بَحْثٌ
مُحْكَمٌ

ضَمَانَاتُ تَأْدِيبِ الْمُوظَّفِ الْعَامِّ
فِي الْمَمْلَكَةِ الْعَرَبِيَّةِ السُّعُودِيَّةِ

إعداد: محمد بن جمال بن رطلج الزنبيبات
عضو هيئة التدريس في معهد الإدارة العامة بالرياض

استقر الأمر على أن الموظف يكون في مواجهة الإدارة العامة في حال قانونية تنظيمية، ولذلك استقر الفقه والقضاء على أن الموظف يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص الأنظمة واللوائح المنظمة لها.

وأن أساس منع الجرائم والمخالفات بكل أنواعها يرتكز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيانها ومجتمعها، ويرتكز الجزاء التأديبي على ما للدولة من حق الدفاع عن كيان الوظيفة العامة التي هي عنصر من عناصر الدولة لضمان سير المرافق العامة بتقديم خدماته للمواطنين بانتظام واطراد.

إن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، وأن الأحكام الخاصة بالتحقيق والتأديب في السعودية وردت أساساً ضمن نصوص نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٢ في ٢٩ / ١١ / ١٣٧٧هـ؛ والذي كان يضم بين مواده فصلاً خاصاً بواجبات الموظفين وآخر بالعقوبات التي توقع عليهم عند ارتكاب إحدى المخالفات، وفصلاً ثالثاً تحت عنوان «مجالس التأديب وأصول المحاكمة فيها».

وصدر نظام الموظفين العام بعد ذلك بالمرسوم الملكي رقم م / ٥ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ فخلا من النصوص المنظمة لتأديب الموظف العام، وأشار في المادة ٨٢

منه إلى أن «يجري التحقيق مع الموظف وتأديبه وفق نظام تأديب الموظفين» وصدر في التاريخ ذاته ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ نظام تأديب الموظفين .

وجاء نظام تأديب الموظفين بإيراد الأحكام الأساسية المتعلقة بجهات التحقيق ومحددات الجزاءات التأديبية والضمانات المقررة للموظف العام في هذا الشأن، إن المركز الوظيفي للموظف العام يبدأ من لحظة صدور قرار تعيينه من الجهة المختصة ومباشرة مهام عمله، ويظل هذا المركز قائماً ومنتجاً لآثاره قبل الموظف حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة، وفي خلال هذه الفترة الزمنية يكون الموظف خاضعاً لنظام التأديب ومسؤولاً عن أخطائه الوظيفية، وتختلف الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بالنظر إلى طبيعة الوظيفة ودرجة شاغلها، وتدرج في جسامتها بهدف الزجر والردع، وتصل إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، وبعد أن يقتطع الرجاء في صلاح الموظف كما تختلف العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف الموجود في الخدمة؛ والذي انتهت خدمته بسبب أن العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف القائم بالخدمة لا تلائم الموظف الذي ترك الخدمة، ولا تحقق بالنسبة له القصد من العقاب (المادة ٣٢، ٣٣ نظام تأديب الموظفين). فقد جاء في حكم لديوان المظالم أن «معاينة الموظف تأديباً بوحدة من العقوبات المنصوص عليها في المادة ٣٢ تلزم حتماً استمرار رابطة التوظيف قائمة حتى يتم توقيع العقوبة».

إن أساس المسؤولية التأديبية شخصي كأساس المسؤولية الجنائية، ويفصل بين حدود المسؤوليةين طبيعة المخالفة أو الجرم وجسامة الفصل ونوع العقوبة المقررة جزاء لهما.

إن الجزاءات التأديبية في نظام التأديب وردت محددة على سبيل الحصر تبدأ بالإنذار واللوم، وتمتد إلى الحسم من الراتب والحرمان من العلاوة حتى تبلغ أقصى

صورها بالفصل، إلا أن المخالفة التأديبية لم ترد على وجه الحصر، بل ترك النظام أمر ذلك للجهة المختصة بحاسبة الموظف لتقرر ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء أم لا، وأن النظام ترك مجال التقدير في ما يتعلق باختيار الجزاء الملائم للمخالفة وتشديده من عدمه، لذا جاء بحكم لديوان المظالم أن «أحقية سلطة التأديب في تقدير الجزاء الملائم للمخالفة من غير غلو في الشدة ولا إفراط مسرف في الشفقة وما استقر عليه القضاء من أن للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك بشرط ألا يشوب استعمالها تعسف في استعمال السلطة»^(١).

وجاء نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٩ وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ النافذ حالياً في المملكة والذي تقضي أحكامه بصفته القاعدة العامة بأن يخضع للمساءلة التأديبية كل من يخرج من الموظفين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وشرف الوظيفة العامة (المادة ١١ نظام الخدمة المدنية)، كما يضيف النظام بأن كل موظف مسؤول عما يصدر عنه ومسؤول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه (المادة ١٥)، على ألا يعفي الموظف المرؤوس من الجزاء في ما أخذ عليه، استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص، على رغم مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة، ففي هذه الحالة يتحمل مصدر الأمر المسؤولية وحده (المادة ٣٤ نظام تأديب الموظفين). وبين الفصل السادس من نظام الخدمة المدنية تحت عنوان (إنهاء الخدمة)، فنصت المادة الـ ٣٠ منه أنه «مع مراعاة أسباب إنهاء الخدمة التي تنص عليها الأنظمة:

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١١٠/ت/٣-١٤١٤هـ، المرجع السابق ص ٢٧٨.

تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية، وتضمنت هذه الأسباب ثماني حالات، وجاءت اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية لتوضح تلك الحالات الثماني بمادة ١٨ تفصيلية لتلك الأسباب والتي بموجبها تتم إنهاء خدمة الموظف وفقاً لأحكام هذه النصوص التي تعتبر أساس الجزاء التأديبي في نظام الخدمة المدنية في حال توافر أي من الأسباب التي تضمنتها أحكام تلك النصوص.

أهمية البحث:

من الأهمية بمكان إيضاح الضمانات التي كفلها نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ والتي يجب على الجهة الإدارية مراعاتها والتقيّد بها منذ لحظة إحالة الموظف إلى التحقيق حتى إصدار قرار العقوبة، ولعل السبب الذي يدعوني إلى الكتابة في هذا الموضوع هو تبصير الموظف بحقوقه والتي أرسّتها نظم التأديب وأحكام ديوان المظالم لكي يكون على بينة من أمره فيما يتخذ ضده من إجراءات، وفي نفس الوقت تذكير للإدارة باتباع الطرق المشروعة في مسائل التحقيق بما يكفل صحة الإجراءات وسلامتها.

هدف البحث:

يتحدد الهدف من البحث من خلال بيان الأحكام النظامية واتجاهات ديوان المظالم بشأن الإجراءات التي يتعيّن على الإدارة الالتزام بها لتطبيق الضمانات التأديبية التي نصّت عليها المواد المنظّمة لها، سواء في نظام تأديب الموظفين أم باللائحة التنفيذية لهيئة الرقابة والتحقيق.

خطة البحث:

المبحث الأول: ضمانات تأديب الموظف في مرحلتي التحقيق والمحاكمة:

المطلب الأول: ضمانات تأديب الموظف في مرحلة التحقيق.

الفرع الأول: الضمانات السابقة على التحقيق.

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة للتحقيق.

المطلب الثاني: ضمانات تأديب الموظف في مرحلة المحاكمة.

الفرع الأول: ضمانات تتصل بتشكيل المجلس التأديبي.

الفرع الثاني: ضمانات تتصل بذات المحاكمة.

المبحث الثاني: ضمانات إيقاع العقوبة على الموظف العام:

المطلب الأول: الضمانات المعاصرة لإيقاع العقوبة.

الفرع الأول: ضمانات تتصل بذات العقوبة.

الفرع الثاني: ضمانات تتصل بالقرار الصادر بالعقوبة.

المطلب الثاني: الضمانات اللاحقة على إيقاع العقوبة على الموظف العام.

الفرع الأول: التظلم الإداري.

الفرع الثاني: الطعن القضائي.

الخاتمة:

أناط نظام الخدمة المدنية بالموظف العام جملة من الواجبات الوظيفية التي يتعيّن عليه الالتزام بها، وقيده أيضاً بالعديد من المحظورات ينبغي عليه تجنب الوقوع بها، وخلافاً لذلك يكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة.

ولما كان الموظف العام عرضة لهذه المساءلة فقد أحاطه النظام بسياج من الضمانات في مرحلتي التحقيق والمحكمة على حدٍ سواء تماشياً وإرساءً لقواعد العدالة القانونية التي يتعيّن أن تكون دائماً ماثلة في أذهان الكافة.

والمقصود بضمانات التحقيق هي مجموعة من الإجراءات والضوابط التي يجب مراعاتها أثناء التحقيق مع الموظف المخالف والتي تهدف إلى إظهار الحقيقة وحماية حقوق الموظف ويترتب على عدم الأخذ بها أن يصبح قرار العقوبة باطلاً وقابلاً للطعن عليه أمام ديوان المظالم.

فالمادة ٣٥ من نظام تأديب الموظفين المذكور نصت على أنه (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).

وإذا كان من المتفق عليه أن فلسفة التأديب للموظف العام تدور بين السرعة والفاعلية بإيقاع العقوبة على الموظف العام حتى تردعه عن تكرار الذنب الإداري وبين الضمانات التي يتعيّن على الإدارة أن تستوفيها تحقيقاً لمبدأ العدالة في العقاب، لذلك من المفيد أن نشير هنا إلى أن الدراسة جاءت لتقتصر على موضوع ضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لنظام تأديب الموظفين ونظام الخدمة المدنية دون أن تمتد إلى

غيرها من الأنظمة الخاصة لموظفي بعض الدوائر الحكومية، ولا سيما أن هذا النظام يُعد
الشرعة العامة للأنظمة الخاصة.

إذا تمهد ما تقدم جاز لنا تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسين هما:

المبحث الأول: ضمانات تأديب الموظف العام في مرحلتي التحقيق والمحاكمة.

المبحث الثاني: ضمانات إيقاع العقوبة على الموظف العام.

المبحث الأول ضمانات تأديب الموظف في مرحلتي التحقيق والمحاكمة

إذا اقترف الموظف مخالفة وظيفية وتم تحريك الإجراءات التأديبية بحقه من قبل المرجع الإداري لذلك الموظف تعين على هذا المرجع مباشرة إجراءاته لبحث موضوع الذنب مع مراعاة توفير ضمانات تأديب الموظف التي كفلتها له القوانين والأنظمة، ولا سيما نظام تأديب الموظفين المعمول به في مرحلتي التحقيق والمحاكمة على حد سواء، من هنا سنتناول هذه الضمانات تباعاً وفقاً لهذا التقسيم:

المطلب الأول: ضمانات تأديب الموظف في مرحلة التحقيق

يستوجب على الإدارة أن توفر للموظف ضمانات محددة قبل الشروع بإجراءات التحقيق، كما يتعين عليها التقيّد بضمانات معاصرة لمجريات التحقيق، كما أن ثمة ضمانات تتوارد تباعاً إذا ما تم الانتهاء من التحقيق تسمى ضمانات لاحقة على إجراء التحقيق وهذا ما سنوضحه من خلال التقسيم الآتي:

الفرع الأول: الضمانات السابقة على إجراء التحقيق:

تمثل هذه الضمانات بالفصل بين جهة الاتهام وجهة وضمانة تتعلق بتكافؤ درجة

المحقق مع درجة الموظف المتهم، وأخرى مرتبطة بمفهوم التنحي عن التحقيق في حالات معينة، وأخيراً ضمانات تبليغ الموظف أصولياً ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه.

١- الفصل بين جهة التحقيق وجهة الاتهام^(٢):

لم يتطرق نظام تأديب الموظفين السعودي إلى هذه الضمانة التي تشكل مدخلاً أساسياً لنزاهة إجراءات التحقيق بشكل صريح مع أن المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين قد ألمحت إلى ذلك بقولها (إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء والمختصين أو من أي جهة رسمية مختصة)، ويمكن الإشارة إلى أنه مع عدم النص على تلك الضمانة صراحة فإنه لا يوجد ما يمنع الأخذ بها باعتبارها من القواعد التي تحكم إجراءات التحقيق والتي تكفل عدم تكوين انطباع مسبق أو تبني حكم معين قبل البدء بإجراءات التحقيق مما يخل بشكل جوهري بحيادية المحقق. فمن يتهم لا يحقق وإنما يكفي بتقديم الأدلة للمحقق عند وقوع المخالفة ويقوم المحقق بوزنها وتقييمها وجمع المعلومات الصحيحة من مصادرها دون التقيّد بأدلة الاتهام التي غالباً ما تنجم عن عمل المفتشين في دوائر المتابعة الإدارية.

(٢) من المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية ضمان الحيادة لمن يشترك أو يفصل في الدعوى التأديبية حتى يطمئن الموظف المتهم إلى عدالة من يحاكمه، وهذه من القواعد التي استقرت في الضمير الإنساني ولا تحتاج إلى نص يقررها. انظر في تفصيل هذه الضمانة: د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧م ص ٢٧٥-٢٧٦، وانظر: د. منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة دمشق، ١٩٨٤، ص ٩٨. وراجع لمزيد من التوسع: د. محسن غالب محسن: سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٩٧ ص ١٠، ولمزيد من الإيضاح حول هذه الضمانة انظر: د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥٦٧، وللمعرفة توجه القضاء من هذه الضمانة انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١١/٢٣/١٩٨٦، المجموعة س ١٤. ق. ص ١٧.

وهذه الضمانة تعزز من مبدأ الأصل في المتهم أنه بريء حتى تثبت إدانته والحياد يقتضي التصرف وفق هذا المبدأ وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم (الأصل في الإنسان البراءة ولا يعدل عنها إلا بدليل قاطع)^(٣).

٢- تكافؤ درجة المحقق مع درجة الموظف المحال إلى التحقيق:

تعد هذه الضمانة - من وجهة نظري - ضمانة أساسية رغم عدم الإشارة إليها في نظام تأديب الموظفين ومن المسوغات التي تساق في تكريس هذه الضمانة يحتاج إلى من يقدر مركزه الوظيفي عند إجراء التحقيق معه ويتفهم طبيعة العمل الذي يمارسه ويتمتع بالخبرة الكافية التي تمكنه من إجراء تحقيق ناجح فالندية في الدرجة الوظيفية بين المحقق والموظف تفضي إلى تفاعل معقول وقدر من الإلمام والتبصر بالمخالفة التي ارتكبت من ذلك الموظف وتعكس احتراماً لمكانة الموظف المتهم^(٤).

٣- حياد المحقق:

يشترط فيمن يتولى التحقيق أن يتصف بالحياد وألا يكون لديه أي منافع أو مغارم مع المتهم وألا يكون لديه أي حكم مسبق على الموظف المتهم، وثمة من عرف

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١٧٠/ت/١٤١١هـ القضاء الإداري في خمس سنوات، إعداد حسونة توفيق، ص ٢٥٦.

(٤) انظر في تفصيل هذه الضمانة وموقف القضاء الفرنسي من اشتراط عدم جواز أن يشترك في عضوية المجالس التأديبية من هو أقل درجة من الموظف المتهم: د. عبدالفتاح عبدالبر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٧٨ ص ٣٧١؛ وقد أورد في بحثه الموسوم: متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرون، عدد ١٩٨٦ ص ٣٩٠ عدداً من أحكام مجلس الدولة الفرنسي منها:

- C. E5/1/1929. Dalennes. Rec. p.543.

- C. E. 12/3/1954. Deallin. Rec. p.804.

- C. E. 29/4/1949. Boardeauy. Rec. p.188.

الحياد بأنه عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصاً في مجال التأديب^(٥) ويكون ثمة إخلال بالحياد إذا كان هناك اعتبارات شخصية تربط المحقق بالموظف المراد تأديبه أو صلة قريبي معه، ولم يرد في نظام تأديب الموظفين ما ينص على عدم جواز مباشرة التحقيق من يرتبط بصلة قرابة مع المتهم أو حق التنحي إذا ما شعر المحقق أن صلة القرابة تحول بينه وبين حيادية التحقيق مع المتهم فيطلب من مرجعه الإداري التنحي، أو حق الرد الذي كفلته التشريعات المنظمة لعمل المحققين - فالمحقق يفترض أن يكون نزيهاً ومحايداً - تماماً مثل القاضي، فإذا توافر سبب معين يحول بين المحقق وقلبه فإن من حق المتهم أن يطلب رد المحقق، إلا أن اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق قد نصت في المادة التاسعة على أنه: لا يجوز أن يتولى التحقيق من يتصل بأحد الخصوم بصلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة.

أما المادة ٢٥ من قواعد المرافعات فقد نظمت حق الرد وإجراء التنحي الخاص بأعضاء الدائرة التي تنظر القضية بقولها: (للمتهم ولأي من ذوي الشأن أن يطلب رد أي عضو من أعضاء الدائرة إذا كان هناك سبب يوجب الرد، ويوقف النظر في الدعوى إثر 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) ويمكن الرجوع إلى

(٥) انظر لمزيد من التفصيل: د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤، ص ١٦ وما بعدها. وكذلك د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٨٢، ص ٣١٤.

نص المادة التسعين من نظام المرافعات والتي تنص على أن يكون القاضي ممنوعاً من نظر الدعوى وسماعها ولو لم يطلب ذلك أحد الخصوم في الأحوال الآتية:

- ١- إذا كان زوجاً لأحد الخصوم أو كان قريباً أو صهراً له إلى الدرجة الرابعة.
- ٢- إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته.

٣- إذا كان وكيلاً لأحد الخصوم، أو وصياً، أو قِيماً عليه، أو مظنونة وراثته له، أو كان زوجاً لوصي أحد الخصوم أو القيم عليه، أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة إلى الدرجة الرابعة بهذا الوصي أو القيم.

٤- إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلاً عنه أو وصياً أو قِيماً عليه ؛ مصلحة في الدعوى القائمة.

٥- إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً، أو كان قد أدى شهادة فيها، أو باشر إجراء من إجراءات التحقيق فيها.

أما المادة الثانية والتسعون فقد أشارت إلى رد القاضي لأسباب نحيل إليها، ولكن في مجملها تتعلق بارتباط الخصومة بزوجه أو قرابته أو تعلّقها بعلاقة القاضي بأحد أطراف الخصومة وتقديم له منفعة أو تربطه مودة أو غير ذلك من الأسباب التي تسوغ تقديم طلب لمن له مصلحة بأن يرد القاضي عن التصدي للخصومة.

وقد نصت المادة ١٣ من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه (لا يجوز للمحقق إبداء الرأي قبل استجواب الموظف وسماع الشهود واستكمال جميع عناصر

القضية وقفل التحقيق).

وهذا يؤكد ما قلناه من حرص المشرع على أن يبقى المحقق محايداً وأن لا يشكل قناعته ابتداءً - سواء بالبراءة والاتهام - إلا بعد استيفاء كافة إجراءات التحقيق وتمحيص كافة الأدلة، فالحيادية تقتضي أن تستوي للمحقق أدلة البراءة والإدانة قبل إجراء التحقيق مع الأخذ بعين الاعتبار بأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

والغاية الأساسية من الرد والتنحي هو ضمان عدالة المحاكمة ونزاهة القاضي، ويسري ذلك على المحقق؛ ولذلك اعتبر وجود قرابة بين المحقق والموظف المتهم تعد قرينة قطعية على عدم نزاهة وموضوعية المحقق حتى لو ادعى خلاف ذلك^(٦).

ثانياً: إعلام الموظف بما هو منسوب إليه:

يتعين على المحقق أن يحيط الموظف المتهم بالتهمة أو المخالفة التي ارتكبتها، كما ينبغي أن تكون صيغة الاتهام واضحة ومحددة وعلى وقائع معينة ولا يجوز إخفاء التهمة عن الموظف تحت أي ذريعة وهذه الضمانة صراحة من باب الوجوب لا التخيير^(٧).

١- إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة إليه. ومن الجدير بالذكر أن الفقه الإداري أورد هذه الضمانة بمرحلة يسمنونها (ضمانة المواجهة) والتي تقوم على عنصرين، الأول إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، والثاني حق الاطلاع على الملف أثناء عملية التحقيق مما يمكن الموظف من حق

(٦) انظر: د. فهمي عزت: السلطة التأديبية بين الإدارة والقضاء: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩ هـ ص: ١٤٣.

(٧) انظر لمزيد من التفصيل: د. عمرو بركات، الوقف الاحتياطي: دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية لسنة ٢٦، العدد ٢ ديسمبر ١٩٨٤، ص ٢٥٤ وما بعدها.

الدفاع عن نفسه^(٨)، والتي سأتناولها فيما بعد.

وينبغي أن يكون واضحاً بأنه يتوجب على الإدارة إعلام الموظف المراد تحريك إجراءات التأديب بحقه، والإعلام المعتبر قانوناً هو الموثق والمكتوب، والذي يحمل في طياته ماهية المخالفة التي ارتكبتها الموظف ونوع التهمة المسندة إليه ابتداءً، وفي مرحلة المحاكمة التأديبية، كما سنرى لاحقاً اشترطت المادة التاسعة عشرة من لائحة قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم على أن (يحضر المتهم جلسات المحاكمة بنفسه في الدعاوى التأديبية والجزائية ويبيدي دفاعه كتابة أو مشافهة، وله أن يستعين بمحام وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع شهادتهم فإذا لم يحضر المتهم في الدعوى التأديبية بعد إبلاغه إبلاغاً صحيحاً فعلى الدائرة أن تمضي في إجراءات المحاكمة. وفي الحقيقة أن النص الملغى في نظام تأديب الموظفين في المادة الحادية والعشرين كان أكثر وضوحاً، حيث نصت المادة على أن: (تكون جميع الإبلغات بخطابات رسمية، ويتم إبلاغ المتهم على العنوان الثابت في أوراق القضية أو مقر وظيفته التي يشغلها حسب الأحوال، فإذا تعذر ذلك يبلغ بواسطة الجريدة الرسمية)^(٩).

وينبغي أن تحدد التهمة على نحو لا يحتمل التأويل، بل يجب أن تنصب على وقائع محددة الأوصاف والدلالات وعدم الاكتفاء بالاتهام العام، وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم بقوله: (لئن نصت المادة ٣٥ من نظام تأديب الموظفين على وجوب

(٨) انظر لمزيد من التفصيل د. مليكة الصروخ، المرجع السابق ص ٢١٥ ود. عبدالفتاح عبدالبر، المرجع السابق ص ٢٦٩-٢٧١.

(٩) لا يشترط الفقه والقضاء شكلاً محدداً ومعيناً للإخطار ويكفي لاستيفائه أن ينبّه الموظف إلى الإجراء التأديبي الذي يتخذ ضده ويتحقق التنبية بمجرد إخطار الموظف بمعرفة رئيسه إلى أن التنبية قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه: انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد C.E. 3/7/1981. Jacquens- Rec. p.296.

التحقيق كتابة مع الموظف قبل توقيع الجزاء عليه إلا أنها لم تنص على وجوب مواجهته بذات التهمة على النحو الذي ذهبت إليه الدائرة، إذ يكفي أن يسأل عن الواقعة ويجب عليها وهذا ما حدث - الإخلال بواجبات الوظيفة كلمة عامة تشمل كل خطأ تأديبي أو تقصير أو إهمال من الموظف^(١٠).

والنصوص المنظمة لإجراءات إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه هي المادة ١٠ من نظام تأديب الموظفين والمادة ٣٦ من ذات النظام بقولها: (بأن يجرى التحقيق بحضور الشخص الذي يجرى التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيبته)، أما المادة ٣٦ من نظام تأديب الموظفين فقد نصت (يجب أن يتضمن قرار هيئة الرقابة والتحقيق بالإحالة لهيئة التأديب بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد).

وقد عاجلت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق في المادة ٩ حالة تغيب الموظف المتهم لظرف قهري بقولها: (إذا تعذر حضور المطلوب استجوابه لمرضه أو لأسباب قهرية وكان التحقيق لا يحتمل الإرجاء يصدر رئيس الهيئة أمراً بانتقال المحقق لإجراء التحقيق في مكان وجوده على أن يصطحبه كاتب للتحقيق إن وجد وأحد أعضاء الرقابة ويراعى إخطار مرجع المستجوب مسبقاً بذلك).

وقد قضى ديوان المظالم بقوله: (إن مطالبة المدعي إلغاء قرار لجنة النظر في مخالفات

(١٠) حكم ديوان المظالم ٦٦/ت/٢-١٤١٣هـ ص ٢٦٨.

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر ما المقصود في المواجهة، حيث قضت (تعني المواجهة إيقاف العامل على حقيقة التهمة المنسوبة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه للمخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١١/١٢/٢٠٠٠ طعن رقم ١١٦٤ س ٤٣ق، مجلة المحاماة العدد الثاني، ص ٥٥٨.

نظام المطبوعات والنشر المتضمن تغريمه خمسة آلاف ريال، صدور قرار بتغريم المدعي دون سماع أقواله والتحقيق معه من قبل اللجنة المشكّلة لذلك، إخلالاً بأهم الضمانات للأفراد في مواجهة الاتهامات المنسوبة إليهم وتمكينهم من الدفاع عن أنفسهم، وإهداراً لفرصة تأكد الجهة الإدارية من ثبوت المخالفة في حق المدعي من عدمها - مقتضى ذلك صدور القرار بتخلّف إجراء جوهرى منصوص عليه نظاماً - لا يغيّر من ذلك وجود تحقيق مع المدعي من قبل الشرطة وهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر - لا يسوغ للجنة الإدارية التنازل عن ذلك اكتفاءً بالسابق من غيرها واعتذاراً بعدم توافر الإمكانيات للجنة تعيينها على إجراء التحقيق مع كل المخالفين لكثرتهم، ذلك أن النظام أسند تلك المهمة للجنة قبل إصدار القرار - إثر ذلك أن يتم إلغاء القرار^(١١).

فإذا تم تبليغ الموظف للحضور ولم يمتثل لذلك يتم تبليغه مرة أخرى، فإذا لم يحضر كان للمحقق أن يبدأ بإجراءات التحقيق، ويجمع الأدلة ويقوم بالمعاينة، ويفحص القرائن ويستمع إلى الشهود، ويصدر توصيته بناء على ذلك، والأمر ذاته يسري في حالة تعييب المتهم عن حضور جلسات المحاكمة، وفي هذا الصدد قضى ديوان المظالم بقوله: (حيث إن هيئة التدقيق وهي بصدد نظر الاعتراض على الحكم حددت عدة جلسات للمتهم وكلفت شرطة جدة بإخطاره لحضوره، بيد أنه لم يحضر، وأفادت عن طريق كفيله أنه غادر المملكة، فإنه عملاً بحكم المادة ١٩ من لائحة المرافعات أمام ديوان المظالم يجز الحكم في الدعوى غيائياً)^(١٢).

فإن لم تراع الإدارة ما تقدم كان قرارها مشوباً بالعيب وعرضة للطعن.

(١١) حكم ديوان المظالم رقم ٢٣٣/ت/٥/١٤٢٧هـ المجموعة الحديثة ص ١١٢٩.

(١٢) حكم رقم ١٥٧/ت/٣/ لعام ١٤١٤هـ، المرجع السابق ص ٢٦٩.

ويتم الرجوع إلى نظام المرافعات واللائحة التنفيذية بخصوص إجراءات التبليغ وأصوله.

الفرع الثاني: الضمانات المعاصرة للتحقيق:

يمكن تقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات دفاعية و ضمانات أخرى، ويتعين على المحقق أن يراعيها باعتبار أنها تشكل الوعاء القانوني لمجريات التحقيق، وتعد هذه المرحلة من أهم المراحل المؤثرة في التحقيق باعتبار أن ما يسفر عنها سيكون الأثر الكبير في الإحالة وتحديد براءة الموظف من إدانته تأديبياً بقرار أو بحكم من القضاء. أولاً: حق الدفاع:

لا ريب أن حق الدفاع يعد ركيزة أساسية و ضمانة جوهرية يترتب على الإخلال بها بطلان التحقيق^(١٣)، وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم في باكورة أحكامه (إن من الضمانات الجوهرية التي يجب مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف المتهم على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه ويلزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها - كضمانة أساسية له - أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه)^(١٤).

(١٣) انظر: د. عبد الوهاب البنداري: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية، دار الفكر العربي ٢٠٠٦،

ص ٨٩-٩٢. وانظر كذلك د. فهمي عزت، مرجع سابق ص ١٣٦.

(١٤) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٢٩ لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١/٣٣٦/ق لعام ١٤٠٠ منشور في مجموعة

المبادئ العامة، ص ٣٢٣.

وقضى في حكم آخر (توقيع الجزاء التأديبي على الموظف دون إجراء تحقيق معه وسماع دفاعه يصم القرار بمخالفة النظام مما يوجب إلغائه - عدم تقديم جهة الإدارة لأوراق التحقيق مع الموظف رغم طلبها منها وإمهالها عدة جلسات يوجب الحكم في الدعوى بحالتها - لا يغيّر من ذلك قول جهة الإدارة بأنه تم التحقيق مع المدعي بواسطة هيئة الرقابة والتحقيق التي أشير إلى خطابها في ديباجة قرار الجزاء - يتعيّن أن تثبت جهة الإدارة إجراء تحقيق بالفعل وذلك بتقديم أوراق دالة على ذلك، وإن نكلت عن ذلك كان قرارها مخالفاً للنظام واجب الإلغاء)^(١٥).

بيد أن اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق قد جاءت بنص غريب بقولها في المادة ١٦ (يجب مواجهة الموظف المحقق معه في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده وأن يطلب منه الرد على كل منها على حدة) ووجه الغرابة أن مواجهة الموظف بالتهم ينبغي أن تكون في بداية التحقيق ومواجهة الموظف بالتهم وردده عليها بالأدلة وإعطائه حق الدفاع يكون أثناء التحقيق وليس في نهايته.

وقد نص نظام التأديب في المادة ٣٧ على أنه (يجب أن يتضمن قرار هيئة الرقابة والتحقيق بالإحالة لهيئة التأديب بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد). وفي الحقيقة أن مرحلة الاستجواب هي من أهم المراحل التي يمر بها التحقيق، إذ إن مجرد السؤال أو الاستفسار من الموظف عن مخالفة بعينها لا يعد تحقيقاً بالمعنى الفني للكلمة ومن ثم فإن الأثر القانوني المترتب على القرار التأديبي الناشئ عن مجرد السؤال باطلاً كون الإدارة لم تحقق مع الموظف حسب ما تقضي به الأنظمة واللوائح،

(١٥) حكم ديوان المظالم رقم ١٦١/ت/٢-١٤١٢هـ القضاء الإداري في خمس سنوات، حسونة توفيق، مرجع سابق ٢٦٧.

وأحكام ديوان المظالم جلية في هذا الاتجاه).

ويعتبر الاستجواب العمود الفقري للتحقيق والذي يقصد به مناقشة الموظف المخالف مناقشة تفصيلية بالأفعال المنسوبة إليه ومواجهته بالأسئلة والاستفسارات عن المخالفة، ومجاوبته بالأدلة التي تشير إليه بالاتهام ومطالبته بالرد عليها، وتكون هذه الأسئلة واضحة ومحددة وصريحة مما يتسنى للموظف فهمها والإجابة عنها، ويتعين على المحقق ألا يستخدم أي وسيلة من وسائل الضغط على الموظف سواء بالتهديد والوعيد أو بالإغراء أو الوعود، بل ينبغي أن يستخلص الأدلة من الوقائع والمعاينة والشهود والقرائن وغيرها استخلاصاً سائغاً لا تشوبه شائبة، وقد نظمت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق كيفية مراعاة هذه الضمانة في المادة التاسعة فقرة ١- لا يجوز للمحقق استعمال وسائل الإكراه والضغط أو التهديد في تحقيقه وعليه أن يقتصر على التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها.

وللموظف المتهم أن يثبت أن الاعتراف الذي انتزع منه قد جاء نتيجة الإكراه، فإذا عجز فالأصل أن الاعتراف قد تم بشكل نظامي، وعلى أية حال فإن ذلك كله محض سلطة تقديرية للقاضي في مدى اعتبار الاعتراف والأدلة الأخرى التي سيقم لإثبات التهمة على الموظف تصلح لبناء قرار الإدانة عليها من عدمه، وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم (لا عبرة بما أبداه المتهمون من أن اعترافاتهم أمام جهات التحقيق والمصدقة شرعاً، كانت نتيجة الإكراه والتهديد، ذلك أن ما أورده من أقوال لا تعدو أن تكون أقوالاً مرسلة لم يقدم الدليل عليها مما يتعين معه طرحها والالتفات عنها)^(١٦).

(١٦) حكم ديوان المظالم رقم ١٣٥/ت/١٤١١هـ، القضاء الإداري في خمس سنوات، إعداد حسونة توفيق، مرجع سابق ص ٢٦٠.

وللموظف حق الصمت عن الإجابة دون أن يترتب عليها أي أثر قانوني في التحقيق وإن كانت تعتبر قرينة على ضعف موقف المتهم؛ ولذلك تنبّه المنظم في اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق إلى هذا الوضع ونص في المادة الرابعة عشرة على: إذا امتنع الموظف عن إبداء أقواله يثبت ذلك في المحضر ويخطر عن طريق مرجعه بالعدول عن موقفه بحيث إذا أصر على الامتناع جاز السير في إجراءات القضية على ضوء الوقائع الثابتة فيها. ويشار إلى ذلك في المحضر.

وينبثق عن حق الدفاع للموظف المتهم أن يوكل محامياً أثناء سير التحقيقات وفي كل مراحل الدعوى باعتبار أن المحامي ملم بالأنظمة واللوائح وعلى معرفة بإجراءات التحقيق وملم بالنصوص المنظمة لإجراءات التقاضي ولديه من الخبرة ما يمكنه من الدفاع عن الموظف المتهم، وهو الأقدر على اكتشاف مواطن القصور والضعف الذي شاب عمل المحقق بما يملكه من ناصية القانون ومعرفة دقيقة بكيفية الدفاع عن المتهم، وقد نصّت قواعد الترافع أمام ديوان المظالم في المادة التاسعة عشرة: (يحضر المتهم جلسات المحاكمة بنفسه في الدعاوى التأديبية والجزائية ويبيد دفاعه كتابة أو مشافهة وله أن يستعين بمحام وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع شهادتهم، فإذا لم يحضر المتهم في الدعوى التأديبية بعد إبلاغه إبلاغاً صحيحاً فعلى الدائرة أن تمضي في إجراءات المحاكمة)^(١٧).

وينبغي التذكير هنا بأن قواعد المرافعات هي التي تطبق في إجراءات الترافع أمام الديوان بعد أن ألغيت المواد من (١٤) إلى (٣٠) الخاصة بهيئة التأديب ألغيت

(١٧) انظر: د. رمضان بطيخ المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة فقهاً وقضاً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢١٤. وانظر كذلك: د. مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

بموجب المادة (٥٠) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٥١ وتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤٠٢ هـ.

وكان محتوى هذه المواد يفصل كثيراً من الإجراءات المتعلقة بالتحقيق .

وقد ورد في نظام المحاماة السعودي^(١٨) ما يؤكد ذلك في المادة التاسعة عشرة بقوله: (على المحاكم وديوان المظالم واللجان المشار إليها في المادة (الأولى) من هذا النظام والدوائر الرسمية وسلطات التحقيق أن تقدم للمحامي التسهيلات التي يقتضيها القيام بواجبه، وأن تمكنه من الاطلاع على الأوراق وحضور التحقيق، ولا يجوز رفض طلباته دون مسوغ مشروع)^(١٩).

(وهنا يتعين القول بأن القناعة التي تتوافر للقاضي بأن الإدارة قد راعت حق الدفاع يقدره في ضوء الوقائع ولا يلزم أن يتعقب المحقق كل جزئية يثيرها المتهم للقول إنه قد روعي مبدأ الدفاع، بل يكفي بما يمكن أن يولد قناعة لدى المحقق والقاضي بأن مبدأ الدفاع قد توافر في القضية، وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم) من المقرر أن الدفاع الذي تلتزم محكمة الموضوع بإيراده والرد عليه هو الدفاع الجوهرى، أما الدفاع غير الجوهرى، وهو الدفاع الموضوعى الذي يثيره أحد الخصوم ويقوم على مناقشة أدلة الثبوت، فإن رفض تحقيقه لا ينطوي عليه الإخلال بحق الدفاع (وأشارت في الحكم ذاته بأن لقاضي الموضوع تقدير القرائن الموضوعية في الدعوى وله الأخذ بها متى كان استنتاجه في شأنها سائعاً مقبولاً ومن وقائع تؤدي بحكم اللزوم العقلي ومن ثم يصح

(١٨) نظام المحاماة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٨) وتاريخ ٢٨/٧/١٤٢٢ هـ، ونشر بجريدة أم القرى في عددها رقم (٣٨٦٧) وتاريخ ١٧/٨/١٤٢٢ هـ.

(١٩) انظر لمزيد من التفصيل حول حق المتهم بالاستعانة بالمحامي رسالة د. حسن محمد علوب، استعانة المتهم بمحام في القانون، رسالة دكتوراه، القاهرة ١٩٧٠، ص ٧٠ وما بعدها.

أن تكون القرائن وحدها دليلاً كافياً للإدانة^(٢٠).

وعوداً على بدء فإننا سنقيم فرع الضمانات المعاصرة للتحقيق على البندين

التاليين:

ثانياً: الضمانات الدفاعية:

١- حق الاطلاع على أوراق التحقيق:

يعد حق الاطلاع على الملف التحقيقي من أول الإجراءات التي يتعين على المحقق مراعاتها، فمن حق الموظف المتهم أن يطلع على كافة الأوراق المتصلة بقضيته وأن يقرأ ما فيها تمهيداً للرد عليها، ولا يجوز للإدارة أن تحجب عن الموظف المتهم أية أوراق بحوزتها ترتبط بالتهمة الموجهة للموظف، إذ إن تمكين المتهم من الاطلاع على الأوراق يمكنه من درء التهمة الموجهة إليه والقول بخلاف ذلك يعد افتئاتاً من مبدأ حق الدفاع المكفول نظاماً، وتتجلى الحكمة من منح الحق للموظف تمكينه من تحديد موقفه وإعداد دفوعه^(٢١).

وهذا ما سار عليه قضاء ديوان المظالم بقوله: (توقيع الجزاء التأديبي على الموظف دون إجراء تحقيق معه وسماعه دفاعه يصم القرار بمخالفة النظام مما يوجب إلغائه)^(٢٢). إلا أن اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق قد نصت المادة الخامسة عشرة على أنه (لا يجوز الاطلاع على محاضر التحقيق إلا بعد إحالتها لهيئة التأديب وبمعرفتها وتسليخ من المعاملات المحالة لهيئة التأديب الأوراق المتعلقة بمصادر الإخباريات والكاشفة عن

(٢٠) حكم رقم ٣٥١، ١٤١٣/٣هـ المجموعة المرجع السابق ص ٢١٨.

(٢١) انظر: د. عبدالفتاح عبدالبر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق ص ٢٩٧، وما بعدها. وللمزيد من الإيضاح انظر د. عمرو فؤاد بركات، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٢٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٦١/ت/١٤١٢/٢هـ القضاء الإداري في خمس سنوات، مرجع سابق ص ٢٦٧.

أشخاص جهاز الرقابة).

وفي تقديري أن هذا النص يحرم الموظف المتهم من حق درء التهمة عن نفسه ويتعارض مع حق الدفاع، كما أن عدم الاطلاع على محاضر التحقيق إلا بعد الإحالة تمنع الموظف من إمكانية وأد التحقيق من بداياته وتجنب السير بإجراءات التحقيق، ولا سيما إذا تقدم الموظف بإثبات براءته من بداية التحقيق فلماذا المضي قدماً بقرار الإحالة إذا كان من الممكن إغلاق ملف التحقيق وحفظه بشكل نهائي، وغالباً ما يتأتى ذلك إذا كان قرار الإحالة إلى التحقيق قد اتخذ بناء على دعوى كيدية^(٢٣).

٢- تقديم الدفوع ومناقشة الشهود:

يعد هذا الحق من الضمانات التي يجب أن يحاط بها الملاحق تأديبياً والتي تمليها المبادئ العامة للقانون ولصون هذا الحق وعدم إهداره من قبل الإدارة والتي إن فعلت يكون إجرائها عرضة للبطلان، وامتثالاً لهذا يتوجب على التحقيق السماح للموظف المنسوب إليه المخالفة بموجب هذا الحق تقديم جميع الدفوع المشروعة التي يحتاجها لنفي المخالفة المنسوبة إليه كالاكتراضات واستدعائه لشهوده وتقديم أي سندات أو أوراق أو ما شابهها على أن تتعلق بواقعة المخالفة، وعلى التحقيق تضمينها بملف القضية، وله مناقشة شهود القضية سواء شهود النفي أم شهود الإثبات^(٢٤)، ومن الجدير ذكره بأن نظام تأديب الموظفين واللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق لم تتناول بشكل تفصيلي أوجه الدفاع والاستماع للشهود وكيفية الاستجواب إلا على نحو عرضي في المادة ٣٥

(٢٣) انظر للمزيد من التفصيل في هذا الجانب: د. نواف كنعان: القانون الإداري دار الثقافة: عمان ٢٠٠٩

ص ٢٠٣، وكذلك انظر: د. عبدالفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق ص ٩١.

(٢٤) انظر: د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية، بين القانون الإداري والإدارة العامة، رسالة دكتوراه،

كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٤٢٦ وما بعدها.

من نظام تأديب الموظفين والتي نصت 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). أما قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم فقد أوضحت بعض القواعد المنظمة للاستماع للشهود أثناء المحاكمة فقد نصت المادة الثانية والعشرون على أن للدائرة من تلقاء ذاتها أو بناء على طلب ممثل الادعاء أو المتهم أن تكلف بالحضور من تراه لازماً لسماع أقواله من الشهود، وعلى الدائرة أن تمنع توجيه أسئلة إلى الشاهد لا تتعلق بموضوع الدعوى أو تؤدي إلى اضطرابه أو تخويفه. بيد أن قواعد المرافعات لم تفصل في كيفية الاستماع للشهود ولا الإجراءات المنظمة لذلك أو القيود التي ترد في هذا الشأن ومن ثم يمكن الرجوع إلى نظام المرافعات واللائحة التنفيذية بخصوص مدى استيفاء أوجه الدفاع وكذلك نظام الإجراءات الجزائية الذي نظم كيفية الاستجواب والتحقيق بشكل أكثر شمولية. وقد اكتفت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق في المادة (٢٦) بقولها: (يجوز سماع الشهود في حضور المحقق معه ما لم تقض الظروف المحيطة بالتحقيق أن يكون ذلك في غيبته)، وهذا ما جرى عليه قضاء ديوان المظالم بقوله: (اشترط النظام لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف إجراء تحقيق معه ومواجهته بما نسب إليه وتحقيق دفاعه - ويجب أن يتضمن التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة الموجبة للجزاء، ولا يكفي إجراء تحقيق عام بشأن الواقعة وسؤال الموظف وإجابته عنها، بل يجب مواجهته بالتهمة الموجهة إليه والموجبة للجزاء وتحقيق دفاعه، وإلغاء قرار الجزاء غير المستوفي لذلك)^(٢٥).

(٢٥) حكم ديوان المظالم رقم ١٥١/ت/٢-١٤١٣هـ، القضاء الإداري في خمس سنوات، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

ثالثاً: الضمانات الأخرى:

١- توثيق التحقيق:

يعد التوثيق من الضمانات الشكلية الواجب كفالها للموظف المحال إلى لجنة التحقيق، ويقصد هنا بالتوثيق، هو تحرير الإجراءات التحقيقية في محاضر رسمية، حيث فرض نظام تأديب الموظفين في المادة الحادية عشرة (يكون التحقيق كتابة ويثبت 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، وكذلك نظمت المادة العاشرة من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق كتابة محاضر التحقيق بقولها: يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب ولا يجوز للمأخوذ 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 ويوقع المأخوذ أقواله على كل إجابة له.

ولا شك بأن كتابة التحقيق وتوثيقه أدعى لحفظ أقوال المتهم وتدوين سير إجراءات التحقيق بشكل أصولي، كما أن توثيق إجراءات التحقيق وتدوين إفادات الشهود يسهل عملية الإثبات على كل أطراف الدعوى التأديبية كما يمكن المحامي والقاضي من مدى سلامة الإجراءات المتبعة في التحقيق من الناحية النظامية، ومن ثم عدم الانتفات إلى الإجراءات التي شابها عيب معين يمنع من الأخذ بها والبناء عليها في التحقيق^(٢٦).

(٢٦) انظر: د. محمد أحمد عبدالرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس: ١٩٩٧/ ص ١١٧، وراجع للمزيد من التفصيل: د. يسري لبيب حبيب: نظرية الخطأ التأديبي: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ١٩٩٠، ص ٧٥ وما بعدها.

وفي هذا الشأن قضى ديوان المظالم بقوله:

(... إن عدم تقديم جهة الإدارة لأوراق التحقيق مع الموظف رغم طلبها منها وإمهالها عدة جلسات يوجب الحكم في الدعوى بحالتها، إذ يتعين أن تثبت جهة الإدارة إجراء التحقيق بتقديم الأوراق الدالة على ذلك، وإن نكلت عن ذلك يكون قرارها مخالفاً للنظام واجب الإلغاء)^(٢٧).

ولعل من نافلة القول بأن القضاء لا يستطيع بسط رقابته على القرار التأديبي المطعون فيه والسبب الذي قام عليه إلا إذا كانت المحاكمة التأديبية التي جرت بحق المدعي قد تمت بصورة قانونية ومدونة في محاضر مكتوبة تتضمن إحاطة الموظف بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه بشكل دقيق لا لبس فيه ولا إيهام، وأن تتاح له الفرصة بعد ذلك ليعد الدفاع عن نفسه فتستمع أقواله مكتوبة وما يبيده من دفاع أو دفوع وأن تتضمن المحاضر شهادات الشهود الذين استمع المحقق إليهم كضمانة من ضمانات الدفاع الجوهرية وأن يمكن الموظف المتهم من مناقشتهم وتقديم شهود النفي إن وجدوا، وبناء على ذلك فإن محاكمة الموظف التي تتم شفاهة وكذلك سماع المحقق للشهود، يحول دون المحكمة ومراقبتها على القرار التأديبي المطعون فيه، ومن ثم نقول بأن التحقيق الذي يجري شفاهة لا يعتد به ولا يشكل ضمانة للمتهم ولا يستطيع القضاء أن يراقب القرار التأديبي بشكل صحيح.

يجب أن يراعى في عملية تدوين محاضر التحقيق أن تكون متسلسلة، ويذكر فيها تاريخ إجراء التحقيق واسم المحقق والشهود أو الموظف المخالف والمصادقة عليه من

(٢٧) حكم ديوان المظالم رقم ١٦١/ت/١٤١٢هـ، ص ٢٦٧.

المعنيين فيها على جميع الأوراق^(٢٨).

وقد نص نظام تأديب الموظفين في المادة الحادية عشرة سالفه الذكر عن كيفية إعداد محاضر التحقيق والشروط الفنية اللازم توافرها في محضر التحقيق (يكون التحقيق كتابة ويثبت 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)^(٢٩).

٢- رفع تقرير مفصل بخلاصة التحقيق:

بعد أن تنهي لجنة التحقيق إجراءات التحقيق تعمل على رفع تقرير يتضمن النتائج التي توصلت إليها هذه اللجنة مشفوعاً بتوصياتها للمرجع الإداري المختص الذي كلفها بالتحقيق، حيث نص نظام تأديب الموظفين في المادة ٣٩ على أنه (تبلغ هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة في جميع الأحوال بالقرار الصادر من الوزير بالعقوبة فور صدور القرار، فإن لم يكن القرار صادراً بالتطبيق للمادة (٣٨) تعين أن يرسل لهيئة 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 في شأنها القرار تستوجب الفصل أن تبلغ الوزير بذلك وتباشر التحقيق في القضية) ونص في المادة ٣٥ على أنه (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية

(٢٨) انظر: د. نواف كنعان: تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات تأديب الموظف العام، مجلة مؤتمنة للبحوث والدراسات، المجلد السابع العدد السادس: ١٩٩٢، ص ١٣٣-١٣٤.

(٢٩) يعد كتابة التحقيق من النظام العام لأنه من القواعد التي تكفل اطلاع الجهات المختصة على سير إجراءات التحقيق، وحتى لا تضيق معالم الظروف والملابسات التي تجري في ظلها، وتكون حجة للموظف أو عليه: انظر لمزيد من التفصيل في هذا الجانب د. عبدالعظيم عبدالسلام، تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الثاني: دار النهضة العربية، القاهرة: ٢٠٠٠، ص ٥٠٦ وما بعدها.

على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به).

المطلب الثاني: ضمانات تأديب الموظف في مرحلة المحاكمة

أولاً: حق طلب الرد:

يعد هذا الحق من أهم الضمانات التي حصّن بها المشرع الموظف المحال إلى التأديب ليضمن له محاكمة عادلة ونزيهة لا تشوبها أية اعتبارات قد تؤثر على مجرى سير الأمور بعدالة وبهذا الحق يستطيع الموظف الاعتراض على الهيئة المشكّلة للنظر في الدعوى التأديبية أو أي عضوٍ فيه شريطة أن يكون طلب الرد مستنداً إلى أسباب وجيهة ومعتبرة، وأن يكون قبل البدء بإجراءات المحاكمة، حيث نصّت قواعد المرافعات أمام الديوان في المادة الخامسة والعشرين على هذا الحق بقولها (للمتهم ولأي من ذوي الشأن أن يطلب رد أي عضو من أعضاء الدائرة إذا كان هناك سبب يوجب الرد، ويوقف النظر في الدعوى إثر تقديم الطلب وحتى البت فيه ويفصل رئيس الديوان في هذا الطلب ويكون قراره نهائياً، ولعضو الدائرة إذا قامت لديه أسباب يستشعر منها الخرج من نظر الدعوى أن يعرض أمر تنحيه عن النظر فيها على رئيس الديوان للفصل فيه).

ثانياً : ضمانات تتصل بالمحاكمة ذاتها :

بعد إحالة الدعوى التأديبية بكافة محتوياتها إلى ديوان المظالم، والشروع بالتحقيق مع الموظف المحال عليها يجب أن تراعي جميع الضمانات الآتية:

١- حق التبليغ:

يتعيّن على الدائرة التي ستنظر في الدعوى التأديبية في حال تحديدها لموعد الجلسة أن يبلغ الموظف المراد تأديبه بذلك الموعد، ولم تفصل المادة التاسعة عشرة من قواعد المرافعات كيفية التبليغ وإنما اكتفت بالقول: (إذا لم يحضر المتهم في الدعوى التأديبية بعد إبلاغه إبلاغاً صحيحاً فعلى الدائرة أن تمضي في إجراءات المحاكمة) ومن ثم فإننا نحيل إلى المادة ٤٣ من قواعد المرافعات والتي فصّلت كيفية التبليغ، حيث نصت (تم الإخطارات المنصوص عليها في هذه القواعد على الوجه الآتي: ١- تسلم الإخطارات إلى الشخص نفسه أينما وجد وإلا فتسلم إلى من يوجد معه في محل إقامته من الساكنين معه وفي الفقرة (هـ) أشارت بأنه إذا تعذر تسليم الإخطارات فتسلّم إلى العمدة وإذا تعذر معرفة محل إقامة المتهم أو عنوانه داخل المملكة فيبلغ بواسطة النشر في الجريدة الرسمية)^(٣٠).

٢- التوثيق:

نصّت المادة الحادية والعشرون من قواعد المرافعات بأن (يحرر أمين سر الدائرة محضر الجلسة تحت إشراف رئيس الدائرة على أن يبيّن في المحضر أسماء أعضاء الدائرة الذين حضروا الجلسة وزمان ومكان انعقادها والحاضرين من الخصوم ووكلائهم

(٣٠) انظر تفصيل ذلك في المادة ٤٣ من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

والمتهمين ويبيّن كذلك جميع الإجراءات التي تتم في الجلسة والشهادات التي تُسمع فيها وأقوال أطراف الدعوى وطلباتهم وملخص دفاعهم ويوقع المحضر من أعضاء الدائرة وأمين سرها ومن أطراف الدعوى).

٣- حق تقديم الدفوع:

ورد هذا الحق للموظف مرتين الأولى أمام التحقيق والثانية أمام الدائرة التأديبية في الديوان وقد سبق بيان ذلك ويعد هذا زيادة في حرص المشرع لضمان حقوق الموظفين ومنحهم فرصة أخرى لتقديم دفوعهم، ولا تختلف حيثيات حق تقديم الدفوع أمام الدائرة التأديبية عن تلك المذكورة أمام لجان التحقيق وتلافياً للتكرار سنقتصر في هذا المقام على ما أورده آنفاً.

المبحث الثاني: ضمانات إيقاع العقوبة على الموظف العام:

يتوجب توفير الضمانات التالية عند إيقاع العقوبة على الموظف المخالف سواء تم إيقاعها من قبل السلطة الرئاسية بعد إجراء التحقيق من قبل لجنة التحقيق، أو من قبل المجلس التأديبي.

المطلب الأول: الضمانات المعاصرة لإنزال العقوبة:

الفرع الأول: ضمانات تتصل بذات العقوبة:

أولاً: شرعية العقوبة: ويقصد بضمان شرعية العقوبة أنه لا يجوز مطلقاً إيقاع عقوبة على الموظف لم ترد في نظام تأديب الموظفين، وإلا اعتبرت العقوبة باطلة، وقد نص نظام تأديب الموظفين في المادة ٣٢ على العقوبات التي تقع على الموظفين في حال ارتكابهم مخالفات إدارية:

العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها:

١- الإنذار.

٢- اللوم.

٣- الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.

٤- الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٥- الفصل.

ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها:

١- اللوم.

٢- الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٣- الفصل.

ويحق للإدارة أن تختار من قائمة العقوبات الواردة في هذه المادة ما تشاء شريطة عدم الجمع في العقوبات ولزوم تناسب المخالفة مع العقوبة وعلى النحو الذي سيتم بيانه فيما بعد.

وقد قضى ديوان المظالم تكريساً لمبدأ الشرعية قوله: (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 القرار وإلغائه)^(٣١). وقضى في حكم آخر (إلغاء قرار النقل طالما ثبت عدم قيام الجزاء على سبب صحيح فضلاً عن أن النظام لم يرد به نص على معاقبة الموظف بالنقل)^(٣٢).

وتأكيداً لذلك قضى الديوان أيضاً بأن (صدور قرار بلفت نظر المدعي لما نسب إليه من مخالفة يعني أن جهة الإنذار أرادت معاقبته تأديبياً بذلك، كما أن إيداعه ملف

(٣١) حكم ديوان المظالم ١٦/د/ف ٢٩/٢٩ لعام ١٤٢٧هـ المجموعة، مرجع سابق ص ١١٧٠.

(٣٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٥٣/ت/١٤١١/٢هـ ص ٢٦٥.

خدمة الموظف يؤكد هذا القصد - لفت نظر المدعي لم يرد ضمن الجزاءات المقررة بنظام تأديب الموظفين ومن ثم يكون القرار مخالفاً للنظام ويجب إلغاؤه^(٣٣).

ومما يؤخذ على المادة ٣٢ أنها ميّزت في العقوبة بين فئات الموظفين - العاشرة فما دون - والحادية عشرة فما فوق مخالفة بذلك مبدأ مستقر وهو مبدأ المساواة في العقاب فلا يجوز أن ينتهك هذا المبدأ تحت أي ذريعة، وهنا نتدارك القول بأن الأنظمة التأديبية تميّز بين فئات الموظفين في سير إجراءات التحقيق، حيث يحقق مع الموظفين في الفئات العليا أمام لجان ومجالس تأديبية تشكّل في الغالب من كبار موظفي الدولة احتراماً للموظف المتهم وتفهماً لدوره القيادي واستيعاباً لطبيعة وظروف ارتكاب المخالفة، أما من حيث العقوبات فتوقع عليهم ذات العقوبات دون تمييز^(٣٤).

كما يلاحظ على قائمة العقوبات الواردة في المادة ٣٢ من النظام أنها شحيحة وقليلة

(٣٣) حكم ديوان المظالم رقم ٦٠/ت/١٢/٢هـ المجموعة ص ٢٦٧.

(٣٤) اتجه جانب من الفقه - لا نؤيده - ضرورة تنوع الجزاءات وفقاً لطبيعة العمل وظروفه، بحيث يجب التمييز بين شاغلي الوظائف القيادية والوظائف المساندة، والوظائف التنفيذية والوظائف الفنية المتخصصة، ومن الأسباب التي يسوقها هذا الاتجاه، أن المساواة في هذا المجال لا تتحقق إلا بين موظفين متساويين في درجاتهم الوظيفية والمراكز التي يشغلونها بالهرم الإداري، وعند هذا الفريق لا تعني المساواة أمام القانون أن تتم بشكل حسابي محض وإنما عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية. وقد نادى هذا الفريق أن تقتصر الجزاءات على كبار الموظفين على الجزاءات المعنوية فقط، ذلك أن بقاء هؤلاء الموظفين في مراكزهم مرهون بتوافر الثقة في حسن اضطلاعهم بمسؤولياتهم، ومن ثم فإن توقيع أي جزاء مادي بحقهم من شأنه المساس بمركزهم الوظيفي، وهذا كفيل بانعدام الثقة من أساسها. انظر هذا الاتجاه لدى د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقها في ضوء علم التنظيم: دار المعارف: الإسكندرية ١٩٦٧ ص ٥٢٣. وانظر عكس هذا الاتجاه د. محمد مختار عثمان، مرجع سابق ص ٤٣٨، حيث يقول إن انتهاك مبدأ المساواة بأي صورة كانت هو تكريس لانتهاك مبدأ المساواة أمام القانون وينم عن سياسة تشريعية تعزز من نظام الطبقات الاجتماعية وتخلق طبقية في العقوبات التأديبية: ونحن نرى أن يتم تطبيق ذات العقوبات على الموظفين بصرف النظر عن مراكزهم القيادية في سلم الهرم الإداري مع مراعاة أن الإجراءات التي يتم التحقيق فيها مع الموظف القيادي تختلف عن الموظف العادي بحيث يمثل الموظف القيادي أمام مجلس تأديبي مكون من كبار الموظفين احتراماً لمكانته وتفهماً لدوره ومراعاة لظروف اتخاذ القرار أو الخطأ الذي ارتكبه.

ولا يوجد تنوع فيها، ناهيك عن عدم الفائدة من بعضها، وإلا كيف يميّز من الناحية القانونية البحتة بين الإنذار واللوم.

وهناك عقوبات أصلية توقع على الموظف وهي الواردة في المادة ٣٢ و ٣٣ من النظام، وهناك عقوبات تبعية وهي التي ترتبط وتتبع إيقاع عقوبة معينة؛ فإذا تم معاقبة الموظف بالحسم أكثر من خمسة عشر يوماً في السنة فإنه يحرم من العلاوة الدورية بشكل تبعي^(٣٥).

وثمة عقوبات وردت في نظام تأديب الموظفين توقع في حال انتهت خدمة الموظف وتم بعد ذلك اكتشاف المخالفة فلا يمنع ذلك من إيقاع العقوبة الواردة في المادة ٣٣ والتي نصت على (لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها. ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة 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).

كما أن ثمة مبدأ مرتبط بعدم جواز الجمع في العقوبات التأديبية إلا إذا وجد نص بذلك وهو مبدأ عدم جواز معاقبة الموظف على ذات الذنب مرتين، وغالباً ما يحدث انتهاك لهذا المبدأ عندما تتعدد الجهات العقابية ومن ثم فإنه يعد مخالفة صارخة لهذا المبدأ الراسخ إذا تمت معاقبة الموظف على ذات الفعل مرتين.

ثانياً: التناسب:

يعد التناسب أحد المبادئ القانونية للجزاء التأديبي، ومفاده الملاءمة بين خطورة

(٣٥) وهناك عقوبة الفصل حكماً التي توقع على الموظف الذي يعاقب بالحبس لمدة سنة، وعندما يحكم عليه بحد من الحدود.. إلخ.

المخالفة المرتكبة وما يناسبها من جزاء، فيجب أن تكون العقوبة المفروضة على الموظف المخالف متناسب وطبيعة المخالفة المرتكبة دوغما تهاون أو مغالاة، وقد نص نظام تأديب الموظفين على هذا المبدأ في المادة ٣٤ بقوله: يراعى في 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 لمبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة حكم ديوان المظالم بقوله: (وحيث إن الواجب على الموظف أن يراعى الآداب في تعامله مع رؤسائه وزملائه، وإن كان يطالب بحق له فإن ذلك لا يخوله عدم مراعاة أدب اللياقة في التعامل، فإذا خالف ذلك فإنه يجب تأديبه، وحيث طلبت هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة الموظف المذكور بالفصل من الخدمة، فإن الدائرة ترى أن القدر المتيقن بحق المتهم لا يعطيها القناعة بأنه يستحق الفصل، وتنتهي الدائرة بمعاقبته بإحدى العقوبات الواردة في المادة ٣٢ (اللوم). والدائرة عند تقديرها للعقوبة تأخذ في الحسبان خدمة الموظف التي تزيد على ٢٤ سنة، فضلاً عما أصابه من جراء التحقيق وجلبه لمجلس القضاء، فلعل ذلك يكون رادعاً له بالبعد عما بدر منه، وعدم العودة لمثل ذلك بالمرّة القادمة، لذلك ولكل ما تقدم حكمت الدائرة بمجازاة المدعى عليه بعقوبة اللوم)^(٣٦).

وقضى الديوان في حكم آخر (إن 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 المتهم من

(٣٦) حكم رقم ٧/١/د/٨ لعام ١٤٢٧هـ المجموعة الحديثة، ص ٧١٩.

العقوبات الإدارية مع حسن تقويمه الوظيفي له أثره المخفف في تقدير العقوبة المناسبة وهي حرمانه من علاوة دورية واحدة)^(٣٧).

الفرع الثاني: ضمانات تتصل بالقرار الصادر بالعقوبة

أولاً: التسبب:

يقصد بتسبب القرار الصادر بإيقاع العقوبة ذكر الأسباب الحقيقية الكامنة وراء إيقاع العقوبة، وهذا التسبب يكشف عن الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلى إيقاع العقوبة، وهو ما جسده نظام تأديب الموظفين في المادة ٣٨ بقوله: (إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة). أما إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق الإحالة إلى ديوان المظالم فيجب أن يتضمن ذلك الأسباب التي يقوم عليها قرار الاتهام وقد نصت المادة ٣٧ على ذلك مع الإشارة بأن الإحالة أصبحت لديوان المظالم بدلاً من هيئة التأديب بحكم الاختصاص:

(يجب أن يتضمن قرار هيئة الرقابة والتحقيق بالإحالة لهيئة التأديب بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد).

وقد ألزمت قواعد المرافعات في المادة ٣١ الدائرة التي تنظر في الدعوى التأديبية أن تصدر حكمها مسبباً بقولها: (يجب أن يشتمل إعلام الحكم على الأسباب التي بني عليها وبيان مستنده وأن يبين فيه الدائرة التي أصدرته، وتاريخ إصداره).

(٣٧) حكم ديوان المظالم رقم ٨١/ت/٦/١٤٣٢هـ المجموعة، ص ٢٨١.

وقد استقرت أحكام ديوان المظالم على ضرورة بيان الأسباب التي أدت إلى إصدار القرار التأديبي، بل يمكن القول إن تسبب القرار التأديبي يشكل ضماناً أساسية للموظف ويتيح للقضاء رقابة مدى مشروعية الأسباب التي أدت إلى إصدار القرار، ويعد التسبب شكلاً أساسياً في القرار يترتب خلو القرار منه. إن القرار معيب في شكله عيباً جوهرياً يؤدي إلى بطلانه، ومحكمة العدل العليا على وجود تسبب القرار الإداري كونه يعد شكلاً أساسياً في القرار الصادر عن السلطة التأديبية وإهماله يؤدي إلى بطلان ذلك القرار^(٣٨).

ثانياً: إبلاغ الموظف بالقرار النهائي:

يجب على الدائرة التأديبية في ديوان المظالم عند إصدار حكمها أن تعلم المحكوم عليه بعد تسليمه نسخة إعلام الحكم بأن له أن يطلب تدقيق الحكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسليمه نسخة إعلام الحكم وبخلافه يكون الحكم في حقه نهائياً واجب النفاذ. أما إذا كان قرار التأديب صادراً من الجهة الإدارية بموجب المادة ٣٥ من نظام التأديب والتي تميز لصاحب الصلاحية إيقاع عقوبة تأديبية بقرار إداري، حيث أشارت بأنه يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا (الفصل).

(٣٨) انظر: د. نواف كنعان: تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات تأديب الموظف العام، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع العدد السادس: ١٩٩٢، ص ١٣٣-١٣٤.

المطلب الثاني: الضمانات اللاحقة على إيقاع العقوبة التأديبية

إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف لا تنهي ضمانته، فلا يزال يحيطه الشارع بالضمانات التي من شأنها إرساء مبادئ العدالة وصون حقوق الموظفين، فله ضمانات إدارية وأخرى تتبعها وهي قضائية تتمثل بالضمانات الواجب توافرها في أحكام القضاء من نزاهة مفترضة وعدالة مطلوبة وحقاً له بالاعتراض على الحكم وسنوردهما تفصيلاً كما هو آت:

الفرع الأول: التظلم الإداري: (٣٩)

أولاً: تعريفه:

هو طلب يقدمه الموظف المعاقب للسلطة التي أوقعت العقوبة عليه يلمس فيه إلغاء قرارها بالعقوبة أو سحبه أو تعديله، فهو بمعنى آخر عرض الموظف مظلّمته على السلطة الإدارية متخذة القرار طالباً منها إنصافه عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته.

والتظلم هنا يكون بالنسبة للقرار التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية الرئاسية. هذا ويعتبر التظلم الإداري حقاً من حقوق الموظف المعاقب، فالقاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه جوازي، أي إن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي وطول مدته، وله أن يرفع دعواه للقضاء بدعوى إلغاء القرار. بيد أن النظام السعودي اتخذ مسلكاً مغايراً عندما ألزم الموظف الذي يصدر قرار تأديبي

(٣٩) انظر: د. محمد خالد البظم، النظام القانوني للتظلم الإداري، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٣، ص ١٧

وما بعدها.

بحقه أن يتظلم مرتين، الأولى لدى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار والثانية لدى وزارة الخدمة المدنية؛ وذلك وفقاً لقواعد المرافعات أمام الديوان.

ثانياً: شروطه

يشترط المشرّع قبل تقدم الموظف بتظلمه رسمياً، أن يبحثه مع رئيسه المباشر، وأن يتحرّى الدقة من أحقيته بهذا التظلم. ولكي يكتسب التظلم صفة المعتبرة قانوناً لا بد أن يكون مكتملاً لشرائطه القانونية.

ومن الجدير بالإشارة في هذا المقام أن التظلم الإداري يعد إحدى وسائل الرقابة على قرارات الإدارة لضمان صدورها صحيحة شكلاً وموضوعاً، ويعطي الإدارة فرصة مراجعة قراراتها إذا كانت معيبة قبل حدوث النزاع القضائي.

الفرع الثاني: الطعن القضائي:

يعد الطعن لدى القضاء بقرارات الإدارة إحدى الوسائل الرقابية الناجعة على الإدارة وما تتخذه من قرارات، فيحق للموظف المعاقب إدارياً اللجوء إلى القضاء للطعن بقرار العقوبة الصادر عن السلطة التأديبية الإدارية إذا لم ينصفه التظلم الإداري، ويكون طعنه بالإلغاء أو التعويض أو كلاهما.

وقبل التعرّض للطعن بصورتيه أنفتي الذكر لا بد من التعرّض بإيجاز للشروط العامة الواجب توافرها بالقرار المراد الطعن به والمتمثلة بما يلي:

- ١- أن يقدم الطعن بالقرار من موظف عام ذي مصلحة.
- ٢- أن يكون القرار من شأنه أن يولد بذاته أثراً قانونياً.
- ٣- أن يكون قد صدر بصورته النهائية عن سلطة إدارية من أشخاص القانون العام.

٤- أن يكون معيياً بأحد العيوب المعتد بها قانوناً وهي:

أ- عيب الاختصاص.

ب- عيب الشكل والإجراء.

ج- عيب مخالفة القانون

أولاً: الطعن بإلغاء القرار الإداري:

يحق للموظف الذي صدر بحقه قرار تأديبي يقضي بمعاقبته سواء من قبل المتابعة الإدارية أو من خلال لجنة خاصة بالطعن لدى ديوان المظالم إذا توافرت به الشروط القانونية سالفة الذكر ويُستقى هذا الحق من نظام ديوان المظالم وقواعد المرافعات أمام الديوان، فقد نص نظام ديوان المظالم في المادة الثالثة عشرة فقرة (ب) (الطعن في القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن 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...) ويملك الموظف إعمالاً لهذا النص رفع دعوى إلغاء إلى ديوان المظالم يطالب بموجبها إلغاء القرار التأديبي الذي صدر بحقه متى توافرت شروط الدعوى.

ثانياً: الطعن لغايات التعويض:

للموظف المتضرر من قرار الإدارة التأديبي أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي أصابه إذا حكم بطلان القرار بدعوى يقيمها أمام ديوان المظالم، حيث نص نظام ديوان المظالم الجديد في المادة ١٣ على اختصاص الديوان فقرة (ج) بالقول: (تختص المحاكم الإدارية في ديوان المظالم بالفصل بدعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة إدارية).

وكذلك نص على اختصاصه في النظر في الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة وأن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي أو عيب في الاختصاص غير جسيم أو جوهري لا يؤثر في موضوع القرار وصحته ومن ثم يعد غير موجب للتعويض، وعلّة هذا تكمن في الموازنة بين المصالح العامة والخاصة، فإذا كان القرار الملغى سليماً بمضمونه رغم مخالفته للشكل أو الاختصاص فلا تُسأل الجهة المصدرة له ولا تعوّض عن الضرر، لأن القرار سيعاد إصداره بعد معالجة عيوبه الشكلية، وقد قضى ديوان المظالم بهذا الشأن: (إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قرارها، ولها الحرية المطلقة في تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه ووزن ملابساته، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بهذا التقدير، وأن تجرّيه بروح موضوعية، وبعيداً عن البواعث الشخصية - الواجب على جهة الإدارة ألا يحرك قرار النقل الصادر منها سوى حوافز الصالح العام، وألا يخرج عن الغاية التي يستهدفها إلى أغراض أخرى لا تمت للمصلحة العامة بصلة، وأنه متى خرج عن ذلك، وإن تقنّع بقناع المصلحة فقد انقلب إلى جزاء تأديبي.. ومن ثم صدور قرار بفصل الموظف بحجة عدم مباشرة العمل إلى الجهة المنقول إليها يجعل القرار مبنياً على سبب غير صحيح - إثر ذلك إلغاء قرار الفصل، أما بشأن التعويض عن أضرار التقاضي فالثابت أن المدعي بالرياض ومقيم فيها والتقاضي في المملكة متاح للجميع ومجاني، مما تخلص الدائرة إلى رفض طلب التعويض^(٤٠).

ومن المعروف بداهة أن من لوازم الحكم بالتعويض أن تتحقق أركانه من خطأ وضرر وعلاقة سببية^(٤١).

(٤٠) حكم رقم ٦٨٨/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ مجموعة الأحكام، مرجع سابق ص ٨١٣، ويشار بأن المدعي لو أثبت في دعواه حدوث الضرر لحكم له الديوان بذلك وهو واضح من الفقرة الأخيرة من الحكم.

(٤١) وهناك من يرى أن دعوى التعويض يكفي أن يتوافر فيها الضرر والخطأ المفترض أو ما يسمى مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ.

الخاتمة

مما تقدم بيانه من عرض للضمانات التي يتمتع بها الموظف في مراحل تأديبه إدارياً نلمس حرص نظام تأديب الموظفين على تحصين حقوق الموظف ضد أي مساس غير مشروع من قبل سلطات التأديب، وهذا نهج يرسى مبادئ العدالة والشفافية والنزاهة، ومبعث لطمأنينة الموظف مما يجعله يقدم على القيام بواجباته الوظيفية براحة، وشعوره بأن القانون نصير عدل له ضد أي جور أو تعدٍ، كما أن الضمانات التي أرساها ديوان المظالم أثناء محاكمة الموظف تؤكد حرصه على مبدأ سلامة الإجراءات التأديبية صوتاً للعدالة وضمانة لإنصاف الموظف من احتمال تعسف الإدارة.

بيد أن ثمة مواطن ضعف في العقوبات الواردة في المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين، كما أن هناك نقصاً في الإجراءات المنظمة لكيفية إيقاع العقوبة مما يفتح باباً واسعاً للإخلال بالضمانات المقررة للموظف المحال للتحقيق مما يستدعي ضرورة المطالبة بإيجاد نظام تأديبي شامل ومتكامل يراعى فيه التطور التشريعي والتغير الجوهري على البيئة الإدارية والوظيفية في المملكة بما يكفل السرعة والفاعلية في إيقاع العقوبة التأديبية وتوفير الضمانات اللازمة لعدالة العقوبة الموقعة على الموظف.

ومن ثم نخلص إلى ضرورة تعديل المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين بحيث تلغى عقوبة اللوم ويتم استحداث عقوبات جديدة مثل تنزيل المرتبة الوظيفية وتنزيل الراتب.. إلخ من عقوبات تردع الموظف عن استمراء الذنب الإداري وتتيح للإدارة والقضاء على حد سواء سلطة الاختيار بين العقوبات على نحو يحقق المصلحة العامة

بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

كما نوصي في بحثنا أن يتم معاقبة الموظفين من المرتبة ١٣ و ١٤ أمام مجالس تأديبية مشكّلة من كبار موظفي الدولة وعدم مساواتهم بباقي الموظفين من حيث المثول أمام جهات التحقيق لاعتبارات أوضحناها في ثنايا البحث، بيد أننا نوصي كذلك بعدم التمييز بين الموظفين في العقاب استناداً لمبدأ المساواة أمام القانون في العقاب. وأخيراً فإننا نعتقد أنه قد آن الأوان أن يتم تعديل نظام تأديب الموظفين بما يتلاءم مع المستجدات التي طرأت على الأجهزة الإدارية في المملكة خلال أربعة عقود مضت من عمر نظام التأديب الحالي وأن يتم التعديل بما يتلاءم مع التطور الهائل في عالم الإدارة العامة والقانون.