



ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إعداد

الدكتورة/ محاسن الحسين الجواني

أستاذ مساعد في القانون العام بكلية الحقوق بجامعة طيبة

المدينة المنورة

المملكة العربية السعودية

ملخص البحث:

تناول هذا البحث موضوعا يعد من أهم الموضوعات التي التي تهم الموظف العام في النظام السعودي، ألا وهو ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي، و تتمثل أهمية البحث في توضيح الضمانات التأديبية التي كفلها المنظم للموظف العام وأهميتها وأثرها على حياته الوظيفية والتي يجب على الجهة المختصة بالتحقيق مراعاتها منذ الإحالة إلى التحقيق إلى حين إصدار العقوبة، وذلك حفاظا على حقوق الموظف حتى يكون على علم تام بما هو منسوب إليه من مخالفات ويتمكن بالتالي من إعداد دفاعه، وأيضا حماية الجهة المختصة بالتأديب من أن يكون إجراء التأديب المتخذ من قبلها معيبا وعرضة للنقض، وتذكيرها باتخاذ الطرق المشروعة للتأديب حتى يصدر قرارها سليما ووفقا للقانون. كما يهدف إلى الوقوف على الضمانات التأديبية في النظام السعودي وما تشكله من أهمية بالنسبة إلى الموظف المحال على التحقيق وبالنسبة إلى الإدارة، وتوعية الموظف العمومي وطمأنته بالضمانات التي كفلها لهم النظام أثناء التحقيق الإداري، وأن هذا التحقيق محفوف بعدد من الضمانات التي تخلق تحقيق عادل ونزيه. كما يهدف إلى بيان الواقع التأديبي في بعض الأنظمة العربية ومدى توفيرهم لتلك الضمانات، و بيان السلطات المختصة بتوفير تلك الضمانات لكيلا يكون هناك اختلاط ولبس باختصاص الجهات الإدارية المختلفة.

الكلمات الدالة: النظام السعودي، التحقيق الإداري، الضمانات التأديبية، الموظف العام، الجهة الإدارية، المساءلة التأديبية، العقوبات التأديبية، الخدمة المدنية.

Abstract:

This research dealt with a topic that is one of the most important topics of interest to the public employee in the Saudi system, which is the guarantees of disciplinary accountability in the Saudi system. This is in order to preserve the employee's rights so that he is fully aware of the violations attributed to him and is thus able to prepare his defense, and also protect the disciplinary authority from the disciplinary action taken by it being defective and subject to veto, and reminding it To take legitimate means of discipline until a sound decision is taken in accordance with the law. It also aims to identify the disciplinary guarantees in the Saudi system and their importance for the employee referred to the investigation and for the administration, and to educate the public employee and reassure him of the guarantees guaranteed by the system during the administrative investigation, and that this investigation is fraught with a number of guarantees that Create a fair and impartial investigation. It also aims to clarify the disciplinary reality in some Arab systems and the extent to which they provide these guarantees, and to indicate the authorities concerned with providing these guarantees so that there is no confusion and confusion in the competence of the various administrative authorities.

Keywords:

The Saudi system, administrative investigation, disciplinary guarantees, public employee, administrative authority, disciplinary accountability, disciplinary penalties, civil service.

المقدمة

تشكل حريات الأفراد وحقوقهم دعامة أساسية من دعائم القانون الإداري عامة والتأديبي خاصة، لذلك تسعى كل دولة إلى المحافظة عليها وتعزيزها وتكريسها وإحاطتها بسياج من الحصانة ضد أي إجراء يمكن أن ينتقص منها إلا وفق ما تقتضيه المصلحة العامة وفي حدود القوانين المنظمة لها دون أي تعسف أو انحراف في استعمال السلطة. ومن أهم تلك الحقوق والحريات تأتي الضمانات الأساسية التي نصت عليها وكفلتها الأنظمة لصالح الأفراد، وأوجبت على الدولة مراعاتها وعدم خرقها إلا في إطار الشرعية. ومن هذا المنطلق، تتمتع الضمانات المقررة للموظفين ببالغ الأهمية، فهي أبرز الحقوق التي كفلتها الأنظمة والقوانين لتحقيق مصالح الأفراد دون تعريضهم لتعسف وجور أثناء التحقيق معهم في حال ارتكابهم أفعال تعد مخالفة وخروجاً عن مقتضيات الواجبات الوظيفية، فالمنظم لم يغفل عن ذلك بل أحاط الموظف العام بالعديد من الضمانات القانونية في مرحلة التحقيق تماشياً مع العدالة القانونية التي يجب أن يتم تكريسها وتوعية المجتمع بشأنها. ومن هذا المنطلق يتمتع التحقيق الإداري ببالغ الأثر على الحياة الوظيفية فمن الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة السلطة أثناء التحقيق. وقد استقر العمل في نظام الخدمة المدنية

على أن الموظف يخضع للسلطة الإدارية ولما تملي عليه من التزامات، ولإدارة الحق في إيقاع الجزاء التأديبي عند مخالفته مستمدةً ذلك الحق من النظام الذي لم يترك للإدارة السلطة المطلقة في إيقاع الجزاء التأديبي بل قيده بالعديد من الضمانات وأهم تلك الضمانات هو التحقيق الإداري لما يترتب عليه من ضمانات عديدة كالمبادئ القانونية التي يجب التقيد بها أثناء التحقيق والتي تكفل حق الموظف ضد تعسف جهة الإدارة.

ويعتبر الموظف العام أساس الجهاز الإداري في الدولة، ويحتل مركزاً وظيفياً هاماً في الدولة منذ تعيينه وحتى انقضاء العلاقة الوظيفية بالطرق المشروعة، ليس باعتباره فقط العنصر الرئيسي لتسيير ذلك الجهاز باتجاه تحقيق غايته وأهدافه المحددة، وإنما باعتباره أيضاً العنصر المتحكم في أداء العمل الحكومي في أنشطته المختلفة. وأثناء تلك المدة يتمتع بحقوق ويتحمل واجبات عليه الالتزام بها وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري، ويتبع في ذلك الجهة الإدارية التي يعمل لديها، ويخضع لأحكام الوظيفة العامة المستمدة من نصوص الأنظمة والقوانين واللوائح المنظمة لها. ولما كان إخلال الموظف بواجبات وظيفته هو الأساس الذي تقوم عليه مساءلته التأديبية، والسند الذي تركز عليه سلطة التأديب في معاقبته، فإن النظم

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

التأديبية تعتبر من أكثر النظم الوظيفية ذات التأثير الأكبر على الموظف العام من بين مختلف نظم الوظيفة العامة، وذلك بالنظر لانعكاسات القرار التأديبي الحاسم للمساءلة التأديبية على حياة الموظف الوظيفية، وكذلك على حياته الشخصية من خلال المساس بكيانه المعنوي والمساس بمزياه الوظيفية. فإذا ما أخل الموظف العام بواجباته الوظيفية فإنه يكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل الجهة المختصة، والتي يجب عليها أن تلتزم بالعديد من الضمانات التي كفلها القانون للموظف، خصوصاً الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق مع الموظف التي تعد إجراءات جوهرية تمهيدية قبل إيقاع العقوبة عليه، وإذا ما تم الإخلال بإحدى تلك الضمانات التأديبية^(١)،

(١) إن الضمان عند علماء الشريعة يستخدمونه لعدة معان: منها الكفالة، والتعويض، وتحمل تبعه الهلاك، والالتزام بالقول، والضمان مشروع في الكتاب والسنة، وقد استدلت الفقهاء على مشروعيته بقوله تعالى: { قَالُوا نَفَقْدُ صُوعَ الْمَلِكِ وَلِمَن جَاءَ بِهِ حِمْلٌ بَعِيرٍ وَأَنَا بِهِ زَعِيمٌ }. وتعرف الضمانات القانونية بأنها قيود موضوعية أو إجرائية يفرضها القانون لمصلحة الأشخاص، ونعني بضمانات التحقيق الإداري هي تلك الإجراءات التي تجري بمواجهة الموظف المحال إلى التحقيق والتي من شأنها أن تحيطه علماً بما نسب إليه من أفعال، وتمكنه من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه وإبداء الرأي. وقد جاءت الأنظمة والقوانين الخاصة بتأديب الموظفين والخدمة المدنية بتنظيم الجهات المختصة بالتحقيق والإجراءات الواجب إتباعها، وتقرير الضمانات القانونية للموظف العام حفظاً لحقوقه.

فإن ذلك يؤثر طبعا على القرار المتخذ بشأن الموظف ويجعله قرار غير شرعي ومعيب ومخالف للقانون ومتعين للطعن بالإلغاء أمام ديوان المظالم.

وتعد الضمانات في النظام التأديبي من أهم الضمانات، وذلك لطبيعة هذا النظام القائم على فرض جزاءات وعقوبات بحق الأفراد الخاضعين لهذا النظام من ناحية، ولتشعب أنظمة التأديب في كل نظام من ناحية أخرى، لاسيما الأنظمة الخاصة بتأديب الموظف العام، كنظام تأديب الموظفين السعودي الحالي والصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ، هذا بالإضافة للأنظمة الأخرى المتعلقة بهما، لاسيما في مرحلة التحقيق، تلك المرحلة الإجرائية الهامة بالنسبة للموظف المتهم لكونه يوضع موضع الاتهام. حيث يلتزم الموظف بما فرضته قوانين وتعليمات الخدمة المدنية من واجبات والتزامات، بالإضافة إلى ذلك أوجبت تلك التعليمات على الإدارة عدم الوقوف حائلا دون حصول الموظف العام على حقوقه التي منحها له مختلف الأنظمة والقوانين، وكذلك الحيلولة دون قيام الإدارة بالتعسف في استعمال السلطة والخروج عن الصلاحيات التي منحها لها الوظيفة العامة. كما يقوم الموظف العام بتسيير مصالح الإدارة التابع لها، ولا يخفى ما لهذه الوظيفة من أهمية بالغة، لذلك فالدولة سنت من الأنظمة ما تحقق به الردع للموظف العام عندما

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

تسول له نفسه العدول عن تلك المصلحة، مع احترام تلك الأنظمة لحقوق الموظف العام عند إحالته للتحقيق وذلك امتداد لقاعدة أن الأصل في الإنسان البراءة والمتهم برئ حتى تثبت إدانته، فحق الدفاع مكفول للجميع على حد سواء. لذلك يتمتع الموظف بعدة ضمانات تكفل له الحماية والعدالة التامة، وهي ضمانات متعددة وضرورية وفي ذات الوقت لا يمكن الاستهانة بها أو حرمانه منها، وإلا تتحمل الجهة القائمة بالتحقيق المسؤولية.

وتتأكد الجهة الإدارية لما تحقق مع موظفيها أن هناك أدلة كافية سليمة وحقيقية؛ للتحقق من نسبة المخالفة للموظف الذي ستحقق معه. وكذلك عليها أن تمكن موظفيها المحالين على التحقيق من التمتع بالضمانات المقررة لهم، فالضمانات سنها المنظم للحاجة إليها وليس عبثاً، وليطمئن الموظف أن حقه محفوظ مसान، مهما كانت فداحة المخالفة، وذلك يظهر ما لهذه الضمانات من أهمية بالغة في إطار الوظيفة العمومية. وتعرف الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف العام بأنها " عبارة عن مجموعة القواعد والإجراءات التي يتعين التزامها أثناء التحقيق مع الموظف في مخالفة تأديبية، والتي يترتب على مخالفتها أن تتحول عملية التحقيق من كونها تدور في إطار البحث عن الحقيقة لتقويم المعوج ورد الحق إلى نصابه؛ لتصبح سلطة

هيمنة وإرهاب للنفوس، وفي نهاية المطاف يصبح قرار الجزاء الذي بني على مخالفة هذه الضمانات باطلا وقابلا للطعن فيه أمام الجهات القضائية^(١)، ويوضح التعريف أن هذه الضمانات يجب الالتزام بها من قبل جهة التحقيق التي يجب عليها تمكين الموظف من حقوق الدفاع المكفولة له نظاما، بداية من تبليغه بالمخالفة إلى أن تصدر العقوبة بحقه، وإلا بطلت كل الإجراءات التي قامت بها. أما الموظف العام الذي تقرررت هذه الضمانات من أجله فهو " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة، يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصبا دائما يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق"^(٢)، ويتبين من التعريف أن الهدف من تعيينه هو تحقيق المصلحة العامة وتسيير مرافق الدولة واستمراريتها، وهو محل التحقيق ومن له الحق في التمتع بالضمانات التي قررها القانون له.

وكذلك على الموظف أن يبتعد كل البعد في عمله عن تحقيق مصالحه الخاصة، ويبتعد عن مواطن الشبهات التي قد تضر بمركزه الوظيفي ويمكن أن تصل

(١) الجربوع، أيوب: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، (دورية الإدارة العامة، الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، ع١، ١٤٢٥هـ)، ص١٦.

(٢) راضي، مازن: الوجيز في القانون الإداري، (منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، د.ط، ٢٠٠٨م)، ص١٠٨.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إلى فصله من عمله في نهاية الأمر. ومن جهة أخرى، يعرف التحقيق الذي تمارسه الجهة المختصة مع الموظفين، وتكفل لهم من خلاله تلك الضمانات بأنه " إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطاة اللثام عنها"^(١). فالتحقيق المقصود هنا هو التحقيق الإداري، وهو بذلك يختلف عن التحقيق الجنائي الذي يكون عند ارتكاب الجرائم الجنائية، وسنركز في بحثنا على الضمانات القانونية التي تكون في عملية التحقيق الإداري.

أولاً- أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية البحث في توضيح الضمانات التأديبية التي كفلها المنظم للموظف العام وأهميتها وأثرها على حياته الوظيفية والتي يجب على الجهة المختصة بالتحقيق مراعاتها منذ الإحالة إلى التحقيق إلى حين إصدار العقوبة، وذلك حفاظاً على حقوق الموظف حتى يكون على علم تام بما هو منسوب إليه من مخالفات ويتمكن بالتالي من إعداد دفاعه، وأيضاً حماية الجهة المختصة بالتأديب من أن يكون إجراء التأديب

(١) محارب، علي: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ٢٠٠٤م)، ص٣٣٨.

المتخذ من قبلها معييا وعرضة للنقض، وتذكيرها باتخاذ الطرق المشروعة للتأديب حتى يصدر قرارها سليما ووفقا للقانون. كما تتجلى أهمية هذا البحث من ناحيتين: القانونية والعملية على النحو التالي:

أ- من الناحية القانونية: تبرز أهمية موضوع الضمانات التأديبية في جعلها نظرية مستقرة في إطار النظريات الإدارية الحديثة، ومرحلة مستقلة من مراحل العملية التأديبية، أعدت بهدف الكشف عن عنوان إعلاء. ومما يزيد من أهمية هذا الموضوع هو استناده إلى نصوص قانونية سواء في النظام السعودي أو في غيرها من الأنظمة تحدد معالمه وكيفية وطريقة إجراءاته. كما يشكل هذا البحث إضافة علمية جديدة.

ب- من الناحية العملية: تظهر الأهمية العملية لتقرير هذه الضمانات بالنسبة للموظف المتهم في اطمئنانه بإجراء تأديب محفوف بعدد من الضمانات التي تؤمن له إجراء تحقيق في جو تسوده الموضوعية وروح العدالة، حيث يلاحظ قصور بعض الجهات الإدارية في احترامها لهذه الضمانات لاسيما ضمانة الحيدة، مما دفعني في الحقيقة لاختيار هذا الموضوع من أجل حمل الجهة الإدارية على احترام وصيانة هذه الضمانات بشكل أفضل هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تبصرة الموظف العام بحقوقه المتمثلة بالضمانات المستحقة له أثناء عملية التحقيق. ولا بد من إيضاح

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الضمانات التي كفلها النظام السعودي والأنظمة المقارنة في هذا البحث، والتي يجب على الجهة الإدارية مراعاتها والتقيدها بها منذ لحظة إحالة الموظف على التأديب بدءاً بالتحقيق حتى إصدار قرار العقوبة. ولعل السبب الذي يدعو إلى الكتابة في هذا الموضوع هو تعريف الموظف بحقوقه كاملة حتى في حالة التأديب والتي أرسنها نظم التأديب وأحكام القضاء الإداري لكي يكون على بينة من أمره فيما يتخذ ضده من إجراءات، وفي نفس الوقت تذكير للإدارة باتباع الطرق المشروعة في مسائل التأديب بما يكفل صحة الإجراءات وسلامتها.

ج- من الناحية القانونية: تظهر أهمية هذا البحث من الناحية القانونية في أنه

سيتم تسليط الضوء على الضمانات التي تثبت للموظف العام في مواجهة جهة التحقيق، ومالها من دور في الكشف عن الحقيقة والتأكد من نسبة المخالفة للموظف من عدمه، وكذلك إيضاح وبيان الضمانات التي كفلتها الأنظمة في المملكة للموظف العام أثناء إجراء التحقيق لأن ذلك يحقق للإدارة المصلحة العملية في ضبط المخالفة وتعقب المخالفين من الموظفين لضمان حسن سير العمل وانتظامه ولما له أيضاً من أهمية قانونية في توعية الموظفين عن حقوقهم التي كفلتها لهم الأنظمة ليكونوا على

بينه من أمرهم أثناء سير إجراءات التحقيق وهذا من شأنه أن يكون دافعاً للإدارة أن تكون حريصة باتباع الطرق الصحيحة في مسائل التحقيق.

ثانياً - أهداف الدراسة:

يهدف هذا البحث إلى بيان أسباب الإحالة على التحقيق وما يترتب عليها من آثار تلحق بالموظف، وبيان السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في النظام السعودي والقوانين المقارنة، إضافة إلى تسليط الضوء على سلطات المحقق الإداري وواجباته، وبيان ضمانات التحقيق الإداري التي يتمتع بها الموظف العام. كما يهدف هذا البحث إلى الوقوف على الضمانات التأديبية في النظام السعودي وما تشكله من أهمية بالنسبة إلى الموظف المحال على التحقيق وبالنسبة إلى الإدارة، وتوعية الموظف العمومي وطمأنته بالضمانات التي كفلها لهم النظام أثناء التحقيق الإداري، وأن هذا التحقيق محفوف بعدد من الضمانات التي تخلق تحقيق عادل ونزيه، خاصة وأن المخالفات الوظيفية هي من الأمور الواردة أثناء أداء الوظيفة وقد تعاقب عليها الإدارة بعقوبات قد تصل إلى الفصل والتجريد من الوظيفة، في حين أن الوظائف الحكومية تعتبر مصدر رزق وحيد لعدد كبير من الموظفين. كما يهدف إلى بيان الواقع التأديبي في بعض الأنظمة العربية ومدى توفيرهم لتلك الضمانات، و بيان

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

السلطات المختصة بتوفير تلك الضمانات لكيلا يكون هناك اختلاط وليس باختصاص الجهات الإدارية المختلفة.

وتهدف الدراسة إلى تناول موضوع الضمانات التأديبية في النظام السعودي. وعلى ضوء ذلك تكون الأهداف هي :

١. بيان المقصود بمصطلح الضمانات التأديبية والتحقق الإداري في القانون والفقهاء الإداري، وأهميته، والتميز بينه وبين المصطلحات المشابهة له كمصطلح التحقيق الجنائي والتفتيش الإداري مقارنة بالتحقيق الإداري.

٢. معرفة الضمانات القانونية للموظف قبل وأثناء وبعد التحقيق الإداري معه والجهة المختصة بذلك.

٣. بيان السلطات المختصة بإجراء التحقيق الإداري في النظام السعودي.

٤. بيان الإجراءات النظامية عند التحقيق الإداري والمعوقات التي تواجهه.

٥. بيان الضمانات القانونية للموظف في التحقيق الإداري والعقوبة التأديبية التي كفلها المنظم السعودي.

٦. بيان مدى تقييد الجهة المختصة بالضمانات التأديبية في التحقيق الإداري، والأثر المترتب على مخالفتها.

٧. معرفة النصوص القانونية والأحكام القضائية الإدارية المتعلقة بموضوع البحث.

٨. بيان الأثر القانوني المترتب على الإخلال بضمانات التحقيق الإداري.

ثالثا - تساؤلات البحث:

يثير هذا البحث جملة من التساؤلات لعل أهمها مايلي:

١. ما هي الضمانات التأديبية في القانون أو الفقه الإداري؟ وما هو تعريف

التحقيق الإداري وما الفرق بين مصطلح " التحقيق الإداري " والمصطلحات

المشابهة كالتحقيق الجنائي والتفتيش الإداري؟

٢. من هي السلطة المخولة بالتحقيق الإداري في النظام السعودي؟

٣. ما هي الإجراءات التي يجب إتباعها عند التحقيق الإداري؟ وما هي المحاذير

والمعوقات التي تمنع من تحقيق أهدافه؟

٤. وما هي الضمانات القانونية التي تسبق القيام بالتحقيق، وما هي الضمانات

القانونية التي تصاحب التحقيق، وما هي الضمانات القانونية اللاحقة بعد

الانتهاء من التحقيق؟

٥. ماهي الضمانات القانونية المتعلقة بإيقاع العقوبة التأديبية؟

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

٦. ما هو موقف القضاء الإداري ودوره في ضمان فعالية تطبيق هذه الضمانات

في أحكامه؟

رابعاً - منهج الدراسة وحدودها:

أ- منهج البحث: ينتهج هذا البحث منهجاً مقارناً بين النظام السعودي والمصري والأردني، كما اعتمدت في كتابة البحث على منهج جامع بين المنهج الوصفي والتحليلي وهو المعتمد في كل البحث وذلك من خلال وصف وتحليل النصوص النظامية والأحكام القضائية ذات الصلة بالتحقيق الإداري، والمنهج الاستنباطي حيث تطرقت للتحقيق الإداري والذي يعد أساس الضمانات التأديبية. والمنهج الاستنباطي وذلك من خلال البحث في المؤلفات القانونية ونصوص الأنظمة المتعلقة بموضوع البحث وتحليلها بالاستناد على المراجع العلمية وأحكام القضاء الإداري، ومنهج المقارنة العامة بين تلك الأنظمة في نطاق موضوع البحث.

ب- حدود البحث: ينصب هذا البحث بشكل أساسي على إظهار الضمانات

التأديبية التي كفلتها الأنظمة المقارنة أثناء سير التحقيق التأديبي ، كما تشمل الضمانات السابقة واللاحقة لإجراء التحقيق.

خامسا - الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: محمد حميد الجوراني بعنوان التحقيق الإداري كضمان من ضمانات الموظف العام في القانون الإداري العراقي و الأردني ، رسالة ماجستير لعام ٢٠١٥ م ، دراسة مقارنة تناولت هذه الدراسة الضمانات القانونية الواجب مراعاتها من قبل الجهة المختصة بالتحقيق الإداري في كل من القانون الأردني و القانون العراقي ، و اتفقت هذه الدراسة مع الدراسة في بعض الضمانات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الأردني و قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام العراقي و ما هو منصوص عليه في نظام تأديب الموظفين السعودي ، و اختلفت مع هذه الدراسة في الجهة المختصة بالتحقيق في الأردن والعراق و الجهة المختصة بالتحقيق في المملكة العربية السعودية و مصر .

الدراسة الثانية: مشعل محمد العجمي، بعنوان الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير لعام ٢٠١١م، دراسة مقارنة تناولت هذه الدراسة الضمانات التأديبية للموظف العام في كل من نظام الخدمة المدنية الكويتي ونظام الخدمة المدنية الأردني ومدى علاقة الموظف بجهة الإدارة، واتفقت الدراسة مع البحث في بعض من الضمانات القانونية للتحقيق الإداري والإجراءات الواجب على الجهة المختصة إتباعها

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

عند التحقيق مع الموظف والواردة في نظامي الخدمة المدنية الكويتي والأردني ونظام تأديب الموظفين السعودي، واختلفت هذه الدراسة مع البحث في تطرقها لعناصر التأديب والعقوبة التأديبية والتي ليست موضوع هذا البحث^١.

الدراسة الثالثة: علاء أسمر بعنوان التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني^(٢)، التي ذكر فيها إجراءات التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني، وما يليه من مباشرته و ضمانات التحقيق الإداري. ولكن كان من المفترض عليه أن يقدم أو يمهد للتحقيق قبل أن يسهب في إجراءات التحقيق، وتتشابه دراسته مع البحث في أن الإجراءات تكاد تكون واحدة بين كل الأنظمة تقريبا، ولذلك تطرقت لدراسته في البحث^٣.

(١) وكذلك دراسة أ/محمد الجوراني بعنوان التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، والتي قارن فيها بين هذه الضمانات في القانونين العراقي والأردني^(١)، وبين مدى الاختلاف والشبه وغير ذلك، واستندت في البحث إلى دراسته حيث ذكر عدة نقاط مهمة و ضرورية في الضمانات، إلا أنه تشعب فيها لدرجة الإطالة، إضافة إلى أنه قارن بغير القانونيين العراقي والأردني رغم أن دراسته تنحصر في هذين القانونين فقط، في حين أنني تعرضت بشكل مبسط للقوانين المقارنة.

(٢) أسمر، علاء: التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٢م).

(٣) وأيضاً هناك دراسة أخرى تعرضت لها في بحث، وهي دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والسعودي للأستاذ/بسام أبو إرميلة بعنوان ضمانات التحقيق التأديبي^(٣)، والتي ذكر فيها ضمانات التحقيق الإداري أو التأديبي، إضافة إلى ذكره عدة تعريفات للتحقيق الإداري والتي استندت إلى

سادسا - المشكل القانوني للدراسة:

يتمثل الإشكال القانوني المطروح في هذه الدراسة في السؤال التالي: إلى أي مدى كفل النظام السعودي الضمانات التأديبية للموظف العام في التحقيق الإداري إزاء ارتكابه مخالفة تنافي مقتضيات واجباته الوظيفية؟ وما الأثر القانوني المترتب عند إخلال بها؟

سابعا - خطة الدراسة:

للإجابة عن الإشكال القانوني المطروح تناولت في مبحث أول بيان ماهية التحقيق الإداري، حيث أنني وجدت بأنه من مقتضيات المنطق أن نلقي الضوء على بيان المقصود بالتحقيق التأديبي، أما المبحث الثاني فنستظهر فيه السلطات المختصة بإجراء التحقيق التأديبي في كل من الأردن والسعودية، ثم بعد ذلك نتطرق بإسهاب في المبحث الثالث والأخير لبيان طبيعة الضمانات التي نصت عليها الأنظمة المقارنة

بعض منها، ولكن هناك مأخذ على هذه الدراسة؛ كونها تعرضت فقط لأربع من الضمانات فقط، في حين أن ضمانات التحقيق تزيد عن ذلك العدد، وكوني تعرضت لأكثر من تلك الضمانات خلال البحث.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

في هذا البحث للموظف المتهم. وذلك من منظور أن هذا المبحث الأخير المتعلق بالضمانات التأديبية وهو جوهر الدراسة.

المبحث الأول: ماهية التحقيق الإداري:

إن للتحقيق الإداري باعتباره ضماناً أساسية وجوهرية من ضمانات التأديب أهمية بالغة؛ نظراً لما له من دور في الكشف عن المخالفات المنسوبة للموظف ومدى نسبتها إليه، وكما أن للجهة المختصة هذا الحق، فللموظف أيضاً ضمانات خلال إجراء هذا الحق من قبل الجهة المختصة، وما سيتم بيانه في هذا المبحث إذ سنتعرض إلى مفهوم التحقيق الإداري وأهميته (المطلب الأول). وتمييز التحقيق الإداري عن غيره من المصطلحات: (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري وأهميته:

يعد التحقيق الإداري من أهم الضمانات الجوهرية في مجال التأديب، وهو يهدف بشكل أساسي إلى كشف الحقيقة، لتوضيح ذلك لا بد من تعريف التحقيق الإداري (الفرع الأول) وبيان بعض من التعريفات للتحقيق في القوانين المقارنة، ومدى

تعرض القضاء السعودي لتعريف التحقيق الإداري من عدمه، وبيان أهميته وأهدافه (الفرع الثاني)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم التحقيق الإداري:

إن للتحقيق الإداري مفاهيم وتعريفات عدة وله أيضا مترادفات التي من ضمنها التأديب الذي بدوره لا ينفك عن التحقيق الإداري، فالتحقيق يتأكد من نسبة المخالفة للموظف والتأديب يؤدب الموظف ويأمره بعدم الجنوح عن الوظيفة والمصلحة العامة، وبذلك يبدو الشبه بينهما واضحا، سواء من ناحية التعريف أو الأهمية أو الأهداف. ولتعريف التحقيق الإداري لا بد من الانطلاق من تعريفه لغة (أولا) ثم فقها (ثانيا) وأخيرا تعريفه في فق القضاء (ثالثا).

أولا- تعريف التحقيق الإداري لغة: إن التحقيق الإداري لغة مشتق من مادة حقّ، وهو خلاف الباطل وهو الثابت بلا شك. من حقّ الأمر يحقّه حقّا، وأحقّه: كان منه على يقين وحققتُ الخبر وقفتُ على حقيقته وتحقّق الخبر: صح. يُقال: فلان حقّق أمراً، بمعنى أنه تحقق من كُنْه ذلك الأمر^١، أو أنه أدرك حقيقة الأمر عاريةً من

(١) العنزي، جواد: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، (مجلة المفتش العام، وزارة الداخلية، العراق، د.ع، ٢٠١٥م)، ص ١٧٨.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

شوائب الوهم والحُذس"^١. والإداري "اسم منسوب إلى الإدارة، والإدارة: مصدر أدار، أدارَ يُدير، أدرَ، إدارةً، فهو مُدير، والمفعول مدارَ. أدار على الأمر: طلب منه أن يفعله"^٢.

ثانياً - التعريف القانوني للتحقيق الإداري: يعرف التحقيق الإداري بأنه "إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه"^(٣)، وكذلك عرف بأنه "مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة"^(٤). أما التأديب، والذي يعد مرادف للتحقيق الإداري، فيعرف لغة بمعنى "هذبه ورباه على محاسن الأخلاق، والتأديب يعني التهذيب أي الإصلاح، كما يقصد به العقاب أو المجازاة، واصطلاحاً يقصد به مجازاة الموظف ببعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية وظيفته والتي

(١) المفيز، فايز بن إبراهيم: معوقات إجراءات التحقيق الإداري في الأجهزة الحكومية، (رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية العدالة الجنائية، قسم الدراسات الأمنية، ١٤٣٧هـ-٢٠١٦م)، ص ٨.

(٢) معجم المعاني الجامع، متاح على (<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>)، تاريخ زيارة الموقع ١٤٣٩/٦/٤هـ.

(٣) الحلو، ماجد: القضاء الإداري، (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط ١، ١٩٩٥م)، ص ٥٥١.

(٤) العنزي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٧٨.

تؤثر على حسن تأديتها^(١). والتحقق بمعناه العام هو اتخاذ كافة الطرق والوسائل المشروعة للوصول إلى حقيقة أمر ما واستظهاره، فالتحقق ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة تهدف الإدارة من ورائها إلى استظهار الحقيقة حتى يمكن التصرف مع الموظف المحال للتحقيق أما بحفظ أوراق التحقيق أو الاستمرار بالتحقيق في المخالفة المنسوبة له حتى نهايتها^(٢). كما يقصد بالتحقيق الإداري " مجموعة من الإجراءات تهدف إلى الكشف عن حقيقة العلاقة بين الموظف المحال إلى التحقيق والواقعة محل التحقيق، والتحقق يعد بمثابة تمهيد للمحاكمة التأديبية في حال ثبوت المخالفة"^(٣). ويرى جانب من الفقه بأن التحقيق الإداري هو " مجموعة الإجراءات التي تباشرها الجهة المنوط بها أمر التحقيق نظاماً، من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها وفقاً 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،

(١) ياقوت، محمد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط٣، ٢٠٠٧م)، ص١٢.

(٢) الجربوع، أيوب منصور: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، (دورية الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد الأول، ١٤٢٥هـ)، ص٦.

(٣) عبد الكريم، فؤاد محمد موسى: أصول التحقيق الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، (دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ب.ط، ١٤٣١هـ)، ص٩.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

وذلك لوجه الحق والصدق"^(١). في حين يعرفه البعض الآخر بأنه " إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة، بقصد الكشف عن فاعلها، والتثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة، وإمطة اللثام عن الجريمة، فالتحقيق هو مناط اتهام العامل بالجريمة التأديبية"^(٢). كما تم تعريفه بأنه " إجراء تمهيدي تقوم به جهة التحقيق بغرض الكشف عن حقيقة العلاقة بين المتهم وبين الواقعة المسند إليه ارتكابها، سواء وحده أو بالاشتراك مع الغير"^٣.

وفي الأردن عرف جانب من الفقه التحقيق التأديبي بأنه "مجموعة من الإجراءات تستهدف التحقق والتثبت من الوجود المادي للوقائع التي نسبت للموظف العام وجمع الأدلة على ارتكابها وتحديد مرتكبيها ومسئولية كل منهم"^٤. ويعرف جانب

(١) أبو إرميله، بسام محمد: ضمانات التحقيق التأديبي "دراسة مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي"، (مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، العدد الثاني، ١٤٣٥هـ)، ص ٢٥٨

(٢) عبد الكريم: أصول التحقيق الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٩.

(٣) الخولي، عمر فتحي: التحقيق الإداري، الملتقى السنوي للحقوقيين، (جدة، لعام ١٤٣٦هـ)، ص ٢.
<file:///C:/Users/ath/Downloads/التحقيق%٢٠%الإداري%٢٠%.pdf> ، اخر دخول ١٧/٤/١٤٣٩هـ.

(٤) أبو إرميله: ضمانات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص ٢٥٦. "التحقيق الإداري هو عبارة عن إجراء تمهيدي تقوم به جهة المختصة للوصول إلى كشف الحقيقة، وبيان العلاقة بين الموظف

من الفقه العراقي التحقيق الإداري بأنه" الإجراءات التي تستهدف بيان المخالفات للواجبات بموجب القوانين النافذة، وتحديد المسؤولين عنها وذلك بسؤال الموظف عما هو منسوب إليه بواسطة الجهة المختصة التي أناط المشرع إليها سلطة إجراء التحقيق بعد أن يصدر إليها الأمر من الرئيس المختص، وتتبع بشأنه الإجراءات المقررة كافة؛ بغية تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة مع تحقيق الضمان للموظف لكي يدافع عن نفسه فيما هو موجه إليه"^١. وقد تبنى الاتجاه الغالب في الفقه الفرنسي اصطلاح التحقيق التأديبي بدلا من اصطلاح التحقيق الإداري، أما في المملكة العربية السعودية، فقد فضل جانب من الفقه استعمال مصطلح التحقيق الإداري بينما تبنى جانب آخر. وبالإطلاع على اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة

المنسوب إليه المخالفة الإدارية والمخالفة المنسوبة إليه محل التحقيق ، وتتم عملية التحقيق من خلال العديد من الإجراءات التي تتبعها الجهة القائمة به. وينصب نطاقه على المخالفات المرتبطة بواجبات الموظف العام والمهام الوظيفية المسندة إليه والتي يترتب على مخالفتها قيام ما يعرف بالمسؤولية التأديبية، وتم النص على الواجبات الوظيفية بالمملكة في نظام الخدمة المدنية وعدد من الأنظمة ذات الصلة بفئات محددة من الموظفين، ومن هذه الواجبات على سبيل المثال: وجوب الالتزام بطاعة الرؤساء والحرص على الأموال العامة والحرص على كرامة الوظيفة، وأداء الواجبات المناطة به بكل دقة وأمانة واجتتاب إساءة استخدام السلطة.. إلى غيره من الواجبات الوظيفية (١) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٣.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٩ بتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ، وهو النظام المخول بتأديب الموظفين العموميين فإنه لم يرد تعريف للتحقيق الإداري^١.

ثالثاً- تعريف التحقيق الإداري في فقه القضاء: إن القضاء الإداري

السعودي لم يضع تعريفاً صريحاً للتحقيق الإداري، ولكنه أشار إلى بعض شروط صحة إجراء التحقيق، فقد جاء في بعض أحكام ديوان المظالم أنه " يشترط لصحته - أي التحقيق الإداري- أن يشفع بتحريات واستدلالات، وأن يؤدي وفقاً لشروط وأوضاع قانونية تلتزم بها المكلفة بجمع الاستدلالات"^٢. وفي مصر تصدت المحكمة الإدارية العليا لتعريف التحقيق الإداري في أحكام عديدة، حيث قضت في إحدى أحكامها بأن "التحقيق هو سؤال العامل فيما هو منسوب إليه عند اقترافه ذنب إداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بحسب الأحوال بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع إجراءه بعد أن يصدر الأمر بالتحقيق من قبل الرئيس المختص، وتتبع في شأنه الإجراءات المقررة، ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانونياً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان و

(١) وكذلك هو الحال في نظام الخدمة المدنية الاردني المعمول به رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ م صدر نظام الخدمة المدنية الاردني بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور الاردني لسنة ٢٠١٣ المعمول به اعتباراً من تاريخ ١/١/٢٠١٤.

(٢) أبو إرميله: ضمانات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

الاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية حتى يأخذ عدته و يتأهب للدفاع عن نفسه^١. كما عرفت التحقيق الإداري في أحد أحكامها بما يلي " التحقيق يعني بصفة عامة الفحص والتنقصي الموضوعي المحايد، والتروي لاستجلاء الحقيقة فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددین وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة"^٢. كما عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر التحقيق الإداري في أحكام عديدة حيث قضت في أحداها بأنه " التحقيق في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة، ويتبع في شأنه الإجراءات المقررة كافة ، وتراعى فيه الضمانات اللازمة منه قانونا ، وذلك بعد تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة و الوصول إلى وجه الحق ، مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية ، حتى يتأهب الشخص للدفاع عن نفسه ، ويدراً ما هو موجه له "^٣. ومن جهة أخرى،

(١) الجوراني،: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني "دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٤.

(٢) أحكام المحكمة الادارية العليا المصرية ، الطعن رقم ٣٢٥٨ ، مجلة ١٣ مايو ١٩٨٩ ، منشور بمجموعة الأحكام .

(٣) الجوراني، محمد حميد علي: التحقيق الاداري كضمان من ضمانات الموظف العام في القانون الاداري العراقي والاردني،(رسالةماجستير، جامعه الشرق الاوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٥ م)، ص ١٤.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

عرفت محكمة العدل العليا الأردنية التحقيق الإداري بقولها: " التحقيق هو مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفة، ويتبع في شأنه الإجراءات المقررة كافة، وترعى فيه الضمانات اللازمة منه قانوناً، وذلك بعد تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق، مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ صاحب الأمر عدته، ويتأهب للدفاع عن نفسه، ويدراً ما هو موجه إليه"^١.

ومما يدل على مشروعية التحقيق الإداري في الإسلام أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يتابع أحوال الولاة والقضاة والعمال، ويداوم الرقابة عليهم، ويسمع الشكاية ضدهم، ويعاقب من أساء منهم بعد التحقق من إساءتهم وإيخالهم، وعلى هذا المنهج الذي كان يتبعه سار أصحابه رضوان الله عليهم من بعده، ومن ذلك أن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه عزل عمار بن ياسر عن الكوفة، وذلك بعد أن شكاه أهلها وقالوا: هو والله غير كاف، ولا مجز ولا عالم بالسياسة، وقد أجرى معه عمر رضي الله عنه تحقيقاً جاء فيه أن عمر قال " علام استعملتك يا عمار؟ قال " على الحيرة وأرضها، قالوا" قد أخبرناك أنه لا يدري علام بعثته، فعزله عنهم، ثم

(١) الجوراني،: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني "دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٤.

دعاه بعد ذلك فقال: أساءك حين عزلتك؟ فقال: والله ما فرحت به حين بعثتني، ولقد سأني حين عزلتني فقال: لقد علمت ما أنت بصاحب عمل^١. فالتحقيق الإداري موجود في الشريعة والفقہ الإسلامي ومن الممكن تعريفه فقها بأنه "مجموعة الإجراءات المشروعة التي يقوم بها شخص مختص أو أكثر مع ولاية وعمال الخلفاء الإسلامية في حال مخالفتهم لأحكام الشريعة الإسلامية وإخلالهم بواجباتهم الوظيفية"^٢.

و يتضح مما سبق، أن التحقيق الإداري هو إجراء شكلي جوهري محدد من قبل النظام لابد من إتباعه قبل توقيع العقوبة التأديبية على الموظف، وتقوم به جهة إدارية محددة لهدف إيجاد علاقة حقيقية بين هذا الموظف والواقعة محل التحقيق . ويخضع للتحقيق الإداري جميع الموظفين المدنيين بما فيهم موظفو

(١) الطبري، محمد: تاريخ الأمم والملوك، (دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ط١، ١٤٠٧)، حديث رقم ١٢٨٣.

(٢) المطيري، محمد بن دلاج: دور التحقيق الإداري في زيادة فاعلية الأداء الأمني لإمارة منطقة الرياض، (رسالة ماجستير، بحث منشور، جامعة الامير نايف للعلوم الأمنية، كلية العدالة الجنائية، ٢٠١٧م)، صفحة رقم ١٤.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

المؤسسات والهيئات العامة، وهؤلاء يحكمهم نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، ونظام تأديب الموظفين^١.

الفرع الثاني: أهمية التحقيق الإداري وأهدافه:

يعد التحقيق أمر حتمي نصت عليه كافة القوانين واللوائح المنظمة لتأديب الموظفين العموميين، وهو لا يتم إلا بعد وقوع المخالفة أو اكتشافها. وقد أوجبت كافة التشريعات المختلفة التي تنظم تأديب الموظفين بأجهزة الدولة إجراء التحقيق^٢.

أولاً- أهمية التحقيق: للتحقيق الإداري أهمية للموظف ولجهة الإدارة ، إذ " يعتبر التحقيق الإداري هو الوسيلة الوحيدة للتحقق من صحة ارتكاب الموظف للمخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ، و هو بهذه المثابة يعتبر مرحلة تحضيرية ، لكنها ضرورية للتأكد من صحة نسبة المخالفات القائمة إلى موظف أو موظفين محددين، والوسيلة التي يتمكن بها الموظف من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه و يمكنه من نفي أو درء الاتهام عن نفسه بعد مواجهته بما هو منسوب إليه من

(١) صدر نظام تأديب الموظفين السعودي بالمرسوم الملكي رقم (٧/م) بتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ والمعمول به حتى الان .

(٢) عباس، نادية بنت محمود: التحقيق الإداري و ضماناته

<https://www.egyils.com/٢٠١٥/٠٢/١٥/٩٦١٢> ، اخر دخول ١٥/٤/١٤٣٩هـ.

مخالفات، إذ يتم بناء كافة إجراءات الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف بناء على ما ينتهي إليه التحقيق. ومن جانب آخر فإن أهمية التحقيق تتمثل في مصلحة جهة الإدارة في ضبط المخالفة عبر الأدلة التي تصل إليها من خلال عملية التحقيق ومن ثم تحديد مرتكبها وتعقبه واقتراح العقوبة الملائمة لضمان حسن سير العمل داخل الإدارة، بالإضافة إلى تحقيق الردع العام والخاص، ذلك أن التحقيق بحد ذاته من شأنه أن يوقع قدرا من الرهبة في أنفس الكافة ويحول دون التفكير في ارتكاب مخالفة أو تكرار ذات الواقعة مستقبلا، هذا فضلا عن الأثر العلاجي والوقائي الذي تتركه العقوبة التي توقع على من يثبت ارتكابه المخالفة^(١). فالغاية الأساسية من إجراء التحقيق الإداري تكمن في التحقق من أن الموظف قد ارتكب أحد الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالوظيفة العامة، والتأكد فعلا من نسبة تلك المخالفة المرتكبة للموظف محل التحقيق، حتى لا يتم توجيه اتهامات أو مخالفات باطلة أو غير صحيحة، مما قد يؤدي إلى تعطيل سير واستمرارية المرافق العامة والوظيفة العامة.

(١) الخولي: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٤.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

أ- بالنسبة لجهة الإدارة: لما كانت جهة الإدارة تمثل الدولة، والتي هي غايتها السامية إشباع حاجات المجتمع ومصالحه العامة وتحقيق النفع العام في مختلف النواحي الحياتية وذلك من خلال المرافق العامة، وحيث أنها لا تستطيع ممارسة ذلك إلا بواسطة موظفين يقومون بتحريك هذا المرفق، فإنه يقع على عاتقها التزام قانوني يقضي بوجوب اتخاذها لجميع الطرق والوسائل التي من شأنها المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومنع كافة المعوقات التي تعرقل من فعالية أدائه الوظيفي وتعطل سيره، من خلال أفعال ترتكب من قبل موظفيها تكيف على أنها انحرافات في السلوك الوظيفي تستوجب إيقاع العقوبة عليها^١. ومن الوسائل التي تقوم بتحقيق العدالة في بيئة الوظيفة العامة وتلعب دور لا يمكن إنكاره أو تجاهله هو التحقيق الإداري الذي يعد بمثابة أداة توازن لازمة بين حق جهة الإدارة في معاقبة الموظفين المخالفين، وبين حق الموظف في إعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه. ويكون ذلك من خلال إجراء تحقيق معه يضع جهة الإدارة في موقف تستطيع فيه استظهار الحقيقة والوقوف على ما هو صائب وغير صائب، حتى تكون قراراتها عادلة ومنصفة، ومستندة إلى حقائق وأدلة ثابتة مطابقة للواقع، ومبنية على اليقين الثابت

(١) عياش، أمجد جهاد: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٧م)، ص ١.

والقاطع الذي لامجال للشك والظن فيه، ليضفي عليها صفة الشرعية، حتى لا يؤثر ذلك على مكانتها ويسبغ عليها طابع الظلم والجور والإجحاف ، ويسلب منها طابع العدالة والإنصاف والنزاهة ،مما ينعكس عليه بالتأثير السلبي على علاقة الموظف بالمرفق فيشعر معه بعدم الاطمئنان والراحة ، وبالتالي يقلل من عطائه و إنتاجيته مما يعني معه التقليل من فعالية المرفق العام وكفاءته في تحقيق الغاية المرسومة له^١. بالإضافة إلى ذلك فإنها تعد وسيلة أيضاً قررت لحماية مصالح الدولة،ويتمثل ذلك ضبط المخالفات وتعقب مرتكبيها ومساءلتهم عنها وإيقاع العقوبة المناسبة عليهم،وبالتالي تلافى أي خلل تنظيمي أو فساد إداري مما يعود ذلك كله بالنتج على سير جهة الإدارة فهو يحقق نوع من الردع لكل موظف تسول له نفسه ارتكاب أي تصرف يخالف الواجبات والالتزامات الوظيفية التي تقع على عاتقه فتجعله يفكر جيداً قبل الشروع في ارتكابها مما يساعد على نحو إيجابي للوصول إلى أفضل صورة يمكن أن تمثل الدولة فيها^٢.

(١) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٨.
(٢) الجربوع، أيوب منصور: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، (دورية الإدارة العامة، الرياض، ع١، محرم ١٤٢٥هـ)، ص٦.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

ب- بالنسبة للموظف العام: يعد الموظف العام هو المحرك الأساسي لأي مرفق عام تشرف عليها جهة إدارية تابعة للدولة وله دور كبير في تحقيق فاعليتها، لذلك فإن العلاقة بينه وبين الجهة الإدارية أشبه ما تكون بالتبادلية حيث يلتزم الموظف بمجموعة من الواجبات بنوعها الإيجابي والسلبي والمفروضة عليه، منها ما تكون بموجب القانون ومنها ما تحددها جهة الإدارة وفقاً لما تتمتع به من سلطة تقديرية، وفي مقابل ذلك فقد تم منحه مجموعة من الحقوق التي تنقيد جهة الإدارة بمراعاتها عند اتخاذها أي إجراء بحقه في نطاق الوظيفة العامة، ومنها إجراء التحقيق الإداري التي تتخذها في مواجهته كطرف ثاني في العلاقة عند وقوع مخالفة وظيفية تنتسب إليه تستوجب مساءلته تأديبياً لإيقاع العقوبة بحقه. ويشكل التحقيق الإداري ضماناً قانونية تعطيه الفرصة الكاملة لحماية حقه الشرعي في الدفاع عن نفسه، وذلك بالرد عن كل ما وجه إليه من شبهات واتهامات بإقامة الدليل الذي يثبت براءته، حتى يدرء عن نفسه الظلم الذي سيلحق بشخصه وبمركزه الوظيفي والقانوني جرّاء العقوبة التأديبية، ويحميه مما قد تمارسه جهة الإدارة من تعسف في إيقاع العقوبة ضده بحيث يكون الجزاء متناسباً مع الفعل المرتكب^١.

(١) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٦-١٧.

وللتدليل على ما للتحقيق الإداري من أهمية فقد أصدر ديوان المظالم حكمه الذي قضى فيه بقوله " وقد نصت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧/م) في ١٣٩١/٢/١هـ على انه " يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل. 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 ". فالنص صريح بوجوب التحقيق قبل صدور قرار تأديبي بشأنه، وهو من الأمور الجوهرية، تمكيناً له من الدفاع عن نفسه، وضماناً له من تعسف الإدارة، وبالتالي صدور القرار المتظلم من دون التحقيق مع المدعي جاء مخالفاً للنظام، وجعله مشوباً بعيب الشكل ويجب إلغاؤه ".^١

ثانياً - أهداف التحقيق:

يهدف النظام التأديبي يهدف إلى التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الأفراد، والتي تكون نتيجة للتقصير أو الإهمال في الواجبات التي يفرضها الانتماء

(١) ديوان المظالم، حكم محكمة الاستئناف رقم ٨/٥٠٧ لعام ١٤٣١هـ الصادر في القضية رقم ٣/١٧٧٣ق لعام ١٤٢٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١هـ، المجلد الثاني، ص ٦٦٨.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إلى أي من طوائف المجتمع، وله هدف وقائي وهو الخوف من الجزاء^(١). ويتمثل الهدف منه في الوصول إلى الحقيقة والوقوف على الظروف التي تمت فيها الجريمة والبحث عن أدلة ثبوت الوقائع المنسوبة إلى المتهم المحال إلى التحقيق وإتاحة الفرصة له في الدفاع عن نفسه ودرء الاتهامات الموجهة إليه. وبذلك فإن التحقيق هو تقصي الحقائق ومعرفة الأخطاء وأسبابها، والتحقق من مدي صحتها في حق الموظف وصولاً لإيجاد العلاج الموضوعي لردع العامل الذي تسول له نفسه إلحاق الفساد بأجهزة الدولة، وحماية حقوق الدولة وتحقيق الصالح العام، وحماية المال العام من أي نوع من أنواع الفساد، والارتقاء بذلك بأداء وجهة الإدارة^٢.

وتبرز أهداف التحقيق الإداري للموظف في جوانب مختلفة هي :

أولاً : ممارسة حق الدفاع : إن الموظف بحكم طبيعة عمله قد يكون هدفاً للكيد والنكايه من جمهور المواطنين أو من الموظفين أصلاً مما يحتم الأمر أن تترك له الفرصة الكافية لإثبات براءته ودرء ما وجه إليه من تهم بما يملكه من أدلة إذ أن

(١) ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢) عباس: التحقيق الإداري و ضماناته، مرجع سابق.

التحقيق يهيئ فرصة كافية بما يستغرقه من إجراءات لأن يجمع الموظف هذه الأدلة ويمارس حقه بالدفاع^١.

ثانياً: إيجاد التناسب ما بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المفروضة : إن أهمية التحقيق تبرز للموظف حتى إن كانت النتيجة سلبية أي في حالة فرض الجزاء عليه ، فعقوبة التوبيخ ليست كعقوبة العزل حتماً من حيث الأثر المترتب على كلّ منهما، إذ أن التحقيق يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولاً إلى الموازنة الدقيقة بين المخالفة التي يرتكبها الموظف والعقوبة التي يستحقها عن تلك المخالفة^٢.

ثالثاً: الرقابة الذاتية: إن شعور الموظف بمراقبة الجهة الإدارية لما ينجزه من أعمال سوف يولد بداخله شعور الأمانة والمسؤولية فلا يخل بالتزامات وظيفته لتجنب الوقوع في التحقيق الذي من الممكن أن يؤدي إلى توقيع جزاءات تأديبية قد تصل إلى العزل من الوظيفة، وتجنباً لكل ذلك سوف يحرص الموظف على جودة العمل وتحسين أدائه الوظيفي بغية عدم الوقوع في مثل هذه الجزاءات . ومن حيث المجتمع، لجوء الإدارة إلى التحقيق مع الموظف يعني أنها كفلت له جميع ضمانته و جعلته بمنأى عن

(١) الربيعي ، احمد محمود : التحقيق الإداري في الوظيفة العامة ،(دار الكتب القانونية ، القاهرة ،

مصر ط١ ، ٢٠١١)، ص ٧.

(٢) مرجع سابق ، ص ٧-١٠.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

التعسف والظلم، بهذه الحالة سوف توصف قراراتها بالعادلة والمنصفة وسوف يعود ذلك بالنفع على المجتمع من حيث انتشار تلك القرارات المنصفة بين الجهات الإدارية المختلفة^١. كما أن الأداء الحكومي الذي يقدم الخدمات للمجتمع يتطلب أعدادا هائلة من الموظفين، مما يعني ضرورة مراقبة كفاءة أدائهم وهذا لا يتم إلا بالقانون وبالتحقيق كمرحلة أولية، وإذا تم التحقيق واستند إلى معلومات صحيحة من شأن ذلك أن يؤثر على جودة الخدمات الحكومية بالإيجاب والمنفعة العامة للمجتمع وتيسير شؤون المواطنين^٢.

الفرع الثالث: الأساس القانوني للتحقيق الإداري وموجباته:

لا بد من توضيح الأساس القانوني للتحقيق الإداري (أولا) ثم بيان موجباته (

ثانيا).

أولا- الأساس القانوني للتحقيق الإداري: إن التحقيق الإداري إجراء شكلي من

الإجراءات المهمة والجوهرية التي يتعين على الجهة الإدارية أن تتخذها قبل أن توقع أي نوع من أنواع الجزاءات على الموظف العام. كما يمثل إحدى الضمانات المهمة

(١) جمال الدين ، سامي: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، (دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، ط١ ، ٢٠١٣) ، ص٣٨.

(٢) المطيري : دور التحقيق الإداري ، مرجع سابق ، ص ٢٠.

للموظف لكي تتاح له الفرصة لإبداء دفاعه ونفي التهمة عنه، لذلك فأساس التحقيق الإداري نجده في النظام السعودي في بعض الأنظمة. إضافة إلى أن التأديب بما يحمله من صبغة عقابية من جهة ومن جهة أخرى فإن التحقيق الإداري يمثل إجراء تأديبياً^(١). إذ أن الأساس القانوني للتحقيق الإداري في النظام السعودي يكمن أو ينحصر في عدد من الأنظمة، والتي بدورها تنظم كافة المسائل المتعلقة بتأديب الموظف العام والتحقيق الإداري. وهذه الأنظمة تتمثل في نظام الخدمة المدنية^(٢)، الذي عمل على توفير نظم وسياسات وإجراءات مبنية على الجدارة وتتسم بالشفافية والنزاهة وتضمن تكافؤ فرص الاختيار والتعيين والتطوير بما يحقق الرضا الوظيفي لموظفي الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية ويرتقي بمستوى الخدمات المقدمة للمواطن. وكذلك لائحة الواجبات الوظيفية^(٣) والتي وضحت ما يجب على الموظف القيام به في إطار وظيفته. وأيضاً نظام تأديب الموظفين^(٤) هو النظام الأساسي لتأديب الموظف العام والذي وردت به نصوصاً عدة تبين إجراءات وقواعد وضمانات الموظف، وكذلك نظم اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق، والتي تعد جهة استئنائية

(١) العنزي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٢) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ.

(٣) الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم ٧٠٣/١٠٨٠٠/١١/٣٠ وتاريخ ١٤٢٧/١١/٣٠هـ.

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

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

للتحقيق. ولائحة هيئة الرقابة والتحقيق^(١)، والتي وضحت تشكيل الهيئة واختصاصاتها ومهامها والإجراءات التي من اختصاصها وهي الرقابة والتحقيق.

ثانياً - موجبات التحقيق الإداري: لا بد من توضيح المخالفات التأديبية التي

تستوجب من الجهة المختصة سواء الجهة الإدارية التابع لها الموظف أو هيئة الرقابة والتحقيق في بعض الحالات من مباشرة إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المتهم وذلك بتناول المخالفة المالية أولاً والمخالفة الإدارية ثانياً. ولم تتعرض الأنظمة عموماً والنظام السعودي خصوصاً بوضع تعريف مقنن للمخالفة التأديبية إنما اقتصر على بيان وتحديد معالم المخالفة التأديبية، إلا أنه قد اجتهد علماء القانون في تحديد مفهوم المخالفة التأديبية فيرى البعض أنها إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً سواء أكانت هذه الواجبات منصوصاً عليها، أو مما يقتضيها حسن انتظام وإطراد العمل في المرافق العامة. كما يعرفها البعض بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل، ويجافي واجبات منصبه^٢. كما نص نظام تأديب الموظفين على أنواع المخالفات التأديبية التي تصدر عن الموظف العام وتستوجب إجراء التحقيق الإداري معه وذلك في المادة (٣١)

(١) الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣١٣٦/٣/ر وتاريخ ١/٧/١٣٩٢هـ.

(٢) محمد، محمد نصر: المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، (مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م)، ص ٥٥-٥٦.

حيث جاء فيها " يعاقب تأديبيا كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية...". ويتضح من النص أن المخالفات الإدارية أو التأديبية تنقسم إلى نوعين، على النحو التالي:

أ- **المخالفة المالية:** هو الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي يقع من الموظف ويخالف به أحكام نظام ديوان المراقبة العامة أو اللوائح التنفيذية له، أو أحكام أنظمة الدولة ولوائحها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة أو الثابتة وتنظيم شؤونها المالية^١، فيجب على الموظف صيانة أموال الدولة التي يستعملها بحكم وظيفته والمحافظة عليها وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه أو الإضرار بها بسوء استخدامها، وكذلك يحظر على الموظف الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة^٢. ويلاحظ أن هناك حالتين تخرج عن نطاق التحقيق الإداري، الحالة الأولى هي الأخطاء المالية التي لا تستلزم التحقيق مع الموظف المتسبب خصوصا إذا كان الخطأ ناتج عن عيب أو قصور في النظام الآلي المطبق في الجهة مثلا، فيكتفي في هذه الحالة بمعالجة الإجراء إدارياً ومطالبة الشخص الذي صرفت له تلك المبالغ دون وجه حق بإعادتها إلى الدولة. فهنا لم

١ الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٣٠.

٢ الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

يقصر الموظف في الإحاطة بإجراءات وضوابط الصرف المالية مما يستدعي إحالته للتحقيق ومساءلته تأديبياً. الحالة الثانية هي على العكس من ذلك وهي المخالفات المالية ذات الطابع الجسيم والتي قد تصل الى جريمة جنائية ينجم عنها ضياع حقوق الدولة المالية كالاختلاس والتبديد والتفريط في المال العام والتي تظهر فيها الإرادة المتعمدة للموظف في اقترافها، وهنا تختص النيابة العامة بالتحقيق في مثل هذه الجرائم^١.

ب - المخالفة الإدارية: هي الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي يقع من الموظف ويخالف به واجبات ومحظورات وظيفته المنصوص عليها في الأنظمة واللوائح أو التعليمات أو الأوامر الصادرة بشأنها، وكل ما يخرج عن دائرة المخالفة المالية^٢. ومن أبرز الأمثلة على المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف امتناعه عن أداء العمل المطلوب منه^٣، وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة^٤، وكذلك توجيه النقد أو اللوم للحكومة بأي وسيلة من وسائل الإعلام المحلية أو الخارجية، وسوء استعمال السلطة

(١) كما نص عليه نظام مباشرة الأموال العامة وكذلك المرسوم الملكي رقم (٤٣) الصادر بتاريخ

١٣٧٧/١١/٢٩هـ، الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٣١.

(٢) المرجع السابق، ص ٣١.

(٣) محمد: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٤) كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية، المرجع السابق، ص ٣١.

الوظيفية^١، والبوح بالأسرار التي يطلع عليها بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها أو بالنص على اعتبارها كذلك بأي أداه قانونية^٢، وعدم الالتزام باللوائح أو بأوامر وتعليمات الرؤساء^٣، وأيضا الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر مأجور أو لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة الرسمية سواء كان هذا العمل لدى جهة عامة أم خاصة^٤. وهناك مخالفات تتعلق بأوقات العمل كالغياب دون إذن أو التأخر في الحضور أو التوقيع في دفتر الحضور والانصراف قبل المواعيد الرسمية، واستثمار وقت العمل في غيره^٥. وهناك مخالفات أخرى مثل التحريض على مخالفة التعليمات، وعدم الإبلاغ عن أي مخالفة قد تقع، وتوقيع الجزاء بغير وجه حق أو تحت ستار المصلحة العامة، والاحتفاظ أو نزع الأوراق والمستندات الرسمية دون مبرر، وبث الإشاعات المغرضة،

(١) كتقديم الخدمات الشخصية وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف

المسؤولين ما يطلب منهم، المرجع السابق، ص ٣١.

(٢) الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣٨.

(٣) كالعنوانية نحو الرئيس وعدم اطاعة أوامر والبحث عن منافذ وإعذار لعدم تنفيذ أوامره، محمد:

المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق،

ص ٢٩.

(٤) الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣٥.

(٥) كقراءة المجالات والصحف واستقبال الزوار في غير الأماكن المخصصة لذلك، الزكري:

التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٣٣.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

والتستر، وبعث الشكاوى الكيدية وممارسة الاحتيال والغش^١. ولم يحدد النظام المخالفات على وجه الحصر بل ترك ذلك للسلطة المشرفة على التأديب أن تقرر ما إذا كان الفعل المنسوب للموظف يمكن أن يكون مخالفة تأديبية تستحق العقاب أو لا ولكن النظام جاء - مسaire للنظريات الحديثة - بتعداد يحصر الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف^٢.

وبالتالي لا تقوم المخالفات التأديبية إلا بتوافر أولاً الركن المادي المتمثل في السلوك الإيجابي كتعدي الموظف على الرؤساء أو الإساءة إليهم أو السلوك السلبي كامتناع الموظف عن أداء العمل، ثانياً الركن المعنوي المتمثل في النية التي يضمورها الموظف في نفسه عند قيامه بالمخالفة و تتكون من صورتين الخطأ العمدي و هو انصراف إرادة الموظف إلى ارتكاب المخالفة مع العلم بأركانها كتلفظ المرؤوس بعبارات غير لائقة بحق رئيسه، الخطأ الغير عمدي و هو الذي يقع من الموظف عن طريق الخطأ أو الإهمال كالمخالفة التي تقع من الموظف بسبب ضغط العمل^٣.

(١) مرشد القواعد المنظمة للجزاءات والإجراءات للجرائم والمخالفات التي يرتكبها الموظفون

الصادر عن وزارة الخدمة المدنية لعام ١٤١٢ هـ.

(٢) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين.

(٣) الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٣٨.

المطلب الثاني: تمييز التحقيق الإداري عن غيره من المصطلحات:

إن التحقيق الإداري قد يختلط مع غيره من المفاهيم لما بينها من أوجه الشبه والاتفاق، مما يثير التساؤل لدى البعض منا كيف يمكن أن نميز بينها؟ وهل هي ذات الإجراء أم أنها تختلف كلياً عن بعضها البعض؟. وعلى الرغم من أوجه الاتفاق التي بينها إلا أن هناك بعضاً من أوجه الاختلاف التي تميز أحدها عن الأخرى وتجعلها إجراء قائماً بذاته ومختلفاً، وتتمثل هذه المفاهيم في التحقيق الجنائي، (الفرع الأول) والتفتيش الإداري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول- تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي:

يعد التحقيق الإداري إجراء شكلي جوهري محدد من قبل النظام لابد من إتباعه قبل توقيع العقوبة التأديبية على الموظف، وتقوم به جهة إدارية محددة لهدف إيجاد علاقة حقيقية بين هذا الموظف والواقعة محل التحقيق . وهذا المفهوم قد يخلط بين التحقيق الإداري وغيره من المفاهيم المختلفة ولعل من أهمها التحقيق الجنائي الذي تباشره الجهة المختصة عند وقوع الجرائم، وقد ورد للتحقيق الجنائي عدة تعريفات تختلف بحسب المهام التي يكلف بها المحقق ومنها ما يلي " هو مجموعة الأعمال والإجراءات التي يقوم بها المحقق أو يتخذها بصدد حادث ما للكشف عن غموضه

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

والوصول إلى حقيقته^١، وعرف أيضاً بأنه "مجموعة الإجراءات المشروعة التي تباشرها سلطات التحقيق قبل المحاكمة بقصد الوصول إلى الحقيقة عن طريق التثبت من الأدلة القائمة على ارتكاب الجريمة ونسبتها إلى فاعل معين"^٢. وهذا التعريف هو الذي يتوافق مع الأنظمة القضائية والجنائية في المملكة.

ومن حيث أوجه الشبه يتفق التحقيق الإداري والجنائي في الغاية التي يهدف إليها كلاً منهما وهي الكشف عن حقيقة علاقة المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفة قانونية، والعقوبة في كلاهما لا تفرض ما لم ينص عليها القانون، ويقوم كلا التحقيقين على مبدأ شخصية العقوبة^٣، حيث يتمثل التحقيق الجنائي بمجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطات التحقيق قبل المحاكمة بقصد الوصول إلى الحقيقة عن طريق التثبت من الأدلة القائمة على ارتكاب الجريمة ونسبتها إلى فاعل معين^٤. كما تتميز الإجراءات في التحقيق الإداري والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات، فالمعاينة

(١) عاشور، محمد أنور: الموسوعة في التحقيق الجنائي العملي، (عالم الكتب، ميتشغان، الولايات المتحدة الأمريكية، ب ط، ٢٠١٠)، ص ١٠.

(٢) آل ظفير، سعد بن محمد بن علي: الإجراءات الجنائية في المملكة العربية السعودية، (مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٥)، صفحة رقم ٨٦.

(٣) المرجع السابق، ص ٢٠.

(٤) آل ظفير، سعد بن محمد بن علي: الإجراءات الجنائية في المملكة العربية السعودية، (مطبعة الحميضي، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٣٦هـ / ٢٠١٥م)، ص ٨٦.

وسماع الشهود والتفتيش واستجواب المتهم وانتداب الخبراء كلها مصادر للتقريب عن الأدلة التي تفيد في إثبات وقوع الجريمة أو المخالفة ونسبتها إلى متهم معين^١. مع الأخذ بعين الاعتبار أن محضر التحقيق هو قرينة بسيطة وليست قاطعة ويظهر ذلك من خلال قيام المشرع بكفالة حق المتهم بالدفاع عن نفسه ونفي التهمة عنه. أما عن أوجه التفرقة فسنفرد بينهما من حيث القائم بالتحقيق ونطاق التحقيق والمركز القانوني للموظف:

أولاً- القائم بالتحقيق : إن القائم بالتحقيق الإداري التابع للجهة الإدارية هو موظف يتلقى الأمر من المدير أو رئيس الدائرة بإجراء التحقيق ويكون أدائه للعمل بشكل عرضي وليس دائم ويضاف إلى وظيفته وأعماله الأصلية، و لا يلزم أن تكون مرتبة المحقق أعلى أو على الأقل مساوية لمرتبة الموظف المطلوب التحقيق معه، ولكن من الأفضل وجود هذا الشرط في حالة الشك من حصول تأثير من جانب المتهم أو الشاهد في المحقق. ويجوز للمحقق أن يستعين بالخبير إذا قرر هو ذلك بدافع من مصلحة التحقيق. و لاشك أن رأي الجهات الفنية المختصة يؤخذ للاستئناس به، بمعنى أن المحقق الإداري له الحرية في تقدير قوة الدليل المستمد من رأي

(١)براهيمي، سميحة:الضمانات الإجرائية التأديبية للموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري،(رسالة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٣)، ص٢٩.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الخبير، كما له أن يأخذ بهذا الرأي أو رأي جهة فنية أخرى طرح في التحقيق^١. كما أنه قد يكون القائم بالتحقيق الإداري هو موظف يتبع هيئة الرقابة والتحقيق وذلك بحسب طبيعة المخالفة فالمنظم السعودي قد يسند مهمة التحقيق الإداري لهيئة الرقابة والتحقيق وكذلك الحال في مصر حيث نصت المادة ٥٩ من نظام الخدمة المدنية، مع عدم الإخلال باختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات، تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها^٢.

أما القائم بالتحقيق الجنائي يكون تعيينه بموجب القانون وعمله الأساسي هو التحقيق الجنائي ويتطلب أن يكون حاملاً لشهادة معينة حسب المادة الأولى من لائحة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام السعودي^٣ " أن يكون حاصلاً على شهادة إحدى كليات الشريعة بالمملكة، أو شهادة أخرى معادلة لها، أو أن يكون حاصلاً على شهادة

(١) الحقيبة التدريبية في المخالفات العمالية ، انظر : <http://vb1.alwazer.com/t44046.html> ، ٢٠١٨/٣/٩.

(٢) الصادر بالقانون رقم (٨١) بتاريخ ٢٠١٦.

(٣) ملاحظة : تم تغيير مسمى هيئة التحقيق والادعاء العام الى النيابة العامة وفقاً للمرسوم الملكي رقم ٥٦ الصادر بتاريخ ١٤٣٨/٩/٢٢ هـ

تخصص الأنظمة من إحدى جامعات المملكة، أو شهادة أخرى معادلة لها، ويشترط في حالة المعادلة أن ينجح في امتحان خاص يعقد لهذا الغرض" وهذا يدل على أهمية التحقيق الجنائي وصعوبة كشف الحقيقة فيه إذا ما قارناه بالتحقيق الإداري .

ثانيا- نطاق التحقيق: عادة ما ينصب التحقيق الإداري على المخالفات

المرتبطة بواجبات الموظف العام والمهام الوظيفية المسندة إليه والتي يترتب على مخالفتها قيام ما يعرف بالمسؤولية التأديبية . وقد ورد النص على هذه الواجبات الوظيفية - الايجابية والسلبية- في عدة مواد في نظام الخدمة المدنية وعدد من الأنظمة ذات الصلة بفئات محددة من الموظفين. والتي يمكن وضع إطارها العام في وجوب الالتزام بطاعة الرؤساء والحرص على الأموال العامة والحرص على كرامة الوظيفة، وأداء الواجبات المناطة به بكل دقة وأمانة . واجتناب إساءة استخدام السلطة أو استغلال النفوذ الوظيفي أو إنشاء أسرار الوظيفة أو قبول الرشاوى أو الهدايا لقاء القيام بالخدمة العامة^١. أما التحقيق الجنائي ينصب على الجرائم التي ارتكبت ضد المجتمع ، وتتخذ إجراءات معينة تؤدي إلى اكتشافها ومعرفة مرتكبها تمهيدا لمحاكمته .

(^١) الخولي، عمر: التحقيق الإداري، (الملتقى السنوي للحقوقيين ،جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، بر ، ٤/٧/١٤٣٦هـ)، د.ر.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

ثالثاً- المركز القانوني: إن الموظف المحال إلى التحقيق الإداري لا يتغير مركزه القانوني ، ويحتفظ بكافة امتيازاته وحقوقه ما دام في مرحلة التحقيق ولم يثبت بعد ارتكابه للمخالفة ، ولكن بعد ثبوت المخالفة قد تقرر الجهة الإدارية بحقه عقوبة تأديبية قد تصل إلى الفصل من الخدمة أو الحرمان من الترقية^١ . وبالنسبة للتحقيق الجنائي فقد تصل إجراءاته إلى إجراءات ماسه بحرية التنقل مثل القبض والتوقيف وإجراءات تمس حصانة الشخص وحرمة منزله مثل التفتيش، وقد تصل إلى إجراءات فيها اعتداء على حرمة الحياة الخاصة^٢.

رابعاً- المشمولين بأحكامهما: لا يكون التحقيق الإداري إلا مع الموظف العام، وهو الشخص المتمتع بالصفة الوظيفية، بينما يخضع للتحقيق الجنائي كل من يتهم بارتكاب جريمة جنائية، سواء كان موظفًا أو غير موظف، لأن مناط تطبيق النصوص الجنائية مرتكب الجريمة أيًا كانت صفته^(٣).

خامساً- الإجراءات الاحتياطية في ظل كل منهما: تختلف الإجراءات

الاحتياطية التي تقتضها مصلحة التحقق الجنائي عنها في التحقيق الإداري، ومثالها

(١) حقوق الموظف أثناء التحقيق الإداري، انظر <http://www.al->

[jazirah.com/2007/20070605/qo0.htm](http://www.jazirah.com/2007/20070605/qo0.htm) ، ٢٠١٨/٣/٩ .

(٢) آل ظفير: الإجراءات الجنائية ، مرجع سابق، صفحة ١٠٠-١٥٠ .

(٣) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٠.

في الأول الحبس الاحتياطي والأمر بالقبض وغير ذلك، فيما تتجلى الإجراءات الاحتياطية في ظل التحقيق الإداري في كف يد الموظف من عمله أو الوقف عن العمل^(١).

سادسا - مبدأ الشرعية: إن الاتجاه الغالب في مجال التأديب هو عدم حصر المخالفات التأديبية الموجبة للتحقيق الإداري، أي عدم خضوعها لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) المطبق في الجرائم الجنائية الموجبة للتحقيق الجنائي، وقد ترتب على ذلك أن أغلب التشريعات لم تخصص عقوبة لكل مخالفة تأديبية، بل حددت العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف العام عند ارتكابه لأي مخالفة تأديبية، ذلك أن السلطة التأديبية لها حرية اختيار العقوبة المناسبة من بين تلك العقوبات المنصوص عليه^(٢). ولكن ليس لمبدأ الشرعية المشار إليه تطبيق في إطار التحقيق الإداري؛ لأن معظم التشريعات الوظيفية ومن بينها النظام السعودي حددت الواجبات الوظيفية، فقد نص كلا من نظام الخدمة المدنية ولائحة الواجبات الوظيفية على

(١) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٢) الفلاتي: العقوبات التأديبية القانونية على الموظف العام، مرجع سابق، ص ٦١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الواجبات الإيجابية والسلبية التي يجب على الموظف مراعاتها^(١) وتبقى بعد ذلك للإدارة السلطة التقديرية في تحديد المخالفات التأديبية دون أن تخضع لحصر أو تحديد كما في المجال الجنائي^(٢).

سابعاً - النتائج المترتبة عليهما: في التحقيق الجنائي، للمحقق أو المدعي العام أن يصدر عددًا من القرارات منها الإفراج وحفظ الدعوى بشكل مؤقت أو غلقها بشكل نهائي أو رفض الشكوى، أما القرارات الصادرة عن لجان التحقيق الإداري فإنها لا تعدو أن تكون توصيات بالإدانة أو البراءة^(٣).

ثامناً - الطبيعة القانونية للقرار الصادر منهما: إن طبيعة القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق الإداري يعتبر قرارًا إداريًا، أما القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق الجنائي فإنه يعتبر من قبيل القرارات القضائية^(٤).

تاسعاً - الأنظمة المنظمة لكل منهما: إن التحقيق الإداري ينظمه نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧/م) وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ، ونظام الخدمة

(١) نصت المادة (١١) من الفصل الثاني من نظام الخدمة المدنية على الواجبات الوظيفية، والمادة (١٢) نصت على ما يحظر على الموظف القيام به .

(٢) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام ، مرجع سابق، ص ٢١.

(٣) الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٤) العجلان: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣.

المدنية ولوائحه التنفيذية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧ هـ، بينما التحقيق الجنائي ينظمه نظام الإجراءات الجزائية ولائحته التنفيذية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٩) وتاريخ ٢٨/٧/١٤٢٢ هـ، ونظام هيئة التحقيق والادعاء العام ولائحته التنفيذية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٦) وتاريخ ٢٤/١٠/١٤٠٩ هـ^(١). و كذلك وضح القضاء فرقا بينهما من حيث القائم بالتحقيق بقوله أن " التحقيق الإداري يقوم به موظف يتلقى الأمر من المدير أو رئيس الدائرة بإجراء التحقيق ويكون أدائه للعمل عرضيا و ليس دائما، و يضاف إلى وظيفته و أعماله الأصلية ، كما لا يكون في كل الأحوال حقوقيا و إنما من الممكن أن يكون إداري أو فني ، بينما القائم بالتحقيق الجنائي يكون تعيينه بموجب القانون و يصدر به أمر قضائي أو وزاري إذا كان من المنتسبين في مفوضية النزاهة العامة ، و عمله الأساسي هو التحقيق الجنائي و يكون حامل لشهادة محددة ذات صلة بالقانون سواء كانت بكالوريوس قانون أو دبلوم إدارة عدلية ، و يؤدي عمله بعد أدائه ليمين القانونية

(١) مرجع سابق، ص ٤٣.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

و يعمل تحت إشراف القضاء "١. ويثور التساؤل حول الإجراء المتخذ ضد الموظف الذي يرتكب فعلا ينطوي عليه جريمة جنائية هل يكفي بالتحقيق الجنائي معه أم يجب أن يتخذ ضده إجراءات التحقيق الإداري؟

واختلف الفقه حول ذلك بين مؤيد ومعارض، اتجه الرأي الأول إلى صحة الاكتفاء بالتحقيق الجنائي إذا كان الفعل المرتكب من الموظف يشكل جريمة جنائية، وحبثهم في ذلك أن كلا من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يهدفان إلى كشف الحقيقة، فإذا كانت حقيقة الفعل وضحت من خلال التحقيق الجنائي فلا مبرر من التحقيق الإداري مرة أخرى ويكتفي بنتيجة التحقيق الجنائي، وذهب آخرون إلى خلاف ذلك، فأروا ضرورة مواجهة الموظف بالتهمة الإدارية المنسوبة إليه، حجتهم أن ما جرى في التحقيق الجنائي إنما يتعلق بالوجه الجنائي لأفعال الموظف، و هو أمر لا يستقيم في حالة السعي لمساءلته تأديبيا دون تحديد لعناصر المسؤولية و مواجهته بها^٢.

(١) الموسوي، سالم روضان: التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي، ١٣/٢/٢٠١٨م، ص ٤-١.
[file:///C:/Users/ath/Downloads/٢٠%التحقيق%الإداري%٢٠%والتحقيق%الجنائي%٢٠%\(١\).pdf](file:///C:/Users/ath/Downloads/٢٠%التحقيق%الإداري%٢٠%والتحقيق%الجنائي%٢٠%(١).pdf)، آخر دخول ١٥/٤/١٤٣٩هـ.

(٢) الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص ٢١.

الفرع الثاني: الفرق بين التحقيق الإداري والتفتيش الإداري:

يعرف التفتيش الإداري بأنه " إجراء تقوم به السلطات الإدارية تحقيقاً لأغراض إدارية متعددة، من غير وجود دلائل كافية أو رغبة في تعزيز هذه الدلائل، حيث تنص على إجرائه القوانين واللوائح للتحقق من تنفيذ ما تأمر به وما تنهى عنه، ويهدف إلى المحافظة على الأمن وحسن سير العمل وسلامة تطبيق الأنظمة والقوانين ومنع تسرب الأسرار الخاصة بذلك المكان^(١). ولهذا النوع من التفتيش عدد الصور منها:

١- تفتيش إداري بحكم النظام : مثل تفتيش نزلاء السجون لمنع وصول أي ممنوعات إليهم . وكذلك تفتيش كل مسجون عند دخوله السجن ، وما نصت عليه المادة ٢٠ من لائحة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام بأنه " يجب إجراء تفتيش على أعضاء الهيئة مرة او مرتين على الأكثر في السنة " ، وما نص عليه نظام الطيران المدني في مادته الرابعة على حق الهيئة العامة بالمراقبة والتفتيش والتدقيق

(١) آل ظفير، سعد: الإجراءات الجنائية في المملكة العربية السعودية دراسة تفصيلية تأصيلية لنظام الإجراءات الجنائية السعودي، (مفهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٢٤هـ)، ص ١٤٠.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

في مجال اختصاصها على عمليات مؤسسات وشركات صناعة الطيران والنقل الجوي التابعة لها للتحقق من تطبيقها للأنظمة والتعليمات.

٢- **تفتيش بالاتفاق** : حيث يمكن إجراء التفتيش في دائرة إنتاجية تستدعي ضرورة الحفاظ على موجوداتها كأن يتم تفتيش العاملين عند مغادرتهم وقد يكون ذلك مغطى قانونا بموجب عقد عمل أو ان العرف في تلك المنشأة يستوجب التفتيش أو قد يكون التفتيش سياسة إدارة تلك المنشأة للحفاظ على موجوداتها^١.

٣- **التفتيش الإداري بحكم الضرورة**: ومن أمثلته قيام رجل الإسعاف بالبحث في جيوب الشخص الغائب عن صوابه قبل نقله إلى المستشفى لجمع ما فيها وحصره، اذ يعد هذا الإجراء من الواجبات التي تملئها الضرورة وفي مصلحة المصاب ، وما ينتج عن هذا التفتيش في إدانة المتهم يعد صحيحا ويستند إليه لأن الدليل بني على إجراء مشروع^٢.

ومما سبق يتضح أن دور المفتش الإداري هو التفتيش على العمليات والإجراءات الإدارية وإعداد التقارير والدارسات والتوصيات في مجال العمل والقيام

^١ حافظ ، نعمان : التفتيش الإداري ،(الدار النموذجية للطباعة والنشر ، بغداد ، العراق ، ط١ ، ٢٠١٠) ، ص ٢١ .

^٢ الكساسبة ، فهد يوسف ، الضوابط القانونية للتفتيش بغير اذن في القانونيين الاردني والمصري : (دراسات، علوم الشريعة والقانون، ع٢، ٢٠١٥) ص٧٢٤.

بالجولات الميدانية للتعرف على جوانب القصور في تطبيق الأنظمة والتعليمات والقيام بالأعمال الأخرى ذات العلاقة، وهذا كله يصب في مصلحة التحقيق الإداري حيث أن التفتيش جزء لا يتجزأ من التحقيق الإداري وهو من الصلاحيات المنوطة للمحقق الإداري يقوم به وفق ضوابط محددة^١. إضافة إلى أن التحقيق الإداري يتميز بضمانات دقيقة، والتي يجب على الجهة المختصة بالتحقيق مراعاتها عند إجراؤه، فالتحقيق الذي يسلب الموظف تلك الضمانات، باطل لا محالة. أما التفتيش الإداري باعتباره إجراء عام لا يتخذ اتجاه موظف معين؛ فالضمانات فيه تكون أقل، وسبب ذلك يرجع إلى أن إجراءات التحقيق الإداري قد تفضي إلى إيقاع عقوبة تمس الموظف في مركزه الوظيفي. ويعد التفتيش الإداري إجراء تقوم به السلطات الإدارية تحقيقاً لأغراض إدارية متعددة، كالبحث عن المخالفات الوظيفية والكشف عن مواطن القصور بالواجبات في بيئة الوظيفة العامة فإنه من هذا الجانب يتشابه مع إجراء التحقيق الإداري، إلا أنه يعد من إجراءات الرقابة الإدارية وبذلك يختلف عن التفتيش

^١مرجع سابق، ص ٧٠٠.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

كإجراء من إجراءات التحقيق^١ إضافة إلى الاختلاف معه في جوانب أخرى أذكر بعضها كالآتي:

أولاً- من حيث الهدف: التحقيق الإداري يهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تكشف حقيقة الفعل المرتكب ونسبته إلى موظف معين، أما التفتيش الإداري (التحوي) فيهدف إلى الرقابة على جودة وانضباط سير العمل الإداري والإجراءات داخل الجهة الإدارية وفقاً لمعايير وأهداف موضوعة، وقياس أداء الموظفين وكفاءة إنتاجيتهم، ومنع تسرب الأسرار الخاصة بالجهة، والتأكد من الالتزام بتطبيق الأنظمة والتعليمات والوقوف على مواطن القصور والمخالفات لمعالجتها واتخاذ الحلول بشأنها.

ثانياً- من حيث وقت الإجراء: إجراءات التحقيق الإداري لا يتم اللجوء إليها واتخاذها إلا بعد وقوع المخالفة الوظيفية من قبل الموظف محل المسائلة التأديبية، أما بالنسبة لإجراءات التفتيش الإداري كإجراء تحفظي فيتم اللجوء إليها قبل وقوع المخالفة التأديبية كوسيلة من وسائل الرقابة على العمل الإداري في الجهة الإدارية.

ثالثاً- من حيث الجهات المختصة بإجرائه: ينعقد الاختصاص بإجراء التحقيق الإداري للجهة الإدارية الذي يتبع لها الموظف المخالف باعتباره حقا أصيلاً له

١ الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق،

بموجب نص النظام، وحالات أخرى ينعقد الاختصاص فيها لهيئة الرقابة والتحقيق. أما فيما يتعلق بإجراء التفتيش الإداري فينعقد الاختصاص فيها لجهات متعددة منها الجهة التي يتبع لها الموظف، وهيئة الرقابة والتحقيق، ووزارتا الخدمة المدنية والمالية، إضافةً إلى ديوان المراقبة العامة .

وعن إجراء كل منهما، فالتفتيش الإداري يعد من إجراءات الرقابة الإدارية السابقة على وجود المخالفة، ونمثل لذلك بالتفتيش الذي يوجد في مداخل ومخارج المدن. أما إجراءات التحقيق الإداري فهي على عكس إجراءات التفتيش الإداري، حيث أنها لا تتخذ إلا بعد وقوع المخالفة التأديبية المراد التحقيق بشأن صحة نسبتها للموظف من عدمه.

المطلب الثالث : خصائص التحقيق الإداري وعناصره:

للتحقيق الإداري خصائص قد تميزه عن غيره من تحقيقات، وهذه الخصائص والسمات تتبع من الطبيعة الخاصة للتأديب الإداري بعدة تحقيقات يجري مع موظف عام حصراً، فهو يختلف عن خصائص التحقيق الجنائي الذي يجري مع الشخص بمناسبة ارتكابه جريمة جنائية لأن هذا الشخص قد يكون فرداً عادياً وقد يكون موظفاً

٩- ضمانات المساواة التأديبية في النظام السعودي

عاماً، وبذلك فإن للتحقيق الإداري سمات وخصائص يمكننا أن نجملها في فرعين مستقلين كما يأتي:

الفرع الأول : خصائص متعلقة بالموظف العام:

تتمثل الخصائص المتعلقة بالموظف العام في اقتصار موضوعه على الموظف العام، فالتحقيق الإداري هو تحقيق محصور فقط بالموظف العام فهو يتناول المخالفات التي قام بارتكابها الموظف و المرتبطة بواجباته ومهامه الوظيفية وقد تم ذكر الواجبات المنوطة بالموظف سواء الإيجابية او السلبية في نظام الخدمة المدنية والقوانين الأخرى التي تختص بالموظفين عموماً وهو في ذلك يعتبر خلاف التحقيق الجنائي الذي يتم مع الأشخاص وبشكل مطلق (موظفين وغير موظفين)^١. إضافة إلى عدم مساس نتائج التحقيق بحياة الموظف وحرية فالتحقيق الإداري لا تترتب عليه نتائج تؤثر في حياة الموظف فأقصى عقوبة يمكن أن تفرض على الموظف هي إنهاء خدمته بالعزل من وظيفته وهي عقوبة لا تصيب الموظف في حياته أو حرية، كما هو الحال في الجنائي، فالعقوبة التي تصدر في حق الموظف تؤثر فقط في مركزه

^١ التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، جواد كاظم عبدالله العنزي، ص١٩٣، متاح على <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=100914> تاريخ الدخول (٢٣/٦/١٤٣٩هـ).

الوظيفي و مكانته، وعلى ذلك تترتب نتيجة مهمة وهي أن استجواب الموظف في التحقيق الإداري لا يتوقف على إرادته فإن هو رفض ذلك فإنه يكون قد أقام الحجة على نفسه فضلاً عن تفويته فرصة الدفاع هذا بخلاف التحقيق الذي يكون الاستجواب برضا الشخص فإن رفض إجراء الاستجواب فذلك حق له ولا يعتبر حجة ضده لما يترتب على التحقيق الجنائي من نتائج خطيرة تمس الشخص في بدنه وحرية^١. كما أن ضمانات الموظف أثناء التحقيق الإداري تختلف اختلافاً كبيراً عن الضمانات التي كفلها المشرع الجنائي، ففي النظام الرئاسي مثلاً يجمع الرئيس الإداري بين يديه سلطتي الاتهام والحكم غالباً، وهذا ما يمثل إغفالاً لضمنة مهمة وهي الحيادة عكس ما عليه الحال في المجال الجنائي الذي يفصل فيه المشرع دائماً بين هاتين السلطتين^٢.

الفرع الثاني : خصائص متعلقة بإجراءات التحقيق الإداري:

تتمثل الخصائص المتعلقة بإجراءات التحقيق الإداري في أن السمة الغالبة في المخالفات التأديبية الكتابة وهذا يساعد الإدارة في إثبات صحة ما تدعيه من خلال الأوراق والمستندات التي تمتلكها، وهي في هذا الأمر تقوم بنقل عبء الإثبات إلى

^١مرجع سابق، ص ١٩٤.

^٢مرجع سابق، ص ١٩٦.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الموظف، ولكن في المجال الجنائي فإن على المدعي إثبات صحة ادعائه لذلك فإن على جهة التحقيق الجنائي إثبات صحة ما تدعيه من خلال أدلة الإثبات الأخرى (غير الكتابة)، وهذا ما يمثل عملية أكثر صعوبة لنقل عبء الإثبات إلى الطرف الثاني (المتهم). كما تتميز إجراءات التحقيق بالسرعة نظراً إلى السمة الخاصة التي تتميز العمل الإداري وهي السرعة في إتمام كافة الإجراءات وذلك إعمالاً لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهو ما يختلف عن إجراءات التحقيق الجنائي التي تأخذ زمناً طويلاً لإنهاء التحقيق وذلك يرجع إلى طبيعة الجرائم وما يكتنفها من غموض واسع في بعض الأحيان وأيضاً الإجراءات الجنائية تتطلب البطء للوقوف على حقيقة التهمة المنسوبة لشخص. كما أن من تحريك الإجراءات التأديبية والتي تبدأ بالتحقيق هو الكشف عن المخالفة التي ارتكبتها الموظف أثناء عمله ، أما التحقيق الجنائي فإن الغاية من إجرائه هي كشف الجريمة الجنائية فلا بد أن يعامل الموظف في إطار التحقيق أنه بريء حتى تثبت عليه المخالفة وفقاً للمبدأ الأصل في الإنسان البراءة^١.

^١ التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، جواد كاظم عبدالله العنزي، مرجع سابق، ص ١٩٣-١٩٤، متاح على <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=١٠٠٩١٤>، تاريخ الدخول (٢٣/٦/١٤٣٩هـ).

هذا بالإضافة إلى خاصية الاستقلالية، فالتحقيق الإداري يرجع إلى القاعدة العامة التي تقضي باستقلال القانون التأديبي القانون الذي ينظم مسألة تأديب الموظف عند ارتكابه مخالفة تأديبية عن القانون الجنائي فكل منهما ذاتيته وسماته التي تميزه عن الآخر ، فالأخير لا يوقف التحقيق الإداري ولا يحل محله بصورة عامة. وأخيرا صعوبة مهام المحقق الإداري، إذ تزداد صعوبة عمله وخطورته لأنه يقوم بتكيف الفعل أولا ثم يوازن بين الفعل والعقوبة لاختيار العقوبة الملائمة، وهذا الأمر غير موجود في مجال التحقيق الجنائي لخضوعه للمبدأ القائل (لا جريمة ولا عقوبة إلا نص)^١.

الفرع الثالث : عناصر التحقيق الإداري:

يتطلب التحقيق التأديبي السليم أن يرتكز على مقومات أساسية وهي أن يكون صادراً من جهة يمنحها النظام سلطة التحقيق ويتطلب لسلامة التحقيق واعتبار إجراءات صحيحة أن يقوم بإجرائه لسلطة أناطها النظام بذلك، والنظام تعهد بتلك المهمة إلى الجهة الإدارية وهيئة الرقابة والتحقيق حسب ما ورد في المادة الخامسة

^١مرجع سابق، ص ١٩٥.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

من نظام تأديب الموظفين^١ الصادر بمرسوم الملكي رقم م/٧ بتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ بينما في مصر يختلف فالنظام أسند تلك المهمة بالنيابة الإدارية والجهة الإدارية^٢. وأن يكون صادراً من سلطة التحقيق ولكن في الشكل الذي حدده النظام فإن ممارسة الإجراءات دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون قد يؤدي إلى فقد صفته كإجراء من إجراءات التحقيق ولا يؤثر في ذلك أنه تم أمام سلطة التحقيق، كما لو سمع المحقق من أعضاء النيابة الإدارية الشاهد دون تكليفه اليمين أو عدم مراعاة اللجنة التحقيقية الضوابط والإجراءات المختصة بالتحقيق مع الموظف المخالف كإجراء التحقيق تحريرياً وسماع أقوال الموظف والشهود وتدوينها، وكذلك رفع التوصيات إلى الجهة التي أحالت الموظف إليها^٣. وكذلك أن يكون الهدف الأساسي من إجراءات التحقيق كشف الحقيقة عن طريق البحث في الأدلة وتمحيصها لمعرفة أمرها، ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر في الكثير من أحكامها، إلى ضرورة أن تتوفر تلك العناصر في التحقيق الإداري فجاء في حكم قضت فيه أنه " أن

^١ " عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق تختص هذه الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في إجراء التحقيق في المخالفات المالية و الإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة"
^٢ الفلاتي: العقوبات التأديبية القانونية على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية ...، مرجع سابق ص ١٤٧.

^٣ الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام ...، مرجع سابق ، ص ٢٧.

التشريعات التي تنظم تأديب العاملين المدنيين وإن كانت تستلزم كأصل عام أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً وقضت بأنه "يبين مما تقدم أن هذا التحقيق توفر فيه ما يتطلبه القانون ومستوفي القواعد الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات أي كان نوعها"^١.

وبهذا الخصوص أيضاً قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق إلى القول: "يجب أن يكون تحقيق الجهة الإدارية تحقيقاً كاملاً صحيحاً مكتمل الأركان، والعناصر روعيت فيه المبادئ والإجراءات المقررة كافة رغم هذا النقص الذي أصاب التحقيق كان قرارها باطلاً للإسناد إلى تحقيق باطل"^٢. فإذا توافرت هذه العناصر الثلاث فقد أصبح التحقيق المجري مع المخالف تحقيقاً تأديبياً لتوفر المقومات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً.

المبحث الثاني: السلطة المخولة بالتحقيق الإداري وإجراءاته ومعوقاته:

إذا ما نسب إلى الموظف العام ارتكابه لمخالفة تأديبية فإن السلطة تصدر قراراً بإحالته إلى التحقيق، ومباشرة التحقيق مع الموظف تكون لمن أناط به المشرع

^١ الفلاتي: العقوبات التأديبية القانونية على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية...، مرجع سابق، ص ١٤٧.

^٢ الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام...، مرجع سابق، ص ٢٧.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الاختصاص بإجرائه وهذه من الضمانات المهمة للموظف العام و إلا كان التحقيق مشوباً بالبطلان و من ثم بطلان ما ترتب عليه من إجراءات. وتختلف التشريعات فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق فبعض التشريعات تأخذ بازواج جهة التحقيق و ذلك عندما تمارسه الجهة الإدارية بالإضافة إلى هيئة قضائية مستقلة عنها ، بينما تأخذ تشريعات أخرى بوحدة جهة التحقيق أي مباشرته بواسطة الجهة الإدارية وحدها، و للتفصيل في ذلك سيتم التطرق إلى السلطة المخولة بالتحقيق الإداري(المطلب الأول)، وإلى بيان إجراءات التحقيق الإداري ومعوقاته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السلطة المخولة بالتحقيق الإداري:

إن للظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية تأثيراً مباشراً على صياغة قواعد القانون الإداري عامة و قواعد التأديب خاصة، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقات التأديبية بين الإدارة والموظف المناط بالتأديب، وبذلك فإن الجهة المختصة بالتأديب والذي من إجراءاته التحقيق الإداري قد تكون جهة إدارية وقد تكون

^١ الجوراني: التحقيق الإداري كضمان من ضمانات الموظف العام في القانون الإداري العراقي والاردني، مرجع سابق، ص ٥٧.

هيئة قضائية إذا اختص القضاء بمباشرتها، نتيجة لذلك الاختلاف ظهر لدينا نظامين للجهة المختصة بالتحقيق أحدهما يعرف بازدواج جهة التحقيق ، والآخر يطلق عليه وحدة سلطة التحقيق. إن التحقيق الإداري في النظام السعودي كانت تختص به الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف فينعتد الاختصاص المانع لها بالقيام به، لكن ذلك قبل صدور نظام تأديب الموظفين لعام ١٣٩١هـ، حيث جاء بالنص على مشاركة هيئة الرقابة والتحقيق للجهة الإدارية في إجراء التحقيق الإداري وذلك بصدد حالات محددة، وعليه فإنه أخذ بمبدأ ازدواج سلطة التحقيق^٢. وفيما يلي بيان ذلك على فرعين.

^١ محارب:التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٥.

^٢ وبهذا أخذ المشرع المصري، انظر المادة (٣) من قانون إعادة تنظيم النيابة العامة رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ م والمعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٩م. انظر: الشمري، أحمد: إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه دراسة مقارنة، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط ١، ٢٠١٧، م)، ص ١٠٩.

الفرع الأول: الجهة الإدارية:

تبدأ إجراءات المساءلة التأديبية بعد الاتهام بالتحقيق مع الموظف المتهم فيما نسب إليه من مخالفات تأديبية، فقد جعل المنظم السعودي إجراء التحقيق حقاً أصيلاً وثابتاً للجهة الإدارية التابع لها الموظف، باعتبارها القائمة على شؤون المرفق العام التي تتولى إدارته وتصريف أموره^١، ومعرفتها القريبة وإحاطتها الدقيقة بظروف المخالفة وضماناً لسرعة الحسم واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها ، فقد أعطى المنظم السعودي للجهة الإدارية السلطة الواسعة في مجال التحقيق والتأديب ، وهذا يتضح جلياً من خلال نص المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين الحالي بقولها "مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق ...". ويتأصل هذا الاختصاص للجهة الإدارية في إجراء التحقيق الإداري من مبدأ السلطة الرئاسية والذي يخولها صلاحية المراقبة على حسن سير المرفق من خلال أعمال موظفيها^٢، والحق في تقدير المخالفات وإيقاع العقوبات التأديبية أيا كان نوعها ودرجتها من حيث البساطة أو الخطورة دون أن تكون ملزمة باستشارة أو أخذ رأي

١ الظاهر، خالد خليل: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، (مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، السعودية، ط٢، ١٤٣٥هـ)، ص ١٨٠.

٢ أبو إرميلة، بسام محمد: ضمانات التحقيق التأديبي دراسة مقارنة بين القانون الأردني والنظام السعودي، (مجلة جامعة الملك عبد العزيز، جدة، ع٢، ١٤٣٥هـ)، ص ٢٦٥.

الهيئات الاستشارية^١. وإضافة إلى ذلك تمتعها بسلطة إصدار الأمر الذي يتضمن توجيه التهمة للموظف مع تحديد الجهة التي لها مباشرة التحقيق والإحالة بصدده والتي تتمثل في الوزير^٢، وهو الرئيس الإداري المختص أو من في حكمه باعتباره هو المسؤول الأول حيث يقوم بتفويض أحد الموظفين المختصين في وحدات المتابعة أو الإدارة القانونية بإجراء التحقيق، لأن ذلك يحقق ضمانة أكبر للموظف؛ فالتحقيق يحتاج إلى خبرة فنية ودراية قانونية.

وعلى الرغم من عدم تحريم المنظم السعودي قيام الرئيس الإداري بإجراء التحقيق بنفسه، إلا أن هناك مبدأ يقتضي الفصل بين سلطتي الاتهام والقضاء باعتباره من المبادئ القانونية الثابتة، ومن مقتضيات العدالة والحيدة حتى وإن لم ينص عليها^٣. وقد بينت المذكرة 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

١ الحياصات، أحمد محمود: العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام وأثر الغلو فيها على

القرار التأديبي دراسة مقارنة، (دار جامعة نايف للنشر، الرياض، السعودية، ط١، ١٤٣٦هـ)، ص ١١.

٢ المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين الحالي نصت أنه "يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل...".

٣ الطهراوي، هاني علي إبراهيم: القضاء الإداري السعودي، (مكتب المحامي كاتب الشمري، قسم

الدراسات والبحوث القانونية، الرياض، السعودية، ط٢، ١٤٣٨هـ)، ص ٢٢٠-٢٢١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

بعض الاختصاصات الجزائية. وقد وازن النظام بين اختصاصات الوزير هذه وبين اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق موازنة تستهدف تحقيق فلسفته العامة وهي العدالة والحزم^١. فثبوت الحق وجواز الأمر بالتحقيق للوزير ومن في حكمه أصالة، أو بالتفويض لمن دونهم من المرؤوسين لإثبات المخالفة التأديبية على الموظف^٢ جاء بنص المادة (٤٦) من ذات النظام بقوله أنه "يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته، ويجوز للوزير أو من في حكمه بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام".

وحفاظاً على سمو مكانة الموظف ونظراً لما يترتب على قرار الإحالة للتحقيق من آثار تمس مركزه القانوني؛ فإنه لا يجوز للجهة الإدارية إحالته إلى التحقيق وتحريك إجراءات التأديب ضده، حتى وإن كان التحقيق ليس إلا إجراء تمهيدي، ما لم ينسب له خطأ محدد وتوفرت المؤشرات القوية على ارتكابه للمخالفة المنسوبة إليه^٣. وعليه فإنه بحسب الأصل لا يجوز لغير من أنيط بهم قانوناً الاختصاص بالتصرف

١المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين، ص ١٠.

٢الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٨٣.

٣الطهراوي: القضاء الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٢٢١.

في التحقيق ممارسة الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق، فالقاعدة أن من يملك الاختصاص قانوناً بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام من الرؤساء الإداريين، هو الذي يملك إحالته على التحقيق الإداري^١. وبناء على ما تقدم فإن ولاية الجهة الإدارية في إجراء التحقيق ينعقد لها ولكن ثمة جهة تشاركها فيه ألا وهي هيئة الرقابة والتحقيق.

الفرع الثاني: هيئة الرقابة والتحقيق:

لما كانت القاعدة العامة هي أن الجهة الإدارية لها الاختصاص الأصيل بإجراء التحقيق الإداري مع الموظف المخالف التابع لها، فإنه وبشكل استثنائي يرد عليها نص المنظم على إنشاء هيئة الرقابة والتحقيق ومنحها الاختصاص كسلطة تشارك الجهة الإدارية في إجراء التحقيق الإداري مع الموظفين المدنيين المعينين في وحدات الإدارات الحكومية والأشخاص المعنوية الخاضعة للرقابة، مع استثناءها لفئة محددة من الخضوع لذلك كأعضاء السلك القضائي وغيرهم.

١ علي، اسلام محمد إحسان عبد المالك: دعوى إلغاء القرارات التأديبية أمام ديوان المظالم، (دار تاج الدين أحمد آل غالب، جدة، السعودية، ط١، ١٤٣٧هـ)، ص ١٢٩.
٢ المادة (٤٨) من نظام تأديب الموظفين.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إن هيئة الرقابة والتحقيق هي هيئة مستقلة^١، وتضم جهازين^٢ هما جهاز الرقابة وجهاز التحقيق، وذلك حتى يتفرغ كل قسم لواجباته بالكفاءة والتخصص المرجوين، فهما جهازان مرتبطان يكونان هيئة واحدة^٣. وبصدور اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق^٤، بينت المزيد من التفصيل للأصول والقواعد الإجرائية والمقومات التي يجب على الهيئة أن تتقيد بها وتراعيها عند ممارستها لدورها التحقيقي^٥، كما بينت ما يتعلق بدورها الرقابي على الموظفين، فهي ليست رقابة مطلقة من كل قيد ولا تحقيقاً بلا حدود، وإنما هي رقابة وتحقيق بالنطاق المرسوم لها^٦. وإن من أهم المبررات لإنشاء المنظم السعودي هيئة الرقابة والتحقيق هو اتجاهه نحو الفصل بين سلطتي الاتهام والمساءلة التأديبية^٧ لتحقيق الضمان العادل للموظف، إضافة إلى إحكام الرقابة الإدارية على الموظفين العموميين في الدولة؛ للوصول لأعلى مستوى في

١ انظر المواد (٢-١) من نظام تأديب الموظفين للمزيد من البيانات عن تشكيلها.

٢ المادة (٣) من نظام تأديب الموظفين.

٣ المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين، ص ٦.

٤ القرار الصادر من مجلس الوزراء رقم (١٣١٣٦/٣/ر) وتاريخ ١/٧/١٣٩٢هـ.

٥ الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٨٩.

٦ المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين، ص ٧.

٧ الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٩٠.

الخدمات العامة^١. فالهيئة لم تسلب الجهة الإدارية حقها في التحقيق مع موظفيها، أي بمعنى أنها لا تحجب سلطة الوزير المختص في مراقبة العمل الإداري في وزارته وولايته على موظفيه^٢، وهذا ما يستفاد من نص المادة (٧) من النظام التي تقضي بأنه " إذا رأى رئيس الهيئة أمورا تستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لإجرائه...".

وزمانا لسلامة التحقيق وصحته والوصول لأهدافه المبتغاة؛ فقد خُددت اختصاصات الهيئة بشكل دقيق لا لبس فيه بنص المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين، حيث تختص بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وتختص أيضاً بفحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية، وإجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة. وإضافة إلى ما سبق، فهناك غيرها من الحالات التي تتولى هيئة الرقابة والتحقيق مباشرة التحقيق الإداري فيها وجوباً وحدها

١ الجربوع: ضمانات الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ١٢.

٢ الطهراوي: القضاء الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

دون الجهات الإدارية ، كما أسند لهيئة الرقابة والتحقيق نوعين من الاختصاص، منها ما يتعلق بنظام تأديب الموظفين، ومنها ما يتعلق بقرارات مجلس الوزراء .

أولاً: التحقيق وفق نظام تأديب الموظفين:

إن الحالة الأولى لاختصاص الهيئة بالتحقيق وفق نظام التأديب هي حالة المخالفة التي تكتشفها هيئة الرقابة والتحقيق عند ممارستها لوظيفتها الرقابية، فلرئيس الهيئة إذا رأى الأمر يستوجب التحقيق أن ينتدب من يراه من المحققين لإجرائه ويجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه^(١)، أي أنه إذا كانت الهيئة في إطار ممارستها لوظيفتها الرقابية، ورأى الرئيس أن الأمر له من الأهمية بحيث يستوجب التحقيق، ففي هذه الحالة لرئيس الهيئة أن ينتدب أي من المحققين لإجراء ذلك التحقيق، وفي هذه الحالة يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف المراد التحقيق معه، بإجراء التحقيق قبل البدء فيه. والحالة الثانية هي حالة صدور قرار إداري بتوقيع جزاء ضد موظف، وكانت المخالفة الصادر في شأنها الجزاء تستوجب الفصل، ففي هذه الحالة تباشر الهيئة، التحقيق في القضية؛ تمهيدا

(١) المادة (٧) من نظام تأديب الموظفين.

لإحالته إلى ديوان المظالم^(١)، لأن الجزاء هنا يعد من أشد الجزاءات الوظيفية و أقواها
فلذلك عهد لهيئة الرقابة والتحقيق بالتحقيق في القضية قبل إحالتها للديوان.

أما الحالة الثالثة لاختصاص الهيئة بالتحقيق، هي حالة اكتشاف مخالفة
الموظف بعد تركه للخدمة وقبل مضي عشر سنوات منذ تاريخ وقوعها^(٢)، وعلة ذلك
الأمر تكمن في أن الموظف انقطعت صلته بالجهة الإدارية وبالتالي فلا سلطة لها
على الموظف، لذلك تم إسناد التحقيق في هذه الحالة لهيئة الرقابة والتحقيق. والحالة
الرابعة تتعلق بارتكاب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها، فيحال إلى هيئة
الرقابة والتحقيق للتحقيق معه، فإذا رأت الهيئة أن الأفعال المنسوبة إلى الموظف
المتهم تستوجب توقيع عقوبة تحيل الدعوى إلى ديوان المظالم^(٣)، فاختصاص الهيئة
بالتحقيق في هذه الحالة، جاء نتيجة لخروج المخالفة عن اختصاص الجهة التي
يعمل فيها الموظف، كمخالفة الجمع بين وظيفتين حكوميتين أو وظيفة حكومية وأخرى
في القطاع الخاص. أما الحالة الخامسة والأخيرة من حالات اختصاص الهيئة
بالتحقيق وفق نظام تأديب الموظفين، هي حالة اشتراك أكثر من موظف في المخالفة

(١) المادة (٣٩) من نظام تأديب الموظفين.

(٢) المادة (٣٣) من نظام تأديب الموظفين.

(٣) المادة (٤٠) من نظام تأديب الموظفين.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

وكانوا عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة إدارية، أو كانت هناك عدة مخالفات تأديبية مرتبط بعضها ببعض، ارتكبها موظفون من جهات إدارية مختلفة، فإذا رأت الهيئة أن الوقائع تستوجب توقيع عقوبة، فعندئذ تحيلها إلى ديوان المظالم^(١)، وهذه الحالة لو لم تكن، لكان هناك تنازع بين الجهات الإدارية، فكل جهة يتبع لها أيا من الموظفين المخالفين سترى أنها المختصة بالتحقيق، ولكن النظام قصر اختصاص التحقيق مع الموظفين في هذه الحالة على الهيئة.

ومن أمثلة ذلك المخالفات التي تقع من اللجان التي تتشكل من العديد من الجهات الحكومية^(٢).

ثانياً: التحقيق طبقاً لقرارات مجلس الوزراء:

للهيئة الاختصاص بالتحقيق في حالات التقصير في تنفيذ العقود الإدارية بموجب الفقرة (ثانياً/أ) من قرار مجلس الوزراء^(٣)، ومن أمثلة ذلك التحقيق بشأن تعثر المشاريع وعدم الالتزام بشروط المناقصات والمنافسات الحكومية؛ لما يترتب على ذلك من تعطيل للخطط التنموية الموضوعة من الدولة والتي تهدف من خلالها إلى العمل

(١) المادة (٤١) من نظام تأديب الموظفين.

(٢) الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) الفقرة (ثانياً/أ) من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٧) وتاريخ ٣/٧/١٤٢٠ هـ.

على ازدهار الدولة وتحقيق الرضا لعامة الشعب. وأيضاً لها اختصاص بالتحقيق في حالات عدم التقيد بالأنظمة والتعليمات الخاصة بالالتزام بالاعتمادات المقررة بالميزانية، بموجب الفقرة (ثانياً) من قرار مجلس الوزراء^(١)، وذلك حتى ترى موضع الخلل وعدم الالتزام بالميزانية المقررة لذلك وتحقق مع المخالف وما يستتبع ذلك من أمور. ويقابل هيئة الرقابة والتحقيق في القانون المصري النيابة الإدارية: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها، وتكون لها السلطات المقررة كجهة إدارية في توقيع الجزاءات التأديبية إزاء هذه المخالفات..."^(٢).

بالإضافة إلى ما سبق ذكره هناك جهات إدارية رقابية أخرى تختص طبقاً لأنظمتها ولوائحها باختصاصات معينة في مجال المحافظة على المال العام ومكافحة الفساد بكافة صورته وأشكاله، يأتي في مقدمتها ديوان المراقبة العامة، والهيئة الوطنية في مكافحة الفساد و تضاف إليهما اللجنة العليا لمكافحة الفساد^(٣). فديوان المراقبة

(١) الفقرة ثانياً من قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٧) وتاريخ ١٢/٩/١٤٢٠هـ.

(٢) المادة (١٩٧) من دستور جمهورية مصر العربية.

(٣) الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٧٢.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

العامة^(١) يختص إجمالاً بالأمر المالي والمصروفات والواردات والحسابات المالية للدولة، ويكشف مواطن الخلل في ذلك، أما هيئة مكافحة الفساد أو ما تسمى بنزاهة^(٢) فهي تكافح الفساد المالي والإداري بشتى صورته وأساليبه، وتعزز مبدأ الشفافية من خلال ذلك، كما أن هناك لجنة حديثة شكلت مؤخراً، وهي اللجنة العليا لمكافحة الفساد^(٣) والتي عهد إليها بإصدار أوامر القبض والمنع من السفر وقضايا الفساد العام وما إلى ذلك.

ويلاحظ بشأن ديوان المراقبة العامة وهيئة مكافحة الفساد، أنه لا اختصاص لأي منهما في التحقيق الإداري، فقط تتحرى وتكشف المخالفات وتحيلها إلى الجهة الإدارية أو هيئة الرقابة والتحقيق حسب الأحوال، وذلك للتحقيق في المخالفة، أما اللجنة العليا لمكافحة الفساد فقد أسند إليها اختصاص التحقيق في المخالفات المتعلقة

(١) أنشئ بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٩) بتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

(٢) أنشئت بموجب الأمر الملكي رقم ٦٥/أ وتاريخ ١٣/٤/١٤٣٢هـ، وصدر تنظيمها بقرار من مجلس الوزراء رقم (١٦٥) وتاريخ ٢٨/٥/١٤٣هـ.

(٣) أنشئت بموجب الأمر ملكي رقم ٣٨/أ وتاريخ ١٥/٢/١٤٣٩هـ.

بالفساد العام، إضافة إلى أنه من بين أعضائها النائب العام و رئيس هيئة الرقابة والتحقيق، والذي يوضح أنها مختصة بالتحقيق فيما تكشفه من فساد عام^(١).

المطلب الثاني: إجراءات التحقيق الإداري:

يعد التحقيق في الوظيفة العامة أمر هام يجب مراعاته عند مساءلة الموظف المخالف؛ وذلك كي تتحقق غايته وهي الكشف عن الحقيقة، فكان من الضرورة أن يستند على مقومات أساسية كأن تقوم السلطة المختصة بإجرائه بالنقد والالتزام باتباع القواعد الشكلية التي حددها القانون. وسأبين هذه الإجراءات النظامية في التحقيق الإداري في المرحلة السابقة على التحقيق (الفرع الأول)، وأثناء التحقيق الإداري (الفرع الثاني)، وأخيرا الإجراءات اللاحقة على التحقيق الإداري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إجراءات المرحلة السابقة على التحقيق:

إن التحقيق الإداري هو أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة ويهدف إلى كشف العلاقة بين الموظف العام المتهم تأديبيا والمخالفة المنسوبة إليه إثباتها ضده وإذا

(١) انظر: المادة (٣) من تنظيم هيئة مكافحة الفساد، والمادة (٧) من نظام ديوان المراقبة العامة، والأمر الملكي رقم أ/ ٣٨ وتاريخ ١٥/٢/١٤٣٩ هـ الذي حدد اختصاصات اللجنة العليا لمكافحة الفساد.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

استوجب الأمر فانه يتم إحالته للمحكمة الإدارية المختصة، مما يستلزم أن يكون التحقيق وفق أصول وإجراءات قانونية تحمي حقوق الموظف العام من إساءة تطبيق الأصول الإجرائية في التحقيق، وتوفير الضمانات الكافية له أثناء إجراء التحقيق معه، وفي المقابل توفر الحماية للوظيفة العامة من الموظفين المنتهكين لحرماناتها ، فالعبرة من التحقيق الإداري ألا يفلت مذنباً من العقاب ولا يعاقب بريء بذنب لم يرتكبه. كما أنه يوجد فراغ تشريعي في الإجراءات التأديبية ليس في المملكة فقط ، بل في أغلب البلدان العربية ومنها مصر حيث اكتفت تلك الدول بالإشارات البسيطة للإجراءات في أنظمة تأديب الموظفين، لذا يتم الرجوع عند وجود نقص في الإجراءات الإدارية إلى القانون الجنائي الذي يعتبر الشريعة الأم في العقاب لوجود أوجه تشابه بين كل من الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية^١. وقبل أن تبدأ الجهة المختصة بالتحقيق مع الموظف عليها إتباع إجراءات معينة :

أولاً: الإحالة إلى التحقيق: إذا ما نسب لموظف ما ارتكابه مخالفة تأديبية

يعرض الأمر على سلطة الإحالة لتقرر ما إذا كان من المناسب إحالة الموظف

^١الزكري، احمد بن عبد الرحمن: التحقيق الإداري اصوله وقواعده،(مكتبة الملك فهد الوطنية،الرياض، المملكة العربية السعودية، ط١، ١٤٣٥هـ)، ص١٥٩.

للتحقيق أم عدم إحالته^١، وهو أول إجراء يتخذ عند اكتشاف المخالفة أن يتم الرفع بها إلى صاحب الصلاحية لأجل إحالتها إلى الإدارة المختصة بالتحقيق، وتعد الإحالة إلى التحقيق من الشكليات الجوهرية ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه، والإحالة إلى التحقيق تكون بموجب قرار إداري أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب في الجهة الإدارية أو من يفوضه^٢. ويترتب على مخالفة هذا الإجراء بطلان التحقيق بوصفه شرطا وحبويا لازما لصحته، فالمشرع الجزائري مثلا يلزم الإدارة بإخطار التنظيم النقابي عند إخلال أحد مندوبي التنظيمات النقابية المعترف بها بالتزاماته الوظيفية، قبل مباشرة إجراءات التأديب ضده حيث نصت المادة ٥٦ من القانون المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي على أنه " يعد كل عزل لمندوب نقابي، يتم خرقا لأحكام هذا القانون ويقع باطلا عديم الأثر"^٣. وتكون الإحالة إلى التحقيق من المدير العام أو مدير الوحدة التنظيمية التابع لها الموظف، و يجب أن يتم التحقيق بعد صدور قرار الإحالة مباشرة في خلال ثلاثين يوما كحد أقصى من تاريخ

^١لائحة نظام تأديب الموظفين ، الفصل الرابع .

^٢المطيري: دور التحقيق الاداري ، مرجع سابق ، ص ٣٩ .

^٣ ابراهيمي : الاجراءات الضمانية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص ٥٤ .

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

اكتشاف المخالفة، ولا يجوز اتهام الموظف بمخالفة مضى على كشفها أكثر من ثلاثين يوماً^١. ولهذا الإجراء ضوابط معينة تكفل تحقيقه بنزاهة منها ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة، ففي قرار صادر لديوان المظالم حكمت الدائرة فيه "بالغاء قرار لجنة التحقيق في مخالفة الموظف لقوانين وزارة التجارة والصناعة لعدم ملائمة العقوبة للمخالفة وأن المخالفة لم تكن مؤثرة على المهنة"^٢، ومن الضوابط أيضاً عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق حتى لا يؤدي ذلك إلى التسبب ومكافأة الموظف المخالف.

ثانياً- تشكيل لجنة التحقيق: يجوز أن يتولى التحقيق في القضية أكثر من محقق^٣. فقد نصت المادة (١٩) في الباب الثاني من الفصل الثاني من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه "يجوز أن يتولى التحقيق في قضية واحدة أكثر من محقق متى تعدد المتهمون أو الشهود وتباعدت أماكنهم وجهات عملهم على أن تضم المحاضر للقضية الأصلية بمقر الهيئة كما يجوز تعدد المحققين في القضايا

^١ البوابة السعودية للموارد البشرية ، منهجية وضوابط التحقيق الإداري مع

الموظفين <https://www.saudihr.sa/Arabic> ٢٠١٨/٣/١١.

^٢ المدونة القضائية الإدارية لديوان المظالم ، قضية رقم ٨٥٨٥ لعام ١٤٣٦ هـ ، المجلد السادس .

^٣ المادة (١٩) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

الهامة وفي الأحوال التي تتطلب ذلك". والمعمول به في الأجهزة الحكومية-عند تشكيل لجان التحقيق الإداري -أن تتكون من رئيس اللجنة وعضوية محققين^١.

ثالثاً: دراسة الأوراق وجمع المعلومات: يجب على المحقق قبل البدء في التحقيق أن يقوم بدراسة كل أوراق القضية وأركانها وكل ما يتعلق فيها لكي يتمكن من تحديد نوعية المخالفة المطلوب التحقيق فيها ومدى صحة إجراء التحقيق فيها ولمعرفة اختصاص وطبيعة عمل الموظف المتهم و سجل الموظف التأديبي.

رابعاً: استدعاء الموظف للتحقيق معه: نصت المادة العاشرة من نظام تأديب الموظفين صراحة على أن "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 والقاعدة الأساس والاستثناء هو عدم الحضور ومن المبادئ الأصولية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة^٢. فلا بد أن يقوم المحقق باستدعاء الموظف للتحقيق معه في مكان وزمان معين لسؤاله عما هو منسوب إليه، ولمواجهته وتمكينه من حقه بالدفاع، ويجب أن يكون الاستدعاء

١المفيز: معوقات إجراءات التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص٣٤.

٢ العجلان ، عبدالله بن عبدالعزيز: التحقيق الإداري، (ملخصات الأبحاث القضائية، مكتبة المعهد العالي للقضاء، الرياض ، العدد الثامن، ١٤٣٦)ص١٣٣.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

واضحاً لا لبس فيه، حتى يشعر الموظف بخطورة الموقف ويأخذ الأمر على محمل الجدية، و يكون استدعاء المنسوب إليه المخالفة أو الشهود بالوسيلة التي يراها المحقق مناسبة وبحيث يثبت في محضر التحقيق كل إجراء يتخذ في هذا الشأن. ويتضمن الاستدعاء بيانات معينة مثل اسم الموظف المخالف ولقبه، ووظيفته وتوقيع من إصداره، والمكان والزمان اللذين يحضر فيها للتحقيق^١. وتطبيقاً لما سبق فقد جاء حكم في ديوان المظالم حكمت فيه الدائرة المختصة" بإلغاء قراري مؤسسة البريد السعودي (المتضمنة عقوبة الإنذار وعقوبة الحسم من الراتب)، وكافة ما ترتب عليهما من آثار^٢ وتم الاستناد بالحكم على الإخلال الإدارة بإجراء التحقيق مع الموظف، واعتبار ذلك مخالفة جوهرياً للإجراء والمصلحة التي قصدها النظام .

خامساً- الإطلاع على ملف الموظف المودع في إدارة شؤون الموظفين: يقع

على عاتق المحقق أن يقوم بالإطلاع والنظر على ملف الموظف المتهم والمودع في إدارة شؤون الموظفين في الجهة الإدارية التابع لها الموظف؛ وذلك بقصد الإحاطة

^١الزكري : التحقيق الإداري أصوله وقواعده ، مرجع سابق ، ص ١٣٧ .

^٢ المدونة القضائية الإدارية بديوان المظالم ، قضية رقم ٣٥٧٢/٢/ق لعام ١٤٣٥ ، المجلد الخامس .

بالمخالفات التي ارتكبها، والجزاءات الموقعة عليه وأسبابها، إضافة إلى معرفة تقييم الأداء الإداري الخاص به والذي تقوم به جهة الإدارة.^١

الفرع الثاني - الإجراءات أثناء التحقيق الإداري:

بعد أن تتخذ جهة التحقيق الإجراءات السابقة للتحقيق، تبدأ مباشرة التحقيق على أن تلتزم أثناء ذلك بعدد من الإجراءات والتي أوجزها بما يلي: يجب أن يكون التحقيق مكتوباً، ونصت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين على أنه " لا يجوز إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات توقيع عقوبة ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به".^٢ كما يجب أن يبدأ التحقيق بمواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته وضوح أنه تحقيق رسمي معه بشأن هذه التهمة وإفهامه أن ذلك يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه في حالة الإدانة.^٣ بالإضافة إلى وجوب استجواب الموظف المخالف بأن توضح له جميع تفاصيل المخالفة المنسوبة إليه ومجاوبته بالأدلة المختلفة القائمة ضده ومناقشته فيها تفصيلاً ومطالبة المتهم بالرد على ما هو منسوب

١ الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ١٣٩.

٢ نظام تأديب الموظفين بالسعودي.

٣ الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ١٤١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إليه من وقائع، أدلة اتهام، وتمكينه من الدفاع عن نفسه من خلال طلب الشهود والمستندات وخلافه التي تؤيد براءته^١. كما يجب سماع شهود الإثبات ومواجهة المخالف لهم إذا رأى المحقق ضرورة لهذه المواجهة وإثبات ذلك في محاضر التحقيق، وسماع شهود النفي الذين يطلب المخالف سماع شهادتهم مع التأكيد على حرية المحقق في تحديد الشهود الذين يستمع إليهم ولكن مع عدم إهدار حق الموظف في الدفاع عن نفسه^٢. ومن الإجراءات كذلك الواجب إتباعها أثناء التحقيق الإطلاع على الأوراق والمستندات المتعلقة بالمخالفة محل التحقيق وإرفاق صورها بمحاضر التحقيق. ويجب اتخاذ إجراءات التحقيق في حضور الموظف الذي يجري التحقيق معه، وبعد نهاية التحقيق يتم مواجهة الموظف بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده ومطالبته بالرد على كل منها على حده، إلا أنه يجب أن يقتصر التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها^٣.

وللمحقق أن يبدأ تحقيقاته من حيث انتهت التحقيقات السابقة متى رأى جديتها وسلامتها بعد مواجهة المحقق معه بها وإقراره بصورها منه، وفي حالة الانتقال

^١ هاني: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٣.

^٢ الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ١٤١.

^٣ إجراءات التحقيق الإداري مع الموظفين في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق.

للمعاينة يجب إعداد محضر، يذكر فيه وقت الانتقال وعدد المرافقين وسبب الانتقال وكل ما شاهدوه أو وجدوه في المكان^١، وفيما يتعلق بالتقارير الواردة من الخبراء يكتب نصها في دفتر محاضر التحقيق ثم يرفق التقرير نفسه ضمن ملفات القضية.

وإذا اقتضى الأمر إجراء مواجهة بين المحقق معهم يثبت في سطر مستقل من محضر التحقيق عبارة (مواجهة) وفي السطر التالي مباشرة يجري إثباتها وبعد الانتهاء منها يكتب في سطر مستقل عبارة (تمت المواجهة)، ويوقع أمامها من أجريت بينهم المواجهة والمحقق وكاتب الضبط إن وجد، وجوب إثبات كل أقوال ووقائع التحقيق في محاضر التحقيق كل في وقتها مع ملاحظة توقيع المحقق والمخالف والشهود وكاتب الضبط إن وجد^٢. وبعد إتباع ما سبق من الإجراءات تنتهي عملية التحقيق الإداري، لكن ينبغي على المحقق ان يقوم ببعض الإجراءات لتكون عملية التحقيق صحيحة ووفقا للنظام كما سيلي بيانه. وعندما يباشر المحقق ويفتح إجراءات التحقيق بحق الموظف المتهم فإنه يجب أن يراعي إجراءات معينة وأولها أن يجري التحقيق في حضور الموظف المخالف ما لم تقتض المصلحة العامة إجراءاته في غيابه

^١الزكري: التحقيق الإداري اصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ١٤٢.

^٢هاني: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٤.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

١، ويحصر التحقيق في الأمور ذات العلاقة بالمخالفة والكاشفة عن حقيقتها. كما يجب أن يتقيد بالكتابة في محضر التحقيق ومحاضر كل إجراء يتم فيه. وذلك ما نصت عليه المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين بقولها " .. 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 " .

إضافة إلى ما نصت عليه المادة (١١) من ذات النظام بقولها "يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر سلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه... " . كذلك ما أكدته المادة (١٠) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أن " يتولى المحقق أو كاتب التحقيق -إن وجد- تحرير محاضر الاستجواب، ولا يجوز للمأخوذة أقواله كتابة إجاباته بنفسه؛ على أن له أن يقدم مذكرة بخطه، وكذلك الإقرارات التي تصدر عنه في أوراق مستقلة. ويجب توقيع المحقق وكاتب التحقيق على كل صفحة من صفحات التحقيق. ويوقف المأخوذة أقواله على كل إجابة له " . ويجب على المحقق في بداية التحقيق إحاطة الموظف عند امتثاله لأول مرة بالمخالفة المنسوبة إليه وسؤاله بشأنها بشكل عام دون التطرق بالمناقشة في التفاصيل أو

١ المادة (١٠) من نظام تأديب الموظفين.

المواجهة بأي أدلة وإثبات أقواله فيها، وعليه إفهامه بشكل واضح بأنه بصدد تحقيق رسمي معه، وأن نتيجته سيؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية بحقه إذا ما ثبتت الأدلة على إدانته^١. وبعد أن يقوم المحقق بتوجيه المخالفة، فإنه يبدأ باستجواب الموظف المخالف بمناقشته بالتفصيل عن وقائع المخالفة وظروفها وملابساتها ومجاوبته بأدلة الاتهام القائمة ضده، ومطالبته بالرد عليها مع إعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه من خلال جميع الوسائل التي تثبت براءته من طلب إحضار شهود أو تقديم مستندات^٢. ومن ثم فإنه على المحقق أن يقوم بسماع شهود الإثبات ومواجهة الموظف لهم، إذا رأى ضرورة لهذه المواجهة، وشهود النفي الذين تسمع شهادتهم بناء على طلب الموظف وفق القواعد المحددة لسماع الشهود^٣. وذلك ما يمكن استنباطه من المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق بقولها "لا يجوز للمحقق إبداء الرأي قبل استجواب الموظف وسماع الشهود واستكمال جميع عناصر القضية...".

وكذلك ما نصت عليه المادة (١٧) من ذات اللائحة بقولها "يجوز سماع الشهود في حضور المحقق معه ما لم تقضي الظروف المحيطة بالتحقيق أن يكون

١ الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ١٤١.

٢ المرجع السابق، ص ١٤١.

٣ المرجع السابق، ص ١٤١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

ذلك في غيبته". ويجب على المحقق الإطلاع على كافة الأوراق والمستندات اللازمة، والمتعلقة بالمخالفة محل التحقيق. وهذا ما بينته المادة (٨) من نظام تأديب الموظفين بقولها " ... تمكين المحقق من الإطلاع على ما يرى لزوم الإطلاع عليه من الأوراق والمستندات ...". وعليه فالمحقق اتخاذ الوسائل الكفيلة باستيفاء التحقيق^١، ويجب إرفاق صور للمستندات المقدمة بمحاضر التحقيق والتأشير عليها من المحقق بمطابقتها مع بيان مقدمها وتاريخ تقديمها^٢. كما يجب مواجهة الموظف في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده ومطالبته بالرد على كل منها على حدة^٣، وإثبات كل أقوال ووقائع التحقيق في المحاضر كل في وقتها وملاحظة توقيع المحقق والكتاب والشهود^٤. وعلى المحقق بعد الانتهاء من التحقيق في القضية أن يقوم بإعداد مذكرة تفصيلية يوضح فيها وقائع القضية، والإجراءات التي اتخذت حيالها، والتحقيقات التي أجريت فيها، والنتائج التي توصلت إليها، مع ذكر الرأي النظامي فيها. كما يستفاد ذلك من نص المادة (١٢) من نظام تأديب الموظفين على أنه " بعد

١ المادة (١٨) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

٢ المادة (١١) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

٣ المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

٤ المادة (١١) من نظام تأديب الموظفين.

الانتهاه من التحقيق يعرض المحقق على رئيس الهيئة أوراق التحقيق والتوصية النظامية فيها...".

الفرع الثالث: الإجراءات اللاحقة على التحقيق الإداري:

بعد أن اتبعت جهة التحقيق المختصة والمحقق الإداري ما نص عليه النظام من إجراءات سواء كانت تسبق عملية التحقيق أم أثناءه، ينبغي على المحقق أن يقوم بإجراء أخير لتكون عملية التحقيق قد تمت وفقاً للأصول النظامية والصحيحة. فبعد انتهاء التحقيق في القضية يقوم المحقق بإعداد مذكرة تفصيلية يوضح فيها وقائع القضية والإجراءات التي تمت بشأنها والتحقيقات التي أجريت فيها والنتائج التي تم التوصل إليها والرأي النظامي فيها^١، كما ينبغي عليه الإلمام بمشمولات محضر التحقيق وإجراءاته^٢.

و قد أكد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على هذا الإجراء وفقاً للمادة (١٠)، حيث نصت على أن تقوم اللجنة مجتمعة بعد اكتمال التحقيق بكتابة تقريرها وان ينظم المحضر بشكل دقيق ومفصل، ويشتمل على أمر تشكيل اللجنة التحقيقية، و موضوع القضية التي يحقق بها، و الإجراءات التي اتخذتها

^١الزكري: التحقيق الإداري اصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ١٤٢.

^٢ راجع المادة (١٢) النظام تأديب الموظفين السعودي.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

اللجنة بقصد الكشف والأدلة المتحصلة، و التوصيات المسببة أما بغلق التحقيق أو تحديد الشخص المسؤول عن المخالفة، وفرض إحدى العقوبات في المادة ٨ من قانون الانضباط، و قد تتطلب التوصيات إبداء التوجيه إلى الموظفين أو القسم أو كافة موظفي الدائرة (عن طريق تعميم أمر إداري) لغرض تنبيه الموظفين لتجنب تكرار مثل تلك المخالفات مستقبلا ، كما يمكن إصدار التوجيهات حتى في حالة غلق التحقيق ، و قد يتطلب تعميم اسم الموظف المخالف إلى كافة الدوائر في العراق في حالة وقوع مخالفة جسيمة من الموظف لحماية المصلحة العامة^١ . فإذا لم تتبع الجهة المختصة بالتحقيق الإداري الإجراءات السابق بيانها كان القرار الصادر من قبلها معيبا وعرضة للإلغاء، ومما يؤكد على ذلك ما قضى به ديوان المظالم في أحد أحكامها والذي جاء فيه " .. إلغاء قرار لجنة النظر في مخالفات نظام المطبوعات والنشر المتضمن تغريمه خمسة آلاف ريال لصدوره دون دعوته لسماع أقواله والتحقيق معه من قبل اللجنة المشكلة لذلك " ^٢ .

^١ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م

^٢ راجع الحكم الصادر من ديوان المظالم، قضية رقم: ٤٣٢٩ / ١ / ق لعام ١٤٢٥ هـ، تاريخ الحكم ١٤٢٧/٥/٢٨ هـ.

وبعد اتخاذ المحقق لهذا الإجراء يكون التحقيق الإداري قد تم وفقا للأصول النظامية، وبالإطلاع على الإجراءات السابقة نلاحظ ان بعضا منها، ان لم يكن جميعها، تشكل ضمانات قانونية للموظف المخالف.

المطلب الثالث: معوقات التحقيق الإداري:

سأتناول في هذا المطلب أبرز معوقات إجراءات التحقيق الإداري، وذلك من خلال التطرق الى معوقات إجراءات التحقيق الإداري ذات الصلة بمراحل التحقيق الإداري في الفرع الأول، ومعوقات إجراءات التحقيق الإداري ذات الصلة بالأنظمة القانونية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: معوقات إجراءات التحقيق الإداري ذات الصلة بمراحل

التحقيق^١:

يواجه المحققون في التحقيق الإداري عدة معوقات خلال مراحل إجراءات التحقيق، ومن أبرزها تأخر قرار الإحالة إلى التحقيق إذ يعد الإحالة إلى التحقيق من الإجراءات الجوهرية والنظامية لبدء عمل التحقيق، حيث نص المنظم السعودي أن يكون قرار الإحالة صادرا من صاحب الصلاحية المختص بالتأديب في الجهة

١المفيز: معوقات إجراءات التحقيق الإداري في الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص ٤٢-٤٤.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الإدارية، أو من يفوضه، وذلك بموجب قرار إداري أو مذكرة، حيث يعاني العاملون في التحقيق الإداري من تأخر الحصول على الإذن بإجراء التحقيق؛ بسبب الإجراءات الروتينية في العمل الحكومي. وكذلك صعوبة تشكيل لجان التحقيق المناسبة: ويرجع ذلك لقلّة عدد المحققين وعدم توفر الرُتب التي تتناسب مع الموظفين المحالين للتحقيق والتي تعتبر من المعوقات التي تواجه الإدارات المسؤولة عن إجراءات التحقيق. حيث جرت العادة في الأجهزة الحكومية عند تشكيل لجان التحقيق الإداري أن يكون رئيس لجنة التحقيق مساوياً لمرتبة الموظف المحال أو أعلى منه.

إضافة إلى صعوبة استدعاء الموظف المحال للتحقيق: قد يواجه المحققون- أحياناً- إهمالاً أو تواطؤاً من قبل الإدارات التي يعمل بها الموظفون المطلوبون للتحقيق، ومن أبرز الأمثلة على ذلك، عدم إبلاغ الموظف المتهم بالاستدعاء الموجّه له، أو قد يحصل الموظفون المطلوبون للتحقيق على إجازات استثنائية، أو مرضية، أو دراسية طويلة، مما قد يحول دون التحقيق معهم في الوقت المناسب. وقد يصدر بحق أولئك المطلوبون للتحقيق قرارات نقل إلى مدن أخرى بعيدة عن تلك التي وقعت بها المخالفة الإدارية، أو قد يكون الموظف المتهم أحيل إلى التقاعد. وأيضاً صعوبة الإطلاع على السجل الوظيفي للموظف المحال والأوراق التي تخص القضية: وتكمن

الصعوبة هنا في عدم تجاوب الجهات أو الإدارات المعنية بتزويد المحققين بالأوراق التي تخص القضية، أو السماح لهم بالإطلاع على سجلات الموظفين الوظيفية للوقوف على المخالفة التي تم ارتكابها إن وجدت، و الجزاءات التي وُقعت عليهم، أو التلاعب بمحتويات السجلات الوظيفية للمتهمين، والأوراق التي تخص القضايا. وكذلك عدم اعتماد نموذج موحد لمحاضر الاستجواب: يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر سلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق^١، فنص المنظم السعودي على ضرورة مراعاة عدة ضوابط نظامية عند إعداد محاضر التحقيق. ولكن، لم ترد في النظام أو لائحته الداخلية نصوص تفصيلية تحدد شكلاً معيناً لمحاضر التحقيق الإداري، أو نوعية الأوراق المستخدمة، أو توضح آلية كتابتها؛ وهل يتم تدوين المحاضر في كراسات رسمية، أم في أوراق رسمية تحمل شعار الجهة الحكومية التي يعمل بها الموظف، مما قد يحدث اختلافاً وتبايناً في شكل إعداد محاضر التحقيق في الأجهزة الحكومية؛ وقد يؤدي هذا

١ المادة (١١) من نظام تأديب الموظفين.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الاختلاف إلى التعارض في وجهات النظر بين المحققين في اعتماد الشكل الصحيح للمحضر المعد.

الفرع الثاني: معوقات إجراءات التحقيق الإداري:

يعترض التحقيق الإداري كإجراء مجموعة من مظاهر المعوقات التي تعترضه فإما أن تعطل أو تبطئ من فعاليته، وإما أن تحيد به عن الغاية المحددة له. فمن المعوقات ما هي متصلة بالأنظمة القانونية، ومنها المتصلة بمراحل التحقيق الإداري ذاتها، ومنها المتصلة بالقائم على التحقيق وهو المحقق الإداري. وفيما يلي بيانها.

أولاً- المعوقات المتصلة بالأنظمة القانونية: حتى تقوم جهة الإدارة بالدور المناطة به وبأهدافها من خلال رفع مستوى أدائها؛ فإنه يجب عليها أن تعمل على تطوير أساليبها وإجراءاتها داخل أجهزتها المختلفة لمواكبة التغييرات، ولا يكون ذلك إلا من خلال اعتماد معايير وأسس علمية في اختيار النظم والإجراءات الجديدة، وما يرافقها من تعديل بعض القوانين واللوائح والتشريعات خاصة ذات العلاقة الوطيدة بها

١. وعليه فإن من مظهر المعوق الأول في الأنظمة هو أن هذه الأنظمة واللوائح ذات العلاقة بالقوانين الإدارية و التأديبية تحتاج إلى تحديث متكامل لها وعلاج في بعض الجوانب، كالبطء و التأخير في مباشرة القضية بسبب عدم تحديد وقت معين لمثل هذا الإجراءات الروتينية تنقيد به الجهات المختصة بإجرائه، إضافة إلى أنه في حال لم يتمكن المحقق من الإطلاع على الأوراق والمستندات أو إجراء التفتيش الإداري اللازم للكشف عن الحقيقة، فإنه رئيس هيئة الرقابة والتحقيق يرفع الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء وهذا كله يعود بالسلبية على طول إجراء التحقيق الإداري^٢. وأما المظهر الثاني فإنه يتمثل في عمومية تفسير النصوص النظامية والتي تكون عرضة للاستغلال في تطبيقها والتوسع في تأويلها، كما ورد في نظام تأديب الموظفين حيث لم يحدد النظام المخالفات التأديبية وإنما ترك سلطة تقدير مشروعيتها من عدمها إلى ضمير الجهة الإدارية وحدها^٣. وأما المظهر الثالث فيتمثل في أن المدة الزمنية لمباشرة إجراء التحقيق مع الموظف من قبل الجهة الإدارية منذ الكشف عن المخالفة غير محددة،

١المفيز، فايز إبراهيم: معوقات إجراء التحقيق الإداري في الأجهزة الحكومية،(رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية العدالة الجنائية، الرياض، السعودية، ١٤٣٧هـ)، ص ٤٠.

٢ المرجع السابق، ص ٤١.

٣ المرجع السابق، ص ٤٢.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إضافة إلى ضعف الصلاحيات الممنوحة بموجب النظام إلى الجهة الإدارية وهيئة الرقابة والتحقيق^١.

ثانياً- المعوقات المتصلة بمراحل التحقيق: يواجه المحقق المختص بالتحقيق الإداري العديد من مظاهر المعوقات في مراحل إجراءات التحقيق. وأول مظهر من مظاهر هذه المعوقات، هو تأخر صدور الإذن بإجراء التحقيق أي الإحالة إلى التحقيق من صاحب الصلاحية وهو الوزير المختص في الجهة الإدارية، أو من يفوضه بموجب قرار إداري أو مذكرة^٢. فهي تعد من الإجراءات الشكلية الجوهرية التي تبتدئ بها إجراء التحقيق. وثاني مظهر هو الصعوبة التي تواجهها السلطة المخولة بالتحقيق في تشكيل لجان التحقيق الملائمة؛ نظراً لقلّة أعداد المحققين إضافة إلى أن رئيس اللجنة المشكلة غالباً ما يكون بذات مستوى مرتبة الموظف المحال أو أعلى منه. وأما بالنسبة للمظهر الثالث فيتمثل في الصعوبة التي تواجه المحقق عند إجراء استدعاء الموظف المحال للتحقيق، فقد تتواطأ الجهة الإدارية أو تهمل مهمة إبلاغ الموظف بخطاب الاستدعاء الموجه له مما يترتب عليه فوات مصلحة التحقيق. أو صعوبة إطلاع المحقق على ملف الموظف الوظيفي أو الأوراق المهمة

١ المرجع السابق، ص ٤٢.

٢ المفيز: معوقات إجراء التحقيق الإداري في الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص ٤٢.

للكشف عن حقيقة المخالفة؛ نظراً لعدم تجاوب الجهات والإدارات في تزويدها للمحققين أو السماح لهم بذلك، مع احتمالية التلاعب بمحتوياتها^١. وآخر مظهر هو على الرغم من أهمية محاضر التحقيق إلا أن المنظم السعودي لم ينص على نموذج موحد معتمد لهذه المحاضر وإنما اقتصر في نظام تأديب الموظفين على مراعاة الأصول النظامية عند إعداد محاضر التحقيق. وذلك كله يؤدي إلى اختلاف وجهات النظر بين المحققين في اعتماد شكلية صحيحة للمحضر^٢.

ثالثاً- المعوقات المتصلة بالقائم على التحقيق: المختص بإجراء التحقيق

الإداري هو المحقق ولكن عند ممارسته لسلطته قد تعثره عدة مظاهر تعوقه عن قيامه بمهمته على الوجه الكامل والصحيح، وتتمثل أولها في قلة خبرته ودرايته بشؤون التحقيق وأصوله وعدم إلمامه بأنظمتها وما يحيط به من إجراءات لازمة له، خصوصاً عندما يكون الموظف المخالف أكثر دراية وفهم من المحقق نفسه^٣. وثاني مظهر يتمثل في ضعف برامج التدريب الذي خضع لها المحقق إما بسبب عدم وجود المدربين الكفاء، وإسنادها إلى أفراد تنقصهم الخبرة والتجربة العملية والعلمية، أو قيامها على

١ المرجع السابق، ص ٤٤.

٢ المرجع السابق، ص ٤٤.

٣ الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص ٨٠.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

أسس غير سليمة، أو تداخل البرامج مع بعضها البعض وازدواجها، أو أنها وضعت بحيث لا ترتبط بعمل المتدرب نفسه أو مستواه التعليمي والثقافي وقدراته وميوله واتجاهاته، وفقدان التنسيق في مجال الدورات التدريبية داخل الدولة الواحدة^١. وثالث مظهر هو عدم تمتعه بالصفات الواجبة توافرها في المحقق من التزام بضبط النفس والحلم وعدم الاستسلام للغضب والسيطرة على الغرائز، واتصافه بالذكاء والفتنة وسرعة البديهة وقوة الملاحظة، والحيدة والابتعاد عن المؤثرات والميول التي تؤثر سلباً في مجريات التحقيق التي يباشره^٢.

المبحث الثالث : الضمانات القانونية في التحقيق الإداري وأثر الإخلال

بذلك:

أناط نظام الخدمة المدنية بالموظف العام عدداً من الواجبات الوظيفية التي يجب الالتزام بها والحرص على احترامها أثناء تأدية عمله وقيده بعدد من المحظورات التي ينبغي عليه أن لا يقع بها حتى لا يكون عرضة للمساءلة التأديبية. ولما كان الموظف العام عرضة لهذه المساءلة فقد أحاطه النظام بمجموعة من الضمانات في

١المفيز: معوقات التحقيق الإداري في الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص٤٨.

٢الزكري: التحقيق الإداري أصوله وقواعده، مرجع سابق، ص٨١.

مرحلة التحقيق^١، وهناك جملة من القواعد العامة التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق تستهدف ضمانات لا بد من توفرها عند إجراء التحقيق مع الموظف لاعتبار أنه الطرف الأضعف في العلاقة الوظيفية يجب حمايته باعتبار أنها ضمانات مقررة لمصلحته^٢. ولهذا أردت تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتعلق الأول بالضمانات القانونية في التحقيق الإداري ويتعلق المطلب الثاني ببيان الآثار المترتبة على الإحالة إلى التحقيق والإخلال بضماناته وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول : الضمانات القانونية للتحقيق الإداري:

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نستعرض فيهما بدايةً تعريف ضمانات التحقيق الإداري، ثم أهمية هذه الضمانات.

الفرع الأول: تعريف الضمانات القانونية للتحقيق الإداري:

تعتبر الضمانات القانونية من الأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي في معظم التشريعات الوظيفية، ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء أن إحاطة الموظف

^١ (الذنيبات، محمد: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، مجلة القضائية، وزارة العدل، السعودية، العدد الثاني، رجب ١٤٣٢هـ)، ص ٢٢٣.

^٢ (الخولي، عمر : الوجيز في القانون الإداري السعودي، مكتبة الملك فهد الوطنية، جدة، السعودية، ط ٢، ١٤٣٣هـ-٢٠١٢)، ص ٢٧١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

بضمانات تأديبية تعد من الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية وتوجبها الأصول العامة^١. وقد أحاط نظام الخدمة المدنية السعودي بالموظف العام جملة من الواجبات الوظيفية التي يتعين عليه الالتزام بها ، وحدد له من الأفعال المحظورة التي ينبغي عليه تجنب الوقوع بها. وتبعاً لذلك يكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة، ولأن الموظف بطبيعته البشرية معرض دائماً لهذه الأخطاء فقد أحاطه النظام بسياج من الضمانات في مرحلة التحقيق إرساء لقواعد العدالة القانونية^٢. وبين نظام تأديب الموظفين الأحكام المتعلقة بجهات التحقيق وإجراءاته، ولا يخلو أيضاً من الضمانات المقررة للموظف العام في هذا الشأن^٣. ويقصد بضمانات التحقيق الإداري تلك الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق، والتي تضمن للموظف عدم التعرض للتعسف والاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية، فهي تكفل له الطمأنينة

^١ (القاضي، نصر الدين: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة،(دار الفكر العربي ، القاهرة، جمهورية مصر العربية ، ط٢، ٢٠٠٢)، ص٤٩٩.

^٢ (الزنبيات : ضمانات تأديب الموظف العام ،المرجع السابق، ص٢٢٣.

^٣ (قاموس المعجم الوسيط " الضمانات لغةً : الضمانات جمع ضمانة ، والضمان لغة مصدر ضمن ، ويأتي بمعنى الالتزام والكفالة والحفظ والرعاية ، والضمانة قد تكون سياسة مثل تكفل الدول الكبرى أو هيئة الأمم المتحدة باستقلال دولة صغيرة ، أو تنفيذ معاهدة أو اتفاق ، وقد تكون قضائية :جميع الضمانات والرهنيات التي تمكّن أطراف النزاع من تغطية التعويضات التي تقضي بها المحكمة.

التامة ضد الاتهامات المغرضة^١، أو هي مجموعة المبادئ والإجراءات الأساسية التي تحددها الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية، بحيث يجب مراعاتها والالتزام بها أثناء التحقيق مع الموظف المتهم^٢. كما أنها تمثل في مجملها قيوداً موضوعية أو إجرائية تفرض على جهة التأديب لمصلحة الموظف المخالف أياً كان مصدرها القانوني والتي تواكب تأديب الموظف من لحظة اتهامه إلى حين صدور القرار أو الحكم التأديبي البات^٣. ويستخلص مما تقدم أن ضمانات التحقيق الإداري هي مبادئ قانونية يجب التقيد بها أثناء فترة التحقيق حفاظاً على مصلحة الموظف العام والجهة الإدارية ولحسن سير نظام العدالة ولتجنب تعسف جهة الإدارة من خلال ممارستها لسلطاتها التي تباشرها على الموظف العام.

الفرع الثاني: أهمية ضمانات التحقيق الإداري:

تعد الضمانات ركناً أساسياً في مجال التأديب، لأن هدف التأديب في نطاق الوظيفة العامة وقائي أكثر منه عقابي، فهو لا يهدف إلى مجرد العقاب ولكنه يرمي

^١ (بوادي، مصطفى: ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣-٢٠١٤)، ص ٥.

^٢ (العجلان: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٠.

^٣ (الربيعي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٩٨.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

في المقام الأول إلى سد الثغرات وتجنب وقوع الأخطاء مستقبلاً^١. فالضمانات من أهم موضوعات القانون الإداري والإدارة العامة ، ولقد ظلت هذه الضمانات مدة طويلة من مجال السلطات التقديرية للإدارة ولا رقيب عليها، إلا أن التعديلات التي شهدتها تشريعات الخدمة المدنية في كافة الدول، والتي كانت ضرورة حتمية لمواكبة التطورات الاجتماعية والاقتصادية واتساع نشاط الدولة والزيادة الهائلة في أعداد الموظفين، كل ذلك أدى إلى توحيد معاملة الموظفين وتحديد حقوقهم وواجباتهم وتوفير أكبر قدر من الضمانات لهم^٢.

وبتحقيق هذه الضمانات يكفل الموظف حقه في الإطلاع على ما هو منسوب إليه، وتقديم ما يمكن أن يكون مبرراً لما أتاه أو ينفيه عنه ، كما تضمن الإدارة مصلحتها في كشف الموظف المخالف وإقامة الدليل الكافي على ارتكابه لهذه المخالفة^٣. وأي إخلال بضمانات التحقيق لا يمكن تداركه أثناء نظر الطعن بالإلغاء أمام ديوان المظالم، بل قد يترتب على هذا الإخلال بطلان القرار التأديبي، كما أن

^١ (ابو إرميله: ضمانات التحقيق التأديبي ، مرجع سابق، ص٣٠٧.

^٢ (الشهري ، محمد علي: ضمانات تأديب الموظف العام في نظامي الخدمة المدنية السعودي والأردني ، (رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٩)، ص٤٧.

^٣ عياش ، أمجد نافع: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام،(رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧)، ص٤.

إلغاء القرار التأديبي في مثل هذه الحالات لا يمنع جهة الإدارة من معاودة التحقيق مع الموظف ومراعاة الأخطاء التي وقعت فيها في التحقيق الأول ومن ثم إيقاع عقوبة تأديبية بناء على ما اتضح لها من التحقيق الجديد، ولا يمكن إثارة الإخلال بضمانات التحقيق أمام ديوان المظالم بشكل مستقل، بل لا بد أن يثار عند مناسبة الطعن على القرار التأديبي باعتبار أننا أمام دعوى إلغاء ومن شروط هذه الدعوى أن توجه ضد قرار إداري نهائي مؤثر^١.

وفي حكم لديوان المظالم قضى فيه بإلغاء قرار تأديبي لوجود خلل في ضمانات التحقيق " وحيث إن نتيجة التحقيق بالحسم على المدعي قد بنيت على تحقيق قاصر لم يستوف جميع الإجراءات والتحقيقات المطلوبة الني يجب اتخاذها من أخذ أقوال زملاء المدعي وسماع شهاداتهم فيما نسب إليه من تقصير ومخالفات... فإنه لا يجوز أن يعاقب بعقوبة تأديبية قبل التأكد مما نسب إليه وإثباته عليه مما يتعين معه على الدائرة إلغاء قرار الإدارة"^٢.

^١ الجربوع : ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري، مرجع سابق ، ص ٤٨.

^٢ حكم ديوان المظالم رقم ١٧/د/ف/٤ لعام ١٤١٤ هـ في القضية رقم ١٦٧٠/١/ق لعام ١٤١١ هـ .

المطلب الثاني: أنواع الضمانات القانونية للتحقيق الإداري:

يقصد بضمانات التحقيق بأنها عبارة عن مجموعة القواعد والإجراءات التي ينبغي الالتزام بها أثناء التحقيق مع الموظف المخالف والتي يترتب على الإخلال بها بطلان التحقيق وتحويله من عملية تدور في إطار البحث عن الحقيقة الى سلطة هيمنة وتخويف لنفوس ويصبح قرار الجزاء الذي بنى على مخالفة الضمانات قابلاً للطعن فيه أمام الجهات القضائية^١.

الفرع الأول: الضمانات السابقة لمرحلة التحقيق الإداري:

تتمثل هذه الضمانات في الإحالة إلى التحقيق والفصل بين جهة الاتهام وجهة التحقيق وضمانة تتعلق بتكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المخالف، وأخرى مرتبطة بمفهوم تنحي المحقق في حالات معينة وأخيراً ضمانة تبليغ الموظف ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه وسوف نوضحها فيما يلي:

أولاً- إبلاغ الموظف المتهم وإحاطته بالتهمة المنسوبة إليه: إن المقصود من إبلاغ الموظف بالتهمة، هو إخبار الموظف المتهم بحقيقة التهمة المنسوبة إليه، ويكون ذلك بإعلانه بها، وبوقائعها، وبظروف ارتكابها، وبالأدلة التي تثبت وقوعها،

^١ الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري ...، مرجع سابق، ص ١٦.

وبتاريخ الجلسة التي سيتم مسألته فيها^١. وعلى ذلك فإن الإبلاغ يعد ضماناً أساسية للموظف، إذ يتعين إحاطته علماً بسائر الإجراءات المتخذة ضده والادعاءات المسندة إليه وبما يدعمها من أدلة، ويجب أن يكون نافي للجهالة بحيث يشتمل على كافة الأمور المتعلقة بالمخالفة، حتى يكون الموظف على بينة من أمره^٢. وفي النظام السعودي نجد أن نظام تأديب الموظفين وإن لم ينص صراحة على ضرورة إعلان الموظف المتهم فهذا لا يعني أن ليس إجراء جوهري، وإنما هو كذلك حيث تفرضه المبادئ العامة للقانون نظراً لارتباطه بضمانة تأديبية أساسية وهي حق الدفاع. إلا أنه قد أقر إعلان المتهم ضمناً، عندما نص على عدم جواز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة تسمع فيه أقواله^٣، ولن يتم ذلك إلا بعلمه بما نسب إليه من مخالفات، فالجهة المنوطة بالتحقيق حتى تتمكن من إجرائه وتحقيق غايته؛ فلا بد من إبلاغ هذا الموظف بوقائع الاتهام وأدلتها. مع العلم أن الإدارة ليست مقيدة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الموظف بقرارها فقد يكون عن طريق محضر، أو عن طريق أي موظف إداري مكلف، أو بوسائل مختلفة كالبريد وغيره مما تضمن معه

١ الشمري: إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

٢ الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٠١-١٠٢.

٣ المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الإدارة تحقق علم الموظف^١. ويشترط لصحة هذا الإبلاغ أن يتضمن إحاطة علم المتهم بأسلوب واضح أن نية الجهة الإدارية تتجه في توقيع عقوبة عليه، وأنها في طور اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه، وأن يرد فيه سبب الاستدعاء والتهم المنسوبة له كاملة^٢.

ثانياً- إطلاع الموظف المتهم على ملف التهمة: يعد الإطلاع على الملف ضماناً أساسية وجوهرية يتمتع بها الموظف وذلك بإبلاغه بملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي بمناسبة اقترافه ذنباً إدارياً، فلا يكفي مجرد إعلانه بالتهم المنسوبة إليه، وإحاطته علماً بها، وإنما يتوجب تمكينه من إبداء دفاعه بصورة جيدة، وهذا لا يتحقق إلا بإعطائه الفرصة للإطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية^٣. وهذه الضمانة تتمثل في إحاطة الموظف المتهم بجميع مشمولات الملف بما فيها البيانات والمستندات والوثائق المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إليه وعدم حجبها عنه؛ نظراً لأهميتها

١ الشمري: إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

٢ المرجع السابق، ص ٢٣٥.

٣ الفلاتي: الجزاءات التأديبية على الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٢٨.

في تحقيق دفاعه ولأن منطق الحجب والكتمان لا يتماشى مع فلسفة الوضوح والشفافية في المجال الإداري^١.

ثالثاً: الإحالة إلى التحقيق: أن تتم الإحالة إلى التحقيق بمعرفة صاحب الصلاحية في ذلك، وهو إجراء شكلي يعتبر جوهرياً وأساسياً، بل أنه بمثابة الضوء الأخضر للبدء في إجراءات التحقيق تمهيداً للكشف عن صحة ما هو منسوب إلى الموظف، ويعتبر هذا الإجراء من الضمانات المقررة للموظف العام بحيث لا يقوم به إلا من هو مخول بذلك، وحتى لا يفاجئ الموظف بالتحقيق معه دون أية مقدمات^٢.

رابعاً: الحيطة وعدم الانحياز (الفصل بين جهة التحقيق وجهة الاتهام): لم يبين نظام تأديب الموظفين إلى هذه الضمانة التي تشكل أهمية كبيرة وتعتبر مدخلاً ضرورياً لنزاهة إجراءات التحقيق فلم يتطرق لها بشكل صريح مع أن المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين قد وردت ضمناً إلى ذلك^٣، ويمكن الإشارة إلى أنه لا يمنع الأخذ بتلك ضمانة وإن لم ينص عليها بالشكل الصريح لأنها تعتبر من القواعد التي تحكم إجراءات التحقيق والتي تكفل على عدم تكوين فكرة أو انطباع مسبق وتبني حكم

١ الشمري: إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص ٢٤١.

٢ الخولي: الوجيز في القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

٣ بقولها "إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يُحال إليها من الوزراء المُختصين أو من أي جهة رسمية مُختصة"

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

معين قبل البدء بإجراءات التحقيق مما يخل بشكل جوهري على حيادية المحقق، فمن يتهم لا يقوم بالتحقيق وإنما يجب عليه جمع الأدلة للمحقق عند وقوع المخالفة وعلى المحقق أن يقوم بوزنها وتقييمها وجمع المعلومات الصحيحة بشأنها، وهذه الضمانة لها مكانة هامة إذ أنها تعزز من مبدأ الأصل في المتهم أنه بريء حتى تثبت إدانته وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم "الأصل في الإنسان البراءة ولا يعدل عنها إلا بدليل قاطع"^١ وسار النظام على هذا المبدأ فقرر الفصل بين سلطتي التحقيق والقضاء وهو الأمر الذي يضمن للموظف محل المساءلة التأديبية حيده ونزاهة السلطة المختصة بالتأديب^٢.

خامساً: تكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المحال إلى التحقيق: تعتبر

هذه الضمانة مهمة رغم من أن نظام تأديب الموظفين لم ينص عليها لان الموظف المخالف يحتاج لمن يقدر مركزة الوظيفي ويتفهم طبيعة عمله ويحتاج أيضاً لمن له القدرة والخبرة الكافية تمكنه من القيام بإجراء التحقيق ويؤدي ذلك التكافؤ إلى تفاعل

^١الذنيبات: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٢٦-٢٢٧.

^٢محمد، محمد نصر: المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، (مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، ط ١، ١٤٣٣هـ)، ص ١٤٩-١٥٠.

معقول والى المعرفة والإمام بالمخالفة المنسوبة إلى الموظف وهذا يحقق احترام
لمكانة الموظف المخالف^١

سادسا: حياد المحقق: لمبدأ الحيادة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة أن يتجرد
القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيز والدوافع الشخصية من ميلاً للهوى
ولأهمية ذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على بطلان التحقيق غير
المحايد لأن ذلك يعتبر من المبادئ التي تطلبها العدالة حتى وإن لم يوجد نص
يقرها، وعلى المحقق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه أن يؤثر على إرادة المتهم،
كأن يدفعه إلى قول ما لا يريده أو يقوم بالتدخل بأي صورة في إجاباته^٢. ويشترط
فيمن يتولى التحقيق أن يتصف بالحياد وألا يكون لديه أي منافع مع الموظف المحال
إلى التحقيق وإلا يكون لديه أي حكم مسبق معه، وثمة من عرف الحياد بأنه عدالة
وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصاً في مجال التأديب فيكون هناك ثمة إخلال
بالحياد إذا كان هناك صلة قربي مع الموظف المراد تأديبه، ولم يتطرق نظام تأديب
الموظفين على عدم جواز مباشرة التحقيق من يرتبط بصلة قرابة مع الموظف المحال

^١ الذنبيات، ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٢٦-
٢٢٧.

^٢ محمد: المسؤولية التأديبية للموظف العاميين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ١٥٤-١٥٥.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

إلى التحقيق أو حقه في طلب التنحي إذا شعر المحقق أن الصلة التي تربطه مع الموظف من شأنها أن تؤثر في حيادية التحقيق فيطلب من مرجعة الإداري التنحي، أو حق الرد الذي كفلته التشريعات لعمل المحققين فالموظف أن يطلب رد القاضي إذا لم يكن محايداً ونزيهاً، ولأهمية ذلك فقد نصت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق في المادة التاسعة^١، ونصت المادة الخامسة والعشرون^٢ للمتهم ولأي من ذوي الشأن أن يطلب رد أي عضو من أعضاء الدائرة إذا كان هناك سبب يوجب الرد، ويوقف النظر في الدعوى أثر تقديم الطلب وحتى البت فيه ويفصل رئيس الديوان في هذا الطلب ويكون قراره نهائياً، ولعضو الدائرة إذا قامت لديه أسباب يستشعر منها الحرج من نظر الدعوى أن يعرض أمر تنحيه عن النظر فيها على رئيس الديوان للفصل فيه^٣ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم^٤ التي نظمت حق الرد والتنحي لأعضاء الدائرة التي تنتظر القضية، وقد نصت عليه المادة ١٣ من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق^٥، وهذا يؤكد ما جاء به المشرع وحرصه على أن يبقى المحقق محايداً

^١ " لا يجوز من يتولى التحقيق من يتصل بأحد الخصوم بصلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة"

^٢ الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ وتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩ هـ .

^٣ " لا يجوز للمحقق إبداء الرأي قبل استجواب الموظف وسماع الشهود واستكمال جميع عناصر القضية وقل التحقيق"

وأن لا يشكل قناعته ابتداء سواء كان بالبراءة أو الاتهام إلا بعد استقاء جميع إجراءات التحقيق^١. ويترتب على ذلك أهمية كبيرة لأن الأخذ بهذه الضمانة يشكل لنا قيمة كبيرة وترسيخ لمبدأ العدالة والنزاهة لان وجود صلة قرابة بين من يتولى التحقيق و الموظف المحال إلى التحقيق من شأنه أن يشكك في نزاهة التحقيق ولو ادعى خلاف ذلك، لذا يجب على سلطة التحقيق أن تحرص على تلك الضمانات حتى لا يشوب التحقيق عيب يجعله باطلاً وقابلاً للطعن. وتجدر الإشارة إلى أن هناك أيضاً ضمانات لا بد أن يكفلها المحقق للموظف المخالف أثناء فترة التحقيق.

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة للتحقيق:

إن من أبرز الضمانات المتعلقة بالتحقيق الإداري هي الضمانات المعاصرة له؛ لكونها تتعلق بجوهر التحقيق ذاته، وتتجلى أهم هذه الضمانات في كتابة التحقيق والمواجهة وحق الدفاع والحيدة. وفيما يلي بيانها:

أولاً- **ضمانة كتابة التحقيق:** تعد الكتابة في التحقيق من أحد أهم الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها عند إجراء التحقيق للموظف المتهم بارتكابه ذنب إداري، فيقصد به أن تكتب كافة الأقوال التي يدلي بها الموظف، والإحاطة بالوثائق

^١ الذنبيات: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٢٧-

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

والمستندات المتصلة بالمخالفة التأديبية محل التحقيق؛ تسهيلاً للرجوع إليها والاستعانة بها لكل من طرفي المسؤولية التأديبية على السواء، ودون أن يقتصر التحقيق على عملية المشافهة فقط في توجيه الاتهام التأديبي، أو المواجهة مع الموظف^١. وعلى ذلك فقد أوجب المنظم السعودي لضمان صحة التحقيق الإداري تدوين كافة إجراءاته، وألزم سلطة التحقيق بالتقيد بها، وذلك بموجب نظام تأديب الموظفين فقد نص على عدم جواز توقيع عقوبة تأديبية إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقق دفاعه، وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به^٢. كما أكد على أن يكون التحقيق كتابة، ويثبت في محضر أو محاضر سلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة فتح المحضر وإتمامه، وتذيل كل أوراق التحقيق بتوقيع من يتولى التحقيق، ولا يجوز الشطب أو التعديل في المحاضر^٣. وتأصيلاً على أهمية هذه الضمانة في القضاء، فقد قرر ديوان المظالم في أحد أحكامه أنه "وحيث إن نتيجة التحقيق بالحسم على المدعى قد بنيت على تحقيق قاصر لم يستوف جميع الإجراءات والتحقيقات المطلوبة التي يجب اتخاذها، من أخذ أقوال زملاء المدعى وسماع

١ المرجع السابق، ص ٢١١.

٢ المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين.

٣ المادة (١١) من نظام تأديب الموظفين.

شهاداتهم فيما نسب إليه من تقصير ومخالفات، وإثبات ذلك على المدعى إثباتاً صحيحاً، فإنه والحالة ما ذكر لا يجوز أن يعاقب بعقوبة تأديبية قبل التأكد مما نسب إليه وإثباته عليه " ١ .

وعلى الرغم من أهمية الكتابة، إلا أن بعض الأنظمة المقارنة كالنظام المصري جعل التحقيق شفاهه استثناء على الأصل بالنسبة للمخالفات البسيطة^٢. وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن " وعلى ذلك إذا تبين من قرار الجزاء، ومن اعتراف الموظف المتهم نفسه بصحيفة دعواه، أن المدير العام قد استدعاه من مكتبه وواجه بالتهمة المنسوبة إليه، وبالمصادر التي استمدتها منها، ثم استمع إلى دفاعه في كل منهما، وقام بترجيح ثبوت التهمة ضده لاطمئنانه إلى المصادر المستمدة منها، وبذلك يكون هذا التحقيق الشفهي قد استكمل كل الضمانات الأساسية التي يقوم عليها كل تحقيق كتابي أو شفهي... " ٣ . ومما يتضح من النصوص المتقدمة، فإن ورود تدوين وكتابة التحقيق في نص أمر، وتعلقه بحق

١ حكم ديوان المظالم رقم ١٧/د/ق/٤ لعام ١٤١٤ في القضية رقم ١/١٦٧٠/ق لعام ١٤١١ هـ غير منشور. مشار إليه في الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ٢١٥.
٢ الشمري: إجراءات التحقيق الإداري وضمائنه، مرجع سابق، ص ٢١٣.
٣ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في ١٩٦٦/٢/٢٦ م س ٨ قضائية عليا، طعن رقم (٤٤٩). مشار إليه في المرجع السابق، ص ٢١٤.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الموظف في إثبات دفاعه، يفيد بأن المنظم قد اعتبره من القواعد الثابتة المتعلقة بالنظام العام، فهو إجراء وجوبي وجوهري. ونرى عند استقراء النصوص في التشريعات الأخرى نجد أن المشرع الأردني لم ينص صراحة على كتابة التحقيق الا أنه يستفاد من نص المادة ١٤٥ على ضرورة مراعاة أن تكون إجراءات التحقيق مثبتة في محاضر وموثقة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال^٢. وعلى ذلك نرى بأن المشرع السعودي تميز بالنص على كتابة التحقيق في نظام تأديب الموظفين وفي اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق عن المشرع الأردني الذي أشار إلى ذلك ضمناً في نظام الخدمة المدنية الأردنية.

ثانياً- **ضمانة المواجهة:** تعد من أهم الضمانات الأساسية في التحقيق الإداري هي مواجهة الموظف بما نسب إليه من مخالفات دون لبس أو إبهام وسماع أقواله، ومواجهته بأدلة الإثبات على ارتكابه لها، وذلك لتمكينه من الوقوف على عناصر التحقيق وسند الاتهام؛ لإعداد دفاعه ضد هذه التهم الموجهة إليه^٣. وعرف الفقه الإداري السعودي مبدأ المواجهة بأنه " سماع أقوال العامل (الموظف) بالمخالفات

^١ نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٧.

^٢ العجمي: الضمانات التأديبية للموظف العام...، مرجع سابق، ص ٦٩.

^٣ المرجع السابق، ص ٢٢٥ - ٢٢٦.

المنسوبة إليه وأدلتها ليتمكن من الوقوف عليها والدفاع عن نفسه، وهي إما أن تكون مواجهة شخصية أو قولية. ففي المواجهة الشخصية يواجه المتهم أمام متهم آخر أو شاهد آخر كي يسمع بنفسه أقوالهم بشأن وقائع الاتهام فيتولى الرد عليها إما بالتأييد أو النفي. أما المواجهة القولية فبمقتضاها يواجه المتهم بما أدلى به متهم أو شاهد آخر بالتحقيق، وهذه المواجهة الأخيرة هي التي يكون لها تأثير أكثر على حقوق المتهم حيث يواجه فيها المتهم بأدلة الاتهام " ١ . وكفل نظام تأديب الموظفين هذه الضمانة فأوجب إجراء التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه، ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته^٢. وهذا يعني أن النظام جعل الحضور هو القاعدة، وعدم الحضور هو الاستثناء، ومن المبادئ الأصولية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة. ونصت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه إذا تعذر حضور المطلوب استجوابه لمرضه أو لأسباب قهرية، وكان التحقيق لا يحتمل الإجراء يصدر رئيس الهيئة أمراً بانتقال المحقق لإجراء التحقيق في مكان وجوده على أن يصحبه كاتب التحقيق إن وجد، أو أحد أعضاء

١ أبو إرميله: ضمانات التحقيق التأديبي، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

٢ المادة (١٠) من نظام تأديب الموظفين.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الرقابة، ويراعى إخطار مرجع المستجوب مسبقاً بذلك^١. وكذلك نصها على أنه إذا امتنع الموظف عن إبداء أقواله فلا يجبر على عكسه، وإنما يثبت ذلك في المحضر، ويخطر عن طريق مرجعه للعدول عن موقفه، فإذا أصر جاز السير في إجراءات القضية على ضوء الوقائع الثابتة فيها^٢. بهدف أنه فوت على نفسه فرصة حق الدفاع عن نفسه، فلا يستطيع بعدها الاحتجاج بعدم سماع أقواله^٣. وكذلك وجوب مواجهة الموظف في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده وأن يطلب الرد عليها^٤. وتأصيلاً على أهمية المواجهة كضمانة في القضاء، فقد قرر ديوان المظالم في أحد أحكامه بقوله " من الضمانات الجوهرية إلي تجب 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 ولزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها كضمانة أساسية له " ^٥. وعلى ذلك الاتجاه استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية فجاء في حكم لها "

١ المادة (٩/ب) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

٢ المادة (١٤) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

٣ المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين، ص ١١.

٤ المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

٥ حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٢٩ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١/٣٤٦/ق لعام ١٤٠٠هـ. مشار

إليه في الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ٢١٩.

لا يجوز مجازاة العامل إلا بعد التحقيق معه وأن هذا التحقيق يجب أن تكون له مقوماته القانونية وضماناته، من وجوب استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه...، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات، وسماع شهود النفي، ويلزم حتى تؤدي مواجهة العامل بالتهمة غايتها بوصفها ضمانات جوهرية للعامل، وأن تكون على وجه يستشعر معه العامل أن الإدارة بسبيل مجازاته، فينشط لدفاع عن نفسه^١. كما يترتب على عدم مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه بشكل واضح، وعدم منحه المهلة لإعداد الدفاع عن نفسه، وتمكينه من ذلك تعد قاعدة ثابتة وجوهرية، صدور قرار مشوباً بالإلغاء. لذلك لا بد أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في سبيلها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، لكي يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه، ومواجهة الموظف بالتهمة المسندة إليه^٢. كما أن ضمانات المواجهة تعد من أهم الضمانات المعاصرة للتحقيق فمن خلالها يستطيع الموظف المخالف أن يعلم ما هو منسوب إليه ويعد دفاعه من خلال ذلك ولكن بشرط

١ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٣١٥٥ لسنة ٤١ ق.ع جلسة ١٦/١١/١٩٩٦م غير منشور. مشار إليه في الشمري: إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

٢ محمد: المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ٩٩.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

أن تكون التهمة موجهة للموظف بشكل واضح ومحدد لا يثير اللبس والغموض فمن شأن التهمة الغامضة أن تجلب الشك وعدم الاطمئنان.

ثالثاً: ضمانات حق الدفاع: ممكن تعريف حق الدفاع بأنه "تمكين الموظف المتهم

من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم بالوسائل المشروعة الممكنة" فإن هذا التعريف وإن كان جامعاً إلا أنه ليس مانعاً، فمواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه من شأنها تمكينه من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم، ومع ذلك تعتبر المواجهة ضمانات مستقلة عن كفالة حق الدفاع^١.

وبعد عرض الضمانات المعاصرة للتحقيق الإداري، فإن هناك ضمانات لاحقة عليه تكمل الغاية المرجوة منه.

الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة للتحقيق:

لا يخلو القرار التأديبي الصادر بعد التحقيق الإداري من احتمالات الخطأ أو التعسف؛ لذا لابد من توفير ضمانات لاحقة تؤمن الرقابة على مشروعيته. وأهم هذه الضمانات تتجلى في التنظيم الإداري والطعن القضائي.

^١ محمد: المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ١٣١-١٣٣.

أولاً- التظلم الإداري: يعد التظلم من القرار التأديبي من الوسائل القانونية الهامة لتحريك عملية الرقابة الإدارية الذاتية، حيث يعبر الموظف المعاقب عن اعتراضه على هذا القرار ويكون بتقديمه طلب أو التماس إلى الجهة الإدارية بهدف إعادة النظر في القرار الذي يدعي مخالفته للقانون بقصد تعديله أو إلغاؤه^١. ويعد التظلم الإداري ضماناً وحق من حقوق الموظف المعاقب، حيث أن القاعدة العامة في النظام السعودي أن الأصل في التظلم يكون وجوباً وعلى درجة واحدة، استناداً إلى نظام المرافعات أمام ديوان المظالم فقد ألزم الموظف المتضرر من القرار الإداري التأديبي الصادر بحقه بتقديم تظلمه إلى وزارة الخدمة المدنية^٢ وحدها دون جهة الإدارة، وذلك خلال ٦٠ يوم من تاريخ علمه بقرار العقوبة^٣، فإن تمسكت جهة الإدارة بقرارها ولم تستجب لطلبه بالإلغاء أو التعديل دون تسبيب، جاز له إقامة دعوى الإلغاء إذا استوفت شروطها القانونية أمام جهة القضاء الإداري.

١ أبو يونس، محمد وحيد عبد القوي، الفولي، حنان أحمد: أصول القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية وفقاً لأحدث أنظمة ولوائح ديوان المظالم، (مكتبة الشقري، الرياض، السعودية، ط١، ١٤٣٩هـ)، ص١٥٣.

٢ المادة (٤/٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ والمعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/٥٦ وتاريخ ١٤٣٦/٩/١٣هـ.

٣ المادة (٥/٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

ثانياً- الطعن القضائي: تعد الرقابة القضائية من أقوى وأكثر أنواع الضمانات حماية للموظفين في مواجهة السلطات الإدارية، فهو أمر ضروري وحتمي؛ لما تتمتع به من ميزات في مواجهة الكافة باعتبارها سلطة من السلطات الأعلى في الدولة. وعلى أساس ذلك فإن الطعن القضائي تعد ضماناً أخرى للموظف المعاقب في مواجهة تعسف الإدارة في سلطتها التأديبية، والملاذ الأخير له عندما يستنفذ كافة الضمانات الأخرى في إلغاء قرار العقوبة التأديبية، وذلك بممارسة حقه في الالتجاء إلى مرفق القضاء، عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض أو كلاهما^١. ويحق للموظف بموجب النظام السعودي الذي صدر بحقه قرار تأديبي من قبل إدارة المتابعة أو من لجنة خاصة بالطعن لدى ديوان المظالم وذلك من خلال رفع دعوى الإلغاء، حيث أجازت الطعن في القرارات الإدارية النهائية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو عيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة بما في ذلك القرارات التأديبية^٢. كما يحق للموظف المتضرر من قرار الإدارة أن يطالب بالتعويض

١ مصطفى: ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

٢ المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ

١٩/٩/١٤٢٨هـ.

عن الضرر الذي أصابه إذا حكم ببطلان القرار، ويكون ذلك من خلال دعوى تعويض يقيمها أمام ديوان المظالم حيث أنه ينعقد له الاختصاص بنص النظام^١. وبناءً على ما تقدم وبعد ذكر أهم الضمانات القانونية الجوهرية للموظف في جميع مراحل التحقيق الإداري، فإن هناك ضمانات قانونية يجب مراعاتها عند إصدار العقوبة التأديبية بحقه بعد التحقيق.

المطلب الثاني: الضمانات القانونية المتصلة بالعقوبة التأديبية وبالقرار

الصادر بالعقوبة:

يعد هذا المطلب مكمل لا بد من التعرض له؛ لأنه المقصود العملي من إجراء التحقيق، فالتحقيق وسيلة ومقدمة، والعقوبة هي الهدف والنتيجة. فعند انتهاء الجهة الإدارية من إجراء التحقيق مع الموظف، فإنه يتعين عليها عند ممارستها لسلطة إصدار القرارات التأديبية بحقه أن تراعي مجموعة من الضمانات التي أوجبها القانون. وتتجلى هذه الضمانات في ضمانات متصلة بذات العقوبة، وضمنات متصلة بالقرار الصادر بالعقوبة. وفيما يلي بيانها.

١ المادة (١٣/ج) من نظام ديوان المظالم الجديد.

الفرع الأول: ضمانات متصلة بذات العقوبة:

تتمثل أهم هذه الضمانات في شرعية العقوبة، والتناسب بين العقوبة والمخالفة، ووحدة العقوبة.

أولاً- **شرعية العقوبة:** يقصد بمدلول ضمانات شرعية العقوبة أنه لا يجوز مطلقاً توقيع أي عقوبة تأديبية لم تقره النصوص النظامية أو اللوائح، وذلك إعمالاً للأصل العام وهو "لا عقوبة بدون نص"^١. وقد حدد المنظم السعودي العقوبات التأديبية في نظام تأديب الموظفين في المادة (٣٢) تحديداً دقيقاً وعلى سبيل الحصر، فلم يترك مجالاً للتقدير عند التطبيق، أو التوسع في تفسير نصوصها أو القياس عليها. على أن ذلك لا يتعارض مع سلطة الجهة الإدارية في اختيار عقوبة من العقوبات الواردة في نص النظام وتشديدها من عدمه، شريطة عدم الجمع في العقوبات ومراعاة التناسب بين العقوبة الموقعة والمخالفة المرتكبة^٢. وتأسيساً على هذه الضمانة في القضاء، فقد قضى ديوان المظالم في حكم له بأن "عدم جواز حرمان الموظف من البديل الذي يتقاضاه... ذلك أن نظام تأديب الموظفين قد حصر العقوبات الواردة في المادة ٣٢ وهي الإنذار واللوم والحسم... مما تقدم تنتهي الدائرة إلى عدم صحة

١ الطهراوي: القضاء الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

٢ المرجع السابق، ص ٢٤٥.

القرار وإلغائه".^١ وإذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته الوظيفية وثبتت إدانته بذلك لدى السلطة التأديبية، فيكون عليها إيقاع الجزاء المناسب لهذه المخالفة، إلا أن هذه السلطة لا تملك إيقاع ما تشاء من جزاءات، بل ينبغي عليها الالتزام بما حدده المشرع من جزاءات، وذلك لإعمال قاعدة شرعية العقوبات التي تستهدف إحاطة الموظف مقدماً، بما يمكن ان يكون عليه هذا العقاب؛ ليكون على بينة من أمره.^٢ واستناداً على ذلك حدد نظام تأديب الموظفين الجزاءات التي يجوز توقيعها تحديداً دقيقاً، وعلى نحو لا يترك مجالاً للتقدير عند التطبيق، ويترتب على تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، عدم جواز التوسع في تفسير النصوص أو القياس عليها.^٣

ثانياً - التناسب بين العقوبة والمخالفة: يقصد بمبدول ضمانته التناسب بين العقوبة والمخالفة هي ملاءمة العقوبة أي تقدير درجة خطورة المخالفة المرتكبة وما يناسبها من عقوبة، ودون أي إساءة في استعمال السلطة أو الغلو فيها مما قد يخرجها من

١ حكم ديوان المظالم رقم ١٦ / د / ف ٢٩ / ٢٩ لعام ١٤٢٧ هـ. مشار إليه في الذنبيات، محمد جمال مطلق: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، (مجلة القضائية، وزارة العدل، الرياض، ع ٢، ١٤٣٢ هـ)، ص ٢٤٩.

٢ محمد: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ١٧١.

٣ شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية^١. وعليه فيشترط عند تقدير العقوبة التأديبية ألا يكون وفق أهواء سلطة التأديب، وإنما يجب مراعاة التدرج في العقوبة، وجسامة المخالفة وخطورتها وظروفها وملابساتها المحيطة بها، وحالة المخالفة ودوافعها ومدى قابليتها للإصلاح، والإجراءات التي تعرضت لها منذ اكتشاف المخالفة حتى إيقاع العقوبة^٢. وقد نص المنظم السعودي في نظام تأديب الموظفين في المادة (٣٤) على ذلك بقوله "يراعى توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملازمة للمخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام". وتأصيلاً لهذه الضمانة في القضاء، فقد قضى ديوان المظالم في حكم له بأنه "حيازة المدعى عليه عدداً من الحبوب المحظورة-ثبوت ذلك بحق المتهم يمثل خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي على اعتبار أن ذلك يفرض مزيداً من الحرص عن البعد عن المحرمات-خلو صحيفة

١الذنيبات: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

٢الحياصات: العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٢٥.

المتهم من العقوبات الإدارية مع حسن تقويمه الوظيفي له أثره المخفف في تقدير العقوبة المناسبة وهي حرمانه من علاوة دورية واحدة^١.

ويقصد بمبدأ التناسب أن الجزاء التأديبي و قسوته يجب أن يتناسب مع جسامة المخالفة بحيث يتحقق معيار التوازن بين مبدئي الضمان و الفاعلية الذي يتأرجح بينهما النظام التأديبي^٢، ويتحقق هذا المبدأ من خلال قيام السلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة بعيداً عن الغلو والتعسف، أو التهاون والإسراف في اللين و الشفقة^٣، وقد اتجه نظام تأديب الموظفين الى ترك تقدير اختيار الجزاء الملائم من بين الجزاءات التي حددت للمخالفات التأديبية للجهة المختصة، وذلك بحسب ظروف كل حالة على حده^٤، حيث نص في المادة(٣٤) على أن "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة، مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة للمخالفة، وذلك في حدود العقوبات المقررة في

١حكم ديوان المظالم رقم ٨١/ت/٦/٤٣٢هـ. مشار إليه في الذنبيات: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

٢الجوراني: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٢٢.

٣محمد: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ١٩٤.

٤شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٢١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

هذا النظام^١. وقد استقر القضاء الإداري على الأخذ بهذا المبدأ، حيث قضى الديوان في أحد أحكامه أنه "وبما أن القاعدة العامة أن الجزاءات التأديبية الجائز إيقاعها على الموظف العام المؤخذ مسلكاً متروكاً للسلطة التأديبية حرية اختيارها، بالموازنة بين درجة العقوبة ومدى ملاءمتها لجسامة المخالفة، مع مراعاة الظروف المقترنة بها..."^٢.

ثالثاً - وحدة العقوبة: يقصد بمدلول ضمانات وحدة العقوبة هو عدم جواز معاقبة الموظف عن ذات المخالفة مرتين، وعدم معاقبته بأكثر من عقوبة أصلية على المخالفة الواحدة، ما لم يرد نص يقضي بخلاف ذلك، كأن يعاقب عن فعل واحد بالإندار والحسم من الراتب^٣.

والغاية من تقرير هذه الضمانة؛ هو أن فرض أكثر من عقوبة على مخالفة واحدة أمر ينبع عن سياسة بعيدة كل البعد عن قواعد العدل والمنطق، فثنائية العقوبة تقتضى ثنائية الخطأ ومضاعفة الزجر بدون مبرر لا تحقق الهدف من العقوبة وهي الردع، وإنما تعبر عن مسلك معيب^٤.

١ المادة (٣٤) من نظام تأديب الموظفين.

٢ حكم ديوان المظالم رقم ٧٧/١ لعام ١٤٣٤هـ، في القضية رقم ٢٤٤٤/ق لعام ١٤٣٣هـ، تاريخ الحكم ١٤٣٤/٢/٦هـ.

٣ الطهراوي: القضاء الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

٤ الفلاتي: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في المملكة، مرجع سابق، ص ٧٥.

الفرع الثاني: ضمانات متصلة بالقرار الصادر بالعقوبة:

تتمثل أهم هذه الضمانات في تسبيب القرار التأديبي وإبلاغ الموظف بالقرار .
أولاً- التسبيب: يعد تسبيب القرار من أهم الضمانات الثابتة في مجال العقوبة؛
لأنه يبعث الطمأنينة في نفس الموظف المعاقب ويحمّله على الاقتناع بأنه قد تمت
معاقبته بطريقة مشروعة استناداً إلى الأدلة والبراهين، فيكون على بينة من حقيقة أمره
مما يمكنه من الدفاع عن حقوقه بسهولة ويسر^١. إضافة إلى أنها تفتح المجال أمام
القضاء ليمارس سلطته الرقابية ويعقب على مدى مشروعية القرار التأديبي الصادر
بحق الموظف المعاقب^٢. ويقصد بمدلول هذه الضمانة، هو الكشف عن الأسباب
الكامنة وراء إيقاع العقوبة، فهو يكشف عن الوقائع والدوافع التي حملت السلطة
التأديبية إلى إيقاع العقوبة بالموظف المخالف^٣، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٨) من
نظام تأديب الموظفين بقولها " إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب
عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الفعال المنسوبة إلى المتهم

١ مصطفى: ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

٢ أبو يونس، محمد وحيد عبد القوي، الفولي، حنان أحمد: أصول القضاء الإداري في المملكة العربية
السعودية وفقاً لأحدث أنظمة ولوائح ديوان المظالم، (مكتبة الشقري، الرياض، السعودية، ط١،
١٤٣٩هـ).

٣ الذنبيات: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة". أما إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق الإحالة إلى ديوان المظالم فيجب عليها أن تبين في قرار الاتهام الأسباب التي استندت عليها في قرارها وهذا بموجب نص المادة (٣٧) من ذات النظام بقولها " يجب أن يتضمن قرار هيئة الرقابة والتحقيق بالإحالة لهيئة التأديب بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد". وتجب الإشارة إلى أن الإحالة أصبحت من اختصاص ديوان المظالم بدلاً من هيئة التأديب^١. ويترتب على الإخلال بهذه الضمانة أن يوصف القرار التأديبي بأنه معيب في شكله عيباً جوهرياً يؤدي إلى بطلانه.

ثانياً- **إبلاغ الموظف بالقرار النهائي:** يجب على الجهة الإدارية متمثلة في الوزير المختص عند إصدارها لقراراتها التأديبية أن تبلغ الموظف المعاقب بهذا القرار^٢، وهذا ما دلت عليه المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين حيث أشارت إلى أنه " يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل ". ويشكل الإبلاغ ضماناً أساسية، فهو يمكن الموظف من العلم بالقرار الصادر فلا يفوت على نفسه فرصة تقديم تظلمه على القرار خلال المدة المحددة نظاماً.

١ المادة (٨) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم.

٢ الذنبيات: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

ويستخلص مما تقدم أن السلطات التأديبية وإن كانت تتمتع بحرية واسعة في تحديد المخالفات وتوقيع العقوبات إلا أن حريتها ليست مطلقة؛ فثمة ضمانات تلتزم بالتقيد بها عند إنزالها العقوبة على الموظف المخالف وإلا كانت قراراتها باطلة وجديرة بالإلغاء، إضافة إلى تقيدها بضمانات وطيدة الصلة بقراراتها التأديبية.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على الإحالة إلى التحقيق والإخلال

بضماناته:

إن جميع الدعاوى التأديبية تمر عبر مراحل مقننة ابتداءً من توجيه التهمة ثم مرحلة التحقيق الأمر الذي يقتضي توضيح الآثار المترتبة لذلك وبيان خطورة الإخلال بضمانات التحقيق على الموظفين العموميين، ومن منطلق هذه الأهمية فإنه يجب على السلطات التي تباشر التحقيق أن تلقي لإجراءات التحقيق اعتباراً وعدم التسرع. وفي أي إجراء^١، إلا بعد التأكد من أن الموظف قد قام بارتكاب مخالفة تستلزم التحقيق معه و إيقاع الجزاء المناسب له وعلى ذلك نبين ما يلي:

^١ الفلاتي: العقوبات التأديبية القانونية على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية ...، مرجع سابق

الفرع الأول: الآثار المترتبة على الإحالة إلى التحقيق:

إذا كان المبدأ في التحقيق هو أنه إجراء تمهيدي فإنه قد يترتب عليه نتائج خطيرة تجاه الموظف، وضماناً لاستقرار الموظف وعدم تعريض مكانته الوظيفية للخطر، فيجب ألا يبدأ التحقيق تجاه إلا بوجود خطورة كبيرة و احتمال معقول لارتكابه المخالفة المنسوبة اليه، لأن من شأن التحقيق حتى ولو انتهى بالحفظ أن يثير التشويش حول الموظف لأن تمس كرامته وسمعته ويزعزع مركزه الوظيفي، خصوصاً إذا كان يحظى بمركز وظيفي مرموق، وقد تكون التهمة المنسوبة للموظف كيدية من قبل البعض، وتبلغ الأهمية درجة كبيرة إذا كان عملهم له صلة بالعامه فلا بد ألا تتخذ إجراءات التأديبية ضد أحد الموظفين العموميين ويحالوا إلى التحقيق ظلماً وكيداً. كما أن إحالة الموظف للتحقيق لا يتوقف الضرر الناجم عنها فقط عند سمعته وكرامته فقط بل من شأن ذلك أن يمتد للمركز الوظيفي للموظف كعدم قبول استقالة الموظف المحال للتحقيق وذلك وفقاً للمادة السابعة من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٨١٣/١ وتاريخ ١٤٢٣/٨/٢٠هـ" يحال الموظف الذي يبلغ السن النظامية للإحالة على التقاعد أثناء إيقافه من قبل السلطة المختصة أو أثناء كف يده عن العمل أو محاكمته أو التحقيق معه على التقاعد إذا كانت خدماته

المحتسبة لأغراض التقاعد حتى تاريخ كف يده خمسا وعشرين سنة فأكثر وتسوى حقوقه التقاعدية وتصرف له وفقا للنظام وتؤجل تسوية مستحقاته المالية الأخرى من قبل جهة عمله إلى حين البت في القضية التي أوقف أو كفت يده عن العمل من أجلها ولا ينظر في احتساب فترة كف اليد لأغراض التقاعد إلا بعد انتهاء القضية أما إذا كانت خدمته تقل عن خمس وعشرين سنة فتؤجل تسوية حقوقه التقاعدية وصرف مستحقاته حتى الانتهاء من القضية"

وكذلك حرمان الموظف المحال للتحقيق من الاشتراك في المسابقات للحصول على ترقية وكذلك الترقية بالمفاضلة. إضافة إلى جواز كف اليد (الوقف الاحتياطي) للموظف أثناء فترة إجراء التحقيق، إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، وقد ترتفع إلى درجة الوجوب في حالة الضرورة وقد نصت على ذلك المادة ٤٣ من نظام تأديب الموظفين على أنه "يصدر قرار كف يد الموظف من الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن مصلحة العمل تقتضي ذلك ويُعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه ويصدر مجلس الوزراء لائحة تُحدّد متى يُعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد" فعندما يصدر قرار الوقف تسقط عن الموظف ولايته القانونية مؤقتاً على وظيفته فلا يستطيع خلال فترة

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الوقف أن يباشر أي عمل من أعمال الوظيفة، ويلحق البطلان عمله الذي يؤديه خلال هذه الفترة لصدوره من غير أهله، فلا ولاية للموظف على أعمال وظيفته التي تعلق خلال فترة الوقف، وحسبنا نشير إلى أن هناك ما يسمى بالوقف الجزئي في فرنسا إذ إن الموظف يقصى عن أداء بعض أعمال وظيفته دون البعض الآخر^١. وأخيراً قطع راتب الموظف المحال للتحقيق إذا بلغ الموظف المحال للتحقيق السن النظامية أثناء فترة كف اليد يقطع راتبه منذ بلوغه هذا السن^٢.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الكويتي قد نص على آثار الإحالة إلى التحقيق الإداري فقد نصت المادة ٧٦ " لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو إلى المحاكمة الجزائية في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة فإذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار وجب عند ترقبته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه". كما نصت المادة ٧٤ من نظام الخدمة المدنية على أنه " لا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان

^١ التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، جواد كاظم العنزي، مرجع سابق، ص ٢٢٠، متاح على

"<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=١٠٠٩١٤>" (تاريخ

الدخول ١٤٣٦/٦/٢٩هـ)

^٢ الفلاتي: العقوبات التأديبية القانونية على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية ...، مرجع سابق

، ص ١٨٠

قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى، فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته^١، وعن الإجازة الدورية فإنها تقطع الإجازة الدورية بوقف الموظف عن عمله ويدور الباقي منها لرصيده من الإجازات الدورية^٢. هذا فيما يترتب على إحالة الموظف للتحقيق وفيما يلي سوف نلقي الضوء على أثر الإخلال بضمانات التحقيق.

الفرع الثاني: آثار مخالفة ضمانات التحقيق الإداري:

يختلف أثر الإخلال في ضمانات التحقيق بحسب نوع نظام التأديب والذي يتفرع إلى نظامين^٣ نظام التأديب الرئاسي ونظام التأديب القضائي، وذلك عندما لا تحقق الجهة المختصة بالتحقيق الضمانات القانونية - الشكلية والموضوعية - الواجب مراعاتها أثناء التحقيق، (أولاً) أثر الإخلال بضمانات التحقيق في نظام التأديب الرئاسي، (ثانياً) أثر الإخلال بضمانات التحقيق في نظام التأديب القضائي.

^١تأديب الموظفين، متاح على "<http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>" تاريخ الدخول (١٧/٧/١٤٣٩هـ).

^٢ الفقه الإداري يجمع على رد النظم التأديبية الى ثلاثة وهي النظام الرئاسي والنظام شبهالقضائي، والنظام القضائي، الا ان هناك جانب من من الفقه يرى ان أنظمة التأديب تقتصر على نوعين، اداري وقضائي، واما شبه القضائي فهو صورة من صور النظام الرئاسي. انظر: المرجع السابق، ص ٧١.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

أولاً: أثر الإخلال بضمانات التحقيق في نظام التأديب الرئاسي: إن نظام التأديب الرئاسي يمر بمرحلة واحدة فيكون التحقيق هو الأساس للجزاء الذي يوقعه الوزير أو من فوضه بذلك^١، وهذا النظام كان هو المستخدم والأصل باعتبار أن الذين يقدرّون الأخطاء الإدارية وتقرير العقوبة الملائمة هم الرؤساء المختصون حسب التدرج الوظيفي بالجهة الإدارية وذلك دون تدخل أي جهة أخرى، ويستمد هذا النظام دعائم وجوده وسند تطبيقه إلى عدة اعتبارات^٢. وبالنسبة لهذا النظام فإن الإخلال بضمانات التحقيق لا يمكن أن يثار أمام المحكمة المختصة بشكل مستقل، وإنما يجب أن يثار عند مناسبة الطعن على القرار التأديبي باعتبار أننا أمام دعوى إلغاء و التي من شروط قبولها أن توجه ضد قرار إداري نهائي ومؤثر، و الواضح أن الإجراءات السابقة على صدور القرار وإن كانت في بعض الأحيان لازمه لصحته إلا أنها لا تعتبر من قبل القرارات الإدارية الجائز الطعن فيها بالإلغاء، و أي إخلال بضمانات التحقيق في هذا النظام لا يمكن تداركه أثناء نظر الطعن بالإلغاء أمام المحكمة المختصة، إنما قد يترتب على هذا الإخلال بطلان القرار التأديبي، ويلاحظ أن

^١ الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص ٤٦.

^٢ العجمي: الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٥١.

الغاء القرار التأديبي في هذه الحالات لا يمنع جهة الإدارة من إعادة التحقيق مع الموظف و مراعاة الأخطاء التي وقعت فيها في التحقيق الأول و من ثم إيقاع عقوبة تأديبية بناء على ما يتضح لها من التحقيق الجديد .

وقضى ديوان المظالم بإلغاء قرار تأديبي لوجود خلل في ضمانات التحقيق حيث جاء في حكمه ما يلي " وحيث أن نتيجة التحقيق بالحسم على المدعي قد بنيت على تحقيق قاصر لم يستوفي جميع الإجراءات والتحقيقات المطلوبة التي يجب اتخاذها من أخذ أقوال زملاء المدعي وسماع شهاداتهم فيما نسب إليه من تقصير ومخالفات وإثبات ذلك على المدعي إثباتا صحيحا، فإنه والحالة ما ذكر لا يجوز أن يعاقب بعقوبة تأديبية قبل التأكد مما نسب إليه وإثباته عليه مما يتعين معه على الدائرة الغاء قرار إدارة.... والقاضي بالحسم على المدعي ما مقداره صافي راتب أربعه أيام وما ترتب عليه من آثار" ^١.

ثانياً: أثر الإخلال بضمانات التحقيق في نظام التأديب القضائي: إن التأديب

القضائي يتم من قبل المحكمة المختصة في الحالات التي نص عليها النظام و المحددة على سبيل الحصر، فيكون إجراء التحقيق من قبل الهيئة القضائية المختصة

^١الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

، و هو التحقيق اللازم لرفع الدعوى إلى المحكمة المختصة ، و الذي يملك في الوقت نفسه إجراء تحقيق آخر مع الموظف تكفل فيه جميع الضمانات القانونية له^١، و يتميز هذا النظام بتماثل الدعوى التأديبية بالدعوى الجنائية حيث يتطلب العمل به الفصل المطلق بين الجهة الرئاسية التي تتولى بالعادة رفع الدعوى التأديبية و متابعتها بين هيئات قضائية مستقلة تختص بأحوال معينة و تبعا لنوع الجزاء أو شدته، و يعتبر القرار الصادر من هذه الهيئات لازما للسلطة الرئاسية ، و يحقق قدرا من الضمان للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية و تأخذ به بعض الدول منها ألمانيا و مصر^٢، إلا أنه يفتقد إلى الفعالية الموجودة في نظام التأديب الرئاسي فلجأت بعض الدول التي تأخذ به إلى منح السلطة التأديبية الحق في ممارسة بعض السلطات و التي منها تحريك الدعوى التأديبية ، التحقيق المبدئي ، الوقف المؤقت عن العمل^٣.

^١ الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص ٤٦.

^٢ العجمي: الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٥٢.

^٣ المرجع السابق، ص ٥٢.

وفي التأديب القضائي فقد سار ديوان المظالم على نفس اتجاه القضاء الإداري المصري^١، إذ أنه يرفض الإلغاء إذا شاب التحقيق الإداري نوع من القصور والإخلال بضمانات التحقيق، إذ أنه يمكن الموظف المتهم أن يتجنب هذا القصور والنقصان أمام الدوائر التأديبية، وسبق أن سارت هيئه التأديب على ذلك فأكدت على أنه " .. وليس يوجد في هذا المقام الاحتجاج بعدم تقليد مجلس المحاكمة بما تجرّيه سلطه الاتهام من تحقيقات، أو بحق المجلس في إجراء التحقيق مع المتهم واستكمال ما يرى استكمالته من التحقيقات السابقة ... لا حاجة في هذا القول لأن ثمة فارقا جوهريا بين تخلف التحقيق كلية و من بادئ الأمر، من ما يجعل الدعوى التأديبية غير مقبولة لانتفاء ركن من أركانها و تخلف شرط من شروط إقامتها ، و من ثم أركانها و عناصرها بغض النظر عن حق مجلس المحاكمة بل واجبه في اتخاذ ما يراه لاستكمال التحقيق توصلا الوجه الحق في الدعوى"، و في حكم آخر لديوان المظالم نجد أنه يؤكد ذات المبدأ فيقول "وحيث أن المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين تنص على انه "و لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة و سماع أقواله و تحقيق دفاعه... الخ"، وحيث أنه بإطلاع الدائرة على أوراق

^١الجربوع: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

الدعوى تبين لها أنه لم يرفق بها محضر التحقيق التي بنيت عليها الهيئة قرار اتهامها للمدعى عليهم الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى بحالتها الرهنة " ١ .

و يتضح مما سبق أن الإخلال بالضمانات القانونية للموظف يختلف أثره حسب نوع النظام التأديبي، كما ينبغي الإشارة إلى أنه في حالة عدم التزام الجهة المختصة بالتحقيق بالضمانات القانونية للموظف الواجب إتباعها قبل أو خلال أو بعد التحقيق، سواء الشكلية أو الموضوعية، فإن ذلك يؤدي إلى أن يكون قرارها معيباً وعرضة للنقض.

^١ المرجع السابق، ص ٤٩ .

الخاتمة

تعد ضمانات المساءلة التأديبية جزء لا يتجزأ من نطاق الوظيفة العامة فهو يهدف لذات الغاية، وهي المحافظة على سير المرفق العام بانتظام، وتمكينه من أداء وظيفته بأحسن الظروف والأحوال، وكذلك توفير الثقة والطمأنينة للموظف. فالتحقيق الإداري هو إجراء ينصب على الموظف بصفة مباشرة، مما يتوجب معه أن يتم تنظيمه وفق لقواعد وأسس معينة، وإحاطته بمجموعة من الضمانات التي ترعى جانب الموظف وتمنحه الحصانة من أي اتهامات كيدية تؤثر في مركزه الوظيفي. وتتناول هذا البحث ضمانات التحقيق الإداري من خلال دراسته للتحقيق الإداري أولاً والإجراءات الجوهرية التي يتطلبها النظام لكي يعتد بهذا التحقيق، وكان ذلك من خلال استعراض النصوص القانونية، وهي إجراءات سابقة ومعاصرة تتمثل في : الإحالة الى التحقيق ودراسة الأوراق وكتابة التحقيق والمواجهة . وأعطى المنظم للموظف ضمانات تحميه وهي تلك الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق ، والتي تضمن للموظف عدم التعرض للتعسف والاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية ، والتي تم تقسيمها في هذا البحث الى ضمانات موضوعية تتمثل في حياد جهة التحقيق وحق الموظف في الدفاع و ضمانات شكلية. كما شدد القضاء السعودي

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

من خلال أحكامه على ضرورة الإتيان بهذه الضمانات واعتبر باطلا أي قرار يصدر بخلافها وكان ذلك من خلال الاستشهاد خلال البحث بفقهاء قضاء ديوان المظالم أو فقه القضاء المقارن.

وقد توصلت من خلال هذا البحث إلى استخلاص عدة نتائج وتوصيات وهي على النحو التالي:

النتائج:

خلصت من خلال هذا البحث إلى عدة نتائج أهمها :

١- أن التحقيق الإداري مهم لأي جهة إدارية، فهو بمثابة صمام أمان لتلك الجهة ولذلك الموظف أيضا.

٢- يعد التحقيق الإداري أداة لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وهي مصلحة الجهة الإدارية في الكشف عن المخالفات وإيقاع العقوبة على مرتكبها، وكذلك تحقيق مصلحة الموظف في تمتعه بتلك الضمانات وعدم سلبه إياها، وإلا كان في ذلك إجحاف بحق الموظف.

٣- السلطة المختصة بالتحقيق كأصل عام هي الجهة الإدارية التي يتبع لها الموظف، وكاستثناء هيئة الرقابة والتحقيق، في الأحوال المنصوص عليها سابقا.

٤- هناك عدة إجراءات يجب أن تتبعها الجهة المختصة بالتحقيق، وهذه الإجراءات تعد جوهرية، وجزء عدم احترامها لتلك الإجراءات قد يؤدي إلى بطلان قرارها، لاسيما أنها مؤثرة وجوهرية.

٥- أن أول إجراء يبدأ به التحقيق هو إجراء الإحالة إلى التحقيق أو صدور قرار بإحالة الموظف للتحقيق.

٦- هناك ضمانات لا تنفك عن قرار الإحالة، وهي ضمانات الاستدعاء، حيث أن من حق الموظف أن يعلم بموعد التحقيق ومكانه وتاريخه، والأهم من ذلك أن يعلم طبيعة التهمة أو المخالفة المنسوبة إليه.

٧- يتضح أن الضمانات القانونية التي نص عليها النظام للموظف، تنتوع بين ضمانات دفاعية وغير دفاعية.

٨- الضمانات الدفاعية لها الدور الأكبر في نفي المخالفة أو التهمة عن الموظف، لأنه قد يجلب أدلة أو شهود، يدعموا موقفه وينفوا المخالفة عنه.

٩- من حق الموظف الاستعانة بمحامى أثناء التحقيق معه، فالموظف قد لا يكون على علم بالضمانات التي قررها المنظم له في مرحلة التحقيق.

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

١٠- وكذلك للضمانات الغير دفاعية دور في الطعن على القرار الصادر بالمخالفة لها، فأكثر ما تهمله الجهة الإدارية هي تلك الضمانات الخاصة بمحضر التحقيق وكتابته وتوثيقه.

١١- كما الضمانات الدفاعية والغير دفاعية، هناك ضمانات متعلقة بالمحقق، كضمانة الحياد وتكافؤ درجته مع درجة المحقق معه، وهذا إن دل فيدل على أن من حق الموظف المحقق معه إن شك في حيدة المحقق؛ لصلته بموضوع التحقيق أو تكوينه فكرة مسبقة عن المخالفة وما إلى ذلك، أن يرده عن إجراء التحقيق معه.

١٢- وكذلك يجب الفصل بين جهتي التحقيق والاتهام؛ بغية التأكد من نزاهة التحقيق المراد اتخاذه مع الموظف ومن جانب الجهة المختصة به.

١٣- إن تلك الضمانات بمختلف أنواعها تعد هي جوهر التحقيق الإداري؛ رغم ذلك فالجهة المختصة بالتحقيق قد تسلب الموظف أحد تلك الضمانات أو أغلبها إن صح التعبير.

١٤- إذا خالفت جهة التحقيق أي من الضمانات الشكلية كالكتابة والتوثيق والاستدعاء وما إلى ذلك، فإن قرارها يشوبه عيب في الشكل، مما يوجب معه إلغاء ذلك القرار.

١٥- إن الجزاء الذي يترتب على عدم احترام جهة التحقيق، ما للموظفين من ضمانات بمختلف أنواعها، هو استحقاق قرارها الصادر بالمخالفة للنظام، البطلان المطلق لا محالة.

التوصيات: تمثلت أهم التوصيات التي توصلت إليها فيما يلي:

- ١- من الأفضل أن يحدد النظام السعودي تعريف واضح ومحدد للتحقيق الإداري لتحديد ماهيته بشكل أوضح .
- ٢- يجب على السلطة المختصة عند مباشرة التحقيق، أن تتقيد باستيفاء كافة القواعد الشكلية التي تطلبها القانون، حتى يكون قرارها سليماً موافق للنظام خالياً من أي عيب، ومن ثم فلا يكون عرضةً للإلغاء .
- ٣- لا بد من مراجعة الأنظمة والقوانين بصفة دورية واعتماد التوجهات الجديدة والمعايير العالمية في تحقيق ضمانات المساءلة التأديبية .
- ٤- القيام بورش ودورات تدريبية وحصص توعية للموظفين العموميين عن أهمية التحقيق الإداري وأهمية الضمانات التأديبية حتى يكونون على دراية تامة بما لهم وما عليهم عند ممارسة الوظيفة.

فهرس المراجع

أولاً: الكتب:

- ١- أبو يونس، محمد وحيد عبد القوي، الفولي، حنان أحمد: أصول القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية وفقاً لأحدث أنظمة ولوائح ديوان المظالم، (مكتبة الشقري، الرياض، السعودية، ط١، ١٤٣٩هـ).
- ٢- آل ظفير، سعد: الإجراءات الجنائية في المملكة العربية السعودية دراسة تفصيلية تأصيلية لنظام الإجراءات الجزائية السعودي، (فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٢٤هـ).
- ٣- جنيح، محمد: القانون الإداري، (مركز النشر الجامعي، تونس، ط٢، ٢٠٠٨م).
- ٤- الحلو، ماجد: القضاء الإداري، (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط١، ١٩٩٥م).
- ٥- راضي، مازن: الوجيز في القانون الإداري، (منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، د.ط، ٢٠٠٨م).

٦- الزكري، أحمد: التحقيق الإداري أصوله وقواعده على ضوء نظام الخدمة المدنية ونظام تأديب الموظفين، (مهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، ط٢، ١٤٣٥هـ).

٧- عبد الكريم، محمد: المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات السعودية وضماناتها، (دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د.ط، ١٤٣١هـ).

٨- محارب، علي: التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ٢٠٠٤م).

٩- ياقوت، محمد: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط٣، ٢٠٠٧م).

١٠- الحياصات، أحمد محمود: العقوبات التأديبية الواقعة على الموظف العام وأثر الغلو فيها على القرار التأديبي دراسة مقارنة، (دار جامعة نايف للنشر، الرياض، السعودية، ط١، ١٤٣٦هـ).

١١- الشمري، أحمد عبد زيد حسن: إجراءات التحقيق الإداري وضماناته دراسة مقارنة، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ط١، ٢٠١٧م).

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

١٢- الطهراوي، هاني علي إبراهيم: القضاء الإداري السعودي، (مكتب المحامي كاتب الشمري، قسم الدراسات والبحوث القانونية، الرياض، السعودية، ط٢، ١٤٣٨هـ).

١٣- الظاهر، خالد خليل: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، (مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، السعودية، ط٢، ١٤٣٥هـ).

١٤- ظفير، سعد محمد علي: الإجراءات الجنائية في المملكة العربية السعودية، (سعد بن محمد بن ظفير، الرياض، السعودية، ط١، ١٤٣٦هـ).

١٥- علي، اسلام محمد إحسان عبد المالك: دعوى إلغاء القرارات التأديبية أمام ديوان المظالم، (دار تاج الدين أحمد آل غالب، جدة، السعودية، ط١، ١٤٣٧هـ).

ثانيا: الرسائل و الأطروحات العلمية:

١-أسمر، علاء: التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٢م).

٢- الجوراني، محمد: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، قسم القانون الدولي العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥م).

٣- العامري، أحمد: الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١١م).

٤- العجمي، مشعل: الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١١م).

٥- الجوراني، محمد حميد علي: التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٥م).

٦- العجمي، مشعل محمد: الضمانات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، (رسالة دكتوراه، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١١م).

٧- عياش، أمجد جهاد: ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٧م).

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

٨- الفلاتي، محمد صديق: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، (رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، ٢٠٠٥م).

٩- مصطفى، بوادي: ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، (رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣م).

١٠- المفيز، فايز إبراهيم: معوقات إجراء التحقيق الإداري في الأجهزة الحكومية، (رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية العدالة الجنائية، ١٤٣٧هـ).

ثالثاً: المجالات والبحوث العلمية:

١- أبو إرميلة، بسام: ضمانات التحقيق التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين السعودي والأردني، (مجلة جامعة الملك عبد العزيز، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، د.ع، مجلد ٢، ٢٠١٤م).

مجلة روح القوانين - العدد المائة - إصدار أكتوبر ٢٠٢٢ - الجزء الثاني

٢- الجربوع، أيوب: ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، (دورية الإدارة العامة، الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، ع١، ١٤٢٥هـ).

٣- الزكري، أحمد: إجراءات التحقيق الإداري مع الموظفين، (جريدة الجزيرة، الرياض، المملكة العربية السعودية، ع١٢٥٠٧، ١٤٢٧هـ).

٤- الذنبيات، محمد: ضمانات تأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية، (المجلة القضائية، وزارة العدل، المملكة العربية السعودية، ع٢، ١٤٣٢هـ).

٥- العنزي، جواد: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، (مجلة المفتش العام، وزارة الداخلية، العراق، د.ع، ٢٠١٥م).

رابعاً: الأنظمة واللوائح:

١- نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٠٧/١٠هـ.

٢- نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١٣٩١/١/٢ هـ.

٩- ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

٣- نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم/٣٩ المؤرخ ٢٨/٧/١٤٢٢هـ.

٤- النظام الأساسي للحكم بالمملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ١ / ٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

٥- نظام السجن التوقيف الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣١ بتاريخ ٢١/٦/١٣٩٨هـ وقرار مجلس الوزراء رقم ٤٤١ بتاريخ ٨/٦/١٣٩٨هـ.

٦- نظام مزاولة المهن الصحية الصادر بالمرسوم الملكي رقم/٥٩ بتاريخ ٤/١١/١٤٢٦هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم ٢٧٦ بتاريخ ٣/١١/١٤٢٦هـ.

٧- نظام المهن الهندسية الصادر بالمرسوم ملكي رقم م/٣٦ بتاريخ ١٩/٤/١٤٣٨هـ.

٨-لائحة الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم ١٠٨٠٠/٧٠٣ وتاريخ ٣٠/١١/١٤٢٧هـ.

٩-لائحة هيئة الرقابة والتحقيق الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣١٣٦/٣/ وتاريخ ١٣٩٢/٧/١هـ.

مجلة روح القوانين - العدد المائة - إصدار أكتوبر ٢٠٢٢ - الجزء الثاني

١٠- اللائحة التنفيذية لمزاولة المهن الصحية الصادرة بالقرار الوزاري رقم

١٤٢٧/٥/١٤ وتاريخ ١٢/١/٣٩٦٤٤ هـ

١١- اللائحة المنظمة لشؤون أعضاء هيئة التدريس السعوديين بالجامعات الصادرة

بقرار مجلس التعليم العالي رقم (١٤١٧/٦/٤) المتوج بموافقة خادم الحرمين الشريفين

ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس التعليم العالي بالتوجيه البرقي الكريم رقم ٧/ب/

١٢٤٥٧ و تاريخ ١٨/٨/٢٢ هـ.

١٢- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ

١٤٢٨/٩/١٩ هـ.

١٣- نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣/م) بتاريخ

١٤٣٥/١/٢٢ هـ.

خامسا: المدونات القضائية:

١- مدونة أحكام ديوان المظالم، (الأحكام الإدارية-تأديب، مجلد ٢-٦، لعام ١٤٣٠ هـ،

١٤٣١ هـ،/www.bog.gov.sa).

٩ - ضمانات المساءلة التأديبية في النظام السعودي

سادسا: الروابط الإلكترونية:

١- مهام وحدات المتابعة في وزارة التعليم متاحة على الرابط:

<https://www.moe.gov.sa/ar/Ministry/Pages/Follow-up-department.aspx>

٢- الغالبي، رامي: أصول التحقيق الإداري، متاح على الرابط:

<https://alhussain-sch.org/forum/showthread.php>

٣- الموقع الرسمي لديوان المظالم:

<https://www١.bog.gov.sa/Pages/default.aspx>

٤- الموقع الرسمي لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء:

<https://bog.gov.sa/>

سابعا - المعاجم:

١- عمر، أحمد مختار عبد الحميد: معجم اللغة العربية المعاصرة، (عالم الكتب،

ط١، ١٤٢٩هـ).