

الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع البحريني

نادية إسماعيل محمد الجبلي.
قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الملكة، مملكة البحرين.
البريد الإلكتروني: n.aljabali@ku.edu.bh

المخلص:

تناولت الدراسة الضمانات القانونية التي تحمي الموظف العام من الجزاءات التأديبية في التشريع البحريني، حيث يعتبر الموظف العام اليد العامل للدولة في جميع نشاطاتها واحتياجاتها المتعددة والمتنوعة ، لذلك يعد حمايته من خطورة الجزاءات التأديبية من أهم الموضوعات التي أهتم بها المشرع القانوني والقضاء الإداري من أجل تقرير العديد من الضمانات القانونية للموظف في مجال الجزاءات التأديبية، وهذه الضمانات لا تستهدف حماية خاصة للموظف المتهم فقط ، بل تستهدف مصلحة عامة للمجتمع من خلال اظهار الحقائق وكفالة العدالة باعتبارها من حقوق الانسان الطبيعية ، والناعبة من روح القانون والعدالة التي كفلتها الدساتير والقوانين المختلفة، وتوصلت الدراسة إلى عدة النتائج ومنها أن المشرع أعطي السلطة المختصة التي ينتمي إليها الموظف مسؤولية إحالة الموظف المتهم إلى التحقيق وهي نفسها التي توقع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف للقانون. ومن أهم التوصيات نوصي المشرع القانوني بأن يقدم اقتراح بقانون لتعديل القصور التشريعي التي أصابت المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ فيما يتعلق بمسألة الاغفال عن أحقية الموظف في الطعن على القرارات الادارية أمام القضاء.

مفاتيح الدراسة: الموظف العام، التحقيق الإداري ، الجزاءات التأديبية ، التظلم الإداري

، الرقابة القضائية.

**Legal guarantees regarding the discipline
of public employees in Bahraini legislation**

Nadya Esmail Mohammed aljabali.

Department of Public Law, Faculty of Law,

Kingdom University, Bahrain.

E-mail: n.aljabali@ku.edu.bh

Abstract:

This study addressed the legal guarantees that protect the public employee from disciplinary penalties in Bahraini legislation. The employee is considered the working power of the state in its multiple and diverse activities. Therefore, protecting employees from seriousness of disciplinary penalties is one of the most important topics that the legislator and administrative courts have been concerned with to build up and adopt many guarantees for the employees in the field of disciplinary penalties. These guarantees are not only aiming specific protection of the accused employee, but also targeting the general interest of society by revealing mere facts and ensuring justice as one of the basic human rights which find its roots in the spirit of law and justice guaranteed by the various constitutions and laws.

The study concluded to several results, which among that the legislator gave the competent authority to which the employee belongs the responsibility of referring the accused employee to investigation. The same authority may impose disciplinary penalties on the employee who violates the law.

The study ended by many recommendations. which the most important among that the researcher suggests that the legislator submits a proposal to amend the legislative default of the Civil Service Decree Law No. 48 of 2010 to grant employee's right to appeal administrative decisions before the concerned courts .

Keywords: Employee, Administrative Investigation, Disciplinary Penalties, Administrative Courts.

المقدمة

يقوم النظام الوظيفي في الدولة على أساس الترغيب والترهيب، فإذا كان الموظف ملتزماً في عمله، وكان سلوكه حسناً يكافأ على ذلك من خلال دفع العلاوات والحوافز المادية والمعنوية، إما الموظف السيئ غير الملتزم بعمله حسب القوانين واللوائح، فيجب أن يعاقب على المخالفات التأديبية التي يرتكبها عند أداء وظيفته العامة. ولا بد وأن تكون العقوبة مقننة وتحت نظر الرقابة القضائية، لذلك نص المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٠ وتعديلاته واللائحة التنفيذية لسنة ٢٠١٢ على بعض الضمانات التي يجب على السلطة الإدارية مراعاتها قبل توقيع العقوبة ضد الموظف المخالف وبعد توقيع العقوبة. لأن التأديب في مجال الوظيفة العامة لا يستهدف منه مجرد معاقبة الموظف المخطئ فحسب، وإنما يرمى إلى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلاً. لهذا تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين ستحدث في المبحث الأول عن الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني، إما في المبحث الثاني سنتطرق إلى الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني.

إشكالية الدراسة:

يعد موضوع الضمانات القانونية في مجال الجزاءات التأديبية من الموضوعات الحيوية والهامة من الناحية العملية حيث يتناول المشرع البحريني الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع البحريني من لحظة ارتكاب الخطأ التأديبي مروراً بتوجيه الاتهام ومن ثم التحقيق الإداري وضماناته القانونية، فضلاً عن حقه في التظلم الإداري من القرار التأديبي أو الطعن القضائي. ويمكن طرح السؤال الرئيسي لمشكلة الدراسة وهو ما مدى كفاية الضمانات القانونية المتخذة تجاه تأديب الموظف العام سواء أكانت صادرة من السلطة الرئاسية أو مجلس التأديب والمنصوص عليها في التشريع البحريني؟ ويتفرع عن هذا السؤال الاسئلة التالية:

- ماهي الضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري في التشريع البحريني.

- ماهي طرق وإجراءات التظلم الإداري ضد قرارات التأديبي.

- ماهي شروط وإجراءات الطعن القضائي في التشريع البحريني.

منهجية الدراسة:

اعتمدت الباحثة في هذه الدراسة بشكل أساسي على المنهج الوصفي التحليلي حيث تهدف إلى وصف المفاهيم الواردة في البحث وصفاً دقيقاً لموضوع الدراسة من مختلف جوانبه وابعاده، وتحليلها تحليلاً قانونياً من أجل تحديد ملامحها وصفاتها من خلال استعراض النصوص الدستورية والتشريعية واللوائح المتعلقة بالدراسة من أجل الوقوف على أفضل النتائج للموضوع والخروج بنتائج عملية مفيدة ووضع المقترحات الممكنة لحل الإشكاليات الناجمة عن هذا الموضوع.

خطة الدراسة:

اقتضى موضوع الدراسة أتباع التقسيم الثنائي، حيث تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين خصصنا في المبحث الأول للحديث عن الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني، والذي تم تقسيمه إلى مطلبين استعرضنا في المطلب الأول السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام، بينما في المطلب الثاني تحدثنا عن الضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العام.

إما المبحث الثاني فقد تمحور الحديث عن الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني، والذي تم تقسيمه إلى مطلبين، في المطلب الأول تكلمنا عن التظلم الإداري على القرارات التأديبية في التشريع البحريني، إما في المطلب الثاني تطرقنا إلى الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع البحريني.

□ المبحث الأول

الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني

تنص التشريعات القانونية على منح السلطة المختصة توقيع الجزاء على الموظف العام المخالف حفاظاً على حسن سير المرافق العامة بشكل منتظم ومضطرد، بالمقابل لم يغفل المشرع عن توفير الضمانات القانونية في حالة استعمال السلطة اختصاصاتها في توقيع الجزاء على الموظفين المخالفين حتى لا تقع في حالة تعسف باستعمال سلطتها. لذلك كان لا بد من معرفة السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني سنتطرق إلى الضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العام وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام

تعد الضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري من أهم الموضوعات التي يتطرق إليها القانون الإداري نظراً لطابعها العملي الملموس كونها تمثل الضمانات والضوابط التي تسمو بالتأديب إلى الحكمة التي شرع من أجلها وصولاً إلى الجزاء العادل^(١)، والذي يضمن فيه الموظف عدم تعرضه للاضطهاد أو التعسف من قبل الإدارة، لذلك ستتحدث في هذا المطلب عن السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق الإداري في الفرع الأول، إما في الفرع الثاني سيتمحور حول السلطة المختصة بإجراء التحقيق وتوقيع الجزاء، وذلك على النحو التالي:

(١) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية،

دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٤٥٣.

الفرع الأول

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري

يعتبر التحقيق الإداري أحد أهم الضمانات التأديبية التي تكفل للموظف العام الحق في الدفاع عن نفسه ونفي التهم المنسوبة إليه، فهو " إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه" ^(١).

ويعد التحقيق " الوسيلة الفاعلة لإثبات الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقرت عليها أحكام القضاء" ^(٢). وبالرغم من أن المشرع البحريني لم ينص على تعريف التحقيق الإداري في قانون الخدمة المدنية، إلا أنه نص على إجراءات وضوابط ومعايير واجبة الاتباع من قبل السلطة المختصة عند إجراء التحقيق.

لذلك يعد نظام التأديب الوظيفي في البحرين هو نظام تأديب إداري (شبه قضائي)، لذلك نص المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية على أن السلطة المختصة بإحالة الموظف العام إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية هي السلطة الرئاسية التابع لها الموظف المنسوبة إليه المخالفة، ويجوز عند الاقتضاء لديوان الرقابة المالية والإدارية أن يتولى مهمة الإحالة إلى التحقيق الإداري بعد التنسيق مع السلطة المختصة ^(٣)، وذلك على النحو التالي:

(١) د. ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٧٨.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضمانات للتحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، منشأة المعارف، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٩٧.

(٣) المادة (٢٢ بند ٢) من مرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠، بإصدار قانون الخدمة المدنية، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد (٢٩٧٤)، الخميس ١٨ نوفمبر ٢٠١٠، مملكة البحرين.

١ - إحالة الموظف إلى التحقيق من السلطة الرئاسية المختصة:

الأصل حسب تنظيم أحكام قانون الخدمة المدنية في البحرين، فإن الجهة المختصة بإحالة الموظفين إلى التحقيق هي السلطة الرئاسية التي ينتمى إليها الموظف العام، والمتمثل في الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية المختصة فهم الرؤساء الإداريين الأعلون، وتسمى بالرقابة الذاتية الداخلية والتي يمارسها الرؤساء على مرؤوسهم وفق السلطة الرئاسية، فقد نصت المادة (٢٢) الفقرة أ) على أن " فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم يكون الاختصاص على إحالة الموظف إلى التحقيق.. للسلطة المختصة... " (١)

إما الاستثناء من هذا الأصل السابق وهو ما نصت عليه المادة (٢٢) البند ٣) على أنه " يختص رئيس مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم و شاغلي الوظائف الأخرى التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء إلى المساءلة التأديبية... " (٢)

يتبين لنا مما سبق أن الجهة المختصة بإحالة الموظفين من شاغلي الوظائف الإدارية العليا إلى التحقيق هو الرئيس الأعلى والمتمثل برئيس مجلس الوزراء، إما الموظفين في الوظائف الإدارية الأخرى فيكون من اختصاص السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق والمتمثلة في الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية التي ينتمى إليها الموظف المحال إلى التحقيق.

٢ - إحالة الموظف إلى التحقيق من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية

يعد ديوان الرقابة المالية والإدارية هيئة مستقلة تمارس رقابتها على أعمال الحكومة ماعدا الأعمال السيادية، من أجل الحفاظ على الانضباط المالي

(١) المادة (٢٢) الفقرة أ) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(٢) المادة (٢٢) البند ٣) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

والإداري وسلامة الإجراءات التي تطبقها، وكيفية استغلاله وحسن التقييد بالقوانين والأنظمة السارية، لذلك فهي رقابة لاحقة أي أنها تأتي بعد الصرف وليس قبل الصرف^(١).

ويباشر ديوان الرقابة اختصاصاته عن طريق التدقيق والتفتيش والفحص والمراجعة وله أن يقوم بهذه العمليات من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الجهات الخاضعة للرقابة ذاتها، ويجوز أن يكون التفتيش مفاجئاً، وهذه الرقابة هي رقابة شاملة أو انتقائية^(٢).

فقد حول المشرع البحريني لديوان الرقابة الصلاحية في طلب إجراء تحقيق في المخالفات التي تكشفته له، حيث نص في المادة (١١) من قانون الديوان على أن " يتولى الديوان إبلاغ الجهات الخاضعة لرقابته بالمخالفات المالية والإدارية التي تكشفته له ومطالبتها باتخاذ ما يلزم لتصحيح الإجراءات اللازمة وتحصيل المبالغ المستحقة لها، أو التي صرفت منها بغير حق خلال فترة زمنية معينة، وله إحالة الأمر إلى الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية إذا ما توافرت لديه أدلة جديده على وجود جريمة جنائية"^(٣).

كذلك يفهم من نص المادة (١٧) من نفس القانون أن المخالفات المالية والإدارية التي يكشفها الديوان يترتب عليه بقوة القانون أن تقوم الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بإجراء تحقيق كنتيجة مترتبة على كشف المخالفات فنص المشرع على أنه " يتعين على كل جهة من الجهات الخاضعة لأحكام

(١) المادة (٥) من قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣ يوليو ٢٠٠٢ المعدل بالمرسوم

بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ١٤ نوفمبر لسنة ٢٠١٠ بشأن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، مملكة البحرين.

(٢) المادة (٧) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٠.

(٣) المادة (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٠.

القانون أن تحيل إلى التحقيق ما يتكشف لها من المخالفات التي وقعت بها وذلك فور اكتشافها، وعليها بعد إبلاغها بنتيجة هذا التحقيق، أن تصدر قراراً في الموضوع سواء بحفظه أو بمجازاة المتسبب عنها، وتلتزم الجهة بموافاة الديوان بالقرارات الصادرة بالتصرف في هذه المخالفات مصحوبة بمحاضر التحقيق وغيرها من الأوراق والمستندات المتصلة بها، وذلك في ميعاد أقصاه سبعة أيام من تاريخ صدورها"^(١).

يستنتج مما سبق أن الإدارة هي التي تتولى مهمة تعيين الموظفين العموميين، فمن البديهي أنها تتولى إصدار قرارات إحالتهم إلى التحقيق عند ارتكابه أي مخالفات إدارية فهي الجهة المسؤولة عن سير العمل بالمرفق العام بشكل مستمر وفهم ظروف العمل والإحاطة بمتطلباته، لذلك فإن منح هذه الجهة هذه الصلاحيات يجعلها تتمتع بقدر من الاحترام والطاعة من قبل المرؤوسين.

الفرع الثاني

السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري وتوقيع الجزاء

إن السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف العام وفقاً للتشريع البحريني هي السلطة الرئاسية المختصة ومجلس التأديب، وذلك كما يلي:

١ - السلطة الرئاسية المختصة:

إن الجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف المحال إلى التحقيق؛ هي الجهة ذات الاختصاص الأصيل في هذا الشأن على أساس أن ممارسة سلطة التأديب تتم بواسطة الرئيس الإداري المختص لإجراءات التحقيق، فهو مجرد امتداد لسلطته الرئاسية في تقويم الخطأ، ودفع عجلة العمل في المرفق المنوط بالرئيس الإداري

(١) المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٠.

تسييره، وقد يكون من المصلحة أن يشرف الرئيس الإداري المختص على سير التحقيق بنفسه من أجل معرفة الظروف التي سهلت ارتكاب الخطأ لتلافيه مستقبلاً^(١).

تمارس السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في الوظائف الإدارية هذا الاختصاص^(٢) من خلال أسلوبين: الأول: أن تقوم بتشكيل لجنة تحقيق إدارية من (إدارة الشئون القانونية) لهذا الغرض، أما الأسلوب الثاني: فيكون إجراء التحقيق عن طريق ديوان الخدمة المدنية بنفسه في حالة الضرورة بعد التنسيق مع السلطة الرئاسية المختصة، وفي جميع الأحوال يكون توقيع الجزاء منوطاً بالوزير أو رئيس الجهة الحكومية ماعدا جزاء الخصم من الراتب لأكثر من شهر أو الفصل من الخدمة فيجب إحالته إلى مجلس التأديب الذي يشكل بقرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية^(٣).

إجراءات التحقيق أمام السلطة الرئاسية:

نصت اللائحة التنفيذية على إجراءات التحقيق من خلال تشكيل لجنة

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب "دراسة مقارنة"، دار الفكر

العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص: ٥٢٤

(٢) إن المشرع البحريني نص المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية على التفرقة بين الموظف الذي يشغل الوظائف العليا ومن في حكمهم وبين الوظائف الأخرى. من حيث الاختصاص بتحديد الجهة التي تتولى التحقيق مع الموظفين الذين يتولون المناصب العليا ومن في حكمهم هو من اختصاص رئيس مجلس الوزراء يصدر قراراً إلى رئيس مجلس الوزراء نفسه الذي له إسناد مباشرة التحقيق مع هؤلاء الموظفين إلى لجنة تأديبية يشكلها لهذا الغرض، أو قد يرى إسناد هذه المهمة إلى السلطة المختصة أي إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية المختص، ويكون توقيع الجزاء في جميع الأحوال منوط برئيس مجلس الوزراء من دون استثناء. المادة (٢/٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٠.

(٣) المادة (٢/٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٠.

التحقيق بقرار من السلطة الرئاسية المختصة التي ينسب إليها الموظف المحال، وتتكون اللجنة من رئيس وعضوين آخرين على الأقل، ويجب أن يكون أعضاء لجنة التحقيق من ذوى الخبرة والكفاءة والنزاهة والحيدة، وإن لا يقل مستوى الوظيفي لرئيس اللجنة عن رئيس قسم وأن تكون درجته ودرجة الأعضاء الآخرين أعلى من درجة الموظف المحال إلى التحقيق أو في مستواه، كما يجب إلا يكون الرئيس أو الأعضاء مديراً مباشراً للموظف أو له صلة قرابة به، ويجوز للجنة الاستعانة بممثلين من الديوان^(١).

كما لا يجوز للجنة التحقيق مع الموظف إلا بعد اخطاره بقرار إحالته إلى التحقيق كتابياً خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً من تاريخ إحالته للتحقيق من أجل المثل أمامها في المخالفات المنسوبة إليه، ويجب أن يتضمن الاخطار بياناً موجزاً بالوقائع التي تشكل المخالفة أو المخالفات وتاريخ وقوعها على أن يقوم الموظف بالتوقيع على الاخطار بما يفيد تسلمه، ويكون تسليم الاخطار بأي وسيلة تحقق غرض العلم به للموظف فقد تكون شخصياً أو عن طريق البريد المسجل على محل إقامته أو بأي وسيلة أخرى تراها لجنة التحقيق ملائمة. وفي حالة رفض الموظف التوقيع بما يفيد استلامه الاخطار، ويجب على الجهة المختصة اثبات رفض التوقيع ووضع ختم الجهة المختصة على الاخطار، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف قد تم اخطاره قانوناً. كما لا يتم التحقيق إلا بحضور الموظف ويجوز أن يجرى التحقيق في غيابه إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو ظروف الموظف ذلك^(٢).

(١) المادة (٣٦/ الفقرة أ / البنود ١-٥) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ بإصدار

اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، المنشورة بالجريدة الرسمية رقم (٣٠٦٨)، بتاريخ ٦ سبتمبر ٢٠١٢، مملكة البحرين.

(٢) المادة (٣٧/ البنود ١-٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

وتبدأ إجراءات التحقيق من خلال اثبات أسم الموظف ووظيفته ودرجته الوظيفية وتاريخ ميلاده وملخص المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه وتاريخ قرار إحالته للتحقيق، وعلى اللجنة الاستماع إلى أقوال جميع شهود الوقائع المنسوبة للموظف وذلك من الموظفين أو غيرهم إن وجدوا، ويحق للجنة استدعاء الخبراء وغيرهم ممن ترى ضرورة الاستماع إلى أقوالهم، وإن يتمكن الموظف من مناقشتهم عند الاقتضاء وبعد الانتهاء من سماع أقوال شهود الادعاء تستمع اللجنة إلى أقوال الموظف إذا رغب في الادلاء بها شفاهة أو كتابة، وتطلع اللجنة على أي مستندات يقدمها الموظف ثم تستمع إلى أقوال شهود ودفاع الموظف إن وجدوا، ويجوز للموظف في سبيل تحقيق دفاعه أن يستعين بمن يراه مناسباً^(١).

وبعد الانتهاء من التحقيق يذيل المحضر بساعة اقفاله ويتم التوقيع في نهاية كل ورقة من أوراق التحقيق من قبل كل من رئيس وأعضاء لجنة التحقيق والموظف في حالة حضوره، وإذا كان الموظف لا يجيد القراءة أو الكتابة يجب تلاوة أقواله عليه على أن يضع بصمه ابهامه اليمني بدلاً من التوقيع.

وبعد ذلك تقوم اللجنة برفع توصياتها مسببه إلى الوزير المختص خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ انتهاء التحقيق، فقد توصي اللجنة إما بحفظ التحقيق لعدم وجود شبهة مخالفة أو اقتراح بتوقيع الجزاء المناسب على الموظف^(٢)، ماعدا جزاء الخصم من الراتب لأكثر من شهر أو الفصل من الخدمة لأنه من اختصاص مجلس التأديب، فضلاً عن التوجيه بأن يؤدي الموظف تعويضاً عن أي أضرار بالممتلكات العامة.

(١) المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني، المادة (٣٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

يتبين لما مما سبق أن السلطة الرئيسية التي يتبعها الموظف تختص بإحالاته إلى التحقيق في حالة ارتكابه أي مخالفة من المخالفات القانونية، وأيضاً هي الجهة المختصة بإجراء التحقيق معه، لأنها صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الشأن والأقدر على إجراء التحقيق باعتبار أن التحقيق هو امتداد للسلطة الرئيسية. ولكن ذهب بعض الفقه إلى أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والاتهام وتوقيع الجزاء، إذ يجمع بين يديه سلطتي الاتهام والادانة مما يخل بمبدأ الحيادة، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب^(١).

في حين ذهب رأي آخر إلى أنه ليس ثمة ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولى وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء، لأن من ضمانات صاحب الشأن الحق في اللجوء إلى القضاء للطعن ضد القرار التأديبي بعد صدوره^(٢).

والباحثة تنفق مع الرأي القائل بعدم جمع الرئيس الإداري بين سلطتي الاتهام وتوقيع الجزاء حتى لا يؤثر في ضمانات الحيادية الواجب توافرها عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف، وبالتالي منعاً لمجانبة العدالة وعدم تعزز الظلم والذي قد يؤدي إلى نوع من إساءة استعمال السلطة والانحراف بها إلى درجة الغلو أو التمادي والاستبداد الإداري ضد الموظف.

لذلك نوصي بأن تتولى إدارة الشؤون القانونية بالجهة الحكومية التي ينتسب إليها الموظف مهمة التحقيق معه في المخالفات المنسوبة إليه، وتكون من

(١) د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤، دار المعارف، ١٩٦٦، ص ٥٢٧ مشار إليه في كتاب د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء التأديب"، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٤٥، مشار إليه في كتاب د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري "قضاء التأديب"، مرجع سابق، ص ٥٢٤.

اختصاصها بشكل دائم باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة هذا الإجراء باعتبار موظفيها من المختصين بالقانون، كما يجوز للإدارة الاستعانة بالقانونيين بالجهة الحكومية من خلال اصدار لهم تكليف بذلك من قبل رئيس الجهة الرئاسية. وبعد الانتهاء من إجراء التحقيق يجب على إدارة الشؤون القانونية رفع توصياتها إلى رئيس الجهة المختصة لاتخاذ ما يراه مناسباً.

(٢) مجلس التأديب:

نصت المادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية على مهمة مجلس التأديب في إجراء التحقيق الإداري مع الموظفين العموميين ماعدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، ويتم إحالة الموظف إلى مجلس التأديب بأمر من الوزير أو نائب الوزير، وتكون قرارات مجلس التأديب الأعلى نافذة بعد مصادقة رئيس مجلس الوزراء عليها.

إن القانون عندما يوكل مهمة التأديب الوظيفي إلى مجلس التأديب ذات الطابع الإداري يكون مستقلاً عن الإدارة بحيث يصدر بحق الموظف المخالف قراراً تأديبياً نهائياً ملزماً له، فالمجلس وإن لم يكن محكمة قضائية بالمعنى الدقيق، إلا أنه يغلب عليه الصفة الإدارية من حيث التشكيل والإجراءات، ومن حيث نهاية القرارات يغلب عليه الطابع القضائي^(١).

ويعد مجلس التأديب جهة تحقيق إداري فيما يتعلق بتوقيع أشد الجزاءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، فقد نصت المادة ٣٦ الفقرة سابعاً من اللائحة التنفيذية على ضوابط معينة إذا ما جاءت توصية لجنة التحقيق بتوقيع جزاء الخصم من الراتب لأكثر من شهر إلى فصل الموظف من الخدمة فيجب

(١) د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية

إحالاته من السلطة الرئاسية إلى مجلس التأديب متضمن قرار الإحالة بياناً بالأفعال المنسوبة إلى الموظف..

ويتم تشكيل المجلس بقرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية، ويتكون المجلس من رئيس ونائب رئيس وثلاثة أعضاء آخرين على الأقل، وألا يقل المستوى الوظيفي لرئيس المجلس ونائبه عن مدير إدارة، وأن تكون درجة أعضاء المجلس أعلى من درجة الموظف المحال للتحقيق أو في مستواه، وإلا يكون أحد أعضاء اللجنة مديراً أو رئيساً مباشراً للموظف أو له صلة قرابة به أو شارك في لجنة التحقيق السابقة التي أصدرت توصية بالخصم من الراتب لأكثر من شهر أو الفصل من الخدمة بحق الموظف^(١).

إجراءات التحقيق أمام مجلس التأديب:

ويتم إجراء التحقيق مع الموظف أمام مجلس التأديب من خلال قيام المجلس بتثبيت جميع الإجراءات في محاضر تحفظ في ملف الدعوى، فيحدد الرئيس موعداً لانعقاد المجلس لمساءلة الموظف تأديبياً، ويخطر به الموظف على أن يتضمن الإخطار تحديداً واضحاً للمخالفة الموجهة إليه، وعلى الموظف التوقيع على الإخطار بما يفيد الاستلام، وفي حالة رفضه التوقيع تقوم الجهة المختصة بالإخطار بإثبات الرفض ووضع ختم الجهة على الإخطار، وبذلك يعتبر الموظف قد أخطر قانوناً ويجوز للمجلس أن يباشر الإجراءات في حالة غيابه^(٢).

ويحق للموظف أن يحضر جلسات المساءلة بنفسه، وله أن يستعين بوكيل

(١) المادة (٣٦) الفقرة الثامنة والتاسعة والعاشر) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

(٢) المادة (٣٨) البند (١،٢،٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

في إبداء دفاعه كتابة أو شفهيًا، وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقولهم، ويحق له أو من يوكله الاطلاع على أوراق التحقيق ونسخ صور منها، كما يحق للمجلس أن يستعين بمن يراه من ذوي الخبرة وذلك في الأمور التي تستوجب الاستعانة برأيهم فيها.

وتكون جميع إخطارات المجلس للموظف شخصياً أو بالبريد المسجل على عنوان عمله إذا كان مستمر في عمله، أو على محل إقامته أو محل إقامة أحد أقربائه المدونة أسماءهم بملف خدمته أو بأي وسيلة أخرى يراها المجلس مناسبة وملائمة^(١).

ويبدأ انعقاد المجلس بحضور ثلثي أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس أو نائبه في حالة غيابه، وعلى المجلس أن يصدر قراره خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تشكيل المجلس، ويجب أن يكون قرار المجلس مكتوباً ومسبباً ونهائياً، ويتضمن بياناً دقيقاً وواضحاً بالأفعال المنسوبة إلى الموظف^(٢).

فإذا رأى مجلس التأديب أثناء مساءلة الموظف المتهم أن المخالفات المنسوبة إليه تشكل جريمة جنائية، وجب عليه إبلاغ السلطة الرئاسية بالجهة التي يتسبب إليها الموظف من أجل إحالته إلى الجهة المختصة بالتحقيق الجنائي، ويجوز للمجلس استمرار مساءلة الموظف تأديبياً متى كانت هذه التهمة تمثل خروجاً على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو من شأنها الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها.

(١) المادة (٣٨ بند ٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

(٢) المادة (٣٨ بند ١١، ١٠، ٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

ويجوز للمجلس وقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر أمر أو حكم في تلك الجريمة، وتعاد بعدها الأوراق إلى مجلس التأديب ليقرر ما يراه بالنسبة لمساءلة الموظف تأديبياً ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة من المساءلة التأديبية إذا توافرت أسبابها، ويراعى عند توقيع عقوبة الفصل أن تكون متناسبة مع مستوى المخالفة ودرجة جسامتها، مع الأخذ في الاعتبار السوابق والظروف المخففة أو المشددة التي صاحبت المخالفة^(١).

وبالنظر إلى نصوص قانون الخدمة المدنية نلاحظ أن المشرع البحريني قيد صلاحيات السلطة الرئاسية في مجال التأديب الوظيفي، بحيث لم يترك للرئيس الإداري سلطة ايقاع العقوبات التأديبية الجسيمة على وجه الخصوص، حيث نص في المادة (٢٢/البند ٢) على "وإذا جاءت توصية التحقيق بتوقيع جزاء الخصم من الراتب أكثر من شهر إلى الفصل من الخدمة بحق الموظف فيجب إحالته من السلطة المختصة إلى مجلس التأديب ويشكل بقرار من رئيس الديوان" بذلك يكون توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة بشكل نهائي على مجلس التأديب وهذا يكفل للموظف المخالف ضمانة قانونية جوهرية ضد تعسف السلطة الرئاسية المختصة.

كما نلاحظ أن المشرع لم ينص على شروط معينة عند تشكيل مجلس التأديب، واكتفى بالنص على تشكيل المجلس من رئيس ونائب وثلاثة أعضاء من زملاء الموظف في نفس الجهة التي يعمل بها، وبالتالي خلوه من عناصر قضائية واقتصاره على عناصر إدارية الأمر الذي يشعر الموظف المحال إلى التحقيق أمام مجلس ينقصه الخبرة القانونية، وعدم تمتع أعضائه باستقلالية في أغلب الأمر، مما يترتب عليه عدم حيادية المجلس، وبالتالي الاخلال بمبدأ الضمانة القانونية الجوهرية، لذلك يفضل عند تشكيل لجنة التحقيق أن تضم أعضائها بعناصر

(١) المادة (٣٨ البندين ١٢، ١١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

مؤهلة تأهيلاً قانونياً من أجل إجراء التحقيق وفقاً للأصول التي تقوم عليها المحاكمة العادلة.

لذلك أوصي المشرع البحريني على إنشاء هيئة قانونية قضائية مستقلة تسمى بالنيابة الإدارية ومهمتها التحقيق في المخالفات الإدارية بناءً على طلب السلطة الرئاسية المختصة أو بدون طلبها عند اكتشاف المخالفات التأديبية من قبل ديوان الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني

الضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العام

نظراً لخطورة إجراءات التحقيق الإداري في تحديد مصير الموظف، فكان لابد من إخضاعها لبعض من الضوابط والضمانات التي تضمن مشروعيتها وملاءمة الإجراءات عند مساءلة الموظف، حيث يترتب على بعض هذه الإجراءات آثاراً جسيمة قد تؤثر على مستقبل الموظف في المجال الوظيفي، لذلك ستتطرق إلى بعض الضمانات التي يجب الالتزام بها عند إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المتهم. على النحو التالي:

١ - كتابة التحقيق

من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام هي قاعدة وجوب كتابة التحقيق، لذلك وردت في نص قانوني أمر، والتي يجب مراعاتها عند إجراء التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب المخالفة، ويقصد بها أن يتم كتابة كافة الأقوال التي يدلى بها الموظف المتهم، وكذلك احاطته بكافة الوثائق والمستندات التي لها علاقة بالمخالفة التأديبية محل التحقيق، حتى يسهل الرجوع إليها والاستعانة بها من جانب طرفي المسؤولية التأديبية (الموظف - والجهة الادارية) على حداً

السواء^(١).

فمن حق الموظف المتهم تسجيل ما يتصل بشأه في المخالفة لكي تكون تحت بصر الجهة المختصة بالفصل فيه، وحتى لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي جرى التحقيق في ظلها، وتكون حجة للموظف أو عليه، ومن ثم تكون متعلقة بإجراء جوهري يترتب على مخالفته البطلان^(٢).

إن اشترط المشرع البحريني بنص قانوني أمر أن يكون التحقيق مع الموظف كتابة من أجل تحقق أكبر قدر من الانضباط والدقة في التعبير والسهولة في المراجعة، حيث نص على أنه " لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ويجوز بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفوي أو الإنذار الكتابي أن يكون التحقيق بشأنها شفاهه على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء"^(٣) ولا بد أن يكون التحقيق مع الموظف كتابةً بشأن ما يقع منه من مخالفات، فيما عدا المخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفوي أو الإنذار الكتابي^(٤).

٢- مواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه:

يقصد بالمواجهة إخطار الموظف المتهم بارتكاب المخالفة بالوقائع الآتية،

(١) سيف بن سالم بن سعيد السعيد، النظام التأديبي "للموظف العام في القانون العماني"،

أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٦٨

(٢) د. مغاوري شاهين، السلطة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٧٤

(٣) المادة (٥/٢٢) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(٤) المادة (٣٦/أولاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

وبمختلف الأدلة التي تثبت حدوث تلك الوقائع ونسبتها إليه^(١).

ويجب مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه بشكل واضح وصريح، لأنها تعد من أهم الضمانات الجوهرية في التحقيق الإداري، ونتيجة لذلك لا بد من سماع أقواله فيما هو منسوب إليه من أعمال وتصرفات، وكذلك مواجهته بالأدلة التي تثبت وقوع الخطأ منه، حتى يتمكن من الإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما يعني له من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع^(٢).

كما تقتضي المواجهة السماح للموظف المتهم بالاطلاع على ملف التحقيق، وهو إجراء شكلي ضروري يترتب على مخالفته من جانب الإدارة بطلان الجزاء الموقع على الموظف، لأن حق الاطلاع يتم بالنسبة للأخطاء والانتهاكات اللازمة للدفاع، وعندئذ يكون الاطلاع إجراء جوهري يجب كفالاته. وقد نصت اللائحة التنفيذية في المادة (٣٥) من اللائحة التنفيذية على "أن يكون للموظف حق الاطلاع على جميع الإجراءات والأوراق المتعلقة بها والحصول على نسخة منها".

٣- ضمانات الاستجواب

ويقصد بالاستجواب "هو مناقشة الموظف المحال إلى التحقيق عما هو منسوب إليه من خطأ تأديبي"^(٣).

(١) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧،

ص ٦١٣.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري، وتأديب

الموظف العام، ج ٣، دار محمود للطباعة، بدون سنة طبع، الاسكندرية، ص ٢٧٥

(٣) د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٩٦، ص ٢٠٢

ويأتي الاستجواب بين المواجهة وحق الدفاع، ولا بد أن يكون الموظف المتهم على علم وبينه فيما هو منسوب إليه من الادعاءات والتهم، حتى يستطيع أن يناقش فيما نسب إليه ويدافع عن نفسه. ويجب ألا يتعرض الموظف المحال إلى التحقيق لأي نوع من الضغوطات أثناء الاستجواب، كما يحق للموظف تقديم طلب استبعاد أي من المكلفين بالتحقيق وعلى السلطة المختصة إجابة طلبه ويسمى بالرد.

إما إذا رفض الموظف المتهم إجراء الاستجواب معه بشأن المخالفة المنسوبة إليه، ففي هذه الحالة يرى بعض الفقه الإداري أن امتناع الموظف عن الاستجواب يعد قرينة على الاعتراف، ولا يجوز اعتبار امتناعه هذا مخالفة تأديبية يسأل عنها الموظف، إذا حسبه أن فوت على نفسه حق الدفاع^(١).

٤- تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

حق الدفاع من الحقوق الطبيعية المعترف به لكل متهم نظراً لكونها تتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، لذلك معظم دساتير الدول تحرص على الضمانات الضرورية التي تكفل ممارستها. فقد نص المشرع الدستوري البحريني على أن "المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفقاً للقانون"^(٢) كما نص المشرع القانوني على أنه "لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً"^(٣)

(١) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٨

(٢) المادة (٢٠ الفقرة ج) من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢.

(٣) المادة (٢٢ البند ٥) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

لذلك لا بد من تمكين الموظف المتهم من إبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته شفاهه أو كتابة بنفسه أو عن طريق محامي عنه، وكذلك منحه أجلاً معقولاً لتحضير دفاعه متى تطلب الأمر ذلك، كذلك ضرورة اعطاء الموظف المتهم حق مناقشة شهود الاثبات وسماع من يريد شهادتهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع.

وإذا ثبت أن هناك مانع قهري تعذر على الموظف المتهم من مباشرة حقه في الدفاع عن نفسه كإصابته مثلاً بمرض عقلي أو غيرها، فإنه يتعين في هذه الحالة وقف التحقيق حتى يزول هذا العذر. إما إذا تقاعس الموظف المتهم عن إبداء دفاعه رغم تمكينه من ذلك بدون أي عذر يمنعه من ذلك فإنه قد فوت على نفسه حق الدفاع، ومن ثم يمكن مساءلته تأديبياً دون الحاجة إلى هذا الدفاع لأنه لا يمكن إجبار الموظف المتهم على إبداء أقواله جبراً.

على ضوء ما تقدم لاحظنا حرص المشرع البحريني على تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه عند اتخاذ إجراءات تأديبية ضده، وهي من الضمانات الأساسية التي يستطيع من خلالها درء التهمة عن نفسه في كافة الإجراءات التأديبية وهو حق من حقوقه القانونية، والتي تجسد قداسة هذا الحق في صورة العدالة القانونية.

٥- حيادية السلطة التأديبية

يقصد بالحياد: "عدالة وانصاف من يباشر سلطة أو اختصاص في مجال التأديب أي كانت هذه السلطة أو ذاك الاختصاص" (١).

وتتمثل ضمانات الحيادية من قبل السلطة التأديبية من أهم ضمانات التأديب

(١) أحمد سرحان سعود الحمداني، السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير،

التي تضمن للموظف العام تحقيق النزاهة والعدالة والموضوعية في إجراء التحقيق أو توقيع الجزاء التأديبي. وهذا ما أكدته اللائحة التنفيذية حيث نص على أنه " يجب أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة من الموظفين ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة والحيدة" (١)

ويمثل نظام التأديب في مملكة البحرين بالنظام "شبه القضائي" وهي خطوة نحو تقليل مخالب الانحياز التي يمكن أن تترتب على ازدواج الاختصاص وخاصة الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم. لذلك حرصت اللائحة التنفيذية على أن يكون للجهة الحكومية التي ينسب لها الموظف سلطة توقيع بعض الجزاءات الخفيفة، إما توقيع الجزاءات الأكثر جسامة فيتم تحويلها إلى مجلس التأديب، والذي غالبيه أعضائه من الإدارة من ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة، ويجوز للمجلس الاستعانة بمن يراه من ذوي الخبرة (٢).

ويصدر هذا المجلس قراراته بصورة نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة، ويجب أن يتضمن قرار التأديب بيانا دقيقاً وواضحاً للأفعال المنسوبة إلى الموظف المتهم، وأن تكون العقوبة متناسبة مع مستوى المخالفة ودرجة جسامتها، مع الأخذ بعين الاعتبار السوابق والظروف المخففة أو المشددة التي صاحبت المخالفة (٣). لأن الهدف الأساسي من إجراء التحقيق هو كشف الحقيقة الكاملة فهو إجراء تضمن من خلالها الإدارة التحقق من ارتكاب المخالفة ومدى نسبتها إلى الموظف المحال إلى التحقيق، ومعرفة ما إذا كان الموظف قد ارتكبها لوحده أو بالمشاركة مع غيره ومعرفة الظروف التي أحاطت بارتكابها.

(١) المادة (٣٦) الفقرة أولاً. البند (٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

(٢) المادة (٣٨). البند (٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

(٣) المادة (٣٨). البند (١٠-١١-١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

ولكي يتحقق مبدأ الحيادة بشكل صحيح يجب ألا تكون سلطة الاتهام وسلطة الإدانة في ذات النزاع، بل يجب أن يقوم بإجراء التحقيق جهة مستقلة عن جهة الاتهام وذلك لضمان حياد هذه السلطات (١)، من أجل أن يبدي الخصوم في الدعوى التأديبية أوجه دفاعهم بحرية، كذلك لا يجوز مشاركة أي عضو من أعضاء لجنة التحقيق التي أصدرت توصية بالخصم من راتب لأكثر من شهر أو الفصل بحق الموظف في الجهة التي ينتمي إليها الموظف المتهم في نفس لجنة التحقيق في مجلس التأديب (٢).

ويجب على السلطة التأديبية أن تتبع المعايير العادلة والمتعارف عليها في مجال التأديب وعدم التحيز بين الموظفين. وضرورة التزام أعضاء لجنة التحقيق بروح الموضوعية والتجرد من كل مظاهر التحيز والميل أو التأثير من رأي سابق أو أي مؤثرات أخرى. وتطبيق مبادئ التأديب على كل الموظفين سواء بسواء، فلا يجوز للإدارة أن توقع الجزاء على أحد الموظفين بسبب مخالفة معينة ثم تتغاضي عنها إذا ارتكبها موظف آخر.

نلاحظ مما سبق أن المشرع قد حصن الموظف المحال إلى التحقيق من خلال تشكيل اللجنة تتمتع بالنزاهة والخبرة والحيادية بحيث لا يشوبها أي اعتبارات قد تؤثر على مجري سير التحقيق بصورة عادلة. وبهذا الحق يستطيع الموظف طلب الرد أي الاعتراض على أحد أعضاء اللجنة بشرط أن يكون هذا الطلب مستند إلى أسباب مقنعة وأن يكون ذلك قبل بدء سير التحقيق.

٦- تسبیب القرار الإداري الصادر بالجزاء التأديبي:

يقصد بتسبیب القرار التأديبي هو "تضمين القرار بصورة واضحة العناصر

(١) د. على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان - الأردن،

٢٠٠٣، ص ٥٨٣.

(٢) المادة (٣٨ الفقرة العاشرة) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، وأيضاً الظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة وكان لها أثر على تقرير الجزاء"^(١).

إن القرار التأديبي يجب أن يحتوى في صلبه على الأسباب التي دعت السلطة إلى توقيع الجزاء بشكل واضح لأن التسبب يعد أحد الضمانات القانونية الهامة التي كفالها المشرع في مرحلة التوقيع الجزاء، وهو ما أكد عليه في المادة (٢٢/البند ٥) من قانون الخدمة المدنية على " ... ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...."، كما نصت اللائحة التنفيذية "على لجنة التحقيق فور الانتهاء منه أن ترفع توصياتها مسببة إلى السلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ انتهاء التحقيق"^(٢) كما نصت على أن " للسلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع لجنة التحقيق توصياتها إليها، أن تصدر قراراً مسبباً بأحد الأمرين التاليين:

أ- إعادة محضر التحقيق إلى اللجنة إذا رأت السلطة المختصة تشديد الجزاء.

ب- تأييد أو إلغاء أو تعديل توصيات اللجنة"^(٣).

لاحظنا من النصوص القانونية السابقة أن المشرع كان حريصاً على توفير ضمانات تسبب القرار التأديبي، والحكمة من ذلك معرفة مدى تحقق السلطة التأديبية من اطلاعها على وقائع الخصومة وجميع المستندات والأوراق المقدمة إليها، إضافة إلى ما قدمه الموظف المتهم من طلبات تحقق دفاعه عن نفسه من أجل ابعاد التهمه عنه، ومدى سلامة وصحة هذا الوقائع والدفاع.

(١) د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الشارقة، ٢٠٠٨، ص: ٢٨٤.

(٢) المادة (٣٦ الفقرة أولاً. البند ٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

(٣) المادة (٣٦ الفقرة أولاً. البند ٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

ولابد من الإشارة إلى الفرق بين سبب القرار عن تسببه، إذا أن سبب القرار هو الحالة الواقعية والقانونية التي دفعة الإدارة إلى إصداره، وهذه الوقائع المادية والقانونية لابد من وجودها قبل صدور القرار التأديبي، بينما التسبب فيعني قيام اللجنة المختصة أو مجلس التأديبي بذكر ما استند عليه في إصدار القرار، ويأتي متزامناً مع إصداره إذا ألزمها القانون بتسبب قراراتها^(١).

خلاصة القول: أن الاجراءات التي تتم في مواجهة الموظف بدءاً من مرحلة تشكيل لجان التحقيق، وضمائن الاستجواب حول وقائع معينة ومواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه حتى يكون على علم يقيني بها وعلى بينه من اتهامه فيها، وحقه في الدفاع عن نفسه ومروراً بحياد السلطة التأديبية وتسبب القرار التأديبي وانتهاءً بتوثيق محضر التحقيق، هي من الضمانات الحقيقية والجوهرية التي يجب الالتزام بها من قبل الجهة المعنية بإجراء التحقيق، وإلا فإن القرار التأديبي الصادر على خلاف ذلك يعد قراراً مشوباً بعيب مخالفة القانون.

(١) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات

العلمية، ج ٢، ط ٥، دون ذكر تاريخ النشر، ص ٩٤.

المبحث الثاني

الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني

إن الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي يعد الفرصة الأخيرة للموظف للتظلم من القرارات التأديبية الصادرة ضده لدى مصدر القرار أو رئيسه أو إلى لجنة التظلمات ويسمى بالتظلم الإداري، فضلاً عن حقه في الطعن أمام القضاء الإداري من القرارات التأديبية باعتبار أن القضاء يمثل قمة الضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي. وعلى ذلك تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: في المطلب الأول تطرقنا إلى التظلم الإداري على القرارات التأديبية، بينما تحدثنا في المطلب الثاني عن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع البحريني.

المطلب الأول

التظلم الإداري على القرارات التأديبية في التشريع البحريني

إن للتظلم الإداري دوراً في غاية الأهمية للسلطة التأديبية وللموظف؛ حيث تأتي أهمية التظلم بالنسبة للإدارة من خلال مراجعة قراراتها أو تصرفاتها للتأكد من مدى مشروعية العمل أو التصرف الصادر عنها، ومطابقته لأحكام القانون قبل لجوء الموظف إلى القضاء للطعن ضد القرار التأديبي. كذلك تأتي أهمية التظلم بالنسبة للموظف بأن يتيح له أن يعرض شكواه على الإدارة قبل التوجه إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه^(١).

الفرع الأول

مفهوم التظلم الإداري وأنواعه

أولاً: تعريف التظلم الإداري: يعرف "بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى

(١) د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، ط١، طبع بمطبعة جامعة

الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعى مخالفته للقانون" (١)

وعرفه البعض " بأنه وسيلة قانونية لقيام الإدارة برقابة نفسها عن طريق قيام أعضاء فيها بمطابقة التصرفات الصادرة عن أعضاء آخرين فيه لأحكام القانون" (٢)

وعرفته تعليمات الخدمة المدنية بأنه "هو مطلب يتقدم به الموظف كتابة إلى لجنة التظلمات في جهة عمله ملتصقاً بإعادة النظر في القرار الإداري الصادر بحقه من قبل الجهة الإدارية التي يتبعها" (٣)

ثانياً: أنواع التظلم الإداري

قد يستلزم المشرع في حالات معينة لبعض القرارات الإدارية ضرورة البدء بالتظلم إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء، وإلا حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى وخاصة عندما يكون التظلم وجوبي. وهناك عدة أنواع من التظلمات وهي:

الأول: التظلم الذاتي أو الولائي: ويقصد به "أنه التظلم الذي يقدمه إلى الجهة مصدرة القرار مطالباً إياها تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب، إما بسحبه، أو تعديله، أو إلغائه" (٤). لذلك على الموظف صاحب الشأن الذي تضرر

(١) د. ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٨

(٢) هاشم جمادي الكبيسي، النظام القانوني للتظلم الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٨٩، ص ٥٠

(٣) تعليمات الخدمة المدنية البحريني رقم (١) لعام ٢٠١٦ بشأن نظام لجنة التظلمات وتشكيلها، الصادر عن ديوان الخدمة المدنية بتاريخ ١٣ يناير ٢٠١٦ البند (٢) منه تحت عنوان (رابعاً: تعاريف).

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٩.

من قرار الإدارة أن يتوجه بتقديم طلب التظلم إلى مصدر القرار ذاته يطلب منه إعادة النظر في قرار التأديب الذي أصدره بحقه من أجل سحبه، أو إلغائه، أو تعديله، أو استبداله، بحسب ما يمتلكه مصدر القرار من سلطة في ذلك.

الثاني: التظلم الرئاسي: ويقصد به أن يقدم الموظف الذي صدر بحقه قرار تأديبي بطلب إلى رئيس مصدر القرار، والذي يحق له بناءً على سلطته الرئاسية من سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون^(١).

الثالث: التظلم إلى لجنة التظلمات: تبنى المشرع البحريني في المادة (١/٣٠) من قانون الخدمة المدنية وللائحة التنفيذية على حق تقديم التظلم إلى لجنة التظلمات حيث نص على " تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية".

من خلال النص السابق نلاحظ أن القانون خول أصحاب الشأن (الموظفين والأفراد) الحق بتقديم تظلم إداري إلى لجنة التظلمات، والتي تنشأ في كل جهة حكومية بقرار من السلطة المختصة وهي لجنة دائمة للنظر في التظلمات، وتتكون من رئيس لا يقل مستوى وظيفته عن مدير إدارة وأربعة أعضاء على الأقل من الجهة الحكومية المختصة بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين بشأن القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، ويجوز لهذا اللجنة الاستعانة بمن تراه ملائماً من المختصين بديوان الخدمة المدنية أو أي مختص

(١) مشار إليه: د. رمزي طه الشاعر، د. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري (قضاء

التأديب، قضاء التعويض)، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٣، ص ٢٨٥-٢٨٦.

من الجهة الحكومية أو أي جهة حكومية أخرى^(١). وتعد هذه الطريقة خطوة نحو التطور إلى تقرير الرقابة القضائية.

الفرع الثاني

ضوابط وإجراءات التظلم الإداري

الأصل إن يُقدم الموظف التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية التابع لها، وقد ينيط المشرع الاختصاص في نظر التظلم الإداري للجنة إدارية تنشأ لهذا الغرض في حالات يحددها القانون، حيث نص على أن " تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية".^(٢)

كذلك نص على أن " تنشأ في كل جهة حكومية بقرار من السلطة المختصة لجنة دائمة للتظلمات تتكون من رئيس لا يقل مستوى وظيفته عن مدير وأربعة أعضاء على الأقل تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية"، ويشترط أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة من الموظفين المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة والسيرة الحسنة، ويجوز الاستعانة بممثل من الجهاز^(٣).

والقاعدة العامة في مواعيد التظلم الإداري والطعن في القرارات الإدارية

(١) تعليمات الخدمة المدنية البحريني رقم (١) لعام ٢٠١٦ بشأن نظام لجنة التظلمات وتشكيلها،

البند (١) منه تحت عنوان (سابعاً: إنشاء لجنة التظلمات وتشكيلها).

(٢) المادة (٣٠) البند (١) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(٣) المادة (٤٥) البند ١ الفقرة أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

تتعلق بالنظام العام، الأمر الذي يترتب على عدم التزام أصحاب الشأن بها يؤدي إلى سقوط هذا الحق وتتحصن القرارات الإدارية، وتصبح بمثابة قرارات صحيحة على الرغم مما قد يشوبها من عيوب، والحكمة من ذلك هو استقرار الأوضاع الإدارية لما تقتضيه المصلحة العامة^(١).

لذلك أعطى القانون الحق للموظف أن يقدم تظلمه كتابياً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار، ويجب أن يتضمن هذا التظلم أسم وتوقيع الموظف المتظلم، وأن يوجه التظلم إلى رئيس لجنة التظلمات بالجهة المعنية، ويعد هذا الاجراء وجوبياً حتى يتسنى للموظف فيما بعد في حالة عدم الرضا على نتيجة التظلم الصادر من اللجنة التوجه إلى ديوان الخدمة المدنية أو القضاء من أجل الطعن في القرار.

ويجب على اللجنة البت في التظلم خلال مدة خمسة عشر يوم عمل من تاريخ تقديمه، ويجوز للجنة مد هذه الفترة عشر أيام عمل أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك، كما يجب عليها استدعاء الموظف المتظلم والاستماع لأقواله ويجوز لها الاستماع لأقوال غيره عند الاقتضاء، ويجب عليها اتباع جميع الإجراءات اللازمة للنظر في التظلم والبت فيه وإصدار قراراتها على شكل توصيات ترفع إلى السلطة المختصة من أجل اعتمادها أو تعديلها أو إلغائها بقرار إداري، ويتم أخطار الموظف بقرارها خلال فترة لا تتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ إصداره^(٢).

خلاصة القول: يعد التظلم الإداري ضماناً قانونية في غاية الأهمية حيث يُسمح للإدارة بإعادة النظر في قراراتها النهائية وفق مبدأ المشروعية والملائمة،

(١) د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٢٦٤

(٢) المادة (٤٥) البند ١ الفقرة د، هـ، و، ز، ح) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

كذلك يتم من خلاله الكشف عن الحقائق اتجاه المنازعات الإدارية ومعرفة مستوى أداء الموظفين لأعمالهم وتحديد مستوى كفاءتهم ومسئولياتهم، حيث تبين كثرة التظلمات في موضوع معين صادر من جهة معينة بمثابة مؤشر على وجود خلل ما ينبغي معالجته من خلال دراسة هذه التظلمات، وتقديم الحلول إلى الجهة المعنية أو تقديم دراسة ووثائق إلى السلطة التشريعية من أجل إصدار قانون لمعالجة هذه الاشكاليات.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التشريع البحريني

أن السلطة المختصة بتأديب الموظف العام هي السلطة الرئاسية أو مجلس التأديب، لذلك يتبع النظام البحريني نظام التأديب الإداري (شبه القضائي) ^(١)؛ أي أنه ذو طبيعة إدارية حيث تختص الجهة الإدارية الرئاسية بتوقيع الجزاءات سواء كان صادراً من الرئيس الإداري الأعلى في السلطة المختصة أو من قبل مجلس التأديب في شأن الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية. وهو النظام الذي تأخذ به أغلبية دول العالم ^(٢).

وقد أكد اللائحة التنفيذية على هذا النظام في نص المادة (٣٨) "على مجلس التأديب أن يصدر قراره خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تشكيل المجلس ويجب أن يكون القرار مكتوباً ومسبباً، ويكون قرار مجلس التأديب نهائياً" ^(٣)

الفرع الأول

أسباب الطعن على القرارات التأديبية

إن أسباب الطعن في المنازعات الإدارية أو القرارات التأديبية تتلخص في خمسة أسباب هي:

(١) يرى بعض الفقهاء إن نظام التأديب يأخذ طابعان: طابع إداري ويسمى بالنظام التأديبي الرئاسي وهو الأصل حيث يقرر هذا النظام أن الذين يقدرون الأخطاء التأديبية ويقررون الجزاءات لها أو العقوبات إنما تكون صادرة من الرؤساء المختصون في السلم الإداري، إما الطابع الثاني هو طابع قضائي وتستقل بتوقيع العقاب جهة قضائية ما أيا كان تشكيلها ويسمى نظام قضائي للتأديب. انظر: د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤١٨-٤١٩.

(٢) المادة (٣٦ البند سابقاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (٣٨ البند ١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

- عيب عدم الاختصاص:

ويقصد به " صدور القرار من شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره طبقاً للقواعد الهيئات العامة، وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة" ^(١).

فالقرار الإداري بوجه عام والقرار التأديبي على وجه الخصوص يجب أن يصدر من قبل الشخص أو السلطة المختصة التي منحها القانون الاختصاص بإصداره. ويندرج ضمن عيب عدم الاختصاص، مخالفة الإدارة لقواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان كأن تصدر الجهة الإدارية قرارات ذات أثر رجعي يعود لما قبل توليها الاختصاص. كما يندرج ضمن هذا العيب تجاوز حدود الاختصاص كأن تتجاوز السلطة التأديبية ما أنيط بها من توقيع عقوبات أو مقدار هذه العقوبات، مثل أن يمنح الرئيس الإداري الاختصاص بمعاينة موظفيه بالإنداز أو لفت النظر، فيوقع عقوبة الخصم، فمع أن الرئيس الإداري في هذا المثال يملك الاختصاص بتأديب موظفيه إلا أن تجاوزه لنطاق اختصاصه يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص ^(٢). ويمكن حصر صدور عدم الاختصاص بعدم الاختصاص الشخصي وعدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص المكاني وعدم الاختصاص الزماني.

- عيب الشكل والإجراءات:

أن لقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حدٍ سواء، وذلك من خلال تجنب الإدارة مواطن الخطأ والتسرع، ومنحها فرصة كافية للتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة، مما

(١) د.عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الجزء الأول، ط١، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦،

ص ٢٦١.

(٢) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة

ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس -فلسطين، ٢٠٠٧، ص ٩٢.

يؤدي إلى تقليل القرارات المشوبة بعيب الشكل والإجراءات^(١).

وقاعدة الشكل والإجراءات ليست قواعد إجرائية لا قيمة لها، وإنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة يمنعها من التسرع وتهديد ضمانات الافراد ضد اتخاذ قرارات غير مدروسة، وإنما يجب عليها التروي والتدبر في وزن الملايسات والظروف المحيطة بموضوع القرار تحقيقاً للمصلحة العامة، وهو ما يؤدي إلى تحقيق ضمانات الافراد ضد احتمالات تعسف الإدارة^(٢).

فالزام الإدارة باتخاذ إجراءات معينة قبل إصدار القرار التأديبي، مثل التحقيق الإداري المستوفي لكافة المقومات والضمانات التي منحها القانون، أو أخذ استشار من هيئة معينة أو تسيب القرار الإداري أو أتاحة الفرصة للموظف من الدفاع عن نفسه وغيرها من الإجراءات، مما يتح للإدارة بالتمتع والتروي وعدم التسرع حتى تتجنب الوقوع في الخطأ، بالتالي تحقيق العدالة والانصاف^(٣).

عيب المحل (مخالفة القانون)

يعد هذا العيب من أكثر العيوب تحقيقاً في الواقع العملي، لأنها رقابة موضوعية تستهدف مراقبة محل القرار الإداري لأحكام القانون، ومحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني أو الغاء مركز قانوني. من خلال توافر شرطان وهما: الشرط الأول: أن يكون محل القرار جائز قانوناً أي يستند في أحكامه للقانون وإذا

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٥٣.

(٢) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٣٧.

(٣) د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٨، ابريل ٢٠١٩، ص ٧٠٢.

خالف احكام القانون أصبح القرار غير مشروعاً، وبالتالي يكون معرض لرقابة القضاء والحكم بالإلغاء. إما الشرط الثاني: أن يكون محل القرار ممكن تطبيقه على الواقع، أي لا يكون القرار الإداري منعماً بمعنى استحالة تطبيقه على الواقع^(١). وهذا يتطلب أن تتوافر في الجزاءات التأديبية التي تشكل محل القرار التأديبي كافة ضوابط الجزاء التي يجب على الإدارة مراعاتها والتقييد بمشروعية قراراتها التأديبية.

- عيب السبب

ويقصد به هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يسبق القرار وتدفع إلى إصدار الإدارة قراراتها. ويعد القرار التأديبي سبب عام يبين ما ارتكبه الموظف من مخالفات تأديبية تستوجب فرض جزاء تأديبي، حيث تشكل إخلالاً بالواجب الوظيفي أو قيام الموظف بأعمال يحظر عليه إتيانها. إما إذا لم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته فلا يكن ثمة مخالفة إدارية، وبالتالي لا محل لمعاقبته تأديبياً، لانعدام السبب القانوني^(٢).

- عيب الغاية (الانحراف بالسلطة)

ويقصد بعيب الغاية هو عيب انحراف الإدارة في استعمال أو استخدامها لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون، والذي من أجله منحت لها هذه السلطات والامتيازات^(٣).

(١) أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩٥

(٣) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦،

ويتصل عيب الانحراف في استعمال الإدارة الغاية من القرار الإداري، وذلك باستعمال غاية أو غرض معين من صدور القرار الإداري غير الذي يحدده المشرع، أو كان الغرض لا يحقق المصلحة العامة، فيصبح القرار معيباً، لذا فهو عيب يندرج ضمن المشروعية الداخلية للقرار الإداري بسبب طبيعة العيب الذي يمس فحوى القرار الإداري^(١).

ويتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة عن أوجه الإلغاء الأخرى بكونه عيباً احتياطياً، بمعنى أن القاضي يبحث فيه بآخر المطاف لصعوبة اكتشافه، بحيث لا يتطرق إليه إلا في حالة غياب بقية الحالات الأخرى للطعن في القرار الإداري^(٢)، ويرجع السبب في ذلك أن عيب انحراف الإدارة في استعمال السلطة يرتبط بمقاصد ونوايا مصدر القرار، وبالتالي يصعب على القاضي القيام به لأنه عيب مستتر يتطلب منه أن يبذل جهداً كبيراً حتى يستطيع معرفة التحري من البواعث النفسية والمقاصد والأهداف التي ابتغها مصدره، فلا يستطيع القاضي التعرض له مباشرة دون الدفع به أمامه لصعوبة إثبات هذا العيب، فهو يرتبط بنفسية مصدر القرار ونواياه وما أراد تحقيقه في النهاية من وراء إصداره، كما أنه من الجرائم العمدية التي يلزم توافر ركن القصد بالنسبة لها، وهذا يعني أن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم أنه ينحرف عن الهدف الذي حدده القانون، بل وكان يقصد ذلك^(٣).

(١) د. بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٤،

ص ١٧٥

(٢) د. بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة للنشر

والتوزيع، الجزائر، ٢٠١١، ص ٢٤٥

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري مجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة،

٢٠٠٥، ص ٣٢٩

وهذه الاسباب في مجملها تمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء بحيث يستطيع الموظف أن يطلب بالاستناد إلى أي سبب من الأسباب السابقة أبطال القرار التأديبي إذا ما ثبت وجوده فعلاً، ومنها القرارات الإدارية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي^(١).

الفرع الثاني

ميعاد وإجراءات الطعن أمام القضاء في القرارات التأديبية

يعد الطعن القضائي في القرارات التأديبية من الحقوق العامة وهي ضمانات هامة بالنسبة للموظف الذي صدر ضده الجزاء التأديبي، وذلك لما يتمتع به القضاء من الاستقلالية والحيادية في نظر الدعاوي المرفوعة أمامه من سلامة تطبيق القانون. لذلك نص المشرع البحريني في نص المادة (٦) من قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ إلى اختصاص محاكم القضاء المدني بالفصل في جميع المسائل التي ترفع إليه طبقاً للقانون في المواد المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، ولا يخرج من اختصاصاتها إلا أعمال السيادة وما يجعله القانون من اختصاص جهة أخرى بنص قانوني خاص. كما تختص محكمة التمييز بنظر الطعون الإدارية.

ولكن عند التأمل في قانون الخدمة المدنية ٢٠١٠ نلاحظ أن المشرع القانوني لم ينص صراحة على أحقية الموظف في الطعن على القرارات التي تمس حقاً من حقوقه أمام القضاء، وذلك يتنافى مع ماورد في المادة (٣٠) فقرة (١) من القانون التي تنص على أن "تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة، تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية

(١) د. سليم سلامة حاملة، القضاء الإداري، طعون الموظفين، دار أوغاريت للنشر والتوزيع، جرش،

التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية"

ومن ثم فالنص واضح الدلالة في أنه ينظم فقط موضوع التظلم من القرارات الإدارية (تختص بالنظر في التظلمات وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية)، بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية للقانون يتضح لنا أن اللائحة قد نصت على أحقية الموظف في الطعن على القرار أمام القضاء طبقاً لما ورد في (المادة ٤٥/ط من اللائحة التنفيذية) والتي تنص على أنه " في جميع الأحوال يكون للموظف المتظلم الحق في اللجوء إلى الديوان، أو إلى الطعن في القرارات النهائية التي تمس حقاً من حقوقه".

وبالتالي، لا يجوز أن تكون اللائحة هي الأصل المنظم للعمل والقانون هو الاستثناء؛ ومن ثم فاللائحة قد تضمنت حكماً جديداً لم ينص عليه القانون، وهي تخالف الشرعية الدستورية طبقاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية، خاصة أن هذه القرارات التنظيمية العامة (اللوائح) تعد قرارات أقل مرتبة من القوانين والتشريعات القانونية فهي قاعدة صادر من هيئة ليست تشريعية^(١).

لذلك نأمل من المشرع البحريني أن يقدم اقتراح بقانون لتعديل هذه الثغرات القانونية والقصور التشريعي التي أصابت المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ فيما تم توضيحه في مسالة الاغفال صراحة عن أحقية الموظف في الطعن على القرارات الادارية التي تمس حقاً من حقوقه أمام القضاء.

أولاً: ميعاد الطعن أمام الدائرة الإدارية:

بالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية ٢٠١٠ نلاحظ أن المشرع لم يحدد مدة

(١) د.عبد العزيز محمد محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة

يجب من خلالها الطعن على القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوق الموظف الأمر الذي يعد قصوراً في القانون، لأن تحديد مدة الطعن على القرارات الإدارية يحسم مسألة الإلغاء أو التعويض عنها وتوازنها أمام الإدارة والجهة القضائية أي التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة؛ نظراً للطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء، وما قد يترتب على قبولها إلغاء القرار الإداري وما تبعه من آثار بالنسبة للإدارة والافراد^(١).

وتأتي أهمية المواعيد في الطعون من الناحية الإجرائية لأنه يمكن الإدارة من إعادة النظر في قراراتها من خلال سحبها أو إلغائها أو تعديلها من أجل تحقيق مبدأ المشروعية. إما أهمية المواعيد من الناحية الموضوعية والتي يسعى القضاء إلى تحقيق العدالة في إلغاء هذه القرارات الجائرة، والتعويض عنها من أجل تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة للأفراد؛ نظراً لأن لهم الحق في الطعن على القرارات التي تمس حقاً من حقوقهم، وبين المصلحة العامة التي تقضى التزام الإدارة بمشروعية القرارات الإدارية وتحسينها بعد فوات ميعاد الطعن عليها، حتى لا تكون القرارات عرضة للإلغاء بعد فترة طويلة تكون الأوضاع استقرت خلالها^(٢).

كذلك لاحظنا أن قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ لم يحدد ميعاد قبول دعوى الإلغاء في المادة السابعة منه، ولكن القضاء البحريني اجتهد بما هو متعارف عليه وفق العرف الإداري المستقر عليه في الفقه والقضاء في العديد من

(١) د. عيسى أحمد تركي، د. طارق عبدالحميد توفيق، التنظلم الإداري، والطعن على القرار الإداري في قانون الخدمة المدنية البحريني (رؤية نقدية)، الدوريات المصرية، المجلد ١٨، العدد ٥، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢٩٤٨.

(٢) د. عيسى أحمد تركي، د. طارق عبدالحميد توفيق، التنظلم الإداري، والطعن على القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٤٨.

الدول مثل مصر وفرنسا وغيرها، وحدد القضاء ميعاد قبول دعوى الإلغاء بمدة ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار يتم خلاله الطعن أمام الدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية.

فقد حاول القضاء سد النقص التشريعي الناتج عن سكوت المشرع القانوني في تحديد ميعاد عام للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية التي تختص بها الدائرة الإدارية فهو اجتهاد محمود، لكن تحديد الميعاد لابد وأن يكون من اختصاص المشرع القانوني وليس القضاء، وبالتالي يتعين عليه أن يعالج هذا القصور والنقص في القانون من خلال تحديد ميعاد عام للطعن لها صفة قانونية ملزمة حتى تستقر المراكز القانونية التي تحمي هذه القرارات^(١).

يبين لنا مما سبق وجود قصور تشريعي ونقص في قانون الخدمة المدنية وقانون السلطة القضائية في تحديد ميعاد عام للطعن أمام الدائرة الإدارية، ويحبذا لو قام المشرع القانوني بإضافة فقرة في المادة السابعة من قانون السلطة القضائية تحدد ميعاد عام ومدة سريانه وكيفية انقضاءه والاستثناء من هذا الميعاد بشكل واضح حتى تسيير الإجراءات بشكل منتظم وقانوني أمام القضاء.

ثانياً - إجراءات الطعن أمام الدائرة الإدارية

عند التأمل في نصوص قانون السلطة القضائية التي أنشأت الدائرة الإدارية لم ينص على إجراءات معينة يجب اتباعها أمام الدائرة الإدارية، ولكن من البديهي أنه يسرى عليها نفس الإجراءات المتبعة في رفع الدعاوي المدنية حسب القواعد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية^(٢).

فقد تم إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية بموجب القرار رقم

(١) د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٢٦٧

(٢) د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٢١٦

(٣) لسنة ٢٠٠٣ بشأن الدائرة الإدارية وتنص المادة الأولى الفقرة الثانية على أن " تختص الدائرة الادارية بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلطتها العامة، وعلى وجه الخصوص:

الدعاوي المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها، والدعاوي المتعلقة بالعقود الإدارية، و دعاوي الجنسية الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة".

وتختص الدائرة الإدارية بالنظر في المنازعات الإدارية باعتبارها محكمة قضاء إداري تتولى الرقابة على جميع القرارات الإدارية من حيث الإلغاء والتعويض ومنها القرارات التأديبية، وبعض المنازعات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية مثل الدعاوي المتعلقة بالعقود الإدارية التي تبرمها الإدارة أو تكون طرفاً فيها، كما أعطى الولاية في دعاوي الجنسية الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة وهي رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة وتحكمها الاعتبارات العامة التي تسود الدولة. وقد منحها المشرع هذه الولاية رغبة منه في تخفيف الضغط على القضاء من أجل التيسير على قضاة الدائرة الادارية وللمتقاضين من الموظفين والأفراد في التعرف على أهم المنازعات الإدارية وخاصة المتعلقة بالقرارات التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين.

ويتطلب لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري أمام القضاء توافر شروط لكي تكون مقبولة أما القاضي المختص بنظرها، فالقاضي قبل النظر في الدعوى يتأكد من توافر شروط قبول الدعوى أولاً حتى يتسنى له بعد ذلك الفصل في الموضوع. فإذا تبين للقاضي عدم توافر هذه الشروط كلها أو بعضها يحكم بعدم قبول الدعوى من دون أن يتصدى لبحث موضوع النزاع، لأن الشروط هي إجراءات شكلية جوهرية لا بد من توافرها. وهذا ما أكدت عليه محكمة الاستئناف العليا المدنية " أن دعوى الإلغاء لها شروط يتعين توافرها حتى تكون

الدعوى مقبولة أمام القضاء، وعليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتطرق لموضوع المخالفة المدعاة إذ لا يمكنه بحث موضوع الدعوى إلا بعد أن يتأكد من توفر هذه الشروط فإذا لم تتوافر تحتم عليه الحكم بعدم قبولها من دون التطرق في موضوع الدعوى" (١)

وتتمثل شروط قبول دعوى الإلغاء أن يقدم الطعن من صاحب الشأن (شرط المصلحة) وهي من المبادئ المتفق عليها في مجال التقاضي في جميع المحاكم على اختلاف درجاتها، إذا لا مصلحة فلا دعوى، لأن المصلحة هي المبرر من وجود الدعوى بالنسبة إلى صاحبها، فقد تكون مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة سواء كانت مصلحة مادية أو أدبية محققة أو محتملة.

وهناك شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه بأن يكون قراراً إدارياً صادراً عن سلطة إدارية وطنية وبصفة نهائية ويجب أن تكون هذه القرارات قد تسببت بأثاراً قانونية إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني وهذه القرارات تكون متعلقة بالوظيفة العامة، ومن صورها قرارات التعيين أو الفصل أو الترقيات أو الرواتب أو النقل والإجازات والاستقالة والإحالة للمعاش أو غيرها من القرارات. ويخرج من شروط القرار تلك القرارات التي تصدر عن السلطة التشريعية والسلطة القضائية والأعمال الصادرة من أشخاص القانون الخاص سواء كانوا أفراداً أم جمعيات أو هيئات أو شركات خاصة.

ويجب أن يقدم الطعن خلال ستين يوم من تاريخ علمه بالقرار، حيث أن الالتزام بميعاد الطعن من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها، باعتبارها مواعيد سقوط حق أصحاب الشأن بالطعن في القرارات الإدارية المعيبة

(١) راجع حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية، الغرفة الأولى، الصادر بجلسة ٢٠٠٥/٥/١٠، حكم غير منشور، مشار إليه: د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين،

والصادرة بحقهم. ويجوز الخروج عن هذه المواعيد عند وجود حالات معينة مثل وجود قوة قاهرة أو نص قانوني صريح وتسمى وقف الميعاد، وهناك حالات ينقطع فيها ميعاد الطعن بالإلغاء وتحديد ميعاد جديد عند قيام صاحب الشأن بإجراء تظلم إداري وجوبي أو تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية أو رفع دعوى إلى محكمة غير مختصة. فضلاً عن أن هناك بعض القرارات الإدارية التي لا تتقيد بميعاد الطعن محددة وهي في حالتها القرارات المستمرة والقرارات المعدومة.

نلاحظ في نصوص قانون السلطة القضائية إن المشرع البحريني لم ينص على إجراءات أو طرق معينة يجب أتباعها عند الطعن أمام الدائرة الإدارية، لأن الدائرة الإدارية هي إحدى دوائر المحكمة الكبرى المدنية إذ يسرى عليها جميع القواعد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وذلك من حيث الإجراءات وحضور الخصوم وغيابهم والتوكيل والتبليغ والإحضار، ونظام الجلسات وأسباب الدعوى وموضوعها وإجراءات الإثبات ووقف الدعوى وانقطاع الخصومة وسقوطها وانقضاءها بمرور الزمن وتركها، وطرق الطعن في الأحكام^(١) لذلك نتمنى من المشرع البحريني بأن ينظم عمل الدائرة الإدارية كمحكمة مختصة بنظر المنازعات الادارية وطعون الموظفين، وخاصة المسائل القضائية المتعلقة بالعقوبات التأديبية من خلال وضع قانون متكامل يتضمن ميعاد وإجراءات الطعن وحالات سقوط الطعن وغيرها من الموضوعات. كما نأمل أن يقدم اقتراح بقانون لتعديل الثغرات القانونية التي أصابت المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ فيما تم توضيحه في هذه الدراسة؛ وهما القصور التشريعي في مسألة المواعيد المنظمة للطعن، والإغفال صراحة عن أحقية الموظف في الطعن على القرارات التي تمس حقاً من حقوقه أمام القضاء.

(١) د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٢١٦

الخاتمة

تقوم الدولة بواجباتها بواسطة موظفيها، لذلك تنشأ علاقة بين الدولة والموظف هي علاقة تنظيمية أو لائحية، وبالتالي تستطيع الدولة من خلال هذه العلاقة أن توقع جزاءات تأديبية على الموظف في حالة مخالفته للقوانين واللوائح، لذلك كان لا بد من حماية الموظفين من خطورة الجزاءات التأديبية والتي كانت من أهم الأسباب في اتجاه المشرع والقضاء نحو تقرير ضمانات قانونية تحمي الموظف في مجال التأديب. لذلك تطرقنا إلى دراسة الموضوعات المتعلقة بالضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع البحريني، حيث تطرقنا في المبحث الأول عن الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني من خلال استعراض الضمانات المتعلقة بالواجبات الوظيفية والضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري، إما في المبحث الثاني فكان الحديث عن الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي في التشريع البحريني من خلال التطرق إلى التظلم الإداري على القرارات التأديبية والرقابة القضائية على القرارات التأديبية. لذلك توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج والتوصيات التالية:

النتائج:

١- أعطي المشرع القانوني السلطة الرئاسية التي ينتمي إليها الموظف وديوان الرقابة المالية والإدارية في التشريع البحريني الحق في إحالة الموظفين إلى التحقيق الإداري عند ارتكابه مخالفات تأديبية، كما أعطها الحق بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف فيما يتعلق بالجزاءات أو العقوبات الخفيفة، إما توقيع الجزاءات التي تتضمن الخصم من الراتب لمدة شهر أو الفصل فتكون من اختصاص مجلس التأديب كلا في حدود اختصاصاته حسب التشريع البحريني.

٢- أحاط المشرع القانوني الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية بالعديد من الضمانات السابقة على إصدار القرار التأديبي، من لحظة وقوع المخالفة إلى

حين توقيع العقوبة عليه ومن هذه الضمانات: ضمانات التحقيق الإداري، مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، ضمانات الاستجواب، تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، وضمانة حيادية السلطة التأديبية، فضلاً عن تسبب القرار الإداري الصادر بالجزاء التأديبي، وهذا الضمانات القانونية هامة للموظف المتهم حتى في حالة غياب النص القانوني الذي يقرها، لأنها تعتبر من المبادئ العامة للقانون.

٣- كما منح المشرع القانوني للموظف المتهم ضمانات قانونية بعد صدور القرار التأديبي، والذي يعد فرصة للموظف تتيح له أن يعرض شكواه على الإدارة، فيما يخص التظلم من القرارات التأديبية الصادرة ضده إلى لجنة مختصة تنشأ لهذا الغرض في كل جهة حكومية من أجل مراجعة قرارات أو تصرفات الإدارة والتأكد من مدى مشروعيتها للقواعد القانونية.

٤- كما منحت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في المادة (٤٨/ط) على أحقية الموظف المتهم الذي أصدرت السلطة التأديبية ضده قرار تأديبي الحق في الطعن على القرارات الادارية التي تمس حقاً من حقوقه أمام القضاء.

التوصيات:

- نوصي المشرع القانوني بأن يقدم اقتراح بقانون لتعديل الثغرات القانونية والقصور التشريعي التي أصابت المرسوم بقانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ فيما يتعلق بمسألة الاغفال صراحة عن أحقية الموظف في الطعن على القرارات الادارية التي تمس حقاً من حقوقه أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية.

- نوصي المشرع البحريني بإضافة فقرة في المادة السابعة من قانون السلطة القضائية رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ تحدد ميعاد عام للطعن في القرارات الإدارية، ومدة سريانه وكيفية انقضاءه والاستثناء من هذا الميعاد بشكل واضح حتى تسير الاجراءات بشكل منتظم وقانوني أمام القضاء.

- نوصي المشرع البحريني على إنشاء هيئة قانونية مستقلة تسمى بالنيابة الإدارية بجانب الإدارة من أجل توكيل لها مهمة التحقيق الإداري مع الموظف المتهم في ارتكاب المخالفات التأديبية بناءً على طلب السلطة الرئاسية المختصة أو بدون طلبها عند اكتشاف المخالفات التأديبية من قبل ديوان الرقابة الإدارية. أو اخذ الاستشارة القانونية فيما يخص بعض الاجراءات قبل توقيع العقوبات التأديبية ضد الموظف ويكون رأيها غير ملزم للإدارة، وإنما تعد هيئة استشارية قانونية متخصصة.

- نوصي المشرع بأن ينظم عمل الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية المختصة وضع قانون متكامل يحدد طبيعة الدائرة بنظر طعون الموظفين، وخاصة المسائل القضائية المتعلقة بالعقوبات التأديبية، يتضمن ميعاد وإجراءات الطعن وشروطها، وحالات سقوط الطعن وغيرها من الموضوعات.

- نوصي المشرع القانوني بضرورة وضع قانون يحدد طبيعة تشكيل السلطة المختصة بالتحقيق الإداري وتشكيل مجلس التأديب بحيث تتضمن الشروط الشكلية والموضوعية بشكل مفصل وأن يضم المجلس أحد القضاة أو المستشارين القانونيين وأصحاب الخبرة في مجال التقاضي.

- نوصي المشرع بأن تتولى إدارة الشؤون القانونية بالجهة الحكومية التي ينتسب إليها الموظف مهمة التحقيق معه في المخالفات المنسوبة إليه، وتكون من اختصاصها بشكل دائم باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في مباشرة هذا الاجراء، كما يجوز للإدارة الاستعانة بالقانونيين بالجهة الحكومية من خلال اصدار لهم تكليف بذلك من قبل رئيس الجهة الرئاسية.

المراجع**أولا: الكتب والمؤلفات العربية:**

- د.أحمد عبدالرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
- د.بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، ط١، طبع بمطبعة جامعة البحرين، مملكة البحرين، ٢٠١٦.
- د. بوحميذة عطاءالله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١١.
- د. بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٤.
- د.رمزي طة الشاعر، د. رمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري (قضاء التأديب، قضاء التعويض)، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٣.
- د.رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- د.سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د.سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، ١٩٩٥.
- د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب " دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
- د.سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٣، مطبعة عين شمس، مصر، ١٩٧٨.

- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧ .
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، ضمانات للتحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، القاهرة، ٢٠٠٣ .
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري، وتأديب الموظف العام، ج٣، دار محمود للطباعة، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦ .
- د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤ .
- د. على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، ٢٠٠٣ .
- د. ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠ .
- محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ج٢، ط٥، دون ذكر تاريخ النشر.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري مجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥ .
- د. مغاوري شاهين، السلطة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٤ .
- د. نواف كنعان، القانون الإداري الاردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٩٦ .

د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الشارقة، ٢٠٠٨ .

د. يوسف فندي شباط، القانون الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، الامارات العربية المتحدة، العين، ٢٠١٧ .

ثانياً: الرسائل العلمية والدوريات

أحمد سرحان سعود الحمداني، السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، ٢٠١١ .

أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين، ٢٠٠٧ .

د. سيف بن سالم بن سعيد السعيد، النظام التأديبي "للموظف العام في القانون العماني"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦ .

د. سليمان مسلم بطارسية، عيب انحراف السلطة " المصطلح طبيعة العيب وطريقة إثباته"، مجلة دراسات الجامعة الاردنية، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠٠٣ .

د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاو، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٨، ابريل ٢٠١٩ .

د. عيسى أحمد تركي، د. طارق عبدالحميد توفيق، التظلم الإداري، والطعن على القرار الإدارية في قانون الخدمة المدنية البحريني (رؤية نقدية)، الدوريات المصرية، المجلد ١٨، العدد ٥، القاهرة، ٢٠١٦ .

هاشم جمادي الكبيسي، النظام القانوني للتظلم الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٨٩ .

ثالثاً: القوانين والتشريعات

دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢.

قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣ يوليو ٢٠٠٢ المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ١٤ نوفمبر لسنة ٢٠١٠ بشأن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، مملكة البحرين.

مرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2010، بإصدار قانون الخدمة المدنية، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد (٢٩٧٤)، الخميس ١٨ نوفمبر ٢٠١٠، مملكة البحرين.

من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠، المنشورة بالجريدة الرسمية رقم (٣٠٦٨)، بتاريخ ٦ سبتمبر ٢٠١٢، مملكة البحرين.

تعليمات الخدمة المدنية البحريني رقم (١) لعام ٢٠١٦ بشأن نظام لجنة التظلمات وتشكيلها، الصادر عن ديوان الخدمة المدنية بتاريخ ١٣ يناير ٢٠١٦.