

المساءلة الإدارية للموظف العام في سلطنة عمان

Administrative Accountability for Civil Servants in Sultanate of Oman

محمد بن خميس بن حمد النوفلي - سلطنة عمان

طالب باحث بسلك الدكتوراه جامعة محمد الخامس السويسي - مملكة المغرب

Muhammad bin Khamis bin Hamad Al-Noufali, Sultanate of Oman

PhD Student at Mohammed V University – Kingdom of Morocco

الملخص:

تعد المساءلة الإدارية أحد أهم أدوات الرقابة على أداء الموظف العام، لما لها من دور أساسي في تعزيز الشفافية والنزاهة وضمن احترام القانون داخل وحدات الجهاز الإداري للدولة في سلطنة عمان ويهدف هذا البحث إلى دراسة الإطار القانوني والتنظيمي للمساءلة الإدارية، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، كقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية. ويتناول البحث، المساءلة الإدارية للموظف العام والإجراءات التأديبية المتبعة، والضمانات التي توفرها التشريعات للموظف المحال للمساءلة، بما في ذلك مبدأ المواجهة وحق الدفاع والتظلم. كما يستعرض دور جهات التحقيق الإداري، وتشكيل لجان التحقيق ومجلس المساءلة الإدارية.

ويخلص البحث إلى عدد من التوصيات والنتائج .

الكلمات المفتاحية : المساءلة الإدارية، الموظف العام ، قانون الخدمة المدنية، الإجراءات التأديبية، الجزاءات التأديبية.

Abstract:

Administrative accountability is one of the most important controls of the civil servant performance given its central role in ensuring transparency, integrity and rule of law inside the local administrative units in Sultanate of Oman. This research paper is aimed at studying the legal and regulative framework of administrative accountability by analyzing relevant legal provisions like the Civil Service Law and its Executive Regulations.

The research paper addresses the administrative accountability for civil servants, the applicable disciplinary procedures, and the guarantees offered by legislations for the civil servant called to account including the principle of confrontation as well as the right to defense and appeal. It also dwells on the role

of the administrative investigation authorities as well as the creation of investigation committees and the administrative accountability board.

The research paper is concluded with a number of recommendations and findings

Keywords: Administrative Accountability, Civil Servant , Civil Service Law, Disciplinary Procedures, Disciplinary Penalties

مقدمة

للمساءلة الادارية في الوظيفة العامة دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره حتى تتمكن الوحدات الادارية من القيام بمهامها واختصاصاتها لتحقيق الصالح العام فهي وسيلة لعقاب الموظف العام جزاء لما ثبت في حقه من أفعال تشكل مخالفات إدارية بغرض مواجهة سلوك يعد مخالف ويشكل خروجاً على مقتضيات الواجب الوظيفي. وينبغي على الادارة أن توزان ما بين الجزاء والمخالفة المنسوبة للموظف العام فأن ذلك ينبغي لا يفقد الموظف المحال للمساءلة ضمانته التي يتعين توفيرها له أثناء التحقيق والمساءلة الادارية وحتى لا يفقد الموظف الطمأنينة والعمل في هدوء نفسي. ولقد نظم المشرع العماني في قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (120 / 2004) القواعد الإجرائية الخاصة بمساءلة الموظف العام، وكذلك في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (9 / 2010).

أهمية البحث: يعد موضوع بحثنا إجراءات التحقيق والمساءلة الادارية من المواضيع الهامة سواء كانت تلك الأهمية من الناحية العلمية أو العملية، وذلك بتطبيق القواعد القانونية عند إجراءات التحقيق في المخالفات الإدارية، وتبصير الموظف العام بالضمانات التي كفلها قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية لكي يكون على معرفة تامة بتلك الإجراءات، وتكمن الأهمية لجهة الإدارة بأن تتبع الطرق والإجراءات القانونية الصحيحة عند النظر في المخالفات الإدارية التي يرتكبها موظفيها.

مشكلة البحث: من المعروف بأن الموظف العام له حقوق وعليه واجبات وظيفية في الوحدة الإدارية التي ينتمي لها، ولكن قد يثور معه نزاع مع تلك الوحدة سواء كان ذلك على اختصاصاته الوظيفية أو على حقوقه وامتيازاته المالية، وقد تتخذ الوحدة الادارية إجراءات إدارية ضد الموظف، فيثور السؤال حول صحة الإجراءات المتخذة تجاه الموظف العام، وما الضمانات التي تكفل صحة هذه الإجراءات سواء كان الصادرة من السلطة المختصة بالتحقيق أو من مجلس المساءلة الإدارية.

منهج البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية المتصلة بموضوع البحث، وتبسيط الضوء على الضمانات التي كفلها قانون الخدمة المدنية العماني في مرحلة التحقيق الإداري والمساءلة بمجلس المساءلة الإدارية والعقوبات التي توقع من المجلس، وكذلك بيان إجراءات التظلم من العقوبات التي يوقعها المجلس على الموظف العام في حالة ثبوت المخالفة الإدارية المنسوبة إليه.

خطة البحث: سوف نتناول في بحثنا الآتي:

المبحث الأول: التحقيق الاداري والسلطة المختصة وأثاره

المطلب الأول: التعريف بالتحقيق الإداري

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على الإحالة للتحقيق.

المبحث الثاني: المساءلة بمجلس المساءلة الادارية وينقسم إلى:

المطلب الأول: تشكيل مجلس المساءلة الإدارية واختصاصاته

المطلب الثاني: سلطة مجلس المساءلة الإدارية في توقيع العقوبات.

المطلب الثالث: إجراءات التظلم من قرارات مجلس المساءلة الادارية

المبحث الأول: التحقيق الاداري وأهميته والسلطة المختصة وآثاره

يعتبر التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات الموظف العام، قبل أن توقع الإدارة جزاءها التأديبي، إذ إن من حقه أن يمنح فرصة الدفاع عن نفسه واثبات براءاته مما نسب إليه من مخالفات. وعلى الرغم من أن إجراء التحقيق مع الموظف المحال للمساءلة الإدارية هو ضمان لا تحتاج إلى نص في تقريرها، وقد أوجبت غالبية التشريعات الوظيفية أن يتم التحقيق مع الموظف قبل مساءلته، كما أستقر القضاء الإداري على بطلان الجزاء التأديبي، وما قد يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، كما أن التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة هو التحقيق السابق على قرار الجزاء، فالتحقيق اللاحق ليس من شأنه أن يصحح القرار الصادر بالعقوبة، كما أن التحقيق المعتبر قانوناً هو الذي يتم في مواجهة الموظف وليس في غيابه وفي كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جدياً ويستهدف في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه، لا أن يكون وسيلة للانتقام من قبل الرؤساء المسؤولين عن الموظف.⁽¹⁾

وهكذا يدور البحث في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناولها وفق للآتي:

المطلب الأول: التعريف بالتحقيق الإداري وأهميته

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق الإداري

المطلب الثالث: آثار التحقيق الاداري

المطلب الأول: ماهية التحقيق الاداري وأهميته

المعنى اللغوي والاصطلاحي للفظ تحقيق: تحقيق في باب الحاء، ومصدرها حق بمعنى يقين وحق الأمر صح وثبت وصدق ويقول الله تعالى في كتابة العزيز " أولئك الذين حق عليهم القول في أمم قد خلت من قبلهم " وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، وتحقيق من حقق وهو التثبت من أمر ما. ويقصد بالتحقيق في مجال القانون " مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة.

كما تعددت التعريفات الفقهية والقضائية للتحقيق الاداري نلخصها في الآتي:

¹ - سعد الشتيوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي ، ص 8.

عرف الدكتور ثروة محمود عوض التحقيق بأنه " مجموعة الاجراءات التأديبية، التي تقوم بها سلطة معينة، بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه، وبيان شخص مرتكبها" (1)

عرفت المحكمة الادارية العليا بمصر التحقيق بأنه " التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزلة لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة. (2)

ويمكننا أن نعرف التحقيق الاداري هو سؤال الموظف حول ما هو منسوب إليه من مخالفات ادارية كتابة أو شفاهة بحسب جسامة المخالفة بواسطة جهة مختصة أناط المشرع لها ذلك ووفق الضمانات اللازمة قانوناً بهدف كشف الحقيقة والوصول إلى وجه الحق.

أهمية التحقيق الاداري:

تكمن أهمية التحقيق في أنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المحال للتحقيق والمخالفة المنسوبة إليه. كما أنه وسيلة لجمع أدلة الاثبات ففي مجال التأديب لا يجوز إقامة الادانة على مجرد الشبهة والشك، وإنما لابد وأن تقوم على أساس الجرم واليقين، فتوقيع الجزاء في نطاق الوظيفة العامة شأنه شأن الجزاء في الجريمة العامة، لا يؤخذ فيه بالظن والاحتمال بل لابد من اليقين المستمد من ذات الواقعة. (3)

وتجدر الإشارة أن التحقيق يوفر لجهة الادارة الوقوف على مواطن الخلل في جهازها الاداري والتنظيمي ويحافظ على حسن سير العمل بالمرفق العام، ويعمل على إزالة الخوف وزرع شعور الاطمئنان لدى الموظف المحال للتحقيق وذلك حتى ينسجم في عطاءه وإنتاجيته في العمل، فالموظف هو المحرك للمرفق العام. بالإضافة إلى أن التحقيق من شأنه يوضح جسامة المخالفة ومدى الضرر الذي أصاب الادارة من ذلك التصرف وبناء عليه تقرر الادارة الجزاء الذي توقعه عليه، بحيث يتناسب الجزاء مع المخالفة بعيداً عن التعسف في توقيع العقوبة، ويمكن التحقيق الموظف أيضاً الدفاع عن نفسه والذي يعد ضماناً من ضمانات الموظف قبل توقيع الجزاء عليه من قبل جهة الادارة إذ أن من حقه أن يمنح فرصة في الدفاع عن نفسه وإثبات براءته مما تُسبب إليه من مخالفات، حيث قد يكون هدفاً للكيد والنكابة به سواء كان من الموظفين أو من متلقى الخدمة من المواطنين وتأكيداً لهذه الضمانات فقد نصت المادة (107) من قانون الخدمة المدنية العماني على أنه " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق مع كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً. ويجوز بالنسبة للمخالفات البسيطة أن يكون

¹ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 304.

² - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم 3285 لسنة 33 ق، جلسة 13 / 5 / 1989م.

³ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 309.

التحقيق شفاهه على أن يثبت مضمونة في القرار الصادر بتوقيع العقوبة وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد العقوبة على الانذار أو الخصم من الراتب لمدة ثلاثة أيام" (1)

ويتضح من دلالة النص ضرورة أن تستند العقوبة الموقعة على الموظف المخالف إلى إجراءات صحيحة ومشروعة وفق القانون لذلك فإن إجراءات التحقيق الإداري ملزمة يترتب على مخالفتها معاقبة الموظف مرتكب المخالفة وبطلان الاجراء اللاحق عليها وما بني على باطل فهو باطل

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "يجب أن يعلن العامل بالمخالفات المنسوبة إليه وبقرار الإحالة للمحاكمة حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه والإخلال بهذا الإجراء الجوهري مؤداه إهدار حق الطاعن في الدفاع عن نفسه عن هذه المخالفات والأثر المترتب على ذلك بطلان الحكم" (2)

فالإحالة إلى التحقيق تعد من الشكليات التي تبدأ من إجراءات التحقيق مع الموظف المخالف وتكون الإحالة بموجب القانون كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية العماني رقم (120/2004) ولائحته التنفيذية التي نصت عليها المادة (124) "إذا نسب إلى الموظف ارتكاب مخالفة، أعد الرئيس المباشر مذكرة تتضمن المخالفة وأسم الموظف المنسوبة إليه ووظيفته ودرجته، وذلك للعرض على رئيس الوحدة للإحالة الموظف للتحقيق" (3)

والإحالة إلى التحقيق يجب أن تتضمن وصفاً بالمخالفة المنسوبة للموظف العام وبيان لدرجته المالية والوظيفية التي يشغلها بموجب تقريراً يعده الرئيس المباشر بغرض رفعه لرئيس الوحدة الإدارية ليعتمد قرار الإحالة، من ذلك يتضح أن صاحب السلطة في إصدار الأمر بالتحقيق هو رئيس الوحدة التي وقعت فيها المخالفة الإدارية سواء كان وزيراً أو رئيس تنفيذي.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتحقيق وضمانته

أولاً: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق:

تختلف الأنظمة الوظيفية حول تحديد السلطة المختصة بالتحقيق مع الموظف المنسوبة المخالفة إليه، والقاعدة هو أن السلطة المختصة بالتحقيق تتوقف على النظام التأديبي المطبق في كل دولة ففي النظام التأديبي الرئاسي نجد أن السلطة الرئاسية للموظف هي التي تباشر التحقيق مع الموظفين باعتبار أن ذلك مما يدخل في اختصاصها الأصل إذ التأديب في ذاته ما هو إلا امتداد للسلطة الرئاسية، وتباشر السلطة الرئاسية التحقيق بأحد الأسلوبين:

الأول: أن تقوم به بنفسها عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه.

الثاني: أن تقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية وهي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات.

¹ - المادة (117) من قانون الخدمة المدنية العماني.

² - مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري للسنة الحادية عشر، ص 257.

³ - المادة (124) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

ولكن إلى جانب ذلك قد تكون الإدارة المتخصصة بإجراء التحقيق جهة مستقلة عن الجهة الرئاسية. (1)

الجدير بالذكر إن التزام الإدارة باختيار أفضل العناصر لشغل وظيفة المحقق الإداري هو التزام يفرضه طبيعة تلك المهمة واتصالها بشريحة كبيرة من الموظفين، لذا يتعين التدقيق في اختيار المحقق الإداري.

والملاحظ أن الإدارة بدورها أهملت تلك المسألة وأصبح التحقيق الإداري يباشره بعض المحققين دون المستوى المطلوبة بالرغم من أهمية التحقيق، فلم يعد من المقبول أن يباشر التحقيق مع الموظف في مخالفة تأديبية قد تصل عقوبتها إلى الفصل من الخدمة محقق غير كفء لا يجيد أبجديات التحقيق وأصوله، فيجب أن يمارس التحقيق التأديبي محقق كفء قد قطع شوطا كبيرا في الممارسة العلمية وتوافرت ليديه الخبرة الكافية في مباشرة التحقيق التأديبي. (2)

وقد حدد قانون الخدمة المدنية العماني بموجب المادة (124) السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق حيث نص " يصدر قرار إحالة الموظف إلى مجلس المساءلة المختص رئيس الوحدة أو من يفوضه في حالات الضرورة على أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالأفعال المنسوبة إلى الموظف " وبموجب هذا النص فإن المشرع العماني حدد الجهة المختصة بالإحالة لتحقيق من صلاحيات الوزير أو من يفوضه، فإحالة الموظف من غير مختص يترتب عليها بطلان قرار العقوبة التأديبية.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بأنه " لا يشترط أن يصدر القرار بإجراء التحقيق مع الموظف فيما منسوب إليه من وكيل الوزارة - فيما يدخل في اختصاصه - بل يملك ذلك الوزير وقد أيدت ذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر وأضافت حجج قولها " إن القرار الصادر من الوزير بإحالة صغار الموظفين إلى التحقيق يحقق ضمانه إضافية لهم والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى غل يد الوزير عن الأمر بالتحقيق مع صغار الموظفين في الوقت الذي جعل القانون له وحده حق الأمر بالتحقيق مع كبارهم، وهو أمر فضلا يتجافى مع طبائع الأشياء، فإنه يتنافى بداهة مع سلطة الوزير في الإشراف على شؤون وزارته ورقابة حسين سير العمل فيها. (3)

ثانياً: السلطة المختصة بالتحقيق:

من الضمانات الهامة التي استقرت عليها أحكام الفقه والقضاء مباشرة التحقيق مع الموظف مع من أناط به المشرع، وإلا كان التحقيق مشوباً بالبطلان وبالتالي ما ترتب عليه من إجراءات (4)

لقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في المادة (125) على أنه يتولى التحقيق شاغلوا الوظائف التخصصية بالدوائر القانونية، ويجريه في الوحدات التي لا يوجد بها دوائر قانونية من يكلف رئيس الوحدة بذلك على ألا تقل درجة وظيفة المحقق عن درجة وظيفة المحال للتحقيق، وأضافت المادة السابقة أيضاً أن يتولى التحقيق مع موظفي المديرية وغيرها

¹ - مصطفى لطفي شاكور، ضمانات تأديب الموظف العام، دار الكتاب الجامعي بدولة الامارات 2019، ص 65.

² - سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، ص 76.

³ - سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ص 510.

⁴ - أحمد المواي، نظام التأديب - طبيعته - ضماناته - دار النهضة العربية، 2001، ص 85.

من التقسيمات الإدارية بالمناطق — موظفي الدوائر القانونية الذين يعملون في هذه المناطق وإلا أجراء من يكلف بذلك وفقاً لحكم الفقرة السابقة" (1).

ثالثاً: قواعد إجراءات التحقيق:

يعتبر حق المواجهة للموظف المحال للمساءلة الإدارية أصلاً من أصول الدفاع، فمن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة الإدارية، وتحقيقاً لعدالة المساءلة مواجهة الموظف وإعلانه بما هو منسوب حتى يكون على بينة من أمره. وتطبيقاً لذلك أوجب نص المادة (126) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على المحقق فوراً تلقيه قرار إحالة الموظف للتحقيق أن يحضر محضراً يثبت فيه فضلاً عن البيانات الوظيفية الخاصة بالمحقق تاريخ صدور قرار الإحالة للتحقيق والمخالفة موضوع التحقيق واسم الموظف المنسوبة له المخالفة الإدارية، وبياناته الوظيفية، وملخصاً بالمستندات المرفقة بقرار الإحالة وعلى المكلف بالتحقيق أن يخطر الموظف المحال للتحقيق بقرار الإحالة قبل سماع أقواله. (2)

وتجدر الإشارة أن المادة (127) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أوضحت الإجراءات التي ينبغي على المحقق القيام بها والتي تبدأ بفتح محضر التحقيق في اليوم الذي تحدد لسماع أقوال الموظف المحال على أن يتضمن:

أ- إثبات حضور أو عدم حضور — الموظف المستدعى للتحقيق وإثبات بياناته الوظيفية، وتاريخ إخطاره بالاستدعاء للتحقيق.

ب- إحاطة الموظف الذي يجري معه التحقيق بموضوع المخالفة محل التحقيق، وإثبات ما يوجه إليه من أسئلة وسماع أقواله دون يمين وإثبات ما يجيب به.

وفي كل الأحوال يجب ألا تخرج الأسئلة عن موضوع التحقيق وأن يعطى المحال الفرصة الكاملة لإبداء وجهة نظره وأوجه دفاعه.

ج- سماع أقوال من يستدعي سير التحقيق سماع أقواله وذلك بعد إثبات بياناته الوظيفية وتاريخ إخطاره بالاستدعاء، على أن يعطى الفرصة الكاملة للإدلاء بشهادته.

د- مواجهة المحال بأقوال الشهود وإثبات أقواله بشأنها.

هـ- إثبات ما يقدم من أوراق ومستندات أو ما يطلع عليه منها، على أن يرفق صورة منها بالمحضر إن كان ذلك ممكناً.

و- توقيع المحال وغيره من سمع المحقق أقوالهم على المحضر، وإذا رفض أحدهم التوقيع أثبت ذلك بالمحضر وأثبتت أسبابه إن أبديت.

¹ - المادة (125) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

² - المادة (126) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

ز- إثبات انتهاء التحقيق في آخر المحضر عقب الانتهاء من أخذ الأقوال ويجب أن يزيل المحقق جميع المحاضر بتوقيعه وأن يحجر عقب انتهاء التحقيق مذكرة بنتيجته وفقاً للمادة 123 من القانون (1)

رابعاً: كيفية التصرف في التحقيق:

بعد أن يكون المحقق عقيدته، بشأن التحقيق الذي أجراه، وبناء على الوقائع التي أثبتها والشهود الذي استمع إليهما والمستندات التي أطلع عليها، فقد يرى أن ما تجمع لديه من أدلة وشواهد وقرائن كافية لثبوت المخالفة الإدارية وأسنادها إلى الموظف المحال إلى التحقيق بعد ذلك يرفع الرأي إلى رئيس الوحدة بمذكرة تتضمن ملخصاً بأقوال المحال وأقوال الشهود إن وجدوا، والنتيجة التي أسفر عنها التحقيق، ويجب أن تعرض المذكرة على رئيس الوحدة لإصدار قرار وفقاً للمادة (117) من القانون، إما بحفظ التحقيق أو بتوقيع عقوبة من العقوبات في المادة المشار إليها على أن يكون القرار مسبباً أو بإحالة الموظف إلى مجلس المساءلة المختص، على أن يصدر قرار الإحالة وفقاً للمادة (124) من القانون. (2)

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على الإحالة للتحقيق.

الأصل في التحقيق الإداري أنه لا يقوم إلا بناء على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات الموظف الذي يتبعه، أو استناداً إلى تقارير جهات التفتيش أو بناء على شكاوى المستفيدين من خدمات المرفق العام. (3)

كما أن المبادئ التي تحكم تأديب الموظفين تقوم على أساس اعتبارين هامين هما: منطق الضمان ومقتضى فاعلية العمل الإداري وتحتل الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق أهمية خاصة لكي يطمئن الموظف إلى سلامة محاكمته والتحقيق والذي يجري معه، ولما كان المتهم بريئاً حتى تثبت إدانته في محكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وهذه البراءة تعد مبدأ عاماً لكل إنسان يمتد أيضاً إلى مجال الوظيفة العامة ويطبق في الإجراءات التأديبية ويكون متعيناً للعمل به في مجال التأديب. (4)

وسوف نوضح الآثار التي تترتب على الإحالة للتحقيق وفق قانون الخدمة المدنية العماني وفق ما يلي:

أولاً: عدم قبول استقالة الموظف المحال للمساءلة الإدارية:

يحق للموظف العام تقديم طلب الاستقالة في الوقت الذي يراه مناسباً إلا إذا كان محالاً للمساءلة الإدارية وهذا ما جاء في حكم المادة (143) من قانون الخدمة المدنية العماني والتي نصت على أنه "إذا قدم الموظف استقالته وكان محالاً إلى المساءلة الإدارية فلا تقبل إلا بعد انتهاء المساءلة بغير عقوبة الإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة" (5)

ومفاد ذلك أنه لا يمكن قبول استقالة الموظف المحال للمساءلة الإدارية وذلك حتى تنتهي المساءلة الإدارية إلا أنه فرق المشرع بين حالتين في هذا الجانب في حالة أذ انتهت المساءلة بإحدى العقوبتين الإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة. فإذا

¹ - المادة (127) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

² - المادة (132) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعة.

³ - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 296.

⁴ - أحمد محمد حسن السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام، سنة النشر 2000، ص 272.

⁵ - المادة (143) من قانون الخدمة المدنية العماني.

كانت عقوبة الموظف بإحدى العقوبتين، فيتعين على جهة الإدارة عدم قبول استقالته، والعلة في ذلك جسامة المخالفة الإدارية المنسوبة للموظف والتي ترتب عليها توقيع مثل هذه العقوبة. أما أذ كانت العقوبة بخلاف ذلك فإن لجهة الإدارة السلطة التقديرية في قبول الاستقالة.

ثانياً: عدم جواز ترقية الموظف:

تعتبر الترقية إحدى طرق شغل الوظائف العامة، وتعد حافزاً تشجيعياً للموظف بموجبها يتدرج الموظف العام إلى درجة أعلى من وظيفته التي يشغلها وهذا الأمر جاء في حكم المادة (31) من قانون الخدمة المدنية العماني والتي نصت على أنه " لا يجوز ترقية الموظف خلال مدة السجن المحكوم به عليه، كما لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزئية خلال مدة الوقف أو الإحالة، على أن تحجز له الوظيفة، فإذا لم يقض بإدائته أو عوقب بالإلذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة أيام وجب رد ترقيته إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة"⁽¹⁾.

ونجد أن المشرع وفقاً لنص سالف الذكر اتخذ إجراء وهو حجب الترقية وهي ليست عقوبة بل هو إجراء وفتي يتقرر في ضوء نتيجة التحقيق مع الموظف، فإذا لم يقض بإدائته أو عوقب بالإلذار أو الخصم من الراتب مدة لا تزيد على خمسة أيام وجب رد ترقيته إلى التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المساءلة الإدارية أو المحاكمة الجزئية.

ثالثاً: الوقف عن العمل:

أوضحت المادة (110) من قانون الخدمة المدنية العماني هذا الجانب من الأثر المترتب على إحالة الموظف للتحقيق حيث نصت على أنه " لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مع استمرار صرف راتبه الكامل ولا يجوز أن تمتد فترة الوقف لأكثر من ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس المساءلة المختص وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقرر وقف صرف نصف راتبه فإذا حفظ التحقيق أو برئ الموظف أو عوقب بالإلذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد أوقف من راتبه" (2).

ومفاد ذلك أن لرئيس الوحدة السلطة في وقف الموظف المحال إلى التحقيق من عدمه، تأسيساً على أن الوقف الاحتياطي عن العمل هو أحد إجراءات التحقيق والذي يهدف إلى كشف الحقيقة في التهمة المنسوبة للموظف، مع جواز صرف راتبه كامل، ولكن قيد المشرع الوقف بحيث لا يتجاوز ثلاثة أشهر، وما زاد عن ذلك فالأمر يستوجب عرضه على مجلس المساءلة الإدارية المختص مع إمكانية أن يقرر صرف راتبه كاملاً أو أن يوقف نصف راتبه، فإذا تقرر حفظ التحقيق ببراءة الموظف وعودته للعمل أو بالإلذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة أيام يصرف له ما قد أوقف من راتبه.

¹ - المادة (31) من قانون الخدمة المدنية العماني

² - المادة (110) من قانون الخدمة المدنية.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (111) من ذات القانون قررت وقف الموظف عن عمله أيضاً حيث نصت على أنه " كل موظف يجس احتياطياً على ذمة قضية يعتبر موقوفاً عن عمله مدة حبسة، ويوقف صرف نصف راتبه عن هذه المدة، فإذا حفظ التحقيق أو لم يقض بإدانته صرف لم ما أوقف من راتبه. (1)

كذلك يوقف الموظف عن عمله وفق المادة (112) إذ تقرر سجنه لتنفيذ حكم جزائي، فيحرم من راتبه كامل عن هذه المدة. (2)

الجدير بالذكر أن محكمة القضاء الإداري قضت في أحد أحكامها بأنه " يجوز وقف الموظف احتياطياً عن العمل إذا ما تبين لجهة الإدارة أن صالح التحقيق حول ما نسب إليه من مخالفات يتطلب اتخاذ هذا الاجراء وغنى عن البيان أن أعمال هذه السلطة ليس وفقاً على التحقيق الإداري الذي تباشره السلطة الإدارية في شأن تلك المخالفات فحسب وإنما يمتد ليشمل التحقيق الجزائي لاتحاد العلة من الوقف في الحالتين وهي كفالة سير التحقيق إلى غايته ومنتهاه وأن يتم في جو خال من المؤثرات وحمائته من أن تعصف به الأهواء أو يميل إلى غير ما قصد من كشف الحقيقة" (3)

المبحث الثاني: مجلس المساءلة الإدارية وتشكيله وإجراءاته

إن النظام القانوني في المساءلة الإدارية في قانون الخدمة المدنية العماني ولائحته التنفيذية أخذ باتجاهين الاتجاه الرئاسي والاتجاه شبه القضائي حيث أن السلطة الرئاسية تختص بإيقاع العقوبات الإدارية البسيطة، بينما تختص مجالس المساءلة الإدارية بتوقيع العقوبات الإدارية الأخرى، ويتوزع الاختصاص بين هذه السلطات على أساس نوع الجزاء والدرجة المالية التي يشغلها الموظف المحال للمساءلة الإدارية.

لذا سوف نتناول في هذا المبحث إلى إحدى هذه السلطات وهو مجلس المساءلة الإدارية المخول بمساءلة الموظف العام، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تشكيل مجلس المساءلة الإدارية واختصاصاته

لقد تضمنت المادة (118) من قانون الخدمة المدنية العماني على كيفية تشكيل مجالس المساءلة الإدارية، وبيان عدد أعضائه والشروط الواجب توافرها في الأعضاء والجهة المختصة بإصدار قرار تشكيل المجلس، حيث أن هذا التشكيل يصدر بموجب قرار إداري يصدر من رئيس الوحدة، فجميع الأعضاء ينتمون إلى الصفة الإدارية، حيث يمثل جميع الأعضاء السلطة الإدارية التي يعملون بها، دون أن يكون من بين الأعضاء ممن يتقلدون مناصب قضائية.

¹ - المادة (111) من قانون الخدمة المدنية.

² - المادة (112) من قانون الخدمة المدنية.

³ - حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 639 لسنة 12 ق، جلسة 14 / 1 / 2013م.

الجدير بالذكر بأنه يجوز تشكيل أكثر من مجلس في الوحدة الإدارية، بهدف تخفيف الأعباء الإدارية والمالية على المجلس المشكل في ديوان عام تلك الوحدة، فوجود أكثر من مجلس خاصة في المديرية التابعة للوحدة في مختلف المحافظات داخل السلطنة.

كما أن قرار تشكيل المجلس يتضمن أعضاء احتياطيين ليحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين، ويحدد القرار نظام العمل بالمجلس وأمين سره، والحكمة من ذلك هو أن يحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين، كما أن وجودهم مفيد عند الحاجة لاستبدال أي عضوا يتعذر حضوره لأي سبب يحول أو يمنع حضوره. (1)

وتجدر الإشارة إلى أن قرارات تشكيل المجالس المختصة بالمساءلة الإدارية (مجلس المساءلة الإدارية أو المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، يجب أن يتم وفق القانون فهو إجراء شكلي سابق على إصدار العقوبة الإدارية وتأكيدا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بتاريخ 20 فبراير 1957م " إن قواعد تشكيل مجالس التأديب من النظام العام، وتتعلق بإجراء جوهري روعي فيه الصالح العام، وهو حسن سير المحاكمات التأديبية، ومن ثم فإن تشكيل المجلس الابتدائي بغير عضوية موظف من درجة مدير عام من مصلحة الرأي التي يتبعها المدعي يؤدي إلى بطلان التشكيل، وبالتالي بطلان جميع الإجراءات التي صدرت منه" (2)

لذلك يجب أن يكون انعقاد مجالس المساءلة الإدارية صحيحا وأن يكون وفق النصاب القانوني، حيث اشترطت المادة (127) من قانون الخدمة المدنية لصحة الانعقاد حضور جميع الأعضاء، كما أكدت على أن جميع القرارات يجب أن تصدر بالأغلبية التي حددها النص، حيث نصت على أنه " لا تكون جلسات مجلس المساءلة صحيحة إلا بحضور جميع أعضائه وتصدر القرارات بأغلبية الأصوات" (3)

ونستخلص من ذلك أن تشكيل مجالس المساءلة الإدارية وصحة انعقادها تعتبر إجراءات شكلية جوهريّة تؤثر على مشروعية قرار العقوبة الإدارية، وبالتالي إذا صدر القرار خلاف ذلك فإن القرار يكون معيباً بعيب الشكل يستوجب البطلان.

كما بينت المادة (119) من قانون الخدمة المدنية العماني اختصاصات المجلس وهي على سبيل الحصر وبالتالي يكون سلطة المجلس مقيدة بموجب هذه الاختصاصات، وكما أشرنا سلفاً بأن المشرع العماني حدد لكل مجلس اختصاصات محددة على حسب درجة الموظف الذي يخضع للمساءلة الإدارية، فلا يجوز لمجلس المساءلة الإدارية توقيع عقوبة على موظف مخالف درجته فوق الدرجة الثانية، كما لا يجوز للمجلس المركزي توقيع عقوبة إدارية ابتداء لموظف مخالف من شاغلي الدرجة الثانية فما دون. حيث يترتب على مخالفة قواعد الاختصاص لو عرض الأمر على القضاء لحكمت المحكمة بعدم صحة القرار لعيب عدم الاختصاص.

الجدير بالذكر أن النص سالف الذكر حدد اختصاصات مجلس المساءلة الإدارية بآلائي:

¹ - المادة (118) من قانون الخدمة المدنية.

² - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية لسنة 11، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص 244.

³ - المادة (127) من قانون الخدمة المدنية العماني.

النظر في إيقاف الموظف أو مد مدة الإيقاف عن العمل طبقا لحكم المادة (110) بالنسبة إلى شاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دون.

ب- بتوقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (116) بالنسبة إلى شاغلي الوظائف المذكورة في البند السابق، عدا العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة. وإذا رأى المجلس ملاءمة توقيع أي من العقوبات التي يختص بتوقيعها رئيس الوحدة أحال الأوراق إليه بقرار مسبب ليتخذ ما يراه مناسب طبقا للمادة (117).

ومفاد ذلك أن للمجلس يوقف الموظف عن العمل ابتداء أو بمد فترة إيقافه السابقة لانتهاء اختصاص رئيس الوحدة بالمد ويجب أن يكون الإيقاف قائم على أساس مصلحة التحقيق، ولم يقيد المشرع المجلس بمدة محددة بل ترك ذلك لسلطته التقديرية. (1)

ويمكن أن نعرف الوقف الاحتياطي بأنه إجراء مؤقت تصدره الإدارة بهدف إبعاد الموظف عن ممارسة مهامه الوظيفية حتى تنتهي إجراءات المساءلة الإدارية متى ما اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

أما فيما يتعلق بالعقوبات الإدارية التي يجوز توقيعها من مجلس المساءلة الإدارية فقد بينها المادة (116) من القانون وهي (2):

أ- الإنذار؛

ب الخصم من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة؛

ج- الحرمان من العلاوة الدورية؛

د- خفض الراتب في حدود علاوة؛

هـ- خفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاق الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها علاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.

و- خفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها.

ز- الإحالة إلى التقاعد؛

ح- الفصل من الخدمة.

وباستقراء النص سالف الذكر يتضح أن مجلس المساءلة الإدارية أسند له المشرع نوعين من الاختصاص وهما:

النظر في المخالفات التأديبية المحالة للمجلس من قبل رئيس الوحدة بالنسبة للموظفين شاغلي الدرجات الثالثة فما دون وتوقيع العقوبة المناسبة في حال ثبوت المخالفة الإدارية المنسوبة للموظف.

¹ - المادة (119) من قانون الخدمة المدنية.

² - المادة (116) من قانون الخدمة المدنية.

النظر في إيقاف أو تمديد الإيقاف عن العمل للمدة التي تريد على الشهر، وكذلك في تقدير صرف أو عدم صرف نصف راتب وبدلات الموظف الموقوف عن العمل.

الجدير بالذكر أن الوقف الاحتياطي لا يعد عقوبة إدارية توقع على الموظف مرتكب المخالفة الإدارية، حيث لم ترد هذه العقوبة من ضمن العقوبات المنصوص عليها في المادة (116) من قانون الخدمة المدنية العماني والتي حددت العقوبات على سبيل الحصر، وتطبيقاً لذلك جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر " مفاد نص المادة (83) من القانون رقم 47 لسنة 1978م بشأن نظام العاملين المدنيين المستبدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1987م أن الوقف عن العمل احتياطياً ليس من قبيل العقوبة التي توقع على العامل لقاء مخالفة تأديبية ثبت وقوعها منه، وإنما مجرد إجراء احتياطي كما يبين منه تسمية القانون- يجوز للسلطة المختصة أو النيابة الإدارية أن تلجأ إلى اتخاذه في شأن العامل متى قامت به دواعيه..." (1)

المطلب الثاني: سلطة مجلس المساءلة الإدارية في توقيع العقوبة.

مبدأ التناسب ما بين الجزاء والمخالفة التأديبية يقتضي الموازنة بين مبدأ الفاعلية والضمان في الجزاءات التأديبية، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي قررها لها المشرع، لضمان حسن آداء الجهاز الإداري، فإن واجبها يقتضي ألا تهدر بهذا الحق ضمانات الموظف في ألا يعاقب بأشد مما اقتراف. (2)

ومبدأ شرعية العقوبة التأديبية تقتضي أن يتم تحديد تلك العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف لواجبات الوظيفة، دون الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية. لذلك تجدد التشريعات الوظيفية تحدد الواجبات الوظيفية والأعمال المحظورة، ولكن هذا لا يعني أن عدم وجود نص مجرم لفعل أن تلك الأفعال مباحة، فهذه الأفعال غير محددة على سبيل الحصر ومع ذلك يجوز لسلطة التأديبية أن ترى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف مخالفة تأديبية إذا كان العمل أو الفعل لا يتفق مع واجبات الوظيفة، ولذلك لا يمكن حصر المخالفات التأديبية مسبقاً. (3)

فمبدأ شرعية العقوبة التأديبية يعد من الضمانات التشريعية المنصوص عليها في معظم قوانين الوظيفة العامة ويقصد به هو أن العقوبة الإدارية الذي توقعه السلطة التأديبية، أي كانت هذه السلطة، يجب أن يكون من بين الجزاءات التي نص عليها القانون على سبيل الحصر، فهي لا تملك إذا أن توقع جزاء من عندها مهما كان هذا الجزاء متلائماً مع موضوع المخالفة. (4)

ومقتضى ذلك نجد أن المشرع العماني في المادة (116) من قانون الخدمة المدنية حدد على سبيل الحصر العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، ويقضى مبدأ شرعية العقوبة الإدارية بأن كل عقوبة إدارية يتم توقيعها على الموظف غير التي حددها النص السابق يكون قراراً باطلاً لمخالفته القانون.

¹ - حكمه المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 2709 لسنة 44ق، جلسة 12 نوفمبر 2000م.

² - عبدالعزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، سنة النشر 2008، ص 66.

³ - مصطفى لطفى شاكور، مرجع سابق، ص 129.

⁴ - عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة النشر 1964م، ص 265.

الجدير بالذكر من الصور المخالفة لمبدأ شرعية العقوبة الإدارية تلك القرارات التي تخفي في طياتها عقوبات لم يرد النص عليها، كما هو الحال في العقوبة المقنعة.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بعدم صحة قرار نقل الموظف من وظيفة مدير دائرة التنمية الاجتماعية إلى وظيفة مدير دائرة التنسيق والمتابعة بالمديرية العامة للتنمية الاجتماعية باعتباره في الحقيقة جزاء تأديبياً مقنعا صدر بدون تقيد بإجراءات المساءلة الإدارية ولا حرص على توفير ضمانات الدفاع المقررة لصالح الموظف فإنه يغدو مخالفاً للقانون ومشوباً بإساءة استعمال السلطة. (1)

كما قضت أيضاً في أحد أحكامها بأن " للجهة الإدارية سلطة تقدير الجزاء التأديبي المناسب لجسامة المخالفة المنسوبة إلى الموظف واختيار الجزاء المناسب دون غلو وذلك في حدود القانون واللوائح وفي ضوء أسباب مقبولة تبرره " (2)

المطلب الثالث: إجراءات التظلم من قرارات مجلس المساءلة الادارية

التظلم الإداري في المجال التأديبي هو وسيلة كفلها القانون للموظف العام، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد صاحب الشأن فيها بعدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجؤه إلى الطعن عليه قضائياً. والهدف من التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع، فقد ترى الإدارة بعد فحص التظلم المقدم إليها، أن مقدمة على حق فتحه إلى طلبه، وذلك بسحب أو تعديل القرار الذي أصدرته وهذا يؤدي وأد الخصومة في مهدها الأمر الذي يوفر كثير من الوقت والجهد وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة لا طائل من ورائها، ويغني الموظف من اللجوء للقضاء وذلك بحصوله على حقه بكل يسر وسهولة. (3)

وقد تصدت محكمة القضاء الإداري لتعريفها للتظلم الإداري في أحد أحكامها والتي يمكن أن نستنتج أن هو كل تعبير عن عدم الرضا بالقرار الإداري، حيث أكدت فيه على أنه " إذا تبين من عبارات الخطاب الموجه إلى جهة الإدارة بصورة غير قابلة للشك أن المدعي غير راض عن القرار المطعون فيه فمؤدى ذلك أن ذلك القرار يشكل تظلماً منتجاً لأثره قانوناً على النحو الذي ابتغاه المشرع بنص المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري " (4)

ولقد بينت المادة (120) من قانون الخدمة المدنية العماني إجراءات التظلم من قرارات العقوبة الصادرة من مجلس المساءلة الإدارية والتي يجب تقديمها إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من اخطار الموظف بقرار العقوبة. (5)

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم (115) لسنة (7) ق.س، جلسة 2007/11/12م.

² - حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم 632 لسنة 13 ق، جلسة 2013/11/12م.

³ - عبدالعزيز عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص 246.

⁴ - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى الابتدائية (45) لسنة (4) ق.س ، بتاريخ 2004/4/13م.

⁵ - المادة (120) من قانون الخدمة المدنية.

كما أوضحت المادة (144) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أن التظلم من قرار العقوبة الصادرة من قبل مجلس المساءلة الإدارية تقدم إلى أمين سر المجلس المركزي للمساءلة الإدارية باسم رئيس المجلس. ويجب أن يشمل التظلم على الشروط الشكلية التي حددها المادة (140) من ذات اللائحة بحيث يشتمل مقدم التظلم ووظيفته ودرجته والقرار المتظلم منه وتاريخ صدوره والمخالفة التي صدر بشأنها قرار العقوبة، والأسباب التي بنى عليها التظلم والمستندات التي تؤيد تظلمه.

كما يجب البت في التظلم أما برفضه أو بإلغاء القرار المتظلم منه أو بتعديله إلى عقوبة أخف وفي كل الأحوال يجب البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه. (1)

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العماني في حكم لها في هذا الشأن "قرارات مجلس المساءلة الإدارية هي في حقيقتها قرارات نهائية نافذة بمجرد صدورها دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، ذلك أن تلك المجالس تستنفذ ولايتها بإصدار هذه القرارات وأن كان يحق التظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، وفقاً لحكم المادة (120) من قانون الخدمة المدنية السالف بيانه، إلا أنه لا يمكنه اعتباره كشرط لقبول دعوى عدم الصحة" (2)

الخاتمة:

لا شك أن التحقيق الإداري يعد من الإجراءات التي نص عليها المشرع في النظم الوظيفية يستهدف كشف الحقيقة بين الموظف والمخالفة المنسوبة إليه، ومحاسبته وتوقيع العقوبة على كل من يخالف أو يجحد من الموظفين عن القيام بواجباتهم الوظيفية، ويمكننا في هذا البحث أن نلخص الاستنتاجات والتوصيات بما يلي:

أولاً: الاستنتاجات:

- التحقيق الإداري هو من أبرز الضمانات في نطاق مساءلة الموظف العام وبعد الخطوة الأولى في إجراءات المساءلة الإدارية، وقد كفل المشرع العماني في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية هذه الضمانات في عدة مواد.
- إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري لا يعد عقوبة، بل يستهدف إلى الوقوف حول الأسباب التي أدت إلى ارتكاب المخالفة الإدارية، فقد تكون هناك أسباب أدت إلى ارتكاب هذه المخالفة ترجع إلى خطأ في منظومة العمل داخل الوحدة، نتج عنها قيام الموظف بعمله بشكل مخالف للواجبات الوظيفية المفروضة عليه. وهنا يظهر دور المحقق في فحص تلك الأسباب وتحليلها وتقدير العقوبة الإدارية المناسبة في ضوء تلك الأسباب.
- الإحالة إلى التحقيق الإداري سلطة قيدها المشرع العماني في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية تقع في صلاحية رئيس الوحدة نظراً إلى أهمية وخطورة هذا الأجراء بحق الموظف العام.

¹ - المادة (145) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعة.

² - حكمها في الدعوى الابتدائية رقم (39) لسنة (7) ق. جلسة بتاريخ 2007/4/4م.

- العقوبة الإدارية التي يوقعها رئيس الوحدة أو التي يتم توقيعها من مجلس المساءلة الإدارية تهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.
- يجب أخطار الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه في كافة مراحل المساءلة الإدارية.
- السلطات التأديبية التي تملك حق توقيع العقوبة على الموظف العام في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية هي: السلطة الرئاسية ومجالس المساءلة الإدارية كل في حدود اختصاصهما. ويجب في كل الأحوال أن تكون العقوبة مسببة.
- لقد حقق مبدأ شرعية العقوبة الادارية حماية للموظف العام وذلك من خلال حصر العقوبات الادارية، وعدم جواز تطبيق أي عقوبة غير منصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية. وترك حرية اختيارها لسلطات التأديبية وفق جساممة المخالفة المرتكبة.
- يهدف التظلم من العقوبة الادارية إلى إتاحة الفرصة للموظف لمراجعة الوحدة الإدارية قرارها قبل اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري.

ثانياً: التوصيات:

- نوصي بضرورة إعداد إطار تنظيمي واضح ومفصل لتحديد المخالفات الإدارية والسلوكية التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام، مع تصنيفها حسب جسامتها، وربط كل مخالفة بالعقوبة المناسبة لها، بما يحقق التناسب والعدالة، وذلك لضمان الشفافية والحد من الاجتهادات الشخصية في تطبيق العقوبات.
- تضمين نص في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يحدد حداً أقصى لمدة الوقف عن العمل للموظف المحال للتحقيق بحيث لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة لتمديد مرة واحدة فقط لمدة مماثلة أو أقل، بقرار مسبب من السلطة المختصة، على أن يراعى فيه مبدأ التناسب.
- نشر الثقافة والوعي القانوني بين الموظفين في الوحدات الإدارية للدولة من خلال التدريب المستمر على القوانين والتشريعات المتعلقة بالمساءلة والانضباط الوظيفي.
- اعتماد مبدأ التدرج في العقوبات وربطها بطبيعة المخالفة وجسامتها، مع تجنب فرض العقوبات الجسيمة في المخالفات البسيطة.
- دمج النزاهة الوظيفية ضمن منظومة تقييم الأداء السنوية، بحيث تصبح الوقاية من المخالفات جزء من منظومة الأداء.

قائمة المراجع:

أولاً: المؤلفات:

- أحمد محمد حسن السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، 2000.
- د. مصطفى لطفي شاكرك، ضمانات تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، الطبعة الأولى دار الكتاب الجامعي بدولة الامارات العربية المتحدة 2019.
- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة 2007.
- د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي 2007.
- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي 1995.
- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، دار الجامعة الجديدة 2011.
- د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى 2008.

- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة النشر 1964

ثانياً: القوانين ومجموعة الأحكام:

- قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120)
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (2010 / 9)
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان.
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري بمصر.