁽²⁾.

وهذا ما اتجه إليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية حيث قضت في حكم لها ورد فيه "إغفال إيراد قاعدة تنظيمية لما يجب أن يراعى من أوضاع ويتبع من إجراءات في شأن التحقيق والمحاكمة التأديبية التي يتولاها المجلس العسكري لا يعني أن سلطة المجلس في هذا الصدد مطلقة لا تخضع لقيود ولا تعرف لمداها حداً وإن سير المحاكمة يجري على غير أصول وضوابط، إذ أن ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القيد تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواءً في المحاكمات التي تنطوي على جرائم جزائية أم جرائم تأديبية. وبما أن المحاكمة التأديبية

(1) أحمد مسلم، أصول المرافعات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص 466.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2131 لسنة 32 ق جلسة 1987/7/24 مشار إليه بمرجع عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، 2003، ص 111.

التي جرت بحق المستدعي قد تمت بصورة شفاهية غير مكتوبة بما يحول دون المحكمة ومراقبتها وكان هذا العيب الشكلي الذي خالطها عيبا جوهريا ينحدر بها إلى درجة البطلان⁽¹⁾.

وفي ذات الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية ايضا "أن التحقيق يجب أن يكون كتابة ولا يصح الاعتماد على تحقيق شفوي ذلك لأن قاعدة كتابة التحقيق هي من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام وهي تتعلق كذلك بحق الموظف في تسجيل كل ما يتصل بشكل التهمة المسندة إليه حتى يكون هذا التحقيق المكتوب تحت نظر كافة الجهات المسؤولة التي تطلع عليه، وعليه وبما أن كافة الإجراءات التي تمت مع المستدعي تمت بشكل كتابي سواء من نائب المدير لشؤون الأمن أو لجنة التحقيق الفرعية أو لجنة شؤون الموظفين أو القرار الذي تم صدوره نتيجة كل ذلك من المدير العام بعزل المستدعي فتكون بالتالي الإجراءات قد تمت في حدود الأصول العامة والقواعد الإجرائية السليمة والتي تشير إلى سلامة التحقيق"⁽²⁾.

من جهة أخرى يعتبر محضر التحقيق الجزء الرئيس من ملف الدعوى لذلك وجب أن يشتمل على البيانات الآتية⁽³⁾:

1- التاريخ: يعد التاريخ عنصر جوهرى في تحرير المحضر لأنه يحدد الوقت الذي

تم فيه مباشرة إجراءات التحقيق، وبالتالي يسمح بمراقبة المدة التي استغرقها

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2000/13 تاريخ 2001/1/31، منشور في المجلة القضائية، عدد 1، سنة 2001، ص223.

(2) قرار رقم 198/1997 فصل بتاريخ 1997/11/30 "هيئة عادية". منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 1، 1998، ص811.

(3) أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المرجع السابق، ص182-183.

التحقيق لأن طول مدة التحقيق عن الحد المعقول تحمل معنى الإكراه، الأمر الذي يترتب عليه بطلان التحقيق.

ونظراً لأهمية التاريخ وجب أن يذكر بمحضر التحقيق باليوم والشهر والسنة، بل وساعة افتتاح محاضر التحقيق ليس هذا فحسب، بل يجب تحديد الساعة التي ينتهي فيها التحقيق. والخلاصة إذاً أن تجاهل ذكر التاريخ على وجه الدقة يؤدي إلى بطلان التحقيق.

2- الديباجة: يجب أن يشتمل محضر التحقيق على اسم وصفة واختصاص المحقق، وأن القاعدة أنه لا يجوز الاستجواب في مجال التحقيق إلا عن طريق المحقق المختص قانوناً بذلك. من هنا وجب ذكر اسم وصفة محقق المحضر.

3- مضمون المحضر: يجب أن يتضمن محضر التحقيق جميع المعلومات والبيانات اللازمة لكي يكون وثيقة متكاملة لها وضعها القانوني المعترف به، بحيث يثبت بعد التاريخ والديباجة المناقشة التفصيلية ومواجهة الموظف المخالف بالأدلة وذلك عن طريق تدوين الأسئلة التي وجهها المحقق والإجابات التي يدلي بها المحقق.

4- التوقيعات: لا يكفي أن يُذكر في صدر المحضر أسماء الأشخاص الذين قاموا بتحرير المحضر، كما لا يكفي أن يُذكر مضمون التحقيق، بل يتعين التوقيع على كل ورقة من أوراق المحضر في نهايتها وذلك بالنسبة للمحقق وهو نفس الشيء بالنسبة للكاتب والموظف المخالف إذ يتعين توقيعهم في نهاية كل صفحة بجوار توقيع المحقق، ويوقع الجميع في نهاية المحضر.

وفي الوقت الذي تدارك المشرع الأردني هذا البيان الهام المتمثل بتوقيع الموظف على محضر التحقيق، يجد الباحث أن المشرع الإماراتي قد أغفل ذكره، وهو أمر يتعين على المشرع الإماراتي العمل على تداركه للوصول إلى الحد الأدنى من الضمانات التي يتعين مراعاتها تجاه الموظف المحال للتحقيق.

الفرع الثاني: الضمانات المتعلقة باستجواب الموظف المحال للتحقيق:

الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق يعني: مواجهة العامل المتهم المحال إلى التحقيق بما هو منسوب إليه من مخالفات، ومطالبته بإبداء رأيه فيها ثم مناقشته تفصيلاً في الأدلة القائمة ضده إثباتاً أو نفيًا، كمحاولة للكشف عن الحقيقة⁽¹⁾.

وقد قصد بالاستجواب أمران⁽²⁾؛ الأول أنه طريق دفاع لتفنيده الأدلة القائمة ضد المتهم فيتمكن من تبرير تصرفاته، والآخر انه وسيلة تحقيق لاستجلاء الحقيقة، والوصول إلى معرفة مرتكب المخالفة التأديبية، ولما كان هذا هو الغرض من الاستجواب فإنه إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي.

وإيماناً من المشرع الأردني بتلك الاعتبارات فقد تنبه إلى أهمية هذه الضمانة من ضمانات التحقيق، وهذا ما يستفاد من نص المادة 1/145 والتي نصت على أنه (لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1-5) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، ...).

(1) ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، المرجع السابق، ص158.

(2) ماجد محمد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص311.

وبالرغم من عدم النص صراحة على هذه الضمانة في التشريع الإماراتي، إلا أنه يستفاد ضمناً من خلال الرجوع إلى نص المادة 4/81 من قانون بمرسوم بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والتي لم تجز أن يفرض على الموظف جزاءات إلا بعد (إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه).

وعليه طالما أن تحقيق دفاع المتهم يقتضي مجابته بالأدلة ومناقشته فيها تفصيلاً لكي يستطيع تنفيذ الأدلة التي تحوم ضده، فالاستجواب هو الوسيلة لتحقيق الدفاع، ولذلك يمكن القول بأن الاستجواب مرتبط بالدفاع، فطالما الأمر متعلق بتحقيق دفاع المتهم فالاستجواب أمر لازم له.

وعلى الرغم من أهمية الاستجواب فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو هل يحق للموظف المحال إلى التأديب أن يرفض الاستجواب؟

يرى جانب من الفقه⁽¹⁾ أنه لا حق للموظف في رفض الاستجواب وبناءً على ذلك فإن رفض الإجابة على الأسئلة في التحقيق لا ينطوي على قرينة بالاعتراف فحسب، ولكنه يشكل مخالفة يمكن أن تؤخذ على صاحب الشأن كمخالفة إضافية.

في حين يرى جانب آخر من الفقه أنه لا تثريب على الموظف المتهم في امتناعه عن الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه، مع اعتبار أن الموظف قد فوت فرصة الدفاع عن نفسه⁽²⁾.

(1) ماجد محمد باقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص144.

(2) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص197. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص278.

وفي تقدير الباحث فإن الرأي الثاني أولى بالترجيح لأنه أقرب للصواب، فالموظف له الحرية في الإجابة على بعض الأسئلة الموجهة إليه من عدمه، فإذا كان يجوز للمتهم في المساءلة الجنائية أن يمتنع عن الإدلاء بأقواله مع عدم اعتبار الامتناع قرينة ضده وذلك على أساس خطورة الاستجواب فإن تلك الاعتبارات تصدق في نطاق المساءلة التأديبية.

فالمتهم هو من يقدر متى يجيب عن الأسئلة وبالطريقة التي يراها ذلك أن إجابته على الاستجواب الموجه إليه قد تؤدي إلى إساءة مركزه، كما لا يمكن فهم رفض الاستجواب على أنه عدم تعاون مع سلطات التحقيق، فالموظف المتهم له مطلق الحرية في اختيار أسلوب دفاعه ولو كان هذا الأسلوب رفض الاستجواب متى تعلق بأسباب معقولة.

وغني عن البيان القول أن إجراء الاستجواب شديد الوطأة على الموظف وقد تجعله ييوح بما لا يريد قوله أو قد يوقعه في تناقض، لذلك فإن هذا الإجراء ينبغي إحاطته بالضمانات اللازمة والتي من شأنها أن تقلل من خطورته وتساعد المتهم على تحقيق دفاعه.

المطلب الثالث

الضمانات المتعلقة بكفالة حق الدفاع

تأتي حقوق الدفاع في مقدمة الضمانات الأساسية للمتهم وأكثرها أهمية، إذ تدور في فلكها كافة الضمانات الأخرى وترتد إليها وذلك باعتبارها الضمانة الأم التي تولدت عنها، ونشأت في أحضانها معظم ضمانات التأديب الأخرى⁽¹⁾.

(1) عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص293. كذلك وثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، المرجع السابق، ص302.

والأصل في الإنسان البراءة، ومتى وضع شخص ما موضع الاتهام أو الخروج على أحكام القانون يتعين أن يحاط بضمانات تقضي بإدانته أو تبرئته عن يقين. ذلك أن قرينة البراءة لا تعدو أن تكون سياجا يدفع العدوان عن فطرة الإنسان التي تعني أنه ولد مبرئاً من الخطيئة نقياً من المعصية، وهي لذلك تغنيه من أن يؤخذ بقيد تحكمي أو إجراء تعسفي دون التثبت حقا من خروجه من أصل البراءة إلى حومة الإدانة.⁽¹⁾

وأنه لا يمكن -على هذا الأساس المتقدم- إقامة نظرية متكاملة لحق الدفاع إلا إذا شيدت على مبدأ افتراض البراءة، فهذا الأصل صمام أمان للمتهم وضمانة هامة لحق الدفاع إذا مسته شبهة أو تورط في تهمة، فهذا المبدأ يعد خطأ دفاعا أساسيا، مدعما بالعديد من الضمانات الحمائية بحيث تحد من الموقف الاشتباهي أو الاتهامي للموظف⁽²⁾.

ولا تستهدف ضمانة -كفالة حق الدفاع- تحقيق مصلحة خاصة بالمتهم فقط بل يتعدى ذلك إلى تحقيق المصلحة للمجتمع ككل بإظهار الحقائق وكفالة العدالة منها باعتباره من حقوق الإنسان الطبيعية، والنابعة من روح القانون والعدالة كفلته الدساتير والشرائع المختلفة.

وقد جسد المشرع الأردني تلك الضمانات في المادة 145/ب/1 من نظام الخدمة المدنية الأردني التي نصت على أن (إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي

(1) مدحت رمضان، تدعيم قرينة البراءة في مرحلة جمع الاستدلالات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص165.

(2) محمد خميس، الإخلال بحق المتهم في الدفاع، منشأة المعارف، القاهرة، مصر، 2001، ص101. كذلك محمود صالح العادلي، النظرية العامة لحقوق الدفاع، دار الفكر الجامعي، 2004، ص94.

وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني).

وبذات الاتجاه سار المشرع الإماراتي وإن كان سقف تلك الضمانات لديه أقل من تلك المقررة في التشريع الأردني حيث نصت المادة 4/51 من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بأن (تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه).

وعليه فإن كفالة حق الدفاع تقتضي مراعاة المسائل الآتية:

أولاً: إجراء التحقيق بحضور الموظف المحال للتحقيق:

هذا المقتضى من مقتضيات الدفاع نص عليه المشرع الأردني صراحة، ويمكن استخلاصه ضمناً من موقف المشرع الإماراتي الذي أوجب أن (تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله ودفاعه). ومن غير المتصور أن يتاح له سماع أقواله وإبداء دفاعه دون حضور الموظف المحال للتحقيق.

وحق الدفاع لا معنى لوجوده بل يظل شعاراً بلا مضمون ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره⁽¹⁾. فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائماً أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم.

(1) مسعد حماد القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص18.

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه "إصدار القرار التأديبي دون تمكين المشتكى عليه من الدفاع عن نفسه ودون أن يلتفت مجلس النقابة إلى المذكرة الدفاعية التي يطلب فيها سماع الشهود ودون الاستماع لشهادة المشتكى في الشكوى يجعل القرار غير قائم على سبب يبرر إصداره مستوجب الإلغاء"⁽¹⁾.

وعليه فإن عدم احترام الأحكام التشريعية السابقة بما تتطوي عليه من ضمانات تأديبية يشكل مخالفة تلغي القرار التأديبي الصادر، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في حكم لها حيث قالت "إن إحالة المستدعية إلى لجنة شؤون الموظفين بصفقتها المجلس التأديبي للموظفين بمقتضى المادة الثانية من نظام موظفي المؤسسة لينظر في التهم المسندة إليها ويعطي قراره بشأنها يقتضي تبليغها للحضور أمام المجلس وسؤالها ومواجهتها بما هو مأخوذ عليها وتمكينها من الدفاع عن نفسها وإتاحة الفرصة لها لمناقشة الأدلة التي قدمت ضدها وتقديم شهود الدفاع حتى إذا صدر قرار ضدها دون سماع أقوالها وإتاحة الفرصة لها للدفاع عن نفسها فإنه يكون باطلا، وذلك لتمكين كل متهم من رد الاتهام الموجه إليه والدفاع عن نفسه هو حق أصيل له لا يجوز حرمانه منه بأي حال من الأحوال. وحيث أن القرار المطعون به قد صدر ضد المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها ودون أن تعلن للحضور أمام المجلس لسماع أقوالها والدفاع عن نفسها وتقديم ما يثبت عدم صحة ما أسند إليها، فإن هذا القرار يكون قد صدر معيبا عيبا جوهريا يستدعي بطلانه"⁽²⁾.

ولكن التساؤل المثار حول أثر عدم حضور المخالف للتحقيق؟

(1) قرار رقم 2004/309، فصل بتاريخ 2004/10/7 "هيئة عادية"، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 1، 2005، ص50.

(2) عدل عليا بتاريخ 1973/1/31، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1973، ص25.

للإجابة على هذا التساؤل يجب التمييز بين فرضين؛ الأول عدم حضور الموظف بعذر أدى إلى استحالة حضوره التحقيقات، هنا يتعين على جهة التحقيق عدم التصرف بالتحقيق قبل زوال المانع، ثم استدعائه وسماع أقواله⁽¹⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه "يتبين أن مجلس التأديب قد سار بالتحقيق في غياب المستدعي بدءاً من جلسة يوم 1980/8/7 على اعتبار أنه متفهم الموعد والجلسة السابقة وتبين أيضاً من التقرير الطبي المبرز أن المستدعي كان في ذلك التاريخ يشكو من أعراض علامات نقص التروية القلبية وأن الطبيب عالجه ونصحه بالراحة ذلك اليوم ومراجعة طبيبه الذي يشرف على علاجه مما يدل على أن غياب المستدعي عن المحاكمة ليس نكولاً عن الحضور وإنما بسبب مرضه، الأمر الذي حرّمه من تقديم أوجه دفاعه سواءً من حيث تقديم البيانات أو أوجه الدفاع القانوني. ولما كان حق الدفاع حقاً مقدساً فلا تهدر ضماناته ولو كان مجلس التأديب على غير علم بسبب تغيب المستدعي"⁽²⁾.

أما الفرض الثاني فهو امتناع الموظف عن حضور التحقيق دون عذر، ومن خلال الرجوع إلى التشريع الإماراتي يلاحظ أن المشرع الإماراتي سكت عن إيراد أي حكم في هذا الخصوص، وهذا بلا شك نقص تشريعي ينبغي العمل على تلافيه والنص على حكم معين في هذا الخصوص، أما المشرع الأردني فقد تنبه بدوره لهذا الفرض وذلك في المادة 150/ب من نظام الخدمة المدنية حيث نصت في هذه الفقرة على أن (إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة

(1) أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، المرجع السابق، ص175.

(2) عدل عليا بتاريخ 1980/11/30، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1981، ص446. عدل عليا بتاريخ

1993/11/17، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1994، ص650.

غيايية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغييه يقبل به المجلس، أما إذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها).

وعليه فإذا تم إعلام الموظف بالحضور وإزاء عدم حضوره بغير عذر وتقديم دفاعه، فإن ذلك يعتبر تسليماً منه بصحة حصول هذا الاستدعاء ويكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه وإهدار ضمانته أساسية قد حولها له القانون.

ثانياً: سماع الشهود:

نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة 151 منه على تقرير شهادة الشهود كوسيلة للإثبات، فأجاز للموظف المتهم مناقشة الشهود الذين يقدمون في المخالفة، كما أجاز لجهة التحقيق أن تستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم، وإعطائه الحق في مناقشة هذه الأقوال ودفعها ببيانات مماثلة وبسط وجهة نظره القانونية والتنظيمية في الدعوى، كما اشترط النظام في المادة 145/ب/1 منه. ألا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد القسم القانوني.

من جهة أخرى فإنه وإن كان الموظف المتهم يتمتع في مرحلتي التحقيق والمحاكمة بالاستشهاد بالشهود، إلا أن هيئات التحقيق والمحاكمة تتمتع بصلاحيات تقديرية لتقدير جدوى وفائدة شهادة الشهود. فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها "أما فيما يتعلق بالسبب فمن الرجوع إلى إفادة المستدعي في الملف التأديبي يتبين أن طلب جلب شاهد الدفاع السيد/..... لإثبات أنه رفض قبول رشوة عرضها عليه هذا الشاهد وهذه الواقعة بفرض ثبوتها تعتبر غير منتجة في الدعوى لأن المستدعي لا يحاكم من أجل هذه الواقعة وإنما يحاكم من

أجل تهم أخرى لا صلة لها بها. ويكون قرار المجلس التأديبي بعدم دعوة هذا الشاهد غير مخل بحق الدفاع⁽¹⁾. ولا يعد إخلالا بحقوق الدفاع رفض استدعاء بعض الشهود إذا استحال دعوتهم. فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها "تجد أن البيئة تؤدي إلى النتيجة التي استخلصها المجلس التأديبي من حيث وقوع الفعل وأن رفض المجلس التأديبي دعوة الشاهدين المقيمين في المنطقة المحتلة لا يعيب القرار المطعون فيه لاستحالة دعوتهما"⁽²⁾.

ولا يجوز سماع شهادة الشهود بغياب الخصوم، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه "ان سماع شهادات الشهود بغياب الخصوم دون إتاحة الفرصة للمستدعي من مناقشتهم وتحليفهم القسم القانوني يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات، إلا أن إقرار المستدعي بالتقصير لأنه لم يتثبت من نوعية الخلطة التي استعملت في صب القواعد والأعمدة ما يجعل القرار المطعون فيه متفقا والقانون"⁽³⁾.

ثالثاً: السماح للموظف المحال للمجلس التأديبي بتوكيل محام:

يعتبر حق الاستعانة بمحامٍ امتداداً طبيعياً لحق الشخص في الدفاع عن نفسه، وهو حق مستقر عليه قضائياً درجت المحاكم على القضاء به، قبل أن يتولى المشرع النص عليه

(1) عدل عليا بتاريخ 1969/9/16، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1967، ص1068.

(2) عدل عليا بتاريخ 1982/12/1، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1985، ص1735.

(3) عدل عليا بتاريخ 1985/5/7، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1985، ص1735.

صراحة⁽¹⁾، كما أنه يعتبر أحد الحقوق المقررة للمتهم سواءً في مرحلة التحقيق أو في مرحلة المحاكمة⁽²⁾.

وإذا كان للمحامي دور هام في الدفاع عن المتهم، وذلك بتنفيذه لأدلة الاتهام فإن له دورا لا يقل أهمية في مساعدة السلطة التأديبية في كشف النقاب عن وجه الحقيقة، وذلك حينما يبذل المحامي جهودا صادقة في هذا الخصوص، ولاسيما إذا أحاط بارتكاب المخالفة ظروف وملابسات معقدة، تجعل قيام السلطة التأديبية بدورها أمرا غير ميسور، وهنا تكون الحاجة لتضافر جهود المحامي معها للكشف عن مرتكب المخالفة⁽³⁾.

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في التشريع الإماراتي في هذا الخصوص، وكذلك في التشريع الأردني، وإن كان النص على هذه الضمانة في التشريع الأردني في مرحلة المحاكمة وتحديدا في المادة 1/150 من نظام الخدمة المدنية الأردني التي أجازت للموظف أن يوكل محاميا لتمثيله في الدعوى والدفاع، إلا أنه في تقدير الباحث، فإن مثل هذا السكوت يعني إعمال القواعد العامة والتي تنظم المحاكمات عموما، ومن ثم يمكن للموظف المخالف الاستعانة بمحامٍ أثناء التحقيق معه، وذلك لأن الدساتير كفلت للمتهم حق الدفاع عن نفسه سواءً بالأصالة أو بالوكالة -توكيل محام-، ولقد أوصت المؤتمرات التي اهتمت بحقوق الإنسان بوجه عام وحقوق المتهم بوجه خاص بضرورة كفالة حق الدفاع وتمكين المتهم من الاستعانة بمدافع بحيث يمكن المحامي من أداء رسالته على الوجه المرضي⁽⁴⁾.

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 565.

(2) ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها، المرجع السابق، ص 327.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 325.

(4) ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها، المرجع السابق، ص 228.

إذاً فإن استعانة المتهم بمحامٍ يمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، وإن المتهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من القيام بمهمة الدفاع عن نفسه لأسباب قد يكون مرجعها تكوينه الشخصي أو تأهيله العلمي أو ما يعانيه من خوف وتوتر من جراء مثوله أمام محقق يصوب سهام الاتهام نحوه. الأمر الذي يستوجب الاستعانة بشخص مؤهل علمياً ومهنيًا للدفاع عن المتهم ألا وهو المحامي، خاصة وأن المتهم قد يلحق بنفسه دليل إدانة رغم كونه بريء، إذاً فدور المحامي هو الكشف عن وجه الحقيقة حتى يعاقب المذنب ويبرأ البريء.

الفصل الثاني

ضمانات التحقيق الموضوعية في التشريعين الأردني والإماراتي

هناك العديد من الضمانات الموضوعية التي قررها المشرع في كل من الأردن والإمارات أثناء إجراء التحقيق مع الموظف المنسوب إليه المخالفة، وذلك بهدف الوقوف على حقيقة الحال، وصولاً إما إلى عدم ثبوت نسبة المخالفة للموظف، أو ثبوت نسبة المخالفة إليه، تمهيداً لتوقيع الجزاء التأديبي المناسب عليه.

وتعتبر الحيدة من أهم الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي، حيث يطمئن الموظف المحال إلى التحقيق أو المحاكمة إلى نزاهة العملية التأديبية⁽¹⁾.

وعلى الرغم من الاختلاف بين أنواع الجزاءات التأديبية والجنائية، فإن الذي لا شبهة فيه أن ثمة ضوابط عامة تتحكم في نوعي الجزاءات على نحو يمكن أن نقرر معه بأن الهيكل القانوني العام يكاد يكون واحداً⁽²⁾. ونظراً للسلطة التقديرية الواسعة المخولة للسلطة التأديبية فقد كان لا بد من وجود قيود وضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بإيقاعها.

(1) عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 539 وما بعدها. كذلك مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976، ص 450. وارشيد عبد الهادي، التأديب في مجال الوظائف العسكرية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2001، ص 539 وما بعدها.

(2) محمد عصفور، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة. بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، مصر، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيو، 1963، ص 72.

من جهة أخرى يبقى القضاء الإداري الملاذ الأخير أمام الموظفين للاعتراض على القرارات التأديبية الصادرة بحقهم من قبل سلطات التحقيق. وعليه فإن الطعن بالقرارات التأديبية الصادرة من قبل تلك السلطات يعد من أهم الضمانات التأديبية على الإطلاق⁽¹⁾.

وتأسيساً على ما تقدم سيقسم الباحث الدراسة في هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: الضمانات المتعلقة بحيدة جهة التحقيق.

المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالعقوبة المترتبة على التحقيق.

المبحث الثالث: ضمانات التحقيق اللاحقة لتوقيع الجزاء.

المبحث الأول

الضمانات المتعلقة بحيدة جهة التحقيق

تعتبر الحيدة من أهم الضمانات في مجال التأديب، وتتحقق عمومًا بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيده. وقد ورد النص على تلك الضمانة الهامة من ضمانات التحقيق في المادة 2/أ/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني التي نصت على أن (التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات

(1) انظر في ذلك حمدي القبيلات، القانون الإداري، المرجع السابق، ص356.

التحقيق أو إيقاع العقوبة. كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها).

كما ورد النص عليها في موقع آخر من نظام الخدمة المدنية وهو المادة 145/ب/3 التي نصت على أن (3- مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة).

والحقيقة أنه لا نظير لهذه النصوص في التشريع الإماراتي، الأمر الذي يعتبر إهداراً لإحدى أهم ضمانات التحقيق، وفي تقدير الباحث أن هذا يعد نقصاً تشريعياً ينبغي العمل على تلافيه والنص صراحة على حيدها جهة التحقيق في التشريع الإماراتي.

ومهما يكن من أمر فإن الباحث سيتناول دراسة ضمانة الحيدها مبرزاً ماهيتها ومظاهرها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية ضمانة الحيدها لدى جهة التحقيق.

المطلب الثاني: مظاهر مبدأ الحياد في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

المطلب الأول

ماهية ضمانة الحيدها لدى جهة التحقيق

تعددت الاتجاهات في تعريف ضمانة الحيدها وعدم الانحياز في التأديب بين من يضيّق من نطاقها وبين من يعتبرها امتداداً لحقوق الدفاع⁽¹⁾.

(1) انظر في تفصيل ذلك عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق،

أولاً: الحيمة "هي عدم الجمع بين سلطتي التحقيق والحكم":

ذهب رأي في الفقه إلى أن الحيمة تقوم بصفة أساسية "على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد"، بمعنى انه لا يجوز أن يشترك في مباشرة إجراءات التحقيق والحكم في الدعوى التأديبية التي ترفع بناءً على هذا التحقيق شخص واحد يجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد⁽¹⁾. ويترتب على هذا التعريف في المجال التأديبي نتيجة مهمة مقتضاها: أن من يباشر عملاً من أعمال التحقيق أو سبق له الاتصال بمراحل الدعوى التأديبية يكون غير صالح للحكم فيها.

وبالرغم من وجاهة هذا التعريف وأهميته إلا أنه يمكن أن توجه له أوجه النقد التالية:

- 1- أنه يقصر نطاق الحيمة على التأديب القضائي وشبه القضائي، أما في التأديب الرئاسي فإن الواقع العملي يقول أن هناك حالة للجمع بين سلطتي الاتهام والحكم، وبالتالي إخلالا واضحا بمبدأ الحيمة.
- 2- أنه يقصر مبدأ الحيمة على صورة واحدة من صورها، وهي عدم اشتراك المحقق أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم، على الرغم من أن هناك صوراً أخرى متعددة ورد النص عليها في الناحية الإجرائية كأسباب للتحدي والرد.

(1) ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضمائنها، المرجع السابق، ص336.

ثانياً: الحيمة "من حقوق الدفاع":

ذهب رأي في الفقه وعلى الأخص الفقه الفرنسي إلى اعتبار القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الاستشارية بما يحقق الحيمة لها جزءاً من ضمانات الدفاع⁽¹⁾.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أحياناً بأن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره على الدفاع الذي يمارس دون فائدة عندما يكون أمام هيئة هذا شأنها، وقد توصل من تحليل قضاء مجلس الدولة إلى المبدأ الذي يدعو إلى إعطاء الهيئات المكلفة بتوقيع العقوبات كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز ويمكن اعتباره امتداداً طبيعياً لمبدأ حق الدفاع⁽²⁾.

ولا يُسَلَّم كثير من الفقه بهذا الاتجاه الذي يعتبر الحيمة امتداداً لحقوق الدفاع، لأنه ثمة فارق بين تحضير الدفاع وإعداده، وبين إيداع هذا الدفاع أمام هيئة غير مختصة أو غير صالحة للتقدير بسبب عدم الحيمة، كما يبدو هذا الرأي دون فائدة محددة ولا يقره القضاء⁽³⁾.

ويرى الباحث أن محاولة تعريف أي ضمانات من ضمانات التأديب كضمانة الحيمة قد لا تكون موفقة، لأن مفهوم الضمانة يتغير على نحو مطرد، كما أن العبرة دائماً ليست بتقرير الضمانة وإنما بكفالة الوسائل التي تكفل تحقيق هذه الضمانة، وغالباً ما تتداخل الضمانة مع وسائلها، ومن ثم يصبح من العسير وضع تعريف جامع مانع للضمانة.

(1) انظر في عرض تلك الآراء عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص364.

(2) عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص365.

(3) عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص364.

وخالصة القول إن الحيادة في التأديب تشكل ضمانة رئيسية تتميز وبذات الوقت تتناغم مع ضمانة حق الدفاع، وإن كان انعدام الجمع بين سلطة التحقيق، والحكم يعد وبحق من أبرز مقتضياتها، إلا أن ضمانة الحيادة لا تقتصر على ذلك، بل تتسع لتشمل كافة الأمور الشكلية والموضوعية التي تضمن احترامها، واستقلال ونزاهة ومهنية جهة التحقيق أو المحاكمة.

المطلب الثاني

مظاهر مبدأ الحياد في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء

للتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمانة للموظف، لأن الهدف الأساسي من إجراءاته هو كشف الحقيقة كاملة، والتحقق من ارتكاب المخالفة، و نسبتها للموظف المحال إلى التحقيق، وإذا كان قد ارتكبها وحده، أو ساهم مع غيره في وقوعها، ومدى مساهمته في ارتكابها، والظروف التي أحاطت بارتكابها، بالإضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي بحق الموظف، ويكون التحقيق أكثر خطورة وأهمية خاصة في التأديب الرئاسي، حيث يكون التحقيق في الغالب هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف تأديبياً.

وتأسيساً على ذلك سيتناول الباحث مظاهر مبدأ الحياد من جهة حيادة المحقق، ذلك أن لمبدأ الحيادة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق من كل مظاهر التحيز والميل والهوى، ومن جهة أخرى يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في نفس الوقت من أهم المبادئ لضمان حيادة السلطة التأديبية. وعليه سيتناول الباحث ما تقدم في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: حيده المحقق:

تمثل حيده المحقق أهمية بالغة باعتبارها من الضمانات الأساسية المقررة للمتهم، وهذه الأهمية تظهر على وجه الخصوص في الحالات التي يكون فيها التأديب رئاسيا، حيث يمثل التحقيق المستوى الوحيد لمساءلة الموظف المتهم، إذ لا تعقبه إحالة للمحكمة التأديبية⁽¹⁾.

ويمكن القول أن الحيده في التحقيق يمكن النظر إليها من جانبين:

الأول: جانب موضوعي يتعلق بسلوك المحقق مع المتهم أثناء التحقيق معه فيما هو منسوب إليه، فهناك محاذير وقيود لا يجب على المحقق أن يتجاوزها عند مباشرته للتحقيق.

والثاني: جانب شكلي حيث يتم التثبت من هذا المبدأ في شخص المحقق نفسه، وكل من الجانبين على درجة كبيرة من الأهمية في تحديد نتيجة التحقيق ومشروعيته⁽²⁾.

ويعد التحقيق الإداري الذي تجريه جهة الإدارة أكثر احتياجا لضمانة الحيده لأسباب ترجع إلى ضمانات المحققين واستقلالهم حيث لا يتمتع المحقق الإداري بنفس الضمانات التي يتمتع بها أعضاء النيابة، حيث يكون المحقق الإداري تابعا للرئيس الإداري الذي يتولى توقيع الجزاء، كما أن هذا التحقيق يكون هو المعول عليه في تقدير الذنب الإداري⁽³⁾.

(1) ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، المرجع السابق، ص338.

(2) جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص253.

(3) جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص253.

وإزاء ذلك يجب أن يتوافر في المحقق والتحقيق عناصر الحيطة على النحو التالي:

- 1- أن يقوم بالتحقيق محقق تتوافر فيه عناصر الحيطة وتبتعد عنه مظاهر التحمل والتحيز، وألا يؤثر في إدانة المتهم كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله، أو أن يتدخل بأي صورة في إجابة المتهم.
- 2- لا يجوز أن يتعرض المحال للتحقيق لأي ضغط أثناء التحقيق، ويكون الضغط في صورة إكراه معنوي، كأن يهدده المحقق بطلب وقفه عن العمل، وقد يكون هذا التأثير عن إرادة المتهم في صورة إغراء كالوعد بحفظ التحقيق، أو الوعد بتخفيف العقاب عنه، أو بإخراجه من الدعوى إلى غير ذلك من صنوف الإغراء.
- 3- يجب على المحقق أن يتجنب الطرق الاحتيالية في سبيل الوصول إلى الحقيقة، فلا يجوز له أن يعمد إلى خداع المتهم بالكذب عليه أو محاولة الإيقاع به، لما يترتب على ذلك من تضليل للمتهم.
- 4- ويجب على المحقق أن يتجنب التدخل بأي صورة تؤثر على تلقائية المتهم في الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، ومن قبيل ذلك الأسئلة الإيحائية التي تعزى إلى المتهم بالأقوال المطلوب منه الإدلاء بها، ويتم ذلك عادة عن طريق إدخال الإجابة التي يسعى إليها المحقق في صيغة السؤال الذي قد يوجه إليه بحيث يفاجأ به ولا يكون أمامه فرصة سوى التسليم به، وقد يكون ذلك على عكس ما تقتضيه مصلحته في الدفاع.

ويترتب على انتفاء حيده المحقق في ممارسة التحقيق عدم مشروعية ما يسفر عنه التحقيق من أدلة حيث يقع التحقيق خارجا عن طبيعته الموضوعية المحايدة النزيهة⁽¹⁾.

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه "استقر الفقه والقضاء على أن يتم التحقيق في المخالفات التأديبية في حدود الأصول العامة ومراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم فيها التحقيق وحكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيده والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل فيه حماية حق الدفاع تحقيقا للعدالة"⁽²⁾.

الفرع الثاني: حيده هيئة التحقيق:

يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في نفس الوقت من أهم المبادئ لضمان حيده السلطة التأديبية، لذلك فمن سبق أن اشترك في التحقيق وإيداء الرأي يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم بها⁽³⁾، حتى لا يكون عرضة لتصورات وأفكار مسبقة تكونت لديه من خلال مباشرته أحد إجراءات التحقيق فيها. هذا بالإضافة لضرورة ألا تتوافر لدى من يتولى التحقيق، أو توقيع الجزاء، أي من الأسباب التي قد تخل أو تثير الشبهة في حياده أسباب الرد والتتحي، وهذه الأسباب نصت عليها القوانين المقارنة والقرارات القضائية المختلفة، وتطرقت إليها الاجتهادات الفقهية بالبحث والتحليل:

-
- (1) عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص387. كذلك ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها، المرجع السابق، ص338.
 - (2) عدل عليا رقم 2000/136، منشور في مجلة نقابة المحامين، 2001، ص1916. وكذلك عدل عليا رقم 204/309، 1973، منشور في مجلة نقابة المحامين، 2005، ص50.
 - (3) أشرف رمضان عبد الحميد، حياذ القاضي الجنائي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص54.

ويختلف نطاق تطبيق هذا المبدأ باختلاف النظام التأديبي المطبق في ظلّه حسب التفصيل

التالي:

1- نظام التأديب الرئاسي :

وهو نظام تأديبي فردي، يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية، بسيطة كانت أم جسيمة، ودون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها، ويقوم على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية، أو امتداد لها، فالتأديب هو الوسيلة التي تكفل سير العمل في المرافق العامة، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا كانت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه، يقدر أخطاءهم ويوقع عليهم الجزاءات المناسبة. ومن الدول التي أخذت بهذا النظام إنجلترا والولايات المتحدة⁽¹⁾.

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

(1) منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط1، 1984 مطبعة الشرق ومكنتها، عمّان، الأردن، 1984، ص216.

إلا أن التساؤل قد أثير عن مدى أحقية الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء في إجراء

التحقيق بنفسه ؟

ذهب رأي في الفقه إلى أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والانتهاج وتوقيع الجزاء لما في ذلك من جمع بين سلطة الانتهاج والإدانة، وإخلال بمبدأ الحياد، إلا أن عيب عدم الصلاحية عيب شخصي لا يمتد إلى الجهة الإدارية التي يرأسها، ولذلك يتعين في هذه الحالة على الرئيس الإداري أن يعهد بإحدى السلطتين لغيره⁽¹⁾.

بينما ذهب رأي آخر للقول بجواز تولي الرئيس الإداري وحده الانتهاج والتحقيق وتوقيع الجزاء، حيث يتعذر في هذا النوع من التأديب الرئاسي أعمال مبدأ الحيادة بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانته صاحب الشأن في هذه الحالة على الطعن في القرار بعد صدوره فعلاً⁽²⁾.

أما الرأي الثالث فلا يجد مانعاً قانونياً من قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء، استناداً إلى كون التأديب الذي يمارس عن طريق الجهة الإدارية المختصة ليس عملاً قضائياً، بل هو مجرد إمتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ ودفع عجلة العمل في المرفق الذي يشرف المسئول الإداري على تسييره، و مع ذلك فإن مقتضيات الملائمة، خاصة في الظروف العادية، تستدعي أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى، غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، وتحصيماً للرئيس الإداري من التأثر

(1) السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1966، ص527. وكذلك سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1963، ص527.

(2) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص245.

باعتبارات معينة تكونت لديه أثناء التحقيق، وقبل أن تكتمل كافة مقوماته من ناحية أخرى، فالأمر إذاً يتعلق بالملاءمة لا بالمشروعية⁽¹⁾.

2- نظام التأديب شبه القضائي:

يمثل التأديب شبه القضائي أو توقيع الجزاء من خلال مجالس التأديب، أسلوباً أكثر تقدماً من سابقه في تطبيق ضمانات هيئة التأديبية، حيث لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجالس التأديب من سبق له القيام بأي من أعمال التحقيق أو الاتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها إستثناء، عندما يتولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب مع أن من اختصاصه توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالاته إلى المحاكمة التأديبية، بشرط ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق⁽²⁾. والى ذلك اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أنه إذا أجرى موظف تحقيقات أولية لا يوجبها القانون بحق المشتكى عليه، فلا يمتنع على الذي قام بها أن يشترك في المجلس التأديبي⁽³⁾.

وقد تباين الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا حول اشتراك الرئيس الإداري الأعلى في تكوين هيئات التحقيق والمحاكمة. فقد قضت في بداية الأمر بعدم مشروعية اشتراك الرئيس الإداري في تكوين مجلس التأديب بأنه "أما بخصوص اشتراك وكيل وزارة العدل في المجلس القضائي الذي أصدر القرار المطعون فيه فإننا نفر مبدئياً وجهة نظر المستدعي من أن مبادئ العدالة تتطلب أن لا يشترك في الحكم من كانت له صفة المشتكي - ولهذا فإن اشتراك وكيل

(1) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، 1979، ص542.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط1، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003، ص186.

(3) عدل عليا رقم 67/57، منشور على مجلة نقابة المحامين، العدد 10-12، 1967، ص1068.

الوزارة في المجلس يشكل مخالفة قانونية بالمعنى الدقيق تستطيع معها إبطال القرار من أجل هذا السبب وحده"⁽¹⁾. ولكنها للأسف عدلت عن اجتهادها السابق رغم ما ينطوي عليه من ضمانات قانونية، فقد قضت بأنه "أما كون نظام الخدمة المدنية في المادة 115/ب قد أناط بالوكيل صلاحية إيقاع عقوبات تأديبية بحق موظفي الصنف الثاني في حالات معينة، فإن ذلك لا يمنعه من أن يكون رئيساً للمجلس التأديبي ما دام أن موضوع الدعوى التأديبية المقامة ضد المستدعي خارج عن نطاق تلك الحالات. ولذلك يكون الطعن في قرار الإدانة بالاستناد لهذا السبب غير وارد"⁽²⁾.

وفي التشريع الإماراتي ووفقاً للمادة 82 من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية التي نصت على أن (تشكل في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى "لجنة المخالفات" يناط بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون). والتساؤل المثار في هذا المقام، هل يعتبر التأديب في ظل نظام "لجنة المخالفات" المطبق في دولة الإمارات رئاسياً أم شبه قضائي؟ وعليه؛ هل تطبق على أعضاء هذه اللجان أحكام الحيادة في النظام الرئاسي "حيث لا يوجد فصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء"، أم تطبق عليهم أحكام الحيادة وفقاً للنظام شبه القضائي "حيث يتوجب الفصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء"؟

من المعلوم أن مجالس التأديب وإن لم تكن محاكم قضائية بالمعنى الدقيق - إلا أن لها من تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها، ومن نهائية قراراتها، ما يباعد بينها وبين التنظيمات الإدارية العادية، ويقترّب بها من المحاكم القضائية .. ولذلك يُطلق عليها البعض "الهيئات

(1) عدل عليا 1974/6/27، منشور على مجلة نقابة المحامين، 1953، ص91.

(2) عدل عليا 1974/6/27، منشور على مجلة نقابة المحامين، 1974، ص809.

الإدارية ذات الاختصاص القضائي"، فهي من حيث التشكيل تغلب عليها الصفة الإدارية، وهي من حيث الإجراءات ونهائية القرارات يغلب عليها الطابع القضائي⁽¹⁾.

وفي تقدير الباحث فإن النظام الذي تبناه المشرع الإماراتي ليس نظاماً شبه قضائي بالمعنى الدقيق، ذلك أنه لا يوجد فصل واضح بين سلطتي التحقيق وإيقاع الجزاء، ولذلك فإن هذه اللجان ومن خلال نص المادة 82 من مرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية تقوم بالتحقيق مع الموظف بنفسها، ومن ثم تقوم بتوقيع الجزاء عليه، لذلك فهذه اللجان تجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء.

3- نظام التأديب القضائي:

في ظل هذا النظام من التأديب والذي يتم من خلال محاكم مخصصة تتمتع باستقلال تام عن جهة الإدارة، ويكون تشكيلها قضائياً بحتاً، تسري على أعضائها أحكام الرد وعدم الصلاحية تأكيداً لاحترام مبدأ الحيادة.

ولذلك فإن الباحث يجد أن الأخذ بنظام التأديب القضائي، أكثر تحقيقاً لمبدأ الضمان، نظراً لأن الوظيفة التأديبية في هذا النظام تكون من اختصاص محاكم ذات صبغة قضائية، تستقل عن جهة الإدارة، وتحقق مبدأ الفصل بين السلطات، ومع أن النظام شبه القضائي قد يحقق هذا المبدأ، إلا أن النظام التأديبي القضائي يتميز بتشكيله من عناصر قضائية، وتطبيقه للإجراءات القضائية، مما يزيد من تحقيق مبدأ الضمان.

(1) عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية المرجع السابق، ص 121.

ومع ذلك فإن مسؤولية الرئاسات الإدارية عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها، وقدرتها على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة، وتقدير العقوبة الملائمة لها⁽¹⁾، يجعل من الأهمية بمكان أن تعطى السلطات الرئاسية جانباً من الاختصاصات التأديبية، ولذلك نجد معظم الدول تمنح السلطة التأديبية بالنسبة للعقوبات الخفيفة إلى الرئيس الإداري، لمواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة وحزم، بينما تجعل العقوبات الجسيمة من اختصاص المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب.

ومع ذلك يهيب الباحث بالتشريعين محل المقارنة إلى تفعيل مبدأ الحيادة وتعزيز مظاهرها والتي تتجلى بصفة أساسية في نظام التأديب القضائي نظراً لأن هذا النظام من شأنه أن يحقق مبدأ الحياد وجميع مظاهره.

(1) نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، عمان، الأردن، 1996، ص191-192.

المبحث الثاني

الضمانات المتعلقة بالعقوبة المترتبة على التحقيق

إذا كان الباحث قد انتهى إلى ضرورة حيدة جهة التحقيق كإحدى الضمانات التي لا غنى عنها للموظف أثناء التحقيق، إلا أن تلك الضمانة لا تكفي بمفردها لأن يصدر قرار الجزاء عادلا. ولتحقيق تلك الغاية لا بد وان تساندها ضمانات أخرى موضوعية تتمثل في: شرعية العقوبة، ووحدة تناسب الجزاء التأديبي، وأخيرا تسبب الجزاء.

وتأسيسا على ما تقدم سيقسم الباحث الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني: وحدة وتناسب الجزاء التأديبي.

المطلب الثالث: الضمانة المتعلقة بتسبب القرار التأديبي.

المطلب الأول

مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

لكي نكون بصدد عقوبة تأديبية عادلة، تنال من شخص الموظف العام الذي ثبت نسبة المخالفة التأديبية إليه، يجب أن تكون المخالفة التأديبية المنسوبة إلى جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة، وتستحق العقاب.

وسيتناول الباحث في هذا المطلب مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية وضوابطه في التشريعين محل المقارنة الأردني والإماراتي، وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: ضوابط مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

يقصد بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أياً كانت هذه السلطة أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية عقاباً لم يقرر تشريعاً. ومعنى ذلك أنه يجب أن تكون العقوبة التي تنزل بمرتكب المخالفة التأديبية بين العقوبات المنصوص عليها صراحة، بحيث لا يجوز لسلطة التأديب توقيع عقوبة من غير هذه العقوبات⁽¹⁾.

وبالرغم من حصر العقوبات بحيث لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع عقوبة غير واردة في النص دون أن تكون هناك عقوبة محددة للفعل المرتكب الذي يمثل المخالفة التأديبية، إلا أن ذلك قد أوجد خلافاً وقليل من قيمة مبدأ شرعية العقوبات التأديبية قياساً على النحو المقرر بالقوانين الجنائية، بأن يكون لكل فعل عقوبة محددة⁽²⁾، ولكن المشرع التأديبي قلل من قيمة مخالفة مبدأ تحديد العقوبة التأديبية بعدة أمور منها:

1- أنه حدد السلطة المختصة بالتأديب على سبيل الحصر فلم يتركها لكل الرؤساء.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 15.

(2) محمد عصفور، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 72.

2- كما أنه قام بتفريد العقوبات من حيث شدتها ولينها، ومن حيث أشخاص مرتكبيها ودرجاتهم الوظيفية.

3- كما أنه سمح بوضع لوائح تأديبية تتضمن الجرائم والعقوبات المقررة لها⁽¹⁾.

ومما تقدم يتضح أن مبدأ الشرعية يتكون من شقين:

- الأول: موجه إلى سلطات الدولة ذاتها، ومضمونه أن القانون وحده هو الذي يستطيع أن يقرر بطريق مباشر أو غير مباشر عقوبة "ما".
- الثاني: موجه إلى القاضي ومضمونه: أن القاضي لا يتمتع بحرية في تطبيق العقوبة، بل هو مقيد بما هو مقرر في القانون.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن مبدأ الشرعية المتعلق بالعقوبة التأديبية متحقق بشقه الأول فقط، أما الشق الثاني فإنه يصعب الأخذ به في مجال التأديب الذي قام في صورته التقليدية على أساس مغاير للنظام الجنائي مفاده التسليم للسلطة التأديبية باختصاص تقديري واسع في اختيار العقوبة التي يرى من يحكم بها أنها أكثر ملاءمة للحالة المطروحة.

ويترتب على تقرير مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية عدة نتائج أهمها: ⁽²⁾

- 1- أنه لا يجوز ابتداء عقوبات جديدة غير المنصوص عليها وقت وقوع الجريمة التأديبية، فلا يجوز إضافة أي أنواع أخرى من العقوبات ولو كانت أخف أو كانت برضاء الموظف.

(1) ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2001، ص 562.

(2) انظر بشأن تلك النتائج، عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع

السابق، ص 417. وخميس السيد إسماعيل، الإخلال بحق المتهم في الدفاع، المرجع السابق، ص 11.

2- كما أنها شخصية لا تصيب إلا المتهم وشركاءه من العاملين إذا شاركوه في الذنب الإداري.

3- كما أنها لا تمس إلا الحقوق والمراكز الوظيفية بمعنى أنها لا تتال من الحرية الشخصية للعامل.

ومن خلال الرجوع إلى نص المادة 141 من نظام الخدمة المدنية الأردني تبنى المشرع الأردني هذا المبدأ من خلال إيراد صوراً للعقوبات التأديبية نص عليها صراحة، يتعين على سلطة التأديب أن تتقيد بها من حيث نوع العقوبة ومقدارها، وفي ذات الاتجاه سار المشرع الإماراتي في المادة 83 من مرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية حيث نصت هذه المادة على أن (1- تكون جزاءات المخالفات التي يجوز توقيعها على الموظف وفقاً للتالي :

أ- لفت النظر الخطي.

ب- الإنذار الخطي.

ج- الخصم من الراتب الأساسي بما لا يجاوز أجر عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا يجاوز ستين يوماً في السنة.

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

2- يتم توقيع الجزاء المناسب على الموظف حسب جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة).

وعليه يمكن القول بشأن مبدأ شرعية العقوبات التأديبية، أنه يجب أن تكون العقوبة التأديبية منصوصاً عليها صراحة وأن يتطلب لتوقيع هذه العقوبة صدورها من السلطة المختصة بذلك، وأن تتقيد الجهة القائمة بالتأديب بحدود النص التشريعي من حيث نوع العقوبة

ومقدارها، مع ضرورة كون العقوبة صريحة فلا يجوز سترها خلف إجراءات تنظيمية، لأنه في هذه الحالة تعد عقوبة مستترة لا يقرها القانون.

الفرع الثاني: ضوابط مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

إذا كانت شرعية العقوبة التأديبية تتميز بأنها لا يوجد فيها تحديد دقيق بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية المقررة لها، بمعنى أنه لا توجد جريمة محددة يقابلها عقاب محدد، أي أنه ثمة قدر من الحرية للجهة القائمة بالتأديب في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون. الأمر الذي يستتبع أن تكون هناك قيود وضوابط للعقوبة التأديبية تتمثل في ما يلي:

1- الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للعقوبة:

وذلك من حيث نوعها ومدتها، فيجب ألا تتجاوز الإدارة هذه العقوبة سواءً من حيث النوع أو المقدار، فكل قرار بتوقيع عقوبة غير واردة في التشريع يكون باطلاً لمخالفته القانون، فلا يجوز مثلاً معاقبة العامل بتأخير أقدميته أو الخصم من إجازته العارضة أو الدورية أو حرمانه من المرتب مدة معينة.⁽¹⁾

وقد تبنى المشرع الأردني وكذلك الإماراتي هذا الضابط من ضوابط مبدأ الشرعية حيث لم يجر المشرع الأردني الحسم من الراتب الشهري الأساسي ما يزيد عن سبعة أيام في الشهر وفقاً للمادة 141 من نظام الخدمة المدنية. وبدوره لم يجر المشرع الإماراتي هذا الحسم بما

(1) انظر عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 417.

يتجاوز أجرة عشرة أيام عن كل مخالفة وبما لا يجاوز ستين يوماً بالسنة وفقاً للمادة 83 من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية .

ويلاحظ من خلال النصوص السابقة أن المشرع - سواء الأردني أو الإماراتي - لم يضع حدين للجزاء لكي تمارس السلطة التأديبية سلطتها التقديرية لإنزال العقوبة بينها، أسوة بما هو سائد في الميدان الجنائي، بل حدد فقط الحد الأعلى لأنواع العقوبات التي أوردتها حصراً. ويمكن الاستنتاج من ذلك أن الهدف الأساسي من وضع هذا الحد هو توفير ضمانات للموظف بترك السلطة التأديبية تخفف من مقدار العقوبة وفقاً لما تراه ملائماً استناداً لسلطتها التقديرية، وعدم إبقاء هذه السلطة محررة من كل قيد بشأن الحد الأعلى للعقوبة، حتى لا تتركب متن الشطط في الغلو والقسوة.

2- تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً:

إذا كانت العقوبات الجنائية قيد على الحريات - وهي كذلك - فإن العقوبات التأديبية قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح، ومن هنا؛ فلا يجوز أن تجد العقوبات التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية مكاناً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، ولا مجال لإعمال أدوات القياس والاستنباط، فلو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده، فيسوغ للسلطة التأديبية على سبيل المثال أن تحكم على موظف بالوقوف عن العمل مدة سنة بدون مرتب، في حين أن القانون يقضي بأن لا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر، ثم يقال بعد ذلك أن السلطة التأديبية كانت تملك الحكم بالعزل، فيجوز من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل لمدة سنة!!⁽¹⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 19/5/1962، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص879، بند 83. مشار إليه لدى عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص24.

والقياس عبارة عن وسيلة تهدف إلى استكمال ما يشوب القانون من نقص عن طريق إيجاد الحل لمسألة لم ينظمها القانون وذلك من خلال استعارة الحل الذي قرره القانون لمسألة مماثلة لها. ولذلك فالقياس لا يتم من خلال استخلاص إرادة القانون في إطار الصيغة التي أوردتها، بل إنه يفترض أن القانون لم ينظم المسألة محل البحث ولم يقدم لها مباشرة الحل الواجب التطبيق⁽¹⁾.

وتطبيقاً لقاعدة " لا عقوبة إلا بنص " فلا يجوز للسلطة التأديبية استخدام القياس من أجل خلق عقوبة جديدة لم ينص عليها المشرع صراحة.

ويرى جانب من الفقه أن مبدأ حظر القياس لا يطبق بالنسبة للنصوص التي من شأنها إلغاء الجرائم أو العقوبات، أو تخفيف العقوبات القائمة، وكذلك النصوص التي تقرر وجهاً للإباحة أو لامتناع العقاب – أسوة بما هو مطبق في المجال الجنائي⁽²⁾.

إلا أن مجال إعمال هذا الاستثناء في التأديب أكثر ضيقاً من إعماله في النطاق الجنائي، وقد يقتصر على تلك الحالة التي تتحدد فيها الجرائم وما يقابلها من جزاءات بموجب لوائح تأديبية تتضمن ذلك صراحة، إلا أن الأصل في الجرائم التأديبية – كما ذكرنا سابقاً – أنها ليست محددة حصراً، كما أن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بإيقاع العقوبة التأديبية من عدمه، ومقدار هذه العقوبة، كل ذلك خلافاً للتحديد المطبق في المجال الجنائي، ومن هنا يجد الباحث أن العلة التي استوجبت القياس في المجال الجنائي – الضرورة واستكمال النقص في التشريع – غير قائمة في مثل هذه الحالة، فمثلاً لا يتفق القول بأن على السلطة التأديبية إعمال

(1) عصام عفيفي حسيني عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص44.

(2) عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر، ص45.

القياس لتبني سبباً من أسباب تخفيف العقوبة، وهي ليست مقيدة بالأصل بعقوبة محددة للمخالفة المرتكبة، بل تملك السلطة التقديرية لتحديد العقوبة الملائمة، وذلك بطبيعة الحال ما لم نكن أمام لوائح جزاءات تحدد المخالفات التأديبية وما يقابلها من جزاءات، ففي هذه الحال فقط يمكن إعمال القياس بشروطه وضوابطه لتطبيق سبب من أسباب الإعفاء أو تخفيف العقوبة.

3_عدم جواز اللجوء للعقاب المقنع:

العقوبات التأديبية المقنعة إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام، لهذا تتمثل هذه العقوبات بإجراءات إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف⁽¹⁾.

فقد تصدر الإدارة قراراً متصلاً بإجراءات الإدارة التنظيمية، كنقل أو نذب أو إلغاء وظيفة، على سند أن ذلك بغرض تحقيق مصلحة المرفق، فإذا كشفت ملابسات إصدار هذا القرار أنه قد صدر بدافع توقيع جزاء على الموظف، وقع هذا الجزاء باطلاً لكونه جزاءً مقنعاً، ولا يغير من ذلك ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية تستدعي المؤاخذه، حيث أن توقيع الجزاء على الموظف له إجراءات وضمائم تكفل له إبداء دفاع قد يمكنه من دحض الاتهام⁽²⁾.

ولكي يعتبر القرار الإداري جزاءً تأديبياً مقنعاً، يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته، ومثل هذا القرار يكون قراراً تأديبياً

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص537.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص25.

صدر مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء، إذ فضلاً عن أنه صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب، فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً⁽¹⁾.

وقد سايرت محكمة العدل العليا الأردنية ذات النهج في إلغاء القرارات التأديبية المقنعة، حيث قضت بأنه إذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل والظروف التي عاصرت صدوره أن رجل الإدارة قد استهدف غاية خلاف المصلحة العامة، يصبح القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع، وبالتالي يتعين إلغاء قرار النقل المطعون فيه لأن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات التأديبية⁽²⁾.

المطلب الثاني

وحدة وتناسب الجزاء التأديبي

من النتائج التي رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قاعدة "عدم جواز العقاب عن الفعل الواحد مرتين"⁽³⁾. لذلك فمن المسلم به عدم جواز معاقبة الموظف عن ذات المخالفة الإدارية مرتين، ومن ثم فلا يجوز الجمع بين عقوبة الخصم من المرتب وعقوبة الإنذار بالفصل.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 509، لسنة 17 ق جلسة 1976/5/29، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة (م.س) ص 124-125.

(2) عدل عليا رقم 88/147، بتاريخ 1988/12/31، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1989، ص 2373.

(3) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 448.

من جهة أخرى إن الأصل في العقوبة هو معقوليتها، فلا يكون التدخل بها إلا بقدر لزومها نأياً بها أن تكون إيلاًما غير مبرر يؤكد قسوتها في غير ضرورة⁽¹⁾.

وتأسيساً على ما تقدم سيتناول الباحث في الفرعين الآتيين هاتين الضمانتين من ضمانات التحقيق على النحو الآتي:

الفرع الأول: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: مبدأ تناسب بين العقوبة والمخالفة.

الفرع الأول: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية:

يعني هذا المبدأ أن لا يعاقب الموظف بأكثر من جزاء تأديبي واحد عن المخالفة الواحدة. وهو من المبادئ التي ينبغي مراعاتها، سواء من قبل المشرع أو السلطات التأديبية، لأن فرض جزاءين تأديبيين أصليين عن مخالفة واحدة أمر ينم عن سياسة تحكّمية، بعيدة عن قواعد العدل والمنطق، لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ، ومضاعفة الزجر بدون مبرر، الأمر الذي لا يحقق الهدف من الجزاء، وإنما يعبر عن مسلك معيب⁽²⁾.

ولم تغفل معظم التشريعات الوظيفية ومنها التشريع الأردني والإماراتي النص على هذا المبدأ صراحةً، تأكيداً لأهمية ولضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة، ولما يقدمه من ضمانة هامة في مجال المساءلة التأديبية للموظف، وحسناً فعل كلا التشريعين محل المقارنة في ذلك، حيث نصت المادة 3/140 بوجوب توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه

(1) سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2008، ص188.

(2) منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق ومكتبتها، المرجع السابق، ص159.

ومنها (3- عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف).

وبذات الاتجاه سار المشرع الإماراتي في المادة 3/81 من مرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية التي ينصت على أنه (لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء).

وحتى نكون أمام تعدد للجزاءات التأديبية بالمعنى القانوني فلا بد من تحقق مجموعة من الشروط، وهي ما يلي:

أولاً: أن يتم عقاب الموظف بجزاءين أصليين قائمين في الواقع والقانون:

يقصد بحظر تعدد العقوبات الأصلية، تلك العقوبات التي يكون هدفها المباشر هو العقاب وتوقع استقلالاً، ولا يعلق الحكم بها على عقوبة أخرى. ولذلك لا يسري هذا الحظر على حالة اقتران عقوبة تبعية أو تكميلية بالعقوبة الأصلية. أي تلك العقوبات التي لا تستهدف العقاب مباشرة، وإنما تأتي تبعاً لحكم بعقوبة أصلية أو استكمالاً لها، لأن تلك العقوبات لا تعدو أن تكون جزءاً من العقوبة الأصلية، وليست عقوبات مستقلة أو قائمة بذاتها⁽¹⁾.

وقد أشارت محكمة العدل العليا الأردنية إلى جواز الجمع بين العقوبة الأصلية والتبعية حين قضت بأنه "أما القول بأنه لا يجوز فرض عقوبتين على فعل واحد خلافاً للقواعد العامة والمبادئ الجزائية، وأن هناك غلواً في إيقاع العقوبة فغير وارد، ذلك لأن قرار حجب الزيادة السنوية عن القاضي صدر بمقتضى المادة 120 فقرة "ب" من قانون استقلال القضاء والتي أجازت إصدار

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص55.

قرار حجب الزيادة عند فرض العقوبات المذكورة في الفقرات "أ، ب، ج" من المادة 29 من قانون استقلال القضاء من المجلس التأديبي، إذ أن هذا المجلس سبق أن فرض عقوبة الإنذار وفق أحكام الفقرة "ب" المذكورة فإن من حقه أن يقرر حجب الزيادة السنوية عن القاضي تبعاً لعقوبة الإنذار وهو إجراء تستقل بملاءمته الإدارة ولا نجد فيه غلوًا في إيقاع العقوبة⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، فإنه لا يمكننا القول بوجود تعدد للجزاءات ما لم نكن أمام أكثر من جزاء أصلي قائم في الواقع والقانون" ويتحقق ذلك من خلال صدور قرار تأديبي واحد بجزائين أصليين أو أكثر، وكذلك في حالة وجود جزاء سابق قائم واقعاً وقانوناً ثم صدور جزاء آخر بسبب نفس المخالفة التي وقع عنها الجزاء الأول. أما إذا انتهى الوجود الواقعي والقانوني للجزاء الأول فيجوز توقيع جزاء آخر ولا يعد ذلك تعددًا في الجزاء⁽²⁾. ويتحقق ذلك في حالة إلغاء قرار الجزاء لعييب في الشكل أو سحبه من قبل الجهة الإدارية المختصة بذلك.

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن (قرارها السابق بإلغاء قرار مجلس الوزراء المتعلق باتخاذ إجراءات تأديبية بحق المستدعي، قد ألغى القرار المطعون به لعييب في شكل القرار، بما لا يمنع أن يعاقب مرة أخرى عن ذات الأفعال دون أن يعد ذلك خروجًا على قاعدة عدم تعدد العقوبات بسبب أن الحكم لم يصدر لأن الموظف بريء مما أسند إليه أو أن ما ارتكبه لا يشكل جريمة تأديبية بل كان لعييب شكلي لا يمس صلب الموضوع)⁽³⁾.

(1) عدل عليا 1985/7/9، مجلة نقابة المحامين، السنة 1985، ص 1742، منشورات مركز عدالة.

(2) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 453.

(3) عدل عليا رقم 83/65، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 4، 1984، ص 491.

ثانياً: وحدة الموضوع:

إن توقيع جزاءين من طبيعة واحدة عن ذات الأفعال يشكل عقاباً عن الخطأ أكثر من مرة، وهذا هو تعدد الجزاءات، أما إذا اختلف موضوع الجزاءين فلا تعدد في هذه الحالة حتى لو كان سببها واحد⁽¹⁾.

ولذلك فإذا تعدد الجزاء لا يبهر قانوناً الا حين يتم مجازاة الموظف بعقوبتين كل منهما ذات طابع تأديبي. وتأسيساً على ما سبق لا يمكن أن نكون بصدد تعدد للجزاء في حالة إيقاع جزاء تأديبي وآخر جنائي، فإذا كان فعل الموظف يشكل مخالفة تأديبية وبذات الوقت جريمة جنائية، فإن مجازاة الموظف جنائياً لا يعد بمثابة تعدد للجزاء، وذلك لاستقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية⁽²⁾.

وفي هذا الاتجاه نصت المادة 1/81 من مرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية الإماراتي والتي جاء فيها (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).

وبذات الاتجاه سار المشرع الأردني في المادة 148/أ التي نصت على أن (إذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ

(1) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص455.

(2) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص529 وما بعدها.

أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده).

ثالثاً: وحدة السبب "ذات الوقائع":

يقصد بوحدة السبب، أن يكون الجزاء التأديبي الثاني قائم على نفس الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الأول، ولا توجد هذه الوحدة عندما تختلف الوقائع المادية التي يقوم عليها الجزاء الثاني عن تلك التي سبب بها القرار الأول، والذي لا يجوز طبقاً لقاعدة عدم تعدد الجزاء "وحدة الجزاء" عقاب الموظف عن نفس الوقائع التي سبق عقابه عليها إذ في هذه الحالة يوجد جزاءين سببهما واحد، أما إذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة فإن لسلطة التأديب أن تستعمل سلطتها التأديبية قبلها⁽¹⁾.

وقد أكدت محكمة العدل العليا على عدم مشروعية عقاب الموظف عن الفعل مرتين فقضت بأنه "إذا عاقب عميد كلية الحقوق المستدعية على المخالفة الصادرة عنها، فيمتنع على لجنة التأديب أن تعاقبها على ذات المخالفة ..."⁽²⁾.

(1) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص458.
(2) عدل عليا رقم 80/38، منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 4، 1981، ص18 منشورة بمجموعة نعمان الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمس وعشرين عاما "1997-1992"، الدار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، 2001.

الفرع الثاني: مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة:

يقتضي هذا المبدأ وجوب مراعاة الملائمة بين درجة خطورة المخالفة ونوع الجزاء المفروض ومقداره، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب للذنب المرتكب بعيداً عن الغلو والتعسف⁽¹⁾، أو التهاون والإسراف في اللين والشفقة.

وتكمن أهمية المعقولية في اختيار الجزاء في أن فلسفة العقاب التأديبي تطورت كثيراً عن السابق، فالموظف المذنب لم يعد ينظر إليه كمجرم يجب بتره من المجتمع الوظيفي، وإنما أصبح ينظر إليه كشخص بحاجة إلى التقويم والإصلاح. وعلى ضوء ذلك اتجهت فلسفة العقاب إلى استعمال العديد من الوسائل التي من شأنها تهذيب الموظف وإصلاحه بل والعفو عنه إذا كان ذلك في مصلحة المرفق.

وقد تبني المشرع الأردني هذا المبدأ صراحةً في المادة 4/أ/140 حيث نصت على أن (النتاسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف). ولا نظير لهذا النص في التشريع الإماراتي.

والأصل أن السلطة التأديبية تملك تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة أن لا يشوب استعمالها "غلو" أي عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره فإذا كان الجزاء التأديبي لا يتناسب تناسباً

(1) منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص146.

ظاهرياً مع الخطأ الذي ارتكبه الموظف فإنه يكون مشوباً بمخالفة القانون ويخرج من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية⁽¹⁾.

ففي إطار القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية ألغت محكمة العدل العليا الاردنيه عدداً من القرارات الإدارية استناداً إلى فكرة الغلو وعدم تناسب الجزاء مع الفعل المرتكب، حيث قررت المحكمة أن إيقاع عقوبة الفصل على المستخدم بوظيفة حارس لدى مؤسسة عالية بسبب إدخاله أحد وكلاء السياحة والسفر إلى مكتب المبيعات بغية الاطلاع على فاكس يخصه خارج أوقات الدوام الرسمي ظاناً أنه من موظفي المؤسسة واستضافة شقيقه في المكتب أحياناً يجعل القرار مشوباً بالغلو في العقوبة ومستوجب الإلغاء.⁽²⁾

فمن حق المحكمة أن تراقب ملاءمة العقوبة المفروضة مع الفعل المرتكب وفيما إذا كان هناك غلواً في العقوبة، وهي تؤكد على ذلك بقولها أنه إذا كانت المصالحة قد عقدت بين الطرفين وأسقط المشتكي حقه الشخصي فإن ذلك يشير إلى عدم الملاءمة بين درجة الذنب الذي ارتكبه المستدعي والعقوبة المفروضة؛ فالغلو في العقوبة من العيوب التي تتال من مشروعية القرار الإداري وتشكل نوعاً من أنواع إساءة استعمال السلطة.⁽³⁾

كما يلاحظ أن المحكمة تستند إلى فكرة الغلو لوحدها وتعتبرها كافية لإلغاء القرار الإداري فهي تقول في ذلك "إن القرار المشكو منه قد صدر موافقاً للقانون وغير مشوب بأي عيب... إلا أن المحكمة وبما لها من صلاحية في مراقبة مقدار العقوبة المفروضة وما إذا

(1) جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص282.

(2) عدل عليا رقم 2000/334 صادر بتاريخ 2000/10/31، مجلة نقابة المحامين السنة 2001، ص134.

(3) عدل عليا رقم 1998/200 صادر بتاريخ 1998/10/7، المجلة القضائية سنة 1998 ص10/903.

كانت تتلاءم والذنب الإداري المقترف تجد أن هناك غلواً في العقوبة المفروضة على المستدعي وعليه فالقرار الطعين يكون حقيقاً بإلغاء من حيث مقدار العقوبة فقط. (1)

وتستند المحكمة في معرض تبريرها لإلغاء مثل تلك القرارات في حالة عدم الملاءمة الظاهرة إلى أن نتائج عدم الملاءمة تلك تتعارض مع النظام التأديبي وهي بوجه عام تأمين سير المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذ انطوى الجزاء على مفارقة صارخة بين الذنب وما يقابله من عقاب، وتأسيساً على ذلك وجدت المحكمة أن عقوبة الحسم من الراتب لا تتناسب مع ما ارتكبه المستدعي من خطأ يتمثل في عدم دقته في احتساب الرسوم الجامعية المفروضة حيث قضت بأن "إيقاع عقوبة الحسم من راتب المستدعي (وهي عقوبة تأتي في الدرجة الثالثة من حيث ترتيب العقوبات المنصوص عليها في نظام الموظفين) مغالاة في عقابه بالنظر إلى ظروف القضية والخطأ المنسوب إليه الذي ساهم في خطأ كلية العلوم التربوية، بالإضافة إلى أن أمر الطالبة المذكورة اكتشف أخيراً واتخذت الجامعة الإجراءات الكفيلة بتحصيل فرق الرسوم منها الأمر الذي تجد معه المحكمة أن العقاب المفروض على المستدعي لا يتلاءم مع درجة وخطورة الذنب الإداري المنسوب إليه.. وبذلك يكون القرار خرج عن المشروعية ويستوجب الإلغاء". (2)

بالمقابل وجدت المحكمة أن بعض القرارات الإدارية المتعلقة بالعزل لم تنل منها فكرة الغلو، فتكرار المستدعي في مؤسسة عالية فعل السرقة ثلاث مرات يجعل من القرار الصادر عن مدير مؤسسة عالية بعزله من الخدمة بناءً على تنسيب لجنة شؤون الموظفين المستند إلى

(1) عدل عليا رقم 1998/511 صادر بتاريخ 1999/6/22، منشور في المجلة القضائية سنة 1999، ص 6/585.

(2) عدل عليا رقم 2000/94 صادر بتاريخ 2000/6/28، منشور في المجلة القضائية، سنة 2000، ص 6/329.

اعترافه أمامها... فلا غلو في العقوبة لأن العقوبة المفروضة تتناسب والذنب المقترف".(1)
وأقرت المحكمة مبدأ التناسب بين الفعل المرتكب والجزاء في حالة كون المستدعي حاول تهريب ذواكر كمبيوتر CUP وأشرطة CD بطريقة غير مشروعة واعترافه بهذا الفعل يجعل من عقوبة العزل في محلها. (2)

كما قضت المحكمة أنه إذا كانت المخالفة المسلكية باستبدال المستدعي وصلي الأمانة الذين سلمهما له موكله بشيكات من خصم موكله وتعهد للخصم بعدم ملاحقته جزائياً وأسقط حق موكله الشخصي في الدعوى التي أقامها ضد خصم موكله بدون موافقة الموكل، وجدت المحكمة في كل ذلك أن عقوبة منع المستدعي (المحامي) من مزاولة المهنة لمدة 3 سنوات لا يتناسب والمخالفات المرتكبة من قبله ويشوبها الغلو مما يتعين إلغاؤه. (3) كما اعتبرت المحكمة أن الحكم بإدانة المحامي المتدرب لاستخدامه صفة المحامي دون أن يلحقها بكلمة "متدرب" وقيامه بتوجيه إشعارات ذيلها بتوقيعه بصفته محامياً ومن ثم منعه من مزاولة المهنة لمدة سنة يتفق وأحكام القانون ولا يرد الطعن بأن العقوبة مشوبة بعيب الغلو إذ أن العقوبة المحكوم بها هي الحد الأدنى المنصوص عليها في المادة (33) من قانون نقابة المحامين. (4)

وليس من السهولة بمكان استجلاء موقف القضاء الإداري الإماراتي بشأن رقابته على مدى تناسب الإجراءات المتخذ من عدمه، نظراً لندرة القرارات الإدارية في هذا الشأن، إلا أنه وفي ضوء ما تمكنا من الحصول عليه من تلك القرارات يبدو أن القضاء الإداري الإماراتي على الأقل لا ينكر هذه الفكرة وقد تبنى فكرة الغلو في العقوبة التأديبية في إطار الوظيفة

(1) عدل عليها رقم 99/44 صادر بتاريخ 12/12/1999، مجلة نقابة المحامين السنة 2000، ص 759.

(2) عدل عليها رقم 99/613 صادر بتاريخ 31/5/2000 منشورات مركز عدالة.

(3) عدل عليها رقم 2002/186 صادر بتاريخ 30/9/2002، مجلة نقابة المحامين السنة 2003، ص 3.

(4) عدل عليها رقم 2002/293 صادر بتاريخ 22/10/2002، مجلة نقابة المحامين السنة 2003، ص 2003.

العامّة في النذر اليسير من قراراته، وقد ورد في أحدها الحيثيات التالية⁽¹⁾، والتي تدور حول إيقاع عقوبة إنهاء الخدمة على موظفه بسبب الغياب ليوم واحد معتبرة أن ذلك يعد من قبيل الشطط في استعمال السلطة وتقول المحكمة في ذلك "... تتمثل أوجه الشطط في أن الانقطاع الفعلي للمستأنف ضدها عن العمل لم يكن إلا ليوم واحد، وأن المستأنف ضدها قدمت عذراً طبياً جدياً يبرر انقطاعها وأن الإنهاء تم أثناء فترة الإجازة المرضية، ولا يصحح هذا العيب ما تمسكت به وزارة التربية والتعليم ووزارة المالية والصناعة من أن المستأنف ضدها لم تخطر جهة عملها بعذرها المرضي، فهذا الإخطار وإن كان واجباً على الموظف إجراؤه حسب ما تقضي به المادة (46) من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية إلا أن التراخي في إجراؤه لا يعدو أن يكون مخالفة إدارية تستوجب مجازاة الموظف عنها تأديبياً لكنه ليس سبباً لإنهاء الخدمة.

وحسناً فعل القضاء الإداري الإماراتي في هذا التوجه، والذي نأمل أن يكون هذا القرار نقطة انطلاق لمرحلة بناء قضائي جديد تظهر فيها اجتهادات القضاء الإداري الإماراتي بالشكل الذي تجعل الباحث يفيد من اجتهادها وأحكامها، وعلى الأقل فإن هذا القرار يجعلنا نقول أن القضاء الإداري الإماراتي تبني "فكرة الغلو" كمبدأ عام وأرسى بهذا الحكم نظرية الغلو في تقدير الجزاءات التأديبية؛ ولكن ليس بالمدى الذي وصل إليه القضاء الأردني من خلال تبنيه الصريح والواضح وفي أكثر من اتجاه لفكرة قضاء الغلو التي تمثل في حقيقة الأمر أقصى ما وصلت إليه الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، (2) الأمر يعد ضماناً

(1) محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية، الدائرة المدنية والإدارية الأولى، حكمها في الاستئناف المقيد بالرقم 235 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/5/31.

(2) عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، دار منشأة المعارف بالإسكندرية، ط1، 2004، ص267.

كبيرة لحماية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة وتسلسلها بشكل قد يسلب تلك الحقوق والحريات العامة.

المطلب الثالث

الضمانة المتعلقة بتسبب القرار التأديبي

بداية ثمة فارق جوهري بين تسبب القرار الإداري التأديبي، وبين سببه رغم اتحادهما في الاشتقاق اللغوي، فالتسبب يعني قيام الإدارة ببيان مبررات إصدار القرار، والسبب يعني الحالة الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها⁽¹⁾.

وقد نص المشرع الأردني صراحة على تسبب القرار الإداري التأديبي في نظام الخدمة المدنية في المادة 5/أ/141 منه والتي نصت على أن (تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية).

في حين افنقر التشريع الإماراتي إلى ما يقابل هذا النص في التشريع الأردني، الأمر الذي يعد قصورا تشريعيا ينبغي العمل على تلافيه، ذلك أن تسبب القرار التأديبي يعتبر من الضمانات الهامة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية، حيث أن تسبب القرار التأديبي من شأنه طمأنة الموظف بأنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها، وبالتالي يتحقق أعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي، بما يشتمل عليه هذا القرار من وقائع وأدلة واستخلاصات مما قد يحمل الموظف على الاقتناع بقرار الجزاء، ويساعد بتحقيق الغاية

(1) محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص178. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص231.

منه⁽¹⁾، ويؤدي إلى تقليل دعاوى تجاوز السلطة⁽²⁾، أما إذا لم تكن الأسباب مقنعة للموظف، فيكون له أن يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً⁽³⁾.

ويتضمن تسبب القرار التأديبي ثلاثة عناصر أساسية أجمع الفقه والقضاء الإداريين على

الأخذ بها وهي:

1- تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي: وهذا العنصر للتسبب

يقضي أن تذكر سلطة التأديب الوقائع التي يستند إليها الجزاء بحيث يستطيع

الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقه من مجرد قراءته. وترتيباً

على ذلك لا يكفي لغايات تسبب القرار التأديبي مجرد الاتهامات العامة

والنعوت المرسلة كالقول مثلاً "إن الموظف خرج على مقتضى الواجب

الوظيفي" .. أو أنه "لم يأنأ بنفسه عن مواطن الشبهات.." ⁽⁴⁾.

2- بيان الأسس التي استند إليها القرار التأديبي: وهذا العنصر يقضي أن يتضمن

التسبب الفعل أو الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تعد مخالفة تأديبية، وهي

الأفعال التي تنطوي على الإخلال بواجب من الواجبات المفروضة على

الموظف المحدد في القانون، وهذا يضمن مشروعية القرار التأديبي لأنه استند

إلى أسباب قانونية قائمة وصحيحة .. وعكس ذلك يؤدي إلى الخطأ في فهم

القانون أو الخطأ في تطبيقه على الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي، ويجعل

(1) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 2004، ص358.

(2) علي خطار شطناوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص579.

(3) عمر فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية، المرجع السابق، ص322.

(4) سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، 1979، ص796 وما بعدها.

القرار التأديبي مخالفا للقانون ويتعين إلغاؤه وبراءة الموظف من المخالفات
التأديبية المنسوبة إليه..

3- الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع: وهذا العنصر يقتضي أن
يتضمن تسبب القرار التأديبي الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه
الدفاع، فإذا لم يردّ القرار التأديبي -في أسبابه- على دفاع الموظف المتهم أو
كان الرد قاصرا فإنه يمكن إبطال القرار التأديبي لهذا السبب أو ذلك .. فإذا
قدم الموظف -من خلال حقه في الدفاع- من الدلائل والقرائن التي تشكل في
صحة القرار التأديبي، وتقاوست الإدارة عن الرد أو تقديم الإثبات الكافي من
قبلها تحملت مخاطر عدم كفاية الإثبات في الدعوى طبقا للقاعدة العامة في
عبء الإثبات، وزالت القرينة نهائيا عن القرار .. أما إذا نجحت في إثبات
مشروعية القرار التأديبي استقرت القرينة عالقة بالقرار (1) ..

(1) راجع في ذلك حسن محمد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، الإسكندرية،
مصر، 1963، ص64. وكذلك عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق،
ص495 .

المبحث الثالث

الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء

يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي يجب أن تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة. ويعتبر حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجوه عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء⁽¹⁾.

وفي هذا المبحث سيبين الباحث الجهة المختصة بالطعن في القرارات التأديبية في التشريعين محل المقارنة والأسباب التي يمكن الاستناد إليها، وعليه سيقسم الباحث الدراسة في هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الجهة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بقرارات التحقيق في التشريعين محل المقارنة.

المطلب الثاني: أسباب الطعن المتعلقة بقرارات التحقيق في التشريعين محل المقارنة.

المطلب الأول

الجهة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بقرارات التحقيق في التشريعين محل المقارنة

تبنى المشرع الأردني النظام القضائي المزدوج من خلال إنشائه لمحكمة قضاء إداري مستقلة استقلالا تاما عن المحاكم النظامية، وأطلق عليها المشرع الأردني اسم "محكمة العدل

(1) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 366.

العليا"، وقد نص المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا على اختصاص المحكمة في الطعون الخاصة بالقرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين العموميين فجاء في المادة 4/أ/9 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992: (تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي : ... 4 - طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية) كما بين في الفقرة "ب" من ذات المادة أنه (تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية).

في حين تنتمي دولة الإمارات العربية المتحدة إلى الدول التي أخذت بالنظام الموحد" حيث لا يوجد بها حتى الآن أي قضاء إداري مستقل، كما لا يندرج في عداد محاكمها أية هيئات قضائية إدارية متخصصة كما هو الشأن بالنسبة للقضاء الإداري الأردني.

غير أن الحقيقة السابقة لم تمنع من ناحية أولى من وجود "المنازعات والدعاوي الإدارية المتخصصة" وفقاً لما قرره كل من دستور دولة الامارات وقوانين تنظيم القضاء فيها، كما وان قضائها العادي قد تصدى من ناحية ثانية للفصل في تلك المنازعات والدعاوي⁽¹⁾.

واستناداً لنص 95 من الدستور يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية. وعليه يرتكز القضاء الاتحادي وفقاً لنصوص الدستور على دعامين⁽²⁾:

(1) مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية تطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، كلية شرطة دبي، 1990، ص320 وما بعدها.

(2) انظر في هذا الشأن مهدي الشيخ، الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بمسائل الجنسية في دولة الامارات، دراسة مقارنة، ط1. 2001/2000 ص386 وما بعدها. وانظر كذلك أحمد صدقي محمود، قواعد المرافعات في دولة الإمارات - مطابع البيان التجارية، دبي، 1999، ص142 وما بعدها.

الأولى: المحكمة الاتحادية العليا وهي الهيئة القضائية التي تتربع على قمة التنظيم القضائي وقد حدد الدستور اختصاصها في المادة 99، والقانون رقم 10 لسنة 1973 في المادة 33 منه ويمكن إيجاز هذه الاختصاصات بالآتي:

- المنازعات التي تنور بين الإمارات الأعضاء أو بينها وبين الحكومة الاتحادية.
- بحث دستورية القوانين الاتحادية والتشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات واللوائح عموماً.
- تفسير أحكام الدستور.
- مسائلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.
- الجرائم الماسة بمصالح الاتحاد.
- الفصل في مسائل تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات.

والثانية؛ المحاكم الاتحادية الابتدائية والتي وفقاً لنص م102 من الدستور يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تدور بين الاتحاد والأفراد وسواءً كان الاتحاد مدعياً أو مدعى فيها، إضافة إلى الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية وقضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها التي تنور بين الأفراد وتنشأ في العاصمة الاتحادية.

وبصدور قانون الإجراءات المدنية الاتحادية⁽¹⁾ تم بموجبه تقسيم محاكم أول درجة إلى مستويين المحاكم الجزئية التي تتشكل من قاضي فرد ثم المحاكم الكلية التي تتشكل من ثلاثة قضاة. أما المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة الاتحادية فقد جعلها المشرع من اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية حيث يلاحظ أن المشرع قصر على هذه المحكمة مهمة الفصل في المنازعات الإدارية في عاصمة الدولة وحدها حيث تنص المادة 25 من قانون الإجراءات المدنية الاتحادية على أنه "تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ به الدولة والأفراد سواء كانت الدولة مدعية أو مدعى عليها فيها".

بعد هذا العرض الموجز للتنظيم القضائي الإماراتي في كل من الدستور والقوانين ذات العلاقة نبدى الملاحظات التالية:

- من الواضح من النصوص المتقدمة أن المشرع الدستوري والعادي الإماراتي يتبنى نظام القضاء الموحد "بحيث يعهد إلى ذات الجهة النظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية على السواء. وعلى الرغم من أن هذا النظام والذي تبنته العديد من الدول (كالولايات المتحدة وإنجلترا) يحقق بعض المزايا التي من أبرزها خضوع الجميع لقانون واحد وجهة قضائية واحدة؛ إلا أنه وفي تقدير الباحث أن عيوب ومثالب هذا النظام والذي تبناه المشرع الإماراتي يفوق مزاياه خاصة إزاء عدم مراعاة هذا النظام لطبيعة المنازعات الإدارية وتميزها عن المنازعات الأخرى؛ فبينما تستهدف الإدارة وهي تمارس نشاطها تحقيق المصلحة العامة لجميع الأفراد، فإن الأفراد يهدفون لتحقيق مصالحهم

⁽¹⁾ قانون الإجراءات المدنية الاتحادية رقم 1 لسنة 1992 صادر في 8 مارس 1992.

الخاصة الأمر الذي يستوجب ضرورة الاعتراف ومنح الإدارة وضماً متميزاً مما يتعارض مع هذا النظام الذي يساوي بين الأفراد والإدارة⁽¹⁾، كما أن هذا النظام لا يحقق الحماية الكافية لحقوق الأفراد وحررياتهم إزاء الإدارة لأن هذه الأخيرة قد تلجأ في كثير من الحالات إلى العديد من الوسائل لتضفي حصانة على أعمالها كي تتفادى رقابة القضاء وتتخلص بذلك من المسؤولية⁽²⁾؛ وذلك من خلال وضع مختلف الموانع التشريعية والعملية أمام الأفراد⁽³⁾؛ كالنصوص التشريعية المحرمة لمقاضاة الإدارة أو المصراحة فحسب بمقاضاة موظفيها وعقب استئذانها مسبقاً أو العوائق الزمنية المفروضة كقيود لازمة الاستيفاء لإمكان تحريك الدعوى في مواجهة الإدارة أو موظفيها أو سواءً من خلال إنشاء جهات قضائية إدارية هي في حقيقتها ليست إلا مجرد مجالس إدارية ذات اختصاص قضائي تختص بنظر منازعات الإدارة والفصل فيها مما يحجب عن القضاء نظرها ويصادر حق الأفراد في اللجوء إليه بصددها الأمر الذي سيقدر نتائج غاية في الخطورة تنال من مبدئي المشروعية والفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، لكل ذلك ولغيره من الأسباب نضم صوتنا إلى كل من ينادي بضرورة تخلي المشرع الإماراتي عن هذا النظام نظراً لمساوئه وأثره على حقوق وحرريات الأفراد وأن يكون التخلي عن هذا النظام المعمول به حالياً في الإمارات لصالح القضاء المزدوج بحيث تُراعى فيه خصوصية المنازعات الإدارية وطابعها الخاص الذي يتميز عن تلك المنازعات التي تنثور في إطار القانون الخاص، ونرى أن الوقت قد

(1) طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، النسر الذهبي للطباعة، ط1، 2002، ص77.

(2) محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة في النظم القانونية والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، كلية شرطة دبي، 1999، ص677.

(3) مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية تطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، كلية شرطة دبي، 1990، ص340.

حان لأن نرى في دولة الإمارات قضاءً إدارياً مستقلاً يعهد إليه على سبيل الحصر النظر
والفصل في المنازعات الإدارية إلغاءً وتعويضاً وتأديباً.

المطلب الثاني

أسباب الطعن في القرار التأديبي في التشريعين محل المقارنة

القرار التأديبي شأنه كشأن كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في إطار مبدأ
المشروعية، حيث ينبغي أن يصدر عن المختص به في الشكل الذي يقرره القانون قاصداً به
تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي خصه القانون لإصداره كما ينبغي أن يبني القرار
على أسباب تبرره وأن يرد على محل ممكن وقائم ومشروع⁽¹⁾، فإذا خالف القرار التأديبي تلك
الضوابط التي تسير في كنفها كافة القرارات الإدارية كان قرار غير مشروع، الأمر الذي
يعرضه للإلغاء القضائي بما يستتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة.

وسيعرض الباحث وبايجاز لأسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي على النحو الآتي:

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص:

يكون القرار الإداري معيباً بعبء عدم الاختصاص، إذا صدر عن شخص أو هيئة لا تملك القدرة
القانونية على إصداره، طبقاً للقواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات العامة وما يتفرع عنها من
أجهزة مختلفة⁽²⁾.

(1) ريماء مبييضين، رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة،
2006، ص 98.

(2) طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة،
1984، ص 343.

فعب عدم الاختصاص يتصل بولاية إصدار القرار، بحيث يقع هذا العيب إذا ما صدر القرار الإداري عن شخص لا ولاية له بإصداره، أو عن هيئة غير مخولة قانوناً بذلك. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في تحديدها لهذا العيب بتمثله في صدور قرار إداري ممن لا يملك سلطة إصداره⁽¹⁾.

وتراقب محكمة العدل العليا ركن الاختصاص في القرارات التأديبية، وذلك بالتأكد من صدوره من الجهة المختصة بذلك قانوناً. فقضت في هذا الصدد بأنه "عندما تستند تهمة معينة إلى أحد موظفي البلدية الفنيين لا يكون رئيس الوزراء مختصاً بإصدار قرار العزل وإنما يجب اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه بمقتضى نظام الموظفين الذي أنطأ أمر هذه الإجراءات بالمجلس التأديبي"⁽²⁾. وقضت أيضاً بأن "يشترط لصحة القرار التأديبي أن يصدر إنشائياً من الجهة المختصة بالتأديب، فإذا ما صدر القرار من جهة غير مختصة فإنه لا يصبح صحيحاً بمجرد اشتراك الجهة المختصة في إصداره"⁽³⁾.

الفرع الثاني: عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره:

لقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وذلك من خلال تجنب الإدارة مواطني الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص309.

(2) قرار رقم 1/1954 فصل بتاريخ 1954/1/1 "هيئة عادية". منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 1، 1954، ص299.

(3) قرار رقم 83/71، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1972، ص317.

ودراسة وجهات النظر المختلفة، مما يؤدي إلى تقليل القرارات الطائشة أو المبتسرة⁽¹⁾. وقد أوضحت محكمة العدل العليا الأردنية هذه الأهمية فقضت بأنه "لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يصبح القرار الإداري سليماً بل يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع، وفي الشكل المرسوم له، إذ أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد⁽²⁾.

الفرع الثالث: عيب مخالفة القانون "العيب المتصل بمحل القرار":

يعرف محل القرار الإداري بأنه "الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه"⁽³⁾. وينبغي أن يتوافر في المحل الذي يقع عليه القرار الإداري شرطان⁽⁴⁾:

1. يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل، أي استحالته، كان القرار الإداري منعماً.
2. يجب أن يكون محل القرار جائزاً قانوناً، أي أن يستند إلى أحكام القانون، فإذا خالف أحكام القانون، أصبح القرار غير مشروع، وبالتالي عرضة للإلغاء.

(1) سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 153.

(2) عدل عليا، رقم 99/613، صادر بتاريخ 1999/12/12، مجلة نقابة المحامين، السنة 2000، ص 759.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 722.

(4) محمد العبادي، قضاء الإلغاء، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ط 1، 1995، ص 217-

وقضت محكمة العدل العليا في هذا المجال بقولها "تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف بمرور ثلاث سنوات على ارتكابه المخالفة إذا لم تقدم خلالها الشكوى ضد الموظف أو لم يجر تحقيق معه حولها أو لم يتخذ بحقه أي إجراء تأديبي مهما كان نوعه بشأنها، أو لم تتم إحالته إلى سلطة قضائية بجرم ناشئ عن تلك المخالفة أو يتعلق بها صورة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك عملاً بالمادة 148/أ من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998، وعليه وحيث أن المخالفات المنسوبة للمستدعي قد حدثت قبل عام 1992 ولم يجر منذ ذلك التاريخ أي ملاحقة أو شكوى ضده خلال الثلاث سنوات اللاحقة، فلا يجوز ملاحقته عنها ويكون قرار وقف المستدعي عن العمل المرتبط بقرار إحالته إلى المجلس التأديبي مخالفاً للقانون"⁽¹⁾.

الفرع الرابع: عيب إساءة استعمال السلطة:

إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة، أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون⁽²⁾، وقد عرفها بعض الفقه بأنها "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به"⁽³⁾. ومن هنا، يتضح أن هذا العيب قد يتوافر في إحدى الصور التالية:

(1) قرار رقم 113/1999 فصل بتاريخ 1999/6/29 "هيئة عادية". منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد 1، 2000، ص176.

(2) القرار رقم 1985/60 المنشور على الموقع الإلكتروني www.qnoun.com.

(3) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط3، 1978، ص66-68.

• استهداف رجل الإدارة تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة :كاستعمال السلطة بقصد الانتقام، أو بهدف تحقيق مصلحة خاصة، أو أغراض سياسية وحزبية⁽¹⁾.

• مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف :وتعتبر هذه الحالة أقل خطراً من الحالة السابقة، نظراً لأن رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام، لكن العيب يرجع هنا إما لأن رجل الإدارة يسعى لتحقيق غرض لا يدخل في إختصاصه، وإما لأنه لم يستعمل في تحقيق الغرض الذي يسعى إليه الوسائل الموضوعة تحت تصرفه⁽²⁾.

ومن الأمثلة على هذه الصورة من صور الإنحراف، ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها"وفي ضوء هذه البيانات المقدمة في الدعوى تعتبر المحكمة أن سبب وغاية القرار بإحالة المستدعين على التقاعد هو بلوغ خدماتهم ما يزيد عن خمسة وعشرين سنة مقبولة للتقاعد ومعالجة أزمة البطالة بتعيين موظفين جدد وإفصاح المجال لإيجاد فرص وشواغر لموظفي الوزارة...أما معالجة أزمات البطالة لإفصاح المجال لتعيين موظفين جدد وشواغر لموظفي الوزارات وتجديد شباب الإدارة وإن كانت تحقق مصلحة عامة إلا أنها ليست بالهدف المخصص الذي استهدفه المشرع

(1) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص387-391.

(2) محمد العبادي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص231.

بالمادة 15 من قانون التقاعد، وعليه يكون القرار المطعون فيه مشوباً بعيب مخالفة القانون ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف⁽¹⁾.

• إنحراف الإجراءات: ويقصد به أن تلجأ الإدارة إلى استعمال بعض الإجراءات بدل إجراءات أخرى كان يتعين عليها إتباعها للوصول إلى الهدف الذي ترمي إلى تحقيقه⁽²⁾.

ومن الأمثلة على هذه الصورة من صور الإنحراف، اتجاه الإدارة إلى إصدار قرار بنقل موظف بنية العقاب بغير إتباع الإجراءات التأديبية. وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية" إن استناد قرار نقل المستدعي من مدير مدرسة إلى مدرس في مدرسة أخرى إلى كتاب مدير مكتب التربية والتعليم الذي اسند فيه للمستدعي عدم لياقته للقيام بوظيفة مدير مدرسة بسبب ضعف شخصيته وتعدد المخالفات المتعلقة بواجبات الموظف ومخالفاته المتكررة لواجبات الوظيفة وسوء إدارته وتصرفه وعدم التقيد بالدوام الرسمي وسوء تصرفه بالأموال المالية ومخالفته أصول المخاطبات الرسمية لرؤسائه مما ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة، يدل على أن الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات التأديبية⁽³⁾، فيكون قرار النقل

(1) عدل عليا رقم 88/147 لسنة 1989، منشورات مركز عدالة.

(2) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 395.

(3) عدل عليا رقم 88/147، لسنة 1989، منشور في المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين، من بداية 1988 حتى نهاية 1992، إعداد المكتب الفني، مطبعة التوفيق، عمان، الأردن، بدون سنة نشر، ص 119.

المطعون فيه ينطوي على إجراء تأديبي مقنع وهو بهذه الصفة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه⁽¹⁾.

ومع أن هناك الكثير من الصعوبات التي قد تواجه الطاعن في سبيل الكشف عن عيب الانحراف⁽²⁾ حيث يعتبر من أشد العيوب خفاءً⁽²⁾، إلا أن بالإمكان إثبات الانحراف بالسلطة من خلال نص القرار المطعون فيه، ومن ملف خدمته والوثائق المرفقة به، وكذلك من خلال القرائن⁽³⁾.

الفرع الخامس: عيب انعدام السبب:

أخضع القضاء الإداري بصفة عامة في كل من الأردن والإمارات وبدرجات متفاوتة سبب القرار الإداري ومحل لرقابته، وقد تطورت تلك الرقابة من رقابة للوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها إلى رقابة التكييف القانوني لتلك الوقائع من حيث صحة ومدى وصف الإدارة لها ومدى تطابق هذا الوصف مع القانون، وقد وصلت الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري إلى أقصى مدى حيث ذهب القضاء على إسباغ رقابته على مدى التناسب بينه وبين المحل وهو ما يسمى برقابة الملاءمة.⁽⁴⁾

(1) القرار رقم 1985/147 المنشور على الموقع الإلكتروني www.qnoun.com.

(2) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 886-887.

(3) محمد العبادي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 236-239.

(4) عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 247.

ولبيان ذلك سيتحرى الباحث موقف القضاء في كلا البلدين في البندين التاليين:

البند الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع:

يعترف القضاء الإداري لنفسه في كل من الأردن والإمارات بسلطة الرقابة على الوجود المادي للوقائع، فهو يُعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الإداري المتخذ، فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن القرار الإداري سيكون مآله الإلغاء، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية (أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها) أو على العكس (كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع) ففي الحالتين يلغى القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة.⁽¹⁾

أولاً: رقابة القضاء الإداري الأردني للوجود المادي للوقائع:

أفرز القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا العديد من الأحكام في هذا الشأن بشكل يجعل رقابة القضاء الإداري في حدوده الدنيا لمظاهر صلاحية الإدارة التقديرية متوافرة إلى حد معقول نظراً لأن القضاء الإداري الأردني يملك تلك الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تأسس عليها القرار.

ورغم استقرار اجتهاد محكمة العدل العليا في إطار الوظيفة العامة والمخالفات التأديبية على أن هذه المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها إلا أن ذلك مشروط بأن تكون الأدلة سائغة ولها أصول ثابتة في الأوراق تثبت قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء وأن تكون الوقائع المنسوبة تشكل بحد

(1) عادل أبو الخير، رقابة السبب في القرارات المتعلقة بالحريات بقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة بحوث الشرطة بأكاديمية الشرطة، مصر، العدد 15، يناير 1999، ص 131.

ذاتها مخالفة مسلكية، لأن محكمة العدل العليا باعتبارها محكمة وقائع ومحكمة قانون تملك حق مراقبة العنصر الواقعي في القرار الإداري وأن تتأكد من أن الواقعة ثابتة،⁽¹⁾ حيث قضت المحكمة أنه "من الثابت في أوراق الدعوى خاصة شهادة الشهود الذين استمعت إليهم المحكمة واقتنعت بشهاداتهم أن هناك خلافات شخصية بين وزيرة التخطيط السابقة وبين المستدعي تشف عن بواعث تخرج بنتنسيبها بإعفاء المستدعي من وظيفته عن استهداف الصالح العام بما يزعزع قرينة السلامة التي يجب أن يقترن بها التنسيب"⁽²⁾.

وفي إطار رقابة القضاء الإداري الأردني على قناعة مصدر القرار الإداري والذي لاشك أنه يتمتع بقدر واسع من الحرية في تكوين تلك القناعة، إلا أن هذه الحرية بالطبع لا تعني الاستبداد أو التحكم في تكوين هذه العقيدة،⁽³⁾ فالقضاء الإداري الأردني وإن كان لا يقم نفسه في رقابة القناعة ذاتها، إلا أنه حدد مظاهر رقابته لقناعة مصدر القرار في ثلاثة مظاهر،⁽⁴⁾ الأول ذاتية القناعة أي أن يكون القرار الصادر تعبيراً عن قناعة مصدره وتجسيدا لها، فقناعة الجهة التي نسبت بإصدار القرار لا تقوم مقام قناعة الجهة المختصة بإصدار القرار، وثانيها ضرورة وجود أدلة صحيحة ومشروعة يستمد منها مصدر القرار عقيدته واقتناعه، وثالثها ضرورة الاستخلاص السائغ للقناعة أي أن تؤدي الأدلة التي تحقق القضاء من وجودها إلى النتيجة التي توصل إليها مصدر القرار من خلال تحقق التوافق المنطقي بين المقدمات والنتائج. وتجسيدا لهذه الفكرة ترى محكمة العدل العليا أن مجرد اقتناع جهة الإدارة

(1) عدل عليا رقم 2001/68 صادر بتاريخ 2001/7/12 منشور في المجلة القضائية ص 7/352 سنة 2001.

(2) عدل عليا رقم 2000/612 صادر بتاريخ 2000/12/12 منشور في المجلة القضائية، ص 2/309 سنة 2000.

(3) علي خطار شطناوي، الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، 2002، ص 315 وما بعدها.

(4) علي خطار شطناوي، الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري، المرجع السابق، ص 327.

بالواقعة لايحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف العمل المنسوب للمستدعي إن كان يشكل ذنباً تأديبياً أم لا. (1)

ثانياً: رقابة القضاء الإداري الإماراتي للوقائع المادية للوقائع

على الرغم من أن القضاء الإداري الإماراتي لازال في بدايات الطريق إلا أنه قد خطا خطوات لا بأس بها في مضمار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بصفة عامة.

ففي إطار رقابة القضاء الإداري الإماراتي للوقائع المادية -وعلى الرغم من عدم وضوح هذا التوجه بشكل محدد- إلا أن بعض القرارات الصادرة عن القضاء الإداري قد تسعفنا بشكل أو بآخر للقول بأن هناك ثمة اعتراف بوجود مثل تلك الرقابة (وهي التي تمثل الرقابة في حدها الأدنى) في قرارات القضاء الإداري الإماراتي، فقد ورد في أحد القرارات الصادرة عن محكمة أبو ظبي الاستئنافية الاتحادية⁽²⁾ أكدت فيه المحكمة على حقها بفرض رقابتها على الوقائع المادية لمصدر القرار الإداري بقولها:

...ولما كان ذلك وكانت الأوراق خلواً من بيان يفيد أن تحقيقاً أجرى مع المستأنف ضده بخصوص الوقائع المنسوبة إليه أو أن لجنة تأديب شكلت لهذا الغرض وكل ما حملته الأوراق -حسبما هو ثابت في ملف خدمة المستأنف ضده المرفق بملف الدعوى- أن اثنين من تابعي المستأنفة هما رئيس الشؤون الإدارية والمالية وآخر من شؤون الموظفين رفعا تقريراً غير مؤرخ إلى الأمين العام أوضحاً فيه الأيام والمدد التي قام فيها المستأنف ضده بإجازته وتلك التي تغيب فيها... واتخذ مجلس الأمانة قراراً بإنهاء خدمة المستأنف ضده بناء على ما

(1) عدل عليا رقم 2001/68 تاريخ 2001/7/12 منشور في المجلة القضائية ص 7/352 سنة 2001، تكرر ذات المبدأ في عدل عليا رقم 98/342 تاريخ 1999/4/22 منشور في المجلة القضائية ص 4/694 سنة 1999.

(2) حكمها الصادر في 1994/4/30 في الاستئناف رقم 82 لسنة 1994.

ورد في التقرير من مخالفات كما لاكتشف أوراق الدعوى الماثلة إن قرار الإنهاء المفترض صدوره عن لجنة التأديب المشار إليها حُمِلَ على أسباب قانونية وواقعية دعت الإدارة إلى إنهاء خدمة المستأنف ضده.

كما أن من تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة ما قضت به في حكم حديث لها في هذا المجال بالقول "إذا كان القرار التأديبي الذي تصدره الإدارة مستنداً إلى سلطتها التقديرية في الملاءمة فشرطه أن تكون الإدارة قد تنكبت درجة المصلحة العامة بأن أصدرت قرارها بباعث لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة بثبوت عجزها عن تبرير تصرفها مما يجعل قرارها مفتقداً إلى سببه الصحيح حيث أنهت خدمة موظف بدعوى غيابه دون إذن أكثر من المدة المقررة، في حين كان ممنوعاً من التوقيع في دفاتر الحضور رغم حضوره، مما يجعل قرارها مشوباً بعيب يوجب إلغاؤه.."⁽¹⁾.

وواضح من خلال استقراء هذه الأحكام أن الرقابة القضائية في حدها الأدنى المتمثلة في رقابة الوجود المادي للوقائع هي أمر مقرر وفق الأحكام القضائية السابقة وإن كانت ليست بذات الوضوح والصراحة التي تم تناولها في معرض دراستنا لموقف القضاء في الأردن، ومع ذلك لا نستطيع إنكارها أو على الأقل إنكار إطارها العام في الأحكام القضائية الإدارية الإماراتية.

البند الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع

بعد أن يثبت للقاضي الإداري حال رقابته على سبب القرار الإداري أن الوقائع المادية التي أسس عليها هذا القرار قائمة، فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية لرقابة السبب وتنصب على

⁽¹⁾ حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم 152، تاريخ 2004/12/19، قاعدة 45، ص 384.

التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على هذه الوقائع، فإذا كان هذا الوصف سليماً من الناحية القانونية كان القرار الذي استند إليه صحيحاً⁽²⁾.

ففي قرارات النقل بسطت المحكمة رقابتها على التكييف القانوني للوقائع وذهبت في حكم لها إلى أنه إذا كانت الشروط والقواعد المنصوص عليها في المادة (66/أ) والمادة (67) من نظام الخدمة المدنية قد روعيت عند إصدار قرار النقل المشكو منه وأن درجة وراتب المستدعي لم تتأثر نتيجة النقل، وحيث أن للإدارة سلطة تقديرية في نقل أي موظف داخل الدائرة أو إلى دائرة أخرى وهذه السلطة لا يحدها إلا إساءة استعمالها كأن تكون صادرة عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام الأمر الذي لم يتوافر في الدعوى وعلى العكس من ذلك فقد حوى ملف المستدعي تجاوزات وشكاوى وردت بحقه وحيث لم يقدّم الدليل على ما نعاه على القرار فيكون قد صدر وفقاً لأحكام القانون⁽¹⁾.

ويلاحظ أن المحكمة كثيراً ما تلجأ إلى ملف المستدعي الوظيفي وتعتبره الوعاء الطبيعي لحياة المستدعي الوظيفية، ففي قرارات الاستيداع وجدت المحكمة أن ملف المستدعي قد خلا عن المآخذ التي تستوجب إحالته على الاستيداع فإن تنسيب وزير الثقافة بإحالة المستدعي إلى الاستيداع يكون مخالفاً للوقائع الثابتة في أوراق الدعوى لهذا فإن أسباب الطعن ترد على القرار المشكو منه وينبغي على ذلك أن إصدار القرار موضوع الطعن لا يقوم على أساس قانوني ويستوجب إلغاءه⁽²⁾.

(2) عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 255.

(1) عدل عليا رقم 2002/64 صادر بتاريخ 2002/7/23. منشورات مركز عدالة.

(2) عدل عليا رقم 2002/93 صادر بتاريخ 2002/7/16. منشورات مركز عدالة.

ولم تكن رقابة القضاء الإداري الإماراتي على التكييف القانوني للوقائع غائبة في كثير من القضايا التي عرضت عليه، إلا أنه كما سنلاحظ فيما سنعرضه تالياً من قرارات أصدرها القضاء الإماراتي والتي لم تكن على درجة من الوضوح والصرامة التي عهدناها بالقضاء الإداري الأردني بصدد تكييفه القانوني للوقائع المادية ومدى صحتها.

فقد فرضت محكمة أبو ظبي الاتحادية الابتدائية رقابتها بشكل ملفت للنظر على التكييف القانوني للوقائع مؤكدة أن عمل الجهة الإدارية يقتصر على تطبيق القاعدة القانونية وتنفيذها على الأحوال الواقعية المعروضة عليها، كما وأن خضوع الجهة الإدارية أو الأفراد لأحكام القوانين والقرارات ليس مرهوناً بمشيتهم ولا يملك أحد إخضاع شخص لقانون لا ينطبق عليه أو التنصل من أحكام قانون يخضع له وقد طبقت المحكمة بعد ذلك هذا المبدأ على الوقائع المعروضة أمامها والتي تتلخص في أن المدعي الذي يعمل كهربائي سيارات لدى القوات المسلحة، وحيث أن هذه المهنة لم ترد ضمن المهن المدرجة بالجدول الملحق بالمرسوم الاتحادي رقم (43) لسنة 1985م الذي يخفض من راتب الشخص الخاضع له والمنطبق عليه وخلصت المحكمة إلى أن المدعي يكون بمنأى عن تطبيق أحكام هذا المرسوم ولا تملك الجهة المدعي عليها أعمال أحكامه عليه والإخلال بمركزه القانوني، ولم تعند المحكمة بالموافقة الصادرة من المدعي على نموذج إيداء الرأي على الخضوع لأحكام المرسوم وترى المحكمة أن هذه الموافقة جاءت خلواً من أي أثر باعتبارها ممن لا يملكها نظراً لأن خضوع الأشخاص للقوانين والقرارات ليس مرهوناً بمشيتهم كما أنهم لا يملكون التنصل منه في حال انطباقه

عليهم، وانتهى القرار إلى إلغاء تطبيق أحكام المرسوم الاتحادي رقم (43) لسنة 1985م على المدعي مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية حتى تاريخ إنهاء خدمته في 1998/7/1م⁽¹⁾.

ومن تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في مجال الإخلال بهذا الواجب ما قضت به في حكم لها في هذا المجال بالقول "ثبت للمحكمة أن المستأنف ضده -وهو موظف عام يشغل وظيفة عامة- قد أتى فعلاً من الجرائم التأديبية وتمثل هذا الفعل في: إدعائه بغير الحقيقة على الأمين العام للوزارة بتجاوز حدود سلطاته، وتعسفه في استعمال حقوقه المخولة له قانوناً وانحرافه بها لتحقيق منفعة شخصية له، ومركزيته الشديدة في العمل، وانحيازه إلى فئة معينة من موظفيه، واستغلاله استراحة موظفي الأمانة العامة بدبي لأسر ضيوفه الخصوصيين.. وهذا يدل على أن الموظف قد أتى فعلاً يعد من الجرائم التأديبية لأن فيه خروجاً عن واجب اللياقة في مخاطبة رئيسه، وانطوت تصرفته في الدفاع عن نفسه إلى سلوك ينطوي على تحدي الرئيس، وهذا يسوغ تأديبه وتوقيع جزاء تأديبي عليه.."⁽²⁾.

(1) حكم محكمة أبو ظبي الاتحادية الابتدائية في الطعن رقم 19 لسنة 2002 الصادر بتاريخ 2002/5/29.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم 211، تاريخ 2001/5/17، السنة 21 قضائية، مجموعة أحكامها، ص250.

الفصل الثالث

الاستنتاجات والتوصيات

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي، والذي نظمه بموجب قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 11 لسنة 2008 حيث لم تلقَ هذه الضمانات حقها من البحث الدراسة، إضافة إلى الضمانات التأديبية في التشريع الأردني وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، والذي وصل إلى مراحل متقدمة من التطور في هذا المجال، وإعمال المقارنة بين هذين التشريعين، وإلى أي مدى كفل التشريعين محل المقارنة حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق، وقد جاءت هذه الدراسة في فصلين، تناول الباحث في الفصل الأول منهما ضمانات التحقيق الإجرائية في التشريعين الأردني والإماراتي، وافرد الفصل الثاني لبيان ضمانات التحقيق الموضوعية في التشريعين الأردني والإماراتي، وقد توصلت الدراسة الى جملة من النتائج والتوصيات، أهمها ما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

- تباين موقف التشريعين محل المقارنه الأردني والإماراتي في تحديد السلطة التأديبية التي تختص بالتحقيق مع الموظف المخالف، حيث أنط المشرع الأردني السلطة التأديبية الرئاسية بعدة جهات إدارية تختلف باختلاف فئة الموظف، في حين أنط المشرع الإماراتي السلطة التأديبية وفقاً للمادة 82 من المرسوم بقانون

بشأن الموارد البشرية الإماراتي بلجنة تسمى "لجنة المخالفات" ومن تدقيق النصوص الواردة في التشريعين محل المقارنة يمكن القول أن السلطة التأديبية في التشريع الأردني تتمثل في السلطة التأديبية الرئاسية والمجالس التأديبية.

- حرص المشرع الإماراتي على التأكيد على شرط "أن يكون الوقف لمصلحة التحقيق" بالعبرة الواردة في المادة 86 التي تضمن (إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك). وحسنا فعل المشرع الإماراتي على عكس نظيره الأردني، وعليه في ظل التشريع الأردني يعد وقف الموظف عن العمل عند إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة أمر وجوبي.

- الوقف الاحتياطي إجراء وقتي يتخذ قبل الموظف المخالف ويمنع اتصاله بالعمل وذلك لمصلحة التحقيق، وهذا ما أكده المشرع الإماراتي في المادة 86 حيث حدد هذه المدة (بما لا يتجاوز ثلاثة أشهر)، ويتبين من ذلك أن السلطة المختصة بالوقف لا تملك أن توقف الموظف عن العمل إلا لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر. في حين لم يحدد نظام الخدمة المدنية الأردني مدة الوقف الاحتياطي، فتتمتع السلطة المختصة بصلاحيات تقديرية واسعة في تحديد مدة الوقف. ولا شك أن هذا الفراغ التشريعي منتقد ومعيب.

- ألزم المشرع الأردني السلطات التأديبية بإعلام الموظف خطيا بما هو منسوب إليه وذلك وفقا للمادة 1/أ/140 من نظام الخدمة المدنية الأردني وحسنا فعل المشرع الأردني بحيث أورد تلك الضمانة الهامة من ضمانات التحقيق لدى تعديله لنظام الخدمة المدنية بموجب النظام رقم 30 لسنة 2007. أما في التشريع الإماراتي فلم يرد نص صريح في المرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة

الاتحادية الإماراتي بشأن إعلام الموظف المتهم بالتهم المنسوبة إليه، وفي تقدير الباحث أن موقف المشرع الاماراتي قد شابه القصور، ذلك أن إعلام المتهم بالمخالفة التأديبية يعد من الضمانات الجوهرية في الإجراءات التأديبية والتي يتعين على المشرع أن ينص عليها صراحة بما لا يدع مجالاً للشك أو الاجتهاد.

- حسناً فعل كلا من التشريعين الأردني والإماراتي بالتنبه لضمانة هامة من ضمانات التحقيق والمتمثلة بوجود أن يكون التحقيق مكتوباً، وهو ما يستفاد من نص المادة 145/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني، ونص المادة 4/81 من المرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث يستفاد من العبارة الواردة في التشريع الأردني (مثبتة في محاضر)، وعبارة (تحقيق خطي) الواردة في التشريع الإماراتي وجوب أن يكون التحقيق مكتوباً.

- في حالة امتناع الموظف عن حضور التحقيق دون عذر، ومن خلال الرجوع إلى التشريع الإماراتي يلاحظ أن المشرع الإماراتي سكت عن إيراد أي حكم في هذا الخصوص، وهذا بلا شك نقص تشريعي ينبغي العمل على تلافيه والنص على حكم معين في هذا الخصوص، أما المشرع الأردني فقد تنبه بدوره لهذا الفرض وذلك في المادة 150/ب من نظام الخدمة المدنية حيث نصت في هذه الفقرة على أن (إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، أما إذا لم يحضر أي

جلسة من جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها).

- النظام الذي تبناه المشرع الإماراتي ليس نظاماً شبه قضائي بالمعنى الدقيق، ذلك أنه لا يوجد فصل واضح بين سلطتي التحقيق وإيقاع الجزاء، ولذلك فإن هذه اللجان ومن خلال نص المادة 82 من مرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية تقوم بالتحقيق مع الموظف بنفسها، ومن ثم تقوم بتوقيع الجزاء عليه، لذلك فهذه اللجان تجمع بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء.
- إن الأخذ بنظام التأديب القضائي، أكثر تحقيقاً لمبدأ الضمان، نظراً لأن الوظيفة التأديبية في هذا النظام تكون من اختصاص محاكم ذات صبغة قضائية، تستقل عن جهة الإدارة، وتحقق مبدأ الفصل بين السلطات، ومع أن النظام شبه القضائي قد يحقق هذا المبدأ، إلا أن النظام التأديبي القضائي يتميز بتشكيله من عناصر قضائية، وتطبيقه للإجراءات القضائية، مما يزيد من تحقيق مبدأ الضمان.
- يلاحظ أن المشرع - سواء الأردني أو الإماراتي - لم يضع حدين للجزاء لكي تمارس السلطة التأديبية سلطتها التقديرية لإنزال العقوبة بينها، أسوة بما هو سائد في الميدان الجنائي، بل حدد فقط الحد الأعلى لأنواع العقوبات التي أوردتها حصراً. ويمكن الاستنتاج من ذلك أن الهدف الأساسي من وضع هذا الحد هو توفير ضمانات للموظف بترك السلطة التأديبية تخفف من مقدار العقوبة وفقاً لما تراه ملائماً استناداً لسلطتها التقديرية، وعدم إبقاء هذه السلطة محررة من كل قيد بشأن الحد الأعلى للعقوبة، حتى لا تتركب متن الشطط في الغلو والقسوة.

- لم تغفل معظم التشريعات الوظيفية ومنها التشريع الأردني والإماراتي النص على مبدأ وحدة العقوبة التأديبية صراحةً، تأكيداً لأهمية ولضرورة احترامه تحقيقاً للعدالة، ولما يقدمه من ضمانة هامة في مجال المساءلة التأديبية للموظف، وحسناً فعل كلا التشريعين محل المقارنة في ذلك، حيث نصت المادة 3/أ/140 بوجود توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه ومنها (3- عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف). وبذات الاتجاه سار المشرع الإماراتي في المادة 3/81 من مرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية التي ينصت على أنه (لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء).
- تبنى القضاء الإداري الإماراتي "فكرة الغلو" كمبدأ عام وأرسى نظرية الغلو في تقدير الجزاءات التأديبية؛ ولكن ليس بالمدى الذي وصل إليه القضاء الأردني من خلال تبنيه الصريح والواضح وفي أكثر من اتجاه لفكرة قضاء الغلو التي تمثل في حقيقة الأمر أقصى ما وصلت إليه الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، الأمر الذي يعد ضمانة كبيرة لحماية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة وتسلبها بشكل قد يسلب تلك الحقوق والحريات العامة.
- تبنى المشرع الأردني النظام القضائي المزدوج من خلال إنشائه لمحكمة قضاء إداري مستقلة استقلالاً تاماً عن المحاكم النظامية، وأطلق عليها المشرع الأردني اسم "محكمة العدل العليا"، وقد نص المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا على اختصاص المحكمة في الطعون الخاصة بالقرارات التأديبية الصادرة

بحق الموظفين العموميين، في حين تنتمي دولة الإمارات العربية المتحدة إلى الدول التي أخذت "بالنظام الموحد" حيث لا يوجد بها حتى الآن أي قضاء إداري مستقل، كما لا يندرج في عداد محاكمها أية هيئات قضائية إدارية متخصصة كما هو الشأن بالنسبة للقضاء الإداري الأردني.

- يعترف القضاء الإداري لنفسه في كل من الأردن والإمارات بسلطة الرقابة على الوجود المادي للوقائع، فهو يُعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الإداري المتخذ، فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن القرار الإداري سيكون مآله الإلغاء، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية (أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها) أو على العكس (كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع) ففي الحالتين يلغى القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة.

ثانياً: التوصيات

- 1- إزاء عدم تبني المشرع الإماراتي لنظام التأديب الرئاسي المتمثل بالوزير ومن في حكمه واقتصاره على نظام مجالس التأديب، يكون المشرع الإماراتي قد أناط تلك الصلاحية ولجميع الموظفين ودون تفرقة بين فئات وظيفية إلى جهة واحدة هي لجنة المخالفات. وفي تقدير الباحث أن موقف المشرع الإماراتي بحاجة إلى إعادة نظر، ذلك أن التأديب هو مظهر للسلطة الرئاسية على الموظف لأن الرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول على حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته وعن تحقيق الأهداف المنوط بهذا المرفق تحقيقها وحيث تكون

المسؤولية يجب أن تكون السلطة وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء
منصبه.

2- يهيب الباحث بالمشرع الأردني أن يتدخل ويحدد مدة الوقف الاحتياطي ويضيق
من مدى السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة المختصة اسوة بالمشرع
الإماراتي.

3- يهيب الباحث بالمشرع الإماراتي أن يتدارك القصور التشريعي المتعلق بأحد أهم
ضمانات التحقيق والمتمثل بالمواجهة وما يشمله من عناصر، وذلك أسوة
بالمشرع الأردني الذي تدارك هذا القصور بموجب التعديل الأخير لنظام الخدمة
المدنية، إيماناً منه بأهمية تلك الضمانة، الأمر الذي دفعه إلى التدخل التشريعي
بتعديل العديد من نصوص نظام الخدمة المدنية ومن ضمنها التأكيد على مبدأ
المواجهة بكافة عناصره، وحسناً فعل المشرع الأردني في ذلك.

4- لم يرد في التشريع الإماراتي نصاً صريحاً يتعلق بحق الموظف بالاطلاع على
ملف التحقيق، الأمر الذي يعد بذاته نقصاً تشريعياً ينبغي العمل على تلافيه من
خلال التأكيد على ضرورة منح الموظف هذا الحق، وذلك اسوة بالمشرع
الأردني، باعتباره من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة وكونه من الضمانات
الجوهرية الأساسية للموظف المحال للتحقيق، من أجل توفير الاطمئنان لديه في
سلامة ونزاهة التحقيق وتمكينه من إعداد دفاعه.

5- في الوقت الذي تدارك المشرع الأردني البيان الهام المتمثل بتوقيع الموظف على
محضر التحقيق، يجد الباحث أن المشرع الإماراتي قد أغفل ذكره، وهو أمر

يتعين على المشرع الإماراتي العمل على تداركه للوصول إلى الحد الأدنى من الضمانات التي يتعين مراعاتها تجاه الموظف المحال للتحقيق.

6- لا نظير للنصوص الواردة في التشريع الأردني المتعلقة بحيدة جهة التحقيق في التشريع الإماراتي، الأمر الذي يعتبر إهدارا لأحد أهم ضمانات التحقيق، وفي تقدير الباحث أن هذا يعد نقصا تشريعيا ينبغي العمل على تلافيه والنص صراحة على حيدة جهة التحقيق في التشريع الإماراتي.

7- يهيب الباحث بالتشريعيين محل المقارنة إلى تفعيل مبدأ الحيدة وتعزيز مظاهرها والتي تتجلى بصفة أساسية في نظام التأديب القضائي نظرا لأن هذا النظام من شأنه أن يحقق مبدأ الحياد وجميع مظاهره.

8- نص المشرع الأردني صراحة على تسبب القرار الإداري التأديبي في نظام الخدمة المدنية في المادة 5/أ/141 منه والتي نصت على أن (تسبب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية). في حين افترق التشريع الإماراتي إلى ما يقابل هذا النص في التشريع الأردني، الأمر الذي يعد قصورا تشريعيا ينبغي العمل على تلافيه، ذلك أن تسبب القرار التأديبي يعتبر من الضمانات الهامة في مجال المحاكمة والمساءلة التأديبية.

9- يضم الباحث صوته إلى كل من ينادي بضرورة تخلي المشرع الإماراتي عن النظام الموحد نظراً لمساوئه وأثره على حقوق وحرقات الأفراد وأن يكون التخلي عن هذا النظام المعمول به حالياً في الإمارات لصالح القضاء المزدوج بحيث تُراعى فيه خصوصية المنازعات الإدارية وطابعها الخاص الذي يتميز

عن تلك المنازعات التي تثور في إطار القانون الخاص، ونرى أن الوقت قد حان لأن نرى في دولة الإمارات قضاءً إدارياً مستقلاً يعهد إليه على سبيل الحصر النظر والفصل في المنازعات الإدارية إلغاءً وتعويضاً وتأديباً.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، 2010.
2. أحمد صدقي محمود ، قواعد المرافعات في دولة الإمارات – مطابع البيان التجارية، دبي، 1999.
3. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.
4. أحمد مسلم، أصول المرافعات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر.
5. أشرف رمضان عبد الحميد، حياذ القاضي الجنائي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.
6. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1966.
7. ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات -أسيوط-، دار النشر والتوزيع، 1965 .
8. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، قضاء التأديب، 1994.
9. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمّان، الأردن، ط1، 2010.

10. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومه وقطاع الاعمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
11. سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2008.
12. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، (الكتاب الثالث)، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
13. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط 5، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1963 .
14. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر.
15. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، النسر الذهبي للطباعة، ط 1، 2002.
16. طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، بدون ناشر، 2003.
18. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار منشأة المعارف بالإسكندرية، ط 1، 2004.

19. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر.
20. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط1، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.
21. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1964.
22. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 1978 .
23. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
24. عصام عفيفي حسيني عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر.
25. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 2004 .
26. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1، 2003.
27. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.

28. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،
1994.
29. ماجد محمد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف،
الإسكندرية، مصر، 2002 .
30. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الفكر العربي، 1986.
31. مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية،
القاهرة، 2001.
32. محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار
النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001.
33. محمد إبراهيم دسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، القاهرة، مصر،
2010.
34. محمد العبادي، قضاء الإلغاء، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان،
الأردن، ط1، 1995.
35. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، القاهرة، دار
النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر.
36. محمد خميس، الإخلال بحق المتهم في الدفاع، منشأة المعارف، القاهرة،
مصر، 2001.
37. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، دون ناشر، القاهرة، مصر،
1967.

38. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة في النظم القانونية والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، كلية شرطة دبي، 1999.
39. محمد ماهر أبو العينين، وجيز أحكام المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا من عام 1971 حتى 2002/10/1، ملحق كتاب الدفوع أمام قاضي القانون العام.
40. محمود صالح العادلي، النظرية العامة لحقوق الدفاع، دار الفكر الجامعي، 2004.
41. مدحت رمضان، تدعيم قرينة البراءة في مرحلة جمع الاستدلالات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
42. مسعد حماد القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
43. مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية تطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، كلية شرطة دبي، 1990.
44. مصطفى يوسف، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.
45. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2001.
46. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط1، 1984 مطبعة الشرق ومكتبتها، عمان، الأردن، 1984.

47. مهدي الشيخ، الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بمسائل الجنسية في دولة الامارات، دراسة مقارنة، ط1. 2001/2000.
48. نصر الدين سعدي خليل، تعدد السلطات التأديبية وآثاره - شرح تفصيلي وتحليلي للسلطات التأديبية في مصر بالمقارنة بالسلطات التأديبية في كل من "مصر وألمانيا"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2009.
49. نعمان الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمس وعشرين عاما "1992-1997"، الدار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، 2001.
50. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، عمان، الأردن، 1996.
51. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعه، الشارقة، ط1، 2008.

ثانياً: الرسائل الجامعية

1. ارشيد عبد الهادي، التأديب في مجال الوظائف العسكرية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2001.
2. ثروت محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1994.
3. حسن محمد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، الإسكندرية، مصر، 1963 .

4. ريماء مبييضين، رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 2006.
5. زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، بدون سنة نشر.
6. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1979.
7. فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق في جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1987.
8. محمد أحمد هيكل، السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1987.
9. محمد السهلي، المواجهة والتحقيق من الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، 2007.
10. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات المتخصصة

1. عادل أبو الخير، رقابة السبب في القرارات المتعلقة بالحريات بقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة بحوث الشرطة بأكاديمية الشرطة، مصر، العدد 15، يناير 1999.

2. علي خطار شطناوي، الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، 2002.
3. محمد عصفور، ضوابط التأديب في الوظيفة العامة. بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، مصر، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيو، 1963.

رابعاً: الأحكام والاجتهادات القضائية

1. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، أعداد مختلفة.
2. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، منشورات مركز عدالة. www.adalah.com
3. منشورات مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، إعداد المكتب الفني بالتعاون مع كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية، ط1، 2006.

Abstract

Disciplinary Guarantees for public official during investigations in UAE and Jordanian legislations

Prepared by

Ahmad Mohammad Mubarak A-Amiri

Supervised by

Dr. Hamdi Qubailat

This study aimed to highlight on the Disciplinary guarantees applied on public official in light of UAE legislations which is managed by Human Resources Law number 11 for the year 2008 whereas such procedures were not accurately discussed by studies as well as the disciplinary guarantees in Jordanian legislations according to Civil Service system number 30 for the year 2007 which reached advanced stages of development in this field. The study addressed the comparison between the two legislations and to what extent the two legislations guaranteed the right for the public official to defend in the investigations. The study came in two chapters whereas the researcher addressed in the first chapter the investigation procedural guarantees in UAE and Jordanian legislations. In the second chapter the researcher addressed the guarantees to ensure objective investigations in UAE and Jordanian legislations. The study reached a set of results and recommendations such as that the researcher recommends the UAE Legislator to rectify insufficiency in the legislation which relates to the most important guarantees during investigation such as Confrontation and its elements like Jordanian legislator who rectified this insufficiency according to the last amendment of civil service system , Believing in the importance of this guarantee, what led him to amend several articles connected to civil service system. On the other hand the articles in Jordanian legislation are unique in term of neutrality of investigation authority which is not found in UAE legislation what led to waste one of the most important guarantees of investigation. In researcher's point of view this is an insufficiency that must be avoided and to legislate explicitly the neutrality of investigation authority in UAE legislation. Finally, the researcher calls the UAE legislator to abandon the Unified System because of its disadvantages and its influence on the rights and freedoms of individuals.

Abandonment of the current system in the UAE shall be for the benefit of double judiciary, so taking into account the specificity of administrative disputes and their special character which is distinct from those disputes that arise under private law. We believe that the time had come to see that, in the United Arab Emirates, an independent administrative judiciary to adjudicate administrative disputes in aspects of cancellation, compensation and Discipline.

Abstract

Disciplinary Guarantees for public official during investigations in UAE and Jordanian legislations

Prepared by

Ahmad Mohammad Mubarak A-Amiri

Supervised by

Dr. Hamdi Qubailat

This study aimed to highlight on the Disciplinary guarantees applied on public official in light of UAE legislations which is managed by Human Resources Law number 11 for the year 2008 whereas such procedures were not accurately discussed by studies as well as the disciplinary guarantees in Jordanian legislations according to Civil Service system number 30 for the year 2007 which reached advanced stages of development in this field. The study addressed the comparison between the two legislations and to what extent the two legislations guaranteed the right for the public official to defend in the investigations. The study came in two chapters whereas the researcher addressed in the first chapter the investigation procedural guarantees in UAE and Jordanian legislations. In the second chapter the researcher addressed the guarantees to ensure objective investigations in UAE and Jordanian legislations. The study reached a set of results and recommendations such as that the researcher recommends the UAE Legislator to rectify insufficiency in the legislation which relates to the most important guarantees during investigation such as Confrontation and its elements like Jordanian legislator who rectified this insufficiency according to the last amendment of civil service system , Believing in the importance of this guarantee, what led him to amend several articles connected to civil service system. On the other hand the articles in Jordanian legislation are unique in term of neutrality of investigation authority which is not found in UAE legislation what led to waste one of the most important guarantees of investigation. In researcher's point of view this is an insufficiency that must be avoided and to legislate explicitly the neutrality of investigation authority in UAE legislation. Finally, the researcher calls the UAE

legislator to abandon the Unified System because of its disadvantages and its influence on the rights and freedoms of individuals.

Abandonment of the current system in the UAE shall be for the benefit of double judiciary, so taking into account the specificity of administrative disputes and their special character which is distinct from those disputes that arise under private law. We believe that the time had come to see that, in the United Arab Emirates, an independent administrative judiciary to adjudicate administrative disputes in aspects of cancellation, compensation and Discipline.