

**التأديب الرئاسي بين الفاعلية والضمان في
تشريعات الموارد البشرية للحكومة الاتحادية**

بدولة الإمارات العربية المتحدة
دراسة فقهية قضائية في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا
بدولة الإمارات والمحكمة الإدارية العليا بمصر

دكتور
أماني عمر حلمي
أستاذ القانون العام المساعد
بجامعة أبوظبي

مقدمه

من المسلم به أن النظام التأديبي هو احد النظم العقابية الذي يحدد سلطة التأديب باعتبارها وسيلة قانونية فعالة في يد الإدارة لكي تردع بها الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية. ولقد ألزم المشرع الإماراتي السلطات التأديبية التابع لها الموظف بإتباع خطوات محددة بنص القانون تهدف إلي الوقوف على أوجه إخلال الموظف بواجبات وظيفته .

وإذا كان المشرع قد أعطى الإدارة سلطة تأديب الموظفين لكي تقوم على حسن سير المرافق العمومية، فإنه من ناحية أخرى حريص على أن تكون ممارسة هذه السلطة وفقاً لضمانات وأحكام منصوص عليها، وهذه الأحكام تتناول خواص التأديب المختلفة ، باعتبار أن السلطة المختصة بالتأديب هي التي تقدر جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده والعوامل التي أحاطت به، ومن ثم اتخاذ العقاب الرادع .

ويرتبط نظام التأديب في قانون الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة بمفهوم العلاقة الوظيفية ، ومن ثم فإن الذي يشغل وظيفة عامة يخضع لكل ما تفرضه الوظيفة من واجبات ويسري بشأنه نظام التأديب في الوظائف العامة.

ونظراً لخطورة سلطة التأديب فقد أحاطها المشرع والقضاء بضمانات قانونية مختلفة سواء أدرجت في صلب الوثيقة الدستورية أم بتشريعات الوظيفة العامة وأحكام القضاء لمنع الانحراف بسلطة التأديب .

ولا يكون ذلك إلا من خلال تحديد دقيق لهدف الإجراءات التأديبية، بقصد الوقوف على الأركان العامة للمسؤولية التأديبية ومنح السلطات التأديبية صلاحيات تكفي بالقدر الذي تتحقق به من مسؤولية الموظف المخطئ ، دون إهدار لحقوقه التي كفلها له المشرع من أجل تحقيق عادل يمكنه من الدفاع عن نفسه ومن دون المغالاة في توفير الضمانات بما من شأنه شل فاعلية سلطات التأديب.(١)

١. لمزيد من التفاصيل راجع د. محمد عصفور التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة مقارنة ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

ولا غرو أن مناط الإجراءات التأديبية يدور حول كيفية إثبات خروج الموظف عن موجبات الوظيفة المنوط إليه ، والتحقق من ارتكاب المخالفة التأديبية ، حيث وضع المشرع لها إجراءات يجب إتباعها عند إخلال الموظف بواجبات الوظيفة ، فعماد المسؤولية التأديبية^(١) هو مخالفة تشريعات الوظيفة العامة بارتكاب المحظورات التي نص عليها القانون.

وفي ذلك الشأن استند جانباً من الفقه في إبراز ذاتية القانون التأديبي إلى امتداد الطابع القضائي إلى التأديب والنظر إلى القرار التأديبي حتى ولو كان صادراً عن السلطة الرئاسية على أنه حكم قضائي^(٢) .

ومن هنا تأتي أهمية الورقة البحثية والتي تبحث في الضوابط القانونية التي يتم على أساسها مباشرة إجراءات التأديب للموظف العام في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، ومن ثم تقرير المسألة التأديبية في شأنه قبل توقيع الجزاء .

وقد دفننا إلي هذا البحث ما قررته تشريعات الموارد البشرية من تبني مفهوم النظام الرئاسي في التأديب وهو النظام الذي تستقل فيه السلطة الرئاسية دون غيرها بحق التحقيق مع الموظف العام وفرض كافة العقوبات التأديبية باختلاف درجاتها عليه ومن دون الأخذ برأي هيئة معينة.

ويتحقق ذلك من خلال النص على تشكيل لجان محددة تباشر اختصاصاتها في التحقيق مع الموظفين العموميين والتصرف في التحقيق بالشكل الذي تنتهي إليه من ثبوت المخالفة التأديبية أو نفيها .

ولا شك أنّ النظام الرئاسي يجعل الغلبة لمبدأ الفعالية في نطاق الإدارة على حساب مبدأ الضمان الذي يسود نظام التأديب القضائي، وقد تم تغليب هذه الفعالية بغرض تسيير المرافق العامة بانتظام وباضطراد على سند من القول أن إسناد التأديب للسلطة الرئاسية يؤدي إلى نوع من الردع المعنوي

^١ راجع في ذلك حكم إدارية عليا طعن رقم ٤١٩٨ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٢/٦/٢٣ ، وطعن رقم ٧٢٩ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩١/١/١٩ .

^٢ راجع في تفصيلات هذا الرأي د. عبد القادر الشخيلي - القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي - دراسة مقارنة " دار الفرقان - عمان - الأردن. ص ١٣ وما بعدها.

للموظفين لإدراكهم أنّ السلطة الرئاسية تملك الحق في إيقاع العقوبات التأديبية عليهم إذا ما أخلو بواجباتهم الوظيفية.^(١) وتبدو أهمية هذه الدراسة فيعدم وجود قضاء إداري مستقل بدولة الإمارات العربية المتحدة وهو بدوره ينعكس على حداثة مفهوم ونظام التأديب بالدولة.^(٢)

كما أن وجود أكثر من محكمة نقض في الدولة، تتمثل في المحكمة الاتحادية العليا كمحكمة نقض^(٣) ومحاكم نقض محلية أنشأت في عدة إمارات في الدولة كمحكمة النقض في إمارة أبو ظبي ومحكمة تمييز دبي، ومحكمة تمييز رأس الخيمة، أدى لتضارب الأحكام وتعارضها واعتناق أكثر من مبدأ أو تفسير بشأن ذات النزاع في الدولة تبعاً لمبادئ وتفسيرات واجتهادات محكمة النقض التي تفصل فيه، ولا سيما وأن القضاة في تلك المحاكم تختلف توجهاتهم ومرئياتهم وفقاً لاعتقاداتهم المختلفة ومستوى ثقافتهم نظراً لاختلاف جنسياتهم. لذلك كان لا بد من استجلاء أسس نظام التأديب من كافة جوانبه واستعراض بعض الأحكام القضائية التي صدرت في ذلك الشأن .

وتطرح الدراسة عدة تساؤلات تدور حول مفهوم مبدأ حياد القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين فالموظف العام بالدولة هو محور الوظيفة العامة التي يشغلها ويلزم أن توجد آلية لتحقيق التوازن بين منطلق الفعالية^(٤) في عدم الإضرار بالمصلحة العامة للمرفق العام بالتهاون في تأديب الموظفين وبين الضمانات التي تكفل للموظف العام مسائلة تأديبية عادلة .

^١ راجع في ذلك د. محمد احمد الطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان ، رسالة عين شمس ، ١٩٨٣.

^٢ راجع د عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة ١٩٧٨، وراجع د احمد على احمد الصغيرى ، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٦ .

^٣ راجع تفاصيل ذلك :المستشار الدكتور عبد الوهاب العبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة ، ورقة العمل المقدمة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، عن مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة . سبتمبر، ٢٠١٢.

^٤ د. محمد عبد اللطيف ، مبادئ الوظيفة العامة ، مكتبة العالمية بالمنصورة ١٩٨٨ ص ١١٩.

كما تتمركز الدراسة حول الأسباب الموجبة لتأديب الموظف العام، وما هو مفهوم المخالفات التأديبية التي تحرك المسائلة التأديبية في شأنه، وما هي العقوبات التي تتال الموظف العام في حالة ثبوت المخالفة التي تنسب إليه، ومن له حق إيقاع هذه العقوبات.

فنظام التأديب ينطوي على جانبين إجرائي وموضوعي، ويتمثل الجانب الإجرائي فيما تتخذه الجهة الإدارية من إجراءات بما لها من سلطة تقديرية واسعة للتحقق من المسائلة التأديبية للموظف العام (١).

أما الجانب الموضوعي فهو يتمثل في الجزاء الذي تقدره الإدارة إزاء المخالفات المنصوص عليها قانوناً ومن ثم فانه من الأهمية تسليط الضوء على الضمانات الممنوحة للموظف العام في ظل سلطات التأديب الرئاسية حتى نضمن تحقيقاً عادلاً، وإيقاع عقوبة متناسبة مع الجرم التأديبي .

فلا بد أن يكون ثمة قدرًا من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوفر كحد أدنى في كل مسائلة تأديبية، وهذا القدر تمليه قواعد العدالة المجردة ذلك أن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري" (٢)

ولذلك ستكون دراستنا دراسة تأصيلية تحليلية في ضوء أحكام المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١١ واللائحة التنفيذية الخاصة به والصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢، مستعرضين في ذلك الشأن ما أقرته أحكام القضاء الإداري المصري باعتبارها الأصل العام في التأديب والأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة .

١.د. محسن العبودي مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفعالية والضمان دراسة في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، ١٩٩٥ ص ١٢ وما بعدها، انظر أيضاً د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، ١٩٨٨

٢.حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري بجلستها المعقودة في ٢١/٣/١٩٥٩ الطعن رقم ٢٠٧ لسنة ١٤ قضائية.

راجع أيضاً: د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، القاهرة ١٩٧٢.

خطة الدراسة:

- المبحث الأول :شرعية المخالفات التأديبية .
المبحث الثاني :ضوابط تأديب الموظف العام في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات.
المبحث الثالث :إجراءات تأديب الموظف العام في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات.
المبحث الرابع : الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاءات التأديبية بدولة الإمارات.

المبحث الأول

شرعية المخالفات التأديبية

لم تنتهج النصوص المنظمة لإجراءات المساءلة التأديبية مع الموظف العام مسلك قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى في حصر الأفعال المؤثمة وتحديد أركانها، وإنما سرد المشرع أمثلة عامة من واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم وذلك من أجل الحفاظ على المصلحة العامة للمرفق العام .

وهذا يعنى أن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصرا ونوعا وفق المبادئ المقررة في التشريع الجنائي والتي تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص .

وإنما مرد المخالفة التأديبية هو أي خروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، والإخلال بالمصلحة العامة للمرفق العام ، ومن ثم فإن جميع الأفعال التي ينطبق عليها وصف المخالفة التأديبية مرجعها الوظيفة العامة وعلاقة العمل حيث تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة لتقييم سلوك الموظف العام .
كما وأن جميع الجزاءات التي تقع إثر هذه المخالفة لا مساس لها كأصل عام بشخص الموظف المخالف أو حرите أو حياته^(١) كما هو الحال بالنسبة للجاني في الجريمة الجنائية، إذ قد تمس العقوبة الجنائية بشخصه أو بحرته أو بحياته ذاتها، غير أنه لما كان التأديب ينتهي بتوقيع جزاء أو عقوبة عن المخالفة فقد

^١المستشار الدكتور عليوة فتح الباب ، موسوعة الإمارات القانونية الإدارية ، في شرح قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ، الطبعة الثانية ، الجزء الخامس ص ٢١ وما بعدها .

حدث بعض التشابه بينه وبين النظام الجنائي ، ولذلك أطلق جانباً من الفقه على المخالفات التأديبية مسمى الجريمة التأديبية .^(١) .
وسوف نتناول مفهوم الجريمة أو المخالفة التأديبية وأركانها في المطلب الأول ثم نتناول في المطلب الثاني واجبات الموظف العام والمحاذير التي تقع عليه في ضوء تشريعات الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة .

المطلب الأول

مفهوم الجريمة التأديبية وأركانها

وفقاً لنص المادة (٢٧) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة "يحدد القانون الجرائم والعقوبات ، ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها.

وقررت المادة (٢٨) من الدستور أن " العقوبة شخصية . والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية وعادلة ، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة . ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم. وإيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً محظور."

فهذه النصوص الدستورية السابقة إنما جاءت لتؤكد على مبدأ الركن الشرعي لأركان أي جريمة ، ومن ثم لا بد من وجود نص قانوني معين يقرر أن فعلاً معيناً يعد مؤثماً ويترتب على مخالفته عقوبة معينة .

إلا أن المشرع التأديبي كان حريصاً على عدم النص على كافة الجرائم والمخالفات التأديبية لاستحالة حصرها حصراً جامعاً مانعاً، ويرجع ذلك إلى تنوع وتعدد الوظائف بالدولة بين الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات

^١ د. عمر حلمي فهمي ، د محمد سعيد أمين ، مبادئ القانون الإداري ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٨٤ وما بعدها ، انظر أيضاً: د سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، الكتاب الثالث دار الفكر العربي، ١٩٨٧ ص ٣٩ راجع أيضاً : د . على جمعة محارب ، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤ ، د . عثمان، محمد مختار محمد، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣ .

والحكومات المحلية للإمارات الأعضاء، وتختلف الواجبات الوظيفية وفقاً لنوع كل وظيفة وما يحدده اعتبارات دوام سير المرفق العام بانتظام.^(١) كما أن تقدير تأثيم الأفعال محل المساءلة يخضع لتقدير جهة الإدارة والتي بدورها تقدر خطورة الجريمة التأديبية التي تختلف من فئة إلى أخرى وقد تختلف هذه الخطورة في الفئة الواحدة تبعاً لنوع العمل ودرجة مسؤولية من يؤديه ومكانته في السلم الإداري^(٢).

ولذلك وضع المشرع حكماً عاماً تدرج تحته كافة المخالفات التأديبية^(٣) في ضوء المبادئ المستقرة في التأديب والتي لا تخضع الجريمة التأديبية إلى مبدأ لا جريمة إلا بنص .

فوفقاً المادة (٨١ / ١) من المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ في شأن الموارد البشرية بالحكومة الاتحادية " كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء، ولا يُعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر."

ونصت المادة (٩١ / ١) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ في شأن الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة من أنه "على الموظف أن يسلك في تصرفاته مسلكاً لائقاً يتفق ومعايير السلوك المعتمدة للوظائف العامة وفقاً لوثيقة السلوك

^١ راجع تفاصيل ذلك المستشار ممدوح طنطاوي ، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ٢٠٠٣.

^٢ راجع في ذلك: د. محسن العبودي ، مبدأ تدرج الإجراءات التأديبية بين الفعالية والضمان، دراسة في الفقه والقضاء ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ ص ٥٤ وما بعدها .

^٣ د. عزيزة الشريف ، القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٨ ، دار النهضة العربية ص ١٧٨ ، د. سامي جمال الدين ، التنظيم الإداري للوظيفة العامة ، ١٩٩٠ ص ١٩٠ ، لمزيد من التفاصيل راجع كل من : د. محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ١٩٨٦ ، د. زكي محمد النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦.

المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة ، وأن يلتزم بالتشريعات النافذة في الدولة. وكل موظف يخالف الواجبات الوظيفية وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون الموارد البشرية أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يجازى إدارياً مع عدم الإخلال بالمسؤولية المدنية أو الجزائية عند الاقتضاء". وفي ضوء ما أقرته إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة من أن "الجريمة التأديبية بوجه عام هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته، ثم أضافت أنه متى وقعت هذه الجريمة كان للسلطة التأديبية المختصة مجازاة الموظف في حدود الجزاءات المقررة قانوناً.

وأكدت إدارة الفتوى والتشريع بدولة الإمارات على ما استقر عليها الرأي فقهاً وقضاءً وإفتاءً "من أن المخالفات التأديبية غير محددة علي سبيل الحصر، فإن انتهت إلى أن ارتكاب موظف لجريمة تأديبية غير واردة في قرار مجلس الوزراء السابق رقم (٣) لسنة ١٩٧٨ لا يمنع الجهة الإدارية من مجازاة الموظف عنه هذه الجريمة، وأن هو إن كان على هذه الجهة أن تستهدى قدر الإمكان بالعقوبات المحددة في القرار السالف الذكر فإنه يمكنها أن توقع علي الموظف العقوبة التي تراها مناسبة بحسب كل حالة علي حده ، طالما أنها تلتزم بالعقوبات المحددة بقانون الخدمة المدنية." (١)

ومن ثم فإن الجريمة التأديبية هي كل تصرف يصدر عن العامل أثناء الوظيفة أو خارجها ، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجهة الأكمل وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة (٢) ، وعرفها جانباً آخر من الفقه بأنها كل تصرف من جانب الموظف من طبيعته المساس بحسن انتظام المرفق" (٣)

ولذلك كانت الجريمة التأديبية هي سبب استنهاض ولاية التأديب، وهي مناط توقيع الجزاء التأديبي الذي تسفر عنه المسؤولية التأديبية، بمعنى أنه لا قيام للمسؤولية التأديبية وتوقيع الجزاء إلا باقتراف الموظف لمخالفة تأديبية.

١ مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد (٦٠)، ص ١٣١.

٢. د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، عام ١٩٦٤، ص ٧٩.

٣. محمد عصفور ، نحو نظرية عامة في التأديب ، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٦٧. ص ١١.

وتتحقق المسؤولية التأديبية للموظف بمجرد الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي، ولا يشترط لذلك وجود ضرر محقق، على أساس أنه مفترض حدوثه والذي يتمثل في الإخلال بالصالح العام ، فالضرر ليس ركنا في المسؤولية التأديبية للموظف^(١).

ولكن هل تقتصر المخالفة التأديبية فقط على فكرة الإخلال بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في التشريعات الإدارية ؟

توسع المشرع المصري في مفهوم المخالفة التأديبية، حيث نصت المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا "

ومن ثم فان مفهوم الإخلال بالواجبات الوظيفية أصبح عاما ليشمل كل إخلال بواجبات الوظيفة إيجابيا أو سلبا ، ولم تعد تقتصر واجبات الوظيفة العامة على الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية وغير إدارية فقط بل يقصد أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام وإضطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها^(٢).

ولذلك تهض المخالفة التأديبية إلى كل مسلك للعامل بشكل معيب ينطوي على إخلاله بكرامة الوظيفة

ولا يستقيم مع ما تفرض عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب^(٣) وإذا كان الموظف لا يقوم بين الحياة العامة والحياة الخاصة عازل سميك يمنع كل تأثير متبادل بينهما فانه يسوغ للموظف حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كموظف عام ويقوم على بعض التصرفات التي تمس كرامته وتمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذي يعمل فيه وهيبة الدولة التي يمثلها ،

١ اراجع في ذلك : المستشار عبد الوهاب البنداري ، المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ،دراسة فقهية قضائية ، طبعة ١٩٧٢ ، المطبعة العالمية ص ٤١ ، وراجع د. سليمان الطماوي ،قضاء التأديب دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٩ .
د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣ .

٢ .محمد جودت الماط. ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ،رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة. ١٩٦٧ .

٣ اراجع في ذلك د اشرف حسين عطوة ، مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية ، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، مكتبة الفلاح ، الإمارات ص ٢٢١ .

ويؤكد ذلك أن واجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه لا ترد على سبيل الحصر والتحديد إذ أنها بطبيعتها لا تقبل حصراً أو تحديداً. وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر من أن " الجرائم التأديبية لا تخضع كقاعدة عامة لمبدأ لا جريمة بلا نص وهذه الجرائم إنما تتمثل في مخالفة القوانين واللوائح أو في الإخلال بالواجبات الوظيفية، سواء تم هذا الإخلال أثناء العمل أم خارجه ، وسواء نص القانون على هذه الواجبات أم لم ينص عليها وتوقيع الجزاء المناسب عليه وذلك تحت رقابة القضاء الإداري^(١) ولذلك فإن مهمة السلطات التأديبية تكون أصعب بكثير في وزن الأدلة وتقدير مدى كفايتها من أجل ثبوت الفعل المكون للذنب الإداري^(٢) ، وتلتزم دائماً إذا ما ترجحت أدلة الإدانة إلى رد هذا الفعل المؤثم إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها^(٣) وفي ضوء ما أقرته نص المادة (٣٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة "باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين، على أساس المساواة بينهم في الظروف، وفقاً لأحكام القانون. والوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها . ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها". ومدلول المصلحة العامة هنا مدلولاً واسعاً، وترتب على عدم حصر المخالفات التأديبية إعطاء سلطات التأديب مجالاً من تقدير مدي خطأ الموظف العام وتصنيفه حفاظاً على اعتبارات الصالح العام للمرفق العام، ومن ثم كان من الطبيعي أن يتعذر كذلك فرض جزاء تأديبي لكل مخالفة، حيث يكتفي المشرع بتحديد قائمة للجزاء التي يجوز توقيعها على الموظف، تاركاً للسلطة التأديبية المنوط بها إنزال الجزاء اختياراً المناسب في حدود ما تملك توقيعها من جزاءات وفقاً لما يقرره القانون.

^١ راجع في هذا المعنى حكم الإدارية العليا بمصر طعن رقم ٤٥٤/٥/ق جلسة ١١/٢/١٩٦١.

^٢ راجع: المستشار ممدوح طنطاوي، نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية، الأدلة التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٣.

^٣ راجع دكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ص ٥٣٩، المستشار عبد الوهاب البنداري مرجع سابق ص ٤١ وما بعدها، د. زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية ١٩٨٢ ص ١٣، انظر أيضاً: د. مصطفى عفيفي ود بدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة ١٩٨٢.

ومع تغير اعتبارات الصالح العام فإن مفهوم المخالفة التأديبية يرتبط كذلك بتغير الظروف الأيديولوجية التي تعتقها الجماعة ، فكل ما يتصل بحياة الموظف الخاصة والعامة يجب أن تراعيه السلطة التأديبية عند تقدير الذنب الإداري .

ولذلك فإن السلطة التأديبية تقوم بعمليتين مستقلتين الأولى هي البت بما إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف يعتبر جريمة تأديبية تؤثر على المرفق العام ، والثانية هي تحديد العقوبة الملائمة للخطأ الثابت قبل الموظف من بين قائمة العقوبات التي حددها المشرع ، ومن هنا جاء الاختصاص التقديرى لسلطة التأديب فيما يتصل بتوقيع العقوبات التأديبية أيضاً^(١) وقد عبرت عن ذلك المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة حيث قضت بأنه

"من المقرر أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه وكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه وتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة في القوانين واللوائح في حدود النصاب المقرر"^(٢)

^١راجع د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية ،دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٥، ص ٧٣ وما بعدها .

^٢راجع : الحكم الصادر في الطعن رقم ٢١١ لسنة ٢٠١١ ق - جلسة ٢٠١١/٦/١٧مـدني- مجموعة الأحكام - السنة ٢٣ مبدأ ١٧٥-١١٩١

وقد سبق للمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري أن قضت بأن " القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، وسبب القرار التأديبي بوجه عام، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه . (طعن رقم ٧٧٥ لسنة ١٣ ق - جلسة ١٩٦٩/٢/٢٢ - مجموعة الخمسة عشر عاماً الجزء الثالث- ص ٢٠٤٨)

وبناء عليه ، إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري، ولا يكون ثمة محل لتوقيع جزاء تأديبي^(١) وفي ضوء ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر في قضائها فان " كل موظف يخالف الواجبات

التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة ،إنما يرتب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه أما إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضى الواجب فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي^(٢)

ولا تقوم الجريمة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية، إلا بتوافر أركانها، وهي تتركز على ركنين أساسيين هما الركن المادي و الركن المعنوي .
أولا - الركن المادي للجريمة التأديبية :

يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية، في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف إخلالاً بالواجبات الملقاة على عاتقه، سواء في نطاق الوظيفة أو خارجها وهذا الركن يقوم على عناصر أساسية :

تحقق صفة الموظف العام في الشخص الذي يسند إليه الفعل :

تعتبر صفة الموظف العام شرطا أساسيا لقيام الركن المادي للجريمة التأديبية وبنائهما ينتفي الركن المادي للجريمة التأديبية .

ولقد عرف المشرع الاتحادي بدولة الإمارات العربية المتحدة الموظف العام في المادة (١) من المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بأنه: "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية"

وقررت المادة (٢) من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ لهذا القانون بان "تطبق أحكام هذه اللائحة على الموظفين المواطنين

^١ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ١٩٧٩ لسنة ٤ ق -جلسة ٢٨/١٠/٢٠٠١.

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣ لسنة ١٩ ق جلسة ١٧/١١/١٩٧٩ .

المدنيين الذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للاتحاد وعلى المواطنين العاملين في الهيئات العامة والمؤسسات العامة . ويستثنى من تطبيق أحكامها موظفو الوزارات والجهات الاتحادية التي نصت قوانينها على أن تكون لها أنظمة وظيفية خاصة بها وذلك في حدود ما نصت عليه "والميزانية المقصود بها هنا الميزانية العامة للحكومة ."

ويتضح من أحكام المشرع الإماراتي أن تحديد توافر صفة الموظف العام من عدمه يتم من خلال النظر في نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف ،فإن كانت من الوظائف الواردة في الميزانية أعتبر شاغلها موظفاً عاماً تسري عليه أحكام الموظف العام، وأن لم تكن من الوظائف التي وردت في ميزانية الدولة لا يعتبرها القانون الاتحادي وظيفة عامة ومن ثم لا يعتبر شاغلها موظفاً عاماً، وبناءً على ذلك لا تسري عليه أحكام الموظف العام.

ومن الجدير بالذكر هنا أن المشرع الإماراتي لم يفرق في هذا التعريف بين كون شاغل هذه الوظيفة مواطناً أم أجنبياً.^(١) وكذلك لم يشترط أن تكون الوظيفة دائمة أو مؤقتة .

وبالنظر إلى القضاء الإداري المصري نجد أن المحكمة الإدارية العليا قررت أن " المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعين الموظف العام بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام "^(٢)

وكذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر على "أن المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ إلا بصدور قرار التعيين في الوظيفة بالأداة القانونية الصحيحة ممن يملك سلطة التعيين ، وأن الحقوق الوظيفية تنشأ منذ ذلك الوقت في حق من أضفي عليه هذا المركز القانوني الذي من عناصره تحديد

^١التفاصيل ذلك راجع : د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ص٨٢، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٨٩م.

^٢ المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٩٨٣ لسنة ٩ ق جلسة ١٩ / ٥ / ١٩٦٩ ، راجع د.عبد الغنى بسيونى ، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣.

الدرجة والأقدمية، وذلك بغض النظر عن تاريخ تسلم العمل والذي هو واقعة مادية لا أثر لها إلا بالنسبة إلى استحقاق المرتب" (١) وفي ضوء ما سبق نجد انه يشترط لصفة الموظف العام توافر ثلاثة عناصر هي :

(١) القيام بعمل دائم.

(٢) التعيين بقرار من السلطة المختصة.

(٣) الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر.

ويشترط لإضفاء صفة الموظف العام أن يشغل العامل وظيفه دائمة داخله في نظام المرفق العام ، وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة أو موسمية كالخبراء والمشاورين القانونيين وموظفين، ومن متمات العمل الدائم أن تكون الوظيفة داخله ضمن الملاك الدائم في الوحدة الإدارية. (٢)

ومن الواجب عدم الخلط بين الموظف الذي يعمل بعقد مؤقت في وظيفة دائمة والوظيفة المؤقتة أو الموسمية لأن شاغل الوظيفة الأولى يعد موظفاً عاماً ولو أمكن فصله بانتهاء مدة العقد، أما الثانية فلا يعد شاغلها موظفاً عاماً تغليباً للطبيعة اللاتحوية لعلاقة شاغل الوظيفة الدائمة بالإدارة على العلاقة التعاقدية. (٣)

ولذلك فإن استمرار علاقة الموظف بالوظيفة العامة شرط لاستمرار سلطات التأديب في الولاية علي أعماله حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمجلس

١ : طعن رقم ٩٦٦ لمنه ٨ق، بجلسته ٣٠/٤/١٩٧٦، وطعن رقم ٥٢٣ لمنه ١٣ ق جلسته ١٩٧١/١١/٧ ١ مجموعة مبادئ الخسة عشر عاماً (المكتب الفني) ١٩٦٥-١٩٨٠ ، الجزء الثالث، ص ٢٢١٢، ٢٢١٣ .

٢ راجع في تفاصيل ذلك : د محمد حامد الجمل ، الموظف العام فقها وقضاء ، الجزء الأول ، النظرية العامة للموظف العام ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .

٣ راجع :د. محمد عبد اللطيف، د. مجدي مدحت النهري، القانون الإداري، ص ٨٨٥، مكتبة الجلاء الجديدة- المنصورة، (٢٠٠٢-٢٠٠٣ م .

الدولة المصري" بأن الأصل في التأديب أنه مرتبط بالوظيفة بحيث إذا انقضت رابطة التوظيف لم يعد للتأديب مجال" (١)

أ- ارتكاب الموظف لسلوك مخالف لمقتضيات الواجب الوظيفي :

يتمثل الركن المادي في الجريمة التأديبية بماديات الجريمة ومظهرها الخارجي من خلال تقدير سلوك الموظف العام .

ويتخذ سلوك الموظف العام إما مظهراً إيجابياً أو سلبياً بما يخالف مقتضيات الواجب الوظيفي ، ومن ثم فإن سلوك الموظف العام إما أن يكون فعل إيجابي بمخالفة ما يقع على عاتقه من واجبات ، أو سلوك سلبي في الامتناع عن القيام بما تفرضه عليه التزامات الوظيفة العامة من واجبات .

ولقد عبر الفقه عن ذلك بمفهوم الخطأ التأديبي والذي يستلزم لإثباته أن يكون له مظهراً خارجياً ملموساً ومحدد في أوصافه، فلا يكفي نعت سلوك الموظف العام بأنه خالف مقتضيات الواجب الوظيفي بل يلزم تحديد السلوك المخالف بدقة في تصرفات وسلوكيات محددة. (٢)

فالمسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية ، مسؤولية شخصية يستلزم لها من إثبات وقوع فعل إيجابي أو سلبي من شخص المتهم ، ومن ثم فعند شيوع التهمة لابد من تحديد دور كل متهم على حدة وبيان تفصيلي لما وقع منه من أفعال ، إذ لا محل لإعمال المسؤولية التضامنية والتي محلها في المسؤولية المدنية دون العقابية . ومتى كانت المسؤولية شخصية في مجال الجرائم العقابية فإن العقوبة أيضاً شخصية ولكي تقدر العقوبة وتتناسب مع الفعل فلا بد من تحديد أوجه المخالفة التأديبية بدقة. (٣)

^١ طعن ٥١٢ لسنة ٩ القضائية - جلسة ١٩٦٧/٤/٨ مجموعة الخمسة عشر عاماً الجزء الرابع - ص ٣٨٩٧ .

^٢ راجع د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص ٧٩ .

^٣ انظر :المستشار ممدوح طنطاوي ، نائب رئيس هيئة النيابة الإدارية ، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص ، منشأة المعارف الإسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٣ ص ٣٣٨ .

وتنتقى المسائلة التأديبية للموظف العام إذا قام الركن المادي استناداً للظن أو الشائعات ، كما أن الأفكار الداخلية دون أنتشك في ذاتها مظهراً خارجياً ملموساً لا تشكل مخالفة تجيز المساءلة التأديبية.^(١)

ثانياً - الركن المعنوي للجريمة التأديبية :

لا يكفي للمساءلة التأديبية أن يرتكب الموظف ما يعتبر منه مخالفة لواجب وظيفي ، وإنما يجب أن يتوافر عنصر نفسي واع يتجه إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع وهذا العنصر هو الإرادة الآتمة .

وقد استقر على ذلك قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري بان الذنب الإداري هو " الفعل الذي يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذه العامل عليه تأديبياً هو كل فعل أو مسلك من جانب العامل راجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً يتحقق به إخلاله بواجبات وظيفته والخروج على مقتضياتها"^(٢) ومن ثم يتمثل الركن المعنوي للجريمة التأديبية في اتجاه إرادة الموظف إما عمداً إلى ارتكاب السلوك المخالف بقصد ارتكاب الفعل أو تركه مع قصد تحقيق نتائج معينة .

فالركن المعنوي في الجريمة التأديبية يختلف في الجريمة العمديه عنه في جريمة الخطأ ، ففي الجريمة العمديه لا يكفي أن يحيط الموظف علماً بالفعل الذي يرتكبه وإنما يجب أن يقصر تحقيق النتيجة المترتبة على تصرفه . أما في الجريمة غير العمديه فيتحقق الركن المعنوي أيضاً للجريمة التأديبية من خلال إهمال الموظف العام بعدم اتخاذه جانب الحيطة والحذر اللازمين لأداء واجباته الوظيفية ويكون بانصراف إرادة الموظف إلى ارتكاب العمل دون الرغبة في النتيجة المترتبة عليه.

فإذا تعمد الموظف العام كان الركن المعنوي هو القصد، وإذا انصرفت إرادته للنشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ الغير عمدي .^(٣) بينما يري جانباً من الفقه^(٤) إلي عدم قياس المخالفة التأديبية على الجريمة الجنائية، وذلك لما بينهما من اختلاف في المفهوم والطبيعة، وإن كان هذا لا

^١ د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة ١٩٩٧ ، ص ٥٦٣ وما بعدها .

^٢ طعن رقم ١٢ لسنة ٤٣ ق - جلسة ٢٠٠١/٥/٦ - السنة ٤٦ - مبدأ ١٩٨ .

^٣ د ، محمد جوت الملط ، مرجع سابق ص ٨١ .

^٤ د سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ص ٧٤ .

يمنع من اقتباس بعض مفاهيم القانون الجنائي في هذا الصدد بما يتفق وطبيعة المخالفة التأديبية .

إلا أننا نؤيد فكرة التمايز بين تعمد الموظف العام في ارتكاب الذنب التأديبي وبين الخطأ الغير عمدي لأهمية ذلك في تقدير العقوبة والجزاء التأديبي . وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر في احد أحكامها بقولها " لا مرأ في أن جسامة الفعل المادي المشكل للمخالفة التأديبية يرتبط بالضرورة بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على الغفلة والإهمال بتلك القائمة على العمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة إذ من البديهي أن الأولى اقل جسامة من الثانية وهذا ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصاً سائغاً من الأوراق" (١).

وعلى هذا الأساس تملك الإدارة سلطة تقديره في تقييم سلوك الموظف وما إذا كان فعل الموظف يشكل خطأ تأديبياً أم لا فالأمر لا يخرج عن معيارين استند إليهما الفقه والقضاء في(٢) قياس سلوك الموظف المنحرف : فالخطأ قد يقاس بمعيار شخصي ومضمونة أن ينظر إلى سلوك الموظف المخطئ ويوزن في ظروف معينة فيعتبر مخطئاً إذا كان سلوكه دون المعتاد منه في مثل تلك الظروف ، ولاشك أن هذا المعيار منتقد فهو يجعل الموظف النشيط الدائب في العمل يؤاخذ على إهماله اليسير غير المعتاد منه أما الموظف المهمل فلا يسأل عن إخلاله بواجبه ما دام إهماله معتاد وهذه نتيجة غريبة لا يمكن معها الاعتماد على هذا المعيار في قياس الموظف .

ووفقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر "وإذا كان يعد من قبيل المخالفات التأديبية أن يضع الموظف نفسه في موضع يثير حوله الشبهات والريب فقد ميزت في هذا الخصوص بين أن يقع ذلك عن عمد أو غفلة من الموظف، وبين أن يسوقه قدره إلى ذلك، فقضت بأن وجود المرء في وضع يثير الشبهات والريب لا يعنى وجوباً أنه هو الذي وضع نفسه فيه، فقد يساق

^١إدارية عليا طعن رقم ٣٦٨٣ لسنة ٣٩ ق عليا جلسة ١/٢٧/١٩٩٦.

^٢انظر للتفاصيل د مازن ليو راضي ، الوجيز في القانون الإداري ، المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية - ٢٠٠٣ .

راجع:في مفهوم ذلك د .مجدي مدحت النهري قواعد تأديب الموظف العام دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ص ٧٧ وما بعدها .

المرء قدراً إلى وضع مشبوه ومريب دون إرادة منه ودون أن يمكن وصم سلوكه بالغفلة وعدم الحذر" (١)

وأما المعيار الأخر : المعيار الموضوعي الذي يقوم على أساس سلوك الشخص العادي، وسلوك الشخص العادي وفقاً لما قرته المحكمة الإدارية العليا بمصر "هو سلوك شخص من نفس فئة مرتكب الخطأ" (٢) فينظر فيه إلى الفعل الذي ارتكبه الموظف ويقاس وفق المؤلف من سلوك الموظف المعتاد، في ذات فئة الموظف الذي يراد قياس سلوكه .

ومن ثم يعتبر الموظف مخطئاً إذا خرج عن هذا المؤلف ، ويتسم المعيار الموضوعي بالواقعية من كونه يراعى في التطبيق الظروف التي صدر فيها التصرف من ناحية الموظف الذي قام بالفعل من حيث سن الموظف وحالته الصحية وجنسه وكذلك الزمان والمكان والبيئة .

وافترض أن الموظف المعتاد أحاطت به نفس الظروف التي أحاطت الموظف الذي ينسب الخطأ إليه ويوزن التصرف في هذا الأساس فإذا كان تصرف الموظف المعتاد مشابهاً لتصرف الموظف المخطئ فلا مسؤولية على الأخير (٣)

وفي ضوء ما سبق فهل تنتفي المسؤولية التأديبية على الموظف لانتفاء الضرر الناتج عن خطئه

أو إهماله في أداء مهام وظيفته ؟

قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر " من المقرر انه لا ارتباط بين الخطأ والضرر في مجال تقدير المسؤولية التأديبية، فانه قد تتحقق المسؤولية التأديبية للعامل بثبوت وقوع الخطأ من جانبه ولو لم يثبت وقوع ضرر ما " (٤)

ومن ثم يتضح أن الضرر ليس ركناً في تقدير المسؤولية التأديبية ، إلا انه يعتد به في تقدير مدى جسامة المخالفة وتقدير العقوبة المتناسبة مع الجريمة

١ انظر : الحكم الصادر في الطعن رقم ٢١٠٤ لسنة ٣٨ ق - جلسة ١١/٢٧/١٩٩٣ - السنة ٣٩ - مبدأ ٢٥ .

٢ حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر قضية رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق بند ٣٨ ، جلسة ٢٨ ابريل ، ١٩٧٣ السنة ١٨ ق .

٣ د. اشرف حسين عطوة ، مرجع سابق ص ٢٢٢ راجع أيضاً : د . صالح ناصر العتيبي ، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقياس المسؤولية المدنية للموظف العام ، بحث منشور بمجلة الحقوق ، الكويت ، العدد ٣ عام ٢٠٠٤ .

٤ طعن إدارية عليا رقم ٨١٣ لسنة ٣٤ ق عليا جلسة ٩/١٢/١٩٨٩ .

التأديبية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بان " العبرة بالسبب المباشر في هذه النتيجة وهي وفاة المريضة وانه لم ينسب للطاعن انه السبب المباشر في هذه النتيجة بعد أن اعترف الطاعن وهو طبيب تخدير بان تغير لون دم المريضة يرجع إلى نقص الأوكسجين ، فان مسؤولية الطاعن التأديبية تتحقق بثبوت إخلاله بواجبات وظيفته وبغض النظر عن النتائج أو الإضرار التي تترتب على المخالفة وان كانت هذه الأضرار تؤثر في تحديد جسامه المخالفة وفي تقدير الجزاء" (١).

ولا تكتمل الجريمة التأديبية إلا بتوافر ركنيها المادي والمعنوي ،وتنتفي المسؤولية بانتفاء ركن من هذه الأركان، سواء المادي أو المعنوي، فلا يسأل الموظف إذا صدر منه الفعل عن غير اختيار ، ولا ترتفع مسؤولية الفعل المؤثم إلا إذا ثبت بطلان إرادته الموظف لقوة قاهرة أو إكراه لصدور أمر من الرئيس وتوافرت فيه الشروط التي يتطلبها القانون لرفع المسؤولية عن المرؤوس (٢).

المطلب الثاني

واجبات الموظف العام والأعمال المحظورة عليه

من المستقر عليه فقهاً وقضاء أنأي إخلال بواجبات الوظيفة يعد مخالفة تأديبية، ومن ثم فقد عني المشرع في المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته بالمرسوم رقم ٩ لسنة ٢٠١١ بوضع نصوص عامة يمكن أن تتدرج تحتها كافة أنواع الواجبات التي يلتزم بها الموظف العام، من اجل حسن أداء الموظف العام وكذلك تصور عام للمحظورات التي لا يجوز إتيانها ، بما ينعكس على المرفق العام فالإجراء التأديبي يستهدف في المقام الأول الموظف الذي ارتكب المخالفة بحسبانه هو مناط الإجراء وتحقيقاً للغاية منه . ولا يجوز للموظف العام أن يشكك في فعالية إجراءات التأديب بزعم أن سلطة الإدارة في تقييم سلوكه هي سلطة غير محددة ولا توجد ضوابط بشأنها.

^١ طعون رقم ٣٢٦٠، ٣١٧٣، ١٧٧٨، لسنة ٤٢ ق عليا جلسة ١٤/٢/١٩٩٨.

^٢ طعن إدارية عليا بمصر رقم ٥١٠ لسنة ٣٨ جلسة ٢٢/٥/١٩٩٣.

ولذلك قرر المشرع توجيه نظر العاملين في جميع المرافق العامة إلى أهمية واجبات الوظيفة العام ومسؤولياتها بما يضمن أثار الوقاية من المساءلة التأديبية. وما يحدثه في نفوس الموظفين من أن يكونوا على بينة بطبيعة إجراءات التأديب وسلطات الإدارة الأمر الذي ينعكس في النهاية على مصلحة المرفق العام

وسوف نستعرض أولاً واجبات الموظف العام ، ثم نتناول المحاذير على سلوك العاملين بالمرافق العامة .

أولاً - السلوك الشخصي للموظف العام :

يلتزم الموظف العام في جميع الأنظمة الوظيفية بمراعاة التعليمات الصادرة له من الجهات الرئاسية في إنجاز عمله ، وفي سبيل ذلك فيقع عليه واجب القيام بالعمل المنوط به بدقة وأمانه والسعي إلى مراعاة تعليمات العمل بحسن النية متعاوناً مع زملائه ومنتهجاً في أدائه بأسلوب المهنية .

وهو الأصل الذي أقرته المادة (٦٦) من المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته في الموارد البشرية فإنه على الموظف أن يسلك بتصرفاته مسلكاً لائقاً يتفق ومعايير السلوك المعتمدة للوظائف العامة وعليه بصفة خاصة الالتزام بما يلي:

١. احترام القوانين والنظم اللوائح ذات الصلة بأداء الواجبات والمسؤوليات الوظيفية.
٢. أداء الأعمال المناط بها بكل دقة وعناية ونزاهة بما يحقق أهداف ومصالح الوزارة التي يعمل بها.
٣. ممارسة المهام الوظيفية بحسن النية متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة المرسوم بقانون أو الإضرار بالمصلحة العامة.
٤. تقديم الخدمات المتميزة لجميع العملاء بأسلوب مهني متزن يتصف بالود وحب المساعدة.
٥. التصرف بطريقة تحافظ على سمعة الحكومة بشكل عم والجهة التي يعمل فيها شكل خاص.
٦. التقيد بأرفع المعايير الأخلاقية في سلوكه وتصرفه.
٧. احترام حقوق وواجبات زملاء العمل ومعاملتهم بكل لباقة.
٨. استخدام الأموال العامة بما تفرضه الأمانة والحرص وتجنب الهدر.

٩. عدم استغلال المعلومات التي يحصل عليها خلال تأدية واجباته الوظيفية.

والمستفاد من هذه النصوص أنها أكدت على واجب الدقة والأمانة في القيام بالمهام الوظيفية، ولكن يثور التساؤل حول معيار دقة وإتقان العمل فهل معيار دقة العمل هو أداء الموظف متوسط الكفاية أم أداء الموظف المتميز أم الموظف دون المتوسط؟

من المقرر أن أداء الموظف بدقة يختلف من وظيفة إلى أخرى فأرباب المهن يسألون عن كل خطأ يصدر منهم سواء كان مادياً أو فنياً أو مهنياً جسيماً أو يسيراً بخلاف العاملين في الوظائف الفنية حيث يقاس مدى دقة عمل العامل بما يجب أن يكون عليه عمل العامل متوسط الكفاية .

وهو ما أكدته أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر^١ نظراً لأن ما يشغل وظيفة عامل مخزن شأن الطاعن لا يتأتى أن تسند إليه مسؤولية أمور يتطلب البت فيها والقيام بما تمتعه بدراية فنية تسمح له أن يمارسها على النحو السليم ، إنما طبائع الأمور تقتضى بان تكون الأعمال الموكولة إليه والتي يسأل عنها من قبيل الأعمال المادية والتي لا تلتزم مهارة فنية معينة ، ولا يقدر في هذا النظر عبارة " متضامن في العهدة " المضافة أمام الوظيفة ... ولا ينال من ذلك توقيع الطاعن على إذن الإضافة ... وبالتالي فإنه لا سند من القانون أو الواقع لإدانة الطاعن بأنه اخل بواجبات وظيفته لأنه لم يؤد العمل المنوط به بدقة " .^(١)

وأما عن واجب الأمانة فإن الموظف يجب أن يكون أميناً على أموال الدولة وحريصاً عليها وكذلك تمتد الأمانة إلى الصدق فيما ابدأه من بيانات وشهادات عند شغل الوظيفة العامة بداءة ، فالأمانة سلوك يرتبط بالشرف والنزاهة .

وفى ضوء ذلك يثور التساؤل حول إمكانية مسألة الموظف تأديبياً عن التقدم ببيانات كاذبة أو مستندات مزورة إلى جهة الإدارة من أجل التقدم لشغل الوظيفة العامة؟

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري على أن المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ إلا بصدور قرار التعيين في الوظيفة بالأداة القانونية الصحيحة ممن يملك سلطة التعيين ، وأن الحقوق الوظيفية تنشأ منذ ذلك

^١ طعن إدارية عليا رقم ٢١١ لسنة ٢٦ ق عليا جلسة ١٩٨٥/٥/٤ .

الوقت في حق من أضفي عليه هذا المركز القانوني الذي من عناصره تحديد الدرجة والأقدمية، وذلك بغض النظر عن تاريخ تسلم العمل والذي هو واقعة مادية لا أثر لها إلا بالنسبة إلى استحقاق المرتب^(١).

ويمكننا القول: بأن التزام الموظف بالتحلي بقيم وواجبات الوظيفة يبدأ من تاريخ علمه بقرار تعيينه بها، إلا أن الأمر مختلف تماماً بالنسبة لمسألة تقديم الموظف ببيانات كاذبة أو مستندات مزورة إلى جهة الإدارة عند التقدم لشغل الوظيفة العامة فهذا الأمر وتلك الحالة يتعلق بمدى صلاحية الموظف للبقاء في الوظيفة وليس بأمر تأديبه. ^(٢)

وكذلك يعتبر إخفاء الموظف لواقعة حبسه نفاذاً لحكم جنائي غير نهائي يعد مخالفة لواجب الأمانة والصدق اللذان يتحلى بهما الموظف، خاصة إذا كان احد أعوان القضاء ^(٣)

ويعتبر واجب الدقة التامة والأمانة فيما يثبته الموظف من بيانات في التقارير الرسمية والأوراق التي يحررها اشد وأعمق وجوباً كلما ارتفع مستوى الموظف العام في السلم الإداري إلى مستويات ووظائف المسؤولية والقيادة حيث يكون التلفيق والكذب فضلاً عن جسامته وشدته خطورته نتائجه بالنسبة للمصالح العامة والأموال العامة وكذلك العاملين بأجهزة الدولة المختلفة لما قد يؤديه إلى إشاعة التلفيق والتزوير إقتداءً بالقذوة الرئاسية الفاسدة وفي النهاية إهدار مصالح البلاد وتهدها بالفساد والانحلال. ^(٤)

ثانياً - الالتزام بمواعيد العمل الرسمي:

وفقاً للمادة (١٠٢) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته والصادرة بالقرار رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ "على جميع الموظفين الالتزام

١. بمواعيد العمل المقررة والتوقيع إلكترونياً أو غير ذلك من الوسائل بما يفيد الوقت الفعلي للحضور والانصراف في المواعيد المقررة،

^١ طعن رقم ٩٦٦ لمنة ٨ق، بجلسة ١٩٧٦/٤/٣٠، وطعن رقم ٥٢٣ لمنة ١٣ ق جلسة ١٩٧١/١١/٧ ١ مجموعة مبادئ الخسة عثر عاماً (المكتب الفني) ١٩٦٥-١٩٨٠، الجزء الثالث، ص ٢٢١٢، ٢٢١٣.

^٢ د. الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٥٩.

^٣ طعن رقم ١١٥٥ لسنة ٣٣ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/٥/١٣.

^٤ طعن إدارية عليا رقم ١١٨٧ لسنة ٣٢ ق عليا جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢.

ويستثنى من الالتزام بالتوقيع الوكلاء والوكلاء المساعدون ومن في حكمهما.

٢. للوزير أو رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه الإعفاء من هذا الالتزام لمن يراه من الموظفين حال ما إذا تطلبت طبيعة عملهم ذلك.

٣. على الموظف إبلاغ رئيسه المباشر إذا لم يتمكن من الحضور والانصراف في المواعيد الرسمية لظروف طارئة.

وبناء على النصوص السابقة فإن الموظف ملتزم باحترام مواعيد العمل وجميع الإجراءات التي تلزمه من ضرورة إثبات حضوره إلا فيما استثناه القانون من درجات وظيفية معينة .

ويقع على الموظف أيضا الالتزام بإبلاغ رئيسه المباشر عن الأسباب الحقيقية لتغيبه عن العمل ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر " بان علي الموظف العام التزام الصدق في مجال الوظيفة العامة ، فإذا ادعى العامل أن انقطاعه عن العمل كان لأجازه حصل عليها ، وثبت كذب هذا الادعاء ، فقد حقت مسألتته عن الانقطاع وعن الكذب أيضا ... ولا قياس على ما يجوز قبوله من أقوال غير صحيحة في مجال الدفاع عن النفس في المجال الجنائي لان الكذب في المجال الإداري يشكل بذاته مخالفة تأديبية (١)

ووفقا لما نص عليه البند (٤ / ١٠٢) من اللائحة التنفيذية فإن الموظف ملتزم أيضا بان " يخصص وقت العمل لأداء الواجبات الوظيفية. ولا يجوز مغادرة مكان العمل في أوقات العمل الرسمية إلا بإذن مسبق من الرئيس المباشر. "

وترتبيا على ذلك التخصيص فلا يجوز للعامل أن يجمع بين عمله الوظيفي وبين أي عمل آخر إلا وفقا للقواعد المقررة ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في ذلك الشأن "أن التصريح للعامل أو الإذن له بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية أو استمراره أو تجديده هو من الملامات التي تترخص فيها الجهة الإدارية المختصة حسب مقتضيات ظروف العمل وأوضاع المصلحة العامة بلا معقب عليها في هذا الشأن طالما خلا قرارها من إساءة استعمال السلطة " (٢)

^١ طعن رقم ١٢٨ لسنة ٣٠ ق عليا جلسة ١٢/٣/١٩٨٨.

^٢ طعن إدارية عليا رقم ٢٧٧ لسنة ٣٣ ق جلسة ٢٧/٢/١٩٩٣.

ثالثاً - التزام الموظف العام بالتشريعات النافذة:

وفقاً لنص المادة (٦٧) للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته في شأن الموارد البشرية للحكومة الاتحادية فإنه:

١. على الموظف الالتزام بالتشريعات النافذة في الدولة.
٢. كل موظف يرتكب مخالفة لقوانين أو أنظمة العمل، يجازى وفقاً للجزاء الإدارية المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون دون أن يخل ذلك بأيّة إجراءات أو عقوبات تنص عليها أيّة تشريعات أخرى.

ويثور التساؤل حول أحقية سلطات التأديب في مجازاة الموظف عن الخطأ في فهم القانون أو تأويله؟ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في ذلك الشأن " بان الخطأ في فهم القانون أو تفسيره لا يشكل كقاعدة عامة ذنباً إدارياً باعتبار أن ذلك من الأمور الفنية التي تدق على ذوي الخبرة والتخصص وبناء عليه فإذا كان الحكم المطعون فيه قد أدان الطاعن على أساس انه استقل برأية ومفهومه لحكم القانون في هذه المسألة القانونية التي قد تختلف فيها وجهات النظر حين يبين القانونيين أنفسهم فإنه يكون قد أدان الطاعن عن واقعة لا تشكل ذنباً إدارياً (١).

رابعاً - مسؤوليات الموظف في مجال سياسة الصحة والسلامة والبيئة :

وفقاً لنص المادة (٧٩) للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته في شأن الموارد البشرية للحكومة الاتحادية فإنه يلتزم الموظف بما يلي:

١. الالتزام بسياسة الصحة والسلامة المعتمدة لدى الوزارة.
٢. أداء واجباته بطريقة تضمن سلامته وسلامة الآخرين.
٣. الامتناع عن القيام بأيّة مهام خطيرة غير مؤهل للقيام بها.
٤. عدم إساءة استخدام معدات وأدوات السلامة التي توفرها الوزارة.

^١ طعن إدارية عليا رقم ١٢٥٠ لسنة ٣٢ جلسة ١٠/٦/١٩٩٥.

٥. إعلام إدارته عن أي وضع أو معدات أو مواد خطيرة قد تؤثر على صحته وسلامته أو صحة وسلامة الآخرين.

خامسا - خدمة العملاء :

يجب على الوزارات والجهات الخاضعة لأحكام هذا المرسوم بقانون خدمة العملاء وفق أفضل المعايير والإجراءات وبطريقة مهنية فعالة تلبي تطلعاتهم من خلال ترسيخ علاقات متميزة معهم، وعلى الموظف في سبيل تحقيق ذلك القيام بما يلي:

١. عدم الانخراط في أي نشاط ترويجي يتعلق بالعملاء، والتزام الحياد التام في تعامله معهم.
٢. رفض أية محاولة يقوم بها أي من العملاء لتقديم أية إغراءات أو منافع شخصية بهدف الحصول على تعامل خاص، ويجب على الموظف في جميع الأحوال إبلاغ السلطات المختصة في الوزارة عن تلك المحاولات. (١)

ثانيا - المحظورات التي تقع على الموظف العام :

١ - الإفصاح عن المعلومات :

يعتبر واجب عدم الإفشاء عن الأسرار الوظيفية من الواجبات القانونية التي يحظر على الموظف العام القيام بها لما يترتب عليها من زعزعة الثقة والمساس بمصلحة الأشخاص المتعاملين مع المرفق العام ، ومن اجل ذلك حظر القانون على الموظف المؤتمن على أسرار الوظيفة العامة إفشاؤها أثناء الوظيفة أو بعد انتهاء الخدمة .

ولقد توسع المشرع في نوعية الأسرار المؤتمن عليها الموظف ، بحيث تعتبر أية معلومات تم التنبيه على الموظف والعاملين بعدم جواز الإعلان عنها من قبيل أسرار العمل سواء تعلقت بعمل الموظف في الوزارة التابع لها ، أم تعلقت بأسرار تابعة لجهات أخرى ، وآيا كانت شكل هذه المعلومات حتى ولكانت معلومات شفوية .

^١ راجع نص المادة ٦٩ من مرسوم بقانون السابق.

ولقد نظمت هذا الحظر المادة (٦٨) للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته "فانه يحظر على الموظف العام خلال فترة خدمته بالوزارة وبعد انتهائها، الإفصاح عن أو كشف أية معلومات سرية سواء كانت خطية أو إلكترونية أو شفوية أو أي كان شكلها، ما لم يحصل على تصريح خطي مسبق بذلك، وسواء كانت تلك المعلومات تتعلق بالوزارة التي يعمل بها أو بأية جهة أخرى.

٢. يجب على الموظف فور انتهاء خدمته بالوزارة لأي سبب من الأسباب أن يسلم للوزارة كل ما يكون لديه من الوثائق والملفات والمواد والأشرطة والأقراص والبرامج وأية ممتلكات تخص الوزارة التي يعمل بها أو تخص أيًا من الوزارات والجهات الأخرى حتى ولو لم تتضمن معلومات سرية.

ومن ثم فإن مخالفة الموظف العام لحظر إفشاء أسرار العمل يعرضه للمسؤولية التأديبية ، كما يعرضه أيضا للمسؤولية الجنائية وفقاً لما قرره المادة (٣٧٩) من قانون العقوبات الاتحادي لسنة ٣ لسنة ١٩٨٧ وتعديلاته على أنه "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبالغرامة التي لا تقل عن ٢٠ ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين من كان بحكم مهنته أو حرفته أو وضعه أو فنه مستودع سر فافشاه في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو استعمله لمنفعته الخاصة أو لمنفعة شخص آخر، وذلك ما لم يأذن صاحب الشأن في السر بإفشائه أو استعماله".

ووفقاً للفقرة الثانية من المادة (٢/٣٧٩) "تكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على خمس سنين إذا كان الجاني موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة واستودع السر أثناء أو بسبب أو بمناسبة تأدية وظيفته أو خدمته"»

وأكدت المادة (٣٧٨) من قانون العقوبات الاتحادي على أن "يعاقب بالحبس والغرامة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة أو العائلية للأفراد وذلك بان ارتكب احد الأفعال التالية في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضا المجني عليه :

- أ- استترق السمع أو سجل عن طريق جهاز من الأجهزة أيًا كان نوعه محادثات جرت في مكان خاص أو عن طريق الهاتف أو بأي جهاز آخر
- ب- التقط أو نقل بجهاز أيًا كان نوعه صورة شخص من مكان خاص

فإذا صدرت الأفعال المشار إليها في الحالتين السابقتين أثناء اجتماع على مسمع أو مرأى من الحاضرين في ذلك الاجتماع فإن رضا هؤلاء يكون مفترضا ، كما يعاقب بذات العقوبة من نشر بإحدى طرق العلانية أخبارا أو صوراً أو تعليقات تتصل بأسرار الحياة الخاصة أو العائلية للأفراد ولو كانت صحيحة ، ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات وبالغرامة للموظف العام الذي ارتكب إحدى الأفعال المبينة بهذه المادة اعتمادا على سلطة وظيفته "

٢ - الهدايا والرشاوى:

تتعلق مسألة الهدايا والرشاوى بنزاهة الموظف العام وضرورة الالتزام بالحياد التام والموضوعية في أداء الخدمات العامة لكل من يتعامل مع المرفق العام من ثم فإنه يحظر على الموظف أن يقبل أية هدايا ما لم تكن هدية دعائية أو ترويجية رمزية وتحمل اسم وشعار الجهة التي تقدمها، على أن تقوم الوزارة بتحديد الوحدة التنظيمية التي يسمح لها بقبول الهدايا نيابة عنها وذلك لتتولى توزيعها وفقاً للضوابط والمعايير المعتمدة لدى الوزارة. ٢. لا يجوز تقديم وتوزيع الهدايا إلا باسم الوزارة ومن قبل الوحدة التنظيمية التي تعتمدها.

٣. مع مراعاة أحكام التشريعات السارية المفعول في الدولة، يحظر على الموظف قبول أو أخذ أو تقديم أو طلب الرشاوى.

٤. ولغايات هذا المرسوم بقانون يقصد بالرشوة تقديم أي مبلغ مالي أو خدمة معينة أو أي شيء له قيمة مادية أو معنوية لأي موظف عام كي يُفسد مسار العمل باتخاذ أي إجراء من شأنه:

- أ. تعجيل أي عمل يكون الموظف مطالباً - بحكم عمله - بأدائه.
- ب. أن يؤدي إلى امتناع الموظف عن أداء عمل مكلف به.

ج. أن يؤدي إلى توسط الموظف لدى موظف آخر لإنهاء معاملة أو اتخاذ إجراء بالمخالفة للتشريعات السارية.

هـ. وفي جميع الأحوال يجب التحقيق في جميع حالات الرشاوى المشتبه بها أو التي يُبلغ عنها، وإذا ثبت بنتيجة التحقيق أو في حال وجود دلائل قوية على أن الموظف قد طلب أو قبل أو استلم أو دفع لموظف آخر أية رشوة فيتم تحويله إلى الجهات القضائية المختصة دون أن يخل ذلك بحقها في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمخالفات بحق الموظف المخالف وفقاً للإجراءات والضوابط المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون والتشريعات التي تصدر تنفيذاً له.^(١)

ومن ثم فإن قبول الهدايا والرشاوى يعرض الموظف العام للمسائلة التأديبية كما لا يعفيه من المسؤولية الجنائية وفقاً لما أقره قانون العقوبات الاتحادي في المادة (٢٣٤) التي تنص على أن "يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو مزية من أي نوع، أو وعد بشيء من ذلك، لأداء عمل أو الامتناع عن عمل، إخلالاً بواجبات وظيفته . فإذا كان أداء العمل أو الامتناع عنه واجباً، تكون العقوبة السجن مدة لا تتجاوز عشرة سنوات، ويسري حكم هذه المادة، ولو كان الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة يقصد عدم أداء العمل أو عدم الامتناع عنه. " وأيضاً المادة (٢٣٥) التي قررت انه "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو مزية من أي نوع عقب تمام العمل، أو الامتناع عنه إخلالاً بواجبات وظيفته، فإذا كان أداء العمل أو الامتناع عنه واجبا تكون العقوبة الحبس. " وأما المادة (٢٣٦) نصت على انه "يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز خمس سنين، كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو مزية من أي نوع، أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل أو للامتناع عن عمل لا يدخل في أعمال وظيفته"

٣- تضارب المصالح:

يجب على الموظف خلال تأدية واجباته الوظيفية تجنب أي تضارب قد يقع في

^١ راجع نص المادة (٧٠) للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

المصالح بين نشاطاته الخاصة ومصالح الحكومة وعملياتها، وأن يتجنب كذلك أي عمل يمكن أن تثار بشأنه أية شبهات بتضارب المصالح، وعليه بشكل خاص تجنب ما يلي:

١. الاشتراك في أية عملية أو قرار رسمي يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على نجاح متعهد أو مورد يكون من أقاربه حتى الدرجة الرابعة.
٢. الاشتراك في أي قرار قد يؤدي إلى منح أية منافع أو أراضٍ أو تراخيص لأي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة.
٣. الاشتراك في أية عملية أو قرار رسمي يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في نجاح مورد أو متعهد أو مشروع يكون الموظف شريكاً فيه بأي شكل كان ويؤدي إلى حصوله على نسبة أو حصة أو منفعة مادية مباشرة أو غير مباشرة.
٤. استغلال منصبه الوظيفي أو تسريب أية معلومات حصل عليها بحكم عمله لتحقيق أهداف معينة أو الحصول على خدمة أو معاملة خاصة من أي جهة كانت. (١)

٤ - العمل لدى الغير وتملك حصص في الشركات :

جاء هذه الحظر في شأن الموظف العام الغير مواطن بحيث لا يجوز للموظف في هذه الحالة العمل لدى الغير إلا بموافقة خطية من الوزارة التي يعمل بها سواء كان العمل بأجر أو بدون اجر

ووفقاً لما أقرته المادة (٢/٧٢) للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته فإنه "يحظر على الموظف العام غير المواطن تملك حصص في أية مؤسسة خاصة أو شركة - فيما عدا الشركات المساهمة العامة - إلا بموافقة خطية مسبقة من الجهة التي يعمل فيها.

٣. يجوز للموظف المواطن تملك أية حصة في أية شركة أو مؤسسة خاصة أو إدارة تلك الشركات أو المؤسسات أو العمل لدى الغير بأجر أو بدون أجر. وفي جميع الأحوال يشترط لعمل الموظف لدى الغير أو تملكه حصصاً في الشركات أو المؤسسات الخاصة توفر الشروط التالية:

أ. أن يتم العمل خارج ساعات الدوام الرسمي.

^١ راجع نص المادة ٧١ من المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته

ب. ألا يؤثر ذلك العمل أو التملك بشكل سلبي على واجباته ومهامه الوظيفية، وألا ينعكس سلباً على وضع الوزارة.

ج. ألا يكون عمله ذلك مرتبطاً أو ذا صلة بأي شكل من الأشكال بوظيفته الرسمية ولا يؤثر أو يتأثر بها.

٥- توظيف الأقارب:

يحظر بموجب هذا المرسوم بقانون تعيين موظفين تربطهم ببعض علاقة زوجية أو صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية في نفس الوحدة التنظيمية أو ضمن نفس العلاقة الإشرافية المباشرة، وفي جميع الأحوال على الموظف عدم الاشتراك في أية قرارات أو توصيات تتعلق بتعيين أو نقل أو ترقية أي من هؤلاء.^(١)

المبحث الثاني

ضوابط تأديب الموظف العام

في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة .

تلتزم سلطات التأديب الرئاسية في الحكومة الاتحادية بمجموعة من القواعد القانونية المنظمة لإحكام الرقابة على الموظف العام للقيام بواجباته بما يكفل حسن سير المرفق العام وحماية الوظيفة العامة وتحقيق المصلحة العامة . وتتولى تطبيقه بناء على إجراءات معينة لمجازاة الموظف المقصر في أداء واجبات الوظيفة ، ومن ثم فإن أهداف نظام التأديب الإداري في الحكومة الاتحادية تتبلور في:

- ١ - أحكام الرقابة على الموظفين للقيام بواجباتهم.
- ٢ - كفالة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق المصلحة العامة.
- ٣ - انتظام أداء الإدارة لوظيفتها المحددة مسبقاً.
- ٤ - تأديب من يخالف أو يحد عن تطبيق النظام أو يخل بشرف وكرامة الوظيفة.

^١ راجع نص المادة ٧٣ للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته

٥ - ردع وتقويم الموظف عن التصرفات غير المشروعة. وسوف نتناول في المطلب الأول السلطات التأديبية وفقاً لما قرره المرسوم بقانون الموارد البشرية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ في شأن الحكومة الاتحادية وتعديلاته ، ونتناول في المطلب الثاني تقنين العقوبات التأديبية .

المطلب الأول

السلطة المختصة بتأديب الموظف العام في الحكومة الاتحادية

من المسلم به أن السلطة الرئاسية هي القوامة على إدارة المرفق العام ، والمنوط بها الكشف عن ما يقوم به الموظفون العموميين من مخالفات ، ومن ثم كان لا بد من الاعتراف لها بسلطة تقييم الموظفين والنظر في المخالفات التأديبية التي يرتكبونها، بل وتقدير مدى جسامة المخالفة ومدى انعكاسها سلباً على المرفق وحسن إدارته.

ووفقاً لمنطوق النظام التأديبي في تشريعات الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، فإن حق السلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين المخالفين أياً كان نوع هذه العقوبات أو درجتها ، ومن دون إلزام على السلطة الرئاسية بأخذ رأى الهيئات الاستشارية قبل توقيع الجزاء^(١) ، ولا يوجد معقب على السلطة الرئاسية في التأديب سوى التنظيم من الجزاءات أو الطعن في قرارات الجزاءات أمام القضاء بالإلغاء.

ومن ثم يعتبر التأديب مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية ويبرر هذا النظام بضرورة تحقيق الفاعلية للمرفق وذلك بإنزال الجزاءات التأديبية في حدود الأحكام المقررة في تشريعات الوظيفة العامة ، فالتأديب الرئاسي يمكن من فعالية الإدارة في إلزام الموظفين بالقيام بأعباء الوظيفة العامة ، ولا قيمة لهذه السلطة إن لم تقترن بالجزاء^(٢).

فكل من تسول له نفسه الخروج على قواعد المرفق العام الذي يعمل به تسير إجراءات التأديب بالفاعلية اللازمة لمؤاخذته تأديباً.

^١ راجع في ذلك د. مليكة الصاروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء

، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٣ ص ٩٠

^٢ راجع في ذلك : د. بكر القباني ، الرقابة الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٨ ص ٥٦ .

ومن هنا ارتبط النظام الإداري لسلطة التأديب وفقاً لتلازم مبدأ السلطة والمسؤولية^(١) ، باعتبار أن الرئيس الإداري وحده المنوط به تحديد الأفعال التي تعتبر جرائم تأديبية ومتعارضة مع واجبات الوظيفة العامة.

ولقد اعترض جانباً من الفقه على مبدأ فعالية التأديب الرئاسي من حيث كون أن الإدارة لا تتمتع بالاستقلال الكافي المنوط بالسلطة القضائية ، ومن ثم فإنه ومع ضمانات عدم الاستقلال من السهل التأثير على السلطة الرئاسية في التأديب بضغط من هيئات سياسية ومنظمات حقوقية أو نقابات عمالية ومن ثم لا تستطيع الإدارة القدرة على مباشرة سلطة التأديب بفعالية وبحرية .^(٢) ومن حيث أن السلطة القضائية تتمتع بالحياد التام ، فيمكن القول بأن مخاطر التأديب الرئاسي تكمن في أن الإدارة أصبحت خصماً وحكماً في آن واحد ، الأمر الذي يخشى معه الانحراف في سلطة توقيع الجزاءات بما من شأنه يؤثر على بيئة ومناخ العمل ، ويؤدي إلى إثارة العاملين وتكتلهم في مواجهة الإدارة .

فلا بد في ظل نظام التأديب الرئاسي من إيجاد ضمان حقيقي لحقوق الموظف وحمايتها من تعسف جهة الإدارة حتى لا تتحرف سلطة التأديب عن الهدف الذي منحت من أجله هذه السلطة.

ومؤدى هذا انه يجب الإحالة بين توقيع بعض الجزاءات التي تتسم بالشدة والتأثير على المستقبل الوظيفي إلى جهة أخرى، سواء جاء ذلك في صورة مجلس تأديب يضم في عضويته عناصر من غير الجهة التي يتبعها الموظف أو عهد بذلك إلى محكمة قضائية.^(٣)

إلا أن الجانب المؤيد من الفقه قد قدر مدى كفاية النظام الرئاسي في التأديب على اعتبار أن سلطة التأديب الرئاسية كافية واقدر من القضاء في الحكم على

^١راجع د. الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ص ٤١٦ .

^٢د رمضان بطيخ ، المسؤولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ وما بعدها ، د مليكه الصاروخ ، المرجع السابق ص ١٠٢ .

انظر أيضاً : د . مصطفى عفيفي ، د بدرية جاسر صالح ، السلطة التأديبية بين الفعالية والضمنان ، مطبعة حسان ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ٨٥ وما بعدها .

^٣حيث استحدثت المشرع المصري المحاكم التأديبية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وأنط بها ولاية التأديب على نحو ما نصت عليه أحكام هذا القانون والقوانين المتعاقبة بشأن تنظيم مجلس الدولة وقوانين العاملين المدنيين بالدولة .

الاعتبارات القانونية والظروف المحيطة بالجريمة التأديبية ومدى تعارضها مع واجبات الموظف العام ، ومن ثم تتمكن السلطة الإدارية في الإحاطة بالثغرات الموجودة بالنظام الإداري ، في حين أن القاضي بطبيعته بعيد عن الإدارة ولا يستطيع الحكم على الاعتبارات السابقة .

كما وان انتزاع سلطة التأديب من يد الإدارة لصالح هيئات قضائية مستقلة قد يؤدي إلى فقد ثقة الرئيس

الإداري وزعزعة هيئته أمام المرؤوسين والذي ينعكس سلبا على الهدف العام في إدارة المرفق العام ومن جانب آخر، فقد سبق لنا وأن ذكرنا أن التأديب يرتبط بإدارة المرفق ، فإذا كانت السلطة القائمة على أمرا لمرفق تتمتع بسلطة تقديرية في ما لم يقيد بها المشرع في إدارة المرفق، فكان من اللازم الاعتراف لها بسلطة تقديره واسعة في مجال التأديب باعتباره أحد مظاهر إدارة المرفق ومنبثقاً عنها. وبموجب السلطة التقديرية في التأديب تملك جهة الإدارة العدول عنه إذا ما وجدت من الأسباب الكافية لذلك .

كما وان فعالية إجراءات التأديب لا تتأني إلا من خلال سرعة الفصل في المخالفات التأديبية المنسوبة للموظف العام في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ التأديبي ، ومن ثم إنزال الجزاء المناسب وتحقيق العدالة في وقتها تحقيقاً للردع ، فالعدالة البطيئة تفقد النظام التأديبي فعاليته ومن ثم فهي أشد أنواع الظلم (١).

نخلص من هذه الآراء أن السلطة الرئاسية من وجهة نظر الفقه المؤيد هي الأقدر على معرفة الموظف العام ومن ثم اتخاذ الأسلوب العقابي الشامل الأكثر فعالية في الحفاظ على إدارة وسير المرافق العامة وهي تنهض بهذه المسؤولية وفقاً للأصول العلمية في الإدارة والتي تقرن السلطة بالمسؤولية.(٢)

١ د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقها وقضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩. ص ١٧٦ .

٢ راجع د سليمان الطماوى ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث بمجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ابريل ، ١٩٦٩ ص ٣١٢ .

وتتعدد سلطات التأديب الرئاسية بدولة الإمارات العربية المتحدة بين عدة سلطات تنحصر في لجنة المخالفات ، الرئيس الإداري المباشر ، الوزير المختص ، وسوف نتناول اختصاصات كل منهما على النحو التالي :

أولاً - لجنة المخالفات :

تشكل في كل وزارة بقرار من الوزير المختص لجنة تسمى " لجنة المخالفات " يباث بها مسؤولية النظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون - فيما عدا المخالفات المرتبطة بالدوام الرسمي ، وتوقيع الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (٨٣) من هذا المرسوم بقانون، وذلك باستثناء جزاء الفصل من الخدمة، وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية عمل اللجنة وإجراءات التحقيق في المخالفات بكافة أنواعها.(١)

وتختص لجنة المخالفات في التحقيق مع الموظف والتصرف فيه وفقاً لما حددته اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية .

وتكون هذه اللجنة برئاسة وكيل الوزارة المساعد للخدمات المساندة أو من في حكمه ، أو الجهة الاتحادية وعدد من الأعضاء يحددهم قرار التشكيل على أن يكون من ضمنهم ممثلاً عن كل من إدارة الموارد البشرية وإدارة الشؤون القانونية ويكون للجنة مقر يتولى إعداد الترتيبات اللازمة لانعقاد اجتماعاتها وتدوين محاضرها وقراراتها أو توصياتها والتبليغ عنها.(٢)

ويباث باللجنة المخالفات ، النظر في جميع المخالفات الوظيفية باستثناء مخالفات الدوام الرسمي الذي يكون من اختصاص الرئيس الإداري المباشر . كما تختص اللجنة بتوقيع الجزاءات المنصوص عليها وفقاً لنص المادة (٨٣) من مرسوم الموارد البشرية باستثناء جزاء الفصل من الخدمة .

ثانياً - الرئيس المباشر :

يختص الرئيس المباشر بالنظر في المخالفات التي تقع من الموظفين العموميين والمرتبطة بالدوام الرسمي ومدى التزام الموظف العام بمواعيد العمل ، طبقاً لما أقرته المادة (٩٣) من اللائحة التنفيذية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الموارد البشرية ، حيث يعتبر الرئيس المباشر المسئول الأول عن التبليغ عن

^١ راجع نص المادة (٨٢) من المرسوم بقانون بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

^٢ راجع نص المادة ٩٤ من لائحة التنفيذية للموارد البشرية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢.

التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمي واتخاذ الإجراءات اللازمة نحو فرض العقوبة وإبلاغ إدارة الموارد البشرية بذلك.

كما تقوم إدارة الموارد البشرية بالتأكد من المخالفات المتعلقة بالدوام الرسمي إضافة للتأكد من التزام الرئيس المباشر بالإجراءات المقررة في الجدول .

وفى كل الأحوال يتعين على إدارة الموارد البشرية التأكد من التزام الرؤساء المباشرين بالقيام بدورهم في متابعة التزام موظفيهم بالدوام الرسمي ومحاسبتهم وفى حالة ثبوت عدم التزام أي رئيس مباشر بذلك تقوم بإحالته إلى لجنة المخالفات.(١)

ولقد حددت اللائحة التنفيذية نوع المخالفات والجزاء القانوني المقرر لها نوره فيما يلي :

أولاً - المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل المقررة دون عذر مقبول ونفصلها على النحو التالي :

أ- التأخير عن العمل وبمال لا يجاوز الساعتين، وما زاد عن ذلك يعامل معاملة الموظف المنقطع عن العمل. ولقد حددت اللائحة (٢) الجزاءات:

- المرة الأولى : لفت نظر.
- المرة الثانية : إنذار خطي .
- المرة الثالثة : خصم يوم من الراتب .

ب - الانقطاع عن العمل بدون إذن قانوني ثلاثة أيام فأقل . :

يجازى الموظف على النحو التالي :

- المرة الأولى : إنذار خطي .
- المرة الثانية : خصم يوم من الراتب
- المرة الثالثة : خصم يومين من الراتب .

^١ راجع نص المادة ١٠٣ من لائحة الموارد البشرية.

^٢ راجع نص المادة ١٠٣ من اللائحة التنفيذية

ج-الانقطاع عن العمل بدون إذن قانوني ثلاثة أيام وأقل من عشرة أيام :

- المرة الأولى : خصم يوم من الراتب .
 - المرة الثانية :خصم يومين من الراتب .
 - المرة الثالثة :خصم ثلاثة أيام من الراتب .
- مع التأكيد على الحرمان من الراتب عن أيام الانقطاع .

ثانيا - المخالفات المتعلقة بالتوقيع :

أ- عدم التوقيع بما يفيد الوقت الفعلي للحضور والانصراف بدون عذر مقبول.

- المرة الأولى : إنذار خطي خصم .
 - المرة الثانية :يوم من الراتب .
 - المرة الثالثة :خصم يومين من الراتب .
- ب- التلاعب في طريقة إثبات الحضور والانصراف. :

- المرة الأولى : خصم يوم من الراتب .
- المرة الثانية: خصم يومان من الراتب .
- المرة الثالثة :خصم ثلاثة أيام من الراتب .

ثالثا- المخالفات المتعلقة بمغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر مقبول: مغادرة مكان العمل بدون إذن أو عذر يقبله الرئيس المباشر.

- المرة الأولى: لفت نظر خطي.
- المرة الثانية:إنذار خطي.
- المرة الثالثة: خصم يوم من الراتب .

رابعا - المخالفات المتعلقة بالانتظام الفعلي للدوام. :

أ- التواجد دون مبرر مقبول في غير المكان المخصص للعمل.

المرة الأولى:لفت نظر خطي .

المررة الثانية: إنذار خطي .

المررة الثالثة: خصم يوم من الراتب .

ب- النوم أثناء العمل :

المررة الأولى: إنذار خطي.

المررة الثانية : خصم يوم من الراتب .

المررة الثالثة : خصم يومين من الراتب .

ثالثا- السلطة المختصة بالتعيين :

وفقا لنص المادة (١٢٥) من لائحة الموارد البشرية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢

١ - يجوز للسلطة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم كفاءته الوظيفية في حال حصوله على تقييم سنوي وفقا للمستوى والإطار الزمني الذي يحدده نظام إدارة الأداء لهذا الغرض.

٢ - ويشترط في جميع الأحوال إعطاء الموظف فترة الإشعار المقررة لدرجته أو صرف ما يعادل الراتب الإجمالي لفترة الإشعار، وذلك دون المساس بمستحقاته الأخرى.

ووفقا للمادة (١٢٦) :

١ - للسلطة المختصة بالتعيين الحق في عدم تجديد عقد الموظف أو إنهائه في أي وقت شريطة إعطاء الموظف إشعاراً خطياً بذلك ووفقاً للشروط المنصوص عليها في العقد.

٢ - لا يستحق الموظف الذي تنتهي خدماته بموجب قرار قضائي أو سحب أو إسقاط الجنسية أية مستحقات مالية بدل فترة الإشعار.

رابعا : الجهة الإدارية المختصة بتأديب الموظف المعار :

وفقا للمادة (٩٣) من المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته فإنه " يكون توقيع الجزاءات عن المخالفات التي يرتكبها الموظف المعار من اختصاص الجهة التي أعير إليها وفق الإجراءات والجزاءات الإدارية المعمول بها لديها، على أن يتم إعلام جهة عمله الأصلية بالمخالفة المرتكبة من قبله والجزاءات الإدارية المفروضة عليه."

المطلب الثاني

تقنين العقوبات التأديبية

تعد العقوبات التأديبية وسيلة لردع الموظف العام إذا ما تجاوز عن واجبات المرفق العام ومن ثم تعرف العقوبات التأديبية بأنها الجزاء الذي يقع على الموظف العام نتيجة اقترافه لذنب إداري بعد إتباع إجراءات محددة . ومن المستقر عليه أن ولاية التأديب وسلطة توقيع الجزاءات الإدارية لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص ، تحقيقاً للضمانات التي توخاها المشرع في ذلك الشأن من تغليب مبدأ فعالية المرفق العام وضرورة سيره بانتظام وباضطراد .

وتلتزم سلطات التأديب بجزاءات محددة على سبيل الحصر ينص عليها المشرع وفقاً لمبدأ لا عقوبة إلا بنص وهو المبدأ الذي يحكم شرعية العقوبات التأديبية^(١).

وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة من أنه " لما كان من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، عدم جواز توقيع أي جزاء تأديبي مهما كان متلائماً مع موضوع المخالفة ما لم يرد به نص في القانون. ولما كان القرار الإداري رقم ٤٦٣/٢٠١١ ، أوقع على الطاعنة ثلاثة جزاءات تأديبية هي الإنذار ، والنقل الوظيفي ، وحظر إسناد وظائف إشرافية إليها ، وهذا الجزاء لم يرد به نص في قانون إنشاء المطعون ضدها ولا في لائحة الموارد البشرية الخاصة بها ، وذلك كله عن مخالفة مسلكية واحدة تمثلت في خروج الطاعنة عن مقتضيات الوظيفة العامة فيما يخص تعاملها مع مرؤوسيهها، وهو ما يشكل تجاوزاً عن مبدئين أساسيين من مبادئ الجزاء التأديبي يعتبران في منزلة القاعدة القانونية يعيب القرار الإداري بعدم المشروعية إن خالفهما معاً أو خالف أحدهما . وإذ قضى الحكم المطعون فيه بمشروعية القرار آنف البيان رغم تجاوزه لمبدئي " وحدة الجزاء التأديبي " و " شرعية الجزاء التأديبي " فإنه يكون قد خالف القانون^(٢).

٦٦ راجع في ذلك د. رمزي طه الشاعر ، د رمضان محمد بطيخ ، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٣ ص ١١٣ ،
لمزيد من التفاصيل راجع : د . مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية ، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ١٩٧٦ .

^٢ الطعن رقم ١١٩ لسنة ٢٠١٣ إداري جلسة الأربعاء الموافق ٢٠ من نوفمبر سنة ٢٠١٣

فإذا كانت الجهة الإدارية تملك سلطة تقديرية في تقييم سلوك الموظف العام بما لا يتعارض مع كرامة الوظيفة العامة ومقتضياتها، إلا أنها لا تملك توقيع جزاء إداري على الموظف العام من دون الجزاءات المنصوص عليها، وللسلطة الإدارية المختصة تقدير الجزاء المناسب لخطورة الجريمة التأديبية المرتكبة حيث يتم توقيع الجزاء المناسب على الموظف حسب جسامة وخطورة المخالفة المرتكبة.^(١)

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر من انه " السلطة التقديرية تجد حدها عند قيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة في ظهور عدم تناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها وهو ما يعبر عنه بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء، فالتناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لإبعادها - ومؤدى ذلك - أن جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما يرتبط بما يترتب عليها من أثار وما تقتضيه الواجبات الوظيفية لمرتكبيها من الحرص والدقة في أداء عمله تلافياً لوقوع هذه الآثار." ^(٢)

ولا تخفي السلطة التقديرية في اختيار العقوبة إلا إذا نص على تحديد عقوبة معينة لمخالفة محددة فحينئذ تلتزم جهة التأديب المختصة بهذه العقوبة المقررة ^(٣)

فالجزاء التأديبي باعتباره ذو طابع عقابي يجب أن لا يخرج عن قائمة الجزاءات المحددة حصراً من قبل المشرع، فلا تستطيع سلطات التأديب أن تستبدل العقوبات التي أوردتها المشرع بعقوبات أخرى غير تختلف عنها بالنوع أو في المقدار و إلا كان قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية، ولا يجوز أيضاً الاتفاق مع الموظف على توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ولو كانت الأخف من العقوبات المقررة حتى ولو كان توقيعها بناء على رضا من العامل، لان هذا الرضا لا ينفي بطلان العقوبة من حيث أن مركز الموظف

^١ مادة (٢/٨٣) مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية .

^٢ الطعن إدارية عليا رقم ٦٣٩٩ لسنة ٤٣ ق . جلسة ١٠ ديسمبر ٢٠٠٠ ص ٢٦٣ .

^٣ د محمد عصفور ، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة ، العدد الأول ص ١٩٦٣ ، راجع د الطماوى ، مرجع سابق ص ٢٧١ .

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليه من القواعد الأمرة التي يحددها القانون ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها .

وقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في مصر "انه عندما يضع مجالس الإدارة لائحة تتضمن من أنواع المخالفات وما يقابلها من الجزاءات التأديبية فان هذه اللائحة تكون جزءاً من النظام القانوني للعاملين وتتطوي على ارتباط بين الجرم الإداري والعقوبة المحددة له على نحو ما هو مقرر في قانون العقوبات ، ومن ثم تصبح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة عن ثبوت المخالفة الجزاء المقرر لها في اللائحة وتتحصر عنها السلطة التقديرية المسلم بها كقاعدة عامة في اختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات في النظام" (١)

وتطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبات الإدارية فقد حصر المشرع الإماراتي في المادة (٨١) من المرسوم بقانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته في الموارد البشرية الجزاءات التأديبية الجائز إيقاعها على الموظف المخطئ بما يلي:

- 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.
- وبعد أن انتهينا من تحديد سلطات التأديب في تشريعات الموارد البشرية للحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة نتساءل عن ماهي الضوابط التي قررها المشرع لمشروعية سلطة توقيع الجزاء التأديبي ؟
- أ- التحقيق الإداري مع الموظف العام :

لا يجوز أن يفرض على الموظف جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقرانه ودفاعه.(٢) ، فمن المسلم به أن

^١ راجع في ذلك : د. محمد ماهر أبو العنين ، التأديب في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ١٩٩٩ .

^٢ راجع المادة ٤/٨١ من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

التحقيق الإداري مع الموظف العام هو فاتحة الإجراءات التأديبية قبل توقيع الجزاءات عليه .

ويهدف التحقيق الإداري بصفة عامة إلي البحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لكشف الحقيقة وإسناد الوقائع إلى أشخاص محددين بغية محاسبتهم ومعاقبتهم وفقا للقانون ، حيث أن التحقيق الإداري لا يستهدف سوى الكشف عن الحقيقة وبيان حقيقة العلاقة بين الموظف والمخالفة المسندة إليه.(١)

وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين قبل توقيع قرار الجزاء بهدف الوصول إلى الحقيقة وإمطأة اللثام عنها.(٢).

وسوف نحيل إلى إجراءات التحقيق الإداري في المبحث الثالث .

ب- شخصية الجزاء التأديبي :

الجزاء التأديبي يجب أن يوقع على الموظف الذي ارتكب المخالفة التأديبية، حيث تقتصر المسؤولية التأديبية للموظف العام عن إخلاله الشخصي بواجبات الوظيفة العام ومن دون مسائلته عن أخطاء غيره .

ومبدأ شخصية العقوبة التأديبية (٣) هو نتيجة لشرعية الجزاءات التأديبية واصل منصوص عليه وفقا للمادة (٢٨) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة والتي أكدت على أن "العقوبة شخصية . والمتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية وعادلة..وهذا المبدأ الذي قرره نصوص الدستور يجد أصله في التشريعات الإسلامية ، ومن ثم فهو من الأصول

١.انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا ،طعن رقم ٣٢٨٥ س ٣٢ ق ، جلسة ١٣/٥/١٩٨٥ ، د ماجد راغب الحلو -القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، طبعة ٢٠٠٠ ص ، د. ثروت محمود محجوب ، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ١٩٩٤ ، ١٩١ ، د عبد الفتاح عبد البر ، بحث بعنوان : متى يعتبر العامل محالا للمحاكمة التأديبية ، مجلة العلوم الإدارية ، س ٢٧ ، العدد الأول ، يونيه ١٩٨٥ . راجع أيضا مؤلفنا : النيابة الإدارية ودورها في مباشرة الإجراءات التأديبية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٦ .

٢.د عبد الفتاح عبد البر -الضمانات التأديبية - رسالة دكتوراه-حقوق القاهرة - ١٩٧٨ ص١٠.

٣ راجع د .مليكه الصاروخ ، مرجع سابق ص ٧١ وما بعدها .

العقابية ترده نصوص دساتير الدول المتمدينة القائمة على سيادة القانون وقداسة حقوق الإنسان.

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر أن "المبدأ العام الحاكم في التشريع العقابي سواء كان جنائيا أو تأديبيا هو أن المسؤولية شخصية وكذلك العقوبة شخصية ... (١)"

ولكن إذا كان هو الأصل العام في مسألة الموظف العام عن أخطائه بالنسبة لاتهام محدد لشخصه فما هو الموقف في حالة شيوع الاتهام بين الموظف وغيره من الموظفين فكيف تتم المسائلة التأديبية؟؟

يجب أن ننوه في هذا الشأن أن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية مسؤولية شخصية ويتعين لإدانة الموظف ومجازاته إداريا في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره أن يثبت انه قد وقع منه فعل إيجابي

أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية ، حتى يتحقق الركن المادي لثبوت المخالفة التأديبية في حقه ومن ثم فإذا انعدم المآخذ على السلوك الإداري للموظف العام ولم يقع منه إي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة مخالفة إدارية ، وبالتالي فلا محل لتوقيع جزاء تأديبي و إلا كان قرار الجزاء فاقدا في هذه الحالة لركن السبب. (٢)

ومبدأ شخصية العقوبة يؤخذ به كقاعدة عامة في توقيع الجزاءات ، ولا يرد عليه إلا استثناء واحد وارد في نص المادة (٢/٩١) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ على انه " لا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا اثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذا لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطيا إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر". (٣)

وكذلك ما جاء به قرار مجلس الوزراء الاتحادي رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ في شأن مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة المنصوص عليها في

^١ حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١١٥٤ لسنة ٣٣ قضائية جلسة ٢٥ يناير ١٩٨٩.

^٢ راجع احكم الإدارية العليا بمصر طعن رقم ٤ لسنة ٧ ق جلسة ١٤ نوفمبر ١٩٦٤.

^٣ لمزيد من التفاصيل راجع د. مصطفى عبد المقصود ، مسؤولية الموظف عند تنفيذ أوامر رؤسائه إداريا وجنائيا ومدنيا ،دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي ، رسالة دكتوراه ، جامعة المنصورة ، ١٩٨٨.

المادة (٣) من حيث " إذا تعرض الموظف العام لأي إجراء سواء من قبل رئيسه المباشر أو احد الزملاء أو أي شخص من العامة أثناء تأدية وظيفته وكان يتعارض مع قواعد السلوك الوظيفي فيجب على الموظف إتباع الخطوات التالية :

أ- إبلاغ رئيس الجهة ... بشأن هذه المسألة كتابيا ، ويقع على رئيس الجهة واجب ضمان عدم صدور أي عقوبة بحقه نتيجة تلك المسألة وعليه إما حل تلك المسألة بالإجراءات القانونية المتبعة في هذا الخصوص أو تحويل الأمر إلى سلطات التحقيق .

ب- وإذا لم يتم حل المسألة وفقا للإجراءات المبينة في البند (أ) وشعر الموظف انه لا يمكن تنفيذ التعليمات المعطاة له أو تجنب حدوث تعارض مصالح فانه يحق له طلب نقله من وظيفته الحالية ، وإذا رأى أن النقل يضر بمصالحه .. فليس أمامه إلا أن يرفع شكوى رسمية إلى إدارة الموارد البشرية بالجهة الاتحادية التي يعمل بها للنظر في شكواه والعمل على حلها وفقا لأحكام القانون .

ج- عدم جواز معاقبة الموظف على ذات الفعل أكثر من مرة:

ووفقا للمادة (٨١ / ١) من المرسوم بقانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ فانه "لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو أن يفرض عليه أكثر من جزاء".

وتعتبر هذه القاعدة من أهم النتائج التي تترتب على مبدأ شرعية العقاب التأديبي ، ولسلامة تطبيق هذه القاعدة فانه يلزم أن يتم توجيهه الاتهام للموظف العام بصدد نفس الأفعال التي سبق أن عوقب من اجلها في تحقيق سابق ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر انه " إذا كان الأصل العام عدم توقيع الجزاء مرتين عن الواقعة الواحدة، فهذا لا يعني عدم جواز توقيع جزاء تأديبي جديد عن كل مخالفة تأديبية جديدة نسبتها ... إلي ذات الموظف لسابقة مجازاته تأديبياً ولو كانت من المخالفة التي سبق مساءلة الموظف عنها ومجازاته تأديبياً، حتى ولو جمعت بينهما عناصر التماثل والتشابه في الطبيعة المخالفة، طالما أن الواقعة المشككة للمخالفة الجديدة تغاير ذات الواقعة التي سبق مساءلته ومجازاته عنها تأديبياً " (١).

^١الطعن إدارية عليا رقم ٤٢١٨ لسنة ٤٥ق. جلسة ٢٣ يونيو ٢٠٠١ ص ٢٣٠٣.

وإذا ارتكب الموظف جريمة جنائية وكان الفعل في ذاته يشكل مخالفة تأديبية ، فلا يمنع ذلك جهة الإدارة من مجازاته باعتبار أن العقوبة التأديبية تهدف إلى الحفاظ على مصلحة الوظيفة العامة .

حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة (١) بأنه " أما ما أثاره الطاعن بأوجه النعي بشأن خضوعه لجزاءات عدة نص عليها قانون الخبرة رقم ٨ لسنة ١٩٧٤ وقانون الإثبات المشار إليه أنفاً فمردود بأن هذه الجزاءات التأديبية لا تحول دون المحاكمة الجنائية لاختلاف موضوع كل منهما عن الأخرى فموضوع الدعوى التأديبية هو توقيع الجزاء التأديبي والموضوع في الدعوى الجنائية توقيع العقوبة."

ووفقاً لما قرره المادة (٧/٩٨) من قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ فإنه إذا كون الفعل جريمة جزائية في ذات الوقت، تقوم لجنة المخالفات برفع توصية إلى الوزير أو رئيس الجهة الاتحادية بإحالة الموظف إلى سلطة التحقيق المختصة. ولا يمنع إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي من توقيع الجزاء الإداري عليه، ما لم يكن الفعل في المخالفة التأديبية متوقفاً على الفصل في الجريمة الجزائية.

وإذا ترتب على إحالة الموظف إلى الجهات القضائية للفصل في ثبوت الوقائع المنسوبة إلى الموظف أو نفيها فإنه يتعين على لجنة المخالفات التقيد بما فصل فيه الحكم الجزائي فـي هذا الشأن. **د- تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية :** يقتضي هذا المبدأ وجوب مراعاة الملازمة بين خطورة المخالفة التأديبية التي ارتكبتها الموظف العام وبين ونوع الجزاء المفروض ومقداره ، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب للذنب المرتكب بعيداً عن اللغو أو الإسراف في اللين (٢).

^١ جلسة الاثنين الموافق ١٠ من مايو سنة ٢٠٠٤م الطعن رقم ٩٨ لسنة ٢٤ القضائية (نقض جزائي).

^٢ راجع د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الطبعة الرابعة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، ١٩٧٩، ص ٥٨٨ ، راجع أيضاً ، د. محمد مرغني خيري ، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٢ ص ٧٠٩ وما بعدها .

وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة (١) "بأنه من الأصول المقررة في فقه القانون الإداري أن أوجهه أسبا بإلغاء القرارات الإدارية هي العيوب التي إذا شابها القرار جعله غير مشروع وواجب الإلغاء ومن هذه العيوب عدم المشروعية المتصل بالحالة الواقعية أو القانونية التي تؤدي إلى إصدار القرار، وتتمثل في عيب السبب ذلك انه يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانوني ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ، وباعتبار أن السبب هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه ، فقد تتجه اراده الإدارة لتوقيع جزاء عليه في الأشكال والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر لها ، ولها في هذا الشأن سلطه تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها هذا سائغاً لا يشوبه غلو بعدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء و مقداره"

فمبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية هو الوجهة المميز لحيدة السلطة التأديبية ، بما يعبر عن القدرة في الموائمة بين المخالفة المرتكبة ومدى جسامتها .(٢) ومن ثم يفقد قرار الجزاء مشروعيته ، ومعيار عدم المشروعية معيار موضوعي قوامه درجة وخطورة الذنب الإداري ومدى عدم تناسبه مع نوع ومقدار الجزاء.

وقضت المحكمة الإدارية العليا بمصر (٣) في هذا الشأن "ولئن كانت للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وملائمة الجزاء الموقع له دون معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي تفياه القانون من التأديب وهو بوجهه عام تامين وضمان سير المرفق العام بانتظام وباضطراد .

^١ طعن رقم ٢١١ لسنة ٢١ قضائية جلسة الحد ١٧/٦/٢٠٠١ .

^٢ د. مجدي مدحت النهري ، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٢٠٨ .

^٣ الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦٦ .

ه- تسبیب قرار الجزاء التأديبي:

يعتبر إخلال الموظف بواجبات الوظيفة العامة هو السبب في القرار بتوقيع الجزاء التأديبي وسند شرعية هذا القرار، فالسبب كما عرفته المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة " السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار، وأنه يجب أن يقوم القرار على سبب يبرر هو أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبیب قرارها ، فيفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح و على من يدعى العكس أن يقيم الدليل على ذلك.

وبهذا المعنى فإن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصدار هو الأصل في الإدارة أنها غير ملزمة بأن تفصح عن سبب قرارها. (١)

ومن ثم فإن غاية التسبیب يمكن من الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري بتوقيع الجزاء ، وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار فالتسبیب هو التعبير الشكلي عنه. (٢)

ولذلك فإن التسبیب الصحيح يلزم أن يوضح بيان بالمخالفة التأديبية والظروف التي وقعت فيها ، مع تحرير الأسانيد والحجج المبني عليها نتيجة التحقيق الإداري سواء من حيث الواقع أو القانون مع بيان الأدلة التي استخلصت فيها بشكل جلي مفصل.

ولا غرو أن التسبیب يؤدي إلى إعمال الرقابة الذاتية للسلطة الإدارية مصدره القرار من حيث تربيثها وعدم التسرع بإصدار قرارات الجزاءات المناسبة للذنب الإداري ، وهذا من شأنه يؤدي إلى إصدار القرارات التأديبية متفقاً وحكم القانون .

١. الطعن رقم ٥٢٢ لسنة ٢٠١٠ إداري، جلسة الأربعاء الموافق ٢٣ من مارس سنة ٢٠١١.

٢ راجع في تفاصيل ذلك : د. اشرف عبد الفتاح أبو المجد ، تسبیب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥.

كما أن في تسبب قرارات الجزاء ضمانه للموظف العام، بحيث يتمكن من معرفة السند الواقعي والأساس القانوني للجزاء التأديبي ليطمئن إلى موضوعية وحياد الإدارة .

ومن خلال التسبب تتحقق الضمانات اللاحقة لصدور القرار التأديبي ، حيث يبسط الرقابة القضائية بشكل سليم ويؤدي إلى تقليل دعاوى تجاوز حدود السلطة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر (١) في ذلك الشأن من انه "يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي قائماً على سببه الصحيح بثبوت ارتكاب الموظف المخالفة وأن تكون الأوراق شاهدة وواضحة في ثبوت نسبة الاتهام إليه فإذا تطرق الشك إلى أدلة الثبوت أو نسبة الاتهام إلى الموظف تعين الحكم ببراءته مما هو منسوب إليه ، وحتى يتم مؤاخذة الموظف عن خروجه على مقتضيات وظيفته يجب أن تكون هذه الواجبات محددة على نحو واضح يمكن من خلاله تقييم سلوك الموظف لمعرفة مدى خروجه عليها".

المبحث الثالث

إجراءات تأديب الموظف العام في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات

تبدأ إجراءات التأديب من خلال التحقيق الإداري مع الموظف العام وتبدو أهمية التحقيق الإداري في انه يمثل ضمانه هامة للموظف العام قبل توقيع الجزاء عليه ، كما انه يساهم في الكشف عن مواطن الخلل والفساد في المرفق العام .

ومن ثم يعرف التحقيق الإداري بأنه مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي يطلبه النظام بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتتقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه.(٢)

^١ طعن إدارية عليا رقم ٥٢٧٨ لسنة ٤١ ق جلسة ٢٠١١/٢/٢٠٠١.

^٢ راجع في هذا المضمون المستشار جلال الأذغم ، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن النقض و الإدارية العليا ، مطبعة الانتصار ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٨٥ ، د الطماوى ، مرجع سابق ص ٥١٧ ، ٥٤٦ .

فإذا اتهم العامل بارتكاب مخالفة تأديبية فإن هناك بعض الإجراءات التي يتعين على الجهة الإدارية القيام بها لضمان سلامة التحقيق وما يترتب من جزاء، ولا يغني عن التحقيق الإداري اشتراط المحقق مع المخالف إقراره كتابة بالمخالفة، فيقوم هذا الإقرار مقام التحقيق وبدلاً عنه، ذلك لأنه يحمل اعتراف المخالف بمخالفته، ومن ثم فلا ضير في الاعتماد عليه لإصدار قرار الجزاء^(١)

ومن ثم يهدف التحقيق الإداري في النهاية إلى :

- مصلحة الإدارة في ضبط المخالفة وتعقب المخالف لضمان حسن سير العمل وانتظامه.
- مصلحة الموظف في الدفاع عن نفسه .
- عدم مؤاخذة الموظف العام بذنب لم يقترفه .
- إثبات توافر الظروف المخففة أو المشددة لارتكاب الموظف المخالفة التأديبية .

وتبدأ أولى إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العام بصور قرار بالإحالة للعامل المنسوب إليه اقتراف ذنب تأديبي إلى التحقيق، ومن ثم فإن تحديد السلطة المختصة بإحالة العامل إلى التحقيق أمر في غاية الأهمية ذلك أن إحالة العامل إلى التحقيق من سلطة غير مختصة يترتب عليها حتماً بطلان التحقيق وبالتالي بطلان قرار التصرف الذي بني عليه.

وحددت اللائحة التنفيذية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الموارد البشرية الاتحادي إجراءات الإحالة للتحقيق وكذلك اختصاصات لجنة المخالفات في التحقيق مع الموظف العام ومقومات التحقيق الإداري وأوجه التصرف في التحقيق .

ووفقاً لنص المادة (٩٢) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الحكومة الاتحادية فإنه "

١ - يتولى الرئيس المباشر إجراءات التحقيق المبدئي فيما يصل إلى علمه عن طريق الشكوى أو التدقيق أو غير ذلك بوجود مخالفة ارتكبها أحد موظفيه وكانت هذه المخالفة مما يحال الموظف بسببها إلى لجنة المخالفات.

^١في ذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ١٠٦١ لسنة ٢٠ قضائية - جلسة ١٩٧٥/٢/٢٢ - مجموعة الخمسة عشر عاماً - الجزء الثالث - مبدأ ٥٩٨ - ص ٣٩٨٣

٢ - يتم إحالة الموظف إلى لجنة المخالفات إذا تبين لدى الرئيس المباشر وجود أدلة أو قرائن تفيد ارتكاب الموظف لهذه المخالفة.

٣ - يجوز أن يكون التحقيق المبدئي شفاهه، على أن يثبت مضمونه في طلب الإحالة، وإذا كان التحقيق خطياً أرفق صورة منه بكتاب الإحالة .

وقررت المادة (١/٩٥) من اللائحة التنفيذية بشأن الموارد البشرية أن إجراءات إحالة الموظف للجنة المخالفات تتم من خلال أن تتلقى لجنة المخالفات مذكرة بطلب إحالة الموظف للتحقيق من رؤساء الموظف طبقاً للتسلسل الإداري في الوزارة أو الجهة الاتحادية موضحاً بها المخالفة المنسوبة إليه والأدلة والقرائن المتعلقة بها تمهيداً للتحقيق الإداري مع الموظف .

وفي ضوء ما سبق سوف نتناول إجراءات التحقيق الإداري على النحو التالي:
المطلب الأول : مقومات التحقيق الإداري

المطلب الثاني : سلطات لجنة المخالفات في التحقيق الإداري وضمائنه .

المطلب الثالث : أوجهه التصرف في التحقيق الإداري .

المطلب الأول

مقومات التحقيق الإداري

أكدت المادة (٤/٨١) من مرسوم بقانون الموارد البشرية بأنه " لا يجوز أن يفرض على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماح أقواله ودفاعه ."

ومن ثم فإن للتحقيق الإداري مقومات قانونية حتى يقوم على سند صحيح من القانون^(١) في إجراءاته وضمائنه نتناولها فيما يلي :

أ-كتابة التحقيق :

لم يحدد القانون شكلاً معيناً للكتابة، إلا أنه يلزم في النهاية أن يتوفى التحقيق مجموعة من البيانات

حيث يثبت المحقق في المحضر ما يأتي:

^١راجع في تفاصيل ذلك: د .عبد الفتاح بيومي حجازي ، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤ .

- تاريخه وساعة تحريره.
- اسم المحقق وقرار الإحالة والجهة التي أصدرته.
- اسم الموظف المحال للتحقيق وسنه ومحل إقامته والإدارة التابع لها ووظيفته ودرجته الوظيفية، وملخص للواقعة محل التحقيق.
- إثبات أقوال من سمعت أقوالهم.
- قراءة ما جاء بمحضر التحقيق على الموظف.
- إثبات ما تم اتخاذه من إجراءات وما تم الإطلاع عليه من وإثبات ساعة وتاريخ إتمام المحضر.
- تذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق ومن أدلى بأقواله في هذه الورقة.
- إثبات أقوال الموظف وأوجه دفاعه ومستنداته.

وشكلية الكتابة هي الشكلية الوحيدة التي اشترطها القانون فلا بد أن تكون إجراءات التحقيق مكتوبة من تدوين إفادات المعنيين بالتحقيق أو الشهود وغيرها من المستندات، ليسط الرقابة على سلامة إجراءات التحقيق ونزاهتها ومدى التزامها بما أوترته لائحة الموارد البشرية من ضوابط وإجراءات تلزم سلطة التحقيق .

ولقد أورد المشرع استثناء على هذا الأصل في التحقيق المبدئي كما ورد بنص المادة (٩٢/٣) من لائحة الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية "يجوز أن يكون التحقيق المبدئي شفاهه، على أن يثبت مضمونه في طلب الإحالة، وإذا كان التحقيق خطيا أرفق صورة منه بكتاب الإحالة ."

ب - سرية إجراءات التحقيق الإداري :

قررت المادة (٩٦/٤) من قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية أن "... يكون لإجراء التحقيق في المخالفة ونتائجها صفة السرية "فالتحقيق الذي تتولاه الجهة الرئاسية بأجهزتها المختلفة هو عملية استقصاء يستهدف الكشف عن غموض واقعة معينة تشكل مخالفة تأديبية ارتكبت إخلال بالواجبات المفروضة على الموظف العام ،

وينبغي لذلك استعمال طرق ووسائل محددة كفلها القانون لإجراء التحقيق وتوجب على العضو القانوني القائم على التحقيق أن يحافظ على سرية الإجراءات وكل ما يطلع عليه من وثائق ومستندات تخص الموضوع الذي يحقق فيه، ومن ثم يلتزم المحقق بان لا يبوح بالمعلومات التي حصل عليها من مجريات التحقيق، أو يشهر بالشخص الذي جري التحقيق معه فالتحقيق يستلزم الحفاظ على أقصى درجات السرية في كافة إجراءاته.

ولقد نظمت هذا الحظر الصريح المادة (٦٨) للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته في شأن الموارد البشرية للحكومة الاتحادية من " انه يحظر على الموظف العام خلال فترة خدمته بالوزارة وبعد انتهائها، الإفصاح عن أو كشف أية معلومات سرية سواء كانت خطية أو إلكترونية أو شفوية أو أي كان شكلها، ما لم يحصل على تصريح خطي مسبق بذلك، وسواء كانت تلك المعلومات تتعلق بالوزارة التي يعمل بها أو بأية جهة أخرى.

٢. يجب على الموظف فور انتهاء خدمته بالوزارة لأي سبب من الأسباب أن يسلم للوزارة كل ما يكون لديه من الوثائق والملفات والمواد والأشرطة والأقراص والبرامج وأية ممتلكات تخص الوزارة التي يعمل بها أو تخص أيًا من الوزارات والجهات الأخرى حتى ولو لم تتضمن معلومات سرية.

وبمطالعة النصوص السابقة فانه من باب أولى أن يلتزم المحقق القانوني بسرية التحقيق ، وتبدو هذه الإجراءات في أهميتها من كونها تضمن حسن سير التحقيق وإجراءاته حتى يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح.

فسرية التحقيق ضمانه هامة لمصلحة الموظف وللمصلحة العامة على السواء، إذا يكفل عدم إذاعة اتهام الموظف والتكتم على الأدلة في شأنه مرتكزا على أساس من الواقع والقانون ، وإذاعة مجريات التحقيق في غير الوقت المناسب إنما قد تؤدي إلى تلويث سمعة الموظف والذي قد ينتهي التحقيق في شأنه إلى براءاته من التهم المنسوبة إليه ، أو يؤثر في ضياع الأدلة التي يستند إليها التحقيق .

ويثور السؤال حول أثر فقد أوراق التحقيق على إمكانية التحقق من ثبوت أو نفي المخالفة التأديبية في حق الموظف العام ؟

لا شك أن فقد أوراق التحقيق إنما يشكل في ذاته مخالفة تأديبية تستوجب المسائلة عليها ، ففقد أوراق التحقيق وضياع محتوياتها يؤثر على مجريات التحقيق كاملة ، ولا يمكن مدرسته إلا بإجراء تحقيق آخر بالضمانات والإجراءات المقررة، وذلك لمعاودة الوصول إلى الحقيقة، وحتى لا يكون ضياع أوراق التحقيق سبباً في إفلات الموظف المخطئ .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري بأن : " ضياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي أنبنى على تلك الأوراق، متى قام الدليل أولاً على وجودها ثم فقدها. وأما عن محتوياتها، فيستدل بها بأوراق صادرة من أشخاص لهم صلة عمل بها".^(١)

وفي ضوء حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر فإنه يمكننا القول بان متى وجد الدليل على وجود أوراق التحقيق ثم فقدها ، فإنه يدل على وجود المخالفة التأديبية في شأن الموظف العام ويستدل على محتوياتها من النسخ الموجودة مع الأشخاص الذين لهم صلة باللجنة .

ولكن ما هو القول في حالة إذا تعذر الإثبات للمخالفات المنسوبة للموظف العام في حالة فقد أصل أوراق التحقيق كاملة ؟

قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر^(٢) انه " ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن أوراق التحقيق الذي تم فيه سؤال الطاعن واستجوابه قد فقد ، أن تقرير التفتيش المالي والإداري الذي اجري التحقيق على أساسه قد فقد أيضا ، ومن حيث أن المخالفة المنسوبة إلى الطاعن هي الإهمال في الإشراف على مرؤوسيه مما نتج عنه ارتكاب هذا المرؤوس مخالفة مالية ، ومن حيث الثابت من مطالعة المخالفات المنسوبة إلى مرؤوس الطاعن أنها مخالفات مالية لا يمكن القطع بثبوتها فيمن تنسب إليه بغير التأكد من ثبوت الوقائع المكونة لها

^١ الطعن رقم ٣٣٥ لسنة ١٦ القضائية - جلسة ١/٢٦/١٩٧٤ مجموعة الخمسة عشر عاماً - الجزء الرابع - ص ٣٩٧٦ .

^٢ الطعن إدارية عليا رقم ٧٨٧ لسنة ٣٤ عليا جلسة ٢٠/٥/١٩٩٥

ومن حيث انه بغض النظر عن التعرض لمبدأ الإدانة بالمخالفة رغم ضياع أوراق التحقيق الخاصة بها

فان الثابت من مذكرة التحقيق أن التحقيق لم يتعرض لمدى صحة الوقائع المكونة للمخالفات ، وإنما جرى سؤال الشهود ، وإجابة الشهود انصبت على تحديد من المسئول دون وقائع المخالفات ذاتها ، فمن ثم يتعذر القول بان وقائع المخالفات قد جرى تحقيقها على نحو يمكن أن يطمئن معه إلى صحة قيامها من حيث الواقع هذا فضلا عن أن وقائع تلك المخالفات لا تثبت بطبعتها بغير المستندات بوجود مخالفات بشأنها."

ج- حياد التحقيق :

يمكن القول بان ضمان حيده التحقيق وقرارات الجزاء ليس له معنى محدد ، إلا انه يقتضي تجرد القائم على التحقيق من التأثير بعقيدة معينة سبق أن كونها عن المتهم ، وبذلك يعتبر حياد التحقيق ضمانه هامة لتحقيق العدالة والإنصاف ويفترض وجودها في كل من يمارس اختصاصات التأديب .

ولا غرو أن التحقيق الرئاسي مضمونه أن تجتمع بيد جهة واحدة سلطة التحقيق والحكم في آن واحد ولا يكفي لتحقيق ضمان حياد التحقيق ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات توقيع الجزاءات وفي ظل النظام الرئاسي يصعب تطبيق الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق من جهة والسلطة المختصة بتوقيع العقاب من جهة ثانية (١)

فنظام التأديب الرئاسي هو نظام فردي ، يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية بسيطة كانت أم جسيمة ، ومن ودون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها ، ويقوم على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية ، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا كانت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه .
وجهة التحقيق سواء تمثلت بفرد أو لجنة مخالفات مختصة ، فهي في النهاية تتبع الرئيس الإداري المختص بإنزال العقاب وتشكل بقرار منه وتعمل ضمن

١ راجع د مليكة الصاروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ص ٣٠٩ ، د عمرو فؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ، القاهرة طبعة ١٨٧٨ ص ٢٩٤

توجيهاته ، ولذلك فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد والذي اقره المشرع بالنسبة لعمل أعضاء السلطة القضائية .
وبالنظر إلى جهات التحقيق القضائية فإنه ينطبق عليها ما ينطبق على حياد القضاء من حيث اشتراط المشرع الدستوري حياد القضاء وفقا لما اقره نص المادة (٩٤) من الدستور "بان العدل أساس الملك والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمانهم" وكذلك نص المادة (٩٨) من أن "يؤدي رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها ، قبل مباشرة وظائفهم اليمين أمام رئيس الاتحاد ، بحضور وزير العدل الاتحادي ، بأن يحكموا بالعدل دون خشية أو محاباة ، وبأن يخلصوا لدستور الاتحاد وقوانينه"
وبمطالعة نص المادة (١) من قانون السلطة القضائية الاتحادية بدولة الإمارات رقم (١٩٨٣/٣) والذي قرر أن "العدل أساس الملك والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير أحكام الشريعة الإسلامية والقوانين المرعية وضمانهم ، ولا يجوز لأي شخص أو سلطة المساس باستقلال القضاء أو التدخل في شئون العدالة. وتضم السلطة القضائية الاتحادية المحاكم الاتحادية والنيابة العامة الاتحادية."

ووفقا للمادة (٣١) من قانون السلطة القضائية الاتحادية بدولة الإمارات رقم (٣ / ١٩٨٣) فان

"القضاة غير قابلين للعزل ولا تنتهي ولا يتهم إلا لأحد الأسباب الآتية :

١- الوفاة. ٢- الاستقالة. ٣ - انتهاء مدة عقود المتعاقدين منهم أو مدة إعاره المعارين . ويكون إنهاء الحكومة للعقد أو الإعاره قبل نهاية المدة وفق الأنظمة المرعية ، بقرار من مجلس الوزراء. ٤- بلوغ سن الإحالة إلى التقاعد. ٥ - ثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية ، ويثبت العجز بقرار من الهيئة الطبية المختصة. ٦- الفصل التأديبي بناء على الأسباب ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون. ٧ - إسناد مناصب أخرى غير قضائية لهم بموافقتهم أو بناء على حكم مجلس التأديب. "
وبمطالعة النصوص السابقة نجد أن الحيادة والنزاهة قررها المشرع بان كفل للقضاء ضمانات الاستقلال من اجل تحقيق العدالة وعدم التأثير على أحكامهم من أي جهة بالدولة . وهو ما يفنقه التأديب الرئاسي فالموظف يخضع للسلطة الرئاسية التي أقرت بخطيئة وهي التي تقوم على محاسبته في أن واحد .

وما هو الموقف في حال اختلاف الموظف مع رؤسائه، فلا توجد أية ضمانات تكفل نزاهة التحقيق والبعد عن الأهواء الشخصية .
ولذلك نجد أن النظام التأديبي الرئاسي بدولة الإمارات يغلب اعتبارات الفاعلية على اعتبارات الضمان، وهو الواضح من غالبية إجراءات التحقيق مع الموظف وفقا لهذا النظام .

فلم يضع المشرع في قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ أية ضمانات تحقق حياد التحقيق من قبل لجنة المخالفات، فيما عدا الإجراءات الخاصة بسماع أقوال الموظف وتحقيق واجهة دفاعه، ولم يتطرق المشرع إلى إجراءات رد المحقق أو إعادة تشكيل لجنة المخالفات في حال إساءة استعمال السلطة .
ولقد أقرت المحكمة الإدارية العليا بمصر من انه " ولا ينبغي أن يقل التجرد والحيطة الواجب توفرها في المحقق عن القدر المتطلب في القاضي؛ ذلك أن الحكم في المجال الجزائي بوجه عام إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيدته سواء بسواء وطيه يجب تطبيق القواعد والضمانات الواجب توافرها في شأن ملاحية القاضي على المحقق." (١)

وقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن وجود نزاع بين المحقق والموظف الذي يتم التحقيق معه يجعل الحيطة مفنقة في المحقق ويكون الحكم قد صدر باطلاً لأنه بني على تحقيق باطل وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى إلغاء الحكم المطعون فيه." (٢)

لا خلاف بين التحقيق الجنائي أو التحقيق الإداري من حيث كونهما يهدفان في النهاية إلى كشف المخالفة وتوقيع الجزاء، فالجزاء في المجال العقابي أو التأديبي إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته.

(٣) كما سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه يشترط لسلامة التحقيق مع العامل المحال للمحاكمة التأديبية أن تتوفر ضمانات التحقيق التي أوجبها المشرع، ومن أهم هذه الضمانات توافر الحيطة التامة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ كل ما يلزم. (٤)

^١ الطعن إدارية عليا، رقم ٣٣٨٩ لسنة ٤٢ القضائية - جلسة ١٣/١/٢٠٠٢.

^٢ الطعن رقم ٢٨٥ لسنة ٣٣ القضائية- جلسة ١٣/٥/١٩٨٩ لسنة ٣٤ ق .

^٣ طعن إدارية عليا رقم ٣٢٨٥ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٣/٥/١٩٨٩ منشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا -الجزء الثاني ص ، ٩٧٣ .

^٤ الطعن رقم ١٣٤١ لسنة ٣١ القضائية- جلسة ١٦/١٢/١٩٨٦.

ومن ثم فينبغي أن يكون العضو القانوني حيادياً في جميع إجراءات التحقيق فلا يأخذ الميل و الانحياز لجهة الإدارة أو للشخص الذي يجري التحقيق معه، كذلك يجب على العضو القانوني أن لا يكون قد أبدى رأيه في المسألة المعروضة عليه قبل إجراء التحقيق .

وفي ذلك الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة (١) من انه "وكان الثابت من - محضر جلسة... إنه قبل سماع الشهود وتقديم الموظف المحال للتأديب دفاعه تقدم عضو المجلس المنتدب من وزارة الإعلام بمذكرة أفصح فيها عن رأيه وبين طلب الوزارة بفصل المتظلم من الخدمة - ولما كان ذلك - فإن القرار المتظلم منه يكون قد أوصم بالبطلان لسبق إبداء أحد أعضاء المجلس الرأي فيه.

وحيث إن مما ينهه الطاعن سديد، ذلك أنه من القواعد العامة يجب على من يتصدى للحكم في قضية ما أن يكون ذهنه خالياً من أي جانب من جوانب هذه القضية وأن يتصف بالحيادة والتجرد.

وحيث إنه ثابت بمحضر جلسة مجلس التأديب المنعقد في .. أن عضو اللجنة عن وزارة الإعلام والثقافة تقدم بمذكرة موقع عليها منه طالباً فيها فصل الموظف المحال للتأديب من الخدمة وذلك قبل سماع الشهود وقبل أن يقدم الموظف دفاعه الأمر الذي يعد هذا إبداء للرأي المسبق منه في الدعوى التأديبية وهو ما يفقده خلو الذهن والحيادة والتجرد الواجب توافرها فيه - ولما كان الأمر كذلك - فإنه يستوجب القضاء ببطلان القرار الصادر من مجلس التأديب وبإلغائه عملاً بأحكام المادة (٢٤٢) من قانون الإجراءات الجزائية ومن ثم تقرر المحكمة الحكم في موضوع الدعوى."

وبعد أن تناولنا مقومات التحقيق الإداري فيجدر بنا أن نتساءل عن سلطات لجنة المخالفات أثناء التحقيق الإداري وما هي الضمانات التي قررها المشرع للموظف العام في سبيل ذلك ؟ وهو ما سوف نعالجه في المطلب الثاني .

^١ حكم المحكمة الاتحادية العليا في التظلم قم (١) مكرر لسنة ٢٠٠١ (موظفون). جلسة ٢٠٠٣/٢/٢٤ (جزائي).

المطلب الثاني

سلطات لجنة المخالفات في التحقيق الإداري و ضماناته

إن التحقيق الإداري في مفهومه العام يقوم عن التحري والتدقيق في البحث عن الأدلة المختلفة، والسعي للكشف عن غموض واقعة معينة ، ولذلك ينبغي استعمال طرق ووسائل محددة كفلها القانون لإجراء التحقيق الإداري .^(١)

من حيث الإطلاع على أوراق وموضوع المخالفة وسلطة استدعاء الموظف وسؤاله كما يلزم مواجهته الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات حتى يتمكن الموظف من الدفاع عن نفسه .

١- الإطلاع على الأوراق :

وفقا للمادة (١/٩٦) من لائحة الموارد البشرية "يجب على لجنة المخالفات الإطلاع على الأوراق والإلمام بالموضوع في حدود ما ورد بها والتأكد من أنها مختصة بالتحقيق في المخالفة المحالة إليها."

فيجب على لجنة التحقيق قبل البدء في التحقيق أن تقوم بدراسة كل الأوراق وتقف على تفاصيل موضوع الإحالة وكل ما يتعلق بها لكي يتمكن من تحديد نوعية المخالفة المطلوب التحقيق فيها ولمعرفة اختصاص وطبيعة عمل الموظف المخالف.

من ثم يتعين على لجنة المخالفات لدى استلامها الأوراق أن تبدأ في الإطلاع عليها، وحتى يوثق هذا الإطلاع أكلاه، يتعين أن تكون القراءة متأنية ويستخلص منها للجنة الواقعة محل الأوراق ، ولجنة المخالفات الإطلاع على الأوراق المتعلقة بالمخالفة التي ارتكبتها الموظف ويجوز لها طلب أي إيضاحات متعلقة بالمخالفة من الوحدة التنظيمية التي يتبعها.

٢- استدعاء الموظف المخالف للتحقيق معه:

يعتبر استدعاء الموظف إجراء يكلف يقوم به المحقق في شأن الموظف المخالف ويكلف الموظف من خلاله بالحضور والامتنال إلى سلطة التحقيق

^١ راجع في ذلك عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المحامي بالنقض والإدارية العليا ، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، ٢٠٠٣ .

في المكان والزمان المحددين، ويهدف هذا الإجراء إلى البدء في التحقيق مع الموظف عما هو منسوب إليه.

ويتم استدعاء الموظف المحال إلى التحقيق بموجب إخطار خطي يوقع من رئيس لجنة المخالفات يوجه إلى الموظف وإلى الوحدة التنظيمية التي يتبعها، على أن يتضمن إخطار ما هو منسوب إليه وتاريخ الجلسة ومكانها وذلك قبل الموعد المحدد لها بخمسة أيام على الأقل.

ويثور التساؤل حول جواز اعتبار تخلف الموظف العام من الامتثال أمام سلطة التحقيق بعد إخطاره مخالفة تأديبية مستقلة يجوز مؤاخذته عليها ؟

في واقع الأمر لا يوجد نص صريح يقضى باعتبار ذلك مخالفة تأديبية، ففي هذه الحالة لا محيص عن الرجوع إلى الأصل العام والذي يقرر مبدأ عدم تقنين المخالفات التأديبية وعدم حصرها بالنصوص التشريعية، ومن ثم فإن السلطة التقديرية لسلطة التحقيق تستطيع أن تفسر هذا الامتناع متى وقع بغير عذر مقبول على أنه يشكل في حد ذاته مخالفة تأديبية تستوجب مساءلة الموظف عنها.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري إلى اعتبار الامتناع عن المثول أمام سلطة التحقيق فعلاً مؤثماً ومن ثم يشكل مخالفة تأديب بقولها " أن العامل يجب أن يوطن نفسه على توفير رؤسائه والإقرار بحثهم في ممارسة اختصاصاتهم الرئاسية قبله ومنها التحقيق معه لاستجلاء الحقيقة وتبين دفاعه فيما هو منسوب إليه " (١)

ولقد رتب المشرع بدولة الإمارات الإجراء الواجب إتباعه في حالة عدم امتثال الموظف للجنة المخالفات حيث يعاد إخطار الموظف ثانياً بذات الإجراءات ويحدد له موعد آخر للمثول فيه أمامها على أن يتم الإخطار بالموعد قبل ثلاثة أيام على الأقل من التاريخ المحدد للجلسة التالية.

^١ طعن رقم ٢٢٥٥ لسنة ٣٣ القضائية- جلسة ١١/٢٢/١٩٨٨/١١- السنة ٣٤ - مبدأ ١٩ .

فإذا لم يمثل الموظف أمام لجنة المخالفات بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته وذلك بعد تحققها من علم الموظف بالإخطار.^(١)

ونحن من جانبنا نرجح هذا الاتجاه ، ذلك لأن المشرع حين اشترط التحقيق مع الموظف كتابة قبل توقيع الجزاء عليه إنما فرض عليه واجبا وظيفيا قصد به في المقام الأول رعاية لمصلحة الموظف ومصلحة العدالة ومصلحة المرفق ذاته، حيث أن حضور الموظف للتحقيق قد يكشف عن حقائق تقيّد في الوصول إلى الحق والعدل .

ويشد من عضد هذا الرأي أن عدم المثول أمام المحقق لا يترتب عليه تقويت فرصة الدفاع فحسب، وإنما قد يخل بحسن سير العمل بالمرفق، ومن ثم فعدم امتثال الموظف للجنة التحقيق يعتبر تنازلا منه عن إبداء أقواله وسماع دفاعه ويحق للجنة في هذا الشأن التصرف في التحقيق بالكيفية التي تراها .

٣- إحاطة الموظف العام علما بالمخالفات المنسوبة إليه ومواجهته بها :

إن إحاطة الموظف علما بما هو منسوب إليه وسماع أقواله بشأنها هو من الأمور الجوهرية، وللموظف مصلحة محققة في مراعاتها.

ووفقا للمادة (٢/٩٦) من لائحة الموارد البشرية " عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله وان يتم إثبات كل أقواله"

وعلى رئيس لجنة المخالفات تمكين الموظف من الاطلاع أيضا على جميع الأوراق وإعطائه المهلة الكافية لإعداد مذكرة بدفاعه^(٢)

ولابد من التأكيد على أهمية هذا الإجراء في انه يحيط الموظف علما بوضوح أنه بصدد تحقيق رسمي معه بشأن هذه مخالفة تأديبية، ومن ثم فكان

^١ راجع المادة (٣/٢/٩٥) من اللائحة التنفيذية

^٢ مادة ٣/٩٦ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية

لازمًا على سلطة التحقيق إفهام الموظف جميع تفاصيل المخالفة المنسوبة إليه من أجل تمكينه من الاستعداد للدفاع عن نفسه بما يؤيد براءته. فيجب على المحقق إذا حضر أمامه الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية أن يثبت في محضره ما يكشف عن شخصية المتهم، وأن يدون البيانات المتعلقة به حسبما سبق بيانه. ثم يبدأ في سؤال الموظف عن المخالفات المنسوبة إليه من دون مناقشة في التفاصيل ولا مجابهة بالأدلة، تاركًا له الحرية الكاملة في الإدلاء بما يشاء من أقوال.

ولا يشترط في هذه الإحاطة أن تصب على الوصف القانوني للوقائع، وإنما يكفي أن تنصب على الوقائع مجردة من وصفها، فالتحقيق ما زال في أولى خطواته ومراحله، ولا يدري أحد ماذا سيسفر عنه التحقيق.

وإذا كان التحقيق يهدف إلى استظهار مدى مشروعية الجزاء وملاءمته باعتباره ضمانه يجب أن يتمسك بها الموظف العام، ولذلك لا يكفي مجرد إلقاء الأسئلة على الموظف حول وقائع معينة، بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها.

ووفقا لما أقرته المادة (٢/٩٦) من لائحة الموارد البشرية فأنها تكون بذلك قد جمعت بين إحاطة الموظف العام علما بالتهمة المنسوبة إليه وأيضا استجوابه بشأنها .

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري من "أنه يلزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها -كضمانة أساسية للموظف - أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينبط للدفاع عن نفسه، وليس يغنى عن هذه المواجهة مجرد القول بأن المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا شبهة فيه، ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتقائها مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق والذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها وتحقيق دفاعه في شأنها أحد عناصره الجوهرية".^(١)

ذلك أن التحقيق بمعناه الاصطلاحي الفني يفترض أن يكون ثمة استجواب فهناك فرق بين الاستجواب وإحاطة الموظف علما بموضوع المخالفة التأديبية.

^١ الطعن رقم ١٠٤٣ لسنة ٩ القضائية - جلسة ١٦/١٢/١٩٦٧ - مجموعة الخمسة عشر عاماً - الجزء الرابع - ص

ويتحقق الاستجواب في معناه (١) من خلال أسئلة محددة موجهة إلى العامل بشأن اتهام محدد في عبارات صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه، ولا يكون التحقيق مستكماً أركاناً ومحلّه وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتمحيص فيحدد عناصرها من حيث الأفعال والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، وإغفال ذلك يعيب التحقيق وقرار الجزاء الذي بني عليه.(٢)

٤- تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه :

تعتبر حقوق الموظف في الدفاع عن نفسه من الأصل العام الذي ينظم أصول المحاكمات المختلفة وفقاً لما أقرته المادة (٢٨) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من أن " العقوبة شخصية . والمتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية وعادلة ، وللمتهم الحق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة . ويبين القانون الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم. وإيداء المتهم جسمانياً أو معنوياً محظور."

فالتثبت أنحق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية، ومن بينها حتمية مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه من أجل سماع دفاعه وأقواله.

وقد سبق للمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري أن قضت بان" ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته أيضاً بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه(٣).

والحقيقة أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق ، أو ذلك الضمان للمتهم.

^١ لمزيد من التفاصيل انظر في المستشار عدلي خليل ، استجواب المتهم فقها وقضاء ، دار الكتب القانونية ، ٢٠٠٤

^٢ انظر في حكم الإدارية العليا بمصر ، الطعن رقم ٢٣٨٩ لسنة ٤٤ ق - جلسة ٢٠٠٢/٣/٩ .

^٣ انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ٦٠١٦ لسنة ٤٤ ق - جلسة ٢٠٠١/٥/١٣ - السنة ٤٦ - مبدأ ٢٠٩ .

فإذا كان حق الدفاع يعنى إتاحة الفرصة للمتهم لنفى ما هو منسوب إليه ،
وتقديم دليل براءته فكيف يمكن للموظف من ممارسة هذا الحق ؟
وفقا لنص المادة (٣/٩٦) من قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ في
شان الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة
فانه "على رئيس لجنة المخالفات تمكين الموظف من الإطلاع على جميع
الأوراق وإعطائه المهلة الكافية لإعداد مذكره بدفاعه كما أكدت المادة (٤/٩٦)
على حق لجنة المخالفات في سماع شهادة الشهود إن وجدوا ومناقشتهم في
أقوالهم"

فالشهادة هي الأقوال التي يدلى بها غير الخصوم بما ادر كواه بحواسهم أو
استقوه من غيرهم بأسماعهم أو إبصارهم متعلقا بالواقعة أو ظروف ارتكابها
أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها ، ويكفي في الشهادة أن لم توصل إلى
الحقيقة كاملة أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجا سائغا مقبولا .^(١)
ومن ثم فان من مقتضيات حق الموظف في الدفاع عن نفسه ضرورة سماع
شهادة الشهود النفي والإثبات ومناقشتهم .ولا يجوز سماع شهادة شاهد في
حضور شاهد آخر .

وفي هذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري " أن
المستقر عليه فقهاً وقضاء أن الشهادة تعد من أهم الأدلة إثباتاً أو نفياً سواء في
المجال الجنائي أو التأديبي ومن ثم وتبعاً لذلك يجب أن تكون سليمة ومنزهة
عن كل ما يقدح أو يشكك في صحتها أو يمنع من قبولها، وان تكون صادرة
من شخص ليس له مصلحة من ورائها أو هوى أو يقصد الانتقام أو التشفى أو
التحامل على المتهم مما ينبغي معه توفر العدالة في هذه الشهادة، ولذا فمن
المقرر الذي لا جدال فيه أنه لا تقبل شهادة الخصم على خصمه أو متهم على
آخر كدليل على ثبوت الاتهام دون أدلة أخرى تؤكدده " .^(٢)

وانتهت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى أن " ... المحقق لم يستمع إلى
أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله.....كما لم يسمع الشهود الذين طلب
الطاعن سماع شهادتهم وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصاً سليماً
وسائغاً من واقع أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن وعليه فإن هذا التحقيق قد

^١، ص ١٦١ راجع في ذلك : المستشار ممدوح طنطاوي ، الأدلة التأديبية ، الطبعة الثانية
، ٢٠٠٣ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية
^٢ طعن رقم ٣٢٠٦ سنة ٤٥ ق جلسة ٢٥/٣/٢٠٠١ .

أصابه الإخلال الجسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه حيث لم يتناول بحث وتحقيق مدى صحة الاتهامات الموجهة للطاعن من أقوال غير من ردد هذه الاتهامات أو من الأوراق والمستندات ولم يعن بفحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه عما نسب إليه واكتفى بإثبات أقوال الشاكي ضده ومن ثم يكون قد فقد هذا التحقيق أهم أركانه الجوهرية التي تقتضها طبيعته من بحث جدي موضوعي ومحاييد ونزيه لبلوغ الحقيقة مما يترتب عليه عدم الاعتداد بهذا التحقيق ويكون من ثم القرار المطعون فيه قد صدر باطلاً لقيامه على تحقيق باطل لا يعتد به".^(١)

ويجوز وفقاً لما هو مقرر في حقوق الدفاع أن يستعين الموظف بمحاميه ، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بان حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول ، ولا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه ... ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الإلتباع في إجراءاته وخرج على طبيعة الموضوعية المحايدة والنزيهة مادام فيه أي من تلك العيوب التي تشوبه وتشكل مساساً بحق الدفاع.^(٢)

ومتى مكن الموظف من الدفاع عن نفسه، وامتنع عن إبداء أقواله فإنه يكون قد فوت على نفسه حق الدفاع ولا يكون له الحق في الطعن على القرار التأديبي بعدم سلامته أو مخالفته للقانون.^(٣)

٥- وقف الموظف احتياطياً عن العمل :

وفقاً لما أقرته المادة (٥/٩٦) فإن للجنة المخالفات أن توصي بوقف الموظف عن العمل مؤقتاً لصالح التحقيق والاستعانة بأهل الخبرة في المسائل الفنية "

فالوقف الاحتياطي في جوهره هو إبعاد أو تنحية للموظف عن أعمال وظيفته حتى يتضح أمر ما نسب إليه إقراره، وهو بهذا المعنى إجراء يجيز القانون اللجوء إليه قبل أن يثبت على وجه اليقين ما نسب إلى الموظف إقراره.

١ الطعن رقم ٢١٨٠ لسنة ٣٢ القضائية جلسة ٢٩/١٠/١٩٨٨ السنة ٣٤ الجزء الأول مبدأ ٨، ص ١١

٢ طعن إدارية عليا رقم ٩٥١ صادر بتاريخ ١٤/١/١٩٨٩ س ٣٢ ق

٣ طعن إدارية عليا رقم ٧٢٥ صادر بتاريخ ٢٤/٢/١٩٩٠ س ٣٤

ولقد عرفته إدارة الفتوى والتفريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه " إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى فيها سلطة ولا يباشر خلال مدة الوقف عمله، وذلك لأن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مأخذ فيقتضى مصالح التحقيق إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيما هو منسوب إليه بعيد عن مؤثراته " (١)

فالتحقيق التأديبي يهدف على ما سبق بيانه- إلى كشف الحقيقة، من حيث وقوع مخالفات تأديبية وتجب إلى فاعلها من موظفي المرفق ، فضلاً عن كشف مواطن الخلل والسوء في سير العمل بالمرفق .

وإذا كان في الوقف الاحتياطي عن العمل ضمانه لسير التحقيق في مجراه الطبيعي فانه لابد من وضع ضوابط لمباشرة هذه السلطة والتي تكون من اختصاص الوزير فقط ، وفقاً لما لنص للمادة (٨٦) من المرسوم بقانون الموارد البشرية فانه "يجوز للوزير أو من يفوضه بناء على توصية من لجنة المخالفات إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطياً وإيقاف صرف 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 لتقرير لجنة المخالفات.

ومن ثم تبدو آثار الوقف الاحتياطي عن العمل في غل يد الموظف عن مباشرة أعمال وظيفية؛ ومنعه من الحضور إلى مقر العمل إلا إذا تطلب التحقيق ذلك.

والوقف الاحتياطي عن العمل لا ينهي الرابطة الوظيفية، ومن ثم يظل الموظف خلاله ملتزماً بكل واجبات الوظيفة التي يشغلها فيما عدا أداء أعمال الوظيفة، ويجوز مساءلة الموظف عن كل خروج على هذه الواجبات خلال مدة وقفه .

ويترتب على وقف الموظف عن العمل وقف صرف نصف راتبه، وصرف هذا النصف إليه إذا برئ أو حفظ معه التحقيق أو جوزي بجزاء الإنذار أو إذا قررت السلطة التي أوقعت العقوبة صرفه إليه .

^١مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة . العدد ٦٦ ص

ووفقاً للمادة (٨٤) من المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته "لا تُحول استقالة الموظف دون الاستمرار بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالمخالفة المرتكبة منه، ويُحظر قبول استقالته أو إنهاء خدمته إذا كان قد أُحيل إلى لجنة المخالفات أو إلى الجهات القضائية المختصة إلا بعد صدور قرار قطعي بشأنه.

"ووفقاً للمادة (٩٢) من ذات المرسوم "إذا صدر قرار الفصل من الخدمة بحق موظف موقوف عن العمل، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الإيقاف ولا تدفع له أية رواتب عن فترة الإيقاف.

فالقاعدة أن الأجر مقابل العمل، بل أن المشرع بهذا النص اعتبر خدمة الموظف في هذه الحالة منتهية اعتباراً من تاريخ الإيقاف.

٦- إيقاف الموظف العام عن العمل حال إدانته في جريمة جنائية :

تؤثر الجريمة الجنائية على الموظف العام إذا كان الفعل المجرم جنائياً يشكل في ذاته مخالفة تأديبية تستوجب مسائلة الموظف عليها (١)، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر " بأن تأنيث الفعل وفقاً لأحكام قانون العقوبات أو أي قانون آخر لا يترتب عليه لذاته مؤاخذته مرتكبه تأديبياً ما لم ينطوي هذا الفعل على إخلال العامل بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها أو يحمل في ثبائه ما يمس السلوك الوظيفي الواجب توافرها فيه " (٢).

ولدى تظلم أحد الموظفين أمام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة من قرار مجلس التأديب الصادر ضده، قررت المحكمة الحكم في الدعوى مجدداً للبطلان الذي شاب قرار مجلس التأديب بقولها "وإذ تبين لها أن بعض الاتهامات الموجهة إلى الموظف تثير - عند ثبوتها - شبهة جرميه قد نظمتها أحكام الفصل السادس من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، رأت المحكمة أن ذلك يخرج هذه التهم من نطاق مجالس التأديب المشكلة وفق أحكام

^١ راجع في تفاصيل ذلك: د محمد عصفور ، طبيعة الخطأ التأديبي ، دراسة مقارنة لكل من الخطأ الجنائي والخطأ التأديبي ، مجلة إدارة الحكومة السنة السادسة ، العدد الأول ١٩٦٢ .

^٢ حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق ، الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٤/٢٨ لسنة ١٨ ق .

قانون الخدمة المدنية، ولذلك فإنها تقرر إحالة هذه الاتهامات إلى الجهة المختصة التابع لها الطاعن لاتخاذ ما تراه مناسباً (١).
 ولقد نظم المرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية إجراءات المسائلة التأديبية للموظف العام في حال ارتكابه جريمة جنائية ، فإذا أُحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز للوزير أو من يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه إلى حين صدور حكم قضائي قطعي في الجريمة المنسوبة إليه.(٢)
 وإذا صدر حكم قضائي نهائي يدين الموظف في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة فإن ذلك يكون سبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف وفقاً لنص المادة (٨٠) من مرسوم بقانون الموارد البشرية والتي قررت انه "تنتهي خدمات الموظف في حال إدانته بأية جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق، أو في حال إدانته بأية جنائية أو جنحة أخرى وحكم عليه بأية عقوبة مقيدة للحريّة لمدة تزيد على ثلاثة أشهر".
-إيقاف الموظف العام المحبوس في دعوى مدنية :

وفقاً لنص المادة (٩٠) من مرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ في شأن الموارد البشرية فإن "كل موظف يُحبس تنفيذاً لحكم قضائي في دعوى مدنية، يوقف عن عمله ويحرم من راتبه الإجمالي طوال مدة حبسه، ويجوز للوزير إنهاء خدماته إذا زادت مدة الحبس المحكوم بها عن ثلاثة أشهر".
 ويُعامل الموظف الذي يحبس احتياطياً في جريمة غير ناشئة عن الوظيفة أو بسببها - ما لم تكن متعلقة بإحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق - معاملة الموظف المنقطع عن العمل على أن تخصم مدة الانقطاع من رصيد أجازاته فإن لم تكف اعتبرت تلك المدة إجازة بدون راتب.(٣)
 وخلاصة ما سبق : يمكننا القول بأن منط اللجوء إلى الوقف الاحتياطي هو ارتكاب الموظف العام لمخالفة تأديبية جسيمة ، ويحال من قبل السلطة الرئاسية للتحقيق وفقاً للضوابط السابق الإشارة إليها ، فتمت تلازم بين جسامه

^١ راجع المستشار الدكتور عليوة فتح الباب موسوعة الإمارات القانونية الإدارية الكتاب الثاني في شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية الطبعة الثانية . انظر القرار الصادر في التظلم رقم (١) لسنة ٢٠٠١ تأديمكرر.

^٢ من المرسوم بقانون الموارد البشرية راجع نص المادة ٨٧.

^٣ مادة ٩١ من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية .

المخالفة والوقف الاحتياطي من جهة، وبين الوقف الاحتياطي والإحالة للتحقيق من جهة أخرى، كما انه يحق للسلطة التأديبية أيضا وقف الموظف العام عن العمل في حال مسائلته أمام القضاء .

المطلب الثالث

أوجهها لتصرف في التحقيق الإداري

التحقيق الذي يجري بمعرفة لجنة المخالفات ينتهي وفقا لما قرره المادة (٩٨) من قرار مجلس الوزراء الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ في شأن الموارد البشرية بالحكومة الاتحادية لدولة الإمارات بأحد الأوجه الآتية:-

١ - حفظ التحقيق لعدم صحة نسبة ارتكاب المخالفة للمحال إلى التحقيق:

ويعتبر قرار حفظ التحقيق في هذه الحالة إذا ثبت عدم حدوث الواقعة للموظف العام ، على اعتبار أن الحفظ لعدم الصحة مرده انتفاء الواقعة .

كما يتحقق كذلك الحفظ لعدم الصحة إذا وجد الفعل الإداري المكون للمخالفة التأديبية ، إلا انه يثبت بالتحقيقات عدم صحة الشكوى في حق الموظف . وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر "بأنه يجب أن يكون الشاكي أو المبلغ على يقين من صحة ما يبلغ عنه ويملك دليل صحته ، أو يستطيع الإرشاد عنه دون أن يلقى بالاتهامات مرسله لا دليل على صحتها ، ولا سند يؤيدها ويؤكد قيامها.(١)

٢ - حفظ التحقيق لعدم الأهمية:

ويحفظ التحقيق لعدم الأهمية وذلك حال ما إذا كان ما نسب إليه لا يستحق توقيع جزاء عنه. من حيث أن المخالفة التأديبية ثابتة في حق الموظف العام ثبوتاً يقينياً ، إلا أنها في حد ذاتها هينة الأثر ، وترى الجهة الإدارية التغاضي عن المخالفة التأديبية لاعتبارات عديدة منها كفاءة الموظف وخلو صحيفته من أي جزاءات سابقة أو حداثة عهده بالوظيفة العامة .

٣ - حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة :

ويعتبر حفظ التحقيق لعدم كفاية الأدلة حفظ مؤقت يفيد عدم وجود دليل قطعي الثبوت يؤكد إدانة الموظف وتوقيع جزاء إداري عليه ، وفي هذا الشأن

^١ راجع حكم الإدارية العليا طعن رقم ١٥٦٨ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٠/٥/١٩٩٤.

تستطيع الإدارة أن تحفظ مجريات التحقيق بان تنتهي إلى حفظه لحين وجود أدلة جديدة تستوجب فتح التحقيق مرة أخرى .(١)

ويثور التساؤل حول أثر حفظ التحقيق مع الموظف العام في الجريمة الجنائية على إجراءات المسائلة التأديبية في شأنه ؟

فمن المبادئ المسلم بها أن قرار حفظ التحقيق الجنائي مع الموظف العام غير مقيدا لسلطات الإدارية (٢) باعتبار أن لكل من الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية استقلالها ، فعندما يشكل الخطأ المرتكب جريمة جنائية وجريمة تأديبية في ذات الوقت فإنه يحق لسلطات التأديب في مباشرة إجراءات التحقيق مع الموظف العام ومسائلته ، ومن ثم توقيع الجزاء المناسب .باعتبار أن الإدارة لها سلطة تقديرية واسعة في تقييم سلوك الموظف العام واعتبار أفعاله في حالات معينة متعارضة مع مقتضيات الواجب الوظيفي .

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر "بأن ما انتهت إليه النيابة العامة من ثبوت إدانة المطعون ضده لا يجوز حجية أمام المحكمة التأديبية، وإنما يخضع للفحص والتمحيص أمامها، وذلك لما هو مستقر عليه من استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، وأن الحجية مقررة للحكم الجنائي وليس للتحقيقات الجنائية". (٣) كما أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم لاحق كذلك أن "هذه الحجية لا تكون إلا للأحكام النهائية الفاصلة في موضوع الدعوى الجنائية دون غيرها وأن الذي يحوز الحجية هو منطوق الحكم والأسباب الجوهرية وثيقة الصلة به".(٤)

وهو ما أقرته المادة (٨٩) من مرسوم بقانون الموارد البشرية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بقولها "١. يعاد الموظف إلى وظيفته ويصرف له ما أوقف من رواتبه في حال حفظ التحقيق معه أو صدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجزائية ضده أو براءته من التهمة المنسوبة إليه، على أن لا يحول ذلك دون مساءلته إدارياً وتوقيع الجزاءات الإدارية المناسبة بحقه. ٢. يعاد الموظف إلى وظيفته دون أن يصرف له ما أوقف من رواتبه إذا أدين

^١راجع د الطماوى ،قضاء التأديب ، مرجع سابق ص ٥٦٨

^٢راجع في تفاصيل ذلك المستشار عبد الوهاب البنداري ، الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين بالدولة والقطاع العام ، طبعة ١٠٧١ ،

^٣ طعن رقم ٧٣٩ لسنة ٣٧ ق-جلسة ١٠/٢٣/١٩٩٣- السنة ٣٩ - مبدأ ٢١ .

^٤ طعن رقم ٣٨٤٥ لسنة ٤٠ ق - جلسة (٢٣/١٢/٢٠٠١).

بأية جنحة غير مخلة بالشرف والأمانة وحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بالغرامة المالية أو إذا حكم عليه بالغرامة أو بالحبس مع وقف التنفيذ.

٤ - تقرير مسؤولية الموظف العام عن المخالفات التأديبية المنسوبة في حقه :

إذا انتهت لجنة المخالفات إلى تقرير مسؤولية الموظف المحال إلى التحقيق عن كل أو بعض ما نسب إليه ففي هذه الحالة تصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية وتعتمد من رئيسها. وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، على أن يكون القرار مسببا ومتناسبا مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال إلى التحقيق ومتضمنا أحد الجزاءات الإدارية المناسبة والمنصوص عليها في المادة (٨٣) من قانون الموارد البشرية باستثناء جزاء الفصل من الخدمة. وفي كل الأحوال فإنه يجب أن يسلم الموظف قرار الجزاء الصادر في شأنه ويوقع عليه بما يفيد استلامه مع إخطار الجهة المعنية.

في حالة ما إذا رأت لجنة المخالفات أن ما ارتكبه الموظف ينم عن مخالفة مالية فعليها عرض الأمر على الوزير أو رئيس الجهة الاتحادية للنظر في إحالة الموضوع لديوان المحاسبة للتحقيق فيه طبقا لقانون إنشائه، وتصدر لجنة المخالفات قرارات بالجزاءات الموصي بها من ديوان المحاسبة.

٥ - التوصية بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة :

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

وهو ما يتوافق مع المادة (٧/٢٠) من قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ في شأن الموارد البشرية للحكومة الاتحادية حيث نصت على " مع عدم الإخلال بأية شروط ومتطلبات خاصة لشغل الوظيفة، ومع ضرورة قيام المرشح بتقديم المستندات الثبوتية المؤيدة لذلك، يشترط للتعيين في إحدى الوظائف العامة ما يأتي " ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة السابقة بسبب مخالفات جسيمة مرتبطة بالعمل أو بسبب حكم قضائي نهائي في جريمة".

ولا شك أن جزاء الفصل من الخدمة من أشد العقوبات التأديبية لكونها تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف العام وجهة عمله ، بل وتؤثر سلباً على سمعته الوظيفية وترشيحه لشغل وظيفة أخرى ، كون أن الموظف قد فقد الثقة والولاية على أعباء الوظيفة العامة، ولذلك أناط المشرع بتوقيع هذا الجزاء إلى السلطة المختصة بالتعيين.

وتكون صلاحيات التعيين (١) في الوظائف التالية وفقاً لما يلي:

- وظيفتنا وكيل الوزارة والمدير العام في الهيئات المستقلة بمرسوم اتحادي بناءً على موافقة مجلس الوزراء.

- وظيفتنا وكيل الوزارة المساعد والمدير التنفيذي في الهيئات المستقلة بقرار من مجلس الوزراء. على أن يتم اعتماد عقود التعيين اللازمة لهذه الوظائف من قبل الوزير المختص.

- تكون صلاحيات اعتماد عقود التعيين في باقي الوظائف الأخرى للوزير المختص أو من يفوضه.

ووفقاً المادة (٩٢) من مرسوم بقانون الاتحادي للموارد البشرية فإنه "إذا صدر قرار الفصل من الخدمة بحق موظف موقوف عن العمل، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الإيقاف ولا تدفع له أية رواتب عن فترة الإيقاف".

المبحث الرابع

الضمانات الإدارية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي بدولة الإمارات

تتمثل الضمانات الإدارية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي في حق الموظف العام بالتظلم علي قرار الجزاء التأديبي الصادر بحقه من مصدر القرار ، وهو ما يعرف بالتظلم الإداري .

ولقد نظم قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن قانون الموارد البشرية الاتحادي أحكام التظلم الإداري للموظف العام بإسناده إلى لجنة خاصة باعتباره ضمانه هامة للموظف ضد تعسف السلطات الإدارية .

^١ المادة (١٦) بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١م.

وسوف نتناول في هذا المبحث إجراءات التظلم الإداري في المطلب الأول ،
ثم نتعرض في المطلب الثاني إلى الاعتراض على نتيجة التظلم الإداري .

المطلب الأول

أحكام التظلم الإداري من العقوبات التأديبية

يعتبر التظلم الإداري ضماناً قانونية هامة نظمها المشرع بدولة الإمارات
للموظف العام المنسوب إليه المخالفة التأديبية بعد إجراء تحقيق معه واتهامه
في ارتكاب مخالفات تأديبية صدر في شأنها قرار الجزاء .

ومن ثم فإن التظلم الإداري هو إجراء لاحق على صدور قرار بتوقيع الجزاء
التأديبي على الموظف العام ويهدف التظلم الإداري إلى إعطاء الفرصة
للموظف العام في إعادة النظر مرة أخرى من السلطة الإدارية في قرار توقيع
الجزاء .

ولذلك فإن إعطاء الموظف مثل هذه الضمانة وخاصة في نظام التأديب
الرئاسي يعطى مصدر القرار الفرصة الذاتية للرقابة الداخلية على قرارات
الجزاء وإعادة النظر بشأنها إما بتعديلها أو بسحبها أو إلغائها بما يجعل
القرار مطابقاً للقانون .^(١)

ولقد نظم المشرع الاختصاص بأحكام التظلم الإداري من العقوبات التأديبية
وفقاً لما أقرته المادة (١٠٨) من قرار مجلس الوزراء الاتحادي رقم ١٣ لسنة
٢٠١٢ من تشكيل لجنة أخرى تسمى لجنة التظلمات ، تنشأ في كل وزارة
بقرار من الوزير ويناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية تتكون
من عدد من الأعضاء ، بشرط ألا يكون من بينهم عضو في لجنة المخالفات
المتظلم من قرارها .

والأصل في التظلم انه اختياري ، بحيث يحق للموظف إيداء هذا التظلم أمام
لجنة التظلمات ، ويشترط لكي ينتج التظلم أثره توافر شرطين أساسيين :

▪ أن يتقدم الموظف إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات
الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه أو أية قرارات أو

^١ د سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي ،
القاهرة سنة ١٩٨٥ ص ١١ .

إجراءات إدارية أخرى صادرة بحقه غير تلك الصادرة عن لجنة المخالفات .

■ أن يتقدم الموظف إلى لجنة التظلمات بالتظلم الخطي وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء .^(١)

ولا غرو أن هذا الإجراء يؤكد على نية الموظف القطعية ورغبته في التظلم من قرار الجزاء ، وتعتبر هذه المدة مدة سقوط بحيث إذا فوت الموظف المدة القانونية المحددة دون التقدم بطلب التظلم الكتابي فإنه يكون بذلك قد سقط حقه في تقديم التظلم إلى لجنة التظلمات ، وقد فوت على نفسه فرصة في مراجعة قرار الجزاء .

اختصاصات لجنة التظلمات الإدارية :

تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات المقدمة إليها بشأن الجزاءات الإدارية من خلال الإطلاع على ملف التحقيق وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستفاء أي جوانب أو نقص في التحقيق وإعادته إليها واستكمال بحث التظلم وإصدار قرارها بشأنه بما يلي:

١- رفض التظلم.

٢- قبول التظلم وتعديل الجزاء.

٣- قبول التظلم وإلغاء الجزاء.

ويجب في كل الأحوال ألا يضار المتظلم من نتيجة تظلمه بتشديد قرار الجزاء، فلا يجوز للجنة التظلمات تعديل الجزاء بتوقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه.^(٢)

ووفقا للمادة (١١١) من قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ فإنه تكون قرارات لجنة التظلمات قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن توقيع جزائي لفت النظر والإنذار الكتابيين.

^١راجع نص المادة (١٠٩) من لائحة الموارد البشرية .

^٢راجع المادة ١١٠ من لائحة الموارد البشرية .

ولم يكتفي المشرع بضمانه التظلم الإداري المقدم للجنة التظلمات من الموظف العام بل منح المشرع الموظف العام ضماناً أخرى بشأن الاعتراض على قرارات لجنة التظلم . وهو ما سوف نعالجه في المطلب الثاني .

المطلب الثاني

حق الموظف العام في الاعتراض على قرار لجنة التظلمات

منح المشرع بدولة الإمارات الموظف العام ضماناً قانونية أخرى تتمثل في إمكانية الاعتراض على قرار لجنة التظلمات الصادر في غير جزائي الإنذار ولفت النظر كتابياً .

وذلك من خلال النص على تشكيل لجنة أخرى يناط بها الاختصاص في نظر الاعتراضات المقدمة على قرار لجنة التظلمات . وفقاً لما أقرته المادة (١١٥) من قرار مجلس الوزراء الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ من أن تشكل لجنة بهيئة الموارد البشرية بقرار من رئيس الهيئة للنظر في الاعتراضات على القرارات الصادرة من لجنة التظلمات في شأن الجزاءات المفروضة على الموظفين . ويكون للجنة مقرر يختاره الرئيس من غير الأعضاء ولا يكون له صوت معدود ."

وقد تأسست الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية بدولة الإمارات العربية المتحدة طبقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية . وتتألف من الصلاحيات والمسؤوليات العامة المتعلقة بإدارة الموارد البشرية للوزارات والهيئات الاتحادية الخاضعة لهذا المرسوم بقانون ، لتشكل "انطلاقة مستقبلية واعدة في مجال تنمية الموارد البشرية في الوزارات والهيئات الحكومية الاتحادية".

- وتتولى الهيئة بوجه خاص وفقاً لنص المادة (٢/٣) من مرسوم بقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته :
- أ - دراسة واقتراح السياسات والتشريعات المتعلقة بالموارد البشرية على مستوى الحكومة .
 - ب - مساعدة الوزارات على التنفيذ السليم للتشريعات المتعلقة بالموارد البشرية .
 - ج - التأكد من التزام الوزارات بأحكام هذا المرسوم بقانون واللوائح الصادرة

تنفيذاً له.

د - النظر في الاعتراضات على قرارات لجنة التظلمات.

ومن ثم فإنه يجوز للموظف العام الاعتراض على قرار لجنة التظلمات وفق للضوابط التالية :

- أن يقدم الموظف الاعتراض بشكل كتابي ، وذلك بتقديم اعتراض خطي وموقع منه إلى لجنة الاعتراضات .
- أن لا يتضمن الطلب الكتابي الاعتراض على قرار لجنة التظلمات في شأن جزائي لفت النظر والإنذار الكتابي .
- أن يقدم الموظف طلب الاعتراض الكتابي إلى لجنة الاعتراضات المشكلة بالهيئة الاتحادية للموارد البشرية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ إبلاغه بقرار العقوبة، وإلا اعتبر قرار لجنة التظلمات قطعياً.
- أن يتضمن بيان طلب الاعتراض الكتابي البيانات التالية (١):
 - (١) اسم الموظف وجهة عمله ووظيفته وعنوانه.
 - (٢) القرار الصادر من لجنة المخالفات.
 - (٣) القرار الصادر من لجنة التظلمات في شأن ما نسب إليه وتاريخ صدوره والعلم به.
 - (٤) موضوع الاعتراض والأسباب التي بُني عليها، مرفقاً به المستندات التي يرى أهمية تقديمها

- اختصاص لجنة الاعتراضات :

تتلقى اللجنة الاعتراض المقدم من الموظف في ضوء القرار الصادر من لجنة التظلمات، وتكون آلية العمل بشأنه (٢) على النحو الآتي:

^١راجع المادة ١١٤ من لائحة الموارد البشرية .

^٢راجع نص المادة ١١٦ من لائحة الموارد البشرية .

١- النظر في الاعتراض المقدم من الموظف في ضوء قرار لجنة التظلمات وكافة المستندات المرفقة خلال (٣٠) يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب.

وللجنة في سبيل ممارسة اختصاصاتها إتباع الآتي:

أ - تكليف من ترى لإجراء ما يلزم من بحوث أو دراسات تتعلق بموضوع الاعتراض محل الفحص، وللمكلف بذل الإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى ضرورة الإطلاع عليه.

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

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

د - طلب الرأي من إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل حول موضوع الاعتراض إذا رأت لذلك مقتضى، مع أخذ ما يرد من الإدارة المذكورة موضع الاعتبار عند إعداد القرار الذي سيصدر في شأن الاعتراض المقدم من الموظف.

ويجوز للموظف الذي يلجأ إلى إجراءات الاعتراض التغيب عن العمل براتب لحضور مختلف جلسات اللجنة، شريطة تقديم طلب كتابي بذلك سلفاً لرئيسه المباشر، وفي حال أن تكون الجلسة منعقدة في إمارة تبعد عن مقر عمله ما يزيد على ١٠٠ كلم.^(١)

وفي كل الأحوال يجب ألا يؤثر الالتجاء إلى إجراء الاعتراض بالسلب على شخص الموظف المعترض أو وضعه الوظيفي أو تقييد أو تحديد أو المساس بأية حقوق يتمتع بها بموجب القواعد المقررة.^(٢)

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

^١ راجع المادة ١١٩ من لائحة الموارد البشرية .

^٢ راجع نص المادة ١١٣ من لائحة الموارد البشرية .

- إقرار ما ورد بقرار لجنة التظلمات من جزاء أو تخفيفه.
- إعادة القرار لجهة عمل لإعادة النظر في القرار.
- إلغاء القرار أو حفظه لعدم كفاية الأدلة.

ومن ثم فإن المشرع قد ألزم لجنة التعارضات بالتصرف في نتيجة الاعتراض على الوجهة المبيّن عالية ، وكان من المفترض أن تفصل اختصاصات هذه اللجنة بشكل مجدي .

فما هي الفائدة من إعادة القرار لجهة العمل مرة أخرى والنظر في القرار الصادر من لجنة المخالفات بعد أن انتهت في التحقيق إلى إدانة الموظف العام. فكان يجب النص في اختصاص لجنة الاعتراضات على إلغاء الجزاء أو تخفيفه فقط .

كما أن المشرع قد خلط في أعمال لجنة التظلمات والاعتراضات بين صلاحية اللجنة في فحص التظلم والاعتراض وبين تقدير مدى كفاية الأدلة مرة أخرى، فهل يعنى ذلك إعادة التحقيق الإداري مع الموظف العام مرة أخرى بكافة تفاصيله ؟.

ووفقا للمادة (١١٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية فإنه يخطر الموظف كتابة بقرار اللجنة مع بيان أسبابه، وذلك خلال عشرة أيام عمل من تاريخ صدوره، على أن يوقع بما يفيد استلامه له مع إحاطة جهة عمله بذلك.

وفي كل الأحوال فإن الموظف إذا لم يوفق في الاعتراض على قرار لجنة التظلمات ، فإن مجال الطعن بالإلغاء هو السبيل للإلغاء قرار الجزاء إذا إصابة عدم المشروعية^(١) وفقا لما أقرته المادة (١١٦) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١م في شأن الموارد البشرية من أنه ١- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة سنتين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار.

اراجع تفاصيل ذلك . إبراهيم حسن حنبل ، نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، القاهرة ١٩٧٩ .

٢- لا تسمع الدعوى المتعلقة بالطعن في المراسيم الاتحادية الصادرة بإنهاء الخدمة.

ومما سبق يتضح أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة أجاز للموظف العام التظلم على قرارات الجزاء بشكل تدريجي باعتبار أن كل مرحلة من مراحل التظلم تعطى الموظف فرصة أخرى لمراجعة الإدارة

فإذا ما استنفد الموظف العام مراحل وإجراءات التظلم الإداري ، فيبقى السبيل أمامه إلى قضاء الإلغاء .

خاتمة

يعتبر الموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة وسيلة لا غنى عنها في تسيير المرفق العام وتحقيق أهدافه، ومن ثم فإن منط الإجراءت التأديبية يدور حول حسن العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف العام بالإدارة حتى يؤدي واجبات الوظيفة العامة على أكمل وجهة .

ولذلك كفل المشرع بدولة الإمارات العربية المتحدة للإدارة سلطات تقديرية واسعة في تقييم سلوك الموظف العام في جميع مراحل حياته الوظيفية ليضمن ردع الموظف المنحرف عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها .

وبناء على ذلك فإن نظام التأديب لا غنى عنه وجزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي^(١) لأنه لا يستهدف الانتقام من الموظف بل يهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام ومنع المخالف من العودة للخطأ بل وضرب المثل بغيره من الموظفين حتى يسود روح النظام والتفاني في الإخلاص للواجبات الوظيفية بالمرفق العامة .

فمن المسلم به أن استخلاص الجهة الإدارية للذنب الإداري إنما يرجع إلى تقديرها المطلق، متى كان ذلك مرده إلى وقائع ثابتة في الأوراق تؤدي إليه ، وان تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير الإدارة.

ومن هذا المنطلق تبدو خطورة سلطات التأديب الرئاسي بما لها من صلاحيات في تقييم سلوك الموظف بمقتضى القوانين واللوائح والتي أقرها المشرع بدولة الإمارات العربية المتحدة في ضوء أحكام المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١١ واللائحة التنفيذية الخاصة به والصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢.

حيث انه وفقا لهذا النظام فإن جهة الإدارة تملك كل سلطات التأديب المتعارف عليها ولها أن تتخذ ما تشاء من الإجراءات التأديبية التي تراها مناسبة إزاء المخالفة الإدارية ومن دون استشارة جهة أخرى.

^١راجع د عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، مكتبة الجلاء المنصورة طبعة ١٨٨٤ص ٦٩٨ .

ولذلك تناولنا من خلال هذا البحث الموجز مفهوم المخالفة التأديبية وأبرزنا الطبيعة الخاصة لمبدأ عدم تقنين المخالفات التأديبية في مخالفات حصرية وذلك نظرا لتنوع الوظائف العامة بالدولة واختلاف منهجية واجباتها والمسؤوليات المنوطة بكل موظف من خلال أحكام المبحث الأول. ثم تعرضنا في المبحث الثاني إلى ضوابط سلطة التأديب بدولة الإمارات العربية المتحدة وتناولنا في المطلب الأول ضرورة تحديد السلطات المختصة بالتأديب والإحالة إلى التحقيق مع الموظف العام والتي أقرها المشرع بدولة الإمارات في سلطات لجنة المخالفات والرئيس الإداري المباشر والسلطة المختصة بالتعيين في حالة توقيع جزاء الفصل من الخدمة وكذلك السلطة المختصة بتأديب الموظف المعار. كما تناولنا في المطلب الثاني مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية وتقنين الجزاءات فيما يحدده المشرع. ويعتبر ذلك قيد على سلطة الإدارة في عدم توقيع جزاءات إدارية على الموظف العام من دون الجزاءات المنصوص عليها في القانون أو اللائحة. إلا أن المشرع أطلق سلطات الإدارة في اختيار الجزاء الذي يتناسب مع الجرم التأديبي بما لها من قدرة على الموازنة بين خطورة الذنب الإداري والجزاء المناسب لتحقيق الردع في المرفق العام .

ثم تعرضنا في المبحث الثالث إلى إجراءات التأديب الإداري مع الموظف العام وتناولنا مفهوم التحقيق الإداري ومقوماته حتى يقوم التحقيق على سند صحيح من القانون وذلك في المطلب الأول ، ثم تعرضنا إلى سلطات لجنة المخالفات أثناء التحقيق الإداري والضمانات المقررة للموظف العام أثناء مجريات التحقيق وذلك من خلال المطلب الثاني ، وتناولنا أوجهة التصرف في التحقيق من قبل لجنة المخالفات في المطلب الثالث. وانتهينا في المبحث الرابع والأخير إلى الضمانات الإدارية اللاحقة لتوقيع قرار الجزاء وتناولنا في المطلب الأول حق الموظف العام في التظلم الإداري من خلال ما تبناه المشرع الإماراتي من النص على تشكيل لجنة التظلمات وهي لجنة مستقلة في أدائها ووظيفتها عن لجنة المخالفات وأناط بها مراجعة قرار الجزاء الصادر من لجنة المخالفات وذلك في المطلب الأول، ثم تعرضنا إلى حق الموظف في الاعتراض على قرار لجنة التظلمات من خلال تناول سلطات لجنة الاعتراضات وذلك في المطلب الثاني .

نتائج البحث

- أن المشرع الإماراتي لم يقرر بعد فصل القضاء الإداري عن القضاء المدني باعتبار أن ذلك أمر يجب تنظيمه من خلال الوثيقة الدستورية بالدولة ، إلا انه حاول جاهدا التوفيق في مجال التأديب بين خصوصية إجراءاته ومراعاة اعتبارات سير المرفق العام من منح سلطة التأديب للجهة الإدارية داخل كل مرفق والنص على صلاحيتها في التحقيق مع الموظف العام .
- أباح المشرع للمحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة اللجوء إلى أحكام القواعد العامة، أو الشريعة الإسلامية، أو القانون المقارن، مما يفيد جواز لجوء المحكمة لأي من تلك المصادر عندما لا تجد نص في مجال التأديب ، وهو أمر مردّه اقتناع المحكمة بما استندت إليه في حكمها طالما في نطاق صلاحياتها واختصاصاتها.
- ضرورة اعتناق مبدأ القضاء المزدوج، وذلك بإنشاء قضاء إداري مستقل في الدولة، يتولى مهام نظر المنازعات الإدارية وإجراءات تنفيذها وفقاً لإجراءات ومواعيد خاصة تختلف عن تلك الإجراءات والمواعيد المتعلقة بالمنازعات الأخرى نظراً لخصوصية وأهمية تلك المنازعات وما ترتبه من آثار على تطوير أداء المرافق العامة .
- وفي سبيل تحقيق ذلك، فإن الأمر يقتضى، إما إنشاء قضاء إداري اتحادي مستقل في الدولة ينظر كافة المنازعات الإدارية بشكل عام في كافة أنحاء الدولة وسواء كانت الجهة الإدارية اتحادية أو محلية،^(١) إلا أنه يتعين في هذه الحالة أن يقتصر ذلك فقط على المحاكم الابتدائية والاستئنافيه، مع وجود محكمة إدارية عليا واحدة تقوم بالتفسير

^١راجع المستشار احمد عبد الله الجابري، دراسة بعنوان إنشاء قضاء إداري داخل دولة الإمارات العربية المتحدة ، إدارة الفتوى والتشريع في مجلة وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة ٢٥/٦/٢٠١١.، المستشار الدكتور عبد الوهاب العبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة ، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية ، بيروت ٢٢/٦/٢٠١١.

والاجتهاد لوحدة الأحكام الإدارية الصادرة كما سبق الإشارة إليه بشأن إنشاء محكمة نقض واحدة.

■ استبان من الدراسة إلى ضرورة تبنى مفهوم التأديب القضائي وإنشاء هيئات قضائية منوط بها التحقيق في المخالفات الإدارية وخاصة المخالفات الجسيمة ، وأيضا المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة ، وهو ما قرره المشرع المصري من النص على إنشاء هيئة النيابة الإدارية وجعلها الأمانة على الدعوى التأديبية أمام محاكم التأديب بمجلس الدولة . وبالرغم من ذلك القرار قرار سيادي للدولة إلا أننا نناشد المشرع الإماراتي في تغيير فلسفة التأديب وتبنى أنظمة التأديب القضائية لما لها من ضمانات حقيقة تكمن في الاستقلال والحياد والبعد عن أهواء الرؤساء الإداريين بما يحقق في النهاية الحفاظ على حقوق الموظف العام من تعسف سلطات الجهات الرئاسية.

■ وفقا لنظام التأديب القضائي فإنه تملك الجهة القضائية سلطات واسعة في تقييم سلوك الموظف العام والتحقق من أدلة المخالفة التأديبية المنسوبة إليه بالنص على صلاحيتها أسوة بالهيئات القضائية الأخرى ألا وهي سلطة التفتيش والمعاينة وهو مالا يتواجد وفقا لسلطات التأديب الرئاسي بدولة الإمارات .

■ لا غرو أن الخبرة القانونية تلعب دور كبيرا في فهم النظام التأديبي وما يقوم عليه من مبادئ وقواعد قانونية يجب مراعاتها عند الإحالة للتحقيق ومباشرته من السلطة المختصة بالتحقيق وما ينطوي عليه التحقيق من سلطات أخرى تمس المركز المالي للموظف العام في قرار الوقف الاحتياطي عن العمل لصالح التحقيق ، الأمر الذي يؤكد على فكرة الإلمام بتدرج الإجراءات التأديبية التي تتخذ مع الموظف العام ووضعها في الإطار القانوني الصحيح حتى تؤتى فائدتها مع العاملين بالمرافق العامة . وفي هذا الشأن فإنه يجب صقل مهارات الرؤساء الإداريين ورؤساء الإدارات، من خلال إخضاعهم لدورات تدريبية، تساعدهم على فهم طبيعة النظام التأديبي وكيفية اتخاذ القرارات الإدارية السليمة وفقاً للصلاحيات الموكلة لهم.

■ تعيين قضاة متخصصين، على علم ودراية كافية بطبيعة المنازعات الإدارية، لأهمية تلك المنازعات، وتعددتها وتنوعها في الوقت الراهن، يتولون مسؤولية الفصل في هذه المنازعات الإدارية وفقاً لآراء وتوجهات واضحة وموحدة وصحيحة.

■ من المسلم به انه لا يمكن تحديد وحصر المخالفات التأديبية كما فعل المشرع الجنائي بدولة الإمارات العربية المتحدة ، وذلك لاستقلال مفهوم الجريمة التأديبية عن طبيعة الجريمة الجنائية بما يتنافى معه خضوع الجرائم والمخالفات التأديبية إلى مبدأ التقنين ، ومن ثم فان المشرع الإماراتي تبني أيضاً مبدأ عدم تقنين الجرائم التأديبية ، وترك ذلك لما تمليه اعتبارات الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي وتوسع أيضاً في مفهوم كرامة الوظيفة العامة ومن ثم أطلق المشرع الإماراتي سلطات الجهة الإدارية في عدم التقيد بواجبات الوظيفة العامة فقط بل اتسع مفهوم المخالفة التأديبية ليمنح الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في تقييم السلوك المهني للموظف العام واعتبار كل سلوك يتعارض مع مقتضيات الوظيفة العامة جريمة تأديبية تجيز لجهة الإدارة مسائلة الموظف عنها .

■ منح المشرع في دولة الإمارات الجهة الإدارية سلطة الملائمة في توقيع الجزاءات الإدارية والموازنة بين خطورة الجريمة التأديبية ودرجة الموظف العام في السلم الإداري وما يتناسب مع هذه المخالفة من جزاءات حددها المشرع على سبيل الحصر باعتبار أن ذلك من اختصاص الجهة الإدارية وتقديرها ، إلا أن ذلك لا يمنع من فرض الرقابة القضائية علي قرارات الجزاء من ضرورة تسبب الجهة الإدارية قرارات الجزاءات ، وكذلك ألا يشوب القرار الإداري انحراف في السلطة بالغلو في تقدير الجزاء الغير متناسب مع الجرم التأديبي.

■ من خلال تبني المشرع الإماراتي لمفهوم التأديب الرئاسي في الحكومة الاتحادية فانه يكون قد غلب معيار فعالية إدارة المرافق العامة من خلال تحديد سلطات معينة داخل كل جهة إدارية تتمثل في التشكيل الخاص من قبل الوزير المختص للجنة المخالفات ، وأنماط

المشرع بلجنة المخالفات سلطة التحقيق الإداري كاملة مع الموظف العام .

■ إن الفكرة الأساسية التي يدور حولها البحث تكمن في سلطات جهة التأديب الرئاسي من حيث أنها تعتبر خصم وحكم في آن واحد ، فكل إجراءات التأديب المنصوص عليها في التشريع الإماراتي منحت سلطات التحقيق بما فيها من وقف الموظف عن العمل واستجوابه وسماع أقوال الشهود إلى لجنة داخل ذات الوزارة التي يعمل بها الموظف العام ، وهي ذاتها التي تنتهي إلى توقيع الجزاء الإداري مع الموظف العام الأمر، الذي يمثل خطورة حقيقة على ضمانات الموظف في تحقيق عادل بعيد عن شبهة الانحراف بالسلطة .

■ أكد دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على ضمانات التحقيق والاستجواب وتنتمى في حق الموظف العام في الدفاع عن نفسه ، وقرر أن العقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة ، ووفقا للجانب المؤيد من الفقه فانه حتى نضمن تحقيق عادل من النظام الإداري في التأديب فانه يجب الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق مع الموظف العام . كما انه يجب وضع ضمانات أكثر فعالية وخاصة في توقيع جزاء الفصل من الخدمة والذي يجب أن يكون تحت رقابة القضاء .

■ منح المشرع بدولة الإمارات ضمانات أخرى للموظف العام والتي تبلورت في ضوء هذه الدراسة في حق الموظف العام في التظلم الإداري من قرارات الجزاءات التي تتخذ في شأنه من قبل لجنة المخالفات، وحدد المشرع الإماراتي تشكيل واختصاص لجنة التظلمات بشكل مستقل عن لجنة المخالفات وأناط بها سلطة الإطلاع على ملف التحقيق وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستفتاء أي جوانب أو نقص في التحقيق وإعادته إليها واستكمال النقص ، ومن خلال سلطة لجنة التظلمات فان قرارها يكون إما برفض التظلم الإداري أو تعديل قرار الجزاء أو إلغاء قرار الجزاء ، ولا يتم بحث التظلم وإصدار قرار بشأنه إلا بنقيد حق الموظف العام في استيفاء شكليات معينة في

طلب التظلم وتقديمه خلال مدة زمنية محددة ، إذا فوتها الموظف فإنه يكون قد تنازل عن حقه في التظلم الإداري .

■ ولم يكتفي المشرع بدولة الإمارات العربية المتحدة في التظلم الإداري بل منح الموظف العام فرصة أخرى لمراجعة قرار لجنة التظلمات أمام لجنة أخرى تسمى لجنة الاعتراضات ، بالنص على تشكيلها بشكل مستقل ضمن هيئة الموارد البشرية التي تتاطب بها الصلاحيات والمسؤوليات العامة المتعلقة بإدارة الموارد البشرية للوزارات والهيئات الاتحادية الخاضعة لهذا المرسوم بقانون، وحدد اختصاص لجنة الاعتراضات في فحص قرار لجنة التظلمات ، وتنتهي في قرارها إلى إقرار ما ورد بقرار لجنة التظلمات من جزاء أو تخفيفه أو إعادة القرار لجهة عمل لإعادة النظر في القرار أو إلغاء القرار أو حفظه لعدم كفاية الأدلة.

■ وإذا لم يوفق الموظف العام في إجراء الاعتراض على قرار لجنة التظلمات ، فإن مجال الطعن بالإلغاء هو السبيل لإلغاء قرار الجزاء إذا إصابة عدم المشروعية وفقاً لما أقرته المادة (١١٦/١) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١م في شأن الموارد البشرية من انه لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار .

■ وفي النهاية فإننا نؤكد على أهمية نظام التأديب وعدم النظر إليه باعتباره موضوعاً قانونياً بحتاً فهو مزيج من الإدارة العامة لارتباطه بسلطة التأديب الإداري وبالصالح العام ويهدف إلى تأمين المصلحة العامة للمرفق العام في طوائف الوظائف المختلفة.

■ وحتى تكون ممارسة سلطة التأديب مأمونة وفعالة فإنه يجب إحاطة هذه السلطة وخاصة في ظل نظام التأديب الرئاسي بضوابط حقيقية توازن بين مقتضيات الضمان القانوني للموظف العام في كافة إجراءات التأديب وبين فعالية الإدارة العامة في تنظيم المرافق العامة.

تم بحمد الله