مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: الضمانات الشكلية للموظف أثناء التحقيق الإداري
اسم الكاتب: صالح سعيد العبدولي، أيمن فتحي محمد عفيفي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/9871
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 10:39 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

مجلة علمية محكمة



المجلد 22، العدد 3
ربيع أول 1447هـ / سبتمبر 2025م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

https//:doi.org/10.36394/jls.v22.i3.2

الضمانات الشكلية للموظف أثناء التحقيق الإداري "دراسة مقارنة"

صالح سعيد محمد العبدولي[1]

أيمن فتحي محمد عفيفي[2]

تاريخ الاستلام: 2024-02-06 **تاريخ القبول: 2024-05-13**

ملخص البحث:

حظي الموظف العمومي في دولة الإمارات العربية بموجب قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 49 لسنة 2022م، والتشريعات المتصلة بذلك محليا، بالعديد من الضمانات الشكلية أثناء التحقيق الإداري معه التي تقتضيها عدالة الجزاءات التأديبية، وتفرضها الاعتبارات التي تحمي هذا الموظف العمومي ليتمكن من دفاعه عن نفسه أمام السلطات التأديبية. وتتمثل إشكالية في مدى كفاية التشريعات الناظمة لضمانات تأديب الموظف العام ومدى كفاية القواعد الخاصة بالتحقيق ومدى إمكانية تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة في التحقيق وكفالة حماية حق الموظف المحال الى التحقيق. واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وذلك من خلال مناقشة وتحليل النصوص القانونية التي تنظم الضمانات الشكلية للموظف العام أثناء التحقيق الإداري والواردة في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 49 لسنة 2022 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 48 لسنة 2023، وكذلك اتباع الأسلوب المقارن كلما اقتضت الضرورة ذلك، لا سيما مع اتباع الباحث المقارنة مع بعض التشريعات ومنها المصري والجزائري. واستخلصت الدراسة جملة نتائج أبرزها: عدم نص المشرع في القانون الاتحادي الرقيم (49) لسنة 2022 بشأن الموارد البشرية على وجوب كتابة التحقيق أم السماح بشفويته، كما نص بشكل صريح قانون إمارة أبو ظبي للموارد البشرية الرقيم 6 لسنة 2016 على وجوب كتابة التحقيق؛ وذلك لأهمية تلك الكتابة في كونها حجَّةً على أطرافها. كما انتهت إلى توصيات عدة منها: وجوب ألا يسمح لأية سلطة رئاسية بأن تجمع بين سلطتي اتهام وتحقيق مع الموظف العمومي في التهم المسندة إليه، لمساس ذلك بمبادئ الحياد خلال التحقيق، وكذلك وجوب التشريع الصريح بكتابة محاضر التحقيق، حفاظا على حق الأطراف جميعها.

الكلمات الدالة: الضمانات الشكلية، الإحالة للتحقيق، التحقيق الإداري، حيدة المحقق، السلطة المختصة، الموظف العام.

---

(1) كلية القانون - جامعة الشارقة (الشارقة – الإمارات العربية المتحدة)
saleh.abdouli84@gmail.com

(2) كلية القانون - جامعة الشارقة (الشارقة – الإمارات العربية المتحدة)

المقدمة

من المعلوم أن الموظف العمومي إذا أخل بواجب وظيفته ومقتضياتها، فإنه يلزم التحقق من صحة صدور الفعل الذي يشكل المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري، والوسيلة المناسبة للتأكد والتيقن والتثبت مما نسب إلى الموظف، والتكييف القانوني للوقائع المنسوبة إليه هو إجراء التحقيق الإداري معه، للتحقق من نسبة الجرم إلى المحقق معه أو نفي ذلك عنه، ويتم ذلك من خلال إجراءات عدة وضمانات موضوعية وشكلية، أوجبها القانون الاتحادي والتشريعات المتصلة به محليا، كما تواترت عليها أحكام قضاء الإمارات اتحاديا ومحليا

فيحاط الموظف بضمانات تأديبية قبل أن يجازى تأديبيا، أو أثناء ذلك أو بعده، وهو من الأمور المستقر عليها في الفقه والقضاء، على اعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها مبادئ العدل والإنصاف.

والضمانات جزء لا يتجزأ من التحقيق، والتحقيق ليس سوى ضمانات عدة ترتبط فيما بينها برباط وثيق، وتؤدي في النهاية إلى عدالة إجراءات التأديب. ويعرف التحقيق الإداري بأنه مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها

ويعد ضمانا شكليا أقره المشرع ضمن تحقيق المساءلة التأديبية إداريا، ضرورة موافقة جهات محددة قبل مباشرة التحقيق كضرورة موافقة الجهات الرئاسية، وذلك في بعض الحالات، وهذا راجع إلى طبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف، أو نظرا لاعتبارات شاغلها في حالات معينة، مع إعلام التهم المنسوبة إلى الموظف بها وسماع وجوه دفاعه، وكذلك الكتابة الإجرائية للتحقيق

ومن واقع قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 49 لسنة 2022م ولائحته التنفيذية رقم 48 لسنة 2023م والتشريعات المحلية ذات الصلة، نتبين كيفية إجراء التحقيق الإداري، وتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري، وكذلك السلطة التي تتولى التحقيق الإداري، ومناقشة الضمانات التي كفلها القانون للموظف المحال للتحقيق التأديبي والتي تكفل للموظف العام في دولة الإمارات تحقيق دفاعه وكفالة حقه أثناء مباشرة سلطات التحقيق تحققيها بحق الموظف المخالف خلال مرحلة التحقيق التأديبي معه، سواء كان التحقيق مبدئياً أمام رئيسه المباشر أو أمام إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية.

مشكلة البحث:

تتمثل إشكالية الدراسة في: 1 - مدى كفاية التشريعات الناظمة لضمانات تأديب الموظف العام، 2 - مدى كفاية القواعد الخاصة بالتحقيق، و 3 - مدى إمكانية تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة في التحقيق و كفالة حماية حق الموظف المحال إلى التحقيق

وهنا نتساءل عن أي جهة تختص بإحالة الموظفين إلى التحقيقات التأديبية بعد اكتشاف مخالفاتهم، كذلك عن الجهة التي تتولى هذا التحقيق الإداري بعد الإحالة إليها، سواء أكانت جهة أو سلطة إدارية رئاسية أم جهة إدارية رقابية قانونية أم لجنة خاصة تشكل خصيصاً للتحقيقات التأديبية مع الموظفين المخالفين؛ ومن ثم يتم تناول الإجراءات التي نص عليها المشرع الاتحادي والمحلي أثناء التحقيق الإداري مع الموظفين المخالفين

وبناء على ذلك، تدور إشكالية دراستنا الحالية الرئيسة بتساؤل عن: الضمانات الشكلية للموظفين خلال التحقيق الإداري في القانون بالإمارات اتحاديا ومحليا

تساؤلات البحث:

- من المختص بالإحالة للتحقيقات في قانون الموارد البشرية؟
- هل تنفصل السلطة المكلفة بإجراء التحقيق عن السلطة الرئاسية؟
- كيفية تمكين الموظف من الاطلاع على مخالفاته وإبداء دفاعه؟
- هل يتخذ التحقيق الإداري شكلاً معيناً يترتب عن عدم احترامه إلغاء قرار التأديب؟
- ماهي الضمانات الشكلية اللازمة لتحقيق العدالة في التحقيق و ضمان حق الموظف العام؟

أهمية البحث:

أ. العلمية (النظرية):

تكمن أهمية البحث في جدوى موضوع الضمان الشكلي للموظفين العموميين خلال التحقيق معهم إداريا؛ إذ يعد هذا التحقيق وسيلة وحيدة للتثبت من أن المتهم قد ارتكب مخالفة تأديبية كما أسند إليه. ولذلك فالضمانات التي تحيط به قانونا تكون مقررة لمصلحة الموظفين؛ ومن ثم فإنه يعد مرحلة مهمة تحضيريًا تبنى عليه كافة إجراءات الدعوى التأديبية. ومصلحة لجهة الإدارة من ناحية أخرى.

فمن المقرر في مجال التأديب أن سلامة القرار التأديبي يتطلب أن تكون نتيجته مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كافة المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم. كما يستمد هذا الموضوع أهميته "في الكشف عن مختلف النصوص القانونية التي تعالج الموضوع ولاسيما نصوص قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادر بمرسوم اتحادي رقم 49 لسنة 2022 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 48 لسنة 2023م والتشريعات المحلية ذات الصلة"

ب. الأهمية العملية (التطبيقية):

إن الأهمية العملية تتمثل في حتمية أن يجرى تحقيق قبل أن يوقع جزاء تأديبي، على أن يراعى فيه ما نص عليه القانون من إجراءات وضمانات، وذلك بهدف إظهار الحقيقة بخصوص المخالفة المنسوبة للموظف. وقد استوجب المشرع الاتحادي والمحلي إجراء تحقيق بضمانات معينة، وأن يكون هذا التحقيق كتابياً ومدوناً مع الموظف المخالف، مما يعد صيانة لحق كل موظف في تحقيق دفاعه وضمان حقوقه

أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. هدف الدراسة الرئيس هو التعرف على موضوع الضمان الشكلي للموظفين خلال التحقيق معهم إداريا في قانون الإمارات اتحاديا ومحليا.
2. تحقيق العدالة بين سلطة الإدارة في المواجهة والردع للموظف العمومي، وبين توافر الضمان الضروري له أمام سلطات التأديب.
3. تحديد السلطة المختصة بإجراء الإحالة لموظف عمومي إلى تحقيق إداري.
4. معرفة السلطات التي تختص بمباشرة التحقيقات الإدارية.
5. التعرف على ضرورة تدوين إجراءات التحقيق الإداري والاستثناءات منه.
6. إقامة التوازن بين فاعلية الإدارة من جهة، وتحقيق ضمانات كبرى للموظفين من جهة ثانية، وذلك عبر المؤشرات والنتائج لهذه الدراسة.

منهج البحث:

اعتمد الباحث في دراسته على:

1. منهج وصفي: بوصف السلطة المباشرة للإحالة إلى التحقيقات الإدارية، وتلك التي تباشرها؛ ومن ثم وصف ضمانة تدوين إجراءات التحقيق الإداري والاستثناء عليها، وتتبع بعض ما كتب حول هذه المسألة ومناقشته.
2. منهج تحليلي: وهو يقوم على جمع الحقائق والمعلومات، ومقارنتها والعمل على استخلاص أهم القواعد والأحكام التي ترتبط بالموضوع من أجل الوقوف على مدى اتفاقها أو خروجها على القواعد العامة، وذلك من خلال مناقشة وتحليل النصوص القانونية التي تنظم الضمانات الشكلية للموظف العام أثناء التحقيق الإداري والواردة في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 49 لسنة 2022 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 48 لسنة 2023 وقانون رقم 8 لسنة 2018 بشأن إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي (الجريدة الرسمية لحكومة دبي، 2018) وسواه من القوانين المتصلة بذلك محليا وتحليل التوجهات القانونية والفقهية وتطبيقاتها قضاءً في التشريع الإماراتي، بغرض الوصول لأهداف الدراسة. كذلك اتبع الباحث في دراسته الأسلوب المقارن كلما اقتضت الضرورة ذلك، لا سيما مع اتباع الباحث المقارنة مع بعض التشريعات ومنها المصري والجزائري.

خطة البحث:

تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الإذن بإجراء الإحالة للتحقيق الإداري.

المطلب الأول: سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري في قانون الموارد البشرية الاتحادي.

المطلب الثاني: الجهات الأخرى التي خولها القانون سلطة الإحالة للتحقيق.

المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف المعاصرة للتحقيق الإداري.

المطلب الأول: تمكين الموظف من الاطلاع على مخالفاته وإبداء دفاعه.

المطلب الثاني: حيدة المحقق.

المبحث الثالث: تدوين إجراءات التحقيق الإداري.

المطلب الأول: كتابة التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: التحقيق غير المدون (الشفهي).

الخاتمة وتتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: الإذن بإجراء الإحالة للتحقيق الإداري

قد تختلف إجراءات التحقيق من موظف إلى آخر، فالمشرع يقيد أحيانا إجراء تحقيق إداري مع موظف بالتحصل على إذن مسبق من جهة ما قبل مباشرته ورتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق بوصفه شرطا وجوبيا لازما لصحته (الشيخ، 2003م، ص 52 وما بعدها)

حيث ينبغي ألا يحال الموظفون إلى التحقيقات إذا لم يكن اتهامهم بطريق جدي، قائم على ترجيح ارتكابهم للجرائم التأديبية المسندة إليهم (الشوابكة، 2013م، ص 121؛ خليفة، 2008م، ص 106 - 107) ؛ وذلك لأن إحالة الموظف إلى التحقيق تعرضه للحرج ولإساءة سمعته بين زملائه، كما يؤثر سلبا على أداء الموظف لعمله، لذلك يجب اتخاذ جانب الحرص عند إحالة الموظف إليه (بدر، 2004م، ص 151؛ شعت، 1434ه - 2013م، ص257)، بحيث لا تجوز الإحالة سندًا لشبهة أو قصد الكيد بالموظف، كما لابد من عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق (كنعان، 2003م، ص 203؛ القبيلات، 2010م، ص 347) ، فالموظف المحال إلى التحقيق قد يتفاجأ بتلك الإحالة مما يترتب على ذلك من أضرار أدبية (الرحبي، 2003م، ص40)

وتبدأ الإجراءات التأديبية بصدور قرار الإحالة، وذلك من قبل السلطة المختصة قانونًا بذلك الإجراء، وتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هو أمر جوهري؛ لأن صدور قرار إحالة الموظف من سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان التحقيق (الشتيوي، 2013م، ص 14).

وعليه، أتناول هذا المبحث في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري في قانون الموارد البشرية الاتحادي.

المطلب الثاني: الجهات الأخرى التي خولها القانون سلطة الإحالة للتحقيق.

المطلب الأول: سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري في قانون الموارد البشرية الاتحادي

تُعد إحالة موظف إلى تحقيق تأديبي أول إجراءات التأديب، وعلى الرغم من أن التحقيق يعد ضمن أهم متطلبات ضمان توقيع الجزاءات تأديبيًا، فإنه يجب مع ذلك أن يبدأ على نحو حيادي، فلا تتم الإحالة لمجرد انتقام أو نكاية بالموظف (السويدي، 2014م، ص 94)، وإنما تكون طريقة مثلى قصدها أن تبدأ إجراءات التحقيقات التأديبية مع الموظفين، وذلك لترجيح ارتكابهم المخالفات التأديبية. فالاتهام على النحو السابق، يجب أن يسبقه تحقيق، فلا اتهام في التأديب بلا تحقيق (الشيخ، 2003م، ص 10)

ولذلك يقصد بإحالة الوظف إلى تحقيق تأديبي أن تلك الإحالة: هي قرار تحريك التحقيق التأديبي بعد اكتشاف الجهات الإدارية للمخالفة التأديبية أثناء أداء الموظف لعمله، أو بعد اكتشاف هذه المخالفات التأديبية بناء على شكوى من الأفراد (بدر، 2004م، ص 147)

ووفقاً لما ورد في اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 48 لسنة 2023م، تتضح الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي؛ إذ نصت الفقرة الأولى منها على أنه يتم إخطار إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية بارتكاب الموظف للمخالفة، وفق إجراءات الموارد البشرية المتبعة في الحكومة الاتحادية وأنظمتها الرقمية المعتمدة، من رؤساء الموظف موضحًا به المخالفة المنسوبة إلى الموظف، والأدلة والقرائن المتعلقة بها (الفقرة (1) من المادة 105).

كما أوردت المادة ذاتها ضمن فقرتها الثانية أنه: تقوم إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية بإخطار الموظف المخالف بنوع المخالفة المنسوبة له، واستدعائه للتحقيق خلال مدة لا تتجاوز (3) ثلاثة أيام عمل، وفي حال عدم حضور الموظف في الموعد المقرر، فلها أن تقوم بالتصرف والسير في إجراءات التحقيق في غيبته.

ونصت ثالثة فقرات تلك المادة على أنه: تقوم إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية في غضون أسبوعين بدراسة المخالفة والأدلة والقرائن، وفرض الجزاء المناسب، وفق التشريعات السارية، وإشعار الموظف بما فرض عليه من جزاء.

ووفقاً لما سبق بيانه من نصوص القانون الخاص اتحاديًا بالموارد البشرية في لائحته التنفيذية فإنه يكون ذو الاختصاص بالإحالة للموظف المخالف هو رئيس الإدارة المختصة بالموارد البشرية في الجهة ذات الاختصاص اتحاديًا بالتحقيق، شريطة أن يتوافر لديه أدلة وقرائن ترجح ارتكاب هذا الموظف لتلك المخالفة، وهو ما يتبين للرئيس المباشر عن طريق التحقيق المبدئي الذي يجريه للموظف المخالف، فإذا ما وجد أن هناك أدلة أو قرائن تدين الموظف، قام بإحالته للجنة ذات الاختصاص بالتحقيق وهي إدارة الموارد البشرية بتلك الجهة.

ومن ثم يظهر مما سبق، أن الرئيس المباشر إداريًا هو المختص بالإحالة للموظف المخالف إلى إدارة الموارد البشرية، وذلك إذا ما ارتكب مخالفة تأديبية، وبعد إجراء تحقيق مبدئي معه، والغرض من هذا الإجراء واضح وهو كفالة الحماية لحقوق الموظفين، وعدم إحالة ملف المخالفة إلا بناء على وجود مخالفة جدية، وليس مجرد أقاويل وادعاءات (السويدي، 2014م، ص 101).

والجدير بالذكر أن المخالفات الإدارية تكون أمثلة غالبًا بينما الجزاءات تكون حصرية وهي بذلك ينطبق عليها المبدأ لا عقوبة إلا بنص (إسماعيل، 2014م، ص175)، وربما يكون سبب ذلك راجعا إلى تعذر الحصر للمخالفات الإدارية في الجهات الحكومية (كنعان، 2009م، ص172).

فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 48 لسنة 2023، على الإجراءات الواجب اتباعها عند إحالة الموظف المخالف إلى لجنة المخالفات المنوط بها التحقيق التأديبي مع الموظف المخالف، وهي على النحو التالي:

1. تتلقى إدارة الموارد البشرية مذكرة بطلب إحالة الموظف للتحقيق من رئيسه المباشر حسب التسلسل الإداري في وزارته أو جهته الاتحادية موضحاً بها المخالفة المسندة إليه وأدلتها وقرائنها المتعلقة بها.

2. يستدعى الموظف الذي أحيل إلى التحقيق بموجب إخطار خطي يتضمن ما هو مسند إليه وجلسته مكانًا وزمانًا قبل موعدها بثلاثة أيام.

3. عند عدم حضور الموظف أمام إدارة الموارد البشرية، يجوز للجنة أن تتصرف في التحقيق غيابيًا بعد التحقق من علم هذا الموظف بالإخطار. (المادة (105) من اللائحة التنفيذية).

أما الموظفون الذين عينوا بمراسيم، فإن إحالتهم إلى التأديب لا تتم إلا أمام المحكمة الاتحادية العليا؛ إذ أناط بها الدستور الاتحادي هذا الاختصاص، طبقًا لنص المادة 99 من الدستور في دولة الإمارات بأن تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية: مساءلة الوزراء، وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم، عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقًا للقانون الخاص بذلك.

وعلى ذات النهج سار مشرع حكومة دبي المحلي، في الفقرة أ من المادة السادسة من قرار المجلس التنفيذي رقم 4 لسنة 2019 باعتماد نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي بالجريدة الرسمية لحكومة دبي، 2019م الصادر بموجب قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي بأنه في حال ارتكاب موظف تابع لوحدة تنظيمية مخالفة إدارية، فعلى رئيسه المباشر أن يعد تقريرًا مفصلًا بشأنها، وأن يحيل هذا التقرير إلى المسؤول بالوحدة التنظيمية، خلال خمسة أيام عمل من تاريخ علم الرئيس المباشر بتلك المخالفة الإدارية المرتكبة، ووفقاً لهذا النص يعتبر التقرير الذي

يجريه الرئيس المباشر هو الخطوة الأولى والإجراء الأولي من إجراءات التأديب؛ إذ يقوم بإعداد تقرير أولي وإخطار المسؤول بالوحدة التنظيمية بالمخالفة المرتكبة من الموظف، بحيث يتولى الأخير استكمال إجراءات تأديب الموظف. (الفقرة (أ) من المادة (6) من قرار المجلس التنفيذي).

ومن ثم ووفقاً لما ورد في كل من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 49 لسنة 2022، وقانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 8 لسنة 2018، نجد أن كلا القانونين قد أوكلا للرئيس المباشر مهمة التحقيق المبدئي فيما يعرض عليه بحكم اختصاصه وسلطاته وإشرافه على مرؤوسيه من تجاوزات قد تشكل مخالفات تأديبية.

إلا أنه وفيما يخص الإحالة للتحقيق التأديبي، نجد أن القانون الخاص بالموارد البشرية اتحاديا رقم 49 لسنة 2022 قد أوكل للرئيس الإداري مهمة الإحالة للتحقيق التأديبي أمام إدارة المورد البشرية، وذلك إذا ما تبين له جدية المخالفة، ووجود أدلة وقرائن عليها، وذلك عن طريق التحقيق المبدئي الذي يجريه فور علمه بالمخالفة المرتكبة، بينما نجد في القانون المحلي لدبي بشأن إدارة الموارد البشرية رقم 8 لسنة 2018م، تكون إدارة الموارد البشرية هي المختصة بقرار الإحالة إلى لجنة المخالفات الإدارية، على ضوء التحقيق المبدئي الذي يجريه الرئيس المباشر فيما يعرض أمامه من مخالفات مرتكبة. (السويدي، 2014م، ص 102)

والمشرع الاتحادي هنا يحسب له تجاوزه لثغرة كان قد سبق إغفالها في قانون الخدمة المدنية السابق، بعدم ذكر الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق بالنسبة للموظف المخالف. كما نلاحظ أن المشرع المحلي في حكومة دبي قد سار هو والمشرع الاتحادي على نفس النهج، وإن كان المشرع في حكومة دبي قد أشرك مع الرئيس المباشر إدارة الموارد البشرية في الدائرة، كونها الإدارة المعنية بتنظيم الشؤون الوظيفية للعاملين المحليين في حكومة دبي، والحكمة واضحة بتقرير هذا الإجراء خلال مرحلة التحقيق المبدئي مع الموظف المحال، وذلك لكفالة أكبر قدر من الضمان للموظف قبل إحالته إلى التحقيق النهائي أمام لجنة المخالفات الإدارية الموكل لها بحسب نصوص القانون مهمة التحقيق التأديبي في المخالفات الإدارية لموظفي حكومة دبي (السويدي، 2014م، ص 103).

إلا أنه قد يثار لدى الباحث تساؤل معين، وهو هل يؤدي الإهمال في إصدار قرار الإحالة إلى التحقيق إلى بطلان باقي الإجراءات؟ "قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بهذا الخصوص بأن هذا الإجراء شرع لمصلحة الإدارة وحدها تمكينًا من متابعة تصرفات العاملين فيها بما يحقق الصالح العام - إغفاله لا يترتب عليه المساس بمصلحة العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم -، ولا يعد من الشروط الجوهرية التي يترتب على إغفالها أي بطلان بغير نص يجيز التمسك به" (حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 1961، والمشار إليه لدى: الفكهاني؛ عطية؛ بيومي، 1998م، ص 840)

وينتهي الباحث إلى أن سلطة الإحالة إلى التحقيقات الإدارية في التشريع الاتحادي هي للرئيس الإداري المباشر، فهو المختص بذلك إذا ما ارتكب تابعوه مخالفة تأديبية، وبعد إجراء تحقيق مبدئي معهم، والغرض من هذا الإجراء واضح وهو حماية الحقوق للموظفين، وعدم إحالة ملف المخالفة إلا بناء على وجود مخالفة جدية، وليس مجرد أقاويل وإدعاءات ، حتى لا تسئ أدبيا إلى الموظف.

المطلب الثاني: الجهات الأخرى التي خولها القانون سلطة الإحالة للتحقيق

الأصل هو أن سلطة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة تكون لجهة الإدارة، إلا أن المحاسبة والرقابة الإدارية ركنان أساسيان من أركان العملية التنموية، ولهذا تهتم الدول، ومنها بطبيعة الحال دولة الإمارات (السويدي، 2014م، ص 104)، بتطوير الأجهزة التي تهتم بهذا الدور الرقابي لمكافحة الفساد الإداري، من خلال ديوان المحاسبة، الذي أنشئ بموجب القانون الاتحادي رقم 7 لسنة 1976.

وطبقا لما ورد به: يتولى هذا الديوان في دولة الإمارات مهمة رقابة جميع المال العام، وعلى كل جهة لها صلة بالمال العام، وتهدف رقابته إلى التحقق من مشروعية وسلامة إدارة تلك الأموال، كما يمارس تلك الرقابة على جميع الوزارات والدوائر الاتحادية الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة والمجلس الاتحادي الوطني والدوائر المحلية التابعة للإمارات أعضاء الاتحاد. (المادة (4) من القانون الاتحادي)

ومن الجدير بالذكر هنا هو أن المشرع في الإمارات منح ديوان المحاسبة صلاحية التحقيق في المخالفات المالية المرتكبة في الوزارات والهيئات الاتحادية والجهات الخاضعة لرقابته، وفقاً لما نصت عليه المادة 20 من القانون الاتحادي رقم 7 لسنة 1976 بشأن إنشاء ديوان المحاسبة، سواء كانت تلك المخالفات مما كشفه الديوان أو كشفته الجهة الإدارية المعنية، بالإضافة إلى إحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف إذا كان توقيع هذه العقوبة مما يدخل ضمن اختصاص تلك الجهة (خليفة، 2008م، ص323؛ الشوابكة، 2013م، ص112 - 113) (القيسي، 2009م، ص 262)

وفي ذلك نص القانون الاتحادي في لائحته التنفيذية على أنه: في حالة ما إذا رأت إدارة الموارد البشرية أن ما ارتكبه الموظف ينطوي على مخالفة مالية، فعليها عرض الأمر على رئيس الجهة الاتحادية للنظر في إحالة الموضوع لديوان المحاسبة للتحقيق فيه، طبقاً لقانون إنشاء الجهة، وتصدر الجزاءات الموصى بها من ديوان المحاسبة بقرار من رئيس الجهة الاتحادية أو من يفوضه (الفقرة (5) من المادة (106) من اللائحة التنفيذية).

وللديوان في سبيل ذلك أن يراجع ما يحال له من مخالفات مالية بحق الموظف المخالف، ويفحص الواقعة المحالة إليه ويتصدى لمدى صحتها، وأن يلائم العقوبة مع المخالفة المالية المرتكبة (القيسي، 2009م، ص 264)

ويخلص الباحث مما تم عرضه إلى أنه ثمة جهات أخرى خولها القانون سلطة الإحالة للتحقيق الإداري خلاف جهة الإدارة ومنها ديوان المحاسبة، الذي أنشئ بموجب القانون الاتحادي رقم 7 لسنة 1976.

المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف المعاصرة للتحقيق الإداري

مما لا شك فيه أنه لا جدوى ولا قيمة من إعلام الموظفين بالتهم المنسوبة إليهم، وسماع أوجه دفاعهم، ما لم تتصف هيئات التحقيق معهم ومحاكمتهم بالحيدة والنزاهة، فمن البديهي في الحيدة ألا تكون إدارة ما خصمًا وحكمًا في ذات النزاع، فالمواجهة بعدالة تقتضي عدم إبداء الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فحسب، بل يجب أن يتمتع الموظف الذي اتهم بحق الرد، وعلة ذلك أن مخالفة هذا المبدأ الجوهري ووسائل التطبيق بشأنه، تؤدي إلى إفراغ الضمان التأديبي من مضمونه ومحتواه، وجعله مجرد مظهر خارجي بلا معنى حقيقي. (سميحة، 2012 - 2013م، ص 114)

وتختص إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية بسلطة إجراء التحقيق التأديبي: وذلك وفقاً لما ورد في اللائحة التنفيذية رقم 48 لسنة 2023م لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 49 لسنة 2022، والذي نص على أن: "تقوم إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية بإخطار الموظف المخالف بنوع المخالفة المنسوبة له، واستدعائه للتحقيق خلال مدة لا تتجاوز (3) ثلاثة أيام عمل، وفي حال عدم حضور الموظف في الموعد المقرر، فلها أن تقوم بالتصرف والسير في إجراءات التحقيق في غيبته (المادة (82) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008م).

وعليه يكون المشرع في دولة الإمارات قد خص إدارة الموارد البشرية وحدها بالتحقيق التأديبي مع الموظفين المخالفين، وهي لجنة مختصة بالتحقيق التأديبي، تنظر في المخالفات المرتكبة والمحالة إليها من رؤساء الموظفين حسب التسلسل الإداري، وتوقع الجزاءات المنصوص عليها في المادة 35 من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية (السويدي، 2014م، ص 112).

وعلى ذات النهج سار مشرع حكومة دبي محليًا، كما وجد الباحث؛ إذ نص القانون الخاص بذلك على أنه: تشكل في الدائرة بقرار من المدير العام لجنة تسمى لجنة

المخالفات الإدارية، تتألف من رئيس ونائب للرئيس وثلاثة أعضاء، على أن يكون من ضمنهم متخصصون من إدارة الموارد البشرية والشؤون القانونية، ويشترط في أعضاء لجنة المخالفات الإدارية، ألا يكون منهم عضو في لجنة التظلمات والشكاوى (الفقرة (1) من المادة (189) من قانون إدارة الموارد البشرية في حكومة دبي رقم 14 لسنة 2010م).

وعليه، أتناول هذا المبحث في مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: تمكين الموظف من الاطلاع على مخالفاته وإبداء دفاعه.

المطلب الثاني: حيدة المحقق.

المطلب الأول: تمكين الموظف من الاطلاع على مخالفاته وإبداء دفاعه

يعتبر فحوى حق الدفاع وإقراره من الأمور التي يشوبها اللبس والغموض، بسبب الصعوبة في الفصل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الأخرى إجرائيا؛ كضمانة المواجهة والحياد"، (الشلماني، 2007م، ص 215)، ويرجع ذلك إلى عمومية معنى حق الدفاع والاعتراف به، الأمر الذي أهله لأن يكون ضمانة أساسية ترد إليها باقي الضمانات، بالإضافة لما يوجد من تكامل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الأخرى، كضمانة المواجهة وضمانة الحيدة وغيرها من الضمانات". (عياش، 2007م، ص 13)؛ ومن ثم فإن أبسط ما يمكن أن يقال عن هذا الحق أنه: ضمانة مهمة أساسية لأي من المتهمين، بحيث يتمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، لرد الظلم الذي وقع عليه، فليس هناك في الواقع من الظلم أو القهر أقسى من التكميم للأفواه، وغل الأيدي، ومنع صاحب الحق من تفنيد أو دفع ما ينسب إليه من التهم، لذلك اعتبر هذا الحق من الحقوق المقدسة. (خليفة، 2008م، ص 143).

وقد أشارت المحكمة العليا الاتحادية بشأن ذلك أنه متى ما أنهت الإدارة خدمة موظفها استناداً إلى ما تدعيه من ضعف أدائه الوظيفي والسلوكي، وأساءته البالغة إلى الوظيفة، أو عدم التزامه بمعايير أخلاقيات الوظيفة، أو غيرها من الأمور، فإن هذا الإنهاء يكون فصلاً تأديبياً يتعين عليها قبل توقيعه اتباع الإجراءات المرسومة قانوناً لمساءلته تأديبياً أمام الهيئة التأديبية المختصة، لا أن تنفرد الإدارة من تلقاء نفسها بتوقيع جزاء الفصل دون اتباع الشكل الذي نص عليه القانون" (حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم 464، 2012 إداري صادر بتاريخ 12 ديسمبر 2012)

ويتضح من الحكم السابق أن يشترط لسلامة الجزاء التأديبي الصادر في حق الموظف ضرورة اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الموارد البشرية من إحاطته علماً بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه وما يستتبع ذلك من

سؤاله بما هو مأخوذ عليه ومناقشته فيه وهو أمر تقتضيه العدالة وتمليه قواعد المصلحة العامة حتى يصدر الجزاء مستنداً على السبب المبرر له دون ثمة تعسف أو انحراف، وإلا فإن الجزاء مشوب بالبطلان.

ومما لاشك فيه أن الضمانات تتعاصر مع الإجراءات التأديبية ومع توقيع الجزاء التأديبي؛ إذ يجب على السلطة المختصة في الجهة الإدارية أن تتقيد بها عند توقيع الجزاء التأديبي وتتمثل أهم هذه الضمانات بمبدأ الحيدة لسلطة فرض الجزاء التأديبي بحيث لا يجوز لها أن تكون هي الخصم والحكم في آن واحد كما يتعين عليها تسبيب قرارها النهائي الصادر بحق الموظف حتى لا يكون قرارها عرضة للطعن

وعليه أتناول هذا المطلب في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مبدأ المواجهة.

الفرع الثاني: حق الاطلاع على الملف التأديبي.

الفرع الأول: مبدأ المواجهة

يعتبر مبدأ المواجهة أصلاً من أصول الدفاع، بإعلام المتهم بما هو مسند إليه". (العنزي، 2007م، ص 201)، حتى يستعد للدفاع عن نفسه. (خليفة، 2008م، ص 168)

والمقصود بالمواجهة هو تمكين ذوي الشأن ممن صدر القرار في مواجهتهم من تقديم ملاحظاتهم وتحفظاتهم، وتظهر أهميتها في أنها تمكن ذوي الشأن من الدفاع عن حقوقهم تجاه ما تصدره الإدارة من قرارات تمس هذه الحقوق. بمعنى آخر إعلام الموظفين بالمخالفة المنسوبة إليهم بعلم حقيقي ويقيني، وماهية الإجراءات التي سيتم اتخاذها من قبل الإدارة في مواجهته، وما هي الأدلة والإثباتات المتوافرة وإمهاله مدة معينة لدراسة الملف استعداداً للتحقيق (الموسوي، 2017م، ص60).

كما أن المواجهة تعتبر عنصرا من الاستجواب الذي تتخذه جهة التحقيق مع الموظف توجه به الأسئلة التفصيلية والمواجهة بالأدلة المتوفرة حينها حتى يتمكن الموظف من إبداء دفوعه وتفنيد تلك الأدلة والأسانيد مما قد يغير من وجه الرأي وأن الاستجوابات يجب أن تتضمن عنصرين أساسيين حتى يمكن الاعتراف بوجودها وهما المناقشة المفصلة والمواجهة بالدليل، فإذا تهاوى أحدهما فإن الاستجواب يكون منعدم الوجود وأن مواجهة المتهم بغيره من شركائه دون أن يتضمن هذا الإجراء مناقشة بينهما تتعلق بوقائع الاتهام واقتصار الأمر على مجرد عرض الأقوال دون إثاره أسئلة مفصلة بشأنها أو مواجهته بالدليل لا يعد من قبيل الاستجواب. (حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم 275 و 276)

ولقد نص قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 48 لسنة 2023م في لائحته التنفيذية على أن تقوم إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية بإخطار الموظف المخالف بنوع المخالفة المنسوبة له، واستدعائه للتحقيق خلال مدة لا تتجاوز (3) ثلاثة أيام عمل، وفي حال عدم حضور الموظف في الموعد المقرر، فلها أن تقوم بالتصرف والسير في إجراءات التحقيق في غيبته. (الفقرة (2) من المادة (105) من اللائحة التنفيذية).

من هنا يلاحظ الباحث أن المشرع في الإمارات قد بين من خلال القانون الاتحادي للموارد البشرية في لائحته التنفيذية هذه الضمانة، وكفلها حتى يتمكن الموظفون المحالون للتحقيقات التأديبية أمام إدارة الموارد البشرية من الإحاطة والعلم بالتهم المنسوبة إليهم، ويتمكنوا من الاطلاع على جميع الأوراق والمستندات، بما يمكنهم من الدفاع عن أنفسهم وتحقيق أوجه دفاعهم؛ ومن ثم صيانة حقوقهم كموظفين تأديبيًا.

ومما يجب مراعاته في هذه المواجهة للموظف المخالف، أن تكون هذه المواجهة واضحة وبصورة مباشرة، كما يجب إحاطة الموظف المتهم بكافة ما يستدل به على إدانته ليدلي بدفاعه.

وفي هذا الخصوص قررت المحكمة العليا الاتحادية في حكم لها أنه: لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه لم يتناول دفاع الطاعنة المدون في مذكرة دفاعها بأن القرارين المطعون فيهما قد صدرا دون اتباع الإجراءات المقررة قانونًا ولم تحط بالذنب الإداري المنسوب لها وخضعت لتحقيق إداري حرمت من كافة ضماناته وكان نتيجة هذا التحقيق القاصر وتلك الإجراءات الباطلة أن صدر القراران المطعون ضدهما الأمر الذي يكون الحكم المطعون فيه قد جاء قاصراً في رده على دفاع الطاعنة ولم يقسطها حقها من البحث والتمحيص في مدى سلامة القرارين من الناحية الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة اتخاذهما. (حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم 140 لسنة 2012)

ولكن قد يثور تساؤل بشأن مدى أحقية الموظف في أن يمتنع عن الإجابة على أسئلة التحقيقات التي تجرى معه؟ الأصل أن تسمع أقوال الموظف وله أن يحقق دفاعه بكل وضوح وله أيضًا أن يمتنع عن أن يدلي بأقواله ويجيب على الأسئلة الموجهة إليه، ولكن هذا الحق لا يعني أن تغل يد الإدارة في اتخاذ القرار المناسب بحقه حيث يكون له الصلاحية الكاملة في فرض الجزاء المناسب عليه وفقاً لما يستقر في قناعتها بناء على الإثباتات التي بين يديها، وبذلك يكون الموظف قد فوت على نفسه ضمانة هامة فلا يلومن إلا نفسه (فوزي، 2002 - 2003م، ص513)

ومقارنةً بالقوانين الخاصة بالموارد البشرية محليا ولوائحها التنفيذية فإنها لم تخالف الذي ورد في القانون الاتحادي، بل قدمت ضمانًا وإجراء أفضل للموظف المحال للتحقيق من خلال مدة التحقيق وإجراءاته، وبهذا تقتضي المواجهة ما يلي (كنعان، 2008م، ص233، 234):

أ. أن يحضر الموظف الذي أحيل إلى التحقيق بنفسه، ويحاط علمًا بالمخالفات المنسوبة إليه مع تمكينه من أن يدافع عن نفسه، وتتاح له الفرصة ليناقش شهود الإثبات، ويسمع شهود النفي. (الطباخ، 2010م، ص 196).

ب. أن تتضمن مواجهة الموظف بالاتهام أسئلة مباشرة وقاطعة، وليس أسئلة عامة تحمل معنى الاتهام، مع تمكينه من أن يبدي دفاعه ويرد على ما وجه إليه من اتهام. (ياقوت، 2007م، ص430).

ج. ينبغي أن يواجه الموظفون مرتكبو الأفعال المخالفة بتلك الأفعال والمخالفات التي وقعت منهم بشكل محدد، سواء من حيث نوع المخالفة، ووصفها الدقيق، وأن تحدد أبعاد المخالفة من حيث المكان والزمان والأشخاص، وسائر العناصر الأخرى المحددة للمخالفة ذاتها. (ياقوت، 2007م، ص429 - 430؛ العريفي، 2016م، ص 91 وما بعدها).

وينتهي الباحث إلى أن مبدأ المواجهة يعد أصلاً من أصول الدفاع، وأن المشرع في الإمارات قد وضح ذلك وكفله، كما طبقه القضاء؛ حتى يتمكن الموظف المحال للتحقيق التأديبي أمام لجنة المخالفات من الإحاطة والعلم بالتهم المنسوبة إليه ويتمكن من الاطلاع على جميع الأوراق والمستندات بما يمكنه من أن يدافع عن نفسه ويحقق أوجه دفاعه، وبالتالي كفالة حقوقه، وثقته في النظام الوظيفي بعدالة إجراءاته التأديبية

الفرع الثاني: حق الاطلاع على الملف التأديبي

يعد اطلاع الموظف على ملف دعواه التأديبية وما حواه من أوراق، ضمانة لمن اتهم، فلا يكفي مجرد إعلامه بالتهم المسندة إليه، وإنما يجب فوق ذلك تمكينه من أن يبدي دفاعه بصورة مجدية، وهو ما لا يتاح سوى بتمكينه من أن يطلع بشكل كامل على ملف دعواه. (سميحة، 2012 - 2013م، ص 144). ويقصد بالإطلاع على الملف التأديبي إطلاع الموظف على كافة الوثائق والأوراق والمستندات والأدلة التي ستستخدمها السلطة الإدارية في إجراء التحقيق معه، والتي كانت السبب أيضاً في إحالته إليه، كما يحق له أن يأخذ نسخة منها؛ ومن ثم فإن الفائدة من تمكين الموظف من الإطلاع على ملفه هو تهيئة دفاعه وتحقيقه، وأن القرار التأديبي الذي يخل بهذا الحق قد يؤدي حتماً إلى الإخلال بحق المتهم في الدفاع عن نفسه؛ ومن ثم يكون مشوباً بالبطلان

فتمكين المتهم من أن يطلع على الملف الذي تضمن الاتهام المسند إليه، هو حق أصيل له، وحرمانه منه يؤدي إلى الإخلال بضمانة الدفاع، إذا لم يمكن المتهم من هذا الاطلاع، ولا يغني عنه إعلان المتهم بالمخالفات المنسوب إليه ارتكابها، حيث إن هذا الإعلان لا يشمل بالطبع محتوى الملف للدعوى التأديبية من تحقيق وأدلة مستندية ووثائق تتصل بما نسب

إليه من اتهامات، الأمر الذي يتعذر معه على المتهم أن يستعمل حقه في الدفاع إذا حيل بينه وبين محتوى الملف التأديبي. (خليفة، 2008م، ص 140 - 141)

ونتيجة لذلك ذهب كثير من التشريعات للسماح للموظف محل المساءلة التأديبية بالاطلاع على ملفه التأديبي (عطية، 2021، ص200)

ويخضع الاطلاع على ملف الموظف إلى عدة إجراءات تأخذ في الاعتبار أهمية هذه الضمانات بالنسبة للموظف العام، ونطاق سلطة الإدارة بشأنها، فيجب أولاً أن يتقدم الموظف بطلب إلى الإدارة يعلن فيه رغبته في الاطلاع، فالاطلاع على الملف لا يتم تلقائياً إلا بطلب الموظف صاحب الشأن. (العنزي، 2007م، ص 24).

ولكن يرى الباحث بصفة عامة أن الحق في الاطلاع على الملف التأديبي وما يحتوي عليه من الأوراق هو ضمان مقرر للمتهم، لا يتاح سوى بتمكينه من أن يطلع بشكل كامل على الملف الخاص بالدعوى التأديبية

المطلب الثاني: حيدة المحقق

تُعد الحيدة من أهم الضمانات التأديبية، فمن المبادئ التي تحقق العدالة أن يطمئن المتهم إلى حيدة من يحاكمه أو الهيئة التي تقوم بذلك، ورغم هذا لم يحظ بمضمون محدد، ولا بوسيلة فعالة تكلفها ويرجع ذلك إلى الطابع الإداري الذي لازم التأديب في مراحله الأولى، حيث كان يتعذر أن يتم الفصل بين الاتهام والحكم فيه، كما لم يتم تطبيق الوسائل الكفيلة باحترام مبدأ الحيدة. (الطباخ، 2010م، ص 208)

وتطبيقًا لذلك فإنه إذا وجد الموظف المتهم، أن هناك أسبابًا جدية تدعوه إلى عدم الاطمئنان إلى عضو التأديب الذي يجلس أمامه لمحاكمته، وبالتالي الشك في حيدته ونزاهته، فإن المشرع التأديبي منحه وسيلة لكفالة ضمانة هذه الحيدة، تحقق سببًا من الأسباب التي تجعله يتشكك في حيدة ونزاهة عضو هيئة بمحكمة أو مجلس تأديب؛ إذ أعطاه المشرع الحق في رد العضو المشكوك في حيدته، أو التزام الأخير بالتنحي عن عضوية المجلس من تلقاء نفسه، وإذا ما رغب الموظف في تقديم طلب برد عضو، فإن طلب الرد هو أول ما يتقدم به الموظف المتهم، ويجب أن يتقدم قبل إبداء دفاعه، أما إذا بدأ في دفاعه ثم تقدم بطلب الرد، فهذا يعني أن حق رد عضو الهيئة قد سقط (الرحبي، 2003، ص 164).

فمن ضمانات التحقيق أن يتمتع المحقق بالحيدة والنزاهة المطلوبة؛ إذ لا يجوز الجمع بين أعمال التحقيق والتأديب، وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية والتي قد تجعل عاطفة التحيز لدى عضو لجنة المخالفات الإدارية قوية منها قد يكون اتهم في قضية مشابهة لتلك التي دعي لإبداء الرأي فيها، أو أن تكون هناك اعتبارات موضوعية كأن

يكون عضو لجنة التأديب قد اتخذ موقفاً من المخالفة من طبيعته أن يشكك في حيدته وذلك فيما يتعلق بوظيفة التأديب (السقا، 2017م، ص256)؛ ومن ثم فإن الإخلال بهذه الحيدة في التحقيق قد يؤدي إلى الطعن في قرار الجزاء التأديبي الصادر، كذلك من ضمانات التحقيق إعطاء الموظف الوقت الكافي قبل إجراء التحقيق معه حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه، فلا يجوز أن يتم إخطاره بوجود تحقيق معه وأن يتم استدعاؤه فوراً إلى التحقيق (أبو كشك، 2011م، ص83؛ القعيسي، 2018م، ص74)

وعليه، أتناول هذا المطلب في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الحيدة في التحقيق الإداري.

الفرع الثاني: وسائل كفالة ضمانة الحيدة.

الفرع الأول: تعريف الحيدة في التحقق الإداري

تُعد حيدة سلطات التحقيق مع الموظفين المخالفين من أهم الضمانات التأديبية، ويقصد بها الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الحكم، وألا يكون المحقق يحمل غلًا على الموظف المخالف لأي سبب كان، كما لا يجوز للرئيس الذي وجه الاتهام إلى مرؤوسه أن يكون هو نفسه الذي يتولى التحقيق، ولا يجوز أن يتعرض الموظف لأي ضغوطات نفسية أو إكراه في التحقيق (بدر، 2004م، ص185) كما يعرف مبدأ الحيدة بأنه: تنظيم لقواعد الاختصاص بما يحول دون الجمع بين أعمال التحقيق وعملية الاتهام وسلطات توقيع الجزاءات، مع عدم صلاحية من أحاطت به اعتبارات شخصية أو وظيفية". (ياقوت، 2009م، ص286)، "وهي العدالة في التعامل الداخلي وظيفيًا باتخاذ موقع محايد، لا بالميل إلى جانب ضد جانب آخر. (النهري، 2011م، ص467).

كما يقصد بالحيدة العدالة والإنصاف ممن يباشر السلطة أو الاختصاص تأديبيًا، أياً كانت تلك السلطة أو هذا الاختصاص، فالحيدة ضمانة هامة يفترض تواجدها فيمن يتولى سلطة ما أو يمارس اختصاصاً أو يصدر عنه أحد أعمال التأديب. (بطيخ، 1999م، ص318)

والمقصود بالحيدة في جهة التحقيق هو استقلالها عن الجهة التي تحاكم، وهذا الشرط أو هذه الضمانة هي من مقتضيات العدالة؛ إذ إن انتفاء الحيدة يؤدي إلى عدم سلامة التحقيقات، مما يتسبب في بطلانها. (الرحبي، 2003م، ص 85).

ولقد أشارت إلى ذات المعنى المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: يجب أن يتوافر في التحقيق الضمانات الأساسية، ومنها توافر الحيدة التامة فيمن يقوم بالتحقيق، وتمكين العامل من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق دفاعه (المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن رقم 1911، والمشار إليه لدى: الفكهاني؛ عطية؛ بيومي، 1998م، ص 901).

ويقصد بحيدة المحققين في التأديب استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري، ويقصد بذلك الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، ومن ثم يجب ألا يتحامل المحقق على الموظف المتهم، كما لا يجوز أن يكون الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام إلى مرؤوسيه هو نفسه الذي يتولى التحقيق. (بدر، 2004م، ص 185)، فالفصل بين هاتين الوظيفتين ضمان أوفى للمتهم، فالقاضي لا يعمل من تلقاء نفسه، إذ لو قام ببدء الخصومة لأصبح مدعيًا وقاضيًا في نفس الوقت، فالاعتبار الذي يقوم عليه هذا المبدأ هو حياد القاضي (الشربيني، 2009م، ص 169).

وقد ذهب رأي إلى القول بعدم إمكانية وضع تعريف جامع مانع لهذا المبدأ، لما سيشوب التعريف بمبدأ الحيدة من نقص وقصور، واستندوا في رأيهم على أسلوب معالجة المشرع والقضاء لهذا المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال؛ لأن أسباب أو انعدام الحيدة هي الأخرى غير محددة (عياش، 2007م، ص 26)

وأمام صعوبة وضع تعريف للحيدة، ينتهي الباحث إلى تحقق الحيدة في التأديب بتوافر واجبين أولهما؛ عدم السماح بالجمع بين سلطات الاتهام والتحقيق، وثانيهما عدم انحياز المحقق لأحد الأطراف على حساب طرف آخر

الفرع الثاني: وسائل كفالة ضمانة الحيدة

من أبرز وسائل كفالة الحيدة هي رد المحقق، ونظرا لعدم وجود نصوص تنظم هذا الإجراء في قواعد التأديب، ذهبت أحكام القضاء إلى إعمال قواعد رد القضاة المقرة في قانون الإجراءات المدنية، وقانون الإجراءات الجزائية في مجال التحقيق الإداري (طنطاوي، 2001م، ص 480).

ولم يحدد قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولا لائحته التنفيذية الأحكام الخاصة برد أعضاء لجنة المخالفات أو تنحيتهم باعتبارها من الضمانات المهم للتأديب الوظيفي، وذلك تطبيقاً للمبدأ العام في رد القضاة وتنحيتهم والمنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي (المواد من (116 ولغاية 125) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي)

ومن المبادئ القانونية العامة، والتي يطبقها القضاء في مجال المحاكمات بشكل عام، والتي يمكن تطبيقها في مجال المحاكمات التأديبية، مبدأ عدم جواز الاشتراك في عضوية مجلس التأديب لكل من باشر عملاً من أعمال التحقيق، أو كل من أبدى رأياً من الآراء، وذلك استناداً إلى الأصل القائل بوجوب الفصل بين سلطة الاتهام من ناحية وسلطة المحاكمة من ناحية أخرى (كنعان، 2009م، ص 200)، وهو ما يتضح من مطالعة قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 48 لسنة 2023 في لائحته التنفيذية، والتي نصت على أن تشكل بقرار من الرئيس للجهة لجنة تُسمى لجنة التظلمات يُناط بها النظر في تظلمات الموظفين من الجزاءات التي تُفرض عليهم من قبل جهة العمل، أو أي إجراءات أو قرارات أخرى تتخذ بحقهم، برئاسة

أحد موظفي الإدارة العليا في الجهة الاتحادية، على ألا تقل درجته عن الدرجة الخاصة، أو ما يعادلها في الجهات الاتحادية، وعدد من الأعضاء، على أن يكون من بينهم ممثل عن إدارة الشؤون القانونية في الجهة الاتحادية. (المادة (108) من اللائحة التنفيذية)، حيث يكون دور هذه اللجنة أساساً نظر تظلمات الموظفين من قرارات لجنة المخالفات، وهو ما يمنح الموظف الطمأنينة في وجود جهة محايدة لنظر القرار المتظلم منه (السويدي، 2014م، ص 143)

وعلى النهج نفسه سار مشرع حكومة دبي المحلي؛ إذ نص قانونها رقم 8 لسنة 2018 على أنه: تشكل في كل دائرة بقرار من المدير العام لجنة تسمى لجنة المخالفات الإدارية، تتألف من نائب للرئيس وثلاثة أعضاء، على أن يكون من بينهم متخصصون في الموارد البشرية والشؤون القانونية، ويشترط ألا يكون أي منهم عضواً في لجنة المخالفات الإدارية (المادة (166 / أ) من قانون إدارة الموارد البشرية)

ويرى الباحث بأن حياد سلطة التأديب يشكل طمأنينة للموظف نحو لجنة التحقيق والمحاكمة بحيث يشعر بالحياد والإنصاف.

المبحث الثالث: تدوين إجراءات التحقيق الإداري

إن الكتابة للتحقيق الإداري تعد ضمانة شكلية ينبغي مراعاتها عند إجرائه مع موظف متهم بارتكاب مخالفة، ويقصد بها أن يتم كتابة كافة ما قيل، والوثائق والمستندات المتصلة بتلك المخالفة محل التحقيق، وذلك حتى يسهل الرجوع إليها والاستعانة بها من جانب أي طرف من طرفي المسؤولية التأديبية –الموظف والجهة الإدارية على حد سواء-، ودون أن يقتصر التحقيق على المشافهة فقط في توجيه الاتهام التأديبي أو المواجهة مع الموظف محل التحقيق، فكتابة التحقيق ضمانة ضرورية ومهمة للموظف المحال للتحقيق (الرحبي، 2003م، ص 68).

والحكمة واضحة وجلية لاشتراط الكتابة أثناء إجراء التحقيق التأديبي، فهي من جهة ضمانة للموظف العام، ووسيلة لإثبات أعمال الإدارة في وثائق يسهل الرجوع إليها من جهة أخرى (السويدي، 2014م، ص 139 - 140)، يضاف إلى ذلك أن تدوين الإجراءات يعد من مقتضيات الرقابة قضاء، والتي تمارسها على أعمال الجهات التأديبية، وللتأكد من صحة الإجراءات التي اتبعتها جهات التحقيق التأديبي ومدى التزامها بالقانون في هذا الشأن (الطماوي، 1995م، ص 531).

سوف أتناول هذا المبحث في مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: كتابة التحقيق الإداري.

المطلب الثاني: التحقيق غير المدون (الشفهي).

المطلب الأول: كتابة التحقيق الإداري

إن كتابة التحقيق الإداري شكلية واجبة الاتباع، لما للكتابة من أهمية في الإثبات، علاوة على ما فيها من تمكين للكافة من الرجوع إلى إجراءات التحقيق، والوقوف على ملابساته، لتكون الكتابة حجة للموظف أو عليه

ولا يقصد بشرط الكتابة للتحقيق أن يتم وفقا لشكلية بعينها، إلا لو كانت تلك الكتابة تمثل ضمانة لسلامة التحقيق أو ضمانة تأديبية للمحال إليه؛ ومن ثم فمن الجائز إجراء التحقيق الكتابي في أية صورة، شريطة مراعاته للأصول العامة في التحقيقات الإدارية، ولضمانات إجرائها. (خليفة، 2008م، ص 155)

وتكمن أيضا أهمية المكتوب في تمكين الموظف من تسجيل موقفه من المخالفة المسندة إليه، فكتابة إجراءات التحقيقات تمثل مستندا دالا على حصولها، أما انعدام توافر الكتابة فيؤدي إلى احتمال عدم إجراء التحقيق؛ ومن ثم فإن المبدأ في هذا الشأن هو أنه ما لم تتم كتابته لم يحصل

والحقيقة أن المشرع بتأكيده على ضرورة تدوين التحقيق أراد في الواقع أن يستكمل التحقيق التأديبي كافة مقومات التحقيق القانوني السليم، بغض النظر عن الجهة التي تباشره، على أن التدوين يجب أن يتجه إلى كافة إجراءات التحقيق دون أن يقتصر على أجزاء محددة منه، لأن القول بغير هذا معناه إهدار ضمانة الكتابة، وقد ينتج عنه الطمس لمعالم الحقيقة في أجزاء من التحقيق. (العنزي، 2007م، ص 138 - 139)

والقاعدة العامة هي أن تكون التحقيقات مكتوبة فتسمع الأقوال من المتهم ويتحقق دفاعه، فإن مواجهة الموظف المتهم وسماع أقواله هما سبيل أساسي لكفالة دفاعه، وهما ضمان للتحقيق الصحيح الموافق لأحكام القانون والذي يعتمد سندا وأساساً لأن يقوم عليه القرار بتوقيع الجزاء، فإذا ما أغفلت التحقيقات أحد عناصر هذا الضمان بطريقة مخلة بحقوق الدفاع باتت التحقيقات معيبة، ومن ثم لا تصلح سندًا لأن يقوم عليها القرار بتوقيع الجزاء التأديبي. (طنطاوي، 2001م، ص 454)

وقد أوجب قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 48 لسنة 2023 في لائحته التنفيذية، إجراء التحقيق الإداري مع الموظف العمومي قبل توقيع أي جزاءات تأديبية عليه، وهو ما يعني أن تكون تلك التحقيقات مدونة أو خطية لإمكان إثباتها، فالكتابة هي الوسيلة المثلى للإثبات وفقاً للقاعدة العامة. (المادة (105 / 2) من اللائحة التنفيذية). وبالتالي فلا يسمح بتوقيع الجزاء الإداري على الموظف إلا بعد التثبت من إجراء تحقيق خطي معه ومن تمكينه من أن تسمع أقواله ليقدم دفاعه. (شحادة، 2012م، ص251)

ونصت المادة السادسة والخمسون فقرة واحد من قانون أبو ظبي للموارد البشرية رقم 6 لسنة 2016 على أنه لا يجوز أن يوقع جزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق مكتوب معه تتاح له فيه فرصة سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً (المادة 56 من قانون الموارد البشرية).

وهذا ما ذهب إليه أيضاً قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 8 لسنة 2018 فقد نص على أنه: لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق خطي معه تسمع فيه أقواله ودفاعه (المادة (133 / و) من قانون إدارة الموارد البشرية)

كما أكدت على ذلك دائرة الموارد البشرية لحكومة رأس الخيمة بموجب القانون رقم 1 لسنة 2013 بألا يجوز توقيع أي جزاء إلا بعد إجراء التحقيق الخطي (المادة (192 / 4) من قانون الموارد البشرية)

والحكمة واضحة وجلية لاشتراط الكتابة أثناء إجراء التحقيق التأديبي، فهي من جهة ضمانة للموظف العام، ووسيلة لإثبات أعمال الإدارة في وثائق يسهل الرجوع إليها من جهة أخرى، يضاف إلى ذلك أن تدوين إجراءات التحقيق في المخالفات التأديبية يُعد من مقتضيات رقابة القضاء التي تمارس على أعمال الجهات التأديبية وللتأكد من صحة الإجراءات التي اتبعتها جهات التحقيق التأديبي ومدى التزامها بالقانون (شحادة، 2012م، ص255)

وبناءً على ما تقدم، فإن كتابة التحقيق الإداري أمر واجب سواء أجرته المجالس التأديبية أو الجهة الرئاسية، وحكمة اشتراط الإثبات الكتابي للتحقيق هي التمكين لكافة الأطراف من الرجوع إلى وقائع هذا الإثبات وملابساته لتكون حجة للموظف أو عليه دون الخشية من أن يمحو الحقيقة النسيان أو التجاهل، ويضاف إلى ذلك أن كتابة التحقيق يعمل على تيسير مهمة القاضي في رقابته على مدى مشروعية ما قد ينتهي إليه التحقيق من جزاء. (خليفة، 2008م، ص 106)

وعلى ذلك يرى الباحث أن التحقيق المبدئي يعد أحد الضمانات التي تساعد الموظف في توضيح الخطأ أو السبب الذي أدى إلى وقوع المخالفة. مع عدم تجاهل كتابة التحقيق المبدئي وإن تم بشكل شفوي في حال ثبوت وقوع مخالفة تؤثر على سير العمل

المطلب الثاني: التحقيق غير المدون (الشفهي)

إذا كانت القاعدة هي وجوب كتابة التحقيق، إلا أن تلك القاعدة ليست مطلقة بل توجد عليها بعض الاستثناءات، فبعض التشريعات تجيز التحقيق الشفهي إذا تعلق بعقوبات معينة. فمثلا استثنى التشريع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 جزاءي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة من شرط تدوين إجراءات التحقيق، عندما سمح بالاكتفاء بالتحقيق الشفهي في تلك الحالة. (العنزي، 2007م، ص 148)

ويبدو أن المشرع قد رأى التحقيقات الكتابية بالنسبة للعاملين في الحكومة والقطاع العام لكثرتها، قد تعطل العمل والإنتاج، فأجاز التحقيق الشفهي في المخالفات البسيطة، وقصر التحقيق الكتابي على المخالفات الجسيمة التي تقتضي عقوبات أشد. (بسيوني، 1996م، ص 491).

وعلى الرغم من ذلك فلا يقوم التحقيق الشفهي إذا اكتفى الرئيس الإداري بتوجيه التهمة شفاهة إلى الموظف وإخطاره بخطئه وأظهر له أدلة إدانته، وأخطره بالعقوبة المقررة له، بل يجب على الرئيس الإداري أيضاً سماع دفاع الموظف شفاهة، وتلقي كافة أوجه دفوعه وأسانيد براءته إن ادعى البراءة، أو اعترافه الصريح بالوقائع وبخطئه إذا كان لا ينفي ما هو منسوب إليه (سميحة، 2012 - 2013م، ص 113)

فالتحقيق الإداري الشفهي لا يتعارض مع ضمانات استعمال حق الدفاع لتعلقها بالأصول العامة للتحقيقات الإدارية باعتبارها من الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمة إجراء تلك التحقيقات (خليفة، 2008م، ص155)

وقد حذا المشرع الجزائري حذو المشرع المصري وأجاز التحقيق الشفهي في نص المادة 169 من الأمر 06 - 03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي جاءت على أنه :" يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وأن يستحضر شهوداً"

ويؤخذ على هذا النص في رأي الباحث إطلاقه لسلطة الإدارة في إجراء التحقيق الشفهي، الذي قد يعصف بضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة من مراحل الدعوى التأديبية، فقد تنسب إلى الموظف أقوال لم يدل بها ويجازى بسببها أشد الجزاء. كما أن التحقيق الشفهي يترتب عليه إهدار لضمانات التحقيق في بعض الحالات، حتى لو تعلق الأمر بعقوبات بسيطة لذلك لا يجب التقليل من شأن هذه العقوبات؛ لأن لها تأثير معنوي على الموظف حتى ولو لم تصل للقدر الكبير من الجسامة؛ إذ قد يترتب عليها تفويت فرصة الموظف من الاستفادة من الترقية كحرمانه مثلاً من الترقية والتي تشترط على خلو ملف الموظف من جميع الجزاءات.

ويجب الإشارة هنا إلى أن التحقيق الكتابي ليس على درجة من التعقيد حتى يرد عليه استثناء، ولأن إطلاق السلطة للجهة الإدارية في إجراء التحقيق الشفهي من شأنه أن يهدر بضمانات الموظف العام في مراحل الدعوى التأديبية ومن بينها التظلم والطعن في الجزاء التأديبي.

الخاتمة:

إن الضمان الشكلي في التحقيق الإداري ذو أهمية بالغة؛ لأن مثل تلك الضمانات جزء لا يتجزأ من التحقيق، وذلك باتباع إجراءات ضامنة أوجبها القانون واستقر عليها القضاء التأديبي، كأمر ضروري وشرط يسبق توقيع الجزاء

فمرحلة التحقيق الإداري من أهم مراحل الدعوى التأديبية؛ ذلك أنها مرحلة تحضيرية تبنى عليها كافة إجراءات الدعوى التأديبية، فالتحقيق ليس سوى مجموعة من الضمانات ترتبط فيما بينها برباط وثيق، وتؤدي في النهاية إلى عدالة المساءلة التأديبية

وقد انتهت الدراسة لنتائج وتوصيات نعرضها كالآتي:

أولاً- النتائج:

1. هناك فارق بين طلب التحقيق التأديبي وبين الإحالة إلى التحقيق التأديبي. فطلب التحقيق التأديبي لا يعدو أن يكون بمثابة الشكوى التي قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي لذلك، بيد أن الإحالة هي الإجراء الأول في الادعاء، والتي يترتب عليها تحريك التحقيق التأديبي ذاته، فتليه باقي الإجراءات الإدارية التأديبية اللاحقة.
2. إن الإحالة إلى التحقيق يمثل إجراءً جوهريًا تبدأ به إجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة في واقعة معينة تمهيدًا لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم، ويجب أن يستوفي التحقيق الإجراءات الشكلية كافة التي تنص عليها القوانين.
3. تعتبر ضمانة المواجهة والدفاع من أهم ضمانات تأديب الموظف، وأكدت تشريعات الموارد البشرية الاتحادية والمحلية بالنسبة للموظفين المدنيين على هذه الضمانات؛ إذ إنّ تعطيل هذه الضمانات ستؤثر على باقي الإجراءات التأديبية.
4. تحقق ضمانات القانون الاتحادي للموظف المخالف، الحيدة والعدالة.
5. لم ينص المشرع الاتحادي على كتابة التحقيق في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على عكس مشرع أبو ظبي.

ثانيًا- التوصيات:

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

2. نطالب مشرع دبي أن ينص بشكل صريح على حق اطلاع الموظف العمومي على ملف التحقيق، وذلك أسوةً بما نصّ عليه المشرع في إمارة أبوظبي.

3. يقترح الباحث على المشرع الاتحادي أن يعيد النظر في كتابة محضر التحقيق أثناء التحقيق مع الموظف المخالف ، مهما كان نوع الجزاء التأديبي، وتحديد الضوابط الشكلية لمحضر التحقيق وذلك لحفظ حقوق جميع الأطراف .

4. أوصي بعدم السماح للسلطة الرئاسية بالجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق مع الموظف المتهم؛ لأن في ذلك مساسًا بمبدأ الحيدة في التحقيق.

5. إجراء تعديل في المرسوم بقانون رقم 49 لسنة 2022م، يوضح نظم التأديب، والخاصة بكبار موظفي الحكومة الاتحادية، والمعينين بمراسيم من وزراء أو مديرين عموميين، ومن في حكمهم، سواء من ناحية تحديد المخالفات التأديبية المرتكبة قدر الإمكان، وإجراءات إحالتهم للتحقيق التأديبي، وإجراءات التحقيق معهم، والسلطة المختصة بالإحالة والتحقيق التأديبي معهم، وعدم الاكتفاء فقط بما نص عليه الدستور الدائم لدولة الإمارات في هذا الخصوص.

قائمة المصادر والمراجع:

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

إعاد حمود القيسي، (ربيع الأول 1430ه - إبريل 2009م). تحديد جهة تطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذه. مجلة الشريعة والقانون. سنة 23. جامعة الإمارات العربية المتحدة. كلية القانون. عدد 38.

بدر، أحمد سلامة (2004م). التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية. دار النهضة العربية.

بطيخ، رمضان محمد (1999م). المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاء. دار النهضة العربية.

خليفة، عبد العزيز (2008م). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. المركز القومي للإصدارات القانونية.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008م). إجراءات تأديب الموظف العام. المركز القومي للإصدارات القانونية.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008م). قضاء التأديب: ضوابط الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. دار الكتاب الحديث.

سميحة، براهيمي (2013-2012م). الضمانات الإجرائية التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري. [رسالة ماجستير غير منشورة]. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر-باتنة.

السويدي، سعيد سالم المظلوم (2014م). إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام. وفقا لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008: دراسة مقارنة. دار الكتاب القانوني.

الشتيوي، سعد (2013م). التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة. دار الفكر الجامعي.

شحادة، موسى مصطفى (2012م). الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة. مكتبة الجامعة. إثراء للنشر والتوزيع.

الشريني، محمد السيد (2009م). شرح نصوص المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في دولة الإمارات العربية المتحدة. منشأة المعارف.

الشلماني، حمد محمد حمد (2007م). ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. دار المطبوعات الجامعية.

الشوابكة، إبراهيم كامل (يوليو 2013م). النظام التأديبي للموظف العام الاتحادي وفقا للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. الفكر الشرطي. المجلد 22. القيادة العامة لشرطة الشارقة. العدد 86، https://doi.org/10.12816/0000350

الشيخ، عصمت عبد الله (2003م). الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي. دار النهضة العربية.

الطباخ، شريف (2010م). التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعه. دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان (1995م). القضاء الإداري. الكتاب الثالث قضاء التأديب. دار الفكر العربي.

طنطاوي، ممدوح (2001م). الدعوى التأديبية، ضماناتها-موانع تحريكها-عقوباتها- وإصدار الجريمة الجنائية عليها. المكتب الجامعي الحديث.

عطوة، أشرف حسين (2013م). مبادئ القانون الإداري والموارد البشرية، طبقاً لأحدث التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة. مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

العنزي، سعيد نواف (2007م). الضمانات الإجرائية في التأديب: دراسة مقارنة. دار المطبوعات الجامعية.

عياش، أمجد جهاد نافع (2007م). ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة. [رسالة ماجستير غير منشورة]. جامعة النجاح الوطنية.

فوزي، صلاح الدين (2003-2002م). المبسوط في القانون الإداري. دار النهضة العربية.

القبيلات، حمدي (2010م). القانون الإداري. الجزء الثاني: القرارات الإدارية. العقود الإدارية. الأموال العامة. الوظيفة العامة. دار وائل للنشر.

القعيسى، بدر محمد (2014م). ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الأردني والمصري. [رسالة ماجستير غير منشورة]. كلية الحقوق. جامعة مؤتة.

أبو كشك، عبير توفيق محمد (2011م). سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء: دراسة مقارنة. [رسالة ماجستير غير منشورة]. جامعة الناجح الوطنية.

الكعبي، محمد سلطان (2018م). الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة. [رسالة ماجستير غير منشورة]. كلية القانون. جامعة الإمارات العربية المتحدة.

كنعان، نواف (2008م). النظام التأديبي في الوظيفة العامة. إثراء للنشر والتوزيع.

كنعان، نواف (2009م). الخدمة المدنية في دولة الإمارات: شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001م. مكتبة الجامعة. إثراء للنشر والتوزيع.

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

الموسوي، صائب محمد ناظم (2017م). العقوبات التأديبية والرقابة القضائية: دراسة مقارنة. منشورات الحلبي الحقوقية.

النهري، مجدي مدحت (2011م). مبادئ القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة. جامعة الجزيرة.

هالة عبد الحميد شعت، (1434ه- 2013م). أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة. مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

ياقوت، محمد ماجد (2004م). شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص. منشأة المعارف.

ياقوت، محمد ماجد (2007م). أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية. دار الجامعة الجديدة.

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

الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية: Romanized Arabic References:

ʾismāʿīlu ʾaḥmadu al-sayyidi muḥammad (2014مْ). ʾijarāʾāʾut al-taʾadībi alʾidāriyyi lil-mūẓafa alʿāmmi fī ẓilli qawānīni almawāridi albashariyyati aliāttiḥādiyyati wa-l-maḥalliyyati dirāsatun muqārinatun ukāʾudyamiya shurṭati dubay

ʾiʿāda ḥamūdun alqaysiyyu (rabīʿa alʾawwali 1430ه - ʾibrayla 2009مْ). taḥdīda jihati taṭbīqi aljazāʾi al-taʾadībiyyi wamadā sharʿiyyati almukhālafati almāliyyati almubarrirati littikhādhihi mijallatu al-sharīʿati wa-l-qānūni sanata 23. jāmiʿatu alʾimārāti alʿarabiyyati almuttaḥidati kulliyyatu alqānūni ʿadadu 38.

badrun ʾaḥmadu salāmata (2004مْ). al-taḥqīqu alʾidāariyyu wa-l-muḥākamatu al-taʾadībiyyatu dāru al-nahḍati alʿarabiyyati

biṭṭīkhun ramaḍānu muḥammadun (1999مْ). al-masʾūliyyatu al-taʾadībiyyati liʿummāli alḥukūmati wa-l-qaṭṭāʿi alʿāmmi waquṭṭāʿi alʾaʿmāli fiqhan waqaḍāʾan dāru al-nahḍati alʿarabiyyati

khalīfatu ʿabdu alʿazīzi (2008مْ). al-ḍamānātu al-taʾadībiyyatu fī alwaẓīfati alʿāmmati almarkazu alqawmiyyu lil-ʾiṣdārāti al-qānūniyyati

khalīfatu ʿabdi alʿazīzi ʿabdi almunʿimi (2008مْ). ʾijarāʾāʾut taʾadībi almūʾaẓẓafi alʿāmmi almarkazu alqawmiyyu lil-ʾiṣdārāti alquanwinnayi

khalīfatu ʿabdi alʿazīzi ʿabdi almunʿimi (2008مْ). qaḍāʾu al-taʾadībi ḍawābiṭu al-ḍamānāti al-taʾadībiyyati fī alwaẓīfati alʿāmmati dāru alkitābi alḥadīthi

sumayḥa birihyimy (2012-2013مْ). al-ḍamānātu alʾijrāʾiyyatu altuʾadiyyabuya lil-mūẓafa alʿāmmi fī marḥalati al-taḥqīqi alʾidāriyyi [risālatu miājastyr ghayru manshūratin kulliyyatu alḥuqūqi wa-l-ʿulūmi al-sīāsiyyati jāmiʿatu alḥāji lakhḍr-bātana

al-sūʾaydiyyu saʿīdu sālimin almaẓlūmu (2014مْ). ʾijarāʾāt waḍamānātun taʾadībi almūʾaẓẓafi alʿāmmi wafqan liqānūni almawāridi albashariyyati fī alḥukūmati aliāttiḥādiyyati raqmi 11 lasinti 2008: dirāsatun muqāranatun dāru alkitābi alquānawniyyi

al-shatyawiyyu sʿd (2013مْ). al-taḥqīqu al-ʾidāriyyu fī niṭāqi al-waẓīfati alʿāmmati dāru alfikri al-jāmiʿiyyi

shḥāda mūsā muṣṭafā (2012مْ). alwaẓīfatu alʿāmmatu fī dawlati alʾimārāti alʿarabiyyati almuttaḥidati maktabatu aljāmiʿati ʾithrāʾun lil-nashri wa-l-tawzīʿi

al-shirbīniyyu muḥammadu al-sayyidi (2009مْ). sharḥu nuṣūṣi almarsūmi biqānūnin atḥiāadyi rqmi 11 lasinti 2008 bishaʾani almawāridi albashariyyati fī dawlati alʾimārāti alʿarabiyyati almuttaḥidati mansha'atu alma'ārifi

al-shalmāniyyu ḥamda muḥammad ḥamadin (2007مْ). ḍamānātu al-taʾadībi fī alwaẓīfati alʿāmmati dāru almaṭbūʿāti aljāmiʿiyyati

al-shawābakatu ʾibrāhīm kāmilin (yūlyū 2013م). al-niẓāmu al-taʾadībiyyu lil-mūẓafa alʻāmmi alāʾutḥādiyyi wafqan lil-marsūmi biqānūnin atḥiāadyi raqmi 11 lsna 2008 bishaʾani almawāridi albashariyyati fī alḥukūmati aliāttiḥādiyyati alfikru al-sharṭiyyu almujalladi 22. alqīādatu alʻāmmatu lisharaṭti al-shāriqati alʻadadu 86،

al-shaykhu ʻiṣmatu ʻabd Allāh (2003م). al-ʾiḥālatu ʾilā al-taḥqīqi fī al-niẓāmi al-taʾadībiyyi al-waẓīfiyyi dāru al-nahḍati al-ʻarabiyyati

al-ṭabbākhi sharīfun (2010م). al-taḥqīqu alʾidāriyyu wa-l-daʻwā al-taʾadībiyyatu wadufūʻuhu dāru alfikri alʻarabiyyi

al-ṭamāwiyyu sulaymānu (1995م). al-qaḍāʾu al-ʾidāriyyu al-kitābu al-thālithu qaḍāʾu al-taʾadībi dāru al-fikri al-ʻarabiyyi

ṭanṭāwiyyun mamdūḥin (2001م). al-daʻwā altuʾadiyyabuya ḍamānātuhā-mawāniʻu taḥrīkihā-ʻuqūbātihā- waʾiṣdāru aljarīmati aljināʾiyyati ʻalayhā almaktabu aljāmiʻiyyu alḥadīthu

ʻaṭwatu ʾashrafa ḥusaynin (2013م). mabādiʾiu alqānūni alʾidāriyyi wa-l-mawāridi albashariyyati ṭibqan liʾaḥdathi al-tashrīʻāti fī dawlati alʾimārāti alʻarabiyyati almuttaḥidati maktabatu alfallāḥi lil-nashri wa-l-tawzīʻi

alʻanaziyyu saʻīdu nawāfin (2007م). al-ḍamānātu alʾijrāʾiyyatu fī al-taʾadībi dirāsatun muqāranatun dāru almaṭbūʻāti aljāmiʻiyyati

ʻayyāshun ʾamjadi jihādin nāfiʻin (2007م). ḍamānātu almusāʾalati al-taʾadībiyyati lil-mūẓafa alʻāmmi dirāsatun muqāranatun [risālatu miājastyr ghayru manshūratin jāmiʻatu al-najāḥi alwaṭaniyyati

fawzī ṣalāḥu al-dīni (2002-2003م). almabsūṭu fī alqānūni alʾidāriyyi dāru al-nahḍati alʻarabiyyati

alqabīlāti ḥamdī (2010م). alqānūnu alʾidāaryi aljuzʾu al-thānī alqarārātu alʾidāaryi#ta alʻuqūdu alʾidāaryi#ta alʾamwālu alʻāmmatu alwaẓīfatu alʻāmmatu dāru wāʾilin lil-nashri

alquʻaysā badrin muḥammadin (2014م). ḍamānātu taʾadībi almūʾaẓẓafi alʻāmmi fī alqānūni alʾurdunniyyi wa-l-miṣriyyi [risālatu miājastyr ghayru manshūratin kulliyyatu alḥuqūqi jāmiʻatu muʾutata

ʾabū kashkin ʻabīru tawfīqi muḥammadin (2011م). sulṭatu al-taʾadībi bayna alʾidārati wa-l-qaḍāʾi dirāsatun muqāranatun [risālatu miājastyr ghayru manshūratin jāmiʻatu al-nājiḥi alwaṭaniyyatu

alkaʻbiyyu muḥammadu sulṭāni (2018م). al-ḍamānātu altuʾadiyyabuya lil-mūẓafa alʻāmmi dirāsatun muqāranatun [risālatu miājastyr ghayru manshūratin kulliyyatu alqānūni jāmiʻatu alʾimārāti alʻarabiyyati almuttaḥidati

kanʻānu nawāfin (2008م). al-niẓāmu al-taʾadībiyyu fī alwaẓīfati alʻāmmati ʾithrāʾun lil-nashri wa-l-tawzīʻi

kan‘ānu nawāfi (2009م). alkhidmatu almadaniyyatu fī dawlati al’imārāti sharḥun liqānūni alkhidmati almadaniyyati fī alḥukūmati aliāttiḥādiyyati raqmi (21) lisinti 2001م. maktabatu aljāmi‘ati ’ithrā’un lil-nashri wa-l-tawzī‘i

muḥāribun ‘alī jumu‘atin (2004م). al-ta’adību al’idāriyyu fī alwaẓīfati al‘āmmati dirāsatun muqāranatun fī al-niẓāmi al‘irāqiyyi wa-l-miṣriyyi wa-l-faranissī wa-l-’injjalyizzī dāru al-thaqāfati lil-nashri

almawsuī ṣā’ibu muḥammadi nāẓimin (2017م). al-‘uqūbātu altu’adiyyabuya wa-l-riqābatu al-qaḍā’iyyatu dirāsatun muqāranatun manshūrāti alḥalabiyyi alḥuqūqiyyati

al-nahriyyi majdī madaḥtu (2011م). mabādi’iu alqānūni al’idāriyyi fī dawlati al’imārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati jāmi‘atu aljazīrati

hālatu ‘abdi alḥamīdi sh‘t (1434م2013 -ه). uṣūlu alqānūni al’idāriyyi fī dawlati al’imārāti al‘arabiyyati almuttaḥidati maktabatu alfallāḥi lil-nashri wa-l-tawzī‘i

yāqūtu muḥammad mājidin (2004م). sharḥu al’ijrā’āti al-ta’adībiyyati fī alwaẓīfati al‘āmmati wa-l-mihani alḥurrati al-niqibbayi wa-l-‘amali alkhāṣṣi mansha’atu alma‘ārifi

yāqūtu muḥammadu mājidin (2007م). uṣūlu al-taḥqīqi al’idāriyyi fī almukhālafāti al-ta’adībiyyati dāru aljāmi‘ati aljadīdati

yāqūtu muḥammad mājidin (2009م). sharḥu alqānūni al-ta’adībiyyi lil-waẓīfati al‘āmmati almabādi’iu al‘āmmatu lil-ta’adībi-almudawwanati altu’adiyyabuy#-alqawā‘idu almawḍū‘iyya#i-alqawā‘idu al’ijrā’iyyatu dāru aljāmi‘ati aljadīdati

Formal Safeguards for the Employee During Administrative Investigation: "A comparative study"

Saleh Saeed Muhammad al -Abdouli(1)
Ayman Fathy Muhammad Afifi(2)

Abstract:

In the UAE, and according to the Human Resources Law in the Federal Government No. 49 of 2022 AD, and the locally related legislation, the public employee enjoyed numerous formal safeguards during the administrative investigation against him, as required by the principles of fairness in disciplinary sanctions and the need to protect the public employee's rights so he can defend himself before the disciplinary authorities. The central issue addressed is the adequacy of the legislative framework governing the disciplinary guarantees for public employees, the adequacy of rules related to the investigation process, and the extent to which a balance can be achieved between the administration's authority to conduct investigations and the protection of the rights of the employee under investigation.

The study adopted the descriptive and analytical approaches, by discussing and analyzing the legal provisions that regulate formal safeguards for public employees during administrative investigations, as outlined in the Federal Government Human Resources Law No. 49 of 2022 and its executive regulations issued by Cabinet Resolution No. 48 of 2023. The study also used a comparative approach whenever necessary, particularly by comparing with certain foreign legislations, including Egyptian and Algerian laws. The study concluded with several key findings, the most

(1) College of Law - University of Sharjah (Sharjah - U.A.E.)
saleh.abdouli84@gmail.com

(2) College of Law - University of Sharjah (Sharjah - U.A.E.)

notable of which is that the federal legislator did not explicitly require that the investigation be documented in writing or allow it to be conducted orally, whereas the Human Resources Law of the Emirate of Abu Dhabi Law No. 6 of 2016 explicitly stipulated that the investigation must be written, highlighting the importance of such documentation as legal proof for the involved parties. It also concluded with several recommendations, including: any presidential authority should not be allowed to combine the powers of accusation and investigation with the public employee regarding the charges against him. This violates the principles of neutrality during the investigation, as well as the necessity of explicit legislation to write investigation reports, in order to preserve the rights of all parties.

Keywords: Formal Guarantees, Referral for Investigation, Administrative Investigation, Impartiality of the Investigator, Competent Authority, Public Employee.