

التحقيق التأديبي وضماناته النظامية
دراسة تحليلية مقارنة بين النظام
السعودي والقانون الفرنسي

إعداد

د. / أحمد بن محمد الهرماس الشمري

أستاذ القانون الإداري المساعد

كلية إدارة الأعمال - جامعة حفر الباطن - السعودية

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة والسلام على إمام المرسلين سيدنا محمد
صلوات الله وسلامه عليه وعلى من سار على منهاجه إلى يوم الدين،

مما لا شك فيه أنه مع اتساع نشاط الدولة الحديثة وما واكبه من زيادة في
المرافق العامة والحاجة الماسة لشغل هذه المرافق بالموظفين العموميين للنهوض
بأعمالها بغية تحقيق الصالح العام، أصبح الموظف العام هو المحرك الذي يستطيع
المرفق العام من خلاله تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية، باعتباره الأداة التي يمكن من
خلالها تنفيذ سياسة وتوجهات الدولة. وإذا كان الموظف المجد يكافأ على جده
واجتهاده، فإنه بالمقابل يجازي الموظف المخطيء على خطئه بالجزاء المناسب.

ولما كان التحقيق التأديبي يعد أولى إجراءات التأديب في نطاق الوظيفة العامة
وله أثر بالغ في حياة الموظف الوظيفية إذ قد يؤدي إلى إنهاء خدماته بالفصل أو غيرها
من الجزاءات الأخرى المؤثرة في حياته الوظيفية، مما يستوجب ضرورة وضع
الشروط والضوابط اللازمة لعدالة التحقيق الإداري وإغفال هذه الإجراءات وترك
التحقيق وإجراءاته دونما شروط وضوابط وقيود يؤدي إلى إنتفاء العدالة، من أجل ذلك
أوجب المنظم الوضعي توافر الضمانات اللازمة لسلامة التحقيق التأديبي. وهو الأمر
الذي يحتم أن يكون التحقيق وفق أصول وإجراءات نظامية تصون حقوق الموظف العام
ضد إساءة استغلال الخطأ في تطبيق الأصول الإجرائية في التحقيق وتوفير الضمانات
الكافية للموظف العام أثناء إجراء التحقيق معه، وفي المقابل تكفل حماية للوظيفة
العامة من الموظفين المتقاعسين عن القيام بمهامهم الوظيفية المناطة بهم وتضمن
كذلك سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

أهمية البحث:

يكتسب موضوع البحث أهمية من ناحيتين النظامية والعملية وذلك على الوجه الآتي:

فأما من الناحية النظامية: تبرز أهمية موضوع التحقيق التأديبي وما ينطوي عليه من ضمانات في جعلها نظرية ثابتة في إطار النظريات الحديثة ومرحلة أولية من مراحل عميلة التأديب، أعدت خصيصاً من أجل كشف الحقيقة وإسناد الوقائع إلى أشخاص محددين بغية محاسبتهم ومعاقبتهم وفقاً للنظام. أضف الي ذلك فإن البحث في موضوع التحقيق التأديبي وضمناته، وعلى ضوء النصوص النافذة ذات العلاقة بها يشكل أهمية أخرى تتمثل في تعديل ما يمكن تعديله، وحذف ما يمكن حذفه، أو إضافة ما يمكن إضافته لتلك النصوص وصولاً إلى معالجة نظامية ناجحة للموضوع.

أما من الناحية العملية: فإنها تتجلى في بيان الضمانات التي كفلتها الأنظمة المقارنة محل البحث والتي يجب على الإدارة مراعاتها والتقيدها بها منذ إحالة الموظف إلى التحقيق حتى إصدار قرار بتوقيع الجزاء عليه، ولعل الغرض من تناول هذا الموضوع هو تبصير الموظف بحقوقه والتي أرسنها نظم التأديب وأحكام القضاء الإداري، وأيضاً تبصيره بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية حتى يكون على بينة من مقتضيات المشروعية النظامية فيما يخص مسائل التحقيق التأديبي، كما يكفل في الوقت نفسه إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات السليمة والصحيحة لتأديب الموظف العام.

إشكالية البحث:

إن الإشكالية المثارة حول موضوع البحث تتمثل في بيان مدى تماسك وفعالية الإطار النظامي للتحقيق التأديبي وضمناته الذي يعد سلاح فعال لصالح الموظف العام كفيل بتحقيق التوازن المطلوب بين مصلحتين متناقضتين، مصلحة الموظف العام في

أن تؤمن له تحقيق عادل ومصلحة الإدارة في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد من جهة أخرى؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية منها: هل الإطار النظامي المنظم لعملية التحقيق التأديبي وضمائنه في النظام السعودي والأنظمة المقارنة قادر على ضبط عملية التحقيق التأديبي بصورة يتحقق معها الصالح العام للإدارة؟ وهل هذا الإطار حدد الجهات المختصة بمباشرة التحقيق والإحالة للتحقيق وفصل بين هذه الجهات؟ وكذلك هل فصل بين سلطة التحقيق (الإتهام) من ناحية وسلطة المحاكمة من ناحية أخرى بشكل واضح؟ وما هي الإجراءات والضمانات النظامية المقررة للموظف العام المتهم في ظل هذه الأنظمة في مرحلة التحقيق التأديبي وقبل المحاكمة التأديبية؟

منهجية البحث:

ينتهج هذا البحث المنهج النظري التحليلي المقارن، عبر دراسة وتحليل النصوص النظامية في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء في كلا من السعودية وفرنسا، وإجراء المقارنة بين الأنظمة المعمول بها في هذه الدول والاستفادة من أحكام هذه الأنظمة وذلك بالقدر الذي يحقق أهداف البحث ويثريه.

خطة البحث وحدوده:

تنقسم خطة البحث إلى ثلاث فصول: الأول نخصه للتصدي لماهية التحقيق التأديبي، أما الفصل الثاني نستعرض فيه إجراءات التحقيق التأديبي بكافة مراحلها، ثم نتطرق في الفصل الثالث إلى الضمانات التي كفلتها الأنظمة المقارنة للموظف في مرحلة التحقيق التأديبي.

أما فيما يتعلق بحدود البحث، فسيفتصر هذا البحث على دراسة ماهية وإجراءات التحقيق التأديبي وضمائنه التي كفلتها الأنظمة المقارنة محل البحث

بالنسبة للموظفين المدنيين دون العسكريين، كما سيقترن على الموظفين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة. وذلك لتخصيص البحث وتعمقه، وتحديده.

الفصل الأول

ماهية التحقيق التأديبي^(١)

من أجل الإحاطة بماهية التحقيق التأديبي ينبغي علينا أن نبين مفهوم التحقيق التأديبي في المبحث الأول، ونتعرف في المبحث الثاني على سلطة التحقيق التأديبي.

المبحث الأول

مفهوم التحقيق التأديبي

بغية الوقوف على مفهوم التحقيق التأديبي فإننا سوف نتطرق لتعريفه اللغوي والإصطلاحي على النحو التالي:

(١) بالرغم من أن معظم الفقه السعودي يميل إلى استخدام اصطلاح "التحقيق الإداري"، انظر على سبيل المثال: د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، الرياض، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٢م، ص ٢٩٣، و أطلق جانب آخر اصطلاح التحقيق، انظر: د. عبداللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م، ص ٢٨١.

إلا أنه من جانبنا نرى أنه من الأمثل استخدام اصطلاح "التحقيق التأديبي" على غرار غالبية الفقهاء الفرنسيين بدلاً من مصطلح "التحقيق الإداري"، انظر في ذلك:

Jacques Moreau, Droit public, T. 2, Droit administratif, 3éd., Paris, 1995, p. 894 et Chapus René, Droit administratif general, T. 2, 10éd., 1992, p. 334 et Laubadère et Venezia et Gaudemet, Traité de Droit administratif, T. 2, 10éd., L.G.D.J., Paris, 1995, p.165.

، راجع ذلك: د. بسام محمد أبو إرميله، ضمانات التحقيق، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، م ٢٨ ع ٢، ١٤٣٥هـ، ٢٠١٤م، ص ٢٥١ - ٣١٦.

أولاً: التعريف اللغوي للتحقيق التأديبي:

أصل كلمة التحقيق في اللغة هي حقق، وحق الأمر يحققه حقاً وأحقه: كان منه على يقين، وحق: حذر الرجل يحققه حقاً وحققته حذره وأحقته أي فعلت ما كان يحذره^(١).

الحق: من أسماء الله عز وجل وقيل من صفاته قال ابن الأثير هو الموجود حقيقة المنحقق وجوده وإلهيته، والحق ضد الباطل وفي التنزيل: ((ثم ردوا إلى الله مولاهم الحق))^(٢) وقوله تعالى: ((ولو اتبع الحق أهواءهم..))^(٣).

ثانياً: التعريف الإصطلاحي للتحقيق التأديبي:

التحقيق التأديبي ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة تبتغي جهة الإدارة من خلالها إستظهار الحقيقة وصولاً إلى كشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجته بالاستناد إلى سلطات منحها لها المنظم، وإعمالاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد وسعياً وراء تحقيق المصلحة العامة التي تمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعل أو امتناع تتخذه جهة الإدارة^(٤).

والمتمتعن في نظام الخدمة المدنية السعودي يجد أن المنظم لم يضع تعريفاً محدداً للتحقيق التأديبي مكتفياً بذكر المعايير والضوابط المتبعة في شأنه، وهذا منهج

(١) انظر ذلك: لسان العرب، للإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، باب الحاء، المجلد الثاني، ج ٢، من دون اسم مطبعة، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٢.

(٢) سورة الأنعام الآية رقم (٦٢).

(٣) سورة المؤمنین الآية رقم (٧١).

(٤) د. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٥٧.

يحمد عليه المنظم لأن مهمته الأساسية ليست وضع تعريف للألفاظ بقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها^(١)، وهو الأمر الذي دفع بعض رجال الفقه والقضاء إلى تعريفه بالتركيز على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة.

وعلى سعيد الجانب الفقهي في المملكة العربية السعودية، عرّف جانب من الفقه الإداري التحقيق التأديبي بأنه "إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه"^(٢).

فيما عرفه جانب آخر من الفقه بأنه "مجموعة الإجراءات التي تباشرها الجهة المنوط بها أمر التحقيق نظاماً، من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها، ووفقاً للضمانات التي حددها النظام بهدف جمع الأدلة والقرائن، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة، وما إذا كانت تشكل مخالفة إدارية أو جريمة من عدمها، ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق"^(٣).

ومن استقراء هذه التعريفات للتحقيق التأديبي يتبين أنها متشابهة ومتقاربة في تحديد ماهية التحقيق التأديبي، وأن هناك توافق على أن التحقيق التأديبي ما هو في

(١) د. أمين رحيم حميد، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ١٠٥.

(٢) د. على شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(٣) د. خالد خليل الظاهر، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية، الرياض، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ١٧٩.

حقيقته إلا إجراء شكلي أولى يتم اتخاذه بواسطة السلطة المخولة لها نظاماً، بغرض جمع الأدلة والقرائن الدالة على وقوع المخالفة التأديبية ومعرفة شخص مرتكبها.

ومن جانبنا يمكن تعريف التحقيق التأديبي بأنه: "إجراء تأديبي وقائي للموظف وجهة الإدارة على حدٍ سواء تستهدف التحقق والتثبت من صحة إسناد الوقائع إلى الموظف العام وظروفها وأدلة ثبوتها أو عدم ثبوتها، طبقاً للضمانات التي كفلها النظام في سبيل الكشف عن الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها لفرض الجزاء التأديبي المناسب".

وعلى صعيد الجانب القضائي، فإن القضاء السعودي جاءت أحكامه خلوا من أية تعريف صريح للتحقيق التأديبي، ولكنه أشار إلى بعض شروط صحة إجراؤه، فقد جاء في بعض أحكام ديوان المظالم أنه "يشترط لصحته (أي التحقيق التأديبي) أن يشفع بتحريات واستدلالات، وأن يؤدي وفقاً لشروط وأوضاع قانونية تلتزم بها الجهة المكلفة بجمع الاستدلالات"^(١).

كما رسخ ديوان المظالم السعودي في أحد أحكامه مبدأ هام وهو أن التحقيق التأديبي يعد بمثابة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف، فقد قرر في أحد أحكامه "أن النظام أوجب قبل توقيع الجزاء على الموظف إجراء تحقيق معه، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه بما يوفر له الضمان والاطمئنان"^(٢).

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٩ / ت لعام ١٣٩٧هـ، جلسة ٣ / ١١ / ١٣٩٧هـ، القضية رقم ١٩ / ق لعام ١٣٩٧هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا في ديوان المظالم في الفترة من ١٣٩٧ حتى ١٣٩٩هـ، ص ٦٨.

(٢) انظر ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ٥٤ / ت / ١، لعام ١٤٠٥هـ "حكم غير منشور...".

المبحث الثاني

سلطات التحقيق التأديبي

كقاعدة عامة ينعقد الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق والأمر بإجرائه إلى سلطة معينة وتجريه أخرى ، والاختصاص يعرف بأنه : "القدرة القانونية على مباشرة عمل معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"^(١)، كما يمثل الاختصاص ركنا في القرار الإداري وتعتبر قواعده من النظام العام التي يترتب على مخالفتها البطلان ، وللاختصاص أهمية كبرى تتمثل في توزيع الأعمال بين الهيئات والموظفين لكي يكون كل منهم على بينة من أمره ، لذلك ولما يمثله أمر التحقيق والإحالة إليه من ضمانات مهمة للموظف العام ، فقد حرص المنظم على تحديد السلطات التي يعود إليها ذلك الأمر^(٢)، فإحالة الموظف إلى التحقيق تعرضه للتجريح والتلميح وتثير الشك في نزاهته وسمعته مما ينعكس سلباً على كفاءته في العمل وعلى حالته الإجتماعية والنفسية بغض النظر عن نتيجة التحقيق^(٣).

لذلك فإنه غالباً ما يحدد النظام هذه السلطات بنصوص واضحة لا لبس فيها ويرتب على مخالفتها البطلان، فسلطة الإحالة غالباً ما تختلف عن سلطة إجراء التحقيق^(٤)، ولبحث الموضوع من جوانبه المختلفة فإننا آثرنا تقسيم هذا المبحث على

(١) د. نواف سالم كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٠، ص ٢٥١، ٢٥٠.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط ٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٢٧٩ وما بعدها.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٥٥٩.

(٤) هذا باستثناء الحالة التي يجمع فيها الرئيس الإداري بين سلطتي الإتهام والحكم (النظام الرئاسي)، راجع ذلك: د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٥٧٢ وما بعدها.

مطلبين، الأول يختص ببيان السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي، والثاني يبحث في السلطة المختصة بإجرانه وكما يأتي:

المطلب الأول

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتح الإجراءات التأديبية ضد الموظف بإحالته إلى التحقيق وذلك من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك الإجراء، لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول للحقيقة في واقعة معينة تمهيدا لإتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف الذي قد يفاجأ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق.

وتعد الإحالة للتحقيق شرطا جوهريا لإجراء التحقيق مع الموظف المتهم بارتكاب مخالفة معينة حتى تباشر السلطات المختصة التحقيق مع الموظف ولا يجوز لتلك السلطات مباشرة التحقيق من تلقاء نفسها وإنما يتطلب صدور أمر بالإحالة من السلطات التي منحها القانون هذه الصلاحية وهذا يعني أنه إذا أحيل الموظف إلى التحقيق من سلطة غير مختصة فإنه يترتب على ذلك حتما بطلان التحقيق، وبالتالي بطلان قرار التصرف الذي بني عليه.

وسلطة الإحالة إلى التحقيق تتفاوت ما بين دولة وأخرى بحسب النظام المتبع في كل منها، لذلك فسلطة الإحالة في المملكة العربية السعودية، تختلف عن سلطة الإحالة في فرنسا، وعليه فإننا سوف نتناول كلا منها في فرع مستقل، وكما يأتي:

الفرع الأول

السلطة المختصة بالإحالة في المملكة العربية السعودية

ما عليه الوضع بالمملكة العربية السعودية نجد أنه في حال ارتكاب الموظف العام فعل أو الامتناع عن أداء فعل يدخل في إطار الوظيفة العامة ويشكل إخلالا بواجباتها مما يشكل هذا مخالفة تأديبية^(١) تستوجب التحقيق التأديبي معه فإن السلطة المختصة بإحالاته إلى التحقيق تتمثل في الرئيس الإداري ، حيث نصت الفقرة (٣) من المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين على أنه "مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق تختص هذه الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي : إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة."^(٢)

وينبغي على ذلك أن المختص بإصدار الأمر بإحالة الموظف العام إلى التحقيق هو الرئيس الإداري ، وهو الوزير المختص ، حيث جاء بالمذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين "أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، وأن من واجباته الأساسية أن يراقب مرؤوسيه ، وأن يحقق مع المخطئ منهم ، كما أن حسن ممارسته لسلطاته الرئاسية يقتضي أن تترك في يده بعض الاختصاصات الجزائية" وقد نصت

(١) قد ورد في أحد أحكام القضاء الإداري السعودي أن المخالفة التأديبية هي: (كل مسلك يأتيه الموظف فيه إخلال بواجبات الوظيفة) "حكم ديوان المظالم رقم ٢٣٧ /ت/ ٢، لعام ١٤١٢هـ" حكم غير منشور..".

(٢) نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية: الصادر بالمرسوم الملكي رقم م /٧ وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ، بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٣ وتاريخ ١٣٩٠/١٠/٢٨هـ، ونشر بملحق جريدة أم القرى بعدد ٢٣٦٥ وتاريخ ١٣٩١/٢/١٠هـ.

المادة (٤٦) من نظام تأديب الموظفين على أنه "يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته" وفي ذات المادة أيضاً أجاز النظام للوزير أن يفوض بعض اختصاصاته مع اشتراط أن يكون هذا بموجب قرار مكتوب ، حيث كان نصها أنه "ويجوز للوزير أو من في حكمه بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام".

ومثلما أعطى النظام للرئيس الإداري سلطة إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق، فإنه أعطى لرئيس هيئة الرقابة والتحقيق تلك السلطة^(١) حيث نصت المادة (٧) من نظام تأديب الموظفين على أنه "إذا رأي رئيس الهيئة أن أموراً تستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لإجرائه يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء به".

وهذا يعد حسبما ورد بالملزمة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين "من قبيل التنسيق بين الاختصاصات، وحتى يضمن حسن تعاون الجهات الإدارية مع هيئة الرقابة والتحقيق وتقديم المساعدات اللازمة".

ونصت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق في الباب الثاني منها في الفقرة (٤) من المادة (٢) النص على أن "رئيس الهيئة هو المسؤول عن الإشراف على أعمال الهيئة ، وتنظيم وإدارة وتطوير أعمالها، وله سلطة وصلاحيات الوزراء ورؤساء الدوائر المستقلة في حدود الأنظمة المعمول بها وهذه اللائحة، وله أن ينيب

(١) انظر: د / أحمد محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية بالمملكة العربية السعودية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٤ م، ١٤٣٦هـ، ص ١٥٤.

عنه وكلاء الهيئة أو أحدهم في بعض صلاحياته ، ومن مهامه بالإضافة إلى ما أسنده إليه نظام تأديب الموظفين "بحث الشكاوي وإجراء التحريات واتخاذ ما يراه في أي مخالفة مالية أو إدارية من أي وحدة من وحدات الإدارة الحكومية أو أية مؤسسة أو شركة تخضع لرقابة الدولة"^(١).

ونستقي مما سبق أن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي هي الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام أو هيئة الرقابة والتحقيق، وهذا ما أكد عليه النظام الأساسي للحكم^(٢) حيث نص في المادة (٨٠) منه على أنه "تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته".

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالإحالة في فرنسا

منح التشريع الفرنسي الإختصاص بالإحالة للتحقيق إلى السلطة المختصة بالتعيين وذلك في كافة قوانين الوظيفة العامة نظراً لأن تلك السلطة هي المؤهلة أكثر من غيرها لممارسة هذا الدور الحيوي والمهم، إذ تتم الإحالة عن طريق الشكوى المقدمة إلى الجهة الإدارية من جمهور المواطنين أو بوساطة الرؤساء الإداريين^(٣)، ولهذا فإن الرئيس الإداري الأعلى هو الذي يأمر بإجراء التحقيق التأديبي مع الموظف.

(١) اللانحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق: الصادرة بالأمر السامي رقم (٣١٣٦ / ٣ / ر) وتاريخ ١٣٩٢/٧/١ هـ.

(٢) النظام الأساسي للحكم: الصادر بالأمر الملكي رقم (أ / ٩٠) وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ.

(3) Chapus (rene): droit administratif general,montchrestien tome 9,1ed, 1995,p. 235.

أما الرئيس المباشر فإن دوره يقتصر على اتخاذ الإجراءات الضرورية والمستعجلة، وحسبه أن يرفع تقريراً إلى الرئيس المحلي الذي يخطر بدوره السلطة المختصة بالتأديب^(١)، والتي لها أن تحيل الموظف إلى التحقيق أو لا تحيله^(٢).

وقبل أن نفرغ من هذا المطلب (السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق التأديبي) لا بد لنا أن نطرح تساولين، أما الأول فهو: هل من الجائز الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق التأديبي؟ وأما الثاني فهو: ما هي الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق في حالة الموظف العام المعار أو المنتدب بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها أثناء مدة الإعارة أو الندب؟

فيما يتعلق بالتساؤل الأول هنالك رأيين متعارضين في هذا الشأن: فيذهب الرأي الأول إلى أن الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق التأديبي جائز، وحقته في ذلك أن التحقيق يرتب بذاته أثارا قانونية تسمح باعتباره قرارا نهائيا قابلا للطعن فيه بالإلغاء وهذا يمثل ضمانة أساسية تحول دون التعسف في استعمال السلطة، نظراً للأثار القانونية الخطيرة التي يحدثها، كالوقف الاحتياطي عن العمل وما يترتب عليه من آثار من حيث وقف المرتب كله أو بعضه^(٣).

(١) إذ ان السلطة التي تملك حق التعيين هي الجهة المختصة بتأديب الموظف العام في فرنسا، انظر: نص المادة ١٩ من القانون الفرنسي الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو عام ١٩٨٣.

(٢) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف، تاريخ النشر بدون، ص ١٠٠.

(٣) راجع ذلك: د. أحمد موافي، نظام مجالس التأديب - طبيعته، ضماناته، دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، مصر، تاريخ النشر بدون، ص ٨٤.

وأما الرأي الثاني - والذي نرى تأييده - فيذهب إلى أن الطعن في قرار الإحالة إلى التحقيق التأديبي غير جائز وحجته في ذلك ، أنه فضلا عن عدم جدوى الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الذي يستغرق نظره مدة أطول بكثير مما يستغرقه التحقيق فعلا، فمن الطبيعي أن يكون قرار الإحالة إلى التحقيق عنصرا من عناصر القرار التأديبي نفسه لأن هذا القرار مهما كانت له من آثار رتبها القانون لا يعدو أن يكون إجراء تحضيرياً أو تمهيدياً للقرار التأديبي، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة للتحقيق إلا آثاراً واقعية يتعلق مصيرها بالتصرف في التحقيق والمستقر في مجال الطعن أن النقص لا يقع إلا في نتيجة التحقيق أي القرار التأديبي النهائي^(١) .

ولهذا نرى من جانبنا أن قرار الإحالة الى التحقيق لا يعد مستقلاً بذاته ليرتب آثاراً نظامية تضر بالموظف العام ليستطيع الطعن فيه، وإنما يشكل إجراء تمهيدياً للتحقيق معه ومن ثم التوصية بمعاقبته بأحدى العقوبات التأديبية أو غلق التحقيق عندما يثبت لجهة التحقيق عدم صحة الفعل المسند أو أنه لا يرقى إلى مستوى المخالفة التأديبية التي تستوجب فرض العقاب، لأن القرار الذي يكون محلاً للطعن هو القرار الذي يقضي بمعاقبته بعقوبة ما على أن يسلك الطرق التي رسمها النظام .

أما فما يتعلق بالتساؤل الثاني فإن الجهة التي تتولى الإحالة للتحقيق هي الجهة التي وقعت في محلها المخالفة التأديبية أي الجهة المعار أو المنتدب إليها الموظف العام.

وهذا يتفق مع ما ورد في الفقرة الأخيرة بالبند (٤) من المادة ٦٢ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والتي تنص على أنه "وتكون الجهة

(١) راجع ذلك: د. حسين حموده المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ليبيا، ١٩٨٦، ص ٣١٤.

المنتدب أو المعار إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة.^(١)

المطلب الثاني

السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي

تعقب مرحلة الإحالة للتحقيق التأديبي، مرحلة أخرى هي إجراء التحقيق التي يعهد إليها أمر القيام بها إلى سلطة تختلف غالباً عن تلك التي تحيل الموظف إلى التحقيق وسنسير على النحو نفسه الذي اتبعناه في المبحث الأول فيما يخص السلطة المختصة بإجراء التحقيق في كل من المملكة العربية السعودية وفرنسا في فرعين، على النحو التالي:

الفرع الأول

السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في المملكة العربية السعودية

كانت الجهة الإدارية قبل صدور نظام تأديب الموظفين لعام ١٣٩١ هـ^(١) هي الجهة الوحيدة المختصة بإجراء التحقيقات مع الموظفين العموميين فيما ينسب إليهم من مخالفات^(٢). ولكن بصدور نظام تأديب الموظفين لعام ١٣٩١ هـ^(٣) تم إنشاء هيئة الرقابة والتحقيق لتتولى ذات المهمة التي تتولاها الجهات الإدارية في إجراء التحقيقات الإدارية. وبناءً عليه فإن الجهات الإدارية المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧، وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ.

(٢) وذلك وفقاً لنظام الموظفين العام في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٤ وتاريخ ٢٩ / ١١ / ١٣٧٧ هـ.

(٣) للمزيد من التفصيل انظر: د. محمد زويد العتيبي، نظام الخدمة المدنية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الرياض، مطابع الحميضي، ٢٠٠٧ م، ص ١١.

المخالفات المسلكية في السعودية هما: الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل إلى جانب هيئة الرقابة والتحقيق صاحبة الاختصاص الاستثنائي في ذلك.

أولاً: الاختصاص الأصيل للجهة الإدارية بإجراء التحقيق:

يعد حق الجهة الإدارية في التحقيق حق أصيل وثابت لها باعتبارها القائمة على شؤون المرفق العام الذي تتولى إدارته وتصريف أموره، ويتم ذلك عن طريق جهات مختصة داخل الجهة الإدارية، يطلق عليها "وحدات المتابعة" كما هو الحال في السعودية^(١)، أو "إدارة التحقيقات" أو "إدارة الشئون القانونية" كما هو الحال في مصر.

وتعد الجهة الإدارية المعنية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بممارسة إجراءات التحقيق اللازمة مع موظفيها، ولقد حرص المنظم السعودي على إبراز هذا المعنى عند ذكره اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق، إذ نص في المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين الحالي رقم م / ٧ / ١ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ على أنه "مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص الهيئة (هيئة الرقابة والتحقيق) في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي...".

(١) وبذلك يكون المنظم السعودي قد ساير الأنظمة الحديثة ومنها النظام المصري الذي خول (النيابة الإدارية صلاحية إجراء التحقيق إلى جانب الجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف المتهم، وهو ما نصت عليه صراحة المادة (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ م بأنه "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية... وكرر المشرع المصري ذات العبارة في المادة (٢) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ م. انظر. سليمان الطماوى، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥ م، ص ٥٢.

وإذا كان النظام قد منح الجهة الإدارية سلطة واسعة في التأديب، وأجاز لها إيقاع جميع العقوبات المنصوص عليها نظاماً عدا عقوبة الفصل^(١) فإنه "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"^(٢).

كما أوجب النظام تبليغ هيئة الرقابة والتحقيق وديوان المراقبة العامة ووزارة الخدمة المدنية في جميع الأحوال بالقرار الصادر من الوزير أو من هو في حكمه بالعقوبة فور صدور القرار^(٣).

وينحدر هذا الاختصاص الأصيل للجهة الإدارية في إجراء التحقيقات من مبدأ السلطة الرئاسية الذي يخول لها صلاحية المراقبة والإشراف على أعمال موظفيها ضماناً لحسن أدائها، وذلك بأحد أسلوبين: الأول: أن تقوم به الجهة الرئاسية للموظف العام عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه.

والآخر وهو الغالب: أن يقوم بإجراء التحقيق إدارة متخصصة ملحقة بالجهة الرئاسية مثل إدارة المتابعة أو الشؤون القانونية.

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من عدم وجود نص نظامي في السعودية يحظر على الرئيس الإداري إجراء التحقيق بنفسه، إلا أن مقتضيات العدالة والحيطة تستلزم ألا

(١) تجدر الإشارة إلى أن عقوبة الفصل توقع على كلا من: أولاً: موظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها، ثانياً: الموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها، راجع: المادة (٣٢) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٢) المادة ٣٥ من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧، وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ.

(٣) المادة ٣٩ من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧، وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ.

يجمع الرئيس الإداري بين سلطتي التحقيق والحكم، حيث إن مبدأ الفصل بين سلطتي الإتهام والحكم يعد من قبيل المبادئ النظامية المستقرة والتي لا يجوز انتهاكها وإن لم يوجد نص يقرها^(١).

ثانياً: الاختصاص الاستثنائي لهيئة الرقابة والتحقيق بإجراء التحقيق^(٢).

تم إنشاء هيئة الرقابة والتحقيق بموجب نظام تأديب الموظفين وأُسند إليها مشاركة الجهة الإدارية في إجراء التحقيق التأديبي في المخالفات المنسوبة للموظفين العموميين في الإدارات الحكومية^(٣).

ويعتبر وكيل الهيئة لشؤون التحقيق هو المشرف والمسؤول المباشر عن جهات التحقيق، ويتولى تنظيم العمل وتوجيهه بواسطة المسؤولين في إدارته^(٤).

ويعد اختصاص هيئة الرقابة والتحقيق بإجراء التحقيق التأديبي في النظام السعودي اختصاص استثنائي عن القاعدة العامة التي تقضي باختصاص الجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف بإجراء مثل هذا التحقيق، وأية ذلك ما سبق الإشارة إليه في مستهل المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين، تدل دلالة واضحة على قيام هذا النظام

(١) د. عبداللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٣١٣.
(٢) أنشئت هيئة الرقابة والتحقيق بموجب نظام تأديب الموظفين سالف الذكر، وهي هيئة مستقلة تتمتع بشخصية معنوية عامة، ترتبط مباشرةً برئيس مجلس الوزراء - انظر المادة (١) من نظام تأديب الموظفين وانظر كذلك مجموعة الأنظمة المتعلقة باختصاص هيئة الرقابة والتحقيق - التعريف بهيئة الرقابة والتحقيق: نشأتها - تشكيلها - اختصاصاتها، السعودية، ١٤٢١ هـ، ص ٥. وللمزيد حول هذا الموضوع انظر: د. جابر أبو زيد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، ط ٣، دار حافظ للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦ م، جدة، ص ٣١٦ وما بعدها.

(٣) المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين السعودي، سابق الإشارة إليها.

(٤) المادة (١٠) من الباب الثاني من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق الصادرة بالأمر السامي رقم (١٣١٣٦/٣/ر) وتاريخ ١/٧/١٣٩٢ هـ.

بتحديد الحالات التي تختص بها هيئة الرقابة والتحقيق دون غيرها بمباشرة إجراء التحقيق التأديبي مع الموظف المتهم، وهذه الحالات هي:

١ - حالة ارتكاب الموظف المتهم جريمة جنائية:

حيث تقوم الجهة الإدارية حال اكتشافها لهذه الجريمة بإحالة أوراق التحقيق إلى رئيس هيئة الرقابة والتحقيق ليقوم باتخاذ ما يراه مناسباً حيالها^(١).

٢ - حالة اكتشاف مخالفة الموظف العام بعد تركه للخدمة وقبل مضي مدة عشر سنوات من تاريخ تركه لها^(٢).

في هذه الحالة لا تملك الجهة الإدارية مباشرة إجراءات التحقيق مع الموظف، وذلك لانقطاع العلاقة الوظيفية التي كانت تربط بينهما، وتلتزم بإحالتها إلى هيئة الرقابة والتحقيق لتتولى التحقيق، فإذا اقتنعت الأخيرة بوجوب محاكمته تأديبياً فإنها تحيله إلى ديوان المظالم لتوقيع العقوبة المناسبة عليه.

٣ - حالة اكتشاف المخالفة من قبل هيئة الرقابة والتحقيق عند ممارستها لوظيفتها الرقابية:

أوجب النظام على جهاز الرقابة جميع إجراءات الرقابة وما أسفرت عنها من نتائج في محاضر معدة خصيصاً لذلك، ويكون لرئيس الهيئة إذا رأى أن الأمر يستوجب

(١) المادة (١٢) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٢) وفقاً للمادة (٤٢) من نظام تأديب الموظفين السعودي، فإن الدعوى التأديبية تسقط بقوة النظام بمضي عشر سنوات على ارتكاب المخالفة التأديبية، انظر ذلك: د. عبدالمحسن ريان، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، الطبعة الثالثة، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، ١٤٢٩ هـ، ٢٠٠٨ م، ص ٢٢٢.

التحقيق أن ينتدب من يراه من المحققين لإجرائه، ويجب إخطار الجهة التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه^(١).

٤ - حالة كون العقوبة المناسبة هي الفصل:

إذا رأت الجهة الإدارية التابع لها الموظف العام أن المخالفة التأديبية المنسوبة إلى الموظف من الجسامة بحيث تكون العقوبة المناسبة هي الفصل فإنها تلتزم بإحالة أوراق التحقيق إلى هيئة الرقابة^(٢)، وإذا رأت الهيئة أن المخالفة لا تستوجب الفصل فإنها تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة، ويجوز للوزير توقيع هذه العقوبة أو اختيار عقوبة أخرى مناسبة من بين العقوبات التي تدخل ضمن اختصاصه^(٣)

كما إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة الصادر في شأنها القرار من قبل الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام تستوجب الفصل "أن تبلغ الوزير بذلك وتباشر التحقيق في القضية"^(٤) تمهيداً لإحالة الموظف المتهم إلى ديوان المظالم لمحاكمته.

٥ - حالة ارتكاب الموظف مخالفة في غير جهة عمله:

إذا تبين للجهة الإدارية التابع لها الموظف العام أنه ارتكب مخالفة تأديبية في جهة إدارية أخرى غير التي يعمل فيها فإنها ملزمة بإحالة الموظف مباشرة إلى هيئة الرقابة والتحقيق لتتولى التحقيق معه^(٥)

(١) المواد (٥، ٦، ٧) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٢) المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٣) المادة (٣٨) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٤) المادة (٣٩) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٥) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي.

فإذا رأت الهيئة أن الأفعال المنسوبة للموظف المتهم تستوجب توقيع عقوبة تأديبية فإنها تحيل الدعوى إلى ديوان المظالم^(١).

والحكمة هنا من إسناد أمر التحقيق إلى هيئة الرقابة والتحقيق هي الحيلولة دون التضارب في الإختصاص بالتحقيق^(٢).

٦ - وأخيراً حالة اشتراك أكثر من موظف في ارتكاب مخالفات تأديبية مرتبط بعضها ببعض، وارتكابها موظفون من جهات إدارية مختلفة^(٣).

إذا كانت المخالفة التأديبية قد اشترك في ارتكابها أكثر من موظف وكانوا تابعين لجهات إدارية متنوعة فإنه أمر التحقيق تتولاه هيئة الرقابة والتحقيق، ولها أن تحيل الدعوى إلى ديوان المظالم^(٤).

ومما تقدم تضح أن المنظم السعودي قد جعل اختصاص الجهة الإدارية في إجراء التحقيق مع الموظف هو الأصل، وأن اختصاص هيئة الرقابة والتحقيق هو اختصاص استثنائي جاء على سبيل الحصر في حالات نص عليها نظام تأديب الموظفين، وفيما عدا هذه الحالات يكون للجهة الإدارية الحرية في تقدير إجراء التحقيق بنفسها أو إحالته إلى هيئة الرقابة والتحقيق إذا رأت ذلك، وهو ما يمكن استنباطه من نص المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين سالف الذكر^(٥).

(١) المادة (٤٠) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٢) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي.

(٣) المادة (٤١) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٤) المادة (٤٠) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٥) د. عبداللطيف بن شديد الحري، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٣١٣.

الفرع الثاني

السلطة المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في فرنسا^(١)

أن الجهة المنوط بها التحقيق التأديبي في فرنسا هي السلطة التي لها صلاحية التعيين وبالتالي فهي نفسها الجهة التي تتمتع بسلطة الاتهام ، حيث يقوم الرئيس المحلي في بعض الأحيان بإجراء التحقيق مع الموظف المخالف ، وقد يقوم به مفتش عام أو أن يتابعه الوزير المختص بنفسه ، إلا أنه غالباً ما يقوم به أحد الموظفين في المرفق الذي يعمل فيه الموظف المخالف^(٢)، وهذا ما يمس بمبدأ الحياد كضمانة تأديبية جوهرية لصالح الموظف العام لأن الموظف المكلف بالتحقيق هو موظف أيضاً خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل إذن أن تؤثر على حيده ، فقد تتفق الإدارة مع المحقق للوصول إلى النتائج التي ترغب فيها وبالتالي هذا يتنافى مع مبدأ الحياد لهذا كان من الأفضل أن تكون الجهة التي تسند إليها مهمة التحقيق مستقلة تماماً عن السلطة المختصة بالإتهام^(٣) .

وحماية من المشرع الفرنسي لبعض الفئات من الموظفين كالقضاة ورجال التعليم فقد نقل السلطة التأديبية من الرؤساء الإداريين لهم واوكلها إلى مجالس تأديب

(١) مما تجدر ملاحظته أن المشرع الفرنسي يميز بين الجرائم المالية للموظفين التي تختص بالمساءلة عنها المحكمة التأديبية للشؤون المالية والميزانية، أما الجرائم التأديبية (غير المالية فتختص) الجهة الرئاسية (جهة التعيين) كما سبق بيانه، انظر: د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٣، ص ٣١٦ وما بعدها.

(٢) د. عمرو فؤاد احمد بركات، الوقف الاحتياطي - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٦، عدد ٢، ديسمبر ١٩٨٤، ص ٢٦٥.

(3) Pierre Tifine, Le statut général de la fonction publique hospitalière, éditions heurs Paris, 2006, p90.

خاصة بهم فيختص بمسألة القضاة والتحقيق معهم مجلس التأديب الاعلى (Conseil Superieur de lamagistrature) وتختص مجالس شتى تخص التعليم الابتدائي والثانوي والعالي بمسألة رجال التعليم والتحقيق معهم ويتم الطعن في قراراتها أمام المجلس الاعلى للتعليم الوطني القومي) وهذا يعني ان التحقيق في فرنسا يجري من المجلس الاعلى للتعليم الوطني القومي (Conseil superieur de l'education) خلال الرئيس الإداري قاعدة عامة وعلى سبيل الاستثناء تقوم به مجالس تأديبية ولفئات معينة من الموظفين^(١).

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٧م، ص ١٨٢ - ١٨٣.

الفصل الثاني

إجراءات التحقيق التأديبي

إجراءات التحقيق التأديبي تمثل مجموعة من الخطوات بعضها لا بد من إجراءه بل أن إغفاله يرتب البطلان، وهذه الإجراءات مثل وجوب الاستماع إلى شهادات الشهود (النفي أو الإثبات) أن وجدوا، أما البعض الآخر فيدخل في سلطة الإدارة التقديرية (وهي هنا المحقق) إذ أن المحقق هو الذي يقدر إمكانية اللجوء إلى ذلك أو عدمها، ومثال هذه الإجراءات، إجراء التفتيش والاستعانة بخبير.

ولهذا فإن إجراءات التحقيق تكون سليمة متى ما روعيت الضمانات التي كفلها القانون للموظف العام دون التقيد بترتيب معين أو صيغة ثابتة لأن ذلك لا يكون إلا بإرادة المنظم الذي يضع القواعد العامة ويترك تفصيلاتها دون تنظيم ودون ان يقيد بها بشكل معين مما يفسح المجال للإدارة لأن تعمل سلطتها التقديرية في تحديد الكيفية التي ترتأبها لتحقيق قصد المنظم.

ولأجل البحث في إجراءات التحقيق التأديبي فإننا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث كل منها يبحث في مرحلة من مراحل هذه الإجراءات بداية من أحالة الموظف إلى التحقيق مروراً بمرحلة إجراءات التحقيق وانتهاءً بالنتيجة التي تترتب على التحقيق وكما يأتي:

المبحث الأول

مرحلة البدء بالتحقيق التأديبي

تبدأ مرحلة التحقيق التأديبي من اللحظة التي يعتبر فيها الموظف محالاً إلى التحقيق، ولأهمية هذه المرحلة ولخطورة النتائج المترتبة عليها والتي قد تفوق ما

للعقوبة المفروضة من أثر^(١)، فإن على الجهة التي تحيل الموظف إلى التحقيق أن تتوخى الدقة في عملها من خلال التأني والتبصر في مسألة الإحالة وذلك بأن يكون قرارها مبنياً على أسباب جدية من الواقع.

من هنا فإن اللحظة، التي تبدأ فيها مرحلة التحقيق التأديبي هي تلك التي يحيل الرئيس الإداري، وهو الوزير المختص أو رئيس هيئة الرقابة والتحقيق بالسعودية الموظف العام إلى التحقيق بشأن المخالفات المنسوبة إلى الأخير، ويصار إلى إصدار هذا الأمر عندما يصل إلى علم الوزير أو هيئة الرقابة والتحقيق أن الموظف قد ارتكب مخالفة تأديبية يستحق عليها العقاب، وبغض النظر عن الوسيلة التي علم من خلالها الوزير أو هيئة الرقابة والتحقيق سواء أكانت شكوى أم بلاغاً أم تقريراً أم مذكرة أو من خلال النشر في الصحف، فالمهم أن تكون هناك قرائن ودلائل على ارتكاب الموظف ما نسب إليه من مخالفات، تكفي لاقتناع جهة الإحالة أعلاه بجدية ما نسب إلى الموظف. وفي فرنسا تبدأ مرحلة التحقيق بصدور أمر إحالة الموظف العام، من الرئيس الإداري الأعلى.

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٥٩.

المبحث الثاني

مرحلة إجراء التحقيق التأديبي

بعد أن يصدر الأمر بإحالة الموظف إلى التحقيق فإن مرحلة أخرى تبدأ وهي مرحلة إجراء التحقيق التأديبي وتنقسم هذه المرحلة إلى ثلاث مراحل هي مرحلة الإجراءات التي تسبق المباشرة في التحقيق مع الموظف، ثم مرحلة الإجراءات التي تتزامن مع مباشرة التحقيق مع الموظف وتستمر إلى حين البدء بمرحلة أخرى وهي مرحلة الإنتهاء من التحقيق، وسنتناول هذه المراحل في ثلاث مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق التأديبي

وتتضمن هذه المرحلة إجراءات المواجهة التي تعني (إيقاف "إحاطة" العامل "الموظف" على حقيقة التهمة المسندة إليه، وأحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه)^(١).

وأساس مبدأ المواجهة يتنازعه اتجاهين، ففيما يذهب الاتجاه الأول إلى إرجاع المواجهة إلى الإجراء الجزائي يرجع الاتجاه الثاني المواجهة إلى مبدأ سماع الطرف الآخر.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية فى الطعن رقم ١٠٤٣ لسنة ٩ ق، بجلسة ١٦ / ١٢ / ١٩٦٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ١٩٦٧ إلى منتصف فبراير ١٩٦٨، س ١٣، ع ١، القاعدة رقم ٤١، ص ٢٧٣.

أولاً: أساس المواجهة الإجرائي

يرى هذا الاتجاه أن المواجهة ذو طبيعة عقابية ذلك أنها جزء من حقوق الدفاع التي تعتبر من المبادئ العامة للقانون والتي يجب أن تطبق على كل إجراء ذو طبيعة جزائية حتى في غيبة النصوص القانونية، لأنها مرتبطة بفكرة العدالة المستمدة من القانون الطبيعي الذي هو قانون أزلي أسمى من القوانين الوضعية، هذا على عكس الحالات الأخرى غير العقابية والتي لا تجب فيها المواجهة إلا بنص^(١).

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء، ومنطلق هذا الإسناد أن الإدارة لا تلتزم مبدئياً بالمواجهة إلا في الحالات التي تتطلب دفاعاً حقيقياً.

"وهذا الربط بين المواجهة والعقاب يبدو واضحاً فسلطة العقاب ليست عنصراً في السلطة الإدارية، لكن هذه السلطة يعترف بها للإدارة بصورة متزايدة، ومن المنطقي عند قيامها بهذا الاختصاص العقابي أن تلتزم باحترام حقوق الدفاع حتى بدون نص وكلما كانت بصدد توقيع جزاء"^(٢).

ثانياً: أساس المواجهة مبدأ سماع الطرف الآخر

إذا كان الاتجاه الأول يذهب إلى إضفاء الطبيعة الجزائية للمواجهة، فإن هذا الاتجاه يرى أن أساس المواجهة هو مبدأ سماع الطرف الآخر " Audi Olteram Parte " وليس النشاط العقابي، ذلك أن الطابع الجزائي يضيق من نطاق المبدأ وبالتالي فمبدأ سماع الطرف الآخر هو الذي يحدد نطاق المواجهة^(٣).

(١) د . سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٦٠.

(٢) اللواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٢م، ص ٢٥٨.

(٣) اللواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص ٣٩٠.

ومن جانبنا نؤيد أصحاب الاتجاه الأول في كون أن مبدأ المواجهة ذو طبيعة جزائية ذلك لأن المواجهة قررت لمصلحة الموظف العام محل المساءلة التأديبية، والذي يستوجب على الإدارة إحاطته بالمخالفات وأدلة الاتهام إحاطة كاملة ودقيقة حتى يتمكن من درء الجزاء عن نفسه، أما القرارات الغير تأديبية فهي في الأصل مقررة للمصلحة العامة ومصحة المرفق، والتي قد لا يستطيع الموظف مراجعتها إلا في حالات نادرة.

وتتمثل أحكام المواجهة في إعلان الموظف أو إخطاره، وفي إعطاء الموظف مهلة كافية

لإعداد دفاعه في فرع أول وتمكين الموظف من الإطلاع على الملف في فرع ثان وكما يأتي:

الفرع الأول

إخطار الموظف

يعد إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه من المفترضات الأساسية لحق الدفاع.

(Il faut en particulier que l'agent ou son défenseur puisse disposer du temps nécessaire pour prendre connaissance des pièces du dossier)⁽¹⁾

إذ يتعين على جهة التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وإعلامه بسائر الإجراءات المتخذة ضده والادعاءات المسندة إليه وبما يدعمها من أدلة تشير إلى ارتكابها كي يتسنى له الرد عليها، مع منحه مدة كافية لإعداد دفاعه، وذلك لأن بعض أوجه الدفاع تتطلب إعداداً دقيقاً، والمهلة التي تمنح للموظف المتهم من الأمور

(1) Emmanuel Aubin, Droit de fonction publique, 2 edition, Galion, Paris, 2004, P 259.

التقديرية للمحقق^(١). وتطبيقاً لذلك أكدت المادة (٣/١٤) من اتفاقية الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية أن من حق المتهم أن يخطر في أقصر وقت ممكن وباللغة التي يفهمها وبطريقة مفصلة بطبيعة وسبب الاتهام الموجه إليه^(٢).

وقد كان مبدأ المواجهة بطيئاً في إجراءات تأديب الموظف العام، وذلك خشية إعاقة العمل الإداري، ولهذا لم يطبق القضاء الإداري المواجهة في الإجراءات الإدارية إلا إذا وجد نص. ومع ذلك تطور مبدأ المواجهة في إجراءات تأديب الموظف واكتسب من هذا التطور طابعاً عاماً، حيث استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه أمر ضروري حتى في حالة غياب النص القانوني الذي يقرها لأنها تعد من المبادئ العامة للقانون.

بيد أنه رغم أهمية مبدأ المواجهة كضمانة قانونية مهمة للمتهم، إلا أنها خضعت لتطور بطيء بخلاف القانون الجنائي، ولم تتضح ملامحها الأساسية إلا بعد صدور حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (veuve tromprier) والذي ذهب إلى أنه "طبقاً للقواعد العامة للقانون المطبقة بذاتها حتى في حالة انعدام نص فإن الجزاء لا يمكن توقيعه قانوناً من دون أن يحاط صاحب الشأن علماً بالاتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه، وأنه يجب تبعاً لذلك أن يخطر صاحب الشأن مقدماً بأساس الاتهامات المنسوبة إليه، بحيث يتمكن من أن يبدي في هذا الموضوع جميع الملاحظات التي يقدر ضرورتها"^(٣).

(١) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨٣٥.

(٢) د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٨.

(3) Nasri Hafnaoui , deuxieme bilan de la jurisprudence du conseil d'etat algerien relative a divers aspects de la relation de travail en droit public, revue du conseil d'etat N° 08 , 2006 , p 21 .

لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إخطار الموظف بالتهمة المنسوبة إليه حتى يتمكن من إعداد دفاعه، حيث قضى بأنه: (لا بد من إعلام المتهم بكل التهم المنسوبة إليه، وإذا أغفلت سلطة التأديب إعلام الموظف وقامت بتوقيع الجزاء دون إخطاره بذلك فإن القرار التأديبي يكون قابلاً للبطلان، إلا إذا كان الاتهام غير جوهري أو غير مؤثر). ولا يشترط مجلس الدولة شكلاً معيناً لهذا الإخطار، ويكفي لاستيفائه أن ينبه الموظف إلى الإجراء التأديبي الذي يتخذ ضده، ويتحقق التنبيه بمجرد إخطار الموظف بمعرفة رئيسه إلى أن النية قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه. (١)

وقد كفل القضاء الإداري الفرنسي حداً أدنى للمدة التي تعطى للمتهم لإعداد دفاعه بحيث لا تقل عن ثمان وأربعين ساعة، وأن جاز أن تزيد هذه المدة عن هذا الحد، إلا أنها لا تقل عن ذلك، ولو كان ما يجري الإطلاع عليه لا يتضمن جديداً مما يتطلبه إعداد الدفاع بشأنه. (٢)

وبالرجوع إلى نظام تأديب الموظفين السعودي نجد أنه نص على وجوب إحاطة الموظف العام بالتهمة المنسوبة إليه ومواجهته بها، حيث نص في المادة ٣٥ منه 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". والواضح من استقراء هذا النص أن مفاد التحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه يقتضي مواجهته بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه بالإضافة إلى أدلة الاتهام، وهذا ما أكدته المادة (١٦) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

(١) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، المرجع السابق، ص ٨٣١.

(٢) د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٨.

حيث جاء فيها "يجب مواجهة الموظف المحقق معه في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن المقامة ضده وأن يطلب منه الرد على كل منها على حدة".

والمواجهة بهذا المعنى تعد أمراً مجدياً وسابقاً على ضمان حق الموظف العام من الدفاع عن نفسه، وهو ما أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه حيث جاء فيه "وبدیهي أن من الضمانات التي يجب مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف المتهم على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه"^(١).

ولكي تكون مواجهة الموظف العام بالتهمة المسندة إليه صحيحة ومجدية وبالتالي الدفاع ممكناً ومفيداً فإنه يلزم أن تكون مواجهته بالتهمة المسندة إليه شاملة المخالفة التي ارتكبها ومدى جسامتها وأدلة الإتهام المقدمة ضده وذلك بشكل صريح وعلى وجه يستشعر معه أن الإدارة بسبيل مؤاخذته في حال ثبوت إدانته بارتكاب التهمة لكي يكون على بينة من أمره ليتسنى له إعداد دفاعه وتقديم وجهة نظره.

وتطبيقاً لما تقدم فقد قضى ديوان المظالم في أحد أحكامه بأنه "من الضمانات الجوهرية التي يجب مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف الموظف على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، ويلزم حتى تؤدي المواجهة بالتهمة غايتها. كضمانة أساسية له. أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه، وليس يغني عن هذه المواجهة أن تكون المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا

(١) انظر ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ٢ /د/ ٣٩، لعام ١٤١٥ هـ "حكم غير منشور..".

شبهة فيه، ذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة أو انتفائها مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها وتحقيق دفاعه بشأنها أحد عناصره الجوهرية^(١).

كما قرر ديوان المظالم أن المواجهة الضمنية لا تصح حيث قضى في أحد أحكامه "وأنه بالإطلاع على هذا التحقيق ومحتوياته يتضح أنه لم يواجه باتهام صريح باستيلائه على تلك الأشياء، في حين أن الاتهام قد وجه إليه ضمناً ولكن الاتهام الضمني لا يعول عليه في مثل هذه الأشياء، بل لابد من توجيه الاتهام صراحة ومساءلته عن الجواب"^(٢).

أما عن جزاء مخالفة الإدارة لمسألة إخطار الموظف فإنه يكون البطلان^(٣)، الذي يلحق إجراءات التحقيق والعقوبة المترتبة على ذلك حتى وأن لم ينص القانون على ذلك باعتبار أن المواجهة هي إحدى المبادئ العامة للقانون.

ويرد على هذه القاعدة استثناءان الأول^(٤): هو بساطة المخالفة المرتكبة التي تسوغ إغفال إخطار الموظف بما هو منسوب إليه وبالأدلة القائمة ضده فلا يعد الإخطار هنا إجراءً جوهرياً وهذا ما هو متبع في فرنسا.

(١) انظر ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ٢٩ / ٨٦، لعام ١٤٠٠ هـ "حكم منشور في مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠٠ هـ (الرياض إدارة وتصنيف ونشر الأحكام بديوان المظالم، ١٤٠٦ هـ)، ص ٣٢٤ - ٣٢٧".

(٢) انظر ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ٩ / ت / ٣، لعام ١٤٠٠ هـ "حكم غير منشور.

(٣) انظر ذلك: حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٥١٢ لسنة ١٩٩٠ ق، جلسة ٨ فبراير ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ١٩٧٤ إلى آخر ديسمبر ١٩٧٥، س ٢٠، القاعدة رقم ٦٣، ص ١٩٤.

(٤) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، الوقف الاحتياطي، المرجع السابق، ص ٢٦٥.

أما الاستثناء الثاني: فهو أن يكون الإخطار بمناسبة إجراء تحقيق أولي يعقبه تحقيق ثان يتم أمام المحكمة التأديبية فأغفال الإخطار في مثل هذا التحقيق لا يلحقه البطلان لإمكان تدارك هذا القصور في المحاكمة التأديبية وهذا ما هو متبع في مصر عندما يحال الموظف إلى المحكمة التأديبية^(١).

الفرع الثاني

الإطلاع على الملف

الإطلاع على الملف هو الجانب الآخر من جوانب مبدأ المواجهة، حيث يحق للموظف أن يطلع على ملفه قبل البدء بإجراءات التحقيق أو بعد البدء بهذه الإجراءات^(٢)، فكل تحقيق تأديبي ينتهي بإعداد ملف له، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة ومرتبطة بأرقام متسلسلة. ويكون مكان الإطلاع في محل وجود الملف ما لم تكن هناك ضرورة لنقله كأن يكون الموظف مودعا في التوقيف^(٣) فالإطلاع يكون هنا داخل السجن أو أن يكون الموظف في الخارج فيتم الإطلاع في هذه الحالة لدى قنصلية دولة الموظف، ويجب الإطلاع على الملف متكاملًا، شخصيًا وسريًا^(٤)، بالإضافة إلى ضرورة أن يكون مجديا ولمدة كافية لتمكين

(١) كذلك فإن اغفال اخطار الموظف يمكن تداركه إذا ما حضر الموظف في الموعد المحدد لإجراء التحقيق وطلب تأجيل ذلك واجابته الإدارة إلى طلبه، راجع: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٩٧.

(2) Anne Jourda – Darbourd, La prècedure disciplinaire dans la fonction, Editions du pay, France, 2005, p 39.

(3) Ayoub Eliane, la fonction publique en vingt principes, 2eme Edition, Frison-Roche, Paris, 1998, p. 210.

(4) René Chapus, droit administratif général, tome 02, 8eme édition, Montchrestien, 1995, p 308.

الموظف من المعرفة، وبذلك يكون إطلاع الموظف على ملف التحقيق عاملاً أساسياً لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وبأدلتها توطئة للاستعداد للدفاع عن نفسه^(١).

والغرض من الإطلاع على الملف هو إحاطة الموظف بجميع محتويات ملف التحقيق التأديبي، بما يشتمل عليه من تحقيقات وأدلة ووثائق متعلقة بالتهم المنسوبة إليه، وعدم حجبها عنه نظراً لأهميتها في تحقيق دفاعه، فالحقيقة أن منطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية.^(٢)

ونتيجة لذلك ذهبت كثير من التشريعات إلى السماح للموظف محل المساءلة التأديبية بالإطلاع على ملفه التأديبي. فقد كرس المشرع الفرنسي حق الإطلاع من خلال المادة ١٩٩ فقرة ٢ من القانون رقم ٨٣ - ٦٣٤ التي تنص على أنه "يتمتع الموظف في مواجهة أي إجراء تأديبي بحق الإطلاع الكامل على ملفه الفردي وجميع المستندات الملحقة"^(٣).

بل ذهب إلى أكثر من ذلك وألزم السلطة التأديبية بأن تذكر الموظف المعني، بأنه يملك حق الإطلاع على ملفه، رغم أن الأصل يقضي بأن الموظف هو الذي يطالب بالإطلاع على الملف، غير أن هذا الاستثناء أوردته المادة ١٩٩ فقرة ٣ من قانون

(١) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، المرجع السابق، ص ٨٣٦.

(٢) د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(3) L'article 19/2 de la loi n° 83-634 du 13-07-1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, (J. O. R. F), 14 - 07 - 1983, dispose clairement que « Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes».

الوظيفة العامة الفرنسي رقم ٨٣ - ٦٣٤ بنصها "يجب على الإدارة تنبيه الموظف وإعلامه بأنه يملك حقا في الإطلاع على ملفه"^(١).

ويرجع أصل الإطلاع على الملف إلى المادة ٦٥ من قانون المالية الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل ١٩٠٥ التي تنص على أنه "يحق لكل الموظفين المدنيين والعسكريين، وكل المستخدمين والعمال في كل الإدارات العمومية، الإطلاع الشخصي والسري أو الخصوصي لجميع الملاحظات، الأوراق الوصفية وغيرها من الوثائق المكونة لملفاتهم"^(٢).

ويعتبر هذا الحق شخصي مقصور على الموظف محل التأديب، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد خرج باستثناء وأتاح هذا الحق أيضا بالنسبة للمحامي الذي يدافع عن الموظف المتهم ليساعده في القيام بواجبه في عملية الدفاع وذلك في قراره الصادر بتاريخ ١٠/٣٠/١٩٥٩ في قضية Marcoulet حيث صرح بأنه "متى كانت الاستعانة بمحامي مسموح بها، فيجوز له الإطلاع على ملف موكله بعد موافقته"^(٣).

(1) L'article 193/ de même loi dispose que « L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier».

(2) L'article 65 de la loi de finance du 22 avril 1905 dispose que « tout les fonctionnaires civils et militaire, tous les ouvriers et employés de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et autres documents composant leur dossier ... ». Marcel WALINE, Précis de droit administratif, Fonctionnaires et agents public, Montchrestien, Paris, 1970. p.67.

(3) C. E. 30/10/1959 Marcoulet, Rec., p. 568. précise que « Lorsque l'assistance d'un avocat est autorisée, celui-ci peut prendre connaissance du dossier avec l'autorisation de sont client ». Cité par, Jean- MARIE AUBY ; Jean- BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique-

كما أن الإطلاع على الملف يكون كاملا وليس جزئي، بحيث يجوز للموظف كذلك أخذ نسخة من الوثائق المكونة لملفه، حسب قانون ١٧/٠٧/١٩٧٨ المتعلق بالإطلاع على الوثائق الإدارية.^(١)

بيد أن الإدارة ليست ملزمة بأن تستدعي الموظف المتهم ليطلع على ملفه، وإنما الموظف يطلب منها ذلك بواسطة طلب إطلاع على الملف، والإدارة في هذه الحالة ملزمة بإجابة طلبه، فإذا لم يطلب الموظف ذلك فليس له النعي بعدم شرعية الجزاء.^(٢)

ولا يختلف مضمون الحق في الإطلاع على الملف في النظام السعودي عن نظيره في القانون الفرنسي، إذ يترتب على إعمال مبدأ المواجهة في السعودية، حق إطلاع الموظف المتهم على جميع الأوراق والمستمسكات التي عولت عليها هيئة التحقيق في توجيه الاتهام إلى الموظف، ولذلك فقد حرص المنظم السعودي على النص صراحة على تمكين الموظف المتهم أو من يوكله من استعمال حق الإطلاع على أوراق التحقيق بحضور أمين مجلس المحاكمة، وله بإذن من رئيس المجلس استنساخ صور منها.^(٣)

=
fonction publique de l'Etat- fonction publique territoriale- fonction publique hospitalière-, 3^e éd, Dalloz, Paris, 1997,p. 238.

(1) « La communication du dossier devait être intégrale et non partielle; le fonctionnaire ayant la possibilité de prendre copie des pièces». (Conformément à la loi du 17/07/1978 relatif à la communication du dossier). Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2E éd, Gualino éditeur, Paris, 2004, p. 224.

(2) Alain plantey. Traite Pratique de la fonction publique Troisieme edition, tome, II,Paris, 1971, p. 914.

(٣) المادة (٢٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

هذا وقد أوضحت اللانحة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين ذلك بنصها "أن هذا لا يعني منع الموظف من أن يأخذ أثناء الإطلاع بعض الملاحظات التي تساعد على تذكر ما تضمنته الأوراق، وإنما يعني أن الذي يتطلب الإذن هو استنساخ صور كاملة مصدق عليها من أوراق التحقيق . ومن المفروض أن منع الموظف من استنساخ صور التحقيق يرتبط بالأمن والسرية إذا تطلب الأمر ذلك، فإن لم يوجد المبرر فإن المنع لا يكون في محله^(١).

وإعمالاً لذلك، قضى ديوان المظالم في أحد أحكامه بأنه "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإطلاعه على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به ومخالفة هذه الضمانة تجيز الطعن في القرار التأديبي"^(٢).

ولهذا فإننا نتفق مع ما قاله البعض من إن حق الموظف في الإطلاع على أوراق ملفه مكفول بمقتضى المبادئ العامة في القانون، حتى ولو لم يشملها المشرع بالنص عليه في التشريع الخاص بالوظائف المدنية^(٣).

(١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي، ص ١١.

(٢) انظر ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ٢٩ / ٨٦، لعام ١٤٠٠ هـ، سابق الإشارة إليه.

(٣) د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١١٣.

المطلب الثاني

مرحلة مباشرة إجراء التحقيق التأديبي

للمحقق الإداري غاية ينبغي الوصول إليها في تحقيقه التأديبي، ألا وهي كشف الحقيقة والوقوف على مواطن الخلل لمعالجتها وتلافيتها مستقبلاً، والتثبت من أدلة إدانة الموظف المخالف، ولأجل بلوغ هذه الغاية فلا بد من أن يزود المحقق بصلاحيات تمكنه من القيام بالمهمة الموكولة إليه، وهذه السلطات يمكننا اجمالها في خمسة نقاط على النحو التالي:

أولاً: الإطلاع على الأوراق والمستندات:

المحقق قد يقدر أن هناك ضرورة للإطلاع على بعض الأوراق والمستندات وأنها تمثل سنداً في الإثبات، وعن مكان الإطلاع على هذه المستندات فإنه يتم في مكان وجودها في الأصل، إلا أنه غالباً ما يتم نقل هذه المستندات إلى مكان وجود المحقق أو أخذ صور عنها في الغالب بعد أن تصدق من قبل الجهة التي أصدرتها، ونظراً لأهمية هذا الإجراء فإن المنظم السعودي لم يغفل عن النص على تمكين المحقق من هذا الإطلاع، فقد نص في المادة (٨) من نظام تأديب الموظفين على أنه "على الجهات الحكومية تمكين المحقق من الإطلاع على ما يرى لزوم الإطلاع عليه من الأوراق والمستندات وغيرها ...".

كما نص في المادة (١١) من الفصل الثاني بالباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه "ترفق بأوراق التحقيق صور للمستندات المقدمة ويؤشر عليها من المحقق بمطابقتها للأصل مع بيان مقدمها وتاريخ تقديمها".

وأيضاً نص في المادة (١٨) من نفس الموضع بذات اللائحة على أنه "للمحقق اتخاذ الوسائل الكفيلة باستيفاء التحقيق وشموله وذلك بالاستفسار من الجهة المختصة

أو طلب تكليف مندوب عن الهيئة بالانتقال والإطلاع على الأوراق اللازمة وله أن يطلب من مرجعه الاستئناس برأي الجهات الفنية المختصة".

وفي فرنسا^(١) وتحديداً منذ عام ١٩٧٧ فإنه يجوز للمحقق طلب أية أوراق أو بيانات أو مستندات سواء ضمن دائرته أو ضمن دائرة أخرى، وفي وزارة أخرى متى ما تعلق بالتحقيق الذي يجريه المحقق بشرط ألا تكون مرتبطة بالأمن القومي الخارجي أو الداخلي، أو بالحياة الخاصة للأفراد، أو بأسرار الدولة السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية.

ثانياً: إجراء التفتيش

التفتيش في مجال الإجراءات التأديبية لا يخرج عن أنه إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي يقوم به موظف مختص وفقاً للإجراءات النظامية لهدف ضبط أدلة المخالفة موضوع التحقيق وكل ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب المخالفة أو نسبتها إلى الموظف العام المتهم وينصب على شخص ومنزل المتهم وعلى أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظف الذي يجري التحقيق معه^(٢).

ولقد أعطى النظام في السعودية للمحقق سلطة تفتيش أماكن العمل ويتعين على الجهة الإدارية إن تمكنه من ذلك ويتم التفتيش بحضور الرئيس المباشر للمتهم ويجب

(١) إذ أن الأصل في فرنسا قبل عام ١٩٧٧ هو سرية الأوراق الإدارية والاستثناء أماكن الإطلاع عليها: د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار غريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٢٧٩ - ٢٨١.

(٢) انظر ذلك: المادة (٨) من نظام تأديب الموظفين السعودي التي تنص على أنه "على الجهات الحكومية تمكين المحقق من الإطلاع على ما يرى لزوم الإطلاع عليه من الأوراق والمستندات وغيرها وتفتيش أماكن العمل إذا تطلب التحقيق ذلك بحضور الرئيس المباشر للموظف ويجب تحرير محضر بحصول التفتيش ونتيجته وحضور المتهم أو غيابه وذكر الحاضرين. إذا امتنعت الجهة الحكومية عن تمكين المحقق من الإطلاع أو التفتيش يرفع رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه".

تحرير محضراً بذلك وتدون نتيجته وحضور المتهم أو غيابه، أما إذا امتنعت الجهة الإدارية عن تمكين المحقق من التفتيش يرفع الأمر عن طريق رئيس هيئة الرقابة والتحقيق إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه مناسباً^(١).

كما يجوز تفتيش غير أماكن العمل عند الضرورة ويجب على المحقق سواء محقق الجهة الإدارية أو محقق هيئة الرقابة والتحقيق أن يرفع تقريراً لمرجعه بذلك مبيناً أهمية ومبررات تفتيش غير أماكن العمل^(٢)، ويفصل في الأمر من قبل رئيس هيئة الرقابة والتحقيق. وإذا تقرر تفتيش غير أماكن العمل وجب التنسيق مع الجهات ذات العلاقة وفقاً للنظام بحيث يطلب الإذن من النيابة العامة (هيئة التحقيق والإدعاء العام سابقاً) بذلك كونها الجهة المختصة نظاماً^(٣). ويجب أن يتم تفتيش غير أماكن العمل في خلال المدة المحددة له ويراعي في ذلك الأصول المتبعة مع تحرير محضراً ببيان ما تم اتخاذه ووقائع التفتيش وما أسفر عنه ويجب أن يوقع على المحضر ممثل

(١) انظر: د / أحمد محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية بالمملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ١٥٧ وما بعدها.

(٢) انظر ذلك: المادة (٢٠) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق التي تنص على أنه "إذا اقتضى الأمر تفتيش غير مكاتب وأماكن العمل يرفع المحقق تقريراً بذلك لمراجعة مبيناً فيه أهمية ودواعي التفتيش ويكون الفصل في هذا الطلب من قبل رئيس الهيئة".

(٣) انظر ذلك: المادة (٤٢) من نظام الإجراءات الجزائية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢ بتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢ هـ، والتي تنص على أنه (لا يجوز لرجل الضبط الجنائي الدخول في أي محل مسكون أو تفتيشه إلا في الأحوال المنصوص عليها نظاماً بأمر مسبب من هيئة التحقيق والإدعاء العام، وما عدا المساكن فيكتفي في تفتيشها بأذن مسبب من المحقق، وإذا رفض صاحب المسكن أو شاغله تمكين رجل الضبط الجنائي من الدخول أو قاوم دخوله، جاز له أن يتخذ الوسائل اللازمة المشروعة لدخول المسكن)، تقابل المادة (٤١) من الفصل الرابع من الباب الثالث من نظام الإجراءات الجزائية السابق الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / ٣٩) وتاريخ ١٤٢٢ / ٧ / ٢٨ هـ، التي تنص على أنه "لا يجوز لرجل الضبط الجنائي الدخول في أي محل مسكون أو تفتيشه إلا في الأحوال المنصوص عليها نظاماً، بأمر مسبب من هيئة التحقيق والإدعاء العام، وما عدا المساكن فيكتفي في تفتيشها بأذن مسبب من المحقق".

الأمن والمحقق. وإذا كشف تفتيش غير أماكن العمل عن جرائم أو مخالفات أخرى يحرر محضراً بذلك وإذا أسفر التفتيش عن وجود مضبوطات تذكر في المحضر ويتم تسليمها للمحقق للتصرف فيها وفق النظام بحيث إذا كانت لازمة في إجراءات التحقيق فتحرز وتوضع في القضية بما يستلزم حفظها أو ردها لمن كانت بحوزته بموجب أمر رد مضبوطات^(١).

وفي فرنسا يقوم المحقق الإداري بتفتيش شخص الموظف ومنزله، فضلاً عن مكان عمله وضبط ما يفيد في كشف المخالفة أو ما يعتبر دليلاً في اثباتها، ويحرر بذلك محضراً يوضع في ملف التحقيق، ثم يقوم بإرسال الأشياء المضبوطة إلى الجهة المختصة بفرض الجزاء، ويطبق بشأن امتناع الموظف عن الإمتثال لأمر التفتيش قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي^(٢).

ثالثاً: سماع أقوال الشهود

يقصد بالشهادة سماع أقوال الشاهد بخصوص الواقعة محل التحقيق سواء كانوا شهود إثبات أو نفي. وهناك شهادة رؤية وشهادة سماع ويشترط فيها العقل والبصر والرؤية وهناك عوامل تؤثر في الشاهد منها ما هو طبيعي كالسن أو الجنس والأهلية ومنها ما يتعلق بظروف الشاهد وصلته بالمتهم، وللمحقق سلطة تقديرية في تحديد من

(١) انظر ذلك: المادة (٢٢) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق التي تنص على أنه "يجري تفتيش غير أماكن العمل في خلال المدة التي تحددها الهيئة بدءاً ونهاية وتراعى فيه الأصول والتقاليد المرعية ويحرر به محضر تفصيل يبين ما اتخذ من إجراءات ووقائع التفتيش وما أسفر عنه ويوقع على المحضر من ممثل الأمن والمحقق ويعطى أصل المحضر لمندوب الهيئة ويحتفظ ممثل الأمن بصورة منه".

(٢) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٠١.

يقبل سماع شهادته بشرط عدم الإخلال بحقوق الدفاع^(١)، ويذهب رأي إلى تعريفها بأنها "تتمثل الشهادة في تقرير الشخص بما يكون قد وصل إلى علمه من معلومات تفيد في كشف الحقيقة في التحقيق الإداري محل الشهادة، يستوي في ذلك أن يكون مصدر تلك المعلومات سماعه لها من صاحب الشأن أو الآخرين أو رؤيته لها بنفسه أو إدراكها بحواسه"^(٢).

وتنقسم الشهادة إلى نوعين:

- الشهادة المباشرة : وهي التي يدلي فيها الشاهد بما رآه أو سمعه بنفسه وأدركه بأحد حواسه.

- الشهادة غير المباشرة : وهي التي يتحصل فيها الشاهد على المعلومات من غيره ويرويها عنه.

ولقد منح المنظم السعودي للمحقق الإداري سلطة سماع ما يشاء من الشهود، سواء كانوا موظفون عموميون أم لا، ويجوز للمحقق سماع الشهود في حضور الموظف المتهم ما لم تقتض الظروف المحيطة بالتحقيق أن يكون ذلك في غيبته^(٣).

(١) انظر: د / أحمد محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية بالملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ١٥٨.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٧٨.

(٣) انظر ذلك: المادة (١٧) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق التي تنص على أنه "يجوز سماع الشهود في حضور المحقق معه ما لم تقتض الظروف المحيطة بالتحقيق أن يكون ذلك في غيبته".

وينبغي أن تتبع بشأن الاستماع إلى الشهادة الأصول والقواعد العامة في الشهادة بوجه عام^(١)، والتي تقضي بعدم جواز إكراه الشاهد على قول ما لا يريد قوله، ووضوح الأسئلة الموجهة إليه، وعدم إحاطة الشاهد علماً بما قاله شاهد آخر، كما أنه من غير المؤلف في التحقيق التأديبي بوجه خاص، مواجهة الشاهد بالموظف المخالف، لما لهذه المواجهة من نتائج سلبية، تتمثل في إثارة الطغينة بينهما خاصة إن كانوا يعملون في جهة عمل واحدة، الأمر الذي ينعكس سلباً على سير العمل في تلك الجهة.

ونصت المادة (٥٨) من نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧ هـ، على الآتي "كل موظف يُستدعى لسماع شهادته في تحقيق ويمتنع عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول يسأل تأديبياً، ومن ثم يعتبر الامتناع عن الشهادة إحدى المخالفات التأديبية.

وفي فرنسا نصت المادة (٢)، من الأمر الصادر في ٤ فبراير ١٩٥٩، والمادة (١) من المرسوم رقم ٨٤ / ٩٦١ المتعلق بالإجراءات التأديبية على طلب استدعاء شهود للإدلاء بشهاداتهم^(٢).

رابعاً: الاستعانة بأهل الخبرة

للمحقق الإداري أثناء مباشرته للتحقيق التأديبي أن يندب خبيراً من تلقاء نفسه أو أن يتم ذلك استناداً على طلب الموظف المخالف لدراسة وإبداء الرأي في الحالة التي

(١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٨٦.

(2) Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 3eme edition, office des publication universitaire, Alger, p.211.

تتطلب الخبرة وهذا في الغالب يكون في المخالفات الإدارية ذات الطبيعة الهندسية أو المالية أو المحاسبية أو غير ذلك.

وقد يكون رأي الخبير شفويًا إذا ما حضر إلى سلطة التحقيق وتطلب الأمر ذلك أو على شكل إعداد تقرير يتعلق بمجال اختصاصه ويعتمد عليه كدليل على ثبوت التهمة في حق الموظف أو لنفيها.

ولقد أتاح المنظم السعودي للمحقق الإداري وهو في سبيل أداء مهمته في استجلاء الحقيقة المنشودة وإذا ما توقف عمله أو بعضه على رأي فني في مسألة تخرج عن اختصاصه وحدود معرفته وخبرته أن يطلب من الجهة التي يتعلق بها التحقيق تكليف من تراه مناسباً من أصحاب الخبرة في الجهات الفنية المتخصصة في المسألة محل التحقيق لدراستها وإبداء الرأي الفني فيها^(١).

خامساً: طلب كف يد الموظف المتهم

كف اليد هو من أشد سلطات المحقق التي يملك توقيعها على الموظف المحال إلى التحقيق، لما له من آثار خطيرة على راتب الموظف وترقيته وكف ليده عن ممارسة أي من سلطاته المخولة إليه قبل الوقف، ولذلك ينبغي على المحقق التأكد من توافر ما يبرر اتخاذ هذا الإجراء، ووفقاً للنظام السعودي يصدر كف اليد في هذه الحالة بموجب قرار إداري من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك^(٢).

(١) انظر ذلك: المادة (١٨) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

(٢) تنص الفقرة الأولى من المادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي على أنه "يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك".

وكف يد الموظف العام عن العمل لا يكون باختياره، أو بناء على طلبه بل يرجع إلى أمور خارجة عن إرادته لا يد له فيها، فإما أن يكون بقرار صادر عن جهة الإدارة صاحبة الاختصاص وهذا النوع جوازي إذ يجوز لكل من الوزير المختص وهيئة الرقابة والتحقيق منع الموظف العام المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية من متابعة عمله جبراً عنه لمدة مؤقتة^(١)، وإما أن يكون كف اليد بقوة النظام ويأخذ في هذه الحالة صفة القوة القاهرة وهذا النوع وجوبي. لأنه لا يتوقف على صدور قرار من جهة الإدارة إنما يقع بقوة النظام وبصورة تلقائية، وذلك في حالة حبس الموظف احتياطياً^(٢) بسبب اتهامه بارتكاب جريمة، وهذا غير محدد بمدة، بل متوقف على الفصل في القضية وإخلاء سبيله.

ويختلف الحال في فرنسا إذ أن سلطة التأديب هي في الوقت نفسه السلطة المختصة بإصدار قرار كف اليد أو كما يسميه القانون الفرنسي بـ (الوقف الاحتياطي)

(١) انظر: د / أحمد محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية بالمملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ١٦١ وما بعدها.

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة (٤٣) من نظام تأديب الموظفين السعودي على أنه "ويعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه. ويصدر مجلس الوزراء لائحة تحدد متى يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد". وفي هذا الصدد قد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٦ / ٢٨ / ١٠ / ١٣٩١ هـ وحدد الحالات التي يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد، وهي كالاتي:

- ١- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة.
- ٢- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة الأعتداء على النفس أو العرض أو المال.
- ٣- إذا كان حبسه بسبب اتهامه من السلطة التنفيذية بارتكاب جريمة تخل بالشرف أو الأمانة.
- ٤- إذا كان حبسه بسبب تهمة سياسية وطلب وزير الداخلية اعتباره في حكم مكفوف اليد.

بوصفه أصلاً عاماً^(١). في حالة ما إذا ارتكب الموظف خطأ جسيماً يمس التزاماته الوظيفية، أو ارتكب إحدى جرائم القانون العام طبقاً لما جاءت به المادة (٣٠) من القانون الفرنسي رقم (٦٣٤) والصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣.

والوقف الاحتياطي بهذا المسمى في القانون الفرنسي له شروط ومبررات وهي كالآتي^(٢):

أ - وجود تحقيق: أي أن يكون هناك تحقيق جارٍ مع الموظف المخالف سواء كان هذا التحقيق إدارياً أم جنائياً.

ب- مصلحة التحقيق: وذلك في أن تتطلب مصلحة التحقيق وقف الموظف عن العمل لأسباب تمثل الحكمة من تشريع الوقف الاحتياطي.

وفي فرنسا، نجد أن مبررات اللجوء إلى الوقف الاحتياطي تتبع جساماً المخالفة التي يرتكبها الموظف، أو أنها تمثل جريمة من جرائم القانون العام^(٣).

المطلب الثالث

مرحلة الإنهاء من التحقيق التأديبي

بعد أن ينتهي المحقق من إجراءات التحقيق يصل إلى مرحلة تتكامل فيها صورة المخالفة التأديبية، فيبدأ هنا دوره الهام والدقيق وهو التحقق من الواقعة محل التحقيق

(١) ويستثنى من ذلك حالة الضرورة والاستعجال وحالة وجود نص قانوني يفصل بين سلطتي التأديب والوقف وحالة ما إذا كان الموظف معارفاً إلى جهة معينة، للمزيد من التفصيل انظر: د. عمر فؤاد بركات، المصدر السابق، ص ١١٤ - ١١٦.

(٢) د. ذكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، ط ١، دار النشر بدون، ١٩٨٤، ص ٩٦.

(٣) انظر: نص المادة (٣٠) من قانون التوظيف الفرنسي رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣.

أولاً ثم تكيف المخالفة التأديبية باعتبار أن الأخيرة معظمها غير محدد في نصوص ثابتة ومن ثم يقوم باختيار العقوبة الملائمة لهذه المخالفة، ويكون ذلك من خلال اتخاذ الإجراءات الآتية:

أولاً: كتابة التقرير:

بعد أن ينتهي المحقق من التحقيق ويشعر في كتابة التقرير فإنه يدون اسم المتهم في التقرير والوقائع الكاملة للمخالفة المرتكبة ثم يذكر إجراءات التحقيق من انتقال للمعاينة أو التفتيش أو سماع أقوال الشهود أو استجواب المتهم أو المواجهة أو تقرير الخبراء ثم يصل إلى نتيجة معينة هي إما أن المتهم مخالف أو غير مخالف فإذا تقرر له أنه مرتكب المخالفة فيذكر الحثيات التي وجدت في الركن المادي والمعنوي ثم يقرر صراحة النتيجة التي توصل إليها ثم يذكر الأدلة ويطلب توقيع العقوبة المناسبة ويحيلها إلى الجهة المختصة.

ثانياً: التصرف في التحقيق:

في السعودية نجد أنه بعد انتهاء محقق الجهة الإدارية من إجراء التحقيقات يقوم بعرض الأوراق مرفق بها التقرير المعد إلى المختص في الجهة الإدارية الذي يجب عليه الإطلاع على التقرير الصادر من المحقق ويقرر التصرف في التحقيق بـ:

- ١- إحالته إلى هيئة الرقابة والتحقيق.
- ٢- الرفع لصاحب الصلاحية لاقتراح العقوبة المناسبة.
- ٣- حفظ التحقيق حفظاً مؤقتاً أو حفظاً قطعياً.
- ٤- الرفع للمقام السامي أو مجلس الوزراء لفصل الموظف بغير الطريق التأديبية.

٥- وقف التحقيق لوجود جريمة جنائية وإحالة القضية للجهة المختصة عن طريق هيئة الرقابة والتحقيق.

أما إذا كان التحقيق بمعرفة هيئة الرقابة والتحقيق فيتم التصرف به على النحو التالي:

١- الإحالة إلى الجهة الإدارية مع اقتراح العقوبة المناسبة^(١).

٢- الإحالة إلى ديوان المظالم للمحاكمة التأديبية.

٣- حفظ التحقيق سواء بشكل مؤقت أو قطعي^(٢).

٤- الرفع للمقام السامي أو مجلس الوزراء لفصل الموظف بغير الطرق التأديبية.

٥- وقف التحقيق لوجود جريمة جنائية وإحالة القضية للجهة المختصة.

وسوف نعرض فيما يلي لبعض المفاهيم المتعلقة بالتصرف في التحقيق:

الإحالة من قبل الجهة الإدارية إلى هيئة الرقابة والتحقيق:

١- إذا كانت العقوبة المقترحة هي الفصل^(٣).

٢- إذا كان التحقيق يجرى في حالة من الحالات التي يتعين فيها وجوب إجراء التحقيق بمعرفة هيئة الرقابة والتحقيق المذكورة سابقاً.

(١) انظر: المادة (٣٨) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٢) انظر: د / أحمد محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية بالمملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ١٧٠.

(٣) انظر: المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

٣- إذا ثبت وجود جريمة جنائية يجب إحالة التحقيق إلى هيئة الرقابة والتحقيق^(١).

الإحالة إلى المحاكمة التأديبية: الإحالة إلى المحاكمة التأديبية (الدائرة التأديبية) ديوان المظالم عبارة عن القرار الصادر من هيئة الرقابة والتحقيق بإحالة المتهم إلى ديوان المظالم كجهة مختصة بالتأديب ويحال المتهم وجوباً إلى المحاكمة التأديبية إذا كانت العقوبة المقترحة هي الفصل وتجدر الإشارة إلى أن لهيئة الرقابة إحالة أو إعادة القضية إلى الجهة الإدارية لتوقيع عقوبة دون الفصل^(٢).

الإحالة إلى مجلس الوزراء لإصدار قرار بإنهاء الخدمة: وهذه هي الحالة التي يطلق عليها الفصل غير التأديبي لأنها تتم دون محاكمة حيث نصت المادة ١٧/٣٠ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧ هـ، على أنه (يجوز بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء فصل الموظف إذا اقتضت المصلحة بذلك).

ويعتبر هذا الفصل لأسباب تأديبية إذا نص على ذلك في الأمر أو القرار ولا يجوز عودة الموظف إلى الخدمة إلا بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء.

كما تنص المادة (١٣) من نظام تأديب الموظفين على أنه: (إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء).

(١) انظر: لمادة (١٢) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

(٢) انظر: المواد (٣٦، ٤٠، ٤١) من نظام تأديب الموظفين السعودي.

الفصل الثالث

ضمانات التحقيق التأديبي

ضمانات التحقيق التأديبي هي مجموعة من الإجراءات والضوابط التي يجب مراعاتها أثناء التحقيق مع الموظف المخالف والتي تهدف إلى اظهار الحقيقة وحماية حقوق الموظف ويترتب على عدم الأخذ بها أن يصبح قرار العقوبة باطلاً وقابلًا للطعن عليه أمام ديوان المظالم. ولهذه الضمانات معنيان:

الأول: معنى لغوي:

كلمة "ضمانات" أو "ضمان" ومصدرها كلمة "ضمن"، فمن ضمن المال منه كفل له به وهو "ضمينة" وهم "ضمناؤه"^(١). و"ضمن" الشيء بالكسر "ضمانا" كفل به فهو (ضامن) و(ضمين)، (ضمنه) الشيء تضميناً فتضمنه عنه مثل غرمه، وكل شي جعلته في وعاء فقد (ضمنته) إياه^(٢).

والضمان هو الكفالة والالتزام^(٣). والمعنى الأخير هو الأقرب إلى موضوعنا لما يمثله الضمان هنا من كفالة حقوق للموظف موضوع التحقيق والمساءلة.

(١) راجع: الإمام جاز الله ابو القاسم محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار المعرفة، بيروت، تاريخ النشر بدون، ص ٢٧٢.

(٢) راجع: محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨٢، ص ٣٨٤.

(٣) راجع: علي بن هادية، بلحسن البليش، الجيلاني بن الحاج يحيى، تقديم محمود السعدي، القاموس الجديد للطلاب، ط ١، مصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، ١٩٧٩، ص ٥٩٠.

الثاني : معنى إصطلاحي :

لم نعثر على تعريف لهذه الضمانات بحسب ما توافر لدينا من مصادر، إلا أنها تمثل في مجملها قيوداً موضوعية أو إجرائية تفرض على جهة التأديب لمصلحة الموظف المخالف أيا كان مصدرها القانوني والتي تواكب تأديب الموظف من لحظة اتهامه إلى حين صدور القرار التأديبي^(١).

و ضمانات الموظفين تنقسم بشكل عام إلى جانبين ، الجانب الأول ، إيجابي و يمثل العلاوات والترقية وغير ذلك من المزايا المادية والمعنوية ، أما الجانب الثاني ، فهو سلبي أي ضمانات التحقيق التأديبي التي يكون الموظف في أمس الحاجة إليها . أكثر من الأولى لما لمرحلة التحقيق من خطورة على مركز الموظف وحياته الوظيفية ، ولما كان موضوع بحثنا يدور حول التحقيق التأديبي لذلك ستقتصر دراستنا على ضمانات مرحلة التحقيق التأديبي ، وتنقسم هذه الضمانات إلى ضمانات إجرائية و ضمانات موضوعية، تتكامل مع بعضها البعض لتحقيق غاية واحدة هي توفير الثقة والاطمئنان لدى الموظف المحال للتحقيق، وفي هذا الفصل سنتعرض إلى كلا من الضمانات الإجرائية في (المبحث الأول) ، والضمانات الموضوعية في (المبحث الثاني)، مع الإشارة إلى صعوبة الفصل التام بين الضمانات الإجرائية والآخرى الموضوعية، فمن الصعوبة بمكان فصل الضمانات الإجرائية عن الضمانات الموضوعية فبعض الضمانات قد تكون إجرائية وموضوعية في نفس الوقت، وهذه النتيجة يتسم بها القانون الإداري بشكل عام فهو يتميز باختلاط شقه الموضوعي مع شقه الإجرائي .

(١) د . عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١١٧ - ١١٨ .

المبحث الأول

الضمانات الإجرائية

يمكن تعريف الضمانات الإجرائية على أنها الضمانات التي تتعلق بالشكل الإجرائي للتحقيق ولا تتعلق بمضمون التحقيق، فلا تمتد إلى موضوع التحقيق وهو التهمة المنسوبة للموظف المحال للتحقيق، ومن أهم هذه الضمانات ضمانة كتابة التحقيق التأديبي وهذا ما سنتعرض لها في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق التأديبي وذلك في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

كتابة التحقيق التأديبي

تعد الكتابة إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله البطلان دون حاجة إلى النص على ذلك استناداً إلى القاعدة العامة في الأنظمة الإجرائية التي تعتبر الإجراء جوهرياً إن كان الغرض من إجرائه الحفاظ على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم^(١). والقول بوجود كتابة التحقيق لا يعني وجوب إفراغه في شكل أو صيغة معينة فلا عبارة للصيغة التي يفرغ فيها التحقيق ما دامت قد روعيت ضمانات المتهم وحقق دفاعه بشأن ما نسب إليه من تهم^(٢).

(١) ذهب إلى المعنى نفسه عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٢، ص ٧.

(٢) وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد بأنه " ليس ثمة ما يوجب إفراغه" التحقيق " في شكل معين" حكمها في الطعن رقم ١٣٢٦ لسنة ٨ ق بتاريخ ١٠ / ١١ / ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية في عشر سنوات ١٩٥٥ - ١٩٦٥، إصدار عام ١٩٦٦، القاعدة رقم ٥٢، ص ٨٩٢١.

وتعد كتابة التحقيق التأديبي من الضمانات الجوهرية التي كفلها النظام السعودي حيث أوجب في المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين السعودي أن يكون التحقيق كتابة قبل توقيع أية عقوبة تأديبية على الموظف، وذلك بغض النظر عن طبيعتها فيما لو كانت عقوبة بسيطة أو جسيمة. والهدف من ذلك ضبط المحادثة التي تكون بين المحقق والمتهم والتي من خلالها يقوم المحقق بمناقشة المتهم مناقشة تفصيلية ويجابهه بالأدلة القائمة ضده في القضية. فالمحضر يعتبر حجة للمتهم أو ضده مما يمكن القضاء من بسط رقابته على ما جاء في المحضر بهدف الوصول إلى الحقيقة ومدى ملائمة العقوبة التأديبية^(١).

وهذا ما أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه حيث قضى بأن "توقيع أي جزاء تأديبي بحق موظف يتطلب إجراء تحقيق مكتوب معه"^(٢).

أما عن كيفية عمل محاضر التحقيق فقد نصت عليها المادة (١١) من النظام المذكور على أن "يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وتمامه وتذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق (المحقق) ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق"^(٣).

وللتدليل على أهمية التحقيق قضت هيئة التأديب في حكم لها "أن عدم إجراء أي تحقيق مع المتهم قبل إحالته إلى هيئة التأديب يؤدي إلى تخلف ركن من أركان

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة، شبين الكوم، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٠٧.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٥٥ /ت/ ٣، لعام ١٤١٣هـ "حكم غير منشور".

(٣) تقابلها المادة (١٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

الدعوى التأديبية وبالتالي عدم قبولها، وذلك على أساس أن إيداع أوراق التحقيق هو أول إجراء تبدأ به إقامة الدعوى المذكورة^(١).

وفي ذات الصدد قضى ديوان المظالم بأنه "وحيث أن قرار الجزاء المطعون عليه قد خلا من تحقيق في المخالفة وسماع أقوال المتظلم وتحقيق دفاعه، واثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر تحقيق به، فإنه لذلك يكون القرار المطعون فيه... قد خالف حكم المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين.. ويتعين لذلك رفضه وتأييد الحكم المطعون فيه"^(٢).

ويستفاد من ذلك أن عدم إجراء التحقيق مع الموظف أو كان شفهيًا فإنه يؤدي إلى بطلان القرار الصادر بالعقوبة لمخالفته نص المادة (٣٥) لأنه ما بني على باطل فهو باطل.

ونتيجة حتمية لاشتراط الكتابة فلا بد أن يكون هناك كاتب يعمل على تدوين إجراءات التحقيق والذي غالباً ما يكون المحقق ذاته ولا يجوز للمأخوذ أقواله كتابة إجابهته. وهذا ما تناولته المادة (١٠) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق بنصها على أن "يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب، ولا يجوز للمأخوذ أقواله كتابة إجابهته بنفسه، على أن له أن يقدم مذكرة بخطه وكذلك الإقرارات التي تصدر عنه في أوراق مستقلة، ويجب توقيع المحقق

(١) حكم هيئة التأديب، جلسة ١٦ / ٩ / ١٣٩٧ هـ، في القضية رقم (٢٤) لسنة ١٣٩٧ هـ، المجموعة الثانية، ص ٥١٢.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٦١ / ت / ٢، لعام ١٤١٢ هـ، في القضية رقم ١٠٨٢ / ١ / ق لعام ١٤٠٣ هـ.

وكاتب التحقيق على كل صفحة من صفحات التحقيق، ويوقع المأخوذ أقواله على كل إجابة له".

والواقع العملي يبين أن محقق الجهة الإدارية في معظم الجهات الحكومية يكلف الموظف المحقق معه بكتابة إجابته بنفسه بعد تسليمه ورقة تتضمن مجموعة من الأسئلة المتعلقة بالمخالفة ويطلب منه الإجابة عنها بخط يده ثم بعد ذلك يعيد تسليمها إلى المحقق.

ونرى من جانبنا أنه لا يمكن الأخذ بهذا الأسلوب لأنه يتنافى والحكمة من تحرير محاضر التحقيق التأديبي بواسطة المحقق أو كاتب التحقيق التي نصت عليها المادة (١٠) من اللائحة السابقة.

المطلب الثاني

الطابع الحضوري لإجراء التحقيق التأديبي

يعتبر الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق التأديبي من السمات الأساسية لعملية التحقيق، لما لحضور الموظف إجراءات التحقيق من أهمية كبيرة إذ يمكنه من الاطلاع التام على كل ما يتخذ ضده من إجراءات التحقيق ومناقشة هذه الإجراءات لإبداء ملاحظاته بشأنها كما أن من المبادئ المجمع عليها في مجال التأديب ان التحقيق التأديبي يجب ان يكون ذا طابع حضوري ، أي أنه حتى في حالة عدم النص على هذا المبدأ فان إجراءات التحقيق يجب أن تكون في حضور الموظف المخالف وذلك بالاستناد إلى المبادئ العامة للقانون ، وهذا بطبيعة الحال يتم ما لم ينص القانون على خلافه .

ويعتبر التكليف بالحضور هو أول إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي ويوجه مباشرة إلى الموظف المتهم. والذي يصدر تكليف الأمر بالحضور في النظام السعودي

هو المحقق من الجهة الإدارية أو رئيسه المباشر أو من يعلوه من السلطة الرئاسية هذا بالنسبة إلى الجهة الإدارية أما من هيئة الرقابة والتحقيق فيصدره المحقق المختص أو من يمثله.

ويكون التكليف عن طريق إبلاغ الشخص رسمياً بحيث يقوم باستلام أصل أمر التكليف والتوقيع على نسخة منه أو بأي طريقة تفيد علم الموظف بتكليفه بالحضور بشكل رسمي.

وينبغي أن يشتمل التكليف بالحضور على اسم الموظف المتهم ولقبه ووظيفته ومحل إقامته والتهمة المنسوبة إليه وتحديد زمان ومكان موعد الحضور وتوقيع من أصدره مختومة بالختم الرسمي^(١).

ويعد هذا التكليف من القرارات الفردية التي يجب إبلاغ الموظف بها شخصياً، أي يكفي اتصال علم الموظف بالتكليف بالحضور بأي شكل من الأشكال حتى يعتبر تكليفه بهذا الشأن صحيحاً، ولم يحدد النظام السعودي وسيلة معينة لتبليغ التكليف بالحضور ومنح سلطة تقديرية لسلطة التحقيق لكي تتخذ الوسيلة التي تراها مناسبة

(١) إذا كان الأصل أن يتم التحقيق بحضور الموظف من خلال استدعائه للتحقيق وذلك حتى يتسنى له الرقابة على إجراءات التحقيق ومناقشة الأدلة التي تقدمها لجنة التحقيق، إلا المنظم السعودي وضع استثناء على ذلك، حيث نص في المادة (١٠) من نظام تأديب الموظفين على أنه "يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته". أي أن يتم التحقيق بشكل غيابي فأنا نرى أن نص هذه المادة محل انتقاد؛ وذلك لأن التحقيق الغيابي على درجة من الخطورة، ويغدو سلاحاً خطيراً بيد الإدارة فقد يفاجأ الموظف بتوقيع عقوبة تأديبية عليه دون علم مسبق منه بالأفعال المنسوبة إليه بحجة أن الإدارة أجرت تحقيقاً غيابياً بحقه، وأنها مقتنعة بصحة الوقائع المنسوبة إليه، فمن الجائر اجازة المشرع لجهة التحقيق أن تباشر التحقيق غيابياً إذا تخلف الموظف عن الحضور للتحقيق بغير عذر مقبول رغم إخطاره بذلك، إلا أنه لا يمكن تبرير اجازة المشرع إجراء التحقيق مع الموظف في غيبته إذا رأت جهة التحقيق ذلك بحجة مصلحة التحقيق.

لإجراء التبليغ وتؤدي بالنتيجة إلى العلم اليقيني بمضمون التكليف للموظف المراد تبليغه.

ويعتبر التكليف بالحضور من الضمانات الهامة في التحقيق التأديبي وقد نص على ذلك العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حيث نصت المادة ١٤ / ٣ من على أنه:

١. أن يتم إعلامه سريعا وبالتفاصيل وفي لغة يفهمها بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها.
٢. أن يعطي الوقت والتسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه والاتصال بمحام يختاره بنفسه.
٣. أن يحاكم حضورياً.

وقد نص المنظم السعودي على ذلك صراحة في المادة (١٠) من نظام تأديب الموظفين حيث جاء فيها "يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته".

وهذا يعني أن النظام قد جعل الطابع الحضورى لإجراءات التحقيق هو الأصل والاستثناء هو عدم الحضور، ومن المبادئ الأساسية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة، ولا يجوز التوسع في تطبيقه.

وفي حالة تعذر حضور الشخص لمرضه أو لأسباب قهرية وكان التحقيق ذو طبيعة لا تحتمل التسوية، وكان من المتعذر حضور المتهم لأسباب قهرية كمرضه مثلاً، فقد عالجت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق هذه الحالة، بأن ألزمت رئيس الهيئة باستصدار أمر بانتقال المحقق لإجراء التحقيق في مكان تواجدته، على أن

يصحبه كاتب التحقيق إن وجد وأحد أعضاء هذه الهيئة، وذلك بعد إخطاره مسبقاً بذلك^(١).

وبهذا تكون اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق قد شاركت النظام والقضاء في التأكيد على كفالة حق حضور التحقيق ومن ثمة الإحاطة بالتهمة والدفاع عن نفسه^(٢).

وبالإضافة إلى ما تقدم فقد أكدت على هذا الحق اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق حيث أجازت حضور الموظف المتهم أحد إجراءات التحقيق التأديبي الجوهرية وهو سماع الشهود حيث نصت المادة (١٧) من الباب الثالث من اللائحة على أنه "يجوز سماع الشهود في حضور المحقق معه ما لم تقض الظروف المحيطة بالتحقيق أن يكون ذلك في غيبته".

ونستقي من ذلك أنه يحظر إجراء التحقيق التأديبي بغياب الموظف المخالف المحال إلى التحقيق إذ لا بد من حضوره بعد تكليفه بالحضور بشكل أصولي . وهنا يثور التساؤل في حال ما إذا تم تكليف الموظف المحال على التحقيق بالحضور أمام سلطة التحقيق وامتنع عن الحضور هل يمكن لسلطة التحقيق التأديبي أن تجري التحقيقات في غيبته أم أنها ملزمة بانتظار مثوله أمامها؟

وللإجابة على هذا التساؤل نجد الفقه والقضاء الإداريين قد ميزا بين حالتين : الحالة الأولى هي عدم حضور الموظف بناء على عذر مشروع؛ أي أنه إذا تم تكليف

(١) انظر: المادة (٩) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

(٢) انظر: عبدالله محمد سعيد هبيلي، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام السعودي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، ٢٠٠٥، ص ١٣١.

الموظف المحال إلى التحقيق التأديبي بالحضور أمام سلطة التحقيق وأمتنع وكان هناك عذر لدى ذلك الموظف أدى به إلى استحالة حضوره، فهنا يجب على سلطة التحقيق عدم التصرف في التحقيق قبل زوال المانع ثم استدعاء الموظف وسماع أقواله. إذن متى وجد مانع قانوني لدى الموظف وجب إيقاف إجراءات التحقيق قبله، ومن الأمثلة التي ذكرها بعض الفقهاء على المانع القانوني هو استخدام الموظف لحق من حقوقه القانونية؛ كحالة الموظف المتمتع بإجازة من الوظيفة أو كان مكلف بتنفيذ التزام آخر مشروع كالموظف الموفد في مهمة رسمية خارج البلد أو الموجود في منطقة نائية فإنه من العسير على مثل هؤلاء المثول أمام سلطة التحقيق وقت طلبهم، إنما يجب وقف إجراءات التحقيق لحين زوال المانع^(١).

أما الحالة الثانية: فهي عندما يكون امتناع الموظف عن الحضور بدون عذر، فمتى تم استدعاء الموظف المحال إلى التحقيق التأديبي للحضور أمام سلطة التحقيق وذلك بناء على تكليف صحيح بالحضور فإن غيابه دون عذر لا يمنع هذه السلطة من الاستمرار في عملها حتى صدور قرار متضمناً الجزاء التأديبي.

وهذا يعني أنه إذا تعمد الموظف المخالف عدم حضور التحقيق فإنه بذلك يعد متنازلاً عن حقه في الدفاع عن نفسه بمحض إرادته ومن تلقاء نفسه^(٢)، وبالتالي فإنه إذ اقتضت المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته، فإنه لا يكون في استطاعته

(١) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٧٥ - ١٧٦.

(٢) انظر: د / أحمد محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية بالمملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ١٥٥.

التذرع بعدم تمكينه من الدفاع عن نفسه، لأن جهة التحقيق لم تجرده من ممارسة هذا الحق^(١).

فوفقاً لما جاء بالمادة (١٤) من الباب الثالث باللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق أنه "إذا امتنع الموظف عن إبداء أقواله يثبت ذلك في المحضر ويخطر عن طريق مرجعه بالعدول عن موقفه بحيث إذا أصر على الامتناع جاز السير في إجراءات القضية على ضوء الوقائع الثابتة فيها".

هذا وقد ذهب القانون الفرنسي إلى أبعد من هذا، إذ اعتبر عدم مثول الموظف للتحقيق دون عذر يعد خطأ تأديبياً مستقلاً يستوجب محاسبته، وهذا يعني أن الموظف في هذه الحالة يعاقب عن المخالفة الإدارية محل التحقيق بالإضافة إلى عقابه عن عدم المثول للتحقيق، وذلك طالما أنه تم تكليفه بالحضور لأن ذلك يعد تمرداً على تنفيذ أمر صادر من سلطة إدارية وفقاً للقانون وإخلاقاً بالتزام واجب طاعة الرؤساء، الأمر الذي يعد في ذاته مخالفة إدارية مستقلة عن المخالفة محل التحقيق^(٢).

(١) اللائحة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي، ص ١١، وهو ذات الاجتهاد المعمول به لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية حينما قضت: (أن المتهم يكون بفعله هذا قد فوت على نفسه فرصة ممارسة حق الدفاع، وليس له التمسك بطلب إحالته للتحقيق معه أمام النيابة الإدارية، حيث لا إلزام على جهة الإدارة بذلك إلا في الأحوال التي يقررها القانون). حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٦ / ١١ / ١٩٩٦م، في الطعن رقم ٣٩٤٩، لسنة ٣٥ ق العليا.

(٢) انظر: د. أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص ١٧٣.

المبحث الثاني

الضمانات الموضوعية

الضمانات الموضوعية هي الضمانات ذات الصلة بموضوع التحقيق التأديبي والتي تلامس موضوع التهمة المنسوبة للموظف، ومن أهم هذه النوعية من الضمانات التي سنتناولها هي حياد جهة التحقيق في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى كفالة حق الدفاع وذلك في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حياد جهة التحقيق

تعد حيادة المحقق أو جهة التحقيق التي أسندت لها مهمة التحقيق التأديبي عاملاً هاماً في الوصول للحقيقة، فبدون جهة محايدة تسعى لبيان الحقيقة واستظهارها من خلال استخدام كافة الوسائل القانونية لا يمكن تحقيق العدالة في توقيع العقوبة التأديبية ويقصد بالحيادة بصفة عامة تنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والإتهام وسلطة توقيع الجزاء وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية.

وبالرغم من عدم تطرق الفقه السعودي إلى تعريف مبدأ الحياد وكذلك الحال بالنسبة للمنظم السعودي، فلم يضع تعريفاً يحدد فيه مفهوم هذا المبدأ من وجهة نظره، وإنما اكتفى بذكر الأسباب التي تؤثر في مبدأ الحياد. إلا أنه يبدو لنا أن أغلب من تناول موضوع الحيادة يرون أن لهذا المبدأ طبيعتين أحدهما موضوعية والأخرى شخصية. فأما بالنسبة للطبيعة الموضوعية لمبدأ الحياد فإن قوامها هو ضرورة الفصل بين سلطة التحقيق والحكم، وهذا يعني أنه يمتنع على من أجرى التحقيق التأديبي مع الموظف العام أن يحكم عليه.

ولكن في الواقع نجد الفصل بين الجهة التي تمارس الاتهام وجهة فرض الجزاء يتأثر بحسب النظام السائد في كل دولة، ففي النظام الرئاسي الذي غالبا ما يكون فيه الرئيس الإداري محققا وقاضيا في الوقت نفسه، فإن ضمانات الحيادة يكون مجال أعمالها ضيقاً جداً أو منعدما بجمع الرئيس الإداري في يديه سلطتي الاتهام والتحقيق وفرض الجزاء، إلا أن مجال أعمال هذه الضمانة يكون بشكل أفضل في ظل هذا النظام عندما تختص جهة معينة بإجراء التحقيق وتبقي للرئيس الإداري (جهة الاتهام) القرار الأخير في فرض الجزاء^(١).

أما الحال في النظام شبه القضائي - وهو ما تأخذ به فرنسا^(٢) - فإنه يختلف عما هو عليه الحال في النظام الرئاسي، إذ أن الرئيس الإداري يلزم (باستثناء بعض العقوبات التي يستأثر بها) باستشارة هيئة معينة، (يطلق عليها غالبا بالمجلس التأديبي) والتي قد يكون رأيها استشارياً له أو ملزماً في بعض البلدان، كما أن الرئيس الإداري في ظل هذا النظام قد يتقاسم الجزاءات مع المجلس التأديبي فيختص هو بإيقاع بعض الجزاءات الخفيفة منها وما عدا ذلك يختص به مجلس التأديب، وهذا النظام يكفل ضمانات الحيادة بشكل يفوق النظام الرئاسي، نتيجة الفصل بين جهتي الاتهام والحكم في غالب الأم^(٣). وبقي أن نشير إلى النظام القضائي الذي يعتبر الأمثل من بين الأنظمة الأخرى بشأن كفالة الحيادة المطلوبة في جهة فرض الجزاء (المحكمة التأديبية) والتي تستقل عن جهة الاتهام (الإدارة بصورة عامة). ونرى أن النظام الأخير

(١) د. مليكة الصروخ، التأديب بين الفاعلية الإدارية وضمن الموظفين، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥، ص ٥١ وما بعدها.

(٢) وتتبع مصر هذا النظام بالإضافة للنظام القضائي، د. سليمان الطماوى، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٥٨٦.

(٣) د. محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، مطبعة الاستقلال الكبرى، ١٩٦٧، ص ١٤٨ وما بعدها.

هو أفضل الانظمة بصدد كفالة ضمانة الحيده للافصال التام بين جهتي الاتهام والحكم، فالقاضي الاداري شخص مستقل تماماً عن جهة الادارة أكثر من اعضاء مجالس التأديب الذين قد يكونوا أقل تجرداً من القاضي نتيجة خضوعهم لتأثيرات الرؤساء الاداريين.

وهذا ما أكدته هيئة التأديب في أحكامها، ومن ذلك ما جاء في أحدها من أن الجمع بين سلطتي التحقيق والمحاكمة في نفس الوقت " ينطوي على تعارض واضح مع أصل من الأصول العامة في مجال التأديب من مقتضاه الفصل بين سلطة التحقيق (الإتهام) من ناحية وسلطة المحاكمة من ناحية أخرى ، بل إن هذا الجمع يشكل في حقيقة الأمر تجاوزاً من جانب لاختصاصه المرسوم في نظام تأديب الموظفين ، ذلك أن هذا النظام يقوم على أساس الفصل بين مهمني التحقيق والمحاكمة أخذاً بالأصل العام المنوه عنه مما يمكن معه القول بأن قيام جهة واحدة بالجمع بين المهمتين ينطوي على تجاوز لاختصاصها الذي حددته النصوص"^(١).

وباستقراء النصوص النظامية في النظام السعودي، نجد أنها لم تشر إلى ضمانة الحياد بهذا الشكل (الفصل بين سلطتي التحقيق أو الاتهام والحكم)، إذ أن الرئيس الإداري يجمع بين يديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء ، فإنه وأن لم يجر أحياناً ، التحقيق مع الموظف المخالف بل تجريه جهة التحقيق ، فهو الذي يحيل الموظف إلى هذه الجهة ومن ثم يعود ليفرض جزاء على الموظف المخالف وفي ضوء ذلك نرى من جانبنا أنه يصعب تحقيق ضمانة الحياد في حال قيام السلطة الرئاسية بمهام التحقيق

(١) هيئة التأديب، القضية رقم (١٥) لسنة ١٣٩٦هـ، جلسة ٢٨ / ٤ / ١٣٩٦ هـ، مجموعة أحكام هيئة التأديب، المجموعة الثانية، المجموعة الثانية، الأحكام الصادرة حتى نهاية عام ١٣٩٧هـ، ص ٢٩١.

سواء تولى التحقيق الرئيس الإداري أم شخص آخر ، إذ لا يجوز أن تقوم السلطة الرئاسية التي لديها تصور سابق عن موضوع التهمة وقناعة بارتكاب الموظف للمخالفة ، أن تجري تحقيق. بالإضافة إلى أن الموظف المكلف بالتحقيق خاضع من الناحية الإدارية إلى السلطة التي تملك حق التأديب فمن السهل إذن أن تؤثر على حيده، فقد تتفق الإدارة مع المحقق للوصول إلى النتائج التي ترغب فيها وهذا ما يتنافى مع مبدأ الحياد.

وهذا ما يدفعنا إلى القول بأن النظام المتبع في السعودية هو نظام رئاسي ونرى أنه يجب على المنظم السعودي أن يعيد النظر في هذا الأمر، وذلك بأن ينص صراحة على مبدأ الفصل التام بين الجهة التي تسند إليها مهمة التحقيق والسلطة المختصة بالإتهام إذ أن إستقلالية المحقق وعدم تبعيته أو على الأقل عدم تأثره بالرئيس الإداري يكفل للموظف تحقيق محايد ونزيه.

وأما بالنسبة للطبيعة الشخصية لمبدأ الحياد فإنها تتمثل في أنه ينبغي على من يقوم بالتحقيق التأديبي أن ينأى بنفسه عن أي مؤثر خارجي من شأنه أن يباعد بينه وبين الموضوعية وروح الإنصاف الذي يجب إن يتمتع فيه القائم بالتحقيق، وهو ما أكدته الفقرة (ج) من المادة التاسعة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق بالسعودية حيث نصت على أنه "لا يجوز أن يتولى التحقيق من يتصل بأحد الخصوم بصلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة".

ويستفاد من هذا النص، أنه يحظر على المحقق أن يقوم بالتحقيق مع الموظفين الذين تربطهم به صلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة. لضمان عدم وجود اعتبارات شخصية تؤثر على سير التحقيق ونتيجته، كما يجب على المحقق ألا يكون له مصلحة في التحقيق وألا يكون خصماً للمتهم بما يؤثر على حياد التحقيق.

كما يقتضي الحياد في ممارسة التحقيق التأديبي، ألا يمارس المحقق ما من شأنه أن يؤثر في إرادة الموظف المحال للتحقيق، بحيث يدفعه إلى قول ما لا يريد قوله، أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته، لذلك فإنه لا يجوز للمحقق أن يمارس ضغطاً على الموظف المتهم سواء كان هذا الضغط في صورة ترهيبية كالتهديد بالتوقيف عن العمل أو بالحرمان من مزايا معينة أو في صورة ترغيبية كالوعد بتخفيف العقاب أو حفظ التحقيق^(١).

وفي هذا الصدد الفقرة نصت الفقرة (أ) من المادة التاسعة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه "لا يجوز للمحقق استعمال وسائل الإكراه والضغط أو التهديد في تحقيقه، وعليه أن يقتصر على التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها".

ونستقي من ذلك أن يجب أن يتمتع الموظف بإرادة حرة أثناء التحقيق معه، ويمتنع على المحقق تقييد تلك الحرية بأي وسيلة كانت.

المطلب الثاني

كفالة حق الدفاع

إن تمتع الموظف بالضمانات الكافية لتحقيق دفاعه اتجاه الاتهامات الموجهة له من قبل الإدارة بصورة متوازنة وفعالة لهو كفيل بتحقيق العدالة، فإتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه هو حق له وهو الطرف الذي يقع على نقيضه التزام الإدارة بحماية هذا الحق بمعنى آخر أن حق الدفاع يحقق التوازن في الرابطة الإجرائية التي

(١) د. أيوب بن منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، دورية الإدارة العامة مجلة دورية علمية متخصصة محكمة تصدر في الرياض، العدد الأول، المجلد رقم (٤٤)، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٤، ص ٣١.

تعطي للإدارة الحق في توجيه الإتهام وفرض العقوبة التأديبية على الموظف وبين حق الموظف في رد التهم الموجهة إليه بما يضمن تحقيق فكرة العدالة بمعناها العام^(١).

ففي فرنسا استطاع مجلس الدولة الفرنسي من خلال دوره الإنشائي الخلاق من ترسيخ مبدأ الدفاع، فحق الدفاع لم يوجد مجلس الدولة من العدم وإنما استوحاه ووضع من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي لسنة (١٧٨٩) ومقدمة دساتير الجمهورية الفرنسية لسنة (١٩٤٦، ١٩٥٨) إضافة لذلك فإن إقرار هذا المبدأ قد جاء استجابة لمتطلبات العدالة والإنصاف وتطور مفهوم الوظيفة العامة وضرورة إيجاد الموازنة بين ضمانات الموظف العام وسلطات الإدارة.

وبعد دستور عام (١٩٥٨) وابتداءً من عام (١٩٧١) أعلن المجلس الدستوري القيمة الدستورية للمبادئ العامة للقانون ومن ضمنها مبدأ حق الدفاع في عدة أحكام بما في ذلك حكمه الصادر في (٢٣/يناير/١٩٨٧) الذي أعلن فيه القيمة الدستورية لمبدأ حق الدفاع، وهو مبدأ من المبادئ الأساسية الذي تقره الجمهورية الفرنسية وهو يتمتع بالقيمة الدستورية.

وقد أصر مجلس الدولة الفرنسي على تطبيق هذا المبدأ بالرغم من عدم وجود نص مكتوب في نطاق القانون الإداري منطلقاً بذلك من القوة الذاتية للمبادئ العامة للقانون التي لا تحتاج إلى نص للتطبيق طالما أن الهدف من وراء تطبيقه هو احترام مبدأ المشروعية ومن هنا أصبح من المسلم به أن القضاء الإداري مصدر رسمي من مصادر القانون الإداري، فاعتمد مجلس الدولة الفرنسي أسلوب التعميم ابتداءً من نصوص جزئية مبعثرة في ثنايا التشريعات في استخلاص مبدأ حق الدفاع والتي توجب

(١) د. حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف في الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٥٧.

أحترام حق الموظف في جوانب معينة وحقه في تقديم دفاعه قبل توقيع الجزاء التأديبي بحقه . ومن بين أهم أحكام هذا المجلس التي رسخت مبدأ حق الدفاع باعتباره مبدأ عام للقانون، الحكم القاضي بأنه "ينتج من المبادئ العامة للقانون الواجبة التطبيق حتى بدون نص أن أي جزاء لا يمكن أن يصدر مشروعاً بدون أن تعطي الفرصة لصاحب الشأن بتقديم أوجه دفاعه بصورة كاملة"⁽¹⁾.

ولقد حرص المنظم السعودي على تأمين حق الدفاع عن النفس لكل متهم في المجال التأديبي وذلك من خلال النصوص النظامية التي أشارت إلى هذا الحق سواء صراحة أو ضمناً. فنجد أن النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية قد أشار إلى حق الدفاع ضمناً، وذلك بالمادة (٢٦) منه والتي تنص على أنه "تحمي الدولة حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية". ولا جدال في أن حق الدفاع من أولى الحقوق التي كفلتها الشريعة الإسلامية لكل الأفراد بدون استثناء. فإن ذلك يقتضي المساواة في التمتع بهذا الحق، ويستوجب من المنظم حمايته.

بينما نص صراحة على حق الدفاع في نظام تأديب الموظفين في الفقرة (٢) من المادة (٣٥) منه والتي تنص على أنه "ولا 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".

(1) C.E.، 26 oct. (1945), Aramu-Mattei-Belloir, Rec.، p. 213 V. Odent R.، concl. Dans les affaires Aramu-Mattei-Belloir du conseil d'Etat، Etudes et Documents, 1947, p. 53 C.E.، 5 mai 1944, Trompère-Gravier, Rec., p.133, Revue du Droit public, 1944, p. 257, conclusions de Chenot B., note de Jèze G., V. aussi Langrod G., Procédure administrative et Droit administrative, Revue international des Sciences administratives, n° 3/22/1956, p. 14.

ونسنتقي من ذلك أن المنظم السعودي أراد أن يلزم جهات التحقيق التأديبي بمراعاة حق الدفاع إذ علق توقيع العقوبة على شرط هو تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه، بغض النظر إن كان قد استعمل هذا الحق فعلياً أو تنازل عنه بمحض إرادته ومن تلقاء نفسه دون أي تدخل من جانب الجهة التي تجري التحقيق.

وهناك رأى في الفقه السعودي قد عرف حق الدفاع بأنه "تمكين الموظف من الوقوف على ما نسب إليه من وقائع وأدلة اتهام، وإعطائه مهلة كافية حتى يتدبر أمره ويتهيأ للدفاع عن نفسه، ثم يسمح له بتقديم ملاحظاته إما مشافهة أو كتابة"^(١).

وقد أكد القضاء السعودي بدوره على كفالة حق الدفاع للموظف المتهم، باعتبار هذا الحق أحد ضمانات التحقيق التأديبي بوجه خاص وأحد ضمانات الموظف العام السابقة على فرض العقوبة التأديبية بوجه عام. وإعمالاً لذلك، قضى ديوان المظالم في أحد أحكامه بأنه "ومفاد ذلك أن النظام أوجب قبل توقيع الجزاء على الموظف إجراء تحقيق معه، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه بما يوفر له الضمان والاطمئنان، ذلك أن القرار التأديبي هو في واقع الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، وذلك يقتضي وجوب استدعاء الموظف موضوع المسألة وسؤاله عما هو مأخوذ عليه من أعمال، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع التي تكفل تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف المذكور، وهو أمر تمليه المصلحة العامة؛ حتى يصدر الجزاء مستنداً إلى السبب المبرر له بما يكفل الاطمئنان إلى صحة ثبوت، الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء"^(٢).

(١) د. محمد ماهر الصواف، السلطة المختصة بتأديب الموظفين و ضماناتهم في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، الرياض، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٨ هـ، ص ٨١ - ٨٢.

(٢) انظر ذلك: حكم ديوان المظالم رقم ٥٤ / ت / ١، لعام ١٤٠٥ هـ "حكم غير منشور.

مظاهر كفالة حق الدفاع :

ولما كان حق الدفاع من أهم ضمانات الموظف المتهم في مرحلة التحقيق التأديبي، فإنه هناك مظاهر لكفالة هذا الحق نوجزها في الآتي:

١ - إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه: ويقصد بها - كما بينا من قبل - إحاطة المتهم علماً بالمخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة القائمة ضده حتى يتمكن من الرد عليها، وهذا ما أكدته المادة رقم ١٦ من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق حيث نصت على أنه "يجب مواجهة الموظف المحقق معه في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده وأن يطلب منه الرد عليها كل منها على حدة".

وفي ذلك قضى ديوان المظالم بأنه "من الضمانات الجوهرية التي يجب مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف الموظف على حقيقة التهمة المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه وحتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها كضمانة أساسية له"^(١).

٢ - حق الموظف المتهم في الصمت : أن الحق بالصمت يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحق الدفاع، فالحق في الاتهام يقابله الحق بالدفاع ومن مقتضيات الدفاع الحق في الصمت وهو يعني امتناع الموظف عن الإجابة على الأسئلة الموجهة له من المحقق وهو لا يمثل اعترافاً حيث لا ينسب إلى ساكت قول ، فالصمت لا يعد قرينة ضد الموظف المتهم أو لصالحه بل هو حق مشروع يمارسه ، وبالتالي لا يسوغ

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/ ٢٩، لعام ١٤٠٠هـ، في القضية رقم ٣٤٦ / ١ / ق لعام ١٤٠٠ هـ.

مجازاته كما لا يجوز الاستناد لمجرد الصمت لإدانة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات ، ولم يتضمن نظام تأديب الموظفين السعودي نصاً صريحاً يعطي للموظف المحال للتحقيق الحق في الصمت وإنما أشار إلى ذلك ضمناً من خلال كفالة حق الدفاع وإن الصمت يعتبر من أهم مظاهر هذا الحق. حسبما هو وارد المادة (١٤) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق من وجوب قيام المحقق بتسجيل امتناع الموظف المتهم عن الإدلاء بأقواله في محضر التحقيق وإبلاغ مرجعه بنصحه بالعدول عن موقفه، فإذا أصر على الصمت جاز للمحقق أن يستمر بإجراءاته لإتمام عملية التحقيق وذلك بالاستماع للشهود واستكمال البيانات وإصدار التوصية المناسبة ويكون الموظف المتهم هو الذي أضع فرصة الدفاع عن نفسه.

أما في فرنسا فإن القانون الصادر في ١٥ يونيو ٢٠٠٠ أقر حق المتهم بالصمت وله الحرية في الإجابة أو عدم الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه^(١).

٣ - عدم تعريض الموظف المتهم للإكراه أو الضغط أو التهديد أو أي وسيلة من شأنها أن تجبره على الإدلاء بأقوال لا يرغب بقولها وذلك ضماناً لتحقيق عادل - كما وضحنا من قبل - وهو ما ذهبت إليه المادة (١/٩) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق حيث نصت على أنه "لا يجوز للمحقق استعمال وسائل الإكراه أو الضغط أو التهديد في تحقيقه وعليه أن يقتصر على التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها".

(١) انظر: د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١١٩.

٤ - حق مناقشة الشهود والاستشهاد بهم: تعتبر إتاحة الفرصة للموظف المتهم بمناقشة شهود الإثبات وسماع من يستشهد بهم من شهود النفي بخصوص المخالفة المرتكبة من الحقوق المعترف بها ولو لم ينص على هذا الحق صراحة في الأنظمة باعتباره من مقتضيات حق الدفاع الواجبة الاحترام وفقاً للمبادئ والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات ومع ذلك نجد معظم الأنظمة الوظيفية قد نصت على هذا الحق صراحة أو ضمناً من خلال إتاحة الفرصة للموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية لطلب تقديم أية بينة يراها ضرورية للدفاع عن نفسه.

وقد أكدت قوانين التوظيف الفرنسية حق الاستماع لشهود الدفاع وأقره القانون رقم (٦٣٤) لسنة (١٩٨٣).

وفي النظام السعودي تعد من الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع حق الموظف العام المتهم في سماع أية شهادة يطلب الاستماع لها، فسماع شهود الموظف المتهم أمر يجب على المحقق القيام به، وهذا ما أكدته المادة (١٧) من الباب الثالث من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق حيث نصت على أنه "لا يجوز للمحقق إبداء الرأي قبل استجواب الموظف وسماع الشهود واستكمال جميع عناصر القضية وقفل التحقيق".

وكذلك نص نظام تأديب الموظفين على هذا الحق حيث جاء في المادة (٢٠) منه أنه "على المتهم أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه وله أن يستعين بمحام وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفهاً وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم".

كما أشارت اللائحة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي إلى ضرورة إمهال المتهم مهلة زمنية لا تقل عن عشرة أيام قبل مثوله أمام مجلس المحاكمة

التأديبية، وذلك حتى يتدبر أمره ويعد نفسه ويحضر وسائل دفاعه من جمع المستندات وتحضير الشهود وكل ما يرى أنه مُجدي في دفاعه^(١).

٥ - حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحامي:

إن حق المتهم بالاستعانة بمحامي من الضمانات الجوهرية المهمة المقررة لمصلحة المتهم في المجال التأديبي، وهذا الحق يعد امتداداً طبيعياً لحق الدفاع ومن أهم ضماناته وركائزه، وهذا الحق يجد أساسه في القاعدة المعروفة (الأصل براءة الذمة)، وإن المتهم بريء حتى تثبت إدانته لذا نجد أن هذا الحق هو ليس مجرد ميزة منحها القانون إياه أو إجراء ينصحه المشرع باتباعه بل هو حق أصيل يتمتع به المتهم لضمان حقه في الدفاع.

فأهمية الاستعانة بمحامي تكمن بخبرة الأخير بأصول الإجراءات أمام السلطات التحقيقية أو أمام المحاكم التأديبية وكيفية توظيف هذه الخبرة لمواجهة الأدلة المقدمة من قبل الإدارة لإدانة الموظف، كما أن المحامي يلعب دوراً كبيراً في كشف الحقائق وملاسات الأمور مما يدفع سلطة التحقيق أو المحكمة نحو جادة الصواب^(٢).

وحق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام أمام السلطات التحقيقية أو أمام المحاكم التأديبية هو حق اختياري له أن يستعمله أو يتركه برمته.

(١) اللانحة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي، ص ١٠، وانظر كذلك: محمد بن أحمد المقصودي، المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام وفقاً لنظامي القضاء وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة قسم الأنظمة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م، ص ٣٠٠ وما بعدها.

(٢) وتجدر الإشارة إلى أن مهنة المحاماة وشروط مزاومتها يحكمها نظام المحاماة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / ٣٨) وتاريخ ٢٨ / ٧ / ١٤٢٢ هـ.

وتجدر الإشارة إلى أن حق الموظف المتهم في الاستعانة بمحام أمام المحاكم التأديبية مكفول بنص المادة (١٩) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم السعودي^(١)، والتي جاء فيها "يحضر المتهم جلسات المحاكمة بنفسه في الدعاوي التأديبية والجزائية ويبيدي دفاعه كتابة أو مشافهة وله أن يستعين بمحام وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع شهادتهم فإذا لم يحضر المتهم في الدعوى التأديبية بعد إبلاغه إبلاغاً صحيحاً فعلى الدائرة أن تمضي في إجراءات المحاكمة".

وقد نصت معظم القوانين التأديبية على حق الموظف بالاستعانة بمحامي، ففي فرنسا نجد أن الأمر الصادر عام (١٩٥٤) أعطى للمحامين الحق في مباشرة وظيفتهم أمام القضاء والهيئات التأديبية إلا أن المشرع قيد ممارستهم لمهنة المحاماة ببندين أساسيين:

الأول: ألا تكون الاستعانة بمحام متعارضة مع مصلحة الجهة الإدارية ذاتها.

والثاني: ألا يكون حق الاستعانة بمحامي مستبعداً وفقاً للنظام الأساسي للمرفق، أن قانون الوظيفة العامة رقم (٦٣٤) لسنة (١٩٨٨) نص صراحة على حق الموظف في الاستعانة بمحام في المادة (١٩) منه إلا أن المشرع في فرنسا لا يكفل للمتهم حق الاستعانة بمحامي إلا أمام مجالس التأديب التي يجب استشارتها قبل توقيع الجزاءات الأشد من اللوم والإنذار^(٢).

(١) وصدرت القواعد بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/١١/١٤٠٩هـ ونشر بملحق جريدة أم القرى العدد ٣٢٦٦ بتاريخ ٤/١٢/١٤٠٩هـ.

(٢) انظر: د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٢٦.

فبموجب هذا النص يتقرر للموظف المتهم حقاً اختيارياً في الدفاع عن نفسه أصالة من خلال حضور جلسات المحاكمة بنفسه أو من خلال توكيل محام عنه إذا رأى المتهم أنه غير قادر على تولى الدفاع عن نفسه.

ولعل الغرض المقصود من إجازة حضور المحامي مع الموظف اجراءات التحقيق التأديبي هو جعل الموظف يشعر بالاطمئنان، ونجعله يحسن الرد والمناقشة، ونضمن له سلامة الإجراءات المتخذة من قبل سلطة التحقيق.

الخاتمة

بعد بحث موضوع التحقيق التأديبي وضماناته النظامية توصلنا إلى بعض النتائج والتوصيات التي تركت أثارها الواضحة على مجمل الأسس النظرية والتطبيقية له وهي كما يأتي:

أولاً: النتائج

- لم يضع المنظم السعودي تعريفاً محدداً للتحقيق التأديبي مكتفياً بذكر المعايير والضوابط المتبعة في شأنه لذلك تصدى الفقه والقضاء الإداري لذلك وحاولوا وضع تعريف عام وشامل له.
- يعد التحقيق التأديبي أداة نظامية مهمة تمكن الإدارة من الوصول إلى حقيقة الوقائع المنسوبة إلى موظف ما، وفرض الجزاء التأديبي وهو مرتكز على أساس من الواقع والقانون بعيداً عن الشبه أو الشك.
- التحقيق التأديبي يحقق استقلال مصطلحات النظام التأديبي عن باقي فروع القانون الأخرى، فمصطلح التحقيق التأديبي أدق في الدلالة وأوضح في التعبير عن المسميات الأخرى كالتحقيق الإداري، كون الأخير يطلق على تحقيق يجري في مخالفة تأديبية كما يطلق على تحقيق يجري بشأن استقالة موظف أو طلب ترقية، أو التحقيق في قرار إداري معين، بينما التحقيق التأديبي يجري في مخالفة منسوبة إلى موظف ما، وبالتالي إن مصطلح التحقيق الإداري فيه تعميم وليس تخصيص كما هو الحال في التحقيق التأديبي.
- إن نظام التأديب في النظام السعودي قائم على ثلاثة أساليب أساسية، الأسلوب الرئاسي والمتمثل بالسلطة الرئاسية، والنظام القضائي المتمثل في السعودية

- بديوان المظالم، بالإضافة إلى النظام شبه القضائي المتمثل في السعودية بهيئة الرقابة والتحقيق.
- يتبع النظام السعودي في مجال التحقيق التأديبي مع الموظف - النظام الرئاسي - حيث يقوم بمباشرة التحقيق الرئيس الإداري نفسه أو تكليف أحد الرؤساء المباشرين أو من دونهم، أو بتكليف الرئيس الإداري أحد الموظفين المختصين من إدارة تابعة للجهة الإدارية كالإدارة النظامية أو الشئون النظامية أو إدارة التحقيقات أو وحدة المتابعة أو نحوها. والنظام شبه القضائي المتمثل في هيئة الرقابة والتحقيق.
- أما النظام المعمول به في فرنسا فالرئيس الإداري يجري التحقيق مع الموظف عندما تستحق المخالفة عقوبة اللوم أو الإنذار دون استشارة المجلس التأديبي الذي عليه أن يطلب رأيه فيما عدا العقوبتين المذكورتين أنفاً ورأي المجلس هنا استشاري وغير ملزم.
- لم تشر النصوص النظامية في النظام السعودي، إلى ضمانات الحياد بشأن الفصل بين سلطتي التحقيق أو الاتهام والحكم. إذ أن الرئيس الإداري يجمع بين يديه سلطتي الاتهام وفرض الجزاء، فإنه وأن لم يجر أحياناً، التحقيق مع الموظف المخالف بل تجريه جهة التحقيق، فهو الذي يحيل الموظف إلى هذه الجهة ومن ثم يعود ليفرض جزاء على الموظف المخالف.
- أجاز المنظم السعودي في المادة (١٠) من نظام تأديب الموظفين لجهة التحقيق أن تباشر التحقيق غيابياً إذا رأت جهة التحقيق ذلك بحجة المصلحة العامة، مما يغدو هذا سلاحاً خطيراً بيد الجهة الإدارية مما قد تنحرف بما لديها من سلطة في استعماله.

ثانياً: التوصيات

- تنظيم العلاقة ما بين جهة التحقيق والسلطة الرئاسية التي يتم إسناد التحقيق إليها بما يضمن تحقيق نوع من الفصل والاستقلالية بين سلطتي الإتهام والمحاكمة إذ أن وحدة سلطة الإتهام والمحاكمة تؤدي إلى إهدار مبدأ الحياد أو الموضوعية وإهدار ل ضمانات المتهم في الدفاع عن نفسه وخصوصاً عندما تتعسف السلطة الرئاسية في فرض آرائها وقناعاتها اتجاه الموظف المخالف على جهة التحقيق وبالتالي التأثير على توصياتها.
- ضرورة أن ينص المنظم السعودي على وجوب أن التحقيق التأديبي مع الموظف المتهم حضوري في جميع الحالات دون استثناء حتى لايفاجأ بتوقيع عقوبة تأديبية عليه دون علم مسبق منه بالأفعال المنسوبة إليه بحجة أن الإدارة أجرت تحقيقاً غائبياً بحقه، وأنها مقتنعة بصحة الوقائع المنسوبة إليه، بما يخل بحقه في الدفاع الذي كفله له النظام.
- أن ينص المنظم السعودي صراحة على مبدأ الفصل التام بين الجهة التي تسند إليها مهمة التحقيق والسلطة المختصة بالإتهام إذ أن إستقلالية المحقق وعدم تبعيته أو على الأقل عدم تأثره بالرئيس الإداري يكفل للموظف تحقيق محايد ونزيه، مع ضرورة إسناد عملية التحقيق إلى هيئة مستقلة تاماعن السلطة التأديبية المكلفة أصلاً بتوقيع الجزاء، وذلك لأجل إعطاء مصداقية أكثر لهذا الإجراء وبث الطمأنينة في نفسية الموظف المتهم حيال ما سيتم بشأنه من تحقيقات. كمايقع على عاتق المنظم السعودي تدارك كل النقائص الواردة في النصوص الإجرائية.

- نوصي بأن يضم الاختصاص الجنائي المناط بهيئة الرقابة والتحقيق في القضايا الجنائية المنسوبة إلى الموظفين العموميين إلى النيابة العامة (هيئة التحقيق والإدعاء العام سابقاً) باعتبارها السلطة ذات الاختصاص العام في تولى التحقيق في الجرائم، حيث إن نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢/م) وتاريخ ٢٢ / ١ / ١٤٣٥ هـ، قد نص في المادة (١٣) منه على أن "تتولى هيئة التحقيق والإدعاء العام التحقيق والإدعاء العام طبقاً لنظامها ولائحته". ولم ترد الإشارة في هذا النظام إلى هيئة الرقابة والتحقيق.
- وجوب أن يتضمن نظام تأديب الموظفين كافة الضمانات المقررة لحق الدفاع والتي تشمل تنبيه الموظف المسبق إلى نظم العمل والمحظورات، وإبلاغ الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه تحريرياً، الحق في الإطلاع على الملف التأديبي وطلب تزويده بصورة منه لأغراض إعداد دفاعه، الحق في الاستعانة بمحامي في مرحلة التحقيق التأديبي والمحاكمة التأديبية، الحق في عدم جواز تحليفه اليمين القانونية، الحق في الصمت وعدم اعتبار ذلك قرينة ضد المتهم، الحق بالاستشهاد بالشهود ومناقشتهم، الحق في تقديم الوثائق والمستندات والبيانات التحريرية التي تثبت براءته .
- نوصي المنظم السعودي بالنص صراحة على حق الموظف المتهم بالصمت ولا يستخلص من هذا الصمت قرينة ضده أسوة بموقف القانون المقارن في هذا الأمر.
- نهيب بالقضاء الإداري في السعودية متمثلاً بديوان المظالم أن يعزز مبدأ حق الدفاع في تطبيقاته القضائية وأن يساهم في تسبيب الأحكام الصادرة منه لإرساء مبادئ نظامية عامة يمكن الركون إليها عند غياب النص حيث أن أحكام ديوان

المظالم المذكور تعتبر قليلة فيما يتعلق بحق الدفاع و ضمانات التأديب وآليات تطبيق هذه الضمانات.

- نوصي بأن يضم الاختصاص بالفصل في الدعاوي الجزائية المناط بديوان المظالم إلى المحاكم الشرعية باعتبارها صاحبة الولاية العامة في القضاء بالمملكة العربية السعودية، إذ أن المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم قد أشارت إلى أن الاختصاصات الجزائية لديوان المظالم مؤقتة. وذلك بنصها على أنه "ولكن بما أن الديوان جهة قضاء إداري فإن اختصاصاته الجزائية مؤقتة إلى حين عمل الترتيبات اللازمة لقيام المحاكم بالفصل في تلك القضايا وفق نظام القضاء". والمحاكم الآن مهياًة للقيام بتلك المهمة على أكمل وجه، خاصة بعد صدور الأنظمة العدلية الثلاثة وهي (نظام المرافعات الشرعية، ونظام الإجراءات الجزائية، ونظام المحاماة).

وأخيراً، نرجو أن نكون قد وفقنا فيما هدفنا إليه، وحسبنا - إن أخطانا - أن الكمال لله وحده.

مراجع البحث

أولاً: المراجع العربية

١ – الكتب والرسائل والأبحاث

١. أحمد موافى، نظام مجالس التأديب – طبيعته، ضماناته، دراسة تطبيقية على أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، مصر، تاريخ النشر بدون.
٢. الأستاذان / محمد رشوان أحمد – إبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، ١٩٦٩ م.
٣. الإمام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، لسان العرب، المجلد الثاني، ج 2، من دون اسم مطبعة، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣.
٤. الإمام جار الله ابو القاسم محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار المعرفة، بيروت، تاريخ النشر بدون.
٥. اللواء محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٢ م.
٦. اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ م.
٧. المستشار ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠١، ص ٤٣٤.

٨. أمين رحيم حميد، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤ م.
٩. د. جابر أبو زيد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، جدة، ط٣، دار حافظ للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦ م.
١٠. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧ م.
١١. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط٥، دار الفكر العربي، ١٩٨٤ م.
١٢. د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٤ م.
١٣. د. عبداللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، ١٤٢٧ هـ، ٢٠٠٦ م.
١٤. د. عبدالمحسن ريان، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، الطبعة الثالثة، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، ١٤٢٩ هـ، ٢٠٠٨ م.
١٥. د. عمرو فؤاد احمد بركات، الوقف الاحتياطي - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة ٢٦، عدد ٢، ديسمبر ١٩٨٤ م.
١٦. د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٧ م.

١٧. د . محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنة بنظم التأديب الأخرى، دار النشر بدون، ١٩٧٢م.
١٨. د . محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، مطبعة الاستقلال الكبرى، ١٩٦٧م.
١٩. د . محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر العربي، ١٩٧٣ م.
٢٠. د . مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩ م.
٢١. د . مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤ م.
٢٢. د . نواف سالم كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
٢٣. د. أحمد بن محمد الشمري، ولاية ديوان المظالم بنظر دعاوي التأديبية بالمملكة العربية السعودية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٤ م، ١٤٣٦هـ.
٢٤. د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٢٥. د. أيوب بن منصور الجربوع، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، دورية الإدارة العامة مجلة دورية علمية متخصصة

- محكمة تصدر في الرياض، العدد الأول، المجلد رقم (٤٤)، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٤م.
٢٦. د. حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف في الإسكندرية، بدون سنة طبع د. حسين حموده المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ليبيا، ١٩٨٦م.
٢٧. د. خالد خليل الظاهر، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية، الرياض، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٥م.
٢٨. د. ذكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، ط١، دار النشر بدون، ١٩٨٤م.
٢٩. د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
٣٠. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث: قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥م.
٣١. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة، شبين الكوم، مصر، ٢٠٠٣م.
٣٢. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨م.
٣٣. د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧م.

٣٤. د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف، تاريخ النشر بدون.
٣٥. د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، الرياض، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٢م.
٣٦. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مكتبة ومطبعة الاشعاع، الإسكندرية، ١٩٩٩م.
٣٧. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، ١٩٨٥م.
٣٨. د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار غريب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٦م.
٣٩. د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان – دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ١٩٨٤م.
٤٠. د. محمد زويد العتيبي، نظام الخدمة المدنية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الرياض، مطابع الحميضي، ٢٠٠٧م.
٤١. د. محمد ماهر الصواف، السلطة المختصة بتأديب الموظفين وضماناتهم في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، الرياض، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٨ هـ.
٤٢. د. مليكة الصروخ، التأديب بين الفاعلية الإدارية وضمان الموظفين، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥م.

٤٣. عبدالله محمد سعيد هبيلي، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام السعودي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، ٢٠٠٥ م.

٤٤. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٢ م.

٤٥. علي بن هادية، بلحسن البليش، الجيلاني بن الحاج يحيى، تقديم محمود السعدي، القاموس الجديد للطلاب، ط ١، مصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، ١٩٧٩ م.

٤٦. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨٢ م.

٤٧. محمد بن أحمد المقصودي، المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام وفقاً لنظامي القضاء وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة قسم الأنظمة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م.

٢- الدوريات:

٤٨. دورية الإدارة العامة مجلة دورية علمية متخصصة محكمة تصدر في الرياض، المملكة العربية السعودية

٤٩. مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، مصر.

٥٠. مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

٣- الأنظمة والقوانين واللوائح:

٥١. إعلان حقوق الإنسان الفرنسي لسنة (١٧٨٩).
٥٢. القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو عام ١٩٨٣.
٥٣. قانون المالية الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل ١٩٠٥ م.
٥٤. اللائحة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧.
٥٥. اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقق بالمملكة العربية السعودية: الصادرة بالأمر السامي رقم (١٣١٣٦ / ٣ / ر) وتاريخ ١ / ٧ / ١٣٩٢ هـ.
٥٦. لائحة المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩ هـ.
٥٧. لائحة الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية رقم ٧٠٣ / ١٠٨٠٠ / ٣٠ / ١١ هـ.
٥٨. مجموعة الأنظمة المتعلقة باختصاص هيئة الرقابة والتحقق - التعريف بهيئة الرقابة والتحقق: نشأتها-تشكيلها- اختصاصاتها، السعودية، ١٤٢١ هـ.
٥٩. نظام الإجراءات الجزائية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ١٤٣٥ / ١ / ٢٢ هـ.
٦٠. النظام الأساسي للحكم بالمملكة العربية السعودية: الصادر بالأمر الملكي رقم (أ / ٩٠) وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ.

٦١. نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ

٦٢. نظام الموظفين العام في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٤ وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ.

٦٣. نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية بالمملكة العربية السعودية: الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ، بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٣ وتاريخ ٢٨/١٠/١٣٩٠هـ، ونشر بملحق جريدة أم القرى بعدد ٢٣٦٥ وتاريخ ١٠/٢/١٣٩١هـ.

٤ - مجموعة الأحكام القضائية:

٦٤. مجموعة أحكام هيئة التأديب، المجموعة الثانية، المجموعة الثانية، الأحكام الصادرة حتى نهاية عام ١٣٩٧هـ.

٦٥. مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا في ديوان المظالم في الفترة من ١٣٩٧ حتى ١٣٩٩هـ.

٦٦. مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠١هـ

٦٧. مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠٠هـ (الرياض إدارة وتصنيف ونشر الأحكام بديوان المظالم، ١٤٠٦هـ).

ثانياً: المراجع الأجنبية

68. Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 3eme edition, office des publication universitaire, Alger.
69. Alain plantey. Traite Pratique de la fonction publique Troisieme edition, tome, II, Paris, 1971 .
70. Anne Jourda – Darbourd, La prècedure disciplinaire dans la fonction, Editions du pay, France, 2005.
71. Ayoub Eliane, la fonction publique en vingt principes, 2eme Edition, Frison-Roche, Paris, 1998.
72. Chapus René, Droit administratif general, T. 2, 10éd., 1992.
73. Chapus (rene): droit administratif general, montchrestien tome 9,1ed, 1995.
74. Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 2E éd, Gualino éditeur, Paris, 2004.
75. Emmanel Aubin, Droit de fonction publique, 2 editions, Galion, Paris, 2004.
76. Jacques Moreau, Droit public, T. 2, Droit administratif, 3éd., Paris, 1995.

77. Jean- MARIE AUBY; Jean- BERNARD AUBY, Droit de la fonction publique- fonction publique de l'État- fonction publique territoriale- fonction publique hospitalière-, 3é éd, Dalloz, Paris, 1997.
78. René Chapus, droit administratif général, tome 02, 8eme édition, Montchrestien, 1995.
79. Pierre Tifine, Le statut général de la fonction publique hospitalière, editions heurs Paris,2006.
80. Laubadère et Venezia et Gaudemet, Traité de Droit administratif, T. 2, 10éd., L.G.D.J., Paris, 1995.
81. Nasri Hafnaoui, deuxieme bilan de la jurisprudence du conseil d'état algerien relative a diver's aspects de la relation de travail en droit public, revue du conseil d'état N° 08, 2006.