

جامعة قطر

كلية القانون

التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية

في القانون القطري

إعداد

نجوى رمضان إبراهيم عوض

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2019م/1441هـ

©2019. نجوى رمضان إبراهيم عوض. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ة نجوى رمضان محمود إبراهيم عوض ، بتاريخ 2019/9/3، ووُفِّقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه .وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

الاسم : الأستاذ الدكتور محمد فوزي .

المشرف على الرسالة

الاسم : الدكتور إسلام شيحا ، أستاذ القانون العام المساعد بكلية القانون جامعة قطر.

مناقش

الاسم : الدكتور أحمد سيد محمود .

مناقش

الاسم : الأستاذ أنس أرناؤوط ، الخبير القانوني بوزارة العدل .

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

نجوى رمضان إبراهيم عوض، ماجستير في القانون العام:

2019 /9.

العنوان: التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية

في القانون القطري

المشرف على الرسالة: الأستاذ الدكتور محمد فوزي .

يعد التحقيق الإداري وبحق - وما ينبثق عنه من ضمانات مرتبطة - من أهم ضمانات المساءلة التأديبية، التي تسبق اتخاذ الجزاء التأديبي تجاه الموظف العام، وقد تناولت هذه الرسالة موضوع التحقيق الإداري كضمانة لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري من خلال دراسة وصفية تحليلية لماهية التحقيق الإداري (مفهومه وأهميته، وعناصره ، وأساسه القانوني) ثم تناولنا في الفصل الأول، إجراءات التحقيق الإداري ومباشرته من حيث، السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق وأسباب الإحالة، والإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق، فضلا عن السلطة المختصة بالتحقيق الإداري وكيفية التصرف في التحقيق .

بينما تناولنا في الفصل الثاني ضمانات الموظف في التحقيق الإداري، سواء الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق، كتابة التحقيق، الدرجة الوظيفية للمحقق) والضمانات الموضوعية (المواجهة، وحق الدفاع، وحياد المحقق) بشكل تفصيلي، وبيان الآثار المترتبة على إهدارها، وإيضاح موقف القضاء الإداري، والسوابق القضائية الثابتة في هذا الشأن، فضلا عن رأي الفقه واتجاه الباحثة في كل ما سبق، وقد توصلت الباحثة إلى جملة من النتائج، والتوصيات التي تأمل أن يضعها المشرع عين الاعتبار.

شكر وتقدير

اللهم لك الحمد حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، ملء السموات وملء الأرض، وملء ما شئت من شيء بعد، أهل الثناء والمجد والحمد، أما بعد،

أتوجه بالشكر إلى المشرف الرئيسي على هذا البحث أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور: **محمد فوزي نويجي** ، الذي له الفضل - بعد الله تعالى - على البحث والباحث منذ كان الموضوع عنواناً وفكرة إلى أن صار رسالةً وبحثاً. فله مني الشكر كله والتقدير والعرفان.

وأتوجه بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذتي الفضلاء في كلية القانون جامعة قطر، الذين لم يألوا جهداً في توجيهي، وإجابتي لكافة تساؤلاتي واستفساراتي.

وأقدم بشكري الجزيل في هذا اليوم إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة وأعضاء لتفضلهم علي بقبول مناقشتي ، سائلةً الله الكريم أن يثيبهم عني خيراً.

كما أشكر جميع الأخوة القائمين على مكتبة كلية القانون، كما أشكر كل من ساعدني وأعانني على إنجاز هذا البحث، وإن لم يسعف المقام لذكرهم، فهم أهل للفضل والخير والشكر.

الإهداء (اختياري)

إلى وطني الغالي قطر، أميراً وحكومةً وشعباً.

إلى والدي ووالدتي العزيزين .

إلى زوجي الغالي رفيق دربي، ومصدر دعمي وتشجيعي.

إلى أبنائي فلذات كبدي...،

إلى حملة مشعل العلم.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير.....	ث
الإهداء.....	ج
فهرس المحتويات.....	ح
مقدمة.....	1
مبحث تمهيدي : ماهية التحقيق الإداري.....	6
المطلب الأول : مفهوم التحقيق الإداري وأهميته.....	6
الفرع الأول : مفهوم التحقيق الإداري.....	6
الفرع الثاني : أهمية التحقيق الإداري.....	10
المطلب الثاني : عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني.....	12
الفرع الأول : عناصر التحقيق الإداري.....	12
الفرع الثاني : أساس التحقيق الإداري.....	15
الفصل الأول : إجراءات التحقيق الإداري ومباشرة.....	17
المبحث الأول : إجراءات التحقيق الإداري.....	18
المطلب الأول : ماهية الإحالة إلى التحقيق الإداري.....	18
المطلب الثاني : السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري.....	20
الفرع الأول : السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري في حالة النقل أو الإعارة.....	23
الفرع الثاني : السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري في حالة الندب.....	29
الفرع الثالث : مدى إمكانية الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق.....	30

31	المطلب الثالث : أسباب الإحالة إلى التحقيق
33	الفرع الأول : الخروج عن الواجبات الوظيفية
40	الفرع الثاني : الاتيان بأعمال محظورة
46	المطلب الرابع : الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق.....
47	الفرع الأول : ماهية الوقف الاحتياطي عن العمل
51	الفرع الثاني : ضوابط الوقف الاحتياطي عن العمل في القانون القطري
61	الفرع الثالث : الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي عن العمل
67	المبحث الثاني : مباشرة التحقيق تجاه الموظف
68	المطلب الأول : السلطة المختصة بالتحقيق الإداري
70	المطلب الثاني سلطات المحقق الإداري
74	المطلب الثالث : التصرف في التحقيق
75	الفرع الأول : حفظ التحقيق
83	الفرع الثاني : توقيع العقوبة التأديبية على المخالف
84	الفرع الثالث : الإحالة إلى الهيئة التأديبية
91	الفرع الرابع : الإحالة إلى النيابة العامة
92	الفصل الثاني : ضمانات الموظف في التحقيق الإداري
94	المبحث الأول : الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري
94	المطلب الأول : الطابع الحضورى لإجراءات التحقيق
94	الفرع الأول: الاستدعاء للتحقيق
98	الفرع الثاني: غياب المحقق معه.

100	المطلب الثاني : كتابة التحقيق
100	الفرع الأول : قاعدة التحقيق المكتوب
106	الفرع الثاني : الاستثناء من قاعدة التحقيق المكتوب (التحقيق الشفوي)
111	المطلب الثالث : الدرجة الوظيفية للمحقق
112	المبحث الثاني : الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري
113	المطلب الأول : مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه
113	الفرع الأول : ما هية المواجهة
117	الفرع الثاني : ضوابط صحة المواجهة
121	المطلب الثاني : حق الدفاع
122	الفرع الأول: ماهية حق الدفاع.
126	الفرع الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع.
131	الفرع الثالث : حدود ممارسة حق الدفاع
137	المطلب الثالث : حياد المحقق الإداري
138	الفرع الأول : ماهية الحيادية وأهميتها
144	الفرع الثاني : مظاهر الحيادية
146	الخاتمة
146	أولاً: النتائج
149	ثانياً: التوصيات
151	المراجع

مقدمة:

التحقيق في ذاته ليس غاية، بل هو مجرد إجراء تمهيدي ووسيلة لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها، ويجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة وذلك بسؤال الموظف فيما هو منسوب إليه بمناسبة مقارفته لذنب إداري، ويتم ذلك كتابةً أو شفاهةً ، بحسب الأحوال ، بواسطة الجهة المختصة التي ناطبها المشرع إجراؤه ، بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص ، وتتبع في شأنه كافة الإجراءات والضمانات القانونية ، وذلك بقصد الكشف عن الحقيقة ، مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية ، حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدراً ما هو موجه إليه .

ويمثل اقرار الموظف العام المخالفة التأديبية ورصدها من قبل الجهات الإدارية الباعث الأول لتحريك العملية التأديبية عامة ، والتحقيق الإداري خاصة تجاهه ، ويجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح ، من حيث وجوب استدعاء الموظف ، وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه ، وكافة مقتضيات هذا الحق ، فضلاً عن ضرورة كتابة التحقيق كأصل عام ، وضمانات التحقيق الشفهي ، والوقف المقرر لمصلحة التحقيق، إلى غير ذلك من الضمانات القانونية ، فإذا خلا التحقيق الإداري من هذه المقومات، فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى القانوني ، ويترتب عليه البطلان بالضرورة.

وترجع أهمية التحقيق الإداري في أنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى جمع أدلة الإثبات، وذلك لكشف حقيقة العلاقة بين الموظف المخالف والمخالفات المنسوبة إليه.

ففي مجال التأديب، لا يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشك، وإنما لابد أن تقوم على أساس الجرم اليقيني، أي أن توقيع الجزاء التأديبي لا يقوم على الظن والاحتمال ، بل لابد أن يقوم على اليقين المستمد من ذات الواقعة ، وهذا مما لا شك فيه ما يكشف عنه التحقيق الإداري.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه قد يترتب على التحقيق الإداري نتائج خطيرة تجاه الموظف، حتى دون أن يلحق به عقوبات تأديبية ، فيكفي ما يتعرض له من إجراءات وضغوط نفسية وأدبية - تنعكس بالسلب على أدائه الوظيفي - أثناء مباشرة التحقيق ، و تعرضه للتجريح ، وأضرار قد تمس كرامته ، وذلك نتيجة شبهة أو نكاية أو كيد ، وشعوره بالدونية في نظر البعض من زملائه حتى ولو انتهى بالحفظ ، لذا ترى الباحثة ألا تبدأ إجراءات التحقيق مع الموظف ، إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية من السلوك الذي ترى جهة الإدارة أنه يشكل مخالفة تأديبية، واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة إليه ، وهذا يستتبع بالضرورة أن تقوم الجهة الإدارية بوزن سلوكيات الموظف ، وتقدير ما إذا كانت تعد مخالفة بحق أم لا.

أهمية الدراسة وأهدافها:

لقد أعطى المشرع القطري سلطة توقيع الجزاءات التأديبية للجهات الإدارية وخولها تقرير العقوبات على الموظف الذي يشكل سلوكه أو فعله خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة ، أو إخلالاً بمبدأ حسن سير المرافق العامة بشكل منتظم بما يحقق المصلحة العامة ، وفي ذات الوقت أرسى مجموعة من الضمانات منها ما هو سابق أو معاصر أو لاحق على المساءلة التأديبية ، واتخاذ الجزاء التأديبي ، والتي يأتي في مقدمتها ضرورة التحقيق الإداري على النحو القانوني السليم وما ينبثق عنه من ضمانات مرتبطة، وذلك بما يبعث الطمأنينة لدى الموظف من حسن تصرف جهة

الإدارة معه ، وعدم انحرافها عن جادة الحق والصواب تحقيقاً للعدالة التي ينشدها الجميع، ويحقق للقضاء الإداري سلطته في مباشرة رقابة الجهات الإدارية في هذا الصدد ورقابة المشروعية عامة. الأمر الذي يفرض علينا التعرض لضمانة التحقيق الإداري ماهيته، وإجراءاته، وضوابط صحته، والآثار المترتبة عليه، وما يرتبط به من ضمانات بشكل تفصيلي، وبيان الآثار المترتبة على إهدارها، وإيضاح موقف القضاء الإداري، والسوابق القضائية الثابتة في هذا الشأن، فضلاً عن رأي الفقه واتجاه الباحث في كل ما سبق، وتحديد النتائج وإبراز التوصيات التي يمكن توجيهها للمشرع القطري للأخذ بها مستقبلاً.

مشكلة الدراسة:

تنطلق مشكلة الدراسة من طبيعة المساءلة التأديبية ذاتها باعتبارها ذا طابع عملي ملموس يخص كافة الموظفين العموميين دون استثناء، حيث تعد ضمانات المساءلة التأديبية ولا سيما التحقيق الإداري أداة يُقاوم بها الموظف شطط الإدارة وتعسفها في إصدار قراراتها التأديبية وتوقيع الجزاء، ولقد نص المشرع القطري في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية على أهم هذه الضمانات ، ولم يتعرض باحث قانوني إلى تسليط الضوء على نصوص هذا القانون أو اللائحة في هذا المجال ، بما يعكس أهمية هذه الضمانات بوجه عام ، والتحقق الإداري بوجه خاص ، باعتباره أهم وأخطر هذه الضمانات على الإطلاق ، لما يتفرع عنه من ضمانات فرعية وثيقة الصلة بجوهر التحقيق الإداري ذاته سواء كانت ضمانات شكلية أو موضوعية، وما يتعلق بهما من إشكاليات عملية تفتقد إلى رأي المشرع .

وتشكل دراسة التحقيق الإداري كأهم الضمانات التأديبية مجالاً خصباً للبحث والتنقيب في القانون القطري، إلا أن مشكلة البحث تكمن وبحق في ندرة الكتابات والمؤلفات القطرية والأحكام

القضائية في دولة قطر، إذ لم يتناول الموضوع إلا أقلام محدودة جداً ، وكمجرد تعليقات فقط لا ترتقي بأي حال إلى مستوى دراسة أكاديمية يعول عليها ، وذلك بعكس التجربة المصرية الرائدة، حيث تبين كثرة وغزارة الأبحاث والمؤلفات المصرية و الأحكام القضائية في هذا الصدد على عكس دولة قطر، ولعل مرد ذلك يرجع للفترة الزمنية الطويلة التي قطعها القضاء الإداري المصري نحو تكريس مبادئ وأسس التأديب الإداري عامة وليس فقط ما ينصب على التحقيق الإداري، وتلك تجربة جديرة بالاحترام عادت نتائجها بالإفادة على كافة الأقطار العربية دون استثناء.

منهج الدراسة:

تقوم فرضية هذه الدراسة ومنهجها على المنهج الوصفي التحليلي المتعمق في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية، فضلاً عن وأراء الفقه، وأحكام القضاء الإداري ذات الصلة ولا سيما الدوائر الإدارية في قطر، رغم قلة أحكامها في هذا الشأن، مع إبداء الرأي الشخصي للباحثة كلما دعت الحاجة.

خطة الدراسة:

بناء على ما تقدم يمكننا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين أساسيين، على أن يسبقهما مبحث تمهيدي وذلك على النحو التالي:

مقدمة :

مبحث تمهيدي: ماهية التحقيق الإداري.

الفصل الأول: إجراءات التحقيق الإداري ومباشرته.

المبحث الأول: إجراءات التحقيق الإداري.

المبحث الثاني: مباشرة التحقيق تجاه الموظف .

الفصل الثاني: ضمانات الموظف في التحقيق الإداري .

المبحث الأول: الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري .

المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري .

الخاتمة:

المراجع:

الفهرس:

مبحث تمهيدي

ماهية التحقيق الإداري

نتعرض من خلال هذا المبحث التمهيدي لمفهوم التحقيق الإداري لغةً واصطلاحاً لدى الفقه والقضاء، وبيان الأهمية الأساسية للتحقيق الإداري في كشف الحقيقة قبل اتخاذ أو توقيع عقوبة تأديبية على الموظف المخالف، فضلاً عن عناصر ومقومات التحقيق الإداري، وأساسه القانوني، وذلك في مطلبين رئيسيين ، مفهوم التحقيق الإداري وأهميته (مطلب أول) ، عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني (مطلب ثاني) ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم التحقيق الإداري وأهميته

الفرع الأول

مفهوم التحقيق الإداري

بداية تجدر الإشارة في هذا المقام إلى ضرورة التعرض لبيان مفهوم التحقيق الإداري لغةً واصطلاحاً، وذلك على النحو التالي:

أ- التحقيق في اللغة:

التحقيق في اللغة مأخوذ من كلمة حَقَّقَ⁽¹⁾ تيقن وتأكد، وحقيقة الشيء أصله ومنتهاه، وأحقَّ الأمر أي أوجبه وصيِّره حقاً لا يشك فيه، ويقال: حق الأمر حقاً صح وثبت وصدق، ويقال: أحقُّه على

(1) جبران مسعود، معجم الرائد (لغوي عصري)، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، 1967، ص 370.

الحق أي غلبه وأثبتته عليه⁽²⁾ أي ثبت وحققه أي " أكدّه " ويقال: كلام محقق أي محكم منظم، والمعنى القريب للتحقيق في اللغة لما يستخدم حالياً هو التيقن من حقيقة الأمر وثبوته بعد الشك.

ب- التحقيق في الاصطلاح:

لم يتعرض قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 أو لائحته التنفيذية⁽³⁾ إلى وضع تعريف للتحقيق الإداري، بل اهتمما بالنص على الضمانات التي يجب الالتزام بها في هذه المرحلة الهامة من مراحل المساءلة التأديبية، واكتفيا بإبراز المقومات الأساسية للتحقيق، وكذلك العناصر التي يقوم عليها التحقيق ، وكيفية قيامه ، والتدليل على أهميته لإقرار المساءلة التأديبية للموظف العام.

لذا تصدى الفقه والقضاء لتعريف التحقيق الإداري، حيث ظهرت محاولات عديدة لتعريفه، فعرفه بعض الفقه⁽⁴⁾ بأنه إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة ، بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين ، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها. كما عرفه رأي بأنه " مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها ، وإثبات حقيقتها ، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها وإقامة دليل على اتهامه أو سلامة موقفه " ⁽⁵⁾.

(2) المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، الجزء الأول ، دار المعارف ، مصر ، 1400هـ ، ص194.

(3) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية العدد 13، تاريخ النشر، 2016/11/23 الموافق 1438/02/23 هجري ، وصدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٦ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري .

(4) د/ عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه ، بدون دار نشر ، حقوق القاهرة ، 1978 ، ص 106.

(5) اللواء د/ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007 ، ص 113.

وعرفه رأي آخر (6) بأنه "وسيلة لاستبيان الحقيقة، في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء ، وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء ، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق ، أو بناء على تحقيق يفتقد مقوماته الأساسية ، وإن كان التحقيق الجنائي المستوفي الأركان يكفي سنداً لتوقيع العقوبة التأديبية ، إذا كانت الواقعة تشكل مخالفة تأديبية " .

وقد عرف القضاء الإداري المصري التحقيق الإداري بأنه "استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى العامل، تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة ونظرية ، تمكنه من إبداء دفاعه، والرد على ما وجه إليه من اتهامات ، ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه" (7) .

وفي حكم آخر أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية " أن التحقيق بصفة عامة يعني، الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة " (8) .

(6) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، الجزء الثالث ، دار محمود للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2008 ، ص 101 .

(7) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (2484) لسنة 32 قضائية عليا ، جلسة 1988/4/5م ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية العليا من عام 1985-1993 .

(8) حكم المحكمة الإدارية العليا لمصرية الصادر بجلسته 1989/3/15م لسنة 32 قضائية عليا، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1989م ، ص 976 ، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1912) لسنة 53 ق ، جلسة 2009/6/27م .

وفي ذات الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأن التحقيق الإداري مناطه، تحري الحقيقة في الاتهام الموجّه للمخالف مع تمتعه بضمانات أساسية لبث الطمأنينة في نفسه وتأمين عدالة الجزاء التأديبي⁽⁹⁾.

ومن خلال عرض تعاريف التحقيق سابقة الذكر يتضح أنها جميعاً تدور حول هدف محدد، ألا وهو كشف حقيقة معينة تتجسد في مدى صحة المخالفة التأديبية المنسوبة للموظف وثبوت الواقعة في حقه، أو نفيها عنه، وذلك من خلال استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى الموظف، وبحث أدلة الاتهام وأوجه دفاع الموظف بشأنها، بموضوعية وحيادية.

وفي ضوء ما سبق من تعريفات، ترى الباحثة أن التحقيق يعتبر أهم الضمانات الجوهرية التي تحمي الموظف من جور السلطة الإدارية وتعسفها تجاه موظفيها. وترى الباحثة أن التحقيق الإداري: هو إجراء جوهري أوجبه المشرع بغية البحث والتقصي الموضوعي النزيه بشأن وقائع معينة، من خلال تمكين الموظف من الوقوف على أسباب المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه ، وتوفير الضمانات القانونية لسلامة توقيع الجزاء ، إن ثبت ارتكابه لها أو تبرئته مما نسب إليه .

(9) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (151) لسنة 2013 ، جلسة 19 /11/ 2013.

الفرع الثاني

أهمية التحقيق الإداري

إن الأهمية الأساسية للتحقيق الإداري تكمن في أنه يعد وسيلة لكشف الحقيقة، والوقوف على صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظف، قبل اتخاذ أو توقيع عقوبة تأديبية. وللتحقيق أهمية في الوقوف على ماهية الأفعال التي صدرت عن الموظف العام، والتعرف على ظروفها، والتأكد من حقيقة وقوعها، لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها، على أساس من اليقين والحزم لا الشك ولا الظن⁽¹⁰⁾.

كما تبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة أهمها، أن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون هدفاً للكيد والنكاية من جمهور المواطنين ، أو من الموظفين أصلاً ، مما يحتم الأمر أن تترك له الفرصة الكافية لإثبات براءته ، ودرء ما وجه إليه من تهمة ، بما يملكه من أدلة، إذ إن التحقيق يهيئ فرصة كافية بما يستغرقه من إجراءات ؛ لأن يجمع الموظف شتات هذه الأدلة، ومن ثم ممارسة حقه في الدفاع⁽¹¹⁾، حيث يتمكن المتهم من تقديم أوجه دفاعه لتفنيد ما ينسب إليه من مخالفات⁽¹²⁾ . كما تكمن أهمية التحقيق للموظف كذلك حتى إن كانت النتيجة سلبية، أي في حالة فرض الجزاء عليه، فعقوبة التوبيخ ليست كعقوبة العزل حتماً من حيث الأثر المترتب على كل منها، إذ إن التحقيق يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة، وصولاً إلى الموازنة الدقيقة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن تلك المخالفة؛ لأن الترابط بين العقوبة والمخالفة

(10) د/ سامي الطوخي ، الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2014 ، ص 33 .
(11) د/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، دراسة مقارنة ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، 1979م ، ص 288 وما بعدها .

(12) د/ فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، أصول التحقيق الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010م ، ص 12 وما بعدها ، وكذلك انظر د/ أحمد محمد حسن السليطي ، التحقيق مع الموظف العام في دولة قطر، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 ، ص 60 .

غير قائم في نطاق التأديب مثلما هو عليه الحال في القانون الجنائي⁽¹³⁾. ومن جهة أخرى يلاحظ أن التحقيق الإداري يحقق نوعاً من الردع العام والردع الخاص على حد سواء؛ لأن مجرد الإحالة إلى التحقيق تجعل كل من تسول له نفسه ارتكاب مخالفة وظيفية معينة أن يفكر جيداً قبل ارتكابها. يضاف إلى ما سبق، فإن لجوء الإدارة إلى إجراء التحقيق مع الموظف يعني أن الإدارة كفلت حق الموظف في أن يقاضي بشكل يجعله في منأى عن الظلم والتعسف، فالتحقيق يجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات صحيحة ودقيقة، ويمكنها من الوقوف على مواطن الضعف والخلل لمعالجتها وتلافيها مستقبلاً، أما القول بعكس ذلك، فإنه يؤدي إلى فرض جزاءات تقتصر إلى الدقة وقد تجانب العدالة، مما يؤدي إلى عدم إنصاف الموظف وشعوره بالظلم الذي يقلل حتماً من أدائه بالشكل الذي يكون عليه في حال شعوره بالأمن والطمأنينة إلى حقوقه، حتى وإن كان مرتكب لمخالفة تستوجب عقابه، وهو ما ينعكس على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وترى الباحثة أنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى دور التحقيق وأهميته في اقتراح العقوبة الملائمة في ضوء ما تسفر عنه نتائج التحقيق، والتوصية بها ورفعها لمتخذ القرار.

(13) د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص

المطلب الثاني

عناصر التحقيق الإداري وأساسه القانوني

تتعدد عناصر ومقومات التحقيق الإداري لتشمل في الواقع وجود مخالفة تأديبية معينة منسوبة إلى الموظف، يعقبها وجود قرار بإحالة الموظف إلى التحقيق الإداري، على أن تتولى مباشرته سلطة قانونية مختصة بذلك، مع إتاحة كافة الضمانات القانونية التي كفلها المشرع للموظف المحال إلى التحقيق قبل توقيع الجزاء عليه.

الفرع الأول

عناصر التحقيق الإداري

ترى الباحثة أنه يمكن إجمال عناصر التحقيق الإداري الأساسية فيما يلي:

أولاً: وجود مخالفة أو مخالفات معينة، منسوبة إلى الموظف تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو محظوراتها طبقاً للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة والتي تم النص عليها في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.

حيث لا تقوم المسؤولية التأديبية إلا عندما يرتكب الموظف مخالفة تأديبية، بإتيانه فعلاً أو امتناعه عن القيام بعمل بالمخالفة لأحكام القانون، فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون، أو يخرج على مقتضى واجبات الوظيفة يعاقب تأديبياً، فالمخالفة التأديبية قوامها أفعال تصدر عن الموظف تنطوي على المساس بالنزاهة والشرف، وزعزعة للثقة والاحترام المفترض في الوظيفة العامة، وخروجاً عن واجباتها ونواهيها. وفي هذا الصدد ذهب المحكمة الإدارية العليا

المصرية لوضع إطار هام للتحقيق حيث قضت بأن⁽¹⁴⁾ " من الضمانات الجوهرية التي حرص
المشرع على مراعاتها في التحقيق الإداري إيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه و إحاطته
علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه" .
وترى الباحثة في هذا الصدد أنه ينبغي أن تكون المخالفة التأديبية الموجهة إلى الموظف العام
واقعية ومحددة وواضحة، وليست ظنية أو مفترضة، على أن يسبق ذلك ضرورة وزن المخالفة
وتقديرها من قبل جهة الإدارة، مع ضرورة أن يشكل الفعل المنسوب إلى الموظف مخالفة تأديبية
يستحق معها إحالته للتحقيق الإداري، وللسلطة التقديرية في هذا الصدد دوراً جوهرياً لا يخلو -
في اعتقادي - بأي حال عن خضوعه لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري.

ثانياً: وجود قرار بإحالة الموظف إلى التحقيق الإداري صادراً عن جهة منحها القانون سلطة
الإحالة، على أن يجري التحقيق في الوقائع المنسوبة للموظف العام بواسطة الجهة المختصة
قانوناً بإجرائه، فيلزم لاعتبار إجراءات التحقيق سليمة وصحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها
القانون بذلك وفي الشكل الذي حدده القانون. وبعبارة أخرى: يجب أن يكون قرار الإحالة صادراً
عن جهة مختصة، خولها القانون سلطة الإحالة إلى التحقيق في الوقائع المنسوبة للموظف العام.
ثالثاً: وجود سلطة قانونية مختصة بمباشرة التحقيق مع الموظف، إذ يلزم لاعتبار إجراءات
التحقيق سليمة وصحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك، والقانون القطري أسند تلك
المهمة للشؤون القانونية لجهة الإدارة التابع لها الموظف، وذلك بمقتضى نص المادة (83) من
قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 حيث نصت في فقرتها الأولى على

(14) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (2635) لسنة 44 ق ، جلسة 2000/11/26 .

أنه " تتولى الشؤون القانونية أو أحد القانونيين بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي الجهة وذلك بموافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي " .

والواضح من المادة سالفه الذكر أن المشرع القطري تطلب في القانون الحالي أن تتولى الشؤون القانونية أو أحد القانونيين بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى موظفي هذه الجهة، كما إنه لم يستلزم حتى تتولى الشؤون القانونية مباشرة التحقيق الإداري في المخالفات المنسوبة إلى الموظفين العموميين، ضرورة أن يطلب الرئيس المباشر للموظف إحالته للتحقيق من قبل السلطة الرئاسية، وإنما يكفي موافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي المتضمن الإحالة للتحقيق .

رابعاً: إتاحة كافة الضمانات القانونية التي كفلها المشرع للموظف المحال إلى التحقيق قبل توقيع الجزاء عليه سواء الضمانات الشكلية أو الموضوعية، حيث ألزم المشرع جهة الإدارة وكذلك الجهة القضائية التي يمكن أن يحال إليها الموظف العام في حال ارتكب ذنباً تأديبياً إجراء تحقيق مع الموظف مرتكب الذنب الإداري رغبة من المشرع والقضاء في توفير الضمانات التي تكفل حماية مصدر رزق الموظف وكذلك مكانته الوظيفية.

وفي هذا الشأن قضت محكمة التمييز القطرية " بأن المقرر أنه لا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته، إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت " (15) .

(15) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (113) لسنة 2013 ، جلسة 18 /6/ 2013.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " حيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه ينبغي إقامة الدعوى التأديبية بناء على تحقيق صحيح ومستكمل الأركان حيث تتوفر فيه الضمانات والأسس الجوهرية المقررة لمواجهة المتهم باللاتهام المحدد في المكان والزمان.....(16). وبذلك يمكن القول إنه: لما كان التحقيق الإداري يمثل أهم الضمانات الأساسية أو الجوهرية التي تحمي الموظف من تعسف الرؤساء، وفرض رقابة عليهم تضمن عدم انحرافهم عن جادة الصواب في الوصول إلى حقيقة الأمر، وليس وسيلة للانتقام والإيذاء من قبل الرؤساء الإداريين تجاه موظفيهم، فإنه بمجرد توافر عناصر التحقيق سالفة الذكر والتي تعد وبحق مقومات جوهرية لصحة التحقيق الإداري إذا تحققت، ومن ثم يصبح التحقيق صحيحاً، وذلك على فرض توافر الضمانات الشكلية والموضوعية اللاحق بيانها في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الثاني

أساس التحقيق الإداري

يعد النص القانوني الوارد في المادة (84) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 الأساس القانوني للتحقيق الإداري ولا سيما في المجال التأديبي والتي نصت على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه، وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء على الموظف مسبباً".

(16) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (3207) لسنة 48، جلسة 2005/1/15.

وقد أسند القانون القطري تلك المهمة للشؤون القانونية للجهة الإدارية أو أحد القانونيين بها، وذلك بمقتضى نص المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 حيث نصت في فقرتها الأولى على أنه " تتولى الشؤون القانونية، أو أحد القانونيين، بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي الجهة وذلك بموافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي" . والواضح من المادة سالفة الذكر أن المشرع القطري استلزم حتى تتولى الشؤون القانونية مباشرة التحقيق الإداري في المخالفات المنسوبة إلى الموظفين العموميين، ضرورة أن يقرر الرئيس (الوزير) أو الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة) الإحالة للتحقيق. كما نصت المادة (39) من الدستور القطري على أن " المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع" . ومما لا شك فيه أن التحقيق الإداري كضمانه لتوقيع العقوبة التأديبية في القانون القطري يستغرقه بالضرورة ممارسة الموظف المتهم لحق الدفاع.

الفصل الأول

إجراءات التحقيق الإداري ومباشرته

تمهيد وتقسيم:

إجراءات التحقيق الإداري عبارة عن مجموعة من الخطوات والإجراءات التأديبية نص عليها المشرع القطري في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية، وتطلب ضرورة مباشرتها واتخاذها وفقاً لشكلية وضوابط معينة من قبل ذوي اختصاص محدد قانوناً ، وتهدف جميعها إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وملاسات الواقعة بموضوعية وحيادية ، وبيان ما إذا كانت تشكل بالفعل مخالفة تأديبية أم لا، فضلاً عن معرفة الفاعل وإقامة دليل على اتهامه أو سلامة موقفه.

وتعد الإحالة إلى التحقيق وبحق من الشكليات الجوهرية التي تطلبها المشرع القطري ، باعتبار أنها تمثل أول هذه الإجراءات كضمانة للموظف المخالف ، حتى لا يفاجأ بدون مقدمات أنه بصدد تحقيق دون أي استعداد له ، والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري يصدر من صاحب الاختصاص في الجهة الإدارية وفقاً لما نص عليه المشرع، الأمر الذي يتطلب بيان مفهوم الإحالة إلى التحقيق الإداري، والسلطة المختصة بالإحالة ، ومدى إمكانية الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق ، وما هي الأسباب التي تدعو إليها ، فضلاً عن ضرورة التعرض لوقف الموظف احتياطياً عن العمل ، وأثار ذلك الوقف باعتباره من أهم الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق، كإبعاده عن العمل ، وأثره بالنسبة للراتب أو الترقيّة أو الاستقالة هذا من جانب. ومن جانب آخر، التعرض لإجراءات مباشرة التحقيق الإداري في حد ذاته تجاه الموظف. وبناء على ما تقدم، يمكننا تناول هذا الفصل من خلال مبحثين أساسيين، إجراءات التحقيق الإداري (مبحث أول)، ومباشرة التحقيق تجاه الموظف (مبحث ثان) وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

إجراءات التحقيق الإداري

تمهيد:

المقصود بإجراءات التحقيق الإداري ، تلك التي تباشرها الجهة الإدارية فيما يتعلق بالتحقيق بداية من السلطة صاحبة الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق الإداري ، وما يعقبها من أي إجراء يتخذ من الجهة الإدارية ، بحثاً عن الحقيقة ، كالإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق ، ويمكننا تناول هذا المبحث من خلال أربعة مطالب رئيسية، ماهية الإحالة إلى التحقيق الإداري (مطلب أول)، السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري (مطلب ثان)، أسباب الإحالة إلى التحقيق (مطلب ثالث)، ثم الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق (مطلب رابع)، وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول

ماهية الإحالة إلى التحقيق الإداري

تعد الإحالة إلى التحقيق أول مراحل التأديب؛ لذلك فإن تحديد السلطة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق على نحو واضح وصريح يمثل ضماناً هامة للموظف المحال إلى التحقيق⁽¹⁷⁾. وقد عرف بعض الفقه الإحالة إلى التحقيق بأنها، وسيلة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية⁽¹⁸⁾.

(17) اللواء/ محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، دراسة مقارنة ، ط3 ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، 2007م ، ص 347 .

(18) د/عصمت عبد الله الشيخ ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ص 9.

وترى الباحثة أن الإحالة إلى التحقيق عبارة عن إجراء تمهيدي سابق على مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف المنسوب إليه المخالفة أو الجريمة التأديبية ، بهدف الكشف عن الحقيقة والتثبت من صحة إسناد الواقعة إليه أو تبرئته منها. ويتعين اتخاذ جانب الحرص في الإحالة إلى التحقيق حتى لا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو مبنياً على كيد أو نكاية⁽¹⁹⁾، كما ينبغي في نفس الوقت عدم الإهمال والتهاون في الإحالة إلى التحقيق ، إذ إن ذلك يؤدي إلى التسبب وسوء الإدارة⁽²⁰⁾، ولذلك فإنه يتعين وضع السلطة في اتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق في يد مستوى قيادي مناسب ، حتى يمكنه وزن تلك الأمور واتخاذ القرار الملائم بشأنها.

وترى الباحثة أنه ومع الرغم من هذا التدبير الأخير فيما يتعلق بأن يعهد بسلطة اتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق لمستوى قيادي مناسب يزن الأمور بموضوعية وتجرد وحيادية، وليس مجرد قلم يصدق أو يوقع على أي طلب مقدم إليه من رئيس تجاه مرؤوسه يطلب فيه إحالته إلى التحقيق الإداري ، باعتبار وجود مخالفة للقوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها، دون بيان واقف بماهية هذه الواقعة وتحديدها ، ومن ثم ، فعليه أن يباشر عمله بفاعلية منتجة ، والتحقق المبدئي ولو ظاهرياً من الواقعة محل المخالفة، استناداً إلى السلطة التقديرية المخولة إليه في هذا الشأن. فكثيراً ما تكون الواقعة أو المخالفة قليلة الأهمية، هينة الأثر، ولا سيما إذا لم يترتب عليها ضرراً سواء بمصلحة العمل أو الغير، ومع ذلك يصدر قرار الإحالة للتحقيق، في الوقت الذي كان أجدر فيه على جهة الإدارة العدول، فليس بخاف أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

(19) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987 ، ص 599 وما بعدها .

(20) د/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 240 .

كما أن الحقيقة أنه بمجرد علم الموظف بقرار الإحالة إلى التحقيق حتى وإن كان على يقين من براءته، أن يحدث ذلك اضطراباً نفسياً لدى الموظف وخلل في أدائه لواجباته الوظيفية على النحو المعهود لديه بكفاه ودقة وأمانه، بل قد يؤدي ذلك إلى شعور الموظف بالدونية ونظرة الشك من قبل زملائه إليه، باعتباره فاقد للثقة المفترضة فيه تجاه الوظيفة التي يشغلها.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري

لم يسلك المشرع القطري في تحديد الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق مسلكاً واضحاً وصريحاً، إذا ارتكب الموظف أياً من المخالفات الإدارية المعاقب عليها بإحدى العقوبات المشار إليها في المواد (85، 89، 93، 102)⁽²¹⁾ ، من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، حيث أكتفي المشرع لمباشرة التحقيق فعلياً مع الموظف موافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي ، دون التعرض الصريح للسلطة التي تملك قرار الإحالة في ذاته ، وليس الأثر المترتب على هذا القرار، والمتمثل في ضرورة مثول الموظف للتحقيق الإداري.

(21) تشمل هذه المواد العقوبات التي توقع على الموظف العام وهي موزعة حسب درجته الوظيفية والتي يملكها الرئيس التنفيذي وفقاً للمادة (85) والهيئة التأديبية وفقاً للمادة (89)، والمجلس الدائم للتأديب وفقاً للمادة (93) ، وحالة التحقيق بعد انتهاء الخدمة - ماعدا حالة الوفاة - وفقاً للمادة (103) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016م.

ويتضح ذلك من خلال نص الفقرة الأولى من المادة (83) من القانون سالف الذكر التي تنص على أنه "تتولى الشؤون القانونية، أو أحد القانونيين، بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي الجهة وذلك بموافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي". والمستفاد من النص المتقدم، وما تعتقد الباحثة بصحته على أي حال ، أن قرار الإحالة إلى التحقيق مرهون بأمرين:

الأول: أن يرفع الرئيس المباشر للموظف مذكره يقترح فيها إحالته للتحقيق ، والغالب أنه "يطلب" الإحالة للتحقيق وليس "اقتراحها"، على الرغم من اختلاف المعنى المقصود من كل كلمة. الثاني: أن يوافق الرئيس (الوزير)، أو الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة) على مقترح الإحالة للتحقيق. والحقيقة أن قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، أو حتى لأئحته التنفيذية لم يبين الإجراء المتبعة من قبل الرئيس المباشر للموظف في هذا الشأن ، أو حتى درجته الوظيفية ، هل يكفي أن يكون بدرجة رئيس قسم أم مدير إدارة ، أم مساعد وكيل وزارة؟ وإلى من ترفع هذه المذكرة، هل إلى الرئيس؟ أو الرئيس التنفيذي على حسب الدرجة الوظيفية للموظف المنسوب إليه المخالفة؟ أم ترفع للرئيس الأعلى من الرئيس المباشر وبدوره يرفعها هذا الأخير إلى الرئيس الأعلى منه وصولاً إلى الوزير أو وكيل الوزارة؟

وإزاء خلو القانون ولأئحته من تنظيم لهذا الأمر، تقترح الباحثة أن يأتي الاقتراح بالإحالة إلى التحقيق وبنص صريح من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف المنسوب إليه المخالفة بعد التصديق عليها من مساعد وكيل الوزارة كضمانة للموظف على أن الواقعة تشكل في الغالب مخالفة تأديبية، ثم اعتمادها بالموافقة من الرئيس (الوزير)، أو الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة) على حسب الحال.

وإذاء نص المادة (83) سابق الإشارة إليه، يكون باطلاً إصدار أمر الإحالة بالمخالفة لما نص عليه من غير الوزير ووكيل الوزارة، ومثال ذلك أن يصدر أمر إحالة ممن لم ينص عليهم هذا القانون مثل وكيل الوزارة المساعد أو مدير إدارة.

لذا ترى الباحثة أنه يجب ألا يترك أمر السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق فرطاً يمارسها كل من القيادات الإدارية الأدنى من الوزير ووكيل الوزارة، ومن ثم فإنه لا يجوز لغير من أنيط بهم اختصاص الإحالة للتحقيق مباشرة هذا الإجراء. وكذلك تعتقد الباحثة أن يمتد البطلان إذا صدر أمر الإحالة للتحقيق من سلطة أدنى، كأن يصدر أمر الإحالة للتحقيق من الوكيل بالنسبة للوظائف العليا في حالة إذا نص القانون على أن ذلك من اختصاص الوزير.

أما إذا حدث العكس وصدر أمر الإحالة للتحقيق من الوزير لشاغلي الوظائف غير العليا في حالة إذا نص القانون على أن ذلك من اختصاص الوكيل، فهناك من الفقه من يرى⁽²²⁾ أن هذا الأمر لا يسلم من الناحية القانونية من كل نقد، إذ إن ارتفاع المركز الوظيفي للوزير لا يسوغ الجور على اختصاص محدد بصريح النص إلى من دونه مرتبة.

وهناك من يرى⁽²³⁾ أن هذا النقد في غير محله؛ لأن الوزير له سلطة أصيلة في عقاب الموظفين الذين يملك وكيل الوزارة إحالتهم إلى التحقيق الذي هو مجرد إجراء تمهيدي لممارسة سلطة التأديب. وترى الباحثة في هذا الصدد تأييد الرأي القائل بأن ارتفاع المركز الوظيفي للوزير لا يسوغ الجور على اختصاص محدد بصريح النص إلى من دونه مرتبة، ليس فقط لهذا السبب،

(22) د/ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 147.

(23) د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 466.

وإنما فضلاً عن ذلك إنه إذا ما أجاز للوزير ذلك فإنه قد يكون جمع في أن واحد بين سلطة الاتهام والتأديب وفي ذلك إهدار لضمانة جوهرية للموظف تملئها قواعد العدالة والمبادئ القانونية العامة. فضلاً عن أن الإحالة التي تتم من الوزير تهدر قواعد الاختصاص، وتصبح بمثابة العدم والنصوص وضعت لكي تعمل لا لتهمل، كما أن تعدد جهات الإحالة فيه تقليل لأهمية ضمانات مهمة وهي حصر الإحالة لجهة مؤهلة للقيام بذلك⁽²⁴⁾.

وذلك على الرغم من أن الوضع في القانون القطري أن المشرع لم يقيد قرار الإحالة الصادر من الوزير أو وكيل الوزارة بطائفة معينة من الموظفين مصنفة حسب درجاتهم، وإن كان الأولى أن يتم ذلك لتحديد نطاق سلطة كل من الوزير والرئيس التنفيذي فيما يتعلق بأمر الإحالة. ويثار التساؤل عن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري في حالة النقل والندب والإعارة؟ ويمكننا تقسيم الإجابة على النحو التالي:

الفرع الأول

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري في حالة النقل أو الإعارة

يعرف بعض الفقه المصري⁽²⁵⁾ النقل بأنه، قرار يتم بإفصاح الإدارة عن إرادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، وهي الولاية الوظيفية للعامل في دائرة الوظيفة المنقول منها وإسناد اختصاصات في دائرة الجهة المنقول إليها.

(24) الأستاذ / أحمد محمود أحمد الربيعي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة، 2011، ص58 بالهامش .

(25) د/ شريف أحمد الطباخ ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر، الإسكندرية ، 2006 ، ص 291 .

وواضح مما سبق، أن مفهوم نقل الموظف ينصرف إلى استبدال الوظيفة المسندة إليه بوظيفة شاغرة، غالباً ما تكون من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى، سواء كانت هذه الأخيرة في ذات الجهة التي يعمل بها الموظف (النقل الداخلي) أو جهة أخرى (النقل الخارجي).
وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "إفصاح عن إرادة الإدارة الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين هو انتهاء ولايته الوظيفية في دائرة الجهة أو في الوظيفة المنقول منها، وإسناد اختصاصات الوظيفة العامة إليه في دائرة الجهة الوظيفية المنقول إليها" (26).

ويستفاد من نص المادة (51) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري على جواز النقل من جهة حكومية إلى أخرى تحقيقاً للمصلحة العامة(27).

والحكمة من النقل هي إتاحة المجال للإدارة حتى تصرف أمورها لمواجهة احتياجات العمل في مختلف الدوائر والوحدات التابعة لها ، وحتى تستطيع معالجة أو سد النقص في الأيدي العاملة، والاستفادة من خبرة الموظفين عن طريق نقلهم إلى الجهات التي تحتاج إلى خبرة ، وسلطة الإدارة في النقل هي سلطة مشروعة لا غبار عليها ، وهي أداة من الأدوات المقررة للإدارة لتحقيق متطلبات

(26) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (511) لسنة 3 ق عليا ، قاعدة رقم 83، جلسة 15/2/1958م.
(27) المادة (51) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، والتي جري نصها على أنه "مع مراعاة أحكام دليل وصف وتصنيف وترتيب الوظائف العامة، يجوز نقل الموظف من جهة حكومية إلى أخرى تحقيقاً للمصلحة العامة ، بشرط موافقة الرئيسيين المختصين ، ويكون النقل من وظيفة إلى أخرى داخل الجهة الحكومية بقرار من الرئيس".

العمل⁽²⁸⁾. وتجدر الإشارة إنه طبقاً للقانون القطري لا يجوز نقل الموظف إلا على وظيفة شاغرة بذات درجته وتتوافر فيه شروط شغلها⁽²⁹⁾.

ويتنوع النقل أنواعاً متعددة ، إما أن يكون بناء على طلب العامل ، أو بناء على تقدير جهة الإدارة، وإما أن يكون لتحقيق مصلحة العمل ، أو لتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف ، أو إما أن يكون النقل مكاني أو نوعي ، والنقل المكاني إما أن يكون داخلياً أو خارجياً .

أما الإعارة فقد عرفها بعض الفقه المصري بأنها ، استغناء للمصالح العام من إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة من أحد الموظفين تلبية لطلب إحدى الجهات العامة أو الخاصة في الداخل أو الخارج⁽³⁰⁾.

والندب إذا كان لا يقع إلا إلى جهة حكومية أخرى ، فإن الإعارة قد تكون لجهة حكومية أو خاصة. وقد وضعت المادة (56) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ضوابط الإعارة، حيث يشترط موافقة الموظف نفسه، فضلاً عن قرار إداري بالإعارة من الرئيس، وأن تكون الإعارة لجهات معينة، ولمدة محددة⁽³¹⁾.

(28) د/ نعيم عطية ، موانع الترقية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، الدور الثالث ، السنة 15 ، سنة 1971م ، القاهرة ، ص 662 .

(29) المادة (52) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، والتي نصت على أنه " لا يجوز نقل الموظف إلا على وظيفة شاغرة بذات درجته وتتوافر فيه شروط شغلها، ولا يترتب على النقل المساس بالحقوق التي يتمتع بها الموظف وقت نقله، عدا ما كان مرتبطاً بطبيعة العمل " .

(30) د/ محمد أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2007م ، ص 203 .

(31) المادة (56) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، التي تنص على أنه " يجوز بقرار من الرئيس إعارة الموظف، بعد موافقته ، إلى أي من الجهات الحكومية الأخرى أو الشركات التي تساهم فيها الدولة ، أو المؤسسات الرياضية والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ، والجمعيات وما في حكمها، أو الشركات التي تطرح أسهمها للاكتتاب العام ، وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى ماثلة ، وبعد أقصى ست سنوات .

ويجوز إعارة الموظف من الشركات والمؤسسات والجمعيات المشار إليها في الفقرة السابقة إلى الجهات الحكومية بشرط حصول الجهة الحكومية على موافقة رئيس مجلس الوزراء على الإعارة".

وتنفيذاً لأحكام المادة (59) من القانون سالف الذكر، وضعت اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد والأحكام التفصيلية للنقل أو النذب أو الإعارة، ولا داعي للحديث عنها لخروجها عن نطاق البحث. ولا يثير النقل الداخلي ثمة أي إشكالية، وذلك بطبيعة الحال مرده إلى عدم تغيير النظام التأديبي داخل الجهة الواحدة، ولكن تثار المشكلة في حالة النقل الخارجي، وهنا يجب التفرقة بين فرضين:

الفرض الأول: وحدة النظام التأديبي بين الجهة المنقول أو المعار منها والجهة المنقول أو المعار إليها:

لم يتطرق المشرع القطري لبحث هذا الأمر وتنظيمه، سواء في القانون أو حتى اللائحة التنفيذية، وفي هذا الصدد ترى الباحثة أنه وبحكم اللزوم العقلي والمنطقي يجب في هذه الحالة أن تكون الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي تلك الجهة التي وقعت فيها المخالفة التأديبية، فإذا كانت المخالفة التي ارتكبت وقعت قبل النقل أو الإعارة يظل الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق للجهة المنقول أو المعار منها، أما إذا ارتكب الموظف المخالفة بعد تنفيذ قرار النقل فيكون الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق للجهة المنقول أو المعار إليها.

ويرى رأي في الفقه أنه إذا كانت المخالفة التأديبية التي ارتكبتها الموظف المنقول تتعلق بتنفيذ قرار النقل بحيث امتنع العامل عن تنفيذ قرار النقل أو الإعارة، فإن الاختصاص ينعقد في هذه الحالة للجهة المنقول إليها وليس للجهة المنقول منها؛ لأن ولاية هذه الجهة الأخيرة قد انتهت في الإشراف والرقابة عليه؛ ولأن العامل يعتبر تابعاً للجهة المنقول إليها بحكم نقله إليها⁽³²⁾.

⁽³²⁾ د/ شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص 61.

وترى الباحثة أنه برغم وجاهة هذا الرأي إلا أننا لا نسلم بصحته وذلك لأن تنفيذ قرار النقل يتطلب ضرورة تحقق مرحلتين:

الأولى: إجراء الموظف المنقول لإخلاء طرفه مالياً وإدارياً لدى الجهة المنقول منها، فإذا لم يتم بهذا الإجراء يكون مقصراً في تنفيذ قرار النقل، طالما كان السبب يرجع إليه شخصياً، كتعنته مثلاً مما يستوجب مآخذته تأديبياً وذلك بإحالاته للتحقيق الإداري من ذات الجهة وإليها.

الثانية: انتهاء الموظف المنقول من إجراء إخلاء طرفه مالياً وإدارياً لدى الجهة المنقول منها، وعدم انتقاله فعلياً للجهة المنقول إليها لمباشرة مهام وواجبات وظيفته، دون أن يبدي أضراراً أو مبررات، أو كانت أذاره ومبرراته غير مقبولة، فهنا يستوجب مآخذته تأديبياً، وذلك بإحالاته للتحقيق الإداري من قبل الجهة المنقول إليها.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " يقع ناجزاً أثر النقل سواء أكان مكانياً أو نوعياً بصدور القرار القاضي به وإبلاغه إلى صاحب الشأن ما لم يكن مرجأ تنفيذه فيتراخى هذا الأثر إلى التاريخ المعين للتنفيذ ، ومتى تحقق الأثر الناجز أو حلول الأجل المحدد انقطعت تبعية الموظف للجهة الإدارية المنقول منها وزالت اختصاصات الوظيفة التي كان متولياً عملها ، وانتقلت تبعيته إلى الجهة الإدارية وتولد له مركز قانوني في الوظيفة الجديدة ، ووجب عليه تنفيذ الأمر الصادر بنقله إذا لم يكن في أجازة مرضية أو اعتيادية عند صدور هذا الأمر ، فإذا تخلف الموظف عن تنفيذ النقل في مواعيده أو امتنع عن ذلك فإنه بذلك يرتكب مخالفة إدارية لا في حق الجهة الإدارية التي نقل منها والتي لا يمكن أن تعود صلته بها إلا بإلغاء قرار نقله ،

بل في حق الجهة الجديدة التي أصبح يدين لها بالتبعية بحكم نقله إليها ، ولو قعد عن تنفيذ هذا النقل فهي الجهة التي تملك محاسبته على هذا الفعل السلبي " (33) .

الفرض الثاني: اختلاف النظام التأديبي بين الجهة المنقول أو المعار منها عن النظام التأديبي للجهة المنقول أو المعار إليها:

في هذه الحالة فإن الجهة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي الجهة التي نقل أو أعير إليها الموظف سواء أكانت المخالفة قبل النقل أو الإعارة أو بعدهما.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " توقيع الجزاء التأديبي في النصاب المقرر للسلطة الرئاسية يدخل في اختصاص الجهة الإدارية التي وقعت فيها المخالفة والتي كان العامل يتبعها وقت ارتكابها، ولا يغير من هذه القاعدة نقل العامل إلى جهة أخرى بعد ذلك، يستثنى من ذلك أن يكون العامل قد نقل إلى جهة يختلف نظام التأديب فيها عنه في الجهة المنقول منها فينعتد الاختصاص في هذه الحالة الأخيرة للجهة المنقول إليها " (34) .

(33) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (511) لسنة 3 ق عليا ، قاعدة رقم 83 ، جلسة 15/2/1958م .
المستشار د/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017 ، ص 41 .

(34) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (319) لسنة 37 ق ، جلسة 28/12/1991م ، المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية ، مرجع سابق ، ص 501 .

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في حالة النذب

يقصد بالنذب تكليف الموظف بالقيام بمهام وواجبات وظيفية أخرى في نفس مستوى وظيفته، أو في مستوى أعلى إلى جانب القيام بأعباء وظيفته أو دونها.

وهذا ما قرره المادة (53) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 م بنصها على أنه " يجوز بقرار من الرئيس نذب الموظف للقيام مؤقتاً بأعباء وظيفية أخرى في الجهة الحكومية التي يعمل بها من ذات درجة وظيفته أو من درجة تعلوها مباشرة " ويظل الموظف محتفظاً بوظيفته الأصلية ويتقاضى راتبه منها وعلاواته وترقياته... الخ . حيث نصت المادة سالفه الذكر على أنه " ويجوز أن يكون النذب بالإضافة إلى عمله الأصلي "

والنذب عادة يكون لفترة محدودة ، حددتها المادة السابقة بنصها على أنه " ويكون النذب لمدته لا تجاوز سنة قابلة للتجديد لمدته أو مدد أخرى مماثلة ، وبعد أقصى ثلاث سنوات ولا يستحق الموظف بدل عن هذا النذب " . وقد قرر المشرع القطري في المادة (68) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2016 "يكون الموظف المنتدب خاضعاً إدارياً للجهة المنتدب إليها، من حيث الإشراف والتوجيه والتأديب، فيما يتعلق بمباشرة أعمال الوظيفة المنتدب إليها.

ومعنى ذلك أنه إذا كانت المخالفة التأديبية تتصل بمقتضيات الوظيفة الأساسية وواجباتها غير المتعلقة بالنذب – بمفهوم المخالفة – فإنها تخضع لجهة عمل الموظف الأصلية المنتدب منها.

الفرع الثالث

مدى إمكانية الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق

يذهب بعض الفقه⁽³⁵⁾ إلى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يعد قراراً إدارياً، ومن ثم يمكن الطعن عليه استقلاً عن القرار الصادر من السلطة التأديبية، وكانت حجته في ذلك أن الإحالة إلى التحقيق وإن كانت تعد إجراءً تمهيدياً، إلا أن من شأنها إحداث أثر قانوني هو وضع الموظف في مركز قانوني ينسحب عليه ما يرتبه القانون على هذه الإحالة من آثار، فقرار الإحالة إلى التحقيق يتولد عنه وبذاته آثار قانونية منها (وضع الموظف في مركز قانوني لا يسمح له بالاستقالة حكماً وإمكانية وقفه عن العمل).

ويرى بعض الفقه⁽³⁶⁾ تأييد ذات الاتجاه السابق من الفقه، نظراً لأنه فضلاً عن النتائج السابق ذكرها المترتبة على هذا القرار، فإن الإحالة إلى التحقيق قد لا تستند أحياناً على وقائع مؤكدة، بل على مجرد شكاوى مجهلة قد تمس سمعة الموظف، ولن يحو ما مس سمعة الموظف صدور قرار بحفظ التحقيق أو صدور حكم بإلغائه؛ لأن كل ما قيل ومس سمعته قد انتشر بين زملائه، بينما قرار الحفظ أو الإلغاء يصدر بعد فترة طويلة من صدور قرار الإحالة، وهو ما يحتم نظر الطعن في هذا القرار وإلغائه إذا لم يستند إلى أدلة مؤكدة.

وترى الباحثة أنه وعلى الرغم من وجهة الرأي المتقدم الذي يرى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يعد قراراً إدارياً ومن ثم يمكن الطعن عليه استقلاً عن القرار الصادر من السلطة التأديبية، إلا

(35) د/ عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، مرجع سابق، ص 133.

(36) د/ أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010م، ص 610، وكذلك يشاطر هذا الرأي د/سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 33.

أن هذا الرأي لا يمكن التعويل عليه ؛ لأن القرار الإداري يجب أن يتصف بالنهائية حتى يمكن الطعن عليه ، وقرار الإحالة إلى التحقيق لم يصل إلى هذه الدرجة بعد ، بل مجرد قراراً تمهيدياً ، والقول بأنه يؤدي إلى وضع الموظف في مركزاً قانونياً لا يسمح له بالاستقالة حكماً وإمكانية وقفه عن العمل، يمكن الرد عليه بأن هذه الآثار مؤقتة بطبيعتها ومصيرها مرتبط بنتيجة التصرف في التحقيق ومآلها إلى الزوال في حالة ثبوت براءة الموظف ، فهذه المراكز غير مستقرة في حقيقتها، فضلاً عن أن قرار الإحالة يعد أحد عناصر القرار التأديبي نفسه.

المطلب الثالث

أسباب الإحالة إلى التحقيق

يعد النظام التأديبي الأداة التشريعية لحماية كيان الوظيفة العامة والمحافظة عليها، ومنع ما من شأنه الإخلال بكرامتها أو العبث بها، بغية إصلاح وتقويم السلوك الإداري لدى الموظف العام الذي ينحرف عن جادة الصواب، وذلك من خلال توقيع الجزاء التأديبي للردع الخاص الداخلي لدى الموظف، فبالإضافة إلى منع الموظف من العودة إلى ارتكاب الخطأ التأديبي مرة أخرى، وتحقيق الردع العام لباقي الموظفين ومن ثم بث الطمأنينة في الوظيفة العامة من خلال إقامة العدالة الوظيفية.

والجدير بالذكر أن أسباب الإحالة للتحقيق لا تخضع لمبدأ، لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، وإنما تخضع لمبدأ المشروعية، الذي يترك لجهة الإدارة تحديد الأفعال التي تعتبر أخطاءً تأديبية في إطار ما تفرضه طبيعة المرفق العام، وضرورة سيره بانتظام وإطراد دائمين.

وكقاعدة عامة يعد اختيار العقوبة من قبيل السلطة التقديرية تمارسها الإدارة في حدود الضوابط التي تحكم هذه الفكرة⁽³⁷⁾.

والواجبات المفروضة على الموظفين عديدة ومتنوعة، وهي لا تقتصر في الواقع على ما تتضمنه قوانين التوظيف المختلفة منها، إذ لا يعدو ذلك أن يكون مجرد توجيه عام يستهدي به في تحديد عناصر ومضمون مختلف الواجبات المفروضة على الموظفين العموميين.

فالأصل العام - في هذا الشأن - يقوم على رسم خط عريض لواجبات الموظفين العامة، يستهدى به كل من الموظف وسلطة التأديب وجهة القضاء التي تتولى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصاتها⁽³⁸⁾.

لذا فإن النصوص القانونية الواردة في المادتين (79)، (80) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 والتي تشكل الواجبات الوظيفية والأعمال المحظورة كأساس للمساءلة التأديبية أوردها المشرع على سبيل المثال لا الحصر، حيث لا يمكن لها بأي حال من الأحوال أن تعالج جميع صور الإخلال بالواجبات الوظيفية، لذا تركت لجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة في استنباط وتحديد صور المخالفات التي تشكل أخطاء تأديبية.

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تناول هذا المطلب في فرعين أساسيين، الخروج عن الواجبات

الوظيفية (فرع أول)، والاتيان بأعمال محظورة (فرع ثان)، وذلك على النحو التالي:

⁽³⁷⁾ د/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، دراسة مقارنة ، علم الكتب ، القاهرة ، 1980 ، ص 74 .

⁽³⁸⁾ د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 121.

الفرع الأول

الخروج عن الواجبات الوظيفية

سبقت الإشارة إلى أن الواجبات المفروضة على الموظفين عديدة ومتنوعة، وهي لا تقتصر في الواقع على ما تتضمنه نص المادة (79) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، ومع ذلك يمكننا إجمال هذه الواجبات فيما يلي:

أولاً: الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها والعمل على تطبيقها: يتعين على الموظف العام أن يلتزم بكافة القوانين والقرارات واللوائح والنظم المعمول بها في الدولة، حيث إن كل نشاط الموظف محكوم بالقوانين ، وأي عمل مخالف للقانون يعتبر غير مشروع و باطل ، ولا يشفع في حال اخلال الموظف العام بالقوانين الادعاء بعدم معرفته بالقانون أو عدم اطلاعه على ما يصدر من قرارات أو لوائح تنظم سير العمل داخل جهة عمله، حيث لا يجوز له الدفع بجهله بالقانون ، فالمبدأ العام هو عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون ، إذ إن عدم المعرفة القانونية لا تعد من الاعذار التي تعدم المسؤولية التأديبية - إذ هي ذريعة كل من يخل بواجبات وظيفته - ولو أخذ بها على هذا النحو لأضحى الأمر فوضى لا ضابط له ، فالموظف العام ليس فقط مسؤول عن الالتزام بالقوانين ، ولكنه مسؤول عن تطبيقها والعمل بها على أكمل وجه.

ثانياً: واجب القيام بالعمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وإنجازه في المواعيد المناسبة طبقاً لمعدلات الأداء المقررة.

يعد هذا الواجب وبحق جوهر الالتزامات الوظيفية للموظف العام ، يجب أن يباشره وينفذه بنفسه ، تحقيقاً لمبدأ شخصية الاختصاص الوظيفي ، وهذا يقتضي أن يقوم الموظف بتأدية العمل المنوط به بنفسه ، فلا يجوز له أن ينيب أو يفوض غيره فيه ، إلا إذا كان النظام يسمح بأن يعهد ببعض

الاختصاصات المخولة له إلى أحد مرؤوسيه عن طريق التفويض طبقاً للقانون وفي حدود ما يسمح به النص القانوني⁽³⁹⁾ ، ومن هذا المنطلق فإن تنفيذ العمل العام واجب والتزام شخصي ، ويستند هذا الواجب إلى مبدأ عام يجمع عليه الفقه الإداري هو مبدأ شخصية الاختصاص⁽⁴⁰⁾ .

وهذا الواجب يفرض على الموظف أيضاً أن يؤدي عمله بإخلاص وأمانة⁽⁴¹⁾ ، كواجب يتصل في الواقع بالضمير والأخلاق والإحساس بالمسؤولية قبل اتصاله بالتزام قانوني مفروض عليه، ومن ثم على الموظف أن يتجرد عن الانحراف وراء الأهواء والمصالح الشخصية والعائلية ، وأن يكون أميناً مع رؤسائه ، وزملائه ، وفي كافة تعاملاته مع الجمهور ، وأن يبذل - عند مباشرته لاختصاصاته - عناية الرجل الحريص الواعي، وألا يكتفي ببذل عناية الرجل العادي إذ يتطلب منه ضرورة مراعاة القواعد الإدارية والفنية وتوجيهات الرؤساء ومقتضيات الوظيفة والمواعيد المحددة لإنجاز .

ثالثاً: الالتزام بمواعيد العمل الرسمية وتخصيص أوقات العمل لأداء واجبات وظيفته.

يجب على الموظف مراعاة أوقات الدوام الرسمي لتأدية واجبات وظيفته ، وهذا العنصر يعني أنه يتعين على الموظف أن يكون متواجداً في أوقات العمل المحددة ، وتخصيص هذه الأوقات لأداء واجباته الوظيفية ، فلا يكفي أن يوجد الموظف في مقر وظيفته أثناء أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدي عملاً ما ، كما أنه لا يكفي أن يقوم بقدر يسير من العمل ، وإنما يجب أن يقوم بإنجاز العمل المنوط به إنجازه ، وإلا اعتبر مقصراً في واجبات وظيفته الأصلية⁽⁴²⁾.

(39) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 151 .

(40) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 150 .

(41) انظر في ذات المعنى ، راجع المستشار الدكتور/ سمير عبدالله سعد ، الجرائم الجنائية والتأديبية للموظف العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2014 ، ص198 وما بعدها .

(42) د/ عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1988م .

لذا يترتب على تأخر الموظف عن الحضور عند بدء الدوام الرسمي ، أو ترك العمل أثناء ذلك ، أو التغيب عنه ، أو الانصراف قبل انتهاء الوقت المحدد للعمل ، دون إذن من رئيسه مخالفة لهذا الواجب الوظيفي ، مما يتوجب والحال كذلك مجازاته تأديبياً عن إخلاله بهذا الواجب .

ويجوز لمدير الوحدة الإدارية منح الموظف إذن بالتأخير في الحضور عن مواعيد العمل الرسمية أو الخروج أثناءها أو الانصراف المبكر بما لا يجاوز الإذن في المرة الواحدة ساعتين ، وبعد أقصى سبع ساعات في الشهر، فإذا زادت مدة الإذن عن الحد الأقصى المشار إليه يكون منح الإذن في هذه الحالة بموافقة كتابية من الرئيس أو الرئيس التنفيذي⁽⁴³⁾ .

رابعاً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة وحسن سمعتها والظهور بالمظهر اللائق بها:

على الموظف أن يحافظ وفي جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها، والمقصود بهذا الواجب أن يسلك الموظف سلوكاً قوياً ليس فقط في نطاق حياته الوظيفية ، وما يتصل بواجبات العمل، بل يمتد هذا الواجب إلى المحافظة على سمعته الحسنة التي هي جزء من شخصيته سواء داخل محيط العمل أو في حياته الخاصة .

عليه فإن المشرع والقضاء الإداري لم يقصر مسؤولية الموظف على ما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية وتأدية واجباته الوظيفية ، بل تجاوز ذلك إلى مسؤولية الموظف عما يصدر منه خارج هذا النطاق ، وبوصفه فرداً حتى ولو كان خارج البلاد ، فالموظف مطالب في كل وقت بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها ، إذ لا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب منه ،

(43) انظر نص المادة (79) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، البند الثالث .

والذي هو عدته في التمكين لسلطة الإدارة وبث هيبته في النفوس⁽⁴⁴⁾، فإذا افتقد الموظف هذا الشرط في أي وقت جاز لجهة الإدارة إنهاء خدمته لفقده شرط من شروط البقاء في الوظيفة العامة. ويقتضي الالتزام بهذا الواجب الوظيفي ابتعاد الموظف وعلى الدوام عن كل ما من شأنه المساس بكرامة الوظيفة وهيبته وشرفها وأمانتها، مثل قيام الموظف بإدارة منزل للعب القمار، وإعطاء شيك من الموظف لأحد دائنيه ومن ثم إخطار البنك بعدم صرف الشيك الذي حرره، وإفراطه في الاستدانة من الآخرين خاصة إذا استعمل صفته كموظف في الحصول على هذه الأموال.

ولهذا فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن " الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً أو نوعاً ومردّها بوجه عام الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ولو كان الفعل الذي ارتكبه الموظف خارج أعمال الوظيفة ما دام هذا العمل يكون في ذاته سلوكاً معيباً ينعكس أثره على كرامة الوظيفة " ⁽⁴⁵⁾.

وعلى أية حال يمكن القول - كقاعدة عامة - أن من المسائل الأساسية للحفاظ على اعتبار وكرامة الوظيفة ، أن يتجنب الموظف مواطن الشبهات والريب ، لما لذلك من أثر في أن يتوافر لديه قدر من الهيبة والوقار اللذان يمكناه من أداء وظائفه بما يحقق المصلحة العامة .

(44) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الصادر بجلسة 1961/5/20م ، المنشور في مجموعة أحكامها ، السنة السادسة ، ص 1202 .
وانظر في ذات المعنى د/ عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، مرجع سابق ، ص 175 وما بعدها .

(45) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (2549) لسنة 6 ق ، جلسة 1992/12/1 .

خامساً: واجب التعاون مع رؤسائه وزملائه في العمل:

على الموظف أن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه، وفي تعامله مع الجمهور الذي يتعامل معه، والتزام قواعد الأدب والأخلاق في تعامله معهم، سواء في مخاطبتهم كتابة، أو شفاهة ، أو في سائر تصرفاته الأخرى معهم وفق التقاليد والقيم والعادات الاجتماعية السائدة في المجتمع العام ، حيث إن المجتمع الوظيفي ليس بمعزل عن هذا المجتمع ، بل إنه جزء من كل ، ومن ثم فإن هذا الواجب يفرض على الموظف التزامه بالواجبات الأدبية تجاه رؤسائه في السلم الوظيفي .

ويفرض هذا الالتزام على الموظف مراعاة حدود الاحترام في تصرفاته وتعامله مع زملائه في العمل، إذ يجب عليه أن يختار أسلوب مهذب في مخاطبتهم، ومن مظاهر هذا الالتزام إظهاره لروح التعاون مع زملائه لإنجاز الأعمال المنوطة بهم ، خاصة تلك الأعمال التي يتطلب إنجازها عملاً جماعياً يسهم فيه عدد من الموظفين، ومن الأمثلة على إخلال الموظف بهذا الواجب كثرة مشاكله مع زملائه ورؤسائه في العمل.

وترى الباحثة أن هذا الواجب يمتد ليشمل عدم إساءة النصح أو الإرشاد للجدد من الموظفين الزملاء، فسكوت الموظف عن الإفصاح بمعلومات جوهرية للزملاء في نطاق المحافظة على سير العمل بانتظام وإطراد يشكل خرقاً لواجب التعاون.

سادساً: واجب القيام بأي أعباء وظيفية يكلف بها ولو في غير مواعيد العمل الرسمية، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك.

ليس معنى تحديد ساعات العمل الرسمي ، أنه لا يجوز تكليف الموظف بالعمل في أوقات أخرى غير تلك الساعات إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك ، إذ الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته ، أي أن ينقطع لها سواء في الوقت الرسمي أو في غير الوقت المعين

لها. وتفريراً على ذلك ، تستطيع الإدارة أن تكلف العامل بمباشرة بعض الاختصاصات المتعلقة بوظيفته في غير أوقات العمل الرسمي، وليس له الامتناع عن ذلك وإلا وجبت مساءلته تأديبياً.

وفي هذا الصدد قرر المشرع القطري في نص المادة (32) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 أن يستحق الموظف تعويضاً عن ساعات العمل الإضافية التي يكلف بها بقرار من الرئيس التنفيذي، بناءً على اقتراح مدير الإدارة المعنية. كما حدد معيار حساب هذا التعويض على أساس أن ساعة العمل الإضافية تساوي ساعة وربعاً في أيام العمل العادية، وساعة ونصفاً في أيام العطلات الرسمية والأسبوعية.

ويكون الحد الأقصى لساعات العمل الإضافية ثلاث ساعات في أيام العمل العادية، وثمان ساعات في أيام العطلات الرسمية والأسبوعية. كما قرر المشرع في نص المادة (33) من اللائحة التنفيذية بأن يمنح الموظف إجازة عوضاً عن ساعات العمل الإضافية بمعدل يوم عن كل (7) ساعات عمل، وبعد أقصى خمسة عشر يوماً في السنة، وعلى الموظف القيام بتلك الإجازة خلال السنة المستحقة عنها أو ترحيلها للسنة التالية فقط، إلا أن المشرع القطري منع صرف أي بدل نقدي عن هذه الإجازة للموظف.

سابعاً: المحافظة على أموال الجهة الحكومية الثابتة والمنقولة، وحسن استخدام الأدوات اللازمة لأداء الوظيفة:

الجدير بالذكر أن واجب الموظف في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها، يعد من الواجبات المهمة التي تتطلب منه أن يكون أميناً عليها، ولا يقتصر هذا الواجب على مجرد عدم سرقة أو

فقدان الأموال والمعدات، بل يمتد إلى كيفية استعمالها، وعدم تعريضها للتلف نتيجة الإهمال أو سوء الصيانة⁽⁴⁶⁾.

وعلى أية حال ، فإن المشرع أوجب على الموظف العام المحافظة على الأموال العامة وصيانتها أياً كانت هذه الأموال ، وهذا الواجب يجد سنده - حتى في حالة عدم وجود نص - من الالتزام بتنفيذ هذا العمل بطريقة تتفق وحسن النية ، وبالتالي فإن الموظف الذي يهمل في المحافظة على هذه الأموال - يصبح مسؤولاً عن تعويض ما يتلفه منها أو يتسبب في فقده أو ضياعه ، كما أنه يتعرض للمساءلة التأديبية عن كل تصرف فيه إخلال بهذا الواجب ، وقد لا تقف المسؤولية عند الحدود المتقدمة ، ذلك أن بعض النظم القانونية ضمنت تشريعاتها الجزائية ، وخاصة قانون العقوبات نصوصاً تقيم مسؤولية الموظف عن الخطأ الجسيم الذي من شأنه أن يلحق ضرراً جسيماً بأموال الجهة التي ينتمي إليها ، وأوجبت إيقاع عقوبات على مثل هذا السلوك ، وحكمة ذلك أن مثل هذا الإهمال في استخدام الأموال العامة ، قد يعطل الانتفاع بها.

لذا يتعين على الموظف أن يحافظ على هذه الأموال محافظة الشخص الحريص، وهو واجب تفرضه طبيعة هذه الأموال باعتبارها أموالاً عامة، ومن ثم فإن الحكم على سلوكه في هذه المسائل، إنما ينبني على أساس ما يبذله من عناية في أداء العمل والمحافظة على الأموال العامة.

وتجدر الإشارة هنا إلى اعتماد معيار الشخص المعتاد قد يوقع الإدارة في اضطراب ينشأ عن عدم حرص الموظف حرصاً كافياً على هذه الأموال ، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة،

(46) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 183 .

ويخل بأحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها ، وهي ضرورة سيرها بانتظام واطراد وتقديمها للخدمة العامة بشكل دائم⁽⁴⁷⁾ .

ثامناً: استعمال وسائل الوقاية المخصصة للعمل والالتزام بإرشادات السلامة، للمحافظة على حياته وصحته وحياة وصحة الغير وممتلكاتهم.

يفترض في الموظف العام الحرص والعناية والحيطه والحذر أثناء أداء وظيفته ، حتى لا يعرض نفسه أو غيره من الموظفين إلى أي مكروه أو خطر أثناء أداء أعمالهم ولو كان ذلك عن طريق الإهمال . فالإهمال صفة مرفوضة بالموظف العام وتدل على عدم صلاحيته ، حتى ولو كان كفاً في أداء مهام الوظيفة، ومن ثم يجب عليه الإلتزام بإرشادات السلامة ، للمحافظة على حياته وصحته وحياة وصحة الغير وممتلكاتهم .

الفرع الثاني

الاتيان بأعمال محظورة

تتمثل الأعمال المحظور على الموظف إتيانها، في النواهي التي تقرها تشريعات الوظيفة العامة ، والتي تتمحور حول امتناع الموظف عن القيام بها ، وإلا كان مرتكباً لخطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية عنه ، ويمكن أن نشير إلى أهمها طبقاً لما حددته المادة (80) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 فيما يلي⁽⁴⁸⁾ :

⁽⁴⁷⁾ د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الدار الجامعية ، بدون سنة نشر ، ص 228 .

⁽⁴⁸⁾ نصت المادة (80) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، على أنه " يحظر على الموظف ما يلي:

1- مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها.

أولاً: حظر استغلال النفوذ والتأثير على مرؤوسيه، أو تحريضهم على مخالفة أحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها.

لما كانت الوظيفة العامة تمنح متقلدها مجموعة من الصلاحيات والمكّنات القانونية التي تمكنه من تحقيق أهداف المرفق العام ، باعتبار أن الموظف العام هو أداة هذا المرفق ، لذا فقد منحه المشرع سلطات وظيفية تمكنه من تحقيق مهام وأعباء وظيفته ، وأوجب عليه بالمقابل ممارسة هذه الصلاحيات للغرض الذي شرعت من أجله دونما انحراف أو استغلال لنفوذ هذه الوظيفة .

-
- 2- إتيان أي فعل أو الامتناع عن فعل عن عمد أو إهمال، يتعارض مع مقتضيات وواجبات أو مسؤوليات وظيفته، أو يترتب عليه ضياع أي حق للدولة أو إحدى الجهات الحكومية.
 - 3- إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة.
 - 4- الاحتفاظ لنفسه بأصل أو صورة من أي ورقة أو وثيقة رسمية أو نزعها من الملفات المخصصة لحفظها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به.
 - 5- التوقيع على عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة أو الانتماء إلى أي منظمة أو هيئة أو جماعة محظورة.
 - 6- أداء عمل للغير بمقابل أو بغير مقابل ولو في غير أوقات العمل الرسمية دون إذن كتابي مسبق من الرئيس التنفيذي. ومع ذلك، يجوز للموظف أن يتولى براتب أو مكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين إذا كانت تربطه بالمحجور عليه أو القاصر أو الغائب صلة قربة أو نسب حتى الدرجة الرابعة، وأن يتولى النظارة على الوقف إذا كان مستحقاً فيه أو مشروطاً له بالنظارة من الواقف، وكذلك أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو ذا مصلحة فيها أو تكون مملوكة لمن تربطه به صلة قربة أو نسب حتى الدرجة الرابعة. وفي جميع الأحوال المتقدمة، يجب على الموظف أن يخطر الجهة التي يعمل بها بذلك، ويحفظ الإخطار في ملف خدمته.
 - 7- الجمع بين أكثر من وظيفة بالجهات الحكومية، دون أخذ موافقة من رئيس مجلس الوزراء.
 - 8- مزاولة أي أعمال أو تجارة تتعارض مع واجباته كموظف بالجهة الحكومية أو مع مصلحة الجهة الحكومية أو يكون من شأنها أن تنشئ للموظف مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي عقود أو أعمال أو مناقصات تتصل بنشاط الجهة الحكومية أو تكون الجهة الحكومية طرفاً فيها.
 - 9- استغلال نفوذه والتأثير على مرؤوسيه، أو تحريضهم على مخالفة أحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها.
 - 10- قبول الهدايا أو الهبات أو الإكراميات أو المنح أو المبالغ النقدية أو غيرها، بنفسه أو بواسطة الغير، من أي شخص، مقابل أو بسبب عمل يتعلق بوظيفته، لتحقيق مصلحة للغير.

ويقوم هذا الواجب على فكرة مؤداها ، التزام الموظف العام بعدم استغلال نفوذه أو سلطاته الوظيفية في غير ما تفرضه المصلحة العامة، بحسبان أن تزويد الموظف بهذه السلطات شرع من أجل تحقيق أهداف الجهة الحكومية التي يعمل بها الموظف.

ويعد من قبيل استغلال نفوذ الوظيفة العامة لتحقيق نفع شخصي ، قبول الموظف العام للهدايا أو المكافآت أو العمولات بمناسبة قيامه بعمله ؛ لأن في ذلك تهاوناً بواجبات الوظيفة وتعرضها لهيبتها وكرامتها ، مما يستدعي ابتعاد الموظف عن مواطن الشبهات ، والامتناع عن قبول كل ما يعرض عليه بمناسبة الوظيفة ، كما أنه يعد من قبيل استغلال النفوذ ، استعمال الموظف لصفته في الاقتراض من المصارف مبالغ من المال مستغلاً في ذلك مركزه الوظيفي ، فهذا السلوك يشكل في حقيقته رشوة مقنعة⁽⁴⁹⁾ . ومن أهم مظاهر استغلال النفوذ وإساءة استعمال السلطة الوظيفية، التصرفات التي تصدر عن الموظف العام بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية، وتحايل الموظف بقصد تحقيق مصلحة خاصة له أو لغيره.

ثانياً: حظر إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة. من الأعمال المحظور على الموظف العام القيام بها إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو الإدلاء بها ، ذلك أن الموظف العام - وبحكم وظيفته - يمكن له أن يطلع على كثير من الأسرار الخاصة بالدولة ، منها ما يتعلق بخطط سياسية أو مالية أو عسكرية أو فنية أو غير ذلك،

(49) المستشار الدكتور/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة ، 1986 ، ص 202 وما بعدها .

ومنها ما يتعلق بعموم المتعاملين مع الإدارة ، وتقوم المخالفة سواء كان إفشاء الأسرار قد تم شفاهةً أو كتابةً، ما لم يكن الإفشاء بناء على إذن رسمي.

والواضح أن المشرع القطري قد بيّن هذا الحظر بنص المادة (80) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 متى تكون المعلومات سرية ومن ثم يمتنع على الموظف الإفشاء بها ، إذ تكون كذلك في حالتين:

الحالة الأولى : إذا كانت بطبيعتها سرية ، أي مما لا يود الفرد أن يطلع عليها أحد ، كالأمر المتصلة بحياته الخاصة ، أو التي يجري العرف والتقاليد على اعتبارها كذلك .

الحالة الثانية : إذا صدرت تعليمات رئاسية باعتبار أمور معينة من الأسرار التي لا يجوز لغير المختصين الاطلاع عليها .

وترتيباً على ذلك ، يحظر على الموظفين الذين يباشرون أعمالاً تتيح لهم فرصة الاطلاع على أسرار الناس أو معرفة خفاياهم ، الإفشاء بمثل هذه الأسرار أو تلك الخفايا ، كما يحظر عليهم أيضاً إفشاء المعلومات التي صدرت في شأنها تعليمات تقضي بضرورة الاحتفاظ بسريتها ، إذ يجب عليهم – في كافة هذه الأحوال – الاحتفاظ بها وكتمانها بعيداً عن سمع وبصر الآخرين وإلا تعرضوا للمساءلة التأديبية أو الجنائية أو الاثنتين معاً ، بالإضافة إلى المسؤولية المدنية إذا كان هناك مبرر لذلك .

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن واجب عدم إفشاء الأسرار يرتفع أو ينتفي نتيجة أسباب عديدة منها⁽⁵⁰⁾ بأن يفقد الموضوع السري سرّيته بأن يصبح معلوماً ، أو أن يصرح للموظف بأمر الإفصاح

(50) المستشار الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1976 ، ص 124.

د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 114 .

عن المعلومات السرية ، أو أن يصبح من مقتضيات العمل الكشف عن السر ، كما هو الحال في تدريب موظف معين على أعمال وظيفة تنطوي على أسرار غير مجاز كشفها .

وبطبيعة الحال ، فإنه في غير هذه الحالات يبقى الالتزام بالمحافظة على أسرار الوظيفة واجب يؤدي الإخلال به إلى ارتكاب الموظف خطأً تأديبياً يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه لخرقه هذا الواجب .

ثالثاً: حظر الجمع بين أكثر من وظيفة بالجهات الحكومية، دون أخذ موافقة من رئيس مجلس الوزراء.

لا يجوز الجمع بين وظيفتين بالجهاز الإداري للدولة لما في ذلك من تعارض مع التزام الموظف بالتفرغ التام لأداء مهام وظيفته الأصلية، فإذا كان هذا هو الحال بالنسبة للوظائف العامة ، فإنه يكون من باب أولى عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وأي عمل في القطاع الخاص ، وعليه فإن الجمع بين أكثر من وظيفة يعد خطأً تأديبياً يستوجب المساءلة عنه ، ذلك أن مثل هذا الجمع من شأنه الإضرار بأعمال كلتا الوظيفتين لعدم قدرته على القيام بالأعمال والمهام المطلوبة منه لأي منهما على الوجه الأكمل⁽⁵¹⁾.

ويلاحظ أن هذا الحظر في القانون مقصور فقط على الجمع بين وظيفتين في الجهاز الإداري للدولة، بينما يستطيع الموظف أن يعمل لحسابه الخاص كممارسة الأعمال التجارية في غير أوقات العمل الرسمية، شريطة عدم التعارض مع واجباته كموظف بالجهة الحكومية أو مع مصلحة الجهة

د/ على جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، بدون دار نشر ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1986، ص 157.

(51) المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، علم الكتب ، القاهرة ، 1974 ، ص 173.

الحكومية أو يكون من شأنها أن تنشئ للموظف مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي عقود أو أعمال أو مناقصات تتصل بنشاط الجهة الحكومية أو تكون الجهة الحكومية طرفاً فيها⁽⁵²⁾.

وترى الباحثة وبحق ضرورة حظر الجمع بين الوظيفة العامة وأي عمل آخر لحسابهم الخاص أو العمل لدى الغير في غير ساعات العمل الرسمية، لما في ذلك الحظر من منفعة تعود على حماية الوظيفة العامة ومجابهة البطالة بتوفير فرص عمل للباحثين عنه.

حيث يخشى أن يهمل الموظف أداء أعمال وظيفته بسبب كثرة الأعباء عليه لقيامه بعملين في وقت واحد، عمله في وظيفته العامة، وعمله الخاص ، فضلاً عن هذا الحظر يؤدي إلى التقليل من البطالة في المجتمع ، فالموظف الذي يشغل وظيفة ما مهما كانت متواضعة فهي تشكل مصدر رزق له ، وإذا سمح له بممارسة عملاً آخر فإنه يحرم غيره من فرصة عمل قد تسد رمقه⁽⁵³⁾.

رابعاً: حظر أداء عمل للغير بمقابل أو بغير مقابل ولو في غير أوقات العمل الرسمية دون إذن كتابي مسبق من الرئيس التنفيذي.

لا يجوز للموظف العام أداء أعمال للغير بمقابل أو بغير مقابل إلا بإذن كتابي مسبق من الرئيس التنفيذي⁽⁵⁴⁾.

ومع ذلك، يجوز للموظف أن يتولى براتب أو مكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين إذا كانت تربطه بالمحجور عليه أو القاصر أو الغائب صلة قربي أو نسب حتى الدرجة الرابعة ، وأن يتولى النظارة على الوقف إذا كان مستحقاً فيه أو مشروطاً له بالنظارة من

⁽⁵²⁾ انظر نص المادة (80) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، البند الثامن.

⁽⁵³⁾ المستشار/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 175 .

⁽⁵⁴⁾ في ذات المعنى ، راجع مستشار دكتور، سمير عبدالله سعد ، الجرائم الجنائية والتأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص266 وما بعدها.

الواقف، وكذلك أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو ذا مصلحة فيها ، أو تكون مملوكة لمن تربطه به صلة قريبي أو نسب حتى الدرجة الرابعة، وفي جميع الأحوال المتقدمة، يجب على الموظف أن يخطر الجهة التي يعمل بها بذلك، ويحفظ الإخطار في ملف خدمته⁽⁵⁵⁾.

خامساً: حظر قبول الهدايا أو الهبات أو الإكراميات أو المنح أو المبالغ النقدية أو غيرها، بنفسه أو بواسطة الغير، من أي شخص، مقابل أو بسبب عمل يتعلق بوظيفته، لتحقيق مصلحة للغير، وواضح أن مخالفة هذا الحظر يعرض الموظف للمساءلة الجنائية فضلاً عن المساءلة التأديبية.

سادساً: الاحتفاظ لنفسه بأصل أو صورة من أي ورقة أو وثيقة رسمية أو نزعها من الملفات المخصصة لحفظها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به.

سابعاً: التوقيع على عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة أو الانتماء إلى أي منظمة أو هيئة أو جماعة محظورة، ومن ثم يتمتع الموظف عن مساندة أي اتجاه يمس بوحدة إقليم الدولة من خلال وسائل الإعلام المختلفة ، أو تأييد أية جماعة تبدي العداء لنظام الدولة لما لمثل هذا التأييد من دور في إهدار واجب الولاء تجاه الدولة .

المطلب الرابع

الإجراءات الاحتياطية تجاه الموظف المحال للتحقيق

يعد الوقف الاحتياطي أخطر الإجراءات التي تمس حقوق الموظف المحال للتحقيق ، وهذا الإجراء لا يمكن لجهة الإدارة اللجوء إليه إلا إذا توافرت شروط معينة ، حددها قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لسنة 2016 حصرياً، وعلى الرغم من أن الوقف الاحتياطي مرتبط بالتحقيق

⁽⁵⁵⁾ البند السادس من نص المادة (80) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

الإداري وجوداً وعدمًا، ويخضع من حيث الأصل العام لتقدير جهة الإدارة، والتي تملك وحدها أن تقدر مدى ملائمة إصدار قرار الوقف الاحتياطي ، إلا أن سلطتها في هذا الشأن ليست مطلقة بل يرد عليها عدة ضوابط أو قيود يجب مراعاتها ، وما يترتب من آثار خطيرة تجاه الموظف يأتي في مقدمتها إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً ، ومدى أثره على استحقاق الراتب ، ثم أثره بالنسبة إلى ترقية الموظف أو استقالته.

وبناء على ما تقدم، يمكننا تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع رئيسية، ماهية الوقف الاحتياطي عن العمل (فرع أول)، ضوابط الوقف الاحتياطي في القانون القطري (فرع ثان) الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي (فرع ثالث)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ماهية الوقف الاحتياطي عن العمل

أولاً: مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل:

لم يرد في تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في قطر تعريفاً محدداً للوقف الاحتياطي عن العمل⁽⁵⁶⁾، بما فيها قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، كما خلت تشريعات الوظيفة العامة عموماً من تعريفه ، ولهذا أخذ الفقه والقضاء على عاتقهما مسؤولية تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل وتحديد ماهيته، وذلك في ضوء تحليل طبيعته وآثاره .

⁽⁵⁶⁾ تستخدم بعض قوانين الوظيفة العامة في الدول العربية مصطلح الوقف الاحتياطي مثل قانون الخدمة المدنية في مصر لعام 2016 ، وقانون الموارد البشرية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، والقانون العماني والكويتي والقطري ، بينما يستخدم المشرع السعودي مصطلح "كف اليد".

وقد عرفه بعض الفقه (57) " بأنه إجراء احتياطي مؤقت، تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مدة الوقف ". وعرفه بعض الفقه (58) بأنه " إجراء قانوني قصد به تحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته ، إما لصالح تحقيق يجرى سواء كان التحقيق إدارياً أو جنائياً ، وإما تصوناً للوظيفة وحرصاً على كرامتها وصيانة لها من العبث والإخلال بها .

ويتضح لدى الباحثة من عرض هذه التعاريف أن الوقف الاحتياطي عن العمل لا يترتب بقوة القانون، حيث إنه ليس جزاء تأديبي ، وإنما تتخذه السلطة التأديبية المختصة إذا رأت مقتضى لذلك ينعكس على مصلحة التحقيق بالإيجاب ، كإجراء يترتب عليه إقصاء الموظف عن أعمال وظيفته بشكل مؤقت.

فالوقف عن العمل وسيلة وليس غاية ، ولا يمكن فصل أحدهما عن الآخر ، فالوقف يوطئ السبيل إلى التحقيق مع الموظف الموقوف في جو خال من تأثيره ونفوذه (59).

كما تعرض القضاء لمفهوم الوقف الاحتياطي، حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (إجراء وقائي يجوز اتخاذه إذا اقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته بمناسبة تحقيق معه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكول إليه بتجريده منه وكف يده عنه) (60). كما تعرضت محكمة التمييز القطرية في أحكامها للوقف عن العمل ، حيث قضت بأنه

(57) د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 143 .

(58) د/ عمرو فؤاد بركات ، السلطة التأديبية (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق ، ص 279 .

(59) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 330 .

(60) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (361) ، لسنة (36) ق ، جلسة 1986/4/29.

" إبعاد العامل عن عمله حتى يتحدد مصير الاتهام الموجه إليه، فإذا ثبتت براءته من التهمة المنسوبة إليه أو تم حفظها اعتبر وقفه عن العمل كأن لم يكن" (61).

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن الوقف الاحتياطي عن العمل بمفهومه السابق يختلف عن الوقف بقوة القانون ، حيث إن الأخير يقع بمجرد تحقق سببه وهو حبس الموظف احتياطياً ، أو تنفيذاً لحكم قضائي ، ودون حاجة إلى قرار إداري ، وبالتالي لا يدخل في إطار الإجراءات التأديبية التي تباشرها جهة الإدارة ، وإنما يتم بسبب الاستحالة المادية لمباشرة مهام الوظيفة ، بينما يكون سبب الوقف الاحتياطي دائماً مصلحة التحقيق ، ومن جهة أخرى ، يلاحظ أن مدة الوقف بقوة القانون مرتبطة بمدة الحبس أو مدة تنفيذ الحكم الجنائي وجوداً وعدماً ، خلافاً لمدة الوقف الاحتياطي فقد نص عليها المشرع والتي تختلف حسب الجهة التي تتخذ هذا الإجراء .

تعريف الباحثة يمكن تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه أحد إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى غل يد الموظف عن مباشرة أعباء ومهام وظيفته لمدة مؤقتة، وذلك بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، بغية نقاء التحقيق من أي مؤثرات قد تعوقه، ورغبة في كشف حقيقة الاتهام المنسوب إليه.

ولعل المبرر الرئيسي من وراء اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي عن العمل يكمن في أن بقاء الموظف على رأس عمله من شأنه أن يعرقل حسن سير التحقيق، وذلك بإخفاء أدلة الإدانة أو العبث بها على وجه من الوجوه، لذا حوّل المشرع جهة الإدارة مكنة تنحية الموظف مؤقتاً عن العمل حتى تتكشف الحقيقة في شأنه إما بثبوت مسؤوليته أو بظهور براءته وذلك بوقفه عن العمل.

(61) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (396) لسنة 2017 ، جلسة 26 /12/ ، 2017 وكذلك الطعن رقم(195) لسنة 2013 ، تمييز مدني ، جلسة 26 /11/ 2013 .

ثانياً: الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي عن العمل :

سبقت الإشارة إلى أن الوقف عن العمل احتياطياً ليس عقوبة بذاته، وإنما هو إجراء إداري احتياطي ينتهي بعد أجل طال أم قصر، إما بعودة الموظف لعمله بريئاً أو مجازى بغير عقوبة الفصل من الوظيفة. والمتتبع لأحكام القوانين المنظمة للوقف الاحتياطي عن العمل في النظم الوظيفية المختلفة في الدول العربية يظهر له بجلاء ذلك ، فهو إجراء تحفظي مؤقت ، ينتهي حتماً بعد أجل طال أم قصر ، إما بعودة الموظف إلى عمله إذا ثبتت براءته ، أو معاقبته ، فهو لا ينهي العلاقة الوظيفية، بل يسقط ولايتها عنه مؤقتاً ، وقد شرع لمواجهة حالات محددة على سبيل الحصر .

فالوقف الاحتياطي عن العمل يتسم بطبيعة وقتية بحيث لا تنتهي العلاقة الوظيفية للموظف، وإنما يظل خاضعاً لواجباته الوظيفية المفروضة عليه، وأي خطأ يرتكبه خلافاً للواجبات التي عليه التقيد بها خارج الوظيفة يكون مدعاة لمساءلته تأديبياً عنها، فهو لا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة⁽⁶²⁾.

وترى الباحثة أن قرار الوقف الاحتياطي عن العمل يعد وبحق قراراً إدارياً حيث يصدر من السلطة المنوط بها إصداره، وإيرادتها المنفردة الملزمة ، بقصد إحداث أثر قانوني يتمثل في إبعاد الموظف عن عمله وما يترتب على ذلك من نتائج .

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " قرار الوقف الاحتياطي الصادر من السلطة الرئاسية التي أولها المشرع هذا الاختصاص، هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية

⁽⁶²⁾ د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 164 ، و ص 165 .
المستشار/ جلال أحمد الأدغم ، التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض - الإدارية العليا ، الطبعة الثانية ، المكتب الحديث، الإسكندرية 2003م ، ص 229 .

(63) وذلك؛ لأنه إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع.

الفرع الثاني

ضوابط الوقف الاحتياطي عن العمل في القانون القطري

نص المشرع في المادة (86) من قانون إدارة الموارد البشرية المدنية القطري على أنه " للرئيس التنفيذي أن يوقف الموظف المحال إلى التحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه الإجمالي ". ووفقاً للنص المتقدم ، نجد أن الوقف الاحتياطي للموظف المتهم يعد من أهم الإجراءات الاحتياطية للتأديب ، وأكثرها شيوعاً في التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، وذلك انتظاراً لما سيسفر عنه التحقيق مع الموظف المتهم.

وقد قرر المشرع القطري مجموعة من الضوابط التي يجب توافرها لوقف الموظف احتياطياً عن العمل، والتي تعد بمثابة ضمانات تكفل استعمال الإدارة لهذا الإجراء دون جور أو تعسف في سلطتها، حتى لا يتحول الوقف الاحتياطي للموظف إلى أسلوب للقهر الإداري يمارس ضده، ومن ثم فإنه لمشروعية هذا الإجراء ينبغي مراعاة الضوابط الآتية:

الضابط الأول: أن يكون الوقف عن العمل بمناسبة تحقيق إداري مع الموظف:

تجدر الإشارة بداية إلى أنه يشترط للوقف الاحتياطي عن العمل ، أن يكون الموظف خاضعاً لتحقيق إداري في مخالفة محددة منسوبة إليه، ترى الجهة الإدارية ضرورة غل يده عن مباشرة

(63) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، جلسة 1962/4/7م ، المنشور في مجموعة السنة السابعة ، العدد الثاني،

أعباء وظيفته ، وذلك لمصلحة التحقيق ، ومن ثم فإن إيقاف الموظف عن عمله بغير اتهام يستوجب إجراء تحقيق معه يقع باطلاً ولا يعتد به.

وقد ذهب بعض الفقه⁽⁶⁴⁾ وبحق إلى أنه لا يكفي وجود تحقيق مفتوح لوقف العامل احتياطياً، وإنما يتعين أن يكون هذا التحقيق جدياً ، بمعنى أن يتم فتحه بناء على بلاغ جدي يتضمن واقعة أو وقائع محددة ، تشكل خطأ تأديبياً ، وأن يتخذ قرار فتح التحقيق من السلطة المختصة ، ويشترط لصحة قرار الوقف الاحتياطي عن العمل ، أن يكون مستنداً إلى تحقيق صحيح من الناحية القانونية، ومن ثم فإذا أصدرت الجهة الإدارية القائمة بالتحقيق ، استناداً إلى تحقيق باطل لكونه مشوباً بعيب عدم الاختصاص مثلاً أو لفقده إحدى الضمانات الشكلية أو الموضوعية، قراراً بوقف العامل المحال للتحقيق عن عمله فإن قرار الوقف يكون بدوره باطلاً⁽⁶⁵⁾.

وفي هذا الصدد ترى الباحثة عدم إمكانية صدور قرار من قبل الرئيس التنفيذي بإحالة الموظف إلى التحقيق مع وقفه عن العمل سواء صدر في صلب قرار الإحالة أو بقرار لاحق عليه، طالما لم يكن قد شرع فعلياً في التحقيق وبعبارة أخرى إذا لم يكن هناك تحقيق مفتوح قد بدء فيه بعد فلا يجوز الوقف .

الضابط الثاني: ضرورة أن يكون الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق:

الهدف من وراء الوقف الاحتياطي كما هو واضح من خلال نص المادة (86) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 يكمن في " إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك "، والقول بغير ذلك هو تجاوز لصريح نص قانوني لا غموض فيه ولا لبس.

⁽⁶⁴⁾ د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 158.
⁽⁶⁵⁾ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 168 وما بعدها.

ولا يكفي لوقف الموظف احتياطياً عن العمل أن يكون الوقف بمناسبة تحقيق إداري فحسب، بل يجب أن تقتضي مصلحة التحقيق ذلك؛ لأن علة الوقف الاحتياطي هي إبعاد الموظف عن عمله أثناء التحقيق ليجري في جو خال من مؤثراته وبعيداً عن سلطاته حتى يسهل التوصل إلى الحقيقة في أمر الاتهام. وتقتضي مصلحة التحقيق الوقف الاحتياطي في حالة ما إذا كان الموظف الخاضع للتحقيق يتمتع بسلطة أو نفوذ ويخشى تبعاً لذلك، في حالة استمراره في العمل أن يؤثر على سير التحقيق عن طريق إرهاب الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم ، أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات الدالة على الاتهام ، أو توجيه التحقيق وجهة مضللة، فيتمكن بذلك من الإفلات من العقاب، ففي مثل هذه الحالة تدعو مصلحة التحقيق إلى إقصائه مؤقتاً عن الوظيفة حتى يتم التحقيق بعيداً عن أي مؤثرات⁽⁶⁶⁾.

وعلى ذلك إذا لم يكن التحقيق يقتضي وقف الموظف أو انتفت دواعيه رغم وجود تحقيق أصبح الوقف الاحتياطي غير مبرر ، فعلة الوقف إذاً تكمن في مصلحة التحقيق ، فهذه المصلحة هي التي تبرر في الواقع للسلطات التأديبية المختصة اتخاذ هذا الإجراء ، حقيقة أن تقدير هذه المصلحة أمر متروك لتلك السلطات ، حيث تتمتع في هذا الشأن بحرية واسعة في التقدير ، إلا أنه مما تجدر الإشارة إليه أن هذه الحرية ليست مطلقة تباشرها كيفما تشاء ، ولكنها مقيدة في خضوعها بعدم إساءة استعمالها ، من ثم فإنه يتحتم على السلطات المختصة أن تتأكد بداءة وقبل أن تتخذ قرارها في هذا الشأن من أن مصلحة التحقيق تستلزم حقيقة وفعالاً الوقف عن العمل ، أي تتأكد من أن هذه المصلحة حقيقية وجدية وليست مصلحة وهمية أو مصطنعة⁽⁶⁷⁾ .

⁽⁶⁶⁾ د/ محمود أبو السعود حبيب، قضاء التأديب ، دار الإيمان ، القاهرة ، 2004 ، ص 226 .
⁽⁶⁷⁾ د/ رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص 230 .

ولكن ماذا عن حق الجهة المختصة في وقف الموظف احتياطياً عن العمل دون أن يكون هناك

تحقيق يجرى معه أو محالاً إليه، استناداً لأسباب تجعل من المصلحة وقفه عن العمل؟

ويرى بعض الفقه (68) أنه لا يلزم للوقف الاحتياطي أن يكون ذلك لمصلحة التحقيق بالمعنى الضيق

وإنما يجوز الوقف أيضاً إذا اقتضت مصلحة الوظيفة العامة ذاتها اتخاذ مثل هذا الإجراء. كما

يذهب رأي آخر من الفقه (69) إلى أنه لا يجوز التوسع في علة الوقف الاحتياطي لتقرير جواز

الوقف للمصلحة العامة، أو مصلحة الوظيفة التي يتقلدها الموظف الموقوف، بل يجب التقيد بفكرة

مصلحة التحقيق كمبرر وحيد لوقف الموظف عن عمله احتياطياً.

وترى الباحثة أن عبارة (مصلحة التحقيق) يجب تفسيرها وقصرها على مصلحة التحقيق

كمبرر وحيد للوقف حسبما تقضي به النصوص ؛ لأن الأحكام التأديبية شأنها شأن الأحكام الجزائية

لا تقبل القياس أو التوسع فيها ، فضلاً عن أن الخروج على ذلك من شأنه أن يؤدي إلى إهدار

علة التشريعية من تقرير ذلك الإجراء الاستثنائي في مرحلة لم تثبت بعد إدانة الموظف المنسوب

إليه المخالفة ، الأمر الذي يتعارض وقرينة الأصل في الإنسان البراءة ، كما أن التفسير الواسع

لهذه العبارة من شأنه أن يؤدي إلى إلغاء الضمانات المقررة للموظف في مواجهة ذلك الإجراء

الخطير ، بل إنه يتعارض وقصد المشرع من تنظيمه لهذا الإجراء ، إذ إنه لو كان يقصد أن يجيز

الوقف لغير مصلحة التحقيق لما أعوزه النص على ذلك صراحة ، فضلاً عن أن إطلاق يد الجهة

الإدارية في اتخاذ هذا الإجراء ، دون قيد أو شرط بحجة حماية الوظيفة ، أو المصلحة العامة من

شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم ضبط حالة الاستقرار في المجتمع الوظيفي ، الأمر الذي ينعكس سلباً

(68) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 372 .

(69) د/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 32 و ص 321 .

على حسن سير العمل في المرافق العامة ، حيث إن للوقف عن العمل خطورة تستدعي عدم التوسع في تفسير النص ، خاصة إذا كان النص واضحاً وصريحاً .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بأنه (.. لا يوجد في نصوص القانون ما يسوغ لجهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء لغرض آخر ، ... وإنما يجب على الإدارة أن تلتزم الوسيلة التي نص عليها القانون والغرض الذي شرعت من أجله، وما دام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطي في أحوال معينة محددة على سبيل الحصر، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تلجأ إلى هذه الوسيلة في غير ما شرعت له ، وإلا كان ذلك خروجاً على حدود التنظيم الذي رسمه المشرع ، وإهدار للحكمة التي استهدفتها من تخصيص لكل حالة الإجراء الذي يناسبها ..)⁽⁷⁰⁾ .

ومن ثم ترى الباحثة أن وقف الموظف احتياطياً عن العمل غير جائز إلا إذا كان هناك تحقيق إداري سواء وجد قرار بإحالة الموظف للتحقيق وكان التحقيق قد بدء فيه ويجرى مع الموظف، طالما اقتضت مصلحة ذلك التحقيق هذا الإيقاف. ومن ثم فإذا صدر قرار الوقف بعد انتهاء التحقيق الإداري فإن هذا القرار والحال كذلك يكون فاقداً للسبب الذي قام عليه مشوباً بالبطلان.

الضابط الثالث: صدور قرار الوقف الاحتياطي عن العمل من السلطة المختصة:

خولت المادة (86) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 الرئيس التنفيذي سلطة إصدار قرار وقف الموظف المحال إلى التحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

ومن ثم ترى الباحثة بطلان قرار الوقف إذا كان صادراً من وكيل الوزارة المساعد أو من أحد مديري الإدارات.

⁽⁷⁰⁾ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1957) لسنة 34 ق ، جلسة 1991/5/25م.

والملاحظ أن المشرع القطري لم يتعرض لمسألة التظلم من قرار الوقف عن العمل الصادر من الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة) على عكس الحال بالنسبة لذات القرار إذا ما صدر من قبل اللجنة التأديبية الوارد النص عليها في المادة (90) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 - على نحو ما سنرى في هذا الشأن - من ثم نرى ضرورة تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007⁽⁷¹⁾.

ولا يمنع في نظر الباحثة من إمكانية الطعن في قرار الوقف استناداً إلى أن قانون المنازعات الإدارية القطري سالف الذكر، لم يتضمن النص صراحة على ذلك ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (3) من ذات القانون على أنه " تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية...الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم" ، وذلك لأن القضاء الإداري لم يقف مكتوف الأيدي إزاء الطعن أمامه على قرارات تقييم أداء الموظفين رغم عدم النص على إمكانية الطعن عليها من قبل المشرع ، ومن ثم بالقياس يمكن قبول الطعن على قرارات الوقف عن العمل.

كما تعتقد الباحثة بأنه من الجائز الاستناد إلى نص المادة(3) باعتبار احتمال أن يكون قرار الوقف عن العمل ينطوي على جزاءً تأديبياً مقنعاً.

(71) حيث نصت المادة (6) على " أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ويجب أن يبيت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال."

ومن جانب آخر خولت المادة (90) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم(15) لسنة 2016 " اللجنة التأديبية" سلطة النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامها من شاغلي وظائف الدرجات الثانية فما دونها، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم، وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف صادراً بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي. علماً بأنه لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيس اللجنة والأعضاء، وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الآراء.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة تُشكل بقرار من الوزير، في كل جهة حكومية، وتتكون من رئيس وعضوين لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الثانية، ويكون أحد العضوين ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالموارد البشرية بالجهة الحكومية والآخر ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالشؤون القانونية. وإذا كانت السلطة الإدارية - في الأحوال السابقة - تملك حق وقف العامل مؤقتاً عن أعمال وظيفته، لمصلحة ما يجري معه من تحقيقات، فإن لها أيضاً أن تعدل عن قرار وقف العامل، وأن تعيده إلى عمله قبل انتهاء التحقيق الذي تم الوقف بسببه، وهو ما قد يحدث عندما تضع الإدارة في الاعتبار بعض الظروف التي طرأت حديثاً⁽⁷²⁾.

ولكن هل يجوز التظلم من قرار اللجنة التأديبية الصادر بالوقف عن العمل أو بمدته؟ أجابت على ذلك المادة (91) حيث يستفاد منها أنه يجوز للموظف أن يتظلم من قرار اللجنة التأديبية الصادر بالوقف أو بمدته إلى الوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بهذا القرار، على أن يبيت الوزير في التظلم في مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي هذه المدة دون البت في التظلم رفضاً ضمناً له، وتختص الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية بنظر الطعن على القرار الصادر من الوزير في التظلم.

(72) د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 158.

كما خولت المادة (93) المجلس الدائم للتأديب من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامه من شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف صادراً بقرار من الرئيس التنفيذي أم بقرار من المجلس⁽⁷³⁾.

الضابط الرابع: ضرورة تأقيت مدة الوقف عن العمل:

نظراً لخطورة هذا الإجراء والآثار المترتبة عليه بالنسبة للموظف المحال للمساءلة التأديبية، فقد أحاطه المشرع التأديبي القطري بقيد جوهري يجب على الجهة الإدارية مراعاته عند مباشرتها لهذا الإجراء، يكمن في ضرورة تأقيت مدة الوقف الاحتياطي بفترة زمنية محددة. حيث إنه إذا طالت مدته فإنه يتحول إلى نوع من العزل من الوظيفة، أو العقوبة المقنعة، مع أنه يرد على موظف تفترض فيه البراءة إلى أن تثبت إدانته⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷³⁾ الجدير بالذكر أن المجلس الدائم للتأديب يشكل برئاسة وزير التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، ووكيل وزارته نائباً له، وعضوية كل من: قاض بمحكمة الاستئناف، يختاره رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وممثل عن ديوان المحاسبة، لا تقل وظيفته عن مدير إدارة، يختاره رئيس ديوان المحاسبة، وممثل عن وزارة العدل لا تقل وظيفته عن مدير إدارة، يختاره وزير العدل.

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس والأعضاء، ويصدر المجلس قراراته بأغلبية الآراء وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس. انظر في ذلك نص المادة (92) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.

⁽⁷⁴⁾ د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 320.

لذا نصت الفقرة الثانية من المادة(86) في قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه"... ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثين يوماً إلا بقرار من الهيئة التأديبية."

ومن هذا النص يتضح أن المشرع قد حدد لجهة الإدارة حداً أقصى لوقف الموظف عن العمل احتياطياً، وذلك بثلاثين يوماً إذا تحقق سببه، بحيث لا يجوز لها تجاوز هذا الحد . وعليه فإن هذا القيد على السلطة الإدارية يعد بحق ضماناً للموظف محل المساءلة التأديبية، في مواجهة السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة في هذا الإجراء، بشرط ألا تتجاوز الحد الذي وضعه الشارع لها. وعلى الرغم من صراحة النص في أن مد فترة الوقف لمدة تزيد عن ثلاثين يوماً لا بد وأن يتم بموافقة الهيئة التأديبية المختصة، إلا أن التساؤل المثار هل يحتم القول ببطلان وقف الموظف لأي فترة تزيد عن ذلك دون الحصول على موافقة الهيئة المذكورة؟

تري الباحثة أن هذه المدة ليست مجرد مدة تنظيمية، بل إجراء جوهري يترتب على تجاوزها البطلان حتى ولو لم يقرر المشرع هذا الجزاء، حيث إنه يجب تفسير النصوص لصالح الموظف باعتباره الطرف الضعيف، طبقاً لمبدأ أن الشك يفسر لمصلحة المتهم، وبالتالي فإن زيادة فترة الوقف عن ثلاثين يوماً لا يمكن تصحيحها بإقرار الهيئة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر عليها. وبناءً على ذلك ، فإن ما يصدر من قرارات من الجهات الإدارية عن مدد تربو على ثلاثين يوماً لا يصححها إقرار الهيئة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر على هذه الأخيرة بعد ذلك، سواء تمثلت في اللجنة التأديبية أو المجلس الدائم للتأديب⁽⁷⁵⁾.

(75) انظر في ذلك نص المادة (90) من قانون الموارد البشرية القطري والتي جرى نصها على ما يلي: " تُشكل بقرار من الرئيس، في كل جهة حكومية، لجنة تُسمى "اللجنة التأديبية" من رئيس وعضوين لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الثانية،

وعلى الرغم من أن المشرع القطري لم يقيد الهيئة التأديبية ، سواء تمثلت في اللجنة التأديبية في نص المادة(90) أو المجلس الدائم للتأديب في نص المادة(93) بمدة معينة للوقف ، إلا أننا نرى ضرورة تحديد حد أقصى لهذه المدة حتى لا تتحول في حقيقتها إلى جزاء تأديبي مقنع تحت ستار التحقيق الإداري، ونقترح بألا تتجاوز هذه المدة ثلاثة أشهر اتساقاً مع نص المادة (89) والذي يقرر الجزاءات التأديبية التي يجوز للهيئة التأديبية توقيعها على الموظف بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها الوقف عن العمل ، مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، وبالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب الوقف عن العمل مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

وتملك الإدارة أن تعدل عن قرار وقف الموظف احتياطياً وتعيده إلى عمله قبل انتهاء التحقيق الذي تم الوقف بسببه⁽⁷⁶⁾، ومن ثم فإن جهة الإدارة تملك تعديل قرار الوقف الاحتياطي سواء كان

ويكون أحد العضوين ممثلاً عن الإدارة، والآخر ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالشؤون القانونية، وتختص اللجنة بما يلي: - تأديب شاغلي وظائف الدرجات الثانية فما دونها، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم. وكذلك النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامها، وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف صادراً بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي.

ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيس اللجنة والأعضاء. وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الآراء " ، وكذلك يراجع نص المادة (93) من قانون الموارد البشرية القطري والتي جرى نصها على ما يلي " يختص المجلس الدائم للتأديب بما يلي : تأديب شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم وكذلك النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامه، وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف صادراً بقرار من الرئيس التنفيذي أم بقرار من المجلس".

(76) انظر الأستاذ/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 296 .

بزيادة مدته - إلى الحد الأقصى - أو بإنقاص تلك المدة طالما كان هذا التعديل في حدود المدة المسموح بها قانوناً، ولا يؤثر على صحة قرار الوقف الصادر من جهة الإدارة عدم تحديد مدة الوقف؛ لأنها تستطيع أن تتدارك هذا الأمر بإصدار قرار لاحق يحدد المدة، أما إذا لم تصدر مثل هذا القرار فإن المدة تنتهي بالحد الأقصى.

الفرع الثالث

الأثار المترتبة على الوقف الاحتياطي عن العمل

يترتب على وقف الموظف عن العمل احتياطياً في القانون القطري بعض الآثار التي تمس مركزه الوظيفي، وامتيازاته المادية والمعنوية، كإبعاده عن العمل، والراتب، والترقية، وطلب الاستقالة، وذلك كما يلي:

أولاً: إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً:

من المقرر أن الوقف الاحتياطي هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتاً، حيث لا يباشر الموظف الموقوف أي عمل من أعمال وظيفته، ولا يتولى في تلك الفترة أي سلطة أو اختصاص، وذلك لتحقيق الحكمة التي يبتغيها المشرع من إجراء الوقف، وصولاً إلى الحقيقة في الخطأ التأديبي محل المساءلة التأديبية، وبذلك يختلف الوقف عن العمل عن الأسباب الأخرى لانقطاع الموظف عن عمله كالمرض والإجازة، ففي هذه الحالات تستمر ولاية الموظف قانوناً على وظيفته، ولا

تتقطع صلته بالعمل ، ويستطيع خلالها القيام بالواجبات الوظيفية التي تدخل في اختصاصه،
بعكس الموظف الموقوف عن العمل الذي يحرم من ممارسة المهام الوظيفية⁽⁷⁷⁾.

وإذا مارس الموظف الموقوف عملاً من أعمال الوظيفة، فإن هذا العمل يعتبر منعماً لصدوره
من شخص لا ولاية له أصلاً بالقيام به، وذلك ما لم تصح هذه الأعمال نظرية الموظف الفعلي
إذا ما توافرت شروطها، ولكن إذا لم تتوافر شروط هذه النظرية، فإن الأعمال الصادرة عن الموظف
الموقوف تبقى منعمة، ولو صدر بعد ذلك حكم بإلغاء قرار الوقف ؛ لأن الأصل في التصرفات
الإدارية أن تقدر صحتها في تاريخ صدورها دون النظر إلى الاعتبارات اللاحقة⁽⁷⁸⁾ .

وترى الباحثة أنه لا يترتب على الوقف الاحتياطي عن العمل أن يتحلل الموظف من واجباته
الوظيفية خارج نطاق الوظيفة، إذ يظل خاضعاً لها باعتبار أن العلاقة الوظيفية قائمة ولم تنفصم
بعد، وبذلك يمتنع عليه أن يؤدي عملاً للغير بمكافأة، أو بدون مكافأة أو مزاولة الأعمال التجارية
بما يتعارض أو يتضارب في المصالح بين أنشطته الخاصة ومصالح الجهة الحكومية ومشروعاتها،
أو أن يكون من شأنه أن يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في مصلحة له أو لأحد أقاربه حتى
الدرجة الرابعة، أو أن يسلك سلوكاً لا يتفق وكرامة الوظيفة ، وغير ذلك من الواجبات الأخرى .

ثانياً: أثر الوقف الاحتياطي على الراتب:

يعتبر الراتب هو المقابل المادي الذي يحصل عليه الموظف مقابل العمل الذي يؤديه، ومن ثم فهو
عنصر أساسي من عناصر نظام الوظيفة العامة ووسيلة تسمح للموظف بالمحافظة على مستوى
اجتماعي يتناسب مع مكانته الوظيفية.

(77) انظر الأستاذ/مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، مرجع سابق ، ص 459.

(78) د/ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 327 وما بعدها.

والجدير بالذكر طبقاً لما نصت عليه المادة (87) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري أن المشرع القطري لم يتطرق إلى أثر الوقف الاحتياطي على الراتب⁽⁷⁹⁾. والمستفاد ضمناً من النص سالف الذكر، هو إقرار المشرع القطري لصرف كامل الراتب الإجمالي للموظف الموقوف عن عمله، وذلك تأسيساً على أن الراتب في الغالب الأعم بالنسبة للموظف يمثل المصدر الوحيد لدخله، إلا أن الباحثة ترى أنه كان من الأفضل أن يوازن المشرع القطري في الوقف الاحتياطي بين اعتبارين مهمين في هذا الشأن، مراعاة ظروف الموظف الموقوف في فترة لم يثبت الخطأ التأديبي في حقه بعد ، ومقتضيات العدالة التي تقضي بأن الأجر مقابل العمل، والموظف لم يؤدي أي عمل خلال هذه المدة حتى يستحق عليه أجراً وراتباً إجمالي.

ثالثاً: أثر قرار الوقف الاحتياطي على الترقية:

الترقية أمر بالغ الأهمية في حياة الموظف العام، فهي كما يراها بعض الفقه⁽⁸⁰⁾ أن يشغل الموظف وظيفة في مستوى تنظيمي أعلى من وظيفته الحالية من حيث اتساع السلطة وازدياد المسؤولية، وذلك بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترقية إليها بما يقترن بذلك من التمتع بمزايا مادية ومعنوية أفضل . غير أن هناك موانع من الترقية، وهي أسباب تقوم بالموظف وتحول دون

(79) حيث نصت المادة (87) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 " كل موظف يُحسب احتياطياً، أو تنفيذياً لأمر أو حكم قضائي، يُوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ويتم صرف راتبه الإجمالي في الحالة الأولى، ويوقف صرف نصف راتبه الأساسي في الحالة الثانية مع احتفاظه بالعلاوة الاجتماعية".

(80) د/ إيهاب حسني عوض ، ضوابط الترقية وموانعها في القانون القطري ، مجلة مركز الدراسات القانونية والقضائية ، وزارة العدل بدولة قطر، العدد الثاني ، قطر ، 2016 ص426 .

ترقيته بالرغم من توافر شروطها فيه، وهذه لا تتقرر إلا بالنص الصريح عليها، ومن بين هذه الموانع وقف الموظف عن العمل احتياطياً⁽⁸¹⁾ .

ويترتب على وقف الموظف عن العمل حرمانه من الترقية خلال مدة الوقف ، فالترقية تحمل في طبيعتها معنى التكريم ، والثقة في الموظف المرقى ولا يتفق مع هذا المعنى إحالة الموظف إلى المحاكمة الجنائية أو التأديبية ، أو وقفه عن العمل ؛ لأن هذه الأوضاع الثلاثة تلقى بظلال من الريبة والشك على سمعة الموظف ومقدرته ، ولهذا فإن المشرع اتخذ إجراءً احتياطياً ، يحجب الموظف عن الترقية ، مع مواجهة احتمال براءته مما نسب إليه ، فالمنع من الترقية ليس بعقوبة تأديبية ، ولكنه إجراء وقائي مؤقت يتقرر مصيره في ضوء ما تسفر عنه محاكمة الموظف جنائياً أو تأديبياً⁽⁸²⁾ .

ويتضح من هذا نص المادة (100) سالفه الذكر أن المنع من ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المحاكمة التأديبية الجنائية هو حظر مؤقت يدور مع الوقف وجوداً وعدماً، بحيث إذا انتهى الوقف - انعدم تبعاً له السبب المانع من الترقية - ويعول في ذلك على ما انتهى إليه الوقف، فإذا انتهى بسبب حفظ التحقيق، فإن الموظف يسترد حقه في الترقية من التاريخ الذي حلت فيه وكأنه لم يوقف عن العمل، وكذا الحال إذا انتهى الوقف بمجازاة الموظف بإحدى الجزاءات التأديبية البسيطة مثل جزاء الإنذار أو الخصم من الراتب لا يجاوز ثمانية أيام، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الدرجة المرقى إليها من تاريخ استحقاقه للترقية⁽⁸³⁾ .

(81) إذ نصت المادة (100) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 "لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الموقوف عن العمل طوال مدة الإحالة أو الوقف".

(82) د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 344 .

(83) انظر الفقرة الثانية من المادة (100) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 م .

أما إذا وقع عليه جزاء الخصم الذي يجاوز ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوماً، فلا يجوز النظر في ترقيته إلا بعد انقضاء ثلاثة أشهر، وستة أشهر في حالة الخصم من الراتب مدة تزيد على خمسة عشر يوماً⁽⁸⁴⁾. حيث إنه لا تجوز ترقية العامل الموقوف عن العمل طيلة مدة الوقف وإلى أن يزول سبب هذا الوقف، ومعنى ذلك أن هناك ارتباط بين عدم الترقية وبين سريان مدة الوقف الاحتياطي، ولهذا إذا رجعت السلطة المختصة في قرارها خلال الأشهر الثلاثة المقررة للوقف أو رفضت المحكمة التأديبية مد فترة الوقف، ولم يكن الموظف قد أحيل إلى المحاكمة التأديبية، فإنه يسترد صلاحيته للترقية لزوال سبب المنع⁽⁸⁵⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن أسباب عدم ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف في إحدى أحكامها " بأن ما نص عليه القانون من عدم ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الموقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، إنما يقرر أصلاً من الأصول التي يتضمنها حسن سير الإدارة وتنظيمه على نحو يوفق بين مصلحة الموظف حتى يفصل فيما نسب إليه مما استوجب محاكمته تأديبياً، فلا يجوز ترقيته خلال ذلك ولا يكون الموظف بصلاح وقتئذ للترقية، فالترقية في هذه الحالة تظل معلقة على شرط أن تثبت عدم إدانته في تلك المحاكمة "⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁴⁾ انظر البند رقم 1،2 من المادة (101) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 م .
⁽⁸⁵⁾ د/ رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاء، مرجع سابق، ص 236 .

⁽⁸⁶⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1398) لسنة 6 قضائية عليا، جلسة 1963/6/29م، مجموعة أحكام السنة 6، ص 1443 .

رابعاً: أثر قرار الوقف الاحتياطي على الاستقالة:

نصت المادة (109) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 في فقرتها الأخيرة على أنه " إذا أُحيل الموظف إلى المساءلة التأديبية، فلا تقبل استقالته إلا بعد صدور قرار في المساءلة بغير جزاء الفصل".

وبحكم المنطق العقلي السليم ، فإن الاستقالة لا تقبل في حالة كون الموظف محالاً إلى المساءلة التأديبية، سواء بموجب تحقيق إداري يجري معه من قبل الشؤون القانونية أو الهيئة التأديبية، وذلك حتى لا يكون القرار الصادر بقبول الاستقالة في هذه الحالة بناءً على طلب الموظف طوق نجاة وأداة للفرار رغم ارتكابه المخالفة التأديبية، وبما لا يمكن معه توقيع الجزاء عليه.

المبحث الثاني

مباشرة التحقيق تجاه الموظف

تمهيد:

تختلف التشريعات الوظيفية فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بالتحقيق مع العامل فيما هو منسوب إليه من تهم سواء أكانت مالية أو إدارية أو مسلكية، فبعض التشريعات تأخذ بازدواج سلطة التحقيق، فإلى جانب الجهة الإدارية تمارسه أيضاً جهة قضائية أو إدارية مستقلة، في حين تأخذ بعض التشريعات بوحدة سلطة التحقيق أي مباشرته بواسطة الإدارة منفردة⁽⁸⁷⁾. فقد يصل الوضع في بعض الدول إلى مشاركة السلطة القضائية في مباشرة هذا الاختصاص، فتكون بذلك سلطة تأديبية ولكنها ليست إدارية بل قضائية، وذلك تغليباً للطابع القضائي في محاكمة الموظف العام تأديبياً⁽⁸⁸⁾.

وقد تناول المشرع القطري في القانون رقم (15) لسنة 2016 السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري مبيناً كيفية التصرف فيه بشكل تفصيلي ، حيث عهد المشرع بسلطة التحقيق إلى كل من الجهة الإدارية ، سواء عن طريق مباشرته من قبل إدارة الشؤون القانونية، أو اللجنة التأديبية أو من خلال مجلس التأديب كجهة إدارية مستقلة.

⁽⁸⁷⁾ د/ سعد نواف العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، بدون دار نشر ، 2005م ، ص 111 .

⁽⁸⁸⁾ د/ حمدي عطية مصطفى عامر ، أحكام الموظف العام في النظام القانوني الوضعي والإسلامي ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2015م ، ص 501 .

وبناءً على ما تقدم : نتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب أساسية، السلطة المختصة بالتحقيق الإداري (مطلب أول)، سلطات المحقق الإداري (مطلب ثان) ، التصرف في التحقيق، (مطلب ثالث) وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

السلطة المختصة بالتحقيق الإداري

الأصل في الحق في تأديب الموظف العام يعود إلى الجهة الإدارية التي يتبعها في حالة ارتكابه مخالفة تأديبية، وذلك لأن التأديب يعتبر أحد عناصر السلطة الرئاسية التي يباشرها الرئيس الإداري. حيث يتم الاعتراف بسلطة التأديب كاملة للرئيس الإداري وخاصة على المستوى القيادي الأعلى، على أساس أن هذا الرئيس هو المسؤول الأول عن تحقيق أهداف الجهاز الإداري ، ومباشرة الاختصاصات المعهودة إليه بمعاونة موظف من المرؤوسين له ، وبالتالي يكون منطقياً أن يتولى الرئيس الإداري الرقابة على أعمال وتصرفات هؤلاء الموظفين ، والكشف عن أخطائهم والتصرف حيالها ، باعتباره الأكثر قرباً من الظروف بالعمل الإداري ، وما ينجم خلاله من أخطاء أو مخالفات، وما يتناسب مع هذه الأخطاء والمخالفات من عقوبات وإجراءات تأديبية ، فقد يرى أن المصلحة العامة قد تقتضي في ظروف معينة التجاوز عن المخالفة رغم ثبوت وقوعها في حق مرتكبها ، ومن ثم يقرر حفظ التحقيق⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁹⁾ د/ حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني الوضعي والإسلامي ، مرجع سابق ، ص

ويلاحظ في هذا الشأن أن بعض التشريعات تفضل توزيع السلطات التأديبية ما بين جهة الإدارة أو لجان إدارية أحياناً يضمنها المشرع بعنصر قضائي، معتمدة في ذلك على أكثر من معيار كمستوى الموظف العام المخالف مثلاً ، أو مدى ما تتمتع به كل سلطة من حرية في اختيار العقوبات التأديبية والتي يجوز لها أن تختار من بينها ما يتناسب مع المخالفة التأديبية. هذا وقد قرر المشرع القطري في الفقرة الأولى من نص المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 " أن تتولى الشؤون القانونية، أو أحد القانونيين بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي الجهة".

وبناءً على ذلك ، يعد حق الجهة الإدارية في إجراء التحقيق مع موظفيها حق أصيل، وتختص الجهة الرئاسية التي يتبعها العامل بالتحقيق معه، وهي الجهة ذات الاختصاص الأصيل في هذا الشأن والأقدر على إجراء التحقيق باعتبار أن التحقيق هو امتداد للسلطة الرئاسية⁽⁹⁰⁾.

غير أنه يعيب هذا الاتجاه ، شعور الموظف بأن الرئيس الإداري عندما يمارس سلطته الرئاسية وما تتضمنه من سلطة تأديبية في ذات الوقت فإنه يجمع بين صفتي الخصم والحكم، مما يؤثر في الحيادية الواجب توافرها عند توقيع العقوبة التأديبية ،

ووفقاً لنص المادة (83)، سالفه الذكر تقوم الجهة الإدارية بالتحقيق مع موظفيها بإحدى

طريقتين:

الأولى: إدارة متخصصة تلحق بالجهة الرئاسية يطلق عليها إدارة الشؤون القانونية.

⁽⁹⁰⁾ د/ محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية ، مرجع سابق ، ص 183 .

الثانية: أن يعهد به إلى أحد القانونيين، بذات الجهة الحكومية عن طريق التكليف للتحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفيها.

فالقاعدة إذاً أن تتولى الشؤون القانونية بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفيها، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في مباشرة هذا الإجراء، ومن ثم يعد باطلاً قيام أحد موظفي الجهة الحكومية، كمديري الإدارات ، أو الوكلاء المساعدين بمباشرة التحقيق بنفسه في إحدى حالتين :

الأولى: إذا كانوا من غير القانونيين بالجهة الحكومية.

الثانية: إذا كانوا من القانونيين بالجهة الحكومية، لكن لم يصدر لهم تكليف من الرئيس أو الوكيل بمباشرة التحقيق، كأن يكون بناء على طلب أو بإيعاز من مدير الشؤون القانونية.

وعليه فإذا صدر تكليف من الرئيس أو الوكيل بمباشرة التحقيق لأحد القانونيين بالجهة الحكومية، بمناسبة التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي هذه الجهة، كان التحقيق صحيحاً، ويعد ذلك استثناءً من مباشرة الشؤون القانونية للتحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفيها، ولعل السبب في ذلك قد يكون مرده عدم وجود محققين في إدارة الشؤون القانونية على درجة أعلى أو مساوية لدرجة المحقق معه، أو قيامهم بإجازتهم الدورية أو نديهم أو إعارتهم أو نقلهم لعمل خارجي، وقت حدوث الواقعة محل التحقيق، أو استشعار محقق الشؤون القانونية الحرج وتنحيه...الخ .

المطلب الثاني

سلطات المحقق الإداري

إذا باشرت الجهة الإدارية التحقيق فإن للمحقق الإداري الاطلاع على الأوراق وسماع الشهود دون حلف يمين، وله اتخاذ كافة الإجراءات الداخلية اللازمة لإظهار الحقيقة ، دون أن يكون لطريقة سير التحقيق أسلوباً معيناً يلتزمه ، إذ إن المشرع لم يرسم طريقاً خاصاً له ، أو يرتب ثمة بطلان

فيما يسلكه المحقق من إجراءات ، غاية الأمر ، أنه يستلهم في ذلك الأصول العامة في التحقيق وضوابطه ، بحيث تتوافر له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح ، وهو أمر تقتضيه العدالة كمبدأ في كل محاكمة دون نص خاص⁽⁹¹⁾.

ويمكننا عرض سلطات المحقق الإداري فيما يلي:

1. سلطة المحقق في إعداد مذكرة بالرأي:

على المحقق فور انتهاء التحقيق إعداد مذكرة تتضمن بياناً وافياً بموضوع الواقعة أو المخالفة محل التحقيق، ومناقشة الوقائع والأدلة والقوانين المطروحة، مع بيان مدى صحة الواقعة، ومدى نسبتها على عامل معين، وما تتطوي عليه من خروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، ويخلص في النهاية إلى تحديد الوصف القانوني للواقعة أو الوقائع موضوع التحقيق مع تحديد مواد الإسناد بالنسبة إلى كل مخالفة على حدة، والظروف المشددة أو المخففة للواقعة أو الوقائع محل التحقيق. مع بيان بالرأي الذي ينتهي إليه من حيث اقتراح تقرير المسؤولية أو الحفظ أو الإحالة إلى الهيئة التأديبية أو النيابة العامة⁽⁹²⁾.

حيث تحتم اللائحة التنفيذية على المحقق بعد انتهائه من التحقيق أن يعد مذكرة بالرأي فيما هو منسوب إلى الموظف ويعرضها مع محاضر التحقيق وأدلة الإثبات أو النفي على الرئيس التنفيذي للتصرف في التحقيق. وبعبارة أخرى، يجب على المحقق فور الانتهاء من التحقيق، إعداد

(91) د/ مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 267 .

(92) لواء د/ محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2004 ، ص 914

وما بعدها .

مذكرة تتضمن بياناً وافياً بموضوع المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف ، ومناقشة الوقائع والأدلة الواردة بشأنها، وبيان صحة كل واقعة ومدى نسبتها للموظف، وموقف القانون منها ، وما إذا كانت تنطوي على مخالفة تأديبية أم لا.

وبالتالي يخلص في النهاية إلى تحديد الوصف القانوني للواقعة أو الوقائع موضوع التحقيق باعتباره رجل قانون، تلك الصفة التي يفتقدها الرئيس التنفيذي إن لم يكن قانونياً، فضلاً عن تحديد المواد القانونية محل المخالفة، وبيان الظروف المشددة أو المخففة للواقعة أو الوقائع محل التحقيق. وبالتالي يخلص في النهاية إلى تحديد الوصف القانوني للواقعة أو الوقائع موضوع التحقيق مع تحديد المواد القانونية محل المخالفة ، وبيان الظروف المشددة أو المخففة للواقعة أو الوقائع محل التحقيق .

وأخيراً يدلي المحقق برأيه الذي ينتهي إليه من حيث تقرير المسؤولية، ومن ثم اقتراح توقيع العقوبة المناسبة، أو اقتراح حفظ التحقيق للأسباب التي يحددها، أو اقتراح الإحالة للهيئة التأديبية أو النيابة العامة⁽⁹³⁾.

2. سلطة المحقق في إدخال موظف غير الوارد في قرار الإحالة للتحقيق معه:

يتناول التحقيق ما يعرض خلاله من وقائع تنطوي على مخالفات أو خروج على مقتضى الواجب حتى ولو لم تتصل بالواقعة الأصلية، فإذا تبين للمحقق أن لموظف آخر علاقة بموضوع التحقيق - وهذا أمر طبيعي كثيراً ما يحدث - تعين على المحقق رفع الأمر للرئيس التنفيذي الذي يأمر باستدعاء الموظف للتحقيق معه، وإن كنت أرى أنه من الأفضل أن تعطي هذه السلطة للمحقق القائم بالتحقيق يباشرها بنفسه، وذلك لسرعة تحقق الغاية من هذا الإجراء ومثوله أمام التحقيق حتى

⁽⁹³⁾ د/ سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 64 وما بعدها.

تتكشف الحقيقة، ولا تكون لديه فرصة لطمس أدلة الاتهام ضده، أو العبث بها أو تأثيره فيمن يملكون شهادة إثبات ضده.

3. سلطة المحقق في إحالة الموظف المتهم إلى النيابة العامة:

إذا تبين من خلال التحقيق وجود شبهة ارتكاب جريمة جنائية، لا يملك المحقق إحالة الموظف المتهم إلى النيابة العامة، بل يتعين عليه عرض الأمر على الرئيس التنفيذي لإبلاغ النيابة العامة أو استكمال التحقيق⁽⁹⁴⁾. ولا يترتب على إبلاغ النيابة العامة بالإخلال بحق الجهة الحكومية في توقيع الجزاء التأديبي عما ثبت في حق المخالف.

4. سلطة المحقق في استدعاء الشهود وسماعهم:

يملك المحقق سلطة استدعاء الشهود، سواء كانوا شهود نفي أو إثبات، يرى وفقاً لسلطته التقديرية أن سماع شهادتهم وأقوالهم قد يفيد التحقيق وكشف الحقيقة، وقد رتب المشرع القطري جزاء المساءلة التأديبية⁽⁹⁵⁾، على كل موظف يستدعي لسماع شهادته في التحقيق ويمتنع عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول. ويجب على المحقق سماع الشهود وتقديم أدلة الإثبات الأخرى في مواجهة الموظف المحال للتحقيق، ما لم ير المحقق أن مصلحة التحقيق تقتضي سماع الشهود أو عرض أدلة الإثبات في غيبته⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁴⁾ انظر نص المادة (95) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

⁽⁹⁵⁾ انظر نص المادة (96) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

⁽⁹⁶⁾ انظر نص المادة (97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

المطلب الثالث

التصرف في التحقيق

بعد الانتهاء من التحقيق يعد المحقق مذكرة بالرأي فيما هو منسوب إلى الموظف، ويعرضها مع محاضر التحقيق وأدلة الإثبات أو النفي على الرئيس التنفيذي للتصرف في التحقيق⁽⁹⁷⁾.

ويعتبر التصرف في التحقيق المرحلة الثانية بعد مباشرة التحقيق مع الموظف العام، فإذا انتهت جهة التحقيق من تكوين عقيدتها بشأن الواقعة المنسوبة إلى الموظف - بناءً على المستندات والأدلة وأقوال الشهود وغيرها، سواء أكان ذلك بثبوت المخالفة وإسنادها إلى الموظف المتهم أم ببراءة هذا الأخير مما نسب إليه - فإن المرحلة التي تلي ذلك هي إصدار أمر بالتصرف في التحقيق⁽⁹⁸⁾.

والجدير بالذكر وطبقاً للمستفاد من نص المادة (85) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه "يجوز للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، وبما له من سلطة تقديرية، أن يأمر بحفظ التحقيق أو إحالة الموظف المحقق معه إلى الهيئة التأديبية المختصة لمساءلته، أو الاكتفاء بتوقيع جزاء من الجزاءات المدرجة في ذات المادة على الموظف المخالف"⁽⁹⁹⁾. فالتصرف في التحقيق الذي تتولاه الجهة الإدارية ينتهي إلى اتخاذ أحد المواقف

⁽⁹⁷⁾ انظر نص المادة (98) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.
⁽⁹⁸⁾ د/ محمود عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، جامعة القاهرة ، القاهرة ، 2012م ، ص 221.
⁽⁹⁹⁾ وقد جرى نص المادة (85) على أنه " للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، أن يأمر بحفظ التحقيق أو إحالة الموظف المحقق معه إلى الهيئة التأديبية المختصة لمساءلته، أو الاكتفاء بتوقيع جزاء على الموظف وفقاً لما يلي:
1- بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها:

التالية، إما حفظ التحقيق، أو توقيع العقوبة التأديبية للمخالف، أو إحالة الأوراق إلى الهيئة التأديبية، وأخيراً إحالة الموضوع إلى النيابة العامة . ونرى أنه من الأفضل أن نخصص لكل فرض مما سبق فرع مستقل، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

حفظ التحقيق

أنط المشرع للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، وبما له من سلطة تقديرية، أن يأمر بحفظ التحقيق، إلا أن الفقه⁽¹⁰⁰⁾ يميز في هذا الشأن، بين نوعين من حفظ التحقيق هما ، الحفظ المؤقت ، والحفظ القطعي، وذلك على النحو التالي:

ب- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

2- بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب:

أ- التنبية. ب- اللوم. ج- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز عشرين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام.

وللموظف أن يتظلم من القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي إلى الرئيس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره به، ويبت الرئيس في التظلم في مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي هذه المدة دون البت في التظلم رفضاً ضمناً له.

⁽¹⁰⁰⁾ انظر د/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 497 . د/ ماجد راغب الحلو ، دعاوى الإدارية ، منشأة المعارف ، القاهرة، 2004م ، ص 343. د/أحمد بدر سلامة ، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص 200 .

أولاً: الحفظ المؤقت:

هذا النوع من الحفظ لا يحوز حجية، وبالتالي فهو لا يمنع من إعادة فتح التحقيق في المخالفة من جديد طالما أن الواقعة لم تسقط بمضي المدة، حيث يسقط الحق في المساءلة التأديبية كأصل عام بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة⁽¹⁰¹⁾، والحفظ المؤقت يرجع إلى أحد سببين هما: أ- عدم معرفة الفاعل: بمعنى أن التحقيق والأدلة لم تكشف عن الفاعل الحقيقي، وذلك لشيوع التهمة بين أكثر من موظف دون إمكان نسبة فعل إيجابي أو سلبي محدد إلى أي منهم ، فذلك يوجب حفظ التحقيق حفظاً مؤقتاً ويجد ذلك أساسه في احترام مبدأ شخصية العقوبة التأديبية.

ب- عدم كفاية الأدلة : الإدانة التأديبية شأنها في ذلك شأن الإدانة الجنائية لا تقوم على الشك والتخمين ، وإنما تقوم على الجزم واليقين ، ومن ثم فإذا خلت التحقيقات من أدلة كافية ترجح إدانة الموظف ، أصدرت السلطة المختصة أمراً بالحفظ لعدم كفاية أدلة إثبات بصحة الواقعة أو إسنادها إلى عامل معين، ويجب أن يصدر الأمر في هذه الحالة بعد تمحيص أدلة الثبوت فيها عن بصر وبصيرة⁽¹⁰²⁾ . وبناءً على ذلك ، إذا ثبت لجهة التحقيق أن الأدلة التي أتيح لها الحصول عليها لا تكفي لإدانة المحال للتحقيق ، فليس لها أن تطلب إدانته حيث تقصر الأدلة عن تقرير تلك الإدانة ولا يكون أمامها والحال كذلك سوى الحفظ المؤقت للتحقيق ، فإذا زالت هذه الأسباب بأن أمكن مثلاً التعرف على شخصية الفاعل أو المساهم في ارتكاب المخالفة التأديبية ، أو إذا ظهرت أدلة جديدة تقيد في التحقيق كتوافر شهود أو مستندات أو أوراق ، ولم تكن هذه الأدلة معروفة للمحقق

⁽¹⁰¹⁾ انظر نص المادة (104) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.

انظر في ذات المعنى د/أحمد بدر سلامة ، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 200 .

⁽¹⁰²⁾ اللواء/ محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 896 .

قبل إصدار قرار الحفظ ، أو أن هذه الأدلة كانت موجودة قبل صدور قرار الحفظ المؤقت ، ولكنها لم تعرض على المحقق الذي أوصي بالقرار أو لم يكن ممكناً عرضها عليه ، فإنه في هذه الحالات يجوز إعادة التحقيق مرة أخرى .

ثانياً: الحفظ القطعي:

وهو على عكس الحفظ المؤقت يتمتع بحجية دائمة تمنع من إثارة التحقيق مرة أخرى عن ذات المخالفة التأديبية، حيث لا يمكن بعد صدور القرار بالحفظ القطعي إعادة التحقيق مرة أخرى عن ذات الواقعة أو الجريمة التأديبية، ويكون الحفظ القطعي لأسباب عديدة هي⁽¹⁰³⁾:

أ- الحفظ لعدم المخالفة:

بأن يثبت من خلال التحقيق ونتائجه أن الواقعة المنسوبة إلى الموظف لا تشكل مخالفة تأديبية، أي أن الواقعة لا تشكل - رغم ثبوت ارتكابها - مخالفة لواجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها أو خروجاً عن العرف، حيث لا جزاء إلا على فعل مؤثم إدارياً، إعمالاً لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

ب- الحفظ لعدم الصحة:

بأن كشف التحقيق عدم صحة اقتراح الموظف للوقائع موضوع التحقيق وهو كثير ما يحدث بالنسبة للشكاوى الكيدية، والقصد منها زعزعة الثقة في الموظف العام. وبعبارة أخرى: إذا كشف التحقيق عن عدم اقتراح الموظف للوقائع موضوع التحقيق، وأن الواقعة محل التحقيق قد حدثت فعلاً ولكن لا يمكن نسبتها إلى الموظف المتهم لكونها عن فعل المبلغ للشكوى أو غيره⁽¹⁰⁴⁾.

(103) د/ سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص 498 .

وفي ذات المعنى ، اللواء د/ محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 899 .

(104) د/ ماهر عبد الهادي ، الشريعة الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 253 .

ج- الحفظ لعدم الأهمية :

قد يكون الموظف مخالفاً بالفعل لارتكاب واقعة معينة ولكن هذه المخالفة بسيطة هيئة الأثر، ولا تستحق الذكر ولا يجوز أن يوقع عليها جزاء وأن التغاضي عنها أولى. ويشير بعض من الفقه (105) إلى أن الحفظ لعدم الأهمية يعد المجال الخصب لإساءة استعمال الجهة الإدارية لسلطتها التقديرية في حفظ التحقيق والتأديب، إذ إن الجهة الإدارية تستطيع حفظ التحقيق رغم صحة الوقائع المسند إلى الموظف ارتكابها، بل وصحة تكييفها القانوني وكونها تمثل جريمة تأديبية.

د- الحفظ لسبق الفصل:

إذا تبين أن ما نسب إلى الموظف سبق أن تناولته من قبل جهة ذات ولاية في التحقيق وانتهت بشأنه إلى قرار أو حكم فيكون لذلك حجبه على الأمر موضوع التحقيق، حيث يؤدي هذا الفصل في موضوع المخالفة إلى استنفاد الولاية التأديبية بالنسبة للمخالفة موضوع التحقيق بحيث لا يجوز مساءلة المخالفة عنها ثانية، والجدير بالذكر أن سابقة الفصل في موضوع المخالفة كموجب لحفظ التحقيق فيها حفظاً قطعياً يجد أساسه في احترام مبدأ حجية الشيء المقضي به.

هـ- الحفظ لامتناع مسؤولية الموظف لعاهة عقلية أو لفقد حرية الاختيار:

نصت المادة (54) من قانون العقوبات القطري رقم (11) لسنة 2004⁽¹⁰⁶⁾ على أنه "لا يسأل جنائياً من كان وقت ارتكاب الجريمة فاقد الإدراك أو الإرادة لجنون أو عاهة في العقل، أو غيبوبة ناشئة عن عقاقير أو مواد مخدرة أو مسكرة أيا كان نوعها، أعطيت له قسراً عنه، أو تناولها بغير علم منه، أو لأي سبب آخر يقرر العلم أنه يُفقد الإدراك أو الإرادة.....".

(105) د/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، مرجع سابق ، ص 367 .

(106) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية السابع ، تاريخ النشر 2004/5/30 الموافق 1425/04/11 هجري .

فالمسؤولية ترفع عن الموظف إذا كان فاقداً للشعور وقت ارتكاب الفعل، إما لجنون، أو لغيبوبة نتيجة تناوله مخدر أو مسكر قهراً عنه، أو على غير علم منه⁽¹⁰⁷⁾، ولذا يتم حفظ التحقيق حفظاً قطعياً . فإذا ثبت للسلطة المختصة بعد الرجوع إلى أهل الخبرة أن الموظف المتهم قد ارتكب المخالفة تحت تأثير مرض نفسي أو عقلي، وأن هذا المرض يؤدي إلى فقد الشخص للشعور والإدراك، فلا يكون عنده الإرادة الحرة القادرة على التمييز، فإن ذلك يعد سبباً لامتناع المسؤولية. وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه " عدم مسؤولية العامل إذا ارتكب مخالفة تأديبية أثناء نوبة من نوبات مرضه النفسي، الذي يعالج منه وهو حالة انفصام " بارنوى " يجعله يحلل الأشياء تحليلاً خاطئاً ويفسرها أحياناً تفسيراً خاطئاً نظراً لنوبات قلق شديدة تضرب معها قوة الإدراك والتحليل الصحيح للأمور فتختلط معه الأفكار ويصبح وكأنه غير متحكم، وسلوكه غير منتظم"⁽¹⁰⁸⁾.

كما قضت ذات المحكمة في حكم آخر بأنه " بأن الجزاء التأديبي يكون عن إتيان الموظف لفعل إرادي إيجابي أو سلبي مؤثم تأديبياً فإرادة ارتكاب الفعل هي شرط العقاب عليه ، فإذا امتنعت الإرادة انتقت المسؤولية ، وما ذلك إلا تطبيق للقواعد العامة في تقرير المسؤولية كانت جنائية أو إدارية " ⁽¹⁰⁹⁾.

كما يستفاد كذلك من نص المادة (55) من قانون العقوبات القطري رقم (11) لسنة 2004 رفع المسؤولية الجنائية في حالتين، الأولى: إذا كان وقت ارتكاب الفعل فاقداً حرية الاختيار، لسبب لا دخل لإرادته فيه، والثانية: إذا ارتكب فعلاً دفعته إلى ارتكابه ضرورة وقاية نفسه أو غيره من

(107) د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 85 .

(108) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (587) لسنة 23 قضائية عليا ، جلسة 1981/2/28م.

(109) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (587) لسنة 23 قضائية ، جلسة 1981/2/28.

خطر جسيم على وشك الوقوع يصيب النفس أو المال، إذا لم يكن لإرادته دخل في حلوله، وذلك مع ضرورة توافر شرطين:

الأول: ألا يكون في استطاعة مرتكب الفعل دفع الخطر بوسيلة أخرى.

والثاني: أن يكون الفعل الذي ارتكبه بالقدر الضروري لدفع الخطر ومنتاسباً معه.

و- الحفظ لامتناع العقاب :

من خلال نص المادة (82) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 يتضح أن الموظف قد يرتكب المخالفة التأديبية تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيسه وتمسكه بمبدأ الطاعة للرؤساء، والموظف لا يعفى من المساءلة إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه رغم قيامه بتنبيهه كتابة لها، وبالتالي إذا ترتب على تنفيذ الأوامر الرئاسية في مثل هذه الحالات وقوع مخالفة تأديبية فيجب حفظ التحقيقات بشأنها لتوافر مانع من موانع العقاب في مرتكب المخالفة.

ز- الحفظ لتقادم المخالفة التأديبية :

تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة، وذلك مستفاد من نص المادة (104) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 حيث نصت في فقرتها الأولى على أنه "يسقط الحق في المساءلة التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ وقوع المخالفة".

ويعتمد مبدأ سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم على مبررات قوية أهمها، حث الإدارة على سرعة اتخاذ الإجراءات التأديبية، وعدم جعل العقاب عن المخالفة سلاح يسلطه الرئيس الإداري على رقابهم الموظفين في أي وقت، كما أن مضي ثلاث سنوات على ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية

يجعل من الصعوبة إثباتها. إلا أن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن ميعاد السقوط يعد من النظام العام، ومن ثم فإن السلطة المختصة بالتحقيق تأمر بالحفظ القطعي لتقادم الدعوى التأديبية بمضي المدة من تلقاء نفسها، ومخالفة ذلك يشوب قرارها بالبطلان.

مع ملاحظة أن المدة تنقطع باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو إحالة الموظف إلى المساءلة التأديبية ، وفي هذه الحالة تسري المدة من جديد من تاريخ آخر إجراء اتخذ في المخالفة. كما أنه إذا كون الفعل جريمة جنائية، فلا يسقط الحق في المساءلة التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية ذاتها، وفي كل الأحوال تنقضي الإجراءات التأديبية بوفاء الموظف.

ح- الحفظ لترك الموظف الخدمة:

الأصل أن الموظف إذا ترك الخدمة فقد الصفة الوظيفية وزالت عنه التبعية الإدارية وبذلك تنتهي المساءلة التأديبية، فترك الخدمة يعني انفصام العلاقة الوظيفية ، الأمر الذي يؤدي إلى تحرر الموظف منها . لكن ما تأثير هذا الترك على المسؤولية التأديبية؟

أقر المشرع القطري مساءلة الموظف تأديبياً بعد تركه الخدمة في حالتين:

الحالة الأولى: إذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية ثم ترك الخدمة فإذا كان بدأ التحقيق في تلك المخالفة قبل ترك الموظف الخدمة، فيجب على الجهة الإدارية الاستمرار في التحقيق رغم أن الموظف أصبح خارج الخدمة.

وذلك مستفاد صراحة من نص المادة (103) الفقرة الأولى⁽¹¹⁰⁾، من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016. وتجدر الإشارة إلى أنه إذا أُحيل الموظف إلى المساءلة التأديبية، فلا تقبل استقالته إلا بعد صدور قرار في المساءلة بغير جزاء الفصل⁽¹¹¹⁾.

الحالة الثانية: إذا كانت المخالفة المرتكبة مخالفة مالية ترتب عليها ضياع حق مالي للدولة ، شريطة أن يتم التحقيق خلال خمس سنوات من وقت انتهاء الخدمة، وذلك مستفاد صراحة من نص المادة (103) الفقرة الثانية، من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016⁽¹¹²⁾، وتكون المخالفة المرتكبة مخالفة مالية إذا كان من شأنها إخلال بقاعدة مالية ، سواء كان مصدرها الدستور أو القوانين أو اللوائح أو حتى القرارات التنظيمية.

ط - الحفظ لوفاء الموظف:

وفاء الموظف تعد من أقوى الأسباب التي تؤدي إلى حفظ التحقيق قطعياً ، سواء أكان قد بدئ فيه أم لا ، بل إن هذا السبب يمنع المحاكمة التأديبية والاستمرار فيها، وذلك مستفاد صراحة من نص المادة (103) سابقة الذكر حيث تمنع الوفاة من مساءلته تأديبياً ولو كان قد بُدء في اتخاذ إجراءات التحقيق معه قبل انتهاء خدمته.

(110) حيث نصت على أنه " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب، عدا الوفاة، من مساءلته تأديبياً إذا كان قد بُدء في اتخاذ إجراءات التحقيق معه قبل انتهاء خدمته".

(111) انظر نص المادة (109) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

(112) حيث نصت على أنه " ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزنة العامة مساءلة الموظف تأديبياً ولو لم يكن قد بُدء في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها".

الفرع الثاني

توقيع العقوبة التأديبية على المخالف

إذا تبين للجهة الإدارية بعد الاطلاع على أوراق التحقيق ثبوت المخالفة تقوم الجهة الإدارية في حدود اختصاصها بتوقيع العقوبة التأديبية المخولة لها قانوناً ، وهو ما قرره القانون القطري بموجب نص المادة (85) بأن يكون الاختصاص للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، بتوقيع جزاء على الموظف المخالف وبحسب درجته الوظيفية، وفقاً لما يلي:

بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها ، يملك الرئيس التنفيذي سلطة توقيع جزائي الإنذار، والخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

أما بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب يملك الرئيس التنفيذي سلطة توقيع الجزاءات الآتية:

أ- التوبيه.

ب- اللوم.

ج- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز عشرين يوماً في السنة، على ألا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام.

وللموظف أياً كانت درجته الوظيفية أن يتظلم من القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي إلى الرئيس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره به، فالمدة مدة سقوط بالنسبة لحق الموظف في التظلم ، فإذا أنقضت تحسن القرار، ويبت الرئيس في التظلم في مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه،

ويعتبر مضي هذه المدة دون البت في التظلم قراراً إدارياً ضمناً برفضه ، مما يجيز للموظف إمكانية الطعن عليه بالإلغاء أمام الدوائر الإدارية .

الفرع الثالث

الإحالة إلى الهيئة التأديبية

إذا ترائى لجهة الإدارة أن الجزاء الذي يملكه الرئيس التنفيذي غير مجد في ردع المخالف، وأن المخالفة المرتكبة من الجسامة بحيث تربو على هذا الجزاء، يجوز لها في هذه الحالة إحالة الموظف إلى الهيئة التأديبية، وهنا يجب عليها إرسال ملف المخالفات المنسوبة للموظف وما تم من تحقيقات بشأنها إلى رئيس تلك الهيئة، الذي يجب عليه دعوتها إلى الانعقاد في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ الإحالة⁽¹¹³⁾ .

وقد قسم المشرع القطري الجزاءات التي يجوز للهيئة التأديبية أن توقيها على الموظف حسب درجته الوظيفية بموجب نص المادة (89) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 وفقاً لما يلي:

أولاً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من الثانية فما دونها:

1- الإنذار .

2- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.

3- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر .

⁽¹¹³⁾ انظر نص المادة (88) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

- 4- الوقف عن العمل مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.
- 5- الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على سنة.
- 6- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة واحتفاظ الموظف براتبه الذي كان يتقاضاه عند صدور قرار الجزاء.
- 7- تخفيض الراتب بما لا يجاوز نهاية مربوط الدرجة الأدنى مباشرة.
- 8- خفض الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة.
- 9- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة والمعاش.

ثانياً: بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى أو ما يعادلها من الراتب:

- 1- التنبيه.
- 2- اللوم.
- 3- الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز خمسة وأربعين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً.
- 4- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها لمدة لا تزيد على ستة أشهر.
- 5- الوقف عن العمل مع خصم نصف الراتب الإجمالي لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.
- 6- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة واحتفاظ الموظف براتبه الذي كان يتقاضاه عند صدور قرار الجزاء.
- 7- تخفيض الراتب بما لا يجاوز نهاية مربوط الدرجة الأدنى مباشرة.
- 8- خفض الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة.
- 9- الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المكافأة والمعاش.

ولا يجوز توقيع أكثر من جزاء عن المخالفة الواحدة.

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة التأديبية يتحدد اختصاصها تبعاً لدرجة الموظف وقت إحالته للمساءلة، سواء اختصت بتأديبه اللجنة التأديبية أو مجلس التأديب⁽¹¹⁴⁾ ، وإذا تعدد الموظفون المحالون للمساءلة، وكانوا خاضعين حسب درجاتهم لأكثر من هيئة تأديبية، انعقد الاختصاص للهيئة المختصة بمساءلة أعلاهم درجة . وذلك مع مراعاة ضمانات جوهرية تتمثل في ضرورة إخطار الموظف بصورة من قرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لمساءلته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل، حتى يتمكن من تحضير أوجه دفاعه ودفوعه المختلفة ولا يفاجأ بالتحقيق⁽¹¹⁵⁾.

وترى الباحثة أن عدم مراعاة هذا الإجراء يترتب عليه البطلان، نظراً للإخلال بضمانة أقرها المشرع حماية للموظف المحال للتحقيق أمام الهيئة التأديبية. إلا أن الأمر الغريب أن المشرع لم ينص على تلك الضمانة في حالة الإحالة للتحقيق من قبل الشؤون القانونية، رغم أن الدافع أو الحكمة منها هي ذاتها في الحالتين.

ويُسلم الإخطار إلى الموظف شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة. وللهيئة التأديبية من تلقاء نفسها، أو بناءً على طلب الموظف المحال إليها، أن تستوفي التحقيق بنفسها أو أن تعهد بذلك إلى أحد أعضائها. ويكون لمن يستوفي التحقيق أن يستجوب الموظف

⁽¹¹⁴⁾ انظر نص المادة (94) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

⁽¹¹⁵⁾ انظر نص المادة (95) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

ويطلع على جميع الأوراق التي يرى من مصلحة التحقيق الاطلاع عليها ولو كانت سرية، وأن يسمع الشهود من موظفين وغيرهم. وإذا تخلف الموظف الشاهد عن الحضور للإدلاء بالشهادة أمام الهيئة التأديبية بعد تأجيل الإجراءات وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى، أو إذا حضر وامتنع عن أداء الشهادة دون عذر مقبول أو أداها زوراً، يكون للهيئة التأديبية، بعد إجراء التحقيق معه، ودون الإخلال بالمسؤولية الجنائية، توقيع أحد الجزاءات التالية:

- 1- التنبيه أو اللوم أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الثانية أو ما يعادلها من الراتب.
- 2- الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دونها.

وللموظف المخالف أن يحضر جميع إجراءات التحقيق وجلسات المساءلة، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المساءلة إجراءها في غيبته. ومع ذلك يحق له الاطلاع على ما تم من تحقيقات وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها وأن يحصل على صورة منها⁽¹¹⁶⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن جلسات الهيئة التأديبية تكون سرية، وتصدر الهيئة قرارها بعد سماع دفاع الموظف، ويكون الموظف آخر من يتكلم، ويحضر الموظف بشخصه أمام الهيئة التأديبية، وله أن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم، وأن يقدم دفاعه كتابة أو أن يستعين بمن يشاء للحضور نيابة عنه وتقديم دفاعه، وللهيئة دائماً الحق في طلب حضور الموظف بنفسه⁽¹¹⁷⁾.

(116) انظر نص المادة (96) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

(117) انظر نص المادة (97) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

ولكن هل يجوز للهيئة التأديبية مساءلة الموظف غيابياً وتوقيع الجزاء المناسب عليه؟

أجابت على ذلك المادة(98) بالإيجاب في حالة إذا تخلف الموظف عن حضور جلسات المساءلة دون عذر مقبول رغم إخطاره بذلك كتابةً.

مع ملاحظة أن قرارات الهيئة التأديبية يجب أن تكون مسببة وموقعة من الرئيس والأعضاء، حتى يتمكن الموظف من الوقوف على حقيقة وضعه ويستطيع أن يكون عقيدة بشأن تظلمه وإمكانية الطعن من عدمه، فضلاً عن أهمية التسبب بالنسبة للقضاء الإداري في فحص القرار ورقابة مشروعيتها.

ويجب أن يخطر الموظف بصورة من القرار خلال مدة لا تجاوز سبعة أيام من تاريخ صدوره، وتعتقد الباحثة أن هذا الإخطار مجرد إجراء تنظيمي لا يترتب على مخالفته البطلان؛ لأن مدد التظلم والطعن لن تبدأ إلا من تاريخ إعلانه بالقرار أو علمه اليقيني به.

ويكون تسليم الإخطار إلى الموظف شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة⁽¹¹⁸⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت الإحالة إلى اللجنة التأديبية، وجب أن تُشكل بقرار من الرئيس باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الشأن، من ثلاثة أعضاء رئيس للجنة التأديبية، وعضوين لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الثانية، ويكون أحد العضوين ممثلاً عن الإدارة، والآخر ممثلاً عن الوحدة الإدارية المختصة بالشؤون القانونية، مع ملاحظة أن انعقاد اللجنة لا يكون صحيحاً إلا بحضور رئيس اللجنة والأعضاء، على أن تصدر اللجنة قراراتها بأغلبية الآراء.

(118) انظر نص المادة (99) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

وتختص اللجنة بما يلي (119):

- 1- تأديب شاغلي وظائف الدرجات الثانية فما دونها، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم.
- 2- النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامها، وتمديد إيقافهم سواء كان الإيقاف صادراً بقرار منها أم بقرار من الرئيس التنفيذي.
- وللموظف أن يتظلم من قرار اللجنة التأديبية إلى الرئيس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بهذا القرار، ويبت الرئيس في التظلم في مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي هذه المدة دون البت في التظلم رفضاً ضمناً له⁽¹²⁰⁾.
- على أن تكون الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية صاحبة الاختصاص بنظر الطعن على القرار الصادر من الرئيس في التظلم، لبحث مدى مشروعيته. أما إذا كانت الإحالة إلى المجلس الدائم للتأديب، فيجب أن يشكل وفقاً لنص المادة(96) من القانون-برئاسة وزير التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية، ووكيل وزارته نائباً له، وعضوية كل من:

- 1- قاض بمحكمة الاستئناف، يختاره رئيس المجلس الأعلى للقضاء.
 - 2- ممثل عن ديوان المحاسبة، لا تقل وظيفته عن مدير إدارة، يختاره رئيس ديوان المحاسبة.
 - 3- ممثل عن وزارة العدل لا تقل وظيفته عن مدير إدارة، يختاره وزير العدل.
- ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الرئيس أو نائب الرئيس والأعضاء.
- ويصدر المجلس قراراته بأغلبية الآراء وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

(119) انظر نص المادة (90) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

(120) انظر نص المادة (91) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 .

وترى الباحثة أنه رغم تضمين المشرع اللجنة عضوية قاض بمحكمة الاستئناف، يختاره رئيس المجلس الأعلى للقضاء، فإن ذلك لا يضيء على قراراتها أي صبغة قضائية، بل تظل كافة قراراتها مجرد قرارات إدارية يجوز التظلم منها والطعن عليها. إلا أن ما يدعو للدهشة أن المشرع لم ينص على حق الموظف في التظلم من قرار المجلس الدائم للتأديب، ويكاد يكون متعمداً في هذا الشأن. وكأن الأمر يوحي على هذا النحو إلى إنه يعطي قرارات هذا المجلس صفة القرارات القضائية، على الرغم من صراحة نص المادة (8) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، والتي تجيز إمكانية الطعن بالإلغاء والتعويض عن قرارات مجالس التأديب أمام الدائرة الاستئنافية.

كما أنه لم ينص كذلك على أن تكون الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية صاحبة الاختصاص بنظر الطعن على القرار الصادر من المجلس الدائم للتأديب، لبحث مدى مشروعيته، مثلما فعل بالنسبة للجنة التأديبية، الأمر الذي قد يدعو للاعتقاد أن قرار المجلس الدائم للتأديب بمثابة حكم أول درجة، وأن الطعن عليه يكون أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاستئنافية.

ويختص المجلس الدائم للتأديب بما يلي⁽¹²¹⁾:

1- تأديب شاغلي وظائف الدرجات من وكيل وزارة مساعد إلى الأولى، وتوقيع الجزاء المناسب عليهم.

2- النظر في إيقاف الموظفين المحالين للمساءلة أمامه، وتمديد إيقافهم، سواء كان الإيقاف صادراً بقرار من الرئيس التنفيذي أم بقرار من المجلس.

⁽¹²¹⁾ انظر نص المادة (93) الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري، رقم (15) لسنة 2016.

الفرع الرابع

الإحالة إلى النيابة العامة

إذا تبين من خلال التحقيق وجود شبهة ارتكاب جريمة جنائية، تعين على المحقق عرض الأمر على الرئيس التنفيذي لإبلاغ النيابة العامة أو استكمال التحقيق⁽¹²²⁾. وترى الباحثة: أنه كان من الأولى بعد عرض الأمر على الرئيس التنفيذي ضرورة إبلاغ النيابة العامة طالما أن الفعل يعتريه شبهة ارتكاب جريمة جنائية كالتزوير أو الرشوة أو الاختلاس، أو غيرها مما يعد مخالفة لقانون العقوبات، فعلى الرغم من استقلال الجريمتين الجنائية والتأديبية، إلا أنه من الأفضل أن يعهد للنيابة العامة مباشرة التحقيق بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية، وليست لجهة التحقيق الإداري سلطة تقدير في هذا الشأن تتيح لها إحالة أو عدم إحالة الموظف إلى النيابة العامة في تلك الحالة. وتجدر الإشارة إلى أن إبلاغ النيابة العامة بالجرائم الجنائية لا يعد قراراً إدارياً مما يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري، بمعنى أن هذا البلاغ لا ينشئ مركزاً قانونياً للموظف المبلغ عنه، كما أن البلاغ إذا تم خلافاً للقانون فإن النيابة العامة لها أن تطرحه ولا تعتد به⁽¹²³⁾.

وإذا كانت اعتبارات الملاءمة والحيطة تفرض على السلطة الإدارية التأديبية الانتظار إلى حين الانتهاء من التحقيق الجنائي، إلا أنه لا يوجد إلزام قانوني عليها في هذا الصدد، حيث يمكنها التصرف في المسؤولية التأديبية دون انتظار لما تسفر عنه المسؤولية الجنائية، وذلك إعمالاً لمبدأ استقلال كل من المسؤوليتين التأديبية والجنائية.

⁽¹²²⁾ انظر نص المادة (95) الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري ، رقم (15) لسنة 2016.

⁽¹²³⁾ د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 153 وما بعدها.

الفصل الثاني

ضمانات الموظف في التحقيق الإداري

تمهيد وتقسيم:

أوجب المشرع القطري أن يسبق العقوبة التأديبية، ضرورة إجراء تحقيق إداري مع الموظف المخالف؛ منعاً لأي تعسف في الجزاء من قبل الجهة المختصة بالتأديب، وعليه فقد كفل المشرع القطري للموظف العام الضمانات المتعلقة بالإجراءات التأديبية أثناء التحقيق معه، بما يضمن سلامة التحقيق ومشروعيته. لذلك فقد لزم بيان الضمانات الواجب توافرها عند إجراء التحقيق مع الموظف المتهم بالمخالفة التأديبية في التشريع القطري، والتي تناولته نصوص المواد رقم، (83)، (84)، (86)، من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016م، وكذلك نص المادة(97) من اللائحة التنفيذية⁽¹²⁴⁾.

⁽¹²⁴⁾ حيث نصت المادة نصت المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري على أنه " ويثبت التحقيق في محضر يرقم بأرقام متسلسلة، يذكر به تاريخ ومكان وساعة افتتاح المحضر وساعة إتمامه واسم المحقق وكاتب التحقيق، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيعها. ويجب إخطار الموظف بميعاد الحضور للتحقيق معه، فإذا رفض استلام الإخطار يجري التحقيق في غيابة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون. وفي جميع الأحوال، يجب ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المحال للتحقيق ".

كما نصت المادة (84) من ذات القانون في فقرتها الأولى على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ".

كما نصت المادة (86) من ذات القانون على أنه " للرئيس التنفيذي أن يوقف الموظف المحال إلى التحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع استمرار صرف راتبه الإجمالي. ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف عن ثلاثين يوماً إلا بقرار من الهيئة التأديبية " . كما نصت المادة (97) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري على أنه " يجب سماع الشهود وتقديم أدلة الإثبات الأخرى في مواجهة الموظف المحال للتحقيق...".

والمستفاد من مضمون النصوص المتقدمة أن المشرع القطري حدد الضوابط التي يتعين الالتزام بها أثناء التحقيق والتي يترتب على مخالفتها بطلانها، ويمكننا تقسيم هذه الضوابط أو الضمانات كما دأب الفقه على تسميتها إلى نوعين رئيسيين: ضمانات شكلية (مبحث أول)، و ضمانات موضوعية (مبحث ثان) وذلك على التفصيل التالي.

المبحث الأول

الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري

تتمثل الضمانات الشكلية في التحقيق الإداري طبقاً لقانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية، في ضرورة إخطار الموظف بميعاد الحضور للتحقيق معه، وأن يتم التحقيق في شكل مكتوب، فضلاً عن الدرجة الوظيفية للمحقق.

ويمكننا تناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب رئيسية، الطابع الحضورى لإجراءات التحقيق (مطلب أول)، كتابة التحقيق (استيفاء الشكل الكتابي، التحقيق الشفوي)، (مطلب ثان) الدرجة الوظيفية للمحقق، (مطلب ثالث)، وذلك على النحو التالي.

المطلب الأول

الطابع الحضورى لإجراءات التحقيق

يجب أن تتوافر للتحقيق الإداري كل مقوماته وضماناته، ومنها الطابع الحضورى لإجراءات التحقيق، من حيث وجوب استدعاء المخالف للتحقيق معه، وبشكل صحيح قانوناً، فالتحقيق الذي يتم دون إستدعاء يرتب البطالان، ومع ذلك إذا تغيب الموظف المخالف بعد أستدعائه للتحقيق ولم يحضر في الموعد المحدد رغم إخطاره، جاز إجراء التحقيق في غيبته.

ويمكننا تناول هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاستدعاء للتحقيق.

الفرع الثاني: غياب المحقق معه.

وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الاستدعاء للتحقيق

استدعاء المتهم لحضور التحقيق فيما نسب إليه ارتكابه من مخالفات، هو إجراء أولي في مباشرة سلطة التحقيق لعملها، ويقصد به دعوة المحال للتحقيق للمثول أمام الجهة المنوط بها مباشرته، وهذا الإجراء تفرضه نصوص قوانين العاملين المتعاقبة والتي اشترطت كأصل عام أن يتم التحقيق الإداري كتابة⁽¹²⁵⁾.

واستدعاء المتهم لحضور التحقيق هو إجراء شكلي واجب الاتباع، بحيث يؤدي إجراء التحقيق دون استيفاءه إلى بطلان هذا التحقيق، حيث شابه إخلال خطير بحق الدفاع لصدور قرار الجزاء دون أن يمكن المتهم من ممارسة هذا الحق. وقد تطلب المشرع القطري ضرورة إخطار الموظف بميعاد الحضور للتحقيق معه، حيث نصت المادة (94) من اللائحة التنفيذية من القانون رقم (15) لسنة 2016م بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية القطري على أنه " يجب إخطار الموظف بميعاد الحضور للتحقيق معه، وذلك بموجب إخطار كتابي يسلم إليه شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الاخطار، يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة " .

وفي ذلك قضت محكمة التمييز القطرية بأنه "المقرر أنه يجب أن تتوفر للتحقيق كل مقوماته القانونية وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء المخالف للتحقيق معه وسؤاله ومواجهته كتابياً بما هو منسوب إليه بوجه رسمي وإحاطته علماً بالتصرفات الآثمة وبمختلف الأدلة التي

(125) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 141 وما بعدها .

تثبت وقوعها ونسبتها إليه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه وتوضيح وإظهار الظروف التي دفعته للقيام بها، فالقاعدة هي وجوب استدعاء المخالف للتحقيق معه ومواجهته كتابياً بوجه رسمي حسبما سلف القول، والاستثناء أن يكون هناك محضر مدون به مضمون الاستجواب والمواجهة وتحقيق دفاع المخالف، فيجب أن يكون التحقيق مفصلاً وكاملاً وغير مغل بسبب الإيجاز⁽¹²⁶⁾ .

وتكمن الحكمة من وجوب الإخطار في أن يتصل علم الموظف بضرورة مثوله لدى جهات التحقيق في موعد معين، فضلاً عن إتاحة الفرصة أمامه لتحضير أوجه دفاعه ودفعه المختلفة اللازمة لدفع الاتهام عن نفسه. لكن أهم ما يلاحظ على نص المادة (94) سالف الذكر، أنها لم تنص على مدة سقوط ينبغي إخطار الموظف المحال للتحقيق من قبل الشؤون القانونية قبلها، وكان من الأفضل أن ينص المشرع على ذلك تحقيقاً لهذه الضمانة الجوهرية. وذلك على غرار ما نصت عليه المادة (95) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 من إنه " يخطر الموظف بصورة من قرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لمساءلته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل" .

ويُسلم الإخطار إلى الموظف شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته ، أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة".
فالملاحظ أن إخطار الموظف بصورة من قرار الإحالة ، وبتاريخ الجلسة المحددة لمساءلته، قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل، مقرر فقط للإحالة للتحقيق أمام الهيئة التأديبية رغم أن

⁽¹²⁶⁾ حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (151) لسنة 2013 ، جلسة 19 / 11 / 2013 .

الحكمة واحدة ، سواء كانت الإحالة للتحقيق أمام الشؤون القانونية أو الهيئة التأديبية، وهي إتاحة الوقت الكافي أمام الموظف المحال للتحقيق لإعداد أوجه دفاعه ودفعه .

وفي كلتا الحالتين حدد المشرع الوسائل التي يتعين أن يتم من خلالها الإخطار، حيث تطلب أن يتم إخطار الموظف عن طريق التسليم الشخصي في مقر عمله، وإذا تعذر ذلك يكون بكتاب مسجل على عنوان الموظف الثابت بملف خدمته ، أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة كالبريد الإلكتروني، والفاكس... وغيرها. ولا يمنع من ذلك أن يتم الإخطار بخطاب موصي عليه بعلم الوصول على محل إقامة الموظف طالما يسلم إليه شخصياً، حيث تكون الغاية من الإخطار قد تحققت، ولا سبيل للطعن بالبطلان.

وترى الباحثة أن عدم المثل أمام سلطات التحقيق عند الاستدعاء، وبعد إخطاره بموعد التحقيق، لا يشكل خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي يستوجب المساءلة التأديبية ، وإنما يترتب عليه تفويت فرصة الدفاع فحسب. أما إذا لم يتم استدعاء الموظف للتحقيق معه، يترتب عليه بطلان التحقيق وما يترتب عليه من آثار. والجدير بالذكر إذا تم استدعاء الموظف المحال للتحقيق، وتوافر لديه مانع قانوني يمنعه من الحضور للإدلاء بأقواله ، كإصابته بالصرع ، أو في غيبوبة تمنع استجوابه، أو كان الموظف في مهمة رسمية خارج البلاد ، ففي هذه الحالة يجب ضرورة تأجيل التحقيق لحين زوال السبب القانوني⁽¹²⁷⁾.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى تأكيد ذلك بقولها (إنه من الأصول العامة التي تستلزمها نظم التأديب ضرورة إجراء التحقيق مع من تجرى محاكمته تأديبياً ، وأن يتوافر لهذا التحقيق جميع المقومات الأساسية وأهمها ضرورة توفير الضمانات التي تكفل الإحاطة بالاتهام

(127) د/ محمد إبراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام إدارياً ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2006 ، ص 312 .

والتمكين من الدفاع ، وإرسال المحقق إخطاراً للكلية التي يعمل بها عضو هيئة التدريس يستدعيه للحضور لمقابلته بمكتبه دون تحديد سبب الاستدعاء أو الإشارة لإحالة العضو للتحقيق معه يترتب عليه بطلان الإخطار لانتهاء قرينة علم العضو بوجود تحقيق معه مما يترتب عليه بطلان التحقيق الذي بنى عليه قرار تأديبه (128).

الفرع الثاني

غياب المحقق معه

إذا كان إعلان المتهم للمثول أمام جهة التحقيق يشكل ضماناً لصالحه يؤدي إغفالها إلى بطلان التحقيق ، وبالتالي بطلان قرار الجزاء المستند إليه، فإن ذلك يجب ألا يقف حجر عثرة يحول دون مجازاة الموظف المذنب الممتنع عن حضور التحقيق لإبداء دفاعه فيه ، حيث لا يحول موقفه هذا دون السير في إجراءات التحقيق.

فالتحقيق الذي يتم بمعرفة الجهة الإدارية ويترتب عليه توقيع جزاء على العامل مع بطلان الاستدعاء أو عدم وجوده يؤدي إلى إلغاء قرار الجزاء لتخلف شكل جوهري لصحته وهو استدعاء العامل للتحقيق معه، وعندها يجوز للجهة الإدارية بعد استيفاء هذا الشكل إعادة التحقيق مرة أخرى مع العامل (129).

(128) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (315) لسنة 28 قضائية عليا ، جلسة 1983/11/22 .
(129) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية ، مرجع سابق ، ص

وفي هذا الصدد تنص الفقرة الثانية من المادة (94) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه "وإذا رفض الموظف تسلم الإخطار أو إذا لم يحضر في الموعد المحدد رغم إخطاره بأي من الوسائل المشار إليها في الفقرة السابقة، جاز إجراء التحقيق في غيبته وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الموارد البشرية المدنية وهذه اللائحة". كما نصت المادة (98) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه "يجوز للهيئة التأديبية مساءلة الموظف غيابياً وتوقيع الجزاء المناسب عليه، إذا تخلف عن حضور جلسات المساءلة دون عذر مقبول رغم إخطاره بذلك كتابة".

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أن " سماع أقوال المحال إلى التحقيق ومواجهته بالمخالفة المسندة إليه تعتبر من الضمانات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيق الذي يستند إليه الجزاء التأديبي وإلا كان التحقيق باطلاً ، شريطة ألا يتمتع المحال إلى التحقيق عن الإدلاء بأقواله في التحقيق بغير مبرر صحيح ، وذلك وفقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة ، إلا أنه متى كان في إمكان المتهم المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يبدي ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية " أو ما في حكمها " فإنه لا يستقيم في هذه الحالة الدفع ببطلان التحقيق استناداً إلى الإخلال بحقه في الدفاع عن نفسه ، الذي ترتب عليه عدم سماع أقواله أو مواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه بالتحقيق ، طالما أنه كان في مكنه أن يبدي ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية ، إذ هي مرحلة تستكمل فيها مراحل التحقيق السابقة ، إذ يواجه فيها المتهم بما نسب إليه ويستطيع أن يتدارك أمامها ما فاتته من وسائل الدفاع⁽¹³⁰⁾.

⁽¹³⁰⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (3218 ، 3208) لسنة 39 قضائية عليا ، جلسة 1998/9/29.

المطلب الثاني

كتابة التحقيق

الأصل أن يكون التحقيق مكتوباً لعدة اعتبارات، أهمها أنه الوسيلة المثالية للإثبات، ويُمكن القضاء الإداري من مراقبة صحة هذا الإجراء، إلا أن بعض الأنظمة القانونية في مجال الوظيفة العامة، تقرر إمكانية الاستثناء من هذا الأصل في نطاق ضيق وبضوابط معينة، ومنها النظام القانوني القطري، ومن ثم نرى ضرورة تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، على النحو التالي:

الفرع الأول

قاعدة التحقيق المكتوب

اشتراط المشرع القطري في التحقيق الإداري الذي يجري مع الموظف المخالف ضرورة كتابة التحقيق كإجراء شكلي واجب الاتباع، فهو يعد من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام لورودها في نص أمر، ويترتب على مخالفته البطلان، حيث نصت الفقرة الأولى من نص المادة (84) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً.

ويجوز بالنسبة لتوقيع جزائي الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام على أحد شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب أن يكون التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، ويصدر قرار الجزاء في هذه الحالة من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف "

ومرجع اشتراط كتابة التحقيق إلى ما تمثله الكتابة من أهمية في الإثبات، ولكي لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي يجرى التحقيق في كنفها عند الرجوع إلى مجرياته من قبل المختصين بالفصل في التحقيق من خلال النتائج التي تم التوصل إليها ، سواء كانت لصالح العامل أو ضده دون خوف من أن يمحو النسيان ما تم في التحقيق فضلاً عن ضياع الأدلة والعبث بها⁽¹³¹⁾.

وترى الباحثة في هذا الصدد أن الكتابة تعتبر من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها البطلان وبغير حاجة إلى نص يقرر هذا البطلان، حيث إنه من المقرر طبقاً للقاعدة العامة في القوانين الإجرائية أن الإجراء يعتبر جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم مما يترتب على إغفاله البطلان، وهذا أمر منطقي، ويجسد عدالة التحقيق بما تشمله من عدم طمس الأدلة أو إخفاء الحقيقة والعبث بها.

وما يؤكد صحة هذا الاتجاه ما نصت عليه المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 من أنه " ... ويثبت التحقيق في محضر يرقم بأرقام متسلسلة، يذكر به تاريخ ومكان وساعة افتتاح المحضر وساعة إتمامه واسم المحقق وكاتب التحقيق، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيعها.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع القطري تطلب ضرورة إثبات التحقيق في محضر مُرقم بأرقام متسلسلة ، يُذكر فيه تاريخ ومكان وساعة افتتاحه ، واسم المحقق ، وكاتب التحقيق ، فضلاً عن توقيعهما على كل ورقة من أوراق التحقيق، وإثبات ذلك كله لا يتحقق إلا

⁽¹³¹⁾ د/ مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، رسالة دكتوراه ، مطبعة الجبلوي ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1983م ، ص 302.

بالكتابة، مما يترتب على عدم اتباع ذلك - في نظرنا - بطلان التحقيق، وبطلان قرار الجزاء ذاته.

ويرى رأي فقهي⁽¹³²⁾ أنه لا تثريب على المحقق بكتابة محضر التحقيق بنفسه في حالة الضرورة، وأساس عدم الاعتداد بوجود كاتب تحقيق في بعض الأحيان كعنصر شكلي لازم لصحة التحقيق، هو أنه يمكن للسلطة المختصة أن تصدر قرار بمجازاة الموظف أو العامل بناءً على تحقيق شفوي، ولا يتصور في هذا التحقيق أن يتم الاستعانة بكاتب التحقيق، ومن هنا فإن تقرير وجوب الاستعانة بكاتب للتحقيق من شأنه تعطيل النصوص التي تعطي للسلطة المختصة حق مجازاة الموظفين بناءً على تحقيق شفوي يجرى معهم، حيث تختلط في هذه الحالة سلطة الاتهام بسلطة توقيع الجزاء.

إن الأصل كقاعدة عامة ضرورة وجود كاتب تحقيق كضمانة قانونية أساسية مستمدة أصلاً من الإجراءات التي تحمي حق الدفاع المقرر بمقتضى الدستور لأي موظف وفي كافة مجالات المسؤولية، إلا أن ذلك لا يمنع جواز تحرير المحقق التحقيق الإداري بنفسه دون اصطحاب كاتب تحقيق بشرط ألا يخالف ذلك نص القانون، ويكون أساسه مراعاة لمقتضيات حسن سير وانتظام المرافق العامة، ومراعاة الاعتبارات الموضوعية الثابتة عن إجراء التحقيق، وظروف الإمكانات في جهات الإدارة، أو مراعاة لاعتبارات سرية التحقيق لتعلقه بما يمس الإدارة أو النظام العام، أو لاعتبار كرامة الوظيفة التي يشغلها من يجرى معه التحقيق - وبما لا يخل على أي وجه من الوجوه - بحقوق الدفاع لمن يجرى معهم التحقيق⁽¹³³⁾.

(132) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، مرجع سابق، ص 438 وما بعدها.

(133) د/ محمود أبو السعود حبيب، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 256 وما بعدها.

وترى الباحثة أن الاستعانة بكاتب التحقيق يعد أمر وجوبياً وليس جوازياً، وهذا مستفاد من نص المادة (83) السابق، حيث تطلب المشرع ضرورة إثبات اسم المحقق وكاتب التحقيق، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيعها.

وفي اعتقادي، كان الأمر سيختلف إن لم يضمن المشرع القطري النص السابق - بكاتب للتحقيق- على غرار بعض المشرعين في الدول العربية، ومنها جمهورية مصر العربية، وفي هذه الحالة، كان أمر جائز التغاضي عنه.

وحسناً فعل المشرع القطري عندما تطلب كاتب التحقيق، إذ لا شك أنه من الأفضل، في كل الأحوال، أن يستعين المحقق بكاتب للتحقيق، وذلك حتى يتمكن من توجيه اهتماماته إلى النواحي الفنية في التحقيق تاركاً مسألة التدوين المادي لغيره من الأفراد. كما ترى الباحثة أنه ليس المقصود بتدوين المحضر بواسطة كاتب التحقيق أن يتم حتماً من جانب الموظف المختص بالفعل بتدوينه، بل يجوز في اعتقادي ندب أي شخص آخر، وإن كان غير مختص للقيام بتدوين التحقيق.

ويرى بعض الفقه أنه لا يجوز تكليف الموظف المتهم المحقق معه بتدوين المحضر، وأن هذا الأمر لا يجوز على الإطلاق لاعتبارات كثيرة، من أبرزها أن قيام المتهم بكتابة التحقيق قد يشتغله عن إعداد دفاعه ويتسبب في إرهاقه، كما أن المتهم يكون في حالة نفسية مضطربة في غالب الأمر⁽¹³⁴⁾. ويرى بعض الفقه⁽¹³⁵⁾ أنه إذا طلب الموظف المتهم الذي يتم التحقيق معه أن يقوم

(134) د/ سعد الشيتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 63.

(135) د/ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 273.

بكتابة التحقيق وقبل المحقق ذلك، فإن العامل يكون قد أكد أن كتابة التحقيق لا تؤثر في دفاعه ويكون الإجراء لا شائبة عليه.

وترى الباحثة عدم الاعتداد بالرأي السابق، حتى ولو أبدى المتهم موافقته على ذلك، أو بناءً على طلبه شخصياً، حيث إنه قد يترتب على التحقيق نتائج خطيرة بالنسبة للموظف، من حيث المساس بمركزه الوظيفي، كما أن التحقيق هو مناقشة للمتهم في الوقائع المنسوبة إليه تفصيلاً ومواجهته بما هو منسوب إليه، ويتطلب ذلك ضرورة التركيز، لكي يكون على بينة مما يناقش ويستجوب فيه، وإتاحة الفرصة لتقديم أوجه دفاعه بشكل إيجابي. ومما تجدر الإشارة إليه أنه إذا تمت كتابة التحقيق، فإن ضياع الأوراق لا يعني سقوط الجريمة التأديبية التي أظهرتها التحقيقات، طالما كان من الممكن إثبات قيام الوقائع محل التحقيق بطرق الإثبات الأخرى.

وفي هذا الصدد، قضت محكمة التمييز القطرية بأن " ضياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي انبنى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولاً على وجودها ثم فقدانها، وأما عن محتواها فيستدل عليها بأوراق صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها⁽¹³⁶⁾.

وفي مستهل عرضها لحججيات هذا الحكم قضت بأنه " لما كان الواقع في الدعوى حسبما يبين من المستندات المقدمة فيها أن اللجنة الدائمة للتراخيص - الطاعن الثاني - حررت بتاريخ 2010/12/12 محضر ضبط للمطعون ضده بارتكابه المخالفة يحمل توقيعاً منسوباً له، وبتاريخ 2010/12/26 أرسلت إليه كتاباً باستدعائه للتحقيق معه في شأن المخالفة المسندة إليه حيث أجرت معه بتاريخ 2011/1/18 تحقيقاً بخط اليد، وقد أفادت اللجنة كتابياً أن هذا التحقيق قد أفرغ

⁽¹³⁶⁾ حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (151) لسنة 2013، جلسة 19 / 11 / 2013.

في محضر محرر الكترونياً تم اعتماده من رئيس اللجنة ونائبيه، وأن مسودة التحقيق المكتوب بخط اليد تم إتلافها، وإذ يبين من محضر التحقيق المحرر الكترونياً والمؤرخ 2012/4/3 أنه اشتمل على مضمون التحقيق الذي أُجرى مع المطعون ضده والمتمثل في إحاطته علماً بالمخالفة التي أتاها ومواجهته بالأدلة المؤيدة لها وإبداء دفاعه بشأنها على نحو من التفصيل، فإن التحقيق على هذا النحو يكون قد استوفى إجراءاته الأساسية التي تحقق بها الغاية التي استهدفها المشرع من هذه الإجراءات بما يجعله منتجاً لأثره القانوني في ترتيب الجزاء الإداري، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وخلص في أسبابه إلى بطلان هذا التحقيق على قالة إن المحكمة - إزاء عدم وجود تحقيق مكتوب بخط اليد - لا تطمئن إلى التحقيق المقدم بالأوراق لطباعته الكترونياً لعدم استيفائه لعناصر عدة تقوم عليها سلامة وإجراءات وأركان التحقيق الإداري، مما يكون معه الجزاء المطعون فيه قد صدر بناء على تحقيق باطل مما كان يتعين معه إلغاء الجزاء الإداري، إلا أنه والتزاماً بقاعدة ألا يضار الطاعن بطعنه فقد انتهى إلى رفض الاستئناف، فإنه يكون معيباً⁽¹³⁷⁾.

وبمناسبة عرض هذا الأمر على المحكمة الإدارية العليا المصرية، أجابت بقولها: (إن ضياع أوراق التحقيقات لا يعني مطلقاً سقوط الذنب الإداري الذي انبنى على تلك الأوراق، متى قام الدليل أولاً على وجودها ثم فقدانها، وأما عن محتوياتها فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها، إذ إن ضياع أوراق التحقيق، بل ضياع سند الحق ليس مضيقاً للحقيقة ذاتها في شتى مجالاتها مدنياً أو جنائياً أو إدارياً ما دام في المقدر الوصول إلى هذه الحقيقة بطرق الإثبات الأخرى، ووجود عناصر تكميلية تقيد في مجموعها مع باقي القرائن

⁽¹³⁷⁾ حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (151) لسنة 2013، جلسة 19 / 11 / 2013.

والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التي يمكن أن ينتهي إليها الحكم (138).

أما في حالة ضياع أوراق التحقيق بعد إجراء التحقيق وقبل صدور الحكم يجوز للجهة الإدارية توقيع الجزاء ، ويكون قرارها في هذه الحالة سليماً قائماً على سببه، وصدر ممن يملك إصداره قانوناً إذا كانت الواقعة محل التحقيق معترف بها من العامل نفسه، وتضمنته المذكرة المقدمة من إدارة التحقيقات واقترح في الجزاء المناسب⁽¹³⁹⁾. أما إذا عجزت الإدارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب الإداري لفقد أوراق التحقيق ، مع عدم وجود عناصر تكميلية تعين في مجموعها مع باقي القرائن والشواهد ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين عقيدة المحكمة ، فإنه يتعين إلغاء القرار المطعون فيه ؛ لأن قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري لا تنهض وحدها سبباً كافياً لتبرير هذا القرار (140) .

الفرع الثاني

الاستثناء من قاعدة التحقيق المكتوب

(التحقيق الشفوي)

إذا كان الأصل أن يكون التحقيق الإداري مع الموظف كتابياً ، فإن هناك استثناءً من هذا الأصل، ولعله رغبة من المشرع القطري في تسهيل وتبسيط الإجراءات التأديبية خاصة عندما يكون الجزاء

(138) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (533) لسنة 16 قضائية عليا ، جلسة 1977/1/26م.
(139) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 118 .

(140) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1568) لسنة 26 قضائية عليا ، جلسة 1988/3/29م.

بسيط ومحدد، ومرهون بفئة وظيفية معينة، حيث نصت الفقرة الثانية من نص المادة (84) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه " ويجوز بالنسبة لتوقيع جزائي الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام على أحد شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب أن يكون التحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، ويصدر قرار الجزاء في هذه الحالة من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف " .

والملاحظ من خلال نص المادة (84) سالفه الذكر، أن المشرع قد أجاز التحقيق الشفهي كاستثناء من القاعدة العامة ، وذلك في الحالات التي توقع فيها السلطة المختصة جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، هذا وقد أوجب المشرع ضرورة توافر أربعة شروط مجتمعة لإعمال التحقيق الشفهي تجاه الموظف المخالف:

الشرط الأول: خاص بنوع الجزاء ، وهو الإنذار أو الخصم لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.

الشرط الثاني: ذكر مضمون التحقيق الشفهي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

الشرط الثالث: أن يكون الموظف من شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب.

الشرط الرابع: أن يصدر قرار الجزاء من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف.

وفي بيان المقصود بإثبات مضمون التحقيق في القرار الصادر بتوقيع الجزاء تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها (ليس المقصود من إثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذي يحوى الجزاء ، ضرورة سرد ما دار بالموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيلاً ، بسرد كل الوقائع المنسوبة إلى العامل ، وبيان الأحوال التي استخلصت منها ، وذكر ما ورد على السنة الشهود بشأنها ، وترديد دفاع العامل وتقصي كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة إثبات أو نفي ، إذ إن

كل ذلك من شأنه أن يقلب التحقيق الشفهي إلى تحقيق كتابي ، وهو ما يعطل الحكمة من إجازة التحقيق الشفهي وهي تسهيل العمل ، وإنما المقصود من ذلك إثبات حصول التحقيق والاستجواب وما أسفر عنه هذا التحقيق في شأن ثبوت المخالفة الإدارية قبل العامل على وجه يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام الوقائع وصحة تكييفها القانوني⁽¹⁴¹⁾.

وقد رتب القضاء البطلان في حالة صدور قرار الجزاء دون أن يثبت فيه مضمون التحقيق الشفهي وذلك ، لأنه يعتبر قد تخلف إجراء جوهري ، ويترتب على ذلك بطلان الجزاء الصادر، وللعامل الدفع بهذا البطلان في أية حالة تكون عليها الدعوى التأديبية ، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها لتعلق هذا الدفع بالنظام العام.

وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأنه (إذا صدر قرار الجزاء بدون أن يثبت فيه مضمون التحقيق الشفهي الذي أجرى مع العامل في المحضر الذي يحوي الجزاء ، فإنه يعتبر قد تخلف إجراء جوهري ، ويترتب على ذلك بطلان الجزاء الصادر، وللعامل الدفع بهذا البطلان في أية حالة تكون عليها الدعوى التأديبية ، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها لتعلق هذا الدفع بالنظام العام)⁽¹⁴²⁾.

وقد اتجه بعض من الفقه⁽¹⁴³⁾ - وبحق - إلى انتقاد ذلك الاتجاه التشريعي السابق، تأسيساً على أن ذلك النص يحمل بين طياته قدراً كبيراً من التناقض ، فالأصل أن التحقيق لم يُشرع إلا ابتغاء التوصل إلى مدى كون الفعل المرتكب يشكل مخالفة تأديبية وفقاً للتكييف القانوني ، ومدى

(141) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (451) لسنة 13 قضائية عليا ، جلسة 1973/12/29 م .

(142) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (2131) بسنة 32 قضائية عليا ، جلسة 1987/3/24 م.

(143) د/ هيثم حليم غازي ، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2015م، ص 223.

ثبوتها في حق الموظف المحال للتحقيق حتى يمكن للسلطة المختصة توقيع العقاب الملائم عليه، ومتى كان ذلك فإنه يغدو من المنطقي أن يكون تقدير ثبوت نسبة المخالفة للمحال وتقدير الجزاء المناسب لها يأتي في مرحلة لاحقة للتحقيق التأديبي ، وتبعاً لذلك فلا يستقيم تقدير العقوبة إلا بعد الانتهاء من التحقيق والوقوف على مقدار الذنب الإداري ووزنه بميزان القانون وبمراعاة ما واكبه من ظروف مشددة أو مخففة .

كما يرى بعض الفقه⁽¹⁴⁴⁾ أن التحقيق الكتابي ليس بهذه الدرجة من التعقيد لكي يجيز الاستثناء فيه ، خاصة وأنه أوجب إثبات مضمونه في قرار الجزاء ، وفي معرض التدليل على رأيه أشار إلى أن التحقيق الشفهي إجراء خطير للغاية ، لما يترتب عليه من شوائب تؤدي إلى المساس بعدالة المساءلة التأديبية ونزاهتها ، كما قد يترتب عليه إخفاء الحقيقة في تلك الإجراءات ، وهو ما يشكل خطراً حقيقياً على ضمانات الموظفين في تلك المرحلة الهامة . وأضاف أنه بالرغم من الامتيازات التي ارتأها المشرع بأنه قصر إباحة التحقيق الشفوي بالنسبة لعقوبة الإنذار أو الخصم مدة لا تجاوز الثلاثة أيام باعتبار أن هاتين العقوبتين من العقوبات البسيطة ، والتي لا تحتاج إلى ضمانات قوية كالتدوين ، فيبدو أن المشرع قدر أن تدوين إجراءات التحقيق في تلك العقوبات قد يتسبب في تعطيل العمل الإداري والتقليل من مرونته وفاعليته ، إلا أن هذه الاعتبارات لا تصمد أمام المنطق القانوني السليم ، فتلك العقوبتين وإن لم تصلا للقدر الكبير من الجسامة ، فإن لهما تأثيرهما الأدبي والمعنوي على الموظف ، كالإضعاف من تقرير كفايته السنوي ، على اعتبار تأثر ذلك التقرير بما يوقع على الموظف من عقوبات تودع في ملفه الوظيفي ، وقد يترتب على ذلك تفويت

(144) د/ سعد الشيتوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 69 وما بعدها .

الفرصة على الموظف في الترقية ، كما هو حاصل بالنسبة للترقية بالاختيار والتي تشترط في الغالب نقاء ملف الموظف من كافة العقوبات هذا من جانب .

كما أنه يعني من جانب آخر، الحكم على المحال قبل سماع دفاعه، وفي ذلك استباق للأحداث يترتب عليه نتيجة تتعارض مع المنطق القانوني السليم وهي التقدير المسبق للعقوبة التأديبية قبل إجراء التحقيق، خاصة وأن تدوين التحقيق التأديبي يعد من الأصول العامة في كافة أنواع التحقيقات⁽¹⁴⁵⁾.

وفي هذا الصدد ترى الباحثة أن مفهوم الإجازة الواردة بالنسبة للتحقيق الشفهي تعني أن تقدير العقوبة جاء سابقاً لقيام التحقيق والوقوف على الحقيقة، ومصادرة على المطلوب، واستباق للأحداث وهي نتيجة غير منطقية على الإطلاق، إذ يجعل من لزومه عدم خروج الجزاء المزمع توقيعه عن دائرة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام وإلا وقع الجزاء باطلاً.

كما أن الرأي السابق يمثل وبحق الاتجاه الراجح والصحيح، استناداً إلى سلامة الحجج التي أوردها لتدعيمه ، يضاف إلى ذلك أن التعلل ببساطة الجزاء كما يرى بعض الفقه⁽¹⁴⁶⁾ لا تعطي لسلطة التأديب حق التعاضى عن ضمانات كتابة التحقيق ، فالتحقيق المكتوب يهدف إلى تمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه ، حتى يكون تحت تصرف السلطات المختصة بتوقيع العقاب ، كما يهدف التحقيق الكتابي ضمان عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي جرى في ظلها بحيث يمكن الرجوع إليها في أي وقت وعلى وجه يمكن

⁽¹⁴⁵⁾ د/ هيثم حليم غازي ، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، مرجع سابق ، ص 224 .

⁽¹⁴⁶⁾ د/ مليكة الصروح ، سلطات التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، 1983 ، ص 303 .

السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام الوقائع وصحة تكييفها القانوني وصحة القرار التأديبي .

المطلب الثالث

الدرجة الوظيفية للمحقق

تطلب المشرع القطري ضرورة ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المُحال للتحقيق، حيث نصت المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه " ... وفي جميع الأحوال، يجب ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المحال للتحقيق " .

وهذه الضمانة مقررة لصالح العامل المُحقّق معه، وترجع الحكمة من وراءها في اعتقادنا إلى أن التحقيق الذي يتم مع العامل يعد من أهم عناصر الوصول للحقيقة، ولذا يفترض فيه عدم إخضاع العامل المحال للتحقيق لإكراه نفسي أو أدبي وذلك بإجرائه بمعرفة من هم دونه في فنته الوظيفية بالمخالفة لقواعد التدرج الرئاسي المقررة.

فوفقاً لنص المادة (83) قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ، تطلب المشرع ضرورة ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المحال للتحقيق، وذلك على سبيل الوجوب كنص أمر، ومن ثم تعتبر هذه القاعدة من النظام العام ، ويترتب على مخالفة الحكم الوارد فيها البطلان، حتى ولو أبدى المحقق معه موافقته على أن يتم التحقيق ممن هم دونه في الدرجة الوظيفية. وبناءً على ذلك ، فإن إغفال هذه الضمانة يترتب عليه بطلان التحقيق، وبالتالي بطلان قرار الجزاء الصادر استناداً إلى هذا التحقيق.

المبحث الثاني

الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري

يقصد بضمانات التحقيق الإداري الموضوعية ، تلك الأسس التي يجب أن يقوم عليها موضوع التحقيق حتى يصبح تحقيقاً قائماً على أركانه الموضوعية، والتي تضمن للموظف عدم التعرض للاضطهاد والتعسف من السلطات الرئاسية التأديبية، وتكفل له الطمأنينة التامة ضد أي اتهامات مغرضة ، وفي ذات الوقت تكفل من جانب آخر مصلحة الإدارة في كشف الجريمة وملاحقة الموظف المخطئ ومعاقبته بما يحقق في آخر الأمر حسن العمل في المرافق العامة وسيرها بانتظام واضطراد، بحيث إذا انتفت هذه الأسس كان قرار الجزاء الصادر بناء على هذا التحقيق، مخالفاً للقانون يجوز الطعن عليه بالإلغاء⁽¹⁴⁷⁾.

وقد حصر المشرع القطري الضمانات الموضوعية فيما يتعلق بالتحقيق الإداري في ثلاث ضمانات رئيسية، يأتي في مقدمتها مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وأخيراً موضوعية وحياد المحقق الإداري.

وسوف نخصص مطلباً مستقلاً لكل ضمانة مما سبق نتناول من خلالها، مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه، (مطلب أول)، حق الدفاع (مطلب ثان)، حياد المحقق الإداري (مطلب ثالث)، ذلك على النحو التالي:

⁽¹⁴⁷⁾ انظر في هذا المعنى ، المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية، مرجع سابق ، ص 453.

المطلب الأول

مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه

يمكننا تناول هذا المطلب من خلال فرعين أساسيين، ماهية المواجهة (فرع أول)، وضوابط صحة المواجهة (فرع ثان)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ماهية المواجهة

يعد مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من اتهام من المبادئ القانونية العامة، والتي لا تحتاج في نظرنا ضرورة للنص عليها، والتي يترتب على إغفالها قولاً واحداً بطلان التحقيق، ومن ثم بطلان القرار الصادر بناءً عليه. وقد عرف البعض من الفقه المواجهة بأنها⁽¹⁴⁸⁾ إحاطة الموظف المتهم علماً بما نسب إليه من مخالفات بالاستناد إلى أدلة أو شواهد تثبت وقوعها ونسبتها إليه، لتمكينه من تدبر أمره بأعداد ما يمكن أن يكون له من أوجه الدفاع.

كما تعني عند البعض الآخر من الفقهاء⁽¹⁴⁹⁾ بأنها سماع أقوال العامل فيما هو منسوب إليه من تصرفات تشكل مخالفة تأديبية، وكذلك مواجهته بالأدلة التي تثبت وقوعها منه، فيجب مواجهته بكافة المخالفات التي تترتب عليها مسؤوليته التأديبية، وذلك ليتمكن من الوقوف على عناصر

(148) د/ علي محمد العربي وآخرون، إدارة شؤون الموظفين في الدول الحديثة، 1987 بدون دار نشر، بدون بلد النشر، ص171، نقلاً عن د/ عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر، القاهرة، 2018، ص183.

(149) د/ مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 717.

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

وترى الباحثة أن مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه أمراً حتمياً، ويعد من الأسس الجوهرية لصحة التحقيق الإداري، ومفهوم المواجهة إنما تعني إحاطة الموظف بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وأدلة الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه، حيث نصت المادة (97) من اللائحة التنفيذية على أنه " يجب سماع الشهود وتقديم أدلة الإثبات الأخرى في مواجهة الموظف المحال للتحقيق...".

وقد أكد القضاء الإداري في أحكامه المتعاقبة على ضرورة ضمانات المواجهة وصحة إجراءاتها في التحقيق الإداري، ورتب البطلان في حالة انعدامها⁽¹⁵⁰⁾. وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه " المقرر أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات ومنها حتمية مواجهة العامل بما هو منسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه⁽¹⁵¹⁾".

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " سلامة القرار التأديبي تتطلب أن تكون النتيجة التي ينتهي إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من تحقيق تتوافر له كل المقومات

(150) اللواء محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، مرجع سابق ، ص 214 .
(151) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (113) لسنة 2013 ، جلسة 18 / 6 / 2013 .

الأساسية للتحقيق القانوني السليم، أول هذه المقومات ضرورة مواجهة المتهم بصراحة ووضوح بالمآخذ المنسوبة إليه والوقائع المحددة التي تمثل تلك المآخذ " (152).

كما قضت أيضاً بأن " عدم مواجهة المتهم بالاتهام المنسوب إليه، وتمكينه من إبداء دفاعه من شأنه إهدار أهم ضمانات من ضمانات التحقيق على نحو يعيبه الأمر الذي يترتب عليه بطلان الجزاء المبني عليه سواء صدر بهذا الجزاء قرار إداري أو حكم تأديبي " (153) .

كما ذهبت في حكم آخر لها إلى أن " من ضمانات التحقيق إحاطة العامل بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه ويتطلب ذلك استدعاء العامل وسؤاله وسماع الشهود إثباتاً ونفيًا ، حتى يصدر الجزاء مستنداً على سبب يبرره والتحقيق بهذه الكيفية يعد ضمانات مهمة تستهدف استظهار مدى مشروعية الجزاء وملائمته ولذلك لا يكفي مجرد إلقاء الأسئلة على العامل حول وقائع معينة بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها " (154) .

ويرى بعض الفقه (155) أن أساس مبدأ المواجهة إنما يرتبط بفكرة الجزاء أو بفكرة العقاب منذ أن استقر القضاء على اعتبار المواجهة من المبادئ العامة التي تطبق في غيبة النصوص ، ويكاد أن ينعقد الإجماع على أن نطاق المواجهة هو الإجراء الذي له طابع العقاب، بينما يرى البعض الآخر ارتباط مبدأ المواجهة بفكرة سماع الطرف الآخر، حيث يرى هذا الاتجاه أن تحديد نطاق

(152) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (23/1134) ق ، جلسة 1992/1/25 ، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 29 ، ص 474 .

(153) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1464) لسنة 32 ق ، جلسة 1989/6/10 ، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 29 ، ص 457 .

(154) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (780) لسنة 28 قضائية عليا ، جلسة 1986/12/27.

(155) د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 246 .

المواجهة بالإجراءات التي لها طابع الجزاء يضيق من نطاق المبدأ ، وأن أساس مبدأ المواجهة ليس هو النشاط العقابي أو الإجراء الجزائي وإنما هو مبدأ سماع الطرف الآخر ، وهو الذي يحدد نطاق المواجهة ، وإليه يرجع ما يقرره القاضي من حقوق الدفاع بالنسبة لكل إجراء له صفة الجزاء⁽¹⁵⁶⁾.

وبهذا المعنى تختلف المواجهة عن الاستجواب، فالأخير هو إجراء من إجراءات التحقيق، يقصد به قيام المحقق - بعد التأكد من شخصية المتهم - بإعلامه على وجه الدقة بكافة الاتهامات المنسوبة إليه والأدلة القائمة ضده ومناقشته فيها تفصيلاً وتحقيق أوجه دفاعه من خلال طرح الأسئلة عليه⁽¹⁵⁷⁾.

وترى الباحثة - وبحق - أنه لا يجوز اعتبار صمت الموظف وامتناعه عن الإجابة على أسئلة المحقق الإداري مخالفة تأديبية يسأل عنها، بل يكفي إنه فوت على نفسه فرصة الدفاع. ومن ثم يكون للإدارة التجاوز عن أوجه دفاعه التي رفض التصريح بها ، وأن تصدر مباشرة قرارها بالجزاء، ويعتبر هذا القرار سليماً من الناحية القانونية ، إلا إذا ثبت أن الامتناع عن إبداء الدفاع أمام محقق معين كان يقوم على أسباب معقولة ، وعندئذ يكون القرار الصادر بمجازاته معيباً⁽¹⁵⁸⁾ .

⁽¹⁵⁶⁾ اللواء الدكتور/ محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 993 وما بعدها .
⁽¹⁵⁷⁾ د/ مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مرجع سابق ، ص 487.

⁽¹⁵⁸⁾ حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة 1955/4/24 سنة 9 ص 329 ، د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع السابق ، ص 197 .

الفرع الثاني

ضوابط صحة المواجهة

سبقت الإشارة أن المواجهة إنما تعني إيقاف الموظف على حقيقة التهم المسندة إليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، وبغير هذه المواجهة الصحيحة يكون حق المتهم في الدفاع عن نفسه قد انتقص انتقاصاً شديداً⁽¹⁵⁹⁾ ، وهذه الضوابط يمكن بيانها فيما يأتي :

أولاً: أن يتم إعلان الموظف بالاتهام قبل التحقيق بوقت كاف :

وهذا يعني أن سلطة التحقيق ملزمة بإعلان الموظف بالتهمة قبل إجراءات التحقيق حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه وحتى لا يفاجئ بتوجيه الاتهام إليه، ويطلب منه الرد أثناء التحقيق على ما وجه إليه من اتهامات ودون إعداد مسبق منه فلا يستطيع إثبات براءته⁽¹⁶⁰⁾ فحق الدفاع في مجال التأديب يعني حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة ، ويبطل الجزاء الذي يوقع على موظف لم تسمع أقواله أو يحقق دفاعه عن التهمة المنسوبة إليه⁽¹⁶¹⁾ .

ثانياً: أن تكون التهمة محددة دون لبس أو إبهام:

تعتبر مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه من أبرز الضمانات، ويجب أن تكون المواجهة بالتهمة محددة تحديداً واضحاً دون لبس أو إبهام، فبدون تلك المواجهة لن يكون هناك تحقيق مكتمل

⁽¹⁵⁹⁾ المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية ، مرجع سابق ، ص 463 .

⁽¹⁶⁰⁾ د/ صلاح أحمد السيد جودة ، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام دراسة فقهية وقضائية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2010 ، ص49 .

⁽¹⁶¹⁾ د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 292 .

الأركان ومحاط بالضمانات الواجب توافرها، حيث سيجازى المتهم عن فعل لم يحط به علماً ولم يواجه باتهام ارتكابه، وكما هو واضح فإن مثل هذا الأمر يتنافى مع أبسط مبادئ العدالة والإنصاف⁽¹⁶²⁾ .

وينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض، فالتهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك وعدم الاطمئنان ، فمواجهة المتهم في نطاق التأديب هامة للغاية ، بل وتغوق أهميتها في نطاق القانون الجنائي على اعتبار وضوح التهمة في المجال الجنائي ، في حين أنها في مجال التأديب قد تثير اللبس والغموض ، نظراً لعدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ، وعدم تقنين تلك الجرائم وصعوبة تحديدها، وعليه لا يكفي في هذا الصدد الاكتفاء بمواجهة العامل بتهمة عامة غير محددة تتمثل في الإهمال في واجبات وظيفته⁽¹⁶³⁾ .

فالمواجهة بالاتهام يجب أن تكون محددة وواضحة في نسبة اتهام محدد إلى المتهم يستطيع نفيه أو الرد على أدلته ، فلا يكفي مجرد إلقاء الأسئلة على العامل حول وقائع معينة ، بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها .

وفي حكم لها قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (من حيث إن من بين ضمانات سلامة التحقيق أن يواجه المتهم بما هو منسوب إليه من وقائع الاتهام وباعتبارها تشكل مخالفة تأديبية حتى يتمكن من إبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه ، ولا يغني عن ذلك طلب سماع أقوال المتهم في موضوع المخالفة دون تنبيهه إلى أن ثمة مخالفة منسوبة إليه في هذا الشأن حتى

(162) د/ عمرو فؤاد بركات ، السلطة التأديبية (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق ، ص 253.

(163) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1990/5/22 في الطعن رقم (1620) لسنة 34 قضائية عليا .

يستطيع أن يستجمع أوجه دفاعه وأدلتها إبدائها عن يقظة وإدراك بأنه يواجه المساءلة عن مخالفة بذاتها محددة العناصر واضحة الأبعاد ومن حيث إن التحقيق الذي أجرى مع الطاعن قد تضمن سؤاله عن معلوماته في شأن بعض الوقائع واستمعت إلى أقواله بشأنها بغير أن يعقب ذلك اتهامه بشيء أو تنبيهه إلى انصراف النية إلى مساءلته كمتهم ولم تحطه بأدلة الاتهام الذي يرفرف عليه وبالتالي لم يأخذ للأمر عدته ولم ينشط للدفاع عن نفسه ودرء ما هو موجه إليه ، وهو ما يقطع بافتقاد التحقيق الذي جرى مع الطاعن الضمانات الأساسية المشار إليها ، مما يترتب عليه بطلان ذلك التحقيق وبطلان ما ترتب عليه من جزاء (164) .

ثالثاً: أن تتم المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته:

يلزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه غايتها أن تتم مواجهته بالاتهام وأدلة الثبوت بأسئلة محددة، وأن تكون بصورة يستشعر معها الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته عنها إذا ما ترجحت لديها إدانته، حتى يكون على بينة من خطورة موقفه ، فينشط للدفاع عن نفسه بالنسبة لتلك التهمة (165)، وليتمكن من الإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما يعن له من بيانات وأوراق لاستيفاء التحقيق واستكمال عناصر الدفاع .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أنه (بالنسبة للواقعة سماح المطعون ضدها لشخص من خارج المدرسة باستعمال إحدى الغرف كمخزن لنشاطه في بيع المياه الغازية للطالبات بحسبانها محور وأساس ما ينسب إليها من مخالفات ، وهذه الواقعة لم تواجه بها

(164) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعان رقما (316 ، 3672) لسنة 42 قضائية عليا ، جلسة 1998/9/20 .

(165) د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة ، الدار الهندسية ، القاهرة ، 2006 ، ص 394 .

المطعون ضدها كواقعة تمثل مخالفة منسوب إليها تتعرض للجزاء التأديبي إذا ما ثبتت في حقها وإنما جاء السؤال بشأنها بصورة عرضية غير مباشرة لا تحمل أي مدلول لخطورة الأمر مما يمكن القطع معه بأن المطعون ضدها لم تكن تقدر ما لهذه المسألة من خطورة وإلا كانت أكثر حرصاً وأشد تأكيداً على محاولة دحضها وبذلك يكون التحقيق بشأن هذه الواقعة قد جاء مبتوراً ولم يتوافر له مقومات التحقيق القانوني وشروطه (166). ومن ثم يجب أن تتم المواجهة على نحو يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل محاسبته تأديبياً في حالة إدانته، حتى يستعد جيداً للدفاع عن نفسه.

رابعاً: أن تشمل المواجهة جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف:

وهذا يعني أن مواجهة الموظف ببعض المخالفات دون بعض يصم التحقيق بالقصور ويهدر ضمانات حق الدفاع ، لذلك كان من الواجب على سلطات التحقيق مواجهة العامل بجميع المخالفات التأديبية المنسوبة إليه كي يتمكن من إعداد دفاعه ، وتقديم أدلة براءته من كل ما هو منسوب إليه (167). وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأن "المقرر أنه لا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت (168).

وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها (إلى أنه باستقراء أوراق التحقيق التأديبي الذي صدر بناء عليه هذا القرار يتبين أنه تمثل في أسئلة ألقيت على الطاعن ولم يشمل من الوقائع الخمس التي قام عليها ذلك التحقيق سوى الواقعة الأولى دون الوقائع الأربعة الأخرى ، ولم تنطوي على مواجهة الطاعن بهذه الوقائع كاتهامات منسوبة إليه حتى يحاط علماً

(166) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1134) لسنة 32 قضائية عليا ، جلسة 1992/1/25.

(167) د/ صلاح أحمد السيد جودة ، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 50 .

(168) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (113) لسنة 2013 ، جلسة 18 /6/ 2013.

بها ويتبين اتهامه فيها ويعمل على دفعه ، ومن ثم فلم تكتمل لهذا التحقيق مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضمائنه ، وإذا كان الأمر كذلك فإن القرار الصادر بمجازاة الطاعن بناء على هذا التحقيق يكون مخالفاً للقانون (169) .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه " يلزم حتماً إجراء تحقيق قانوني صحيح سواء من حيث الإجراءات أو المحل والغاية لكي يمكن أن يستند على نتيجته قرار الاتهام شاملاً الأركان الأساسية، ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق بحيث ولا بد أن يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدماً أو أدلة وقوعها أو نسبتها إلى المتهم كان تحقيقاً معيباً ويكون قرار الجزاء المسند إليه معيباً كذلك (170) .

المطلب الثاني

حق الدفاع

شرع حق الدفاع من أجل أن يمارس الموظف حقه في درء الاتهام الموجه له، بكافة السبل المشروعة، بداية من معرفته وتبصيره بالمخالفات المنسوب إليه، وإتاحة الفرصة للرد عليها سواء كتابة أو شفاهة، مع تمكينه من الاطلاع على ملف التحقيق، واصطحاب محام، وغير ذلك من مقتضيات حق الدفاع، وذلك في نطاق الحدود المسموح بها لمباشرة هذا الحق.

(169) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (780) لسنة 28 قضائية عليا ، جلسة 1986/12/27 ، مجموعة المبادئ القانونية ، سنة 32 ، ص 517 .

(170) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1636) لسنة 34 قضائية عليا ، جلسة 1989/6/17م ، ص 1147 .

ويمكننا تناول هذا المطلب فيما يلي:

الفرع الأول: ماهية حق الدفاع.

الفرع الثاني: مقتضيات ممارسة حق الدفاع.

الفرع الثالث: حدود ممارسة حق الدفاع.

وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ماهية حق الدفاع

تأتي ضمانات حق الدفاع على رأس كافة الضمانات ، باعتبارها النواة التي تتشكل وتتفرغ عنها الضمانات الأخرى والتي لا يمكن كفالتها دون كفالة حق الدفاع ، ولا تستهدف ضمانات الدفاع تحقيق مصلحة خاصة بالمتهم فقط ، بل يتعدى ذلك إلى تحقيق المصلحة للمجتمع ككل بإظهار الحقائق وكفالة العدالة منها باعتباره من حقوق الإنسان الطبيعية والنابعة من روح القانون والعدالة كفلته الدساتير والشرائع المختلفة⁽¹⁷¹⁾ ، ذلك أن الدفاع لا يتعلق بالمتهم فحسب ، بل يتعلق بالمشروعية.

فحق الدفاع من الحقوق الدستورية التي يتعين مراعاتها في كافة التحقيقات والمحاكمات ، كما أنه حق طبيعي معترف به لكل متهم نظراً ؛ لأنه يتعلق بالمبادئ الأساسية التي تقوم عليها العدالة .

(171) د/ سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 91 .

ولقد نصت المادة (84) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 في فقرتها الأولى على أنه " لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه " .

ويرى رأي⁽¹⁷²⁾ أن أحكام القضاء الإداري قررت كفالة حق الدفاع، إلا أنها لم تبين ما يعتبر من مقتضيات حق الدفاع، أو ما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع، وأن الإخلال بحق الدفاع يترتب عليه البطلان، دون أن تحدد ماهية حق الدفاع.

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه " حق الدفاع من الأسس الجوهرية للتحقيق الإداري، ومؤداه وجوب إحاطة العامل بحقيقة ما هو منسوب إليه والأدلة التي يقوم عليها الاتهام⁽¹⁷³⁾. وبرغم تلك الصعوبات السابقة التي تكتنف حقوق الدفاع من لبس وغموض فقد عرفها رأي فقهي⁽¹⁷⁴⁾ " بأنها حق المتهم في محاكمة عادلة مؤسسة على إجراءات مشروعة " .

وثمة رأي آخر يرى⁽¹⁷⁵⁾ بأن المقصود بحقوق الدفاع " هو تمكين المتهم من درء التهمة عن نفسه في كافة الإجراءات التأديبية وعلى هذا النحو تتضمن حقوق الدفاع طائفة واسعة من الضمانات التأديبية المصاحبة لكافة ما يتم اتخاذه من إجراءات في حق الموظف ابتداء من مرحلة الإحالة إلى التحقيق الابتدائي وحتى مرحلة المحاكمة وتوقيع الجزاء التأديبي .

(172) اللواء الدكتور / محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 1004 وما بعدها .

(173) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (113) لسنة 2013 ، جلسة 18 / 6 / 2013 .

(174) د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 292 .

(175) د/ سعيد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 92 .

ويرى بعض الفقه⁽¹⁷⁶⁾ إنه إذا كانت أحكام القضاء وآراء الفقهاء قد توسعت في تحديد معنى حق الدفاع ليشمل عديد من ضمانات التأديب الأخرى ، كمواجهة المتهم علماً بما هو منسوب إليه ، وكذلك حيدة سلطة التأديب وعدم انحيازها ، فقد كان لذلك ما يبرره في بداية نشأة الضمانات التأديبية ، إلا أنه لا يجوز الآن الخلط بين حق الدفاع وبقية الضمانات التأديبية الأخرى ، حيث إن نشأة ضمانات التأديب وتطورها جاء نتيجة اجتهادات القضاء ومحاولات الفقهاء لرد هذه الاجتهادات إلى مبادئ عامة للقانون حيث أحوجهم الأمر لذلك ، فكانت فكرة حقوق الدفاع هي أيسر أساس يمكن رد تأصيل بقية ضمانات التأديب إليه واعتبارها متفرعة عنه مما ساعد على نشأة بقية الضمانات التأديبية تحت ظلال حق الدفاع .

لذلك طبقاً لهذا الرأي لم يعد هناك ما يبرر هذا الخلط بين حقوق الدفاع وبين بقية الضمانات التأديبية الأخرى ، على اعتبار أن المشرع قد تدخل ونص صراحة على ضمانات تأديبية يتعين توافرها في أي محاكمة تأديبية ، ولم يردها لحق الدفاع ، بل اعتبرها ضمانات قائمة بذاتها كضمانة الحيدة ، وضرورة الاستجواب والمواجهة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى يمكن القول بأن ضمانة حقوق الدفاع تعتبر ضمانة احتياطية وليست مختلطة ببقية الضمانات الأخرى ، يمكن الرد إليها إذا لم يوجد نص ، أما وإن وجد النص فلا سبيل إلى الرد إليها باعتبار أن بقية الضمانات الأخرى ليست غاية في حد ذاتها ، بل وسيلة بطريقة أو بأخرى لتحقيق ضمانة حق الدفاع .

وقد أفاضت المحكمة الدستورية المصرية في التعبير عن ضمانة الدفاع عندما ذهبت إلى أنه (قد أضحى مستقراً كحقيقة مبدئية لا يمكن التفريط فيها مندرجاً في إطار المبادئ الأساسية للحرية

(176) د/ عبد اللطيف بن شداد الحربي ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 471 وما بعدها .

المنظمة واقعاً في نطاق القيم التي غدا الإيمان بها راسخاً في وجدان البشرية وكانت ضمانة الدفاع بالتالي لم تعد ترفاً يمكن التجاوز عنه فإن التعلق بأهدافها الشكلية دون تعمق لحقائقها الموضوعية يعتبر إنكاراً لمضمونها الحق مصادماً لمضمون العدالة ، منافياً لمتطلباتها ... وأن إنكار ضمانة الدفاع أو تقييدها بما يخرجها عن الأغراض المقصودة منها إنما يؤول في أغلب صورته إلى إسقاط الضمانة التي كفلها الدستور لكل مواطن في مجال الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ، ويعرض حق الإنسان في الحياة والحرية الشخصية والكرامة الواجبة لصون آدميته لمخاطر مترامية في أبعادها ، عميقة في آثارها ، وهو ما يعتبر هدماً للعدالة ذاتها بما يحول دون وقوفها سوية على قدميها ، كما أن ضمانة الدفاع لا تقتصر قيمتها العملية على مرحلة المحاكمة وحدها بل تمتد كذلك مظلتها وما يتصل بها من أوجه الحماية إلى المرحلة السابقة عليها انطلاقاً من أن إنكار ضمانة الدفاع أو فرض قيود تحد منها يخل بالقواعد المبدئية التي تقوم عليها المحاكمة المنصفة والتي تعكس نظاماً متكامل الملامح يتوخى صون كرامة الإنسان وحماية حقوقه الأساسية ويحول بضماناته دون استخدام العقوبة بما يخرجها عن أهدافها ، كما ينال الإخلال بضمانة الدفاع من أصل البراءة⁽¹⁷⁷⁾. ولا يعتبر إخلالاً بحق الدفاع استعانة سلطات التحقيق برأي جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة ، سواء أكانت هذه الجهة تابعة أم غير تابعة للوزارة التي أحالت الموظف إلى التحقيق . هذا ويعتبر العذر القهري - كالمرض الشديد أو فقدان الذاكرة - مانعاً من مباشرة الموظف لحق الدفاع حيث يتعين معه وقف التحقيق حتى يشفى أو يعود إلى رشده .

⁽¹⁷⁷⁾ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، الطعن رقم (6) لسنة 13 قضائية عليا ، جلسة 1992/5/16 ، موسوعة مبادئ الدستورية العليا ، المستشار أحمد وهبة ، طبعة 1995 ، ص 359 .

والخلاصة أنه ينبغي قبل إصدار العقوبة التأديبية تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه كحق طبيعي معترف به ؛ لأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة ، فلن يستقيم ذلك الحق ما لم تتم مواجهة ذلك المتهم بما أسند إليه من اتهامات ، وبذلك يتحقق عنصر مهم من عناصر المشروعية في النطاق التأديبي ، ويترتب على إهداره بطلان القرار الصادر بالعقوبة.

الفرع الثاني

مقتضيات ممارسة حق الدفاع

تقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته ، وإنما يشكل ضماناً تمنح للموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه ، حيث يتعين - كأصل عام - تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة ، وأن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع ، وأن يسمح له بالاستعانة بمحام ، بالإضافة لإتاحة المجال لسماع أقوال من يتقدم بهم كشهود . مع مراعاة الشروط والقواعد المنصوص عليها في هذا الخصوص.

أولاً: إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة:

تعني حرية الدفاع تحديد الأسلوب الذي يتخذه المتهم في درء الإتهام عن نفسه، والحقيقة أن العبرة ليست بتقرير حق الدفاع وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق وعدم تجريده من أسسه ومقتضياته، ومن ثم لا يمكن أن يكون الدفاع فعالاً دون أن تتاح الفرصة للموظف المتهم للإدلاء بأقواله بكل حرية، فله الحق في اختيار أسلوب دفاعه على الوجه الذي يراه لازماً لتحقيق هذه الغاية بما يراه مناسباً لدفع التهمة عن نفسه كأن يكون هذا الدفاع شفويّاً أو كتابياً، على النحو الذي يراه محققاً لصالحه.

فإذا كان حق الدفاع مقرر لمصلحة المتهم فإن له اختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق ، ولئن كان الأصل أن يبدي المتهم أقواله كتابة إلا أن بوسعه إبدائها شفاهة على أن يتم إثباتها في محضر التحقيق الابتدائي أو الجلسة على حسب الأحوال⁽¹⁷⁸⁾ .

وهو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها (إن الشكاوى والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح سنداً لتوجيه الاتهام بالنسبة لمن تشير إليه ، إلا أنها لا تصلح سنداً لتوقيع الجزاء عليه ، ما لم تجر جهة الإدارة تحقيقاً مع المتهم يواجه فيه بما تُسب إليه ويُمكن من إبداء أوجه دفاعه أمام سلطة التحقيق التي يقع عليها عبء تحقيق هذا الدفاع)⁽¹⁷⁹⁾ .

ثانياً: الإطلاع على الملف:

إن إطلاع الموظف على ملفه وأوراق الدعوى يعتبر رافداً أساسياً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وبأدلتها توطئة للاستعداد للدفاع عن نفسه وكفالة حق الدفاع لا تتم في رأي البعض⁽¹⁸⁰⁾ إذا تم حرمانه من الإطلاع على ملفه قبل توقيع العقوبة التأديبية ، فحق الإطلاع على الملف يجعل الموظف على إحاطة كاملة بجميع الأوراق والمستندات التي يتضمنها ملفه الوظيفي نظراً لأهميتها في تحقيق دفاعه، ونتيجة لذلك ذهبت كثير من التشريعات للسماح للموظف محل المساءلة التأديبية بالإطلاع على ملفه التأديبي.

⁽¹⁷⁸⁾ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 220 .

⁽¹⁷⁹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (22355) لسنة 29 قضائية عليا ، جلسة 1988/2/27 م .

⁽¹⁸⁰⁾ د/ سعد الشيتوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 105 .

ولقد استقر الفقه والقضاء على أن حق الموظف في الاطلاع على الأوراق وملف الدعوى من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق⁽¹⁸¹⁾ .

وأن إطلاع الموظف المتهم اطلاعاً كاملاً على كافة أوراق الملف ، وليس فقط على قرار الاتهام، أو على التقرير الذي يحل محله ، وهو من الأمور المسلم بها في الفقه والقضاء ، فلا يمكن أن يظل أحد مستندات الملف الأساسية سرياً وخافياً على صاحب الشأن ولو لم ينص على ذلك قانوناً⁽¹⁸²⁾ .

وترى الباحثة أن حق الموظف في الاطلاع، بل والسماح له بأخذ نسخة من الأوراق يعد وبحق من المبادئ القانونية العامة والتي لا تحتاج- حتى -إلى النص عليها، فهي من الضمانات أو المبادئ الأساسية للتحقيق، ولو لم تتضمنها قواعد قانونية أو لائحية، وإن كان الأفضل أن ينص على ذلك المشرع صراحة منعاً لأي لبس أو غموض لدى المحققين، وبالأخص المبتدئين منهم. وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه "أصول التحقيق وضوابطه إنما تستلهم في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان لكل من يقع تحت المساءلة التأديبية، ويجب في التحقيق أن يستوفي كل وسائل ومكانات الدفاع، ذلك أن اتباع تلك الإجراءات هو أمر تقتضيه العدالة، فإذا تحقق ذلك دون إخلال، فإن الغاية التي استهدفها المشرع من هذه الإجراءات تكون متحققة"⁽¹⁸³⁾.

(181) المستشار الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 268 وما بعدها .
(182) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 141 وما بعدها .

(183) حكم محكمة التمييز القطرية ، تمييز مدني ، الطعن رقم (151) لسنة 2013 ، جلسة 19 / 11 / 2013 .

ثالثاً: حق الاستعانة بمحام أثناء التحقيق:

يعد حق الاستعانة بمدافع من أهم ضمانات التحقيق ، فحضور المدافع مع موكله أثناء التحقيق فيه ضماناً لسلامة الإجراءات ولعدم استعمال الوسائل الممنوعة أو غير الجائزة مع المتهم ، فضلاً عن أنه يهدى من روع المتهم ويساعده على الاتزان والهدوء في إجاباته⁽¹⁸⁴⁾ .

وتقرير ضمانات الاستعانة بمحام هدفها الجوهرية، خلق نوع من التوازن بين ما تملكه سلطة العقاب من وسائل تتخذها حيال المتهم وهي في سبيلها للبحث عن الحقيقة ، وبين حق المتهم في الدفاع عن نفسه، حيث قد لا يستطيع المتهم الاضطلاع بهذا العمل بمفرده لأسباب ربما تكون شخصية أو موضوعية، فيكون بوسعه الاستعانة بمحام مؤهل للقيام بهذا الدور⁽¹⁸⁵⁾.

وتبدو أهمية الاستعانة بمحام أثناء التحقيق، في حماية المحقق معه من الأسئلة الخادعة والوعود البراقة التي تهدف إلى خداعة أو الإيقاع به، على نحو مخالف للقانون، الأمر الذي يقتضي تخويل المتهم حق الاستعانة بمحام. كما أنه من الناحية العملية ، فإن تمكين المتهم من الاستعانة بمحام في التحقيق يساعد في توضيح الحقيقة التي قد تؤدي إلى حفظ التحقيق أو اقتناع سلطة التحقيق بتوقيع عقوبة خفيفة فلا يحال المتهم إلى مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، وهو ما يحد من طول إجراءات التأديب ويختصر المدة التي يظل فيها العامل رهن التحقيق والمحاكمة ، وهو ما يحقق مصلحة المرفق والعامل على حد سواء⁽¹⁸⁶⁾ .

(184) الأستاذ/ مصطفى البرادعي ، المحاماة والعدالة ، بحث منشور بمجلة المحاماة ، س 45 ، العدد 1 .

(185) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 232 .

(186) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية ، مرجع سابق ، ص 435 .

وترى الباحثة أن الاعتراف للموظف المتهم بحق الدفاع يستتبع السماح له بالاستعانة بمحام في مرحلة التحقيق ، إذ يشكل ضماناً لسلامة إجراءات التحقيق ويساعد على هدوء واتزان الموظف فيما يدلي به من أقوال خاصة عندما يكون التحقيق هو المستوى الوحيد لممارسة حق الدفاع وذلك عندما توقع السلطة الإدارية المختصة الجزاء بناء على هذا التحقيق .

وفي هذا الصدد نصت المادة (97) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه "تكون جلسات الهيئة التأديبية سرية. وتصدر الهيئة قرارها بعد سماع دفاع الموظف، ويكون الموظف آخر من يتكلم، ويحضر الموظف بشخصه أمام الهيئة التأديبية. وله أن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم، وأن يقدم دفاعه كتابة أو أن يستعين بمن يشاء للحضور نيابة عنه وتقديم دفاعه، وللهيئة دائماً الحق في طلب حضور الموظف بنفسه". إلا أن هذا الحق لم ينص عليه المشرع إذا كان التحقيق يجري أمام الشؤون القانونية، رغم توافر ذات السبب والحكمة من إقرارها في الحالتين.

ولكن يثور التساؤل ما مدى تأثير عدم تمكين المتهم من الاستعانة بمحام على حقه في الدفاع عن نفسه؟

إن حق الدفاع في مجال التأديب يعني حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة ، ويبطل الجزاء الذي يوقع على موظف لم تسمع أقواله أو يحقق دفاعه عن التهمة المنسوبة إليه⁽¹⁸⁷⁾ .

(187) د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 292 .

الفرع الثالث

حدود ممارسة حق الدفاع

لحرية حق الموظف في الدفاع عديد من المظاهر والحدود ومن أبرزها ما يأتي:

أولاً: عدم مسؤولية الموظف عما يدلي به من أقوال غير صحيحة في معرض الدفاع عن نفسه: يذهب جمهور الفقهاء إلى أن المتهم لا يلتزم بقول الصدق أثناء التحقيق معه، فله أن يلجأ إلى الكذب دفاعاً عن نفسه، ولا يعاقب على ذلك؛ لأن أقواله تعتبر وسيلة دفاع يستخدمها فيما يحقق مصلحته، ولا التزام عليه في معاونته المحقق وتسهيل أداء مهمته حتى وإن تعارض ذلك مع خطته في الدفاع عن نفسه⁽¹⁸⁸⁾.

وسيراً على هذا الاتجاه، يجب عدم التعويل أو ترتيب المسؤولية على المتهم إذا تبين كذبه في أقواله، فمن ضمن المبادئ الأصولية في النطاق العقابي تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وله في سبيل ذلك أن يبدي ما يعن له من أقوال ولا يطعن على مسلكه إذا ما حاول درء الاتهام عن نفسه ولو بأقوال يثبت عدم صحتها، إذا أن المتهم يهدف بالدفاع عن نفسه إلى إثبات براءته لا إدانته، ولا يمكن أن يتخذ من حق الدفاع وسيلة لكيال الاتهام، لأن في ذلك إهدار لضمانة أساسية من الضمانات التي خولها القانون لكل متهم⁽¹⁸⁹⁾.

أما عن موقف القضاء الإداري في هذا الشأن فقد عبرت عنه محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بقولها (أنه لا مسؤولية على العامل عن أقواله غير الصحيحة التي يدلي بها في معرض

⁽¹⁸⁸⁾ د/ سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها.

⁽¹⁸⁹⁾ المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين، الدفوع في نطاق القانون العام، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2002، ص 818.

الدفاع عن نفسه ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات حق الدفاع ، وأنه لا يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم المخالفات وينسبها إلى غيره ، ما دام ذلك لم يكن بسوء نية⁽¹⁹⁰⁾.

ويستفاد من ذلك الحكم أنه لا مسؤولية على المتهم إن هو أدلى في معرض دفاعه عن نفسه بأقوال غير صحيحة ، بل أن له أن ينكر الاتهام عن نفسه وينسبه إلى غيره ، شريطة أن يكون ذلك من مقتضيات حق الدفاع ، وأن يكون بحسن نية ، والفكرة التي تستند إليها قاعدة إباحة الكذب للمتهم، هي أنه لا يجوز بحال تكليفه على غير إرادته ، بأن يذكر أقوالاً يمكن استغلالها ضده في الإثبات حيث لا يجبر شخص على تقديم دليل ضد نفسه ، أما حسن النية فإنه ينتفي إذا ما قصد المتهم إلصاق التهمة المنسوبة إليه لغيره ، في حين أنه على يقين من براءته منها .

وقد رسمت المحكمة الإدارية العليا حدود هذا الكذب ووضعت ضوابط له فأشارت في إحدى أحكامها إلى أن (إلقاء الموظف بأقوال غير صحيحة يشكل مخالفة تأديبية وأنه ينبغي على الموظف التزام الصدق في كل ما يصدر عنه من أقوال في مجال الوظيفة العامة ، ولا وجه للقياس على ما يجوز قبوله من أقوال غير صحيحة في مجال الدفاع عن النفس في المجال الجنائي ، أساس ذلك أن الكذب في المجال الإداري يشكل مخالفة تأديبية ، وأن سبب القرار المطعون فيه ليس هو انقطاع الطاعن عن العمل ولكن ادعائه على خلاف الحقيقة أنه قدم طلباً بالإجازة وتبين من التحقيق كذب هذا الادعاء)⁽¹⁹¹⁾ .

ولئن كان هذا الكذب قد أبيح للموظف كمقتضى لحق الدفاع ، فإنه يحاسب عليه إذا ما تجاوز به ما يقتضيه حقه في الدفاع عن نفسه ، كما لو اتخذ من كذبه وسيلة لتحدي الرؤساء وإحراجهم

⁽¹⁹⁰⁾ حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة 1954/4/14 ، مجموعة السنة الثامنة ، ص 1227 .

⁽¹⁹¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (128) لسنة 30 قضائية عليا ، جلسة 1988/3/12 م .

والمساس بهم⁽¹⁹²⁾ أو قصد به التشهير بالمسؤولية ، حيث إن المتهم في تلك الحالات يكون قد أخل بواجبه الوظيفي ، الأمر الذي يتعين معه ، مجازاته بالجزاء المناسب .

ثانياً: عدم جواز تحليف الموظف المتهم اليمين:

القاعدة أن للمتهم حقاً كاملاً في أن يسيطر على مكنون نفسه ويحتفظ بأسراره التي ينطوي عليها عقله الباطن، وأن يمنع كذلك خروجها عن نطاق الكتمان وألا يدلى بها لأحد، ذلك حق من حقوق الإنسان لا يصح المساس به .

وبناءً على ذلك ، يتمتع استخدام أية وسيلة لاقتناص الحقيقة من المتهم رغماً عنه ، ويستوي في هذا الشأن الوسائل المادية والمعنوية ، طالما كان أثرها قهر مقاومة الإنسان من أجل الاحتفاظ بخبايا النفس . وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في معظم تشريعات الدول يحرم تحليف المتهم اليمين إلا أن هناك إجماع في الفقه والقضاء على تحريم تحليف المتهم اليمين⁽¹⁹³⁾ لما يؤدي إليه ذلك من وضع المتهم بين خيارين كلاهما صعب ، فبعد تحليفه اليمين ، إما أن يقول الحقيقة التي يمكن أن تستغل ضده في الإثبات وفي ذلك إهدار لحقه في حرية الدفاع ، بإجباره على تقديم دليل الإدانة ضد نفسه ، وإما ألا يقول الحقيقة ، مخالفاً بذلك عقيدته الدينية الأمر الذي تشوبه قسوة المتهم ، ودفع له للتصرف إما ضد مصلحته أو إتيان ما يتعارض مع عقيدته ، وقاعدة عدم جواز تحليف المتهم اليمين في المجال التأديبي هي إحدى المبادئ الدستورية المتعلقة بحقوق

(192) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (1733) لسنة 34 قضائية عليا ، جلسة 1991/4/6م ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، جزء 29 ، ص 187 .

(193) المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية ، مرجع سابق ، ص 708 .

الإنسان في التحقيق والمحاكمة التأديبية ، وبرغم ذلك فإن المشرع لم يتعرض لتخليف المتهم لليمين تحريماً أو إجازة .

ثالثاً: حق المتهم في الصمت:

الأصل أن إعطاء المتهم الفرصة لإبداء أقواله وتحقيق دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه ، يعد من الضمانات الهامة للموظف لما يوفره من مكنة لدرء التهمة الموجهة إليه ، وبالتالي فإن امتناع الموظف عن الرد على الأسئلة بخصوص التهمة أو التهم المنسوبة إليه والتزامه الصمت من شأنه أن يجرمه من فرصة الدفاع عن نفسه .

إلا أن السؤال الذي يثار في هذا الشأن، هل يعتبر عدم الرد والتزام الصمت والامتناع عن الإجابة حقاً للموظف؟

يرى بعض من الفقه بأن حق الدفاع من الحقوق التي كفلها القانون لاستظهار وجه الحق في المخالفة المنسوبة للموظف ، ذلك من خلال إتاحة الفرصة للموظف للرد عليها ، لذلك فإن عدم استعمال الموظف لهذا الحق لا ينطوي على مخالفة ، إذ إن ترك الحقوق غير معاقب عليه ، على عكس الإخلال بالواجبات وبالتالي لا يسوغ مجازاته⁽¹⁹⁴⁾ وعلى هذا يجب ألا يسفر صمت المتهم عن أي دليل إضافي يستعمل ضده ، فإذا كان سؤال المتهم يعني تمكينه من الدفاع عن نفسه أو اعترافه بما هو منسوب إليه ، فلا يجب تكليفه على غير إرادته بالإجابة على ما يوجه إليه من أسئلة ، فإذا رفض الإجابة أو التزم الصمت ، فيجب ألا يتخذ صمت المتهم على أنه بمثابة اعتراف ضمني أو أن يتخذ منه قرينة تستعمل ضد المتهم وتساهم في إدانته ، حيث إن بوسع سلطة

(194) الأستاذ/ محمود صالح ، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1997 ، ص 727 .

التأديب أن تحصل على الأدلة بوسائلها المتعددة والتي تفوق قدرات الأفراد بكثير ، وبناءً عليه لا يكون سكوت المتهم في ذاته دليلاً ضده يمكن إدانته بناءً عليه⁽¹⁹⁵⁾ .

بل إن بعض الفقه ذهب في هذا الشأن إلى أنه إذا كان امتناع المتهم عن الإدلاء بأقواله أمام محقق معين مستنداً إلى أسباب معقولة، فإن الجزاء التي يصدر بناءً على هذا التحقيق يكون معيباً⁽¹⁹⁶⁾.

وعلى العكس من ذلك يرى بعض الفقه أن إدلاء المتهم بأقواله وإن كان من مقدمات التحقيق ، إلا أن ذلك في واقع الأمر ضماناً للمتهم ، قصد بها عدم مجازاته دون سماع دفاعه ، أما وقد رفض الإدلاء بتلك الأقوال ، فلا يسع جهة الإدارة إلا أن تجازيه في حالة ثبوت مسؤوليته ، التي وقف من دفعها موقفاً سلبياً ، والجزاء في هذه الحالة لا يكون معيباً لمجرد صدوره في ظل صمت المتهم الذي يكون بمكنته الطعن على قرار الجزاء ، إذا ما شابته مطاعن أخرى ، ليس من بينها الإخلال بحقه في الدفاع ، حيث إنه هو الذي تخلى عن الاستفادة من هذا الحق طواعية ، وحيث لا يجوز لشخص أن تحول إرادته المنفردة دون توقيع الجزاء عليه⁽¹⁹⁷⁾ .

ويرى بعض الفقه أن الصمت لا يعتبر حقاً ، ولا حتى رخصة ، والأمر لا يخرج عن كونه مجرد عدم توافر إمكانية لدى السلطات تستطيع عن طريقها أن تلزم المتهم على الكلام، ثم أن اعتصام المتهم في الصمت في حالات كثيرة يؤدي إلى خطورة موقفه، وضياح فرص الدفاع العديدة

⁽¹⁹⁵⁾ د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 309 .
⁽¹⁹⁶⁾ د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 95 ، وفي ذات المعنى راجع الأستاذ/ أحمد محمد أحمد الربيعي ، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 161 .
⁽¹⁹⁷⁾ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 223 وما بعدها .

المتاحة أمامه ، كما يؤدي إلى بقاء العديد من أدلة الاتهام دون نفي، وهو ما يتسبب في إضعاف موقف المتهم (198) .

إلا أن الاتجاه السائد والراجح في الفقه يرى عدم الإخلال بحق المتهم بالصمت، فطالما كان حق الصمت من حقوق الدفاع لا يجوز للمحكمة أن تستخلص من هذا الصمت قرينة ضده ، وإلا كان في ذلك إطاحة بقرينة البراءة وما تولد منها من حقوق الدفاع، فللمتهم الحرية الكاملة في عدم إبداء أقواله ، وله الامتناع متى شاء عن الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه ، كما أنه من المتفق عليه أنه لا يصح في جميع الحالات أن يؤول صمته على وجه يضر مصلحته ، وأن يستغل بأي كيفية ضده في الإثبات (199).

هذا وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المتهم قد فوت على نفسه فرصة الدفاع وعليه فإن رفض الإدلاء بالأقوال أمام الشؤون القانونية لا يمثل بذاته ذنباً إدارياً يستوجب المساءلة التأديبية (200).

كما قضت أيضاً بأن " رفض الطاعن عن الإدلاء بأقواله لا يمثل ذنباً إدارياً يستوجب مساءلته تأديبياً وإنما يكون قد فوت فرصة الدفاع عن نفسه ومن ثم تكون المخالفة غير قائمة في حقه (201). وبذلك يكون القضاء الإداري مستقراً على حق الموظف المتهم في الاعتصام بالسكوت أو الامتناع عن الحضور إلى التحقيق دون أن يعتبر ذلك مخالفة تأديبية بحقه طالما أنه لا يوجد نص في لائحة الجزاءات يقضي بذلك وبذلك فلا محل لإجبار المتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق

(198) د/ سعد الشنيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 118 .

(199) د/ محمد خميس ، الإخلال بحق المتهم في الدفاع ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 ، ص 109 .

(200) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (2847) لسنة 30 قضائية عليا ، جلسة 1985/11/16 .

(201) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (5678 ، 5706) لسنة 42 قضائية عليا ، جلسة

1997/5/10 .

مهدهداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة امتناعه أو سكوته ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في إحدى أحكامها (بأن امتناع المتهم عن الحضور إلى التحقيق أو سكوته عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنباً إدارياً مستوجباً للمسؤولية التأديبية أو العقاب التأديبي ، وكل ما في الأمر أن المتهم في هذه الحالة يكون قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في هذا التحقيق وعليه تقع تبعة ذلك ، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدهداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة امتناعه أو سكوته إذ أنه من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه متهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي) (202) .

المطلب الثالث

حياد المحقق الإداري

لما كان التحقيق الإداري بصفة عامة يعني الفحص والبحث الموضوعي المحايد والنزيه لكشف الحقيقة، إبداء اتهام معين موجه إلى موظف عام، فإن استظهار هذه الحقيقة لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إيزاء من يجرى التحقيق معهم، بما يضمن عدم التعسف ضدهم أو الجور على أحد الضمانات المخولة لهم أثناء التحقيق، وعليه يمكننا تقسيم هذا المطلب في فرعين أساسيين، ماهية الحيادية وأهميتها (فرع أول)، مظاهر الحيادية (فرع ثان)، وذلك على النحو التالي:

(202) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (3493) لسنة 43 قضائية عليا ، جلسة 1998/8/30م ، أشار

إليه د/ أحمد الموافي ، نظام مجالس التأديب " طبيعته و ضماناته " ، دار النهضة العربية ، طبعة 2010 ، ص 93 .

الفرع الأول

ماهية الحيادية وأهميتها

إذا كان كل من المشرع والقضاء قد سكتا عن تعريفها تعريفاً محدداً، واكتفا بإيراد الأسباب التي تنتقص منها أو تتعارض معها، فإنه يمكن القول بأن جوهر حيده المحقق - كقاعدة عامة - هو ألا تلحق به أي من الأسباب أو الشبهات التي تجعل لديه مصلحة خاصة في الميل بسير التحقيق الذي يجريه عن الحق، أو تلقى بظلال من الشك حول نزاهته وابتغاؤه وجه العدالة المطلقة. ويترتب على عدم توافر تلك الضمانة الأساسية في المحقق بطلان ذلك التحقيق وكذلك قرار مجلس التأديب المبني عليه⁽²⁰³⁾.

وإزاء ما لحياد المحقق التأديبي من أهمية في سير العملية التأديبية انطلاقاً من أن ذلك التحقيق يعكس كافة ملامسات الواقعة المنسوبة إلى المحال، مفنداً للأدلة القائمة ضده وشهادة الشهود وأوجه دفاعه وعليه يبنى مجلس التأديب قراره، ومن ثم يكون من مقتضيات حيده المحقق عدم تدخله للتأثير على مجريات التحقيق عن طريق صياغة الأسئلة على نحو معين يوحى للمحال بالأقوال التي يدلى بها ، وذلك عن طريق إدخال الإجابة التي ينشدها المحقق في صيغة السؤال الذي يوجهه إليه ، فلا يكون أمام المحال مفر من التسليم بما ورد فيه ولو لم تتجه إرادته الأصلية إلى الإدلاء بتلك الأقوال .

فضلاً عن عدم جواز التأثير على الإرادة الحرة للمحال إلى التحقيق والذي قد يتخذ صورة الإكراه المعنوي كالتهديد بوقفه عن العمل - حتى ولو توافرت شروطه القانونية - ، حيث يكون

⁽²⁰³⁾ د/ هيثم حليم غازي ، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، مرجع سابق ، ص 234 .

من شأنه إلقاء الرهبة والفرع في نفس المحال الأمر الذي ينعكس على إجاباته . كما قد يتخذ ذلك التأثير صورة الإغراء بالتدخل من أجل تخفيف العقاب عليه ، أو الاكتفاء بالعقاب التأديبي وعدم إحالة الموضوع للنيابة العامة إذا كان الفعل المنسوب إليه يشكل جريمة جنائية . ولا يعد من قبيل التأثير على إرادة المحال توجيه النصح إليه بأنه قد يكون من الأفضل عدم الإدلاء بأقوال كاذبة، بيد أن ذلك مشروط بألا يكون في صيغة الأمر أو الإلزام⁽²⁰⁴⁾.

وبوجه عام فإن على المحقق ألا يؤثر في إرادة المتهم، أو أن يتدخل في إجاباته على نحو قد يدفعه إلى الإدلاء بأقوال لم يكن ليبدلي بها لولا ذلك التأثير، فالقاعدة الأصلية في التحقيق - أياً كان نوعه - هي توجيه الأسئلة إلى المتهم مع ترك الحرية له في الإجابة على النحو الذي يراه محققاً لمصلحته، بحيث تكون إرادته الحرة قد اتجهت إلى الإدلاء بتلك الأقوال.

واشترط حيده المحقق تعد وبق من مقتضيات العدالة وقواعد الإنصاف والقانون الطبيعي الواجبة الاحترام في كافة التحقيقات بغض النظر عن السلطة القائمة بها، فهي ليست قصراً على التحقيقات التي تباشرها السلطة الرئاسية، بل يطبق مبدأ الحيده بوجه عام سواء قامت بها الجهة الإدارية أو غيرها⁽²⁰⁵⁾.

ويمكن القول إن الحيده في التحقيق يمكن النظر إليها من جانبين الأول: جانب موضوعي ، يتعلق بسلوك المحقق مع المتهم أثناء التحقيق معه فيما هو منسوب إليه، فهناك محاذير وقيود لا يجب على المحقق أن يتجاوزها عند مباشرته لتحقيقه.

(204) د/ هيثم حليم غازي ، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، المرجع السابق ، ص 235 وما بعدها .
(205) انظر في ذات المعنى د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 122 .

والثاني: جانب شكلي ، حيث يتم التثبت من هذا المبدأ في شخص المحقق نفسه، وكل من الجانبين على درجة كبيرة من الأهمية في تحديد نتيجة التحقيق ومشروعيته⁽²⁰⁶⁾.

ويعد التحقيق الإداري الذي تجريه جهة الإدارة أكثر احتياجاً لضمانة الحيطة لأسباب ترجع إلى ضمانات المحققين واستقلالهم، حيث لا يتمتع المحقق الإداري بنفس الضمانات التي يتمتع بها أعضاء النيابة ، حيث يكون المحقق الإداري تابعاً للرئيس الإداري الذي يتولى توقيع الجزاء ، كما أن هذا التحقيق يكون هو المعول عليه في تقدير الذنب الإداري والجزاء المناسب له ، ويكون التحقيق الإداري هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف عندما يكون التأديب رئيسياً⁽²⁰⁷⁾.

لذا ثار تساؤل عما إذا كان يعد إخلالاً بضمان الحيطة في مجال التأديب أن تتولى السلطة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء التحقيق مع الموظف المتهم فيما هو منسوب إليه بحيث يجمع في ذات الوقت بين سلطتي الاتهام والمحاكمة؟⁽²⁰⁸⁾ .

ذهب جانب من الفقه نرجحه إلى القول بأنه (لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء ، إذ في هذه الصورة يجمع بين يديه - وبغير شبهة - سلطتي الاتهام والإدانة ويقع الإخلال بمبدأ الحيطة، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب)⁽²⁰⁹⁾.

⁽²⁰⁶⁾ د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة ، مرجع سابق ، ص 524 .

⁽²⁰⁷⁾ المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفع التأديبية ، مرجع سابق ، ص 447 .

⁽²⁰⁸⁾ د/ رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام ، مرجع سابق ، ص 304 .

⁽²⁰⁹⁾ د/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، دار المعارف ، القاهرة، 1966 ، ص 527 .

ومن جانبنا نرى صحة الرأي السابق القائل بأنه لا يجوز للرئيس الإداري أن يتولى بنفسه الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء ؛ لأنه بذلك يجمع بين يديه وبغير شبهة سلطتي الاتهام والإدانة ويقع الإخلال بمبدأ الحيادة هو الرأي الأولى بالاتباع ؛ لأنه وإن كان لا يوجد مانع قانوني يحول دون ممارسة الرئيس الإداري المختص بإجراء التحقيق وتوقيع الجزاء، إلا أن القواعد الأصولية المستمدة من المبادئ العامة للقانون على عكس هذا الرأي، لذا فلا يحتاج إلى نص يقرره.

وفي حكم هام للمحكمة الإدارية العليا المصرية في شأن وجوب حياد المحقق بذات القدر المطلوب توافره في القاضي، وترتب بطلان التحقيق وما يترتب عليه من آثار في حالة عدم توافر تلك الحيادة، قضت بأن " استظهار وجه الحقيقة في أمر اتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لجانبهم أو كانت في مواجهتهم، إذ إن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة والنزاهة والموضوعية التي تقود مسار التحقيق في تجرد غايته الحق والحقيقة والصالح العام ، الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق والعدل والقانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق ، بأن يكون موجهاً في اتجاه استظهار الحقيقة أيأ كان موقعها لا ينبغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزماً تطبيق محايد وموضوعي للقانون " (210) .

لذا ترى الباحثة وبناء على ذلك، تحي المحقق، قياساً على الحالات الوجوبية التي يكون فيها القاضي غير صالح للحكم في الدعوي⁽²¹¹⁾، ويقصد بالتحفي، طلب عضو سلطة التحقيق إعفائه

(210) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (3285) لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/13 ، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون ، ص 970 وما بعدها .

(211) حيث نص قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم (13) لسنة 1990 في المادة (98) منه على أنه " يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يردده أحد من الخصوم في الأحوال الآتية:

من مباشرة التحقيق إذ ما أستشعر حرجاً من كون القرار سيكون فيه شبهة تمييز أو أنه سيؤدي إلى الإخلال بعدالته ومصدقيته.

كما نرى أنه في الحالات التي يكون فيها التنحي جوازيًا من الأفضل أن يتنحي المحقق حتى ينأى بنفسه عن مظنة الشك في حياديته وموضوعيته. وبناءً على ما سبق، ترى الباحثة أنه يجب على المحقق الإداري-وبقوة القانون - أن يتنحي في الحالات الآتية، والتي لا يثار بصدها أي مجال لأدنى شك:

- 1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الموظفين إلى الدرجة الرابعة.
- 2- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الموظفين المحقق معهم.
- 3- إذا كان وكيلاً لأحد الموظفين في أعماله الخاصة أو وصياً عليه أو قيماً أو مظنونة وراثته له.

-
- 1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.
 - 2- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.
 - 3- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم في أعماله الخاصة أو وصياً عليه أو قيماً أو مظنونة وراثته له، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصي أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها أو أحد الشركاء المتضامنين فيها، وكان لهذا العضو أو المدير أو الشريك مصلحة شخصية في الدعوى.
 - 4- إذا كان له أو لزوجته، أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب، أو لمن يكون هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قيماً عليه، مصلحة في الدعوى القائمة.
 - 5- إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى، أو كتب فيها، ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها.
 - 6- إذا كان بينه وبين أحد القضاة الذين يجلسون معه في دائرة واحدة، أو ممثل أحد الخصوم أو المدافع عنه صلة قرابة أو مصاهرة لغاية الدرجة الرابعة " .

كما نص في المادة (99) على أنه " يقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر، ولو تم باتفاق الخصوم"

كما ترى الباحثة جواز رد المحقق الإداري، قياساً على رد القاضي إذا قامت بشأنه إحدى حالات الرد الخاصة بالقضاة الواردة في قانون المرافعات القطري⁽²¹²⁾، وكذلك إذا استشعر الحرج من نظر التحقيق لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيه على السلطة التي أنطت به مباشرة التحقيق⁽²¹³⁾.

إلا أننا نرى أنه من الأهمية بمكان أن ينظم المشرع القطري هذه المسألة - الرد والتنحي- في قانون الموارد البشرية رقم (15) لسنة 2016 ، بنصوص واضحة منعاً لأي لبس أو غموض في تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون المرافعات.

-
- (212) حيث نص قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم (13) لسنة 1990 في المادة (100) منه على أنه " يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية:
- 1- إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظره
 - 2- إذا وجدت له أو لزوجته خصومة مع أحد الخصوم أو زوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي، ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه- .
 - 3- إذا كان لمطلقة التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته، ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.
 - 4 - إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده، أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته، أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعد رفعها.
 - 5 - إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.
- (213) حيث نص قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم (13) لسنة 1990 في المادة (102) منه على أنه: " يجوز للقاضي في غير أحوال الرد المذكورة، إذا استشعر الحرج من نظر الدعوى لأي سبب، أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة في غرفة المشورة أو رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي.

الفرع الثاني

مظاهر الحيادية

يتخذ مبدأ الحيادة مجموعة من المظاهر، يجب أن يلتزم بها المحقق الإداري أثناء مباشرة التحقيق، وتتمثل فيما يلي:

أولاً: يجب على المحقق الإداري أن يتحرر من وجهة نظر رؤسائه - بخصوص التحقيق الذي كلف بمباشرتة - سواء في إدارة الشؤون القانونية، أو غيرها، ولا يعول عليها في الرأي، وإنما يجب أن تتكون عقيدته مما يسفر عنه التحقيق.

ثانياً: يجب على المحقق أن يتتحي إذا قامت بشأنه إحدى حالات تتحي القضاة وجوبياً، ومع ذلك يفضل أن يتتحي كذلك إذا قامت بشأنه إحدى حالات تتحي القضاة جوازياً، أو إذا استشعر الحرج من نظر التحقيق لأي سبب، حتى ينأى بحياديته عن مظنة الشك والريبة.

ثالثاً: يجب أن يقوم بالتحقيق محقق تتوافر فيه عناصر الكفاءة العلمية والموضوعية المشهود بها وتبتعد عنه مظاهر التحامل والتحيز، وأن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله، أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته⁽²¹⁴⁾.

رابعاً: يجب على المحقق أن يتجنب الطرق الاحتيالية في سبيل الوصول إلى الحقيقة، فلا يجوز له أن يعتمد إلى خداع المتهم بالكذب عليه أو محاولة الإيقاع به، لما يترتب على ذلك من تضليل المتهم⁽²¹⁵⁾.

(214) انظر في هذا المعنى د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 388.

(215) د/ صلاح أحمد السيد جودة، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام، دراسة فقهية وقضائية، مرجع سابق، ص 25.

خامساً: لا يجوز أن يتعرض المحال للتحقيق لأي ضغط على إرادته أثناء التحقيق، سواء كان هذا الضغط مادياً أو معنوياً مما يكون له التأثير عليه وعلى نتيجة التحقيق، كأن يهدده المحقق بطلب وقفه عن العمل أو بإغرائه بالتدخل لتخفيف العقاب عنه أو حفظ التحقيق معه⁽²¹⁶⁾.

سادساً: يجب على المحقق أن يتجنب التدخل بأية صورة تؤثر على تلقائية المتهم في الإجابة على الأسئلة التي توجه إليه، ومن قبيل ذلك الأسئلة الإيحائية التي تحمل في طياتها الإجابة التي يسعى المحقق للحصول عليها حيث يفاجأ المتهم بذلك ولا يكون أمامه فرصة سوى التسليم بها، وقد يكون ذلك على عكس ما قد تقتضيه مصلحته في الدفاع هذه هي أهم العناصر التي يتكون منها عنصر الحياد.

⁽²¹⁶⁾ انظر في هذا المعنى د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية فقهية

مقارنه ، مرجع سابق ، ص 525 .

الخاتمة

أود الإشارة بداية أنني لست هنا بصدد تلخيص لما ورد في متن هذا البحث من موضوعات وأحكام تفصيلية، وأراء فقهية، إذ يمكن للقارئ الكريم الوقوف عليها عند قراءته لها بإذن الله تعالى، وإن جل ما قصدته، لفت الانتباه إلى جملة من النتائج، والتوصيات التي أمل أن يضعها المشرع عين الاعتبار.

أولاً: النتائج:

1- التحقيق الإداري إجراء جوهري، أوجبه المشرع بغية البحث والتقصي الموضوعي النزيه بشأن وقائع معينة، من خلال تمكين الموظف من الوقوف على أسباب المخالفة التأديبية المنسوبة إليه، وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه، وتوفير الضمانات القانونية لسلامة توقيع الجزاء إن ثبت ارتكابه لها أو تبرئته مما نسب إليه.

2- قرار الإحالة إلى التحقيق من الشكليات الجوهريّة، ويجب أن يكون القرار صادراً عن جهة مختصة حولها القانون سلطة الإحالة إلى التحقيق في الوقائع المنسوبة للموظف العام.

والإحالة إلى التحقيق عبارة عن إجراء تمهيدي سابق على مباشرة التحقيق الإداري مع الموظف المنسوب إليه المخالفة أو الجريمة التأديبية، بهدف الكشف عن الحقيقة، والتثبت من صحة إسناد الواقعة إليه أو تبرئته منها. بالإضافة إلى أن قرار الإحالة إلى التحقيق مجرد قراراً تمهيدياً، لا يتصف بالنهائية بعد، ومن ثم لا يعد قراراً إدارياً، ولا يمكن الطعن عليه استقلالاً عن القرار التأديبي.

3- النصوص القانونية الواردة في المادتين (79)، (80) من قانون الموارد البشرية المدنية رقم (15) لسنة 2016 بشأن الواجبات الوظيفية والأعمال المحظورة كأساس للمساءلة التأديبية، أوردها

المشرع على سبيل المثال لا الحصر، لذا يجوز لجهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية واسعة، تحديد صور أخرى للمخالفات التي تشكل أخطاء تأديبية .

4- أن الوقف الاحتياطي عن العمل لا يترتب بقوة القانون، حيث إنه ليس جزاء تأديبي وإنما تتخذه السلطة التأديبية المختصة إذا رأت مقتضى لذلك ينعكس على مصلحة التحقيق بالإيجاب، كإجراء يترتب عليه إقصاء الموظف عن أعمال وظيفته بشكل مؤقت . وهو إجراء تحفظي مؤقت، شرع لمواجهة حالات محددة على سبيل الحصر، وينتهي إما بعودة الموظف إلى عمله إذا ثبتت براءته، أو معاقبته، فهو لا ينهي العلاقة الوظيفية، بل يسقط ولايتها عنه مؤقتاً. ويعد قرار الوقف عن العمل قراراً إدارياً؛ لأنه يفصح عن نية جهة الإدارة، وإبرادتها الملزمة بما لها من سلطة، إلى إحداث أثر قانوني يتمثل في إبعاد الموظف عن عمله مع ما يترتب على هذا الإبعاد من آثار قانونية، ومن ثم يجوز للموظف الطعن عليه. ويشترط لصحة الوقف الاحتياطي في القانون القطري أن يكون الوقف بمناسبة ولمصلحة تحقيق إداري مع الموظف على أن يصدر من السلطة المختصة، وبما لا تزيد مدة الإيقاف على ثلاثين يوماً إلا بقرار من الهيئة التأديبية.

5- أن المنع من ترقية الموظف الموقوف عن العمل هو حظر مؤقت يدور مع الوقف وجوداً وعدمياً، بحيث إذا انتهى الوقف لحفظ التحقيق، فإن الموظف يسترد حقه في الترقية بأثر رجعي من التاريخ الذي حلت فيه وكأنه لم يوقف عن العمل.

6- لا يترتب على الوقف الاحتياطي عن العمل أن يتحلل الموظف من واجباته الوظيفية خارج نطاق الوظيفة، إذ يظل خاضعاً لها، ويمتنع عليه أن يؤدي عملاً للغير بمكافأة، أو بدون مكافأة أو مزاولة الأعمال التجارية بما يتعارض أو يتضارب في المصالح بين أنشطته الخاصة ومصالح الجهة الحكومية، باعتبار أن العلاقة الوظيفية ما زالت قائمة ولم تنفصم بعد.

7- تتولى الشؤون القانونية بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفيها، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة هذا الإجراء، ويجوز لغيرها من القانونيين بالجهة الحكومية، بمباشرة التحقيق إذا صدر لهم تكليف من الرئيس أو الوكيل بذلك. ويكفي موافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي المتضمن الإحالة للتحقيق دون طلب الرئيس المباشر للموظف.

8- للرئيس التنفيذي بعد الاطلاع على التحقيق، أن يأمر بحفظ التحقيق مؤقتاً، إما لعدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة، وهذا النوع من الحفظ لا يحوز حجية، وبالتالي فهو لا يمنع من إعادة فتح التحقيق في المخالفة من جديد طالما أن الواقعة لم تسقط بمضي المدة. وله أن يأمر بحفظ التحقيق حفظاً قطعياً، إما لعدم المخالفة أو لعدم الصحة أو لعدم الأهمية، أو الحفظ لسبق الفصل في الموضوع أو لامتناع مسؤولية الموظف لعاهة عقلية أو لفقد حرية الاختيار، أو لتقادم المخالفة التأديبية، أو لترك الموظف الخدمة أو لوفاة الموظف. والحفظ القطعي يتمتع بحجية دائمة تمنع من إثارة التحقيق مرة أخرى عن ذات المخالفة التأديبية.

9- أقر المشرع القطري مساءلة الموظف تأديبياً بعد تركه الخدمة في حالتين، وبشروط، الأولى إذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية ثم ترك الخدمة إذا كان قد بدأ التحقيق في تلك المخالفة قبل ترك الموظف الخدمة، والثانية إذا كانت المخالفة المرتكبة مخالفة مالية ترتب عليها ضياع حق مالي للدولة شريطة أن يتم التحقيق خلال خمس سنوات من وقت انتهاء الخدمة.

10- قرارات اللجنة التأديبية قرارات إدارية يجوز التظلم منها والطعن عليها بالإلغاء.

ثانياً: التوصيات:

1- نوصي السلطة المخولة قانوناً في اتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق ضرورة التأني ووزن الأمور بموضوعية وتجرد وحيادية، قبل إصدار قرار الإحالة، وعلى ألا تنحصر مهمتها في مجرد التصديق، بل يجب أن تعقب وتفحص ولو ظاهرياً من أن الواقعة يعترتها شبهة مخالفة للقوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها، وذلك استناداً إلى السلطة التقديرية المخولة إليها في هذا الشأن.

2- نوصي المشرع القطري أن يقنن الإجراءات المتبعة لإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق، على أن تكون الإحالة بناءً على مجرد اقتراح مبدئي إلى التحقيق من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف، المنسوب إليه المخالفة بعد التصديق عليها من مساعد وكيل الوزارة، كضمانة على أن الواقعة تشكل في الغالب مخالفة تأديبية، ثم الاعتماد بالموافقة من الرئيس (الوزير)، أو الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة) على حسب الحال، مع الاحتفاظ بسلطة الرئيس، والرئيس التنفيذي في إصدار قرار الإحالة في المخالفات التي يرون أنها تشكل قدر من الجسامة.

3- نوصي المشرع القطري أن يقنن الإجراءات والأحكام المنظمة لمسألة التظلم من قرار الوقف عن العمل الصادر من الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة)، مثلما فعل بالنسبة لذات القرار الصادر عن اللجنة التأديبية الوارد النص عليها في المادة (90) من قانون الموارد البشرية .

4- نوصي المشرع القطري أن يقيد الهيئة التأديبية سواء تمثلت في اللجنة التأديبية أو المجلس الدائم للتأديب، بمدة معينة للوقف كحد أقصى، حتى لا تتحول إلى جزء تأديبي مقنع تحت ستار التحقيق الإداري .

5- نوصي المشرع القطري بضرورة النص على إقرار البطلان كجزاء لعدم إخطار الموظف بصورة من قرار الإحالة للتحقيق أمام الهيئة التأديبية أو بتاريخ الجلسة المحددة لمساءلته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل، حيث يعد هذا الإجراء ضماناً أقرها المشرع لحماية للموظف

المحال للتحقيق أمام الهيئة التأديبية حتى يتمكن من تحضير أوجه دفاعه ودفعه المختلفة ولا يفاجأ بالتحقيق .

6- نوصي المشرع القطري بضرورة النص على الإخطار في حالة الإحالة للتحقيق من أمام الشؤون القانونية- قياساً على الحالة السابقة- وعلى أن يتضمن الإخطار صورة من قرار الإحالة للتحقيق أمامها، وبتاريخ الجلسة المحددة لمساءلته، وذلك قبل انعقادها بخمسة عشر يوماً على الأقل.

7- نوصي المشرع القطري بالعدول عن الاستثناء الوارد على قاعدة كتابة التحقيق (التحقيق الشفوي)، حيث يلاحظ بالنسبة للاستثناء أن تقدير العقوبة جاء سابقاً لقيام التحقيق والوقوف على الحقيقة، واستباق للأحداث وهي نتيجة غير منطقية على الإطلاق، إذ يجعل من لزومه عدم خروج الجزاء المزمع توقيعه عن دائرة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام وإلا وقع قرار الجزاء باطلاً.

المراجع

أولاً : المؤلفات العامة

- د/ أحمد بدر سلامة ، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .
- د/ أحمد محمد حسن السليطي ، التحقيق مع الموظف العام في دولة قطر، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998.
- الأستاذ/ أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار الكتب القانونية، القاهرة ، 2011 .
- د/ أحمد الموافي ، نظام مجالس التأديب " طبيعته وضماناته " ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010.
- د/ أماني زين بدر فراج ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2010م.
- المستشار/ جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض - الإدارية العليا، الطبعة الثانية ، المكتب الحديث ، الإسكندرية ، 2003 م .
- د/ حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني الوضعي والإسلامي، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2015 م .
- د/ رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 .
- د/ سامي الطوخي ، الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2014 .
- د/ سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2013.
- د/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987.

المستشار الدكتور/ سمير عبد الله سعد ، الجرائم الجنائية والتأديبية للموظف العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2014 .

د/ شريف أحمد الطباخ ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر ، الإسكندرية ، 2006 .

د/ السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، دار المعارف ، القاهرة ، 1966.

د/ شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، طبعة 2011.

د/ صلاح أحمد السيد جودة ، الضمانات الإجرائية لحماية الموظف العام ، دراسة فقهية وقضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010 .

د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، دار محمود للنشر والتوزيع ، القاهرة، 2008 .

د/ عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 .

د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الدار الجامعية ، بدون سنة نشر.

د/ علي محمد العربي وآخرون ، إدارة شؤون الموظفين في الدول الحديثة بدون دار نشر ، بدون بلد النشر، 1987 .

د/ عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1988م.

د/ عصمت عبد الله الشيخ ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2003 .

د/ عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة ، مكتبة النهضة العربية، القاهرة ، 1979م.

د/ فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، أصول التحقيق الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010م .

د/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، علم الكتب ، القاهرة، 1980،

د/ ماجد راغب الحلو ، الدعاوى الإدارية ، منشأة المعارف ، القاهرة، 2004م

د/ محمد أنس جعفر، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007م .

د/ محمد خميس ، الإخلال بحق المتهم في الدفاع ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006.

د/ مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، عام 2001 .

د/ ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1986،

اللواء د/ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007 .

اللواء د/ محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية ، دراسة مقارنة ، ط3، دار

الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007م .

لواء د/ محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2004م.

المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، الدفوع في نطاق القانون العام ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة،

2002.

المستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية ، الكتاب

الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017 .

د/ محمود أبو السعود حبيب ، قضاء التأديب ، دار الإيمان ، القاهرة ، 2004 .

د/ محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، جامعة القاهرة ، 2012م .

الأستاذ/ محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1997.

المستشار الدكتور/مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي (ضماناته ورقابته) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 1986 .

المستشار/مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية ، علم الكتب ، القاهرة ، 1974 .

د/ محمد إبراهيم السوقي ، حماية الموظف العام إدارياً ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006.

د/ هيثم حليم غازي ، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2015م.

د/ نعيم عطية ، موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، الدور الثالث ، القاهرة، 1971.

ثانياً : الرسائل

د/ سعد نواف العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، بدون دار نشر ، 2005م.

د/ عبد اللطيف بن شديد الحربي ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة، الدار الهندسية ، القاهرة ، 2006م.

د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، 1978 .

د/ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي ، بدون دار نشر ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1986 م.

د/ عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر، القاهرة ، 2018 .

المستشار الدكتور/ محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ،
جامعة القاهرة ، 1976.

د/ فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، دراسة مقارنة ، علم الكتب ، القاهرة ،
1980.

د/ مليكة الصروخ ، سلطات التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء ، دراسة مقارنة ، مطبعة الجبلاوي ،
جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1983 م .

ثالثاً : المقالات

د/ إيهاب حسني عوض ، ضوابط الترقية وموانعها في القانون القطري ، مجلة مركز الدراسات القانونية
والقضائية ، وزارة العدل بدولة قطر ، العدد الثاني، 2016 .

الأستاذ/ مصطفى البرادعي ، المحاماة والعدالة ، بحث منشور بمجلة المحاماة ، س 45 ، العدد 1.

رابعاً : التشريعات

قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس

الوزراء رقم (٣٢) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية .

قانون المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007.

قانون الخدمة المدنية في مصر لعام 2016 ، وقانون الموارد البشرية لدولة الإمارات العربية المتحدة، والقانون

العماني والكويتي والقطري ، بينما يستخدم المشرع السعودي مصطلح "كف اليد".

قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم (13) لسنة 1990.