



نظام التأديب

ودوره في الحد من الفساد الإداري

تاريخ استلام البحث : 2023-10-08م
تاريخ قبول البحث : 2023-11-22م
تاريخ نشر البحث : 2023-12-28م

د. هدى محمد عبد الرحمن السيد
أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق
جامعة دار العلوم - الرياض - المملكة العربية السعودية
Email: Hoda.m@dau.edu.sa

ملخص البحث بالعربية:

بدأت الدراسة بتوضيح مفهوم النظام التأديبي وما يحتويه من عناصر أساسية، تتمثل في: المخالفة التأديبية، والعقوبة التأديبية، والإجراءات القانونية، والسلطة التأديبية، وما يستلزمه من تحقيق إداري يقتضي البحث والدراسة والتيقن من طبيعة الشيء موضوع المخالفة، وما يعتمد عليه من ضمانات تحكمه وتنظمها إجراءات وقواعد قانونية تحافظ على حريات وحقوق كل أطرافه: الموظف العام والسلطة المختصة، وجمهور المستفيدين.

ثم انتقلت الدراسة إلى بيان العلاقة بين دور النظام التأديبي وبين الفساد الإداري: المادي، والمعنوي، موضحة أهمية استخدام هذا النظام كآلية اقتصادية واجتماعية، تؤدي إلى رفع مستوى أداء الموظف العام وزيادة كفاءة الجهاز الإداري للدولة، ومن ثم زيادة قدراته على توفير احتياجات المجتمع من السلع والخدمات الأمر الذي يؤدي إلى التقدم الاقتصادي والاجتماعي.

الكلمات المفتاحية: المخالفة التأديبية، العقوبة التأديبية، المرافق العامة، التقدم الاقتصادي.

Disciplinary System

and its role in reducing administrative corruption

Dr. Huda Mohammed Abdulrahman Alsayed

Associate Professor of Administrative Law, Faculty of Law-Dar Al Uloom University – Riyadh – Saudi Arabia

Email: Hoda.m@dau.edu.sa

Received: 08-10-2023

Accepted: 22-11-2023

Published: 28-12-2023

Abstract

The study began by clarifying the concept of the disciplinary system and its basic elements, represented in: the violation of the disciplinary system, the disciplinary sanction, legal procedures, the disciplinary authority, and the administrative investigation that requires research Studying and ascertaining the nature of the object subject of the violation, and the guarantees on which it depends is governed and regulated by legal procedures and rules that preserve the freedoms and rights of all its parties: the public servant, the competent authority, and the public of beneficiaries.

The study then moved to explain the relationship between the role of the disciplinary system and administrative corruption: material, moral, explaining the importance of using this system as an economic and social mechanism, leading to raising the level of performance of the public employee, Increasing the efficiency of the State's administrative apparatus, thereby increasing its capacity to provide the needs of society for goods and services, which leads to economic and social progress.

Keywords: Disciplinary Offence, Disciplinary Sanction, Public Utilities, Economic Progress.

مقدمة:

إن العلاقة بين الدولة وبين موظفيها علاقة تنظيمية قانونية، تحكمها قوانين وقواعد محددة، وبموجب هذه العلاقة فإن لهؤلاء الموظفين حقوقا يتعين على جهة الإدارة الوفاء بها، وعليهم واجبات يلتزمون بتنفيذها ومراعاتها في إطار الصالح العام، على أنه في حالة تقصير هؤلاء الموظفين بالتزاماتهم، فإن من حق الإدارة أن تعاقبهم بواسطة السلطة المختصة، وفقا لقواعد وإجراءات التحقيق الإداري، ومع توفير كافة ضمانات الموظف العام، وفقا لإجراءات وقواعد القانون.

والتحقيق الإداري جزء من نظام التأديب، يتضمن مجموعة القواعد والإجراءات التي أوجبه القانون وأخذ بها القضاء في أحكامه، والتي تطبقها السلطات المختصة عندما يرتكب الموظف العام مخالفة تدخل ضمن عمله وتستوجب عقوبة تأديبية، وهو يعني -بصفة عامة- البحث والدراسة والتقصي الموضوعي لاستبانة الحقيقة واستجلائها، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك من أجل تحقيق الصدق والعدل ويعتبر نظام التأديب أداة قانونية جيدة للحد من الفساد، وهو بذلك يساعد على التقدم، ويحقق أهداف العدالة المتمثلة أساسا في الوفاء بحاجات الأفراد، ذلك لأن التحقيق الإداري ليس فقط أداة قانونية تنظيمية تحقق الأمن والعدل والاستقرار وحسن انتظام الأعمال، وإنما هو أيضا أداة اقتصادية تؤدي إلى زيادة إنتاج السلع والخدمات، حيث يرتب إيجابيات تتمثل في الحد من الفساد في المجتمع، وفي رفع مستوى أداء العاملين، وما يترتب عليهما من رفع قدرة المرافق العامة على إنتاج السلع والخدمات.

مشكلة الدراسة:

إن أي مجتمع يكثر فيه الفساد بكل أنواعه وأشكاله ودرجات فعاليته، وأن الفساد الإداري يبدأ من الموظف العام، ونظام التأديب يعمل على الحد من الفساد الإداري، حيث توجد علاقة طردية بينه وبين الفساد، فكلما زاد تفعيل هذا النظام كلما قل الفساد في المجتمع، ومن ثم فإنه يؤدي إلى مجموعة من الإيجابيات تساعد على النمو وترفع من قدرة الدولة على إنتاج ما يحتاج إليه الأفراد من سلع وخدمات.

أهمية الدراسة:

ترجع أهمية الدراسة إلى أن نظام التأديب يمثل أداة قانونية تنظيمية تكشف المخالفات والانحرافات التي يرتكبها الموظف العام، كما أنه يعتبر أداة اقتصادية يؤدي إلى الحد من الفساد وتقليل الانحرافات والمخالفات، الأمر الذي يرفع من سلوك وتصرفات كل من العاملين والأجهزة الإدارية الإنتاجية في الدولة، وبالتالي زيادة قدرتها على العمل والإنتاج.

الهدف من الدراسة:

ترتبطا على ما تقدم، فإن الهدف من الدراسة يتمثل في أن نظام التأديب-فضلا عن أنه يحقق الأمن والعدل ويحدث التوازن بين أطراف النظام- فإنه يستخدم كأداة اقتصادية يترتب عليها إيجابيات تؤدي إلى رفع مستوى أداء الموظف العام، وترفع من كفاءة الجهاز الإداري، ومن ثم زيادة قدرة الدولة على توفير الاحتياجات الضرورية للأفراد.

منهج الدراسة:

اتبعت الدراسة المنهج التحليلي الواقعي في توضيح مفهوم النظام التأديبي وعناصره الأساسية وإجراءاته و ضماناته القانونية، وفي تحديد العلاقة بينه وبين الفساد الإداري، وما يترتب على ذلك من نتائج ايجابية تعمل على الحد من الفساد، وترفع من أداء كل من الموظفين والجهاز الإداري.

موضوع الدراسة:

تحددت الدراسة في مضمون نظام التأديب وما يشمل من عناصر رئيسية و ضمانات قانونية، تحقق العدالة والتوازن بين أطراف النظام، وما يمكن أن يؤدي إليه نظام التأديب من معالجة للفساد الإداري في المجتمع.

خطة الدراسة:

تضمنت الدراسة مبحثين (عدا المقدمة والخاتمة) على النحو التالي:

المبحث الأول**النظام التأديبي و ضماناته القانونية**

المطلب الأول: مفهوم النظام التأديبي وعناصره الرئيسية

المطلب الثاني: الضمانات القانونية لنظام التأديب

المبحث الثاني**دور نظام التأديب في الحد من الفساد**

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري ومخاطره

المطلب الثاني: نظام التأديب يحد من الفساد ويرفع مستوى الإنتاج.

المبحث الأول

النظام التأديبي وضماناته القانونية

يتضمن هذا المبحث مطلبين، تناول الأول: مفهوم النظام التأديبي وعناصره الرئيسية، بينما تناول الثاني: الضمانات القانونية لنظام التأديب. ونوضح مفهوم كلاهما فيما يلي:

المطلب الأول

مفهوم النظام التأديبي وعناصره الرئيسية

وفيه نتعرض لمفهوم النظام التأديبي في فرع أول، وللعناصر الرئيسية لهذا النظام في فرع ثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم نظام التأديب

حتى يتم ضبط سلوك الأفراد، وانتظام سير العمل داخل الجهاز الإداري للدولة، فإن من الضروري أن يكون هناك نظام للتأديب أو للعقاب، إذا ما حدث خرقاً أو تجاوز للقوانين واللوائح المعمول بها، سواء بالعودة عن أداء واجب من واجبات الوظيفة العامة، أو بإتيان الموظف العام فعلاً من الأفعال المحظورة أو المؤثمة قانوناً، أي أن نظام التأديب يعد أداة جيدة وملائمة لعقاب الموظف العام وتقويمه، عندما يتخلى عن أداء واجباته الوظيفية أو إتيانه محظوراً من محظوراتها بموجب القوانين واللوائح المعمول بها.

غير أنه يلاحظ: أن أهمية وجود نظام تأديبي يعمل على عقاب وتقويم الموظف العام، ومنع خروجه أو انحراف سلوكه عن أداء واجب الوظيفة العامة، يجب ألا يحيد عن أداء الضمانات المقررة للخاضعين لهذا النظام، إذ أن هذه الضمانات تمثل حقوقاً للموظفين يقابلها حقوق وسلطات ممنوحة لجهة الإدارة، الأمر الذي يوجب على سلطات التأديب مراعاة التوازن بين الضمانات الممنوحة للموظفين، وتلك التي تتمتع بها جهة الإدارة وذلك تحقيقاً لمصالح الطرفين.

ويمكن تعريف النظام - بصفة عامة - بأنه ترتيب وتنسيق لمجموعة من العناصر أو الأجزاء المتعددة والمختلفة، تعمل معا تحت قيادة منظم أو مجموعة من المنظمين، تنتج ناتجا ايجابيا، وتحقق منفعة للفرد أو للمجتمع، وذلك وفقا لإجراءات وتشريعات قانونية، تتفق مع طبيعة هذا النظام، وتحدد مساره بما يتفق مع الصالح العام.

- أو أن نظام التأديب هو: نظام يستطيع أن يتدخل عندما ينحرف الموظف العام عن الطريق المستقيم الذي يحدد مسار عمله، ويتخذ جميع الوسائل والإجراءات القانونية التي توصله إلى إظهار الحقيقة.

- أو هو: نظام يستطيع أن يثبت الاتهام بالنسبة للموظف المخالف أو ينفيه عنه، بواسطة مجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقرت عليها أحكام القضاء.
- أو هو: نظام يتمثل دوره في كشف الانحراف والفساد في الجهاز الإداري للدولة، بتحديد مرتكبيه وإظهار حقيقته، وذلك وفق الوسائل والإجراءات القانونية المقررة، ومع مراعاة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان لكل الأطراف، التي لها صلة بالأعمال التي تمثل فساد.

الفرع الثاني

العناصر الرئيسية لنظام التأديب

تتمثل هذه العناصر في: المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية والإجراءات التأديبية والسلطة التأديبية، وسنوضح بإيجاز كل منها على النحو التالي:

1- المخالفة التأديبية:

مصطلح يطلق على الخطأ - أو المخالفة - الذي يرتكبه الموظف، ويؤدي إلى وقوعه تحت طائلة العقوبات التأديبية⁽¹⁾، وقد قررت ذلك محكمة القضاء الإداري في عدة أحكام لها، نص في إحداها على أنه لكي تكون ثمة جريمة تأديبية: تستوجب المؤاخذة ويلزمها العقاب، يجب أن يرتكب الموظف فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها⁽²⁾.

كذلك عرفت المحكمة الإدارية العليا المخالفة التأديبية بقولها: "إن الجريمة التأديبية هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المجرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه أو يقصر في تأديتها، بما تطلبه من حيطة ودقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً يستوجب تأديبه"⁽³⁾.

كما أكدت في حكم لها على أنه: "كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته، يعاقب تأديبياً.."⁽⁴⁾.

¹حمدي عطية مصطفى عامر، النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2021، ص 14.

²محكمة القضاء الإداري، جلسة 1953/11/25، مجموعة السنة الثامنة، ص 115.

³محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص: 40 - 41.

رجب محمد السيد الكحلوي، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، مكتبة الشقري، 1439 هـ - 2018م، ص 150.

⁴حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1985/5/22، مجموعة السنة العاشرة، ص 45.

2- العقوبة التأديبية:

يخضع الموظف العام للعقوبة التأديبية عند إخلاله بواجباته الوظيفية التي تنص عليها القوانين واللوائح، أو الخروج بسلوكه على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. وقد اختلف الفقهاء في تعريف - العقوبة أو الجزاء التأديبي -، فقد عرفها البعض بأنها:

- "جزء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي، دون مساس بحريته أو ملكيته الخاصة، بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة، تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي، ويترتب عليها الحرمان أو الانتقاص من امتيازات الوظيفة".
- أو أن الجزاء التأديبي، هو: "إحدى وسائل الإصلاح والتقييم في مجال الوظيفة العامة، وأنه بمثابة ضمان وأداة في يد الحكومة، تستخدمه لتحقيق حسن سير العمل، وانتظامه في المرافق العامة"⁽¹⁾.

ويلاحظ في هذا الشأن: أن المشرع قد حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بينما لم يكن بالإمكان حصر أو تحديد المخالفات التأديبية، نظراً للطبيعة الخاصة لتلك المخالفات، والتي تجعلها تستعصي على الحصر والتحديد، الأمر الذي يعني أن العقوبات تخضع لمبدأ الشرعية، عكس المخالفات التي لا تخضع لهذا المبدأ.

3- الإجراءات التأديبية:

في مجال التأديب ظهرت الحاجة إلى وضع ضوابط تكفل منع استبداد الرؤساء وتجاوزهم، إما عن طريق إلزام الرئيس الإداري باستشارة جهة محايدة قبل إصدار القرار، أو عن طريق إخراج العقوبات الجسيمة من اختصاصه ووضعها بين يدي مجلس تأديب أو محكمة، ويتطلب مثل هذا النظام إجراءات تأديبية محددة، توفر أقصى ضمانات الحيطة والهدوء في متابعة الدعوة التأديبية⁽²⁾.

وتعرف الإجراءات التأديبية، بأنها: مجموعة القواعد القانونية التي تنظم التحقيق في وقوع المخالفة التأديبية، ونسبتها إلى فاعلها، وعرضها على صاحب الولاية التأديبية، للفصل فيها بقرار إداري أو حكم قضائي. كذلك تعرف بأنها: مجموعة القواعد التي تحكم الدعوى التأديبية، من حيث إجراءات مباشرة منذ لحظة وقوع المخالفة التأديبية حتى الحكم فيها، وكذلك الحقوق والواجبات والروابط القانونية الناشئة عن تلك الإجراءات⁽³⁾.

ويتضح من ذلك، أن الإجراءات التأديبية تتمثل في تلك القواعد الواجب إعمالها في مواجهة المتهم تأديبياً خلال الفترة وما بين اقرار المخالفة حتى صدور القرار أو الحكم التأديبي بشأنها⁽⁴⁾.

¹ محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص: 49 - 50.

حمدي محمد العجمي، أحمد محمد العجمي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الإجابة للنشر والتوزيع، 1440هـ - 2019م، ص 291.

² محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2015، ص 213.

³ محمد فتوح عثمان، مدخل الإجراءات والمحاكمات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، س 36 عدد يونيه 1994، ص 38.

⁴ عبد الفتاح حسني، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 140 - 141.

4- السلطة التأديبية:

ويقصد بها: تلك الجهة صاحبة الحق في توقيع العقاب أو الجزاء التأديبي على الموظف المخالف، وذلك وفقا للقوانين واللوائح المحددة قانونا، في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها⁽¹⁾.

ويعني هذا المفهوم: أن السلطة التأديبية تستطيع أن تضع القواعد اللازمة لضمان حسن سير العمل الوظيفي وانتظام المرافق العامة للدولة في أدائها دون إخلال بالحقوق والضمانات المقررة للعاملين فيها في ذات الوقت. ويحكم السلطة التأديبية مبدأ المشروعية، أي أنه لا يملك الحق في تطبيق أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها قانونا إلا الجهة التي خصها المشرع بذلك، ولا يجوز لها التفويض في التأديب، إلا إذا كان منصوصا عليه قانونا⁽²⁾.

ونظام التأديب قد يكون رئاسيا، يسند فيه وظيفة العقاب التأديبي بمختلف أنواعها ودرجاتها بصورة مباشرة إلى السلطة الرئاسية العليا وحدها، دون أن تشاركها في ذلك أي جهة خارجة عنها، ودون أن تلتزم قبل توقيع الجزاء والعقوبات التأديبية بالحصول على رأي مسبق من أي جهة أو هيئه استشارية، ودون أن يعطى غيرها حق التعقيب على ما تتخذه من قرارات في هذا الشأن، سواء بالتعديل أم الإلغاء.

وقد يكون النظام التأديبي قضائيا، يسند فيه أمر التأديب إلى هيئة قضائية مستقلة، تتولى تحديد المخالفات التأديبية، وتكييفها قانونيا سليما، وتوقيعها الجزاءات التأديبية المناسبة⁽³⁾.

وفي نهاية هذا المبحث الخاص بالنظام التأديبي، والذي تضمن: مفهوم النظام، وعناصره الرئيسية، وضماناته القانونية، التي تحافظ على حقوق كل أطرافه (الموظف العام، والسلطة المختصة، وجمهور المستفيدين منه)، وبعد تفحص المفاهيم المختلفة لكل جوانب النظام التأديبي، وفقا لأراء وأفكار الفقه والقضاء، وتحديدهم لحقيقته وأهدافه، يمكن أن نخرج بالآتي:

- إن نظام التأديب يمثل ضرورة قانونية وأمنية لصالح الفرد والمجتمع، حيث يحمي الموظف من الاتهامات الموجهة إليه، ويكفل له حقوقه كاملة، وفي نفس الوقت يضمن عدم تعسف السلطة التأديبية، ويحقق الانضباط في العمل، ويحافظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.
- أنه فضلا عن أهدافه التقليدية، كت تحقيق الأمن والعدل والمساواة واستخدامه كألية ردع ووقاية، واعتماده على الفحص والبحث والتقصي والمستندات الثبوتية للوصول إلى الحقيقة، فضلا عن كل هذا تظهر أهميته، كألية اقتصادية واجتماعية، توضح العلاقة الايجابية والطرديّة بينه وبين الفساد الإداري، حيث كلما فعل وازداد تطبيقه وفقا لإجراءاته ونظمه القانونية، كلما حد من الفساد

¹ حمدي عطية مصطفى عامر، النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 145 - 146.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 432.

³ محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص 157 وما بعدها.

حمدي عطية مصطفى عامر، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص 155 وما بعدها.

الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى أداء الموظف العام، ورفع كفاءة الجهاز الإداري، ومن ثم زيادة قدرته على توفير احتياجات المجتمع من السلع والخدمات، وهذا هو موضوع المبحث الثاني.

المطلب الثاني

الضمانات القانونية لنظام التأديب

إن ضمانات نظام تأديب الموظف العام، يجب كفالتها في كل تحقيق إداري، أو في كل محاكمة تأديبية، ومن ثم فإنه يلزم قبل التعرض لهذه الضمانات، أن نوضح مفهوم التحقيق الإداري، فهو وإن تعددت تعريفاته لغة⁽¹⁾ وفقها وقضاء، فأنها تتفق جميعها على أنه:

- مجموعة من الوسائل والإجراءات القانونية التي تهدف إلى إظهار الحقيقة⁽²⁾، وأنه ينبغي كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهم المنسوبة إليه⁽³⁾.

- ومن التعريفات الفقهية، أنه: وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلا يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أمانة ونزاهة، والتزام بمهام وظيفته وواجباته⁽⁴⁾.

- عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه: التحقيق - يعني بصفة عامة- الفحص والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة، ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة⁽⁵⁾.

ونوضح فيما يلي هذه الضمانات القانونية لنظام التأديب في فرعين متتاليين، يتناول الأول: الضمانات الشكلية، بينما يتناول الثاني: الضمانات الموضوعية، وكلاهما يضبط التحقيق الإداري ويضمن سلامته، ويؤكد على تطبيق قواعده وإجراءاته القانونية.

الفرع الأول

الضمانات الشكلية

وهي مجموعة من الضمانات تتم قبل بداية التحقيق وتتخذ قبل بدايته، وهي وإن كانت عديدة متنوعة حسب ما يتفق مع مقتضيات التحقيق، إلا أن الدراسة سوف تقتصر على البعض منها، مع التأكيد على ضرورة وأهمية البعض الآخر، ومن بين هذه الضمانات الآتي:

¹ جاء في المعجم الوجيز: (حق الأمر): صح وثبت وصدق. و(حقق الأمر): تحراه ودرسه وثبت منه. وكلمه "التحقيق" مشتقة من الفعل (حق): أي صح وثبت. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة للشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 2000، ص 123.

² سامي الطوخي، الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية: دراسة مقارنة، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، 2014، ص 12.

³ ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 278.

⁴ ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار غريب للطباعة، القاهرة، 1986، ص 250.

⁵ أحكام المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3285 لسنة 32 ق، مجلة 13 مايو 1989، منشور بمجموعه الأحكام ك، سنة 34 ق، ص 973.

1- الحصول على إذن من الجهة التي ينتمي إليها الموظف:

فمن الضوابط الشكلية الحصول على إذن مسبق من الجهة الإدارية التي يتبعها الأشخاص المطلوب التحقيق معهم، حتى تتضح جدية الاتهام، وحتى لا تلوث سمعة هؤلاء الأشخاص، ولا يتعرضون للعقاب لمجرد شبهات أو افتراءات⁽¹⁾.

فقد نص القانون في مصر بالنسبة لفئات من الموظفين على أن يحصلوا على إذن مسبق من الجهات الرئاسية لهم قبل التحقيق معهم، كما نصت المادة الثانية من القانون رقم 117 لسنة 1958 على أنه: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية وبحق الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة للموظفين الداخليين في الهيئة والخارجيين عنها والعمال بما يأتي: "... إجراءات التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها".

ويجب إرسال خطاب إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف.

2- إخطار الموظف بالحضور للتحقيق:

يجب إخطار الموظف رسمياً بضرورة تواجده أمام المحقق لسماع أقواله، ويعد هذا التكليف بالحضور من القرارات الفردية التي يلزم إبلاغها للشخص نفسه، يستوي في ذلك أن يوقع هذا الشخص على أصل أمر التكليف بالحضور، أو أن يتم إبلاغه بخطاب موصى عليه بعلم الوصول⁽²⁾.

وفي هذا الصدد، نصت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "لا يجوز مجازاة العامل إلا بعد إجراء تحقيق معه، تكون له مقومات التحقيق القانوني وضماناته، من وجوب استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه"⁽³⁾.

كما نصت المادة (15) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016م على أنه: "يتعين قبل البدء في التحقيق مع الموظف إعلان كتابته على نحو يتحقق به علمه بقرار الإحالة للتحقيق، ويجب أن يتضمن الأخطار مجموعة من البيانات الأساسية للموظف المطلوب التحقيق معه".

3- تسجيل بيانات التحقيق كتابة:

فقد نصت المادة رقم 81 من اللائحة التنفيذية للنيابة الإدارية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1489 لسنة 1958 على أن يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر مسلسل يصدر كلٌّ منها بذكر تاريخ ومكان افتتاحه وانتهائه وتزيل كل ورقة من أوراق

¹ عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 2003، ص 100.

² عادل عبد العزيز السيد، ورشة عمل التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، كيفية التحقيق وضماناته وكيفية التصرف فيه، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 3 إلى 5 مايو 2011، ص 6.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1996/11/16، الطعن رقم 3155، لسنة 40 قضائية عليا.

التحقيق بتوقيع عضو النيابة والكاتب - إن وجد - كما نصت المادة رقم (65) من التعليمات العامة بتنظيم النيابة الإدارية على أنه: "يجب تحرير محضر التحقيق بما في ذلك محضر الاطلاع بمعرفة كاتب من العاملين بالنيابة الإدارية، كما تضمنت هذه التعليمات العديد من النصوص التي تسير كلها إلى وجوب كتابة التحقيق، وأن يتم ذلك بواسطة كاتب التحقيق"⁽¹⁾.

فالكتابة تعد شرط لصحة التحقيق، سواء الذي تجرئه النيابة الإدارية أو الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، ومن ثم يترتب على تخلف هذا الشرط بطلان التحقيق⁽²⁾.

وترجع أهمية كتابة التحقيق إلى اعتبار الكتابة حجة على الكافة، الأمر الذي يتطلب إفراغ التحقيق في محضر أو عدة محاضر، كما تعد الكتابة أفضل وسيلة للإثبات وأكثرها شيوعاً في الاستخدام، بل إن الكتابة تعتبر من القواعد المتعلقة بالنظام العام، ومن الضمانات اللازمة للمحافظة على حق الموظف العام لمنع إساءة استعمال السلطة من جانب الإدارة باعتبارها جهة تحقيق الأمر، الذي يحول دون انحرافها عند مزاوله اختصاصاتها التأديبية⁽³⁾.

الفرع الثاني

الضمانات الموضوعية

وهي تلك الأسس التي يجب أن يعتمد عليها التحقيق الإداري حتى يصبح قائماً على أركانه⁽⁴⁾، أو تلك المجموعة من الضمانات التي تطبق منذ بداية التحقيق، وطوال مراحلها أو درجاته وحتى انتهائه بالبراءة أو الإدانة، وهي أيضاً ليست على سبيل الحصر، وإنما ذكرت حسب الأهمية، ونوضح بعضها على النحو التالي:

1- ضمانات الحيادة:

تعني الحيادة بصفة عامة: حياد من يشترك أو يحكم في الدعوى التأديبية، أي عدم الميل إلى أي طرف من أطراف الخصومة، أو السير في الطريق المستقيم دون انحراف عن المركز يميناً أو يساراً.

فما دام الهدف من التحقيق الإداري هو الوصول إلى الحقيقة، فإن التجرد والحياد الواجب توافرها في المحقق يلزم وجودهما في كل من يتصدى للفصل في أي نزاع كان، وبين من كان. فالتحقيق الإداري، يعني الدراسة والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لبيان الحقيقة، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تجرد المحقق من أية ميول شخصية، إزاء

¹ محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، المرجع السابق، ص 210-211.

² حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 646 لسنة 32 ق الصادر بجلسته 1988/11/5.

إسلام إحسان، نظريه البطلان في المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 90.

³ محمد عباس محمد حسنين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية: دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعه الزقازيق، 2000، ص 205 - 207.

⁴ عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، المرجع السابق، ص 231.

من يجري التحقيق معهم، سواء كانت هذه الميول لصالحهم أم ضدهم ، فضلا عن استقلال المحقق وعدم تبعيته في الجهاز الإداري، وألا يكون متحاملا على الموظف المتهم.

2- ضمانات المواجهة:

من القواعد الأساسية والضمانات المقررة في التحقيق الإداري، مواجهة الموظف المتهم بارتكاب المخالفة المنسوبة إليه، وأسانيدها الثبوتية، والأدلة التي تشير إلى ارتكاب هذه المخالفات، حتى يستطيع أن يعد دفاعه ويوضح أسانيده أمام المحقق، ويعد ذلك من وصول الدفاع الأساسية في توقيع العقوبة وتحقيق العدالة مواجهة المتهم بكل ما هو منسوب إليه، حتى يكون على بينة من أمره، ويستطيع أن يقدم كل ما لديه من أوجه الدفاع⁽¹⁾.

وفي هذا الشأن، أكدت المادة رقم (3/14) من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق المدنية والسياسية، أن من حق المتهم أن يخطر في أفصر وقت ممكن، وباللغة التي يفهمها بطريقة تفصيلية، وبطبيعة وأسباب التهم الموجهة إليه.

كما قررت المحكمة الإدارية العليا، بأن: "عدم مواجهة المتهم بالتهم المنسوبة إليه، وتمكينه من إبداء دفاعه من شأنه إهدار أهم ضمان من ضمانات التحقيق الإداري، الأمر الذي يترتب عليه بطلان الجزاء المبني عليه، سواء صدر بهذا الجزاء قرار إداري أو حكم تأديبي"⁽²⁾.

3- ضمانات الدفاع:

من المبادئ العامة في التشريعات العقابية في المجالين الجنائي والتأديبي: "أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته"، في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه.

وقد ورد هذا المبدأ في إعلان حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية والداستير العالمية، والذي منها الدستور المصري الصادر عام 2014، حيث نصَّ في المادة رقم (1/19) على أن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه".

وتأتي قاعدة حق الدفاع على رأس مختلف القواعد باعتبارها النواة التي تتشكل وتتفرع عنها القواعد الأخرى، والتي لا يمكن كفالته دون كفالة حق الدفاع، فهذه القاعدة لا تستهدف مصلحة خاصة بالمتهم فقط، وإنما يتعدى ذلك إلى تحقيق حق المجتمع، وذلك يظهر الحقائق وكفالة العدالة باعتبارهما من حقوق الإنسان الطبيعية، والنابعة من روح القانون والعدالة، وكفالة الدساتير والشرائع المختلفة، ذلك أن الدفاع لا يتعلق بالمتهم فحسب، وإنما يتعلق بالمشروعية⁽³⁾.

¹ شريف احمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها في ضوء القضاء والفقه، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2015، ص 215.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1988/6/7 في الطعن رقم 2012 لسنة 32 ق.

³ محمد صالح السعدني، النظرية العامة لحقوق الدفاع أمام القضاء الجنائي، دار الفكر، الإسكندرية، 2005، ص 5.

ومن مقومات قاعدة الدفاع: حق الموظف المتهم في الاطلاع على أوراق الدعوى⁽¹⁾، كذلك السماح له الاستعانة بشهود النفي والاستعانة بمحامى لتوضيح الحقيقة، فضلا عما يؤدي إليه ذلك من تقليل المدة التي يطلب منها الموظف رهن التحقيق أو المحاكمة⁽²⁾.

4- ضمانات البراءة:

وهي ضمانات أصولية-كضمانة الحيدة- يلزم أن تكون حاضرة دائما في ذهن وعقل المحقق، وتعني افتراض براءة المتهم أيا كانت المستندات والأدلة التي يحتفظ بها المتهم، إذ هو بريء حتى تثبت إدانته⁽³⁾.

ويمتد أصل البراءة إلى كل فرد، سواء كان مشتبه فيها أم متهما، باعتبارها ضمانات أساسية في نظام الاتهام، أقرتها الشرائع والتشريعات، وهذا الأصل يعكس قاعدة مبدئية تعتبر في ذاتها مستعصية على الجدل واضحة وضوح الحقيقة ذاتها، تقتضيها الشريعة الإجرائية وتحتمها العدالة ويطلبها الدستور، لصون الحرية الشخصية في مجالاتها الحيوية، وليوفر من خلالها لكل فرد الأمن في مواجهة التحكم والتسلط والتحايل⁽⁴⁾.

وتأكيدا لهذا المبدأ نصت المحكمة الإدارية العليا أنه: "يجب أن تثبت الجريمة على وجه الجزم واليقين، أخذا بقاعدة أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته"، كما نصت أيضا: "أنه إذا تعارض دليل البراءة مع دليل الإدانة وجب ترجيح دليل البراءة، لأن الأصل في الإنسان البراءة"⁽⁵⁾.

¹ رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1997، ص 617.

² حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4753 لسنة 35 جلسة 1992/12/20.

³ عبد الحميد الشوريجي، الإثبات الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 30.

⁴ حكم المحكمة الدستورية العليا جلسة 1992/2/2 القضية رقم 13 لسنة 12 ق.

⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1988/6/7 الطعن رقم 2102 لسنة 33 ق.

المبحث الثاني

دور نظام التأديب في الحد من الفساد

يترتب على ما جاء في المبحث الأول، أو على تطبيق نظام التأديب وفقا لإجراءاته وضمائنه القانونية، نتائج ايجابية تعمل لصالح الفرد والمجتمع، يتمثل أهمها حسب هذه الدراسة في الحد من الفساد الإداري، وما يترتب على ذلك من رفع مستوى أداء الموظف العام وزيادة الإنتاج. ونتناول ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم الفساد الإداري ومخاطره

تضمن هذا المطلب في فرع أول مفهوم الفساد الإداري لغة واصطلاحا، بينما تناول الفرع الثاني خطورة الفساد الإداري في المجتمع.

الفرع الأول

مفهوم الفساد الإداري

1- مفهوم الفساد الإداري في اللغة: جاء في المعجم الوجيز:

- (فسد) اللحم أو اللبن أو نحوهما: أنتن أو عطب. و(فسد) القصد ونحوه: بطل. و(فسدت الأمور): اضطربت وأصابها الخلل. و(الفساد): خروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج أو كثيرا، وضده الصلاح، ويعمل كذلك في النفس وفي البدن⁽¹⁾.

ويتضح من هذه المفاهيم اللغوية للفساد، أنه يقابل الصلاح، وأنه يفيد الخروج عن الاعتدال، وأنه لفظ شامل لكل الأعمال السلبية في الحياة، وأنه عندما يرتبط بالإنسان فإنه يعني انعدام الضمير وضعف الوازع الديني، بما يجعل نفسه بيئة صالحة لنمو الفساد⁽²⁾.

2- مفهوم الفساد الإداري في الاصطلاح:

تضمنت المراجع تعريفات متعددة للفساد، من بينها:

- أنه: إساءة استخدام السلطة العامة، أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل غير مشروع، أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية⁽³⁾.

¹ المعجم الوجيز، المرجع السابق، ص 472.

² عصام الدين عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري (ماهيته، أسبابه، مظاهره)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 12 - 13.

³ عصام الدين عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، المرجع السابق، ص 12.

- أو أنه: السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة، كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية، وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية⁽¹⁾.
- وعرفه الفقه من جانب آخر، بأنه: كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية، ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي⁽²⁾.
- وبتحصيل هذه المفاهيم (اللغوية والفقهية)، يتضح أنها تعبر بدقة ووضوح عن الفساد داخل الجهاز الإداري للدولة، وأن التحقيق الإداري يهدف في النهاية إلى معالجة هذه الخروقات.
- حيث يرى البعض، أن الفساد الإداري وخرج الموظف العام عن مقتضيات الوظيفة العامة والقواعد المحددة لها مستهدفا تحقيق نفع عام له على حساب الوظيفة العامة، أو أنه يعني تعسف الموظف بالسلطة المرتبطة بالمنصب الذي يشغله من أجل تحقيق دخل أكبر على حساب الجماهير.
- ويرى آخرون، أن الفساد يعد ممارسة الموظف للسلطة الرسمية، أو أن له مجموعة من المفاهيم الخاصة بالفساد، ترتبط بالخروج عن المصلحة العامة⁽³⁾.
- وهكذا، يتضح أن التحقيق الإداري عندما يتصدى لكل أنواع الخروقات التي يرتكبها الموظفون المخالفون لقواعد وضوابط العمل الإداري، ويصدر قرار بالبراءة أو الإدانة، ويحقق العدل والتوازن بين الموظفين وسلطاتهم الإدارية، وهم يسعون جميعا لتحقيق هدف واحد، يتمثل في الصالح العام، فإنه يعمل على الحد من الفساد في المجتمع.

الفرع الثاني

خطورة الفساد الإداري في المجتمع

يعد الفساد الإداري من أشد أنواع الفساد خطورة، لأن الإدارة تمثل المحرك الرئيسي لأعمال الدولة والسلطات القائمة عليها، إذ يتمثل في التصرفات غير القانونية والتعديلات البيروقراطية والانحرافات في تشغيل المرافق العامة، التي تؤدي إلى عدم تحقيق أهداف الدولة في توفير المنتجات وبخاصة الخدمات الأساسية.

¹ عصام الأعرج، دراسات معاصره في التطوير الإداري: منظور تطبيقي، عمان، دار النشر والتوزيع، 1995، ص 31.

² صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب سابقا، وحاليا أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1414، ص 39.

³ أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية، الرياض، المجلد 11، العدد 21، 1417هـ، ص 91-107.

والفساد الإداري: آفة مجتمعية⁽¹⁾ عرفت المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ وجود الإنسان على الأرض، وهو موجود الآن وفي المستقبل، وسوف يبقى لارتباطه بحركة الإنسان، ولأنه من المتغيرات التي لا يمكن القضاء عليها نهائياً، وقد حظي باهتمام الكثير من الباحثين والفقهاء، وجاهد الكثير من الدول للتخلص منه، بتوفير تشريعات تعاقب المتسببين فيه، إذ يمثل عقبة صعبة في سبيل التطور والتقدم لتلك المجتمعات.

والفساد الإداري موجود في كل القطاعات الحكومية وغير الحكومية. إنه موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار سلعة أو خدمة، أو يكون للشخص صاحب قرار أو يملك قوة على تمرير القرار لفئة دون أخرى، وقد يدخل في جميع المجالات المرتبطة بحاجات الناس.

إن الفساد الإداري والمالي يدخل في جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ففي الجانب الاقتصادي، يؤدي الفساد إلى تدني الاستثمار وإضعاف مستوى جوده البنية التحتية وذلك بسبب الرشاوي التي تحدث في الموارد المخصصة للاستثمارات أو تسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها الحقيقية⁽²⁾.

وفي الجوانب الاجتماعية والسياسية، فإن الفساد يؤثر على هيبة وسيادة القانون، وذلك عندما تنهار البيئة الاجتماعية والثقافية وتسود السلوكيات الغير أخلاقية وتتحرف أساليب التعامل ويحدث تفاوت كبير في توزيع الدخل الناتج عن تفاوت طبقي كبير، مما يؤدي إلى اختلال التركيب الاجتماعي ويزيد من الاضطرابات وحالة عدم الاستقرار السياسي، وفوق ذلك يؤدي الفساد إلى تركيز الثروة في أيدي قلة لتستغلها في غير صالح المجتمع⁽³⁾.

وليس هذا فقط، بل إن الفساد ينتشر بدرجة كبيرة في وحدات الإدارة المحلية في مصر، فهناك آلاف المخالفات والقضايا التي تتناول مظاهر هذا الفساد، ووقائعه والتي أدين فيها عاملون ومسؤولون بمختلف مستويات الإدارة المحلية، ويقصد بهذا الفساد: سوء استغلال النفوذ والصلاحيات من قبل كبار موظفي الدولة والمسؤولين السياسيين والاقتصاديين بغرض تحقيق الأرباح والثروات بغير وجه حق.

وتوجد تقارير متعددة صادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات، ناقشها مجلس النواب المصري عن المخالفات في المحليات، منها ما هو خاص بوحدات الإدارة المحلية، وما يتعلق بالتنظيم والإسكان وتراخيص البناء، وما يتعلق بالصناديق الخاصة بالمحليات، توضح وجود مخالفات في كل المحافظات، يترتب عليها إهدار للمال العام، دون اتخاذ إجراءات ضد المتسببين في ذلك⁽⁴⁾.

¹ (أف) الطعام: فسد. و(الآفه): كل ما يصيب شيئاً فيفسده، من عاهة أو مرض أو قحط. (المعجم الوجيز، المرجع السابق، ص 30).

² عمار طارق عبد العزيز، الفساد الإداري وطرق معالجته، المركز العراقي للأبحاث، 2006، ص 8.

³ جواد كاظم محمد الموسوي، الأضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الفساد الإداري والمالي، مقال منشور بجريده الاتحاد العراقية، بعدها الصادر بتاريخ 2009/4/18.

⁴ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ص 332 – 335.

المطلب الثاني

نظام التأديب يحد من الفساد ويرفع مستوى الإنتاج

تمارس الإدارة العامة أنشطتها بوسائل بشرية وأخرى مادية، وحيث أن النظام التأديبي بضماناته وإجراءاته وتنفيذ مقترحاته، يحد من الفساد في المجتمع، فإن ذلك يعكس ايجابيا على أداء وسيلتي الإدارة: البشرية والمادية، الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى الإنتاج. ونوضح ذلك في فرعين، يتناول الأول: رفع مستوى أداء الموظف العام، بينما يتناول الثاني: زيادة قدرة المرافق العامة على الإنتاج.

الفرع الأول

رفع مستوى أداء الموظف العام

الموظف العام - فقها وقضاء -:"كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

أي أنه هناك علاقة بين الموظف والدولة أو الإدارة العامة، وهذه العلاقة في التحديد الأخير هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن، بحيث يخضع الموظف لهذه القوانين وتلك اللوائح، وما تحدده عليه من واجبات، وما تتيحه له من حقوق مالية وغير مالية⁽¹⁾.

والموظف العام - في جميع الأحوال وأيا كان موقفه في العمل - يظل هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر القانوني عن إرادة الأشخاص المعنوية العامة، بل هو عصب الجهاز الإداري والقوه التنفيذية له، ومن ثم فإن كفاءته وحسن تقديره وتنفيذه لقواعد العمل المحددة دون خلل أو انحراف يؤدي إلى التقدم.

ومن ثم، فإن من الضروري حتى يتم ضبط سلوك الموظف العام، وانتظام سير العمل في الجهاز الإداري للدولة، والحصول على عوائد أكبر، أن يكون هناك تحقيق إداري إذا ما حدث من الموظف خروج أو تجاوز عن القوانين واللوائح المعمول بها، أو إذا ما انحراف عن مقتضيات الواجب الوظيفي⁽²⁾.

ذلك لأن الموظف العام يعمل بعمل معين، له قوانين ونظم محددة تلزمه قانونا بواجبات محددة، وتمنحه حقوقا تكافئ عمله، ومن ثم فإن عليه أن يستوعب كل القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات الإدارية والمنشورات المصلحية الصادرة بخصوص العمل الذي يقوم به.

والتحقيق الإداري يعمل على كشف المخالفات التي يرتكبها بعض الموظفين في الجهاز الإداري للدولة، وتوقيع الجزاء المناسب على المذنبين منهم ردعا لهم، وتقويما لمسار أعمالهم، ومن ثم رفع مستوى أدائهم، الأمر الذي يعود بالنفع على كل من الموظف والجهاز

¹ رجب محمد السيد الكحلوي، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، مكتبة الشقري، الرياض، 1439هـ - 2018م، ص 223.

² محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية، 2017، ص 208 وما بعدها.

الإداري وجمهور المنتفعين، إذ أن التسبب والانحراف وارتكاب المخالفات، دون عقاب ودون تقويم لمسار الأعمال، ينتج عنه فساد إداري وخلل وارتباك في الأعمال، مما يترتب عليه ضعف في قدرة الدولة على إدارة شؤونها، وعجز عن توفير احتياجات مواطنيها.

أي إن التحقيق الإداري بكل قواعده وضمائنه، بعد أن يعطي الموظف المخطئ الفرصة كاملة للدفاع عن نفسه بكل الوسائل القانونية المشروعة، وبعد مواجهته بالأدلة الثبوتية اليقينية، يهدف بالدرجة الأولى إلى كشف المخالفات التي يرتكبها بعض الموظفين، أيا كانت المخالفة، وحسب مفهوم الفساد المتقدم، وبالتالي تستطيع جهة التحقيق أن تفرض القرار المناسب سواء بالبراءة أو الإدانة.

كذلك تستطيع السلطات الإدارية أن تتعرف على مواطن الخلل في الجهاز الإداري والتنفيذي للدولة، وهل هذا الخلل يرجع إلى الموظف، أو إلى القوانين والتشريعات، أو إلى قواعد وضوابط العمل، أو إلى اختلال في نظام العمل، أو إلى عيب في الأجهزة الفنية.. إلخ. ومن ثم تستطيع أن تضع سياستها المستقبلية القادرة على كشف الأخطاء وإصلاح المعوج منها أو استبداله بما يتلاءم مع الصالح العام.

وهكذا، يتضح أن أعمال نظام التحقيق الإداري وفقا لقواعده القانونية وإجراءاته التنظيمية، وما يؤدي إليه من كشف للحقائق الإيجابية والسلبية، سواء في جانب العاملين أو في جانب السلطات الإدارية أو التنفيذية، وما يترتب على كل ذلك من تقويم لسلوك الموظفين وحسن سير العمل وضمن استمراريته و زيادة قدرة المرافق العامة على الإنتاج، ويتمثل مردود كل ذلك في رفع مستوى أداء الموظف العام.

الفرع الثاني

زيادة قدرة المرافق العامة على إنتاج السلع والخدمات

المشروعات الإنتاجية، وكافة الوحدات الاقتصادية، يشترط في اكتساب الواحد منها، صفة المرفق العام أن ينشئه أحد الأشخاص المعنوية العامة، كالدولة أو أي من وحداتها المحلية، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو غيرها، وأن يحقق المرفق منفعة عامة.

والهدف الأساسي من المرفق العام، هو دائما تحقيق النفع العام، أي السعي نحو إشباع حاجات الناس دون النظر إلى الربح، بل ويعتبر ذلك من أهم أسباب قيام الدولة وشرعية وجودها، فقيام الدولة كتنظيم سياسي كان بغرض تحقيق المنفعة العامة أو إشباع الحاجات الجمعية للمواطنين، إذ لا يمكن لأي حكومة أن تحظى باحترام وثقة مواطنيها دون إحساسهم بأن المرافق العامة تعمل من أجل صالحهم.

ويتمثل دور الدولة الأول والأساسي والذي يمكن أن تحققه عن طريق المرافق العامة في توفير الحاجات العامة أو الاجتماعية لمختلف الأفراد في المجتمع.

- توفير الحاجات العامة: وهي تلك التي يعود نفعها على كل فرد في المجتمع دون تمييز أو استثناء، وهي تتعلق بكيان الدولة نفسها وبوجودها، كما أنها بطبيعتها لا يمكن أن يقوم بها على أحسن وجه أي جهة أخرى، كالأمن، وإقامة العدل، ومرافق المياه والصرف الصحي والطرق، وأدوات السياسة الخارجية لحماية مصالح الدولة والتعامل مع العالم الخارجي.. إلخ.

- توفير الحاجات الاجتماعية: وهي تلك التي يعود نفعها أولا على بعض الفئات، ثم على المجتمع ككل، كالتعليم والصحة (المختربين والمبتكرين وارتقاء المستوى الصحي)، وهي أيضا تتعلق بكيان الدولة ووجودها وإنسانيتها، ولا يمكن أن

يوفرها أي جهاز آخر بكفاءة، كمساعدة الفقراء والمحتاجين ورعاية العجزة والمسنين ومعالجة العشوائيات والوقوف ضد الخارجين عن النظام والإهمال والتسيب.. إلخ. وبصفة عامة، توفير الأمن الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع⁽¹⁾.

وقد أصبحت تلك الحاجات العامة والاجتماعية والتي توفرها الدولة عن طريق مرافقها العامة ذات أهمية متزايدة خاصة في الوقت الحالي الذي تعقدت وتشابكت فيه المصالح الدولية التي أثرت كثيرا وسالبا على مختلف الموارد الضرورية.

وحيث إن هذا الدور الكبير والمتزايد تؤديه الدولة عن طريق مرافقها العامة، وإن هذه المرافق حتى تكون قادرة على تحقيقه فإنه لا بد أن تتوفر لها الضوابط التي تكفل تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله، والمتمثل أهمها حسب اتفاق فقهاء القانون في: قواعد تسييرها بانتظام واضطراد، واستجابتها للتعديل والتغيير وفق المتغيرات الفنية والاقتصادية والاجتماعية بما يتلاءم مع الصالح العام، والمساواة بين جميع المنتفعين بمنتجاتها سواء في الحقوق المقدمة أو في تحمل الأعباء.

وفضلا عن ذلك: انضباط وانتظام كل المشتركين في تشغيل هذه المرافق: الموظفون، والسلطات الإدارية، بل والحكومة، إذ الجميع عليه واجبات وله حقوق، ويحكم عمله قوانين وقواعد منظمة.

والتحقيق الإداري يحاسب الكل عندما ينحرف عن النظام، أو يمارس أي نوع من أنواع الفساد، فيعاقب المفسد ويشيب المنتظم، ويحقق العدل والمساواة بين الجميع، فيزداد حب العاملين بعضهم وبعض، وبين المنتفعين، وتسود الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين، وينتظم العمل، ومن ثم تزداد قدرة الأجهزة الحكومية على العطاء.

¹ السيد عبد الرحمن السيد، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة سرور، سوهاج، كلية التجارة - جامعة سوهاج، 2019، ص 23 وما بعدها.

خاتمة:

بعد الانتهاء من دراسة وتحليل نظام التأديب، نستطيع أن نستخلص مجموعة من النتائج، ونضع مجموعة من التوصيات، على النحو

التالي:

أولاً: النتائج:

- 1- أن الشرائع السماوية والتشريعات الوضعية تلزم السلطات الإدارية بمراقبة ومحاسبة موظفيها عن مخالفة المسؤولية المنوطة بهم.
- 2- على الجانب الآخر، فإن الشرائع والقوانين تعطي الموظف أو العامل كل الضمانات التي تكفل له الدفاع عن نفسه وتبرئته من المخالفة، إذا لم يكن له دخل فيها، أما إذا كان مخطئاً أو ارتكب ما من شأنه الفساد، فإنه يستحق العقاب.
- 3- أن نظام التأديب ليس فقط أداة قانونية تحقق العدل والأمان والاستقرار، وإنما هو أيضاً أداة اقتصادية تحقق التقدم والرخاء.
- 4- أن نظام التأديب هو إجراء قانوني تقوم به الجهة المختصة بعد وقوع المخالفة وقبل توقيع الجزاء، والهدف منه بحث الأدلة القانونية والمستندات الثبوتية التي تظهر الحقيقة وفقاً للإجراءات القانونية.
- 5- أن نظام التأديب يعد من أهم الضمانات التي تحقق صالح الموظف والسلطة الإدارية على حد سواء، ومن ثم تحقيق الانضباط في العمل، وتقييم سلوك العاملين في الجهاز الإداري للدولة، الأمر الذي يعود بالنفع على الجميع.
- 6- أن النظام يعمل على الحد من الفساد، ومن ثم يمنع تبديد الموارد المتاحة للدولة، ويساعد على التنمية وتحقيق التقدم والاستقرار: السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

ثانياً: التوصيات:

- 1- يجب أن يوفر الوقت الكافي لجهة التحقيق كي تحصل على كل المستندات والوثائق الخاصة بالمخالفة، وأن توفر الضمانات القانونية التي تكفل للموظف وسائل الدفاع عن نفسه، حتى يكون القرار الصادر عادلاً ومتلائماً مع المخالفة، إذ أن فرض العقوبة دون دراسة وتحليل وتيقن كافي من الخطأ وتأثيراته، أو دون إعطاء المخطئ الحرية الكاملة للدفاع عن نفسه، ينعكس سلباً على أداء الموظف وعلى علاقته بكل ما حوله، فلا يشعر بالأطمئنان ويتخوف من كل عمل يؤديه، فينعكس ذلك على مستوى أدائه.
- 2- إذا ما انتهت الجهة المختصة من التحقيق الإداري بفرض العقوبة التأديبية، وأصبح هذا القرار نهائي، فإنه يجب أن ينفذ فوراً ودون تباطؤ، ردعاً للموظف المخالف ومنعهم من ممارسة الفساد، وردع الغيرة من الموظفين، كي لا يحذوا حذوه في ارتكاب المخالفات التأديبية، فضلاً عن أن هذا هو بذاته العدالة الناجزة، وأن أهمية القرار أو الجزاء لا تتمثل في إصداره وإنما في تنفيذه.
- 3- أنه يشترط في الموظف العام أن يلم ويحترم كل القوانين واللوائح ونظم العمل الذي يقوم به، وأن يكون العمل ملائماً لقدراته ومواهبه، بل ويمارسه فعلاً قبل أن يقوم بتنفيذ الأعمال، إذ بغير ذلك فإن وقوع المخالفة أو الخطأ قد يكون خارجاً عن إرادته، وفي هذه الحالة تقع المسؤولية على رؤسائه الذين فوضوه أو وضعوه في مكان ليس مكانه، أو في عمل لا يجيده، وربما لأغراض معينة.
- 4- يجب أن يكون هناك نظام للشواب والعقاب، يطبق في جميع الأعمال، فما دام يعاقب الموظف إذا ما انحرف عن مقتضيات الواجب الوظيفي، فإنه يجب أن يثاب إذا ما أنجز عمله بكفاءة، ففي الحالتين الموظف يعمل بعمل محدد له قوانين ونظم محددة، تلزمه بواجبات محددة، ويجب أن يمنح حقوق تكافئ عمله.

5- أن الفساد الإداري آفة فتاكة أصابت وتصيب كل المجتمعات، فآثاره السلبية تلتهم ثروات الشعوب وتعوق الاستثمار وتضعف من نوعية الخدمات الأساسية، كالتعليم والصحة، لذا يلزم أن يتعاون الجميع في مكافحته: جهات التحقيق الإداري، والهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، ووسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية. ومكافحته لا تتوقف على الأجيال الحالية فقط، بل تمتد إلى الأجيال القادمة، وقضيته هي قضية إنسانية في المقام الأول، ومسؤوليته ليست مسؤولية الدولة وحدها، وإنما مسؤولية الجميع.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب العلمية:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيهه، أصول القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1981.
- 2- أحمد شقوري، قضاء التطوير، محاضرات المركز القومي للدراسات القضائية، 2013.
- 3- جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2017.
- 4- حبيب رباح يحيى، التحقيق الإداري مع الموظف العام ودوره في الإثبات: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
- 5- حمدي عطية مصطفى عامر، النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2021.
- 6- حمدي محمد العجمي، أحمد محمد العجمي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الإجداد للنشر والتوزيع، 1440 هـ - 2019 م.
- 7- رجب محمد السيد الكحلاوي، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، مكتبة الشقري، الرياض، 1439 هـ - 2018 م.
- 8- سامي الطوخي، الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية: دراسة مقارنة أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، 2014.
- 9- سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
- 10- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب: دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 11- السيد احمد محمد مرجان، واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الإداري الإسلامي الطبعة الثانية، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1431 هـ - 2010 م.
- 12- السيد عبد الرحمن السيد، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة سرور، سوهاج، كلية التجارة - جامعة سوهاج، 2019.
- 13- السيد عبد الرحمن السيد، مبادئ الاقتصاد الجزئي، كلية التجارة، جامعة سوهاج، 2020.
- 14- شريف أحمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوة التأديبية ودفعها في ضوء القضاء والفقهاء، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016.
- 15- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب سابقاً، وحالياً أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1414.
- 16- عارف أحمد الزباني، التحقيق الإداري مع الموظف العام: دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، 2020.
- 17- عاصم الأعرج، دراسات معاصرة في التطوير الإداري: منظور تطبيقي، عمان، دار النشر والتوزيع، 1995.
- 18- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، القاهرة، 2003.
- 19- عصام الدين عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري: ماهيته وأسبابه ومظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 20- عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 2003.
- 21- عطية عبد المقصود عطية، أصول وفنون التحقيق الإداري الداخلي في الجهة الإدارية: دراسة مقارنة بين النقد التشريعي والاجتهاد الفني والقضاء، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 2022.
- 22- عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإسلامي والمقارن: دراسة فقهية قضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 23- عمرو فؤاد بركات السلطة التأديبية: دراسة مقارنة، مكتبة عين شمس القاهرة، 1979.
- 24- عيد زين حسن الشمري، إجراءات التحقيق الإداري وضماناته: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- 25- ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.

- 26- ماهر عبد الهادي، التشريعات الإجرائية في التأديب الطبعة الثانية، دار غريب للطباعة القاهرة، 1986.
- 27- محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية للنشر القاهرة، 2001.
- 28- محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- 29- محمد باهي أبو يونس الرقابة القضائية على الشرعية. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001.
- 30- محمد صالح السعدني، النظرية العامة لحقوق الدفاع أمام القضاء الجنائي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005.
- 31- محمد عباس محمد حسنين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية: دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 2000.
- 32- محمد عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر القاهرة، 1994.
- 33- محمد ماجد ياقوت أصول التحقيق الإداري في المحاكمات التأديبية: دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 34- محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر القاهرة، 1990.
- 35- محمود جودة الملط، صالح السعدني النظرية العامة لحقوق الدفاع أمام القضاء الجنائي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005.
- 36- مغاوري محمد شاهين المساءلة التأديبية، عالم الكتب القاهرة، 1974.

ثانياً: الرسائل والأبحاث:

- 37- أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية، الرياض، المجلد 11، العدد 21، 1417هـ.
- 38- عادل عبد العزيز، ورشة عمل التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية: كيفية التحقيق، ضماناته، وكيفية التصرف فيه الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، من 3 إلى 5 مايو 2011.
- 39- علي جمعة محارب التأديب في الوظيفة العامة، عين شمس، 2004.
- 40- محمد عباس محمد حسنين، ضمانات التحقيق والمحاكمة التأديبية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، دراسة مقارنة، 2005.
- 41- محمود جودة الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
- 42- يسري العطار، مفهوم التحقيق الإداري والسلطات المختصة، بحث مقدم لدورة التحقيق الإداري للباحثين القانونيين بالحكومة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2002.