



Naif Arab University for Security Sciences

Arab Journal for Security Studies

المجلة العربية للدراسات الأمنية

<https://nauss.edu.sa><https://journals.nauss.edu.sa/index.php/ajss>

AJSS



CrossMark

## Disciplinary Dismissal of Public Officials in Saudi Law: A Comparative Study

الفصل التأديبي للموظف العام في النظام السعودي: دراسة مقارنة

ماجد أحمد صالح العدوان\*

كلية الحقوق، جامعة طيبة، المملكة العربية السعودية

Majeed A. S. Aledwan\*

Faculty of Law, Taiba University, Saudi Arabia.

Received 03 April, 2019; Accepted 29 Sep. 2019; Available Online 11 Dec. 2019

### Abstract

This study addressed the procedures of disciplinary dismissal of public officials in Saudi law. It identified the nature of the relationship between public officials and the public administration on which the administration relies in imposing its punishment, which is a result of a disciplinary violation committed by a public official. Due to the seriousness of the disciplinary dismissal punishment, it is necessary to consider a set of controls and standards that guarantee a balance between the public interest and the guarantee of justice for the accused public official. These guarantees are reflected in the need to codify the disciplinary violations leading to the disciplinary dismissal, in order to avoid the arbitrariness of the administration in imposing the punishment and the need to distinguish between investigation and accusation. This is in addition to assigning the decision-making authority of the disciplinary dismissal to a judicial body, since such a judicial body is impartial and independent. The study yielded some recommendations: the most prominent was the need to protect the financial rights of the official sentenced to disciplinary dismissal.

### المستخلص

تناولت هذه الدراسة إجراءات الفصل التأديبي للموظف العام في النظام السعودي، من حيث تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة التي تستند إليها الإدارة في اتخاذ هذه العقوبة؛ نتيجة قيام الموظف العام بإحدى المخالفات التأديبية. وتبعاً لخطورة عقوبة الفصل التأديبي كان لزاماً وجوب مراعاة مجموعة من الضوابط والمعايير التي تضمن تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وضمان قدر من العدالة للموظف العام المتهم. وتأتى هذه الضمانات بشكل خاص في نطاق وجوب تقنين المخالفات التأديبية الموجبة لعقوبة الفصل التأديبي؛ تجنباً لتعسف الإدارة في اتخاذها، وما يتخلل ذلك من وجوب الفصل بين هيئة التحقيق والادعاء، إضافة إلى وجوب إناطة سلطة اتخاذ قرار عقوبة الفصل التأديبي بهيئة قضائية؛ لما تتمتع به من حياد واستقلالية، وقد خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات منها: حماية الحقوق المالية للموظف المحكوم عليه بعقوبة الفصل التأديبي.

**Keywords:** Security Studies, Public Official, Public Office, Disciplinary Punishment, Disciplinary Violation.

الكلمات المفتاحية: الدراسات الأمنية، الموظف العام، الوظيفة العامة، العقوبات التأديبية، المخالفات التأديبية.



Production and hosting by NAUSS



\* Corresponding Author: Majeed A. S. Aledwan

Email: Majeed\_Aledwan@yahoo.com

doi: [10.26735/16588428.2019.026](https://doi.org/10.26735/16588428.2019.026)

## 1. المقدمة

تهض الدولة بأعمالها في إدارة المرفق العام من خلال الموظفين العموميين، وفق علاقة تنظيمية تحكمها القوانين أو الأنظمة واللوائح المنظمة للنشاط الإداري والوظيفة العامة، وتحدد بموجب هذه القوانين والأنظمة حقوق الموظفين، وما يقع على عاتقهم من واجبات، إضافة إلى أعمال محظورة يلتزم الموظف العام بتجنب إتيانها. وتبعاً لهذه العلاقة يكون الموظف العام محلاً للمسؤولية التأديبية من قبل الدولة في حال ما إذا أخل بهذه الالتزامات وإتيان أي من المحظورات؛ لضمان احترام القواعد القانونية النازمة للوظيفة العامة، وضمان التزام الموظف بما يترتب عليه من التزامات ومحظورات، لتحقيق أكبر قدر من ضمانه حسن سير المرفق العام.

وفي واقع الأمر يوصف نظام تأديب الموظفين بأنه جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، وهو ما عبرت عنه المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية رقم (م/7) بتاريخ 1391/2/1هـ التي جاء فيها: «لا بد أن تهتم الدولة اهتماماً خاصاً بحقوق الموظف وواجباته وأن تصدر النظم التي تتكفل بها».

وبالنظر إلى التشريعات الوطنية في مختلف الدول، نجد أنها تدرجت في شدة العقوبات تبعاً للمخالفات التأديبية المتأتية من قبل الموظف العام، لتصل في نهايتها إلى عقوبة الفصل من الوظيفة، وهذه العقوبة الأخيرة تعدد حالاتها تبعاً للأسباب الدافعة لاتخاذها من قبل الإدارة، فهي قد تكون بطريق غير تأديبي، كما تتأتى هذه العقوبة بقوة القانون، وفي مظهر آخر يظهر أماننا الفصل التأديبي، وهو عقوبة مترتبة على مخالفة تأديبية، وهذه الصورة الأخيرة هي منطوق حديثنا في هذا الخصوص، لكوننا أمام مخالفة تأديبية ناتجة عن إخلال الموظف بالتزاماته وإتيان المحظورات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة للوظيفة العامة؛ حيث يوصف الفصل التأديبي بأنه انعكاس لمظاهر السلطة الرئاسية على الموظفين، وكونه أحد أسباب قطع العلاقة القانونية الوظيفية بين الموظف والدولة.

ونظراً لما يحيط بهذه العقوبة من أهمية، ارتأينا البحث فيها من خلال بيان الأساس الذي تستند إليه الدولة في إيقاعها المتمثل في وجود مخالفة تأديبية، وما يحيط اتخاذ الدولة لهذه العقوبة من إجراءات ابتداءً من التحقيق في المخالفات التأديبية وانتهاءً بإصدار عقوبة الفصل.

### مشكلة الدراسة

إن طبيعة هذه الدراسة وما تقتضيه حدود نطاقها تثير إشكالية

رئيسية تدور في فلك ماهية الإجراءات الواجب اتباعها في الفصل التأديبي للموظف العام في النظام القانوني السعودي. ولتحديد نطاق مسألة الفصل التأديبي للوصول إلى إجابة مانعة شاملة لهذه الإشكالية الرئيسية، تثار في هذا الخصوص مجموعة من التساؤلات التي تتركز في النقاط التالية:

- ما أثر طبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف والدولة على النظام التأديبي؟

- ما المعيار الذي استند إليه النظام القانوني السعودي في تحديده للمخالفة التأديبية الموجبة لعقوبة الفصل التأديبي مقارنة بما انتهجه النظام القانوني في كل من فرنسا والأردن؟

- ما السلطات الخاصة المنوط بها التحقيق في المخالفات التأديبية الموجبة لإيقاع جزاء الفصل التأديبي للموظف العام في كل من المملكة العربية السعودية وفرنسا والأردن؟ وما الضمانات التي أحاطها النظام القانوني السعودي بالموظف المتهم أثناء هذه المرحلة؟ وما الذي يميزها عما انتهجه المشرع الفرنسي والأردني في هذا الخصوص؟

- ما النظام الذي انتهجه المشرع السعودي في تحديده للسلطة المختصة بإيقاع عقوبة الفصل التأديبي للموظف العام؟ وما تقييم هذا النظام بالنظر إلى ما انتهجه النظام القانوني الفرنسي والأردني في هذا الخصوص؟

### أهمية الدراسة

تتحدد أهمية الدراسة في تحديد الإطار العام الذي يحكم الموظف العام من خلال ما ترتبه الدولة عليه من التزامات ومحظورات تحت طائلة المسؤولية التأديبية التي يترتب عليها حق الدولة في إيقاع العقوبة التأديبية عليه، والتي تصل في أقصى حدودها إلى الفصل التأديبي من الوظيفة العامة، وبالتالي إنهاء العلاقة التنظيمية بين الموظف والدولة.

ونظراً لما تشكله هذه العقوبة من خطورة وأهمية في الحياة الوظيفية للموظف العام، فإن هذه الدراسة تهدف إلى تسليط الضوء على موقف النظام القانوني السعودي من عقوبة الفصل التأديبي، خاصة في ظل عدم وضوح المخالفات التأديبية الموجبة لهذه العقوبة ليس فقط في النظام القانوني السعودي، بل هو نهج متبع في أغلب التشريعات الوطنية في الدول الأخرى كفرنسا والأردن.

وحيث كانت عقوبة الفصل التأديبي منهيبة للعلاقة بين الموظف العام والدولة، وما لهذا الإنهاء من أثر لا يقتصر فقط على الموظف، بل على سير المرفق العام بصورة سليمة وصحية، فإن هذه الدراسة تهدف إلى توضيح الضوابط والأحكام الخاصة المنظمة لإجراءات



العام، بأي صورة من الصور، مكتفياً بالإشارة إلى مدلوله في الأنظمة واللوائح المطبقة التي تختلف في تعريفاتها للموظف العام؛ حيث نلاحظ أن المشرع السعودي قد أشار بدوره إلى أوصاف الموظف العام وإلى الفئات التي ينطبق عليها أحكام الموظف العام، وذلك بموجب أنظمة أخرى غير نظام الخدمة المدنية، خاصة في نطاق القانون الجنائي، كما هو الحال في نظام مكافحة الرشوة رقم (م/63) الصادر بالمرسوم الملكي بتاريخ 1421/12/29هـ.

حيث توسع نظام مكافحة الرشوة بموجب المادة (8) منه في مدلوله للموظف العام، مانحاً وصف الموظف العام لكل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، سواء أكان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.

وبالنظر إلى هذا الوصف للموظف العام، نلاحظ أن نظام مكافحة الرشوة السعودي يستند إلى معيار الخدمة في مرفق عام تديره الدولة، وإن كانت هذه الخدمة بشكل مؤقت، ويستوي الأمر فيما إذا كان يدير المرفق العام بموجب عقد.

ويرى بعضهم أن الموظف العام في النظام القانوني السعودي هو دلالة على «الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة الخاضعة لنظام الخدمة المدنية أو أحد الأنظمة الوظيفية الخاصة كنظام الوزراء أو نظام القضاء الإداري أو لائحة المستخدمين، ونحو ذلك بالشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أي من هذه الوظائف» (السنيدي، 1412هـ، ص. 232).

وبمقارنة هذا التوصيف للموظف العام مع أنظمة الخدمة المدنية في الدول المقارنة، نلاحظ أنه يختلف مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي من حيث مسألة اشتراط عنصر الديمومة في إشغال الوظيفة العامة؛ إذ بالرجوع إلى نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الفرنسي لسنة 1984م، نجد أنها نصت على أن الموظفين العموميين هم: «الذين يطبق عليهم نظام الخدمة المدنية لعام 1984م، والذين يعملون في وظائف دائمة، سواء عملوا بدوام كامل أو جزئي» (درادكة، 1998، ص. 13).

وفي واقع الأمر، يمكن القول: إن عدم الاعتداد بشرط الديمومة لدى المشرع السعودي يعزى إلى ظهور وظائف مؤقتة في مرافق عامة تديرها الدولة؛ ونظراً لاستعانة الدولة أيضاً بموظفين يشغلون الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة، وهو ما تؤكد المادة (25) من نظام الخدمة المدنية السعودي.

وكذلك نصت المادة (12) من نظام الوظائف المؤقتة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/30)، وتاريخ 1385/9/12هـ، على أنه: «مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية المختصة في فسخ العقد

الفصل التأديبي في النظام القانوني السعودي، ابتداءً من تحديد الأعمال المشككة للمخالفة التأديبية، وانتهاءً بإصدار عقوبة الفصل التأديبي.

### منهج الدراسة

يعتمد الباحث في إعداد هذه الدراسة على المناهج العلمية التالية:  
**المنهج الوصفي:** يعتمد الباحث من خلال هذا المنهج إلى تحديد مميزات وعناصر إشكالية إجراءات الفصل التأديبي في النظام القانوني السعودي، وإلى تحديد الشكل العام للطبيعة القانونية لهذه الإشكالية، وذلك من خلال تجميع المعلومات عن خصائصها وجزئياتها بصورة كمية وكيفية، ثم تبويب وتصنيف هذه المعلومات للوصول إلى الفهم الشامل والدقيق للطبيعة القانونية للفصل التأديبي، ويتأتى ذلك من خلال تحديد الإطار العام النظري لها.  
**المنهج التحليلي والمقارن:** إن محاولة الفهم الصحيح للطبيعة القانونية للفصل التأديبي للموظف العام يفرض استخدام منهج تحليلي، بهدف القدرة على قراءة وتحليل النصوص القانونية المنظمة للمسؤولية التأديبية للموظف العام، والأحكام الخاصة بعقوبة الفصل التأديبي من الوظيفة العامة، وتفسير هذه النصوص القانونية لتمكين الباحث من الوصول إلى فهم دقيق لتنظيم إجراءات الفصل التأديبي. ويستتبع ذلك استنباط المسائل والأحكام من النصوص القانونية في التشريعات الوطنية في كل من فرنسا والأردن، التي نظمت إجراءات الفصل التأديبي والمقارنة بينها، إضافة إلى استعراض آراء الفقه وترجيح الصواب منها.

## 2. الموظف العام وعلاقته بالدولة

تعتمد الدول وفق قوانين الخدمة المدنية والأنظمة الصادرة بموجبها إلى تحديد الأحكام العامة المنظمة للوظيفة العامة، والضوابط والمعايير لتحديد وصف الموظف العام، وما يتمتع به من واجبات، وما يترتب عليه من التزامات، ويتأتى ذلك انطلاقاً مما تتضمنه هذه القوانين والأنظمة من توصيف للرابطة القانونية بين الموظف العام والوظيفة العامة.

وقد سارت المملكة العربية السعودية على هذا النهج؛ حيث نظمت الأحكام العامة للموظف العام بموجب أنظمة خاصة لمتابعة الموظف العام وتولي أموره، وكان آخرها المرسوم الملكي رقم (م/49) الصادر بتاريخ 1397/7/10هـ، المتضمن إصدار نظام الخدمة المدنية الذي حدد بموجبه متطلبات وضوابط صفة الموظف العام وطبيعة العلاقة بينه وبين الدولة، وفي نطاق تعريف الموظف العام، وبالنظر إلى نظام الخدمة المدنية السعودي، نجد أنه لم يتطرق إلى تعريف الموظف





المدنية السعودي من نصوص تنظيمية لواجبات الموظف العام ومحظورات الوظيفة التي تمثل بطبيعتها المخالفات التأديبية، وعلى الرغم مما تضمنته لائحة الواجبات الوظيفية من تفصيل لهذه الواجبات والمحظورات، فإننا نلاحظ أنها تتصف بالعمومية وعدم الوضوح في العديد منها؛ بحيث يصعب حصر المخالفات التأديبية لإعمال مبدأ المشروعية، وهو ما يحيلنا إلى ما استقر عليه القضاء والفقهاء من تحديد للمخالفات التأديبية التي ترتب جزاء الفصل من الوظيفة العامة.

وفي حقيقة الأمر، تنعكس مسألة عدم حصر المخالفات التأديبية، على اتساع السلطة للهيئة المختصة بالتحقيق في وقوع المخالفات التأديبية، إلا أن ذلك لا يمكن بأي حال من الأحوال أن ينفي ما يتمتع به الموظف العام أثناء مرحلة التحقيق.

وبناء على ما تقدم، تثير مسألة أسباب الفصل التأديبي العديد من الإشكاليات، من حيث مفهومها وموقف القضاء والفقهاء من تحديد طبيعة المخالفات التأديبية، إضافة إلى البحث في مدى ضرورة توافر مبدأ الشرعية في المخالفات التأديبية ومن جهة أخرى البحث في إجراءات التحقيق في عقوبة الفصل من الوظيفة العامة، وما يتمتع به الموظف العام من ضمانات أثناء إجراءات التحقيق.

### 3.1. المطلب الأول: مضمون المخالفة التأديبية الموجبة لعقوبة الفصل

نظراً لما تتمتع به المخالفة التأديبية من عمومية، انطلاقاً من استنادها إلى مجموعة من الواجبات والمحظورات الملقاة على عاتق الموظف العام، وفي ظل تعدد الجزاءات التأديبية، ودون تحديد واضح للمخالفة التي تستوجب هذا الجزاء التأديبي. فقد انعكس ذلك على تحديد مفهوم المخالفة التأديبية التي يترتب عليها الفصل من الوظيفة العامة. إضافة إلى نطاق المخالفات التأديبية الموجبة لعقوبة الفصل من الوظيفة العامة، وهو ما نوضحه ونفصله على النحو الآتي:

#### 3.1.1. الفرع الأول: مفهوم المخالفة التأديبية

استند بعض الفقهاء في تعريفه للمخالفة التأديبية إلى ما نظمته الأنظمة واللوائح من واجبات ومحظورات تقع على عاتق الموظف العام؛ حيث ذهب البعض إلى تعريفها بأنها: «إخلال الموظف بالواجبات المبينة في الأنظمة أو خروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته» (قباني، د. ت، ص. 328).

وفي ذات المعنى، قيل بأنها: «كل فعل أو امتناع إرادي يأتيه الموظف

الموظف العام لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص الأنظمة واللوائح المنظمة لها.

وتعكس هذه الطبيعة الخاصة لعلاقة الموظف العام بالدولة، على ما تملكه الدولة من سلطة تأديب الموظف العام، وهي دلالة على حق الدولة في إيقاع الجزاءات على أي مخالفة تقع من قبل الموظف العام؛ حيث يرى البعض ويحق، أن «أساس سلطة التأديب إنما يتمثل في العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، وهي علاقة تنظيمية، مفادها أن الموظف العام في مركز تنظيمي ولاتحي، ومن ثم فهو ملزم بالقيام بما يتطلبه شغل هذا المركز، وبالامتناع عما يتنافى مع مصلحة المرفق العام الذي يعمل به، وإلا تعرض للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك، طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح» (Planty, 1971, p. 270).

وعلى هذا النحو، يمكن القول: إن سلطة التأديب تتأتى مما تملكه الدولة من الدفاع عن كيان الوظيفة العامة التي هي عنصر من عناصر الدولة لضمان سير المرافق العامة بتقديم الخدمات للمواطنين بانتظام واطراد، وهو ما يعرف اصطلاحاً بالجزاءات التأديبية للموظف العام التي يمثل الفصل من الوظيفة العامة أشد هذه الجزاءات التأديبية التي يجب عند اتخاذها من قبل الدولة مراعاة مجموعة من الضوابط والشروط التي نتحدث عنها بالتفصيل والتوضيح في المباحث التالية:

### 3. المبحث الأول: إشكالية تحديد أسباب الفصل التأديبي

تتفق التشريعات الوطنية النازمة للوظيفة العامة في الإشارة إلى المحظورات التي يجب على الموظف العام أن يتوخاها، وهذه المحظورات بطبيعتها تمثل مخالفات تأديبية، تمنح الدولة الحق في إيقاع جزاء تأديبي على أي موظف يرتكب هذه المخالفات، ومن قبيل هذه الجزاءات الفصل من الوظيفة العامة. وهو ما أكدته نظام تأديب الموظفين السعودي والمذكرة التفسيرية في المادة (32) منه.

وفي واقع الأمر، وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية السعودي، نجد أنه أشار إلى مجموعة من الواجبات التي على الموظف العام الالتزام بها، إضافة إلى المحظورات التي عليه عدم إتيانها، وقد فصلت هذه الواجبات والمحظورات بموجب لائحة الواجبات الوظيفية السعودي الصادرة بموجب القرار الوزاري رقم (703/10800)، وتاريخ 1427/11/30هـ.

وباستقراء نصوص هذه اللائحة، وما تضمنه نظام الخدمة



عبرة فيما إذا كان هذا الإخلال الصادر من الموظف العام وقع خارج نطاق عمله أم داخله؛ حيث يذهب ديوان المظالم في قراراته إلى تعريف المخالفة التأديبية بأنها: «كل فعل يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات وظيفته». (الحكم رقم 82/د/ت/2/1، تاريخ 1419هـ، القضية رقم 1/198/ق لعام 1419هـ).

وفي الاتجاه نفسه يسير القضاء الإداري الفرنسي؛ حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته بأن «المخالفة التأديبية هي إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة بشرف الوظيفة (الطهراوي، 1432هـ، ص. 15).

وكذلك الأمر بالنسبة للقضاء الإداري الأردني؛ حيث قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم (65/61)، بأن المخالفة التأديبية «تهم مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها».

وفي سياق متصل، أقر القضاء الإداري على أن سوء سلوك الموظف العام دلالة على ارتكابه مخالفة تأديبية، استناداً إلى ما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أخلاق في سلوكياته. وهو ما أخذت به محكمة العدل العليا الأردنية حين قضت بأن «مجرد التحرش بالنساء والفتيات يعد دليلاً على سوء سلوك ومخالفة مسلكية تستوجب العقاب التأديبي، وإن لم يكن منصوفاً عليها بالتحديد؛ نظراً لما تطوي عليه هذه الأفعال من إخلال بحسن السمعة والأخلاق الحميدة التي يجب أن يتحلّى بها الموظف» (قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ 1980/3/19م، مجلة نقابة المحامين لسنة 1980، ص. 1121).

وقد أخذ ديوان المظالم بذات النهج؛ حيث جاء في الحكم الصادر في القضية رقم 1/198/ق لعام 1419هـ، أنه «يكتفى في مجال المساءلة التأديبية أن تتوافر الدلائل التي تلقي الظلال على سوء سلوك الموظف المدعى عليه؛ لذا فإن استيلاءه على أموال الغير، وإن لم يكن منصوفاً عليه بالتحديد فإنه يشكل مخالفة مسلكية يستحق عليها العقاب لخروجه على مقتضى المادة (11/أ) من نظام الخدمة المدنية».

### 3.1. 2. الفرع الثاني: نطاق المخالفات التأديبية الموجبة لعقوبة الفصل من الوظيفة العامة

اتجه المشروع السعودي - على غرار النهج المتبع في الدول المقارنة - إلى عدم حصر المخالفات التأديبية؛ حيث لم يشر سواء في نظام الخدمة المدنية أم في نظام تأديب الموظفين إلى مسألة المخالفة التأديبية التي يتناسب معها إيقاف عقوبة الفصل، وهو ما يدفعنا للقول

بخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوافر فيه صفة الموظف العام» (عتوم، 1984، ص. 81).

ويرى البعض - وهو ما نؤيده من جانبنا - أن هذه التعريفات «على درجة من الاتساع بحيث تشمل كل فعل يخل بمقتضيات الوظيفة أو المهنة، سواء تعلق بواجباتها أو محظوراتها أو أخلاقياتها، ويستوي وقوع هذا الإخلال داخل نطاق العمل الوظيفي أو خارجه» (الطهراوي، 1432هـ، ص. 14).

ونرى أن التعريفات الفقهية لا يمكن أن تصل إلى تعريف مانع شامل للمخالفات التأديبية؛ نظراً لاستنادها إلى ما أورده القوانين والأنظمة واللوائح المنظمة للوظيفة العامة التي على الرغم من إشارتها إلى بعض المخالفات فإنها جاءت بصورة عامة. وبهذه الصورة تتسم المخالفات التأديبية بصورة رئيسة بعدم خضوعها لمبدأ (لا جريمة إلا بنص).

وهو ما يتفق عليه أغلب الفقه الفرنسي، وذلك بالقول: «يكفي أن يرتكب الموظف أو العامل فعلاً يوصف بأنه مخالفة لمقتضيات الوظيفة أو المهنة التي ينسب إليها، ويعود تقدير ذلك للسلطة الإدارية المختصة، وسواء نص المشرع على تلك المخالفة بعينها أم لم ينص عليها»، وقد أكد القضاء الفرنسي ذلك؛ حيث ذهب مجلس الدولة إلى أن: «المخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة إلا بنص؛ لذا يجوز للسلطة الإدارية المختصة تقدير ما إذا كان الفعل الذي اقترفه الموظف يعد مخالفاً لواجباته الوظيفية» (Auby & Drago, 1962, p. 131).

ونؤيد من جانبنا ما ذهب إليه البعض في هذا الخصوص من أن المشرع وإن لم يحدد المخالفات التأديبية بشكل حصري، إلا أنه يلاحظ اعتماده على تعداد معظم الواجبات والمحظورات، ويذكر قسماً منها بألفاظ وعبارات محددة، ونظراً لما تقتضيه طبيعة المخالفات، يلجأ المشرع أيضاً إلى استخدام عبارات عامة تسمح بإدراج ما يمكن أن ينطوي تحت مفهومها من الأفعال (الطهراوي، 1432هـ، ص. 23).

ويمكن أن نلاحظ مدى سلطة الإدارة في تحديدها لنطاق المخالفات التأديبية استناداً إلى الطبيعة الخاصة التي يتم بها هذا النوع من المخالفات؛ بحيث يمكن القول: إن القضاء الإداري أدى دوراً رئيساً في تحديد قالب معين يتسع لمجمل الأعمال التي تتصف بالمخالفة التأديبية.

وفي هذا الخصوص، استقر القضاء الإداري في مختلف الدول، وفي ديوان المظالم، على أن تحديد المخالفة التأديبية ينبني بشكل رئيس على مدى أثر إخلال الموظف العام بواجباته وبكرامة وشرف الوظيفة العامة، وذلك كميّار رئيس لقيام المخالفة التأديبية، ولا



خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك بشرط ألا يشوب استعمالها تعسف في استعمال السلطة». وتأسيساً لمبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة، اعتبر ديوان المظالم أن عدم مراعاة الموظف الآداب في تعامله مع رؤسائه وزملائه لا يمثل مخالفة تأديبية تستوجب الفصل من الوظيفة، بل إن الجزاء المترتب عليه لا يتعدى اللوم؛ حيث جاء في قرار ديوان المظالم رقم 8/د/7/1، لعام 1427هـ، أن «على الموظف أن يراعي الآداب في تعامله مع رؤسائه وزملائه، وإن كان يطالب بحق له فإن ذلك لا يخوله عدم مراعاة أدب اللياقة في التعامل، فإذا خالف ذلك فإنه يجب تأديبه، وحيث طلبت هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة الموظف المذكور بالفصل من الخدمة، فإن الدائرة ترى أن القدر المتيقن بحق المتهم لا يعطيهما القناعة بأنه يستحق الفصل، وتنتهي الدائرة بمعاقبته بإحدى العقوبات الواردة في المادة (74) المتمثلة باللوم...، فلعل ذلك يكون رادعاً له بالبعد عما بدر منه، وعدم العودة لمثل ذلك في المرة القادمة، لذلك ولكل ما تقدم حكمت الدائرة بمجازاة المدعى عليه بعقوبة اللوم».

وفي اتجاه آخر، اعتمد ديوان المظالم في عدم إقراره لعقوبة الفصل من الوظيفة على خلو صحيفة المتهم من العقوبات الإدارية مع حسن تقويمه الوظيفي، على الرغم من جسامة المخالفة التأديبية الصادرة منه، وذلك حين قضى في قراره رقم 81/ت/6، لعام 1432هـ، بأن «حيازة المدعى عليه عدداً من الحبوب المحظورة يمثل خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي على اعتبار أن ذلك يفرض مزيداً من الحرص على البعد عن المحرمات؛ وإن خلو صحيفة المتهم من العقوبات الإدارية مع حسن تقويمه الوظيفي له أثره المخفف في تقدير العقوبة المناسبة، وهي حرمانه من علاوة دورية واحدة».

### 3.2. المطلب الثاني: إجراءات الاتهام والتحقيق في عقوبة الفصل

تمتلك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تحديد الجزاءات التأديبية على الموظف العام تبعاً للمخالفات التأديبية الصادرة منه، إلا أن ذلك منوط بتحري الدقة والعدالة من قبل الإدارة قبل تقديرها للمخالفة التأديبية والعقوبة المترتبة عليها، خاصة وأمام أشد عقوبة تأديبية من حيث الجسامة والخطورة على الموظف العام بشكل خاص والوظيفة العامة بشكل عام.

وتتفق التشريعات الوطنية المنظمة للوظيفة العامة على ضرورة وجود هيئة محايدة ومستقلة يناط بها التحقق من المخالفة التأديبية والجزاء المترتب عليها. وفي هذا الخصوص قيل: «الخطوة الأولى

بأن مسألة تحديد العقوبة تبعاً للمخالفة التأديبية توصف بأنها سلطة تقديرية للإدارة، كما هو الحال بالنسبة لسلطة الإدارة في تكييف أعمال الموظف العام إن كانت مخالفة تأديبية أم لا، وهو ما يعكس على اتساع السلطة التقديرية لهيئات التحقيق ومجالس التأديب في الخيار بين الجزاءات الواردة في النظام بما يناسب المخالفة المرتكبة. وباستقراء نص المادة (32) من نظام تأديب الموظفين السعودي الذي أكد أن عقوبة الفصل هي من العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على كافة الموظفين دون تمييز بينهم. نلاحظ أنها تدرجت في العقوبة من حيث خطورتها، بحيث تكون عقوبة الفصل من الوظيفة العامة أقصى العقوبات التأديبية للموظف المخالف وأشدّها جسامة؛ لكونها تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، كما يمكن القول: إن عقوبة الفصل في النظام السعودي توصف بأنها عقوبة تأديبية أصلية بخلاف الفصل الذي ينطوي على حكم جنائي، بحد شرعي أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة التي توصف بأنها عقوبة تبعية لا أصلية.

وعلى الرغم من ذلك، فإن سلطة الإدارة التقديرية - لتجنب التعسف في استخدام هذه السلطة - تلتزم بمبادئ تحكم وتنظم نشاط السلطة التأديبية في توقيعها للعقوبة التأديبية المتمثلة بأن يكون قرارها متفقاً مع مبادئ العدالة، وما تقتضيه من مراعاة ضوابط ومعايير مبدأ ملاءمة الجزاء التأديبي للمخالفة التأديبية. والخروج على هذا المبدأ يخرج سلطة التقدير للجهات المختصة بالتأديب عن نطاق المشروعية.

وفي نطاق تأكيد مبدأ التناسب والملاءمة، تعتمد أنظمة الخدمة المدنية في الغالب الأعم إلى تقنين هذا المبدأ في نصوصها صراحة؛ لتجنب ترك الحرية مطلقة للسلطات التأديبية في اختيار العقوبة التأديبية، بحيث يتم تقييدها من خلال وجوب مراعاة اختيار العقوبة بالتناسب مع درجة المخالفة، وقد تضمن نظام تأديب الموظفين السعودي صراحة هذا المبدأ، وذلك بنص المادة (34) منه.

وقد أكد ديوان المظالم وجوب مراعاة العدالة وعدم التعسف في استخدام السلطة من حيث اختيار العقوبة التأديبية الملائمة للمخالفة التأديبية؛ حيث أقر أن النظام ترك مجال التقدير فيما يتعلق باختيار الجزاء الملائم للمخالفة وتأييده من عدمه للجهة المختصة بمحاسبة الموظف لتقرر ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء أم لا، وهو ما يفهم من حكمه رقم 110، ت/3، لعام 1414هـ الذي جاء فيه «إن أحقية سلطة التأديب في تقدير الجزاء الملائم للمخالفة من غير غلو في الشدة ولا إفراط مسرف في الشفقة وما استقر عليه القضاء من أن للسلطة التأديبية تقدير



التأديب، وذلك طبقاً للمادة (5) من نظام تأديب الموظفين السعودي. ولا بد من الإشارة إلى أن تشكيل هيئة التحقيق سواء في السعودية أم في الدول المقارنة لا يتفق مع ضمانات الموظف المتهم أثناء مرحلة التحقيق، وذلك من حيث الفصل بين جهة التحقيق والالتزام (الطماوي، 1979، ص. 567)، وهذا على الرغم من الإشارة إليه عند تشكيل هذه اللجان على أنها مستقلة وتتمتع بطابع الحياد، فإنها من حيث التشكيل تتخذ طابعاً إدارياً بحتاً، وهو ما يجب الأخذ به بعين الاعتبار في تشكيل لجان التحقيق؛ نظراً لأهمية هذه المرحلة بالنسبة للموظف المتهم، وتأثير ذلك النشاط العام في الوظيفة العامة والمرفق العام.

ونرى أن الطابع الإداري للجنة التحقيق يمكن التغاضي عنه في حال كانت الإجراءات المتبعة خلال مرحلة التحقيق ذات طابع قضائي بحت، وهو ما يضي ضمانات للموظف المتهم، وهي بمجملها مرتبطة بإجراءات التحقيق وفق ما رسمته أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التأديب في مختلف الدول، سواء في السعودية أم في الدول المقارنة.

ومن أهم هذه الضمانات، أن يتم التحقيق في حضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة العامة إجراء التحقيق في غيابه، ويكون التحقيق كتابة، ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة يبين فيها تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه، وتذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع القائم بالتحقيق، وعدم جواز الشطب أو التعديل في أوراق التحقيق؛ حيث لا يجوز بأي حال من الأحوال توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به، وهو ما نصت عليه المادة (35) من نظام تأديب الموظفين السعودي وأكدته ديوان المظالم في حكمه رقم 86/11 لعام 1401هـ.

وكذلك، أكد ديوان المظالم في حكمه رقم (86/29) لعام 1400هـ، حق الموظف المتهم في الدفاع تحت طائلة بطلان إجراءات التحقيق التأديبي، وذلك بإطلاع المتهم على حقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يبدي بأوجه دفاعه، ويلزم حتى تؤدي مواجهة الموظف بالتهمة غايتها. كضمانة أساسية له أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه.

في الإجراءات التأديبية تهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه» (Salon, 1969, p. 217).

وعلى الرغم من ذلك، فإن التشريعات الوطنية تختلف من حيث تحديدها للسلطة المختصة بالتحقيق، وذلك تبعاً للمفهوم السائد للنظام التأديبي في نظامها الإداري؛ إذ نلاحظ أن المشرع الفرنسي منح سلطة التحقيق مع الموظف العام ذات السلطة التي تملك حق تعيين هذا الموظف، وعلى هذا النحو يختص الرئيس الإداري بالتحقيق مع الموظف المتهم؛ إذ ينظر المشرع الفرنسي إلى النظام التأديبي على أنه أداة السلطة الرئاسية بقصد ضمان حسن سير المرفق العام (الطهراوي، 1432هـ، ص. 31-32).

ونرى من جهتنا أن موقف المشرع الفرنسي من هذا الإجراء، جاء تبعاً للتهج المتبع في نظام التأديب الفرنسي من حيث تحديده للسلطة المختصة بالتأديب. كما سنرى في المبحث الثاني. حيث يأخذ بنظام السلطة الرئاسية.

وفي المقابل، نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني - على الرغم من إشارته إلى مسألة التحقيق مع الموظف المتهم، فإنه أخذ بعين الاعتبار جسامته الجزاء التأديبي لإجراء التحقيق مع الموظف المتهم، بحيث اقتصر التحقيق على المسائل المتعلقة بفصل الموظف العام فقط.

وفي نطاق الجهة المختصة بالتحقيق، نلاحظ أن المشرع الأردني يتفق مع نظيره الفرنسي في هذا الخصوص من حيث إناطة سلطة التحقيق بالسلطة الرئاسية، وتختلف طبيعة هيئة التحقيق من حيث تشكيلها باختلاف فئة الموظف المحال إلى التحقيق.

أما المشرع السعودي، فتجد أنه أشار في نظام تأديب الموظفين بموجب المادة الأولى منه، إلى تشكيل هيئة رقابية خاصة مستقلة ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ووكيلين أو أكثر لا تقل مرتبة كل منهما عن المرتبة الثالثة عشرة، ومن عدد كافٍ من الأعضاء ذوي التخصص. ويلحق بالهيئة العدد الكافي من الموظفين الإداريين والمستخدمين.

وتختص هذه الهيئة بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، إضافة إلى فحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية. وإجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة، كما يمتد اختصاص هذه الهيئة ليشمل متابعة الدعوى التي تحال طبقاً لهذا النظام إلى هيئة





عن إنجاز المهام المكلفة بها قانوناً هي الجهة التي يمكنها الإحاطة بجميع تصرفات الموظف بحكم علاقتها به، ومفاد ذلك أن الجهة الإدارية متمثلة بالرئيس الإداري الأعلى هي صاحبة الاختصاص في توقيع جميع أنواع العقوبات ابتداءً، ومهما اختلفت جسامتها كما هو الحال في عقوبة الفصل من الوظيفة العامة (السنيدي، 1412هـ، ص. 577).

ونظراً لما يتمتع به هذا النظام من مزايا، فقد سعت العديد من الدول إلى انتهاجه في تحديدها للسلطة صاحبة الاختصاص في توقيع عقوبة الفصل من الوظيفة العامة، كما هو الحال في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية (David, 1982, p. 11). خاصة أنه يساعد في حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، كما أن احتفاظ السلطة الرئاسية بسلطة التأديب يؤدي إلى الردع المعنوي للموظفين تحسباً لإيقاع العقوبات التأديبية عليهم في حال إخلالهم بواجباتهم الوظيفية (علي، 1999، ص. 39).

وعلى الرغم مما ذكر، فإننا نرى أن النظام الرئاسي لتحديد سلطة إيقاع العقوبات يشوبه العديد من أوجه العيوب، خاصة في مسألة إيقاع عقوبة الفصل من الوظيفة العامة وجسامة هذه العقوبة وأثرها على الموظف المفصول، فهي من الجسامة؛ بحيث يجب مراعاة عدم التعسف في استعمال السلطة وضرورة إحاطتها بضمانات خاصة تجنباً لأي تعسف أو استبداد والغلو في إصدار قرار الفصل.

وفي المقابل، يمكن القول بانتقاد هذا النظام من حيث النظر إلى طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس التي تتعكس سلباً على طبيعة القرارات التي يصدرها الرئيس بحق المرؤوس، والتي تؤثر في النظام الإداري التأديبي ذاته وغاياته خاصة حسن سير المرفق العام.

وعلى الرغم من المبدأ القائل: (حيث توجد المسؤولية توجد السلطة)، فإن ذلك لا يمكن العمل به بإطلاقه في نطاق سلطة إصدار عقوبة على قدر من الجسامة كعقوبة الفصل من الوظيفة العامة، خاصة في ظل تجنب الرئيس التدخل في صدام مباشر مع موظفيه، وهو ما سينعكس بالتأكيد على المرفق العام ذاته، خاصة في حال تفضي الرئيس عن الكثير من المخالفات التأديبية لأسباب شخصية وعلاقات خاصة مع الموظفين، وهو ما يمكن أن نلاحظه في العديد من المرافق العامة في الدولة.

#### 4.1.2. الفرع الثاني: لجان الرقابة والتحقيق

لا يختلف هذا النظام عن نظام السلطة الرئاسية في التأديب؛ انطلاقاً من احتفاظ السلطة الرئاسية بالاختصاص التأديبي في هذا النظام، إلا أنه يشترط ممارسة السلطة الرئاسية لهذا الاختصاص

## 4. المبحث الثاني: السلطة المختصة في إصدار قرار الفصل في النظام السعودي

تحدد الأنظمة الخاصة بالموظف والوظيفة العامة الجهة المختصة بممارسة سلطة إيقاع الجزاءات التأديبية، وفي واقع الأمر نلاحظ - بالنظر إلى الأنظمة القانونية في مختلف الدول - اختلافها في تحديد هذه الجهة، وذلك تبعاً لاختلاف مفهومها للنظام الإداري التأديبي، إلا أن هذا التباين والاختلاف لا يشمل إلا ثلاثة أنظمة تتبعها الدول في تحديدها للجهة المختصة بالتأديب، والمتمثلة بالنظام الإداري (السلطة الرئاسية)، والنظام شبه القضائي (لجان الرقابة والتحقيق)، والنظام القضائي.

ويمكن ملاحظة توجه بعض الدول إلى عدم الاقتصار على نظام معين دون الآخر في إيقاع العقوبة التأديبية؛ إذ نلاحظ أن الجهة تختلف باختلاف جسامة العقوبة المراد إيقاعها بالتناسب مع جسامة المخالفة التأديبية المرتكبة، كما هو الحال بالنسبة لعقوبة الفصل من الوظيفة العامة، إضافة إلى المفهوم السائد للنظام الإداري التأديبي المتبع في الدولة.

### 4.1. المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب الوظيفي

على الرغم من الاتفاق على أن الجزاء التأديبي من أهم مقومات النظام الوظيفي، فإن الأمر كان محلاً للخلاف في التشريعات الوطنية المنظمة للوظيفة العامة من حيث تحديدها للجهة المخول لها إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف العام، وهو ما أظهر ثلاثة أنظمة، نقوم بتفصيلها وتوضيحها على النحو الآتي:

#### 4.1.1. الفرع الأول: السلطة الرئاسية أو النظام الإداري

ارتبط ظهور الوظيفة العامة في الدولة بظهور النظام الرئاسي في التأديب؛ لذا أمكن القول: إن هذا النظام من أقدم أشكال الأنظمة التأديبية المعروفة في أنظمة الوظائف العامة التي تمنح السلطة الرئاسية دون غيرها سلطة فرض جميع العقوبات التأديبية على اختلاف درجاتها على الموظفين العموميين في الدولة (محبوب، 1994، ص. 14).

وبهذه الصورة، كان نظام التأديب وما زال أحد عناصر السلطة الرئاسية إعمالاً لنظرية التلازم بين السلطة والمسؤولية، فحيثما توجد مسؤولية تكون هناك سلطة تحكم الرئيس الإداري عن إنجاز مهام منصبه، وبالتالي فإن الإدارة بما تملكه من مسؤولية



منها؛ نظراً لنسبية ما تتمتع به هذه الجهة من حياد من قبل السلطة الرئاسية، وما يجب أن تراعيه من ضمانات وضوابط في اتخاذ هذه العقوبات التأديبية.

#### 4. 1. 3. الفرع الثالث: النظام القضائي

أخذت بعض الدول إلى التوجه للنظام القضائي في تحديد السلطة المختصة بإيقاع العقوبات التأديبية، خاصة الجسيمة منها كعقوبة الفصل من الوظيفة العامة، بحيث يكون هذا الاختصاص منوطاً بسلطة قضائية بما تتمتع به من خصوصية واستقلال عن السلطة الإدارية.

ويقوم هذا النظام في واقع الأمر على الفصل بين سلطتي التحقيق والادعاء من جهة، والمحكمة من جهة أخرى؛ إذ يتم بموجب ذلك نزع سلطة التأديب من يد السلطة الرئاسية، واقتصاص دورها على سلطة الادعاء والتحقيق، بالإضافة إلى سلطتها في تحريك الدعوى التأديبية ورفعها عن طريق هيئة خاصة تتولى الادعاء أمام الجهات القضائية، واحتفاظها بسلطتها في اتخاذ بعض الإجراءات لمصلحة التحقيق كإجراء كف اليد بوصفه إجراء تحفظياً مؤقتاً (الظاهر، 2005، ص. 252).

وعلى الرغم مما يميز هذا النظام من ضمانات تحقق الأمن والطمأنينة في النظام التأديبي الوظيفي، يرى البعض ضرورة الأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب الوظيفي دون غيره من الأنظمة؛ إذ إن تحقيق المصلحة العامة بما تشمله من حماية سير المرفق العام بانتظام واطراد يتطلب عدم المبالغة في مقتضيات الضمانات في نطاق التأديب الوظيفي. وبالتالي وجوب أن تكون صلاحية إيقاع العقوبة التأديبية في يد السلطة الرئاسية الإدارية دون غيرها من الجهات، خاصة في ظل ما تتطلبه مقتضيات سير المرفق العام بانتظام واطراد من سرعة في اتخاذ قرارات العقوبة التأديبية، والابتعاد قدر الإمكان عن البطء الذي تتسم به عادة الإجراءات القضائية (الطماوي، 1979، ص. 437).

#### 4. 2. المطلب الثاني: موقف النظام السعودي والأنظمة المقارنة

اختلفت التشريعات الوطنية في مختلف الدول في تحديدها للسلطة المختصة بإيقاع عقوبة الفصل من الوظيفة العامة، وذلك تبعاً للنظام الذي تتبعه الدول في تحديدها للجهة المختصة بالتأديب. إذ بالنظر إلى النظام القانوني الأردني، نجد أنه أناط سلطة إصدار قرار الفصل من الوظيفة العامة للمجالس التأديبية، تبعاً

أن تعرض أمر التأديب على لجان إدارية تشكل خصيصاً للنظر في الاتهامات الموجهة للموظفين وتقدم الرأي فيها، وفي حال مخالفة السلطة الرئاسية لهذا الشرط، يترتب البطلان على قرارها التأديبي، كما يجب على السلطة الرئاسية الأخذ برأي لجان الرقابة والتحقيق، وتقتصر سلطتها تجاه هذا الرأي بالتخفيف من العقوبة، ولا يتعدى التشديد في العقوبة (الصواف، 1408، ص. 94).

وتبعاً لهذا الدور الذي تختص به هذه اللجان، يوصف هذا النظام بأنه نظام شبه قضائي، لكونه يقوم على الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام والحكم من خلال تنظيم هيئات استشارية مكلفة بإبداء الرأي قبل صدور الحكم من السلطة الرئاسية؛ لذا ارتأت العديد من الدول الأخذ به في نظامها التأديبي كما هو الحال في فرنسا. وذلك انطلاقاً من تضييقه من تعسف الإدارة بما لها من سلطة واسعة في مجال التأديب؛ نظراً لصدور قرار التأديب بعد الدراسة والتدقيق، وبالتالي يحقق هذا النظام أكبر قدر ممكن من التوازن بين المصلحة العامة وسلطتها في تقدير العقوبة وبين مصلحة الأفراد في الحصول على قدر من الضمانات؛ إذ إن إشراك هيئات أخرى مع الإدارة في نطاق التأديب الوظيفي يعمل على تقييد سلطة الإدارة التقديرية ويجنب تعسفها في استخدام سلطاتها التأديبية (علي، 1999، ص. 114).

وعلى الرغم مما تقدم، قيل في هذا النظام العديد من الانتقادات التي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- هذا النظام يعوق سير العمل وانتظامه في المرفق العام، وما يستوجبه من سرعة في اتخاذ القرارات في المخالفات التأديبية؛ نظراً لإضعاف السلطة الرئاسية في هذا الخصوص؛ حيث إن السلطة الرئاسية وانطلاقاً من اطلاعها وقدرتها على معرفة الظروف المحيطة أكثر من غيرها في تحقيق مبدأ حسن سير المرافق العامة، فقد تم منحها سلطة مباشرة حق توقيع الجزاء على الموظفين.

- أن رأي لجان الرقابة والتحقيق لا يعدو مجرد رأي، وليس حكماً ملزماً للإدارة، ومن جهة أخرى يتم تشكيل هذه اللجان من قبل الإدارة وتحت إشرافها بمعنى أن هذه اللجان غير محايدة في كفاءة العدل في استخدام السلطة التأديبية، ويترتب على ذلك عدم توافر الضمانات القانونية الكافية للموظفين (علي، 1999، ص. 114).

وننتق من جهتنا في صحة هذه الانتقادات من حيث عدم جواز الأخذ بها في نطاق عقوبة الفصل من الوظيفة؛ نظراً لخطورة هذا الإجراء وجسامته، وينبغي أن يكون صادراً عن جهة مستقلة استقلالاً كاملاً، دون تأثرها بأي سلطة أخرى، إلا أن ذلك لا يمنع من الأخذ بهذا النظام في إصدار العقوبات التأديبية الأخرى خاصة المخففة



في إيقاع العقوبة التأديبية، إلا أن ذلك مقتصر فقط على العقوبات التأديبية الأقل جسامة؛ إذ إنه في نطاق عقوبة الفصل من الوظيفة يحيل النظام التأديبي في فرنسا السلطة في إيقاع هذه العقوبة إلى لجنة إدارية مشتركة، وهي توصف بأنها مجلس تأديبي، وبالتالي قيل: إن هذا الشكل لممارسة السلطة التأديبية يعتبر شكلاً قضائياً أكثر منه رئاسياً؛ انطلاقاً من أن الإجراءات المتبعة أمام المجلس التأديبي تتصف بالقضائية من حيث ضمان حقوق الدفاع والحياد وكفالة العدالة، ومن جهة أخرى إلزامية قرارها للنظام الرئاسي في هذا الخصوص (Salon, 1969, p. 43).

وبالنظر إلى النظام التأديبي السعودي، نلاحظ أنه يتأتى على خلاف ما انتهجه المشرع الأردني وكذلك نظيره الفرنسي؛ حيث أنط اختصاص إصدار العقوبات التأديبية بالاستناد إلى النظام الرئاسي والنظام القضائي؛ حيث منح الإدارة توقيع بعض العقوبات البسيطة مستثنياً منها عقوبة الفصل من الوظيفة، وهو ما نصت عليه المادة (35) من نظام تأديب الموظفين على أنه «يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (32) عدا الفصل». ويعزى هذا الأمر للسرعة في اتخاذ القرار؛ نظراً لأن فورية توقيع الجزاء في ذاتها قد تكون من الوسائل الناجعة لردع المسيئين.

أما توقيع عقوبة الفصل، وحيث إنها من العقوبات الجسيمة، فهو منوط بديوان المظالم؛ وذلك بعد الإحالة من هيئة الرقابة في شكل دعوى تأديبية؛ إذ تتولى الهيئة الادعاء فيها، سواء أحيل الاتهام من قبل الهيئة تلقائياً، أم بناء على طلب الجهة الإدارية. وهو ما أكده نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/78، وتاريخ 1428/9/19 هـ. ويتأتى ذلك بطبيعة الحال سعيًا من المشرع السعودي لضمان الحياد الكامل، وفي سبيل الفصل بين سلطتي الاتهام والمحكمة، عدل في نظام تأديب الموظفين؛ نظراً لجسامة عقوبة الفصل.

وفي تفصيلنا لإجراءات نظر ديوان المظالم للدعوى التأديبية المتعلقة بفصل الموظف العام، تجدر الإشارة بداية إلى أن هذه الدعوى التأديبية يناط النظر فيها للمحكمة الإدارية العليا في ديوان المظالم، سنداً لمنطوق المادة (13).

وبالرجوع إلى أحكام نظام تأديب الموظفين السعودي، نؤكد أن عقوبة الفصل من الوظيفة العامة تختص بإصدارها محاكم ديوان المظالم، وذلك بصفتها محكمة تأديبية وليست رقابية، وذلك على خلاف ما هو الحال عليه في نظرها للقرارات الصادرة عن السلطة الإدارية ببسط رقابتها على مشروعية هذه القرارات، وهو ما ينطبق على عقوبة الفصل التأديبي.

لانتهاجه النظام شبه القضائي في مسألة تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل من الوظيفة العامة. وعلى الرغم من اسام هذه المجالس بطابع إداري من حيث تشكيلها طبقاً لأحكام المادتين (145) و(146) من نظام الخدمة المدنية، فإنها تتسم بطابع قضائي من حيث الإجراءات التي يجب مراعاتها لإصدار قرار الفصل من الوظيفة العامة. خاصة المادة (146) من نظام الخدمة المدنية التي تشير إلى إعمال نظام رد القضاة على أعضاء مجلس التأديب، كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية.

ومن جهة أخرى، بينت المادة (150) من ذات النظام الصفة القضائية للمجالس التأديبية من حيث بيان اختصاصها المتمثل في النظر في أي دعوى تأديبية بصورة وجاهية، وبحضور الموظف المحال إليها بتهمة المخالفة المسلكية.

وفي نطاق تشكيل المجلس التأديبي في النظام التأديبي الأردني، نلاحظ أن نظام الخدمة المدنية أشار إلى تشكيل المجالس التأديبية واختصاصاتها في المادتين (146) و(159)، منه، بحيث تضمن تشكيل مجلسين تأديبيين، تبعاً لفئة الموظف المتهم، بحيث ميز بين الفئة العليا وباقي الفئات من الموظفين، وذلك على النحو التالي:

- مجلس التأديب العادي: وهو مجلس يختص بنظر دعوى التأديب لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة، برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من: أمين عام الديوان، ومستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي.

- لجنتا التأديب: تشكل هاتان اللجنتان بموجب المادة (159) من نظام الخدمة المدنية، وتختص بنظر المخالفات المرتكبة من قبل موظفي الفئة العليا.

حيث تتشكل اللجنة الأولى للنظر في مخالفات موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا، وهي مشكلة من وزير العدل رئيساً إضافة إلى وزيرين يختارهما مجلس الوزراء.

أما اللجنة الثانية، فهي تختص بنظر المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة إليها من رئيس الوزراء بناء على تقرير الوزير، ودراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف، وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينة، ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي. وهي تتشكل برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس ديوان الخدمة المدنية.

ويتفق هذا النهج لدى المشرع الأردني مع نظيره الفرنسي؛ إذ نجد أن سلطة التأديب في فرنسا، وعلى الرغم من تطور نظامها الإداري التأديبي، فإنها تأخذ بالنظام الرئاسي في تحديد السلطة المختصة



التأديبي، تتقيد بالالتزام بمجموعة من المبادئ والضوابط من أهمها أن يكون قرار الفصل التأديبي من الوظيفة متفقاً مع مبادئ العدالة، وما تقتضيه من مراعاة ضوابط ومعايير مبدأ ملاءمة هذا الجزاء التأديبي للمخالفة التأديبية الصادرة من الموظف العام، تحت طائلة مخالفته لمبدأ المشروعية.

ويتطلب إعمال مبدأ المشروعية في هذا الخصوص، تقنين المخالفات التأديبية الموجبة لعقوبة الفصل التأديبي من الوظيفة، وعدم الاكتفاء بتقنين الواجبات والمحظورات الوظيفية أو المهنية كما هو الحال في لائحة الواجبات الوظيفية في المملكة العربية السعودية التي لم تشر إلى المخالفة التأديبية الموجبة للفصل التأديبي من الوظيفة العامة، وهو ما يفيد منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار عقوبة الفصل التأديبي.

ونلاحظ نظام تأديب الموظفين السعودي وعلى غرار أنظمة الخدمة المدنية في الدول المقارنة، يعتمد إلى منح سلطة الاتهام والتحقيق إلى هيئة رقابية خاصة، وعلى الرغم من تأكيد استقلالية هذه الهيئة، فإنها مرتبطة برئيس مجلس الوزراء، ومن حيث تشكيلها فإنها طابع إداري بحت، وفي ذلك انقصاص للضمانات التي يجب أن تتوفر للموظف العام المتهم، والتي من صورها الفصل بين سلطة الاتهام والتحقيق.

وعلى الرغم من ذلك، فإننا ننتهي على اتجاه المشرع السعودي في أخذه بالنظام القضائي لتحديد السلطة المختصة بإيقاع عقوبة الفصل التأديبي من الوظيفة العامة؛ حيث حددها بمحاكم ديوان المظالم على خلاف العقوبات التأديبية الأخف وطأة والتي منحها للسلطة الرئاسية للموظف العام.

وفي ختام حديثنا في الفصل التأديبي للموظف العام في النظام السعودي من خلال هذا البحث، فإننا نخلص إلى مجموعة من التوصيات التالية:

العمل على تقنين هذه المخالفات الموجبة لعقوبة الفصل من الوظيفة العامة، بصورة تضمن توافر مبدأ التناسب والملاءمة بينهما، وهو ما يتأتى من خلال السير على ما استقرت عليه الاجتهادات القضائية المتراكمة في هذا الخصوص من جهة، ومن جهة أخرى يمكن العمل على بيان معظم الواجبات والمحظورات بنصوص واضحة وبأكبر قدر ممكن من الدقة؛ حتى يسهل على المخاطبين بها معرفة مضمونها والالتزام بأحكامها، إضافة إلى حصر نطاق التقدير الذي تمارسه سلطات التأديب في أضيق الحدود، فهي مقيدة بتفسير عبارات بعض النصوص التي قد تحتمل التأويل لتحديد معانيها.

وتدخل مسألة عقوبة الفصل التأديبي في اختصاص محاكم ديوان المظالم بصفتها محكمة تأديبية، بحيث تبدأ نظر الدعوى التأديبية بناءً على إحالة هيئة الرقابة والتحقيق الدعوى التأديبية إلى المحكمة الإدارية العليا، وذلك بعد إعداد ملف الدعوى وإيداعه في ديوان المظالم. وقد رسمت قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم لعام 1409هـ، وبموجب المادة (8) منه، إجراءات نظر الدعوى التأديبية أمام محاكم ديوان المظالم التي تمنح الموظف المتهم جميع الضمانات الكفيلة بحق الدفاع، ومن قبيل ذلك تبليغه بموعد جلسة نظر الدعوى وتزويده بصورة من قرار الاتهام الصادر من هيئة المراقبة، وتوسعاً منها في ضمان حقوق الموظف المتهم، لا يتم نظر الجلسة قبل مرور ثلاثين يوماً على تبليغ الموظف بقرار الاتهام. كذلك، تكفل المحاكمة أمام ديوان المظالم حق الموظف في حضور الجلسة بنفسه، وإبداء دفاعه كتابة أو مشافهة، وله أن يستعين بمحام، وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع شهادتهم، وهو ما أشارت إليه المادة (19) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم. وبموجب المادة (30) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، تصدر المحكمة قرارها بأغلبية أعضائها، وعلى المخالف توضيح مخالفته وأسبابها في محضر الجلسة، وعلى الأكثرية أن توضح وجهة نظرها في الرد على مخالفة المخالف في محضر الجلسة ويوقع المحضر من جميع أعضاء الدائرة وأمين سرها.

ويمثل سبب القرار إحدى الضمانات التي تكفل تحقيق العدالة، وهو ما أشارت إليه المادة (31) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم من حيث وجوب أن يشتمل الحكم على الأسباب التي بني عليها وبيان مستنده، إضافة إلى جميع بيانات الحكم من أسماء أعضاء المحكمة وأطراف الدعوى وما تقدموا به من طلبات. وفي واقع الأمر، وتحقيقاً لأكبر قدر ممكن من ضمانات المحاكمة العادلة للموظف العام المتهم، لا بد من التأكيد هنا أن القرارات الصادرة عن هذه المحكمة الإدارية في ديوان المظالم تخضع للرقابة القضائية العليا للمحكمة الإدارية العليا؛ إذ منحت المادة (35) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، أن يتقدم الموظف المتهم بطلب الاعتراض على قرار المحكمة الإدارية؛ وذلك خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه نسخة من إعلام الحكم.

## 5. الخاتمة

توصف عقوبة الفصل من الوظيفة العامة بأنها أهم وأخطر الجزاءات التأديبية التي توقعها الإدارة على الموظف العام، ولتجنب تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها التأديبية في نطاق عقوبة الفصل



مقارنة، عمان: مطبعة الشروق.  
 علي، يحيى قاسم. (1999). ضمانات تأديب الموظفين في تشريعات: مصر، العراق، اليمن، فرنسا، مركز عبداي، اليمن.  
 قباني، خالد. (د. ت.). القانون الإداري العام: التنظيم القضائي والنشاط الإداري: الكتاب الأول، لبنان: الجامعة اللبنانية.  
 قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان الظالم. (1409هـ).  
 صادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (190)، وتاريخ 1409/11/16هـ.  
 كنعان، نوافز. (1995). القانون الإداري الأردني، الطبعة الثانية، (دون ناشر)، عمان.  
 لائحة الواجبات الوظيفية السعودية. (1427هـ). الصادرة بموجب القرار الوزاري رقم (703/10800)، وتاريخ 1427/11/30هـ.  
 محجوب، ثروت محمود (1994). التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، أطروحة دكتوراه، مصر: جامعة عين شمس.  
 نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 بتاريخ 1397/7/10هـ.  
 نظام الوظائف المؤقتة. (1385هـ). الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/30، وتاريخ 1385/9/12هـ.  
 نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية. (1391هـ). صادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/7، وتاريخ 1391/2/1هـ.  
 نظام ديوان المظالم. (1428هـ). صادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/78، وتاريخ 1428/9/19هـ.  
 هيكل، السيد خليل. (1421هـ). القانون الإداري السعودي، منشورات جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية.

#### المراجع الأجنبية

Auby, J. D. R., & Drago, R. (1962). *Traité de contentieux administratif*, tome II. Paris.  
 Foulkes, D. (1976). *Introduction to administrative law*. Butterworth.  
 Plantey, A. (1971). *Traité pratique de la fonction publique*, Paris.  
 Salon, S. (1969). *Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique... Librairie générale de droit et de jurisprudence*

العناية بتشكيل لجان التحقيق؛ نظرًا لأهمية هذه المرحلة بالنسبة للموظف المتهم، وتأثير ذلك النشاط العام في الوظيفة العامة والمرفق العام، حيث يتسم تشكيل هذه الهيئة في النظام الوظيفي السعودي بطابع إداري بحت؛ إذ تتشكل من ذات أعضاء هيئة الاتهام، إلا أننا نرى أن الطابع الإداري للجنة التحقيق يمكن التغاضي عنه في حال كانت الإجراءات المتبعة خلال مرحلة التحقيق ذات طابع قضائي بحت، وهو ما يضيف ضمانات للموظف المتهم، وهي بمجملها مرتبطة بإجراءات التحقيق وفق ما رسمته أنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التأديب في مختلف الدول، سواء في السعودية أم في الدول المقارنة.  
 - حماية الحقوق المالية للموظف المحكوم عليه بعقوبة الفصل التأديبي.

## المصادر والمراجع

### المراجع العربية

الحلو، ماجد. (2006). القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.  
 درادكة، يوسف هلال. (1998). مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأردن: الجامعة الأردنية.  
 السنيدي، عبد الله راشد. (1412هـ). مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض: مطابع الفرزدق.  
 شطناوي، علي خطار. (1998). دراسات في الوظيفة العامة، عمان: الجامعة الأردنية.  
 الصواف، محمد ماهر. (1408هـ). السلطة المختصة بتأديب الموظفين وضماناتهم في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الإدارة العامة، العدد (56)، الرياض: معهد الإدارة العامة.  
 الطماوي، سليمان. (1979). قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي.  
 الطهراوي، هاني. (1432هـ). فصل الموظف العام في النظام السعودي: دراسة مقارنة مع النظام الفرنسي والمصري والأردني، الرياض: إصدار مكتب المحامي كاتب الشمري.  
 الظاهر، خالد. (2005). أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة.  
 عتوم، منصور. (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام: دراسة

