

## ضمانات تأديب الموظفين في القانون الإماراتي

م.د. ابو بكر أحمد عثمان

م.د. محمد سامي العسلي

كلية الحقوق/ جامعة الموصل

[Mohammad.alasali1@gmail.com](mailto:Mohammad.alasali1@gmail.com)

القبول: ٢٠٢٢/٥/١٢



الاستلام: ٢٠٢٢/٤/١٢

### مستخلص البحث

يهدف البحث إلى دراسة نظام التأديب المتبع في القانون الإماراتي من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة لسلطة الإدارة في فرض الجزاءات التأديبية ومدى توافر هذه النصوص على اليات كافية وحقيقية تحقق للموظف الامكانيات للدفاع عن نفسه ونفي التهمة والوقائع المنسوبة له. وتكمن أهمية البحث في أن الضمانات التأديبية تشكل الوسيلة التي تجعل من السلطة التأديبية منضبطة ومحددة بقيود وشروط تراعي حق الموظف في الدفاع عن نفسه وتحمي مبدأ المشروعية من أية تجاوزات قد ترتكبها السلطة المختصة بالتأديب الإداري. وقد تم تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث خصصنا المبحث الاول لدراسة ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق، وعالجنا في المبحث الثاني ضمانات التأديب في مرحلة فرض الجزاء، وخصصنا المبحث الثالث لدراسة الضمانات اللاحقة لقرار فرض الجزاء التأديبي. تظهر دراسة النظام التأديبي في القانون الاماراتي تكريسه للضمانات الاساسية للموظف التي تكفل له الحق في الدفاع عن نفسه في مواجهة التهمة المنسوبة له وان هذه الضمانات شاملة لمرحل التحقيق ومرحلة فرض الجزاء والمرحلة اللاحقة لفرض الجزاء، الا هذا النظام يحتاج الى النص على اسباب الطعن بالقرار الاداري وان يتولى قضاء اداري مستقل النظر في الطعون بفرض الجزاءات التأديبية على الموظف العام.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام؛ الضمانات؛ الجزاء التأديبي.



## Employee Disciplinary Guarantees in UAE Law

Dr. Mohammad S. Al-Asaly      Dr. Abu Bakir A. Othman

College of Law / University of Mosul

[Mohammad.alasali1@gmail.com](mailto:Mohammad.alasali1@gmail.com)

Received: 12/4/2022



Accepted: 12/5/2022

### Abstract

The research aims to study the disciplinary system under the UAE law by studying the legal texts regulating the authority of the administration in imposing disciplinary penalties and that these texts include sufficient and real mechanisms that enable the employee to defend himself and deny the accusation and the actions attributed to him. The importance of the research lies in the fact that disciplinary guarantees constitute how the disciplinary authority is disciplined and defined by restrictions and conditions that take into account the employee's right to defend himself and protect the principle of legality from any abuses that may be committed by the competent authority in administrative discipline. The research was divided into three sections. The first section is devoted to studying the disciplinary guarantees in the investigation stage. The second one discussed the disciplinary guarantees in the stage of imposing a penalty. The third section researched the guarantees after the decision to impose a disciplinary penalty. The study of the disciplinary system in the UAE law indicates the basic guarantees for the employee that guarantee him the right to defend himself against the accusation and that these guarantees include the stage of the investigation, imposing the penalty, and the subsequent stage of imposing the penalty, except that this system needs to stipulate the reasons for appealing the administrative decision and that an independent administrative judiciary considers appeals to impose disciplinary sanctions on a public employee.

**Keywords:** public employee; guarantees; disciplinary penalty.

Available online at <https://regs.mosuljournals.com/>, © 2020, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

## المقدمة

### التعريف بالبحث

تفرض التشريعات المنظمة للوظيفة العامة على الموظف العام عديد من الواجبات التي يتوجب عليه التقيد بها وعدم مخالفتها وذلك تحقيقاً لمصلحة المرفق العام، وقررت مجزأته تأديبياً في حالة مخالفته لتلك الواجبات.

وقد حرص المشرع والقضاء الإماراتي كلاهما على وضع نظام متكامل يعالج مراحل المسؤولية التأديبية جميعها ابتداءً من مرحلة التحقيق مروراً بفرض الجزاء من السلطة المختصة وانتهاءً بتحديد طرق الطعن والاعتراض على القرار الصادر بفرض الجزاء. ويظهر استعراض التشريع الإماراتي سواء في المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية ام لائحته التنفيذية الحرص على إحاطة السلطة التأديبية بمجموعة من الضمانات التي تضمن المحافظة على مبدأ المشروعية والوصول إلى تحقيق العدالة.

فقرر المشرع للموظف المحال للتحقيق حقه في الدفاع عن نفسه من خلال حضور التحقيق بنفسه ومواجهة ما ينسب له من مخالفات وما يقدم من ادلة والاطلاع على الأوراق والمستندات المتعلقة بالتحقيق، فضلاً عن لزوم ان تتم جميع إجراءات التحقيق بالشكل الكتابي ومن جهة تتوفر فيها الحدية. كما فرض المشرع يؤيده القضاء مجموعة من الشروط المتعلقة بفرض الجزاء، فأكد على الالتزام بشرعية الجزاء وعدم تعدده، وان لا يتجاوز شخص الموظف الذي ارتكب المخالفة وتضمنه للأسباب التي استندت اليها سلطة فرض الجزاء عند اصدار قرارها.

وحماية لمبدأ المشروعية قرر المشرع الإماراتي الحق في الاعتراض على قرار فرض الجزاء إما من خلال الاعتراض عليها أمام لجنة التظلمات ومن بعده أمام لجنة الاعتراضات أو من خلال الطعن القضائي امام القضاء العادي.

### أهمية البحث

في مقابل السلطة التقديرية التي تتمتع بها سلطة التأديب تشكل الضمانات التأديبية الوسيلة التي تجعل من تلك السلطة منضبطة ومحددة بقيود وشروط تراعي حق الموظف في الدفاع عن نفسه وتحمي مبدأ المشروعية من أية تجاوزات قد ترتكبها السلطة المختصة بالتأديب الإداري.

### أهداف البحث

الوصول إلى تقييم لنظام التأديب المتبع في القانون الإماراتي ومدى توفرها للضمانات التأديبية للموظف العام.

### مشكلة البحث

أدت التعديلات التشريعية العديدة التي ادخلها المشرع الإماراتي على نظام التأديبي الإداري وفي فترات متقاربة إلى ظهور عديد من الإشكالات التي تتعلق بإجراءات التحقيق المتبعة وفرض الجزاء وطرق التظلم والطعن القضائي.

### منهجية البحث

اتبعنا في دراستنا المنهج التحليلي والاستقرائي للنصوص القانونية والاحكام القضائية وراء الفقه في موضوع ضمانات التأديب الإداري.

**خطة البحث:** قسمنا خطة البحث على وفق الآتي:

المبحث الأول: ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق.

المبحث الثاني: ضمانات التأديب في مرحلة فرض الجزاء.

المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة لقرار فرض الجزاء التأديبي.

## المبحث الأول

### ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق

يعرف التحقيق التأديبي بأنه "أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات يقصد بها أساساً بيان ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى الموظف صحيحاً يوجب مؤاخذته، أم غير ذلك فلا جناح عليه، كما يهدف إلى بيان التكيف القانوني للفعل المنسوب للموظف" (عبدالهادي، ١٩٨٦، ٢٠٦).

وحيث أن هدف التحقيق هو التثبت من المخالفة المنسوبة للموظف وصولاً إلى أما إلى ادانته بما نسب إليه أو غلق التحقيق إذا لم يثبت تقصير الموظف، لذا فإنه يجب أن تتوفر للموظف المحال للتحقيق الضمانات كافة التي تجعله قادراً على اثبات براءته من ارتكاب المخالفة المنسوبة له. وهكذا فإن التشريعات المنظمة للوظيفة العامة ومنها التشريع الإماراتي استلزم أن يستوفي التحقيق مجموعة من الإجراءات، وهذه الإجراءات تهدف الوصول للحقيقة، والذي سيكون في صالح الإدارة والموظف على حد سواء، ويتمثل صالح الإدارة في ضبط المخالفة وتعقب الموظف المخطئ ومجازاته كغالبية لحسن انتظام وإطراد العمل في المرافق العامة (محمد، ١٩٦٠، ٤٤)، أما بالنسبة للموظف فإن هذه الإجراءات هي وسيلة الموظف لأثبات براءته من المخالفات المنسوبة إليه.

وتتحدد ضمانات التأديب الإداري على وفق ما قرره التشريع الإماراتي وما استقر عليه القضاء بحق الدفاع، والحق في المواجهة والاطلاع، والتحقيق الكتابي، وحيدة الجهة القائمة بالتحقيق. وسنستعرض هذه الضمانات في أربعة مطالب مستقلة.



## المطلب الأول

### ضمانة حق الدفاع

يعد حق الدفاع من حقوق الانسان الأساسية التي لا استثناء عليها، ففي كل حالة يكون الإنسان محلاً لاتهام سواء أكان جنائياً ام مدنياً ام تأديبياً يكون له الحق في تمكنه من نفي التهم الموجهة اليه واثبات براته.

وتحرص الدساتير والقوانين العادية نظراً لأهمية حق الدفاع على النص عليه صراحة وهذا ما فعله المشرع الإماراتي في المادة ٢٨ من الدستور الاتحادي والتي جاء فيها "المتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم الحق في ان يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه اثناء المحاكمة...". واكد الامر ذاته المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في المادة (٨١ ف ٤) والتي جاء فيها "وجوب تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه قبل توقيع أية جزاءات إدارية تأديبية عليه". ولغرض تحقيق حق الدفاع للموظف محل التحقيق يجب ان تتوفر مجموعة من المقومات والتي يمكن تحديدها بالآتي:

أولاً- **حق الموظف في حضور التحقيق بنفسه**: فقد نصت المادة (٨٠) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية على أنه للموظف "...الحق في حضور جلسات المحاكمة بنفسه...". ذلك أن عدم حضور الموظف للتحقيق يعني حرمانه من فرصة الدفاع عن نفسه واهدار لضمانة أساسية من الضمانات التي يوفرها له القانون، فضلاً عن ذلك فإن حضور الموظف للتحقيق بنفسه هو ليس حق للموظف فقط وإنما هو واجب عليه ولذا فمن حق سلطة التأديب أن تلزمه بالحضور إذا توصلت إلى ان المصلحة العامة تقتضي ذلك (كنعان، ٢٠٠٨، ٢٥٧٦). وقد عدت المحكمة الإدارية المصرية امتناع الموظف عن حضور التحقيق يعني أنه يتنازل عن ضمانة الدفاع عن نفسه مما يفتح المجال لسلطة التأديب لتوقيع الجزاء عليه مما توفر لديها من ادلة<sup>(١)</sup>.

وبموجب المادة ٩٦ من اللائحة التنفيذية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٢ للمرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية يتم استدعاء الموظف للتحقيق

امام لجنة المخالفات فإن لم يحظر بناء على الاخطار الأول يتم اخطاره بالحضور مرة ثانية وإذا استمر الموظف بعدم المثول أمام اللجنة بعد الاخطار الثاني، يجوز للجنة المخالفات التصرف في التحقيق في غيابه، وذلك بعد التحقق من علم الموظف المحال بالإخطار.

ثانياً- **تمكين الموظف من إبداء الدفاع عن نفسه:** وهذا الحق أكده المشرع الإماراتي ف جاء في المادة ٦ من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف قبل إجراء تحقيق كتابي معه تسمع فيها أقواله ويحقق دفاعه".

والموظف حر في اختيار طريقة دفاعه، فله ان يبدي دفاعه كتابة أو بصورة شفوية، كما ان له ان يجمع بين الطريقتين، وقد تعتمد طرق الاختيار على العرف الإداري المتبع في ذلك النظام التأديبي (بركات، ١٩٧٩، ٢٨٨)، إلا إذا وجد نص قانوني يلزم بأن يكون الدفاع مكتوباً وحتى في هذه الحالة لا يوجد ما يمنع من ان يبدي الموظف محل التحقيق ملاحظاته الشفوية مع ضرورة اثباتها في محضر التحقيق. والموظف حر في ابداء أقوله فله أن ينكر ارتكابه للمخالفات المنسوبة اليه وان يقدم الأدلة التي تثبت براته مما هو منسوب اليه.

ولم يبين المشرع الإماراتي موقفه من مسألة تحليف الموظف من عدمه إلا هناك إجماع في الفقه على عدم جواز تحليف اليمين للمتهم وفي حالة ما إذا تم تحليف الموظف محل التحقيق لليمين وترتب عليه فرض جزاء تأديبي فإنه يعد هذا الجزاء باطلاً لأنه لا يجوز الاعتداد بأقوال الموظف التي ادلاء بها تحت تأثير القسم (خليفة، ٢٠٠٣، ٩٢).

ثالثاً- **حق الموظف بتوكيل محامي:** وقد أكدت المادة (٨٠ ف ٢) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية بقولها " للموظف الحق بتوكيل من ينب عنه في تقديم دفاعه".



ونص المشرع في فرنسا في المادة الثانية من المرسوم رقم ٣١١ الصادر في ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على حق الموظف بطلب الاستعانة بمحامي للحضور معه امام هيئات التحقيق.

ويرتبط حق الموظف بتوكيل محامي ارتباطاً وثيقاً بحقه في الدفاع لإن التحقيق الإداري هو عملية تتضمن عديد من الإجراءات القانونية فضلاً عما يتم تقديمه من ادلة والإحاطة بهذه الإجراءات قد لا يتوفر لدى الموظف مما قد يترتب عليه معاقبة الموظف او مجازاته على الرغم من عدم ارتكابه لأية مخالفة (الحسيني، ١٩٧٨، ٢٤٤).

وقد انقسم الفقه الفرنسي بصدد حالة سكوت المشرع عن حق استعانة الموظف بمحامي، فذهب اتجاه إلى ان الموظف لا يستطيع الاستعانة بمحامي من دون نص يخوله هذا الحق، إلا ان الرأي الغالب والذي يؤيده القضاء يرى أن أنه في حالة غياب النصوص القانونية التي تجيز للموظف الاستعانة بمحام يمكن الرجوع الى النص العام الوارد في المادة (٦) من المرسوم الصادر في ١٠ نيسان/ ابريل ١٩٥٤ والتي تنص على أن المحامين يمارسون عملهم امام الهيئات القضائية والتأديبية من دون تصريح بذلك (محارب، ٢٠٠٩، ٣٣١).

والحقيقة أن حق الموظف في الاستعانة بمحامي للدفاع عنه في التحقيق الإداري يعد تطبيقاً للأصول العامة التي تنظم المحاكمات عموماً، إذ ان تمكين الموظف من الاستعانة بمحامي خلال مرحلة التحقيق من شأنه أن يساعده في ابداء أوجه دفاعه مما سيكون سبباً في اثبات براءاته من المخالفات المنسوبة اليه (عبدالعال، ١٩٩٩، ٣٣٠).

## المطلب الثاني حق المواجهة والاطلاع

يراد بحق المواجهة "إحاطة الموظف العام علماً بالتهمة المنسوبة إليه لكي يكون على معرفة كاملة بظروفها وبما يحقق له دفاعه بعدم ارتكاب التهمة وتبرئته منها" (عبدالسلام، ٢٠٠٤، ٥٠٢). إن إخطار الموظف المتهم بما هو منسوب إليه هو أقرب ما يكون إلى المنطق والعدالة، إذ لا يمكن للموظف أن يدافع عن نفسه بغير أن يحيط علماً بالتهمة المنسوبة إليه. ومواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه تعد من الضمانات الأساسية التي يجب توفرها في التحقيق، والحكمة من تقرير هذه الضمانة هي إحاطة الموظف بما هو منسوب إليه ليدلي بدفاعه، فضلاً عن إحاطته بالأدلة المختلفة التي يقوم عليها الاتهام من أجل أن يتمكن من تهيئة الدفاع عن نفسه في مواجهة الأدلة. ولا يكفي أن يحاط علماً بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما يجب فضلاً عن ذلك أن يعطى الموظف وقتاً كافياً ليعد دفاعه (أبو السعود، ١٩٩٨، ١٤٢).

أما حق الاطلاع فيراد به إحاطة الموظف علماً بجميع الأوراق التحقيقية التي تستخدم بوصفها أساساً لمحاكمته تأديبياً، والتي تكون مرتبطة بهذه المحاكمة والاطلاع يكون بطريقة سرية، ولا يجوز لمحامي الموظف الاطلاع على ملفه إلا إذا صرح له بذلك وبشرط أن يكون تدخله في الدعوى مقبولاً (محارب، ٢٠٠٩، ٣٢٧).

وقد نصت المادة ٩٧ ف٣،٤ من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي لسنة ٢٠٠٨ على حق الموظف من الاطلاع على جميع الأوراق، واعطائه المهلة لإعداد دفاعه. ونص المشرع الفرنسي على هذا الحق في قانون التوظيف الجديد الصادر في ١٢/٧/١٩٨٣. ولا يتم الاطلاع على الملف تلقائياً وإنما بناء على طلب الموظف صاحب الشأن ويستفيد من حق الاطلاع على الملف الموظفين جميعاً وكل من له علاقة أو رابطة إدارية مع الإدارة ومن ضمنهم الموظفين المعينين بصورة مؤقتة أو المتعاقدين مع الدولة، وتأكيداً لحق الاطلاع قض مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار إنهاء خدمة موظف لعدم تمكنه من الاطلاع على ملفه مسبقاً (محارب، ٢٠٠٩، ٣٢٩).



ويتوجب على السلطة المختصة بالتحقيق الإداري تمكين الموظف المحال للتحقيق من الاطلاع على أوراق التحقيق جميعها، واعطائه المهلة الكافية لإعداد مذكرة بدفاعه، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "يجب ان يحاط الموظف عمأ بالتهم الموجهة إليه -بشكل دقيق- على أن تترك الفرصة له بعد ذلك ليعد دفاعه، فلا يجوز أن يفاجئ الموظف بالتهم لأول مرة في جلسة المحاكمة، بل لا بد ان يعلن بها قبل الجلسة ليستعد"<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثالث

#### ضمانة التحقيق الكتابي

فيجب أن يتم التحقيق مع الموظف بصيغة كتابية وذلك بتدوين أقواله وإجراءات التحقيق كافة، ولأهمية شرط الكتابة تقرر أنظمة التأديب المختلفة وجوب التقيد به وهذا ما قرر المشرع الإماراتي في المادة (٨١ ف٤) من المرسوم بقانون لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية على وجوب إجراء تحقيق خطي مع الموظف المحال للتحقيق. والحكمة من اشتراط الكتابة للتحقيق ان في ذلك تمكين للكافة من الرجوع على وقائعه وملابساته في أي وقت لتكون حجة للموظف أو عليه، من دون خوف من النسيان او تجاهل ما تم في التحقيق، كما يؤدي التحقيق الكتابي إلى تسهيل وتيسير مهمة القاضي ي الرقابة على مدى مشروعية ما ينجم عن التحقيق (خليفة، ٢٠٠٣، ١٠٦).

وعلى الرغم من ان الأصل أن يتم التحقيق بصيغة مكتوبة بعده من المقومات الأساسية والشكليات الجوهرية للتحقيق بحيث يترتب بطلان القرار التأديبي الذي يصدر من دون مراعاة شرط الكتابة، إلا ثمة استثناء يجيز ان يكون التحقيق الإداري شفهيأ وهذا ينطبق على المخالفات التي تتطوي على جزاءات بسيطة وهذا ما فعله المشرع المصري تماماً بالنسبة للجزاءات التي لا يزيد نصاب الجزاء فيها عن الإنذار او الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام وذلك بالاكتماء بإجراء التحقيق شفهاأ مع الموظف، والحقيقة أن هذا الاستثناء ليس له ما يسوغه لأن الحكمة التي بينها في اشتراط التحقيق الكتابي هي نفسها بصرف النظر عن نوع الجزاء وجسامته.

وفي الامارات اجازت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية أن " يتولى الرئيس المباشر إجراء التحقيق المبدئي فيما يصل إلى علمه عن طريق الشكوى أو التدقيق أو غير ذلك بوجود مخالفة ارتكابها أحد موظفيه وكانت هذه المخالفة مما يحال بسببها إلى لجنة المخالفات، ويجوز أن يكون التحقيق المبدئي شفاهة....".

### المطلب الرابع

#### حيادة الجهة القائمة بالتحقيق

تعد مبادئ الحيادة من اهم الضمانات التي تتطلبها قواعد العدالة فلا بد من أن يطمئن المتهم إلى حيادة من يتولى محاكمته. وعلى الرغم من أهمية ضمانات حيادة الجهة القائمة بالتحقيق في مجال تأديب الموظفين، إلا ان ثمة صعوبة تظهر في تحديد مفهوم او معناه في هذا الصدد، ولعل السبب يعود إلى تباين أنظمة التأديب، وانعكاساً لهذا التباين تعددت مفاهيم الحيادة في المجال التأديبي وعلى وفق ما يأتي:

أولاً- ذهب البعض إلى ان هذا المفهوم لا وجود له في أنظمة التأديب الرئاسي وليس لصاحب الشأن سوى اتباع سبيل الطعن القضائي في القرار التأديبي الذي شابه الانحياز (كنعان، ٢٠٠٨، ٢٦٦).

ثانياً- بالنسبة للدول التي تتبع أنظمة مجالس التأديب فإن مفهوم الحيادة ينصرف إلى عدم جواز الجميع بين سلطة التحقيق والحكم في يد شخص واحد، ومن ثم لا يجوز أن يشترك في عضوية المجلس التأديبي من سبق له ان اشترك أو ابدى رأياً علنياً أو اظهر عدواً أو حقداً تجاه الموظف او كانت له فائدة أو مصلحة من نتيجة المسألة. وثمة مسألة أثرت بصدد حيادة مجالس التأديب تتعلق بمدى إمكانية تطبيق قواعد رد القاضي المنصوص عليها في قوانين الإجراءات المدنية في حالة سكوت المشرع عن هذا الأمر.

الحقيقة أن هذا المسألة أثرت في فرنسا فذهب بعض الفقه إلى اشتراط وجود نص صريح يجيز ذلك وبعبكسه لا يكون للموظف الحق في رد أحد من أعضاء



مجلس التأديب، كما أيد هذا الاتجاه مجلس الدولة ذاته فلم يعترف بحق الرد أمام مجلس التأديب إلا في الحالات المنصوص عليها ولأسباب التي يحدده النص (بركات، ١٩٧٩، ١٣١).

وبالنسبة للتشريع الإماراتي فإن سلطة فرض الجزاءات التأديبية وبعد أن كانت موزعة بين الرئيس الإداري ومجالس التأديب بموجب قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ الملغي، فإنها وبعد صدور المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة بشأن الموارد البشرية ٢٠٠٨ أصبحت على وفق ما قرره المادة ٨٢ من منه من اختصاص لجنة تسمى "لجنة المخالفات" والتي تتشكل بقرار من الوزير وتختص بتوقيع الجزاءات الإدارية -التأديبية- باستثناء جزاء الفصل من الخدمة بقرار من الوزير بناءً على توصية لجنة المخالفات، وتتعدّد لجنة المخالفات برئاسة مدير عام الوزارة أو الجهة الاتحادية أو من في حكمها وعدد من الأعضاء يحددهم قرار التشكيل، وواضح ان لجان المخالفات إنما هي في الحقيقة لجان إدارية بحتة أعطيت سلطة قضائية بما يضمن طلب رد أعضائها.

ويلحظ أن لجنة المخالفات تفتقد لعنصر الاستقلال ذلك أن تشكيلها يتم بقرار من الوزير أو رئيس الجهة الاتحادية، كما ان أعضائها جميعهم من العناصر الإدارية، لذا ندعو الى تعديل تشكيل لجنة المخالفات بما يضمن توفر ضمانة الحيده فيها. ثالثاً- بالنسبة للدول التي تتبع أنظمة المحاكم التأديبية فإن مفهوم الحيده أو تطبيقها لا يثير ثمة مشكلة لأن هذا المحاكم يفترض به أن تخضع لذات القواعد التي تخضع لها سائر المحاكم الأخرى مدنية كانت أم جزائية.

## المبحث الثاني

### ضمانات التأديب في مرحلة فرض الجزاء

على الرغم من المشرع قد جعل اختيار الجزاء التأديبي من بين الجزاءات التي خولها المشرع فرضها، إلا أن المشرع والقضاء كلاهما قد احاطا تلك السلطة بعدد من الضمانات التي يجب توفرها عند فرض الجزاء وتوقيعه على الموظف، ويترتب على عدم مراعاة السلطة المختصة بفرض الجزاء التأديبي فإن القرار التأديبي بتوقيع الجزاء يكون قابلاً للطعن فيه بدعوى عدم المشروعية او ما تسمى دعوى الإلغاء. ويظهر استعراض التشريع والقضاء الإماراتي أن ضمانات فرض الجزاء تتحدد بشرعية الجزاء التأديبي، وشخصية الجزاء، وعدم تعدد الجزاءات عن المخالفة الواحدة وتسبب قرار فرض الجزاء. وسنبحث هذه الضمانات في أربعة مطالب مستقلة.

### المطلب الأول

#### شرعية الجزاء التأديبي

يتحدد مبدأ الشرعية بالجزاء التأديبي بتقيد السلطة المختصة بفرض الجزاء بالجزاءات المحددة بنص القانون أو اللائحة، فلا يصار إلى توقيع جزاء لم يرد في نص قانوني أو لائحي وإلا أتم قرار فرض الجزاء بعد المشروعية، ويجب أيضاً مراعاة عنصر التناسب بين المخالفة والجزاء ذلك ان عدم التناسب بين درجة خطورة المخالفة والجزاء المفروض يعيب هذا الأخير بعده وجهاً من أوجه عدم المشروعية في تطبيق الجزاء (معوض، ٢٠٠٦، ٥٩).

وتظهر شرعية الجزاء التأديبي في مظاهر متعددة يمكننا أن نحصرها بما يأتي:  
أولاً- وجود قائمة محددة للجزاءات التأديبية: وذلك ضماناً لمصلحة الافراد وتحقيقاً للعدالة العقابية التي من مقتضياتها تنوع الجزاء حسب نوع المخالفة، ولذا يجب ان تلتزم سلطة التأديب بالجزاءات التي حدده المشرع مع مراعاة تدرجها مع جسامه المخالفة المنسوبة للموظف المحال للتحقيق، ولا يجوز توقيع جزاء لم يرد ضمن قائمة



الجزاءات التي نص عليها المشرع، واي جزاء يوقع على الموظف ولا يدخل ضمن الجزاءات المقررة قانوناً يوسم بعدم المشروعية التي توجب الحكم ببطلانه، فلا يجوز للسلطة التأديبية مجازاة الموظف بالحرمان من الإجازة الاعتيادية أو بتأخير اقدميته وذلك لعدم وجود مثل تلك الجزاءات ضمن الجزاءات المقررة قانوناً (النهري، ٢٠١١، ٥٠٩).

ثانياً - الالتزام بالحدود المقررة قانوناً: فلا يكفي لشرعية الجزاء أن تلتزم السلطة التأديبية بتوقيع أحد الجزاءات التي حددها المشرع، بل يجب ان تتقيد بمقدار العقوبة من دون زيادة أو نقصان، ومن تطبيقات القضاء الإداري بهذا الصدد ما قرره المحكمة الإدارية العليا المصرية من "أن المشرع وقد حدد عقوبة خفض درجة الموظف نظير ارتكابه ذنباً تأديبياً فإنه يجب أن يقتصر الخفض على الدرجة الأدنى مباشرة كما يجب أن الا يؤدي هذا الخفض إلى خفض الكادر الإداري، ومن ثم قررت المحكمة أن مجازاة الموظف بخفض درجته من الدرجة السادسة إلى الدرجة الثامنة يعيب الحكم"<sup>(٣)</sup>.

ومن تطبيقات القضاء الإماراتي بصدد الالتزام بالحدود المقرر للجزاء التأديبي ما جاء بحكم المحكمة الاتحادية العليا من أنه " في جميع الأحوال يتعين على سلطة التأديب التزام الحدود المقررة للجزاءات التأديبية من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، إذ ان الجزاء التأديبي شأنه شأن الجزاء الجنائي لا يوقع بغير نص"<sup>(٤)</sup>.

ثالثاً - عدم جواز فرض جزاء مقنع: يعرف الجزاء المقنع بأنه كل اجراء إداري تتخذه الإدارة وتبتغي من ورائه فرض جزاء تأديبي بحق الموظف، على الرغم من أن هذه الإجراءات الإدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة، ولكن الإدارة اتخذتها لمجازاة الموظف (شطناوي، ٢٠٠٣، ٥٣٧)؛ فالإدارة لا يجوز لها أن تختفي وراء سلطتها التقديرية في توقيع جزاء مقنع على الرغم من أنه يحمل في صريح عباراته أنه نقل للموظف إلى مكان آخر أو ندبه على وظيفة أخرى طالما ثبت ان مصدر القرار قد استهدف النكاية بالموظف ومجازاته عن واقعة معينة، ذلك أن هذا القرار يكون قد

تضمن جزاءً تأديبياً بحق الموظف بغير الطريق الذي حدده القانون كما أنها ليس من الجزاءات المقررة قانوناً لأن النقل والندب قرارات شرعت للمصلحة العامة وليس بهدف التتكيل بالموظفين (معوض، ٢٠٠٦، ٧٦).

وقد جاء في قرار للمحكمة الاتحادية العليا الإماراتية أن إذا كانت الجهة الإدارية تترخص في نقل الموظف نقلاً مكانياً أو نوعياً بما لها من سلطات تقديرية، تمكيناً لها من إدارة المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة، فإنها تلتزم بأن يتم ذلك في إطار القانون، والا يترتب على نقل الموظف سواء نقلاً مكانياً أو نوعياً، تنزيل في درجته الوظيفية التي يشغلها، او في مستواه الوظيفي، والا يشوب قرارها إساءة استعمال السلطة، ومؤدى ذلك أنه إذا صدر قرار النقل من دون ان تلتزم الجهة الإدارية بأحكام القانون، او يترتب عليه تنزيل لدرجة الموظف او مستواه الوظيفي، او شابه إساءة استعمال السلطة، بأن كان القصد من ورائه مجرد التتكيل والتشفي، كان القرار مخالفاً للقانون، مما يصمه بعد المشروعية.....<sup>(٥)</sup>.

### المطلب الثاني

#### شخصية الجزاء

يقصد بمبدأ شخصية الجزاء التأديبي أن تقتصر مسؤولية الموظف عن الإخلال بواجباته الوظيفية التي انيط القيام بها، أو الخروج على مقتضياتها وعدم مسؤوليته عما سواها، وعدم مسؤوليته عن أخطاء غيره ويجد هذا المبدأ أساسه في كونه نتيجة حتمية ومنطقية لتطبيق مبدأ شرعية الجزاء (النهري، ١٩٩٧، ٩٦).

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية مبدأ شخصية العقوبة بأن المسؤولية التأديبية شخصية، وان العقوبة شخصية، وان ذلك يعد مبدأ عاماً يجد مدلوله في الشرائع السماوية وفي أحكام الدستور والقانون، وبأن الخطأ لا يفترض حدوثه، فلا يجوز مسألة الموظف نتيجة حدوث خسارة اصابته أحد المشروعات العامة ما لم يثبت في حق هذا الموظف خطأ او إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان وشخص من تسبب به<sup>(٦)</sup>.



ويعد مبدأ شخصية الجزاء قاعدة عامة ولا يوجد عليها إلا استثناء واحد في التشريع المصري وارد في المادة (٢٧٨ف٢) من قانون العاملين، والمادة (٦٥) من المرسوم بقانون لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية الاتحادي والتي قررت أن الموظف لا يعفى من الجزاء استناداً على أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا اثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من هذا الرئيس على الرغم من تنبيه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر وحده، والمشرع ابتغى بهذا الاستثناء التوفيق بين اعتبارات واجب الطاعة وبين المسؤولية الإدارية (عفيفي، ١٩٧٦، ١٨٤).

ويذهب جانب من الفقه إلى أن مبدأ شخصية الجزاء التأديبي غير متحقق بصورة كاملة في قوائم الجزاءات والعقوبات المقررة على الموظف العام، إذ أن هذه العقوبات كافة تأخذ بمبدأ الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة، مع ان هذا المرتب في معظم الأحيان يكون المورد الرئيسي لأسرة الموظف، لاسيما في الدول النامية التي تتضاءل فيها الدخل خارج نطاق العمل، الأمر الذي يؤدي إلى امتداد أثر العقوبة إلى أسرة الموظف، فهم الذين يحملون العبء الحقيقي لهذا الجزاء، مما يجرد الجزاء التأديبي من طابعه الشخصي (الطماوي، د.ت، ٣٦٣).

ونحن نرى أن هناك فرق بين شخصية الجزاء بمعنى فرضه على من ارتكب المخالفة فقط من دون غيره من الأشخاص وبين امتداد أثره إلى أشخاص آخرين غير الموظف، فتأثر اشخاص آخرين غير الموظف مثل افراد اسرته بالجزاء مسألة متحققة في أنواع الجزاءات المختلفة سواء منها المدنية أم الجزائية أم التأديبية وهي لا تقدر بتحقق قاعد شخصية الجزاء للاختلاف الذي اوضحناه.

### المطلب الثالث

#### عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة

يقصد بعدم تعدد الجزاء التأديبي ألا يعاقب الموظف مرتين على الفعل المكون للجريمة بجزأين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو بجزأين لم يقض باعتبار أحدهما تابعاً للآخر، ويقصد بالتعدد ان تكون الجزاءات من طبيعة واحدة (عبدالبر، ١٩٩٤، ٢٣٦).

وللتعمق في قاعدة عدم تعدد الجزاءات التأديبية فإننا نورد الملاحظات الآتية: أولاً- يلزم لإعمال قاعدة عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة ذاتها أن نكون بصدد الأفعال عينها التي تم مجازاة الموظف عنها من في وقت سابق، لذا فإنه إذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع الجزاء التأديبي، فإن الباب يفتح للسلطة التأديبية المختصة لتوقيع جزاء جديد على الموظف مرتكب المخالفة، ومن تطبيقات هذه الحالة المخالفة المستمرة بطبيعتها، فإن استمرار الموظف في المخالفة التي جوزي بسببها يسوغ مجازته مجدداً وذلك لان هذا هو الأصل المسلم به بالنسبة للجرائم المستمرة، فضلاً عن أن حالة الاستمرار تفرض التشدد مع الموظف المستمر بارتكاب المخالفة<sup>(٧)</sup>.

٢. إذا خضع الفعل الذي ارتكابه الموظف لأكثر من تكييف قانوني طبقاً لأنظمة قانونية مختلفة، فإنه يجعل الموظف خاضعاً لأكثر من جزاء طبقاً لكل نظام بما فيها الجزاء التأديبي، وعلى ذلك يمكن ان يشكل فعل الموظف جريمة جنائية يعاقب عليها بموجب أحكام قانون العقوبات ويمكن أيضاً أن يشكل هذا الفعل نفسه مخالفة تأديبية توجب مجازاته تأديبياً.

٣. أن المشرع قد يضيف إلى الجزاء التأديبي الأصلي بعض العقوبات ذات الطابع التكميلي او التبعية، ولا يعد ذلك تعدد للجزاء عن المخالفة الواحدة، مثال ذلك حرمان الموظف من الترقية خلال فترة حدده المشرع بوصفها مانع من موانع الترقية.



ولأهمية ضمانة عدم تعدد الجزاء عن المخالفة الواحدة فإن المشرع الإماراتي أكده بصورة صريحة في المادة (٣ف/٨١) من المرسوم بقانون لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية الاتحادي بأنه "لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو ان يفرض عليه أكثر من جزاء".

### المطلب الرابع

#### تسبب القرار التأديبي

يقصد بتسبب القرار التأديبي القرار الذي يتضمن في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره (شطناوي، ١٩٩٥، ٣٩١). ويعد تسبب القرار التأديبي من أهم الضمانات للموظف العام إذ يبعث في نفسه الطمأنينة، ويسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار التأديبي بفرض الجزاء (محارب، ٢٠٠٩، ٣٣٧).

والتسبب يمثل ركن الشكل في القرار التأديبي ومن ثم فهو مستقل عن ركن السبب، وشكلية التسبب للقرار التأديبي إنما هي مقررة لمصلحة الموظف الذي يصدر بحقه قرار فرض الجزاء فهي من الاشكال الجوهرية للقرار التأديبي فيؤدي عدم التزام سلطة التأديب بها إلى وصمه بعدم المشروعية التي تكون سبباً للحكم ببطلانه، فضلاً عن ذلك يسهم التسبب في تسهيل مهمة الموظف في الدفاع عن حقوقه، فيكمل التسبب ضمانة المواجهة، ومن ثم فإن براءة الموظف من خلال معرفته للوقائع والأسباب التي يمكن أن ينازع فيها، وأخيراً فإن التسبب يتضمن في الغالب الرد على ما يبيده الموظف المتهم من اوجه الدفاع (كنعان، ١٩٩٢، ١٣٤).

ونظراً لأهمية تسبب القرار التأديبي نجد ان المشرع في عديد من الدول ذهب إلى النص عليه صراحة خلافاً للأصل العام الذي يقضي بعد بأن الإدارة غير ملزمة بتسبب ما تصدره من قرارات، وهذا فعله المشرع في قوانين التوظيف المتعاقبة ومنها القانون الجديد رقم ٦٣٤ الصادر في ١٢/٧/١٩٨٣ إذ اشترط أن يكون رأي مجلس التأديب والقرار الصادر بفرض الجزاء مسببين.

وفي مصر نصت المادة (٧٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أنه "يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً". وفي الإمارات نصت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في المادة (٩٨/ف٤) على وجوب التسبب للقرار التأديبي فقررت بأنه ".... على ان يكون القرار مسبباً ومتناسباً مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال للتحقيق...".

ويذهب القضاء الإداري إلى ان اشتراط تسبب القرار التأديبي أمرٌ تمليه المبادئ القانونية العامة ولا يحتاج إلى نص تشريعي (بطيخ، ١٩٩٩، ٣٢٤)، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسببه إلا إذا نص القانون على ذلك، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك - وهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً - يجب أن يكون مسبباً"<sup>(٨)</sup>.

ويرى بعض الفقهاء (عبدالسلام، ٢٠٠٤، ٥٧٧) أنه يشترط ليحقق التسبب أهدافه توافر الشروط الآتية:

- (١) أن يقوم التسبب على مقتضيات وقواعد أساسية تتمثل أساسا في الالتزام بعرض وقائع الدعوى كاملة وواضحة ودون خطأ أو تحريف.
- (٢) استخلاص الأمر الصحيح من وقائع الدعوى وتقديره بما يؤدي إلى تكييف الدعوى تكييفا سليما.
- (٣) وجود تناسق تام بين الحكم وأسبابه.
- (٤) أن يكون الحكم مستخلصا منطقيا من كافة وقائع الدعوى كاملة.
- (٥) أن يكون التسبب في صلب القرار التأديبي، حتى يخرج هذا القرار بذاته حاملا كل أسبابه.
- (٦) أن يكون التسبب كافياً وناهماً للجهالة وخالياً من الغموض والإبهام.

### المبحث الثالث

#### الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

يقصد بهذه الضمانات ما يقرر قانوناً للموظف عقب صدور القرار التأديبي بشأنه من إجراءات إدارية أو قضائية الهدف منها مراجعة مضمون هذا القرار التأديبي أو الطعن فيه بأي وجه من الوجوه. وعلى الرغم من أن هذه الضمانات لا تتعلق بمرحلة التحقيق في ذاتها، فإن لها من الأهمية الفائقة ما يجعلها سبباً في غاية الأهمية لاستدراك أي عيوب قد تشوب هذه المرحلة.

ويكفي دليلاً على أهمية هذه الضمانات أن منها ما يتضمن رفع الأمر إلى القضاء، الذي يفترض فيه من الحيطة والخبرة والنزاهة ما يكفي لحماية الموظف المحال للمحاكمة التأديبية من أي غمط لحقوقه. وتنقسم هذه الضمانات إلى نوعين هما التظلم الإداري، والطعن القضائي وسنخصص لكل منهما مطلباً مستقلاً.

#### المطلب الأول

##### التظلم الإداري

يقصد بالتظلم الإداري أن يتقدم صاحب الشأن بالتماس لجهة إصدار القرار الإداري بغرض إعادة النظر فيه إما بالسحب أو التعديل أو الاستبدال بأخر بحسبه ما تملكه من صلاحيات في هذا الشأن (حسين، ١٩٩٩، ٥٠). ويطلق بعض الفقهاء (الطماوي، د.ت، ٢٤) على هذا التظلم مصطلح "التظلم الولائي" تأسيساً على أن هذا التظلم إنما يطرح على ذات الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه أو على جهاتها الإدارية، ومن ثم فإن اختصاص هذه الجهة أو تلك بفحص التظلم والبت فيه إنما ينطلق من سلطاتها الولائية.

والهدف من هذا التظلم هو مراجعة الجهة الإدارية لقرارها التأديبي وتنقيته من أي عيوب تعتريه أو حتى سحبه كلية إن كان به من العيوب الجسيمة ما يستعصي على الإصلاح.

والتظلم الإداري إن أحسنت الجهة الإدارية التعامل معه ولم يأخذها في شأنه الاستكبار أو الإصرار على الخطأ يعد من الوسائل الفعالة التي تضمن سلامة

القرارات الإدارية وذلك بمراجعتها بمعرفة جهة الإدارة مصدرة القرار أو جهاتها الرئاسية، ومن ثم تنقية هذه القرارات من كافة شوائب مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه، كما تؤدي نظرية التظلم الإداري إن أحسن تطبيقها إلى تخفيف العبء عن كاهل مجلس الدولة، وذلك بجل المنازعة الإدارية في مهدها، كما تؤدي إلى تكريس معاني الشفافية واحترام القانون لدى الجهات الإدارية (عبدالسلام، ٢٠٠٤، ص ٥٨٨).

وقد أولى المشرع الاتحادي في دولة الإمارات أهمية خاصة للتظلم من قرارات فرض الجزاءات التأديبية فخصص المواد (٩٥-١٠٠) من المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية والمواد (١٠٧-١١٧) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون لبيان تشكيل واختصاصات وشروط التظلم من القرارات الصادرة عن لجنة المخالفات المتعلقة بالجزاءات التأديبية؛ فتتشكل لجنة التظلمات في كل وزارة بقرار من الوزير المختص وتسمى "لجنة التظلمات"، تختص بالنظر في التظلمات من الجزاءات التأديبية، وتتكون اللجنة من عدد من الأعضاء، بشرط الا يكون من بينهم عضواً في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها.

ويجوز للموظف أن يتقدم بتظلم خطي إلى "لجنة التظلمات" ضد الجزاء التأديبي الذي قرره لجنة المخالفات خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بقرار الجزاء. وتتحدد ولاية لجنة التظلمات في الاطلاع على ملف التحقيق وسماع اقوال الموظف عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع الى لجنة المخالفات لاستيفاء جانب أو نقص معين في التحقيق وإعادته إليها، واستكمال بحث التظلم وإصدار قرارها بشأنه بما يأتي:

- أ. رفض التظلم.
- ب. قبول التظلم وتعديل الجزاء.
- ج. قبول التظلم وإلغاء الجزاء.

وفي كل الأحوال لا يجوز أن يضار التظلم من تظلمه، فلا يجوز للجنة التظلمات تعديل الجزاء بفرض جزاء اشد من الجزاء التظلم منه. واجاز القانون



الاعتراض على القرار الصادر من لجنة التظلمات أمام لجنة أخرى تسمى "لجنة الاعتراضات" باستثناء جزائي الإنذار ولفت النظر الكتابين. ويقوم الموظف بتقديم اعتراض خطي أما لجنة الاعتراضات خلال مدة أقصاها ثلاثة اسابيع من تاريخ إبلاغه بقرار لجنة التظلمات والا اعتبر قرار لجن التظلمات قطعيا.

ويجب على لجنة الاعتراضات النظر في الاعتراض المقدم خلال ٣٠ يوم عمل من تاريخ تقديم الاعتراض والاطلاع المستندات كافة ولها استدعاء من تشاء من موظفي جهة العمل لسماع اقوالهم وسماع افادة الموظف المعترض. وتملك لجنة الاعتراضات اصدار ما يأتي:

- أ. إقرار ما ورد بقرار لجن التظلمات.
- ب. تعديل قرار لجنة التظلمات بتخفيض الجزاء.
- ج. إعادة القرار جهة عمل الموظف لإعادة النظر في القرار.
- د. إلغاء القرار أو حفظه لعدم كفاية الأدلة.

ولا يجوز أن يؤثر الالتجاء إلى لجنة الاعتراض بالسلب على شخص الموظف المعترض، او وضعه الوظيفي أو تقييد او تحديد أو المساس بأية حقوق يتمتع بها (شهادة، ٢٠١١، ٢٧٢). ويلحظ أن التظلم في القانون الإماراتي يخرج المعنى المحدد للتظلم الإداري بكونه طلب يقدم لذات الجهة الإدارية التي أصدرت قرار فرض العقوبة أو إلى جهة رئاسية لها، ليقترب من معنى الطعن أمام جهة إدارية ذات اختصاص قضائي.

### المطلب الثاني

#### الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

يقصد بالطعن القضائي طرح القرار التأديبي على جهة قضائية متخصصة من خلال دعوى قضائية يقيمها الموظف الصادر في حقه القرار التأديبي ويطعن من خلال هذه الدعوى في القرار بالإلغاء أمام المحكمة المختصة. وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعد أفضل وأنجح أنواع الرقابة على هذه الأعمال وأهم الضمانات

اللاحقة على صدور القرار أو الحكم التأديبي، والضمانة المثلى والنهائية للموظف العام تجاه الإدارة<sup>(٣)</sup>.

وبموجب المادة ٨٣ من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ الملغي فإن الطعن القضائي ضد قرار فرض الجزاء التأديبي كان يتم أمام المحكمة الاتحادية العليا إذا كانت المادة المذكورة تنص على أن "يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب اجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً".

أما بعد صدور المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية فإنه لم ينص على مسألة الطعن القضائي إنما نص على أن قرارات لجنة المخالفات بفرض الجزاء يتم الطعن أمام لجنة التظلمات والقرار الصادر من هذه الأخيرة يكون قابلاً للطعن أمام لجنة الاعتراضات.

ومع ذلك فإن سلوك طريق الطعن القضائي يبقى مفتوحاً استناداً إلى المادة (٣) من القانون الاتحادي الخاص بالمحاكم الاتحادية رقم ٦ لسنة ١٩٨٧ والذي اعطى للمحاكم الاتحادية الابتدائية اختصاص النظر في جميع المنازعات الإدارية بين الإدارة والافراد وهذا النص يشمل القرارات التأديبية الصادرة بتوقيع الجزاء التأديبي، ويجب على الموظف تقديم الطعن أمام المحكمة الابتدائية خلال ٦٠ يوماً ويكون قرارها قابلاً للطعن أمام محكمة الاستئناف الاتحادية، وقرار هذه الأخيرة قابلاً للطعن بالنقض أمام المحكمة الاتحادية العليا.

ونحن نرى أن الأسلوب الافضل بالنسبة للرقابة القضائية على القرارات التأديبية يكون من خلال إنشاء قضاء إداري متخصص يتولى هذه المهمة بدلاً من انشاء لجان للتظلم وأخرى للاعتراض، او إعطاء الحق باللجوء للقضاء العادي. وندعو المشرع إلى تضمين المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية نصاً يقرر حق الموظف بالطعن قضائياً بقرار فرض الجزاء التأديبي باعتبار أن الطعن القضائي هو من حقوق الدفاع الاصلية.



ونذكر أخيراً وكما هو مستقر فإن أسباب الطعن بقرار فرض الجزاء تتحدد بخمسة وهي:

١. عيب الاختصاص.
٢. عيب الشكل.
٣. عيب المحل.
٤. عيب السبب.
٥. عيب الانحراف في استعمال السلطة.

إلا أن المشرع الإماراتي سواء في المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية أم في اللائحة التنفيذية له لم يم ينص على أسباب الطعن بعدم مشروعية قرار فرض الجزاء، وندعو المشرع إلى تعديل المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية بالنص على أسباب الطعن في قرار فرض الجزاء التأديبي.

### الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع ضمانات التأديب الإداري في القانون الإماراتي، فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نعرضها على الوجه الآتي:

### أولاً- النتائج:

١. نص المشرع الإماراتي في قانون المرسوم بقانون ولائحته التنفيذية على أنه لا يجوز أن يفرض أية جزاءات إدارية على الموظف إلا بعد اجراء تحقيق كتابي خطي معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع اقواله ودفاعه.
٢. اناط المشرع الإماراتي سلطة فرض الجزاء بهيئة تسمى لجنة المخالفات تشكل بقرار من الوزير وهي هيئة إدارية بحتة لا تتضمن اية عناصر قضائية، او ممثلين عن الموظفين.

٣. أكد القضاء الإماراتي أن على سلطة التأديب التزام الحدود المقررة للجزاء التأديبية من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، إذ ان الجزاء التأديبي شأنه شأن الجزاء الجنائي لا يوقع بغير نص.
٤. أكد المشرع الإماراتي على أنه لا يجوز معاقبة الموظف على ذات الفعل أو المخالفة أكثر من مرة أو ان يفرض عليه أكثر من جزاء.
٥. أوجب المشرع الإماراتي على أنه يجب أن يكون قرار فرض الجزاء التأديبي مسبباً ومتناسباً مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المحال للتحقيق.
٦. جعل المشرع الإماراتي القرار الصادر عن لجنة المخالفات قابلاً للطعن أمام لجنة تسمى بلجنة التظلمات وقرار هذه الأخيرة يكون قابلاً للطعن أمام لجنة تسمى بلجنة الاعتراضات.

#### ثانياً- التوصيات:

١. ندعو المشرع إلى تعديل المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية بالنص على أسباب الطعن في قرار فرض الجزاء التأديبي.
٢. ندعو المشرع إلى تضمين المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية نصاً يقرر حق الموظف بالطعن قضائياً بقرار فرض الجزاء التأديبي باعتبار أن الطعن القضائي هو من حقوق الدفاع الاصلية.
٣. ندعو الى تعديل تشكيل لجنة المخالفات بما يضمن توفر ضمانه الحيدة فيها، وذلك بتضمينها لعناصر قضائية إلى جانب العناصر الإدارية
٤. ندعو المشرع إلى جعل الطعن أمام لجنة التظلمات شاملاً للجزاءات التأديبية جميعها وعدم استثناء جزاءي لفت النظر والانذار الكتابيين.
٥. ندعو المشرع الإماراتي إلى انشاء قضاء إداري متخصص في النظر بالطعون على التي تقدم ضد القرارات التأديبية بدلاً من تخيير الموظف باللجوء إلى لجان التظلم أو القضاء العادي.



الهوامش

- (١) المحكمة الإدارية العليا في جلسة ١٢ أبريل سنة ١٩٨٠ في الطعن رقم ٨٧ لسنة ٢١ قضائية، (النهري، ٢٠١١، ٤٩٨).
- (٢) حكم محكمة القضاء الإداري - س ٧ ص ٣٢٥ بند ٢١٢ (شحادة، ٢٠١١).
- (٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٠٢، السنة ١٠ ق جلسة ١٥/٥/١٩٦٥ (معوذ، ٢٠٠٦، ٧٤).
- (٤) الطعن رقمي ١٦٠، ١٤٧ لسنة ٢٠٠٨، جلسة يوم الاحد الموافق ١٥/٦/٢٠٠٨.
- (٥) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٠٣ لسنة ٢٠٠٨، جلسة يوم ٢/٣/٢٠٠٩.
- (٦) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٧٧ لسنة ٩ ق، جلسة ١٤/١١/١٩٦٤.
- (٧) المحكمة الإدارية العليا في جلسة ٢١ سبتمبر سنة ١٩٦٠ في الطعن رقم (١) لسنة (٦) قضائية (النهري، ٢٠١١، ٥١٦).
- (٨) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٤٣ لسنة ٢١ ق، جلسة ٢٤/٤/٢٩٦٨.

المصادر

- أبو السعود، د. م. (١٩٩٨). *نظرية التأديب في الوظيفة العامة Disciplinary Theory in Public Office*.
- بركات، ع. ف. (١٩٧٩). *السلطة التأديبية. Disciplinary Authority* دار النهضة العربية.
- بطيخ د. ر. م. (١٩٩٩). *المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والنظام العام فقهاً وقضاء Disciplinary Responsibility of Government Workers and Public*
- Order in Jurisprudence and Judiciary*. دار النهضة العربية.
- حسين، ح. إ. (١٩٩٩). *التظلم الإداري وكيف يسهم في تحقيق العدل الإداري بالنسبة للعاملين المدنيين في الدولة Administrative Grievance and How it Contributes to Achieving Administrative Justice for Civil Servants in the State*.
- مجلة هيئة قضايا الدولة، ٣٤ (٣).
- الحسيني، د. س. ح. (١٩٧٨). *ضمانات الدفاع Defense Guarantees*. مجلة الحقوق والشريعة، ١.
- خليفة، ع. ع. (٢٠٠٣). *الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة Disciplinary Guarantees in Public Office*. دار الفكر الجامعي.
- شحادة، د. م. م. (٢٠١١). *الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة Public job in*

*.the United Arab Emirates*

شطناوي، د. ع. خ. (١٩٩٥). تسبب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن *Causing administrative Decisions in France and Jordan*. مجلة سلسلة العلوم الاجتماعية، ٢٢ (٦).

شطناوي، د. ع. خ. (٢٠٠٣). *The Concise in Administrative Law*. الوجيز في القانون الإداري. دار وائل.

الطماوي د. س. (د.ت). القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - *Administrative Judiciary - Annulment Judiciary*. دار الفكر العربي.

عبدالبر، ع. ع. (١٩٩٤). الأحكام نوات المبادئ في التأديب والتعليقات عليها *Judgments that Have Principles of Discipline and Thereon Comments*. دار النهضة العربية.

عبدالسلام، د. ع. (٢٠٠٤). تأديب الموظف العام في مصر *Disciplining a Public Servant in Egypt*. دار النهضة العربية.

عبدالعال، د. ث. (١٩٩٩). إجراءات المسألة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات *Procedures for the Disciplinary Issue and its Guarantees for the University Faculty Members*.

عبدالهادي، د. م. (١٩٨٦). الشريعة الإجرائية في التأديب *Procedural law in Discipline*.

عفيفي، د. م. (١٩٧٦). فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها *Philosophy of Disciplinary Punishment and its Objectives*. رسالة دكتوراه غير منشورة.

كنعان، د. ن. (٢٠٠٨). النظام التأديبي في الوظيفة العامة *Disciplinary System in the Public Service*. إثراء للنشر والتوزيع.

كنعان، د. ن. س. (١٩٩٢). تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب *Causing the Disciplinary Decision as a Basic Guarantee of the Disciplinary*.

*Job Discipline*. مجلة سلسلة العلوم الإنسانية، ٧ (٦).

محارب، د. ع. ج. (٢٠٠٩). التأديب الإداري في الوظيفة العامة *Administrative Discipline in Public Service*. دار المطبوعات الجامعية.

محمد، د. م. ح. (١٩٦٠). القانون التأديبي للموظف العام ورقابيته القضائية *The Disciplinary*.

*.Law for Public Servants and Judicial Oversight*

معوض، د. ف. م. (٢٠٠٦). تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون

*Disciplining the Public Servant in Islamic Jurisprudence and*

*Positive Law*. دار الجامعة الجديدة للنشر.

النهري، د. م. م. (١٩٩٧). قواعد وإجراءات التأديب الإداري *Administrative Disciplinary*

*Rules and Procedures*. دار النهضة العربية.

النهري، د. م. م. (٢٠١١). مبادئ القانون الإداري في دولة الإمارات العربية

*Principles of Administrative Law in the United Arab Emirates* المتحدة