

تأديب الموظف العام في النظام السعودي (دراسة تحليلية مقارنة)

Disciplining the Public Employee in the Saudi System (A Comparative Analytical Study)

إعداد الباحث/ سالم بن محمد العصيمي

ماجستير في القانون، جامعة الطائف، المملكة العربية السعودية

المخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على واجبات الموظف العام، وبيان التحقيق الإداري وإجراءاته، ومعرفة المخالفة التأديبية والسلطات المختصة بالتأديب، وتحديد الخصائص التي تتسم بها المخالفات التأديبية، والوقوف على تنظيم الجزاءات والضمانات التأديبية.

وستقتصر هذه الدراسة على نظام تأديب الموظفين ونظام الانضباط الوظيفي والأنظمة ذات العلاقة في المملكة العربية السعودية مع بعض القوانين المقارنة، واستخدام الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن القائم على الاستقراء والتحليل والاستنباط في هذه الدراسة حيث تناول الباحث موضوع الدراسة في أربعة مباحث جاء في المبحث الأول: نطاق المسؤولية التأديبية، وفي المبحث الثاني: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها، وفي المبحث الثالث: السلطة التأديبية، وفي المبحث الرابع: الضمانات التأديبية. وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أبرزها: أن مفهوم الموظف العام مختلف في القانون الإداري عن القانون الجنائي، وأن الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية، وأن الجزاء التأديبي مرتبط بإخلال الموظف بواجباته أو ارتكاب المحظورات أو الإساءة لسمعة وكرامة الوظيفة العامة؛ للجهة الإدارية الحق في إيقاع العقوبات التأديبية دون الفصل، وأن التأديب في الوظائف العامة يلعب دوراً مهماً في ترسيخ الانضباط، وأن الجهل بالأنظمة.

وفي ضوء ما توصلت له الدراسة يوصي الباحث بضرورة تقنين المخالفات التأديبية الأكثر شيوعاً، وإعادة النظر بالقواعد التي تنظم شئون الموظفين كل فترة زمنية قصيرة، وذلك لتقويمها ولجعلها مواكبة للتطور المستمر في المرافق العامة والحياة الوظيفية، وكذلك بإضافة عقوبة النزول من المرتبة الوظيفية الحالية لمرتبة أقل، وذلك في تكرار المخالفة الجسيمة (العود) أو تعدد المخالفات التأديبية في وقت واحد، والعمل على نشر الوعي القانوني وعقد برامج و دورات تدريبية حول المخالفات الإدارية والمالية وما قد يترتب عليها من فساد يخل بالوظيفة العامة، ومحاولة البعد قدر الإمكان عن عقوبة الفصل، وجعلها في أضيق نطاق.

الكلمات المفتاحية: تأديب، الموظف العام، في النظام السعودي

Disciplining the Public Employee in the Saudi System (A Comparative Analytical Study)

Abstract:

This study aims to identify the duties of the public employee, explain the administrative investigation and its procedures, know the disciplinary violation and the competent authorities for discipline, identify the characteristics of disciplinary violations, and stand on the organization of disciplinary penalties and guarantees. This study will be limited to the employee disciplinary system, the job discipline system and related systems in the Kingdom of Saudi Arabia with some comparative laws. The researcher used the descriptive analytical comparative method based on induction, analysis and deduction in this study, where the researcher addressed the subject of the study in four sections, the first section included: the scope of disciplinary responsibility, the second section: disciplinary punishment and the principles governing it, the third section: disciplinary authority, and the fourth section: disciplinary guarantees. The study reached a set of results, the most prominent of which are: that the concept of the public employee is different in administrative law from criminal law, that the disciplinary crime is independent of the criminal crime, and that the disciplinary penalty is linked to the employee's failure to fulfill his duties or committing prohibitions or harming the reputation and dignity of the public office; The administrative authority has the right to impose disciplinary penalties without dismissal, and that discipline in public jobs plays an important role in establishing discipline, and that ignorance of the regulations. In light of the findings of the study, the researcher recommends the necessity of codifying the most common disciplinary violations, and reviewing the rules that regulate employee affairs every short period of time, in order to correct them and make them keep pace with the continuous development in public facilities and work life, as well as adding the penalty of demotion from the current job rank to a lower rank, in the case of repeating a serious violation (recidivism) or multiple disciplinary violations at the same time, and working to spread legal awareness and hold programs and training courses on administrative and financial violations and the corruption that may result from them that disrupts the public job, and trying to stay away as much as possible from the penalty of dismissal, and making it in the narrowest scope.

Keywords: Discipline, public employee, the Saudi system

1. المقدمة:

تعتبر الوظيفة العامة ذات أهمية كبيرة لأنها أداة الدولة في تنظيم عملها، حيث أن تنفيذ وظائف الدولة المختلفة يتطلب الاستعانة بأشخاص طبيعيين يقدمون المساعدة من خلال خبراتهم الفنية وجهودهم الشخصية، من أجل تحقيق المصلحة العامة، حيث تقوم بمهمة إشباع جزء كبير من الحاجات العامة؛ لذلك، فرض المنظم على الموظف العام مجموعة من الالتزامات المهنية التي يجب أن يراعيها، وقيده أيضاً بالعديد من المحظورات التي يجب عليه تجنب ارتكابها، وإلا فسيكون عرضة للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة.

وبما أن الموظف العام عرضة لهذه المساءلة، فقد أحاطته الأنظمة بسياج من الضمانات في مرحلتي التحقيق والمحاكمة، وذلك وفقاً لقواعد العدالة التي تؤكد وترسيخها الشريعة الإسلامية، وجميع الأنظمة القانونية.

ويلعب التأديب في الوظيفة العامة دوراً مهماً في ترسيخ الانضباط، لتمكين الإدارة لأداء دورها في تحقيق الصالح العام؛ فهو وسيلة لمعاقبة الموظف على أفعال تشكل مخالفات تأديبية، وفي المقابل يجب أن تتوفر في الجزاء التأديبي ضوابط يؤدي الانتقاص منها لبطلانه، فهذه الضوابط تعتبر ضمانات للموظف، وتتمتع الجهات التأديبية بسلطات واسعة تمكنها من توقيع الجزاء، الذي يمتد أثره لحرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة، لذا فمن الضروري أن تكفل للموظف ضمانات في مواجهة تلك السلطات.

1.1. مشكلة الدراسة:

تتلخص مشكلة هذه الدراسة في التالي:

كون المخالفة التأديبية هي مخالفة غير مقننة، خلاف لمبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) الذي يقضي بتقنين الجرائم والعقوبات ولكن نجد أن الجزاءات التأديبية هي وحدها المقننة، فهذا يعطي سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأفعال، إن كانت تُعد مخالفات تأديبية أم لا، الأمر الذي يقتضي تقنين أكثر المخالفات التأديبية شيوعاً، ووضع ضوابط نظامية لتوقيع الجزاءات تبعاً لجسامتها وكذلك تقرير أوسع الضمانات للموظف المتهم.

2.1. أسئلة الدراسة:

تأتي هذه الدراسة للإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما المقصود بالموظف العام في النظام السعودي والمقارن ومن يعدل في حكمه؟
2. ماهية التحقيق الإداري؟
3. ما هي المخالفة التأديبية وما السلطة المختصة بالتأديب؟
4. ما الإجراءات الخاصة بعملية الجزاء التأديبي والضمانات لها؟

3.1. أهداف الدراسة:

1. التعرف على واجبات الموظف العام.
2. بيان التحقيق الإداري وإجراءاته.
3. معرفة المخالفة التأديبية والسلطات المختصة بالتأديب.
4. تحديد الخصائص التي تتسم بها المخالفات التأديبية.
5. الوقوف على تنظيم الجزاءات والضمانات التأديبية.

4.1. أهمية الدراسة: تظهر أهمية الدراسة من خلال:

1. محاولة تاصيل الشرعية التي يجب أن تتصف بها المخالفات التأديبية والجزاء المترتبة عليها، والإجراءات والضمانات التي وفرت للموظف.
2. كما تتضح أهمية الدراسة باعتبار الموظف العام إحدى صور المسؤولية، وتقابل ذلك الضمانات التأديبية الممنوحة لحماية الموظف العام من خلال الأنظمة والقوانين.
3. إلقاء الضوء على الوضع المطبق بالنظام السعودي والمقارن لمحاولة الإفادة من تجارب الدول المختلفة التي تبلورت في شكل مبادئ قانونية تحكم الجزاءات التي توقع على مرتكبي المخالفات التأديبية.
4. بيان مدى موافقة النظام لمقاصد الشارع الحكيم سواء في سياسة التجريم أو في سياسة الجزاء التأديبي.
5. بيان الأنظمة المتعلقة بتأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية.

5.1. حدود الدراسة:

- **الحدود المكانية:** سنتقصر هذه الدراسة على نظام تأديب الموظفين ونظام الانضباط الوظيفي والأنظمة ذات العلاقة في المملكة العربية السعودية مع بعض القوانين المقارنة.
 - **الحدود الزمنية:** العام 2023م.
 - **الحدود الموضوعية:** تتعلق هذه الدراسة ببيان حالات تأديب الموظف العام وضماناتها في كل من السعودية والنظام المقارن، ويتحدد مجالها التطبيقي في القواعد التي تضمنتها تشريعات البلدين.
- ويقتصر هذا البحث على دراسة الضمانات التأديبية بالنسبة للموظفين المدنيين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة والعسكريين.

6.1. أهم الاصطلاحات الإجرائية:

- 1- **المخالفة التأديبية:** كل عمل، أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساساً بشرف وكرامة⁽¹⁾.
- 2- **الضمانات التأديبية:** هي الحقوق الممنوحة للموظف والمنصوص عليها في القانون أثناء مراحل إيقاع العقوبة.
- 3- **المسؤولية:** التزام شخص بما تعهد القيام به أو الامتناع عنه حتى إذا أحل بتعهد تعرض للمساءلة عن مكوثه، فيتحمل نتائج هذا المكوث.
- 4- **الهيئة:** هيئة الرقابة ومكافحة الفساد⁽²⁾.
- 5- **الوظيفة العامة:** مهمات واختصاصات مدنية يؤديها الموظف العام لخدمة عامة، يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري⁽³⁾.
- 6- **الموظف العام:** من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية -بأي صفة كانت- سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة. المعنوية العامة⁽⁴⁾.

(1) المادة (1) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/18) 1443/2/8 هـ.

(2) المادة (1) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/18) 1443/2/8 هـ.

(3) المادة (1) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/18) 1443/2/8 هـ.

(4) المادة (1) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/18) 1443/2/8 هـ.

- 7- الأوامر الرئاسية: هي الأوامر العليا التي تصدر من السلطة أو جهة مختصة للموظفين العاملين من أجل تنفيذها.
- 8- المسؤولية الجزائية: هي أهلية الشخص لتحمل النتائج المترتبة عن الأفعال المجرمة التي ارتكبها باعتباره أهلاً للمساءلة.
- 9- المسؤولية المدنية: هي المسؤولية الناشئة عن الأضرار بالغير والهدف منها جبر الضرر الواقع على الآخرين.
- 10- المسؤولية الإدارية: هي مراقبة سلوك الموظف لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وعدم المساس بسمعة وكرامة الوظيفة العامة.

2. الدراسات السابقة:

قام الباحث باستقصاء معظم الدراسات السابقة المتعلقة بهذه الدراسة ولعل أهم ما وجدته في هذا الشأن الدراسات الآتية:
أ. دراسة يوسف الدرادكة (1998)، بعنوان: "مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية وحدود الضمانات التأديبية: دراسة مقارنة"، تناولت هذه الدراسة موضوع "مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية"، وتناولت هذه الرسالة الموضوع في الأردن، والتشريع المقارن في كل من فرنسا ومصر؛ وألقت الضوء على التشريعية والاجتهادات القضائية، وقد خلصت الرسالة إلى التوصيات التالية:

- 1- ضرورة العمل على التنسيق بين التشريعات الأردنية المختلفة وتناغمها حيث يلاحظ غياب التنسيق بشكل كامل.
 - 2- الارتقاء في تنظيم الوظيفة العامة بحيث يصار إلى تنظيمها بقانون بدلاً من نظام وذلك بعد اتخاذ الإجراءات التشريعية.
- أما الدراسة الحالية فتتناول: تأديب الموظف العام، وبحث الضمانات المقررة له في النظام السعودي والمقارن.
ب. دراسة مختار مصطفى (1998) بعنوان: "الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي-دراسة مقارنة"، وقد تناول الباحث في الباب التمهيدي "مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية"، وتناول في الباب الأول "إنشاء الوظائف العامة وأهميتها"، وأما في الباب الثاني "شغل الوظيفة العامة" تناول في الفصل الأول "حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام"، "وبين فيه قضية من يعين الموظف العام". وأما في الباب الثالث تناول "اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تأديبه وانتهاء عمله".
- الفرق الجوهرية بين الدراسة الحالية والدراسات السابقة: تناولت الدراسات السابقة في جملتها الجزاءات التأديبية واقتصرت حدود الدراسات من الناحية الموضوعية على الجزاءات التأديبية المنصوص عليها بنظام تأديب الموظفين بالنظام السعودي مقارناً بين النظام والفقه الإسلامي، أما موضوع الدراسة الحالية فهو يتناول موضوع الجزاءات التأديبية بنظام الانضباط الوظيفي بالنظام السعودي ومقارنته بنظم وقوانين التأديب المختلفة من زاوية قانونية.

3. منهجية البحث:

المنهج الوصفي التحليلي المقارن القائم على الاستقراء والتحليل والاستنباط، والمقارنة بين الأنظمة السعودية والتشريعات المقارنة، في عدة مجالات منها: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وفي تحديد مسؤولية الموظف العام وأساسها وأركانها وشروطها والعقوبة المقررة على الموظف العام، وبحث علاقة ذلك بالضمانات التأديبية المقررة تشريعياً وقانونياً.

4. خطة الدراسة:

سنتناول خطة الدراسة على النحو التالي:

مقدمة

تمهيد

المبحث الأول: نطاق المسؤولية التأديبية

- المطلب الأول: الموظف العام في النظام السعودي
- المطلب الثاني: التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية

المبحث الثاني: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

- المطلب الأول: طبيعة المخالفة التأديبية
- المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية
- المطلب الثالث: أنواع المخالفة التأديبية

المبحث الثالث: السلطة التأديبية

- المطلب الأول: المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية
- المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق
- المطلب الثالث: الجهة الرقابية والتأديبية في النظام السعودي
- المطلب الرابع: الآثار المترتبة على الإحالة إلى التحقيق

المبحث الرابع: الضمانات التأديبية

- المطلب الأول: الضمانات التأديبية في مرحلة التحقيق
- المطلب الثاني: الضمانات التأديبية في مرحلة المحاكمة
- المطلب الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي

الخاتمة

- النتائج
- التوصيات
- المصادر والمراجع

5. الإطار النظري:

المبحث الأول: نطاق المسؤولية التأديبية

مع توسع نشاط الدولة الحديثة وما يصاحب ذلك من زيادة في الخدمات العامة والحاجة الملحة لملء هذه المرافق بالموظفين العموميين للنهوض بعملهم لتحقيق المصلحة العامة، أصبح الموظف العام المحرك الذي يمكن للدولة من خلاله تحقيق أهدافها بكفاءة عالية، وأن إخلاله بأحد الواجبات أو اقترافه للمحظورات يوجب مسألتته ومن ثم عقابه متى اقتضى ذلك.

المطلب الأول: الموظف العام في النظام السعودي

حدد النظام السعودي الموظف العام في نظام الانضباط الوظيفي في المادة (1) على أنه: من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية -بأي صفة كانت- سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة.

كما أن الموظف العام ليس فقط من عمل بمرفق عام ويتقاضى راتباً من الخزانة العامة بل هناك أشخاص الحقوا حكماً بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام:

- 1- كل من يعمل لدى الدولة أو أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.
 - 2- المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.
 - 3- كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.
 - 4- كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها والشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاول الأعمال المصرفية.
 - 5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة⁽¹⁾ ونلاحظ من استقراء النصوص السابقة التي أوردها المنظم، أنه وسع من مفهوم الموظف العام في القانون الإداري وذلك للضرب على أيدي العابثين بالوظيفة العامة؛ فهو أشبه بمفهوم الموظف العام من وجهة نظر القانون الجنائي.
- وعرف الفقه الإسلامي فكرة الموظف العام سابقاً، وهو من يتعاطى أمراً يتعلق بالمسلمين في أعمال الدولة". وكذلك عرفه بأنه: "وكيل شرعي عن ولي الأمر قامت به صفة موجبة للولاية شرعاً، مخول بالتصرف فيما أسند إليه من عمل" (جعفر، 1985، ص 309-310).
- ومع ذلك بعض التشريعات لم تضع تعريفاً دقيقاً للموظف، فقد لجأ الباحثون إلى أحكام القضاء الإداري ولأنه حديث النشأة وأصله ومنبعه من القرارات القضائية، وهو قانون مرن ومتطور باستمرار للبحث عن هذا التعريف، ولكل دولة مفهوم خاص بموجبه يحدد تعريف الموظف العام بناءً على المسؤولية المترتبة عليه.
- ومن هنا ما عرفته محكمة النقض المصرية بأنه: "الموظف العمومي هو كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب وإنما يشترط أصلاً أن تكون في شؤون الدولة ويكون اختصاصه أيلاً إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على مقتضى أحد النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين في وظائف حكومية تابعة لإحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة وإن كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيداً على إحدى درجات الكادر العام أو من يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة" (حسن، 1999، ص 39).
- والتعريف الراجح الذي أتفق عليه معظم فقهاء القضاء الإداري هو: "كل شخص يعهد إليه من قبل السلطة المختصة بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام" (الطماوي، 1979، ص 67).
- لذا تتمثل العناصر الأساسية التي لا بد من توافرها في الشخص حتى يصبح موظفاً عاماً فيما يلي: "أن يعين بصفة دائمة في وظيفة دائمة- أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر- أن يعين من قبل السلطة العامة المختصة" (بدر، 2004، ص 10).

(1) المادة (8) من نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/36)، وتاريخ: 1412/12/28 هـ.

الفرع الأول: الموظفون الخاضعون للتحقيق الإداري

أن جميع الموظفين العموميين بالدولة يخضعون للتحقيق إداري، باستثناء وبعض الموظفين التي استثناوا بموجب أنظمة خاصة بهم كالقضاة والعسكريين.

وبالتالي فإن في النظام السعودي يخضعون جميع الموظفين المدنيين بما فيهم موظفو المؤسسات والهيئات العامة، ويخضع هؤلاء الموظفون في السعودية لنظام الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / 49) وتاريخ 1397/7/10هـ، ونظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) وتاريخ 1443/2/8 هـ، ونظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / 7) وتاريخ 1391/2/1هـ، ويعتبر هذه الأنظمة التنظيم العام للموظفين. وإلى جانبهم هناك أنظمة خاصة تحكم فئات معينة من الموظفين تحيط بهم اعتبارات خاصة.⁽¹⁾

وقد نص نظام الانضباط الوظيفي على سريان أحكامه على: "جميع الموظفين المدنيين في الدولة، عدا أعضاء السلك القضائي، كما يسري على موظفي الأشخاص المعنوية العامة"⁽²⁾، وهذا يدل بوضوح على أنه يمثل الأساس أو التنظيم العام في مجال التأديب الوظيفي وذلك فيما لم يرد به نص خاص.

وهو ما أكدته "المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين" حيث نصت على أنه: "فهؤلاء يخضعون للأحكام الخاصة بهم، فإن سمحت تلك الأحكام بخضوعهم لأحكام هذا النظام كله أو بعضه كان خضوعهم بناء على ذلك، وإلا فيتبع في حقهم ما تقضي به تلك الأحكام، على أن هذا لا ينفي في كافة الحالات خضوعهم فيما نسب إليهم من مخالفات لاختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق، وتبعاً لما تضمنه النظام من أحكام تتعلق بالرقابة والتحقيق"⁽³⁾.

المطلب الثاني: التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية

أن الواجبات والمحظورات المفروضة على الموظف والتي أكد عليها النظام، وإذا كان وجود العقوبة ضرورياً لضمان قيام الموظف بعمله، فمن الضروري، من ناحية أخرى، أن يكون لديه مجموعة من الضمانات ضد تعسف السلطة الإدارية من خلال إساءة استخدام العقوبات الموكلة بتوقيعها؛ وهذه العناصر هي وسيلة للسلطة لضمان الامتثال لقواعد القانون ولضمان الأداء المنظم والفعال للمرفق العام (عصفور، 1990م، ص58).

الفرع الأول: ماهية التحقيق الإداري

التحقيق في اللغة: "مأخوذ من حققت الأمر، إذا تيقنه أو جعلته ثابتاً لازماً، وحقيقة الشيء منتهاه وأصله المشتمل عليه (الفيومي، ص198)، ويقال حق الأمر حقاً: صح وثبت وصدق (الجرجاني، 1407هـ، ص79).

(1) ومن ذلك على سبيل المثال: الوزراء نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/13)، وتاريخ 1414/3/3هـ، ونظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/10) وتاريخ 1391/3/18 هـ؛ ونظام محاكمة الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/88) وتاريخ 1380/9/22 هـ، وأعضاء السلك القضائي نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/64) وتاريخ 7/14/1395 هـ؛ ونظام ديوان المظالم، وأعضاء مجلس الشورى نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/91) وتاريخ 1412/8/27 هـ؛ ولائحتي وقواعد مجلس الشورى الصادرة بالأمر الملكي رقم (أ/15) وتاريخ 1414/3/3 هـ.

ولائحة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام والعاملين فيها الصادرة بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (140) وتاريخ 8/13/1409 هـ، وأساتذة الجامعات نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/8) وتاريخ 1414/6/4 هـ؛ واللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم (م/1417/6/4 هـ) وتاريخ 1417/8/26 هـ. فهؤلاء الموظفون يخضعون لأنظمة وظيفية خاصة بهم.

(2) المادة (3) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) 1443/2/8 هـ.

(3) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/7) وتاريخ 1391/2/1 هـ.

لم يعرفوا الفقهاء هذا المصطلح بهذا الاسم، ولم يستخدموا في كتبهم، رغم أن أصل ومفهوم هذا المصطلح موجود في الفقه الإسلامي (بركات، 1979م، ص32)، ولكنهم يطلقونه على التثبت من الأمر والتأكد من وجوده وصحته وتيقنه. ولم يعرف المنظم السعودي للتحقيق الإداري شأنه في ذلك القوانين المقارنة، ولكن يمكن تعريفه بأنه: مجموعة من الإجراءات الإدارية المشروعة التي تهدف إلى كشف الحقيقة محل التحقيق.

ومناطق التحقيق الإداري لتحديد ما إذا كان الخطأ الإداري للموظف منسوبا له أم لا، وبالتالي ما إذا كان خاضعا لعقوبة تأديبية أم لا، حيث يوفر الضمان للموظف المحال إلى التحقيق الإداري، وأن كل ما يصدر عن الموظف العام ويكون مخالفاً لأحكام الشريعة الإسلامية فإنه يعتبر مخالفة تأديبية ومما يدل على مشروعية التحقيق الإداري ما يلي (الجاسر، 1994م، ص25):

- 1- "إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وَإِذَا حَكَّمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ" [النساء:58].
- 2- وقوله صلى الله عليه وسلم: "من أطاعني فقد أطاع الله، ومن عصاني فقد عصى الله، ومن أطاع أميرى فقد أطاعني، ومن عصى أميرى فقد عصاني" (1).
- 3- ولقد كان النبي صلى الله عليه وسلم يتابع أحوال الولاة والقضاة والعمال، ويداوم الرقابة عليهم، ويسمع الشكاية ضدهم، ويعاقب من أساء منهم بعد التحقق من إساءتهم وإخلالهم.

الفرع الثاني: المخالفات التي تستوجب التحقيق الإداري

أن المنظم السعودي قد أورد في نظام الخدمة المدنية من ذكر بعض المبادئ مستهدفاً وضع حدود الواجبات والمحظورات على سبيل المثال وليس الحصر، وليترك الأمر للسلطة المختصة لتقرير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء الإداري، ولذلك نصت المادة (11) من النظام المذكور على أنه: "يجب على الموظف خاصة..."، كما نصت المادة (12) على أنه: "يحظر على الموظف خاصة..."، فضلاً على ذلك "فقد أوردت الأنظمة الوظيفية الخاصة ببياناً بواجبات الموظفين الخاضعين لأحكام تلك الأنظمة".

وذهب ديوان المظالم إلى أن: "يجب على الموظف الالتزام بالتعليمات وتنفيذها، الجهل بالأنظمة والتعليمات لا يدرأ المسؤولية" (2) اتضح لنا أن المنظم السعودي وقد أورد في المادة الأولى من نظام الانضباط الوظيفي السعودية أن المخالفة التأديبية هي: المخالفة التأديبية: كل عمل، أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساساً بشرف وكرامة الوظيفة.

كما عرف القضاء الإداري المصري المخالفة التأديبية بأنها: إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه (3).

ومن السابق يتضح لنا أهم خصائص المخالفات التأديبية وهي (الملط، 1967م، ص118):

- أن قد تقع بالامتناع عن أداء فعل يدخل في إطار الوظيفة العامة.
- أن للإرادة دوراً أساسياً في قيام المخالفة التأديبية.

(1) أخرجه البخاري (2957)، ومسلم (1835)

(2) حكم ديوان المظالم رقم 56/ت/2 لعام 1412هـ، حكم غير منشور.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في: 1955/11/5م. نقلاً عن: ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية 2003م، ص329.

- أن المخالفة التأديبية لا يمكن أن تقع إلا من قبل الموظف العام.
- أن المخالفة التأديبية تختلف عن الجريمة الجنائية حيث لا تخضع لمبدأ: لا جريمة إلا بنص.
- أن المخالفة التأديبية لا تقتصر على ما يمكن أن يقع من الموظف في أثناء الوظيفة بل تشمل كل مخالفة تقع من الموظف أثناء الوظيفة وخارجها.
- أن المخالفة التأديبية تعتبر إخلالاً بنظام المجتمع الوظيفي فقط، خلافاً للجريمة الجنائية فهي إخلال بنظام المجتمع كله".⁽¹⁾

المبحث الثاني: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

تُعد العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، ويمكن تعريفها بأنها: "الجزاءات التي حددها المنظم على سبيل الحصر والتي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو مهنية للعلاقات الوظيفية" (ياقوت، 2007م، ص164).

وقد حدد النظام السعودي الجزاءات التأديبية في المادة(6) من نظام الانضباط الوظيفي بأنه:

1. الإنذار المكتوب.
2. الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب (ثلاثة) أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً (ثلاث) صافي الراتب الشهري.
3. الحرمان من علاوة سنوية واحدة.
4. عدم النظر في ترقبته بما لا يتجاوز سنتين من تاريخ استحقاقه للترقية.
5. الفصل من الخدمة.

المطلب الأول: طبيعة المخالفة التأديبية

تمثل المخالفات التأديبية نقطة الارتكاز التي تدور حولها أي دراسة تتعلق التأديب، وهي ذات طبيعة خاصة وعناصر لازمة لتحقيقها، بحيث لا يمكن فرض عقوبة لها غير مدرجة فيها؛ مثل: الحرمان من الإجازة، أو النقل من الوظيفة، كما أنها لا تخضع للقاعدة المطبقة في الجرائم الجنائية، وهي مبدأ "المشروعية" الذي يعني أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولكن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لونا آخر في مجال المخالفة التأديبية بما يتفق مع طبيعتها.

وقد عرفها النظام السعودي المخالفة التأديبية بأنها: "كل عمل، أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساساً بشرف وكرامة الوظيفة"⁽²⁾.

يتضح من السابق أن مناهج العقوبة، هو الألم والأذى وأن السلطة المختصة بهدف الدفاع عن الدولة ومؤسساتها، بالإضافة إلى تقويم سلوك الموظف وردعه عن الوقوع في الجريمة مرة أخرى. وعلى ذلك يمكن استخلاص جوهر العقوبة فيما يلي (الطماوي، 1979، ص50):

1. الإسلام: "فلا عقوبة دون ألم، والألم هو المساس به سواء في حريته أو ماله.
2. الإكراه: وإنزال العقوبة بالإكراه منوطاً بالسلطة العامة.

(1) الجمعية العلمية القضائية السعودية، مرجع سابق، ص51.

(2) المادة (1) من نظام الانضباط الوظيفي رقم (م/18) وتاريخ 21443/82 هـ.

3. مناسبة العقوبة للجريمة: أي أن الجزاء يكون نتيجة للجريمة التي ارتكبها الجاني ومناسبة لجسامتها.

المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية

هناك إجماع فقهي على أن الجريمة الجنائية تقوم على ثلاث ركائز؛ السلوك، النص القانوني، والإرادة الجنائية. من ناحية أخرى، هناك اختلاف فقهي حول هذه الركائز فيما يتعلق بالمخالفة التأديبية، ويتمثل الاختلاف في مدى ضرورة وجود ركائز معينة أم لا.

حيث ذهب البعض إلى أن "المخالفة التأديبية تقوم على ركنين فقط؛ مادي: يتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي، وركن معنوي: يتمثل في صدور الفعل عن إرادة آتمة، فإذا تعمد ارتكاب الفعل وأراد النتيجة كان الركن المعنوي هو القصد وإذا تعمد الفعل دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي" (الملط، 1967م، ص80).

ويرفض جانب آخر من الفقه بناء المخالفة التأديبية على نفس أساس الجريمة الجنائية ويعتبر أن ركائز المسؤولية التأديبية للموظف يكمن في عنصرين: "الموظف الذي يُعاقب، والمخالفة الإدارية التي ارتكبها. وترتكز المخالفة التأديبية على ركيزتين: الأولى؛ العنصر المادي: هو السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف بالمخالفة لواجبات وظيفته، ويجب أن يتمثل العنصر المادي في سلوك معين ثبت ارتكابه. وثانيهما: الركن المعنوي: وهو الإرادة الآتمة لدى الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي، وسواء كانت المخالفة عمدية أو غير عمدية، أما في حالة انعدام إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة أو إذا كان فعله تنفيذاً لأمر مكتوب من رئيسه في العمل رغم تنبيهه كتابة للمخالفة، فلا تقوم المخالفة في هذه الحالات".⁽¹⁾ وأرود نظام الخدمة المدنية⁽²⁾ بعض الواجبات والمحظورات الواجبة على الموظف، حيث تنص المادة (11) على أنه: "يجب على الموظف خاصة:

أ- أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة.

ب- أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه. وتحظر المادة (12) من ذات النظام على الموظف خاصة:

أ- إساءة استعمال السلطة الوظيفية.

ب- استغلال النفوذ.

ج- قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور كما ورد في نظام مكافحة الرشوة.

د- إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد تركه الخدمة".

وأضاف المنظم فقرة في اللائحة التنفيذية على هذه المادة، تحظر على الموظف أن يشتغل بالتجارة بشكل مباشر أو غير مباشر أو أن يزاول نشاطاً يؤدي إلى اكتساب صفة التاجر، كأن يباشر الشراء من أجل البيع على سبيل الاحتراف، وأن يكون مقاولاً متعهداً للتوريد أو دلالاً أو صرافاً أو وكيلًا بالعمالة"، ويعد اشتغاله بالتجارة وفق أحكام النظام على سبيل المثال: "أ- قيام الموظف بتسجيل محل تجاري باسم القاصر الذي تشمله ولايته أو وصايته.

(1) ما نصت عليه المادة (7) من نظام الانضباط الوظيفي ("يعفى الموظف من الجزاء إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر صدر من رئيسه، بالرغم من تنبيه الموظف لرئيسه بالمخالفة كتابة أو بأي من الطرق المعتبرة نظاماً").

(2) المادة (15، 12، 11) من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) لسنة 1397 هـ ولائحته التنفيذية.

الاشتغال في المهن الحرة لمن تقضى المصلحة العامة بالترخيص لهم في ذلك لحاجة البلاد إلى مهنهم، ويكون منح هذا الترخيص من قبل الوزير المختص، وتحدد اللائحة تنص المادة (15) على أن: "كل موظف مسؤول عن ما يصدر عنه، ومسئول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه".

وعوداً على ذي بدء، فإن المخالفات التأديبية إما أن تكون مخالفات مالية أو مخالفات إدارية.

المطلب الثالث: أنواع المخالفات التأديبية

نظراً لصعوبة حصر المخالفات التأديبية تشريعياً، يتجنب المشرع تحديد المخالفات التأديبية، ويكتفي بذكر الواجبات المكلف بها الموظف، والمحظورات التي يجب ألا يرتكبها، وفي ضوء ذلك، فإن الفقه والقضاء الإداري قد تصدى إلى هذه المسألة (ياقوت، 2007م، ص164).

الفرع الأول: المخالفات الإدارية

المخالفة الإدارية توصف بأنها كل فعل يخرج عن واجبات الوظيفة العامة ولا يدخل ضمن المخالفة المالية، وأن المنظم السعودي قد حرص في نظام الخدمة المدنية على النص على مجموعة من الواجبات والمحظورات في المواد (11 - 15)، وتضمن في الفقرة الأولى من المادة (11) التزام عام بأن: "يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل أم خارجه". وقد أورد جملة من الواجبات والمحظورات على سبيل المثال، ليصبح كل موظف يخل أو يخالف ما نصت عليه الأنظمة التعليمية عرضة المساءلة التأديبية مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية أو المدنية عند الاقتضاء، كما نصت المادة (1) من نظام الانضباط الوظيفي على أن: "كل عمل، أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساساً بشرف وكرامة الوظيفة".

وقضت محكمة العدل الأردنية بأن: "المخالفات التأديبية هي تتم مستقلة عن التهم الجزائية قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها"⁽¹⁾.

كما عرفها قانون الخدمة المدنية الكويتي المخالفات التأديبية في المادة (1/27) بأنها: "الإخلال بالواجبات أو مخالفة المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح".

وقد اكتفى المنظم السعودي كما في القانون الأردني والكويتي بوضع معالم عامة التي يتعين الالتزام بها فأن امتنع أو قصر أو أتى فعلاً ممنوعاً فيقع تحت طائلة المساءلة التأديبية.

الفرع الثاني: المخالفات المالية

أن المخالفة المالية خرقاً للتشريعات المالية للدولة والتنظيمات الخاصة بالإيرادات والنفقات والمصروفات والحقوق العقارية وكافة الأموال الثابتة والمنقولة، لذلك أي خلل يلحق بها يضع الموظف تحت طائلة الجزاء.

وبهذا نص نظام الانضباط الوظيفي في المادة (5) بأنه: "كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية أو مسلكية مما يعد إخلالاً بواجب من واجباته الوظيفية، يطبق عليه الجزاء المنصوص عليه في النظام، وذلك دون إخلال بالحقوق في رفع دعوى الحق العام،

(1) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 61 / 65 لعام 1965، مجموعة المبادئ التي قررتها منذ 1963 - 1987 ج1 نقابة المحامين، ص272.

أو دعوى الحق الخاص، كما نصت المادة (4) من ذات النظام على أنه: " لا يجوز إيقاع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك كتابة في محضر. ويكون القرار الصادر بإيقاع الجزاء مسبباً. وتحدد اللائحة كيفية التحقيق، وإجراءاته". ولذلك تختص هيئة الرقابة ومكافحة الفساد نظاماً بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وإجراء التحقيق فيها وفيما يحال إليها من الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة".⁽¹⁾

وقد نص نظام الديوان العام للمحاسبة على أنه يعتبر من المخالفات المالية:

- 1- "مخالفة أي حكم من أحكام هذا النظام، أو اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذاً لأحكامه"⁽²⁾.
- 2- "مخالفة أي حكم من أحكام أنظمة الدولة ولوائحها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة والثابتة وتنظيم شؤونها المالية؛ كأحكام الميزانية والأنظمة المالية والحسابية ولوائح المستودعات"⁽³⁾.
- 3- "كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو تعريض مصلحة من مصالحها المالية للخطر، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"⁽⁴⁾.

المبحث الثالث: السلطة التأديبية

وبما أن نجاح الإدارة في القيام بمهامها يعتمد على مدى شعور الموظف بالأمان ووجود ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي، فإن ذلك يبرر أهمية هذه الدراسة لمعرفة المبادئ التي يمكن من خلالها التوفيق بين مبدئين؛ ومبدأ تأديب الموظف المخالف، ومبدأ الضمان والأمان الوظيفي بما يحمي حقوقه في مواجهة السلطة العامة (الفلاتي، 2005م، ص13).

المطلب الأول: المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية

الأصل والمبدأ هو أن حق معاقبة الموظف يعود إلى الإدارة التي يعمل فيها، لأن التأديب يُعد أحد عناصر السلطة الرئاسية، والإدارة هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ المهام الموكلة إليها وتحقيق أهداف اختصاصها من خلال موظفيها، لذلك فمن المنطقي أن تراقب هذه الهيئة عملهم وتكتشف أخطائهم وتعاقبهم (الحلو، 2004، ص 269).

ويتجسد هذا المبدأ في ضرورة فرض العقوبات ضمن الحدود والمدى الذي حدده المنظم، بحيث لا يمكن للسلطة التأديبية أن تحل محل العقوبات المحددة من قبل المنظم بعقوبات أخرى، وإلا سيكون قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية؛ فإذا كان هذا المبدأ في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم (الطماوي، 1979، ص 503).

حيث لم يحدد النظام السعودي أو المقارن جميع المخالفات التأديبية، بل اكتفى بتحديد الجزاءات مع وضع قواعد وواجبات عامة يجب الالتزام بها، وترك لجهة الإدارة سلطة تقدير سلوك الموظف تحت رقابة القضاء - قضاء المشروعية - تحديد ما يعتبر خروجاً عن واجبات الوظيفة.

(1) المادة (4،5)، من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) 1443/2/8هـ.

(2) المادة (15) من نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 1391/2/11هـ.

(3) المادة (15) من نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 1391/2/11هـ.

(4) المادة (15) من نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 1391/2/11هـ.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

الإحالة إلى التحقيق هي أول مراحل التأديب ؛ وأن الإحالة ليست إدانة للموظف بل أنه برئ حتى تثبت إدانته وهذا مبدأ في المحاكمات الجزائية والتأديبية، وذلك متطلب للوصول إلى حقيقة واقعة معينة ومعرفة الظروف المحيطة بها، بهدف اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الجزائية المناسبة، والتي تتناسب مع حجم المخالفة، مع توفير الضمانات العادلة للمتهم، ويترتب على إحالة الموظف للتحقيق أو إجراءه من قبل سلطة غير مختصة بطلان التحقيق وما يترتب عليه، وتختلف سلطة الإحالة إلى التحقيق من نظام لآخر، وذلك تبعاً للنظام المتبع في كل منها.

أولاً: النظام الإداري: "طبقاً لهذا النظام يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الاستعانة بهيئة أخرى حق تقدير المخالفات التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي على العاملين لديها، وذلك أيًا كانت جسامة هذا الجزاء دون أية مساعدة أو تدخل من جهة أخرى" (الطماوي، 1979، ص 418)، ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام: المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية.

ثانياً: النظام شبه القضائي: يهدف هذا النظام إلى تحقيق بعض الضمانات للموظف قبل توقيع الجزاء التأديبي، حيث يأخذ هذا النظام إحدى الصور الثلاث الآتية:

- 1- أن ينشئ بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأياً استشارياً لا يتعين تطبيقه.
- 2- أن ينشئ بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأياً ملزماً يتعين تطبيقه.
- 3- أن يخول المشرع الإدارة سلطة توقيع الجزاءات البسيطة، على أن يتولى مجلس تأديب - عناصر قضائية وإدارية- توقيع الجزاءات الأكثر جسامة.

ومن أهم الدول التي تأخذ بهذا النظام: فرنسا، النظام المصري.

ثالثاً: النظام القضائي: يتميز هذا النظام بأنه فصلاً كاملاً بين السلطة الرئاسية -التي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها- والهيئة القضائية المستقلة المكلفة بالتحقيق وتوقيع الجزاء المناسب، ويعتبر قرار هذه الهيئات ملزماً للسلطات الرئاسية" (عصفور، 1990م، ص 96).

المطلب الثالث: الجهة الرقابية والتأديبية في النظام السعودي

تتمثل السلطة الرئاسية، في إدارة خاصة يعهد إليها بالتحقيق في جميع المخالفات التأديبية، ثم رفع نتائج التحقيق إلى السلطات المختصة في نفس الإدارة، بحيث يوقعون الجزاء المناسب على الموظف المذنب، باستثناء عقوبة الفصل؛ ومن أمثلتها: إدارة التأديب، أو إدارة الشؤون القانونية.

ثم اتخذ المنظم خطوة هامة نحو فرض ضمانات أكبر للموظف قبل توقيع العقوبة التأديبية، من خلال إنشاء هيئة مستقلة تسمى هيئة الرقابة ومكافحة الفساد، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وتتبع مباشرة بالملك، مما يضمن الحياد والاستقلال عن الجهات الإدارية.⁽¹⁾

ونظراً لتقارب الدعوى التأديبية من الجنائية، الأمر الذي يقتضي الفصل المطلق بينهما، حيث نص نظام الانضباط الوظيفي على: "في الأحوال التي يقرر فيها إحالة الموظف إلى التحقيق، أو المحاكمة جنائياً، في مخالفة بوشرت فيها إجراءات إدارية أو في

(1) المادة (2) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) 1443/2هـ.

مخالفات مرتبطة بها؛ توقف الإجراءات الإدارية عن المخالفة نفسها، وعن المخالفات المرتبطة بها، إلى أن تنتهي إجراءات التحقيق أو المحاكمة⁽¹⁾.

الفرع الأول: الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام

منح النظام الجهة الإدارية سلطة واسعة في التأديب، حيث أجاز لها توقيع كافة العقوبات المنصوص عليها نظاماً عدا "عقوبة الفصل"، وهو ما أكدته المنظم في اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي، حيث نص على أنه: "1- تشكل لجنة أو أكثر بقرار من الوزير في الجهة الحكومية - للنظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون والتحقيق فيها- وتكون اللجنة من رئيس وعضوين أساسيين وعضو احتياطي، على أن يراعى أن تكون اللجنة برئاسة مختص في الأنظمة وعضوية ممثل من إدارة الموارد البشرية في الجهة"⁽²⁾.

كما يخول الوزير المختص بإحالة الموظف لهيئة مكافحة الفساد للتحقيق عند ارتكابه مخالفة تتعلق بوظيفته، حيث نص نظام الانضباط الوظيفي على أنه: "لا يحول تطبيق الأحكام الواردة في هذه المادة دون صلاحية الوزير -لأي سبب يقدره- في إحالة أي موظف إلى الهيئة"⁽³⁾.

كما ألزم النظام الإدارة بإخطار الديوان العام للمحاسبة ووزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية بصورة من قرار إيقاف الجزاء⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: هيئة الرقابة ومكافحة الفساد

وتم ضم جهازي هيئة الرقابة والتحقيق، والمباحث الإدارية، إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتعديل اسمها ليصبح "هيئة الرقابة ومكافحة الفساد"⁽⁵⁾ وتعمل الهيئة على حماية النزاهة ومكافحة الفساد وجمع البيانات الإحصائية في الأجهزة المشمولة بالاختصاص، وتنسق جهود القطاع العام والخاص في التخطيط والمراقبة، وطبقاً للنظام تم إنشاء الهيئة والتي أصبحت مسؤولة عن مشاركة الجهة الإدارية في التحقيق في أحوال معينة، وذلك في الحالات الآتية:⁽⁶⁾

1. الموظف الذي نسب إليه ارتكاب مخالفة في جهة حكومية غير التي يعمل فيها، أو الذي نقل منها بعد ارتكابه لتلك المخالفة إلى جهة أخرى.
 2. الموظفون الذين يتبعون أكثر من جهة حكومية، المنسوب إليهم ارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض.
 3. الموظف الذي انتهت خدماته قبل الانتهاء من التحقيق معه، أو قبل البدء في اتخاذ الإجراءات الإدارية ضده.
 4. الموظف الذي يرتكب مخالفة أثناء عمله، ثم يتغير مركزه الوظيفي بانتقاله للعمل على نظام وظيفي آخر.
 5. الموظف الذي يحيله الوزير وفق الفقرة (4) من المادة (العاشرة) من النظام.
- وإذا رأت الهيئة توافر أدلة كافية لثبوت المخالفة -في أي من الفقرات السابقة- فترفع دعوى أمام المحكمة المختصة، مع إبلاغ الجهة الحكومية التي يتبعها الموظف بذلك.

(1) المادة (19) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/18)1443/2/8هـ.

(2) المادة (1/2) من اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي.

(3) المادة (10/4) من نظام الانضباط الوظيفي رقم(م/18)1443/2/8هـ.

(4) المادة (20/ب) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي ورقم(م/18) وتاريخ 1443/2/8هـ.

(5) بموجب الأمر الملكي القاضي بالموافقة على الترتيبات التنظيمية والهيكلية المتصلة بمكافحة الفساد الإداري والمالي بتاريخ 1441/4/15هـ.

(6) المادة (12) من نظام الانضباط الوظيفي رقم(م/18)1443/2/8هـ.

6. طلبات الفصل لموظفي المرتبتين (الرابعة عشرة) و(الخامسة عشرة) أو ما يعادلها وفقاً للمادة (الحادية عشرة) من النظام. وتقوم الهيئة في حال ثبوت المخالفة ورأت إيقاع جزاء الفصل؛ برفع الدعوى أمام المحكمة المختصة، مع إبلاغ الجهة الحكومية التي يتبعها الموظف بذلك.
- مع عدم الإخلال باختصاص هيئة الرقابة ومكافحة الفساد بإجراء التحقيقات الجنائية في القضايا المتعلقة بالفساد الإداري والمالي والادعاء فيها، حيث نص النظام على: "ويمكن إجمال اختصاصات الهيئة فيما يأتي⁽¹⁾:
- 1- التحري عن أوجه الفساد المالي والإداري في عقود الأشغال العامة وعقود التشغيل والصيانة وغيرها من العقود، المتعلقة بالشأن العام ومصالح المواطنين.
 - 2- إحالة المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالفساد المالي والإداري عند اكتشافها إلى الجهات الرقابية أو جهات التحقيق بحسب الأحوال، مع إبلاغ رئيس الجهة - التي يتبعها الموظف المخالف - بذلك، وللهيئة الاطلاع على مجريات التحقيق ومتابعة سير الإجراءات في هذا الشأن، ولها أن تطلب من الجهات المعنية اتخاذ التدابير الاحترازية أو التحفظية - وفقاً لما يقضي به النظام - في شأن من توافرت أدلة أو قرائن على ارتكابه أفعالاً تدخل في مفهوم الفساد. وفي جميع الأحوال، إذا رأت الهيئة أن تلك المخالفات والتجاوزات تمثل بعداً مؤسسياً لأي من الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة؛ فعليها رفع الأمر إلى الملك لاتخاذ ما يراه.
 - 3- متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة من جرائم الفساد مع الجهات المختصة.
 - 4- إعداد الضوابط اللازمة للإدلاء بإقرارات الذمة المالية، وأداء القسم الوظيفي، لبعض فئات العاملين في الدولة، ورفعها إلى الملك للنظر في اعتمادها.
 - 5- توفير قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور لتلقي بلاغاتهم المتعلقة بتصرفات منطوية على فساد، والتحقق من صحتها واتخاذ ما يلزم في شأنها. وتحدد اللوائح التنفيذية لهذا التنظيم الآلية والضوابط اللازمة لذلك.
 - 6- أي اختصاص آخر يعهد به إلى الهيئة بموجب نصوص خاصة.
- تختص الهيئة بالإحالة: "إحالة المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالفساد المالي والإداري عند اكتشافها إلى الجهات الرقابية أو جهات التحقيق بحسب الأحوال، مع إبلاغ رئيس الجهة - التي يتبعها الموظف المخالف - بذلك، وللهيئة الاطلاع على مجريات التحقيق ومتابعة سير الإجراءات في هذا الشأن، ولها أن تطلب من الجهات المعنية اتخاذ التدابير الاحترازية أو التحفظية - وفقاً لما يقضي به النظام - في شأن من توافرت أدلة أو قرائن على ارتكابه أفعالاً تدخل في مفهوم الفساد. وفي جميع الأحوال، إذا رأت الهيئة أن تلك المخالفات والتجاوزات تمثل بعداً مؤسسياً لأي من الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة؛ فعليها رفع الأمر إلى الملك لاتخاذ ما يراه"⁽²⁾.
- كما نص نظام الانضباط الوظيفي في المادة (18): "على جهة الضبط إبلاغ الجهة الحكومية التي يعمل بها الموظف الموقوف احتياطياً لاتهامه بارتكاب جريمة، وذلك فور إيقافه من قبل جهة الضبط".
- ونستخلص مما سبق أن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي: "الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام أو هيئة الرقابة ومكافحة الفساد، وهو ما أكدته النظام الأساسي للحكم حيث نص على أنه: "تتم مراقبة الأجهزة الحكومية،

(1) المادة (3) من تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

(2) الفقرة (3) من المادة (3) من تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم (165) وتاريخ 1432/5/28 هـ.

والتأكد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة. ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه واختصاصاته⁽¹⁾.

وتتمثل أهم تلك الرقابة فيما يلي:

الرقابة العامة من الأفراد.

والرقابة الإدارية الداخلية.

والرقابة التي تباشرها الهيئات الخارجية المستقلة.

ورقابة القضاء- قضاء المشروعية-.

الفرع الثالث: الديوان العام للمحاسبة⁽²⁾

الديوان العام للمحاسبة جهاز رقابي مستقل، يرتبط مباشرةً بالملك، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري⁽³⁾، كما يختص الديوان يختص الديوان بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها⁽⁴⁾ ويقتصر عمل الديوان على أعمال المراقبة فقط، حيث نص المادة(16) من ذات النظام على: " في حالة اكتشاف مخالفة، فللديوان أن يطلب تبعاً لأهمية المخالفة من الجهة التابع لها الموظف إجراء التحقيق اللازم ومعاقبته إدارياً، أو أن يقوم الديوان بتحريك الدعوى العامة ضد الموظف المسؤول أمام الجهة المختصة نظاماً بإجراءات التأديب"⁽⁵⁾.

الفرع الرابع: مجلس الخدمة المدنية ووزارة الخدمة المدنية:⁽⁶⁾

تعتبر وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية⁽⁷⁾الأداة التنفيذية لهذا المجلس، ويمارس هذا المجلس نوعاً من الرقابة السابقة واللاحقة على شؤون الموظفين.⁽⁸⁾

(1) المادة (80) من النظام الأساسي للحكم السعودي الصادر بأمر ملكي (أ/90) وتاريخ 1412/8/27 هـ.

(2) صدر نظام ديوان المراقبة العامة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/9) وتاريخ 1391/2/11 هـ وعدل بموجب المرسوم الملكي رقم (م/178) وتاريخ 1441/12/2 هـ ليحل اسم "الديوان العام للمحاسبة" محل "ديوان المراقبة العامة".

(3) عدلت المادة (1) إلى نصها الحالي بالمرسوم الملكي رقم (م/178) وتاريخ 1441/12/2 هـ.

(4) قرار مجلس الوزراء رقم (1) وتاريخ 1441/1/3 هـ - مقرر ما يلي: "سابعاً: نقل نشاط الرقابة المالية - الذي تقوم به حالياً. هيئة الرقابة ومكافحة الفساد - إلى الديوان العام للمحاسبة،،

- كما صدر الأمر السامي رقم (52631) وتاريخ 1435/11/15 هـ المتضمن في الفقرة (3) منه أن تتولى كل من هيئة الرقابة ومكافحة الفساد والديوان العام للمحاسبة - كل فيما يخصه - الرقابة على تنفيذ برامج التخصيص مع الإشراف والمتابعة المستمرة والمباشرة لذلك ورفع أي ملحوظة أو أوال بأول.

- وقرار مجلس الوزراء رقم (51) وتاريخ 1441/1/18 هـ في (الفقرة الأولى): يتولى الديوان مهمات الرقابة الميدانية وأعمال التفتيش على المستودعات الحكومية، الواردة في قواعد وإجراءات المستودعات الحكومية الصادرة بقرار رقم (21/4201) وتاريخ 1403/8/11 هـ.

(5) نص قرار مجلس الوزراء رقم (733) وتاريخ 1395/6/9 هـ (على جميع الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة والبلديات أن تجيب الديوان العام للمحاسبة ويحق له أن يطلب من هيئة الرقابة ومكافحة الفساد إجراء التحقيق اللازم مع الموظف المسؤول من قبله فور إشعاره بحصول التأخير).

(6) تم إنشاء مجلس الخدمة المدنية بموجب نظام مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1397/7/10 هـ.

(7) صدر الأمر الملكي رقم (أ/455) في 1/7/1441 هـ القاضي بضم وزارة الخدمة المدنية إلى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية وتعديل مسمى الوزارة ليصبح وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية.

(8) المادة (9) من نظام مجلس الخدمة المدنية.

والسلطات المختصة بالإحالة إلى التحقيق في القانون المقارن، ففي النظام المصري: تختص الجهة الإدارية⁽¹⁾، والجهاز المركزي للمحاسبات: "للجهاز المركزي للمحاسبات سلطة الإحالة إلى التحقيق إذا ما اكتشف مخالفة مالية عن طريق التقارير الدورية لأعضاء الجهاز على الجهات الخاضعة لإشرافه ورقابته"⁽²⁾.

وفي النظام العراقي: يختص الرئيس الإداري الأعلى هو الذي يأمر بإجراء التحقيق مع الموظف، أما الرئيس المباشر فيقتصر دوره على اتخاذ الإجراءات الضرورية والمستعجلة، برفع تقرير إلى الرئيس المحلي الذي يخطر بدوره (السلطة المختصة بالتأديب) والتي لها ان تحيل الموظف إلى التحقيق أو لا تحيله"⁽³⁾.

المطلب الرابع: الآثار المترتبة على الإحالة إلى التحقيق

أن كف اليد يخضع له الموظف الموقوف احتياطياً باعتبارها إجراء إداري مرتبط بالتأديب صادر من الجهة الإدارية المختصة، ولذلك نص نظام الانضباط الوظيفي في المادة (17) على أنه: "إذا كان الموظف مكفوف اليد لارتكابه مخالفة أو في حكم مكفوف اليد، أو الموقوف احتياطياً، وصدر بحقه قرار بالفصل بسببها؛ فتعد خدمته منتهية من تاريخ كَفِّ يده أو توقيفه احتياطياً، أيهما أسبق".

وقد حدد نظام ديوان المظالم بعض الآثار على إحالة الموظف إلى التحقيق ومنها:⁽⁴⁾

- 1- عدم قبول استقالة الموظف العام المحال إلى التحقيق.⁽⁵⁾
- 2- عدم جواز ترقية الموظف العام المحال إلى التحقيق.
- 3- جواز كف يد الموظف العام المحال إلى التحقيق عن العمل، وذلك بقرار يصدر من قبل الوزير المختص إذا رأى هو أو رأته هيئة الرقابة ومكافحة الفساد أن مصلحة العمل تقتضي ذلك.
- 4- عدم استحقاق الموظف العام المحال إلى التحقيق إجازة عادية عن مدة كف اليد وما في حكمه في حال الإدانة"⁽⁶⁾.
- 5- إذا بلغ الموظف العام المحال إلى التحقيق السن النظامية أثناء كف اليد يقطع راتبه منذ بلوغه السن النظامية"⁽⁷⁾.

المبحث الرابع: الضمانات التأديبية

باختلاف شكل النظام التأديبي المتبع، هناك اتفاق على ضرورة توافر مجموعة من الضمانات التأديبية أثناء مرحلة التحقيق والمحكمة، وهذه الضمانات رئيسية ويجب احترامها ومتفق عليها في الأنظمة مختلفة، مع وجود بعض الاختلافات التي تعود إلى الاختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظلها.

ويقصد بضمانات التحقيق: "مجموعة المبادئ والإجراءات الأساسية التي تحددها الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية، بحيث يجب مراعاتها والالتزام بها أثناء التحقيق مع الموظف المتهم" (عياش، 2007م، ص4).

(1) طبقاً لنص المادة 12 من القانون رقم 117 لسنة 1958.

(2) المادة 87 من القانون 47 لسنة 1978 الخاص بالجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

(3) إذ أن السلطة التي تملك حق التعيين هي الجهة المختصة لتأديب الموظف العام في فرنسا، انظر: نص المادة 19 من قانون التوظيف الفرنسي

المرقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983.

(4) حكم ديوان المظالم رقم 71 /ت/ 3، لعام 1407 هـ، "حكم غير منشور".

(5) المادة (1/30) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

(6) المادة (8/28) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

(7) المادة (9/30) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

لذلك لا يجوز في النظام السعودي والمقارن توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد استجوابه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالجزاء.

المطلب الأول: الضمانات في مرحلة التحقيق

من أهم الضمانات في سياق المجال التأديبي أثناء التحقيق للموظف لسماع أقوال المتهم ليتمكن من تحقيق دفاعه في التهمة المنسوبة إليه، حيث أنه أساس مرحلة المحاكمة ويقصد بالتحقيق بشكل عام التقصي والفحص والبحث الموضوعي والعادل بهدف التأكد من صحة وقوع وقائع محددة، حيث يهدف إلى كشف الحقيقة بين المتهم والتهمة الموجهة إليه.

الفرع الأول: حيدة جهة التحقيق

ويقصد بها النظر في القضية دون التحيز لمصلحة أحد أطرافها أو ضد مصلحته، والتجرد عن الميل والهوى، بهدف الوصول إلى الحقيقة. حيث أن لهذا المبدأ طبيعة تستوجب الفصل بين سلطات التحقيق والمحاكمة، وبالتالي لا يجوز للشخص الذي تولى التحقيق مع الموظف أن يتولى الحكم عليه (عياش، 2007م، ص78).

قضت هيئة التأديب في حكم سابق: أن الجمع بين سلطتي التحقيق والمحاكمة ينطوي على تعارض واضح مع أصل من الأصول العامة في مجال التأديب من مقتضاه الفصل بين سلطة التحقيق (الاتهام) من ناحية وسلطة المحاكمة من ناحية أخرى، مما يمكن معه القول بأن قيام جهة واحدة بالجمع بين المهمتين ينطوي على تجاوز لاختصاصها الذي حددته النصوص⁽¹⁾.

وهذا المبدأ قد كفلته وأكدت عليه الشريعة الإسلامية التي جاءت لتحقيق العدل والمساواة ولذلك يتعين على المحقق عدم القيام بأي عمل قد يؤثر على إرادة الموظف المتهم؛ حيث نصت اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي على: " لا يجوز في التحقيق استعمال وسائل الإكراه أو الضغط أو التهديد، ويجب أن يقتصر التحقيق على الأمور المباشرة المتصلة بالمخالفة التأديبية والكاشفة لها"⁽²⁾.

ولضمان اعتبارات الحياد والنزاهة، أعطى النظام للموظف وسيلة لتحقيقها، عن طريق إتاحة مبدأ الرد والتتحي حيث نص على: "2 - لا يجوز لعضو اللجنة أن يتولى النظر في المخالفات أو التحقيق فيها مع الموظف في حال كان رئيسه المباشر أو تربطه به صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة"⁽³⁾. فمن المنطقي أن الإدارة يجب ألا تكون خصماً وحكماً في نفس النزاع، وبالتالي وأن تجاوز هذا المبدأ يفرغ الضمانات من محتواها.

وقد كفل المشرع الأردني في الخدمة المدنية للموظف المتهم حق رد رئيس وعضوي المجلس التأديبي، من خلال تطبيق أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية على أعضاء المجلس التأديبي⁽⁴⁾.

(1) حكم هيئة التأديب بجلسة 1396/4/28 هـ في القضية رقم (15) لسنة 1396 هـ؛ "مجموعة أحكام هيئة التأديب، المجموعة الثانية،

الأحكام الصادرة حتى نهاية عام 1397 هـ، ص291".

(2) المادة (11) من اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي

(3) المادة (1/2) من اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي.

(4) حيث نص المشرع الأردني في المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 على حالات عدم الصلاحية، ويقع باطلا عمل القاضي أو قضاؤه في الحالات المبينة أعلاه ولو تم باتفاق الخصوم.. كما نصت المادة (34) من ذات القانون على حالات رد القاضي.

الفرع الثاني: كتابة التحقيق

اهتم المنظم السعودي والفقهاء الإسلامي بالتحقيق وبأركانها حيث أنه وسليه لتحقيق العدالة، وضمنت له قدرًا مناسبًا من الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها، ومن أهم تلك الضمانات التي كفلها النظام: أن يكون التحقيق الإداري كتابيًا، حيث نصت المادة (4) من نظام الانضباط الوظيفي على أنه: " لا يجوز إيقاع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك كتابة في محضر ويكون القرار الصادر بإيقاع الجزاء مسببًا. وتحدد اللائحة كيفية التحقيق، وإجراءاته".

كما أكد ديوان المظالم على ضرورة كتابة التحقيق، حيث قضى بأن: "توقيع أي جزاء تأديبي بحق موظف يتطلب إجراء تحقيق مكتوب معه".⁽¹⁾

ولقد وضع المنظم بعض الضوابط التي يجب مراعاتها من قبل المحقق الإداري، حيث نصت المادة (11) من "نظام تأديب الموظفين" على أن: "يكون التحقيق كتابة، ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع من تولى التحقيق، ولا يجوز الشطب أو التعديل في أوراق محاضر التحقيق".

وفي النظام المقارن الأصل أن يتم التحقيق كتابة، إلا أن هناك بعض التشريعات - ومنها مصر - قد أجازت توقيع بعض الجزاءات غير الجسمة، وذلك دون أن تتطلب كتابة التحقيق.⁽²⁾

وعوداً على ذي بدء، فإن وجوب كتابة التحقيق تهدف إلى سهولة الرجوع للوقائع وملابساتها، كما أنها تسهل من مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية القرار التأديبي.

الفرع الثالث: سرية التحقيق

وقد أقرت الشريعة الإسلامية هذا المبدأ وكفلته، حيث أن المحقق مؤتمن، وهو يطلع على أسرار بحكم عمله وهي تُعد أمانة، لذا فلا يجوز إفشائها أو إطلاع أحد عليها، والله سبحانه وتعالى يقول: " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ" (سورة الأنفال: 27)، وقال رسول صلى الله عليه وسلم: "إذا حدث الرجل الحديث ثم التفت فهي أمانة".⁽³⁾

ويقصد بالسرية كل واقعة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محصور من الأشخاص إذا كان هناك مصلحة يعترف بها القانون لشخص، حيث أن سرية التحقيق يهدف إلى: الحيلولة دون العبث بالأدلة وإخفائها- حماية سمعة المتهم وكرامته حتى تتضح حقيقته- المحافظة على حيده المحقق واستقلاله.

الفرع الرابع: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وحقه في الدفاع

وقد أقرت الشريعة الإسلامية هذا المبدأ وكفلته، قال تعالى: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنْ جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَنْ تُصِيبُوا قَوْمًا بِجَهَالَةٍ فَتُصْحَبُوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ" (الحجرات: 6).

(1) حكم ديوان المظالم رقم (55/ت/3) لعام 1413 هـ "حكم غير منشور".

(2) يلاحظ أن المشرع المصري استثنى في المادة (79) من قانون العاملين المدنيين في الدولة شرط تدوين كافة إجراءات التحقيق بالنسبة لعقوبيتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة وذلك باعتبارهما عقوبتين بسيطتين على أن يكون شفاهه ويثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

(3) أخرجه أبو داود في سننه، حديث رقم (4868) والترمذي في سننه، حديث رقم (1959) ج4، ص341؛ والإمام أحمد في مسنده ج3، ص379.

وقال رسول صلى الله عليه وسلم: "لو يعطى الناس بدعواهم لادعى رجال وأموالهم ولكن اليمين على المدعى عليه".⁽¹⁾ ونصت المادة (4) من نظام الانضباط الوظيفي على أنه: "لا يجوز إيقاع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك كتابة في محض، ويكون القرار الصادر بإيقاع الجزاء مسبباً. وتحدد اللائحة كيفية التحقيق، وإجراءاته".

وأكد المنظم على هذه الضمانة صراحة في اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي في المادة (7) على أنه: "أ- يجب أن يحاط الموظف المحقق معه في بداية التحقيق بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه، وإفهامه بالإجراءات النظامية المتعلقة بالتحقيق، وأن يتاح له في محضر التحقيق ذكر ما يراه من أقوال يود إضافتها ولا يجوز للموظف المحقق معه كتابة إجاباته بنفسه، وله أن يقدم مذكرة في أوراق مستقلة، وتقديم ما يراه من مستندات أو أوراق.

ب- يجب مواجهة الموظف المحقق معه بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده وأن يطلب منه الرد على كل منها".، كذلك من صور تحقيق الدفاع للموظف المحال للتحقيق وجود محام معه، ليقدّم له المشورة ويضمن له سلامة الإجراءات المتخذة من قبل سلطة التحقيق.⁽²⁾ وقد قضى ديوان المظالم بأنه: "ومفاد ذلك أن النظام أوجب قبل توقيع الجزاء على الموظف إجراء تحقيق معه، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه بما يوفر له الضمان والاطمئنان، ذلك أن القرار التأديبي هو في واقع الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، وذلك يقتضي وجوب استدعاء الموظف موضوع المسألة وسؤاله عما هو مأخوذ عليه من أعمال، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع التي تكفل تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف المذكور، وهو أمر تملّيه المصلحة العامة؛ حتى يصدر الجزاء مستنداً إلى السبب المبرر له بما يكفل الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء".⁽³⁾

كما نصت اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي في المادة (6/أ) على أنه: "يكون التحقيق مع الموظف في مقر اللجنة حضورياً، وفي حال تعذر حضوره لأي سبب وكان التحقيق لا يحتمل الإرجاء جاز -بموافقة الوزير- الانتقال لإجراء التحقيق في مكان تواجد". وهذا من المبادئ الأصولية أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة، ولا يجوز التوسع في تطبيقه.

كما نصت اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي في المادة (18) على أنه: "مع مراعاة ما ورد في المادة التاسعة من اللائحة، لا يجوز إيقاع الجزاء بناءً على أي وقائع أو أدلة لم يقم بمواجهة الموظف المحقق معه بها، أو لم يثبت جوابه ودفاعه بشأنها في محضر التحقيق".

وهذا ما ذهب إليه ديوان المظالم حيث قضى بأن: "وبديهي أن من الضمانات التي يجب مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك بإيقاف المتهم على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه".⁽⁴⁾

(1) أخرجه البخاري في صحيحه، حديث رقم (4277)، ومسلم في صحيحه، حديث رقم (1711).

(2) إن حق استعانة الموظف المتهم بمحام يعدّ أمراً اختياريّاً له في مرحلتي التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، وغني عن البيان أن حق الموظف العام المتهم في الاستعانة بمحام في مرحلة المحاكمة التأديبية مكفول بنص المادة (65) من نظام الإجراءات الجزائية والصادرة مرسوم ملكي رقم (2/م) وتاريخ: 1435/1/22 هـ.

(3) حكم ديوان المظالم رقم 54 /ت/ 1 لعام 1405 هـ "حكم غير منشور".

(4) حكم ديوان المظالم رقم 2/د/ف/ 39 لعام 1415 هـ، "حكم غير منشور".

ولكي تتحقق مواجهة الموظف العام بالتهمة المسندة بشكل قانوني، فإنه يجب توافر الشروط الآتية (طنطاوي، 2003، ص423):

- 1- أن يحدد للموظف الأفعال المنسوبة إليه محدداً ودقيقاً نافياً للجهالة.
 - 2- أن تكون المواجهة شاملة لجميع الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية وأدلة اتهامها.
 - 3- أن تتم المواجهة بالتهمة المنسوبة إليه على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته؛ وذلك ليتمكن من الدفاع عن نفسه.
 - 4- أنه يجب مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه صراحة وسؤاله عن الجواب، أما المواجهة الضمنية فإنها لا تصح.
- وبالنسبة لحق الدفاع في القانون المقارن نصت غالبية الأنظمة على حق الموظف في الدفاع عن نفسه، وطلب أي شاهد، وكذلك ضم أي وثائق أو للدفاع عن نفسه، وبذلك نص الدستور الكويتي في المادة (34) منه على أنه: "أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع".

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية في مرحلة المحاكمة

من بين الضمانات الإجرائية التي قررها المشرع في نطاق المساواة التأديبية بعض الضمانات التي تسبق اتخاذ الجزاء، وهي تلك الضمانات المتزامنة لإيقاع العقوبة التأديبية.

الفرع الأول: النص على العقوبة في التشريع

فإن مبدأ المشروعية في القانون الجنائي يتضمن الجريمة والعقوبة فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إلا أنه في مجال التأديب، فإن هذا المبدأ يقتصر على العقوبات دون الجرائم، فالعقوبة التأديبية هي: الجزاء الذي يمس الموظف المخالف في مركزه الوظيفي. فإذا ارتكب الموظف انتهاكاً لواجباته وثبتت إدانته من قبل السلطة التأديبية، فيجب على الأخيرة فرض العقوبة المناسبة على هذا الانتهاك، لكن هذه السلطة لا تملك القدرة على فرض العقوبات التي ترغب فيها، على العكس من ذلك، يجب أن يحترم العقوبات المنصوص عليها من قبل المشرع تنفيذاً لسيادة القانون.

فالمنظم السعودي والمقارن لم يحدد -على سبيل الحصر- كل الجرائم التأديبية بل ذكر قاعدة عامة هي اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها جريمة تأديبية، ومنح جهة الإدارة سلطة تقديرية -تحت رقابة القضاء الإداري- لتحديد ما يعد خروجاً على واجبات الوظيفة ما لم يوجد نص صريح بهذا التحديد" (الشتوي، ص137).

ويجب لضمان شرعية الجزاء التأديبي أن تلتزم السلطة التأديبية بـ: الالتزام النوعي بقائمة الجزاءات "أي عن طريق إيقاع أحد الجزاءات الواردة على سبيل الحصر"، وكذلك الالتزام المقدار الكمي لأنواع العقوبات التي أوردتها المنظم (العنزي، 2007، ص256).

الفرع الثاني: عدم ازدواج العقوبة التأديبية

استقر في النظام السعودي والمقارن على "عدم جواز معاقبة الموظف عن ذنب واحد مرتين"، أي عدم جواز تعدد العقوبات عن الفعل الواحد.

وهو ما نصت عليه المادة (3/10) من نظام الانضباط الوظيفي على أنه: "3- يراعى عند اختيار الجزاء أن يكون متناسباً مع درجة المخالفة، مع الأخذ في الاعتبار السوابق، والظروف المخففة والمشددة، على ألا يوقع أكثر من جزاء واحد عن المخالفة نفسها، أو المخالفات المرتبطة بعضها ببعض".

كما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث قضت بأنه: "لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الإداري الواحد مرتين جزاءين أصليين لم ينص القانون صراحة على الجمع بينها أو جزاءين لم يقصد اعتبار أحدهما تبعياً للآخر، وهذا من البدايات التي تقتضيها العدالة الطبيعية وهكذا كان من الأصول المسلمة في القانون الجزائري" (عبد البر، 1978م، ص309).
ولذلك حرصت معظم التشريعات الوظيفية على النص على هذا المبدأ صراحة، نظراً لأهميته باعتباره من أهم الضمانات في مجال المساءلة التأديبية للموظف.

الفرع الثالث: تسبب القرار التأديبي

يقصد بتسبب الجزاء التأديبي هو احتوائه على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها، ويُعد تسبب القرار من أهم الضمانات للموظف.

أما سبب الجزاء يعني: "الحالة الواقعية والقانونية التي دعت الإدارة لإصداره، أي قيام الجزاء على سبب يبرره (العنزي، 2007، ص278).

والقاعدة العامة في القانون هي أن الإدارة ليست ملزمة بالتسبب، ما لم يوجب القانون ذلك، فأى قرار إداري بما في ذلك القرارات التأديبية، يعتبر قائماً على أسس صحيحة ما لم يُثبت عكس ذلك.

ولذلك يجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبب لازماً أو غير لازم" (كنعان، ص276).

وقد نصت المادة (4) من الانضباط الوظيفي على: "ويكون القرار الصادر بإيقاع الجزاء مسبباً. وتحدد اللائحة كيفية التحقيق، وإجراءاته".⁽¹⁾

كما قضت محكمة التمييز الكويتية بأنه: "أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها القانون، وجد هذا المبدأ تبريره عند بعضهم في أن التسبب قد يشكل عائقاً على السلطات الإدارية من أداء أعمالها بسهولة ويسر بما يتضمنه من إعداد وبحث وتحميص وهو ما يشكل عبئاً على الإدارة".

أما القضاء الإداري فقد استقر على وجوب تسبب القرار التأديبي حتى لو لم يكن هناك نص يلزم الإدارة بالتسبب، لأنه حتى ولو لم يكن التسبب واجباً فإنه يكون مفروضاً باعتباره أحد المبادئ القانونية العامة" (محارب، 1986م، ص207).

الفرع الرابع: التناسب بين العقوبة والمخالفة

أن في الجزاء التأديبي درج المشرع على تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، وذلك دون تحديد الرابطة بين درجة المخالفة ودرجة الجزاء، حيث ترك المشرع مسألة هذا التحديد للسلطة التأديبية المختصة، حيث أوجب عليها وضع لائحة جزاءات تتضمن تحديداً دقيقاً للمخالفات الإدارية، وإجراءات التحقيق، والجزاءات، وعلى ذلك فالسلطة التأديبية، هي من تتولى إجراء الملازمة بين درجة جسامته المخالفة التأديبية، الجزاء، وذلك بحسب كل حالة على حدة (العنزي، 2007، ص289).

(1) المادة (4) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/18) 1443/2/8 هـ..

فنص نظام الانضباط الوظيفي في المادة (3/10) على أنه: "راعى عند اختيار الجزاء أن يكون متناسباً مع درجة المخالفة، مع الأخذ في الاعتبار السوابق، والظروف المخففة والمشددة، على ألا يوقع أكثر من جزاء واحد عن المخالفة نفسها، أو المخالفات المرتبطة بعضها ببعض".⁽¹⁾

ونص المشرع الأردني: أوجب اختيار العقوبة المناسبة إذا كانت صادرة عن المجلس التأديبي، وفي المقابل أغفل ذات النص بالنسبة لالتزام السلطات التأديبية الرئاسية (العبادي، 2004م، ص 249).

المطلب الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي

تم توسيع نطاق الضمانات التأديبية بسبب أهميتها، فإذا تم استنفاد الضمانات السابقة للعقوبة التأديبية، هناك ضمانات لاحقة بعد صدور القرار العقوبة تتمثل في: الضمانات الإدارية (والتي تتمثل في التظلم الإداري)، والضمانات القضائية (والتي تتمثل في الطعن القضائي) (الجاسر، بدرية، 1982م، ص 8).

الفرع الأول: التظلم الإداري

يُقصد به: "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار أصدرته يعتقد أن معيب، ويطلب إلغاء جزئياً أو كلياً" (العبادي، 2004م، ص 250).

يُعد التظلم من الضمانات التي أكد عليها المشرع للموظف، وذلك للتخلص من العقوبة المفروضة عليه من الجهات التأديبية، ويتخذ هذا التظلم شكل طلب يقدمه الموظف إلى السلطة التأديبية التي اتخذت القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للجهة التي أصدرته، ويطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله، أو سحبه لجعله أكثر انسجاماً مع القانون (الطماوي، 1979، ص 11).

ونصت المادة (8) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أن: "يسبق رفع دعوى الإلغاء التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال سنتين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار". لذا يجب على الموظف العام التظلم من قرار "الجزاء التأديبي" إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء⁽²⁾

وينقسم التظلم الإداري بالنظر إلى السلطة الإدارية التي يقدم إليها إلى (نده، 1972، ص 50):

1. التظلم الولائي: وهو الذي يقدم للشخص الذي قام بإصدار القرار المطعون فيه.
2. التظلم الرئاسي: وهو التظلم الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى الرئيس الإداري الأعلى للمؤوس الذي أصدر القرار، طالبا إلغاء أو تعديله أو سحبه.
3. التظلم إلى لجان إدارية: هي لجان تنص عليها القوانين وفي حالات معينة ومحددة تضم عدة موظفين إداريين على درجة من الكفاءة للفصل في التظلمات التي تقدم إليها ويمكنها أن تحقق للإفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في التظلمات الأخرى. وهذه اللجان الإدارية ومن حيث وجوب التظلم قبل رفع الدعوى، ينقسم إلى نوعين⁽³⁾: تظلم وجوبي، وتظلم اختياري، والأصل أنه اختياري، إلا أن المشرع السعودي قد أوجب تقديم التظلم الإداري قبل اللجوء إلى القضاء إلى وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها.

(1) المادة (3/10) من نظام الانضباط الوظيفي في المادة.

(2) المادة (8) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ورقم (3/م) وتاريخ 1435/1/22 هـ.

(3) انظر المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري، لسنة 1972

الفرع الثاني: الطعن القضائي

إن الطعن القضائي هو الحصن الأخير والأهم الذي يلجأ إليه أي طرف متضرر، كما أن الرقابة القضائية التي تمارس على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية وتمثل أهم ضمان للموظف بعد استنفاد كل السبل لاستعادة حقوقه، بحيث تسعى هذه المحاكم لإلغاء أو تعديل أو سحب أي قرار خارج حدود النظام والقانون (حتاملة، 2005م، ص120). حيث أن حق الإنسان في التقاضي من أهم الحقوق التي حرصت الدساتير على التأكيد عليها⁽¹⁾.

ونص المنظم السعودي على حق الطعن أمام ديوان المظالم في القرار الصادر في مواجهة جهة التأديب، حيث نص ديوان المظالم على أن: "من اختصاصات الديوان... الفصل في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة"⁽²⁾.

وبالإضافة لصلاحية المحكمة بالإلغاء، فللمحكمة أن "تحكم بالتعويض عن الأضرار المادية، أو المعنوية، التي قد تصيب الموظف جزاء إيقاع العقوبة عليه"⁽³⁾.

5. الخاتمة

مما تقدم بيانه في شأن تأديب الموظف العام في النظام السعودي من الضمانات التي يتمتع بها الموظف في مراحل تأديبه نلمس حرص المنظم السعودي على تحصين حقوق الموظف ضد أي مساس به غير مشروع من سلطة التأديب، وهذا يرمي إلى مبادئ العدالة والشفافية والنزاهة، ومبعث لطمأنينة الموظف مما يجعله يقوم بمهامه الوظيفية مع يقين بحمايته من الجور أو التعدي، كما أن المبادئ العامة التي أقرها ديوان المظالم تؤكد على سلامة ومشروعية الإجراءات التأديبية في النظام السعودي.

هذا ولكل بداية نهاية، وخير العمل ما حسن آخره وخير الكلام ما قل ودل وبعد هذا الجهد المتواضع أتمنى أن أكون موفقاً في سردي للعناصر السابقة سرداً لا ملل فيه ولا تقصير، فإن أصبت فمن الله وإن أخطأت فمن نفسي والشيطان وفقني الله وإياكم لما يحبه ويرضاه وصلى الله وسلم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

1.5. النتائج:

وقد توصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

- 1- أن مفهوم الموظف العام مختلف في القانون الإداري عن القانون الجنائي.
- 2- أن الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية.
- 3- أن الجزاء التأديبي مرتبط بإخلال الموظف بواجباته أو ارتكاب المحظورات أو الإساءة لسمعة وكرامة الوظيفة العامة.
- 4- أن الجزاءات في النظام السعودي على سبيل الحصر.
- 5- للجهة الإدارية الحق في إيقاع العقوبات التأديبية دون الفصل.

(1) تقضي المادة (68) من دستور جمهورية مصر العربية بأن: "لتقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

(2) المادة (13) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/9/19 هـ.

(3) وذلك تطبيقاً لنص المادة التاسعة، الفقرة (ب) من قانون محكمة العدل العليا بالأردن.

- 6- إمكانية توقيع عقوبتين أحدها تأديبية والأخرى جنائية.
- 7- أن التأديب في الوظائف العامة يلعب دوراً مهماً في ترسيخ الانضباط.
- 8- أن الجهل بالأنظمة والتعليمات لا يدرأ مسؤولية الموظف العام.
- 9- أن سبب القرار الإداري صحيح ولو لم يكتب، بخلاف التسيب لا يلزم إلا بنص.
- 10- أن السلطة التأديبية هي المختصة بالملاءمة بين جسامة المخالفة والعقوبة.

2.5. التوصيات

- 1- نوصي بضرورة تقنين المخالفات التأديبية الأكثر شيوعاً.
- 2- نوصي بإعادة النظر بالقواعد التي تنظم شئون الموظفين كل فترة زمنية قصيرة، وذلك لتقويمها ولجعلها مواكبة للتطور المستمر في المرافق العامة والحياة الوظيفية.
- 3- نوصي بإضافة عقوبة النزول من المرتبة الوظيفية الحالية لمرتبة أقل، وذلك في تكرار المخالفة الجسيمة (العود) أو تعدد المخالفات التأديبية في وقت واحد.
- 4- نشر الوعي القانوني وعقد برامج ودورات تدريبية حول المخالفات الإدارية والمالية وما قد يترتب عليها من فساد يخل بالوظيفة العامة.
- 5- محاولة البعد قدر الإمكان عن عقوبة الفصل، وجعلها في أضيق نطاق.

6. المراجع:

- أبو العثم، فهد عبد الكريم. (2005). القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- بدر، أحمد سلامة. (2004). التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- بركات، عمرو فؤاد. (1979). السلطة التأديبية. القاهرة: مكتبة النهضة العربية.
- بسيوني، حسن السيد. (1988). دور القضاء في المنازعات الإدارية: دراسة تطبيقية مقارنة. مصر: عالم الكتاب.
- بنديق، منصور. (2001). علاقة الموظف بالدولة: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الإسكندرية.
- تاج الدين، مدني عبد الرحمن. (1425هـ). أصول التحقيق الجنائي وتطبيقاتها في المملكة. الرياض: معهد الإدارة.
- الجاسر، بدرية. (1994). سلطة التأديب في قوانين التأديب بالكويت. مطبوعات جامعة الكويت.
- الجرجاني، علي محمد. (1407هـ). التعريفات. القاهرة: عالم الكتب.
- جعفر، محمد أنس قاسم. (1985). الوسيط في القانون العام. مصر: بدون دار نشر.
- جمال الدين، سامي. (2000). الرقابة على أعمال الإدارة. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- الجمعية العلمية القضائية السعودية. (1436هـ). سلسلة ملخصات الأبحاث القضائية. الرياض: مكتب المعهد العالي للقضاء.
- حبيش، فوزي. (1986). الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين. بيروت، لبنان.
- حاتمة، سليم سلامة. (2006). الإجراءات والضمانات القانونية لتأديب الموظف العام. مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد (10).

- حتاملة، سليم. (2005). القضاء الإداري (طعون الموظفين). دار أوجاريت للنشر والتوزيع.
- حسن، عبد الفتاح. (1999). التأديب في الوظيفة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الحسيني، سامي. (1978). ضمانات الدفاع. مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الثانية، العدد الأول، 126.
- حشيش، عبد الحميد كمال. (1977). دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي. مصر: دار النهضة العربية.
- الحو ماجد راغب. (2004). القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- خليل، علي عبد الفتاح محمد. (2002). الموظف العام وممارسة الحرية السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- سرور، أحمد فتحي. (1996). الوسيط في قانون العقوبات - القسم العام (ط. 6). القاهرة: دار النهضة العربية.
- سرور، أحمد فتحي. (2001). الحماية الدستورية للحقوق والحريات. القاهرة: دار الشروق.
- شطناوي، علي خطار. (1999). نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن. عمان: دار الفكر للنشر.
- شطناوي، علي خطار. (1997). مبادئ القانون الإداري: الوظيفة العامة (الكتاب الثالث). عمان: مكتبة الجامعة الأردنية.
- الطيببائي، عادل. (1998). الوسيط في قانون الخدمة الكويتي (ط. 3). مطبوعات جامعة الكويت.
- الطماوي، سليمان محمد. (1979). القضاء الإداري: قضاء التأديب (دراسة مقارنة). القاهرة: دار الفكر العربي، جامعة عين شمس.
- العبادي، محمد وليد. (2004). القضاء الإداري: دراسة قضائية تحليلية مقارنة. جامعة آل البيت: دار المسار للنشر والتوزيع.
- عبد البر، عبد الفتاح. (1978). الضمانات التأديبية. رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة.
- العتيبي، صالح ناصر. (2004). تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام. مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، 28 سبتمبر.
- العجامة، نوفان العقيل. (2007). سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عصفور، محمد. (1990). ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة. مجلة العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، السنة الخامسة، العدد الأول.
- عماد، عطوة. (2009). الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- العنزي، سعد نواف. (2007). الضمانات الإجرائية في التأديب. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- عياش، أمجد نافع. (2007). ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين.
- الفلاتي، محمد بن صديق أحمد. (2005). الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية. رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- فهيمي، مجدي ياسين. (2016). القانون المدني في الفقه المقارن (ط. 2). القاهرة: دار النهضة المصرية.
- الفيومي، أحمد محمد. قاموس اللغة: كتاب المصباح المنير (الجزء الثاني). نوبليس.
- القبائلي، سعد حماد. (1998). ضمانات حق المتهم في الدفاع. القاهرة: دار النهضة العربية.
- قبيلات، حمدي. (2010). القانون الإداري (الجزء الثاني). عمان: دار وائل للنشر.

كنعان، نواف. (2003). القانون الإداري: الكتاب الثاني. عمان: الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع.
محارب، علي جمعة. (1986). التأديب الإداري في الوظيفة العامة. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
مصطفى، علي عبد القادر. (1982). الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة.
الملط، محمد جودت. (1967). المسؤولية التأديبية للموظف العام. رسالة دكتوراه، القاهرة.
طنطاوي، ممدوح. (2003). الجرائم التأديبية (ط. 2). الإسكندرية: منشأة المعارف.
نده، حنا إبراهيم. (1972). القضاء الإداري في الأردن. عمان: مكتبة الجامعة الأردنية.
ياقوت، محمد ماجد. (2007). أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية: دراسة مقارنة. الإسكندرية: منشأة المعارف.

Doi: <https://doi.org/10.52133/ijrsp.v6.62.9>