



حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري

دراسة مقارنة (الإمارات، الأردن، مصر)

الدكتور/ محمد نجم إبراهيم عليات *

المخلص:

تناول هذا البحث حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري دراسة مقارنة في كلٍّ من الإمارات والأردن ومصر، حيث يُعد التحقيق الإداري والذي يتم قبل إيقاع العقوبة من أهم وأبرز الضمانات التأديبية للموظف العام في نطاق التأديب الإداري، وتمثل آثار التحقيق الإداري خطورة كبيرة على مصير الموظف، اقتضت اهتمام المشرع عند وضعه تشريعات الوظيفة العامة نظراً لطبيعة الإجراءات التأديبية وخطورتها، حيث تم إخضاع تلك الإجراءات لضوابط وأطر موضوعية وشكلية محددة تكفل عدم الانحراف في استخدامها عن الأهداف المرجوة منها، وحتى لا تتقلب تلك الإجراءات من أداة للوصول إلى الحقيقة إلى معول هدم لها أو مصدر إساءة للموظف العام.

يعتبر حق الدفاع من أهم الضمانات الموضوعية في التحقيق الإداري والتي وردت في التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، واعتبرها القضاء من المبادئ العامة للقانون والتي لا يمكن إنكارها حتى في حالة غياب النص عليها، وأن الغرض الرئيسي منها الوصول إلى محاكمة عادلة تضمن للموظف تقديم دفاعه، ومما تقدم فقد قمنا بتقسيم الدراسة إلى مبحثين، نتناول في أولهما مضمون حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري، وتطرقنا في ثانيهما إلى مقتضيات حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري، وقد خلصت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات نذكر منها إن القوانين والأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية في التشريعات محل المقارنة قامت بتنظيم إجراءات معينة يتبعها الموظف عند تقديم دفاعه أمام السلطة التأديبية وفي حالة مخالفتها يعتبر القرار المبني على مخالفة الإجراء القانوني باطلاً، ونرجو من المشرع إنشاء قانون ينظم إجراءات التحقيق والتناضي في المخالفات التأديبية وتسميته بقانون أصول المحاكمات الإدارية أو المرافعات الإدارية، وظيفته تنظيم الإجراءات المتعلقة بالمسائل التأديبية.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام - الوظيفة العامة - التحقيق الإداري - حق الدفاع للموظف - مبدأ مواجهة الموظف.

* أستاذ مساعد في القانون الإداري - الجامعة العربية المفتوحة - سلطنة عمان.



The Right of Defense As One of the Public Servant's Guarantees in the Administrative Investigation Comparative Study "UAE, Jordan, Egypt"

Dr. Mohammed Njim Ibrahim Elayat*

Abstract:

This research examined the right of the defense as one of the guarantees of administrative investigation by the public official in the light of the jurisprudence of the judiciary. An analytical study of the legislation of the United Arab Emirates, Jordan and Egypt is an administrative investigation, which takes place prior to the imposition of the penalty, one of the most important and prominent disciplinary guarantees for the public official in the area of administrative discipline. The effects of the administrative investigation on the fate of the staff member require the attention of the legislature when drafting legislation on the public service in view of the nature and gravity of the disciplinary proceedings. These procedures have been subject to specific objective and formal controls and frameworks to ensure that the use of the staff member is not diverted from the intended objectives and that the procedures do not shift from a tool to a means of obtaining the truth to a factor of destruction or a source of abuse for the public official.

The right of the defense is one of the most important substantive guarantees in the administrative investigation contained in the legislation governing public service. The judiciary considers it a general principle of the law, which cannot be denied even if it is not provided for. The main purpose of the law is to achieve a fair trial that guarantees the employee the right to present his defense. In the first, we deal with the content of the right of defense of the staff member referred to in the administrative investigation. In the second, we refer to the requirements of the right of defense of the staff member referred to in the administrative investigation. The study has drawn several conclusions and recommendations. We note that the laws and regulations governing the civil service in the legislation in question have regulated certain procedures the staff member follows when presenting his defense to the disciplinary authority. In the event of a violation, the decision based on the breach of the legal procedure is invalid. We recommend that the legislature establish a law regulating the procedure for the investigation and prosecution of disciplinary offenses.

Keywords: Public Servant - Public Service - Administrative Investigation - Right of Defense of Staff Member - Principle of Confrontation of Staff Member.

*Assistant Professor of Administrative Law, AOU, Sultanate of Oman.

المقدمة

تحقيقاً لعدالة المساءلة التأديبية وعدالة العقوبة الموقعة على إثرها وإظهاراً للحقيقة، أحاط المشرع والقضاء الإداري الموظف المحال للتحقيق بعدد من الضمانات الرئيسية التي ينبغي احترامها، ويتوجب على الإدارة مراعاتها، وفي حال إهمال تلك الضمانات أو عدم احترامها، فإن القرار التأديبي الذي يتمخض عن هذا التحقيق يكون مشوباً بالعييب ومعرضاً للإلغاء.

ويُعد حق الدفاع من الضمانات الأساسية والذي يدور حول مجموعة من الأنشطة التي يباشرها المتهم بمخالفة تأديبية، وذلك لدرء التهمة عن نفسه إما بتفنيد الأدلة لإثبات حقه أو نفي هذه التهمة للوصول إلى الحقيقة سواء كان الدفاع شفاهة أم كتابةً والتي يلجأ إليها الموظفون للحد من احتمالية تعسف الإدارة في استعمال الحق التأديبي في مواجهتهم، ويمكن هذا الحق الموظف من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع، إذ ليس من الإنصاف أن يؤخذ الموظف على حين غرة من الجهة المختصة بتأديبه، وإنما يتوجب تبليغه بالتهمة المنسوبة إليه، وقد كفلت التشريعات المقارنة محل الدراسة هذا الحق، والذي أصبح حقاً مقدساً لا يجوز المساس به، وارتقى إلى مصاف المبادئ القانونية العامة، وعلى الرغم من أن هذا الحق يُعد من المبادئ القانونية العامة التي توجد بغير نص، إلا أن التشريعات محل الدراسة أكدت صراحة على حق الدفاع بنصوص واضحة وصريحة.

ومن مقتضيات حق الدفاع ضرورة إشعار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات، وتمكينه من الاطلاع على ملفه ومنحة الفرصة الكافية لتحضير دفاعه، وينتفع من هذا الحق مبادئ عامة، ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني، حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته أيضاً بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه، وقد استقر العمل القضائي الإداري على ضرورة احترام حق الاطلاع واعتباره ضرورة يترتب على عدم احترامها إلغاء القرار الإداري.

مشكلة الدراسة:

إن المشكلة الرئيسية في هذه الدراسة تدور حول بيان الإطار القانوني الناظم لحق الدفاع للموظف العام المحال للتحقيق الإداري، وصولاً لتحديد مدى نجاح المشرع في التشريعات المقارنة محل الدراسة في تكريس وصياغة الإطار القانوني لهذا الحق باعتباره ضماناً مهمة للموظف العام، كما تحاول هذه الدراسة تبيان أثر تجاهل هذا المبدأ من قبل الإدارة على العقوبة المفروضة على الموظف، كما أن هذه الدراسة تحاول تحديد نطاق حق الدفاع ومقتضياته من خلال استعراض نصوص التشريعات، وأحكام القضاء لما للقضاء من دور كبير في السهر على التطبيق السليم للنصوص والمبادئ القانونية عند قيام الإدارة بالتحقيق مع الموظف حتى لا تتعسف باستخدام صلاحياتها في مواجهة الموظف، لتصل هذه الدراسة لتأصيل المبادئ والأحكام القانونية والقضائية المتعلقة بالموضوع .

أهداف الدراسة وأهميتها:

تهدف هذه الدراسة إلى معالجة موضوع حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري من مختلف جوانبه، وفي صورة دراسة مقارنة وتطبيقية وتحليلية، ومما دفعني للكتابة بهذا الموضوع المهم هو إلقاء الضوء على التنظيم القانوني لهذا الموضوع في كل من التشريع الإماراتي والأردني والمصري، مع الاستعانة بأحكام القضاء باعتباره الملاذ الآمن للأفراد في حماية حرياتهم وحقوقهم ومن كل ما يهددهم من اعتداءات وأخطار، وصولاً إلى واقع وظيفي أفضل يخدم كلاً من المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف العام.

بينما تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تسلط الضوء على ضمانات من أهم الضمانات التي يجب على جهة الإدارة العامة توفيرها للموظف العام المحال إلى التحقيق ألا وهي حق الدفاع، كما أنها تحاول تقييم النظام القانوني لحق الدفاع في التحقيق الإداري في كل من التشريع الإماراتي والأردني والمصري، والوقوف على جوانب القصور الذي تعاني منه تشريعاتنا المختلفة في هذا المجال، وإلقاء الضوء على دور القضاء في كل من التشريعات محل الدراسة في رقابة الجهات الإدارية من حيث

مدى التزامها بضوابط حق الدفاع كضمانة للموظف المحال إلى التحقيق الإداري حسب الأصول التي تتضمنها التشريعات ذات العلاقة، والمبادئ العامة التي استقر عليها القضاء.

منهج البحث:

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن حيث سيستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح، وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام القضائية والمراجع الفقهية ذات العلاقة بموضوع البحث، ويفرض علينا الفهم الصحيح والدقيق لموضوع الدراسة استخدام المنهج التحليلي؛ لغرض تحليل النصوص القانونية النازمة لحق الدفاع والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية في موضوع البحث، وبالنظر إلى أهمية الدراسة المقارنة، وبخاصة في المجال القانوني باعتبارها المرآة التي نرى أنفسنا من خلالها، والنافذة التي نرى من خلالها الآخرين، ونستفيد من تجاربهم، فقد اعتمدنا في هذه الدراسة كذلك على منهج المقارنة، وذلك بدراسة موضوع حق الدفاع في التحقيق الإداري في كل من الإمارات والأردن ومصر من حيث النصوص التشريعية وأحكام القضاء الإداري وآراء الفقه الإداري.

خطة الدراسة:

جاءت هذه الدراسة لتعالج موضوع "حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري دراسة مقارنة في كل من الإمارات والأردن ومصر" في مبحثين، وخاتمة ومجموعة من النتائج والتوصيات، كما يلي:

المبحث الأول: مضمون حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري.

المطلب الأول: مفهوم حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري.

المطلب الثاني: حرية حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري.

المبحث الثاني: مقتضيات حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري.

المطلب الأول: مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه.

المطلب الثاني: إطلاع الموظف على الملف التأديبي.

المبحث الأول

مضمون حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري

يعتبر حق الدفاع من الضمانات الأساسية الواجب توافرها في كافة المحاكمات التأديبية والتي يترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي حتى لو لم يرد نص عليه في التشريع باعتباره من المبادئ العامة، ومن الحقوق الطبيعية للإنسان التي تقوم عليها العدالة؛ لذلك فإن معظم الدول نصت عليه في دساتيرها وحرصت على الضمانات التي تكفل ممارستها^(١).

ويتربع حق الدفاع على عرش الضمانات المقررة للمتهم سواءً في إطار المحاكمات الجزائية أو التأديبية، فهو حق مقدس لا يمكن التنصل منه حتى في أقسى الظروف، فالمحاكم على اختلاف أنواعها سواء أكانت جنائية أم إدارية كثيرًا ما تبطل الأحكام والقرارات إذا لم يتم احترام حق الدفاع، فحرمان الإنسان من حقه في الدفاع عن نفسه يعد إخلالًا كبيرًا حتى في الدول الأشد قمعًا حيث لا تستطيع مصادرة هذا الحق، فحق الدفاع من أعظم الإنجازات التي حققتها العدالة وقدمتها للبشرية على مختلف الأزمنة والعصور، فمن المبادئ الأساسية والجوهرية التي تقوم عليها فكرة العدالة تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه، وعدم مصادرة هذا الحق، والذي يعد من الحقوق الطبيعية للإنسان.

فحق الدفاع في إطار التأديب الإداري هو ذلك الحق الذي تولدت عنه معظم ضمانات التأديب، فهناك الكثير من ضمانات التأديب التي تتطوي تحت معنى حق الدفاع وتشكل امتدادًا له حتى أصبحت تلك الضمانات في حالة من التكامل والترابط بحيث تعد كل منها ضرورة لا غنى عنها لباقي الضمانات^(٢)، وستحدث في مضمون

^(١) شطناوي، علي خطار (٢٠٠٣)، الوجيز في القانون الإداري، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ص ٥٧٧.

^(٢) عبد البر، عبد الفتاح (١٩٧٨)، الضمانات التأديبية، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص ٢٩٣.

حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري من خلال التعريف به (المطلب الأول) والحديث عن حرية الدفاع للموظف (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري

يتمثل حق الدفاع في مجال التأديب الوظيفي بتمكين الموظف المتهم من نفي ما هو منسوب إليه وتقديم دليل براءته^(٣)، ولقد تجنبت التشريعات محل الدراسة تعريف حق الدفاع، وإنما أشار كل منهما إلى مقتضيات هذه الضمانة على النحو الذي سنراه لاحقاً؛ لذا لم نجد مناصاً من اللجوء إلى الفقه الإداري والذي عرّف حق الدفاع بأنه: "تمكين المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام"^(٤)، كما عرّف بأنه: "منح الموظف المهلة الكافية حتى يتدبر أمره، ويتمكن من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع؛ ليتمكن من الدفاع عن نفسه شفاهه أو كتابة، وذلك لدحض ما هو منسوب إليه وتقديم دليل براءته"^(٥)، ويرى الباحث أنه يمكن تعريف حق الدفاع بأنه مجموعة من الأنشطة التي يبشرها المتهم بمخالفة تأديبية وذلك لدرء التهمة عن نفسه إما بتفنيد الأدلة لإثبات حقه أو نفي هذه التهمة للوصول إلى الحقيقة سواء كان الدفاع شفاهه أم كتابةً، ويعد حق الدفاع بهذا المعنى من الضمانات الأساسية التي يلجأ إليها الموظفون للحد من السلطات الرئاسية المطلقة، واحتمالية التعسف في استعمال الحق

(٣) كنعان، نواف (١٩٩٢)، تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، مؤتة، الأردن، ص ١٥١.

(٤) صالح، علي شفيق (٢٠٠١)، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص ١٠٢.

(٥) حسن، عبد الفتاح (١٩٦٤)، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٤١.

التأديبي في مواجهتهم^(٦)، وقد أصبح حق الدفاع مقدسًا، وارتقى إلى مصاف المبادئ القانونية العامة، وعلى الرغم من أن هذا الحق يُعد من المبادئ القانونية العامة التي توجد بغير نص، إلا أن التشريعات ذات العلاقة في كل من الإمارات ومصر والأردن أكدت صراحة على حق الدفاع.

ففي الإمارات كفل الدستور الإماراتي حق الدفاع بشكل عام حيث نصت المادة (٢٨) منه على أن: "العقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، وللمتهم حق في أن يوكل من يملك القدرة للدفاع عنه أثناء المحاكمة" وهذا يعني أن المشرع قد كفل للموظف الحق الكامل في الدفاع عن نفسه أو توكيل أي شخص آخر للقيام بذلك، كما أن المادة (٩٨) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته^(٧) نصت على أنه: "٢- عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إيداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله، وأن يتم إثبات كل أقواله وبيوقع عليها، وفي حال امتناعه يتم إثبات ذلك من قبل رئيس اللجنة، ٣- على رئيس اللجنة تمكين الموظف من الاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة"، كما كفل المشرع الأردني حق الدفاع في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠^(٨)، حيث تنص المادة (٤٦/ب) منه على أنه:

(٦) العجارمة، نوفان (٢٠٠٧)، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ص ٨٧.

(٧) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بقرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة (٢٠١٨) بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية صادر بتاريخ ٢٠١٨/١/١٤.

(٨) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وتعديلاته حتى تاريخ ٢٠٢٢/١٢/١، صادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور.

"ب- يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي ١- إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهه ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني"، كما تنص المادة (١٥١/أ) من ذات النظام على أنه: "وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه"، ونلاحظ أن المشرع الأردني قد ألزم الإدارة بالاستماع إلى أقوال الموظف المحال إلى التحقيق وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه بكل الوسائل التي منحها القانون، سواء شفاهه أو كتابة دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه، حتى يكون توقيع العقاب عن وضوح وبينة تامة، كما أجاز له تقديم دفوعه، واعتراضاته كتابةً أو شفاهه، ومناقشة الشهود، واستدعاء أي شخص للشهادة، وطلب ضم تقاريره السنوية أو أي وثائق أو تقارير أخرى تتعلق به وتقديم أية بينة ضرورية للدفاع عن نفسه.

وبتحليل المواد السابقة (١٤٦/ب/١) و (١٥١/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، فإننا نلاحظ أن المشرع الأردني كفل حق الدفاع للموظف المتهم في حالة التحقيق أو عند إحالته إلى المجلس التأديبي، وهذا قد يعني بمفهوم المخالفة، عدم كفالة هذا الحق أمام السلطات التأديبية الرئاسية، وقد انعكس ذلك على أحكام محكمة العدل العليا في هذا السياق؛ حيث أنها لم تستقر على موقف ثابت، فنجدها قد أنكرت على الموظف ممارسة حقه في الدفاع عندما يتعلق الأمر بالعقوبات الخفيفة في بعض الأحكام التي صدرت عنها، ومن قبيل ذلك حكمها الذي جاء فيه: "...لأن المشرع وجد أن عقوبات توقيع الإنذار والحسم من الراتب وتوقيف الزيادة السنوية هي عقوبات خفيفة، ترك أمر توقيعها للوزير ولوكيل الوزارة بناءً على تقرير خطي يقدمه رئيس الموظف المباشر دون الحاجة إلى توجيه سؤال للموظف

المشكو منه...^(٩)، إلا أن ذات المحكمة قد خرجت عن هذا الاجتهاد في بعض أحكامها؛ حيث أوجبت سؤال الموظف عما أسند إليه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، حتى في العقوبات الخفيفة كالتنبيه، وعدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حرياً بالإلغاء^(١٠)، ففي حكم لها قضت المحكمة بأن: (القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية، إلا أنه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، بمراعاة الضمانات الأساسية، بحيث تكفل للموظف حق الدفاع عن نفسه، وذلك بأن تتوفر له مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكفالاته، و ضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من مخالفات مسلكية وتمكينه من الدفاع عن نفسه)^(١١).

وهنا يوصي الباحث المشرع الأردني بضرورة تعديل النصوص القانونية السابقة بحيث تصبح قاطعة الدلالة على عدم جواز إيقاع أي عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويتفق الباحث مع ما ذهبت إليه المحكمة في أحكامها الحديثة من لزوم إتاحة حق الدفاع للموظف عن المخالفة المنسوبة إليه ومواجهته بها، ومنحه هذا الحق حتى وإن تعلق الأمر بالمخالفات التأديبية البسيطة.

ولم يتطرق المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ إلى حق الموظف المحال إلى التحقيق في حضور جلسات التحقيق بشكل صريح، إلا أنه يمكن الاستدلال على هذا الحق من خلال المقومات الأخرى لحق الدفاع الذي استلزم المشرع

(٩) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١١٣/١٩٧٢)، مجلة نقابة المحامين، العدد (٦٥) لسنة ١٩٧٣، ص ٧١٠، وحكمها بالقضية رقم (٣٢٩/١٩٩٨)، الصادر بتاريخ ١٤/١/١٩٩٩.

(١٠) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٢/١٩٩٨)، الصادر بتاريخ ٣/٥/١٩٩٨، منشورات مركز عدالة.

(١١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (٣٣٢/١٩٩٧)، الصادر بتاريخ ٦/١٢/١٩٩٧، المجلة القضائية، السنة الأولى، العدد السادس، الأردن، عمان، ص ٣٥٥.

مراعاتها عند إجراء التحقيق مع الموظف^(١٢)، والتي لا تتحقق إلا بحضوره جلسات التحقيق، كما أن هذا الحق يعتبر من المبادئ المجمع عليها والتي يجب مراعاتها قبل إيقاع الجزاء التأديبي حتى في حال عدم وجود نص يقرر ذلك تطبيقاً للمبادئ القانونية العامة^(١٣)، فقد قضت محكمة العدل العليا بأن "سماع شهادات الشهود بغياب الخصوم دون إتاحة الفرصة للمستدعي في مناقشتهم يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات"^(١٤).

أما في مصر فقد تضمنت قوانين العاملين المدنيين في الدولة النص على حق الموظف في الدفاع عن نفسه، ولم تشذ عن الأخذ بهذا المبدأ على تعددها وتعاقبها، وقد نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ في المادة (٥٩) منه على أنه: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، ويلاحظ الباحث مما سبق أن المشرع في كل من الإمارات والأردن ومصر قد كفل حق الدفاع للموظف في حالة التحقيق معه بنصوص صريحة، وذلك تحقيقاً للعدالة والمساواة وتوفيراً لمزيد من الضمانات للموظف، وأشارت النصوص السابقة إلى بعض مقومات حق الدفاع الواجب مراعاتها بشكل صريح، في حين أن البعض الآخر منها يمكن أن يستدل عليها منه بشكل ضمني، وعلى العموم تتمثل مقومات الدفاع في تمكين الموظف المنسوب إليه المخالفة الوظيفية من حضور جلسات التحقيق، وحقه في الاستعانة بمحام، والسماح له بالاطلاع على المستندات

(١٢) تتمثل مقومات حق الدفاع وفق ما أشارت إليها المادة (١٤٦/ ب / ١) من نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ في: ١- إطلاع الموظف على أوراق المخالفة أو الشكوى ذات الصلة بالتحقيق الذي يتم معه بشأنها. ٢- حق الموظف في مناقشة شهود الإثبات. ٣- حق الموظف في تقديم بيناته الخطية واستدعاء شهود النفي.

(١٣) عصفور محمد (١٩٦٣)، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ص ٥٨.

(١٤) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٨٤/١٦٦)، مجلة نقابة المحامين، العددان (١١-١٢) لسنة ١٩٨٥، ص ١٧٣٥.

والوثائق المتعلقة بالمخالفة والشكوى التي يجري التحقيق معه بشأنها، والاستعانة بالشهود لتدعيم أقواله أيضاً، وأن يتاح له المجال في إبداء دفعه واعتراضاته كتابةً أو شفاهه، ومن جانبه قام القضاء بدور خلاق في كفالة حق الدفاع، فأكد على مبدأ حرية الدفاع ومنح الموظف وقتاً مناسباً لتحضير دفاعه، واستقر على أن حقوق الدفاع تتمثل في إخطار صاحب الشأن باتخاذ إجراء ضده، وهذا الإخطار بقصد تمكينه من دفاعه على وجه مُجدٍ، ويجب أن يتم في مدة معقولة قبل تقرير الجزاء، كما لصاحب الشأن أن يستعين بمحامٍ، مع ضرورة الاطلاع على ملفه الشخصي، على أن يتم هذا الاطلاع على وجه كامل ليتمكن من إعداد دفاعه^(١٥)، ففي القضاء الإماراتي قضت المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (٩٦) الصادر بتاريخ ٢٧/٤/٢٠٠٨ بأن: ".... وكان المستفاد من استقراء نص المادة (٦٨) من لائحة شئون الموظفين بالمؤسسة الطاعنة، أن المشرع حظر توقيع عقوبة على الموظف، إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه، تسمع فيه أقواله ويحقق دفاعه، وأوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً..."^(١٦)، كما قضت في الطعن رقم (٤١٥) والصادر بتاريخ ٥/١٢/٢٠١٢ بأنه: "٢- من المقرر في فقه القانون الإداري أنه يشترط لسلامة التحقيق مع الموظف إحاطته علماً بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه وما يستتبع ذلك من سؤاله بما هو مأخوذ عليه ومناقشته فيه وهو أمر تقتضيه العدالة وتمليه قواعد المصلحة العامة حتى يصدر الجزاء مستنداً على السبب المبرر له دون ثمة تعسف أو انحراف....."^(١٧).

(١٥) سننطرق إلى مقتضيات حق الدفاع بالتفصيل في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

(١٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم (٩٦) الصادر بتاريخ ٢٧/٤/٢٠٠٨، والمنشور على موقع وزارة العدل (البوابة القانونية).

(١٧) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم (٤١٥) والصادر بتاريخ ٥/١٢/٢٠١٢، منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

كما قضت بأنه: "لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه عيَّب قرار فصل المطعون ضدها في ركن الشكل، وأفصح عن هذا العيب بالقول: "... أن توقيع الجزاء الإداري لا يكون إلا بناء على تحقيق صحيح تتوافر فيه أركان الضمانات والأسس الجوهرية لمواجهة الموظف بالأفعال والأخطاء التي ارتكبها وله الحق في الدفاع عن نفسه على نحو كامل وشامل أما إذا صدر قرار إنهاء الخدمة بسبب تأديبي بدون تحقيق أو بتحقيق لم تتوافر فيه الأسس الصحيحة والأركان اللازمة وقع باطلاً مستوجباً للإلغاء"^(١٨).

كما قضت بأنه: "لما كان من المقرر من أن الأصل أن سلطة التأديب غير مقيدة بالوصف الذي تسبغه التحقيقات على الوقائع المسندة إلى الموظف لأن هذا الوصف ليس نهائياً وليس من شأنه أن يمنع سلطة التأديب من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها إلى الوصف الذي ترى هي أنه الوصف القانوني السليم، ذلك بشرط أن تكون الوقائع المبينة بالتحقيقات هي بذاتها التي اتخذت أساساً للوصف الجديد وأن تعديل وصف المخالفة في هذا الصدد لا يعد إخلالاً بحق الدفاع طالما لم تستند علي وقائع أخرى أو تضيف عناصر جديدة لم تكن مطروحة بالتحقيقات. لما كان ذلك وكانت التحقيقات مع المطعون ضده قد أتاحت له حق الدفاع فيما هو منسوب إليه من مخالفة القوانين والإجراءات المتبعة بعمل برامج راب خارج المركز الطاعن وقد أقر الطعون ضده بخطأه في ذلك بالتحقيقات"^(١٩).

وقد أكد القضاء الأردني كذلك على أن حق الموظف في الدفاع عن نفسه حق مقدس لا يجوز المساس فيه، فقضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بالقول: "ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في

^(١٨) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم (٥٤٦) والصادر بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٣، منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

^(١٩) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم (٤٧٤) والصادر بتاريخ ١٦/١٠/٢٠١٦، منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليه حكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحييدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقاً للعدالة، ولما كان قرار مجلس النقابة لم يراعِ هذه الأصول والإجراءات عند إصدار قراره دون استكمال الإجراءات الجوهرية في الشكوى، وهي دعوة المشتكي ومناقشته في شكواه وإعطاء المستدعي حقه في الدفاع عن نفسه على ضوء شهادة المشتكي، فيكون والحالة هذه افتقداً عنصراً أساسياً في استقصاء الحقيقة وكفالة حق الدفاع، وبما أن الإجراءات التي قامت بها الجهة المستدعي ضدها لم تكن وفق الإجراءات الصحيحة من حيث إن الوكالة المقدمة بها الشكوى غير مصدقة حسب الأصول، وأنه لم يتم سماع أقوال المشتكي ولم يحضر هو أو وكيله أي جلسة أمام المجلس التأديبي أو مجلس النقابة، هذا بالإضافة إلى أنه لم تتم إجراءات وحق الدفاع حسب الأصول، وبما أن الجهة المستدعي ضدها أصدرت قرارها الطعين مشوباً بعيب الشكل والإجراءات المشار إليها، وبما أنه لا يجوز إيقاع أي عقوبة تأديبية بحق المستدعي إلا عن شكوى مقدمة حسب الأصول، وسماع أقوال المشتكي، وإتاحة الفرصة للمستدعي للدفاع عن نفسه ومناقشة المشتكي، وبما أنه لم يرد في الملف ما يدل على مراعاة هذه الأمور الجوهرية قبل إصدار القرار الطعين، فإن ما يبني على ذلك أن الإجراءات التي قام بها المستدعي ضده لم تتم وفق أحكام القانون والأصول^(٢٠).

وقضت كذلك بأنه: "إذا لم يتم إطلاع المستدعي على الأوراق المتعلقة بالمخالفة المنسوبة له والسماح له بتقديم دعوته واعتراضاته بشأنها، كما أنه لم يتم تحليف أي من الشاهدين (الموظفين اللذين قامت لجنة التحقيق بسماع أقوالهما) القسم القانوني قبل سماع هذه الأقوال، كما أن الأوراق التي تضمنت أقوال المستدعي والشاهدين المذكورين جاءت خلواً من توقيع أعضاء لجنة التحقيق؛ مما يجعل إجراءات هذه

(٢٠) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (٢٠١٤/٩٩)، تاريخ ٢٠١٤/٦/٩، منشورات مركز عدالة.

اللجنة مشوبة بعيب مخالفة المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية، وحيث إن القرار الطعين استند إلى تقرير هذه اللجنة الباطل فيغدو هذا القرار باطلاً أيضاً لأن ما بني على باطل فهو باطل^(٢١)، أما في مصر فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "حق الدفاع مكفول، ولا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، يتعين كقاعدة في التحقيقات، خاصة توفير الضمانات التي تكفل للعامل الإحاطة بالالتهام الموجه إليه، وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود، ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الاتباع في آرائه، وخرج على طبيعته الموضوعية المحايدة والنزيهة، ما دام فيه أي من تلك العيوب التي تشوبه وتشكل مساساً بحق الدفاع"^(٢٢).

ونلاحظ إن القضاء رتب على الإخلال بحق الدفاع بطلان التحقيق والجزاء التأديبي المترتب عليه، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالقول "إن القاعدة العامة في الإجراءات التأديبية هي تحررها من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة بإتباع إجراء معين، إلا إنه ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمرعاة الضمانات الأساسية بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقاً للعدالة، وعليه يتعين قبل توقيع العقوبة على المستدعي استدعائه ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه ومناقشة ما أخذ عليه من مخالفات، وإتاحة الفرصة له بدفع التهمة أو تبريرها، وبما أن المستدعي ضده أوقع هذه العقوبة دون أن يراعي هذه الضمانة الأساسية فيكون قراره المطعون به حقيقاً بالإلغاء، مع أن المستدعي ضده يملك إيقاع العقوبة التي فرضها على المستدعي"^(٢٣)، ولا تستهدف ضمانة الدفاع تحقيق مصلحة خاصة بالمتهم فحسب، بل يتعدى ذلك إلى تحقيق

(٢١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (٢٠١٤/٩)، تاريخ ٢٧/٢/٢٠١٤، منشورات مركز عدالة.

(٢٢) العجاردة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٢٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٨٥/٧٥) تاريخ ٧/٨/١٩٨٦، منشورات مركز عدالة القانوني.

المصلحة للمجتمع ككل بإظهار الحقائق وكفالة العدالة منها باعتباره من حقوق الإنسان الطبيعية والنابعة من روح القانون والعدالة كفلته الدساتير والشرائع المختلفة، والإخلال بهذا الحق أو الانتقاص منه يجعل التحقيق مشوبًا بالقصور، ويترتب تبعًا لذلك بطلان الجزاء الموقع من قبل السلطة التأديبية^(٢٤).

وتبرز أهمية كفالة حق الدفاع في الإجراءات التأديبية السابقة على المحاكمة، كون تلك الإجراءات يغلب عليها الطابع الإداري وهيمنة الإدارة على تلك الإجراءات وهو ما يفتح الباب واسعًا لاحتمالات التعسف وإساءة استعمال السلطة، وعلى هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كفالة حقوق الدفاع في تلك الإجراءات على اعتبار أن تلك الإجراءات مهمة في تقرير مسار الدعوى التأديبية وترك الموظف دون غطاء دفاعي في تلك المرحلة بحجة تمكينه من الدفاع في المراحل النهائية، قد يتسبب بالإضرار بالموظف على اعتبار أن مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة، واستمرار الإجراءات التأديبية وما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي^(٢٥)، ويتتبع الأحكام القضائية في الدول المقارنة يلاحظ الباحث استقرار القضاء في أحكامه على أن حق الدفاع عن النفس حق مقدس، ويُعد من الضمانات الأساسية الواجب توافرها في كافة المحاكمات التأديبية، وإن إغفال مثل هذه الضمانة من قبل السلطة التأديبية جزاؤه بطلان القرار، فهو أبسط ضمانات لأي متهم، حيث يجب تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه لرد الظلم أو القهر الواقع عليه، إذا كان لذلك وجه، فليس هناك في الواقع ظلم أو قهر أقسى من أن تكتم الأفواه وتغل الأيدي ويمنع أصحاب الحق من تنفيذ أو دحض ما قد ينسب إليهم من وقائع أو تهم.

وهنا يوصي الباحث بضرورة قيام المشرع في كل من الإمارات والأردن بوضع قانون أو نظام للإجراءات الإدارية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري بوجه عام،

(٢٤) الشتيوي، سعد (٢٠٠٧)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٩١.

(٢٥) الشتيوي، سعد، مرجع سابق، ص ٩٤.

وبحق الدفاع بوجه خاص، وعدم الاكتفاء بنظام الخدمة المدنية أو بقانون الموارد البشرية الاتحادي في كل من التشريعين، وذلك لعدم وجود قانون للإجراءات الإدارية في كلاً من التشريعين على غرار قوانين الإجراءات المدنية والجزائية، بحيث يكون لدينا تنظيم تشريعي متناسق ومتكامل وقادر على ضبط عملية إجراءات التحقيق الإداري وحق الدفاع؛ مما يساهم في ترسيخ القواعد الإجرائية في المجال التأديبي، لذلك نرجو من المشرع في كل من الإمارات والأردن تنظيم إجراءات التحقيق الإداري وحق الدفاع وضماناته وتسميته بقانون أو نظام أصول المحاكمات الإدارية أو المرافعات الإدارية على غرار ما هو معمول به في التشريع المصري، وأخيراً لا بد من الإشارة إلا أنه يجب على الموظف عند ممارسة حق الدفاع عن نفسه عدم تجاوز الحدود المرسومة لهذا الحق ومقتضياته، التي توجب عليه احترام هيئات التحقيق ورؤسائه، وعدم التطاول عليهم في سبيل الدفاع عن نفسه، وفي حال الإخلال بذلك يكون الموظف قد ارتكب مخالفة وظيفية تستوجب العقاب التأديبي^(٢٦).

المطلب الثاني

حرية الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري

حتى يحقق الدفاع أغراضه لا بد أن يتمتع الموظف بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه في مواجهة التهم المنسوبة إليه، فحرية الدفاع تعني الأسلوب الذي يتخذه المتهم في الدفاع عن نفسه، فلا معنى لحق الدفاع ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله، فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائماً، إن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم^(٢٧)، وعلى هذا النحو لا يمكن أن يكون الدفاع فعالاً دون أن تتاح الفرصة للموظف المتهم للإدلاء

(٢٦) بركات عمر (١٩٧٩)، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ص ٢٩٤.

(٢٧) الشنوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١١٦.

بأقواله بكل حرية، فله الحق في اختيار أسلوب دفاعه على الوجه الذي يراه لازماً لتحقيق هذه الغاية بما يراه مناسباً لدفع التهمة عن نفسه^(٢٨).

ومن مظاهر حرية الدفاع بهذا المعنى عدم جواز تحليف الموظف اليمين عند الاستماع إلى أقواله؛ لأن ذلك قد يشكل مظهرًا من مظاهر التأثير الأدبي في إرادة المتهم، ووضعه في موقف حرج، وفي ضوء ذلك فإنه لا يجوز تحليف المتهم اليمين سواءً تعلق الأمر بالمحاكمة الجزائية أو التأديبية، بالرغم من أن غالبية التشريعات لا تتضمن نصوصًا صريحة في هذا الأمر، ويقوم هذا المبدأ على أساس أن تحليف المتهم اليمين قد يعيق حرية المتهم في إعداد دفاعه وإبداء أقواله بحرية، وهو ما يتسبب في وقوع ضغط نفسي عليه بين أن يقول الحقيقة فيتعرض للجزاء أو أن يقوم بالكذب فيخالف مبادئه وضميره^(٢٩)، كما أن للموظف المتهم كامل الحق في الاحتفاظ بالأسرار الكامنة في عقله الباطن، وله ألا يدلي بها لأي شخص، وبالتالي لا يجوز استخدام أي وسيلة لقص الحقيقة من المتهم رغم إرادته، سواء أكانت هذه الوسيلة مادية أم معنوية، أضف إلى ذلك أن الأصل هو البراءة سواءً في المحاكمات الجزائية أو في التأديب الإداري، ومن يدعي ذلك هو المكلف بإثبات ما يدعيه^(٣٠).

ومن مظاهر حرية الدفاع حق الموظف المتهم بالصمت، فله 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 بمصلحته أو أن يستغل بأي كيفية ضده في الإثبات^(٣١)، وعليه فإن سلطة الاتهام هي

(٢٨) كنعان، نواف (٢٠٠٩)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة، ص ٢٠٤.

(٢٩) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٣٠) الحسيني سامي (١٩٧٨)، ضمانات الدفاع، مجلة الحقوق والشريعة، صادرة عن جامعة الكويت، السنة الثانية، العدد الأول، ص ٢٣٦.

(٣١) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١١٩.

المكلفة بإثبات الاتهام دون مساعدة من المتهم، فالمتهم بريء حتى تثبت إدانته، ولا يجوز اعتبار صمته إقرارًا بالتهمة^(٣٢).

ومن المنفق عليه أن الموظف الذي يمتنع عن الإدلاء بأقواله في التحقيق الذي يجرى معه يكون بفعله هذا قد فوت على نفسه حق الدفاع، إلا أنه لا يعد دليلاً على ارتكابه للمخالفة الوظيفية المنسوبة إليه^(٣٣)، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بالقول: "أن امتناع المتهم عن الإدلاء بأقواله في التحقيقات لا يكفي لصحة الاتهام، وإن ذلك لا يترتب عليه سوى تقويته على نفسه حق الدفاع، ولا يعد قرينة على ارتكاب المخالفات، إذ كان يتعين على جهة التحقيق الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إليه من خلال سماع أقوال العاملين الآخرين بالمكتب، والاطلاع على السجلات وكافة الأوراق الأخرى"^(٣٤)، وعلى الرغم من ذلك فإن البعض يرى عدم تمتع المتهم في إطار التأديب الوظيفي بالصمت لأسباب عديدة منها أن المتهم الذي يؤثر الصمت على الكلام يتسبب بذلك في خلق نوع من الإحساس بعدم وجود ما يستطیع تقديمه من أدلة تنفي ما يحيط من أدلة الاتهام^(٣٥)، ونحن مع كل الاحترام لا نتفق مع هذا الرأي، ونعتقد بأن سكوت المتهم عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه هو حق له ولا يجوز استخلاص قرينة ضده، والمتهم في هذه الحالة قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه.

(٣٢) الصاوي، علاء محمد (٢٠٠١)، حق المتهم في محاكمة عادلة القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٥٠.

(٣٣) أبو العينين، محمد (١٩٩١)، الضمانات والإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والهيئات العامة والقطاع العام، القاهرة، دار الكتب القانونية، ص ٨٧ وما بعدها.

(٣٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٤٦) س (٩) ق، بجلسة (٢٩) يونيو، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ١٩، قاعدة رقم ١٥٨، ص ٤٦٣، مشار إليه في علي، محمد إبراهيم الدسوقي (٢٠٠٦)، حماية الموظف العام إدارياً، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٣١١.

(٣٥) المرصفاوي حسن (١٩٦٣)، الاتجاهات المستحدثة لضمانات الحرية الفردية في التحقيق الابتدائي، مجلة مصر المعاصرة، يوليو، مصر، ص ٤٨.

وتأكيداً لذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد قضت بأن : "...سكوت المتهم عن إبداء دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه في التحقيق لا يشكل بذاته مخالفة إدارية أو ذنباً مستوجباً للمسؤولية التأديبية، وكل ما في الأمر إن المتهم في هذه الحالة قد فوت على نفسه فرصة إبداء أوجه دفاعه في المخالفة المنسوبة إليه، وعليه تقع تبعة ذلك، ولكن لا محل لإجباره كمتهم على الإدلاء بأقواله في التحقيق مهدداً بالجزاء التأديبي الذي سيوقع عليه في حالة سكوته فهو وشأنه في تخير موقعه الدفاعي إزاء الاتهام المسند إليه، إذ إن من المقرر وفق الأصول العامة للتحقيق أنه لا يسوغ إكراه المتهم على الإدلاء بأقواله بأي وسيلة من وسائل الإكراه المادي أو المعنوي"^(٣٦)، وقضت كذلك بأنه : "...أن امتناع الموظف المتهم عن الإدلاء بأقواله ودفاعه فإنه يكون قد فوت على نفسه هذا الحق، ولا يلومن إلا نفسه، وبهذا يمكن مساءلته تأديبياً دون حاجة إلى هذا الدفاع الذي لا يمكن إجباره على إبدائه...."^(٣٧).

وفيما يتعلق بحق الموظف في الاستعانة بمحامٍ للحضور معه في التحقيق لمساعدته في ممارسة حق الدفاع والذي يُعد مظهرًا مهمًا من مظاهر حرية الدفاع، فإننا نلاحظ أنه لم يتطرق كل من المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية رقم (١١) لسنة (٢٠٠٨) ولائحته التنفيذية، والمشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠^(٣٨)، ولا المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ وقانون النيابة الإدارية رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ لهذه المسألة.

(٣٦) ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٩)، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، ص٨٤٥.

(٣٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٧٢٥)، (جلسة ١١/٢٤/١٩٩٤)، مشار إليه في كنعان نواف (٢٠٠٨)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط١، عمان، دار إثراء للنشر والتوزيع، ص٢٠٨.

(٣٨) إلا أن المادة (١٥١/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ نصت على حق الموظف المحال إلى المجلس التأديبي في توكيل محامٍ لتمثله في الدعوى بقولها: "...وللموظف المحال إلى

ويرى الباحث أن استعانة الموظف بمحامٍ عند مثوله أمام هيئات التحقيق الإداري حتى في حال عدم وجود نص على ذلك يعتبر من الحقوق المقدسة، والتي لا يستقيم حق الدفاع إلا بوجوده، ونتمنى على المشرع في تشريعات الدول المقارنة - السابق الإشارة إليها- أن ينص صراحة على حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ عند التحقيق معه، أسوة بحق الموظف بالاستعانة بمحامٍ في التشريع الأردني في حالة كان التحقيق أمام المجلس التأديبي والواردة في المادة (١٥١/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني والتي جاء فيها : " للموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمات التأديبية مع محاميه"، إلا أن الفقه والقضاء قد استقر على أن حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ في مرحلة التحقيق ما هو إلا امتداد لحقه في الدفاع عن نفسه، خاصة عندما يكون التحقيق هو المستوى الوحيد لممارسة حق الدفاع، وذلك عندما توقع السلطة التأديبية الجزاء بناءً على هذا التحقيق.

ويرى الفقه أنه لا يوجد ما يبرر حرمان الموظف من ممارسة هذا الحق، ويتوجب على جهة التحقيق - في حال سكوت القواعد القانونية النازمة للتأديب عن حق الموظف بالاستعانة بمحامٍ لمساعدته في ممارسة حق الدفاع - إعمال القواعد العامة التي تنظم المحاكمات بشكل عام، والتي تؤكد على حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ أثناء التحقيق معه على اعتبار أن حق الموظف في الدفاع عن نفسه سواءً بالأصالة أو بالوكالة - بواسطة محامٍ - حق كفلته غالبية دساتير العالم، وأوصت باحترامه المؤتمرات المهتمة بحقوق الإنسان بوجه عام وحقوق المتهم بشكل خاص، كما أن الاستعانة بمحامٍ يمثل ضرورة لا غنى عنها لممارسة حق الدفاع خاصةً في الحالات التي لا يمكن فيها للموظف ممارسة حق الدفاع عن نفسه لأسباب قد ترجع لتكوينه الشخصي، أو تأهيله العلمي، أو بسبب الخوف الذي قد يرافقه عند مثوله للتحقيق،

المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمة التأديبية مع محاميه".

الأمر الذي يتطلب استعانته بمحامٍ للدفاع عنه بما يضمن سلامة إجراءات التحقيق، وعدم استعمال الوسائل غير الجائزة معه وطمأنته ومنحه مزيداً من الهدوء والاتزان عند طرح الأسئلة عليه والإجابة عنها^(٣٩).

ويرى الباحث أهمية حضور المحامي مع موكله في التحقيق، ففضلاً عما يحققه من طمأنينة للمتهم، فإن له أهمية كبيرة؛ ذلك أن مجرد السماح للمحامي بالحضور مع المتهم يتضمن بذاته اعترافاً ضمنياً بوجود كيان له في الإجراءات، فهو يراعي استيفاء جميع الشكليات والضمانات التي يتطلبها القانون، وما تم بشأنها كما أنه يحمي المتهم من سوء استغلال السلطات التي تواجهه، فعدم تمكين الموظف المتهم من حق الاستعانة بمحامٍ والتي تعتبر وسيلة من وسائل ممارسة حق الدفاع يرتب بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي، وهذه الوسيلة هي ضمانة لصحة الإجراءات وقيامها على أساس قانوني سليم، ويرتّب على إغفال هذه الوسيلة في الدفاع بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي، وهذه الوسيلة هي ضمانة لصحة الإجراءات، وقيامها على أساس قانوني سليم فإذا كانت سلطة الاتهام تملك الكفاءة لإجراء التحقيق وإثبات التهمة فإن الموظف المتهم له الحق أيضاً في الاستعانة بالمحامي الكفاء لنفي هذه التهمة عنه، ومن تطبيقات القضاء في هذا الشأن ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بالقول: "...ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته، بأن تتوفر فيه ضمانات السلامة

(٣٩) بدر، أحمد سلامة (٢٠٠٤)، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٨٩، أبو العينين، محمد (٢٠٠٤)، قضاء التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار أبو المجد للطباعة، ص ٤٣٥، ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٧)، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، ط٤، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، ص ٥٥٧، الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٨.

والحيادة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل حماية الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة بأن تسمح له بإبداء أقواله ودفاعه... سواءً بنفسه أو بواسطة محامٍ عنه^(٤٠).

كما استقرت اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية على ضرورة أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية، وأن من مقتضيات الأصول العامة في التحقيق التي أشارت إليها اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية كفالة حق الدفاع الذي يعتبر حق الاستعانة بمحامٍ إحدى فروعه، ومكون أساسي من مكوناته خاصة في المحاكمات التي تنطوي على معنى العقاب كالمحاكمات الجزائية والتأديبية^(٤١).

كما قد ينجم عن عدم استعانة الموظف بمحامٍ للدفاع عنه صدور حكم بالإدانة عليه رغم عدم ارتكابه للمخالفة الوظيفية بسبب عدم معرفته بالأساليب القانونية التي تعينه في نفي أدلة الاتهام الموجه إليه، أو بسبب عدم قدرته في تطبيق الإجراءات القانونية بشكل سليم، وإن كان ذا خبرة في المجال القانوني؛ إذ ثبت من الناحية العملية إخفاق الإنسان في الدفاع عن نفسه حين قيامه بهذه المهمة^(٤٢).

(٤٠) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢٧/٢/١٩٦٠، مجموعة أحكام السنة الخامسة، ص ٤٩٤، مشار إليه في بدر، أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٤١) انظر أحكام محكمة العدل العليا ذوات الأرقام (١٩٨٥/٧٥) تاريخ ٨/٧/١٩٨٦ و(١٩٨٧/٧٣) تاريخ ١/١١/١٩٨٧ و(١٩٩٨/٣٤٢) تاريخ ٢٢/٤/١٩٩٩ و(١٩٩٣/٢٨٩) تاريخ ٣٠/١٢/١٩٩٣، منشورات مركز عدالة القانوني.

(٤٢) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

المبحث الثاني

مقتضيات حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري

لا ريب أن حق الإنسان في الدفاع عن نفسه بصفة عامة من الحقوق المقدسة والقديمة قدم الإنسان، والذي أقرته جميع الشرائع، ونصت على احترامه الدساتير المختلفة، وسابقتها القوانين والأنظمة المقارنة في شتى البلدان، ومن قبل ذلك كان للشريعة الإسلامية الحظ الأوفر والسبق الأكمل في إقراره وتنظيمه وتحقيقه. ويمكننا القول بأن دفاع المرء عن نفسه ضرورة يذود بها المخاطر ويدفع من خلاله ما يكره، ويتفرع عن هذا الحق العام حق الموظف في الدفاع عن نفسه في التحقيق الإداري.

وتقتضي قاعدة حق الدفاع ضرورة إشعار الموظف المعني بالأمر بما هو منسوب إليه من مخالفات، وتمكينه من الإطلاع على ملفه ومنحه الفرصة الكافية لتحضير دفاعه، وقد استقر العمل القضائي الإداري على ضرورة احترام حق الإطلاع واعتباره ضرورة يترتب على عدم احترامها إلغاء القرار الإداري، وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية، ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني، حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته أيضاً بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام؛ وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه.... فإن المحقق لم يستمع إلى أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهامه للطاعن، كما لم يسمع الشهود الذين طلب الطاعن سماع شهادتهم وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصاً سليماً وسائغاً من أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن، وعليه فإن هذا التحقيق قد أصابه الإخلال الجسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه؛ حيث لم يتناول بحث وتحقيق

مدى صحة الاتهامات الموجهة للطاعن من ردّ هذه الاتهامات أو من الأوراق والمستندات، ولم يعن بفحص ومناقشة دفاع الطاعن وتحقيقه عما نسب إليه^(٤٣). وعليه سنتحدث في هذا المبحث عن مقتضيات حق الدفاع للموظف المحال للتحقيق الإداري من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في أولهما مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه، وفي ثانيهما إطلاع الموظف على الملف التأديبي، وذلك كما يلي:

المطلب الأول

مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه

يقصد بمبدأ المواجهة إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها وإشعاره أن الإدارة تتجه نحو مواخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وهي بهذا المعنى أمر ضروري سواءً في مرحلة التحقيق أو مرحلة توقيع الجزاء؛ ليكون الموظف على بينة من أمره، وحتى يستطيع أن يبدي أوجه دفاعه^(٤٤)، وتعني المواجهة كذلك إيقاف الموظف على حقيقة المخالفة المنسوبة إليه، وإحاطته علمًا بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه لها؛ وذلك حتى يستطيع إبداء دفاعه على الوجه الأمثل^(٤٥).

ولقد ظهر مبدأ المواجهة بشكل تدريجي في إجراءات تأديب الموظف العام، وذلك خشية إعاقة العمل الإداري؛ ولهذا لم يطبق القضاء الإداري مبدأ المواجهة في الإجراءات الإدارية التأديبية في مراحل معينة إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، ثم تطور مبدأ المواجهة في إجراءات تأديب الموظف، واكتسب فيما بعد طابعًا عامًا، فلم تكن

(٤٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٢١٨٠)، لسنة ٣٣ ق، جلسة ٢٩/١٠/١٩٨٨.

(٤٤) العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٢٠.

(٤٥) بدر، أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٨٧.

سلطات التأديب مقيدة بشكل معين أثناء ممارسة التأديب إلا في حالة وجود نص يلزمها بذلك، وبناءً عليه لم يكن يترتب على عدم مواجهة الموظف المتهم بظلم إجراءات التأديب^(٤٦).

وقد نصت معظم التشريعات على مبدأ مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه، فقد نص المشرع الإماراتي في اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته^(٤٧) في المادة (٢/٩٨) منه على أنه: "عند بدء التحقيق يتعين على رئيس لجنة المخالفات أن يتلو على الموظف المحال للتحقيق جميع الوقائع المنسوبة إليه بشكل واضح وإحاطته بالأدلة التي تؤيد ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من إبداء دفاعه، وتقديم ما لديه من مستندات تؤيد أقواله، وأن يتم إثبات كل أقواله ويوقع عليها، وفي حال امتناعه يتم إثبات ذلك من قبل رئيس اللجنة".

كذلك نص المشرع الأردني على هذه الضمانة المهمة في نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ حيث جاء في المادة (١٤١/أ) من هذا النظام أنه يتوجب: "إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة إليه"، وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذه الضمانة بقولها: "...من الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشتكى عليه بحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه، والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، ويكون على بينة من أمره وخطورة موقفه، وتهيئاً للدفاع عن نفسه، كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته

(٤٦) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٣١.
 (٤٧) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بقرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة (٢٠١٨) بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية صادر بتاريخ ٢٠١٨/١/١٤.

في هذه الأدلة^(٤٨)، أما في مصر فلم تكن النصوص التشريعية توجب إجراء تحقيق مع الموظف ومواجهته قبل توقيع الجزاء^(٤٩)، إلا أن الأمر قد تغير، فقد تطرق قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ إلى ضرورة إجراء المواجهة، حيث نصت المادة (٥٩) من هذا القانون على أنه: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسيئاً....".

ويستفاد من هذه النصوص بأنه لا يجوز توقيع الجزاء التأديبي بحق الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، والحكمة التي توخاها المشرع من ضرورة إجراء التحقيق تتمثل في إحاطته علماً بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل معاقبته تأديبياً، وما يستتبع ذلك من وجوب استدعاء الموظف موضوع المسألة وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه، وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه^(٥٠).

ولتحقيق هذه الضمانة فإن هناك إجراءات ينبغي القيام بها من قبل سلطة التحقيق تتمثل في إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، وإطلاعها على الملف التأديبي، فتعد إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه من المفترضات الأساسية لحق الدفاع، إذ يتعين إحاطته علماً بسائر الإجراءات المتخذة ضده والادعاءات المسندة إليه، وبما يدعمها من أدلة كي يتسنى له الرد عليها، مع منحه مدة كافية لإعداد دفاعه^(٥١).

(٤٨) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٩٩/٤٦٦)، تاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٠، منشورات مركز عدالة.

(٤٩) العتوم، منصور (١٩٨٤)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمان، مطبعة الشروق، ص ٨٢.

(٥٠) الأدغم، جلال أحمد (٢٠٠٩)، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن النقض والإدارية العليا، ط٣، القاهرة، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، ص ١٣٠.

(٥١) ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٣٥.

وأول إجراء تقوم به لجان التحقيق هو استدعاء الموظف للتحقيق معه في المخالفة المنسوبة إليه، ويتم ذلك من خلال إصدار كتاب تكليف بالحضور من قبل الهيئة التي تتولى مباشرة التحقيق، أو بواسطة الرئيس المباشر للموظف أو الرئيس الإداري الأعلى^(٥٢)، ويقصد بالتكليف بالحضور الطلب من الموظف ضرورة الحضور لمقر التحقيق في زمان معين للتحقيق معه من قبل الجهة المناط بها مباشرة التحقيق بقصد كشف حقيقة المخالفة الوظيفية المنسوبة إليه^(٥٣)، بينما يقصد بإعلان الموظف بالتهم الموجهة إليه حق الموظف المتهم بمخالفة تأديبية بأن يعلم بالمخالفة المنسوبة له، ويعتبر هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجب معظم التشريعات أن تتم بشكل رسمي، ويترتب على إغفالها وجود عيب شكلي قد يؤدي إلى بطلان الحكم^(٥٤).

ومن ناحية أخرى فإن المشرع - في كل من الأردن ومصر - لم يحدد شكلاً أو إطاراً معيناً للمواجهة، وإنما اكتفى بتحقيق الغاية منها وهي العلم بالتهمة وأدلتها، واستقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على ضرورة تضمين مذكرة التبليغ بالحضور التهمة قبل مباشرة التحقيق الإداري؛ وذلك حتى يشعر الموظف المخالف بخطورة الموقف ويأخذه على محمل الجد، ويوليهِ الأهمية التي يستحقها، وفي حال خلو مذكرة الحضور من ذكر التهمة يكون قرار الجزاء التأديبي المترتب على التحقيق عرضةً للإلغاء، وقد أكدت محكمة العدل العليا على ذلك في العديد من أحكامها بالقول: "يستفاد من البند (١) من الفقرة (أ) من المادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، والفقرة (ب) من المادة (١٤٥) من النظام ذاته، قد أوجبنا إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم

(٥٢) بدر، أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٥٣) خليفة، عبد العزيز (٢٠٠٤)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط٢، القاهرة، مطابع الولاة الحديثة، ص ١٣٧.

(٥٤) الزعبي، خالد (١٩٩٨)، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٢٥١.

الموجهة إليه، وإطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها.....وبما أنه يجب على الإدارة أن تُصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم لها.... وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره.....^(٥٥).

كما نلاحظ كذلك في هذا السياق أن كل المشرعين لم يحددا طرق إبلاغ الموظف المتهم، ولم يحددا كيفية التبليغ في حالة تعذر تبليغه بالطرق النظامية، وكان من الأفضل على المشرع - من وجهة نظر الباحث - تحديد ذلك صراحة وعدم ترك المجال للموظف المخالف للتهرب من المواجهة؛ وذلك لأن هناك من المخالفات ما لا يحتمل التأخير في التحقيق فيها؛ لأن مثل هذا التأخير يمكن أن يؤثر على سير المرفق بانتظام واضطراد وإشغال المراجع العليا، وهو أمر ليس فيه مصلحة للناس، ويعتبر التكاليف بالحضور من القرارات الفردية التي يتوجب إبلاغها للشخص المعني بالذات، وقد يتم ذلك بتوقيع هذا الشخص على أصل التكاليف بالحضور، أو أن يتم إبلاغه بخطاب موصى عليه بعلم الوصول^(٥٦)، وتتجلى أهمية استدعاء الموظف للحضور للتحقيق معه بخصوص المخالفة المنسوبة إليه قبل توقيع الجزاء التأديبي بحقه في كون عدم دعوة الموظف للتحقيق معه يخل بحقه في الدفاع عن نفسه.

ولا بد لنا هنا من الإشادة بموقف المشرع الإماراتي في اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، حيث تضمنت تحديداً دقيقاً لعملية إخطار الموظف في الحضور إلى مقر التحقيق وشكله، بحيث يشمل الإخطار التهمة المنسوبة له ومكان وتاريخ الجلسة وذلك

(٥٥) محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٨/١٢ تاريخ ١٩٩٨/٥/٣٠، منشورات مركز عدالة القانوني.

(٥٦) الطماوي، سليمان (١٩٩١)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، منشورات جامعة عين شمس، ص ٥٦٢.

قبل مدة مناسبة؛ حيث نصت المادة (٢/٩٧) منها على أنه: "٢- يتم استدعاء الموظف المحال إلى اللجنة للتحقيق معه وفق إجراءات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وأنظمتها الإلكترونية أو الرقمية المعتمدة، على أن يتضمن الإخطار ما هو منسوب إليه ومكان وتاريخ الجلسة وذلك قبل الموعد المحدد لها بثلاثة أيام على الأقل، ويتم الإخطار بالبريد العادي أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو بأي من الوسائل المتاحة"، أي أن المشرع الإماراتي قد حدد شكلاً وطرقاً معينة لإبلاغ الموظف بالتهمة المنسوبة له.

ونلاحظ هنا أن المشرع الإماراتي قد حدد شكل لاستدعاء الموظف وتبليغه بالتهمة المنسوبة له، حيث يتم ذلك عن طريق نظام إدارة معلومات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية "بياناتي" وهو نظام إلكتروني يمكن من خلاله أتمتة كافة الإجراءات الخاصة بالموارد البشرية في كافة الجهات المشغلة له^(٥٧)، والإخطار يكون بالبريد

(٥٧) نظام إدارة معلومات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية "بياناتي" هو نظام إلكتروني يمكن من خلاله أتمتة كافة الإجراءات الخاصة بالموارد البشرية في كافة الجهات المشغلة له؛ حيث يشكل النظام نقلة نوعية في عمل الجهات الاتحادية المستفيدة منه، ويوفر أتمتة لكافة إجراءات الموارد البشرية بما فيها الإجراءات المالية والمتعلقة بأجور الموظفين، ويؤسس قاعدة بيانات موحدة في الحكومة الاتحادية تغطي كافة الوزارات والهيئات الاتحادية المستقلة، يعتبر نظام "بياناتي" واحداً من أفضل الممارسات التي تم توظيفها لخدمة الجهات الاتحادية؛ حيث يغطي جميع إجراءات الموارد البشرية، منذ بداية تعيين الموظف حتى إنهاء خدماته، ويوفر قاعدة بيانات للقوى العاملة في الحكومة الاتحادية تدعم متخذي القرار، وتسهل الإجراءات الإدارية وترتقي بأداء إدارات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، حيث يهدف النظام إلى توفير بيئة عمل غير ورقية إلكترونية بشكل شامل لتسريع الإجراءات الخاصة بالموظفين ومن ثم خفض التكاليف ورفع الكفاءة الإنتاجية، وتسهيل استخراج التقارير الإحصائية الدقيقة الخاصة بالموارد البشرية، إن نظام معلومات الموارد البشرية "بياناتي" ينبثق من رؤية دولة الإمارات العربية المتحدة والتي تطمح لأن تكون الدولة في مقدمة دول العالم في كل المجالات بحلول العام ٢٠٢١، و منها في مجال الخدمات الحكومية؛ حيث تم تطوير نظام إدارة معلومات الموارد البشرية كواحد من أفضل الممارسات لدعم إدارات الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية و تسهيل الإجراءات اليومية المتبعة وأتمتتها، يهدف النظام أتمتة إجراءات جميع إجراءات

العادي أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو بأي من الوسائل المتاحة، ونحن هنا نهيب بالمشرع الأردني والمصري في انتهاجه نهج المشرع الإماراتي في حذو ذات الاتجاه في تحديد شكل وطرق معينة لإبلاغ الموظف بالتهمة المنسوبة له لأهميته في تمكين الموظف المحال إلى التحقيق من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه؛ بحيث يكون على علم بما هو منسوب إليه قبل مدة مناسبة، ونرى في ذلك أنه أقدر في تحقيق ضمانه للموظف المحال إلى التحقيق، وعدم ترك المجال للموظف المخالف للتهرب من المواجهة.

وعليه فإنه يتوجب على الإدارة أن تحدد كافة الأخطاء المرتكبة في قرار الاتهام تحديداً نائفاً للجهالة بحيث يتمكن الموظف المنسوب إليه المخالفة من تحديد مدى تأثير قرار الاتهام على مركزه القانوني^(٥٨)، وبالتالي يجب أن تكون التهمة محددة وواضحة حتى يتمكن الموظف من الرد على تلك التهمة وتحقيق دفاعه، وهذا الأمر أكدت عليه المواثيق الدولية ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث جاء في المادة (٣/١٤) من اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية أن : "من حق المتهم أن يخطر في أقصر وقت ممكن وباللغة التي يفهمها وبطريقة مفصلة بطبيعة وسبب الاتهام الموجه إليه"^(٥٩).

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات على ضرورة إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وذلك في الطعن رقم (٥٥٥) والصادر بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٧ بقولها : "... يكفي لصحة التحقيق الإداري أن يستوفي مقوماته الأساسية من حيث

الموارد البشرية الخاصة بدورة حياة الموظف في الوزارة أو الهيئة الاتحادية، الموقع الإلكتروني للهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية.

<https://www.fahr.gov.ae/bayanati/portal/ar/introduction.aspx>، تاريخ الدخول ٢٠٢٣/٤/٢٨ .
(٥٨) العنزي، سعد نواف (٢٠٠٧)، الضمانات الإجرائية في التأديب، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص ٢٠٩.

(٥٩) المادة (٣/١٤)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٧٦٤)، تاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥، ص ٢٢٢٧.

مثول الموظف أمام جهة تحقيق مشكلة ومختصة قانوناً، وأن يحاط علماً بالمخالفة المنسوبة إليه، وأن يمكن من إبداء دفاعه ودفعه وطلباته، لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن، أن الطاعن مثل أمام لجنة تحقيق متفرعة عن لجنة المخالفات المشكلة بقرار الوزير، وأن لجنة التحقيق الفرعية مؤلفة من رئيس وعضوين، وأنه تم إعلان الطاعن بجلسة التحقيق وفق مقتضيات القانون، وأن اللجنة سألته تفصيلاً عن المخالفة المنسوبة إليه وظروف وقوعها وطبيعة دوره في وقوع تلك المخالفة، بعد أن أحاطته علماً بها، وأنها أثبتت إجاباته عن الأسئلة التي وجهت إليه في محاضر رسمية تم توقيعها من اللجنة والطاعن. ومن ثم فإن ما ينهه الطاعن بهذا السبب يكون في غير محله^(٦٠).

كما قضت ذات المحكمة في الطعن رقم (٤١٥) والصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٥ بقولها: "٢- من المقرر في فقه القانون الإداري أنه يشترط لسلامة التحقيق مع الموظف إحاطته علماً بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه وما يستتبع ذلك من سؤاله بما هو مأخوذ عليه ومناقشته فيه وهو أمر تقتضيه العدالة وتمليه قواعد المصلحة العامة حتى يصدر الجزاء مستنداً على السبب المبرر له دون ثمة تعسف أو انحراف....."^(٦١)، كما قضت كذلك بالقول: "... بأن القرارين المطعون فيهما قد صدرا دون اتباع الإجراءات المقررة قانوناً ولم تحط بالذنب الإداري المنسوب إليها، وخضعت لتحقيق إداري حرمت من كافة ضماناته وكان نتيجة هذا التحقيق القاصر وتلك الإجراءات الباطلة أن صدر القراران المطعون ضدتهما - الأمر الذي يكون معه الحكم المطعون فيه قد جاء قاصراً في رده على دفاع الطاعنة ولم يقسطها حقها من البحث والتمحيص في مدى سلامة القرارين من الناحية الواقعية

(٦٠) حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم (٥٥٥) والصادر بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٧، منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

(٦١) حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم (٤١٥) والصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٥، منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

والقانونية التي تسمح للإدارة اتخاذهما، واكتفى في كل ذلك بإيراد عبارات عامة لا تواجه دفاعها مما يعيب الحكم المطعون فيه بالقصور المبطل الموجب نقضه^(٦٢).

ولا يكفي لتحقيق المواجهة إطلاع صاحب الشأن على التهمة بل يجب على المحقق تبيان خطورتها حتى يعي حقيقة موقفه منها وينشط للدفاع عن نفسه، كما يجب أن تكون الأسئلة الموجهة للمتهم صريحة ومحددة؛ لأن الأسئلة العامة التي لا تحمل معنى الاتهام الأمر الذي قد يدعوه لعدم الاكتراث في الإجابة ولا الدفاع عن نفسه؛ مما قد يؤدي إلى إصدار حكم بإدانته وهو بريء، وعليه يتوجب أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم لا لبس فيها ولا غموض، بأن توضح المواجهة نوع المخالفة وتاريخ ارتكابها وسائر العناصر الأخرى المحددة لها؛ لأن المخالفة الوظيفية لا تخضع لمبدأ شرعية الجريمة المطبق في إطار القانون الجنائي، بحيث لا يكتفى بمواجهة الموظف بتهمة عامة غير محددة تتمثل في الإهمال في واجبات وظيفته^(٦٣)، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بالقول: "إذا كان القانون قد وضع ضمانات للأفراد فيجب على الجهة الإدارية مراعاتها حتى تكون قراراتها موافقة للقانون، وإن مخالفة لجنة التحقيق في نقابة المهندسين لما ورد في المادة (٧٣) من قانون النقابة، من حيث إغفالها تبليغ المشتكى عليه نص التهمة المسندة إليه خطياً قبل موعد الجلسة بمدة لا تقل عن ثمانية أيام مخالف للقانون لما فيه من إخلال بضمانات الضمانات التي حرص القانون على توافرها لتأمين حق الدفاع وتأمين العدالة، وأن قرار مجلس نقابة المهندسين بالاستناد إلى تحقيق لجنة

(٦٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم (١٤٠) والصادر بتاريخ ٢٧/٦/٢٠١٢،

منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

(٦٣) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

التحقيق دون دعوة المستدعي وسماع أقواله يجعل قراره مستنداً إلى إجراء مخالف للقانون وهو بهذه المثابة حقيقاً بالإلغاء^(٦٤).

وقريباً من ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بالقول: "يستفاد من أحكام المواد (١٤١، ١٤٢ و ١٤٥) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ أنه إذا ارتكب أي موظف أي مخالفة تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة، فإنه يتوجب قبل توقيع العقوبة عليه مواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه وسؤاله عنها بشكل واضح لا لبس فيه حتى يتسنى له الحق في الدفاع عن نفسه وتقديم بيناته. وحيث إن المستدعي ضده أصدر قراره المطعون فيه دون سؤال المستدعي عن المخالفات المنسوبة إليه ومواجهته بها وعدم إتاحة المجال أمامه للدفاع عن نفسه، فإن قراره يغزو صادرًا على غير التطبيق القانوني السليم ويستوجب الإلغاء"^(٦٥).

وقضت كذلك بقولها: "حيث تمت مواجهة المستدعي بالتهمة المسندة إليه وبالشكوى المقدمة ضده وتمكينه من الدفاع عن نفسه، ودونت كل هذه الإجراءات في الملف فإن ما ينعاه المستدعي بعدم تطبيق مبدأ المواجهة في غير محله... ولا يوجد في التحقيق في الدعاوى التأديبية ما يوجب إفراغها في شكل معين، وضوابط التحقيق الإداري وأصوله غير محكومة بنصوص، ولكنها تصدر في كنف قاعدة أساسية كلية هي تحقيق الضمان والدفاع للمشتكى عليه، والإخلال بهذه القاعدة يجعل التحقيق مشوباً بالقصور، وقد تم تأمين هذه الضمانات في التحقيق المشار إليه للمستدعي حيث تم سماع أقواله وتحقيق دفاعه بما يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المسندة إليه"^(٦٦).

(٦٤) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٨٤/٧، تاريخ ١٩٨٤/١/١، منشورات مركز عدالة القانوني.

(٦٥) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠١١/١٣١ تاريخ ٢٠١١/٦/٣٠، منشورات مركز عدالة القانوني.

(٦٦) حكم محكمة العدل العليا (١٩٩٧/٣١٤)، تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٨، المنشور على الصفحة ٥٣٦ من عدد المجلة القضائية رقم (٤)، الأردن، عمان.

كما قضت بالقول : "...إذا لم يعلم الموظف خطأً بفحوى الشكوى المقدمة ضده، ولم يطلب إليه الإجابة عنها في غضون مدة معينة بمقتضى نص نظام الموظفين، فلا تعتبر هذه المخالفة للإجراء الشكلي مجحفة بحق المستدعي في الدفاع عن نفسه أو مؤثرة في القرار المطعون فيه؛ وذلك لأنه أتيحت له الفرصة مرتين للإجابة على الشكاوى: الأولى عندما جرى التحقيق معه من قبل المحقق ، والثانية عند مثوله أمام المجلس التأديبي..."^(٦٧).

أما في مصر فلم تتردد المحكمة الإدارية العليا المصرية في التأكيد على أنه يشترط لسلامة التحقيق مع الموظف إحاطته علماً بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه وما يستتبع ذلك من سؤاله بما هو مأخوذ عليه ومناقشته فيه، فقد قضت في أحد أحكامها بأنه: "بالنسبة لواقعة سماح المطعون ضدها لشخص من خارج المدرسة باستعمال إحدى الغرف كمخزن لنشاطه في بيع المياه الغازية للطالبات بحسابها محوراً أساساً لما ينسب إليها من مخالفات، وهذه الواقعة لم تواجه بها المطعون ضدها ولم تكن تقدر ما لهذه المسألة من خطورة، وإلا لكانت أكثر حرصاً وأشد تأكيداً على محاولة دحضها، وفي ذلك يكون التحقيق بشأن هذه الواقعة قد جاء مبتوراً ولم يتوفر له مقومات التحقيق القانوني وشروطه"^(٦٨).

وقضت كذلك بالقول: "من الأصول العامة التي تستلزمها نظم التأديب ضرورة إجراء التحقيق مع من تجري محاكمته تأديبياً، وأن يتوافر لهذا التحقيق جميع المقومات الأساسية، وأهمها ضرورة توفير الضمانات التي تكفل له الإحاطة بالاتهام والتمكين من الدفاع، وإرسال المحقق إخطاراً للكلية التي يعمل بها عضو هيئة التدريس يستدعيه للحضور لمقابلته بمكتبه دون تحديد سبب الاستدعاء أو الإشارة لإحالة

(٦٧) حكم محكمة العدل العليا الاردنية رقم (٤/١٩٦٦)، مجلة نقابة العدد الرابع لسنة ١٩٦٦، ص ٤٥٧.

(٦٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (١١٣٤) لسنة (٣٢ق) جلسة (١٩٩٢/١/٢٥)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص ٢٩٩.

العضو للتحقيق معه، يترتب عليه بطلان التحقيق الذي بني عليه قرار تأديبه^(٦٩)، وبنفس المعنى قضت بقولها بأن: "كل مخالفة تأديبية هي خروج عن واجب وظيفي، لا بد وأن تكون محددة الأبعاد، من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة، ذلك التحديد الذي لا بد وأن يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الاتهام فضاءً يتعذر على المتهم تحديده مما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع"^(٧٠).

وإذا أغفلت سلطة التأديب إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وقامت بتوقيع الجزاء دون إخطاره بذلك فإن التحقيق والجزاء التأديبي المترتب عليه يكون معرضاً للبطلان، إلا إذا كان الاتهام غير جوهري أو غير مؤثر، ولا يشترط شكلاً معيناً لهذا الإخطار في بعض التشريعات، ويكفي لاستيفائه أن ينبه الموظف إلى الإجراء التأديبي الذي يتخذ ضده، ويتحقق التنبيه بمجرد إخطار الموظف بمعرفة رئيسته إلى أن النية قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه، وفي هذا المجال قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها بأنه: "...إذا صدر قرار فصل المستدعية دون أن تبلغ نوع التهمة المسندة إليها ودون أن تعلن للحضور أمام لجنة شؤون الموظفين بصفتها المجلس التأديبي فإن هذا القرار يكون قد صدر معيباً عيباً جوهرياً يستدعي بطلانه"^(٧١)، وقضت في ذات السياق بأنه: " يتبين من نص المادتين (٧٣/أ ، ٧٥/أ) من قانون

(٦٩) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣١٥) لسنة (٢٨ق)، جلسة (٢٢ / ١١ / ١٩٨٣)، مشار إليه في هند، حسن محمد (٢٠٠٦)، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، مصر، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية، ص ٦٦١.

(٧٠) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (٨١٣) لسنة (٣٤) ق، جلسة (٩ / ١٢ / ١٩٨٩)، البهي، سمير يوسف (١٩٩٢)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام ١٩٩٢، ط١، القاهرة، دار الكتب القانونية، ص ٦٩.

(٧١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٤٢ / ١٩٩٨)، الصادر بتاريخ ٣١ / ١٥ / ١٩٧٣، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، لسنة ١٩٧١، ص ٢٥.

نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ أنهما تستهدفان توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإداري، وتيسير وسائله بغية الوصول إلى الحقيقة، ومن الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشكو منه على حقيقة التهمة المسندة إليه، وإحاطته علمًا بالوقائع التي تنطوي عليها المخالفات المنسوبة إليه، والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، وتكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة^(٧٢).

وأكدت على ذات النتيجة في حكم آخر لها جاء فيه: "...تستهدف كل من المادتين (٧٣/أ و٧٥/أ) من قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢، توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإداري وتيسير وسائله بغية الوصول إلى الحقيقة ومن الضمانات الجوهرية التي حرص الشارع على مراعاتها في التحقيق الإداري مواجهة المشتكى عليه بحقيقة التهمة المسندة إليه أو إحاطته علمًا بالوقائع التي تنطوي على المخالفات المنسوبة إليه، والتي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، ويكون على بينة من أمره وخطورة موقفه، وينتهي للدفاع عن نفسه، كما يجب مواجهته بما يثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق أو شهادة الشهود ومناقشته في هذه الأدلة، وعليه إرسال لجنة التحقيق مذكرة تبليغ إلى المستدعي لمخالفته أحكام المادة ٥٤ من قانون نقابة المهندسين لم يرد فيها أي ذكر لأية تهمة، فتكون بذلك قد صدرت بشكل يخالف نص المادة (٧٣/أ) من القانون المذكور أعلاه، هذا بالإضافة إلى أن إجراءات التحقيق التي قامت بها اللجنة لم تكن متفقة ونص المادة (٧٥/أ) من قانون النقابة؛ ذلك أن اللجنة استمعت إلى أقوال المستدعي واستجوبته بشكل عشوائي دون أن تبين له التهمة التي تحقق معه من أجلها وجلسات لاحقة استمعت إلى أقوال الشهود بغياب المستدعي وبمعزل عنه دون أن يتمكن من مناقشتهم، الأمر الذي أدى

(٧٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٨٦/١٩٠)، الصادر بتاريخ ١٤/٧/١٩٨٧، منشورات مركز عدالة.

إلى الإخلال بحق الدفاع فيكون بالتالي قرار مجلس نقابة المهندسين والمتضمن توقيف المستدعي ومكتبه عن مزاوله المهنة لمدة تسعة أشهر مستوجب الإلغاء^(٧٣). والسؤال المطروح هنا يتمثل في حالة تبليغ الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه تبليغاً صحيحاً وامتناعه عن الحضور للتحقيق معه؟ لقد عالج المشرع الإماراتي هذه الحالة في المادة (٣/٩٧ و ٤) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بنصها على أنه: "٣- في حال عدم مثول الموظف أمام لجنة المخالفات، يعاد إخطاره ثانية ويحدّد له موعد آخر للمثول فيه على أن يتم الإخطار بالموعد قبل يوم واحد على الأقل من التاريخ المحدّد للجلسة التالية، ٤- إذا لم يمثل الموظف أمام لجنة المخالفات بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته"، وهنا نلاحظ أن المشرع الإماراتي منح الموظف المتغيب عن المثول أمام لجنة المخالفات فرصة ثانية للمثول أمامها عن طريق إعادة إخطاره ثانية، وإذا لم يمثل بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته.

بينما عالج المشرع الأردني حالة واحدة فقط تتمثل في تبليغ الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه تبليغاً صحيحاً وامتناعه عن الحضور أمام المجلس التأديبي دون عذر مقبول عندما نص في المادة (١٥١/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على أنه: "إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، أما إذا لم يحضر أي جلسة من جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها"، بينما لم يعالج المشرع المصري هذا الموضوع.

(٧٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٩٩/٤٦٦)، الصادر بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٠، منشورات مركز عدالة.

ولقد انبرى الفقه والقضاء لمعالجة هذه المسألة، فذهب جانب من الفقه إلى أن عدم حضور الموظف للتحقيق معه يعد مخالفة وظيفية مستقلةً ينبغي معاقبته عليها بشكل مستقل عن المخالفة محل التحقيق الإداري، والتي استدعي الموظف من أجلها ولم يحضر؛ لأن عدم الحضور يعد إخلالاً بمبدأ طاعة الرؤساء والذي يكيف في النهاية على أنه يشكل مخالفة وظيفية تستحق العقاب^(٧٤).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بالقول: "عدم المثول أمام سلطات التحقيق عند الاستدعاء يشكل خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي يستوجب المساءلة، ولا ينال من ذلك القول بأن عدم المثول أمام المحقق يترتب عليه فرصة الدفاع فحسب"^(٧٥).

ويرى جانب آخر من الفقه أنه إذا بلغ الموظف المنسوبة إليه المخالفة الدعوة للحضور من أجل التحقيق معه، ولم يحضر إلى مقر التحقيق في الزمان المعين، ولم يقر بحقه عذر قانوني يحول دون حضوره، يكون بذلك قد فوت فرصة للدفاع عن نفسه، وأهدر ضمانات من الضمانات الأساسية التي خولها القانون له، وللإدارة في هذه الحالة توقيع الجزاء عليه بما لديها من أدلة تثبت ضده^(٧٦)، وهذا ما تبناه المشرع الإماراتي كما أوضحنا في المادة (٤/٩٧) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته عندما نصت على أنه: "إذا لم يمثل الموظف أمام لجنة المخالفات بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته"، ويوصي الباحث كلاً من المشرع الأردني

(٧٤) بدر، أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٧٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٥٤٣) لسنة (٣٠) ق عليا، جلسة (١٩٩٦/١/٢٦)، مشار إليه في الطباخ، شريف (٢٠١٠)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، المنصورة، دار الفكر والقانون، ص ١٩٨.

(٧٦) عثمان، محمد فتوح محمد (١٩٩٢)، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ١٥٦.

والمصري إلى وضع تنظيم لحالة تبليغ الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه تبليغاً صحيحاً وامتناعه عن الحضور للتحقيق معه، كما نظمها المشرع الإماراتي في المادة (٣/٩٧ و ٤) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، وذلك من خلال منح الموظف المتغيب عن المثل أمام لجنة المخالفات فرصة ثانية للمثل أمامها عن طريق إعادة إخطاره ثانية، وإذا لم يمثل بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته.

واعدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن رفض الموظف للمثل أمام هيئة التحقيق أو امتناعه عن الإدلاء بأقواله في التحقيق الذي يجري معه يخول الإدارة حق توجيه العقوبة التأديبية بحقه بما يتوافر لديها من أدلة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بالقول: "وعلى هذا فالأثر المترتب على حدوث الاستدعاء للعامل صحيحاً ودالاً في مضمونه وفحواه يوضح أن العامل مطلوب للتحقيق معه، ومع ذلك فإن العامل إذا لم يحضر للتحقيق للإدلاء بأقواله فإن أثر ذلك يماثل أثر امتناع العامل عن الإدلاء بأقواله في التحقيق الذي يتم معه؛ حيث تكون الجهة الإدارية في حل من توقيع الجزاء عليه بما لديها من أدلة ثبوت في مواجهته"^(٧٧).

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بالقول: "إذا تم تبليغ المستدعي مرتين على لوحة إعلانات الجامعة للحضور أمام لجنة التحقيق ولم يحضر رغم ذلك، وقنعت اللجنة من التقرير المقدم إليها أن المدعو...تقدم لامتحان مادة آلات كهربائية (٢) بدلاً من المستدعي، وحيث إن محكمة العدل العليا لا تتدخل في قنوات الإدارة، وما توصلت إليه من نتائج في ضوء البيئة المقدمة إليها، وحيث إن من صلاحيات العميد توقيع العقوبة التي تضمنها القرار المطعون فيه بموجب المادتين

(٧٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٨٧) لسنة (٢١) ق، (جلسة ١٢ / ٤ / ١٩٨٠)، مشار إليه في هند، حسن محمد، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ٦٦١.

(١٧ و ١٧) من نظام تأديب الطلبة في جامعة البلقاء التطبيقية رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٣، وحسبما نصت عليه المادة (٥) من النظام ذاته، فإن القرار المطعون فيه يغدو صادرًا عن جهة مختصة وفي الحدود المقررة قانونًا^(٧٨).

ويرى الباحث أن حضور الموظف التحقيق ومواجهته من شأنه أن يساهم في خلق مناخ إيجابي لدى الموظف، ويشعره بحالة من الاطمئنان إلى صحة تلك الإجراءات؛ مما يعطيه الفرصة للدفاع عن نفسه، وأن عدم حضوره للتحقيق معه يعد مخالفة وظيفية مستقلة ينبغي معاقبته عليها بشكل مستقل عن المخالفة محل التحقيق الإداري، والتي استدعي الموظف من أجلها ولم يحضر؛ وذلك لأن واجب طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامره وتوجيهاتهم يعد من الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف والتي ينبغي عليه مراعاتها تحت طائلة المساءلة التأديبية^(٧٩).

ولكن إذا كان عدم حضور الموظف إلى التحقيق راجع إلى مانع قانوني مشروع، عندئذ يتوجب على الجهة التي تتولى أمر مباشرة التحقيق أن توقف الإجراءات التأديبية لحين زوال العذر القانوني الذي منع الموظف من حضور التحقيق، وبعد زوال المانع تستأنف إجراءات التأديب، وقد يتمثل المانع القانوني الذي يحول دون حضور الموظف للتحقيق معه استخدامه لحق قانوني كحقه في الإجازة، أو تنفيذه للالتزام مشروع كما هو الحال إذا تواجد خارج الوطن في مهمة رسمية لتمثيل الدائرة التي يتبع إليها^(٨٠)، ولا يتم

(٧٨) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠١٢/١١٣، صادر بتاريخ ٢٠١٢/٥/١٧، منشورات مركز عدالة القانوني.

(٧٩) انظر المادة (٦٨/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٨٠) علي، محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إداريًا، مرجع سابق، ص ٣١٢، بدر، أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٧٥.

إيقاف التحقيق لحجج شخصية للموظف، كظروف شخصية أو ارتباطات عائلية تؤدي إلى عدم مثوله أمام جهات التحقيق^(٨١).

إلا أن السؤال الآخر المطروح هنا يتعلق بالأثر المترتب على إغفال سلطة التحقيق مبدأ المواجهة، فهل يترتب على ذلك بطلان التحقيق في حال تم الطعن فيه قضائياً؟ وللإجابة عن هذا السؤال يتعين أن نرصد بعض الأحكام القضائية التي تناولت هذه الحالة، ففي قضاء المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات، نلاحظ استقرارها على أنه يترتب على عدم مراعاة هيئات التحقيق لمبدأ المواجهة بطلان التحقيق والجزاء التأديبي المترتب عليه، فقد قضت في الطعن رقم (٤٣٣) لسنة ٢٠١٥ والصادر بتاريخ ١١/١١/٢٠١٥ بقولها: "لما كان من المقرر في نص المادة ١١/١٠١ من المرسوم بقانون اتحادي رقم ٩ لسنة ٢٠١١ في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على: تنتهي خدمة الموظف لأي من الأسباب التالية ١.....٢.....(١١) الانقطاع عن العمل بدون مبرر مقبول لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو عشرين يوماً منفصلة خلال السنة الواحدة والنص في المادة ٥/٩٢ من قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠ في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم المذكور على لا يجوز أن يوقع على الموظف أية جزاءات إدارية إلا بعد إجراء تحقيق معه تتاح له الفرصة المناسبة لسماع أقواله وتحقيق دفاعه، بما مؤداه أنه يشترط لإعمال قرينه انقطاع الموظف عن عمله وتركه له إجراء تحقيق معه أو إعلانه بعرض المخالفة المنسوبة إليه على الجهة المنوط بها سلطة التحقيق فيها وهو إجراء جوهري تستبين منه جهة الإدارة مدى إصرار الموظف عن عزوفه عن عمله وهجره له ولا يكتسب قرار الإدارة مشروعيته في هذه الحالة إلا إذا ثبت عدم تقديم الموظف للعذر الذي لم يمكنه من الحضور إلى عمله أو قدم أسباباً رفضتها جهة الإدارة، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر قولاً منه: ((...وإن

(٨١) عبد الهادي، ماهر (١٩٨٦)، الشرعية الاجرائية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار أصول القوانين،

انقطاع المستأنف لم يكن بسبب خارج عن إرادته، وإنما كان بسبب قيامه بارتكاب جرم تعاطي المواد المخدرة فضلا عن سجنه ليس عذراً في عدم إبلاغه لجهة عمله بأي وسيلة من الوسائل ولو عن طريق إدارة السجن؛ مما يرتب الخطأ في جانبه خاصة أنه لم يتقدم بدليل مقبول على علم الإدارة بملاحقته جزائياً وتوقيعه...))، وكان هذا الذي انتهى إليه الحكم غير سائغ وغير كاف ويخالف ما ينص عليه القانون من وجوب إجراء تحقيق خطى مع الموظف المنقطع عن عمله لما في تخلف هذا الإجراء من صحة القرار الذي تتخذه الإدارة بشأن هجر الموظف لوظيفته، وهو ما يعيب الحكم لقصور في التسبب فضلا عن مخالفة القانون^(٨٢).

أما في الأردن فقد استقرت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أنه يترتب على عدم مراعاة هيئات التحقيق لمبدأ المواجهة بطلان التحقيق والجزاء التأديبي المترتب عليه، وقضت في أحد أحكامها بأنه: " .. يجب أن يكون التحقيق الإداري ككل مقومات التحقيقات القانونية بمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته بحقيقة التهمة المنسوبة إليه، وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، وأن تكون الوقائع المنسوبة للطاعن تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية؛ لأن محكمة العدل العليا هي محكمة وقائع ومحكمة قانون، ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار الإداري، وأن تتأكد أن الواقعة ثابتة، وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العدل في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً"^(٨٣).

(٨٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم (٤٣٣) والصادر بتاريخ ١١/١١/٢٠١٥، منشور على موقع وزارة العدل الإماراتية، البوابة القانونية.

(٨٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٨٧/٧٣)، مجلة نقابة المحامين، ع (٤)، ١٩٨٨، ص (١٥٠٠)، وانظر حول المضمون ذاته قرار محكمة العدل العليا (٢٠٠٠/١٣٦)، مجلة نقابة المحامين، ع (١٠)، ٢٠٠١، ص ١٩١٦.

وذهبت ذات المحكمة إلى القول أنه: "باستقراء أوراق التحقيق التأديبي الذي يصدر بناء عليه هذا القرار يبين أنه تمثل في أسئلة أُلقيت على الطاعن، ولم يشمل من الوقائع الخمس التي قام عليها ذلك سوى الواقعة الأولى دون الوقائع الأربعة الأخرى، ولم تنطو على مواجهة الطاعن بهذه الوقائع كاتهامات منسوبة إليه حتى يحاط علمًا بها، ويتبين اتهامه فيها ويعمل على دفعه، ومن ثم فلم تكتمل لهذا التحقيق مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته، وإذا كان الأمر كذلك، فإن القرار الصادر بمجازاة الطاعن بناء على هذا التحقيق يكون مخالفًا للقانون"^(٨٤)، وتقول في حكم آخر: "على الإدارة قبل توقيع العقوبة على الموظف أن تستدعيه وتواجهه بما هو مأخوذ عليه وتمكنه من الدفاع عن نفسه وتناقشه بما أخذ عليه من مخالفة، وتتيح الفرصة أمامه لدفع التهمة عنه أو تبريرها، بما أن هيئة التحقيق لم توجه للمستدعي تهمة معينة كي تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه كضمانة من ضمانات عدالة التحقيق، فإن التحقيق الذي أجري مع المستدعي بصورته وشكله الحاليين جاء خلوًا من ضمانات العدالة، وبالتالي فإنه لا يصلح أساسًا يبنى عليه قرار إداري سليم؛ مما يستوجب إلغاء القرار المطعون فيه"^(٨٥).

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية، فأحكامها مستقرة كذلك على بطلان الجزاء التأديبي نظرًا لعدم مراعاة مبدأ المواجهة عند إجراء التحقيق ففي حكم لها تقول فيه: " أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية، ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه، ويعد ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني؛ حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته أيضًا بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام؛ وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه، وتطبيق ما تقدم على واقعات الطعن

(٨٤) الشنتوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٨٥) حكم محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٩٨/٣٣٢) تاريخ ١٩٩٩/٢/٢٤ والمنشور على الصفحة

٨٤٣ من عدد المجلة القضائية رقم (٢) بتاريخ ١٩٩٩/١/١، الأردن، عمان.

المائل فإن التحقيق الذي أجري مع الطاعن و صدر على أساسه القرار المطعون فيه قد اكنفى فيه المحقق بسماع أقوال الشاكي ضد الطاعن ورغم ما نسبته الشاكي إلى الطاعن من أفعال وأقوال تمس كفاءته وجدارته في عمله وكرامته في صميم تخصصه كجراح وأستاذ للجراحة حيث صور الطاعن بصورة من لا يعرف مهنته وينسب لنفسه إجراء جراحات يجريها غيره ممن يساعده في إجراء العمليات الجراحية، فضلاً عن الإساءة بالقول لزملائه ورؤسائه وهذه الاتهامات خطيرة وجسيمة تفقد الطاعن لو صحت ليس فقط احترام زملائه وتلاميذه، ولكن أيضاً تفقده الصلاحية لأداء واجبات وظيفته فنياً وخلفياً، ورغم كل تلك الخطورة، فإن المحقق لم يستمع إلى أقوال من ذكرهم الشاكي في أقواله واتهامه للطاعن، كما لم يسمع الشهود الذين طلب الطاعن سماع شهادتهم، وانتهى المحقق دون سند مستخلص استخلاصاً سليماً وسائغاً من أوراق التحقيق إلى إدانة الطاعن، وعليه فإن هذا التحقيق قد أصابه الإخلال الجسيم بحق الطاعن في الدفاع عن نفسه؛ حيث لم يتناول بحث وتحقيق مدى صحة الاتهامات الموجهة للطاعن من أقوال غير من ردد هذه الاتهامات أو من الأوراق والمستندات، ولم يعن بفحص ومناقشة الطاعن عما نسب إليه^(٨٦).

ويتبين لنا مما سبق أن القضاء في الدول محل المقارنة مستقر على أن التحقيق الإداري يعد باطلاً في حال لم يتم الأخذ بمبدأ المواجهة من قبل جهة التحقيق على النحو المتقدم، وهذا ما يتفق مع المنطق القانوني السليم، كما يرى الباحث أنه في حال لم تتم مواجهة الموظف المحال إلى التحقيق، فإنه لا يوجد أساس لدى الجهة الإدارية لمعاقبة الموظف، فبدون المواجهة بالتهمة يفقد التحقيق أهم مقوماته، ولا يستطيع الموظف صاحب الشأن أن يفهم حقيقة التهمة المنسوبة إليه، ولا يستطيع إعداد دفاعه بشكل جيد. ويبقى أخيراً ان نشير إلى أنه لا يعد تجاوزاً لحق الدفاع إذا أدلى الموظف في معرض الدفاع عن نفسه بأقوال غير صحيحة ما دامت هذه الأقوال من مقتضيات

(٨٦) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢١٨٠)، لسنة (٣٣) ق، جلسة ٢٩/١٠/١٩٨٨، مشار إليه في الشثوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٩٩.

الدفاع، كما لا يعد تجاوزاً لهذا الحق إنكار التهمة ونسبتها إلى غيره ما دام ذلك لم يكن بسوء نية، أو إذا طعن في تصرفات رؤسائه ليكشف انحرافها عن الصالح العام ولو تأذى من ذلك الرئيس الإداري ما دام ذلك من مستلزمات الدفاع^(٨٧).

المطلب الثاني

إطلاع الموظف على الملف التأديبي

إن إعلام الموظف بالمخالفة أو التهمة المنسوبة إليه لا يكفي لوحده، بل لا بد من تمكنه من الاطلاع على ملف التحقيق بكافة محتوياته من أوراق ومستندات، ولا يجوز حجبها عنه لأهميتها في تحقيق دفاعه، ولهذا يعتبر حق الاطلاع على الملف ضماناً من الضمانات الجوهرية للموظف المحال إلى التحقيق الذي تجعله ينشط للدفاع عن نفسه على الوجه الأمثل^(٨٨).

ويعد الاطلاع على الملف التأديبي ضماناً تأديبية جوهرية يتمتع بها الموظف المتهم، وذلك بإبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بحقه بمناسبة اقترافه خطأ تأديبياً^(٨٩)، ويقصد بالملف هنا ملف الدعوى التأديبية، فكل تحقيق تأديبي ينتهي بإعداد ملف له، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة ومرتبطة بأرقام متسلسلة، وإطلاع الموظف على ملف التحقيق أو أوراق الدعوى المقامة ضده يعتبر رافداً أساسياً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وبادلتها توطئة

(٨٧) بطيخ، رمضان والعجامة، نوفان (٢٠١١)، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، عمان، دار إثراء للنشر والتوزيع، ص ٢٨٠.

(٨٨) علي، محمد ابراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سابق، ص ٣٠٥ و ٣١٦، الملط، جودت (١٩٦٧)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص ٢٦٧.

(٨٩) الشبخلي، عبد القادر (١٩٨٣)، السياسة السليمة في تأديب الموظفين بالدولة، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، ص ٤٠٧.

للاستعداد للدفاع عن نفسه^(٩٠)، فالحق بالاطلاع على الملف التأديبي يتمثل في إحاطة الموظف بجميع ملف الدعوى التأديبية، بما يشتمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهم المنسوبة إليه، وعدم حجبها عنه نظراً لأهميتها في تحقيق دفاعه، فالحقيقة أن منطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية^(٩١).

وفي أغلب الأحيان يكون للموظف العام ملفان ، أحدهما عادي تحفظ به الأوراق العادية ويحتوي على قرار التعيين ومرفقاته وبيانات الحالة الشخصية والاجتماعية وتقارير الحالة الصحية، كذلك بيانات تتعلق بالحالة الوظيفية التي تشمل الإجازات والتنقلات والترقيات والعلاوات وتقارير الكفاية والجزاءات والمحاکمات التأديبية، والآخر مكتوم تحفظ به الأوراق السرية المتعلقة بالموظف، ويحق للموظف المتهم الاطلاع على ملفه العادي في أي وقت يشاء، أما الملف المكتوم فلا يحق له الاطلاع عليه إلا استثناءً - في مجال المساءلة التأديبية- نتيجة لما يمثله من أهمية في إحاطة الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه^(٩٢).

ونتيجة لذلك ذهب كثير من التشريعات إلى السماح للموظف محل المساءلة التأديبية بالاطلاع على ملفه التأديبي، وعليه فقد نص المشرع الإماراتي في المادة (٣/٩٨) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته على أنه : "على رئيس اللجنة تمكين الموظف من الاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة"، وهنا أعتقد - في حدود اطلاعي - أنه يمكن تفسير عبارة " جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة" تفسيراً واسعاً

(٩٠) ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٧)، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٣٦.

(٩١) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٩٢) الزعبي، خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

بحيث تشمل الملف التأديبي للموظف المحال إلى لجنة التحقيق، أما المشرع الأردني فقد نص صراحةً على حق الموظف المحال إلى التحقيق بالاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، وذلك بمقتضى المادة (٤٦/ب/١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وتعديلاته، والتي تنص على أنه: "ب- يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي: ١- إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني"، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بالقول: "يستفاد من المادتين (٣٦ و ٥٢/أ) من نظام موظفي البلديات وتعديلاته رقم (١٠٨) لسنة ٢٠٠٧ والمادة (١٤٥/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ أنه في حال التحقيق مع الموظف بسبب ارتكابه مخالفة وظيفية فإن على جهة التحقيق أن تطلع على الوثائق المتعلقة بالمخالفة، وأن تسمح له بالدفاع عن نفسه، وأن تقوم بتحليل الشهود الذين تنوي استماعهم القسم القانوني^(٩٣)، وأعتقد كذلك في حدود اطلاعي أنه يمكن تفسير عبارة "إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها" تفسيراً واسعاً بحيث تشمل الملف التأديبي للموظف المحال إلى لجنة التحقيق.

أما في مصر فقد كانت المادة (٩٠) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ تشير بوضوح إلى هذا الحق بقولها: "للموظف في جميع الأحوال أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة عنها"، كما أن

(٩٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٢٠١٢/١٥٣) تاريخ ٢٠١٢/٧/٣ منشورات مركز عدالة القانوني.

القضاء الإداري المصري يعترف للموظف بهذا الحق؛ حيث أشارت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها إلى أن من حق الموظف "الاطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها، وأخذ صورة إن شاء...."^(٩٤)، أما القانون الحالي قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ فلم ينص صراحة على حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية في الاطلاع على الملف الخاص به^(٩٥)، إلا أننا نرى أنه في حالة خلو النصوص القانونية من النص على حق المحال للتحقيق في الاطلاع على أوراق التحقيق، فإن هذا الحق يعد ضرورياً باعتباره ضماناً أساسية في مجال التأديب، فلا عبرة في الواقع بوجود نص يقضي بذلك أو بعدم وجود مثل هذا النص؛ لأنها تستند إلى المبادئ القانونية العامة المسلم بها في مجال المحاكمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة ليست ملزمة بأن تستدعي العامل المتهم ليطلع على ملفه، وإنما يطلب هو منها ذلك بواسطة طلب اطلاع على الملف، والإدارة في هذه الحالة ملزمة بإجابة طلبه، فإذا لم يطلب الموظف ذلك، فليس له النعي بعدم شرعية الجزاء^(٩٦)، ولا يشترط في هذا الطلب أن يكون مكتوباً إذ يمكن أن يكون شفاهة، وإن كانت الكتابة تعد إجراءً لازماً لثبوت حدوثه حال إنكار الإدارة له^(٩٧)، كما أن الطلب المقدم يجب أن يكون واضحاً؛ لأن غموض الطلب يأخذ وقتاً طويلاً من الإدارة للبحث^(٩٨)، إلا أنه ومن شروط الاطلاع على الملف أن يكون شخصياً وسرياً؛ أي أن يكون مقصوراً على الموظف نفسه فقط دون أن يكون لمحاميه حق الاطلاع

(٩٤) قرار المحكمة الإدارية العليا، (جلسة ٢٧/٣/١٩٦٠)، مجموعة المبادئ القانونية، س٥، ص٤٩٤، وقرار المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٢)، (٦٤٦) ق، جلسة (١/٥/١٩٨٨) الموسوعة الإدارية الحديثة، ٢٩، ص٤٥٥.

(٩٥) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص٢٨٥.

(٩٦) الشبخلي، عبد القادر (١٩٩٩)، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي، عمان، ط١، ص٤٠٧.

(٩٧) العجارمة، نوفان، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص٤٣٣.

(٩٨) الحسيني، سامي، ضمانات الدفاع، مرجع سابق، ص٢٣٣.

على ملفه، بل إنه للملفات التي تحتوي على معلومات طبية لا يجوز حتى للموظف نفسه الاطلاع على تلك المعلومات إلا بواسطة طبيب^(٩٩)، ومن ناحية أخرى فإنه لا يجوز للموظف أن يحتج بعدم الاطلاع على بعض محتويات الملف إذا كانت لا تمت بصلة للمخالفة المنسوبة إليه^(١٠٠)، ويترتب على عدم مراعاة حق الموظف المحال إلى التحقيق من الاطلاع على ملف التحقيق بطلان التحقيق وبطلان الجزاء التأديبي المترتب عليه، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بالقول: "إذا شكل المستدعي ضده الثالث لجنة تحقيق بما جرى في المدرسة التي يديرها المستدعي وقامت لجنة التحقيق بالاستماع لأقواله كشاهد وإلى أقوال آخرين دون أداء القسم القانوني، ولم تقم هذه اللجنة باطلاع المستدعي على كافة الأوراق والسماح له بتقديم بيناته الدفاعية طالما أنها أوصت بإدانته بنتيجة تقريرها مما يجعل من إجراءات هذه اللجنة مشوبة بعيب مخالفة أحكام المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية وحيث إن القرار الطعين استند إلى تقرير هذه اللجنة الباطل، فيكون هذا القرار باطلاً أيضاً..."^(١٠١)، ويرى الباحث أن تمكين الموظف المتهم من الاطلاع على ملف التأديب الخاص فيه، بعد إبلاغه ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، والتحقيق معه، يضمن له محاكمة تأديبية عادلة تشعره الإدارة أنها في سبيل معاقبته إذا تم التثبت من ارتكابه المخالفة التأديبية، وذلك لإتاحة الفرصة له لإعداد دفاعه.

(٩٩) العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

(١٠٠). شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٧٧.

(١٠١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠١١/١٦٤ تاريخ ٢٠١١/١٠/١١، منشورات مركز عدالة.

الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري دراسة مقارنة في كل من الإمارات والأردن ومصر، وتتجلى أسباب البحث في هذا الموضوع في ضرورة منح الموظف حق الدفاع عند مباشرة التحقيق معه، وإلا كان قرارها بفرض الجزاء التأديبي معيباً.

وخلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتلخص بما يلي:

أولاً- النتائج:

ومن النتائج التي توصل إليها الباحث في هذه الدراسة ما يلي:

١- يعد حق الدفاع من الضمانات الأساسية والذي يدور حول مجموعة من الأنشطة التي يباشرها المتهم بمخالفة تأديبية، وذلك لدرء التهمة عن نفسه إما بتفنيده الأدلة لإثبات حقه أو نفي هذه التهمة للوصول إلى الحقيقة سواء كان الدفاع شفافاً أم كتابياً والتي يلجأ إليها الموظفون للحد من احتمالية تعسف الإدارة في استعمال الحق التأديبي في مواجهتهم، وقد أصبح هذا الحق حقاً مقدساً لا يجوز المساس به، وارتقى إلى مصاف المبادئ القانونية العامة، وعلى الرغم من أن هذا الحق يُعد من المبادئ القانونية العامة التي توجد بغير نص، إلا أن التشريعات والقضاء في الدول محل الدراسة أكدت صراحة على حق الدفاع بنصوص واضحة وصريحة.

٢- القوانين والأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية في التشريعات محل المقارنة قامت بتنظيم إجراءات معينة يتبعها الموظف عند تقديم دفاعه أمام السلطة التأديبية، وفي حالة مخالفتها فقد استقر القضاء على عدّ القرار المبني على مخالفة الإجراء القانوني باطلاً، وذلك لأن هذا الحق يمكن الموظف من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع، إذ ليس من الإنصاف أن يؤخذ الموظف على حين غرة من الجهة المختصة بتأديبه، وإنما يتوجب تبليغه بالتهمة المنسوبة إليه.

٣- حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات والمحاكمات التأديبية، ومن بينها مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه وسماع دفاعه وتحقيقه،

وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي ويُعد ذلك من الأسس الجوهرية لحق الدفاع؛ حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته أيضاً بمختلف الأدلة التي يقوم عليها الاتهام؛ وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه.

ثانياً- التوصيات:

وفي ضوء هذه النتائج فإن هذه الدراسة توصي بما يلي:

١- نرجو من المشرع في كل من الإمارات والأردن بوضع قانون أو نظام للإجراءات الإدارية التي يجب اتباعها في التحقيق الإداري بوجه عام، وبحق الدفاع بوجه خاص، وعدم الاكتفاء بنظام الخدمة المدنية أو بقانون الموارد البشرية الاتحادي في كل من التشريعين؛ وذلك لعدم وجود قانون للإجراءات الإدارية في كل من التشريعين على غرار قوانين الإجراءات المدنية والجزائية، بحيث يكون لدينا تنظيم تشريعي متناسق ومتكامل وقادر على ضبط عملية إجراءات التحقيق الإداري وحق الدفاع؛ مما يساهم في ترسيخ القواعد الإجرائية في المجال التأديبي، لذلك نرجو من المشرع في كل من الإمارات والأردن بتنظيم إجراءات التحقيق الإداري وحق الدفاع وضمائنه وتسميته بقانون أو نظام أصول المحاكمات الإدارية أو المرافعات الإدارية على غرار ما هو معمول به في التشريع المصري.

٢- يوصي الباحث المشرع الأردني بضرورة تعديل نص المادة (١٤٦/ب) والمادة (١٥١/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ بحيث يصبح قاطع الدلالة على عدم جواز إيقاع أي عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه القضاء من لزوم إتاحة حق الدفاع للموظف عن المخالفة المنسوبة إليه ومواجهته بها، ومنحه هذا الحق حتى وإن تعلق الأمر بالمخالفات التأديبية البسيطة.

٣- يرى الباحث أن استعانة الموظف بمحامٍ عند مثوله أمام هيئات التحقيق الإداري حتى في حال عدم وجود نص على ذلك يعد من الحقوق المقدسة، والتي لا يستقيم حق الدفاع إلا بوجوده، ونرجو على المشرع في تشريعات الدول محل المقارنة

أن تنص صراحة على حق الموظف في الاستعانة بمحامٍ عند التحقيق معه، أسوة بحق الموظف بالاستعانة بمحامٍ في التشريع الأردني في حالة كان التحقيق أمام المجلس التأديبي والواردة في المادة (١٥١/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ والتي جاء فيها " للموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، على أن يحضر جلسات المحاكمات التأديبية مع محاميه".

٤- نهيب بالمشرع الأردني والمصري في انتهاجه نهج المشرع الإماراتي في حذو ذات الاتجاه في تحديد شكل وطرق معينة لإخطار الموظف بالتهمة المنسوبة له لأهميته في تمكين الموظف المحال إلى التحقيق من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه، بحيث يكون على علم بما هو منسوب إليه قبل مدة مناسبة، ونرى في ذلك أنه أقدر في تحقيق ضمانه للموظف المحال إلى التحقيق، وعدم ترك المجال للموظف المخالف للتهرب من المواجهة.

٥- يوصي الباحث كلاً من المشرع الأردني والمصري إلى وضع تنظيم لحالة تبليغ الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه تبليغاً صحيحاً وامتناعه عن الحضور للتحقيق معه، كما نظمها المشرع الإماراتي في المادة (٣/٩٧ و٤) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، وذلك من خلال منح الموظف المتغيب عن المثل أمام لجنة المخالفات فرصة ثانية للمثل أمامها عن طريق إعادة إخطاره ثانية، وإذا لم يمثل بعد الإخطار الثاني يجوز للجنة التصرف في التحقيق في غيبته.

٦- يوصي الباحث بإطلاق مبادرات تهدف إلى تثقيف الموظفين بمختلف المستويات الوظيفية، وبمختلف الوسائل المتاحة لتوعية الموظفين وتبصيرهم في كل ما يتعلق بالواجبات العامة والضمانات التأديبية.

المراجع

أولاً- الكتب والمصادر:

- الأدغم، جلال أحمد (٢٠٠٩)، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن النقض والإدارية العليا، ط٣، القاهرة، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات.
- بدر، أحمد سلامة (٢٠٠٤)، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، القاهرة، دار النهضة العربية.
- بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان (٢٠١١)، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، عمان، دار إثراء للنشر والتوزيع.
- حسن، عبد الفتاح (١٩٦٤)، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- خليفة، عبد العزيز (٢٠٠٤)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط٢، القاهرة، مطابع الولاء الحديثة.
- الزعبي، خالد (١٩٩٨)، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الشتيوي، سعد (٢٠٠٧)، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- شطناوي، علي خطار (٢٠٠٣)، الوجيز في القانون الإداري، ط١، عمان، دار وائل للنشر.
- الشخيلي، عبد القادر (١٩٨٣)، السياسة السلمية في تأديب الموظفين بالدولة، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع.
- صالح، علي شفيق (٢٠٠١)، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة.
- الصاوي، علاء محمد (٢٠٠١)، حق المتهم في محاكمة عادلة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الطباخ، شريف (٢٠١٠)، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، المنصورة، دار الفكر والقانون.
- الطماوي، سليمان (١٩٩١)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، منشورات جامعة عين شمس.

- عبد الهادي، ماهر (١٩٨٦)، الشرعية الاجرائية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار أصول القوانين.
 - العتوم، منصور (١٩٨٤)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمان، مطبعة الشروق.
 - عثمان، محمد فتوح محمد (١٩٩٢)، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.
 - العجارمة، نوفان (٢٠٠٧)، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان.
 - علي، محمد ابراهيم الدسوقي (٢٠٠٦)، حماية الموظف العام إدارياً، القاهرة، دار النهضة العربية.
 - العنزي، سعد نواف (٢٠٠٧)، الضمانات الإجرائية في التأديب، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
 - أبو العينين، محمد (١٩٩١)، الضمانات والإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والهيئات العامة والقطاع العام، القاهرة، دار الكتب القانونية.
 - كنعان، نواف (٢٠٠٩)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة.
 - كنعان، نواف (٢٠٠٨)، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط١، عمان، دار إثراء للنشر والتوزيع.
 - هند، حسن محمد (٢٠٠٦)، الموسوعة القضائية في تأديب العاملين بالدولة والقطاع العام، مصر، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية.
 - ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٧)، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، ط٤، القاهرة، دار الجامعة الجديدة.
 - ياقوت، محمد ماجد (٢٠٠٩)، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، القاهرة، دار الجامعة الجديدة.
- ثانياً - المجالات:**
- الحسيني، سامي (١٩٧٨)، ضمانات الدفاع، مجلة الحقوق والشريعة، صادرة عن جامعة الكويت، السنة الثانية، العدد الأول.
 - عصفور، محمد (١٩٦٣)، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول.

• كنعان، نواف (١٩٩٢)، تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، مؤتة، الأردن.

• المرصفاوي، حسن (١٩٦٣)، الاتجاهات المستحدثة لضمانات الحرية الفردية في التحقيق الابتدائي، مجلة مصر المعاصرة، يوليو، مصر.
ثالثاً - الرسائل العلمية:

• بركات، عمر (١٩٧٩)، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

• عبد البر، عبد الفتاح (١٩٧٨)، الضمانات التأديبية، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

• المطط، جودت (١٩٦٧)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

رابعاً - الأحكام القضائية:

• البهي، سمير يوسف (٢٠٠٧)، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام ١٩٩٢، ط١، القاهرة، دار الكتب القانونية.

• مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

• منشورات مركز عدالة.

خامساً - القوانين والأنظمة:

• قانون الموارد البشرية الاتحادي الإماراتي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

• قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

• نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وتعديلاته حتى تاريخ ٢٠٢٢/١٢/١، صادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور.

• اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بقرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة (٢٠١٨) بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية صادر بتاريخ ٢٠١٨/١/١٤.

سادساً - المواقع الإلكترونية:

• <https://www.fahr.gov.ae/bayanati/portal/ar/introduction.aspx>