

دورهينة الرقابة والتحقيق بين النظر والتطبيق
دراسة في نظام تأديب الموظفين السعودي
الدكتور/ خالد خليل الظاهر
أستاذ القانون العام المشارك - قسم السياسة الشرعية
المعهد العالي للقضاء
جامعة الامام محمد بن سعود الاسلامية - الرياض

مقدمة

الحمد لله الذي أمرنا بالقراءة وعلم بالقلم ، والصلاة والسلام على الهادي البشير، وقد نزل عليه((اليوم أكملت لكم دينكم --))وفي هذا الدين بيان وافٍ بمناحي الحياة كلها، فقد أمرنا بتوزيع الرقابة الاجتماعية والإدارية والاقتصادية على كل بالغ عاقل من نكر أو أنثى كل حسب مكانته ،اللهم صلّ عليه وعلى آله وصحبه ومن تبعهم باحسان إلى يوم الدين.

بدأي ذي بدء، نشأت هيئة الرقابة والتحقيق بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ (مئة١ / نظام تأديب الموظفين). لتصبح هيئة مستقلة ترتبط بشكل مباشر برئيس مجلس الوزراء، وتتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ووكيلين أو أكثر لا تقل مرتبة كل منهما عن المرتبة الثالثة عشرة ، وعدد كاف من الأعضاء نوي الاختصاص (مادة١/نظام تأديب الموظفين) .

تقوم هيئة الرقابة والتحقيق على تطبيق نظام تأديب الموظفين والبحث في الضمانات اللازمة لتحقيق العدالة ... وما يستلزمه كل ذلك من أحكام وقواعد وضوابط ، من أجل تحقيق فاعلية النظام ومصحة الموظفين ، ودفعهم إلى التقاني في أداء الواجب وحفظ النظام، وحسن سير المرافق العامة، ويتجلى ذلك في الكشف عما يقع من مخالفات وأسباب حصولها للعمل على تجنبها ومنع وقوعها مستقبلاً، وفي الوقت نفسه تساعد المهتمين بهذا الشأن على المعرفة الواعية بأحكام ومبادئ نظام تأديب الموظفين السعودي، وما يضعه على عاتق المختصين والقائمين على تطبيقه، ومراقبة حسن تنفيذه، واستظهار الحلول المناسبة لمختلف القضايا والمشكلات التي تواجه التطبيق، وفي الوقت نفسه توسيع أفق العلم والاطلاع لكل من يمارس مهام الوظيفة العامة ، أو يتعامل معها بشكل أو بآخر ، وعلى ما يجري في هذا الشأن .

إن الوظيفة العامة تعني الدولة بأسرها منظوراً إليها من جانب نشاطها الإداري ذلك الوظيفة العامة هي الكيان القانوني القائم على إدارة الدولة. وصدق الرسول صلى الله عليه وسلم - حيث وصف الوظيفة العامة بأنها أمانة وأنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها (المنكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة). إذ يتوقف تحقيق الدور الإيجابي للوظيفة العامة على قيام الموظف العلم بأداء ما طلب منه فطه على سبيل الإلزام وابتعاده عن كل ما يتعارض مع ذلك وفقاً للقوانين والأنظمة² ذلك أن الموظف العام هو عماد الوظيفة العامة ، وهو أمين على المصلحة العامة في نطاق اختصاصه وعليه أن يبذل قصارى جهده للإسهام في حسن أداء المرفق العام الذي يعمل به ويقوم فيه بأداء الخدمة التي أنيطت به .

أصبح الموظف العام هو العصب النابض في الجهاز الحكومي وصار من الضروري إيجاد القوانين والأنظمة لإحكام الرقابة على الموظفين في قيامهم على تنفيذ النشاط الإداري على نحو يكفل تحقيق المصلحة العامة ، وبيث روح الطمأنينة في نفوس الموظفين حتى يتقنوا في أداء واجباتهم ، والحفاظ على مراكزهم القانونية ، بما يضمن لهم حقوقهم ورعاية شئونهم ، فإذا قصروا وجب سؤاألهم وحق توقيع العقاب العادل عليهم جزاء ما فعلوا ، فاستلزم ذلك إيجاد نظم تأديب الموظفين .

أهمية البحث :

إن "النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظم القانوني للوظيفة العامة" (le systeme disciplinaire fait partie integrante d un statut de la fonction publique) وهو يشكل أحد أركان النظم الوظيفي في المملكة العربية السعودية ، وانطلاقاً من ذلك يقوم نظام تأديب الموظفين على فكرة النهوض بالمصلحة العامة ، وانتظم الإدارة في أداء وظيفتها المحددة سلفاً على الوجه الأكمل.

Chavalnon Fonctionnaires et la fonction publique, Paris. P. 8 -et 1
Christian: Les

د. خليل عثمان ، الوظيفة العامة ، القاهرة ١٩٦١م ص ٧، ٨

² مطلب النفوس: واجبات الموظف العلم وتأديبه ، معهد الإدارة العامة - الرياض، ١٩٨٦م
ص ٢

De Laubadere, traite elementaire de droit administratif 6 eme, ed. ³
Paris. 1979. p. 640

ومحاسبة ومجازاة من يخل أو يحيد من الموظفين عن تطبيق النظام نصاً وروحاً .

وتظهر أهمية البحث ، من خلال محاولة عرض الأسس والقواعد النظامية والعملية التي تعتمد عليها هيئة الرقابة والتحقيق عند قيامها بواجباتها ومحاولة الوصول إلى حقيقة مهمة في مجال العقاب التأديبي والتطور السريع في هذا المجال ، وما أحرانا بالأخذ بأسبابه ، وصولاً إلى تنظيم أمثل للعقاب التأديبي فيما يتعلق بجوانبه المختلفة وسير دور هيئة الرقابة والتحقيق للقيام بواجباتها المناطة بها على نحو يكفل الصالح العام وأخذ المقصر بمخالفته النظام وكل من يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى محاولة بيان ما يستلزمه دور هيئة الرقابة والتحقيق لتطبيق نظام التأديب من أحكام والقواعد والضوابط من أجل تحقيق فاعلية النظام وضمان مصلحة الموظفين وتعزيز الاستقرار النفسي لهم، ويتجلى ذلك في كشف ما في النظام من محاسن وما قد يعثر به من نقائص، كما يساعد البحث المهتمين بهذا الشأن على المعرفة الواعية بأحكام نظام التأديب ، وما يضعه على عاتق المختصين والقائمين على تطبيقه ومراقبته وحسن تنفيذه واستظهار الحلول المناسبة لمختلف القضايا والمشكلات التي تظهر في أثناء التطبيق.

منهج الدراسة:

ستلتزم الدراسة المنهج الاستقرائي التحليلي ، وذلك من خلال التأصيل والتركيب والاستخلاص من خلال المبدأ الكلي ، ليكون الحكم على الجزئيات ، وذلك بالاستناد الى المراجع التقليدية والحديثة وإلى أحكام القضاء ، وسنحاول بذل الجهد لفهم أحكام نصوص النظام ومعانيها بما يمكن من التطبيق السليم لها . وسندعم الدراسة بالأسس النظرية والتطبيقات القضائية.

تساؤلات البحث:

ما هو دور هيئة الرقابة والتحقيق في تحقيق المسؤولية التأديبية ؟ وكيف يكون هذا الدور فاعلاً لإحكام الرقابة الإدارية وتطبيق نظام التأديب؟ وسوف نحاول الإجابة عن هذه الأسئلة ، وبينان دور الهيئة الفاعل لتطبيق نظام التأديب ، وهل يحتاج نظام التأديب الحالي إلى تعديل أم لا ؟ وانطلاقاً مما تقدم سوف يتم تناول الموضوع من خلال بحثين .

الأول: خصصناه لاستعراض معنى وأهداف وأحكام وإجراءات نظام تأديب الموظفين السعودي . والثاني لدراسة دور هيئة الرقابة والتحقيق في تطبيق نظام تأديب الموظفين السعودي .

وسيعقب البحثين خاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

معنى وأهداف وأحكام وإجراءات نظام التأديب

إن نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مدى استقرار فئة الموظفين وقيامهم بواجباتهم على أحسن وجه، ويتوقف ذلك على شعور الموظفين بالأمان والضمانات التي تكفل لهم الاستقرار والولاء للوظيفة العامة. وتضطلع هيئة الرقابة والتحقيق بدور فعال في هذا الشأن من خلال مهامها التي تقوم بها في تطبيق نظام التأديب ، وقبل الكلام عن ذلك يستلزم بيان ماذا يقصد بأهدافه وأحكامه وإجراءات نظام التأديب؟ ولكي يمكن تحديد ذلك يستلزم الأمر بيان معنى نظام التأديب .

أولاً : تعريف نظام التأديب :

إن حسن سير الحياة في المجتمعات المنظمة ، يوجب على كل مجموعة اجتماعية تقوم على مصالح مشتركة المحافظة عليها وحمايتها ، لكي يمكنها أن تحقق أهدافها ودورها في المجتمع ، وبذلك فلا بد للبشر من الحكم الوازع ، لوضع أسس تحكم تصرفاتهم في الحياة وتكون نليلاً يحدد لهم جوانب الخطأ والصواب . ومعايير كل منها.

التأديب في اللغة : مصدر للفعل (أَدَب)، وأدَّبَه بمعنى هذبه وربَّاه على محاسن الأخلاق ، وكذلك بمعنى جزاه على إساءته⁴ .

وعندما ينعت النظام بنعت نظام تأديب الموظفين فإنه يصبح دلالة على اتجاه المنظم إلى المراد واستقراره عليه لإحداث تغيير أو تنظيم في جانب من جوانب المجتمع .

وقد جاء نظام التأديب نوعاً من أنواع الأنظمة يفرض بموجبه الجزاء لضبط سلوك الأفراد أو العمل داخل جماعة منظمة ، وتتولى تطبيقه جهة معينة بحكم النظام وفقاً لإجراءات و ضمانات وضوابط لفرض الجزاء أو العقاب الإداري ، على من يخل أو يقصر في العمل الوظيفي.

والتأديب اصطلاحاً : هو مجازاة الموظف بإيقاع بعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها في أثناء تأديته وظيفته أو بسببها⁵ .

وقد اجتهد شراح القانون لإعطاء تعريف لنظام التأديب ، وذلك لأن المنظم لدى جميع الدول لم يقدم تعريفاً لنظام التأديب .

فقد عرف بأنه مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للتجمعات الطائفية والتي يخضع أعضاؤها لمجموعة من الالتزامات المختلفة في جوهرها وطبيعتها عن الالتزامات السياسية التي يخضع لها الأفراد العاديون ؛ وذلك بهدف المحافظة على بقاء هذه التجمعات وتحقيق مصلحتها العامة⁶ .

ويقول آخر إنه فرع من فروع القانون العام ، موضوعه التجريم والعقاب من جانب الدولة على أفعال ذلك المجتمع الخاص "مجتمع الوظيفة العامة"⁷ .

وعرف بأنه مجموعة إجراءات تستهدف إقامة وتثبيت دعائم نظام الوظيفة العامة ، والمحافظة عليه وحمايته من أي إخلال به ، باعتماد أسلوب الردع في تحقيق أهدافه عن طريق توقيع جزاءات تأديبية على المخالفين⁸ .

⁴ المعجم العربي الاساسي، ١٩٨٩ م و الوسيط مادة (أدب)

⁵ حمزة، محسن حسنين القانون التأديبي للموظف العام ١٩٦٠م ص ٧٦

⁶ Nezard Henry: Les principes generaux de droit disciplinaire , these Paris .1930

⁷ De Laubadeere Andre, Traite de droit administratif- 6ed. J. G.D.J. Paris. 1989

⁸ أحمد ثروت عبد العال : إجراءات الماملة التأديبية وضماتها لأعضاء هيئة التدريس بلجامعات الخاضعة لاحام القانون رقم ٤٩ لعام ١٩٧٢م القاهرة ١٩٩٥م ص٤٣

ويعرف كذلك بأنه مجموعة القواعد المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية ، المرتكبة خلال أو بمناسبة ممارسة العمل الوظيفي ، والتي تحمل انعكاساً ضاراً بحسن سير وانتظام المرافق⁹ .

ويعرف بأنه القانون الذي يبحث في الالتزامات الخاصة بالموظفين، والجزاءات التي توقع عليهم¹⁰.

يلاحظ على هذه التعاريف أن الأول ذكر أنها منظمة للتجمعات الطائفية ... بهدف المحافظة على بقاء هذه التجمعات وتحقيق مصلحتها . والحقيقة أن هدف النظام التأديبي لم يهدف إلى المحافظة على بقاء التجمعات ولا تحقيق مصالحها ، وإنما يهدف إلى حماية حقوق تلك التجمعات وحماية مصلحة الوظيفة العامة . أما الثاني فنذكر أن موضوع نظم التأديب هو التجريم والعقاب ، وأغفل الأهداف الأخرى لنظم التأديب . أما الثالث فقد ذكر أنه مجموعة إجراءات، والحقيقة أنه ليس إجراءات فحسب ، وإنما هو كذلك قواعد وأحكام وضوابط .

والرابع قد ذكر توقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية ... التي تحمل انعكاساً ضاراً بحسن سير وانتظام المرافق ، في حين أنه أغفل هدف الردع والمحافظة على الوظيفة العامة والمصلحة العامة . أما الخامس فبته أغفل أي ذكر لأهداف نظم التأديب .

وفي ضوء ما تقدم نعرف نظم تأديب الموظفين ، بأنه مجموعة القواعد القانونية المنظمة لأحكام الرقابة على الموظف العلم للتقييم بواجباته ما يكفل حسن سير المرفق العلم وحماية الوظيفة العامة وتحقيق المصلحة العامة ، وأخذ المقصر بمخالفته للنظم أو إخلاله بشرف وكرامة الوظيفة العامة .

ثانياً : أهداف وأحكام وإجراءات نظم التأديب :

بناء على ذلك سوف نتناول أهداف وأحكام وإجراءات نظم التأديب كما

يلي:

١- أهداف التأديب:

⁹ عفيفي، مصطفى : فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، دراسة مقارنة ، مطبعة الهيئة العامة

للكتاب ، القاهرة ١٩٧٦م ص ١٧٥

¹⁰ زكي، اسماعيل : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، الجامعة

المصرية ١٩٦٢م ص ٧٨

يعد نظام التأديب ضرورة ملحة، لأنه ينطوي على معنى التهذيب للأفراد والردع للأعمال المخلة وتطبيق النظام والاستقرار في الجماعة وهويشكل أحد أركان النظام الوظيفي في المملكة ، ويقوم على فكرة النهوض بالمصلحة العامة ، وانتظام الإدارة في أداء وظيفتها المحددة مسبقاً على الوجه الأكمل ، ومحاسبة ومجازاة من يخالف أو يحد من الموظفين عن تطبيق النظام نصاً وروحاً ؛ لأن نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مدى استقرار فئة الموظفين وقيامهم بواجباتهم على أحسن وجه .

يتصف الجزء التأديبي بأنه يلحق بالموظف العلم المخالف دون غيره من الموظفين أو أفراد المجتمع ، فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية ، باعتبار أن العقوبة التأديبية هي وسيلة تم وضعها لحماية النظام داخل المرافق العامة ولحماية المصلحة العامة والسلطة الأدبية للطوائف الوظيفية المختلفة¹¹ أو هي المجازاة عن ذنب إداري لمن يخرج عن

وأمر ونواهي السلطة الرئاسية ، رادعاً له وزاجراً لغيره ، وضماناً لحسن سير المرافق العامة¹² ، وحثاً للموظف على احترام واجبات وظيفته وتقويماً لسلوكه على المنهج السوي¹³ .

وتقتضي القاعدة العامة بأن يخضع للمساءلة التأديبية كل من يخرج من العاملين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة¹⁴ .

وبذلك يكون هدف الجزء التأديبي نظاماً هو النتيجة النهائية التي تسعى السلطة التأديبية إلى تحقيقها من وراء اتخاذها قرارها الإداري أو حكمها التأديبي . ويمكننا تحديد تلك الأهداف فيما يلي:

أ - إحكام الرقابة على الموظفين للقيام بواجباتهم :

¹¹ Muorgeon Jacque: La repression administrative, these, paris

1966 p180

¹² عفيفي ، مصطفى: مصدر سابق . ص ٩٨

¹³ ياسين مصطفى كامل : ضمانات الموظف العام ومسؤولياته في الدول العربية، الحلقة

الدراسية للقانون السياسي، القاهرة ١٩٧٢م

¹⁴ عبد الباقع محمد فؤاد عبد الباقع : القانون الإداري ، دار الجامعة الحديث

نشر الإسكندرية ، ٢٠٠٦م

إن الرقابة هي عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية، والكشف عن المعوقات والانحرافات وتجنبها أو تخليها وتجنب عم الرجوع إليها مستقبلا ، أو هي المتابعة لإنجاز الأعمال بدقة وأمانة وتجنب الانحرافات والأخطاء.

ونعني بالرقابة هنا الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها ، فهي إذن رقابة ذاتية^{١٥} .

وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية على الأجهزة التابعة لها أو على تلك التي تشرف عليها ، بغرض الكشف عن الأخطاء وتقويم الانحرافات ومحاسبة المسؤولين عنها وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم . وللرقابة الإدارية عدة صور، فإما أن تكون رقابة داخلية وهي الرقابة التي تمارس داخل التنظيم عن طريق عضو من أعضائها أو عن طريق إدارة لها طابع رقابي موجود داخل التنظيم الإداري عن طريق المتابعة، وقد تكون رقابة خارجية ؛ وهي التي تمارس من قبل سلطة خرج التنظيم كذلك التي تمارسها سلطات الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية ، أو تلك التي تقوم بها أجهزة رقابية متخصصة على مستوى الدولة مثل (هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الرقابة العامة في المملكة) .

إن من أهم المبادئ التي يجب على الإدارة مراعاتها ، وهي تؤدي نشاطها ، مبدأ المشروعية ، ويعني أن على الإدارة أن تلتزم بالقانون بمعناه العام الواسع ، فيما تأتيه من أعمال وتصرفات . فإذا ما خالفت النظام عد عملها غير مشروع ، أيا كان العمل ، وتقوم الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها ، كما تخضع أعمالها للرقابة القضائية ، وتعني الرقابة هنا التأكد من مدى مطابقة تصرفات الإدارة للنظام^{١٦} .

وليست الوظيفة العامة محصورة قيودها في مكان العمل فحسب ، وإنما تتجاوز ذلك إلى ما يأتيه الموظف خارجه ومادام منعكساً برغم ذلك على الوظيفة ذاتها^{١٧}

Waline M. : Le controle juridictionnel de l'administration, Paris 15

1964.

16 الطماوي، سليمان محمد: الضاء الإداري ، الكتاب الاول ١٩٨٦م

17 عبد الباسط، محمد فؤاد : مصدر سابق ص٩٨

وبذلك تباشر السلطة الإدارية الرقابة على الموظف العام . وتتم الرقابة الإدارية إما بمراجعة من أصدر العمل أو التصرف لنفسه بحيث يعيد النظر فيما أصدره ليتأكد من مشروعيته وصحته وملاءمته للمشاكل التي صدر لمعالجتها . وإما عن طريق الرئيس الإداري ، الذي يملك سلطة فحص أعمال مرعوسيه ، وله ان يعدها او يلغونها إذا رأى ذلك ، وقد تتولى الرقابة أجهزة مركزية متخصصة ينظمها النظام¹⁸ .

وتباشر السلطة الإدارية الرئاسية الرقابة الإدارية إما بشكل تلقائي وإما بناء على تظلم، ويقصد بالتلقائي أي مراجعة الرئيس الإداري أعمال مرعوسيه، وذلك بإلغائها أو تعديلها بناء على سلطته الرئاسية المقررة¹⁹ . وأما التظلم فيكون بطلب يقدم إلى متخذ القرار، ويسمى بالتظلم الولائي أو يقدم الطلب إلى رئيس متخذ القرار ويطلق عليه التظلم الرئاسي. وبذلك تباشر السلطة الإدارية الرقابة على الموظفين.

يؤكد الشراح²⁰ ، حق الإدارة في الإلغاء والسحب للقرارات الإدارية ، مالم تكن قد تم تحصينها. وما يترتب على الرقابة ، إنما أساسه تحقيق المصلحة العامة ، وهي غاية النظام القانوني النهائية . فإن من حق الإدارة أن تمسّ المراكز القانونية التي أنشأتها القرارات الإدارية لصالح الأفراد فإن تلك المراكز لا تعتبر حقوقاً مكتسبة ، إذا تعارضت مع المصلحة العامة ، لأنها أولى بالحماية ، على كل حال وتقديم المصلحة الفردية على المصلحة العامة أمر باطل "وكل ما بني على الباطل فهو باطل" ولكي تحكم الرقابة لا بد من جزاء رادع ، لذا جاء نظام التأديب لتحقيق ذلك.

¹⁸ عبد الله ، عبد الغني بسيوني: القضاء الاداري ، منشأة المعارف - الاسكندرية ٢٠٠٦م

ص ٢٨٧

¹⁹ خليل ، محسن : القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعة ، الاسكندرية ١٩٨٩م ص

Hauriou M ٢٠

Precis de droit administratif – Paris 1961 Vedel Georges:

Lasoumission de l administration a la loi , Paris 1930.

خليل ، عبد القادر : نظرية سحب القرارات الادارية ، القاهرة ١٩٦٤م

ب - كفالة حسن سير المرافق العامة بانتظام وحماية الوظيفة العامة وتحقيق المصلحة العامة :

إن الخدمة العامة تؤدي عن طريق مرفق عام ، والمرفق العام : هو كل مشروع تنشؤه الدولة أو تشرف على إدارته ويعتمد سلطات الإدارة العامة ، ويقدم الخدمات العامة ويسهم في صيانة النظم العلم وتحقيق المصلحة العامة²¹

إن الهدف الأساسي الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه من إنشاء المرفق العام هو إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق المصلحة العامة ، أي تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين ، والتي يتوقف عليها معيشتهم وأمنهم وتنظيم أحوالهم ، وبذلك يجب أن يكون عملها منتظماً ومستمراً دون انقطاع أو توقف ، لأن هذا الانقطاع - إن حدث ولو لمدة وجيزة - سيؤدي إلى أضرار كثيرة في حياة الناس. ولهذا أجمع الفقه والقضاء على أهمية وضرورة هذا المبدأ ، وقد تدخل المنظم في كثير من الحالات لتأكيد هذا المبدأ ، ومنع كل ما يعرقل تطبيقه واحترامه ، كمنع إضراب الموظفين ، وتنظيم الاستقالة ونظرية الموظف الفعلي ، ونظرية الظروف الطارئة . ويأتي نظام التأديب بوصفه إحدى وسائل الردع للموظف لكي يستمر الموظف للقيام بواجبات الوظيفة العامة على أكمل وجه لكي يستمر عمل المرفق العام

ج - انتظام أداء الإدارة لوظيفتها المحددة مسبقاً :

اعتمدت المملكة أسلوب التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الشامل لكل نواحي النشاطات في الدولة ، وكون التخطيط هو إحدى الوظائف الإدارية الأساسية ، وهو دراسة المستقبل من أجل الوصول إلى أهداف محددة مع وضع الترتيبات والإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف . وقد أدركت الدولة أن التخطيط للمستقبل أمر حيوي ، وبذلك أصبحنا امام التخطيط القومي الشامل في

²¹ الطماوي سليمان محمد: مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٩ ص ١٩٨ . الطومر، ملحد راغب: القانون الإداري الإسكندرية ١٩٨٧ ص ٢٦٧

De Labadie Andre, op. cit. p356 Waline M: Traite de droit administratif - paris 1963 p167.

جميع القطاعات²²، وكذلك ضرورة تدخل الدولة لتحقيق التنسيق اللازم للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها²³.

وبذلك أصبحت جميع الإدارات أمم وظائف محددة لها مسبقاً ، يجب العمل على أدائها بانتظام، وبذلك فإن كفاءة الاحتفاظ بمستوى من السلوك والأداء، ومحاسبة كل من يبدد وقت العمل أو يعطل الانتاج أو يخالف القوانين والأنظمة أمر ضروري، فتمتد نظم التأديب بوصفه إحدى الوسائل التي تبحث في الالتزامات والضمانات الخاصة بالموظفين والجزاءات التي توقع عليهم ووسيلة تستعين بها الإدارات لتحقيق أهدافها وأداء وظيفتها المحددة مسبقاً.

د- تأديب من يخالف أو يحيد عن تطبيق النظام أو يخل بشرف وكرامة الوظيفة:

ينشأ النظام ، باعتباره معاصراً لوجود الجماعة المنظمة ، في أبسط صورها، التي تملك فرض احترام القواعد النظامية بتوقيع الجزاء على المخالف لها .

وفي تأكيد معنى تعاصر المجتمع للقانون وللتنظيم، قوله تعالى "فتلقى أمم من ربّه كلماتٍ ... " (سورة البقرة الآية ٣٧) ؛ ذلك أن الشارع ما كان ليخلق الناس ويتركهم سدى بغير تنظيم يحفظ مصالحهم²⁴.

استقر الفقه على أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية ، تحكم بموجب نظام علم ؛ لذا فإن مؤدى أساس الجزاء التأديبي الذي يستمد منه المشروعية هو قواعد النظم العلم ، المتمثلة في أحكام نظم التأديب وأحكام نظم الخدمة المدنية ، والتي تسوغ حق الدولة في الإدارة والإشراف على المرافق العامة ، وضرورة حسن تطبيق النظم ، والذي يستلزم انضباط الموظف في أداء واجبات وظيفته لتحقيق المصلحة العامة.

ومن ثم يكون تأديب من يخالف أو يحيد عن تطبيق النظم أو يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة وهو حكم النظم ضد من تثبت مسؤوليته عن مخالفة تأديبية ، وبناء على ذلك فقد جاء نظم تأديب الموظفين في المملكة

22 عبد الفتاح محمد سعيد : الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٧٨م ص95

23 الشريف ، علي : اصول الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٨٧م ص156

24 أبو السعود، رمضان ومحمود، همام محمد: المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف الإسكندرية - ١٩٩٦م

بإيراد الأحكام الأساسية المتعلقة بالجزاءات التأديبية ، لتصبح عقوبة تمس الموظف المخالف في حياته الوظيفية ، لضمان حسن تطبيق النظام .
هـ ردع وتقويم الموظف عن التصرفات غير المشروعة :

يقصد بالردع التخويف الذي تقوم به العقوبة ، بما تتضمنه من إيلاء تصيب به الجاني وفي صرف الآخرين عن تقليده^{٢٥} . فالعقوبة تعد تحذيراً قوياً للجميع بالمصير الذي ينتظر من يرتكب المخالفة ، وبذلك يستهدف نظام التأديب منع المخالف من العود مستقبلاً إلى ارتكاب المخالفة ، وضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في أداء الوظيفة^{٢٦} . وبذلك يكون الجزاء رادعاً للمخطئ وغيره^{٢٧} وكما يهدف الجزاء للردع والتخويف فهو يهدف إلى تقويم سلوك الموظف المخالف عن طريق الإصلاح^{٢٨} ، والتقويم^{٢٩} وتبصير الموظف بعواقب الخطأ وبذلك يهدف التأديب إلى التقويم ورفع كفاءة الأداء ، وأن تكون التصرفات التي تصدر عن الموظفين موافقة للنظام نصاً وروحاً ، أي مراعاة النظام بدقة واحترام قواعده

وبذلك يكون العقاب التأديبي غير مقصور على الموظف المخطئ ، بل وتحذير غيره من الموظفين ، وبذلك يتحقق الردع والإصلاح ، وبالتالي تكون نشاطات الإدارة مشروعة ، وأن القضاء هو الذي يراقب كل ذلك .

٢- أحكام التأديب:

الحكم لغة: هو القضاء^{٣٠} فالحكم والقضاء مترادفان ، ويزيد القضاء على الحكم في المعنى بأنه عمل القاضي^{٣١})
وبذلك يمكننا القول إن أحكام نظام التأديب هي: إنزال أو إظهار حكم النظام في الواقعة أو فيمن يجب عليه إمضاؤه فيه .

25 بلال, احمد عوض: علم العقاب , النظرية العامة والتطبيقات , دار الثقافة العربية , القاهرة ١٩٨٣م - ١٩٨٤م ص ٨٧.

26 النفيسة , مطلب : مصدر سابق , ص ٩٧.

27 المنكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة لعام ١٣٩١هـ.

28 عواضة, حسن محمد : حول سلطة التأديب الرئسية , القاهرة ١٩٧٦م

٢٩ حمودة , بدوي ابراهيم :الموظف العام ومسؤولياته في الدول العربية الحلقة الدراسية الثانية , القاهرة ، ١٩٧٢م

30 المعجم الوسيط مادة (ح ك م)

31 المعجم الوسيط مادة (ق ض ي)

تتمثل الأحكام التأديبية في القواعد النظامية الواجب اتباعها في مواجهة المتهم تأديبياً من لحظة الاتهام أو وقوع المخالفة حتى صدور القرار أو الحكم التأديبي بشأنها .

نخلص مما تقدم أن نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية يرمي إلى أن تكتفي أهدافه وأحكامه وإجراءاته مبسطة بقدر الإمكان ، وهي بصدد ضبط الوظيفة العامة ، ومعاقبة من يخطئ من الموظفين حتى يكون الجزاء ردعاً للمخطئ وعبرة لغيره، ومستهدفاً تحقيق العدالة والحزم، وقد صيغت أحكام النظم على نحو يكفل للموظف الكفاء النزاهة الحمالية ، ويضرب على يد المهمل والمخطئ ، وبذلك يتوافر للجهاز الإداري أداء نشاطه وفقاً لمبدأ المشروعية .

المبحث الثاني

دور هيئة الرقابة والتحقيق في تطبيق نظم تأديب الموظفين

تتولى الهيئة الرقابة والتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من موظفي الدولة³²

وتختص بالتحقيق والادعاء أمام ديوان المظالم في المخالفات الإدارية³³ ، والجرائم الجنائية المتعلقة بالوظيفة العامة ..

إن هيئة الرقابة والتحقيق ليست مكلفة بالتحقيق التأديبي فحسب، وإنما تختص أيضاً بالرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية في الجهات الإدارية المختلفة وتتولى رفع الدعوى التأديبية والادعاء بها أمام ديوان المظالم.

وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء ، مما يحق لها الاستقلالية عن الأجهزة الحكومية الأخرى وطبيعة عملها الرقابة على عمل موظفي الحكومة والأشخاص المعنوية العامة المحلية والمؤسسات العامة في أداؤهم لواجباتهم ، والتحقيق مع من ينسب إليه

32 المادة 1/5 نظم تأديب الموظفين في المملكة
33 المادة 3، 4/5 نظم تأديب الموظفين في المملكة

الإخلال بواجباته الوظيفية ، وهي تضم جهازين هما جهاز الرقابة وجهاز التحقيق^{٣٤}.

يعين رئيس الهيئة وتنتهى خدمته بأمر ملكي ، ويعين الوكلاء وتنتهى خدمتهم بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الهيئة^{٣٥}. واستناداً إلى نص المادة الرابعة من نظام تأديب الموظفين صدرت اللائحة الداخلية للهيئة بالأمر الملكي رقم ١٣١٣٦ وتاريخ ١٣٩٢/٧/١ هـ ، فأعطت المزيد من التفصيل والقواعد التي تقوم عليها الهيئة ودورها في تطبيق نظام التأديب .

وانطلاقاً من الاتجاه القائل بالفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق ، حيث ينتج عنه من الناحية الفنية تخصص الأجهزة القائمة عليها ، وأنه يسرع بالإجراءات ، وأن نظام الفصل هو الأقرب إلى احترام الحريات الفردية ، فتراقب كل سلطة عمل الأخرى^{٣٦} ، وتتفادى مظاهر الشطط والظلم ويحل محلها الاعتدال ، ولكي تكون الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف على علم مسبق بما يتخذ بحاله من الإجراءات^{٣٧} ، وأن الأصل في الإجراءات التي تتخذ تجاه الموظف هي من اختصاص الجهة الإدارية التابع لها الموظف^{٣٨} . لذا جاء نظام التأديب بتحديد دور هيئة الرقابة والتحقيق في تطبيق نظام التأديب ، وكذلك بين الإجراءات التي تتخذها الهيئة لتنفيذ هذا الدور، لذا سوف نبينها فيما يلي :

أولاً - الرقابة :

استثناء من الأصل ، ولعدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية بالرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق ؛ تختص هيئة الرقابة والتحقيق في حدود القواعد المنصوص عليها بنظام تأديب الموظفين ، بالرقابة على موظفي الإدارات في الدولة ، في أدائهم لواجباتهم ، وذلك بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية . وفحص الشكاوي التي

34 المادة ٣ نظام تأديب الموظفين في المملكة

35 المادة ٢ نظام تأديب الموظفين في المملكة

36 المادة ٣٩ نظام الموظفين تأديب في المملكة

37 المادة ٧ نظام تأديب الموظفين في المملكة

38 المادة ٥ / ٣ و ٦ نظام تأديب الموظفين في المملكة

تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية وكذلك الرقابة على القرارات التأديبية. وبذلك فهي رقابة محددة وكما يلي :

١ - إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية^{٣٩}.
إن من أهم اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق التي نص عليها نظام تأديب الموظفين في المملكة ، هي إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية^{٤٠} ، فإذا تم الكشف عن المخالفة عند ممارستها لهذه المهمة الرقابية ، ورأى رئيس الهيئة أن الأمر يستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لإجراء التحقيق ، وفي هذه الحالة يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه . وفي هذا دليل على التنسيق بين جهتي التحقيق ، الهيئة والجهة الإدارية ، منعاً للازدواجية ولكي تكون الجهة الإدارية على علم بإحالة موظفها للتحقيق قبل إجراء التحقيق معه ، وفي هذا ضمانتة للموظف من ناحية والتأكيد على أن الإدارة هي صاحبة السلطة في إجراء التحقيق والاستثناء هو للهيئة .

٢ - فحص الشكوي التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية^{٤١}

إن مخالفة أعمال الإدارة لأحكام الشرع أو النظم يجعل منها أعمالاً غير مشروعة ويكون لكل ذي شأن الحق في طلب إلغائها ووقف تنفيذها^{٤٢}.
ويأتي دور الرقابة الإدارية باعتبارها إحدى المهام الأساسية للقيادة الإدارية في كافة المنظمات ، للتحقق من مدى إنجاز الأهداف وقياس درجة كفاءة الجهاز الإداري ، واكتشاف الأخطاء والمخالفات التي تقع أثناء التنفيذ ، وهذا ما يجعل الرقابة الإدارية تسعى للتأكد من ممارسة الموظفين أعمالهم ، بأمانة وإخلاص وعدالة ففي حالة إكتشاف أي مخالفة ، أو وجود أي شكوى فيكون للوزير

39 مادة ١/٥ نظام تأديب الموظفين في المملكة

40 المادة ١/٥ نظام تأديب الموظفين في المملكة

41 المادة ٣/٥ نظام تأديب الموظفين في المملكة

42 الجرف ، مطبوعة : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة الثقافية ١٩٧٦ م ص ١٣٤

المختص أو أي جهة رسمية مختصة إحالة تلك المخالفة لكي تتولي هيئة الرقابة والتحقيق فحصها بما لديها من إمكانات وأجهزة فنية متخصصة
٣- الرقابة على القرارات الإدارية التأديبية ، الصادرة من الجهة الإدارية^{٤٣}

تبلغ الجهة الإدارية هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة بالقرار الصادر بالعقوبة فور صدور القرار بهذا الشأن ، فإذا لم تكن القرارات قد صدرت نتيجة تحقيق أجرته هيئة الرقابة والتحقيق بالتطبيق للمادة الثامنة والثلاثون ، فعلى الجهة الإدارية أن ترسل إلى هيئة الرقابة والتحقيق مع القرار صور من جميع أوراق التحقيق والهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمها للقرار وصور أوراق التحقيق، إذا رأت أن المخالفة الصادرة بشأنها القرار تستوجب الفصل ، أن تبلغ الوزير المختص بذلك وتباشر التحقيق في القضية^{٤٤} . وذلك لأن عقوبة الفصل ليست من اختصاص الجهة الإدارية . فتتولى هيئة الرقابة والتحقيق إجراء التحقيق ورفع الدعوى إلى ديوان المظالم ، يستدل من ذلك أن هدف الرقابة هنا هو تحقيق المصلحة العامة ، إذا ما وجدت الهيئة أن قرار التأديب لا يتناسب وجسامته المخالفة ، ومع ذلك فإن تطبيق مبدأ المشروعية في العقوبة التأديبية ، ومدى ملاءمة أو تناسب العقوبة مع المخالفة هي في نهاية الأمر تكون للقضاء الإداري .

ثانياً- التحقيق :

بعد التحقيق من أهم اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق ؛ لذا نص نظام تأديب الموظفين على اختصاصات الهيئة في التحقيق فيما يلي :

١ - إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة ، وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو أي جهة رسمية مختصة^{٤٥} :

منح هذا النص الهيئة صلاحية التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة التي تتم من قبل الهيئة ، أو تلك التي تحال إليها من قبل الوزير المختص أو أي جهة رسمية مختصة ، وبذلك لرئيس الهيئة إذا رأى أن الموضوع الذي تكشف عنه الرقابة يستوجب التحقيق فيه ينتدب من المحققين

⁴³ المادة ٣٨ نظم تأديب الموظفين في المملكة

⁴⁴ المادة ٣٩ نظم تأديب الموظفين في المملكة

⁴⁵ المادة ٣/٥ نظمان تأديب الموظفين في المملكة

لإجرائه بعد إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف^{٤٦} ، وكذلك يكون للوزير المختص أو أي جهة رسمية مختصة ، أن تحيل موضوع التحقيق في المخالفات التي تكتشفها إلى الهيئة ؛ كونها الجهة المختصة والمؤهلة للقيام بهذه المهمة .

٢- إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها^{٤٧} :

إذا تبين أن الموظف ارتكب المخالفة في أي جهة غير التي يعمل بها سواء كان ارتكابه لتلك المخالفة قبل أن ينقل للجهة الجديدة أو في أثناء الانتداب أو التدريب أو غير ذلك ، فإن النص جاء هنا لكي يتجنب العديد من النواحي ، منها :

- أ- تجنب التنازع في الاختصاص بالتحقيق بين الجهات الإدارية .
- ب- هيئة الرقابة والتحقيق هي الجهة الوحيدة ذات الاختصاص برفع الدعوى أمام ديوان المظالم ؛ لأن في مثل هذه الحالة يكون الديوان هو صاحب الاختصاص بإيقاع العقوبة .
- ج- إن هيئة الرقابة والتحقيق هي الجهة المؤهلة والمختصة بإجراء التحقيق بما لديها من إمكانات فنية وأجهزة مختصة .
- د- إن هيئة الرقابة والتحقيق هي جهة محايدة ، وربما تكون الجهتان الإداريتان اللتين سوف تتنازع الاختصاص بالتحقيق إحداهما تلزم جانب الموظف والثانية تكون ضده .

٣- اتهام عدد من الموظفين بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة ببعضها وكتلوا عند ارتكابها أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة إدارية^{٤٨} في هذه الحالة جاء النص واضحاً بأن التحقيق فيها يكون من اختصاص هيئة الرقابة والتحقيق ، وذلك لانطباق ذات المبررات التي أوردناها في الحالة أعلاه ، ويلاحظ هنا أن تعميم معالي رئيس هيئة الرقابة والتحقيق رقم ٢٩٣ وتاريخ ١٤٠٤/٧/١٥ هـ بأنه في حالة أن اشترك المستخدم في ارتكاب المخالفة مع موظف علم يكون التحقيق فيها من قبل هيئة الرقابة والتحقيق رغم أن الهيئة

٤٦ المادة ٧ نظم تأديب الموظفين

٤٧ المادة ٤٠ نظم تأديب الموظفين

٤٨ المادة ٤١ نظم تأديب الموظفين في المملكة

لا تختص بنظر المخالفات المرتكبة من قبل المستخدمين إلا إذا جاءت في الحالة هذه .

٤- حالة الموظف الذي ترك الخدمة لأي سبب ولم تتخذ الإجراءات التأديبية بحقه أو في حالة الاستمرار فيها^{٤٩}.

يقصد بانتهاء خدمات الموظف أي انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله التي كان يعمل بها ، وبذلك لم تعد لها أية ولاية عليه ، ولهذا نص المنظم على أن تتولى هيئة الرقابة والتحقيق التحقيق معه عن المخالفة التي ارتكبها ولم يتم التحقيق معه بها أو أن التحقيق معه مستمر، ولكن لكون خدماته قد انتهت ؛ تحال الأوراق التحقيقية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاستكمال التحقيق معه ، وكذلك فإن المنظم ، افرد لهذه الحالة عقوبة خاصة تتناسب مع وضع الموظف الذي انتهت خدماته ، وهي الغرامة بما لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معا^{٥٠} ، وإن إيقاع هذه العقوبة تكون عن طريق دعوى ترفع إلى ديوان المظالم من قبل هيئة الرقابة والتحقيق.

٥- أن تكون العقوبة المطلوب توقيعها هي الفصل :

إذا كان الفعل المنسوب للموظف يستحق توقيع عقوبة الفصل ، فإنه يجب على الإدارة إحالة الموضوع بكامله إلى هيئة الرقابة والتحقيق ، لاتخاذ الإجراءات اللازمة ، فإذا تحقق لها ذلك فتقوم برفع الدعوى والادعاء أمام القضاء^{٥١}، فمثل هذه العقوبة ليست من اختصاص الجهة الإدارية بليقاعها بقرار منشى^{٥٢}.

٦- حالة ما إذا كان الفعل المرتكب يشكل مخالفة تأديبية وجريمة جنائية في الوقت نفسه:

إذا كشف التحقيق أن الفعل المرتكب يشكل جريمة جنائية ، وهو إتيان الموظف العام فعلاً أو تصرفاً ينطوي على الإخلال بالسلوك العام للمجتمع أو

49 المادة ٣٣ نظم تأديب الموظفين

50 المادة ٣٣ نظم تأديب الموظفين

51 المادة ٨ قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم لعام ١٤٠٩هـ و المادة ١٠ نظم ديوان

المظالم لعام ١٤٠٢هـ

52 المادة ٣٥ نظم تأديب الموظفين

الواجبات الوظيفية، وبشكل عدم الالتزام بما تفرضه أحكام الشريعة الإسلامية أو الأنظمة النافذة وكذا الآداب والأخلاق في المجتمع ، فيترتب عليه إيقاع الجزاء الجنائي والتأديبي، وذلك وفقاً لطبيعة الفعل الخطأ الصادر عن الشخص الذي ارتكبه .

ففي حالة أن الفعل يشكل جريمة ، تتولي هيئة الرقابة والتحقيق إجراء التحقيق فيها ورفع الدعوى والإدعاء أمام القضاء المختص⁵³ .
أما إذا كانت القضية منظورة أمام ديوان المظالم ، ورأت الدائرة التي تنتظر الدعوى التأديبية ، أن الواقعة التي وردت بقرار الاتهام تكون جريمة جزائية فعليها أن توقف الفصل بالدعوى التأديبية وتقرر إعادة القضية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاتخاذ ما يجب نظاماً⁵⁴ حيث يتوقف القضاء التأديبي عن نظر الدعوى حتى نتيجة الحكم الجنائي فيها.

ثالثاً- إجراءات التحقيق التي تتم من قبل هيئة الرقابة والتحقيق :

تحدد القواعد الإجرائية بصفة مجردة النموذج القانوني لعمل إجرائي معين والشكل الذي يتعين اتخاذ هذا العمل بموجبه⁵⁵ ، فإذا لم يتطابق السلوك أو العمل الإجرائي الذي اتخذ مع النموذج القانوني المحدد كان أولى بالبطلان .
لذا يقصد بالإجراءات ، النموذج النظامي لعمل معين والشكل أو الخطوات التي ينبغي اتباعها لإنجاز ذلك العمل ، وكون التحقيق هو مجموعة إجراءات بهدف كشف الحقيقة . وأوجب نظام التأديب أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي على الموظف تحقيق مكتوب⁵⁶ ، لتحديد الأفعال التي تصدر عن الموظف العام ، والمبلغ عنها لبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية وظروفها وأدلة إثباتها أو نفيها وصولاً إلى الحقيقة ، لتوقيع الجزاء المناسب بحق المخالف .

53 المادة 12 نظام تأديب الموظفين و المادة 8 قواعد المرافعات والإجراءات امام ديوان

المظالم

54 المادة 26 قواعد المرافعات امام ديوان المظالم

55 عثمان، أمال عبد الرحيم :شرح الاحراءات الجنائية، دار النهضة العربية القاهرة.

1988 م

56 المادة 55 نظام تأديب الموظفين في المملكة

تباشر التحقيق الجهة المنوط بها أمر التحقيق نظاماً من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد لكشف الحقيقة ، وفقاً للضمانات التي حددها النظم .

وسوف نبين فيما يلي أهم إجراءات التحقيق الذي تقوم به هيئة الرقابة والتحقيق :

١- العلم بالمخالفة:

يكون العلم بالمخالفة ، بإدراك أو معرفة السلطات المختصة بنبا ارتكاب فعل مؤثم قانوناً ، وذلك عن طريق إحدى وسائل الإخبار^{٥٧} ، ويتحقق العلم بمجرد المعرفة أن هنالك فعلاً يمكن أن يشكل أساساً لمخالفة مالية أو إدارية . ويتم ذلك من خلال الرقابة أو الإبلاغ أو الشكوى أو التظلم .

وتكون الإحالة إلى التحقيق بمقتضى النظم أو اللوائح التي تحدد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق والجهة التي تباشر التحقيق ، وفي الغالب يقرر الرئيس الإداري إحالة الموظف إلى التحقيق ، استناداً إلى السلطة الرئاسية ، وكونه المسئول عن حسن سير المرفق^{٥٨} .

إن صاحب سلطة الإحالة إلى التحقيق في المملكة ، هو الرئيس الإداري المختص ، وهو الوزير^{٥٩} ، وقد تكون الإحالة من غير الرئيس الإداري ، إذا رأى رئيس هيئة الرقابة والتحقيق أن أموراً تستوجب التحقيق ، ولكن يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء به^{٦٠} .

إن الأمر بالإحالة إلى التحقيق هو إجراء يفتح به المحقق إجراءات التحقيق ، لذا ينبغي ألا تكون الإحالة قائمة على الشبهة أو كيد أو نكائية^{٦١} . ويجب عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق^{٦٢} ؛ لأنه قد يؤدي إلى التسبب أو الإدارة السيئة لذا يتطلب الأمر التثبت قدر المستطاع .

57 مراد ، عبد الفتاح : التحقيق الجنائي ، مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية ١٩٨٩ م ص ١٣٢

58 الطماوي : مبادئ الإدارة العلمية ، مصدر سابق ص

59 المادة ٣٥ و٤٦ نظم تأديب الموظفين

60 المادة ٧ نظم تأديب الموظفين

61 الطماوي ، سليمان محمد : القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، القاهرة ١٩٩٥ م ص . عبد

العلاوي ، ماهر : الشرعية الإجرائية في التأديب ، أصول القوانين القاهرة ، ١٩٨٦ م

62 عبد الهادي ، ماهر : المصدر السابق ص ٨٦

٢- التكليف بالحضور للتحقيق :

يتم تبليغ الموظف المتهم بالحضور لسؤاله عما هو منسوب إليه أو لاستجوابه أو مواجهته بغيره . حيث نص نظام تأديب الموظفين على أن يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته⁶³

وبينت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، أنه إذا تعذر حضور المطلوب استجوابه ؛ لمرضه أو لأسباب قهرية ، وكان التحقيق لا يتحمل الإجراء يصدر رئيس الهيئة أمراً بانتقال المحقق لإجراء التحقيق في مكان تواجده ، وعلى أن يصحبه كاتب للتحقيق ، إن وجد ، وأحد أعضاء الرقابة ويراعى إخطار مرجع المستجوب مسبقاً بذلك⁶⁴ .

لم يبين النظام الجهة التي تتولى التبليغ ، والأسلوب أو الطريقة التي يتم بها التبليغ . إلا أنه من حيث المبدأ ، يجب على الإدارة أن تبليغ الموظف بأمر الحضور للتحقيق بشكل واضح يتضمن المخالفة المنسوبة إليه ، فلا يكون هنالك أي شك أو غموض في بياناته ، لكي يكون على بينة من أمره ، وإن الجهة الإدارية غير ملزمة باتباع طريقة معينة لإخطار الموظف رسمياً بما يفيد ضرورة مثوله أمام المحقق للاستماع إلى أقواله . ولأن التكليف بالحضور من القرارات الفردية فيلزم إبلاغه شخصياً ، وبكفي علم المخالف بالتكليف بالحضور بأي كيفية حتى يعتبر تكليفه في هذا الشأن صحيحاً⁶⁵ ، ويقع على عاتق المحقق بالجهة الإدارية أو في هيئة الرقابة والتحقيق تبليغ الموظف بأمر الحضور للتحقيق ، ولا يُحتج في ذلك بصعوبة التنفيذ ، إلا أن ذلك مشروط بالألا يكون عدم التبليغ راجعاً إلى خطأ من جانبه في الحالات التي يتم تبليغه على محل إقامته⁶⁶

63 المادة ١٠ نظام تأديب الموظفين في المملكة

64 المادة ٩ ب/ الفصل الثاني لائحة هيئة الرقابة والتحقيق

65 الطماوي سليمان محمد : النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي ، القاهرة

١٩٨٤م

66 عبد الفتاح ، عبد الحليم عبد البر ضمانات التأديب في الوظيفة العامة جامعة القاهرة

١٩٨٧م

إن عدم استدعاء المتهم للتحقيق معه وفقاً للقواعد السابقة يترتب عليه بطلان التحقيق والأثر المترتب عليه إذا كان التحقيق قد تم بمعرفة الإدارة^{٦٧}.

٣ - كتابة التحقيق :

تتضمن الأنظمة التأديبية نصوصاً وأحكاماً مقررة لتوفير الضمانات الجوهرية للموظف العام ، ومنها ضرورة إجراء التحقيق قبل توقيع الجزاء التأديبي ، وأن يكون مكتوباً^{٦٨} . وهو أمر لازم حتى يكون التحقيق حجة على الجميع . كما يجب كتابة التحقيق في محضر أو محاضر سلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق^{٦٩} .
وتعد الكتابة أهم شرط في التحقيق ، فهي سند التدليل على الإجراءات أمام سلطة التحقيق ، وذلك على أساس أن إجراء غير المكتوب في حكم العدم إعمالاً لمبدأ " ما لم يكتب لم يحصل"^{٧٠} . ويعني ذلك أن الكتابة شرط واجب في التحقيق وإلا عُدَّ التحقيق لا وجود له.

٤ - إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي :

تتطلب إجراءات جمع الأدلة ، الاطلاع على الوثائق الإدارية ، والتفتيش ، والمعانة وسماع الشهود ، والاستعانة بالخبراء ، والاستجواب والمواجهة .

وهذه الإجراءات ليست شكلاً مجرداً من الغاية ، ولكنها إجراءات المقصود بها الوصول إلى الحقيقة ، فالبحث عن الأدلة التي تفيد نسبة الفعل إلى الموظف ، حيث يباشر المحقق إجراءات التحقيق بموجب سلطات بينها النظام . وعلى المحقق الالتزام بها بكل دقة واهتمام وفقاً لأحكام نصوص النظام . وفيما يلي أهم الإجراءات في جمع الأدلة في التحقيق التأديبي :

67 صلاحي ، سمير : قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارات العليا، الهيئة المصرية

للكتاب القاهرة ١٩٨٥م

68 المادة ٣٥ نظم تأديب الموظفين

69 المادة ١١ نظم تأديب الموظفين

70 سرور، احمد فتحي : الوسيط في شرح قانون الاجراءات الجنائية ، دار النهضة ، القاهرة

١٩٩٦م ص ٢٦٥

أ- الاطلاع على الوثائق الإدارية :

إن الاطلاع على الوثائق الإدارية والمكتبات وفحصها ، إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التلبيبي⁷¹ .
وتبدأ عملية الاطلاع على منكرة التبليغ ، التي أحيلت إلى المحقق؛ ليتأكد من كونه مختصاً بالتحقيق فيما أحيل إليه ، ومن وجود المخالفات التأديبية ، ولكي يحدد الأسلوب الذي استخدمه المخالف في ارتكاب المخالفة⁷²
وتعتبر الوثائق والمستندات أدلة مهمة ، من وسائل الكشف عن الحقيقة .
لذا حرص المنظم السعودي بالنص على تمكين المحقق من الاطلاع على ما يرى لزوم الاطلاع عليه من الأوراق والمستندات وغيرها⁷³ . كما أكد أن ترفق بأوراق التحقيق صور المستندات المقدمة ، وعلى المحقق أن يثبت في محضر التحقيق⁷⁴ واقعة اطلاعه على الأوراق والمستندات ، و ملخصاً وأيضاً لما اطلع عليه من الأوراق والمستندات التي تهم التحقيق ولها أثر في مجريات التحقيق .
ونظراً لأهمية الاطلاع على الأوراق والمستندات فقد جاء حكم النص في نظام تأديب الموظفين على أنه إذا امتنعت الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق أو تمكين المحقق من الاطلاع عليها فله عرض الأمر على رئيس هيئة الرقابة والتحقيق ليتولى بدوره رفع الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه⁷⁵ .

ب - التفتيش :

لما للتفتيش من أهمية في مجال التحقيق ، بوصفه إجراءً من إجراءات التحقيق يهدف إلى ضبط وجمع الأدلة ، وكل ما يفيد في كشف

⁷¹ De Laubadere Andre et Gaudement Yevs , Traite de droit administratif. T.2 Paris . 1995

⁷² Salon Serge: Delinquance et repression disciplinaire dans la fonction pablique , Paris 1989 (cette operation permettre de contester, A coup sure ,l eterner les procedes utilises par le coupable qui etre facilement cinfindu)

⁷³ المادة ٨ نظام تأديب الموظفين

⁷⁴ المادة ١٢ و٣٩ نظام تأديب الموظفين

⁷⁵ المادة ٨ نظام تأديب الموظفين

الحقيقة^{٧٦}. فالهدف من مباشرة هذا الإجراء هو الحصول على دليل مادي يتعلق بالمخالفة التأديبية الجاري التحقيق بشأنها^{٧٧}.
وقد نص نظام التأديب على نوعين من التفتيش ، وهما :

١- تفتيش أماكن العمل^{٧٨} :

يتم هذا الإجراء في حدود متطلبات التحقيق ، وبحضور الرئيس المباشر للموظف ، وحضور المتهم أو غيابه ، ويحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ، وذكر أسماء الحاضرين لغرض إثبات الواقعة ، ولا يجوز الامتناع عن تفتيش أماكن العمل ، فإذا حصل ذلك يتم رفع الأمر عن طريق رئيس الهيئة إلى مجلس الوزراء للأمر بما يراه .

٢- تفتيش غير أماكن العمل^{٧٩} :

يقتضي تفتيش غير أماكن العمل توافر مبررات ، يستلزم مراعاتها ، ومن أهمها : وجود أسباب قوية تدعو لإجراء التفتيش ، وأن تقدير ذلك متروك أمره لرئيس الهيئة ؛ لما لهذا الإجراء من خطورة وما ينطوي عليه من تعرض لحرية المواطنين وأمنهم^{٨٠} ، وأن يجري العمل خلال المدة التي تحددها الهيئة مع مراعاة الأصول والتقاليد^{٨١} ، وأن يحضر محضر تفصيلي، يبين ما تم اتخاذه من إجراءات ووقائع التفتيش وما أسفر عنه ، ويتم التفتيش بمراعاة المادتين ٤٠ ، ٤١ من نظام الإجراءات الجزائية^{٨٢} وكذلك المواد ٢٣، ٢٤ من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، وذلك بعد أن تم إلغاء المادتين ١٤٥ ، ١٥٠ من نظام مديرية الأمن العامه استنادا إلى نص المادة الرابعة والعشرين بعد المائتين من نظام الإجراءات الجزائية .

76 سرور، أحمد قنحي: مصدر سابق ص ١٨٧

77 طنطوي، إبراهيم حمد: الدفع ببطلان إذن النيابة العامة بالتفتيش ، المكتبة القانونية -

القاهرة ١٩٩٥م

78 المادة ٨ نظام تأديب الموظفين

79 المادة ٩ نظام تأديب الموظفين

80 المادة ٢٠ اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

81 المادة ٢١ اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

82 نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٩ في ٢٨/٧/١٤٢٢هـ

ج - المعاينة :

تعد من الإجراءات المهمة لجمع الأدلة في بعض المخالفات التأديبية ، إلا أن نظام تأديب الموظفين في المملكة جاء خالياً من أي نص يتعلق بالمعاينة ، وكذلك اللاتحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق .

إن المعاينة ، باعتبارها إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي، تتم بانتقال المحقق إلى مكان وقوع المخالفة المالية أو الإدارية ليُشاهد بنفسه جميع الآثار والوقائع التي حصلت والتي تفيد في كشف الحقيقة .

وهناك من القواعد التي ينبغي على المحقق مراعاتها في المعاينة وهي:

- سرعة الانتقال إلى مكان وقوع المخالفة .
- الدقة والتأنى وقوة الملاحظة في أثناء إجراء المعاينة .
- إعطاء وصف للمكان ولكل ما يعثر عليه في مكان المخالفة ، مع عمل رسم تخطيطي لمكان المخالفة .
- المحافظة على مكان المخالفة من العبث .
- عمل محضر يثبت فيه كل ما تم مشاهدته أو العثور عليه وأن يثبت حضور كل الحاضرين ، وما تم ضبطه من الأشياء والأوراق .

د - سماع الشهود:

إن الاستماع إلى الشهود من أهم إجراءات التحقيق التأديبي ، باعتبار أن الشهادة هي تلك البيانات أو المعلومات التي يقدمها غير الخصوم في التحقيق ، وذلك بقصد تقرير حقيقة ، تتعلق بموضوع الاتهام لأمر رآه أو سمعه الشاهد أو أدركه بإحدى حواسه⁸³ . أو استقاه من غيره بسمعه أو بصره⁸⁴ . لم يوضح نظام تأديب الموظفين إجراء محددًا يلتزم به المحقق في سماع الشهود ، فالمحقق له استدعاء الشهود وسماع أقوالهم ، وله أن يسمع شهادة من يرى لزوم سماعه من الشهود ، وله سماع أي شاهد يحضر من تلقاء نفسه . يمكن تصنيف الشهود إلى أربعة أنواع هي⁸⁵:

83 حمده، محمد : ضمانات المتهم أثناء التحقيق ، دار الهدى ، عين سلبية الجزائر 1992م
84 المنطوي، ممدوح : الأدلة التأديبية ، إجراءات جمع الأدلة التأديبية وجمع الاستدلالات ، خصائص الإثبات التأديبي مطبعة الانتصار القاهرة 2000م
85 ياقوت، محمد ماجد: شرح الإجراءات التأديبية منشأة المعارف ، الإسكندرية 2004م
ص 243

- شاهد الإثبات ، وهو من يشهد على الواقعة التي تثبت الفعل ونسبته إلى المتهم .
- شاهد النفي ، وهو من يشهد ليدفع الاتهام عن المتهم .
- شاهد الرؤية ، وهو الذي شهد الواقعة بعينه .
- شاهد السماع ، وهو الذي يبين المعلومة التي سمعها عن الواقعة .

وللمحقق، من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من يجري معه التحقيق للاستماع إلى الشهود .

العوامل التي تؤثر في الشهادة وتكون سبباً في عدم اعتمادها ، ومنها :

١ - العوامل الطبيعية : وهي العوامل التي لا دخل لإرادة الشاهد فيها ، وهي تؤثر سلباً في قول الحقيقة ، ومن أهم هذه العوامل :

أ - الأهلية: وهي بلوغ الإنسان سناً معينة ينضج عندها نموه عقلاً وجسماً، وهو ما يعبر عنه بسن البلوغ ، ولكن قد يتعرض الإنسان بعد البلوغ إلى عوارض تؤثر في إدراكه وذاكرته ، كحالة العته والجنون والكآبة ، وكلها تؤثر في إدراك الشاهد ووعيه للوقائع ، وبذلك لا يكون قادراً على قول الحقيقة .

ب - السن: ويقصد به عمر الإنسان ، كحالة الأطفال صغار السن ، والكبار المتقدمين في العمر ، ففي كلتا الحالتين لا يستطيع الإنسان أن يدرك أو يتذكر أو يقدر الوقائع بشكل منضبط ، فالطفل يعوزه النضوج ، وتقدير الأمور وإدراك العواقب ، وبذلك يكون عرضة للإيحاء والإغراء والتأثير ، وحالة الكبير المتقدم في العمر قد تضعف عنده الذاكرة ويغلب عليه النسيان .

ج - النوع : ميز الله سبحانه وتعالى بين شهادة الرجل وشهادة المرأة في قوله تعالى "واستشهدوا شهيدين من رجالكم فإن لم يكونا رجلين فرجل وامرأتان ممن ترضون من الشهداء أن تضل إحداهما فتنكر إحداهما الأخرى" (البقرة ، الآية ٢٨٢)

وهذا دليل على أن شهادة الأنثى غير شهادة الذكر من حيث قوة الإدراك والتأثير.

٢ - العوامل الذاتية : وهي العوامل التي تتوقف على ظروف الشاهد المحيطة به ، وتختلف باختلاف الأشخاص ، من حيث الوعي والثقافة والمكانة الاجتماعية وصلة القرابة والعلاقات ، والغنى والفقير وغيرها ، فكلها عوامل

تحيط بالشخص وتؤثر في أقواله سلباً أو إيجاباً ، وبذلك قد تكون سبباً في عدم اعتماد الشهادة .

هـ - المواجهة والاستجواب:

يقصد بالمواجهة بصفة عامة، مواجهة المتهم بمتهم آخر أو شاهد لاستجلاء الحقيقة أو إحاطة المتهم بالأدلة التي تم جمعها حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظر⁸⁶ .

أما الاستجواب فإنه تمحيص التهمة لإثباتها أو نفيها عن طريق مناقشة المتهم مفصلاً ومواجهته بالأدلة القائمة ضده أو بغيره من الشهود⁸⁷ . وقد نص نظام تأديب الموظفين على أن يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه، ما لم تقتضي المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته⁸⁸ . وأكدت اللانحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على استجواب المتهم⁸⁹ . ولما كان الاستجواب والمواجهة عملاً إجرائياً يستمد وجوده الشرعي من الناحية الشكلية النظامية التي يتم تدوينها في المحضر الذي تدون فيه إجراءات التحقيق بجميع تفصيلاتها، ووفقاً لما استقر عليه العمل القضائي وما تتطلبه النصوص النظامية، يجب أن تتم كتابة إجراءات التحقيق في محضر التحقيق⁹⁰ .

وتظهر أهمية الاستجواب والمواجهة في التحقيق في ضرورة إحضار المتهم أمام المحقق أو الانتقال إليه إن تطلب الأمر ذلك⁹¹ .

ويجب مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه دون لبس أو إبهام حتى يكون على بينة من أمره وحتى يستطيع أن يبدي أوجه دفاعه . وليس للموظف أن يمتنع عن إبداء أقواله ، وإذا ما حصل ذلك ، يثبت ذلك في المحضر ويخطر عن طريق مرجعه بالعدول عن موقفه بحيث إذا أصر على الامتناع جز السير في إجراءات القضية ، على ضوء الوقائع الثابتة فيها⁹² .

⁸⁶ Isaac G. La procedure administratives non contentieuses. These , Paris 1964 .

⁸⁷ مشروع اللانحة التنظيمية لنظام هيئة التحقيق والادعاء العام

⁸⁸ المادة ١٠ نظم تأديب الموظفين

⁸⁹ المادة ١٣ اللانحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

⁹⁰ المادة ١١ نظم تأديب الموظفين . المادة ١٣١ نظم الامن العام في المملكة

⁹¹ المادة ٩/ب الفصل الثاني من اللانحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

⁹² المادة ١٤ اللانحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق . المادة ٢/٥ نظم تأديب الموظفين في المملكة

و - حق الدفاع :

يتعلق حق الدفاع بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة ، وهو حق طبيعي معترف به لكل متهم .

ويقصد بحق الدفاع تمكين الموظف من الوقوف على ما نسب إليه من وقائع وأدلة اتهم ، وإعطائه مهلة كافية حتى يتدبر أمره ويتهيأ للدفاع عن نفسه ثم يسمح له بتقديم أدلة النفي وملاحظاته إما مشافهة أو كتابة^{٩٣} .. ونص نظام تأديب الموظفين في المملكة على أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به^{٩٤} .

ويفرض هذا المبدأ التزاماً على السلطة الرئسية بان تجري مراعاة حقيقة قبل إعلان أية عقوبة تأديبية^{٩٥} .

وقد التزم القضاء الإداري جانب التشديد في هذا الشأن ، ويبطال التحقيق في كثير من الحالات إذا ما داخله الشك في أن الموظف المحال إلى التحقيق لم يمنح فرصة كاملة في الدفاع عن نفسه^{٩٦} .

وقد جاء بحكم لديوان المظالم . " اشترط النظام لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف إجراء تحقيق معه ومواجهته بما نسب إليه وتحقيق دفاعه ، يجب أن يتضمن التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة الموجبة للجزاء ، ولا يكفي في ذلك إجراء تحقيق بشأن الواقعة وسؤال الموظف وإجابته عنها ، بل يجب مواجهته بالتهمة الموجهة إليه والموجبة للجزاء ... إلغاء قرار الجزاء غير المستوفي ذلك^{٩٧} .

نخلص من ذلك إلى أن النظام قد منح هيئة الرقابة والتحقيق اختصاصات محددة وقد أوضح لها إجراءات شكلية وموضوعية ، حرص بموجبها المنظم على أن تتم وفقاً لمبدأ المشروعية ؛ لضمان تحقيق حماية المتهم من التعسف ،

٩٣ الصواف، محمد ماهر : السلطة المختصة بتأديب الموظفين وضمائمهم في المملكة العربية السعودية - دراسة تحليلية - الإدارة العامة - الرياض العدد ٢٨ شوال ١٤٠٨ هـ

٩٤ المادة ٣٥ نظام تأديب الموظفين

٩٥ Salon Serge: op. cit,

٩٦ الطماوي، سليمان محمد: ضمائم الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم الإدارية القاهرة العدد الأول سنة ١٩٦٩ م

٩٧ حكم ديوان المظالم رقم ١٦١/تلعلم ١٤١٢ هـ في القضية ١٠٨٢/ف لعلم ١٤٠٧ هـ غير منشور

والوصول إلى الحقيقة لتحقيق العدالة وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وحماية المصلحة العامة . على أن يتخذ المحقق كل الوسائل الكفيلة باستيفاء التحقيق وشموله ، بما يراه ضرورياً لاستظهار الحقيقة . وبعد ذلك يرد السؤال عن كيفية التصرف بالتحقيق .

رابعاً - التصرف بالتحقيق :

بعد انتهاء التحقيق⁹⁸ ، يعرض المحقق نتيجة التحقيق على الجهة المختصة وحسب متطلبات الحالة ووفقاً لنص النظام⁹⁹ . ويتم رفع نتيجة التحقيق بموجب مذكرة التحقيق ، والتي تتضمن عرضاً مفصلاً للوقائع والإجراءات المتخذة بشأن القضية ، وما خلص إليه المحقق من مرئيات محددة بشأنها ، بأن يحدد وصف التهمة وأدلة الإثبات أو نفيها ومواد النظام المنطبقة عليها والظروف المشددة أو المخففة على العقوبة إن وجدت ، وأن تكون مدعمة بالأسباب ومشفوعة بالتوصيات . وعلى المحقق أن يبين وجهة نظره بما يتم التصرف به ، وذلك بتحديد التصرف بالتحقيق وفقاً لإحدى الحالات التالية :

١ - حفظ التحقيق :

إذا لم تتوفر أدلة كافية ضد المتهم ، يصدر أمر إداري محض بحفظ التحقيق ؛ استناداً إلى سبب نظامي أو موضوعي أو لعدم الملاءمة في رفع الدعوى التأديبية ، أو لوجود مانع من موانع المسؤولية أو موانع العقاب¹⁰⁰ . ويكون حفظ التحقيق إما مؤقتاً وإما نهائياً .

أ - الحفظ المؤقت :

إذا لم تثبت المخالفة التأديبية بحق المتهم ، أو تعذر معرفة الفاعل في حالة الفعل المادي لعدم توافر الأدلة المقنعة ، تتم التوصية بالحفظ

98 المادة ١٨ اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

99 البند ٢ من الفقرة من المادة ١٢ من الباب الثاني من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة

والتحقيق وبالمستند الى المادة ١٢ من نظام تدايب الموظفين

100 عثمان ، محمد فتوح محمد : التحقيق الاداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٨م

الموقت ؛ لأنه قد يطرأ ما يكشف عن مرتكب الفعل ، بالحصول على دليل لذلك يتم الحفظ المؤقت إلى أن يظهر دليل.

ب - الحفظ النهائي :

يكون قرار الحفظ نهائياً ، إذا توصل التحقيق إلى أدلة على براءة المتهم ، وبذلك يكون حجة فلا يمكن متابعة المتهم عن ذات التهمة من جديد¹⁰¹ ، ويكون الحفظ قطعياً في الحالات التالية :

- عدم صحة ما نسب إلى المتهم ؛ لأن ما نسب إليه لم يصدر عنه .
- أن الفعل المنسوب للمتهم لا يشكل مخالفة تأديبية ولا جريمة جنائية ، أو أن الفعل لا يترتب عليه أي التزام ، ولا يصلح لإثبات أي مسئولية
- رغم إثبات الفعل ، إلا أنه لا يترتب عليه أثر ، وأن مبررات التغاضي عنه أولى بالرعاية .

- سبق أن تم الفصل في الموضوع في قضية سابقة .
- امتناع المسئولية ، لإصابة المتهم بعاهة عقلية ، أو لوجود قوة قاهرة أو حادث فجائي .

- الإغفاء من المسئولية ؛ لأن المخالفة ارتكبت تنفيذاً لأمر مكتوب صادر من الرئيس المختص رغم مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل يشكل مخالفة¹⁰² .

- سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوع المخالفة ، أو آخر إجراء بشأنها¹⁰³ .
- لوفاء المتهم الذي يجري التحقيق معه .

٢ - الإحالة إلى الوزير المختص مع اقتراح العقوبة المناسبة دون الفصل¹⁰⁴ :
إذا ثبت من نتيجة التحقيق أن المتهم يستحق عقوبة من العقوبات التأديبية دون الفصل ، أو أن القضية ليست من الحالات التي نصت عليها المواد ٣٣ ،

101 الطماوي : القضاء الإداري، مصدر سابق

102 المادة ٣٤ نظام تأديب الموظفين

103 المادة ٤٢ نظام تأديب الموظفين

104 المادة ٣٥ نظام تأديب الموظفين

105 المادة ٣٨ نظام تأديب الموظفين

٤٠ - ٤١ من نظام التأديب ؛ تحال إلى الوزير أو من في حكمه لتوقيع العقوبة المقترحة أو أي عقوبة مناسبة أخرى^{١٠٥} .
خامساً - الادعاء:

تتولى هيئة الرقابة والتحقيق الادعاء برفع الدعاوى التأديبية أمام ديوان المظالم^{١٠٦} ، حيث يختص ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق^{١٠٧} .

١- رفع الدعوى التأديبية أمام ديوان المظالم :

إذا أثبت التحقيق وقوع المخالفة التأديبية ، ونسبتها إلى الموظف المتهم ، وأن الأدلة تكفي لرفع الدعوى التأديبية ، في حالة ما تكون العقوبة المقترحة هي الفصل ، أو أن الفعل يشكل إحدى الجرائم المتصلة بالوظيفة العامة ، أو المخلة بالشرف أو الأمانة، أو إحدى الحالات التي تكون ضمن اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق وفقاً للمواد ٣٣ ، ٤٠ - ٤١ من نظام تأديب الموظفين فترفع الدعوى إلى رئيس ديوان المظالم أو من ينيبه ، مشفوعة بقرار اتهام يتضمن أسماء المتهمين وصفاتهم وأماكن إقامتهم ... ويرفق بذلك كامل ملف الدعوى^{١٠٨} .

حيث ينشأ حق المجتمع الوظيفي في عقاب الموظف المنذب إثر وقوع المخالفة التأديبية ، أما الحق في الدعوى فهو أمر ثابت لهيئة الرقابة والتحقيق ، وهي صلاحية عرض الأمر على القضاء التأديبي، ويختص ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية التي ترفع من الهيئة، حيث يقدم قرار الاتهام سواء كانت الهيئة هي التي وجهت الاتهام تلقائياً أم بناء على طلب من الجهة الإدارية. ويكون أساس الإحالة إلى المحاكمة بإسناد الاتهام بفعل محدد^{١٠٩} . يسند إلى المتهم أو المتهمين ، وتحدد صفاتهم وأماكن إقامتهم ومكان وقوع التهمة وأدلة

105 المادة ١٠ نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢ هـ

١٠٧ المادة ١/١٨ هـ نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢ هـ
107

108 المادة ٨ قواعد المرافعات امام ديوان المظالم

109 المادة ٣٧ نظام تأديب الموظفين

الاتهام والنصوص النظامية المطلوب تطبيقها بحق المتهمين ويرفق به كامل أوراق القضية¹¹⁰ ويقتضي أن تكون الإحالة قد سبقها إجراء تحقيق مكتوب¹¹¹.

٢- متابعة الدعوى التأديبية أمام ديوان المظالم (مادة ٥ فقرة ٤ نظام التأديب)
تتولى الهيئة متابعة الدعوى التي ترفع إلى ديوان المظالم ، وفقاً لنظام التأديب أي أن ممثل الهيئة يقوم بالادعاء العام أمام الديوان في هذا الشأن ومتابعة الإجراءات في كل مراحل القضاء باعتباره ممثلاً للمجتمع الوظيفي في المطالبة بالدفاع عن كيان الوظيفة العامة. ولا يجوز ترك الدعوى بعد رفعها إلى القضاء ، ولا يجوز التصالح مع الموظف العام ، لأنه حق المجتمع في عقاب من يخرج على الواجبات الوظيفية .

٣- اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء¹¹² :
إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة العامة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص رفع اقتراح إلى مجلس الوزراء لفصل الموظف، ولمجلس الوزراء السلطة باتخاذ القرار المناسب.
نخلص من ذلك إلى أن نظام تأديب الموظفين في المملكة قد جاء بنصوص محددة لبيان اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق ، وقد صدر قرار معالي رئيس الهيئة رقم ٤٧٠ في ١٥/٩/٢٠١٤هـ بتفويض وكيل الهيئة لشئون التحقيق في إحالة ما يراه صالحاً من القضايا إلى ديوان المظالم ، ويعني ذلك وجود إجراءات تقوم بها الهيئة لإنجاز القضايا لكي تصبح صالحة للإحالة ، وتمثل تلك الإجراءات بالتحقيق والتوصية بموجب مذكرة التصرف بالتحقيق وفقاً للنتيجة التي أسفر عنها التحقيق لتصبح القضية جاهزة للفصل فيها من قبل الجهة المختصة نظاماً.

¹¹⁰ للمادة ٨ قواعد المرافعات امام ديوان المظالم

¹¹¹ المادة ١ نظام تأديب الموظفين

¹¹² المادة ١٣ نظام تأديب الموظفين

الخاتمة

خلق الله سبحانه وتعالى الإنسان وميزه بالعقل عن بقية المخلوقات ، وبين له طريق الخير وطريق الشر "وهْتَيْنَاهُ التَّجْدِينَ" (البلد/١٠) ووعده بالثواب إن أحسن ، وتوعَّده بالعقاب إن أساء .

إن نجاح الإدارة العامة في أداء مهامها يتوقف على مدى استقرار وانتظام فئة الموظفين وقيامهم بواجباتهم على أحسن وجه .

وانطلاقاً من ذلك جاء نظام تأديب الموظفين في المملكة ، وهو يهدف إلى انتظام الإدارة في وظيفتها ، وتأديب من يخالف أو يحيد من الموظفين عن القيام بأعباء وظيفته .

وفي الوقت الذي لا أرى أن تأتي الخاتمة ملخصاً لكل ما تقدم في البحث ، أو كل ما انتهيت إليه من ملاحظات ، أود أن أذكر بعضاً منها فيما يلي :

أولاً - الاستنتاجات :

١ - تمارس الإدارة العامة اختصاصاتها وسلطاتها بغية تحقيق المصلحة العامة، وتحقيقاً لذلك يجب احكام الرقابة على الموظف العام للقيام بواجباته، على نحو يكفل الصالح العام ومحاسبة المقصر بمخالفة النظام ، لذلك يقوم نظام تأديب الموظفين على فكرة النهوض بالمصلحة العامة وانتظام الإدارة في أداء وظيفتها المحددة مسبقاً .

٢ - إن نظام التأديب لا يستهدف العقاب في ذاته ، لكنه يبحث عن الأسباب التي جعلت المخالفة أمراً ممكناً ، فقد يكون ذلك راجعاً إلى نقص أو غموض في الاختصاصات أو التدريب أو التنظيم.

٣ - استقر الفقه والقضاء على أن الموظف العام يخضع لأحكام نظام الوظيفة العامة بما يتضمنه من حقوق وما يفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص الأنظمة واللوائح ، وبناء على ذلك فإن الموظف يكون في مواجهة الإدارة في حالة قانونية تنظيمية.

ثانياً - التوصيات :

- ١ - إن معالم طريق الحق أحكمها الله لعباده الصالحين شريعة وأحكاماً وأصولاً وقواعد تحفظ على الناس النظام ، وتحقق الأمن والعدالة والحرية والمساواة ، لذا فإن ضعف الوعي ، لا سيما الوازع الديني لدى البعض ، يمثل عقبة رئيسة في سبيل النهوض بالعمل الإداري والإخلاص في أداء الواجب ، فلم تعد مراقبة الله أساساً للتصرف والسلوك والمعاملات ، وهكذا أصبح الوازع الديني غير زاجر في التصرفات الفردية. لذا يجب أن تكون مراقبة الله سبحانه وتعالى نصب أعين الجميع في أي تصرف يصدر منهم.
- ٢ - إن ضعف الوعي بالأنظمة لدى الكثير من منتسبي الإدارة العامة يمثل عقبة كؤوداً في سبيل النهوض بالعمل الإداري في نقه وأمانة وتحقيقاً للمصلحة العامة ، وإن يقدم عمله وفقاً لما نصت عليه الأنظمة واللوائح المرعية ، لذا نوصي بتكثيف الدورات التدريبية بالأنظمة المرعية .
- ٣ - نتمنى أن يضاف نص يتضمن صلاحية جديدة لهيئة الرقابية والتحقيق لحالة إفشاء الأسرار وتوجيه النقد إلى الحكومة ، وذلك لخطورة تلك الحالات في حق المجتمع .
- ٤ - إن المنظم لا يهتم بإحاطة الإجراءات التأديبية بضمانات تقارن بما يقرره من الضمانات في الإجراءات الجنائية ، لذا نتمنى أن تحاط الإجراءات التأديبية بالضمانات نفسها القائمة في الإجراءات الجزائية.
- ٥ - لم ينص النظام على الجهة التي تتولى التكليف بالتبليغ بالحضور للتحقيق، لذا نتمنى أن ينص على ذلك بنص صريح.
- ٦ - إن المعايمة تعد من الإجراءات المهمة في التحقيق الجنائي لجمع الأدلة وكذلك في بعض المخالفات التأديبية ، إلا أن النظام أغفل النص عليها ، لذا نوصي بضرورة النص عليها .
- ٧ - لم ينص نظام التأكيد ولا اللوائح على إمكانية اطلاع الموظف المتهم على الأوراق التحقيقية قبل إحالتها إلى القضاء ، وفي ذلك ضياع لحقوق المتهم في الدفاع ، لذا نوصي بالنص على حق الموظف في أن يطلع على الأوراق التحقيقية لدى هيئة الرقابة والتحقيق أو الإدارة قبل رفعها إلى القضاء .

المراجع

أولاً - المراجع العربية:

١ - الكتب:

- ابو السعود ، رمضان ومحمود ، همام محمد: المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف الإسكندرية ، ١٩٩٦م .
- بلال ، أحمد عوض: علم العقاب ، النظرية العامة والتطبيقات ، دار الثقافة العربية القاهرة ، ١٩٨٣ م - ١٩٨٤م ط١ .
- أحمد ثروت عبدالعال: إجراءات المسامحة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لاحكام القانون رقم ٤٩ لعام ١٩٧٢م القاهرة ، ١٩٩٥م .
- الجرف ، طعيمة: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٦م .
- الحلو ، ماجد راغب: القانون الإداري ، الإسكندرية ١٩٨٧م .
- الشريف ، علي: أصول الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٨٧م .
- الصواف ، محمد ماهر: السلطة المختصة بتأديب الموظفين وضماناتهم في المملكة العربية السعودية - دراسة تحليلية مقارنة الإدارة العامة- الرياض العدد ٣٨شوال ١٤٠٨هـ
- الطماوي ، سليمان محمد: القضاء الإداري، الكتاب الأول، القاهرة، ١٩٨٦م.
- القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، ١٩٩٥م.
- ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم الإدارية ، القاهرة ، العدد الأول سنة ١٩٦٩م .
- النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤م
- مبادئ علم الإدارة العامة ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٧م .
- مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٩م .
- الطنطاوي ، ممنوح: الأدلة التأديبية ، إجراءات جمع الأدلة التأديبية ، وجمع الاستدلالات ، خصائص الإثبات التأديبي ، مطبعة الانتصار ، القاهرة ، ٢٠٠٠م .

- الفليسة ، مطلب: واجبات الموظف العام وتأديبه ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ١٩٨٦ م.
- حمده، محمد: ضمانات المتهم أثناء التحقيق، دار الهدى، عين سليلة، الجزائر ط١ لعام ١٩٩٢ م.
- حمزة، محسن حسنين: القانون التأديبي للموظف العام ١٩٦٠ م
- حموده ، بدوي إبراهيم: ضمانات الموظف العام ومسئوليته في الدول العربية ، الحلقة الدراسية الثالثة ، القاهرة ١٩٧٢ م .
- خليل ، عبدالقادر: نظرية سحب القرارات الإدارية ، القاهرة ١٩٦٤ م .
- خليل ، محسن: القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ١٩٨٩ م .
- زكي ، إسماعيل: ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، الجامعة المصرية ١٩٦٣ م .
- سرور ، أحمد فتحي: الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٩٦ م .
- صلاح ، سمير: قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارات العليا ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٥ م .
- طنطلوي ، إبراهيم حامد: الدفع ببطلان إذن النيابة العامة بالتفتيش ، المكتبة القانونية ، القاهرة ، ١٩٩٥ م .
- عبد الباسط، محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة الحديث للنشر- الإسكندرية ٢٠٠٦ م
- عبد الله ، عبد القني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف - الإسكندرية ٢٠٠٦ م
- عبدالفتاح ، عبدالحليم عبد البر: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٨ م
- عبدالفتاح ، محمد سعيد: الإدارة العامة ، القاهرة ، ١٩٧٨ م .
- عبدالهادي ، ماهر: الشرعية الإجرائية في التأديب ، أصول القوانين ، القاهرة ١٩٨٦ م .
- عثمان ، أمال عبدالرحيم: شرح الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٨ م .

- عثمان ، محمد فتوح: التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨ م.
- عفيفي ، مصطفى: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، دراسة مقارنة ، مطبعة الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٦ م.
- عواضة ، حسن محمد: حول سلطة التأديب الرئاسية ، القاهرة ، ١٩٧٦ م.
- مجمع اللغة العربية: المعجم الوسيط ، الطبعة الثانية (ب - ت)
- ياسين ، مصطفى كامل: ضمانات الموظف العام ومسؤولياته في الدول العربية ، الحلقة الدراسية الثالثة للقانونيين السياسيين القاهرة ١٩٧٢ م.
- ياقوت ، محمد ماجد: شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ م.

٢ - الأنظمة واللوائح :

- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٩٣١/٢/١١ هـ.
- نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١٣٩١/٢/١ هـ.
- نظام الأمن العام .
- نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٩ وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨ هـ.
- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم المعتمدة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦ هـ.
- اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق المعتمدة بقرار مجلس الوزراء، رقم ٣/١٣١٣٦ د وتاريخ ١٣٩٢/٧/١ هـ.
- المنكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين جريدة أم القرى ، عدد ٢٣٦٥ وتاريخ ١٣٩١/٢/١٠ هـ.

ثانياً - المراجع الأجنبية :

- De laubadere Andre, Traite de droit administratif
- 7.ed. J.G.D.J Paris. 1989.

- De Laubadere Andre et Gaudement yves, Traite de droit administratif. T..2, Paris. 1995.
- chavalnon Christian, les Fonctionnaires et la Fonction publique. Paris. 1951.
- Francis Deleperce, l'elaboration du droit disciplinaire de la Fonction publique, these, 1961.
- Hauriou M., Precis de droit administratif – Paris. 1969.
- Nezard Henry, Les princips generaux de droit discipinaire, these, Paris. 1930.
- Vedel Georges, la soumission de l'administration a la loi, Paris 1976.
- Mourgeon Jacque , La rapression administrative , these , paris. 1966 .
- Isaac G., la procedure adminstrative non contentieuse . These , Paris. 1966.
- Waline M., le controle Juridictionnel de - L'administration, Paris. 1964.
- Waline M., Traite de droit administratif- Paris. 1963.
- Salon serge, Delinquance et repession disciplinaire dans la Fonction publique, Pairs. 1989.