

التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة والضمانات القانونية في النظام التأديبي الإماراتي
دراسة تحليلية في ضوء قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 ولائحته
التنفيذية

The Balance Between Administrative Discretionary Authority and Legal Safeguards in the Emirati Disciplinary System: An Analytical Study in Light of Federal Human Resources Law No. (49) of 2022 and Its Executive Regulations



إبراهيم عبيد إبراهيم روبري^{1*}، كلية القانون، جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة¹

Ibrahim Obaid Ibrahim Roubari^{1*}, College of Law, University of Sharjah, (UAE)¹

د. سيمون بدران^{2*}، كلية القانون، جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة²

Dr. Simon Badran^{2*}, College of Law, University of Sharjah, (UAE)²

تاريخ الاستلام: 2024/11/28 تاريخ القبول للنشر: 2025/06/02 تاريخ النشر: 2025/06/30.



ملخص: يهدف البحث إلى تحليل التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة والضمانات القانونية لحماية حقوق الموظف العام في النظام التأديبي الإماراتي، استناداً إلى قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 ولائحته التنفيذية، ويستعرض البحث أهمية السلطة التقديرية كأداة لتحقيق مرونة القرارات الإدارية، مع تسليط الضوء على الحاجة إلى قيود وضوابط قانونية لضمان العدالة ومنع التعسف، كما يناقش دور القضاء في تحقيق هذا التوازن من خلال الرقابة على القرارات التأديبية، ويعتمد على تحليل تشريعات الموارد البشرية وسوابق قضائية لتقديم توصيات تعزز حماية حقوق الموظفين.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية، النظام التأديبي، الضمانات القانونية، حماية الموظف.

Abstract: This research analyzes the balance between administrative discretionary authority and legal safeguards for protecting public employees' rights within the UAE disciplinary system, based on Federal Human Resources Law No. (49) of 2022 and its Executive Regulations. It highlights the significance of discretionary authority in enabling flexible administrative decisions while emphasizing the necessity of legal boundaries to ensure justice and prevent abuse. The study also explores the judiciary's role in maintaining this balance through oversight of disciplinary decisions, utilizing human resources legislation analysis and relevant judicial precedents to propose recommendations for strengthening employee protections.

Keywords: Discretionary authority, disciplinary system, legal safeguards, employee protection

مقدمة:

تعد السلطة التقديرية في الإدارة العامة من الركائز الأساسية التي تمكن الهيئات الحكومية من اتخاذ قرارات مرنة تتناسب مع الظروف المحيطة، وفي النظام التأديبي، تتيح هذه السلطة للإدارة حرية اتخاذ قرارات تأديبية تراعي الحالات المختلفة وتساهم في تحقيق العدالة داخل المؤسسات الحكومية.

وفي ظل التطور المستمر للأنظمة الإدارية والقانونية، تبرز أهمية السلطة التقديرية كأداة حيوية تمكن الإدارة من التفاعل مع الوقائع المتغيرة والظروف الاستثنائية التي قد لا تغطيها النصوص القانونية التفصيلية، ومع ذلك، فإن منح الإدارة هذه السلطة يفرض تحديات ملحة تتعلق بالتوفيق بين مرونة القرارات الإدارية وضمانات حماية حقوق الموظفين، حيث تعد السلطة التقديرية من الركائز الأساسية لتحقيق الكفاءة الإدارية، إذ تمنح المسؤولين القدرة على اتخاذ قرارات مبنية على التقدير الشخصي والخبرة العملية بما يخدم المصلحة العامة، إلا أن هذه الصلاحيات قد تكون عرضة لسوء الاستخدام أو التعسف، مما يجعل من الضروري وضع ضوابط وقوانين تحدد إطار استخدام هذه السلطة من أجل تحقيق التوازن بينها وبين الضمانات القانونية لحماية حقوق الموظفين.

يركز هذا البحث على تحليل العلاقة المعقدة بين السلطة التقديرية والضمانات القانونية في النظام التأديبي الإماراتي، مستنداً إلى قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 ولائحته التنفيذية، حيث يتناول البحث كيفية تحقيق التوازن بين الصلاحيات الممنوحة للإدارة والضمانات المقررة لحماية حقوق الموظف العام من القرارات التأديبية التعسفية، ويستعرض دور القضاء كجهة رقابية تعزز الالتزام بمبادئ العدالة وسيادة القانون.

يتناول البحث الإطار النظري للسلطة التقديرية من حيث المفهوم والأهمية والأسس القانونية، إلى جانب استعراض الضمانات التي تسبق توقيع الجزاء التأديبي مثل حق الدفاع والتحقيق الإداري، والضمانات التي تعقب القرار كالحق في التظلم والاعتراض، كما يتعمق في تحليل النصوص القانونية وسوابق القضاء الإماراتي لفهم كيفية تطبيق هذه المفاهيم في الواقع العملي.

ويهدف البحث إلى تقديم إقتراحات عملية تدعم تطوير النظام التأديبي الإماراتي، بما يحقق توازناً مستداماً بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الموظفين، ومن خلال هذه الدراسة التحليلية، يسعى البحث إلى المساهمة في تعزيز فهم السلطة التقديرية كأداة قانونية ضرورية، مع إبراز أهميتها في تحقيق التوازن بين مرونة الإدارة وضمانات العدالة.

المبحث الأول

السلطة التقديرية في النظام التأديبي

تعد السلطة التقديرية للإدارة من أهم المفاهيم القانونية التي اكتسبت أهمية متزايدة في ظل التعقيدات المتنامية للبيئة الإدارية الحديثة، فالواقع العملي الذي تواجهه الإدارة يتطلب قرارات مرنة تأخذ بعين الاعتبار الظروف المتغيرة والمواقف الطارئة التي لا يمكن للنصوص القانونية أن تغطي جميع جوانبها، ومن هنا، تشكل السلطة التقديرية أداة تمكن الإدارة من تحقيق التوازن بين احترام مبدأ المشروعية وضمان فعالية الأداء الإداري. إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تظل محكومة بمبادئ المصلحة العامة والقواعد القانونية التي تهدف إلى تحقيق العدالة ومنع التعسف في استعمالها، ولهذا، يثير موضوع السلطة التقديرية تحديات تتعلق بتحديد أسسها ومصادرها من جهة، وضبط نطاق استخدامها لتحقيق الغايات التي شرعت من أجلها من جهة أخرى.

المطلب الأول: تعريف السلطة التقديرية وأسسها القانونية

تعد السلطة التقديرية من المفاهيم القانونية التي تتيح للإدارة مرونة في اتخاذ القرارات بما يحقق المصلحة العامة، يتناول هذا المطلب تعريف السلطة التقديرية من الجانبين اللغوي والاصطلاحي، ثم يستعرض أسسها القانونية ومصادرها التشريعية.

الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية

يمثل مفهوم السلطة التقديرية قدرة الإدارة على اتخاذ قرارات مرنة ومدرسة بما يتوافق مع القوانين والمصلحة العامة، يتناول هذا الفرع التعريف الفقهي والقانوني للسلطة التقديرية وذلك كما يلي:
أولاً: **التعريف الفقهي للسلطة التقديرية:** في الفقه الغربي عرف بونار السلطة التقديرية بأنها "تكون للإدارة سلطة تقديرية إذا منحها القانون الحق في التدخل أو الامتناع عن التدخل، وترك لها الحرية في اختيار الوقت المناسب وطريقة اتخاذ القرار ومضمونه."⁽¹⁾، بينما عرفها فالين بأنها "الإدارة لا تتمتع بحرية تقدير التزاماتها القانونية بأي شكل من الأشكال، حيث تكون اختصاصاتها في هذا المجال محددة ومقيدة، أما السلطة التقديرية للإدارة فتظهر فقط في تحديد ملاءمة اتخاذ قرار معين أو اتخاذه بشكل محدد أو في توقيت معين."⁽²⁾

وفي الفقه العربي عرفت السلطة التقديرية بأنها (الحرية التي تمتلكها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي قد تنشأ، وتحديد الوقت المناسب للتدخل، واختيار الوسائل الأكثر فعالية للتعامل مع تلك الحالات)، وبهذا فإن الإدارة تتمتع بمرونة كبيرة، لكنها تظل مقيدة دائماً بمفهوم المصلحة العامة، الذي يشرف على جميع تصرفاتها ويشكل الأساس لجميع أعمالها، وقد يلزم المشرع الإدارة بتحقيق هدف محدد من أهداف المصلحة العامة ضمن هذا الإطار، فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية ترتبط بفكرة المصلحة العامة، أما عناصرها الداخلية فتشمل تقدير أهمية الوقائع، وتوقيت التدخل، واختيار الوسيلة المناسبة لمواجهة الحالة.⁽³⁾

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991، ص 31.

(2) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة": دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص 43.

(3) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 63.

وبذلك فإن الإدارة تتمتع بقدر من الحرية في التصرف عند ممارسة اختصاصاتها القانونية، حيث يكون لها الحق في تقدير ما إذا كانت ستتخذ تصرفاً معيناً أو تمتنع عن اتخاذه، كما يمكنها اتخاذه بطريقة محددة، أو اختيار الوقت الذي تعتبره مناسباً لتنفيذه، أو تحديد السبب المناسب لذلك التصرف، وكذلك تحديد محله.⁽¹⁾

ثانياً: التعريف القانوني للسلطة التقديرية: يتميز مفهوم السلطة التقديرية بازدواجية في كونه قانونياً يستند إلى النصوص التشريعية أو الاجتهاد القضائي، فتعرف قضائياً بأنها (حرية الإدارة في اتخاذ قراراتها دون التقيد الكامل بقواعد قانونية مسبقة)، ووفقاً لرأي (ميشو) "تظهر السلطة التقديرية عندما تتصرف الإدارة بحرية غير موجهة تماماً بقواعد قانونية"، ويستشهد بمثال الإجراءات الأمنية تجاه الأجانب، حيث تتمتع الإدارة بحرية كاملة في قرارات الترحيل، وحل الجمعيات الأجنبية، ومنح جوازات السفر أو التأشيرات.⁽²⁾

وبالتالي فإنه عند وجود السلطة التقديرية، تتحرك الإدارة بحرية دون خضوع كامل للقانون، مما يلزم القاضي بالامتناع عن الرقابة الشاملة على قراراتها، أما في حالة الصلاحية الملزمة، تكون تصرفات الإدارة مقيدة بالقانون، ولا تملك حرية التصرف، مثال ذلك منح تصريح الصيد، حيث يعتبر رفض التصريح غير قانوني إذا استوفى مقدم الطلب الشروط، وحق الموظفين في الإجازات من الحقوق التي لا يمكن للإدارة رفضها، لأنها مقيدة بالقانون.⁽³⁾

ثالثاً: التعريف القضائي للسلطة التقديرية: حدد القضاء المصري نطاق السلطة التقديرية بقوله "إن هذه السلطة تجد حدها الطبيعي في الإطار القانوني الذي أهلها، وهي المصلحة العامة"، ويعني ذلك أن حرية الإدارة في ممارسة السلطة التقديرية تنتهي عند حدود المصلحة العامة.⁽⁴⁾

ويشير حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 861 لسنة 1993، إلى مسألة جوهرية تتعلق بخضوع جميع تصرفات السلطات العامة، بما في ذلك السلطة الإدارية، لرقابة القانون، حيث أكدت المحكمة أن (أي سلطة إدارية لا يمكن اعتبارها مطلقة أو غير مقيدة، إذا ما اعتبرت الجهة الإدارية أن لديها سلطة مطلقة)، وذلك يعني تحررها من أي قيد قانوني، وهو ما يعد انتهاكاً واضحاً لمبدأ سيادة القانون، الذي يعد الدعامة الأساسية للنظم القانونية العادلة.⁽⁵⁾

أما القضاء الإماراتي، فقد عرف السلطة التقديرية بأنها (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بالشكل المطلوب قانوناً، باستخدام سلطتها التي يمنحها القانون واللوائح، بهدف إحداث أثر قانوني معين، شريطة أن يكون ذلك قانونياً وممكناً، وأن يكون الدافع وراءه تحقيق المصلحة العامة).⁽⁶⁾

(1) جابر سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد، الرياض، 1998، ص 124.

(2) Pouvoir discrétionnaire en droit administratif (fr), <https://bit.ly/4mEQpxb>

(3) Pouvoir discrétionnaire en droit administratif. مرجع سابق

(4) مجموعة الأحكام والمبادئ الصادرة عن مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة، المجموعة الثالثة 1949، والرابعة 1950، القاهرة، ص 263.

(5) طعن رقم 861 لسنة 38 ق جلسة 2 / 5 / 1993 إدارية عليا مكتب فني 38 ج 2 ق 107 ص 1088، جلسة 2 من مايو

سنة 1993، رابط: <https://bit.ly/3FDvMAD>

(6) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، بتاريخ 1979/07/09، قضية رقم 2.

وقد تبنت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية تعريفاً للقرار الإداري واستقر عليه قضاؤها حيث عرفته بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة". وبناءً على هذا التعريف فقد أرست المحكمة مبادئ أساسية، منها أن القرار الإداري يعد تصرفاً قانونياً أحادي الجانب، ويجب أن يستند إلى سبب مشروع ويصدر من جهة مختصة ضمن حدود صلاحياتها القانونية، كما يجب أن يكون خالياً من التعسف أو إساءة استخدام السلطة، وأن يخضع لرقابة القضاء، وأكدت المحكمة على تمييز القرار الإداري عن أعمال السيادة ذات الطابع السياسي، وكذلك عن الأعمال المادية أو الإجراءات التمهيدية السابقة على اتخاذ القرار. (1)

الفرع الثاني: أساس السلطة التقديرية ومصدرها: السلطة التقديرية تركز على فكرة منح الإدارة مرونة لاتخاذ القرارات المناسبة وفقاً للظروف المتغيرة، حيث يمثل أساسها الحاجة إلى تكيف الإجراءات مع المواقف التي لا يمكن للقوانين أن تغطي جميع تفاصيلها، أما مصدرها، فهو التشريعات والقوانين التي تحدد اختصاصات الإدارة وتتيح لها هامشاً من الحرية في اتخاذ القرارات، مع التأكيد على الالتزام بالمصلحة العامة والضوابط القانونية التي تمنع التعسف، وبذلك، تجسد السلطة التقديرية توازناً بين المرونة العملية والمشروعية القانونية، وهذا ما سنوضحه تالياً.

أولاً: أساس السلطة التقديرية: على الرغم من أن السلطة التقديرية للإدارة تعد امتداداً لمبدأ المشروعية وليس خروجاً عنه، إلا أنها تحمل في طياتها مخاطر، خاصة عند غياب رقابة تقييم مدى ملاءمتها، ومع ذلك، فهذه المخاطر لا تلغي الحاجة الملحة إليها، حيث لا يمكن تقييد عمل الإدارة تماماً أو فرض مسارات ثابتة عليها في جميع الظروف، وتبرز هذه الضرورة لأسباب عدة، من أبرزها استحالة قيام المشرع بوضع مسارات ثابتة لكل أنشطة الإدارة، إذ لا يمكن التنبؤ بكل المواقف والظروف المحيطة، لذا، تترك مساحة من السلطة التقديرية للإدارة لاتخاذ قرارات ملائمة وفقاً للواقع، مع وضع قواعد عامة تضمن إطاراً تنظيمياً دون تفاصيل ملزمة، إلا في حالات السلطة المقيدة.

فغياب السلطة التقديرية يحول الإدارة إلى كيان جامد يلتزم بتنفيذ النصوص القانونية حرفياً، دون مراعاة الواقع المتغير، مما يحد من قدرتها على الابتكار والتكيف، وبالتالي يضر بالمصلحة العامة.

كما أن السلطة التقديرية ليست ميزة تستخدم تعسفاً، بل مسؤولية تتطلب من الإدارة التصرف بحكمة لضمان استمرارية عمل المرافق العامة بكفاءة واستقرار. (2)

وتعكس فكرة السلطة التقديرية للإدارة حاجة قانونية وعملية لمنح الجهات المختصة مرونة في اتخاذ القرارات بما يضمن استمرارية وفعالية أداء وظائفها، وتستند هذه السلطة إلى مبررات تكمل مبدأ المشروعية،

(1) عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي: نموذج القرار الإداري، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، إعداد القاضي/ د. عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، بيروت، 21-22/6/2011.

(2) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، 2015، ص 40-41.



الذي يفرض خضوع جميع تصرفات الهيئات العامة للقانون من حيث الشكل والمضمون والإجراءات، كما يظهر في السلطة المقيدة التي تلزم الإدارة باتباع قواعد محددة.⁽¹⁾

في المقابل، تمنح السلطة التقديرية مرونة ضرورية للإدارة، لكنها أثارت جدلاً بين الفقهاء، مثل الفقيه الإنجليزي دايبي، الذي رفضها في كتابه "فلسفة الحرية الاقتصادية" (1885)، دايبي، المنتمي إلى الفكر الليبرالي، ركز على أهمية الحرية الفردية، مشدداً على أن دور الدولة يجب أن يقتصر على حفظ النظام والدفاع والعلاقات الخارجية، محذراً من أن السلطة التقديرية قد تؤدي إلى استبداد وتعد على الحريات، ومع ذلك، أظهرت التجربة العملية أن رفض دايبي لهذه السلطة غير واقعي، خاصة في مجالات الخدمة الاجتماعية التي تحتاج إلى مرونة مستندة إلى خبرة الإدارة، وطالما بقيت هذه السلطة محكومة بالمصلحة العامة، فهي تضمن التوازن بين مرونة الإدارة وحماية الحريات الفردية.⁽²⁾

ومن أساسيات ومبررات منح الإدارة سلطة تقديرية في تطبيق القوانين ما يلي:

1. صعوبة شمول القوانين لكل المواقف حيث يستحيل على المشرع توقع جميع الظروف الإدارية، مما يجعل السلطة التقديرية ضرورية لتقييم الحالات واتخاذ القرارات المناسبة.⁽³⁾
 2. فجوة الخبرة بين المشرع والإدارة، فالإدارة تمتلك خبرة عملية تتيح لها تقدير الظروف واتخاذ القرارات بمرونة، بعكس المشرع الذي يضع قواعد عامة.⁽⁴⁾
 3. تمكن السلطة التقديرية الإدارة من الاستجابة السريعة للتطورات الطارئة دون انتظار تعديل التشريعات.⁽⁵⁾
 4. تمنع الجمود وتضمن كفاءة المرافق العامة واستمراريتها، مع تحقيق المصلحة العامة.⁽⁶⁾
- وتبرز أهمية السلطة التقديرية للإدارة في تمكينها من اتخاذ قرارات مرنة ومبتكرة تخدم المصلحة العامة، بعيداً عن الجمود الناتج عن التطبيق الآلي للقانون،⁽⁷⁾ وقد أدركت أنظمة قضائية عدة، مثل مجلس الدولة الفرنسي والمصري والجزائري، أهمية السلطة التقديرية وضرورتها لضمان فعالية الإدارة، وفي هذا السياق، أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن السلطة التقديرية الممنوحة لسلطات الضبط الإداري، رغم حساسيتها، ليست تحكمية،⁽⁸⁾ فهي تمنح حرية مشروطة للإدارة لاتخاذ إجراءات مناسبة وفقاً للواقع، مع اختيار الوسائل الأكثر فاعلية لتحقيق النظام العام، مع الالتزام بالصالح العام كقيد أساسي لهذه الحرية،⁽⁹⁾

(1) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963، ص 5 وما بعدها.

(2) عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص 59 وما بعدها.

(3) محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، القاهرة: مطبعة الإسرائ، (بدون سنة نشر)، ص 539.

(4) أحمد حافظ عطيه نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، السنة 24، العدد 2، القاهرة، 1982، ص 46.

(5) المرجع السابق، ص 48.

(6) سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 39.

(7) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 592.

(8) طعن رقم 2710 لسنة 69 قضائية، المحكمة الإدارية العليا، جلسة 2015/02/15.

(9) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص 17 وما بعدها.



وتعد السلطة التقديرية للإدارة أداة لا غنى عنها لضمان مرونة العمل الإداري وكفاءته في مواجهة التغيرات والظروف غير المتوقعة، تتيح هذه السلطة للإدارة التكيف مع الوقائع المتغيرة واتخاذ قرارات ملائمة للحالات الطارئة التي تعجز التشريعات عن تغطيتها بالكامل، وعلى الرغم من المخاطر المحتملة، مثل إساءة استخدامها، فإن دورها الأساسي يكمن في تحقيق المصلحة العامة وضمان استمرارية العمل الإداري بفعالية. ويتفق الباحث مع أهمية هذه السلطة، إذ لا يمكن للمشرع الإحاطة بجميع التفاصيل العملية، مما يجعل المرونة التي توفرها ضرورة لضمان اتخاذ قرارات فعالة، ومع ذلك، فإن منح هذه الصلاحيات يتطلب آليات رقابية صارمة وإشراف قضائي فعال، لتجنب أي انحراف في استعمال السلطة أو تعسف في اتخاذ القرارات. **ثانياً: مصدر السلطة التقديرية للإدارة:** تعددت النظريات الفقهية التي تناولت مسألة السلطة التقديرية للإدارة، وقد ظهرت هذه النظريات وفقاً للسياقات التاريخية التي تبلورت فيها والمدارس الفقهية المختلفة التي سنتناولها بالتتابع.

1- نظرية تدرج القواعد القانونية: تعد نظرية تدرج القواعد القانونية إحدى الأطروحات البارزة التي قدمها الفقيه النمساوي هانز كلسن، وتركز على تنظيم القواعد القانونية في الدولة ضمن هيكل هرمي، بحيث تخضع كل قاعدة للقاعدة الأعلى منها وتساهم في إنشاء القاعدة الأدنى⁽¹⁾، فهي تعتمد على فكرة الترابط بين القواعد القانونية، حيث تحدد القاعدة الأعلى إطار الشرعية للقاعدة الأدنى، بينما تمثل القاعدة الأدنى تطبيقاً ملموساً للقاعدة الأعلى⁽²⁾، وتجمع بين السلطتين التقديرية والمقيدة في العمل الإداري، مع اعتبار الفرق بينهما مسألة نسبية تتفاوت في الدرجة وليس النوع⁽³⁾.

ويرى الباحث أن نظرية تدرج القواعد القانونية تعاني من قصور عملي، حيث يصعب التمييز بين القواعد التي تخضع للاختصاص وتلك التي تدخل ضمن السلطة التقديرية، فالسلطة التقديرية تمنح الإدارة مرونة لاتخاذ القرارات بما يخدم المصلحة العامة، بغض النظر عن موقع القاعدة في الهرم القانوني، مما يجعل تطبيق التدرج بشكل صارم غير واقعي، كما أن كلسن تجاهل في نظريته أهمية القانون الدولي والعلاقات بين الدول، وركز بشكل حصري على الدستور الداخلي للدولة، بالإضافة إلى ذلك، أغفل مصادر قانونية أخرى مثل العرف، وأنكر تأثير العوامل الاجتماعية والحقوق الفردية في تشكيل القانون، مما يضعف شمولية هذه النظرية.

لذلك، يرى الباحث أن نظرية كلسن على الرغم من أنها تقدم تفسيراً منهجياً للنظام القانوني، إلا أنها تفتقر للواقعية في التطبيق، خاصة في مجال السلطة التقديرية، التي تتطلب مرونة لتحقيق المصلحة العامة.

2- نظرية الحقوق الشخصية: تعود هذه النظرية إلى الفقيه الألماني بهلر، وتقوم على أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية ما لم تواجه حقاً شخصياً ذاتياً، إذ تتحول عندها إلى سلطة مقيدة لضمان حماية هذه الحقوق من تدخل الإدارة⁽⁴⁾.

(1) سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 31-32.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 48-51.

(3) نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الجامعة الجديدة، بيروت، 2008، ص 29.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 21.

ومن المعروف أن الحقوق الشخصية ترتبط بالاختصاص المقيد، حيث تحمي قانونياً من خلال الدعوى القضائية التي تلزم الإدارة بتنفيذ أو الامتناع عن إجراءات معينة، أما في حالة السلطة التقديرية، فلا تنشأ علاقة قانونية مباشرة تتيح للأفراد المطالبة قانونياً، مما يجعل للإدارة حرية أوسع في التصرف، ففي حالات الاختصاص المقيد، تنشأ حقوق شخصية مباشرة تتيح لصاحب الحق المطالبة بها قانونياً، مما يعزز حمايتها ضد أي تجاوز إداري.⁽¹⁾

وتعد المواد (210) و(211) و(212) من قانون الجرائم والعقوبات الإماراتي لسنة 2021⁽²⁾ مثلاً حديثاً على تجاوز التشريعات للحدود الدستورية، حيث تتعارض مع المادة (26) من دستور الإمارات التي تكفل الحرية الشخصية وتحظر التعذيب أو المعاملة المهينة للكرامة، المادة الدستورية تؤكد حماية الحقوق الأساسية⁽³⁾، بما في ذلك حرية التجمع السلمي، وهو ما يبدو متناقضاً مع القيود والعقوبات الصارمة التي يفرضها القانون الجنائي على التجمهر، حيث يشمل القانون فرض عقوبات حتى في حالات عدم وقوع أعمال شغب، بمجرد البقاء في موقع التجمهر بعد أمر التفريق، كما يشدد العقوبات إذا كان أحد المشاركين يرتدي قناعاً أو يحمل سلاحاً، حتى لو كان مرخصاً، أو إذا ترتب على التجمهر أي إخلال بالنظام العام أو تعطيل المصالح العامة والخاصة، مما يثير التساؤلات حول مدى توافق هذه الأحكام مع الضمانات الدستورية للحرية الشخصية.

وهنا، تثير المواد (210) و(211) و(212) من قانون الجرائم والعقوبات الإماراتي لسنة 2021 تساؤلات حول تجاوزها للمادة (26) من الدستور الإماراتي، التي تكفل الحرية الشخصية وحق التجمع السلمي، فهذه المواد تقرض عقوبات صارمة تصل إلى المؤبد على التجمهر، حتى في الحالات التي لا تتضمن شغباً فعلياً أو تهديداً مباشراً للأمن العام، وهو ما قد يعد انتهاكاً لمبدأ التناسب بين الفعل والعقوبة.

ويرى الباحث أن هذه النصوص القانونية قد تتجاوز الحدود التقليدية التي يفرضها الدستور، لكنها مبررة تماماً في سياق دولة الإمارات، التي تتميز بتنوع ثقافي وديني كبير، فمثل هذا التنوع يتطلب فرض ضوابط صارمة على التجمعات لضمان الأمن العام ومنع الفوضى أو استغلال التجمعات لأغراض تحريضية، فهذه القيود لا تشكل انتهاكاً للحريات بقدر ما هي وسيلة لتحقيق توازن بين الحرية والأمن، في مجتمع متنوع كالإمارات، حيث يصبح التنظيم الصارم للتجمعات ضرورة لضمان التعايش السلمي وحماية المصلحة الوطنية.

وقد تعرضت النظرية التي تربط بين الحقوق الشخصية والاختصاص المقيد لانتقادات عديدة، أهمها عدم واقعية افتراض أن غياب الحقوق الشخصية يفسح المجال للسلطة التقديرية للإدارة، إذ إن هذا الربط غير ضروري وتم دحضه في مواقف عديدة،⁽⁴⁾ بالإضافة إلى ذلك، تواجه النظرية صعوبة في تعريف الحقوق الشخصية الذاتية، حيث يتداخل مفهوم الحقوق العامة والخاصة، مما يعقد عملية التمييز بينهما.⁽⁵⁾

(1) سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 37.

(2) مرسوم بقانون اتحادي رقم (31) لسنة 2021 بإصدار قانون الجرائم والعقوبات، رابط: <https://bit.ly/43AtxpO>

(3) دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، رابط: <https://uaecabinet.ae/ar/the-constitution>

(4) سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 38.

(5) نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص 30-31.

كما أن الاختصاص المقيد يعتمد على التزام الإدارة بالحدود القانونية المحددة، بينما تمنح السلطة التقديرية للإدارة حرية التصرف في الحالات التي لا يحدد فيها القانون اختصاصاً واضحاً، مما يتيح لها اتخاذ إجراءات تتجاوز هذا النطاق عند الضرورة.⁽¹⁾

ويرى الباحث أن هذه النظرية رغم أهميتها في تقييد سلطة الإدارة عند وجود حقوق شخصية ذاتية، تواجه تحديات كبيرة في تطبيقها، التمييز بين الحقوق العامة والخاصة يشكل عقبة رئيسية، نظراً لتشابه طبيعتها وصعوبة إيجاد معيار دقيق لتحديدها، وهذه الصعوبة تقلل من فعالية النظرية وتحد من قدرتها على توفير إطار عملي واضح لتطبيق السلطة التقديرية في ظل احترام الحقوق الشخصية.

3- نظرية المشروع: تعتمد هذه النظرية على تشبيه النشاط الإداري للإدارة العامة بالمشروعات الخاصة، حيث تمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة لإدارة نشاطها بحرية، تماماً كما يتمتع الأفراد بحرية إدارة مشروعاتهم، فهذه السلطة تشمل جميع تصرفات الإدارة، شريطة أن يكون الهدف الأساسي منها تحقيق المصلحة العامة. وإذا تجاوزت الإدارة هذا الهدف، سواء باستخدام السلطة لتحقيق أهداف شخصية أو غير مشروعة، فإن ذلك يعد انحرافاً في استخدام السلطة، لذا، تعتبر السلطة التقديرية أداة لتحقيق الصالح العام، لكنها تصبح عرضة للمساءلة في حال استخدامها خارج الإطار المشروع الذي وضعت من أجله.⁽²⁾

ويؤيد الباحث نظرية المشروع التي تشبه النشاط الإداري بالمشروعات، حيث يرى أن السلطة الإدارية تعمل على تحقيق المصلحة العامة كما تسعى المشروعات لأهدافها، ويرى أن منح الإدارة سلطة تقديرية يضمن انتظام واستمرارية المرافق العامة، مما يبرز النشاط الإداري كمشروع يخدم الدولة بوضوح ودقة.

4- النظرية التشريعية اللائحية: طرح الفقيه بونار نظرية تنص على أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية عندما يترك لها القانون حرية التصرف دون إلزام قانوني صارم، مما يجعل الرقابة القضائية على هذه السلطة شبه منعدمة، وأكد على أن أي قرار إداري يعتمد على "الأسباب" التي يستند إليها، وهي المركز الواقعي أو القانوني السابق للتصرف الإداري، وإذا كانت هذه الأسباب محددة قانونياً، تصبح الإدارة مقيدة باتخاذ قرار معين ضمن هذا الإطار، أما في حال غياب تحديد دقيق، فإن للإدارة حرية تقديرية أوسع، وإن كانت تظل محكومة بشرعية القرار⁽³⁾، كما أوضح أن السلطة التقديرية تظهر عند حرية الإدارة في تقييم الوقائع المادية أو قيمتها، مما يمنحها حرية أكبر في التصرف، بينما يقتصر دور القاضي الإداري على التحقق من مشروعية القرار وليس تقييمه موضوعياً.⁽⁴⁾

ومع ذلك، تعرضت النظرية لانتقادات لحصرها في النصوص القانونية الضيقة، متجاهلة القانون الإداري بمعناه الأوسع ودور القضاء الإداري في تطوير مفهوم السلطة التقديرية وصياغة قواعدها⁽⁵⁾، كما انتقدت النظرية لاعتمادها على درجة التحديد القانوني لأسباب القرارات الإدارية، وهو ما قد يؤدي إلى غموض في بعض الأحيان، حيث تحتاج الإدارة إلى تفسير أو تقدير إضافي لهذه الأسباب لاتخاذ

(1) سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 31-32.

(2) المرجع السابق، ص 34-36.

(3) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 48.

(4) محمد عبد الجواد، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة 4، 1953، ص 222.

(5) المرجع السابق، ص 224.



القرار⁽¹⁾، وأخيراً أثّرت ملاحظات حول عدم وضوح النصوص القانونية في تحديد أسباب القرارات الإدارية بدقة، مما يُصعّب التفريق بين السلطة التقديرية والمقيدة. ومع ذلك، توسعت الرقابة القضائية عملياً لتشمل التكييف القانوني للوقائع ومدى تناسبها مع القرارات المتخذة.⁽²⁾

ويرى الباحث إمكانية إضافة انتقاد جديد وهو أن النظرية التشريعية اللائحية تعاني من صعوبات عملية أبرزها تداخل اللوائح والقوانين، وغياب الدقة في النصوص القانونية، مما يعقد التمييز بين السلطة التقديرية والمقيدة، فمعيار "بونار" لإثبات الأسباب المادية يفتقر للمرونة اللازمة للتعامل مع تعقيدات القرارات الإدارية، كما أن توسع القضاء الإداري في تقييم ملائمة القرارات يضعف استقرار النظرية وحدود الرقابة القضائية.

5- نظرية المعيار المزدوج: تميز نظرية "بونار" بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد بناءً على وضوح الأسباب القانونية في النصوص التشريعية. حيث يعد الاختصاص مقيداً إذا حدد القانون أسباباً واضحة ودقيقة، ما يحصر دور الإدارة في التحقق من وجود هذه الأسباب، أما في غياب التحديد، تمنح الإدارة سلطة تقديرية لاتخاذ قراراتها، إلا أن النظرية واجهت انتقادات لعجزها عن تقديم معيار شامل للفرقة بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، لا سيما في قضايا الحريات العامة⁽³⁾، ولمعالجة هذه الإشكالية، ظهر مفهوم "المعيار المزدوج"، الذي يقدم نهجاً تكاملياً يجمع بين الإدارة والقضاء، ويعتمد المعيار على شقين: (الأول يتطلب من القاضي مراقبة الأسباب المحددة مسبقاً، بينما الثاني يمنح القاضي سلطة تحديد الأسباب في غياب النصوص الواضحة، خاصة في القضايا التي تتعلق بالحريات العامة)، ويتيح هذا النهج تعزيز التوازن بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، مع ضمان توافق القرارات مع أهداف المشرع⁽⁴⁾، وقد ساهم المعيار المزدوج في تعزيز الرقابة القضائية على الإدارة، مما قلص من استقلاليتها وأحياناً أدى إلى تقييد السلطة التقديرية، ومع ذلك، لم تلغ الرقابة القضائية حرية الإدارة بالكامل، بل ركزت على الجوانب غير الجوهرية في القرارات الإدارية، مما يترك مجالاً للإدارة لممارسة سلطاتها التقديرية، وفي الوقت ذاته، طور القضاء معايير جديدة وسعت من نطاق الاختصاص المقيد، ما زاد من دقة الرقابة القضائية وحد من نطاق السلطة التقديرية.⁽⁵⁾

ويرى الباحث أهمية كبيرة في تبني اتجاه "بونار" الذي يؤكد على أن السلطة التقديرية للإدارة تتركز على وجود سبب قانوني واختصاص بمنحها الشرعية، ما يربط قراراتها بإطار قانوني يحكم التوازن بين الحرية والالتزام بالقانون.

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 303.

(2) نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص 24.

(3) محمد عبد الجواد حسين، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مرجع سابق، ص 225.

(4) الخير بوضياف، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 9، العدد 15، 2017، ص 219-220.

(5) نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص 28.



المطلب الثاني : أهمية السلطة التقديرية للإدارة في النظام التأديبي

السلطة التقديرية هي الأداة التي تمكن الإدارة والقضاء من اتخاذ قرارات مرنة تتجاوز حدود الجمود التشريعي، بما يعزز فاعلية النظام التأديبي، وتكمن أهميتها في تمكين القاضي من مراعاة طبيعة النزاعات المختلفة، خاصة في القضاء الإداري الذي يتعامل مع المصلحة العامة بمرونة، كما تساعد الإدارة في تحقيق التوازن بين متطلبات العمل وحماية حقوق الموظف، ضمن إطار من الضوابط القانونية التي تمنع التعسف وتكرّس العدالة.

الفرع الأول: السلطة التقديرية للقاضي المدني والإداري: يتميز العمل القضائي، مدنياً أو إدارياً، بطبيعته التقييدية، إذ يخضع القاضي لإجراءات محددة بدقة، ويفرض عليه الالتزام بالقواعد القانونية الموضوعية عند صياغة الأحكام، مما يجعل عمله مقيداً في الجوانب الشكلية والموضوعية.⁽¹⁾

وعلى الرغم من القيود المفروضة على العمل القضائي، يمنح المشرع القاضي مساحة للتقدير في قضايا معقدة، حيث تترك له حرية اختيار الحل الأنسب لتحقيق العدالة⁽²⁾ وهي ما يعرف بالسلطة التقديرية،⁽³⁾ كما يتضح من النصوص القانونية أن القاضي يمتلك سلطة تقديرية في تطبيق القانون، سواء أقرها المشرع صراحة أو ضمناً، وذلك لكون وظيفته تتطلب إبداعاً فكرياً وفنياً وليس مجرد تطبيق آلي، وتظهر هذه السلطة في عبارات قانونية مثل "يجوز" أو "عند الاقتضاء"، التي تتيح للقاضي اتخاذ قرارات تستند إلى ظروف كل حالة.⁽⁴⁾ وفي الحالات النادرة التي يغيب فيها دور السلطة التقديرية، يقتصر دور القاضي على تنفيذ إرادة المشرع دون أي اجتهاد شخصي، ومع ذلك، فإن وجود السلطة التقديرية لا يعني غياب النظام القانوني، حيث يمكن للمشرع تقييدها من خلال تحديد شكلها أو سببها أو موضوعها، مع ترك مساحة للقاضي لاختيار المضمون المناسب ضمن هذه القيود.⁽⁵⁾

وتطرح السلطة التقديرية العديد من الإشكاليات، منها ما يرتبط بفلسفة القانون وفكرة تحقيق العدالة، ومنها ما يتعلق بوجود ثغرات في النظام القانوني وكيفية سدها، وهل يتم ذلك من خلال السلطة التقديرية أم بوسائل أخرى، كالمبحث العلمي الحر⁽⁶⁾، فهناك رأي يؤكد أن القاضي ليس حراً تماماً في أحكامه، بل يلتزم دائماً بإرادة المشرع، وحتى عند استناده إلى العدالة، يعتمد على قواعد موضوعية مستمدة من ضمير المجتمع، بعيداً عن

(1) وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974، ص 340.

(2) حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية: دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص 321.

(3) وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، مرجع سابق، ص 341.

(4) وليد عبد الرحيم جاب الله، مقومات الصياغة التشريعية، منشور على موقع مجلة السياسة الدولية، تاريخ النشر: 2023/05/22، تاريخ الاطلاع: 2024/11/11، الرابط: <https://www.siyassa.org.eg/News/18588.aspx>

(5) إبراهيم نجيب سعد، القانون القضائي الخاص، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974، ص 672.

(6) Raselli Alessandro, Il Potere discrezionale del giudice civile, Vol 1, Esposizione critica della dottrina, Nozione generale, Cedam, (1927-1935), p 51-52.

أشار إليه وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، مرجع سابق، ص 333.



الأحكام الذاتية⁽¹⁾، في المقابل، يرى أنصار مدرسة القانون الحر أن القاضي يؤدي دوراً خلاقاً، نظراً لقصور التشريعات عن شمول جميع جوانب الحياة المتجددة، وحتى في الحالات المغطاة قانونياً، تتطلب القواعد العامة تكيفاً يتناسب مع الظروف الخاصة لكل واقعة.⁽²⁾

ويتفق غالبية الفقهاء على أن القانون الوضعي يمنح القاضي حرية تقدير ضمن حدود محددة، وتظهر الأهمية العملية لهذا المبدأ في تحديد نطاق رقابة المحاكم العليا، التي تختص بالنظر في مسائل القانون فقط، دون التدخل في تقديرات القاضي، كما أن القاضي غير ملزم بتبرير الجزء التقديري من الحكم، إلا إذا نص المشرع صراحة على ذلك.⁽³⁾

وبينما تعد السلطة التقديرية ضرورة للقاضي المدني، فإنها أكثر أهمية للقاضي الإداري الذي يتعامل مع نزاعات بين الإدارة كسلطة حاكمة والأفراد العاديين، الذين يختلفون في مراكزهم القانونية، على عكس القاضي المدني الذي يفصل بين أطراف متساوية قانونياً، يسعى القاضي الإداري لتحقيق المصلحة العامة، من خلال مراعاة دور السلطة العامة في تلبية احتياجات المجتمع وحفظ الأمن العام.⁽⁴⁾

ويمتلك القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة لتحقيق توازن بين حق الإدارة في استخدام وسائل فعالة لتحقيق أهدافها المشروعة وحق الأفراد في الحماية من تعسف الإدارة، مع الالتزام بحدود القانون، وتمنح الطبيعة المتطورة للقواعد القانونية التي تحكم هذه العلاقة القاضي الإداري دوراً فريداً لا يشاركه فيه قاضي القانون الخاص، ما يعزز أهميته في التعامل مع النزاعات التي تنشأ عن أنشطة الإدارة وتأثيرها على مصالح الأفراد.⁽⁵⁾ كما تتميز السلطة التقديرية في القانون الإداري بمرونة تفوق باقي فروع القانون، حيث قد يتجاهل القاضي الإداري بعض النصوص القانونية إذا كانت غير ملائمة للنزاع أو تؤدي إلى نتائج غير منطقية.

الفرع الثاني: أهمية السلطة التقديرية في النظام التأديبي: تمنح السلطة التقديرية للإدارة في النظام التأديبي مرونة في اتخاذ القرارات المناسبة للتعامل مع الوقائع المختلفة، وتسهم هذه السلطة في تحقيق التوازن بين حماية حقوق الموظفين وضمان مصلحة العمل، مع الالتزام بالقواعد القانونية.

ومن خلال ما تم استعراضه سابقاً، نخلص إلى أن أهمية السلطة التقديرية للإدارة تتمثل في التالي:

- 1- تحقيق توازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد، حيث تمكن القاضي الإداري من حماية المصلحة العامة مع منع التعسف ضد الأفراد.
- 2- التكيف مع خصوصية القضاء الإداري، الذي يتعامل مع نزاعات يكون فيها أحد الأطراف جهة حكومية ذات سلطة أعلى، مما يستدعي سلطة تقديرية أوسع لضمان العدالة.
- 3- المرونة في تطبيق القواعد القانونية، بما يسمح بتجاوز أو تكيف النصوص لتجنب نتائج غير منطقية.

(1) المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، أوراق بحثية بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة (من 1973 إلى 2013)، أبوظبي: المحكمة الاتحادية العليا، 2013، ص 22.

(2) المرجع السابق، ص 114.

(3) أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 241.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000، ص 7.

(5) نجلاء احمينة، مبررات الدور الإنشائي للقاضي الإداري، بحث منشور على موقع فضاء المعرفة القانونية، تاريخ النشر:

2024/02/20، تاريخ الاطلاع: 2024/11/11، الرابط: <https://bit.ly/40sbi4h>

- 4- تمكين القاضي من تطبيق القوانين بمرونة وإبداع يتماشى مع طبيعة كل نزاع، مع الالتزام بالقيود القانونية.
- 5- تقليل نطاق رقابة المحاكم العليا على القضايا التقديرية، ما يحد من تدخلها في قرارات القاضي.
- 6- مواكبة تطورات المجتمع، حيث توفر السلطة التقديرية مرونة في تطبيق القوانين بما يلبي احتياجات المجتمع المتغيرة ويحافظ على العدالة.

المبحث الثاني

الضمانات القانونية والرقابة القضائية على السلطة التقديرية

تعتبر الضمانات القانونية لحماية الموظف العام في النظام التأديبي من أهم الركائز التي تهدف إلى تحقيق العدالة وحماية حقوق الموظفين من أي تجاوز أو تعسف قد يمارس من قبل الإدارة، وفي ضوء قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022،⁽¹⁾ تتعزز هذه الضمانات بآليات قانونية توفر الحماية اللازمة للموظفين وتحدد معايير السلطة التقديرية للإدارة، بما يضمن ألا تؤدي هذه السلطة إلى التعسف أو الإضرار بحقوق الموظف.

المطلب الأول: الضمانات القانونية لحماية الموظف الاتحادي في النظام التأديبي الإماراتي

المقصود بالتأديب في الوظيفة العامة هو معاقبة الموظف العام على الأخطاء التي يرتكبها أثناء أداء مهامه، مما قد يؤثر سلباً على سير العمل، ويتميز نظام التأديب بارتباطه بالسلطة الإدارية التي تمثل جوهره⁽²⁾، حيث خول المشرع للإدارة صلاحية معاقبة الموظفين المخالفين وفقاً للقانون⁽³⁾ لضمان احترام الواجبات الوظيفية وانتظام سير العمل.⁽⁴⁾

الفرع الأول: الضمانات التي تسبق توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام الاتحادي: حرص المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 على توفير ضمانات تأديبية للموظف تشمل التحقيق، وتسبب القرار، والدفاع، لضمان العدالة وحماية حقوقه أثناء التحقيق، ويتيح القانون للموظف فرصة للدفاع عن نفسه وتنفيذ الأدلة، ويلزم السلطة التأديبية بتوضيح الأسس القانونية والنتائج المترتبة على القرار التأديبي.⁽⁵⁾

وفي السياق التالي، سنتناول تلك الضمانات بمزيد من التفصيل، مع التركيز على الضمانات التأديبية التي تشمل حق الدفاع وتسبب القرارات التأديبية، مع بيان دور هذه الضمانات في تحقيق العدالة وحماية حقوق الموظف أثناء سير الإجراءات التأديبية.

⁽¹⁾ قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022. رابط: <https://uaelegislation.gov.ae/ar/legislations/1594>

⁽²⁾ وليد عبد الرحمن مزهر؛ وشريف أحمد بلعوشة، الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني: دراسة تحليلية، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2020، ص 157-158.

⁽³⁾ عبد الحميد الشواربي، تأديب العاملين في قانون شركات قطاع الأعمال: الشركات القابضة - الشركات التابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995، ص 11.

⁽⁴⁾ محمد ماجد ياقوت، الاجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة: بالمقارنة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة وتأديب العاملين في بعض الكادرات الخاصة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 7.

⁽⁵⁾ انظر المادتين (103، 105) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية 49/2022: رابط: <https://bit.ly/43n74xK>

أولاً: التحقيق الإداري: تقتصر قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية إلى تعريف محدد للتحقيق الإداري، وهو نهج يتماشى مع العديد من التشريعات الأخرى، مثل التشريع المصري، حيث لا يدرج تعريف واضح لهذا المفهوم، مما يعكس توجهاً شائعاً في الأنظمة القانونية المختلفة.⁽¹⁾

ورغم غياب تعريف قانوني محدد للتحقيق الإداري، فقد اجتهد بعض الفقهاء في تقديم تصورات متنوعة له، فعرفه البعض بأنه: "عملية رسمية تهدف إلى كشف الحقيقة وتحديد مرتكب المخالفة".⁽²⁾، بينما رآه آخرون بأنه: "مرحلة أولى في الإجراءات التأديبية تهدف لتوضيح طبيعة الأفعال وظروفها والأدلة المرتبطة بالمتهم".⁽³⁾، وورد أيضاً أنه: "إجراء تمهيدي للتحقق من صلة المتهم بالتهمة".⁽⁴⁾، بينما وصفه آخرون بأنه: "مجموعة إجراءات تأديبية تسعى لتحديد طبيعة المخالفات والأدلة"⁽⁵⁾، وأخيراً عرفه البعض بأنه: "بحث دقيق وموضوعي يكشف العلاقة بين الموظف والمخالفة تمهيداً للعقوبة".⁽⁶⁾

ونظراً لغياب تعريف قانوني محدد للتحقيق الإداري، وبناء على التعريفات المستعارة، يمكننا المساهمة في صياغة تعريف للتحقيق الإداري على أنه: "عملية استقصائية منظمة تسبق فرض العقوبات التأديبية، تهدف إلى التحقق من صحة الأفعال المنسوبة إلى الموظف ومدى ارتباطه بها من خلال الأدلة المتوفرة، مع ضمان النزاهة والحيادية في كشف الحقائق، بهدف الوصول لحكم عادل يربط بين الأفعال المرتكبة والمتهم بها، لتحديد الإجراءات التأديبية المناسبة بناء على نتائج التحقيق".

وقد منح قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 ولائحته التنفيذية إدارة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية صلاحيات محددة بشأن التحقيق الإداري والإجراءات التأديبية، وفقاً للمادتين (103) و(104)، ويبين القانون آلية التعامل مع المخالفات المسلكية للموظفين الاتحاديين، موفرًا إطاراً تنظيمياً يهدف إلى ضمان النزاهة والشفافية في التحقيقات.

فوفقاً للمادة (103)، منح المشرع إدارة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية صلاحية تشكيل فرق للتحقيق في المخالفات ذات الطابع الفني، مما يسمح لها بالتحقيق في المخالفات بشكل شامل ودقيق قبل توقيع أي جزاءات إدارية، وهذه الصلاحية تتيح للجهة الاتحادية اتخاذ الإجراءات المناسبة بناءً على حقائق موضوعية ومعايير محددة، وضمان أن يتم التحقيق بشكل موضوعي ودقيق من قبل فرق تمتلك الخبرة والمعرفة المناسبة لطبيعة المخالفة، مع الالتزام بعدم فرض جزاء الفصل من الخدمة إلا بقرار من مستوى أعلى، كما تمنح المادة إدارة الموارد البشرية الحق في التوصية بوقف الموظف مؤقتاً عن العمل أثناء سير التحقيق، وذلك لحماية

(1) عمار الحسيني، أصول التحقيق الإداري: دراسة قانونية عملية مبسطة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص 13.
(2) رمضان محمد بطيخ، مؤتمر ضمانات التأديب، التأديب في الوظيفة العامة: الإجراءات القانونية والإدارية، الانضباط وتأديب الموظفين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 252.

(3) عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 14.
(4) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - اختصاص القضاء الإداري - ولاية القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - قضاء التأديب - الطعن في الأحكام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص 571.

(5) منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي: دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، 2016، ص 309.
(6) إبراهيم كامل شوايكة، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، كتاب علمي محكم، كلية القانون، جامعة الإمارات، 2014، ص 186.

مصالح الجهة الاتحادية ومنع الموظف من التأثير على مجريات التحقيق في حال كانت المخالفة تتطلب التدخل الفوري أو كانت خطيرة بطبيعتها.⁽¹⁾

أما المادة (104) فتؤكد على ضرورة مراعاة إدارة الموارد البشرية لدرجة جسامة المخالفة عند توقيع الجزاء، وتقدم مجموعة من المعايير الاسترشادية لتحديد مدى خطورة المخالفة وآثارها المحتملة، تشمل: (الإخلال بسرية البيانات، الأثر المالي للمخالفة، التأثير على سمعة الجهة الاتحادية، تكرار الموظف للمخالفات، استغلال السلطة، وجود شق جزائي أو أخلاقي، واستغلال وسائل التواصل الاجتماعي للإساءة إلى سمعة الجهة).⁽²⁾ ونرى أن التزام المشرع الإماراتي بهذه المعايير يعكس مدى دقة وحيادية الإجراءات في التحقيق الإداري، حيث تدرس المخالفات بناءً على تأثيرها وجسامتها لضمان قرارات عادلة ومتناسبة.

وينفق الباحث على أن المشرع الإماراتي وفر إطاراً مرناً ومنظماً للتحقيق الإداري في قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022، حيث يعد التحقيق الإداري ضماناً أساسية لحماية حقوق الموظف الاتحادي، ويضمن هذا الإجراء العدل والشفافية، بإلزام إدارة الموارد البشرية بتحقيق دقيق ومنصف يتيح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه قبل توقيع أي جزاء، مما يمنع الإجراءات التعسفية ويعزز العدالة داخل الجهات الاتحادية.

ومن المعروف أن الأصل في التحقيق أن يكون مكتوباً، كما نص المشرع الإماراتي في الفقرة (4) من المادة (81) من القانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008، المعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2011، على ضرورة إجراء تحقيق خطي قبل توقيع أي جزاء إداري على الموظف، ولكن نلاحظ خلو القوانين التالية له ابتداءً من القانون رقم (17) لسنة 2016 وحتى القانون الحالي رقم (49) لسنة 2022، من أي نصوص ملزمة بأن يكون التحقيق مكتوباً، مما يتيح إمكانية إجرائه كتابياً أو شفهاً.

ويرى الباحث، في عدم اشتراط كتابة التحقيق الإداري أمر غير مفهوم ويشير التساؤلات، ولكن يمكن تفسيره برغبة المشرع الإماراتي في تبسيط الإجراءات وزيادة المرونة، مما يتيح للجهات الإدارية حرية اختيار الطريقة الأنسب للتحقيق، سواء كانت شفوية أو مكتوبة، وفقاً لطبيعة كل حالة، كما أن التحقيق الشفوي قد يكون مناسباً للمخالفات البسيطة، مثل الإنذار أو الخصم البسيط، لتجنب تعطيل العمل، لكنه يشدد على أهمية التوثيق الكتابي في الجزاءات الأكثر تأثيراً، مثل الفصل أو النقل أو الخصم الكبير، لضمان الشفافية وحماية الحقوق، ولإتاحة مرجع قانوني عند الطعن أو الاعتراض.

ثانياً: تسبب قرار الجزاء الإداري أو التأديبي: إن إخلال الموظف بواجبات الوظيفة العامة هو الأساس القانوني لاتخاذ قرار الجزاء التأديبي، مما يضيف عليه الشرعية، وقد عرفت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية "السبب" في القرار الإداري بأنه: "الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار، باعتباره المبرر أو الدافع إلى اتخاذه."⁽³⁾ وجاء أيضاً: "المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم

(1) انظر المادة (103) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رقم (49) لسنة 2022.

(2) انظر المادة (104) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رقم (49) لسنة 2022.

(3) طعن رقم 772 لسنة 25 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/12/19.



القانون في تصرفاتها، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء.⁽¹⁾

وعرف بعض الفقهاء تسبب القرار الإداري بأنه "ضرورة تضمين القرار بياناً واضحاً للوقائع التي تبرر توقيع الجزاء التأديبي، بحيث تكون الأسباب خالية من أي غموض أو لبس".⁽²⁾، واعتبره آخرون "التزاماً قانونياً يلزم متخذ القرار بتوضيح الأسباب القانونية والواقعية الداعمة لقراره، بما يشمل الرد أو عدم الرد على الطلبات أو الاعتراضات أو المقترحات المقدمة من الأطراف المعنية، ويشترط أن تستند هذه الأسباب إلى قواعد الاستدلال المنطقي، بما يضمن توافق القرار مع مبادئ المشروعية والملاءمة".⁽³⁾

أما القضاء فعرفه بأنه "الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى التدخل لتحقيق أثر قانوني يخدم المصلحة العامة المرجوة من القرار".⁽⁴⁾

وبهذا التعريف، يعتبر السبب هو الدافع الذي يسبق اتخاذ القرار ويبرر إصداره، مع العلم أن الإدارة ليست ملزمة دائماً بالكشف عن هذا السبب⁽⁵⁾، وتتمثل غاية التسبب في توضيح الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، ويعتبر القرار مسبباً إذا أشار بشكل واضح إلى هذه الأسباب، فالتسبب هو الصيغة الرسمية التي تعبر عن هذه المبررات، مما يعزز وضوح القرار ومصادقته.⁽⁶⁾

وقد ألزم المشرع الإماراتي إدارة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية بتسبب القرارات الإدارية المتعلقة بالجزاءات التأديبية، وفقاً للمادة (2/106) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022، حيث نصت على: "يجب أن يكون قرار إدارة الموارد البشرية في الجهة الاتحادية مسبباً ومتناسباً مع الواقعة الثابتة بحق الموظف المخالف".⁽⁷⁾

ويتطلب التسبب الصحيح توضيح المخالفة التأديبية وظروف وقوعها، وعرض الحجج والأسانيد التي استندت إليها نتائج التحقيق الإداري، سواء من الناحية الواقعية أو القانونية، مع تقديم الأدلة بشكل واضح ومفصل، مما يساهم في تعزيز الرقابة الذاتية للسلطة الإدارية، ويدفعها إلى التأنى والتروي قبل إصدار قرارات الجزاءات التأديبية، لضمان توافقها مع القانون وتحقيق العدالة، وتنقسم أهمية تسبب القرارات التأديبية إلى شقين:

1- الأهمية بالنسبة للموظف:

- يعد تسبب القرار ضماناً أساسية للموظف العام، حيث يتيح له فهم الأساس الواقعي والإطار القانوني الذي استندت إليه الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي، مما يعزز الثقة في موضوعية وحيادية القرار الإداري، أما

(1) طعن رقم 390 لسنة 29 قضائية عليا إداري، جلسة 2007/12/30.

(2) موسى مصطفى شحادة، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة: وفقاً للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010 والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم بقانون، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص 265.

(3) سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية: دراسة تطبيقية مقارنة، دائرة القضاء أبوظبي، 2013، ص 20.

(4) طعن رقم (4) لسنة 2013 س 7 ق، أ، الاتحادية العليا الإماراتية، مجموعة الأحكام المدنية - الجزء الثاني، ص 633.

(5) طعن رقم 522 لسنة 2010 إداري، جلسة 2011/03/23، رابط: <https://bit.ly/44X4Feh>.

(6) محمد أبو العينين، دعوى الإلغاء وفق الأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الكتاب الثاني، 2002، ص 15.

(7) انظر المادة (106) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية رقم (49) لسنة 2022.

غياب التسبب فيؤدي إلى ترك الموظف في حالة من الشك، مما يعوقه عن تحديد كيفية التعامل مع القرار أو الدفاع عن نفسه بفعالية. (1)

- يتيح تسبب القرار للموظف فرصة للدفاع عن نفسه بالاطلاع على الأسباب التي استندت إليها الإدارة، مما يدفع الإدارة إلى مراجعة القرار أو إلغاؤه إذا اقتنعت باعتراضاته، كما يمنح التسبب الموظف شعوراً بالثقة في أن الجزاء قد خضع لفحص ودراسة دقيقة، مما يظهر التزام الجهة المختصة بالتحقق من صحة القرار ويعزز إحساس الموظف بالطمأنينة والعدالة. (2)

2- الأهمية بالنسبة للجهة الاتحادية:

- يساهم تسبب القرار الجزائي في تحقيق ضمانات ما بعد صدور القرار التأديبي من خلال تمكين الرقابة القضائية الفعالة، كما يقلل من الدعاوى المتعلقة بتجاوز حدود السلطة أو الطعون في مشروعية القرار الإداري، حيث يدرك الأفراد، عند اطلاعهم على الأسباب الواقعية والقانونية للقرار، مدى احتمالية نجاح الطعون القضائية، وهذا الإدراك يدفعهم إلى تجنب تقديم الطعون إذا كانت فرص نجاحها ضعيفة، مما يوفر الوقت والجهد والتكاليف على الجهة الإدارية. (3)

- يلزم تسبب القرار السلطة التأديبية بتوضيح مبرراتها، مما يحثها على التروي والتفكير المتأن قبل إصدار الجزاءات، ويمنع اتخاذ قرارات متسرفة أو تعسفية، ويؤدي ذلك إلى تعزيز الثقة في القرارات واستقرارها. (4)

- يدفع التسبب الجهة الإدارية إلى دراسة الوقائع بدقة وتحليلها بشكل شامل، مما يقلل من احتمالية إصدار قرارات جزائية معيبة قد تبطل لاحقاً، ويلزم التسبب الإدارة بالتحقق من الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر فرض الجزاء، مما يعزز الشفافية والموضوعية، ويعكس التزام الجهة بالعدالة في قراراتها التأديبية. (5)

ولضمان صحة وموضوعية القرار التأديبي، يتعين توافر عناصر وشروط أساسية لصحة التسبب كما يلي:

1- عناصر صحة تسبب القرار التأديبي:

- توضيح الوقائع التي تستدعي توقيع الجزاء التأديبي: يجب أن تذكر السلطة التأديبية الوقائع بوضوح في القرار، حتى يتمكن الموظف المتهم من فهم أسباب القرار عند قراءته (6)، ولا يعتبر التسبب صحيحاً إذا استند إلى اتهامات عامة، مثل القول بأن الموظف "لم يلتزم بواجباته" دون تفاصيل دقيقة. (7)

- ذكر الأسانيد القانونية للقرار: يشمل تسبب القرار تحديد الأسانيد القانونية بوضوح، كالنصوص التي تمنح الجهة صلاحية اتخاذ القرار والتي تنظم المخالفة والإجراء التأديبي (1)، كما يجب ذكر مكان وزمان وقوع المخالفة لتجنب أي غموض، مما قد يؤثر على حساب مدة التقادم أو دلالة المكان على كرامة الوظيفة. (2)

(1) عماد صوالحيه، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 16.

(2) راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 123.

(3) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 286.

(4) راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 121.

(5) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 287.

(6) نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة: شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 202.

(7) راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 125.



- الرد على دفع الموظف المخالف: إذا قدم الموظف أدلة دفاعية ولم ترد الإدارة عليها بشكل كاف يؤدي إلى بطلان القرار، وتحتمل الإدارة في هذه الحالة عبء الإثبات لضمان مشروعية القرار.⁽³⁾

2- شروط صحة تسبب القرار التأديبي:

- التسبب المباشر والمتزامن مع صدور القرار: يجب أن يحتوي القرار على تسبب واضح ومباشر⁽⁴⁾ دون الإحالة إلى مستندات خارجية أو استشارات، كما ينبغي أن يكون مكتوباً ويشمل الأسباب القانونية والواقعية وقت إصدار القرار، لضمان الشفافية وعدم الإفصاح عن الأسباب لاحقاً.⁽⁵⁾
- منطقية واتساق التسبب: يشترط أن تكون أسباب القرار منطقية ومستندة إلى أدلة ووثائق حقيقية في ملف المخالفة، حيث إن الاعتماد على مستندات غير موجودة أو تكهنات يؤدي إلى فقدان التسبب شرعيته وإضعاف القرار⁽⁶⁾، حيث يتوجب أن تكون الأدلة المستند إليها موثوقة وموثقة رسمياً.⁽⁷⁾
- وضوح التسبب لتحقيق الغاية التأديبية: ينبغي أن يكون التسبب واضحاً بما يكفي لفهم الموظف الأسباب الواقعية والقانونية للقرار، مما يضمن الشفافية ويسهل مراقبة القرار والتحقق من مشروعيته، ويحقق الهدف التأديبي المطلوب.⁽⁸⁾

ثالثاً: حق الدفاع: حق الدفاع عن النفس هو ضمان أساسية معترف بها دولياً ومحلياً، وفقاً للمبادئ العامة للمحاكمات، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في المادة (11-1) على أن "كل متهم بريء حتى تثبت إدانته قانونياً في محاكمة علنية تضمن له وسائل الدفاع"⁽⁹⁾، كذلك، أكد الدستور الإماراتي هذا الحق في المادة (28)، موضحاً أن "العقوبة شخصية، وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة، مع ضمان حقه في توكيل محام للدفاع عنه، ومنع أي إيذاء جسدي أو معنوي له."⁽¹⁰⁾

ورغم الإقرار بحق الدفاع في القوانين الدولية والمحلية، فإن التشريع الإماراتي لم يتناول تعريفاً صريحاً لهذا الحق، لذا، لجأنا للبحث في الفقه لتوضيح مفهومه، ووجدنا أن البعض يرى أن حق الدفاع يتمثل في منح الموظف وقتاً كافياً لفهم التهم والدفاع عن نفسه شفويّاً أو كتابياً⁽¹¹⁾، بينما اعتبر آخرون أنه تمكين الموظف من

(1) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 291.
 (2) سعد العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب: دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 376-377.
 (3) نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، مرجع سابق، ص 203.
 (4) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 292.
 (5) إيمان حسين الرباطي، تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانوني الفرنسي والمصري والإماراتي، رسالة ماجستير 2008، جامعة الشارقة، الشارقة، 2010، ص 178-184.
 (6) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 235.
 (7) عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 310.
 (8) إيمان حسين الرباطي، تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 187.
 (9) الفقرة (1) من المادة (11) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948: "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه"، انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رابط: <https://www.un.org/ar/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
 (10) انظر المادة (28) من دستور دولة الإمارات، (مرجع سابق)
 (11) منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي، مرجع سابق، ص 368.



دحض الاتهامات، إما بإثبات خطأ الأدلة أو تقديم أدلة تثبت براءته⁽¹⁾، وذهب فريق ثالث إلى تعريفه بأنه يشمل جميع الأنشطة التي يقوم بها الموظف أو محاميه لتوضيح موقفه، بما يضمن عرض الأدلة والرد عليها للوصول إلى الحقيقة وإنصاف المتهم.⁽²⁾

ويرى الباحث أن التعريفات السابقة تبرز جوانب متعددة لحق الدفاع، وتسهم في تحقيق العدالة والشفافية في الإجراءات التأديبية، ويقترح الباحث تعريفاً لحق الدفاع بأنه: "حق يضمن للموظف المتهم فرصة كافية ووسائل ملائمة لعرض وجهة نظره والرد على الادعاءات، سواء بنفسه أو عبر محام، من خلال إجراءات قانونية تتيح له دحض الأدلة المقدمة ضده وتقديم ما يثبت براءته، بهدف تحقيق العدالة وضمان نزاهة الإجراءات".

وتكمن أهمية تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء في ضمان عدالة الإجراءات التأديبية، حيث يمنح الموظف فرصة كافية للدفاع شفوياً أو كتابياً، ومناقشة الشهود، والاطلاع على المستندات، وطلب ضم أدلة مساندة، مع إمكانية تعليق التحقيق في حالة وجود عذر قهري مثل المرض.⁽³⁾

وفي هذا السياق، أكد المشرع الإماراتي في المادة (4/81) من قانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته، على حق الموظف في الدفاع عن نفسه قبل فرض أي جزاء إداري، حيث أكدت على ضرورة إجراء تحقيق خطي يتاح فيه للموظف فرصة مناسبة لتقديم دفاعه وسماع أقواله، مما يعكس ضمانات واضحة للموظف لتوضيح موقفه قبل اتخاذ أي قرار ضده.⁽⁴⁾

ولكن، منذ صدور قانون الموارد البشرية رقم (17) لسنة 2016، وحتى القانون الحالي رقم (49) لسنة 2022 ولائحته التنفيذية، لم تتضمن أي من النصوص القانونية إشارة واضحة إلى حق الموظف في الدفاع عن نفسه أثناء التحقيقات التأديبية.

ولا يجد الباحث مبرراً لعدم النص صراحة على هذا الحق في قانون الموارد البشرية الإماراتي، ولكن يفترض الباحث أن غياب النص الصريح عن حق الدفاع في هذا القانون قد يعكس توجهاً تشريعياً لتعزيز الضمانات عبر آليات أخرى، مثل تشكيل لجان التظلمات والاعتراضات وفق المواد (43، 44) من القانون⁽⁵⁾ والمواد (108، 109، 112) من اللائحة التنفيذية له⁽⁶⁾، حيث توفر هذه اللجان للموظف فرصة مراجعة القرارات التأديبية، وتقديم التظلمات، وسماع الشهود، مما يمنحه مساحة للدفاع عن موقفه بشكل غير مباشر.

ويعتقد الباحث أنه على الرغم من أن وجود لجان التظلمات والاعتراضات في القانون الحالي يوفر حماية قانونية، إلا أن غياب نص صريح يضمن حق الدفاع أثناء التحقيقات قد يؤثر على الشفافية والعدالة، ولكن يفضل الباحث وجود نص صريح في القانون يضمن هذا الحق بشكل واضح ومستقل، لتعزيز العدالة الإجرائية وضمان توافقه مع الدستور والقوانين الدولية.

(1) محمد ماجد ياقوت، الدفوع والدفاع في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 513.

(2) عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 290.

(3) جمعة الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في الإمارات: دراسة مقارنة، سلسلة الرسائل العلمية، أكاديمية شرطة دبي، كلية الدراسات العليا، دبي، 2012، ص 155.

(4) قانون الموارد البشرية (11) لسنة 2008، رابط: <https://bit.ly/3WrQrgb>

(5) انظر المادتين (43، 44) من قانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(6) انظر المواد (108، 109، 112) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.



الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي للموظف العام الاتحادي: تعد الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي من الركائز الأساسية في حماية حقوق الموظف وضمان عدالة الإجراءات الإدارية. وقد نظم قانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022⁽¹⁾ ولائحته التنفيذية⁽²⁾، آليات التظلم والاعتراض بما يتيح للموظف فرصة مراجعة القرارات التأديبية أمام لجان مختصة، مما يشكل وسيلة فعالة لمنع التعسف وتحقيق الشفافية وتعزيز الثقة في النظام التأديبي

أولاً: حق الموظف في التظلم من قرار الجزاء الإداري: يعد التظلم الإداري ضماناً قانونية أساسية أقرها المشرع الإماراتي لحماية حقوق الموظف العام المتهم بمخالفة تأديبية، ويأتي هذا الإجراء بعد صدور قرار الجزاء التأديبي بحقه، ويهدف إلى منح الموظف فرصة لإعادة النظر في القرار من قبل السلطة الإدارية، لتصحيح أي خطأ محتمل ويضمن حقه في الدفاع عن نفسه.

ويتميز هذا الإجراء بأهميته في نظام التأديب، حيث لا يقتصر على حماية الموظف، بل يمكن السلطة الإدارية من ممارسة رقابة ذاتية على قراراتها، بما يسمح بمراجعة القرار وتعديله أو سحبه أو إلغائه إذا كان مخالفاً للقانون، وبالتالي، يحقق التظلم التوازن بين حماية حقوق الموظف وضمان توافق القرار النهائي مع القانون، مما يعزز عدالة الإجراءات التأديبية في بيئة العمل.⁽³⁾

وقد نص المشرع الإماراتي في المادة (43) من قانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022، على إنشاء لجنة تظلمات في كل جهة اتحادية، وتتمثل أهمية هذه اللجنة في أنها تشكل مرجعاً إدارياً مستقلاً للنظر في تظلمات الموظفين، مما يعكس التزام المشرع الإماراتي بتوفير جهة محايدة لمراجعة القرارات التأديبية وتضمن حيادية الإجراءات.⁽⁴⁾

وتنص المادة (108) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022، تشكيل لجنة التظلمات بقرار من رئيس الجهة الاتحادية، ويرأسها موظف رفيع المستوى لضمان الحيادية والخبرة، ومشاركة ممثل عن الشؤون القانونية لضمان مطابقة القرارات للقوانين واللوائح، مما يعزز مصداقية اللجنة وكفاءة عملها، كما تنظم اللائحة إجراءات تشكيل اللجنة، من حيث تنوع الأعضاء ووجود خبرات قانونية وإدارية، ويشترط على الموظف التظلم أمام اللجنة قبل اللجوء لأي جهة أخرى، مع استمرار نفاذ القرار أثناء التظلم لضمان سير العمل المؤسسي، مما يعكس رغبة المشرع في خلق التوازن بين حقوق الموظف واستمرارية العمل، كما أن قرارات لجنة التظلمات ملزمة للجهة الاتحادية، مما يدعم استقلالية اللجنة وفعاليتها، فالالتزام بالإجراءات والمواعيد المحددة للتظلم يضمن الجدية في التظلمات المقدمة، ويعزز الثقة في نظام التظلم كآلية قانونية فعالة.⁽⁵⁾

ووفقاً للمادة (109) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية 2022/49، تختص لجنة التظلمات بما يلي:

- النظر في كافة التظلمات المتعلقة بالجزاءات التأديبية أو الإجراءات الإدارية الأخرى، بما يشمل جميع القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية الاتحادية.

(1) قانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(2) اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 11.

(4) انظر المادة (43) من قانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(5) انظر المادة (108) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

- الاطلاع على ملفات التحقيق والاستماع إلى الأشخاص ذوي الصلة لضمان تكوين صورة شاملة عن الواقعة وتعزيز الشفافية وصحة الإجراءات.
- إذا تبين وجود نواقص أو جوانب غير مكتملة في التحقيق، يمكن للجنة إحالة الموضوع إلى إدارة الموارد البشرية في الجهة المعنية لاستكمال النواقص.
- متابعة بحث التظلم واستكمال التحقيق حتى الوصول إلى قرار نهائي بشأن التظلم.
- وتتمتع اللجنة بسلطة اتخاذ القرارات بناءً على نتائج التحقيق، وتتمثل هذه القرارات (عدم قبول التظلم شكلاً، أو قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً، أو قبول التظلم شكلاً وتخفيض أو إلغاء الجزاء، بالإضافة إلى حماية المتظلم من الضرر من خلال ضمان عدم توقيع جزاء أشد على المتظلم من الجزاء المتظلم منه، تطبيقاً لمبدأ "عدم الإضرار بالمتظلم"، ما يوفر بيئة آمنة لممارسة حق التظلم دون خوف).⁽¹⁾
- وحددت المادة (110) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022 آلية التظلم التي يجب أن يتبعها الموظف الاتحادي عند رغبته في التظلم من القرارات الإدارية الصادرة بحقه وفقاً للنقاط التالية:
- تقديم التظلم عبر الأنظمة الرقمية المعتمدة، مما يساهم في تعزيز كفاءة النظام الإداري وسهولة تقديم التظلمات بشكل سريع وفعال، في انسجام مع التحول الرقمي في الدولة.
- تقديم التظلم خلال الإطار الزمني المحدد وهو خمسة أيام عمل من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار، لضمان سرعة البت في النزاعات وتشجيع الموظفين على التصرف في الوقت المناسب، مع استثناء التظلمات المتعلقة بتقييم الأداء من هذا الإطار الزمني، حيث يتم تنظيمها وفق أحكام نظام إدارة الأداء، مما يعكس تخصيص إجراءات خاصة لتظلمات الأداء نظراً لطبيعتها المختلفة.
- تقديم التظلم أمام لجنة التظلمات قبل اللجوء إلى لجنة الاعتراضات المنصوص عليها في المادة (129)، وهو ما يعزز من مبدأ حل النزاعات تدريجياً داخلياً ويمنح الجهة الإدارية فرصة لمراجعة قراراتها قبل التوجه إلى مراحل أخرى أكثر تعقيداً.
- وتؤكد المادة أن تقديم التظلم لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار المتظلم منه، مما يعكس التوازن بين ضمان حق الموظف في الطعن في القرار واستمرارية العمل المؤسسي دون تأخير حتى يتم البت في التظلم.⁽²⁾
- أما المادة (111) فحددت الخطوات التي تتبعها لجنة التظلمات في التعامل مع التظلمات المقدمة من الموظفين، كما يلي:
- استلام طلبات التظلم عبر الأنظمة الرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية، مما يساهم في تبسيط وتسريع العملية، ويعكس التوجه نحو تحسين الكفاءة الإدارية باستخدام التكنولوجيا.
- مراجعة جميع الوثائق والمستندات المرتبطة بالتظلم، بالإضافة إلى طلب الإيضاحات المتعلقة بالمخالفة أو موضوع التظلم من الوحدة التنظيمية التي ينتمي إليها الموظف، لضمان حصول اللجنة على صورة دقيقة وشاملة للواقعة ودراسة جميع المعلومات والأدلة ذات الصلة.

(1) انظر المادة (109) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(2) انظر المادة (110) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

- سماع شهادات الشهود، مع الالتزام بمناقشة أقوالهم بشكل منفصل، لضمان نزاهة الشهادات ومنع أي تأثير متبادل بين الشهود، وإجراء جميع خطوات التظلم بسرية تامة لحماية حقوق الموظف والشهود وضمان حيادية ونزاهة التحقيق.
- إصدار القرار خلال فترة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ استلام الطلب، مما يعكس حرص المشرع على تسريع الإجراءات وحماية حقوق الموظف من التأخير، مع ضمان سرعة معالجة النزاعات الإدارية بشكل عادل ومنظم. (1)
- أما عن صلاحيات لجنة التظلمات فحددها المادة (112) من اللائحة صلاحيات لجنة التظلمات فيما يتعلق بقراراتها ومدى إلزاميتها للجهات الاتحادية كما يلي:
- قرارات لجنة التظلمات تكون قطعية في التظلمات المرتبطة بجزائي "لفت النظر" و"الإنذار الخطي"، حيث تعتبر نهائية ولا يمكن الطعن فيها أمام لجان أخرى، بينما تتيح للموظف الاعتراض على الجزاءات التي تفوق في شدتها "لفت النظر" و"الإنذار الخطي"، أمام لجنة النظر في الاعتراضات، مما يوفر مرونة إضافية للموظف ويعكس حرص المشرع على حماية حقوقه في القرارات الأكثر تأثيراً على مساره الوظيفي.
- قرارات لجنة التظلمات ملزمة للجهات الاتحادية بتنفيذها بشكل نهائي وغير قابل للاعتراض أو التراجع، مما يعزز استقلالية اللجنة ويمنح الموظف الثقة في أن قرارات اللجنة ملزمة وشفافة، ويهدف هذا الإلزام إلى تحقيق التوازن بين حقوق الموظف وضمان الشفافية في الإدارة، مع تعزيز دور اللجان التأديبية كجهة مستقلة لتحقيق العدالة الإدارية.
- عدم قبول التظلم في حال عدم توفر مصلحة حقيقية لمقدم التظلم أو إذا لم يتم تقديم التظلم وفق المدد والإجراءات المحددة، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان جدية التظلمات المقدمة واستيفائها للشروط القانونية المطلوبة، ولضمان تركيز اللجنة لجهودها على القضايا الجدية، مما يحسن من كفاءة عملها ويمنع التعامل مع قضايا غير ذات جدوى. (2)
- ويرى الباحث أن المواد المنظمة للجنة التظلمات تعكس التزام المشرع الإماراتي بالشفافية والعدالة في معالجة القضايا التأديبية، فقد أتاحت للموظف فرصة التظلم أمام لجنة مستقلة، بما يضمن نزاهة التحقيقات، كما يعزز تحديد إطار زمني واضح لكفاءة الإجراءات، ويمنع التأخير في حل النزاعات، مما يزيد من ثقة الموظفين، كما أن إلزامية قرارات اللجنة تعزز استقلاليتها وتضمن تنفيذها، واشتراط استيفاء الشروط القانونية لقبول التظلمات يبرز جدية وكفاءة اللجنة في التعامل مع القضايا.
- وإجمالاً، يرى الباحث أن نظام التظلمات المعتمد في النظام الإماراتي يمثل ضماناً فعالة لتعزيز نزاهة الإدارة وحماية حقوق الموظفين، بما يتيح لهم ممارسة حقهم في الدفاع عن أنفسهم ضمن إطار شفاف ومنصف.
- ثانياً: حق الموظف في الاعتراض على قرار الجزاء الإداري:** كفل المشرع الإماراتي للموظف العام حق الاعتراض بعد قرار لجنة التظلمات ضمن إطار تشريعي يتيح له فرصة الدفاع عن حقوقه، فقرر تشكيل لجنة تسمى "لجنة النظر في الاعتراضات" تختص بمراجعة تلك القرارات لتحقيق العدالة، وقد وضعت إجراءات دقيقة

(1) انظر المادة (111) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(2) انظر المادة (112) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.



ومواعيد زمنية محددة لتسريع البت في الاعتراضات وضمان فعاليتها، مع الحفاظ على حقوق الموظف الوظيفية طوال فترة النظر، وسوف نستعرض هذا الحق كما يلي:

- أقر المشرع الإماراتي في المادة (128) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية تشكيل لجنة تعرف بـ "لجنة النظر في الاعتراضات"، تشكل بقرار من رئيس الهيئة الاتحادية لتعزيز استقلاليتها وحيادها، وتختص بالنظر في الاعتراضات على قرارات لجنة التظلمات، خاصة المتعلقة بالجزاءات التي تتجاوز العقوبات البسيطة كالتنبيه والإنذار، ويتم اختيار أعضائها بعناية لضمان الموضوعية، مع تعيين مقرر مستقل من خارج أعضائها لضمان الحيادية.⁽¹⁾
- أتاحت المادة (125) من اللائحة التنفيذية للموظف حق الاعتراض على قرارات لجنة التظلمات وفق شروط وإجراءات محددة تضمن جدية الاعتراضات والالتزام بالتسلسل الإداري، وسمحت للموظف بتقديم اعتراض خطي عبر الأنظمة الرقمية المعتمدة، باستثناء الجزاءات البسيطة، خلال خمسة أيام عمل من تاريخ إبلاغه بالقرار، وإلا يعتبر القرار نهائياً وغير قابل للطعن.⁽²⁾
- أكدت المادة (126) من اللائحة التنفيذية على حماية حقوق الموظف الوظيفية أثناء تقديمه للاعتراض، لضمان عدم تعرضه لعقوبات إضافية أو انتهاك حقوقه، بهدف الحفاظ على وضعه الوظيفي واستمراريته وتمنعه بكافة حقوقه القانونية خلال عملية النظر في الاعتراض.⁽³⁾
- حددت المادة (127) من اللائحة التنفيذية المعلومات الواجب تضمينها في اعتراض الموظف لضمان مراجعة شاملة ودقيقة من اللجنة، مثل اسم الموظف، ووظيفته، وعنوانه، وتفاصيل الإجراءات والقرارات الصادرة بحقه، والأسباب والمستندات التي تدعم اعتراضه وتبرره.⁽⁴⁾
- نصت المادة (129) من اللائحة التنفيذية على آلية عمل لجنة النظر في الاعتراضات وخطوات معالجة الطلبات المقدمة كما يلي:
- النظر في الاعتراضات ومراجعتها خلال ثلاثة أسابيع من استلام الطلب، وفي حال عدم تلقي رد من جهة العمل خلال عشرة أيام من مخاطبتها، يسمح للجنة باتخاذ قرارها استناداً إلى المستندات المتوفرة.
- تتمتع اللجنة بصلاحيات واسعة، منها تكليف أفراد بإجراء الدراسات واستدعاء الشهود، لضمان اتخاذ قرارات مستندة إلى معطيات دقيقة ومدروسة.⁽⁵⁾
- وفيما يتعلق بإجراءات لجنة النظر في الاعتراضات، فنصت المادة (130) من اللائحة التنفيذية على إجراءات اللجنة وآلية التصويت، مع التأكيد على إلزامية تنفيذ قراراتها، وذلك على النحو التالي:
- تصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأعضاء، وفي حال التساوي يرجح الجانب الذي يؤيده الرئيس، وتتضمن القرارات رفض الاعتراض شكلاً، أو قبوله شكلاً ورفضه موضوعاً، أو قبوله وتعديل الجزاء.

(1) انظر المادة (128) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(2) انظر المادة (125) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(3) انظر المادة (126) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(4) انظر المادة (127) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(5) انظر المادة (129) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.



- إلزام الجهة الاتحادية بتنفيذ قرارات اللجنة خلال عشرة أيام عمل، مما يعزز سرعة وفعالية تنفيذ القرارات ويضمن تحقيق العدالة.⁽¹⁾

وألزمت المادة (131) من اللائحة التنفيذية للقانون اللجنة بضرورة إخطار الموظف بقرارها خلال ثلاثة أيام عمل من تاريخ صدوره، وإحاطة جهة عمله، لضمان الشفافية وتوفير فرصة للموظف لفهم حقوقه وموقفه القانوني ونتائج الاعتراض.⁽²⁾

كما أتاحت المادة (132) من اللائحة التنفيذية للموظف الحق في حضور اجتماع لجنة النظر في الاعتراضات، من خلال طلب إجازة أو استئذان لحضور جلسات اللجنة، تعزيزاً لشفافية الاجراء وضماناً لحق الموظف في المشاركة والدفاع عن نفسه وتقديم إفاداته بشكل مباشر.⁽³⁾

ويرى الباحث أن المشرع الإماراتي وضع منظومة متكاملة تعكس التزامه بتعزيز العدالة والشفافية في النظام التأديبي للموظفين الحكوميين، فقد نظم آلية الاعتراض بدقة تضمن حق الموظف في الطعن بقرارات لجنة التظلمات بطريقة عادلة، مع تشكيل لجنة مستقلة ذات صلاحيات وإجراءات واضحة لضمان حيادها وفعاليتها، كما حرص المشرع على تحقيق توازن بين حقوق الموظف واستقرار النظام الإداري عبر وضع إطار زمني لتنفيذ القرارات وإلزام الجهات بتطبيقها، مما يعزز الثقة في النظام التأديبي ويوفر ضمانات عادلة للموظف للدفاع عن نفسه بنزاهة وكفاءة.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإماراتي للإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية

يعد القضاء الإداري في الإمارات حديثاً نسبياً مقارنة بغيره من الأنظمة، وقد بدأ بتأسيس المحكمة الاتحادية العليا عام 1973، وتطور تدريجياً حتى تم إنشاء دوائر قضائية متخصصة في عدد من المحاكم المحلية، مثل أبوظبي ودبي، لمباشرة المنازعات الإدارية بين الأفراد والاتحاد.⁽⁴⁾

ورغم أن السلطة التقديرية تمنح للإدارة مجالاً واسعاً للتصرف، إلا أن القانون الإماراتي يؤكد أهمية الرقابة القضائية لضمان استخداماتها في إطار القانون ومنع أي تعسف⁽⁵⁾، وتعنى هذه الرقابة بفحص مدى التزام الإدارة بالضوابط القانونية دون التدخل في جوهر سلطتها، ما يعزز التوازن بين مرونة الإدارة وسيادة القانون.

الفرع الأول: رقابة القضاء على استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية والانحراف بها: تمكن السلطة التقديرية الإدارة من اتخاذ قرارات مناسبة بحسب الظروف المحيطة، غير أن استخدامها قد يخرج عن الحدود المشروعة، مما يستدعي رقابة قضائية تكفل عدم الانحراف بها أو إساءة استعمالها، ومن هنا، يبرز دور القضاء في فحص مدى التزام الإدارة بضوابط هذه السلطة، والتدخل عند وجود تعسف أو تجاوز يخل بمبادئ العدالة وسيادة القانون، وهذا ما سنوضحه في هذا الفرع في الطرح التالي.

(1) انظر المادة (130) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(2) انظر المادة (131) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) سنة 2022.

(3) انظر المادة (132) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية (49) لسنة 2022.

(4) عبد الوهاب عبدول، (2011)، دور المحكمة الاتحادية العليا، مرجع سابق.

(5) الخير بوضياف، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 318.



أولاً: رقابة القضاء على استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية: تتمحور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية حول ضمان استخدام الإدارة لها ضمن حدود القانون دون تعسف أو انحراف، ويتم التحقق من التزام الإدارة بالهدف المقرر قانوناً وعدم مخالفة نصوص القانون أو تجاوز صلاحياتها، وفي حال ثبوت أي تجاوز، يعتبر القضاء مختصاً بإبطال القرار المترتب عن هذا التجاوز لضمان حقوق الأفراد.⁽¹⁾

والرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة تبدأ بتحديد ما إذا كانت الإدارة قد مارست هذه السلطة أم لا، ويتطلب ذلك التحقق من طبيعة السلطة التي استخدمتها الإدارة عند إصدار القرار الإداري⁽²⁾، ويقوم القاضي الإداري بدراسة ما إذا كانت الإدارة قد امتنعت عن ممارسة سلطتها التقديرية بشكل متعمد أو بغير إرادتها، قبل اللجوء إلى الأسلوب الذي سيترب عليه إلغاء القرار الإداري الناتج عن ذلك، ومن المهم أن تكون هذه السلطة التقديرية - رغم كونها حقاً يمكن ممارستها في أي وقت - مقيدة ضمن إطار المشروعية، مما يفرض على الإدارة التدخل في بعض الحالات، وبناءً على ذلك، يرى بعض الفقهاء أن امتناع الإدارة عن استخدام سلطتها التقديرية يشكل في حد ذاته مخالفة قانونية، مما يؤثر على الضمانات التي وفرتها القانون للأفراد.⁽³⁾

وتتمتع الإدارة بحرية تقدير ملاءمة قراراتها الإدارية للواقع والظروف المحيطة، بما ينسجم مع أهدافها، ومع ذلك، يتطلب القضاء منها أن تأخذ في الاعتبار اختيار القرار الأمثل وفقاً للوقائع، مما يلزمها بإجراء تقييم شامل للظروف المرتبطة بالقضية محل النظر، وتكون الإدارة ملزمة بالبحث عن الحل الأكثر توافقاً مع أهدافها، مع ضرورة الالتزام بالإطار القانوني وضمان عدم تجاوز الحدود المشروعة للسلطة الممنوحة لها.⁽⁴⁾

ويمارس القضاء الإماراتي الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، للتأكد من سلامة استخدامها وعدم انحرافها عن أهدافها القانونية، والتأكد من مدى توافق القرار الإداري مع القوانين ومعالجة أي عيوب قد تطرأ عليه، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقولها: "أنه ولئن كانت للإدارة السلطة التقديرية في استخلاص هذه النتيجة، إلا أن ذلك منوط بالألا تسيء استخدام هذه السلطة"⁽⁵⁾، وفي حكم آخر، أكدت المحكمة "لما كان من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن مؤدى المادتين (14 و 15) من القانون الاتحادي رقم 18 لسنة 1981، بشأن تنظيم الوكالات التجارية وتعديلاته، أن وزارة الاقتصاد تترخص بما لها من سلطة تقديرية في شطب الوكالة التجارية من سجل الوكلاء التجاريين، إذا ثبت لها قيام سبب من أسباب شطب الوكالة، كالفسخ والانقضاء، أو زوال أحد الشروط المنصوص عليها في القانون عن الوكيل التجاري، إلا أن المشرع أوجب على الوزارة - إذا ما استعملت هذه السلطة التقديرية في إجراء الشطب - أن تخطر ذوي الشأن بكتاب مسجل للحضور أمامها في ميعاد غايته ستون يوماً."⁽⁶⁾

(1) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 293.

(2) المرجع السابق، ص 46.

(3) سيف ناصر علي الحيمي، مدى التطورات القضائية في الرقابة على سلطة الإدارة التقليدية: دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2017، ص 108.

(4) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 293.

(5) طعن رقم 981 لسنة 2019، محكمة الاتحادية العليا الإماراتية، جلسة 2020/1/29.

(6) طعن رقم 240 لسنة 2018، المحكمة الاتحادية العليا، جلسة 2019/01/13.



ويتضح من الأحكام المشار إليها أن المحكمة تبدأ بفحص ما إذا كانت السلطة التقديرية متوفرة للإدارة في العمل المعروف أم لا، حيث منحت المادتان (14) و(15) من القانون الاتحادي رقم 18 لسنة 1981 بشأن تنظيم الوكالات التجارية وتعديلاته⁽¹⁾، وزارة الاقتصاد سلطة تقديرية لتقدير شطب الوكالات التجارية من السجل، حيث أكدت المحكمة أولاً وجود هذه السلطة التقديرية المقررة بموجب النص القانوني، ثم انتقلت إلى دراسة العيوب التي قد تكون شابت القرار، سواء تمثلت في انحراف في استعمال السلطة أو مخالفة لأحكام القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن المادتين (14) و(15) الواردتين في هذا الحكم تقابلهما المادة (16) من قانون تنظيم الوكالات التجارية رقم (3) لسنة 2022، والتي جاءت بنفس المعنى، مما يؤكد استمرار المشرع في تبني ذات النهج التشريعي في منح الإدارة سلطة تقديرية في هذا الإطار.⁽²⁾

ومما سبق، يتضح لنا أن القضاء الإماراتي يمارس رقابته على كيفية استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية ومدى التزامها بتطبيق هذه السلطة بشكل صحيح، إذ يقوم القاضي بالتحقق من الظروف المحيطة بممارسة الإدارة لهذه السلطة، وهو ما يعد أحد المبادئ الأساسية التي أرساها القضاء في سياق الرقابة على السلطة التقديرية.

ثانياً: رقابة القضاء على عيب الانحراف بالسلطة: عيب الانحراف بالسلطة هو أحد العيوب التي تلحق بالقرار الإداري عندما تستغل الإدارة سلطتها التقديرية بطريقة تبدو ملتزمة بالشكل القانوني ومختصة بإصدار القرار، ولكنها توجهه نحو تحقيق أهداف مغايرة لتلك التي حددها القانون⁽³⁾، وينشأ هذا العيب أيضاً عند إصدار الإدارة قراراً لا يتوافق مع الغرض الذي خصصت له تلك السلطة قانوناً، مما يجعل السلطة التقديرية المجال الأكثر شيوعاً لظهور إساءة استعمال السلطة.⁽⁴⁾

ويتميز عيب الانحراف بالسلطة بكونه عيباً خفياً يصعب إثباته، حيث قد يظهر القرار الإداري بشكل سليم بينما يخفي في باطنه أهداف غير مشروعة أو غير مرتبطة بالمصلحة العامة، مما يتطلب إثبات القصد وراء القرار وليس مجرد شكله الظاهري.⁽⁵⁾

ويؤدي القضاء الإماراتي دوراً هاماً في مواجهة هذا العيب من خلال رقابته على القرارات الإدارية، للتأكد من أنها تستند إلى أهداف قانونية مشروعة، وضمان عدم استغلال السلطة لتحقيق غايات شخصية أو مخالفة القانون، حيث ترى المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية أن القرارات الإدارية، وفقاً للقاعدة العامة، تحمل قرينة قانونية تفترض صحتها من حيث الغاية التي تسعى إلى تحقيقها، ويفترض أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أو الغرض الذي حدده القانون، إلا أن هذا الافتراض يمكن دحضه إذا تمكن الطرف المعترض من تقديم دليل يثبت عكس ذلك.

(1) انظر المادتين (14، 15) من قانون تنظيم الوكالات التجارية وتعديلاته رقم 18/1981، رابط: <https://bit.ly/4avSt4N>

(2) انظر المادة (16) من قانون تنظيم الوكالات التجارية رقم (3) لسنة 2022.

(3) الخير بوضياف الخير، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 319.

(4) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 46.

(5) المرجع السابق، ص 86.



وهذا ما أكدته حكمها: "من المقرر في الفقه والقضاء الإداري، أن القرارات الإدارية - ضمن القاعدة العامة - تتمتع بقرينة قانونية مقتضاها افتراض صحتها من ناحية غايتها، أي افتراض أنها تستهدف المصلحة العامة أو الهدف المخصص لها في القانون، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك."⁽¹⁾

ويعترف القضاء الإماراتي بالعلاقة الوثيقة بين السلطة التقديرية وعيب الانحراف بالسلطة، حيث اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا أن السلطة التقديرية تعد حقاً للإدارة، ويسمح لها بممارسته في إطار الغرض القانوني المحدد، شريطة ألا يصاحبه سوء استخدام لهذه السلطة، وأكدت محكمة نقض أبوظبي هذا المفهوم بقولها: "يكون لها السلطة التقديرية، وهي - كونها حقاً لها - ترتبط بفكرة الملاءمة المتروكة تقديرها للإدارة، في ظل سلطة القضاء في فحص مشروعية عمل الإدارة، إلّا أنّها تخضع - مثل الحقوق الإدارية كافة - لمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة؛ فالقضاء لا يحرمها سلطتها التقديرية، ويقرها ما دامت بعيدة عن التعسف والغلو."⁽²⁾

وبناء على ما سبق، يتبين أن القضاء الإداري يعتمد في رقابته على قرارات الإدارة على فكرة عيب الانحراف بالسلطة كوسيلة رئيسية للرقابة على السلطة التقديرية، حيث يعتبر المدخل الأساسي والوسيلة الأمثل للرقابة على السلطة التقديرية، باعتبار أن طبيعة السلطة التقديرية تمنح الإدارة مرونة كبيرة بعيداً عن التقيد، إلّا إذا تم إثبات أن هذه السلطة استخدمت لتحقيق أغراض تختلف عن تلك التي حددها القانون.

ومن أجل إثبات عيب الانحراف بالسلطة، يلجأ القاضي عند النظر في الطعن على القرار الإداري إلى مراجعة نصوص القرار وتوضيحات الإدارة لأسبابه، للتحقق من وجود أي انحراف في استعمال السلطة، ويعتمد ذلك على استنباط الأهداف والغايات التي سعت الإدارة لتحقيقها، لضمان توافقها مع المصلحة العامة وعدم انحرافها عن الغايات المشروعة.⁽³⁾

ويعتمد القضاء الإماراتي منهجاً دقيقاً في بحث عيب الانحراف بالسلطة، حيث يركز على أسباب القرارات الإدارية وما إذا كانت تستند إلى مبررات قانونية ومشروعة، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في عدة أحكام حيث قالت في قضاء لها: "...، لمحكمة الموضوع سلطة مراقبة صدور - القرار الإداري - مبرراً من عيب التعسف أو الانحراف، ولا رقابة عليها من محكمة النقض ما دام استخلاصها سائغاً وقائماً على أسباب كافية لحمله..."⁽⁴⁾ وفي قضاء آخر قالت: "...، من المقرر أن تقدير مدى التعسف في إنهاء الخدمة من سلطة محكمة الموضوع متى قام حكمها على أسباب سائغة لها سندها من الأوراق..."⁽⁵⁾ وفي قضاء يلامس عيب الغاية بصورة مباشرة قالت المحكمة: "...، إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة..."⁽⁶⁾، وفي قضاء آخر قالت المحكمة: "...، من المقرر أن

(1) طعن رقم 591 لسنة 2013، المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، جلسة 2014/3/26.

(2) طعن إداري رقم 8 لسنة 2009، نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2009/03/18، مكتب فني 3، الجزء 1، ص 334.

(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 769.

(4) طعن رقم 89 لسنة 21 قضائية عليا مدني جلسة 2001/2/21.

(5) طعن رقم 293 لسنة 24 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/6/6.

(6) طعن رقم 152 لسنة 24 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/12/19.



الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ويعتبر صحيحاً متى كان مبنياً على وقائع صحيحة ومستقاة من مصادر ثابتة غي الأوراق، ويعتبر غير مشروعاً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاءه أو التعويض عنه إذا استهدف غير المصلحة العامة أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها...⁽¹⁾

كذلك قد يلجأ القاضي إلى النظر في ملف القضية والمستندات بشكل شامل لإثبات عيب الانحراف بالسلطة، حيث أن الإدارة قد لا تفصح بوضوح عن الأسباب التي دفعها لاتخاذ القرار الإداري في نص القرار نفسه، وذلك استناداً إلى قرينة قانونية تقضي بأن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً، ما لم يثبت العكس، وهذا يعني أن القاضي لا يمكنه اكتشاف عيب الانحراف بالسلطة من خلال العبارات الظاهرة في القرار المطعون فيه فقط.

وفي هذا الصدد، أكدت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية أن وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة تشمل المراسلات والشهادات والوثائق المتعلقة بسبب القرار، إضافة إلى الظروف المحيطة بإصداره، كما أوضحت أن محكمة الموضوع تتمتع بالسلطة الكاملة لاستخلاص وجود الانحراف، دون رقابة من المحكمة الاتحادية العليا، طالما كان هذا الاستخلاص مستنداً إلى أوراق الدعوى ولا يخالف القانون.

وأكدت ذلك في حكمها، حين استندت إلى وثائق رسمية وشهادات صادرة عن جهات حكومية، مثل وزارات الداخلية، والتربية والتعليم، والصحة، وشرطة دبي، بالإضافة إلى مراسلات بين دواوين حكام الإمارات، مثل الشارقة وعجمان، أظهرت هذه المستندات أن المطعون ضده وأسرتة كانوا مقيمين في الدولة لفترة طويلة، مما يدعم الطعن في قرار إبعادهم، وقضت المحكمة بإلغاء قرار الإبعاد بناءً على أنه صدر لتحقيق غاية مخالفة للمصلحة العامة، حيث انحرفت الإدارة عن هدف حماية الأمن والنظام العام، مما يعد عيباً في غاية القرار.⁽²⁾

ويوضح هذا الحكم، نزاهة القضاء الإماراتي، وأهمية فحص جميع التفاصيل المتعلقة بالقضية لضمان أن القرار الإداري يستند إلى أسس قانونية سليمة ويحقق المصلحة العامة بعيداً عن أي تعسف أو تجاوز للسلطة.

وفي إحدى القضايا التي تتعلق بقرار يشوبه القصور بعدم المساواة والتمييز بين الموظفين في الوظيفة العامة، قضت محكمة نقض أبوظبي بنقض جزئي لحكم لعدم توضيحه بشكل كاف أوجه الانحراف بالسلطة عند مقارنة أوضاع الموظف الطاعن بزملائه في الحالة نفسها، حيث أشارت المحكمة إلى أن رفض طلب الموظف الطاعن للتحويل إلى الملاك المدني كان يتطلب تعليلاً واضحاً يستند إلى معطيات موضوعية، وأوضحت المحكمة أن للسلطة الإدارية صلاحية اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة وفق تقديرها، شريطة ألا يكون هذا التقدير مشوباً بانحراف أو إساءة استعمال السلطة، بما يؤدي إلى تمييز غير مبرر بين الموظفين، وانتهى الحكم المطعون فيه إلى عدم شرعية القرار الإداري الذي تخلى الموظف الطاعن في التحويل إلى الملاك المدني، بناءً على أنه استوفى شروط التحويل ولم تعترض جهة عمله على ذلك، ومع ذلك، أشار الحكم إلى القصور في بيان أسباب تخطئه، إذ لم يوضح ما إذا كانت هناك مبررات قانونية أو معايير موضوعية تبرر استبعاده مقارنة بزملائه الذين تم قبول تحويلهم.

(1) طعن رقم 772 لسنة 25 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/12/19، (مرجع سابق)

(2) طعن رقم 385 لسنة 2012، المحكمة الاتحادية العليا، جلسة 2013/04/17.



ونلاحظ أن هذا الحكم يرسخ مبادئ الشفافية والمساواة والعدالة في الوظيفة العامة، ويؤكد على أن القرارات الإدارية تخضع للرقابة لضمان عدم تجاوز السلطة أو الانحراف بها لتحقيق أهداف غير مشروعة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: رقابة القضاء على الملائمة في القرارات الإدارية: تعني رقابة الملاءمة التحقق من مدى توافق التصرف الإداري مع الظروف المحيطة بالموقف أو الحالة المعنية، مع الأخذ بعين الاعتبار عوامل مثل الزمان والمكان والظروف المحيطة. كما تعكس الملاءمة مدى التناسب بين الإجراء الذي اتخذته الإدارة والأسباب التي استندت إليها. بعبارة أخرى، الملاءمة تمثل تحقيق التوازن بين القرار الإداري والوقائع التي دفعت إلى اتخاذه.⁽²⁾

وتميل الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم المحلية، مثل محكمة نقض أبوظبي، غالباً إلى الابتعاد عن فحص مدى ملاءمة القرارات الإدارية للوقائع، وبدلاً من ذلك، تعتمد بشكل أساسي على رقابة عيب الانحراف بالسلطة كوسيلة تقليدية وشائعة للرقابة على السلطة التقديرية للإدارة.

ومع ذلك، أظهرت بعض الأحكام القضائية توجهاً استثنائياً يشير إلى أهمية التحقق من ملاءمة القرار الإداري للوقائع المحيطة. ومن بين هذه الحالات، ذكرت المحكمة الاتحادية العليا أن "الأصل أن لكل قرار إداري سبباً مشروعاً، ما لم تقدم الأوراق قرائن تدحض هذه القرينة. وتشمل رقابة القضاء على السبب التحقق من وجوده المادي، وتكييفه القانوني، ومدى ملاءمة القرار الإداري لهذا السبب." وقد أشير في أحد الأحكام إلى صحة قرار الإبعاد، مع غياب استعراض تفصيلي في الحثيات للوقائع التي شكلت أساس القرار، ومدى التناسب بين قرار الإبعاد والسبب الذي استند إليه.⁽³⁾

فالملاحظ أن القضاء الإماراتي يركز على الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، دون التدخل في مدى ملاءمتها إلا في حالات محدودة، حيث تؤكد الأحكام القضائية أن رقابة الملاءمة ليست ضمن اختصاص قاضي الإلغاء بشكل عام، بل يتولى القضاء فحص ما إذا كان القرار الإداري يستند إلى سبب مشروع ومطابق للقانون، بينما تترك مسألة تقدير ملاءمة القرار للإدارة، طالما لم يتسم تقديرها بالانحراف عن السلطة أو التعسف.⁽⁴⁾

فعلى سبيل المثال، أشار القضاء إلى أن رقابة قاضي الإلغاء تمتد فقط للتحقق من وجود الوقائع المادية وصحة تكييفها القانوني، ولا تتعدى ذلك إلى الموازنة بين القرار الإداري والظروف المحيطة، إلا إذا ثبت أن الإدارة استخدمت سلطاتها لتحقيق أهداف غير قانونية⁽⁵⁾، وفي إحدى القضايا، رفض القضاء إلغاء قرار

(1) طعن إداري رقم 129 لسنة 2012، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2013/2/27، مكتب فني 7، الجزء 1، ص 441.

(2) محمد ناصر الطنجي، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري: دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا ومصر ودولة الإمارات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 20.

(3) طعن رقم 470 لسنة 2012، المحكمة الاتحادية العليا الطعن جلسة 2013/1/09.

(4) طعن رقم 584 لسنة 2013، المحكمة الاتحادية العليا، جلسة 2013/4/23.

(5) طعن 22 لسنة 2016، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2016/10/10، مكتب فني 10، جزء 3، ص 1290.

(6) طعن 8 لسنة 2009، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2009/3/18، مكتب فني 3، الجزء رقم 1، ص 334.



إداري بالإحالة إلى التقاعد، مبرراً ذلك بأن القرار صدر وفقاً للقانون ولم يتضمن أي إساءة استعمال للسلطة، رغم اعتراض الموظف على التقييم.⁽¹⁾

من خلال ما تم تناوله، يمكننا تحليل التوجه الذي تبناه القضاء الإداري في الإمارات، وفقاً لما يظهر من الإجراءات والتفسيرات القضائية المختلفة فيما يلي:

- القضاء الإماراتي لم يركز بشكل واضح على فكرة ملاءمة القرار الإداري للوقائع إلا ضمن نطاق محدود، وبدلاً من ذلك، اعتمد القضاء على وسائل رقابية أخرى تمكنه من فحص مدى توافق القرار مع المعايير العامة.

- اكتفت المحاكم الإماراتية برقابة ملاءمة القرار للوقائع من خلال النظر في وجود عيوب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، وهذا النهج يبرز تركيز القضاء على كشف أي استخدام غير مشروع للسلطة الإدارية بدلاً من التعمق في مدى توافق القرار مع التفاصيل الوقائية.

- تبنى القضاء الإداري في الإمارات نظرية الغلو، حيث يتم من خلالها فحص مدى تناسب العقوبة التأديبية مع جسامة المخالفة المرتكبة، وهذا النهج يمكن القاضي من تقييم مدى عدالة الجزاء الإداري ومدى توافقه مع الذنب المنسوب إلى الموظف.

نخلص مما سبق، أن القضاء الإداري في الإمارات يلعب دوراً حيوياً في تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من ممارسة سلطاتها التقديرية بمرونة، وبين ضمان عدم انحرافها عن أهداف القانون، وهذا ما أظهرته الأحكام القضائية التي تم استعراضها والتي أكدت على أن الرقابة لا تهدف إلى الانتقال من صلاحيات الإدارة، بل إلى ضمان استخدامها بما يحقق المصلحة العامة ويحترم الحقوق القانونية للأفراد، ومن خلال آليات الرقابة على عيوب القرارات الإدارية، مثل عيب الانحراف بالسلطة، يبرز القضاء كضامن أساسي لسيادة القانون في المجال الإداري، مما يعزز من نزاهة العمل الإداري ويحقق العدالة.

(1) طعن 1 لسنة 2018، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2018/1/31، مكتب فني 12، جزء 1، ص 368

خاتمة:

تناول البحث موضوعاً حيوياً يتعلق بالتوازن بين السلطة التقديرية للإدارة والضمانات التأديبية المقررة في النظام التأديبي الإماراتي، مع التركيز على قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 ولائحته التنفيذية، وسعى البحث إلى تقديم تحليل شامل يبرز مدى كفاية التشريعات في تحقيق هذا التوازن، مع الإشارة إلى الأدوار المحورية للإدارة والقضاء في تعزيز العدالة وضمان حقوق الموظف الاتحادي، ويمثل هذا البحث مساهمة علمية في فهم الجوانب المتصلة بالسلطة التقديرية والضمانات التأديبية في النظام الإماراتي، وهو ما يساعد في تعزيز الثقة بين الإدارة والموظفين، فمن خلال تحقيق التوازن المطلوب بين مرونة الإدارة في اتخاذ قراراتها وضمان حماية حقوق الموظفين، يمكن تحسين جودة الأداء الحكومي، وضمان بيئة عمل مستدامة قائمة على العدل والشفافية، إن هذه الدراسة تشكل إضافة مهمة للجهود الرامية إلى تطوير الإطار القانوني وتحقيق الاستدامة في إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي.

النتائج:

- 1- أوضح البحث أن قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (49) لسنة 2022 قد قدّم إطاراً متوازناً يتيح للإدارة ممارسة سلطاتها التقديرية مع الالتزام بضوابط قانونية لحماية حقوق الموظفين.
- 2- السلطة التقديرية أداة مهمة تمكن الإدارة من التكيف مع الحالات المختلفة، مما يساهم في تعزيز الكفاءة الإدارية وتحقيق المصلحة العامة.
- 3- وجود ضمانات مثل التحقيق الإداري وتسبيب القرار وحق الدفاع يساهم في منع تعسف الإدارة وحماية حقوق الموظف الاتحادي.
- 4- يلعب القضاء دوراً حيوياً في تحقيق التوازن بين السلطة التقديرية وضمانات الموظف، من خلال رقابته على قرارات الإدارة للتأكد من توافقها مع القانون.
- 5- أظهرت الدراسة تحسينات ملحوظة في قانون الموارد البشرية الحالي مقارنة بالنصوص السابقة، خصوصاً في تحديد صلاحيات لجان التظلمات والاعتراضات.

النقائص:

- 1- غياب النصوص الصريحة التي تضمن حق الموظف في الدفاع أثناء التحقيقات التأديبية، مما قد يضعف من عدالة الإجراءات.
- 2- غياب النصوص الصريحة الخاصة بوجوب كتابة التحقيق قد يؤدي إلى ضعف الشفافية ويزيد من احتمالية الطعون القضائية.

الاقتراحات:

- 1- تضمين نص واضح في القانون يضمن حق الموظف في الدفاع عن نفسه أثناء جميع مراحل التحقيق، لضمان عدالة الإجراءات.
- 2- تعديل النصوص القانونية لتلزم الجهات الإدارية بتوثيق جميع التحقيقات كتابياً، خاصة تلك المتعلقة بالمخالفات الجسيمة.

- 3- توفير برامج تدريبية لمسؤولي الموارد البشرية حول كيفية تطبيق السلطة التقديرية بما يتماشى مع القوانين والضمانات.
- 4- تعزيز آليات الرقابة على ممارسة السلطة التقديرية، من خلال تشكيل لجان مستقلة تتابع تطبيق الإجراءات التأديبية.
- 5- إعداد دليل قانوني مرجعي يوضح مراحل التحقيق والإجراءات التأديبية بشكل يتماشى مع أفضل الممارسات لضمان التزام الجهات الاتحادية بالإطار القانوني.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: باللغة العربية:

أ- الكتب القانونية

1. أبو العينين محمد، دعوى الإلغاء وفق الأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الكتاب الثاني، دون دار نشر، 2002.
2. أبو الوفا، أحمد، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
3. بسيوني عبد الغني، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.
4. بسيوني، حسن، دور القضاء في المنازعة الإدارية: دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، 1988.
5. بطيخ رمضان، مؤتمر ضمانات التأديب، التأديب في الوظيفة العامة: الإجراءات القانونية والإدارية، الانضباط وتأديب الموظفين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
6. الجرف، طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963.
7. جمال الدين سامي، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
8. حسن محمد، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974.
9. الحسيني عمار، أصول التحقيق الإداري: دراسة قانونية عملية مبسطة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.
10. الحكيم سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
11. الحلو ماجد، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - اختصاص القضاء الإداري - ولاية القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - قضاء التأديب - الطعن في الأحكام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990.
12. الحيمي سيف، مدى التطورات القضائية في الرقابة على سلطة الإدارة التقليدية: دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2017.
13. خليفة عبد العزيز، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001.
14. الرباطي، إيمان، تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة وتطبيقية في النظام القانوني الفرنسي والمصري والإماراتي، رسالة ماجستير 2008، جامعة الشارقة، الشارقة، 2010.



15. رفعت منال، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي: دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
16. الرميثي، جمعه، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي في ظل قوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، سلسلة الرسائل العلمية، أكاديمية شرطة دبي، كلية الدراسات العليا، دبي، 2012.
17. سعيد، إبراهيم، القانون القضائي الخاص، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
18. السناري محمد، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، القاهرة: مطبعة الإسرء، (بدون سنة نشر)، نسخة إلكترونية للاطلاع: (السناري دعوى التعويض ودعوى الإلغاء)
19. شحادة موسى، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة: وفقا للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية رقم 13 لسنة 2010 والقرارات الوزارية الصادرة استناداً لهذا المرسوم بقانون، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012.
20. شوابكة، إبراهيم، النظام القانوني للوظيفة العامة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، كتاب علمي محكم، كلية القانون، جامعة الإمارات، 2014.
21. الشواربي عبد الحميد، تأديب العاملين في قانون شركات قطاع الأعمال: الشركات القابضة - الشركات التابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995.
22. صوالحيه عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.
23. الطماوي سليمان، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
24. الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991.
25. الطماوي سليمان، الوجيز في القضاء الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
26. الطماوي سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة": دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978.
27. الطنجي محمد، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري: دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا ومصر ودولة الإمارات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
28. الطوخي سامي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية: دراسة تطبيقية مقارنة، دائرة القضاء، أبوظبي، 2013.
29. العاني وسام، القضاء الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، 2015.
30. عبدالله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، (بدون سنة نشر)
31. عبدالوهاب محمد، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
32. علي عبد الجليل، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، 1984.
33. عمر نبيل، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الجامعة الجديدة، بيروت، 2008.



34. العنزي سعد، الضمانات الإجرائية في التأديب: دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعة، الإسكندرية، 2007.
35. عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
36. الفحلي راشد، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
37. فهمي وجدي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
38. كنعان نواف، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة: شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
39. كنعان نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
40. محمد، جابر، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد، الرياض، 1998.
41. مزهر وليد وبعلوشة شريف، الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني: دراسة تحليلية، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2020، رابط إلكتروني: (الموظف العام - فلسطين)
42. ياقوت محمد، الاجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة: بالمقارنة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة وتأديب العاملين في بعض الكادرات الخاصة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
43. ياقوت محمد، الدفع والدفاع في الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.

ب- المقالات المنشورة بالمجلات

1. بوضياف الخير، حدود رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 9، العدد 15، 2017.
2. حسين، محمد، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة 4، يناير 1953.
3. نجم أحمد، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوي الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، السنة 24، العدد 2، القاهرة، 1982.

ت- الأوراق البحثية

1. عبدول، عبد الوهاب، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي: نموذج القرار الإداري، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، إعداد القاضي/ د. عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، بيروت، 21-22/6/2011.
2. المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة (من 1973 إلى 2013)، أبوظبي: المحكمة الاتحادية العليا، 2013.

ث- المقالات المنشورة على المواقع الإلكترونية

1. احمينة نجلاء، مبررات الدور الإنشائي للقاضي الإداري، بحث منشور على موقع فضاء المعرفة القانونية، قسم المقالات القانونية والإدارية والاقتصادية والتدبيرية والسياسية، تاريخ النشر: 2024/02/20، الرابط:

<https://bit.ly/40sbi4h>



2. جاب الله وليد، مقومات الصياغة التشريعية، منشور على موقع مجلة السياسة الدولية، تاريخ النشر: 2023/05/22، الرابط: <https://www.siyassa.org.eg/News/18588.aspx>

ج- القوانين والمراسيم

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948: "كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه."، انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رابط: <https://www.un.org/ar/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

2. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، رابط: <https://uaecabinet.ae/ar/the-constitution>

3. قانون اتحادي رقم (3) لسنة 2022 بشأن تنظيم الوكالات التجارية، رابط: <https://uaelegislation.gov.ae/ar/legislations/1617>

4. قانون الموارد البشرية (11) لسنة 2008، رابط: <https://bit.ly/3WrQrgb>

5. قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية 2016 (المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008، وتعديلاته بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011، والرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016) رابط:

<https://www.fahr.gov.ae/portal/userfiles/assets/documents/98ce142.pdf>

6. قانون تنظيم الوكالات التجارية وتعديلاته رقم (18) لسنة 1981، رابط: <https://bit.ly/4avSt4N>

7. اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (49) لسنة 2022 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، رابط: <https://uaelegislation.gov.ae/ar/legislations/2115>

8. مرسوم بقانون اتحادي رقم (49) لسنة 2022 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، رابط: <https://uaelegislation.gov.ae/ar/legislations/1594>

ح- الاجتهاد القضائي

1. مجموعة الأحكام والمبادئ الصادرة عن مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة، المجموعة الثالثة 1949، والرابعة 1950، القاهرة.

2. مرسوم بقانون اتحادي رقم (31) لسنة 2021 بإصدار قانون الجرائم والعقوبات، رابط: <https://uaelegislation.gov.ae/ar/legislations/1529>

3. طعن رقم (4) لسنة 2013 س 7 ق، أ، المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، مجموعة الأحكام المدنية - الجزء الثاني، ص 633.

4. طعن رقم 981 لسنة 2019، محكمة الاتحادية العليا الإماراتية، جلسة 2020/1/29.

5. طعن رقم 591 لسنة 2013، المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، جلسة 2014/3/26.

6. طعن إداري رقم 8 لسنة 2009، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2009/03/18، مكتب فني 3، الجزء 1، ص 334.

7. طعن إداري رقم 129 لسنة 2012، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2013/2/27، مكتب فني 7، الجزء 1.

8. طعن رقم 22 لسنة 2016، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2016/10/10، مكتب فني 10، الجزء رقم 3، ص 1290.



9. طعن رقم 8 لسنة 2009، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2009/3/18، مكتب فني 3، الجزء رقم 1، ص 334.
10. طعن رقم 1 لسنة 2018، محكمة نقض أبوظبي، الأحكام الإدارية، جلسة 2018/1/31، مكتب فني 12، الجزء رقم 1، ص 368.
11. حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، بتاريخ 1979/07/09، قضية رقم 2.
12. طعن رقم 861 لسنة 38 ق جلسة 2 / 5 / 1993 إدارية عليا مكتب فني 38 ج 2 ق 107 ص 1088، جلسة 2 من مايو سنة 1993، رابط للاطلاع: (الطعن 861 لسنة 38 - 1993/5/22)
13. طعن رقم 89 لسنة 21 قضائية عليا مدني جلسة 2001/2/21.
14. طعن رقم 470 لسنة 2012، المحكمة الاتحادية العليا الطعن جلسة 2013/1/09.
15. طعن رقم 293 لسنة 24 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/6/6
16. طعن رقم 772 لسنة 25 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/12/19.
17. طعن رقم 152 لسنة 24 قضائية عليا مدني، جلسة 2004/12/19
18. طعن رقم 390 لسنة 29 قضائية عليا إداري، جلسة 2007/12/30.
19. طعن رقم 522 لسنة 2010 إداري، جلسة 2011/03/23.
20. طعن رقم 385 لسنة 2012، المحكمة الاتحادية العليا، جلسة 2013/04/17.
21. طعن رقم 584 لسنة 2013، المحكمة الاتحادية العليا، جلسة 2013/4/23.
22. طعن رقم 240 لسنة 2018، المحكمة الاتحادية العليا، جلسة 2019/01/13.
23. طعن رقم 2710 لسنة 69 قضائية، المحكمة الإدارية العليا، جلسة 2015/02/15.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

1. Pouvoir discrétionnaire en droit administratif (fr), La Grande Bibliotheque Du Droit, Barreau-Paris, <https://bit.ly/4mEQpxb>
2. Raselli Alessandro, Il Potere discrezionale del giudice civile, Vol 1, Esposizione critica della dottrina, Nozione generale, Cedam, (1927-1935).