



الرقابة المالية وأثرها على أعمال المرافق العمومية:

الانضباط الوظيفي نموذجًا

غيداء ناصر أحمد الطاهر

باحثة بسلك الدكتوراه - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي - جامعة محمد الخامس - الرباط
المغرب

الملخص:

يهدف البحث إلى بيان مفهوم المخالفة التأديبية، وأنواعها، وضمانات التحقيق التأديبي، وأهدافه، وبيان دور النظام التأديبي بوصفه إحدى وسائل الرقابة على المال العام، وأثره في حسن سير أعمال المرافق العمومية في دولة قطر. واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، مع الاستعانة بالمنهج المقارن عند الحاجة، من خلال تحليل النصوص القانونية والفقهاء الإداري والدراسات ذات الصلة. وتوصل إلى أن المخالفة التأديبية تمثل إخلالاً بالواجبات الوظيفية أو بمقتضيات الوظيفة العامة، وأن فعالية النظام التأديبي ترتبط بوجود ضمانات قانونية تكفل تحقيق العدالة، وفي مقدمتها حق الدفاع، وحياد جهة التحقيق، وتسبب القرارات التأديبية، وإتاحة وسائل التظلم والطعن. كما بينت الدراسة أن النظام التأديبي لا يقتصر على توقيع الجزاءات، بل يسهم في حماية المال العام، وتعزيز النزاهة والشفافية، ورفع كفاءة الأداء الإداري، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية.

وأوصى البحث بتطوير التشريعات المنظمة للمساءلة التأديبية، وتعزيز استقلالية وفعالية جهات التحقيق، وتكثيف برامج التدريب والتأهيل، وتفعيل التحول الرقمي في إجراءات التحقيق، وتعزيز الرقابة الوقائية ونشر ثقافة الالتزام الوظيفي، بما يدعم مبادئ الحوكمة الرشيدة ويحقق كفاءة الإدارة العامة في دولة قطر.

الكلمات المفتاحية: المخالفة التأديبية، التحقيق التأديبي، الرقابة على المال العام، المرافق العمومية، الموظف العام، دولة قطر، الحوكمة، المساءلة.

**Abstract:**

This study examined the concept of disciplinary misconduct, its types, the guarantees of disciplinary investigation, and its objectives, while highlighting the role of the disciplinary system as a mechanism for safeguarding public funds and its impact on the effective functioning of public utilities in the State of Qatar. The study adopted the descriptive-analytical approach and, where appropriate, the comparative approach through the analysis of legal texts, administrative jurisprudence, and relevant academic literature.

The findings indicate that disciplinary misconduct constitutes a breach of public service duties or the obligations associated with public office. The effectiveness of the disciplinary system depends on the availability of legal safeguards that ensure procedural fairness, including the right to defense, the impartiality of the investigating authority, reasoned disciplinary decisions, and the availability of grievance and appeal procedures. The study also concluded that the disciplinary system serves not only as a punitive mechanism but also as an effective tool for protecting public funds, promoting integrity and transparency, enhancing administrative efficiency, and improving the quality of public services.

The study recommends updating the legal framework governing disciplinary accountability, strengthening the independence and effectiveness of disciplinary investigation bodies, expanding specialized training programs, adopting digital technologies in disciplinary procedures, and promoting preventive oversight and a culture of professional compliance to support good governance and improve public administration in the State of Qatar.

Keywords: Disciplinary Misconduct; Disciplinary Investigation; Public Funds Oversight; Public Utilities; Public Employee; State of Qatar; Governance; Accountability.



المقدمة:

تُعَدُّ الرقابة المالية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة العامة الحديثة، إذ تمثل أداة رئيسة لضمان سلامة التصرف في المال العام، وتحقيق مبادئ المشروعية والشفافية والمساءلة، وتعزيز كفاءة الأداء المؤسسي⁽¹⁾. وتزداد أهمية الرقابة المالية في ظل التوسع المستمر في وظائف الدولة، وتعدد المرافق العامة، وارتفاع حجم الإنفاق الحكومي، الأمر الذي يفرض وجود أنظمة رقابية فعالة تكفل الاستخدام الأمثل للموارد المالية، وتحول دون إساءة استعمالها أو هدرها أو استغلالها بغير وجه حق⁽²⁾.

وتؤدي المرافق العامة دورًا محوريًا في تحقيق المصلحة العامة، باعتبارها الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة لإشباع الحاجات الأساسية للمجتمع، سواء في المجالات الصحية أو التعليمية أو الأمنية أو الخدمية أو الاقتصادية أو الاجتماعية⁽³⁾. ويستلزم نجاح هذه المرافق في أداء وظائفها توافر إدارة مالية رشيدة تستند إلى قواعد الحوكمة الرشيدة، وتخضع لرقابة مالية مستمرة تضمن سلامة الإجراءات المالية والإدارية، وتحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة الموارد العامة⁽⁴⁾.

وقد شهدت الرقابة المالية تطورًا ملحوظًا خلال العقود الأخيرة، فلم تعد تقتصر على التحقق من صحة المستندات ومطابقة الإنفاق للقوانين واللوائح، وإنما امتدت لتشمل تقييم الأداء المالي، وقياس كفاءة استخدام الموارد، وتحليل النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المرسومة، وهو ما يعرف برقابة الأداء أو الرقابة القائمة على النتائج. ويأتي هذا التطور استجابة للتغيرات التي شهدتها الإدارة العامة الحديثة، والتي أصبحت تركز على جودة الخدمات العامة، وتحقيق القيمة مقابل المال، وتعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات الحكومية⁽⁵⁾.

وتتعدد صور الرقابة المالية بحسب توقيت ممارستها، فقد تكون رقابة سابقة تهدف إلى منع وقوع المخالفات المالية قبل حدوثها، أو رقابة مرافقة تتابع تنفيذ العمليات المالية أثناء سيرها، أو رقابة لاحقة تهدف إلى مراجعة التصرفات المالية بعد تنفيذها، واستخلاص أوجه القصور والانحراف، واقتراح الحلول المناسبة لمنع تكرارها⁽⁶⁾. كما تتنوع الجهات التي تمارس هذه الرقابة بين أجهزة الرقابة الداخلية داخل المؤسسات الحكومية، وأجهزة الرقابة الخارجية المستقلة، إضافة إلى الدور الذي تمارسه السلطة التشريعية في متابعة تنفيذ الموازنة العامة ومساءلة الجهات التنفيذية⁽⁷⁾.

وتُعَدُّ الرقابة المالية إحدى أهم وسائل حماية المال العام، لما لها من دور في الحد من الفساد المالي والإداري، والكشف عن أوجه الهدر والإسراف، وضمان الالتزام بالقوانين والأنظمة المالية، فضلاً عن تعزيز النزاهة والشفافية في إدارة الموارد العامة⁽⁸⁾. كما تسهم في تحسين جودة

(1) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر، 1989، ص 20.

(2) فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، ط 1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عتات، 2003، ص 45.

(3) محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 17.

(4) أحمد أبجعون، نظام الرقابة المالية بالمغرب: قراءة في آليات التفعيل ونظر في مداخل الإصلاح، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية - سلسلة الأعداد الخاصة، العدد (21)، المغرب، 2020، ص 44.

(5) أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، المغرب، 2001، ص 58.

(6) محمد الساهل، تحديث تدبير الميزانية العامة، رسالة ماجستير، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، 2011، ص 32.

(7) عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر، 1989، ص 20.

(8) ديوان المحاسبة في دولة قطر، متوفر على الموقع الإلكتروني:

[www.sab.gov.qa./https:](https://www.sab.gov.qa/)



الخدمات التي تقدمها المرافق العامة من خلال توجيه الإنفاق نحو الأولويات التنموية، وضمان الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المتاحة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁹⁾.

وفي المقابل، تواجه الرقابة المالية العديد من التحديات التي قد تحد من فاعليتها، من أبرزها تعقد الأنظمة المالية، وتسارع التطورات التقنية، وتزايد حجم الإنفاق الحكومي، وضعف التكامل بين الجهات الرقابية، ونقص الكفاءات البشرية المتخصصة، إضافة إلى بعض الممارسات الإدارية التي قد تؤثر في استقلالية الأجهزة الرقابية أو تحد من قدرتها على أداء مهامها بكفاءة وفاعلية. كما أن التحول الرقمي واعتماد الحكومات على الأنظمة الإلكترونية والذكاء الاصطناعي يفرضان تحديات وفرصاً جديدة تتطلب تطوير أدوات الرقابة المالية وأساليبها بما يتناسب مع البيئة الرقمية الحديثة⁽¹⁰⁾.

ومن هذا المنطلق، أصبحت الرقابة المالية عنصراً أساسياً في منظومة الحوكمة الرشيدة، حيث تسهم في تعزيز المساءلة، وتحقيق الانضباط المالي، ورفع كفاءة الأداء الحكومي، ودعم متخذي القرار بالمعلومات اللازمة لتطوير السياسات العامة وتحسين إدارة المال العام⁽¹¹⁾. كما أن فعالية الرقابة المالية لا تُقاس بعدد المخالفات التي يتم اكتشافها فحسب، وإنما بقدرتها على الوقاية منها، وتحسين الأداء المؤسسي، وتعزيز ثقافة الالتزام داخل المؤسسات العامة.

وتنبع أهمية دراسة الرقابة المالية وأثرها على أعمال المرافق العمومية من الحاجة إلى بيان مدى إسهام الأنظمة الرقابية في تطوير الأداء الإداري والمالي للمرافق العامة، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، والارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، فضلاً عن تحديد المعوقات التي قد تحد من فاعلية الرقابة، واقتراح السبل الكفيلة بتطويرها بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية.

وعليه، تسعى هذه الدراسة إلى تحليل مفهوم الرقابة المالية، وأهدافها، وأنواعها، وآليات ممارستها، وبيان أثرها في تعزيز كفاءة أعمال المرافق العمومية، وتحقيق الشفافية والمساءلة، وحماية المال العام، مع استعراض أبرز التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية، وصولاً إلى تقديم مجموعة من النتائج والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير منظومة الرقابة المالية ودعم كفاءة إدارة المرافق العمومية.

إشكالية البحث:

تُعد المساءلة التأديبية إحدى أهم الأدوات القانونية التي تعتمد عليها الإدارة العامة لضمان التزام الموظفين العموميين بواجباتهم الوظيفية، وحماية المال العام، والمحافظة على حسن سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد. ورغم التطور الذي شهدته التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في دولة قطر، وما تضمنته من قواعد تحدد المخالفات التأديبية وإجراءات التحقيق والجزاء المترتبة عليها، فإن التطبيق العملي قد يواجه عدداً من التحديات، تتمثل في اختلاف تفسير المخالفة التأديبية، وتباين إجراءات التحقيق، ومدى كفاية الضمانات القانونية الممنوحة للموظف العام، الأمر الذي قد ينعكس على فاعلية النظام التأديبي في تحقيق أهدافه الوقائية والإصلاحية والردعية.

كما أن ازدياد الاهتمام بالحوكمة الرشيدة وحماية المال العام وتعزيز النزاهة والشفافية يفرض ضرورة تقييم مدى إسهام النظام التأديبي في دعم الرقابة على الأداء الإداري والمالي، وتحقيق الانضباط الوظيفي، وتحسين كفاءة المرافق العمومية. ومن ثم، تتمثل مشكلة الدراسة في الوقوف على مدى كفاية التنظيم القانوني للمخالفة التأديبية وضمانات التحقيق التأديبي في دولة قطر، ومدى إسهامهما في حماية المال العام وتعزيز كفاءة

(9) سطاتين عبدالعزيز المقرن، تصميم أنظمة الرقابة الداخلية للقطاع الحكومي، دراسة تحليلية، ديوان المراقبة العامة المملكة العربية السعودية، 2006، ص 14.

(10) أحمد مصطفى أحمد صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، مصر، 2014، ص 72.

(11) عطا الله سالم جويعد، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في النظام الأردني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، مصر، 1999، ص 44.



أعمال المرافق العمومية. وانطلاقاً من ذلك، يمكن صياغة مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس الآتي: ما مدى فاعلية التنظيم القانوني للمخالفة التأديبية وضمانات التحقيق التأديبي في تحقيق الرقابة على المال العام وتعزيز كفاءة أعمال المرافق العمومية في دولة قطر؟

ويتفرع عن هذا السؤال الرئيس مجموعة من الأسئلة الفرعية، تتمثل فيما يأتي:

1. ما المقصود بالمخالفة التأديبية، وما خصائصها وأركانها في النظام القانوني؟
2. ما أنواع المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف العام، وما الأسس القانونية التي تحكمها؟
3. ما الضمانات القانونية المقررة للموظف العام أثناء التحقيق التأديبي في التشريع القطري؟
4. ما أهداف التحقيق التأديبي، وما دوره في تحقيق الانضباط الوظيفي وحماية المال العام؟
5. كيف يسهم النظام التأديبي بوصفه إحدى وسائل الرقابة على المال العام في تعزيز النزاهة والشفافية داخل المرافق العمومية؟
6. ما أثر تطبيق النظام التأديبي على كفاءة أداء المرافق العمومية وجودة الخدمات العامة في دولة قطر؟

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من أهمية الرقابة المالية بوصفها إحدى الركائز الأساسية للإدارة العامة الرشيدة، لما تؤديه من دور في حماية المال العام، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وضمان حسن استغلال الموارد المالية للدولة. كما يكتسب أهميته من ارتباطها المباشر بالمرافق العمومية التي تُعد الأداة الرئيسة للدولة في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وتحقيق التنمية المستدامة. وتتجلى أهمية البحث في الجوانب الآتية:

أولاً: الأهمية العلمية

1. إثراء الأدبيات العلمية المتعلقة بالرقابة المالية وأثرها في أعمال المرافق العمومية، من خلال تقديم إطار نظري وتحليلي يجمع بين المفاهيم القانونية والإدارية والمالية.
2. المساهمة في توضيح العلاقة بين فعالية الرقابة المالية وكفاءة أداء المرافق العمومية، بما يضيف معرفة علمية يمكن الاستفادة منها في الدراسات المستقبلية.
3. دعم البحث العلمي في مجال الإدارة العامة والمالية العامة والرقابة، خاصة في ظل التطورات الحديثة المرتبطة بالحوكمة والشفافية والإدارة الرقمية.

ثانياً: الأهمية العملية

1. إبراز دور الرقابة المالية في تحسين كفاءة الأداء المالي والإداري للمرافق العمومية، والحد من أوجه الهدر والفساد المالي والإداري.
2. تقديم نتائج وتوصيات يمكن أن تستفيد منها الجهات الرقابية وصانعو السياسات في تطوير التشريعات والأنظمة الرقابية، بما يعزز كفاءة إدارة المال العام.
3. المساهمة في تحسين جودة الخدمات العامة من خلال دعم الاستخدام الأمثل للموارد المالية، وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة.



4. مساعدة القيادات الإدارية والعاملين في المرافق العمومية على إدراك أهمية الالتزام بالأنظمة المالية والرقابية، بما يساهم في رفع مستوى الأداء المؤسسي وتحقيق أهداف المرافق العامة بكفاءة وفعالية.
5. مواكبة التوجهات الحديثة في تطوير الإدارة العامة، من خلال بيان دور الرقابة المالية في دعم الحوكمة الرشيدة، والتحول الرقمي، وإدارة المخاطر، وتحقيق التنمية المستدامة

أهداف البحث:

- يهدف هذا البحث إلى دراسة المخالفة التأديبية وضمانات التحقيق التأديبي في دولة قطر، وبيان أثرها في حماية المال العام وتعزيز كفاءة أعمال المرافق العمومية. ويتفرع عن هذا الهدف الرئيس الأهداف الآتية:
1. بيان مفهوم المخالفة التأديبية وخصائصها وأركانها في النظام القانوني.
 2. تحديد أنواع المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف العام والأسس القانونية التي تحكمها.
 3. الوقوف على الضمانات القانونية المقررة للموظف العام أثناء التحقيق التأديبي في التشريع القطري.
 4. بيان أهداف التحقيق التأديبي ودوره في تحقيق الانضباط الوظيفي وحماية المال العام.
 5. إبراز دور النظام التأديبي بوصفه إحدى وسائل الرقابة على المال العام في تعزيز النزاهة والشفافية داخل المرافق العمومية.
 6. تقييم أثر تطبيق النظام التأديبي على كفاءة أداء المرافق العمومية وجودة الخدمات العامة في دولة قطر.

منهجية البحث:

اعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي بوصفه المنهج الأكثر ملاءمة لطبيعة موضوع البحث، وذلك من خلال استعراض وتحليل المفاهيم والنظريات المتعلقة بالرقابة المالية والمرافق العمومية، وبيان أهداف الرقابة المالية وأنواعها وآلياتها، وتحليل دورها في تحسين الأداء المالي والإداري للمرافق العمومية، بالاستناد إلى التشريعات والأنظمة القانونية، والكتب المتخصصة، والدراسات العلمية، والأحكام والقرارات ذات الصلة.

كما استعان البحث بالمنهج المقارن كلما اقتضت طبيعة البحث ذلك، من خلال المقارنة بين بعض النظم والتجارب التشريعية والإدارية في مجال الرقابة المالية، بهدف الوقوف على أوجه الاتفاق والاختلاف، والاستفادة من أفضل الممارسات في تطوير منظومة الرقابة المالية وتعزيز كفاءتها.

واعتمد البحث كذلك على المنهج الاستنباطي في استخلاص النتائج من خلال تحليل النصوص القانونية والفقهية والآراء العلمية، وربطها بالواقع العملي للمرافق العمومية، وصولاً إلى تقديم نتائج وتوصيات تساهم في تعزيز فعالية الرقابة المالية وتحقيق الإدارة الرشيدة للمال العام.

المطلب الأول: مفهوم المخالفة التأديبية وأنواعها

تستند المخالفة التأديبية⁽¹²⁾ أساساً على أركان مستقلة تماماً عن أركان الجريمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف العمومي لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكراماتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم عن المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجنائية أو تأمر به، لذا؛ سنتناول هذا المبحث

(12) يطلق الفقه والقضاء عادة اسم الجريمة التأديبية، وأحياناً الخطأ التأديبي، عن المخالفات الوظيفية التي يرتكبها الموظف.



من خلال فقرتين، تعريف المخالفة التأديبية للموظف العمومي في (الفقرة الأولى)، ومن ثم البحث في موانع المسؤولية التأديبية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف المخالفة التأديبية للموظف العمومي

يطلق الفقه والقضاء الإداري تسميات مختلفة على العمل المحظور على الموظف العمومي القيام به أو امتناعه عن عمل واجب عليه، ويُعدُّ اصطلاح "الجريمة التأديبية" أكثر الاصطلاحات شيوعاً من بين الاصطلاحات الأخرى، كاصطلاح الذنب الإداري، المخالفة التأديبية، الخطأ التأديبي، وفي دولة قطر نجد أنَّ المشرع القطري استخدم اصطلاح (الأعمال المحضورة) وفق نص المادة (79) من قانون الموارد البشرية المدنية⁽¹³⁾، كذلك نجد أنَّ المشرع المغربي استخدم مصطلح (الخطأ التأديبي)، وفي تقديرنا أن تسمية المشرع القطري للمخالفة التأديبية بـ (الأعمال المحضورة) موفقة، إذ أن اصطلاح الأعمال المحضورة يجوز إطلاقه على سلوك الموظف العمومي المخالف لمقتضيات وظيفته، ثم أنه يتم ارتكابها فقط من قبل موظف يتمتع بالصفة العمومية.

جاءت معظم التشريعات المختلفة خالية من تعريف محدد وشامل للمخالفة التأديبية، لذلك تولى الفقه والقضاء هذه المهمة، وهي على النحو الآتي:

لم يورد المشرع القطري كذلك المغربي تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، إلّا أنهم أوردوا بعض النصوص التي تعالج الواجبات الوظيفية التي لا يجوز للموظف العمومي الإخلال بمضمونها أو إتيان أي تصرف مخالف لها، وإلا اعتبر مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة التأديبية.

لقد حدد قانون الموارد البشرية والمدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 أهم الواجبات والأعمال المحظور على الموظف إتيانها في المادة (80) يحظر على الموظف ما يلي:

1. مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها.
2. إتيان أي فعل أو الامتناع عن فعل عن عمد أو إهمال، يتعارض مع مقتضيات وواجبات أو مسؤوليات وظيفته، أو يترتب عليه ضياع أي حق للدولة أو إحدى الجهات الحكومية.
3. إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة.
4. الاحتفاظ لنفسه بأصل أو صورة من أي ورقة أو وثيقة رسمية أو نزعها من الملفات المخصصة لحفظها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به.
5. التوقيع على عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة أو الانتماء إلى أي منظمة أو هيئة أو جماعة محظورة.

6. أداء عمل للغير بمقابل أو بغير مقابل ولو في غير أوقات العمل الرسمية دون إذن كتابي مسبق من الرئيس التنفيذي. ومع ذلك، يجوز للموظف أن يتولى براتب أو مكافأة أعمال القوامه أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين إذا كانت تربطه بالمحجور عليه أو القاصر أو الغائب صلة قربي أو نسب حتى الدرجة الرابعة، وأن يتولى النظارة على الوقف إذا كان مستحقاً فيه أو مشروطاً له بالنظارة من الواقف، وكذلك أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو ذا مصلحة فيها أو تكون مملوكة لمن تربطه به صلة قربي أو نسب

(13) راجع نص المادة (79 و 80) من قانون الموارد البشرية والمدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.



حتى الدرجة الرابعة، وفي جميع الأحوال المتقدمة، يجب على الموظف أن يخطر الجهة التي يعمل بها بذلك، ويحفظ الإخطار في ملف خدمته.

7. الجمع بين أكثر من وظيفة بالجهات الحكومية، دون أخذ موافقة من رئيس مجلس الوزراء.

8. مزاولة أي أعمال أو تجارة تتعارض مع واجباته كموظف بالجهة الحكومية أو مع مصلحة الجهة الحكومية أو يكون من شأنها أن تنشئ للموظف مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي عقود أو أعمال أو مناقصات تتصل بنشاط الجهة الحكومية أو تكون الجهة الحكومية طرفاً فيها.

9. استغلال نفوذه والتأثير على رؤوسه، أو تحريضهم على مخالفة أحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها.

10. قبول الهدايا أو الهبات أو الإكراميات أو المنح أو المبالغ النقدية أو غيرها، بنفسه أو بواسطة الغير، من أي شخص، مقابل أو بسبب عمل يتعلق بوظيفته، لتحقيق مصلحة للغير.

تناول المشرع القطري أيضاً في المادة (82) كل موظف يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، يجازى تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بمسؤوليته المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء، ولا يعفى الموظف من المسؤولية عن أي فعل أو امتناع عن فعل بالمخالفة لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من هذا الرئيس رغم قيام الموظف بتنبيهه كتابة بالمخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مُصدر الأمر وحده، ما لم يكن الأمر الصادر من الرئيس منطوقاً على جريمة جنائية فيكون المَرؤوس مسؤولاً كذلك، وفقاً لأحكام المسؤولية الجنائية.

وأورد الفقه تعاريف عديدة للمخالفة التأديبية مستخلصاً إياها من واقع الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف العام أثناء أو بمناسبة ممارسة الوظيفة العامة، ففي الفقه الفرنسي يعرف العميد (ديجي) المخالفة التأديبية بأنها العمل الذي يخالف به الموظف الواجبات الخاصة المفروضة عليه بصفته موظفاً، أما في الفقه العربي فقد عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجازي واجبات وظيفته⁽¹⁴⁾، عرفها الدكتور عبدالفتاح حسن بأنها كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة⁽¹⁵⁾.

هذا وقد أسهم شُرّاح القانون الإداري المغربي في تعريف المخالفة التأديبية أو الخطأ التأديبي كما سماها المشرع المغربي، فقد ذهب بعضهم إلى تعريف الخطأ التأديبي بأنه "كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات منصبه إيجاباً أو سلباً سواءً تلك التي نص أو لم ينص عليها القانون مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه"⁽¹⁶⁾.

يمكن الاستنتاج من هذه التعريفات هو التعميم وعدم التحديد الدقيق لفحوى المخالفة التأديبية، نظراً لأن هذه التعريفات على درجة من الاتساع بحيث تشمل كل فعل يخل بمقتضيات الوظيفة أو المهنة سواءً تعلق بالواجبات أو المحظورات، ويستوي وقوع هذا الخلل داخل نطاق

(14) عبد الواحد القريشي، المرجع في النشاط الإداري، سلسلة إضاءة في الدراسات القانونية، مطبعة النجاح الجديدة، العدد (7)، 2017، ص 50.

(15) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1964، ص 79.

(16) مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى - دراسة مقارنة، ط2، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 1992، ص 346.



العمل الوظيفي أو خارجه، ومن خلال هذا العرض للتعريفات الفقهية المختلفة للمخالفة التأديبية، نرى أنها تقوم على محاولة استقطاب ما يمكن أن يدخل في إطار جمع الجرائم التأديبية في إطار واحد دون حزم بحصر الجرائم التأديبية.

أما تعريف القضاء الإداري للمخالفة التأديبية؛ حيث تبنى القضاء الإداري ذات الموقف في بيانه للمقصود بالمخالفة التأديبية أو الخطأ التأديبي، فقد جاء في أحد الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي بأنّ المخالفة التأديبية تعني "إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة بشرف الوظيفة"، أما القضاء الإداري المغربي فقد تعرض بدوره لتعريف الخطأ المهني، وذلك من خلال حكم صادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، الذي اعتبر فيه اختلاء الشرطي بعيداً عن الشرطي الآخر في ظروف مريبة يعد خطأ مهنيًا يبرر عقوبة العزل من الوظيفة بقطع النظر عن اقترافه لجريمة الرشوة، وفي قرار آخر لها، اعتبرت الغرفة الإدارية أن صدور عبارات تنطوي على وقاحة وألفاظ مهينة من الموظف تتنافى مع الواجبات الوظيفية⁽¹⁷⁾.

يمكن تعريف المخالفة التأديبية أو الأعمال المحظورة كما أوردها المشرع القطري بأنها "كل فعل يأتيه الموظف العام مخالفاً بذلك أحكام القانون أو مقتضيات واجبات الوظيفة المنصوص عليها قانوناً أو غير المنصوص عليها أو أي تصرف لا يتفق مع حسن سير المرفق العام سواء ارتكب الفعل داخل المرفق العام أو خارجه أو بمناسبة متى صدر ذلك الفعل عن إرادة آتمة".

الفقرة الثانية: موانع المسؤولية التأديبية وطبيعتها

يخضع الموظف العمومي في علاقته بالإدارة إلى علاقة تنظيمية تنظمها القوانين والأنظمة المعمول بها في أي دولة، وبالتالي فإنه يترتب على هذه العلاقة جملة من الحقوق والواجبات المتبادلة بين طرفي هذه العلاقة التنظيمية، ولا شك في أنّ المشرع قد أعطى لجهة الإدارة الوسائل القانونية لضمان حقها في احترام الموظف لواجباته تجاه الإدارة والمتمثلة في إنشائه للنظام التأديبي، والذي يسمح من خلاله بمساءلة الموظف على المخالفات التي تصدر منه في وظيفته وتوقيع العقوبات التأديبية بمواجهته، إلا أن أنه في بعض الحالات يتعذر فيها مساءلة الموظف عند إخلاله بواجباته لأسباب خارجه عن إرادته.

عرفت تلك الموانع المسؤولية بأنها مجموعة من الأسباب التي يفقد الموظف قدرته على التمييز والاختيار تجعله غير أهل لتحمل المسؤولية التأديبية، فإذا انتفت الإرادة الحرة يترتب عليها انعدام المسؤولية، ومن ثم لا يمكن مساءلة الموظف في حالة القوة القاهرة والضرورة وفقدان الإدراك والشعور بسبب عوارض الجنون أو العته أو الغيبوبة، كما أن توافر أحد أسباب التبرير يجعل من السلوك غير مجرم، فلا تترتب عليه المسؤولية الجنائية أو التأديبية، ومن أسباب الإباحة استعمال الحق وأداء الواجب والدفاع الشرع⁽¹⁸⁾.

تكمن طبيعة موانع المسؤولية أن الجريمة سواء أكانت جنائية أم تأديبية تستند على ركنين، وهي:

أولاً: الركن المادي: يعني الركن المادي للمخالفة كل ما يدخل في كيانها وتكون له طبيعة مادية فتلمسه الحواس، ولهذا الركن بالنسبة للمخالفة التأديبية كما هو بالنسبة للجريمة الجنائية أهمية خاصة، إذ بدون هذا الركن لا يتصور تحقيق أي مساءلة للموظف بالتنظيم القانوني لا يعاقب على فكر حبيس لم يتخذ مظهرًا خارجيًا، ولكنه يعاقب على المظهر الخارجي سواء كان في صورة إيجابية أو مجرد امتناع حيث يجب التصرف وهو ما يطلق عليه الفعل السلبي⁽¹⁹⁾. وقد أقر ذلك فقهاء القانون العام حال تعرضهم لتعريف الجريمة التأديبية، ومن ذلك ما ذهب إليه الدكتور

(17) نقلاً عن: اسماعيل الصفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بأكدال، المغرب، 2001، ص34.

(18) تغريد محمد النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص130-131.

(19) محمود حسني، شرح قانون العقوبات، مرجع السابق، ص360.



سليمان الطماوي⁽²⁰⁾، من أن الجريمة التأديبية هي "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات وظيفته، وما ذهب إليه الدكتور محمد جودت الملط⁽²¹⁾ من أن الجريمة التأديبية هي: "إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً يرتكبه التي تفرضها عليه صفته الوظيفية.

أما الأعمال التحضيرية وهي الأفعال التي يأتيها الشخص إعداداً ووسيلة للبدء في تنفيذ الجريمة، وهي مرحلة تالية للتفكير وسابقة على الشروع في البدء في التنفيذ، وأما البدء في تنفيذ الجريمة التأديبية فهي مرحلة تتعدى التفكير والتحضير وتتجاوزهما، وينظر إلى هذه المرحلة باعتبارها مظهرًا خارجيًا متميزًا يكون جريمة تأديبية قائمة بذاتها⁽²²⁾.

وقد استقر الرأي في المجال التأديبي على أنه لا عقاب على الأعمال التحضيرية، ما دامت لم تخرج للواقع العملي الملموس⁽²³⁾، هذا ويجب أن يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية في فعل محدد، فالالتزامات العامة لا يمكن أن تعتبر مكونة للركن المادي، وذلك كأن يُنسب لموظف سوء سلوكه بشكل عام أو انعدام الصفات المهنية فيه.

يجب تمييز المخالفة التأديبية بركنها المادي عن العجز الفني، أو عدم المهارة الفنية التي قد تثبت من قبل الموظف، فالتأديب يفترض الخروج على واجبات الوظيفة، أما إذا ثبت أنَّ الموظف ليس على المستوى المطلوب من الناحية الفنية، فإنَّ سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب بل عن طريق التدريب⁽²⁴⁾.

ثانيًا: الركن المعنوي: يتمثل الركن المعنوي للمخالفة التأديبية بالإرادة الأثمة أو غير المشروعة للموظف العمومي في اقتراف الفعل المكون للركن المادي؛ ويؤكد معظم الفقهاء ضرورة توافر الركن المعنوي، بمعنى ضرورة توافر إرادة أئمة لدى الموظف لمجازاته تأديبيًا، يستوي في ذلك أن تكون هذه الإرادة عن عمد أو إهمال أو تقصير⁽²⁵⁾؛ فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة كحالة الحرب أو مرض الموت أو بسبب إكراه مادي أو معنوي أو أمر مكتوب من الرئيس، فهنا ينتفي الركن المعنوي للمخالفة التأديبية، وبالتالي تنتفي مسؤولية الموظف المسلكية⁽²⁶⁾.

لقد اختلف الفقهاء في تحديد الركن المعنوي للمخالفة التأديبية؛ حيث هنالك من يرى أن يسأل الموظف تأديبيًا إذا اقترن الركن المادي للجريمة بالركن المعنوي، ولا تقوم المسؤولية التأديبية في حال عدم توفر الركن المعنوي على الرغم من توفر الركن المادي للمخالفة التأديبية، وذلك على غرار الجريمة الجنائية، فالمخالفة التأديبية قد تكون عمدية أو غير عمدية وهو ما يعنى صدور الفعل عن إرادة أئمة، وفريق آخر يرى أنه يمكن التسليم بما جاء في الرأي الأول بالنسبة للمخالفات التي تمثل جريمة جنائية في قانون العقوبات، أما بالنسبة لباقي المخالفات التأديبية فلا يجوز قياسها على الجريمة الجنائية، نظرًا للطبيعة الخاصة بالتأديب، فالإرادة الأئمة للعامل الذي يراد تأديبه لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع عن واجب دون عذر شرعي، سواءً كان حسن النية أو سيئها، وبالتالي فإن الركن المادي وحده لا يكفي لقيام المخالفة التأديبية⁽²⁷⁾.

تأسيسًا على ما سبق نستطيع القول أنَّ الركن المعنوي في المخالفة التأديبية هو ركن لازم لقيام تلك المخالفة يتحقق كلما كانت لدى الموظف إرادة أئمة عند ارتكابه أو قيامه بفعل أو تصرف معين سواءً بقصد تحقيق نتيجة أو هدف محدد من وراء ذلك التصرف؛ وهنا تكون المخالفة

(20) محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1979، ص 48.

(21) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1967، ص 80.

(22) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 83.

(23) شاهين مغاوري، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، دار الكتاب، ط 1، القاهرة، مصر، 1986، ص 210.

(24) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 83.

(25) عبد المحسن السالم، العقوبات المقننة بين المشروعية وتعسف الإدارة، بغداد، العراق، 1986، ص 23.

(26) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 87-88.

(27) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 87-88.



عمدية كسرقة الأموال العامة أو الاعتداء بالضرب على الرؤساء والزعماء، أما إذا كانت هذه الإرادة، لا تنصرف إلاً على النشاط ذاته دون النظر إلى نتيجته بحيث تعبر فقط عن مجرد الإهمال أو التقصير فإنَّ المخالفة التأديبية تكون خطأً غير عمدي ومن أمثلته الإهمال أو التقصير في الاطلاع على تعليمات معينة قبل القيام بالتصرف أو الفعل الخاطيء.

تتمثل موانع المسؤولية التأديبية في فقدان التمييز أو الإدراك وفقد حرية الاختيار، وهي على النحو التالي:

1. التمييز: يستوجب أن يكون مرتكب الفعل بالعمد؛ حيث نص المشرع القطري في المادة (53) من قانون العقوبات القطري رقم (11) لسنة 2004م على أسباب تمنع المسؤولية الجنائية عن مرتكبها، تتمثل في صغر السن⁽²⁸⁾، وهذا لا يمكن تصوره في مجال الوظائف الإدارية؛ حيث نصت الفقرة رقم (2) من المادة (13) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري على أنه "يشترط في من يعين في إحدى الوظائف ... ألا يقل عمره عن ثمانية عشر سنة...".

2. فقدان الوعي أو الإدراك: تقوم موانع المسؤولية بسبب انعدام أو نقصان الإدراك وذلك بسبب فقد الوعي، والذي قد يكون بسبب الجنون أو المرض العقلي أو الغيبوبة الناشئة عن سكر غير اختياري أو سكر اضطراري، وهذا ما أكدته المادة (54) من قانون العقوبات القطري؛ حيث نصت على أنه "لا يسأل جنائياً من كان وقت ارتكاب الجريمة فاقد الإدراك أو الإرادة لجنون أو عاهة في العقل، أو غيبوبة ناشئة عن عقاقير أو مواد مخدرة أو مسكرة أيًا كان نوعها أعطيت له قسراً عنه، أو تناولها بغير علم منه، أو لأي سبب آخر يقرر العلم أنه يُفقد الإدراك أو الإرادة، فإذا لم يترتب على الجنون أو العاهة العقلية أو العقاقير أو المواد المخدرة أو المسكرة أو غيرها سوى نقص أو ضعف في الإدراك أو الإرادة وقت ارتكاب الجريمة عُدد ذلك عذراً مخففاً، وإذا كان الجاني قد تسبب بإرادته في فقد أو نقص أو ضعف الإدراك بتناول عقاقير مخدرة أو مسكرة فيعاقب عن الجريمة التي وقعت ولو كانت تتطلب قصداً جنائياً خاصاً"، وهذا أيضاً ما أكدته الفقرة رقم (2) من المادة (13) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري على أنه "يشترط في من يعين في إحدى الوظائف أو فقد الإدراك أو نقصه لجنون أو عاهة عقلية أو سكر أو تخدير⁽²⁹⁾، أو الإكراه وحالة الضرورة⁽³⁰⁾، أو تفاهة الضرر المنتج عنه⁽³¹⁾.

ولا تقتصر موانع المسؤولية على الحالات السابقة؛ حيث أنها وردت على سبيل المثال لا الحصر، ويمكن للمشرع القياس عليها، ولو أن القياس غير جائز في مجال التجريم، إلا أنه جائز في مجال الاباحة وامتناع المسؤولية تأسيساً على أن الأصل في الإنسان البراءة⁽³²⁾، فالموظف العام عند ارتكابه لإحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات وفي مجال وظيفته فإنه يسأل جنائياً كما هو الحال مع الشخص العادي، ولأنه يعتبر

(28) المادة (53) من قانون العقوبات القطري رقم (11) لسنة 2004 "لا يسأل جنائياً من لم يكن قد أتم السابعة من عمره وقت ارتكاب الجريمة. وتسري، فقط، التدابير المنصوص عليها في قانون الأحداث في شأن من ارتكب، جنابة أو جنحة، ويكون قد أتم السابعة من عمره ولم يبلغ أربع عشرة سنة".

(29) المادة (54) من قانون العقوبات القطري؛ حيث نصت على أنه "لا يسأل جنائياً من كان وقت ارتكاب الجريمة فاقد الإدراك أو الإرادة لجنون أو عاهة في العقل، أو غيبوبة ناشئة عن عقاقير أو مواد مخدرة أو مسكرة أيًا كان نوعها أعطيت له قسراً عنه، أو تناولها بغير علم منه...".

(30) تنص المادة (55) من قانون العقوبات القطري لا يُسأل جنائياً كل من كان:

– كان وقت ارتكاب الفعل فاقدًا حرية الاختيار، لسبب لا دخل لإرادته فيه.

– ارتكب فعلاً دفعه إلى ارتكابه ضرورة وقاية نفسه أو غيره من خطر جسيم على وشك الوقوع يصيب النفس أو المال، إذا لم يكن لإرادته دخل في حله.

ويشترط في هاتين الحالتين ألا يكون في استطاعة مرتكب الفعل دفع الخطر بوسيلة أخرى، وأن يكون الفعل الذي ارتكبه معه، بالقدر الضروري لدفع الخطر ومتناسب.

(31) تنص المادة (56) من قانون العقوبات القطري على أنه: "لا يسأل جنائياً من ارتكب جريمة، إذا كان الضرر الذي أحدثه أو كان من المحتمل أن يحدثه من التفاهة، بحيث لا يشكو منه الشخص العادي".

(32) أشرف توفيق، شرح قانون العقوبات القطري – القسم العام – النظرية العامة للجريمة، إصدارات جامعة قطر، الدوحة، 2010، ص 447.



مثل عن الدولة ويمارس السلطة العامة الممنوحة له بحكم هذه الوظيفة، فقد شدد المشرع على العقوبة المرتكبة من قبله آخذاً في الاعتبار ما يتمتع به الموظف من صلاحيات.

المطلب الثاني: التحقيق في المخالفات التأديبية وضماناته

إنَّ مثول الموظف العمومي أمام جهات التحقيق يسبقه العديد من الإجراءات القانونية، وله من الضمانات ما تحميه من تعسف الجهات المختصة بالإحالة إلى التحقيق، ولذا كان من الأهمية بمكان أن نتناول التحقيق في المخالفات التأديبية في (الفقرة الأولى)، ومن ثم البحث في ضمانات التحقيق الإداري في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التحقيق في المخالفات التأديبية

كفل المشرع القطري في قانون الموارد البشرية والمدينة رقم (15) لسنة 2016، والتشريعات المقارنة توافر مجموعة من الضمانات التأديبية لكل موظف في المرحلة السابقة على توقيع الجزاء؛ حيث أنَّ مثل هذه الضمانات تحقق العدالة والانصاف، وتحفظ للموظف حقوقه عند إجراء التحقيق معه، وتتيح للموظف الضمانات الكفيلة في سبيل الدفاع عن نفسه، ودحض كل الحجج الموجهة ضده، وعند قيامها بتوقيع الجزاء التأديبي عليه يجب تسبب قراراتها التي استندت إليها وأسفرت عنها إجراءات التأديب.

يُعَدُّ التحقيق أولى الخطوات للتحري والكشف والوصول إلى حقيقة المخالفة الموجهة للموظف، إذ تبدأ مرحلة التحقيق مع الموظف من وقت الذي ارتكب فيه المخالفة، والتحقيق يُعتبر من الضمانات التأديبية للموظف لأنه يضمن له حق الدفاع عن نفسه، ونفي ما وجه إليه، ولم يتطرق المشرع القطري إلى مفهوم التحقيق في قانون الموارد البشرية المدينة رقم (15) لسنة 2016، وازاء ذلك تم أخذ بعض اجتهادات الفقهاء في تعريف التحقيق؛ حيث عرّف بأنه "إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة"⁽³³⁾، كما عرّفه البعض بأنه "مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها"⁽³⁴⁾، وعرفه آخر بأنه "الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية والذي يرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تربط بين المتهم وهذه الأفعال"⁽³⁵⁾.

يمكن تعريف التحقيق بأنه الإجراءات الأولية التي تقوم بها سلطات التأديب وفقاً للإجراءات الشكلية لبيان حقيقة المخالفة الموجهة للموظف من خلال الأدلة الموجودة بهدف مواجهته بالمخالفة المرتكبة، وتوقيع العقوبة المناسبة.

التحقيق مع الموظف من أهم الضمانات المقررة له، عن طريق سماع أقواله حول ما وجه إليه أو ما نسب إليه من مخالفات، والدفاع عن نفسه أثناء التحقيق، فالتحقيق هو أول إجراء من الإجراءات التأديبية التي تهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب إلى الموظف⁽³⁶⁾، وانطلاقاً من قانون الموارد البشرية والمدينة القطري تتمثل شروط صحة التحقيق بالآتي:

1. وجود مخالفة منسوبة إلى الموظف تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو محظوراتاً طبقاً للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة والتي تم النص عليها في قانون الموارد البشرية المدينة القطري رقم (15) لسنة 2016: حيث ترتبط المسؤولية التأديبية للموظف بالمخالفة التأديبية،

(33) رمضان محمد بطيخ، ورقة عمل قدمت خلال مؤتمر ضمانات التأديب، المنظم من طرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2008، وقد صدرت أعمال المؤتمر في

كتاب التأديب في الوظيفة العامة الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين، ص 252.

(34) منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي - دراسة مقارنة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 309.

(35) عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016، ص 14.

(36) أحمد محمد السليطي، ترقية الموظف العام في دولة قطر، دار النهضة العربية، (د.ط)، القاهرة، مصر، 2005، ص 60.



أي قيام الموظف بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل أو واجب القيام به، فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون، أو يخرج على مقتضى واجبات الوظيفة يعاقب تأديبياً، فالمخالفة التأديبية قوامها أفعال تصدر عن الموظف تنطوي على المساس بالنزاهة والشرف، وزعزعة الثقة والاحترام المفترض في الوظيفة العامة، وخروجاً عن واجباتها ونواهيها.

2. وجود قرار بإحالة الموظف إلى التحقيق: أي أن يتم إجراء التحقيق مع الموظف في الوقائع المنسوبة إليه بواسطة الجهة المختصة قانوناً فيلزم لاعتبار إجراءات التحقيق سليمة وصحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك وفي الشكل الذي حدده القانون، بمعنى يجب أن يكون قرار الإحالة صادراً عن جهة مختصة، خولها القانون سلطة الإحالة إلى التحقيق في الوقائع المنسوبة للموظف العام، في حين أن المشرع القطري لم يسلك في تحديد الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق مسلكاً واضحاً إذا ارتكب الموظف أيّاً من المخالفات الإدارية المعاقب عليها بإحدى العقوبات المشار إليها في المواد من (85، 89، 93، 102)⁽³⁷⁾ من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، حيث أكتفي المشرع لمباشرة التحقيق فعلياً مع الموظف موافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي، دون التعرض الصريح للسلطة التي تملك قرار الإحالة في ذاته، وليس الأثر المترتب على هذا القرار، والمتمثل في ضرورة مثول الموظف للتحقيق الإداري.

المستفاد من النص المتقدم، أن قرار الإحالة إلى التحقيق مرهون بأمرين: الأول: أن يرفع الرئيس المباشر للموظف مذكره يقترح فيها إحالته للتحقيق، والغالب أنه "يطلب" الإحالة للتحقيق وليس "اقتراحها"، على الرغم من اختلاف المعنى المقصود من كل كلمة، أما الثاني: أن يوافق الرئيس (الوزير)، أو الرئيس التنفيذي (وكيل الوزارة) على مقترح الإحالة للتحقيق، والحقيقة أن قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، أو حتى لائحته التنفيذية لم يبين الإجراءات المتبعة من قبل الرئيس المباشر للموظف في هذا الشأن⁽³⁸⁾.

3. وجود سلطة قانونية مختصة بمباشرة التحقيق: يلزم لاعتبار إجراءات التحقيق سليمة وصحيحة أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك، والقانون القطري أسند تلك المهمة للشؤون القانونية لجهة الإدارة التابع لها الموظف، وذلك بمقتضى نص المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15)، لسنة 2016؛ حيث نصت في فقرتها الأولى على أنه: ((... تتولى الشؤون القانونية أو أحد القانونيين بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي الجهة وذلك بموافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي...))، وهذا يعني أن تتولى الشؤون القانونية أو أحد القانونيين بالإدارة التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى موظفي هذه الجهة، كما أنه لم يستلزم حتى تتولى الشؤون القانونية مباشرة التحقيق الإداري في المخالفات المنسوبة إلى الموظفين العموميين، ضرورة أن يطلب الرئيس المباشر للموظف إحالته للتحقيق من قبل السلطة الرئاسية، وإنما يكفي موافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي المتضمن الإحالة للتحقيق.

4. أن يكون التحقيق مكتوباً: لا يجوز أن يتم التحقيق الذي تجريه الجهة الإدارية أو اللجنة المختصة مع الموظف المرتكب للمخالفة الإدارية إلا إذا كان التحقيق مكتوباً، حيث يعد كتابة التحقيق شرطاً أساسياً لصحة التحقيق، وخلاف ذلك يؤدي إلى بطلان التحقيق مع الموظف، وذلك بسبب عيب في الشكل والإجراءات المحدد في التحقيق، والمقصود بكتابة التحقيق هو أن يتم في محرر كتابي يطلق عليه محضر التحقيق، ينطوي هذا المحضر على مجريات التحقيق وبياناته بحيث يعكس كل ما دار فيه؛ وبذلك يكون محضر التحقيق هو الوعاء الذي يحوي أدلة البراءة أو الإدانة وإجراءات التحقيق، وهو خير دليل صامت، وتحريره أو تدوينه تُضاف عليه صفة الرسمية بحيث يمكن الرجوع عليه، إضافة إلى أنه يُعتبر حجة على الكافة بحيث لا يستطيع أحد أنكاره، كما أن التحقيق

⁽³⁷⁾ تشمل هذه المواد العقوبات التي توقع على الموظف العام وهي موزعة حسب درجته الوظيفية والتي يملكها الرئيس التنفيذي وفقاً للمادة (85) والهيئة التأديبية، ووفقاً للمادة (89)، والمجلس الدائم للتأديب للمادة، ووفقاً للمادة (93)، وحالة التحقيق بعد انتهاء الخدمة - ما عدا حالة الوفاة - وفقاً للمادة (102) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.

⁽³⁸⁾ نجوى رمضان عوض، التحقيق الإداري كضمانه لتوقيع العقوبة الإدارية في القانون القطري، رسالة ماجستير، جامعة قطر، الدوحة، دولة قطر، 2019، ص 21.



المكتوب يمكن الموظف من الاطلاع عليه ومعرفة المخالفة المنسوبة إليه، كذلك يُعد كتابة التحقيق والتوقيع على المحضر من قبل الموظف دلالة على مواجهته بالمخالفة بحيث لا يستطيع انكار سماع أقواله، يضاف إلى ذلك أن الموظف يستطيع الحصول على الأوراق والأدلة الكتابية التي بموجبها صدر الجزاء التأديبي، وذلك للتظلم من الجزاء التأديبي⁽³⁹⁾. ونجد أن المشرع القطري نص على هذا الشرط في المادة (84) من قانون الموارد البشرية والمدنية القطري على أنه: ((... لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه، وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء على الموظف مسبباً...))، وأستثنى المشرع القطري هذا الشرط في حال إذا كان الجزاء هو الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام وإنما أكتفى شفاهه، وهذا ما أكدته المادة (84) من القانون ذاته بقولها ((... ويجوز بالنسبة لتوقيع جزائي الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام على أحد شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب، أن يكون التحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، ويصدر قرار الجزاء في هذه الحالة من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف لا يجوز توقيع أي من الجزاءات...))، والملاحظ من خلال نص المادة (84) سالفه الذكر، أن المشرع قد أجاز التحقيق الشفهي كاستثناء من القاعدة العامة، وذلك في الحالات التي توقع فيها السلطة المختصة جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، هذا وقد أوجب المشرع ضرورة توافر أربعة شروط مجتمعة لإعمال التحقيق الشفهي تجاه الموظف المخالف: الأول: خاص بنوع الجزاء، وهو الإنذار أو الخصم لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، الثاني: ذكر مضمون التحقيق الشفهي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، أما الثالث: أن يكون الموظف من شاغلي وظائف الدرجات من الرابعة فما دونها أو ما يعادلها من الراتب، والشرط الأخير: أن يصدر قرار الجزاء من مدير الإدارة التي يتبعها الموظف.

لقد نظم المشرع القطري إجراءات التحقيق باللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية والمدنية رقم (32) لسنة 2016⁽⁴⁰⁾، وعلى ضوء ذلك قضت محكمة التمييز القطرية بقولها: ((... بأن المقرر أنه لا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته، إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت...))⁽⁴¹⁾.

ولا يشترط في كتابة التحقيق أن يتم بشكل معين، إلا أنه يتطلب فيها توافر بعض الضوابط والشكليات، فالمتنوع في قانون رقم (15) لسنة 2016 المتعلق بقانون الموارد البشرية والمدنية القطري، نجد أن المشرع القطري ذكر الضوابط والشكليات التي يجب التقيد بها في محضر التحقيق ضمناً لصحة الإجراءات؛ حيث نصت المادة (83) بقولها: ((... تتولى الشؤون القانونية، أو أحد القانونيين، بالجهة الحكومية التحقيق في المخالفات المنسوبة إلى أي من موظفي الجهة وذلك بموافقة الرئيس أو الرئيس التنفيذي، ويثبت التحقيق في محضر يرقم بأرقام متسلسلة، يذكر

(39) أحمد أسامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مكتبة دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص 177.

(40) نظم القرار الوزاري رقم (32) لسنة 2016 اللائحة التنفيذية لتنفيذ قانون الموارد البشرية والمدنية القطري، فيما يتعلق بإجراءات التحقيق في الفصل الثامن المواد من (94) إلى (98):

- المادة (94): يجب إخطار الموظف بميعاد الحضور للتحقيق معه، وذلك بموجب إخطار كتابي يسلم إليه شخصياً بمقر عمله، وإذا تعذر تسليمه الإخطار، يتم إخطاره بكتاب مسجل على عنوانه الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة ... وإذا رفض الموظف تسلم الإخطار أو إذا لم يحضر في الموعد المحدد رغم إخطاره بأي من الوسائل المشار إليها في الفقرة السابقة، جاز إجراء التحقيق في غيبته وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون الموارد البشرية والمدنية وهذه اللائحة.

- المادة (95): يتناول التحقيق ما يعرض أثناء من وقائع تنطوي على مخالفات أو خروج على مقتضى الواجب ولو لم تتصل بالواقعة الأصلية، فإذا تبين للمحقق أن لموظف آخر علاقة بموضوع التحقيق، تعين عليه رفع الأمر للرئيس التنفيذي الذي يأمر باستدعاء الموظف للتحقيق معه ... وإذا تبين من خلال التحقيق وجود شبهة ارتكاب جريمة جنائية، تعين عرض الأمر على الرئيس التنفيذي لإبلاغ النيابة العامة أو استكمال التحقيق. ولا يترتب على إبلاغ النيابة العامة الإخلال بحق الجهة الحكومية في توقيع الجزاء التأديبي عما ثبت في حق المخالف.

(41) قرار محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (113)، لسنة 2013.



به تاريخ ومكان وساعة افتتاح المحضر وساعة إتمامه واسم المحقق وكاتب التحقيق، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيعها ... وفي جميع الأحوال، يجب ألا تقل الدرجة الوظيفية للمحقق عن درجة الموظف المحال للتحقيق، فإذا لم يتوافر ذلك في أي من موظفي الشؤون القانونية، يكلف الرئيس أحد موظفي الجهة الحكومية ممن يتوافر فيهم هذا الشرط بإجراء التحقيق...))؛ وكما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: ((... حيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه ينبغي إقامة الدعوى التأديبية بناءً على تحقيق صحيح ومستكمل الأركان حيث تتوافر فيه الضمانات والأسس الجوهرية المقررة لمواجهة المتهم بالالتزام المحدد في المكان والزمان...))⁽⁴²⁾.

ومرجع اشتراط كتابة التحقيق إلى ما تمثله الكتابة من أهمية في الإثبات، ولكي لا تضيق معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في كنفها عند الرجوع إلى مجرياته من قبل المختصين بالفصل في التحقيق من خلال النتائج التي تم التوصل إليها، سواء كانت لصالح العامل أو ضده دون خوف من أن يحو النسيان ما تم في التحقيق فضلاً عن ضياع الأدلة والعبث بها⁽⁴³⁾، وما يؤكد صحة هذا الاتجاه ما نصت عليه المادة (83) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 من أنه ((... ويثبت التحقيق في محضر يرقم بأرقام متسلسلة، يذكر به تاريخ ومكان وساعة افتتاح المحضر وساعة إتمامه واسم المحقق وكاتب التحقيق، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيعها...)).

يمكن الإشارة هنا؛ أن التحقيق يمثل أهم الضمانات الأساسية والجوهرية التي تحمي الموظف من تعسف وتسلط الإدارة، وفرض رقابة عليها تضمن عدم انحرافهم عن الصواب في الوصول إلى حقيقة الأمر، وليس وسيلة للانتقام والإيذاء من قبل الرؤساء الإداريين تجاه موظفيهم، فإنه بمجرد توافر عناصر التحقيق المذكورة سابقاً، والتي تعتبر مقومات أساسية لصحة التحقيق في حال تحققها، ومن ثم يصبح التحقيق صحيحاً، لذا يمكن ذكر أهم الإجراءات الشكلية لمحضر التحقيق بما يلي: تاريخ ووقت التحقيق، اسم المحقق والكاتب بالكامل، أسم الموظف المحال إلى التحقيق، عمره، المؤسسة، وقائع التحقيق، والمخالفة المسندة للموظف، الابتعاد عن الشطب في محضر التحقيق، قراءة محضر التحقيق على الموظف، توقيع الموظف على المحضر، توقيع الكاتب والمحقق على المحضر، وتاريخ ووقت اكتمال التحقيق.

يجب أن تأتي عبارات محضر التحقيق متسلسلة وواضحة بعيدة عن أية لبس أو الغموض والتأويل والتعقيد، وأن لا يكون في المحضر عبارات فيها شطب أو حشو أو إضافة أو تصحيح أو كشط؛ حتى يحقق التحقيق أهدافه، إضافةً إلى ذلك يجب أن تتم الكتابة بلغة عربية واضحة وسليمة، فإذا وجدت بعض العبارات باللهجة العامية فلا يوجد هنالك ما يمنع من تدوينها حتى يكون التحقيق دقيقاً مثل بعض عبارات السب والقذف والألقاب لبعض الأفراد وغير ذلك، وقد تكون هذه العبارات غير لائقة إلا أنه يجب ذكرها⁽⁴⁴⁾، كما يجب مراعاة أن يتم ترقيم جميع صفحات محضر التحقيق، بدايةً من الصفحة الأولى التي تتضمن ديباجة التحقيق إلى آخر صفحة من الصفحات، وذلك ضماناً لحفظ التحقيق ومجرباته من الضياع أو التضييع أو التلف وما شابه ذلك⁽⁴⁵⁾، وعند الانتهاء من التحقيق يجب على جميع أعضاء لجنة التحقيق التوقيع على محضر التحقيق وذكر اسم كل واحد منهم، وكذلك يجب على المحقق وكاتب التحقيق التوقيع في نهاية كل صفحة من صفحات محضر التحقيق، كما يجب على الشخص الموجهة إليه المخالفة أن يوقع على محضر التحقيق وأن يطلع على محضر التحقيق وأن يستفسر عن أي كلمة غير واضحة، وكذلك توقيع الشهود عند نهاية أخذ أقوالهم، كما يجب أن يذكر ما تم الاطلاع عليه أثناء إجراء التحقيق ويجب كذلك ذكر تاريخ وساعة إتمام وإغلاق محضر التحقيق⁽⁴⁶⁾.

(42) قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (3207)، لسنة 2005.

(43) ملكية الصبروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مطبعة الجبلأوي، القاهرة، مصر، 1983، ص 302.

(44) عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص 178.

(45) سعد سمير عبدالله، التحقيق الإداري "مبادئ التأديب - الوثائق"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014، ص 96.

(46) حمد أسامة بدر، مرجع سابق، ص 183.



الفقرة الثانية: ضمانات التحقيق الإداري

هنالك من يصف الضمانات التأديبية بأنها الحقوق الممنوحة للموظف العمومي من خلال القوانين في مراحل إيقاع العقوبة، فننا نجد الفقيه الانجليزي (Beach) يطلق عليها "عدالة الإجراءات"؛ والمقصود بها أنَّ الإدارة يجب أن تواجه الموظف أو العامل بما هو منسوب إليه كتابتاً، وأن تكون الأسباب واضحة، ولا يوقع الجزاء إلا بعد استنفاد مراحل الحماية القانونية للموظف من استجواب وغيرها من الحقوق الأصيلية، كما ويجب أن تتاح له الفرصة في الدفاع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه⁽⁴⁷⁾، فالضمانات التأديبية المتوفرة للموظف العام هي أن يتم تمكينه من حقه في الدفاع عن نفسه أصالة أو عن طريق وكيل قانوني، وكذلك حقه في الاطلاع على الملفات، ومواجهة جهة الإدارة له بالمخالفة المنسوبة إليه، لذا سوف يتم تناول تلك الضمانات على النحو التالي:

أولاً: مواجهة الموظف بالمخالفة: من أجل محاكمة عادلة تتحقق فيها المشروعية لابد من إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه؛ حيث لا يمكن معاقبته دون إخباره بتلك المخالفات والأخطاء.

إنَّ إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه يعني بذلك توجيه التهمة للموظف وسؤاله عن التهمة أو التهم المنسوبة إليه، واثبات أقواله بشأنها، ومواجهته بالأدلة والبراهين القائمة ضده، وإعطاءه الحرية الكاملة في الإدلاء بما يشاء من أقوال، والحكمة في ذلك هو تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه واثبات براءته⁽⁴⁸⁾، ومن جهة أخرى أنه ليس من الإنصاف والعدل أن يؤخذ الموظف على غرة ويفاجئ بإقحامه في التحقيق بصدد أخطاء قد يكون ليس هو أصلاً مرتكبها؛ عُرفت المواجهة بأنها سماع أقوال الموظف فيما هو منسوب إليه من تصرفات تشكل مخالفة تأديبية، وكذلك مواجهته بالأدلة التي تثبت ارتكابه المخالفة، فيجب مواجهته بكافة المخالفات التي تترتب عليها مسؤوليته التأديبية، وذلك حتى يتمكن من الوقوف على عناصر التحقيق وسند الاتهام للدفاع عن نفسه فيما هو موجه إليه، وإذا تم توقيع العقوبة على الموظف دون سماع أقواله وتحقيق دفاعه كانت العقوبة باطلة وغير صحيحة، فمواجهة المتهم بما تُسبب إليه وسماع دفاعه وتحقيقها من العناصر الأساسية لصحة التحقيق الإداري، ومفهوم المواجهة يقصد بها إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وأدلة الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه فيما هو وجه وتُسبب إليه؛ حيث نصت المادة (97) من اللائحة التنفيذية على أنه ((... يجب سماع الشهود وتقديم أدلة الإثبات الأخرى في مواجهة الموظف المحال للتحقيق...))، وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه: ((... المقرر أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات ومنها حتمية مواجهة العامل بما هو منسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني حيث يجب إحاطة العامل بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه...))⁽⁴⁹⁾.

يشير بعض الفقه أن أساس مبدأ المواجهة يرتبط بفكرة الجزاء أو بفكرة العقاب منذ أن استقر القضاء على اعتبار المواجهة من المبادئ العامة التي تطبق في غيبة النصوص، وينعقد الإجماع على أنَّ نطاق المواجهة هو الإجراء الذي له طابع الجزاء أو العقاب، بينما يرى البعض الآخر ارتباط مبدأ المواجهة بفكرة سماع الطرف الآخر؛ حيث يرى هذا الاتجاه أنَّ تحديد نطاق للمواجهة بالإجراءات التي يكون لها طابع الجزاء يضيق من نطاق المبدأ، وأنَّ أساس هذا المبدأ ليس هو النشاط العقابي أو الإجراء الجزائي، وإنما هو مبدأ سماع الطرف الآخر، وهو الذي يحدد نطاق المواجهة، وإليه يرجع ما يقرره القاضي من حقوق الدفاع بالنسبة لكل إجراء له صفة الجزاء⁽⁵⁰⁾.

(47) علي جمعة حارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 268.

(48) عمر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة - دراسة مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2005، ص 149.

(49) قرار محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (113)، لسنة 2013.

(50) محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 993.



ثانيًا: **ضوابط المواجهة:** للمواجهة ضوابط رئيسه يجب ذكرها؛ حيث أنها تتعلق بمعرفة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، حتى يتسنى تقديم دفاعه، وهي على النحو الآتي:

1. **معرفة الموظف بالتهمة المنسوب إليه قبل التحقيق بوقت كافٍ:** وهذا يعني أن سلطة التحقيق ملزمة بإعلان الموظف بالتهمة قبل إجراءات التحقيق حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه وحتى لا يفاجئ بتوجيه الاتهام إليه، ويطلب منه الرد أثناء التحقيق على ما وجه إليه من اتهامات ودون إعداد مسبق منه فلا يستطيع إثبات براءته فحق الدفاع في مجال التأديب يعني حق المتهم في الرد على ما هو منسوب إليه بالوسائل الممكنة، ويبطل الجزاء الذي يوقع على موظف لم تسمع أقواله أو يحقق دفاعه عن التهمة المنسوبة إليه⁽⁵¹⁾.

2. **أن تكون التهمة محددة وواضحة:** يجب أن تكون التهمة واضحة دون لبس أو إيهام، فبدون تلك المواجهة لن يكون هنالك تحقيق مكتمل الأركان ومحاط بالضمانات الواجب توافرها؛ حيث سيجازي المتهم عن فعل لم يحط به علمًا، ولم يواجه باتهام ارتكابه، إضافة إلى ذلك ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح لا لبس فيها ولا غموض، فالتهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك وعدم الاطمئنان، فمواجهة المتهم في نطاق التأديب هامة للغاية، بل تفوق أهميتها في نطاق القانون الجنائي على اعتبار وضوح التهمة في المجال الجنائي، في حين أنها في مجال التأديب قد تثير اللبس والغموض، نظرًا لعدم خضوع الجريمة التأديبية لقاعدة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وعدم تقنين تلك الجرائم وصعوبة تحديدها، وعليه لا يكفي في هذا الصدد الاكتفاء بمواجهة العامل بتهمة عامة غير محددة تتمثل في الإهمال في واجبات وظيفته.

3. **أن تشمل المواجهة جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف:** وهذا يعني أن مواجهة الموظف ببعض المخالفات دون بعض يضعف التحقيق ويصف بالقصور ويهدر ضمانات حق الدفاع، لذلك كان من الواجب على سلطات التحقيق مواجهة الموظف بجميع المخالفات التأديبية المنسوبة إليه كي يتمكن من إعداد دفاعه، وتقديم أدلة براءته من كل ما هو منسوب إليه، وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بقولها: ((... أن المقرر أنه لا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت...))⁽⁵²⁾.

4. **أن تتم مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه بأسئلة محددة:** يلزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه غايتها أن تتم مواجهته بالاتهام، وأدلة الثبوت بأسئلة محددة، وأن تكون بصورة يستشعر معها الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته عنها إذا ما ترجحت لديها إدانته، حتى يكون على بينة من خطورة موقفه، فينشط للدفاع عن نفسه بالنسبة لتلك التهمة.

ثانيًا: **حق الدفاع:** يُعدُّ حق الدفاع حقًا مقدسًا وضمونًا في الدساتير والتشريعات المحلية والدولية؛ حيث يعتبر من الحقوق التي ترتقي إلى مرتبة المبادئ القانونية العامة، فتفرعت منه العديد من الضمانات التي تهدف إلى حماية الأفراد والموظفين ومنع الاعتداء على حقوقهم وحرياتهم.

تكمن أهمية كفالة حق الدفاع في الإجراءات والضوابط التأديبية، لأن مثل هذه الإجراءات عادةً ما يغلب عليها الطابع الإداري، وعلى هذا النحو تبدو الحاجة ملحة إلى كفالة حقوق للدفاع في تلك الإجراءات على اعتبار أنَّ تلك الإجراءات مهمة في تقدير مسار الدعوى التأديبية، وترك الموظف دون غطاء دفاعي في تلك المرحلة بحجة تمكينه من الدفاع في المراحل النهائية، قد يتسبب بالإضرار في الموظف على اعتبار أنَّ

(51) صلاح أحمد جودة، مرجع سابق، ص 49.

(52) قرار محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (113)، لسنة 2013.



مرحلة المحاكمة قد تكون طويلة نوعاً ما، واستمرار الإجراءات التأديبية وما تشكله من عبء نفسي على الموظف⁽⁵³⁾، وحق الدفاع حق مقدس نصت عليه المواثيق الدولية والدساتير والقوانين الوطنية، وهذا الحق مكفول بموجب نص المادة (84) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 في فقرتها الأولى على أنه: ((... لا يجوز توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق أوجه دفاعه...)).

يشير أحد الفقهاء أنَّ أحكام القضاء الإداري قررت كفالة حق الدفاع، إلا أنها لم تبين ما يعتبر من مقتضيات هذا الحق، أو ما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع، وأن الإخلال بحق الدفاع يترتب عليه البطلان، دون أن تحدد ماهية هذا الحق⁽⁵⁴⁾، على ضوء ذلك قضت محكمة التمييز القطرية بأنه: ((... حق الدفاع من الأسس الجوهرية للتحقيق الإداري، ومؤداه وجوب إحاطة العامل بحقيقة ما هو منسوب إليه والأدلة التي يقوم عليها الاتهام...))⁽⁵⁵⁾.

يُعرف حق الدفاع بأنه تمكين المتهم من دفع التهمة عن نفسه في كافة الإجراءات التأديبية، وعلى هذا النحو تتضمن حقوق الدفاع مجموعة من الضمانات التأديبية المصاحبة لكافة ما يتم اتخاذه من إجراءات في حق الموظف ابتداءً من مرحلة الإحالة إلى التحقيق الابتدائي وحتى مرحلة المحاكمة وتوقيع الجزاء التأديبي⁽⁵⁶⁾، وحتى يحقق الدفاع أهدافه لا بد أن يتمتع الموظف بحرية في الدفاع عن نفسه ضد المخالفات المنسوبة إليه كاملةً، وحرية الدفاع يُقصد بها الأسلوب الذي يتخذه الموظف في الدفاع عن نفسه، فحق الدفاع لا معنى له بل يظل شعاراً دون معنى ما لم يقتزن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود أو حدود تُحد من قدرته على أداء هدفه؛ فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائماً، إن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للموظف، ومن مظاهر حرية الدفاع عدم جواز تحليف الموظف اليمين كونه يشكل صورة للتأثير الأدبي في إرادة الموظف، وهو إلزام المخالف وضعه في موقف حرج يحتم عليه، فيما أن يكذب وينكر الحق أو يعترف أو أنَّ تأثير الحلف يتغلغل في أعماقه نتيجة المعتقدات الدينية ومبادئ الأخلاق فيلزمه بقول الحقيقة⁽⁵⁷⁾.

يمكن الإشارة هنا؛ أنه لا يجوز تحليف المخالف اليمين، بالرغم من أن المشرع القطري لم ينص على هذا المبدأ ولم يتضمن نصوصاً صريحة في هذا الأمر، ويقوم هذا المبدأ على أساس أن تحليف المخالف اليمين قد يعيق حريته في تحقيق دفاعه وإبداء أقواله بكل حرية، وهو ما يتسبب في وقوع ضغط نفسي وحرج عليه بين أن يقول الحقيقة، فقد يعرض نفسه للجزاء أو أن يقوم بالكذب وفي هذه الحالة يخالف المبادئ المسكونة في داخله، ونشير بأن حق الدفاع يضمن للموظف ما يلي: وجوب إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، والسماح للموظف أو وكيله بالاطلاع على ملف التحقيق، ويكون التحقيق بحضور المخالف، والسماح للموظف المخالف الدفاع عن نفسه.

هنالك العديد من الشروط الواجب توافرها في حق الدفاع مثل أن يكون مكتوباً، ومواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه... الخ؛ ومن مقتضيات حق الدفاع للموظف ما يلي:

1. أن يكون الدفاع كتابة أو شفاهة: قرر حق الدفاع لمصلحة المتهم، بناءً عليه فإن له اختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق، ولئن كان الأصل أن يبدى المتهم أقواله كتابة إلا أن بوسعه إبدائها شفاهة على أن يتم إثباتها في محضر التحقيق الابتدائي أو في الجلسة على حسب الأحوال⁽⁵⁸⁾.

(53) سعد الشتيوي، التحقيق الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص120.

(54) محمد ماجد ياقوت، ص1004.

(55) قرار محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (113)، لسنة 2013.

(56) سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص92.

(57) مدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص80.

(58) عبد العزيز منعم خليفة، مرجع سابق، ص220.



2. **الاطلاع على الملف:** يعد اطلاع الموظف على ملفه الدعوى رافداً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه، وبأدلتها توطئة للاستعداد للدفاع عن نفسه وكفالة حق الدفاع لا تتم في رأي البعض⁽⁵⁹⁾، واستقر الفقه على أن حق الموظف في الاطلاع على الأوراق وملف الدعوى من الأمور التي تفتضيها مبادئ العدالة لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق⁽⁶⁰⁾، ويرى الباحث أن حق الموظف بالاطلاع على ملف الدعوى من الحقوق الأساسية التي تضمنتها التشريعات المقارنة؛ حيث يكون للموظف الحق والفرصة للدفاع عن نفسه وإحاطته بفحوى المخالفة، والموظف المتابع تأديباً له الحق في أن يطلع على ملفه الشخصي بكافة محتوياته، وعلى جميع الوثائق الموضوعية به، وذلك بمجرد ما تقام عليه مسطرة التأديب، وبإمكانه أن يقدم إلى المجلس التأديبي ملاحظات كتابية أو شفوية، وأن يستحضر الشهود، وأن يحضر معه مدافعاً باختياريه، وللإدارة أيضاً حق إحضار الشهود، ويمكن للمجلس التأديبي أن يطلب إجراء بحث تكميلي إن لم يكتف بالمعلومات المعطاة له عن الأفعال المؤاخذ عليها المعني بالأمر أو عن الظروف التي ارتكب فيها تلك الأعمال.

كما ويجب على المجلس التأديبي لإنزال عقوبة تأديبية بموظف اعتماد وقائع محددة وليس عموميات، وإلا لكانت الإدارة جائرة في قراراتها، والقرار التأديبي يجب أن يكون كتابياً ومعللاً، ويتضمن الأفعال التي يعاقب عليها الموظف، وإن اقتضى الحال الظروف التي ارتكب فيها الموظف الأعمال التي تستوجب تأديبه، وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم (12) لسنة 1994 الذي جاء فيه⁽⁶¹⁾: ((... وبعد المداولة من حيث الشكل: حيث أن الطعن وقع داخل الأجل ومستوف لكافة الشروط القانونية فهو مقبول من هذه الناحية... من حيث الموضوع: حيث يعيب الطالب على القرار المطعون فيه انعدام التعليل، وأنه غير مشروع لأنه معيب من حيث التكييف، بدعوى أن الأبحاث التي أجريت في عين المكان حول ما نسب للطاعن من مخالفات "القيام بتصرفات منافية للنظام الداخلي للمؤسسة" لم تؤكد ولم تنسب إليه أي فعل يستوجب به مؤاخذته، وحيث ردت الإدارة على الوسيطتين، أنها غير ملزمة بذكر أسباب القرار المتخذ في حق الطاعن، بل يكفيها أن تبين ذلك في معرض جوابها، أما حول ثبوت المخالفات، فإن التقارير المنجزة في هذا الشأن سواء من قبل مدير السجن الفلاحي بأوطيطة أو من لجنة التفتيش التي عايشت الأحداث وتقصت الحقائق واستمعت إلى عدة أطراف من سجناء، أكدت أن الطاعن تورط في ممارسات مشبوهة وبأشهر ضغوطات على السجناء لإخضاعهم لنزواته غير المشروعة، وحيث يتجلى مما سبق الإشارة إليه أن هيئة المجلس التأديبي اعتمدت في اقتراح تأديب الطالب على التقارير المنجزة من مدير السجن، أو من لجنة التفتيش، هذه التقارير كلها لا يُكتشف منها، ولا تؤكد أو تثبت أن الطاعن قام بالأفعال المنسوبة إليه، والتي بموجبها أحيل على المجلس التأديبي، وحيث لئن كانت لهيئة المجلس التأديبي الصلاحية في تقدير الحجج المطروحة عليها لتكوين قناعتها، فإنه يتعين عليها أن تعتمد في ذلك على وقائع محددة ومعينة وثابتة، لا على تقارير تتضمن مجرد عموميات، والتي وصفتها الإدارة بممارسات مشبوهة... دون أن تثبت تلك الممارسات، وأن دور القضاء الإداري هو مراقبة الإدارة على الوقائع التي اعتمدتها في إنزال العقوبة التأديبية على المخالف، والقضاء الإداري وجد لحماية المواطن من تجاوز السلطة... وحيث أنه يكون المقرر المطعون فيه مشوّباً بالشطط في استعمال السلطة عندما اعتمد وقائع غير ثابتة، الأمر الذي ينبغي إلغاؤه... لذا فإن المحكمة الإدارية قضت بإلغاء القرار المطعون فيه، فالأحكام والقرارات التي يصدرها القضاء يجب أن تكون معللة فبالأحرى القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة...))، وهذا ما أكدته محكمة التمييز القطرية بقولها: ((...أصول التحقيق وضوابطه إنما تستلهم في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمان وتوفير اطمئنان لكل من يقع تحت المساءلة التأديبية، ويجب في التحقيق أن يستوفي كل وسائل ومكنات الدفاع، ذلك أن اتباع تلك الإجراءات هو أمر تفتضيه العدالة، فإذا تحقق ذلك دون إخلال، فإن الغاية التي استهدفها المشرع من هذه الإجراءات تكون متحققة...))⁽⁶²⁾.

(59) سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص 105.

(60) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 268.

(61) قرار المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم (12) لسنة 1994 الصادر بتاريخ 27 يونيو 1994.

(62) قرار محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم (151)، لسنة 2013.



ثالثاً: حق الصمت: الأصل العام هو منح المتهم الوقت للإدلاء بأقواله، والرد على ما وجه إليه من تهم؛ حيث يعتبر من الحقوق القانونية للموظف لدفع التهمة المنسوبة إليه فامتناعه عن الرد على التهم المنسوبة إليه من شأنه ذلك أن يحرمه من فرصة الدفاع عن نفسه نتيجة التزامه بالصمت، ويشير الفقه أن حق الدفاع منح للموظف لمعرفة المخالفة الموجهة للموظف، من خلال إتاحة الفرصة للموظف للرد عليها، لذا؛ فإن عدم منح الموظف الفرصة ينطوي على مخالفة وانتقاص لحق من حقوق الموظف القانونية⁽⁶³⁾، وبالتالي صمت الموظف لا يجوز اعتباره دليل ضده، ولا يؤخذ الصمت على أنه بمثابة اعتراف ضمني أو قرينة ضده، إذ تستطيع السلطة المختصة بالتأديب الاستدلال على الأدلة بطرق عدة، وبالتالي لا يمكن اعتبار الصمت دليل يمكن إدانة الموظف بناءً عليه⁽⁶⁴⁾، والجزاء الذي يصدر بحق الموظف يكون معيياً، ومخالفة صريحة لحقوق الموظف⁽⁶⁵⁾.

هنالك من يرى بأن الصمت لا يعتبر رخصة أو حقاً؛ حيث أن عند توافر القدرة لدى السلطات تستطيع عن طريقها أن تلزم الموظف المتهم على الحديث، ثم أن صمت المتهم يؤدي إلى ضياع فرص الدفاع المتاحة لدفع ما نسب إليه، كما يؤدي إلى ضياع العديد من الأدلة، مما ينتج عنه ضعف موقف المتهم⁽⁶⁶⁾.

والاتجاه الراجح هو عدم الانتقاص من حق المتهم بالصمت، فطالما أن حق الصمت من حقوق الدفاع لا يجوز أن يستعمل قرينة ضده⁽⁶⁷⁾، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: ((...أن رفض الطاعن عن الإدلاء بأقواله لا يمثل ذنباً إدارياً يستوجب مساءلته تأديبياً، وإنما يكون قد فوت فرصة الدفاع عن نفسه ومن ثم تكون المخالفة غير قائمة...))⁽⁶⁸⁾، وبذلك أستقر القضاء الإداري على أن حق الموظف المتهم في الصمت لا يعد قرينة ضده، أو مخالفة تأديبية طالما لا يوجد نص يقضي بذلك، ولو لم ينص على هذا الحق صراحة في القوانين باعتباره من مقتضيات حق الدفاع الواجبة الاحترام وفقاً للمبادئ والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات.

رابعاً: حق الاستعانة بمحامٍ: يُعدُّ الحق في توكيل محامٍ من الضمانات الهامة المقررة للمتهم في مجال المساءلة التأديبية⁽⁶⁹⁾، وهذا الحق يُعدُّ امتداداً طبيعياً لحق الدفاع ومن أهم ضماناته وركائزه، وهذا الحق يجد أساسه في القاعدة المعروفة "الأصل براءة الذمة"، وإن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، لذا نجد أن هذا الحق هو ليس مجرد ميزة منحها القانون إياه أو إجراء ينصحه المشرع باتباعه بل هو حق أصيل يتمتع به المتهم لضمان حقه في الدفاع؛ فالمتهم مهما كانت ثقافته أو مستوى ذكائه قد لا يتمتع بنفس الكفاءة التي يتمتع بها رجل القانون الذي يكون مطلعاً وملمّاً بنصوص القانون وخصوصاً الإجراءات الواجبة الاتباع للدفاع، وقد يتعرض الموظف في حالة إهداره لهذه الضمانة للإدانة نتيجة للأخطاء التي قد يرتكبها في مرحلة التحقيق أو المحاكمة التأديبية لما قد يبدر منه من أقوال قد تؤدي إلى إدانته بدلاً من دفع التهمة عنه نتيجة جهله بطبيعة القوانين الإجرائية وكيفية استخدام هذا الحق بالشكل الذي يحقق دفاعه.

إن أهمية الاستعانة بمحامٍ تكمن بخبرة هذا المحامي بأصول الإجراءات أمام السلطات التحقيقية أو أمام المجالس التأديبية، وكيفية توظيف هذه الخبرة لمواجهة الأدلة المقدمة من قبل الإدارة لإدانة الموظف، كما أن المحامي يلعب دوراً كبيراً في كشف الحقائق وملابسات الأمور مما يدفع سلطة التحقيق نحو جادة الصواب، وقد نصت معظم القوانين والأنظمة على هذا الحق بأن يستعين المتهم بمحامٍ، كذلك نص عليه العهد

(63) محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص727.

(64) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1978، ص309.

(65) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص95.

(66) سعد الشتيوي، مرجع سابق، ص118.

(67) محمد خميس، الإخلال بحق المتهم في الدفاع، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص109.

(68) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم (5706)، كذلك الطعن رقم (5678)، لسنة 42 قضائية عليا، لسنة 1997.

(69) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص224.



الدولي للحقوق المدنية والسياسية⁽⁷⁰⁾، وأوجبت الكثير من التشريعات إخطار المتهم قبل تدوين أقواله بحقه في الاستعانة بمحامٍ وتجلى هذا الحق فيما ورد في نص المادة (39) من دستور دولة قطر "المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له الضمانات الضرورية للممارسة حق الدفاع"⁽⁷¹⁾، وفي هذا الصدد نصت المادة (97) من قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه ((... تكون جلسات الهيئة التأديبية سرية ... وتصدر الهيئة قرارها بعد سماع دفاع الموظف، ويكون الموظف آخر من يتكلم، ويحضر الموظف بشخصه أمام الهيئة التأديبية...)).

ومن الحقوق المهمة أيضًا الحق في سماع شهادة الشهود ومناقشتهم والاستشهاد بشهود الدفاع فهي من الحقوق المعترف بها، ومن الحقوق القانونية التي نصت عليها التشريعات النازمة لحق الموظف في الدفاع عن نفسه، ودرء التهم المسندة إليه.

⁽⁷⁰⁾ الفقرة (3) من المادة (14) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

⁽⁷¹⁾ المادة (39) من دستور دولة قطر الدائم، لسنة 2004.



الخاتمة

خلص البحث إلى أن نظام المسؤولية التأديبية يشكل أحد أهم الأدوات القانونية والإدارية التي تعتمد عليها الإدارة العامة لضمان حسن سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد، والمحافظة على المال العام، وترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة. وقد تبين أن المخالفة التأديبية لا تقتصر على مجرد الإخلال بالواجبات الوظيفية، وإنما تمتد لتشمل كل سلوك أو امتناع من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة أو التأثير سلباً في كفاءة المرفق العام وثقة المجتمع في الإدارة.

وأوضح البحث أن تنوع المخالفات التأديبية يستوجب وجود منظومة قانونية وإجرائية متكاملة تضمن تحقيق التوازن بين حماية الإدارة من جهة، وصون حقوق الموظف العام من جهة أخرى، وذلك من خلال توفير الضمانات الأساسية أثناء التحقيق التأديبي، وفي مقدمتها مبدأ المشروعية، وحق الموظف في الدفاع، وسماع أقواله، والاطلاع على الأدلة، وحياد جهة التحقيق، وتسبب القرارات التأديبية، وإتاحة وسائل النظم والطعن وفقاً للقانون.

كما بين أن الإجراءات التأديبية لا تهدف إلى توقيع الجزاء في حد ذاته، وإنما تستهدف تحقيق الانضباط الوظيفي، والوقاية من المخالفات، وحماية المال العام، وتحسين الأداء المؤسسي، بما يجعلها إحدى أهم وسائل الرقابة على الأداء المالي والإداري داخل المرافق العمومية. وتزداد أهمية هذه الرقابة في دولة قطر في ظل توجه الدولة نحو تعزيز الحوكمة الرشيدة، وترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية، ورفع كفاءة الأجهزة الحكومية بما ينسجم مع مستهدفات رؤية قطر الوطنية 2030.

ويؤكد أن فعالية النظام التأديبي ترتبط بوضوح التشريعات، وكفاءة الجهات المختصة بالتحقيق، وسرعة الفصل في المخالفات، وتناسب الجزاءات مع جسامة المخالفة، إضافة إلى نشر ثقافة الالتزام الوظيفي والأخلاقي بين العاملين في المرافق العمومية، بما يساهم في تعزيز الثقة بالمؤسسات العامة وتحقيق الإدارة الرشيدة للمال العام. في ضوء ما توصلت إليه البحث، توصي بما يأتي:

1. مراجعة وتطوير التشريعات واللوائح المنظمة للمساءلة التأديبية في دولة قطر بما يواكب التطورات الإدارية والقانونية وأفضل الممارسات الدولية.
2. تعزيز الضمانات القانونية المقررة للموظف أثناء التحقيق التأديبي، بما يكفل تحقيق العدالة الإجرائية وصون الحقوق الوظيفية.
3. توحيد الإجراءات والمعايير الخاصة بالتحقيق في المخالفات التأديبية داخل الجهات الحكومية، بما يحقق العدالة والمساواة في التطبيق.
4. رفع كفاءة المحققين وأعضاء اللجان التأديبية من خلال برامج تدريبية متخصصة في التشريعات الإدارية، وإجراءات التحقيق، والحوكمة وأخلاقيات الوظيفة العامة.
5. توسيع استخدام الأنظمة الرقمية في إدارة التحقيقات التأديبية، بما يساهم في سرعة الإنجاز، ودقة التوثيق، وتعزيز الشفافية.
6. تفعيل الرقابة الوقائية من خلال نشر ثقافة الالتزام الوظيفي، والتوعية بواجبات الموظف العام، وأثر المخالفات التأديبية على المال العام وكفاءة المرافق العمومية.
7. تعزيز التكامل بين الجهات الرقابية والإدارية والأجهزة المختصة بحماية المال العام، بما يساهم في سرعة اكتشاف المخالفات والحد من آثارها.
8. اعتماد مبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع، بما يحقق الردع والعدالة ويعزز الثقة في النظام التأديبي.



9. إجراء تقييم دوري لفاعلية النظام التأديبي وقياس أثره في تحسين الأداء المؤسسي، والحد من المخالفات، وتعزيز كفاءة المرافق العمومية

قائمة المراجع

1. أحمد أجعون، نظام الرقابة المالية بالمغرب: قراءة في آليات التفعيل ونظر في مداخل الإصلاح، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية - سلسلة الأعداد الخاصة، العدد (21)، المغرب، 2020.
2. أحمد أسامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مكتبة دار النهضة العربية، مصر، 2010.
3. أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية، المغرب، 2001.
4. أحمد محمد السليطي، ترقية الموظف العام في دولة قطر، دار النهضة العربية، (د.ط)، القاهرة، مصر، 2005.
5. أحمد مصطفى أحمد صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، مصر، 2014.
6. اسماعيل الصفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بأكدال، المغرب، 2001.
7. أشرف توفيق، شرح قانون العقوبات القطري - القسم العام - النظرية العامة للجريمة، إصدارات جامعة قطر، الدوحة، 2010.
8. تغريد محمد النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
9. سطاتين عبد العزيز المقرن، تصميم أنظمة الرقابة الداخلية للقطاع الحكومي، دراسة تحليلية، ديوان المراقبة العامة المملكة العربية السعودية، 2006.
10. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
11. سعد سمير عبد الله، التحقيق الإداري "مبادئ التأديب - الوثائق"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014.
12. شاهين مغاوري، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، دار الكتاب، ط1، القاهرة، مصر، 1986.
13. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1964.
14. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1978.
15. عبد الواحد القريشي، المرجع في النشاط الإداري، سلسلة إضاءة في الدراسات القانونية، مطبعة النجاح الجديدة، العدد (7)، 2017.
16. عطا الله سالم جويعد، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في النظام الأردني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، مصر، 1999.
17. علي جمعة حارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
18. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016.
19. عمر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة - دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2005.
20. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر، 1989.
21. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، ط1، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
22. محمد الساحل، تحديث تدبير الميزانية العامة، رسالة ماجستير، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، 2011.
23. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1967.
24. محمد خميس، الإخلال بحق المتهم في الدفاع، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.
25. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
26. محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1979.
27. محمد ماجد ياقوت، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، مصر، 2004.
28. محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
29. ملكية الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مطبعة الجبلاني، القاهرة، مصر، 1983.
30. مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى - دراسة مقارنة، ط2، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 1992.
31. ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
32. منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي - دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016.
33. نجوى رمضان عوض، التحقيق الإداري كضمانه لتوقيع العقوبة الإدارية في القانون القطري، رسالة ماجستير، جامعة قطر، الدوحة، دولة قطر، 2019.