

## دور هيئة الرقابة والتحقيق بين النظر والتطبيق

### دراسة في نظام تأديب الموظفين السعودي

الدكتور/ خالد خليل الظاهر

أستاذ القانون العام المشارك - قسم السياسة الشرعية

المعهد العالي للقضاء

جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية - الرياض

#### مقدمة

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

بادئ ذي بدء، نشأت هيئة الرقابة والتحقيق بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ (مادة 1 نظام تأديب الموظفين). لتصبح هيئة مستقلة ترتبط بشكل مباشر برئيس مجلس الوزراء، وتتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ووكيلين أو أكثر لا تقل مرتبة كل منهما عن المرتبة الثالثة عشرة ، وعدد كاف من الأعضاء ذوي الاختصاص /مادة 1/ نظام تأديب الموظفين).

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

إن الوظيفة العامة تعني الدولة بأسرها منظوراً إليها من جانب نشاطها الإداري ذلك الوظيفة العامة هي الكيان القانوني القائم على إدارة الدولة. وصدق الرسول صلى الله عليه وسلم - حيث وصف الوظيفة العامة بأنها أمانة وأنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها (المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة). إذ يتوقف تحقيق الدور الإيجابي للوظيفة العامة على قيام الموظف العام بأداء ما طلب منه فعله على سبيل الإلزام وابتعاده عن كل ما يتعارض مع ذلك وفقاً للقوانين والأنظمة<sup>2</sup> ذلك أن الموظف العام هو عماد الوظيفة العامة ، وهو أمين على المصلحة العامة في نطاق اختصاصه وعليه أن يبذل قصارى جهده للإسهام في حسن أداء المرفق العام الذي يعمل به ويقوم فيه بأداء الخدمة التي أنيطت به .

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

#### أهمية البحث :

إن "النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام القانوني للوظيفة العامة" (le systeme disciplinaire fait partie integrante d un statut de la fonction publique)<sup>3</sup> وهو يشكل أحد أركان النظام الوظيفي في المملكة العربية السعودية ، وانطلاقاً من ذلك يقوم نظام تأديب الموظفين على فكرة النهوض بالمصلحة العامة ، وانتظام الإدارة في أداء وظيفتها المحددة سلفاً على الوجه الاكمل،

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

د. خليل عثمان ، الوظيفة العامة ، القاهرة 1961م ص 7,8  
<sup>2</sup> مطلب النفيسة: واجبات الموظف العام وتأديبه ، معهد الادارة العامة – الرياض، 1986م  
ص 2

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

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

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

#### هدف البحث:

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

#### منهج الدراسة:

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

## تساؤلات البحث:

ما هو دور هيئة الرقابة والتحقيق في تحقيق المسؤولية التأديبية؟ وكيف يكون هذا الدور فاعلاً لإحكام الرقابة الإدارية وتطبيق نظام التأديب؟ وسوف نحاول الاجابة عن هذه الأسئلة , وبيان دور الهيئة الفاعل لتطبيق نظام التأديب , وهل يحتاج نظام التأديب الحالي إلى تعديل أم لا ؟ وانطلاقاً مما تقدم سوف يتم تناول الموضوع من خلال مبحثين .  
الأول: خصصناه لاستعراض معنى وأهداف وأحكام وإجراءات نظام تأديب الموظفين السعودي .والثاني لدراسة دور هيئة الرقابة والتحقيق في تطبيق نظام تأديب الموظفين السعودي .  
وسيعقب الباحثين خاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات .

### المبحث الأول

#### معنى وأهداف وأحكام وإجراءات نظام التأديب

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

#### أولاً : تعريف نظام التأديب :

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

**التأديب في اللغة :** مصدر للفعل (أَدَّبَ) ، وأدَّبَه بمعنى هذبه وربَّاه على محاسن الأخلاق ، وكذلك بمعنى جزاه على إساءته<sup>4</sup> .

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

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

**والتأديب اصطلاحاً :** هو مجازاة الموظف بإيقاع بعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها في أثناء تأديته وظيفته أو بسببها<sup>5</sup> .

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

فقد عرف بأنه مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للتجمعات الطائفية والتي يخضع أعضاؤها لمجموعة من الالتزامات المختلفة في جوهرها وطبيعتها عن الالتزامات السياسية التي يخضع لها الأفراد العاديون ؛ وذلك بهدف المحافظة على بقاء هذه التجمعات وتحقيق مصلحتها العامة<sup>6</sup> .

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

وعرف بأنه مجموعة إجراءات تستهدف إقامة وتثبيت دعائم نظام الوظيفة العامة ، والمحافظة عليه وحمايته من أي إخلال به ، باعتماد أسلوب الردع في تحقيق أهدافه عن طريق توقيع جزاءات تأديبية على المخالفين<sup>8</sup> .

<sup>4</sup> المعجم العربي الاساسي 1989 م و الوسيط مادة (أدب)

<sup>5</sup> حمزة, محسن حسنين القانون التأديبي للموظف العام 1960م ص 76

<sup>6</sup> Nezard Henry: Les principes generaux de droit disciplinaire , these . Paris .1930

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

<sup>8</sup> أحمد ثروت عبد العال : إجراءات المائلة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بـ لـ بـ لـ جـ مـ الخاضعة لاحام القانون رقم 49 لعام 1972م القاهرة 1995م ص 34

ويعرف كذلك بأنه مجموعة القواعد المنظمة لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء التأديبية ، المرتكبة خلال أو بمناسبة ممارسة العمل الوظيفي ، والتي تحمل انعكاساً ضاراً بحسن سير وانتظام المرافق<sup>9</sup> . ويعرف بأنه القانون الذي يبحث في الالتزامات الخاصة بالموظفين، والجزاءات التي توقع عليهم.<sup>10</sup>

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

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

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

### ثانياً : أهداف وأحكام وإجراءات نظام التأديب :

بناء على ذلك سوف نتناول أهداف وأحكام وإجراءات نظام التأديب كما

يلي:

#### 1-أهداف التأديب:

<sup>9</sup> عفيفي، مصطفى : فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، دراسة مقارنة، مطبعة الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة 1976م ص 175  
<sup>10</sup> زكي، اسماعيل : ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، الجامعة المصرية 1963م ص78

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

يتصف الجزء التأديبي بأنه يلحق بالموظف العام المخالف دون غيره من الموظفين أو أفراد المجتمع ، فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها سواء بصفة مؤقتة أو نهائية ، باعتبار أن العقوبة التأديبية هي وسيلة تم وضعها لحماية النظام داخل المرافق العامة ولحماية المصلحة العامة والسلطة الأدبية للطوائف الوظيفية المختلفة<sup>11</sup> . أو هي المجازاة عن ذنب إداري لمن يخرج عن

أوامر ونواهي السلطة الرئاسية ، رادعاً له وزاجراً لغيره ، وضماناً لحسن سير المرافق العامة<sup>12</sup> ، وحثاً للموظف على احترام واجبات وظيفته وتقويماً لسلوكه على المنهج السوي<sup>13</sup> .

وتقضي القاعدة العامة بأن يخضع للمساءلة التأديبية كل من يخرج من العاملين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة<sup>14</sup> .

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

#### أ- إحكام الرقابة على الموظفين للقيام بواجباتهم :

<sup>11</sup> Muorgeon Jacque: La rapression administrative, these, paris

1966 p180

<sup>12</sup> عفيفي , مصطفى: مصدر سابق . ص 98

<sup>13</sup> ياسين , مصطفى كامل : ضمانات الموظف العام ومسؤولياته في الدول العربية , الحلقة

الدراسية للقانون السياسي, القاهرة 1972م

<sup>14</sup> عبد الباسط, محمد فؤاد عبد الباسط : القانون الإداري , دار الجامعة الحديث

للنشر الاسكندرية , 2006م

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

ونعني بالرقابة هنا الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها ، فهي إذن رقابة ذاتية<sup>15</sup> .

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

إن من أهم المبادئ التي يجب على الإدارة مراعاتها ، وهي تؤدي نشاطها ، مبدأ المشروعية ، ويعني أن على الإدارة أن تلتزم بالقانون بمعناه العام الواسع ، فيما تأتئيه من أعمال وتصرفات . فإذا ما خالفت النظام عدّ عملها غير مشروع ، أيّ كان العمل ، وتقوم الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها ، كما تخضع أعمالها للرقابة القضائية ، وتعني الرقابة هنا التأكد من مدى مطابقة تصرفات الإدارة للنظام<sup>16</sup> .

وليست الوظيفة العامة محصورة قيودها في مكان العمل فحسب ، وإنما تتجاوز ذلك إلى ما يأتئيه الموظف خارجه ومادام منعكساً برغم ذلك على الوظيفة ذاتها<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Waline M. : Le controle juridictionnel de l'administration, Paris 1964.

<sup>16</sup> الطماوي، سليمان محمد: الضاء الاداري ، الكتاب الاول 1986م

<sup>17</sup> عبد الباسط، محمد فؤاد : مصدر سابق ص98



وبذلك تباشر السلطة الإدارية الرقابة على الموظف العام . وتتم الرقابة الإدارية إما بمراجعة من أصدر العمل أو التصرف لنفسه بحيث يعيد النظر فيما أصدره ليتأكد من مشروعيته وصحته وملاءمته للمشاكل التي صدر لمعالجتها . وإما عن طريق الرئيس الإداري ، الذي يملك سلطة فحص أعمال مرءوسيه ، وله ان يعدلها او يلغيها إذا رأى ذلك ، وقد تتولى الرقابة أجهزة مركزية متخصصة ينظمها النظام<sup>18</sup> .

وتباشر السلطة الإدارية الرئاسية الرقابة الإدارية إما بشكل تلقائي وإما بناء على تظلم، ويقصد بالتلقائي أي مراجعة الرئيس الإداري أعمال مرءوسيه، وذلك بإلغائها أو تعديلها بناء على سلطته الرئاسية المقررة<sup>19</sup> . وأما التظلم فيكون بطلب يقدم إلى متخذ القرار، ويسمى بالتظلم الولائي أو يقدم الطلب إلى رئيس متخذ القرار ويطلق عليه التظلم الرئاسي. وبذلك تباشر السلطة الإدارية الرقابة على الموظفين.

يؤكد الشراح<sup>20</sup>، حق الإدارة في الإلغاء والسحب للقرارات الإدارية، مالم تكن قد تم تحصيلها. وما يترتب على الرقابة ، إنما أساسه تحقيق المصلحة العامة ، وهي غاية النظام القانوني النهائية . فإن من حق الإدارة أن تمسّ المراكز القانونية التي أنشأتها القرارات الإدارية لصالح الأفراد فإن تلك المراكز لا تعتبر حقوقاً مكتسبة ، إذا تعارضت مع المصلحة العامة ، لأنها أولى بالحماية ، على كل حال وتقديم المصلحة الفردية على المصلحة العامة أمر باطل "وكل ما بني على الباطل فهو باطل" ولكي تحكم الرقابة لا بد من جزاء رادع ، لذا جاء نظام التأديب لتحقيق ذلك.

<sup>18</sup> عبد الله , عبد الغني بسيوني: القضاء الاداري , منشأة المعارف – الاسكندرية 2006 ص 287

<sup>19</sup> خليل , محسن : القضاء الاداري, دار المطبوعات الجامعة , الاسكندرية 1989م ص

Hauriou M 20

Precis de droit administratif – Paris 1961 Vedel Georges:

Lasounission de l administration a la loi , Paris 1930.

خليل , عبد القادر : نظرية سحب القرارات الادارية , القاهرة 1964م

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

إن الخدمة العامة تؤدي عن طريق مرفق عام ، والمرفق العام : هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعتمد سلطات الإدارة العامة ، ويقدم الخدمات العامة ويسهم في صيانة النظام العام وتحقيق المصلحة العامة<sup>21</sup>

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

**ج - انتظام أداء الإدارة لوظيفتها المحددة مسبقاً :**

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

<sup>21</sup> الطماوي ، سليمان محمد: مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1979م

ص198 . الحلوم، ماجد راغب: القانون الإداري الإسكندرية 1987م ص267

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

جميع القطاعات<sup>22</sup>، وكذلك ضرورة تدخل الدولة لتحقيق التنسيق اللازم للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها<sup>23</sup>.

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

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

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

وفي تأكيد معنى تعاصر المجتمع للقانون وللتنظيم، قوله تعالى "فتلقى آدم من ربه كلماتٍ..." (سورة البقرة الآية 37) ؛ ذلك أن الشارع ما كان ليخلق الناس ويتركهم سدى بغير تنظيم يحفظ مصالحهم<sup>24</sup>.

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

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

<sup>22</sup> عبد الفتاح، محمد سعيد : الإدارة العامة ، القاهرة 1978م ص95

<sup>23</sup> الشريف ، علي : اصول الإدارة العامة ، القاهرة 1987م ص156

<sup>24</sup> ابو السعود، رمضان ومحمود، همام محمد: المبادئ الأساسية في القنون، منشأة المعارف - الاسكندرية - 1996م

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

يقصد بالردع التخويف الذي تقوم به العقوبة ، بما تتضمنه من إيلاء تصيب به الجاني وفي صرف الآخرين عن تقليده<sup>25</sup> . فالعقوبة تعد تحذيراً قوياً للجميع بالمصير الذي ينتظر من يرتكب المخالفة ، وبذلك يستهدف نظام التأديب منع المخالف من العود مستقبلاً إلى ارتكاب المخالفة ، وضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في أداء الوظيفة<sup>26</sup> . وبذلك يكون الجزاء رادعاً للمخطئ وغيره<sup>27</sup> وكما يهدف الجزاء للردع والتخويف فهو يهدف إلى تقويم سلوك الموظف المخالف عن طريق الإصلاح<sup>28</sup> ، والتقويم<sup>29</sup> وتبصير الموظف بعواقب الخطأ وبذلك يهدف التأديب إلى التقويم ورفع كفاءة الأداء ، وأن تكون التصرفات التي تصدر عن الموظفين موافقة للنظام نصاً وروحاً ، أي مراعاة النظام بدقة واحترام قواعده

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

## 2- أحكام التأديب:

الحكم لغة: هو القضاء<sup>30</sup> فالحكم والقضاء مترادفان ، ويزيد القضاء على الحكم في المعنى بأنه عمل القاضي<sup>31</sup> )  
وبذلك يمكننا القول إن أحكام نظام التأديب هي: إنزال أو إظهار حكم النظام في الواقعة أو فيمن يجب عليه إمضاؤه فيه .

<sup>25</sup> بلال، احمد عوض: علم العقاب ، النظرية العامة والتطبيقات ، دار الثقافة العربية ، القاهرة 1983م -1984م ص 87.

<sup>26</sup> النفيسة ، مطلب : مصدر سابق ، ص97.

<sup>27</sup> المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة لعام 1391هـ

<sup>28</sup> عواضة، حسن محمد : حول سلطة التأديب الرئاسية ، القاهرة 1976م

<sup>29</sup> حمودة ، بدوي ابراهيم : الموظف العام ومسؤولياته في الدول العربية الحلقة الدراسية الثانية ، القاهرة ، 1972م

<sup>30</sup> المعجم الوسيط مادة ( ح ك م )

<sup>31</sup> المعجم الوسيط مادة ( ق ض ي )

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

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

## المبحث الثاني

### دور هيئة الرقابة والتحقيق في تطبيق نظام تأديب الموظفين

تتولى الهيئة الرقابة والتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من موظفي الدولة<sup>32</sup>

وتختص بالتحقيق والادعاء أمام ديوان المظالم في المخالفات الإدارية<sup>33</sup> ، والجرائم الجنائية المتعلقة بالوظيفة العامة ..

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

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

<sup>32</sup> المادة 1/5 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>33</sup> المادة 3,4/5 نظام تأديب الموظفين في المملكة

الإخلال بواجباته الوظيفية ، وهي تضم جهازين هما جهاز الرقابة وجهاز التحقيق<sup>34</sup> .

يعين رئيس الهيئة وتنتهى خدمته بأمر ملكي ، ويعين الوكلاء وتنتهى خدمتهم بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الهيئة<sup>35</sup> . واستناداً إلى نص المادة الرابعة من نظام تأديب الموظفين صدرت اللائحة الداخلية للهيئة بالأمر الملكي رقم 13136 وتاريخ 1392/7/1 هـ ، فأعطت المزيد من التفصيل والقواعد التي تقوم عليها الهيئة ودورها في تطبيق نظام التأديب .

وانطلاقاً من الاتجاه القائل بالفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق ، حيث ينتج عنه من الناحية الفنية تخصص الأجهزة القائمة عليها ، وأنه يسرع بالإجراءات ، وأن نظام الفصل هو الأقرب إلى احترام الحريات الفردية ، فتراقب كل سلطة عمل الأخرى<sup>36</sup> ، وتتفادى مظاهر الشطط والغلو ويحل محلها الاعتدال ، ولكي تكون الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف على علم مسبق بما يتخذ بحاله من الإجراءات<sup>37</sup> ، وأن الأصل في الإجراءات التي تتخذ تجاه الموظف هي من اختصاص الجهة الإدارية التابع لها الموظف<sup>38</sup> . لذا جاء نظام التأديب بتحديد دور هيئة الرقابة والتحقيق في تطبيق نظام التأديب ، وكذلك بين الإجراءات التي تتخذها الهيئة لتنفيذ هذا الدور، لذا سوف نبينها فيما يلي :

#### أولاً - الرقابة :

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

<sup>34</sup> المادة 3 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>35</sup> المادة 2 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>36</sup> المادة 39 نظام الموظفين تأديب في المملكة

<sup>37</sup> المادة 7 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>38</sup> المادة 5 / 3 و 6 نظام تأديب الموظفين في المملكة

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

### 1 - إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية<sup>39</sup>.

إن من أهم اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق التي نص عليها نظام تأديب الموظفين في المملكة ، هي إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية<sup>40</sup> ، فإذا تم الكشف عن المخالفة عند ممارستها لهذه المهمة الرقابية ، ورأى رئيس الهيئة أن الأمر يستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لإجراء التحقيق ، وفي هذه الحالة يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه . وفي هذا دليل على التنسيق بين جهتي التحقيق ، الهيئة والجهة الإدارية ، منعاً للازدواجية ولكي تكون الجهة الإدارية على علم بإحالة موظفها للتحقيق قبل إجراء التحقيق معه ، وفي هذا ضماناً للموظف من ناحية والتأكيد على أن الإدارة هي صاحبة السلطة في إجراء التحقيق والاستثناء هو للهيئة .

### 2 - فحص الشكاوي التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية<sup>41</sup>

إن مخالفة أعمال الإدارة لأحكام الشرع أو النظام يجعل منها أعمالاً غير مشروعة ويكون لكل ذي شأن الحق في طلب إلغائها ووقف تنفيذها<sup>42</sup>. ويأتي دور الرقابة الإدارية باعتبارها إحدى المهام الأساسية للقيادة الإدارية في كافة المنظمات ، للتحقق من مدى إنجاز الأهداف وقياس درجة كفاءة الجهاز الإداري ، واكتشاف الأخطاء والمخالفات التي تقع أثناء التنفيذ ، وهذا ما يجعل الرقابة الإدارية تسعى للتأكد من ممارسة الموظفين أعمالهم ، بأمانة وإخلاص وعدالة ففي حالة إكتشاف أي مخالفة ، أو وجود أي شكوى فيكون للوزير

<sup>39</sup> مادة 1/5 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>40</sup> المادة 1/5 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>41</sup> المادة 3/5 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>42</sup> الجرف ، طعيمة : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة

القاهرة 1976م ص134

المختص أو أي جهة رسمية مختصة إحالة تلك المخالفة لكي تتولي هيئة الرقابة والتحقيق فحصها بما لديها من إمكانيات وأجهزة فنية متخصصة

**3- الرقابة على القرارات الإدارية التأديبية ، الصادرة من الجهة الإدارية<sup>43</sup>**

تبلغ الجهة الإدارية هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة بالقرار الصادر بالعقوبة فور صدور القرار بهذا الشأن ، فإذا لم تكن القرارات قد صدرت نتيجة تحقيق أجرته هيئة الرقابة والتحقيق بالتطبيق للمادة الثامنة والثلاثون ، فعلى الجهة الإدارية أن ترسل إلى هيئة الرقابة والتحقيق مع القرار صور من جميع أوراق التحقيق وللهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمها للقرار وصور أوراق التحقيق، إذا رأت أن المخالفة الصادر بشأنها القرار تستوجب الفصل ، أن تبلغ الوزير المختص بذلك وتباشر التحقيق في القضية<sup>44</sup>. وذلك لأن عقوبة الفصل ليست من اختصاص الجهة الإدارية . فتتولى هيئة الرقابة والتحقيق إجراء التحقيق ورفع الدعوى إلى ديوان المظالم ، يستدل من ذلك أن هدف الرقابة هنا هو تحقيق المصلحة العامة ، إذا ما وجدت الهيئة أن قرار التأديب لا يتناسب وجسامته المخالفة ، ومع ذلك فإن تطبيق مبدأ المشروعية في العقوبة التأديبية ، ومدى ملاءمة أو تناسب العقوبة مع المخالفة هي في نهاية الأمر تكون للقضاء الإداري .

#### ثانياً- التحقيق :

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

**1 - إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة ، وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو أي جهة رسمية مختصة<sup>45</sup> :**

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

<sup>43</sup> المادة 38 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>44</sup> المادة 39 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>45</sup> المادة 3/5 نظان تأديب الموظفين في المملكة



لإجرائه بعد إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف<sup>46</sup> ، وكذلك يكون للوزير المختص أو أي جهة رسمية مختصة ، أن تحيل موضوع التحقيق في المخالفات التي تكتشفها إلى الهيئة ؛ كونها الجهة المختصة والمؤهلة للقيام بهذه المهمة .

## 2- إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها<sup>47</sup> :

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

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

## 3- اتهام عدد من الموظفين بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة ببعضها و كانوا عند ارتكابها أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة إدارية<sup>48</sup>

في هذه الحالة جاء النص واضحاً بأن التحقيق فيها يكون من اختصاص هيئة الرقابة والتحقيق ، وذلك لانطباق ذات المبررات التي أوردناها في الحالة اعلاه ، ويلاحظ هنا أن تعميم معالي رئيس هيئة الرقابة والتحقيق رقم 293 وتاريخ 1404/7/15 هـ بأنه في حالة أن اشترك المستخدم في ارتكاب المخالفة مع موظف عام يكون التحقيق فيها من قبل هيئة الرقابة والتحقيق رغم أن الهيئة

<sup>46</sup> المادة 7 نظام تأديب الموظفين

<sup>47</sup> المادة 40 نظام تأديب الموظفين

<sup>48</sup> المادة 41 نظام تأديب الموظفين في المملكة

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

#### 4- حالة الموظف الذي ترك الخدمة لأي سبب ولم تتخذ الإجراءات التأديبية بحقه أو في حالة الاستمرار فيها<sup>49</sup> .

يقصد بانتهاء خدمات الموظف أي انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله التي كان يعمل بها ، وبذلك لم تعد لها أية ولاية عليه ، ولهذا نص المنظم على أن تتولى هيئة الرقابة والتحقيق والتحقيق معه عن المخالفة التي ارتكبها ولم يتم التحقيق معه بها أو أن التحقيق معه مستمر، ولكن لكون خدماته قد انتهت ؛ تحال الأوراق التحقيقية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاستكمال التحقيق معه ، وكذلك فإن المنظم ، افرد لهذه الحالة عقوبة خاصة تتناسب مع وضع الموظف الذي انتهت خدماته ، وهي الغرامة بما لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً<sup>50</sup> ، وإن إيقاع هذه العقوبة تكون عن طريق دعوى ترفع إلى ديوان المظالم من قبل هيئة الرقابة والتحقيق.

#### 5- أن تكون العقوبة المطلوب توقيعها هي الفصل :

إذا كان الفعل المنسوب للموظف يستحق توقيع عقوبة الفصل ، فإنه يجب على الإدارة إحالة الموضوع بكامله إلى هيئة الرقابة والتحقيق ، لاتخاذ الإجراءات اللازمة ، فإذا تحقق لها ذلك فتقوم برفع الدعوى والادعاء أمام القضاء<sup>51</sup> ، فمثل هذه العقوبة ليست من اختصاص الجهة الإدارية بإيقاعها بقرار منشى<sup>52</sup> .

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

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

<sup>49</sup> المادة 33 نظام تأديب الموظفين

<sup>50</sup> المادة 33 نظام تأديب الموظفين

<sup>51</sup> المادة 8 قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم لعام 1409 هـ و المادة 10 نظام ديوان

المظالم لعام 1402 هـ

<sup>52</sup> المادة 35 نظام تأديب الموظفين

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

ففي حالة أن الفعل يشكل جريمة ، تتولي هيئة الرقابة والتحقيق إجراء التحقيق فيها ورفع الدعوى والادعاء أمام القضاء المختص<sup>53</sup> .  
أما إذا كانت القضية منظورة أمام ديوان المظالم ، ورأت الدائرة التي تنظر الدعوى التأديبية ، أن الواقعة التي وردت بقرار الاتهام تكون جريمة جزائية فعليها أن توقف الفصل بالدعوى التأديبية وتقرر إعادة القضية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاتخاذ ما يجب نظاماً<sup>54</sup> حيث يتوقف القضاء التأديبي عن نظر الدعوى حتى نتيجة الحكم الجنائي فيها.

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

تحدد القواعد الإجرائية بصفة مجردة النموذج القانوني لعمل إجرائي معين والشكل الذي يتعين اتخاذ هذا العمل بموجبه<sup>55</sup> ، فإذا لم يتطابق السلوك أو العمل الإجرائي الذي اتخذ مع النموذج القانوني المحدد كان أولى بالبطلان .  
لذا يقصد بالإجراءات ، النموذج النظامي لعمل معين والشكل أو الخطوات التي ينبغي اتباعها لإنجاز ذلك العمل ، وكون التحقيق هو مجموعة إجراءات بهدف كشف الحقيقة . وأوجب نظام التأديب أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي على الموظف تحقيق مكتوب<sup>56</sup> ، لتحديد الأفعال التي تصدر عن الموظف العام ، والمبلغ عنها لبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية وظروفها وأدلة إثباتها أو نفيها وصولاً إلى الحقيقة ، لتوقيع الجزاء المناسب بحق المخالف .

<sup>53</sup> المادة 12 نظام تأديب الموظفين و المادة 8 قواعد المرافعات والاجراءات امام ديوان المظالم

<sup>54</sup> المادة 26 قواعد المرافعات امام ديوان المظالم

<sup>55</sup> عثمان، امال عبد الرحيم: شرح الاحراءات الجنائية، دار النهضة العربية القاهرة،

1988م

<sup>56</sup> المادة 45 نظام تأديب الموظفين في المملكة

تباشر التحقيق الجهة المنوط بها أمر التحقيق نظاماً من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد لكشف الحقيقة ، وفقاً للضمانات التي حددها النظام .  
وسوف نبين فيما يلي أهم إجراءات التحقيق الذي تقوم به هيئة الرقابة والتحقيق :

### 1- العلم بالمخالفة:

يكون العلم بالمخالفة ، بإدراك أو معرفة السلطات المختصة بنبأ ارتكاب فعل مؤثم قانوناً ، وذلك عن طريق إحدى وسائل الإخبار<sup>57</sup> ، ويتحقق العلم بمجرد المعرفة أن هنالك فعلاً يمكن أن يشكل أساساً لمخالفة مالية أو إدارية . ويتم ذلك من خلال الرقابة أو الإبلاغ أو الشكوى أو التظلم .  
وتكون الإحالة إلى التحقيق بمقتضى النظم أو اللوائح التي تحدد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق والجهة التي تباشر التحقيق ، وفي الغالب يقرر الرئيس الإداري إحالة الموظف إلى التحقيق ، استناداً إلى السلطة الرئاسية ، وكونه المسئول عن حسن سير المرفق<sup>58</sup> .

إن صاحب سلطة الإحالة إلى التحقيق في المملكة ، هو الرئيس الإداري المختص ، وهو الوزير<sup>59</sup> ، وقد تكون الإحالة من غير الرئيس الإداري ، إذا رأى رئيس هيئة الرقابة والتحقيق أن أموراً تستوجب التحقيق ، ولكن يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء به<sup>60</sup> .  
إن الأمر بالإحالة إلى التحقيق هو إجراء يفتتح به المحقق إجراءات التحقيق ، لذا ينبغي ألا تكون الإحالة قائمة على الشبهة أو كيد أو نكايه<sup>61</sup> .  
ويجب عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق<sup>62</sup> ؛ لأنه قد يؤدي إلى التسيب أو الإدارة السيئة لذا يتطلب الأمر التثبت قدر المستطاع .

<sup>57</sup> مراد ، عبد الفتاح : التحقيق الجنائي ، مؤسسة شباب الجامعة – الاسكندرية 1989م

ص132

<sup>58</sup> الطماوي : مبادئ الإدارة العامة ، مصدر سابق ص

<sup>59</sup> المادة 35 و46 نظام تأديب الموظفين

<sup>60</sup> المادة 7 نظام تأديب الموظفين

<sup>61</sup> الطماوي ، سليمان محمد : القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، القاهرة 1995م ص . عبد

العادي ، ماهر : الشرعية الإجرائية في التأديب ، أصول القوانين القاهرة ، 1986م

<sup>62</sup> عبد الهادي ، ماهر : المصدر السابق ص86

## 2- التكاليف بالحضور للتحقيق :

يتم تبليغ الموظف المتهم بالحضور لسؤاله عما هو منسوب إليه أو لاستجوابه أو مواجهته بغيره . حيث نص نظام تأديب الموظفين على أن يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته<sup>63</sup>

وبينت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، أنه إذا تعذر حضور المطلوب استجوابه ؛ لمرضه أو لأسباب قهرية ، وكان التحقيق لا يتحمل الإرجاء يصدر رئيس الهيئة أمراً بانتقال المحقق لإجراء التحقيق في مكان تواجد ، وعلى أن يصحبه كاتب للتحقيق ، إن وجد ، وأحد أعضاء الرقابة ويراعى إخطار مرجع المستجوب مسبقاً بذلك<sup>64</sup> .

لم يبين النظام الجهة التي تتولى التبليغ ، والأسلوب أو الطريقة التي يتم بها التبليغ . إلا أنه من حيث المبدأ ، يجب على الإدارة أن تبلغ الموظف بأمر الحضور للتحقيق بشكل واضح يتضمن المخالفة المنسوبة إليه ، فلا يكون هنالك أي شك أو غموض في بياناته ، لكي يكون على بينة من أمره ، وإن الجهة الإدارية غير ملزمة باتباع طريقة معينة لإخطار الموظف رسمياً بما يفيد ضرورة مثوله أمام المحقق للاستماع إلى أقواله . ولأن التكاليف بالحضور من القرارات الفردية فيلزم إبلاغه شخصياً ، ويكفي علم المخالف بالتكاليف بالحضور بأي كيفية حتى يعتبر تكليفه في هذا الشأن صحيحاً<sup>65</sup> ، ويقع على عاتق المحقق بالجهة الإدارية أو في هيئة الرقابة والتحقيق تبليغ الموظف بأمر الحضور للتحقيق ، ولا يُحتج في ذلك بصعوبة التنفيذ ، إلا أن ذلك مشروط بالأمر يكون عدم التبليغ راجعاً إلى خطأ من جانبه في الحالات التي يتم تبليغه على محل إقامته<sup>66</sup>

<sup>63</sup> المادة 10 نظام تأديب الموظفين في المملكة

<sup>64</sup> المادة 9/ب الفصل الثاني لائحة هيئة الرقابة والتحقيق

<sup>65</sup> الطماوي سليمان محمد : النظرية العامة للقرارات الادارية دار الفكر العربي ، القاهرة

1984م

<sup>66</sup> عبد الفتاح ، عبد الحليم عبد البر ضمانات التأديب في الوظيفة العامة جامعة القاهرة

1987م

إن عدم استدعاء المتهم للتحقيق معه وفقاً للقواعد السابقة يترتب عليه بطلان التحقيق والأثر المترتب عليه إذا كان التحقيق قد تم بمعرفة الإدارة<sup>67</sup>.

### 3 - كتابة التحقيق :

تتضمن الأنظمة التأديبية نصوصاً وأحكاماً مقررة لتوفير الضمانات الجوهرية للموظف العام ، ومنها ضرورة إجراء التحقيق قبل توقيع الجزاء التأديبي ، وأن يكون مكتوباً<sup>68</sup> . وهو أمر لازم حتى يكون التحقيق حجة على الجميع . كما يجب كتابة التحقيق في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق<sup>69</sup> . وتعد الكتابة أهم شرط في التحقيق ، فهي سند التدليل على الإجراءات أمام سلطة التحقيق ، وذلك على أساس أن الإجراء غير المكتوب في حكم العدم إعمالاً لمبدأ " ما لم يكتب لم يحصل"<sup>70</sup>. ويعني ذلك أن الكتابة شرط واجب في التحقيق وإلا عدّ التحقيق لا وجود له.

### 4- إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي :

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

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

<sup>67</sup> صادق ، سمير : قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارات العليا، الهيئة المصرية

للكتاب القاهرة 1985م

<sup>68</sup> المادة 35 نظام تأديب الموظفين

<sup>69</sup> المادة 11 نظام تأديب الموظفين

<sup>70</sup> سرور، احمد فتحي : الوسيط في شرح قانون الاجراءات الجنائية ، دار النهضة ، القاهرة

1996م ص 265

#### أ- الاطلاع على الوثائق الإدارية :

إن الاطلاع على الوثائق الإدارية والمكاتبات وفحصها ، إجراء من إجراءات جمع الأدلة في التحقيق التأديبي<sup>71</sup> .  
وتبدأ عملية الاطلاع على مذكرة التبليغ ، التي أحيلت إلى المحقق؛ ليتأكد من كونه مختصاً بالتحقيق فيما أحيل إليه ، ومن وجود المخالفات التأديبية ، ولكي يحدد الأسلوب الذي استخدمه المخالف في ارتكاب المخالفة<sup>72</sup>  
وتعتبر الوثائق والمستمسكات أدلة مهمة ، من وسائل الكشف عن الحقيقة .  
لذا حرص المنظم السعودي بالنص على تمكين المحقق من الاطلاع على ما يرى لزوم الاطلاع عليه من الأوراق والمستندات وغيرها<sup>73</sup> . كما أكد أن تفرق بأوراق التحقيق صور المستندات المقدمة ، وعلى المحقق أن يثبت في محضر التحقيق<sup>74</sup> واقعة اطلاعه على الأوراق والمستندات ، و ملخصاً وافياً لما اطلع عليه من الأوراق والمستندات التي تهم التحقيق ولها أثر في مجريات التحقيق .  
ونظراً لأهمية الاطلاع على الأوراق والمستندات فقد جاء حكم النص في نظام تأديب الموظفين على أنه إذا امتنعت الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق أو تمكين المحقق من الاطلاع عليها فله عرض الأمر على رئيس هيئة الرقابة والتحقيق ليتولى بدوره رفع الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه<sup>75</sup> .

#### ب - التفتيش :

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

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

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

<sup>73</sup> المادة 8 نظام تأديب الموظفين

<sup>74</sup> المادة 12 و39 نظام تأديب الموظفين

<sup>75</sup> المادة 8 نظام تأديب الموظفين

الحقيقة<sup>76</sup> فالهدف من مباشرة هذا الإجراء هو الحصول على دليل مادي يتعلق بالمخالفة التأديبية الجاري التحقيق بشأنها<sup>77</sup> .  
وقد نص نظام التأديب على نوعين من التفتيش ، وهما :

#### -1- تفتيش أماكن العمل<sup>78</sup>:

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

#### -2- تفتيش غير أماكن العمل<sup>79</sup> :

يقتضي تفتيش غير أماكن العمل توافر مبررات ، يستلزم مراعاتها ، ومن أهمها : وجود أسباب قوية تدعو إجراء التفتيش ، وأن تقدير ذلك متروك أمره لرئيس الهيئة ؛ لما لهذا الإجراء من خطورة وما ينطوي عليه من تعرض لحرية المواطنين وأمنهم<sup>80</sup> ، وأن يجري العمل خلال المدة التي تحددها الهيئة مع مراعاة الأصول والتقاليد<sup>81</sup> ، وأن يحضر محضر تفصيلي، يبين ما تم اتخاذه من إجراءات ووقائع التفتيش وما أسفر عنه ، ويتم التفتيش بمراعاة المادتين 40 ، 41 من نظام الإجراءات الجزائية<sup>82</sup> وكذلك المواد 23،24 من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق ، وذلك بعد أن تم إلغاء المادتين 145 ، 150 من نظام مديرية الأمن العامه استنادا إلى نص المادة الرابعة والعشرين بعد المائتين من نظام الإجراءات الجزائية .

<sup>76</sup> سرور، أحمد فتحي: مصدر سابق ص187

<sup>77</sup> طنطاوي، ابراهيم حامد: الدفع ببطلان إذن النيابة العامة بالتفتيش ، المكتبة القانونية -

القاهرة 1995م

<sup>78</sup> المادة 8 نظام تأديب الموظفين

<sup>79</sup> المادة 9 نظام تأديب الموظفين

<sup>80</sup> المادة 20 اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

<sup>81</sup> المادة 21 اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

<sup>82</sup> نظام الاجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/39 في 1422/7/28هـ



### ج - المعاينة :

- تعد من الإجراءات المهمة لجمع الأدلة في بعض المخالفات التأديبية ، إلا أن نظام تأديب الموظفين في المملكة جاء خالياً من أي نص يتعلق بالمعاينة ، وكذلك اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق .
- إن المعاينة ، باعتبارها إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي، تتم بانتقال المحقق إلى مكان وقوع المخالفة المالية أو الإدارية ليُشاهد بنفسه جميع الآثار والوقائع التي حصلت والتي تفيد في كشف الحقيقة .
- وهناك من القواعد التي ينبغي على المحقق مراعاتها في المعاينة وهي:
- سرعة الانتقال إلى مكان وقوع المخالفة .
  - الدقة والتأنى وقوة الملاحظة في أثناء إجراء المعاينة .
  - إعطاء وصف للمكان ولكل ما يعثر عليه في مكان المخالفة ، مع عمل رسم تخطيطي لمكان المخالفة .
  - المحافظة على مكان المخالفة من العبث .
  - عمل محضر يثبت فيه كل ما تم مشاهدته أو العثور عليه وأن يثبت حضور كل الحاضرين ، وما تم ضبطه من الأشياء والأوراق .

### د - سماع الشهود:

إن الاستماع إلى الشهود من أهم إجراءات التحقيق التأديبي ، باعتبار أن الشهادة هي تلك البيانات أو المعلومات التي يقدمها غير الخصوم في التحقيق ، وذلك بقصد تقرير حقيقة ، تتعلق بموضوع الاتهام لأمر رآه أو سمعه الشاهد أو أدركه بإحدى حواسه<sup>83</sup> . أو استقاه من غيره بسمعه أو بصره<sup>84</sup> . لم يوضح نظام تأديب الموظفين إجراء محددًا يلتزم به المحقق في سماع الشهود ، فالمحقق له استدعاء الشهود وسماع أقوالهم ، وله أن يسمع شهادة من يرى لزوم سماعه من الشهود ، وله سماع أي شاهد يحضر من تلقاء نفسه .

يمكن تصنيف الشهود إلى أربعة أنواع هي<sup>85</sup>:

<sup>83</sup> حمده محمد : ضمانات المتهم أثناء التحقيق ، دار الهدى ، عين سلبية الجزائر 1992م

<sup>84</sup> الطنطاوي ، ممدوح : الأدلة التأديبية ، إجراءات جمع الأدلة التأديبية وجمع الاستدلالات ،

خصائص الإثبات التأديبي مطبعة الانتصار القاهرة 2000م

<sup>85</sup> ياقوت ، محمد ماجد: شرح الإجراءات التأديبية منشأة المعارف ، الاسكندرية 2004م

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

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

العوامل التي تؤثر في الشهادة وتكون سبباً في عدم اعتمادها ، ومنها :  
 1 - **العوامل الطبيعية** : وهي العوامل التي لا دخل لإرادة الشاهد فيها ، وهي تؤثر سلباً في قول الحقيقة ، ومن أهم هذه العوامل :

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

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

ج - **النوع** : ميز الله سبحانه وتعالى بين شهادة الرجل وشهادة المرأة في قوله تعالى "واستشهدوا شهيدين من رجالكم فإن لم يكونا رجلين فرجل وامرأتان ممن ترضون من الشهداء أن تضل إحداهما فتذكر إحداهما الأخرى" (البقرة ، الآية 282)

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

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

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

#### هـ - المواجهة والاستجواب:

يقصد بالواجهة بصفة عامة، مواجهة المتهم بمتهم آخر أو شاهد لاستجلاء الحقيقة أو إحاطة المتهم بالأدلة التي تم جمعها حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظر<sup>86</sup> .

أما الاستجواب فإنه تمحيص التهمة لإثباتها أو نفيها عن طريق مناقشة المتهم مفصلاً ومواجهته بالأدلة القائمة ضده أو بغيره من الشهود<sup>87</sup> . وقد نص نظام تأديب الموظفين على أن يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه، ما لم تقتضي المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته<sup>88</sup> . وأكدت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على استجواب المتهم<sup>89</sup> . ولما كان الاستجواب والمواجهة عملاً إجرائياً يستمد وجوده الشرعي من الناحية الشكلية النظامية التي يتم تدوينها في المحضر الذي تدون فيه إجراءات التحقيق بجميع تفصيلاتها، ووفقاً لما استقر عليه العمل القضائي وما تتطلبه النصوص النظامية، يجب أن تتم كتابة إجراءات التحقيق في محضر التحقيق<sup>90</sup> .

وتظهر أهمية الاستجواب والمواجهة في التحقيق في ضرورة إحضار المتهم أمام المحقق أو الانتقال إليه إن تطلب الأمر ذلك<sup>91</sup> .

ويجب مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه دون لبس أو إبهام حتى يكون على بينة من أمره وحتى يستطيع أن يبدي أوجه دفاعه . وليس للموظف أن يمتنع عن إبداء أقواله ، وإذا ما حصل ذلك ، يثبت ذلك في المحضر ويخطر عن طريق مرجعه بالعدول عن موقفه بحيث إذا أصر على الامتناع جاز السير في إجراءات القضية ، على ضوء الوقائع الثابتة فيها<sup>92</sup> .

<sup>86</sup> Isaac G. La procedure administratives non contentieuses. These , Paris .1964

<sup>87</sup> مشروع اللائحة التنظيمية لنظام هيئة التحقيق والادعاء العام

<sup>88</sup> المادة 10 نظام تأديب الموظفين

<sup>89</sup> المادة 13 اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

<sup>90</sup> المادة 11 نظام تأديب الموظفين . المادة 131 نظام الامن العام في المملكة

<sup>91</sup> المادة 9/ب الفصل الثاني من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

<sup>92</sup> المادة 14 اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق . المادة 2/5 نظام تأديب الموظفين في المملكة

## و - حق الدفاع :

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

ويقصد بحق الدفاع تمكين الموظف من الوقوف على ما نسب إليه من وقائع وأدلة اتهام ، وإعطائه مهلة كافية حتى يتدبر أمره ويتهيأ للدفاع عن نفسه ثم يسمح له بتقديم أدلة النفي وملاحظاته إما مشافهة أو كتابة<sup>93</sup> .. ونص نظام تأديب الموظفين في المملكة على أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به<sup>94</sup> .

ويفرض هذا المبدأ التزاماً على السلطة الرئاسية بان تجري مرافعة حقيقية قبل إعلان أية عقوبة تأديبية<sup>95</sup> .

وقد التزم القضاء الإداري جانب التشديد في هذا الشأن ، وإبطال التحقيق في كثير من الحالات إذا ما داخله الشك في أن الموظف المحال إلى التحقيق لم يمنح فرصة كاملة في الدفاع عن نفسه<sup>96</sup> .

وقد جاء بحكم لديوان المظالم . "اشتراط النظام لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف إجراء تحقيق معه ومواجهته بما نسب إليه وتحقيق دفاعه ، يجب أن يتضمن التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة الموجبة للجزاء ، ولا يكفي في ذلك إجراء تحقيق بشأن الواقعة وسؤال الموظف وإجابته عنها ، بل يجب مواجهته بالتهمة الموجهة إليه والموجبة للجزاء ... إلغاء قرار الجزاء غير المستوفي ذلك<sup>97</sup> .

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

<sup>93</sup> الصواف محمد ماهر : السلطة المختصة بتأديب الموظفين وضماناتهم في المملكة

العربية السعودية- دراسة تحليلية - الإدارة العامة- الرياض العدد 38 شوال 1408 هـ

<sup>94</sup> المادة 35 نظام تأديب الموظفين

<sup>95</sup> Salon Serge: op. cit,

<sup>96</sup> الطماوي سليمان محمد: ضمانات الموظفين بين النرية والتطبيق , مجلة العلوم الادارية

القاهرة العدد الاول سنة 1969م

<sup>97</sup> حكم ديوان المظالم رقم 161/تلعام 1412 هـ في القضية 1082/ف لعام 1407 هـ غير

منشور

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

#### رابعاً - التصرف بالتحقيق :

بعد انتهاء التحقيق<sup>98</sup> ، يعرض المحقق نتيجة التحقيق على الجهة المختصة وحسب متطلبات الحالة وفقاً لنص النظام<sup>99</sup> . ويتم رفع نتيجة التحقيق بموجب مذكرة التحقيق ، والتي تتضمن عرضاً مفصلاً للوقائع والإجراءات المتخذة بشأن القضية ، وما خلص إليه المحقق من مرئيات محددة بشأنها ، بأن يحدد وصف التهمة وأدلة الإثبات أو نفيها ومواد النظام المنطبقة عليها والظروف المشددة أو المخففة على العقوبة إن وجدت ، وأن تكون مدعمة بالأسباب ومشفوعة بالتوصيات . وعلى المحقق أن يبين وجهة نظره بما يتم التصرف به ، وذلك بتحديد التصرف بالتحقيق وفقاً لإحدى الحالات التالية :

#### 1 - حفظ التحقيق :

إذا لم تتوافر أدلة كافية ضد المتهم ، يصدر أمر إداري محض بحفظ التحقيق ؛ استناداً إلى سبب نظامي أو موضوعي أو لعدم الملاءمة في رفع الدعوى التأديبية ، أو لوجود مانع من موانع المسؤولية أو موانع العقاب<sup>100</sup> . ويكون حفظ التحقيق إما مؤقتاً وإما نهائياً .

#### أ - الحفظ المؤقت :

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

<sup>98</sup> المادة 18 اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق

<sup>99</sup> البند 2 من الفقرة 2 من المادة 12 من الباب الثاني من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة

والتحقيق وبالاستناد الى المادة 12 من نظام تاديب الموظفين

<sup>100</sup> عثمان ، محمد فتوح محمد : التحقيق الاداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية

القاهرة 1998م

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

#### ب - الحفظ النهائي :

يكون قرار الحفظ نهائياً ، إذا توصل التحقيق إلى أدلة على براءة المتهم ، وبذلك يكون حجة فلا يمكن متابعة المتهم عن ذات التهمة من جديد<sup>101</sup> ، ويكون الحفظ قطعياً في الحالات التالية :

- عدم صحة ما نسب إلى المتهم ؛ لأن ما نسب إليه لم يصدر عنه .
- أن الفعل المنسوب للمتهم لا يشكل مخالفة تأديبية ولا جريمة جنائية ، أو أن الفعل لا يترتب عليه أي التزام ، ولا يصلح لإثبات أي مسؤولية
- رغم إثبات الفعل ، إلا أنه لا يترتب عليه أثر ، وأن مبررات التغاضي عنه أولى بالرعاية .
- سبق أن تم الفصل في الموضوع في قضية سابقة .
- امتناع المسؤولية ، لإصابة المتهم بعاهة عقلية ، أو لوجود قوة قاهرة أو حادث فجائي .
- الإعفاء من المسؤولية ؛ لأن المخالفة ارتكبت تنفيذاً لأمر مكتوب صادر من الرئيس المختص رغم مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل يشكل مخالفة<sup>102</sup> .
- سقوط الحق في إقامة الدعوى التأديبية بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوع المخالفة ، أو آخر إجراء بشأنها<sup>103</sup> .
- لوفاء المتهم الذي يجري التحقيق معه .

#### 2 - الإحالة إلى الوزير المختص مع اقتراح العقوبة المناسبة دون الفصل<sup>104</sup> .

إذا ثبت من نتيجة التحقيق أن المتهم يستحق عقوبة من العقوبات التأديبية دون الفصل ، أو أن القضية ليست من الحالات التي نصت عليها المواد 33 ،

<sup>101</sup> الطماوي : القضاء الإداري. مصدر سابق

<sup>102</sup> المادة 34 نظام تأديب الموظفين

<sup>103</sup> المادة 42 نظام تأديب الموظفين

<sup>104</sup> المادة 35 نظام تأديب الموظفين

105 المادة 38 نظام تأديب الموظفين

40 – 41 من نظام التأديب ؛ تحال إلى الوزير أو من في حكمه لتوقيع العقوبة المقترحة أو أي عقوبة مناسبة أخرى<sup>105</sup> .

#### خامساً – الادعاء:

تتولى هيئة الرقابة والتحقيق الادعاء برفع الدعاوى التأديبية أمام ديوان المظالم<sup>106</sup> ، حيث يختص ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق<sup>107</sup> .

#### 1- رفع الدعوى التأديبية أمام ديوان المظالم :

إذا أثبت التحقيق وقوع المخالفة التأديبية ، ونسبتها إلى الموظف المتهم ، وأن الأدلة تكفي لرفع الدعوى التأديبية ، في حالة ما تكون العقوبة المقترحة هي الفصل ، أو أن الفعل يشكل إحدى الجرائم المتصلة بالوظيفة العامة ، أو المخلة بالشرف أو الأمانة، أو إحدى الحالات التي تكون ضمن اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق وفقاً للمواد 33 ، 40 – 41 من نظام تأديب الموظفين فترفع الدعوى إلى رئيس ديوان المظالم أو من ينيبه ، مشفوعة بقرار اتهام يتضمن أسماء المتهمين وصفاتهم وأماكن إقامتهم ... ويرفق بذلك كامل ملف الدعوى<sup>108</sup> .

حيث ينشأ حق المجتمع الوظيفي في عقاب الموظف المذنب إثر وقوع المخالفة التأديبية ، أما الحق في الدعوى فهو أمر ثابت لهيئة الرقابة والتحقيق ، وهي صلاحية عرض الأمر على القضاء التأديبي، ويختص ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية التي ترفع من الهيئة، حيث يقدم قرار الاتهام سواء كانت الهيئة هي التي وجهت الاتهام تلقائياً أم بناء على طلب من الجهة الإدارية. ويكون أساس الإحالة إلى المحاكمة بإسناد الاتهام بفعل محدد<sup>109</sup> . يسند إلى المتهم أو المتهمين ، وتحدد صفاتهم وأماكن إقامتهم ومكان وقوع التهمة وأدلة

<sup>105</sup> المادة 10 نظام ديوان المظالم لعام 1402 هـ

<sup>107</sup> المادة 1/18 هـ نظام ديوان المظالم لعام 1402 هـ

<sup>107</sup>

<sup>108</sup> المادة 8 قواعد المرافعات امام ديوان المظالم

<sup>109</sup> المادة 37 نظام تأديب الموظفين

الاتهام والنصوص النظامية المطلوب تطبيقها بحق المتهمين ويرفق به كامل أوراق القضية<sup>110</sup> ويقتضي أن تكون الإحالة قد سبقها إجراء تحقيق مكتوب<sup>111</sup>.

**2- متابعة الدعوى التأديبية أمام ديوان المظالم (مادة 5فقرة 4نظام التأديب)**  
تتولى الهيئة متابعة الدعوى التي ترفع إلى ديوان المظالم ، وفقاً لنظام التأديب أي أن ممثل الهيئة يقوم بالادعاء العام أمام الديوان في هذا الشأن ومتابعة الإجراءات في كل مراحل القضاء باعتباره ممثلاً للمجتمع الوظيفي في المطالبة بالدفاع عن كيان الوظيفة العامة. ولا يجوز ترك الدعوى بعد رفعها إلى القضاء ، ولا يجوز التصالح مع الموظف العام ، لأنه حق المجتمع في عقاب من يخرج على الواجبات الوظيفية .

### **3- اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء<sup>112</sup>:**

إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة العامة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص رفع اقتراح إلى مجلس الوزراء لفصل الموظف، ولمجلس الوزراء السلطة باتخاذ القرار المناسب.  
نخلص من ذلك إلى أن نظام تأديب الموظفين في المملكة قد جاء بنصوص محددة لبيان اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق ، وقد صدر قرار معالي رئيس الهيئة رقم 470 في 15/9/1403 هـ بتفويض وكيل الهيئة لشئون التحقيق في إحالة ما يراه صالحاً من القضايا إلى ديوان المظالم ، ويعني ذلك وجود إجراءات تقوم بها الهيئة لإنجاز القضايا لكي تصبح صالحة للإحالة ، وتتمثل تلك الإجراءات بالتحقيق والتوصية بموجب مذكرة التصرف بالتحقيق وفقاً للنتيجة التي أسفر عنها التحقيق لتصبح القضية جاهزة للفصل فيها من قبل الجهة المختصة نظاماً.

<sup>110</sup> المادة 8 قواعد المرافعات امام ديوان المظالم

<sup>111</sup> المادة 1 نظام تأديب الموظفين

<sup>112</sup> المادة 13 نظام تأديب الموظفين



## الخاتمة

خلق الله سبحانه وتعالى الإنسان وميزه بالعقل عن بقية المخلوقات ، وبين له طريق الخير وطريق الشر "وَهَدَيْنَاهُ النَّجْدَيْنِ"(البلد/10) ووعدته بالثواب إن أحسن ، وتوعده بالعقاب إن أساء .  
إن نجاح الإدارة العامة في أداء مهامها يتوقف على مدى استقرار وانتظام فئة الموظفين وقيامهم بواجباتهم على أحسن وجه .  
وانطلاقاً من ذلك جاء نظام تأديب الموظفين في المملكة ، وهو يهدف إلى انتظام الإدارة في وظيفتها ، وتأديب من يخالف أو يحيد من الموظفين عن القيام بأعباء وظيفته .  
وفي الوقت الذي لا أرى أن تأتي الخاتمة ملخصاً لكل ما تقدم في البحث ، أو كل ما انتهيت إليه من ملاحظات ، أود أن أذكر بعضاً منها فيما يلي :

### أولاً - الاستنتاجات :

- 1 - تمارس الإدارة العامة اختصاصاتها وسلطاتها بغية تحقيق المصلحة العامة، وتحقيقاً لذلك يجب احكام الرقابة على الموظف العام للقيام بواجباته، على نحو يكفل الصالح العام ومحاسبة المقصر بمخالفة النظام ، لذلك يقوم نظام تأديب الموظفين على فكرة النهوض بالمصلحة العامة وانتظام الإدارة في أداء وظيفتها المحددة مسبقاً .
- 2 - إن نظام التأديب لا يستهدف العقاب في ذاته ، لكنه يبحث عن الأسباب التي جعلت المخالفة أمراً ممكناً ، فقد يكون ذلك راجعاً إلى نقص أو غموض في الاختصاصات أو التدريب أو التنظيم .
- 3 - استقر الفقه والقضاء على أن الموظف العام يخضع لأحكام نظام الوظيفة العامة بما يتضمنه من حقوق وما يفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص الأنظمة واللوائح ، وبناء على ذلك فإن الموظف يكون في مواجهة الإدارة في حالة قانونية تنظيمية .

## ثانياً – التوصيات :

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

## المراجع

أولاً – المراجع العربية:

1 – الكتب:

- ابو السعود ، رمضان ومحمود ، همام محمد: المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف الإسكندرية ، 1996م .
- بلال ، أحمد عوض: علم العقاب ، النظرية العامة والتطبيقات ، دار الثقافة العربية القاهرة ، 1983 م – 1984م ط1 .
- أحمد ثروت عبدالعال: إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة لاحكام القانون رقم 49 لعام 1972م القاهرة ، 1995م .
- الجرف ، طعيمة: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1976م .
- الحلو ، ماجد راغب: القانون الإداري ، الإسكندرية 1987م .
- الشريف ، علي: أصول الإدارة العامة ، القاهرة 1987م .
- الصواف ، محمد ماهر: السلطة المختصة بتأديب الموظفين وصماتانهم في المملكة العربية السعودية – دراسة تحليلية مقارنة- الإدارة العامة- الرياض العدد38شوال 1408هـ
- الطماوي ، سليمان محمد: القضاء الإداري، الكتاب الأول، القاهرة، 1986م. القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 1995م.
- ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم الإدارية ، القاهرة ، العدد الأول سنة 1969م .
- النظرية العامة لقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1984م
- مبادئ علم الإدارة العامة ، جامعة عين شمس ، 1987م .
- مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1979م .
- الطنطاوي ، ممدوح: الأدلة التأديبية ، إجراءات جمع الأدلة التأديبية ، وجمع الاستدلالات ، خصائص الإثبات التأديبي ، مطبعة الانتصار ، القاهرة ، 2000م .

- النفيسه ، مطلب: واجبات الموظف العام وتأديبه ، معهد الإدارة العامة ، الرياض 1986م .
- حمده ، محمد: ضمانات المتهم أثناء التحقيق، دار الهدى، عين سليلة، الجزائر ط1 لعام 1992م .
- حمزة، محسن حسنين: القانون التأديبي للموظف العام 1960 م
- حموده ، بدوي إبراهيم: ضمانات الموظف العام ومسئوليته في الدول العربية ، الحلقة الدراسية الثالثة ، القاهرة 1972م .
- خليل ، عبدالقادر: نظرية سحب القرارات الإدارية ، القاهرة 1964م .
- خليل ، محسن: القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية 1989م .
- زكي ، إسماعيل: ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ، الجامعة المصرية 1963م .
- سرور ، أحمد فتحي: الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة ، القاهرة ، 1996م .
- صادق ، سمير: قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارات العليا ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1985م .
- طنطاوي ، إبراهيم حامد: الدفع ببطلان إذن النيابة العامة بالتفتيش ، المكتبة القانونية ، القاهرة ، 1995م .
- عبد الباسط، محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة الحديث للنشر- الإسكندرية 2006م
- عبد الله ، عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف – الإسكندرية 2006م
- عبدالفتاح ، عبدالحليم عبد البر: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، جامعة القاهرة ، 1978م
- عبدالفتاح ، محمد سعيد: الإدارة العامة ، القاهرة ، 1978م .
- عبدالهادي ، ماهر: الشرعية الإجرائية في التأديب ، أصول القوانين ، القاهرة 1986م .
- عثمان ، آمال عبدالرحيم: شرح الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1988م .

- عثمان ، محمد فتوح: التحقيق الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1998م .
- عفيفي ، مصطفى: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، دراسة مقارنة ، مطبعة الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، 1976م .
- عواضة ، حسن محمد: حول سلطة التأديب الرئاسية ، القاهرة ، 1976م .
- مجمع اللغة العربية: المعجم الوسيط ، الطبعة الثانية (ب - ت)
- ياسين ، مصطفى كامل: ضمانات الموظف العام ومسؤولياته في الدول العربية ، الحلقة الدراسية الثالثة للقانونين السياسي القاهرة 1972م .
- ياقوت ، محمد ماجد: شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004م .

## 2 - الأنظمة واللوائح :

- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1931/2/11هـ .
- نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ .
- نظام الأمن العام .
- نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/39 وتاريخ 1422/7/28هـ .
- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم المعتمدة بقرار مجلس الوزراء رقم 190 وتاريخ 1409/11/16هـ .
- اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق المعتمدة بقرار مجلس الوزراء، رقم 13136/3/د وتاريخ 1392/7/1هـ .
- المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين جريدة أم القرى ، عدد 2365 وتاريخ 1391/2/10هـ .

## ثانياً – المراجع الأجنبية :

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

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