



ضمانات المساءلة التأديبية والرقابة القضائية عليها

بين الموظف العام السعودي وموظفي جامعة
الدول العربية
- دراسة مقارنة -

د. غفون سالم اليامي

أستاذ القانون المساعد

د. حمدي محمد العجمي

أستاذ القانون العام المشارك

معهد الإدارة العامة - جامعة الأمير سلطان

المقدمة

تمارس الإدارة نشاطاتها وتقديم خدماتها كشخص معنوي من خلال موظفيها، الذين يخضعون لأحكامها وفقاً للأنظمة واللوائح، وإذا كان المفترض من كافة الموظفين أن يلتزموا بتلك الأحكام ويسيروا على ما رسمته نصوصها لفظاً ومعنى، فإن ذلك قد لا يسير بالشكل المأمول دائماً، فقد يتجاوز البعض تلك الأحكام، عمداً كان أم عن إهمال، وفي كلا الأمرين تتأثر الوظيفة العامة سلباً، وتبعاً لذلك تتأثر بالضرورة المصلحة العامة، ومن ثم فقد وضعت الأنظمة ذلك في اعتبارها، ورتبت الأحكام النظامية لمعالجة هذه الأوضاع السلبية؛ بما يحقق المصلحة العامة، وبما تقتضيه هذه الأخيرة من قيام المساءلة على أسس عادلة، لا إفراط فيها ولا تفريط، فكلاهما وجهان لعملة واحدة فاسدة تتنافى مع وجه المصلحة العامة.

وعليه فإن الأنظمة قد وضعت أحكاماً لإجراء المساءلة التأديبية، شكلاً وموضوعاً، بدءاً من الإحالة إلى التحقيق، مروراً بالتحقيق والمبادئ التي يلزم توافرها في هذا الأخير من أعمال كافة ضماناته من توجيه الاتهام، وإتاحة الفرصة للمحقق معه للدفاع عن نفسه بكافة الوسائل النظامية، وصولاً إلى توقيع الجزاء، والتزام السلطة التأديبية بتحقيق مبدأ الشرعية، والتناسب بين المخالفة والجزاء، ووحدة الجزاء، وعدم الرجعية، وغيرها من المبادئ التي تلتزمها السلطة التأديبية وهي تقوم بتوقيع العقوبات التأديبية.

وإذا كان ذلك في الإدارة العامة، فإن الحال ذاته يجري في المنظمات الدولية، والتي يخضع موظفوها لأوضاع معينة لمساءلتهم، فالموظف الدولي

رغم الاعتبارات التي تصاحب عملية التعيين، إلا أن ذلك لا يمنع من خروج البعض منهم على أحكام الوظيفة الأمر الذي يقتضي مساءلتهم؛ حفاظاً على سمعة المنظمة الدولية، وتحقيقاً لأغراضها وحسن أدائها لأعمالها.

وفي هذا البحث فإننا سنبين ضمانات المساءلة التأديبية لموظفي الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية وفقاً لنظام تأديب الموظفين^(١) والأنظمة ذات العلاقة، وبين موظفي جامعة الدول العربية وفقاً للنظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية^(٢)، واللائحة التنفيذية للنظام الأساسي للموظفين، مع الإشارة إلى النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة، واللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة^(٣).

(١) صدر نظام تأديب الموظفين بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ، جريدة أم القرى، العدد ٢٣٦٥، بتاريخ ١٠/٢/١٣٩١هـ، الموافق ٢/٤/١٩٧١م.

(٢) يلاحظ أن المادة الأولى من النظام الأساسي نصت على أن: «يسمى هذا النظام (النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية) ويتضمن المبادئ والأحكام الأساسية التي تنظم أوضاع الموظفين وحقوقهم وواجباتهم والتزاماتهم الأساسية وعلاقات العمل بالأمانة العامة وأجهزتها الملحقة». في حين نصت المادة (٢) التعاريف على أن: «.. النظام: النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية»، وثالثاً جاء مسماه في اللائحة التنفيذية في المادة (٢): «النظام: النظام الأساسي للموظفين»، وإن كان المعنى واحداً إلا أنه كان يجب مراعاة توحيد الصياغة، هذا وقد جاءت اللائحة بعنوان اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي للموظفين، وتنطبق عليها ذات الملاحظة، إذ إن اللائحة التنفيذية يجب أن تتوحد صياغة عنوانها مع النظام الذي وضعت لتنفيذه نظراً لتبعيتها له شكلاً وموضوعاً.

(٣) تعد المنظمات العربية المتخصصة ومؤسسات التمويل العربية، التي تأسست تحت مظلة جامعة الدول العربية هي أحد أهم ركائز العمل العربي المشترك، وهي الأذرع الفنية

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في دراسة ضمانات المساءلة التأديبية لموظفي الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية وموظفي جامعة الدول العربية، والمنظمات العربية المتخصصة لتحديد مدى كفاية الأحكام القانونية الواردة بهما لتغطية الضمانات التأديبية في مرحلتها التحقيق والتأديب، وفقاً للمبادئ العامة لضمانات المساءلة التأديبية.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في جدته في مجال الحقل العلمي بما يقدمه من مقارنة بين الأحكام المتعلقة بضمانات المساءلة التأديبية بين موظفي الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، وموظفي جامعة الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة، والتي لم تحصل على حظها من الدراسات العلمية. ليكون مرجعاً في معالجة ضمانات التأديب بما يحقق التوازن المنشود بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف العام.

للجامعة وبيوت الخبرة العربية التي تقدم المشورة والخبرة والنصيحة في شتى القضايا والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمالية، وتقوم بدور محوري لتحقيق طموحات الدول العربية في التعاون والتنسيق في جميع مجالات تخصصها التي تتصل بالمواطن العربي

<http://www.lasportal.org/ar/devices/organizations/Pages/OrganizationsManual.aspx>

OrganizationsManual.aspx

منهجية البحث ونطاقه:

تتمثل منهجية البحث في المنهج الوصفي التحليلي المقارن، ونطاقه في دراسة مقارنة بين نظام التأديب في المملكة العربية السعودية، وبين النظام الأساسي لموظفي الجامعة العربية ولائحته، مع الإشارة إلى النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة ولائحته، مع التطبيق بأحكام ديوان المظالم، والمحكمة الإدارية للجامعة العربية في هذا الشأن.

خطة البحث:

تتمثل خطة البحث في مطلب تمهيدي عن ماهية الموظف والمخالفة التأديبية، ومبحثين: الأول عن ضمانات المساءلة التأديبية وينقسم إلى مطلبين، المطلب الأول عن ضمانات التحقيق، والمطلب الثاني عن ضمانات التأديب، أما المبحث الثاني فعن الرقابة القضائية على المساءلة التأديبية، وينقسم إلى مطلبين، الأول عن مفهوم القرار التأديبي، والثاني عن أوجه الرقابة القضائية عليه، وأخيراً خاتمة البحث ومصادره العلمية.

مطلب تمهيدي

ماهية الموظف العام والمخالفة التأديبية

نظراً للارتباط الوثيق بين صفة الموظف العام والمخالفة التأديبية، فستتناول هذا المطلب من خلال تبيان ماهية الموظف العام والدولي من ناحية، والمخالفة التأديبية من ناحية أخرى وذلك كما يلي:

أولاً: ماهية الموظف العام:

قد خلا نظام الخدمة المدنية السعودي^(١) من تعريف للموظف العام، غير أن اللائحة التنفيذية له في نسختها المعدلة قد عرفت الموظف العام في المادة (١) منها بأنه: «كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهامها، أيّاً كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته، سواءً كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة».

ومن ثم فإن الموظف العام طبقاً لهذه اللائحة هو كل من يشغل وظيفة مدنية في الدولة أو مهمة، أيّاً كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته، بأي طريقة كانت سواء عن طريق التعيين أم التعاقد، وسواء كانت بصفة دائمة أم مؤقتة، لكن لا بد أن تكون المهمة من طبيعة عمل المرفق^(٢).

(١) راجع نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، جريدة أم القرى، العدد ٢٦٦٨٢، وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٥هـ، واللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة بتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ، وتم العمل بها بتاريخ ١٤٤٠/٩/١١هـ.

(٢) راجع في تفاصيل تعريف الموظف العام: د. حمدي محمد العجمي، واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة - بني سويف، ١٩٩٩م، منشورات دار الإجازة، الرياض، ١٤٣٨هـ، ص ٤٦ وما بعدها.

أما عن تعريف الموظف الدولي فهو كل من يعمل بشكل دائم ومتفرغ في منظمة دولية ومكلف بمهام دولية، ويخضع لنظام قانوني خاص ذي طبيعة دولية^(١)، أو هو كل شخص يتولى وظيفة عامة بصفة مستمرة ومنتظمة وفقاً لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة يحدد حقوقه والتزاماته^(٢).

وبعيداً عن الدخول في التعريف الموسع والمضيق للموظف الدولي^(٣) فقد عرفه النظام الأساسي بأنه: «كل من يشغل درجة في الملاك الوظيفي للأمانة العامة، وكل من يصدر بشأنه قرار تعيين بصفة دائمة أو مؤقتة^(٤) وسواء كان الموظف في الأمانة العامة أم الأجهزة الملحقة بها»^(٥).

- (١) راجع: د. علي ضوي، القانون الدولي العام، طرابلس، ليبيا، ٦، ٢٠١٩ م.
- (٢) راجع: د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، النظرية العامة، والمنظمات الدولية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٦ م، ص ٩٧.
- (٣) راجع: د. إسماعيل صعصاع البديري وآخرون، الموظف الدولي وطبيعة علاقته بالمنظمة الدولية، مجلة جامعة بابل للعلوم القانونية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الأول السنة ١١، ٢٠١٩ م، ص ١٠٩ وما بعدها.
- (٤) راجع: المادة (٢) من النظام.
- (٥) راجع: المادة (١) من النظام الأساسي والتي نصت على أن: «يسمى هذا النظام (النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية)، ويتضمن المبادئ والأحكام الأساسية التي تنظم أوضاع الموظفين وحقوقهم وواجباتهم والتزاماتهم الأساسية وعلاقات العمل بالأمانة العامة وأجهزتها الملحقة»، وراجع أيضاً: المادة (٥) من النظام والتي نصت على أن: «ينطبق هذا النظام على جميع الموظفين على اختلاف وظائفهم ودرجاتهم بمن فيهم الموظفين في الأجهزة التابعة للجامعة، وكذلك الموظفون المعينون بموجب عقود خدمة»، ومن ثم كان ينبغي أن يتفق تعريف الموظف الوارد في المادة (٢) مع المواد المشار إليها.

حيث جاء في نص المادة (٣): «موظفو الأمانة العامة موظفون دوليون، مسؤولياتهم وانتماءاتهم تفرضها المصلحة العربية المشتركة، ويلتزمون بالقيام بمهامهم وفق ما تقتضيه مصلحة الجامعة وأهدافها».

وهذا التعريف من وجهة نظري هو التعريف الصحيح للموظف الدولي، فيكفي أن يلتحق الشخص بوسيلة قانونية وسواء بصفة دائمة أم مؤقتة ما دام على وظيفة من الملاك الوظيفي للمنظمة.

ثانياً ماهية المخالفة التأديبية:

لم يتعرض نظام الخدمة المدنية السعودي، ولا لائحته، وكذلك النظام الأساسي ولائحته لتعريف المخالفة التأديبية، لكن قد نصا على الأساس القانوني لهذا التعريف، ومن ثم يكون أساس التعريف وإطاره نابعاً من النظام، وذلك من خلال تحديد نطاق المخالفة التأديبية بمخالفة الواجبات الوظيفية أو إتيان المحظورات، فالمخالفة التأديبية هي الإخلال بواجب وظيفي أو الإخلال بكرامة الوظيفة العامة^(١)، ومن ثم فقد نص نظام تأديب الموظفين في المادة (٣١) على أن: «يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية».

أما النظام الأساسي فكان أكثر صراحة على تحديد هذا الإطار فنص في المادة (٤٥) منه على أن: «يتعرض الموظف الذي يخل عن عمد أو إهمال بالواجبات المنصوص عليها في هذا النظام، للمساءلة والجزاء وفقاً لأحكام

(١) راجع: د. فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، ١٩٨٨م، ص ٤٥٣.

النظام الهيكلي وهذا النظام ولائحة شئون الموظفين»، وهو ما أشارت إليه أيضاً اللائحة التنفيذية له بنصها في المادة (٨٥) على أن: «يسأل الموظف عن: - إخلاله عن عمد أو إهمال بالواجبات المنصوص عليها في ميثاق الجامعة أو النظام الأساسي للموظفين أو الأنظمة الأخرى واللوائح الصادرة استناداً إليها.

- امتناعه عن تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه في حدود الأنظمة واللوائح والقرارات المعمول بها».

ومن ثم فإن المخالفة التأديبية تتأتى لمخالفة الواجبات الوظيفية عمداً أم إهمالاً، إيجاباً أم سلباً.

وعلى الواجبات الوظيفية نصت المادة (١١، ١٢، ١٣، ١٤) من نظام الخدمة المدنية، والمادة (٢٠٨، ٢٠٩) من لائحته، وعلى ذلك أيضاً نصت المادة (٦/١/٢) من النظام الأساسي، وفي ضوء ذلك يمكن تقسيم تلك الواجبات إلى ما يلي^(١):

أولاً: أداء العمل الوظيفي بالدقة والإخلاص.

نصت المادة (١١/ج) من نظام الخدمة المدنية السعودي على أنه: «يجب على الموظف خاصة:...

(١) يراجع في التزامات الموظف الدولي بشكل عام د. السيد مصطفى أحمد أبو الخير، القانون الدولي المعاصر، دار الجنان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٧م، ص ١٨٥، ود. منصور الفيتوري، التزامات الموظف الدولي تجاه المنظمة ودولة المقر، مجلة البحوث القانونية، مج ٢، ع ٢٤، ٢٠١٥م، ص ٢٦١ وما بعدها.

ج. أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته، وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات».

وفي ذات السياق نصت المادة (٦/١) من النظام الأساسي بقولها: «١ / يتعين على الموظف:

أ. أن يؤدي أعمال الوظيفة المنوطة به بدقة وإخلاص.

ب. أن يراعي مصلحة الجامعة، وأن يلتزم بتطبيق أنظمتها».

هذا، ومن مقتضيات أداء العمل بالدقة المطلوبة، أن يكون الموظف متفرغاً للعمل، وفي الوقت نفسه ألا يتعدد ولاؤه لأي جهة أخرى ومن ثم فإنه لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفته ووظيفة أخرى، إلا في الحالات التي المحددة نظاماً، وألا يتعارض ذلك مع طبيعة العمل^(١).

ومن مقتضيات أداء العمل أيضاً أن يتعاون الموظف مع زملائه تعاوناً كاملاً، وذلك لتأمين حسن سير العمل^(٢).

(١) راجع: المادة (١٤) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أنه: «لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفته وممارسة مهنة أخرى، على أنه يجوز وفق لائحة يصدرها مجلس الوزراء السماح بالاشتغال بالمهن الحرة لمن تقضي المصلحة العامة السماح لهم بذلك؛ للحاجة إلى مهنتهم»، وراجع: المادة (٦/٢/د) من النظام الأساسي والتي نصت على أنه لا يجوز: «د. الجمع بين وظيفته ووظيفة أخرى خارج الأمانة العامة، إلا في الحالات التي يوافق عليها الأمين العام كتابة، على ألا يتعارض ذلك مع طبيعة ومواعيد عمله في الأمانة العامة».

(٢) راجع المادة (١١/ب) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أنه: «يجب على الموظف خاصة:

ومن مقتضيات ذلك الواجب كذلك من حيث الإخلاص والأمانة أن يكون هناك ولاء لعمل المنظمة، وإلا انتفت هذه الأوصاف، ولذلك فإن المادة (٤) من النظام الأساسي نصت على أن: «يؤدي الموظفون الملزمون القسم التالي في حضور الأمين العام أو من يفوضه. كما يتم التوقيع عليه من قبل الطرفين ويحفظ بملف خدمة الموظف: (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لجامعة الدول العربية وأهدافها، وأن أحترم ميثاقها وأنظمتها، وأن أؤدي واجبات وظيفتي بدقة وأمانة)».

وهذا الأخير لا مجال له في نظام الخدمة المدنية، وذلك لأن علته متنتفية فنظام الخدمة المدنية السعودي يعتمد الجنسية السعودية الأصل العام في التعيين، بخلاف تعدد الانتهات الوطنية بين موظفي الجامعة، بما يستدعي القسم لضمان الولاء للجامعة العربية نفسها.

ثانياً: واجب الطاعة الرئاسية:

على الموظف أن يلتزم واجب الطاعة الرئاسية، ومن ثم عليه تنفيذ تعليمات رؤسائه وفي حدود المشروعية، حيث نصت المادة (١١/ج) من نظام الخدمة المدنية السعودي على أنه: «يجب على الموظف خاصة: ج-.. وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانه في حدود النظم والتعليمات».

.... ب. أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه»، ونصت المادة (٦/١/د) من النظام الأساسي على أنه على الموظف: «د. أن يتعاون مع زملائه تعاوناً كاملاً لتأمين حسن سير العمل».

أما على صعيد التعليمات غير المشروعة فقد نص نظام تأديب الموظفين في المادة (٣٤) على أنه: «ويعفي الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم من مُصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المُرتكب يكون مُخالفة».

وفي ذات السياق نصت المادة (٦/١/هـ) من النظام الأساسي أنه على الموظف: «أن يلتزم بتنفيذ تعليمات رؤسائه، إلا إذا كانت هذه التعليمات مخالفة للأئظمة، وفي هذه الحالة، على الموظف أن يوضح لرئيسه كتابةً نوع المخالفة والضرر المحتمل، ولا يقوم بتنفيذ هذه التعليمات إلا إذا أكدها عليه رئيسه كتابةً»، ومن ثم أيضاً يحظر عليه وفقاً للمادة (٦/٢/ح) من النظام نفسه: «تنفيذ أو تلقي تعليمات من أي جهة غير الأمانة العامة».

ومن ثم فلا يوجد أي اختلاف في حدود وضوابط التزامات هذا الواجب بين النظام السعودي ونظام الجامعة العربية، فالموظف أياً كانت صفته يكون ملزماً بطاعة تعليمات رؤسائه، ولكن في حدود النظام، وإن كانت هذه التعليمات غير مشروعة، فإنه يلزم تنبيه الرئيس كتابةً، وذلك حتى لا يتعطل العمل الوظيفي، وفي الوقت نفسه لتنبية الرئيس إلى النظام لا سيما في المسائل القانونية.

ثالثاً: الالتزام بأخلاقيات الوظيفة الدولية:

ويتضمن هذه الالتزام مجموعة من الواجبات، تبدأ بأن يكون سلوك الموظف مترفعاً عن كل ما يخل بشرف الوظيفة، فقد نص عليه نظام الخدمة المدنية ولائحته تفصيلاً على هذا الالتزام فنصت المادة (١١، ١٢، ١٣) على

أنه: «يجب على الموظف خاصة: أ. أن يترفع عن كل ما يخجل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل أو خارجه. ب. أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه». كما يحظر عليه طبقاً للمادة (١٢): «أ. إساءة استعمال السلطة الوظيفية. ب. استغلال النفوذ. ج. قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة. د. قبول الهدايا أو الإكراميات أو خلافه بالذات أو بالوساطة لقصد الإغراء من أرباب المصالح. هـ. إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد تركه الخدمة»، وفي ذات الشأن فقد تناول النظام الأساسي هذا الالتزام فنصت (٦ / ١ / ج) من النظام الأساسي على أن سلوك الموظف يجب أن يكون: «متفقاً مع ما يقتضيه عمله، وأن يحافظ على المستوى اللائق بوظيفته، وعلى أموال وممتلكات ووثائق الجامعة».

وأيضاً الحفاظ على النزاهة والحياد ومن ثم يلتزم الموظف وفقاً للمادة (٦ / ٢ / هـ، و، ز) بالامتناع عن: «هـ. ممارسة أي نشاط سياسي أو حزبي يتعارض مع حياد واستقلالية الجامعة. و. البيع أو الشراء المباشر أو بالوساطة لما تطرحه أو تطلبه الأمانة العامة. ز. قبول أية هدية أو وسام أو هبة أو مكافأة أو منحة من أي جهة غير الأمانة العامة تكون مقدمة بحكم وظيفته بدون موافقة الأمين العام».

وأخيراً الحفاظ على أسرار المنظمة، ومن ثم يحظر عليه وفقاً للمادة (٦ / ٢ / أ / ب / ج): «أ. الاحتفاظ لنفسه بأية وثيقة من وثائق الجامعة الرسمية غير المسموح بتداولها. ب. إفشاء المعلومات السرية التي يطلع

عليها أثناء قيامه بوظيفته. ج. الإدلاء بتصريح أو إلقاء محاضرة أو حديث في وسائل الإعلام المختلفة، ما لم يكن ذلك في إطار مسؤولياته أو بترخيص من الأمين العام».

وعليه ومن خلال تبيان هذه الواجبات والمحظورات، يتحدد إطار المخالفة التأديبية، وإن كانت المخالفات التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر فإنه يجب لاعتبار الفعل أو الامتناع عنه سلوكاً مخالفاً أن يقع تحت أي من هذه الواجبات أو المحظورات، وإلا أصيب ركن السبب في القرار التأديبي بعدم المشروعية، ومن ثم يحكم قضائياً بإلغاء القرار.

ويبدو من خلال العرض السابق أن الواجبات والمحظورات لا تختلف في طبيعتها بين نظام الخدمة المدنية السعودي ولائحته التنفيذية وبين النظام الأساسي، وكذلك النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة، فقد وردت بصورة طبق الأصل في المادة (٦ / ١ / ٢) من الفصل الثاني للنظام.

وذلك لاتفاق طبيعة الوظيفة سواء كانت وظيفة عامة أم وظيفة دولية، فإذا كانت الوظيفة العامة تعد كياناً معبراً عن الدولة، فإن الوظيفة الدولية هي كياناً أكثر تعبيراً عنها، فهي الصورة المرئية لعدة دول وليست دولة واحدة؛ ومن ثم فكلاهما يحتاج إلى مجموعة من تقرير الواجبات، وأخرى لتحديد المحظورات بهدف الارتقاء بأداء العمل الوظيفي بما يحقق مصلحة المرفق على المستوى المحلي، أو مصلحة المنظمة على المستوى الدولي، وقد فصلت الأنظمة وإلى حد كبير في تبيان هذه الواجبات وتحديد المحظورات.

المبحث الأول ضمانات المساءلة التأديبية

نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين: الأول عن ضمانات التحقيق، والثاني عن ضمانات التأديب، وذلك كما يلي:

المطلب الأول: ضمانات التحقيق:

يعد التحقيق في المخالفات التأديبية إجراءً جوهرياً بحيث لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية إلا بعد التحقيق مع الموظف، والتحقيق عبارة عن اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل المشروعة للكشف عن الحقيقة^(١)، ولما كان ذلك كذلك فإن إجراء التحقيق وفق أصوله الصحيحة يعد بلا ريب ضماناً جوهرياً لا مناص من إعمالها لصحة القرار التأديبي، وهذه الأهمية فقد نصت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين في المملكة على أنه: «لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مُرفق به».

وهو ما نصت عليه المادة (٤٧) من النظام الأساسي بقولها: «لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف قبل إبداء دفاعه كتابة»^(٢).

(١) راجع في تفاصيل تعريف التحقيق: د. محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١ وما بعدها.

(٢) هو نفسه ما نصت عليه المادة (٤٥) من النظام الأساسي الموحد.

وعليه فإن إجراء التحقيق يعد ضمانة للمحقق معه واستظهاراً لمشروعية الجزء وملائمته^(١).

هذا وتتمثل ضمانات التحقيق فيما يلي:

أولاً: الحياد:

ويبدأ الحياد من خلال تجنب صفة النسب أو القرابة بين المحقق والمحقق معه، وقد حددها النظام السعودي في المادة (٩/ج) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق^(٢)، والتي نصت على أنه: «لا يجوز أن يتولى التحقيق من يتصل بأحد الخصوم بصلة القرابة أو النسب حتى الدرجة الرابعة»^(٣).

وهذا النطاق من الحياد متوافر دائماً في موظفي الجامعة العربية، وذلك لأن المادة (١٣) من النظام الأساسي نصت على أنه: «لا يجوز تعيين زوج أو زوجة أو أب أو أم أو ابن أو ابنة أو أخ أو أخت أحد موظفي الفئات الثلاث الأولى في إحدى درجات هذه الفئات»، وما أشارت إليه المادة (٢٧/٣) من

(١) راجع: أ. شريف أحمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية، ص ٤١.
(٢) تجدر الإشارة إلى ضم هيئة الرقابة والتحقيق والمباحث الإدارية إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ليكون مساهماً جميعاً هيئة الرقابة ومكافحة الفساد. راجع الأمر الملكي رقم (أ/٢٧٧) وتاريخ ١٥/٤/١٤٤١هـ.

(٣) حددت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية هذه الدرجات فنصت المادة الأولى على أن: «الأقارب حتى الدرجة الرابعة هم:

الدرجة الأولى: الآباء، والأمهات، والأجداد، والجدات، وإن علوا.
الدرجة الثانية: الأولاد، وأولادهم، وإن نزلوا.
الدرجة الثالثة: الإخوة والأخوات الأشقاء، أو لأب، أو لأم، وأولادهم، وأولاد أولادهم.
الدرجة الرابعة: الأعمام والعمات، وأولادهم، والأخوال والخالات، وأولادهم».

اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي فقد نصت على أنه: «على كل مرشح وقع عليه الاختيار للتعيين وقبل مباشرته للعمل أن يقدم الوثائق والمستندات الأصلية التالية أو صوراً منها ... وهي: ... - إقرار من المرشح يثبت أن ليس له زوجة أو زوج أو أب أو أم أو ابن أو ابنة أو أخ أو أخت يعمل بالأمانة العامة أو الأجهزة الملحقة».

هذا بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة (٣/٢/١/٩٥) من اللائحة بقولها: «١. يتنحى رئيس اللجنة أو أحد أعضائها عن النظر في قضية متعلقة بأحد أقاربه.

٢. يتنحى عضو اللجنة عن النظر في قضية تتعلق بموظف محال أمام اللجنة إذا كانت درجة هذا الموظف أعلى من درجة عضو اللجنة.

٣. للموظف المحال أمام اللجنة الحق في طلب تنحية رئيس اللجنة أو أي عضو آخر من أعضائها عند وجود أسباب تبرر ذلك، وتبت اللجنة في الطلب قبل السير في الإجراءات ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً».

وأخيراً، فإنه وفقاً للقواعد العامة فإنه يمكن قطع هذه الحيمة بأي دلائل تشير إليها بين المحقق والمحقق معه، سواء كانت تلك الوقائع تشير إلى علاقة إيجابية أم سلبية، سواء كان مصدرها القرابة أم المصاهرة أم الصداقة أم غير ذلك، فكل أولئك يُفقد المحقق الحيمة التي يلزم توافرها في التحقيق، وهو ما اختزلته الفقرة الأخيرة من المادة السابقة بقولها: «للموظف المحال أمام اللجنة الحق في طلب تنحية رئيس اللجنة أو أي عضو آخر من أعضائها عند وجود أسباب تبرر ذلك».

ثانياً: الكتابة:

وهو ما نصت عليه المادة (٣٥) من نظام التأديب في المملكة والتي أشير إليها، وتتبدى أهمية الكتابة في أنها أكثر ضماناً للتحقيق، وسهولة الإثبات، ومن ثم فإن الأنظمة المعنية قد تطلبت كإجراء جوهري أن يكون التحقيق مكتوباً، وجاء لفظ الكتابة مطلقاً دون تحديد من يقوم به، وكذلك وسيلة إجرائه، ومن ثم إذا لم يكن هناك نص خاص فيمكن إجراء الكتابة بأي وسيلة كانت، وكذلك يمكن أن يقوم بالكتابة المحقق نفسه، أو كاتب التحقيق، أو حتى المحقق معه كما يجري العمل به أحياناً، ومن النصوص الخاصة في هذا الشأن ما حددته المادة (١٠) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق في المملكة فنصت على أن: «يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب، ولا يجوز للمأخوذ أقواله كتابة إجابته بنفسه».

وإذا كان النظام الأساسي لم يشير صراحة كما النص في النظام السعودي إلا إن النصوص الواردة في المادة (٨٩) تقطع بأن التحقيق يكون كتابة، ومنها الفقرة الثانية والتي نصت على أن: «يوقع كل من المحقق والموظف على كل ورقة من أوراق التحقيق».

وعليه فإن الكتابة إذا كانت أمراً جوهرياً يبطل التحقيق بدونه، فإن وسيلة القيام بها أو طريقة الكتابة تعد أمراً ثانوياً لا يؤثر على سلامة التحقيق، وذلك لأنه لا يؤثر في مضمون التحقيق كتابته يدوياً أو آلياً، أو كتابته من قبل المحقق أو كاتب التحقيق أو حتى المحقق معه.

هذا، وتعد الكتابة ضماناً أساسية حتى ولو لم يُنص عليها، وذلك لإثبات حصول التحقيق وفق أصوله الصحيحة بكل دقة^(١).

ثالثاً: كفالة حقوق الدفاع:

يعد هذا الحق من أهم ضمانات المتهم سواء في مرحلة التحقيق أم في مرحلة المحاكمة، إذ لا بد من تمكين المتهم من تقديم كافة أوجه دفاعه، ويترتب على الإخلال بذلك بطلان التحقيق، ومن ثم يكون القرار التأديبي عرضة للإلغاء.

وقد أكدت المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين المذكورة آنفاً على ضرورة إتاحة الفرصة للمحقق معه للدفاع عن نفسه، وفي ذات الاتجاه نصت المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه: «لا يجوز للمحقق إبداء الرأي قبل استجواب الموظف وسماع الشهود واستكمال جميع عناصر القضية وقفل التحقيق».

وقد نصت المادة (٤٧) على أنه: «لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف قبل إبداء دفاعه كتابة». ومن ثم فإن على المحقق أن يتيح الفرصة للمُحَقَّق معه من تقديم كافة أوجه الدفاع ومن ذلك سماع شهود النفي، وتمكين المخالف من مناقشة شهود الإثبات، وتقديم المستندات التي تدفع عنه المخالفة مع إعطائه المدة الكافية لذلك، وحقه في توكيل محام للدفاع عنه،

(١) راجع: د. أحمد أحمد رسلان، التحقيق الإداري، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١٤٩.

وعموماً يجب إعطاء الفرصة كاملة للمُحَقَّق معه لدحض البيانات التي تقدم ضده والاستعانة بكل وسائل الإثبات لدرء التهمة عنه.

غير أنه وقبل مغادرة هذه المسألة فما هو مقصود صياغة المادة (٤٧) المشار إليها في النظام الأساسي في نصها: «.. قبل إبداء دفاعه كتابة» هل يلزم أن يقدم الدفاع في مذكرة مكتوبة إلى جهات التحقيق أم المقصود أن يكتب في محضر التحقيق كل أوجه الدفاع، فإن كانت الأولى فهذا لا يستقيم وحده، فأوجه الدفاع قد تُقدَّم شفاهة وتسجل في محضر التحقيق، كما يمكن أن تقدم كتابة من المحقق معه في مذكرات مكتوبة، كما أن أوجه الدفاع ليست قاصرة على ما يُقدَّم مكتوباً من المُحَقَّق معه، وان كانت الثانية، فالإضافة لا تقدم جديداً لأن التحقيق يكون مكتوباً، وعليه فإن صياغة هذه الفقرة ليست بالدقة المطلوبة، ومن ثم فان نص نظام تأديب الموظفين السعودي كان أكثر دقة وشمولاً في الموضوع^(١).

(١) راجع أيضاً في ذات السياق: نظام الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م، حيث نصت المادة (٥٩) على أنه: «لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً»، وأيضاً نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م وتعديلاته في المادة (١٤٥/ب/١)، وأيضاً ذات السياق في النظام الجديد لسنة ٢٠٢٠م، حيث نصت المادة (١٤٦/ب/١) منه على أن: «يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي: اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفوعه، واعتراضاته كتابة أو شفاهة، ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني».

رابعاً: عدم استخدام وسائل الإكراه:

من ضمانات التحقيق أن يطلق المحقق للمُحَقَّق معه الحرية في إبداء أقواله دون استخدام أية وسيلة من وسائل الإكراه معنوياً كان أم مادياً، وإلا غدا التحقيق معبراً عن إرادة المحقق لا المُحَقَّق معه، مما يفقد التحقيق حياديته ونزاهته ويفقده مشروعيته مما يجعله حرياً بالبطلان.

وعلى الرغم من أهمية ذلك إلا أن نظام تأديب الموظفين قد خلا من النص على ذلك، وأيضاً النظام الأساسي، غير أنه وفقاً للنظام في المملكة فقد نصت المادة (٩/أ) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق على أنه: «لا يجوز للمحقق استعمال وسائل الإكراه أو الضغط أو التهديد في تحقيقه وعليه أن يقتصر على التحقيق في الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة والكاشفة عن حقيقتها».

ونعتقد أن أهمية هذه الضمانة تستدعي النص عليها وبوضوح في صلب النظام السعودي والنظام الأساسي، لأهمية ذلك بالنسبة لسلامة التحقيق والوصول إلى الحقيقة المجردة والدقيقة التي هي هدف إجراء التحقيق.

ونعتقد أخيراً أن من مقتضيات هذه الضمانة عدم إجبار الموظف على لإجابة على الأسئلة الموجهة إليه، فإذا كان من حقه الدفاع عن نفسه، فمن حقه في المقابل الصمت، فقد يرى أن خير وسيلة للدفاع هي الصمت، ومن ثم وجب عدم اعتبار الصمت قرينة أو دليلاً على الاعتراف، وهو وإن لم يشر إليه نظام تأديب الموظفين فإن المادة (١٤) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق نصت على أنه: «إذا امتنع الموظف عن إبداء أقواله يثبت ذلك في

المحضر، ويُحظر عن طريق مرجعه بالعدول عن موقفه، بحيث إذا أصر على الامتناع جاز السير في إجراءات القضية على ضوء الوقائع الثابتة فيها».

بما يعني أحقية الموظف في عدم الحضور أو في الصمت، وأعطت الحق لجهة التحقيق بالسير فيه وفق الوقائع الثابتة لديها، والتي يمكن أن تبرئ المخالف، فالتحقيق لا يعتمد على أقوال المحقق معه وحدها، فقد يجيب ولكنه ينكر ويصر على إنكاره، ومن ثم يكون الوصول للحقيقة عن طريق تفعيل وسائل الإثبات الأخرى؛ وعليه فإن ما ذهبت إليه المادة (٣/٨٩) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي بالنص على أنه: «إذا لم يحضر الموظف في الموعد والمكان المحدد للتحقيق معه، يتم تحديد موعد آخر له، فإن لم يحضر الموظف في الموعد الجديد أو لم يعتذر عن عدم الحضور لأسباب مقبولة، يعتبر ذلك اعترافاً من الموظف بالإدانة».

وأيضاً المادة المذكورة الفقرة (٤): «إذا امتنع الموظف عن الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه أثناء التحقيق، عليه أن يبين سبب ذلك كتابةً، وإلا اعتبر هذا التصرف بمثابة اعتراف منه بالتهمة الموجهة إليه، ويتولى المحقق إثبات الامتناع في المحضر»، يعد نصها مخالفاً للمبادئ العامة للتحقيق، لأنه إذا كان من حق الموظف أن يدافع عن نفسه، فمن حقه كذلك أن يتخلى عن هذا الحق، وإذا كان من حقه اختيار الوسيلة المناسبة للدفاع، فمن حقه أن يختار الامتناع عن الإجابة على أية أسئلة، فقد يرى أن اتهامه بالمخالفة لا

يستند إلى أي دليل ومن ثم لا يستدعي الرد، ويكون امتناعه لذلك الاعتبار سواء أبدأه أم لا أم لغير ذلك من الاعتبارات^(١).

هذا ونعتقد أن ما نصت عليه المادة (٢/٩٠) من اللائحة التنفيذية من أنه: «لا يجوز للمحقق أو للجنة أن تطلب من الموظف حلف اليمين، كما لا يجوز للشاهد الذي يستعين به الموظف أو الأمانة العامة الإدلاء بشهادته قبل حلف اليمين»، هو اتجاه صحيح، وذلك حتى يُترك للمُحَقِّق معه الحرية كاملة في إبداء أقواله، كما أنه في الاتجاه الآخر فإنه يجب تخليف الشاهد اليمين قبل إبداء أقواله، وذلك لأهمية القسم في تصحيح اتجاه الشاهد نحو قول الحقيقة بما يخدم التحقيق.

وهذه النصوص غير موجودة في نظام تأديب الموظفين، ومن ثم نرى لأهميتها النص عليها، وإن كان المعمول به هو عدم تخليف المحقق معه اليمين، فوجود النص ضروري لتقرير ما استقر عليه العمل، أما تخليف الشاهد فالمعمول به عدمه، باعتبار أنه لا تُقبل إلا شهادة العدول، والعدول لا يحتاج الأمر لتخليفهم، غير أنني أرى من وجه نظري أن تخليف الشاهد من الأهمية بمكان، لأنه بالضرورة يحرك سواكن النفس البشرية وينبهاها إلى

(١) راجع المادة (١٠٧) من تعليمات النيابة الإدارية المصرية والتي نصت على أن: «يُخطر المتهم بالموعد المحدد لاستجوابه، فإذا تكرر تخلفه عن الحضور دون عذر مقبول يتم استدعاؤه بخطاب موصى عليه بعلم الوصول يُرسل على محل إقامته أو محل عمله حسب الأحوال يوضح به الموعد الذي يحدد لاستجوابه وموجزاً للمخالفة المنسوبة إليه، مع تنبيهه إلى أنه في حالة تخلفه عن الحضور يعد تنازلاً عن دفاعه، فإذا تخلف المتهم عن الحضور في الموعد المحدد له دون مبرر مقبول تعين تحديد مسؤوليته في ضوء الأدلة المتوافرة بالأوراق والتحقيقات».

خطورة ما تقدم إليه وهذا معلوم لا يحتاج إلى دليل، ومن ثم وجب إعماله، والنص على وجوب تحليف الشاهد قبل الإدلاء بشهادته.

خامساً: إحاطة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه:

ويقصد بذلك إحاطة المخالف علماً بالمخالفة المنسوبة إليه، وبالأدلة القائمة ضده، ليتمكن بالدفاع عن نفسه، وتقديم ما لديه من أدلة ومستندات للرد عليها، وهذا ما أكدته المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق حيث نصت على أنه: «يجب مواجهة الموظف المحقق معه في نهاية التحقيق بجميع الأدلة والقرائن القائمة ضده وأن يُطلب منه الرد عليها كل منها على حدة».

ولم يشر النظام الأساسي ولائحته إلى هذه الضمانة الهامة في التحقيق، وإن كانت اللائحة قد أشارت في المادة (٦/٨٩) إلى أنه: «للموظف المحال على التحقيق حق الاطلاع بنفسه أمام المحقق على الأوراق المتصلة بالمخالفة المنسوبة إليه، وله أن يسجل ملاحظاته عن هذه الأوراق دون أن يكون له الحق في الحصول على نسخة منها».

غير أنه وإن كان ذلك قد يفي بالغرض إلا أنه يراعى النص على إلزام المحقق بمواجهة المخالف بالمخالفات المسندة إليه، والأدلة القائمة ضده، حتى يكون على بينة من مركزه تجاه التحقيق.

هذا وطبقاً للمادة العاشرة من نظام تأديب الموظفين يجب: «أن يجري التحقيق بحضور الشخص الذي يجري التحقيق معه ما لم تقتض المصلحة

العامّة إجراء التحقيق في غيبته». وذلك حتى يكون على اطلاع بمجريات التحقيق، وهو ما يمكن استخلاصه من المادة (٣/٩٨) من اللائحة والتي نصت على أنه: «إذا لم يحضر الموظف في الموعد والمكان المحدد للتحقيق معه، يتم تحديد موعد آخر له، فإن لم يحضر الموظف في الموعد الجديد أو لم يعتذر عن عدم الحضور لأسباب مقبولة، يعتبر ذلك اعترافاً من الموظف بالإدانة». وقد تمت الإشارة إلى أن ذلك يتنافى مع أصول التحقيق، فحضور الموظف للدفاع عن نفسه ومن ثم له الحق أن يستعمله أو لا يستعمله، ولا يستقيم منطقاً أن يكون عدم ممارسة الحق دليلاً على الاعتراف، فالاعتراف له ضوابطه القانونية التي لا علاقة لها بالحضور من عدمه.

المطلب الثاني: ضمانات التأديب:

وتتمثل ضمانات التأديب في ضمانات توقيع الجزاء التأديبي سواء كان ذلك عن طريق السلطة الإدارية أم القضاء وبيانها كما يلي:

أولاً: شرعية الجزاء:

من أهم الضمانات التي وضعها المنظم لتوقيع الجزاءات شرعية الجزاء، وذلك أنه إذا كانت المخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر، فإن العقوبات التأديبية قد حددها النظام بشكل دقيق، تاركاً للسلطة تقدير نوع الجزاء، ولم يترك لها ابتداء الجزاءات، وفي ذلك ذكرت المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين أن: «.. النظم الإدارية لم تعدد المخالفات الإدارية تعداداً يحصرها، إلا أنها تشترك مع غيرها من النظم في تحديد الجزاءات التي يجوز توقيعها

تحديداً دقيقاً لا يترك مجالاً للتقدير عند التطبيق، إلا فيما يتعلق باختيار الجزاء وتشديده من عدمه وهذا هو ما أخذ به النظام، حيث نصت المادة (٣٢) منه على أن: «العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها: ١. الإنذار. ٢. اللوم. ٣. الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري. ٤. الحرمان من علاوة دورية واحدة. ٥. الفصل.

ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها: ١. اللوم. ٢. الحرمان من علاوة دورية واحدة. ٣. الفصل».

كما نصت المادة (٣٣) من النظام على أنه: «لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها. ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه، أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً».

وفي ذات السياق فإن النظام الأساسي قد حدد ذلك أيضاً، فقد نصت المادة (٤٥) من النظام على أن: «يتعرض الموظف الذي يخل عن عمد أو إهمال بالواجبات المنصوص عليها في هذا النظام للمساءلة والجزاء...»، وقد جاءت المادة (١٠٢) من اللائحة ونصت على أن: «تكون العقوبات وفق ما يلي:

أولاً: العقوبات الخفيفة:

١٠٢ / ١ الإنذار الكتابي: ويكون بلفت نظر الموظف كتابة إلى المخالفة المنسوبة إليه والتنبيه عليه بتحسين عمله وسلوكه مستقبلاً.

١٠٢ / ٢ الخصم من الراتب لمدة أقصاها أسبوع واحد: خصم ما لا يقل عن راتب يوم واحد، ولا يزيد على راتب سبعة أيام، وذلك على أساس مقدار واحد من ثلاثين من الراتب الشهري للموظف، وينفذ القرار اعتباراً من الشهر التالي لإبلاغ الموظف بالعقوبة.

١٠٢ / ٣ تخفيض درجة تقدير الكفاءة: يكون تخفيض درجة تقدير الكفاءة داخل مرتبة الكفاءة التي حصل عليها الموظف.

ثانياً: العقوبات الشديدة:

١٠٢ / ٤ الحرمان من علاوتين سنويتين على الأكثر: حرمان الموظف من العلاوة الدورية لمدة سنة أو سنتين كحد أقصى.

١٠٢ / ٥ الحرمان من الترقية لمدة أقصاها أربع سنوات: ويكون ذلك بحذف اسمه من كشوف المستحقين للترقية طوال فترة العقوبة.

١٠٢ / ٦ تخفيض الدرجة: إنزال درجة الموظف إلى الدرجة الأدنى مباشرة أو درجتين ضمن الفئة نفسها، ويكون راتبه في الدرجة الجديدة في العلاوة المماثلة لعلاوته السابقة، ويأتي ترتيب أقدميته في أول قائمة الدرجة المنخفض إليها ويُدْرَج اسمه في قائمة المستحقين للترقية بعد أربع سنوات، بشرط توافر باقي شروط الترقية.

١٠٢ / ٧ الفصل من الخدمة: إنهاء خدمة الموظف وتصفية حقوقه اعتباراً من تاريخ صدور قرار الفصل».

ويبدو من تصنيف الجزاءات أن النظام السعودي قد قسم العقوبات على أساس المراتب الوظيفية، في حين قسم النظام الأساسي العقوبات على أساس نوع العقوبات، ولكل اتجاه ما يبرره، حيث إن رؤية نظام التأديب هي أن العقوبات يجب أن تراعى في توقيعها المراتب الوظيفية، فما يكون من عقوبات بالنسبة لمراتب معينة قد لا يتناسب مع مراتب أخرى، والجانب الذي يرى تقسيم العقوبات من حيث خفتها وشدتها، يرى أن يخضع الجميع لذات العقوبات ويكون التقدير حسب جسامة المخالفة، لا حسب الفئة الوظيفية. ونعتقد أن الأفضل هو تقسيم العقوبات إلى عقوبات خفيفة وأخرى شديدة، مع إحاطة العقوبات الشديدة بضمانات أشد نظراً لخطورتها على المركز الوظيفي.

ولا تقتصر شرعية الجزاء في محله على الاختيار من بين العقوبات المنصوص عليها فقط، وإنما كذلك يمتد ليشمل عدم جواز ازدواج الجزاء التأديبي، فلا يجوز ازدواج العقوبة عن مخالفة واحدة سواء كان ذلك في ذات القرار أم بقرار آخر، ما لم يكن منصوصاً على ذلك في النظام، فلا يجوز أن يتضمن القرار التأديبي عقوبة الإنذار والحسم مثلاً أو الحسم والحرمان وهكذا، أو أن يعاقب الموظف بعقوبة معينة وبعد فترة وعن ذات الواقعة الواحدة يعاقب مرة أخرى.

غير أنه تجب ملاحظة أنه لا يعد من قبيل ازدواج العقوبة ما يلي^(١):

- حالة تكرار الجزاء عن ذات المخالفة حال تكرارها، فكلما تكررت المخالفة يتكرر معها بالضرورة الجزاء، حيث الازدواج أو التكرار يتعلق بذات الواقعة الواحدة، وليس بجنس الواقعة، فمع تكرار الإهمال يمكن تكرار الجزاء حيث إن كل واقعة تشكل مخالفة متميزة وقائمة بذاتها.

- حالة ازدواج العقوبات حال النص عليها سواء كانت أصلية أم كانت تبعية لعقوبات إدارية أو لعقوبات جنائية. فمساءلة الموظف جنائياً وإدارياً ومدنياً عن واقعة واحدة لا يعد ازدواجاً في العقوبة لاستقلال كل جهة عن الأخرى، ولكل منهما الحق في توقيع العقوبة المناسبة عن تلك الواقعة التي أصابتها آثارها، حيث لا يغني اقتضاء إحداها العقوبة عن الأخرى.

هذا، ولا تقتصر شرعية الجزاء على محله، والعلاقة بينه وبين السبب، وإنما تمتد إلى كافة الأركان الأخرى للقرار من حيث الاختصاص، والشكل، والغاية، وقد حدد نظام تأديب الموظفين سلطة إصدار القرار التأديبي، وأسندها إلى الوزير، وفي حالات أخرى أسندها إلى ديوان المظالم، حيث نصت المادة (٣٥) على أنه: «يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل»، ومن ثم فإن ديوان المظالم هو الذي يملك الفصل دون السلطة الإدارية، وكذلك يملك الأخير توقيع كل

(١) راجع: د. حمدي محمد العجمي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الإفادة، الرياض، ٢٠٢٠م، ص ٢٩٤.

العقوبات سواء في حالة طلب توقيع عقوبة الفصل أو في الحالات التي ترفع إليه من هيئة الرقابة والتحقيق.

ولا شك أن هذه ضمانات قوية للموظف تجاه السلطة المختصة نظراً لخطورة هذا الجزاء، أما في النظام الأساسي، فإن الأمين العام يستطيع توقيع كافة العقوبات بما فيها الفصل، وإن كان هناك إجراء شكلي ألزمه به النظام في حالة الفصل وهو استطلاع رأي لجنة شؤون الموظفين، حيث نصت المادة (٢ / ١ / ٩٨) من اللائحة على أن: «- يستطلع الأمين العام رأي لجنة شؤون الموظفين إذا كانت العقوبة الفصل من الخدمة.

- يصدر الأمين العام قرار العقوبة، ويجوز له تخفيف العقوبة المقترحة».

وهذا الإجراء وإن كان ملزماً إعماله، لكنه ليس واجباً التزام نتيجته، فيستطيع صاحب الصلاحية، أن يُصدر القرار الذي يراه مناسباً حتى وإن جاء على خلاف ما أوصت به لجنة شؤون الموظفين، ومن ثم فالإتجاه الأكثر ضماناً للموظف أن يكون جزاء الفصل عن طريق المحكمة الإدارية للجامعة؛ تحقيقاً لأكبر قدر من الضمانات للموظفين.

ثانياً: عدم رجعية الجزاء:

عدم رجعية الجزاء من المبادئ المقررة في القرارات الإدارية أيأ كان نوعها، حيث لا يعود الجزاء بأثر رجعي وإنما يُطبق بأثر مباشر، وإلا اتسم القرار بعدم المشروعية، ما لم يكن هناك حكم أو نص يقرره، كالحالة التي نصت عليها اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في نظام الخدمة المدنية في

المملكة بقولها: «مع مراعاة حكم المادة (١٩) من نظام الخدمة المدنية، إذا كان المفصول من الخدمة مكفوف اليد، أو من في حكمه، فتعد خدمته منتهية من تاريخ كف يده أو حبسه احتياطياً».

ثالثاً: التناسب بين الجزاء والمخالفة:

ينص نظام تأديب الموظفين على وجوب مراعاة التناسب بين الجزاء والمخالفة، وإلا فإن القرار في هذه الحالة سيكون معيباً في محله، وكذلك يراعى أنه إذا كانت المخالفة تشكل ركن السبب، وكان الجزاء يمثل ركن المحل، فإن عدم التناسب سيكون بين ركن السبب وركن المحل لعدم ملائمة المحل للسبب، وفي هذا تقرر المادة (٣٤) من نظام تأديب الموظفين لزوم أن: «يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملازمة للمخالفة، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام».

ولم يشر النظام الأساسي إلى مراعاة التناسب بين العقاب والمخالفة، غير أن من مبادئ العقاب أن يكون الجزاء متناسباً مع المخالفة، وإلا أضحى القرار الصادر معيباً بعبء في المحل للغلو في تقدير الجزاء.

رابعاً: التسبب:

ألزم نظام تأديب الموظفين الإدارة أن تصدر قرارها مسبباً حيث نصت المادة (٣٥) على أنه: «يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة الثانية والثلاثين عدا الفصل، ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية

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

والتسبب هو ذكر الوقائع والحیثیات التي بني عليها القرار، والتسبب بهذا الخصوص إجراء جوهري يترتب عليه بطلان القرار، وهو لا شك حماية للموظف وللإدارة، حماية للموظف حتى يقف على الأسباب التي بُني عليها قرار الجزاء فيستطيع محاجاتها أمام القضاء، وحماية للإدارة بتجنيبها القرارات السريعة.

ولم ينص النظام الأساسي على هذه الضمانة، غير أنه قد تمت الإشارة إلى التسبب في توصيات لجنة التأديب حيث نصت المادة (٤/٩٣) على أن: «تضع اللجنة تقريراً تضمنه رأيها وتبين فيه أسباب اقتراح العقوبة أو تبرئة الموظف المحال أمامها. ويوقع التقرير أعضاء اللجنة الحاضرون، ويرفعه رئيس اللجنة أو نائبه مع الملف إلى الأمين العام. ويجوز للرئيس ولأي عضو إبداء رأيه المخالف في التقرير».

إلا أن ذلك ليس كافياً، لأن ذلك خاص بعمل اللجنة، ومن ثم لا بد من النص على تسبب القرار التأديبي الصادر من الأمين العام؛ ليكون ذلك ضماناً كافياً للموظف للوقوف على أسباب القرار وإلزام المنظمة بالأسباب التي وردت في القرار والتي بنته عليها أمام القضاء.

خامساً: التظلم من القرار إدارياً، والطعن عليه قضائياً:

من الضمانات المقررة للتأديب هي إمكانية التظلم من القرار التأديبي، ولأن القرار التأديبي هو قرار إداري فإنه يخضع للإجراءات المقررة في ذلك، والتي نصت عليها المادة (٤/٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بقولها: « فيما لم يرد به نص خاص، يجب في الدعوى - المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم^(١).. ويجب قبل رفع الدعوى - إذا كانت متعلقة بشؤون الخدمة المدنية - التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية وحدها دون الجهة الإدارية، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار. وعلى الوزارة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر قرارها برفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه، فللمتظلم رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو من تاريخ انتهاء مدة الستين يوماً المحددة للوزارة دون البت في التظلم. ويجب أن يكون قرار الوزارة برفض التظلم مسبباً. وإذا صدر قرارها لمصلحة المتظلم ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه، جاز له خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء هذه المدة رفع دعوى بذلك إلى المحكمة الإدارية».

(١) نصت المادة (١٣/ب) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أن: «تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: ... ب- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية...».

وعلى تلك الضمانة نصت المادة (٥٠) من النظام الأساسي على أنه: «أ. يحق لكل موظف أن يقدم تظلماً إلى الأمين العام يطلب فيه إلغاء قرار أو تصرف معين يمس مصالحه أو يلحق به ضرراً أو اتخاذ قرار معين لإزالة الضرر اللاحق به من جراء عدم اتخاذ هذا القرار من قبل الجهة المختصة في الأمانة العامة». ونصت المادة (٥١) منه أيضاً على أن: «أ. تختص المحكمة الإدارية للجامعة بالفصل في النزاع الذي ينشأ بين الموظف والأمانة العامة وفق الإجراءات المنصوص عليها في نظام المحكمة».

وأخيراً، فإن المساءلة تسقط خلال مدة معينة، فقد نصت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في المادة (٤٢) على أن: «تسقط الدعوى التأديبية بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوعها وتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو التأديب وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقي»، في حين حددتها اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي بسنة حيث نصت المادة (١٠٣/١) على أن: «يسقط الحق في مساءلة الموظف بمضي سنة من تاريخ اكتشاف المخالفة، ويقطع التقادم البدء في إجراءات التحقيق أو المساءلة».

ونعتقد أن السنة مدة معقولة تتوافق مع فلسفة التأديب، في حين مدة عشر سنوات مدة طويلة، ومن ثم يراعى تعديل تلك المدة إلى سنة^(١).

(١) يلاحظ أن نظام العمل السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ قد نص في المادة (٦٩) على أنه: «لا يجوز اتهام العامل بمخالفة

المبحث الثاني الرقابة القضائية على القرار التأديبي

وتناول هذا المبحث تبيان مفهوم القرار التأديبي وأوجه الرقابة عليه، وذلك من خلال مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: ماهية القرار التأديبي:

إن الرقابة القضائية على ضمانات التأديب تعود إلى الرقابة على القرار التأديبي، والقرار التأديبي هو ذلك القرار التي تصدره السلطة المختصة بالتأديب، وهي في المملكة الوزير المختص، حيث تكون السلطة الإدارية في معظم الحالات هي صاحبة الاختصاص، وفي حالات استثنائية يكون القضاء هو مصدر الجزاء.

والقرار التأديبي هو قرار إداري، ومن ثم فإن الرقابة القضائية تنصب على أركان القرار الإداري والتي تتمثل وفق الاستقرار القضائي في السبب والاختصاص والشكل والمحل والغاية، وهو ما قضى به ديوان المظالم بقوله: «إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث اثر نظامي يكون جائزاً وممكناً نظاماً، ومن ثم لا بد لصحته أن يصدر من سلطة مختصة بإصداره مطابقاً للأنظمة واللوائح شكلاً وموضوعاً ومعتمداً على سبب يبرره صدقاً وحقاً ومستهدفاً تحقيق مصلحة عامة، وبالتالي فإن ما يرد عليه من عيوب تجعله غير مشروع ينصب مضي على كشفها أكثر من ثلاثين يوماً، ولا يجوز توقيع جزاء تأديبي بعد تاريخ انتهاء التحقيق في المخالفة وثبوتها في حق العامل بأكثر من ثلاثين يوماً».

على عدم الاختصاص وعيب الشكل، ومخالفة النظم واللوائح، وعيب السبب، والانحراف بالسلطة»^(١).

وعليه فإن الرقابة القضائية تتجه نحو هذه الأركان غير أن أكثر المخالفات في إصدار القرارات التأديبية تنأتى من خلال أركان السبب والشكل والمحل، وبيان ذلك كما يلي:

أولاً: السبب:

السبب يعرف قضائياً بأنه: «الحالة الواقعة أو النظامية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز نظامي معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها، بيد أن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو النظامية التي تكون ركن السبب تجدها الطبعي في التحقق فيما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتهجها مادياً أو نظامياً»^(٢).

(١) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ٢٢٦ / ت / لعام ١٤٢٧ هـ، بجلسة ٢٥ / ٣ / ١٤٢٧ هـ، في القضية رقم ٣٧٠ / ٣ لعام ١٤٢٣ هـ. راجع: مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام ١٤٢٧ هـ، ج ٣ ص ١٠٠٠.

(٢) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ٥٢٨ / د / ١ / ٢ / لعام ١٤٣٣ هـ، في القضية رقم ١٢٦٩ / ١٠ / ق لعام ١٤٣٢ هـ، والمستأنف بالحكم رقم ٤٦٠ / ٢ لعام ١٤٣٤ هـ في القضية رقم ٥٤٨ / ٢ / س لعام ١٤٣٢ هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤ هـ، ج ٤ ص ١٧٤٩.

ثانياً: الشكل:

الشكل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي اتبعتها في إصداره، والشكل يكون جوهرياً وثانويًا، والشكل الجوهري في أكثر المعايير دقة هو ذلك الذي يؤثر في مضمون القرار^(١).

ثالثاً: المحل:

المحل في القرار الإداري بأنه الأثر المتولد عن هذا القرار، والذي يختلف حسب ما إذا كان القرار فردياً أو تنظيمياً، فأثر القرار الفردي يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي، كالقرار الصادر بالتعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة، أما اثر القرار التنظيمي فينطوي على إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية عامة^(٢).

المطلب الثاني: أوجه الرقابة القضائية:

وتتمثل أوجه الرقابة على القرار الإداري في التأكد من عدم وجود أحد عيوبه، وهي: الاختصاص والسبب والمحل والشكل والغاية، وذلك كما يلي:

(١) راجع في تفاصيل الشكل وتحديد معايير التمييز بين الشكل الجوهري والشكل الثانوي: د. حمدي محمد العجمي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٥٢ وما بعدها.

(٢) راجع: د. عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص ٥٣٢.

أولاً: عيب الاختصاص.

ويكون عيب الاختصاص إذا صدر القرار التأديبي من غير الجهة المختصة وهي الوزير المختص في النظام السعودي، والأمين العام لجامعة الدول العربية والأمين العام للمنظمة في حالة الموظف الدولي، ونظراً لوضوح الاختصاص فإنه من الندرة وجود التطبيقات القضائية لذلك العيب من ذلك ما قضى به ديوان المظالم بأنه: «ولما كان عيب الاختصاص في دعوى الإلغاء يعني عدم القدرة على مباشرة عمل نظامي معين، لأن المنظم جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر.. إذ إن من اللازم للحكم بصحة القرار الإداري أن يكون واقعاً على محل جائز لإنزاله عليه حتى يكون متصفاً بالصحة منتجاً للآثار وجديراً بالاعتبار، وعليه يكون من الواضح للناظر أن هذا القرار -محل الدعوى- قد لحقه عيب الاختصاص في المحل الواقع عليه؛ إذ إنه صدر من جهة لا تملك الحق النظامي بإصداره نسبة إلى المحل الذي وقع عليه؛ تكييفاً على أن إصدار مثل هذه القرارات من اختصاص جهات أخرى تملك السلطة النظامية الصحيحة لإصداره إذا توافرت موجباته.. ولما كانت القاعدة في الفقه الإداري تنص على بأن القرار الإداري ينسب إلى من يحمل توقيعه.. ولما كان القرار الإداري يعتمد قوته النظامية لإلزام الغير به والاعتداد بالإجراء الإداري الوارد فيه على شروط معينة والتي من أبرزها صدوره -القرار الإداري- ممن يملك الحق في إصداره والمستمد من نص المنظم عليه وتمكينه من هذا التصرف، وحيث إن الدائرة بنظرها لاختصاص مساعد المدير العام بإصدار مثل هذا القرار لإكساب القرار للصفة النظامية



من حيث المنشأ؛ لم تجد ما يسند ذلك إذ إن القرار الوزاري المشار إليه في الوقائع والمحدد للصلاحيات الممنوحة من قبل الوزير المختص للعام ١٤٢٢ - ١٤٢٣ هـ للمدير العام للشؤون الصحية.. لا يشمل في جزئياته امتداد سلطة إصدار مثل هذه القرارات إلى غير المنصوص عليهم في القرار الوزاري المشار إليه وعليه يكون القرار - المتظلم منه - منسوباً إلى مساعد مدير عام الشؤون الصحية.. وهو لا يملك هذه الصلاحية فيتلبس بعبء الاختصاص الذي هو أحد عيوب القرار الإداري.. ولما كان القرار المطعون فيه صادراً من غير الجهة المختصة نظاماً... لذلك حكمت الدائرة إلغاء القرار»^(١).

ثانياً: عيب السبب:

إذا كان السبب في القرار هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل، فإن عيب السبب في القرار الإداري يتعلق بوجوده أو تكييفه، وعيب السبب في القرار التأديبي يتمثل في عدم وجود ما يُشكّل مخالفة تأديبية، ومن ثم فإنه يلزم لصحة القرار التأديبي أن يقوم على سبب يبرره وإلا كان القرار التأديبي باطلاً يستحق الإلغاء، وقد طبق ديوان المظالم ذلك في كثير من أحكامه سواء تعلق ذلك بالوجود المادي للواقعة نفسها أو بالتكييف القانوني لها، فقد قضى الديوان بأنه: «وحيث إن القرار التأديبي شأنه شأن

(١) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ٥٤/د/١٥ لعام ١٤٢٤هـ، في القضية رقم ١/٨٥١/ق لعام ١٤٢٤هـ، والمؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٢٣٥/ت/٦ لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام ١٤٠٢ إلى ١٤٢٦هـ، ج ١٩، ص ٣٨١.

أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة نظامية أو واقعية تبرر تدخلها، ولما كان السبب هو ركن من أركان القرار فإن للقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها كركن من أركان القرار الإداري وفي نطاق الرقابة النظامية التي تسلط على تلك القرارات التي غايتها التعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للنظام، فإن نأت عنه وجانبته استحققت الإلغاء^(١). وقضى أيضاً بأن: «قرار الجزاء غير قائم على أسباب صحيحة إذ لا ينسب إلى المتظلم شيئاً مما وقع من إهمال طالما أنه لم يقم بضبط المعاملة وكتابة الصكوك»^(٢).

ولم تخرج المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية عن ذلك المفهوم فقضت بأنه ومن: «حيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً في الواقع والقانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً وإن أي تصرف قانوني لا يقوم بدون سبب، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه المصلحة العامة.. وهذه الحالة الواقعية أو القانونية التي استدعت تدخل الإدارة يجب أن تكون محققة الوجود وقائمة من وقت طلب إصدار القرار إلى وقت صدوره، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها أسساً

- (١) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ٧٢/د/ف/٤ لعام ١٤٢٦هـ، في القضية رقم ٢٩٢٢/١/ق لعام ١٤٢٦هـ، المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ١٥٤/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ، راجع مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام ١٤٢٧هـ، ج ٢، ص ٥٤٢.
- (٢) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ٤٢/ت/٢ وتاريخ ١٤١٢هـ، مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات ١٤١٠-١٤١٤هـ، المستشار حسونة توفيق (غير منشور)، ص ٢٦٦.

صادقة ولها قوام في الواقع وإلا كان القرار معيباً بعبء السبب، وإن المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن جهة الإدارة إذا ما ذكرت سبباً لقرارها فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء.. وان لم يتوافر ذلك كان القرار مشوباً بعبء السبب ومآله الإلغاء»^(١).

وقضت أيضاً بأن: «وحيث إنه ولما كان المقرر قانوناً أن لكل قرار إداري سبباً يقوم عليه.. وهو ركن من أركانه لا ينفصل عنه ويظل ملازماً له، ويكون ذلك تحت رقابة وبصر المحكمة، وحيث لم يثبت من الأوراق ارتكاب المدعي أي خطأ أو مخالفة إدارية تستوجب عقابه.. مما يكون القرار المطعون فيه والصادر من الجمعية العامة بفصله وإنهاء خدمته غير قائم على سبب صحيح يبرره حقاً وعدلاً مفتقداً لأهم ركن من أركانه وهو ركن السبب.. الأمر الموجب للقضاء بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار»^(٢).

وقضت المحكمة أيضاً بأنه: «ولما كان الثابت بأوراق التحقيق مع المدعي وشهادة الشهود أن المدعي قد ارتكب المخالفة المنسوبة إليه فعلاً بما لا يدع مجالاً للشك أو الريبة بخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي وعدم احترامه للقواعد والآداب العامة، وعدم محافظته على كرامة وهيبة الوظيفة طبقاً للعرف العام ولم يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب.. وإذ صدر القرار المطعون عليه من رئيس الأكاديمية بالتصديق بالموافقة

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية بالجامعة العربية في الدعوى رقم ٢١ لسنة ٤٨ بجلسة ١/٩/٢٠١٤م، منشور على موقع الجامعة العربية.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية بجامعة الدول العربية في الدعوى رقم ٢ لسنة ٤٢ ق، بجلسة ١٧/١١/٢٠١١م، منشور على موقع الجامعة العربية.

على هذا الجزاء، فإنه يكون متفقاً وأحكام القواعد المعمول بها وبمنأى عن الإلغاء»^(١).

ومن ثم فإن عدم وجود السبب في القرار التأديبي، وهو الحالة الواقعية أو القانونية يجعل القرار معيباً بعبء السبب، وقد يكون منعديماً، ويتشكل أيضاً ذلك العيب في حالة وجود الواقعة القانونية لكنها لا تشكل مخالفة للواجبات أو المحظورات وفقاً للنظام.

ثالثاً: عيب الشكل:

وعيب الشكل يتشكل في كل حال لا تحترم فيه جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام المؤطرة لصدور القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال القواعد بصورة كلية، أم بمخالفتها جزئياً، وعلى هذا الأساس فإن القرار الإداري يصدر حينئذ مشوباً بعيب الشكل^(٢).

ويتضمن عيب الشكل معظم الضمانات الإجرائية التي نصت عليها الأنظمة محل المقارنة، ومن ذلك قضي ديوان المظالم من أنه: «يجب أن يتضمن التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة الموجبة للجزاء، لا يكفي في ذلك تحقيق عام بشأن الواقعة وسؤال الموظف وإجابته عنها، بل يجب مواجهته بالتهمة الموجهة إليه والموجبة للجزاء»^(٣).

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية بجامعة الدول العربية في الدعوى رقم ١٩، ٢٠، بجلسة ٢٧/١١/٢٠١٧م، منشور على موقع الجامعة العربية.

(٢) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٣/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم ٣٣٧٥/١ لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج ٢، ص ٧٠٣.

(٣) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ١٥١/ت/٢ وتاريخ ١٤١٣هـ، مجموعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

وفي حكم آخر ألغى ديوان المظالم قراراً بتوقيع عقوبة الإنذار نظراً لأن المتهم لم يواجه بالتهمة المسندة إليه، وإنما كانت الأسئلة تضعه في مقام الشاهد والتي تمثلت في: «هل كنت متواجداً لحظة وقوع الحادث؟ وهل لديك علم بوقوع تلك الحادثة لحظة وقوعها؟ وكيف علمت؟ وماذا شاهدت؟ وهل تعلم أن الطلاب أطراف القضية قد انتقلوا إلى المدرسة على خلفية قضية مضاربة وقعت بينهم..؟»، وما هي الإجراءات التي اتخذتها المدرسة ممثلة في لجنة رعاية السلوك في سبيل الإجراءات الوقائية لمنع تكرار ما وقع بينهم..؟»؛ ففضى الديوان بأنه: «أما بالنسبة لموضوع الدعوى فقد نصت المادة (٣٥) من نظام تأديب على أنه: «يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة الثانية والثلاثين عدا الفصل. ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مُرفق به». وحيث إن الدائرة اطّلت على التحقيق الذي قامت به اللجنة المشكلة لهذا الأمر، فتبين لها أنها لم تقم بمراعاة الأصول النظامية والفنية للتحقيق الإداري؛ إذ لم تقم بتوجيه تهمة معينة إلى المدعي، ولم تنسب إليه مخالفة معينة يمكنه الرد عليها، وبالتالي فإنها أهدرت أهم ضمانات التحقيق... وبالبناء على ما سبق حكمت الدائرة... بإلغاء قرار... رقم... فيما تضمنه من معاقبة المدعي... بالإندار»^(١).

(١) حكم: ديوان المظالم رقم ١٠٣/د/ف/٥ لعام ١٤٢٩هـ في القضية رقم ٤٧٢٣/١/ق لعام ١٤٢٨هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف الدائرة ٦ بالحكم رقم ٤٩٨/إس بتاريخ

وأيضاً قضى الديوان بأنه: «وباطلاع الدائرة على الدعوى ومستنداتها فقد ثبت للدائرة صحة ما دفع به المدعي من عدم التحقيق معه... ولما كان ذلك فإنه ولئن كانت قواعد الشكل والإجراء في إصدار القرار ليست هدفاً في ذاتها أو أمراً لا مندوحة من اتباعه تحت جزاء البطلان الحتمي بحساباتها أشكالاً وإجراءات ابتغى النظام مصلحة الأفراد على السواء، إلا أنه يلزم التفريق بين ما كان مؤثراً منها في صحة القرار وما كان بخلافه، ولما كان مواجهة المدعي بالمخالفة المنسوبة إليه يعتبر من الضمانات الأساسية التي يجب توافرها، وذلك بإجراء تحقيق يُمكن المدعي من الإحاطة بما نسب إليه ليُدلي بأوجه دفاعه، ولما كان المفقود جوهرياً في ذاته يترتب على إهداره تفويت المصلحة التي عُنِي النظام بتأمينها والحيلولة دون المساس بها، ما يعني ثبوت صدور القرارين مخالفين مخالفة جوهرية للإجراء والمصلحة التي قصد توافرها حال قيام المدعى عليها بما أنيط بها من مهام بالابتعاد عن الريبة في استقامة أعمالها وعدالة موازينها وعنايتها بتحقيق الضمانات الأساسية للأفراد...»^(١).

٢٥ / ١٠ / ١٤٢٩ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٩ هـ، ج ٣، ص ١١١١.

(١) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ١٤ / ١ / ٢ / ١٤٣٥ هـ، في القضية رقم ٣٥٧٢ / ٢ / ق لعام ١٤٣٤ هـ، والمؤيد بحكم الاستئناف رقم ١ / ١٢٨١ لعام ١٤٣٥ هـ، في القضية رقم ٣٥٨٥ / ٢ / س لعام ١٤٣٥ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ج ٦، لعام ١٤٣٥ هـ، ص ٣٤٧٠.

وقضى أيضاً بأنه: «يجب أن يتضمن التحقيق مواجهة الموظف بالتهمة الموجبة للجزاء، لا يكفي في ذلك تحقيق عام بشأن الواقعة وسؤال الموظف وإجابته عنها، بل يجب مواجهته بالتهمة الموجهة إليه والموجبة للجزاء»^(١).

وفي ذات الشأن قضت المحكمة الإدارية بجامعة الدول العربية بأن: «ومن حيث أنه قد انتهت لجنة التحقيق التي أحال إليها الأمين العام المخالفات المنسوبة إلى المدعي إلى أنها ترى إنزال عقوبة مشددة على المدعي للمخالفات التي ترى ثبوتها بحقه، فإنه كان يتعين وقد اتضح أن المخالفات المنسوبة إلى المدعي تستوجب عقوبة مشددة إعمالاً للمادة (٨٦) من اللائحة التنفيذية المشار إليها سالفاً فإن كان يتعين أن يقرر الأمين العام إحالة المدعي إلى لجنة المساءلة بتشكيلها الوارد في المادة (٨٢)... فإن الأمين العام لم يقيم بإحالة المدعي إلى لجنة المساءلة المشار إليها وابتسر الإجراءات بتفويت درجة من درجات النظام التأديبي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وانتهى إلى إصداره القرار المطعون فيه... الأمر الذي يعد إهداراً للأحكام التي يحتويها النظام التأديبي المشار إليه، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بحق الدفاع هذه الضمانات كما مقررة لصالح حسن سير المرفق فإنها مقررة لصالح الموظف... ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يعد قراراً غير مشروع وحقيقاً بالإلغاء مع ما يترتب على ذلك من آثار»^(٢).

(١) راجع: حكم ديوان المظالم رقم ١٥١/ت/٢ وتاريخ ١٤١٣هـ، مجموعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية بالجامعة العربية في الدعوى رقم ٤ لسنة ٤٩، بجلسة ٢/٥/٢٠١٧م، منشور بموقع الجامعة العربية.

ومن ثم يعد الشكل ركناً جوهرياً في سلامة التحقيق من عدمه، غير أنه تجدر الإشارة إلى وجوب التفرقة في هذا الشأن بين الشكل الجوهري والشكل الثانوي، فالأشكال الجوهرية تؤدي إلى بطلان التحقيق، في حين الأشكال الثانوية لا تؤدي إلى بطلانه، فإغفال توقيع المحقق مثلاً على إحدى أوراق التحقيق مع وجود كافة التوقيعات لا سيما توقيع المحقق معه تجعل إغفال هذا الشكل لا يؤدي إلى بطلان التحقيق باعتباره شكلاً ثانوياً لا يؤثر عدم وجوده على ضمانات التحقيق.

رابعاً: عيب المحل:

وعليه يجب أن يكون محل القرار مشروعاً ولا يتأتى ذلك إلا بشرعية العقوبات وتناسبها مع المخالفات؛ ومن ثم فإن تجاوز القرار لذلك يجعله في حيز عدم المشروعية.

ولذلك قضى ديوان المظالم بأن: «الطعن في القرار الصادر من اللجنة الطبية الشرعية بإلغاء ترخيص الطبيب المتظلم ومنعه من ممارسة المهنة في المملكة - ثبوت أن المخالفة المنسوبة له هي نسيان قطعة من الشاش في بطن المريضة بعد أن أجرى لها عملية جراحية - ثبوت مخالفة الطبيب المذكور في الإشراف على الممرضة والمساعدة اللتان تختصان أساساً بعد قطع الشاش المستخدم في العملية يوجب توقيع الجزاء عليه مع ما ثبت في حقه من مخالفات أخرى، إلا أن الجزاء الذي أوقعته اللجنة الطبية الشرعية بسحب الترخيص يعد جزاء قاسياً ولا يتناسب مع المخالفات الثابتة في حقه، ولا

مع مدة عمله وخبرته في المملكة دون أخطاء، خاصة أنه لم يترتب على هذا الخطأ أي أضرار بالمريضة أو فقد أي عضو أو منفعة»^(١).

وقضي الديوان كذلك بأن: «القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا كانت حالة نظامية أو واقعية تبرر تدخلها، ولما كان السبب هو ركن من أركان القرار، فإن للقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها كركن من أركان القرار وفي نطاق الرقابة النظامية التي تسلط على تلك القرارات التي غايتها التعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للنظام... إلا إنه مع ذلك لا بد ألا تتعسف الإدارة في تطبيق الجزاء المتناسب مع المخالفة لإعمال الملائمة، وإلا خرج الجزاء عن نطاق المشروعية، وليس في القول بذلك اعتداء على حرية الإدارة في تقدير الجزاء»^(٢).

وقضت المحكمة الإدارية بالجامعة العربية في ذلك بأن: «القرار المطعون عليه قد استند إلى النظام الأساسي.. والذي نص على جزاء الخصم من الراتب يكون لمدة لا تتجاوز ستين يوماً في السنة دون أن يحدد حداً أقصى في الشهر الواحد... بالإضافة إلى أن المدعي قد أحيل إلى الشؤون القانونية بالأكاديمية، وأجري معه التحقيق بها، ثم أحيل إلى لجنة المساءلة والتي أعملت شئونها بإجراء التحقيق معه وسماع أقواله وأوجه دفاعه.. ثم تصدق

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١٨١/ت/٢ لعام ١٤١١هـ، مجموعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ١٥٤/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم ٢٩٢٢/١/ق لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج ٣، ص ٥٤٤.

بالموافقة من رئيس الأكاديمية، وقد ثبت يقيناً.. المخالفات على النحو سابق الذكر..، وإذ صدر القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن بخصم خمسة عشر يوماً من راتبه.. فيكون متفقاً وأحكام النظام واللوائح... جدير بالتأييد وبمنأى عن الإلغاء»^(١).

وعليه فإن عيب القرار التأديبي في محله، يتمثل في حالتين حالة تجاوز المحل التأديبي للنص القانوني باختيار عقوبة لا ينص عليها النظام، فيكون القرار والحالة هذه معيباً بالمخالفة المباشرة للنظام؛ وذلك لأن العقوبات التأديبية واردة على سبيل الحصر، والحالة الثانية عند توقيع عقوبة لا تتناسب مع المخالفة، فيكون القرار أيضاً في هذه الحالة معيباً في محله بوصف الغلو في تقدير الجزاء التأديبي.

خامساً: عيب الغاية:

ويتمثل هذا العيب كلما انحرفت سلطة التأديب بالجزاء عن الغاية المراد تحقيقها منه، واستعملته بغرض تحقيق أهداف أخرى مما يصف القرار بسوء استعمال السلطة، ومن ذلك ما قضى به ديوان المظالم بأنه: «والدائرة في حكمها لم تبحث أثر مضي هذه المدة على صحة القرار وسلامته من الانحراف في استعمال السلطة بالنظر إلى تأخر الإدارة في اتخاذ قرارها بتأديب المدعي مدة تجاوزت الحد المعقول دون سبب ظاهر يبرر هذا التأخير، وأن هذا التأخير لا يحقق الغاية والهدف من تأديب الموظف عند ارتكابه للذنب الإداري؛

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية للجامعة العربية في القضية رقم ٩، ٢٣ لسنة ٤٨ ق، بجلسة ١/٩/٢٠١٤هـ، منشور بموقع الجامعة العربية.

إذ الغاية من التأديب إنما تتحقق إذا صدر في وقته... وإذا كان نظام تأديب الموظفين تضمن عدم سقوط الدعوى التأديبية إذا لم تمض عشر سنوات على تاريخ المخالفة فإن هذا لا يعني تأخر اتخاذ الإجراءات التأديبية مدة تجاوز الحد المعقول دون سبب مشروع يبرر هذا التأخير وينفي شبهة الانحراف في استعمال السلطة عند إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف... فإنه يتعين نقض الحكم^(١).

مما سبق يتضح أن القضاء في المملكة، وقضاء المحكمة الإدارية بالجامعة العربية اتفقا في أوجه الرقابة القضائية على القرارات التأديبية كضمانة من ضمانات التأديب تحقيقاً للعدالة التي تقوم على حماية حق الموظف في توقيع الجزاء العادل، وحفظ حق السلطة التأديبية في الحفاظ على المصلحة العامة، سواء في الوظيفة العامة أم في الوظيفة الدولية.

(١) راجع: حكم ديوان المظالم، محكمة الاستئناف الإدارية بالرياض الحكم رقم ٣/٧٦٩ لعام ١٤٣٣هـ، في القضية رقم ٢٥٤١/ق لعام ١٤٣٣هـ، حكم غير منشور.

خاتمة البحث

تناول هذا البحث ضمانات المساءلة التأديبية بين الموظف العام في المملكة العربية السعودية والموظف الدولي في جامعة الدول العربية، والمنظمات العربية المتخصصة من خلال مطلب تمهيدي عن ماهية الموظف العام والمخالفة التأديبية، والمبحث الأول عن ضمانات المساءلة التأديبية والتي تمثلت في تبيان ضمانات التحقيق، والتي تعلق بالحياد والكتابة وكفالة حقوق الدفاع والتي تتمثل في إتاحة الفرصة للمخالف للدفاع عن نفسه بأية وسيلة يراها مناسبة، وعن ضمانات التأديب بين الضمانات المتعلقة بالقرار التأديبي من حيث الشرعية، وعدم الرجعية، والتناسب بين الجزاء والمخالفة، والتسبب كضمانة رئيسه من الضمانات الشكلية، والمبحث الثاني عن الرقابة القضائية على القرار التأديبي، والتي تتمثل في إمكانية التظلم من القرار إدارياً للجهة المختصة، والطعن عليه قضائياً أمام المحكمة الإدارية لديوان المظالم في النظام السعودي، وأمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لموظفي الجامعة العربية والمنظمات العربية المتخصصة.

وقد بان من خلال البحث نتيجة عامة وهي أن ضمانات المساءلة التأديبية، سواء تمثلت في ضمانات التحقيق أو التأديب، وكذا الرقابة القضائية على ذلك، متشابهة إلى حد بعيد وتتطابق في كثير من الأحيان بين النظامين محل المقارنة، غير أن النظام السعودي يسمح في بعض ضمانات التحقيق بالصمت ولا يعتبره قرينة للاعتراف أو النفي، في حين النظام الأساسي يعتبره اعترافاً وذلك يمثل تجاوزاً لحق المخالف في الدفاع عن نفسه، وأيضاً من ضمن ما

نص عليه النظام الأساسي وخلا منه النظام في المملكة هو تحليف الشاهد اليمين وهو اتجاه نرى ضرورته في النظام السعودي، وأيضاً يختلف النظام الأساسي عن النظام السعودي في تقسيم العقوبات إلى عقوبات خفيفة وأخرى شديدة، ويشكل لجنة تأديبية في الحالة الثانية، في حين النظام السعودي لا يفرق بين العقوبات الخفيفة والشديدة في هذا الإطار ويعود ذلك إلى أن الفصل وهو اشد العقوبات لا تملكه السلطة الإدارية في المملكة في حين يملكه الأمين العام للجامعة ويحاط بضمانة إجرائية وهي استطلاع رأي لجنة شؤون الموظفين، وكذلك لم يشر النظام الأساسي إلى تسبب القرار التأديبي في حين أشار النظام السعودي إلى ذلك وهي ضمانة جوهرية من ضمانات التأديب نرى ضرورة النص عليها في النظام الأساسي.

ويتضح من خلال الدراسة كفاية الضمانات التأديبية في الأنظمة المقارنة إلى حد بعيد حال تفعيلها في حفظ التوازن بين حق الإدارة أو المنظمة في تحقيق حسن سير المرفق العام، وبين حق الموظف في مساءلة تأديبية عادلة.

غير أننا نوصي ببعض التوصيات والتي أتت ترتيباً على النتائج السابقة، والتي تتمثل في تحقيق ضمانة حقوق الدفاع كاملة للموظف في النظام الأساسي من حيث كفالة الحق في استخدام الصمت كوسيلة من وسائل الدفاع، وهو ما نص عليه النظام السعودي، وذلك إكمالاً لحق الدفاع وتحقيقاً لاستيفاء عدالة المساءلة التأديبية في النظام الأساسي، كما نرى ضرورة النص على تحليف الشاهد اليمين في النظام السعودي؛ نظراً لضرورته في تنبيه الشاهد إلى خطورة ما يقوم به وهو ما يساهم في تحقيق العدالة، وهو منصوص عليه

في النظام الأساسي، ونرى أخيراً أيضاً ضرورة النص على تسبب القرار في النظام الأساسي للجامعة كضمانة هامة من ضمانات التأديب؛ ليكون ذلك ضماناً كافياً للموظف للوقوف على أسباب القرار وإلزام المنظمة بالأسباب التي وردت في القرار والتي بنته عليها أمام القضاء. وهو ما نص عليه النظام السعودي.

والله تعالى نسأله التوفيق والسداد.



المراجع العلمية

أولاً: الكتب والبحوث:

١. د. أحمد رسلان، التحقيق الإداري، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٤م.
٢. د. إسماعيل صعصاع البديري وآخرون، الموظف الدولي وطبيعة علاقته بالمنظمة الدولية، مجلة جامعة بابل للعلوم القانونية، مجلة المحقق الخلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الأول السنة ١١، ٢٠١٩م.
٣. د. السيد مصطفى أحمد أبو الخير، القانون الدولي المعاصر، دار الجنان للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ٢٠١٧م.
٤. د. حمدي محمد العجمي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الإجازة، الرياض، ٢٠٢٠م.
٥. د. حمدي محمد العجمي، واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، بني سويف، ١٩٩٩م، منشورات دار الإجازة، الرياض، ١٤٣٨هـ.
٦. د. عبد العزيز خليفة، دعوى الإلغاء، القرار الإداري - الأسباب والشروط، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
٧. د. علي ضوي، القانون الدولي العام، طرابلس، ليبيا، ط٦، ٢٠١٩م.
٨. د. فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، ١٩٨٨م.
٩. د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، النظرية العامة، والمنظمات الدولية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٦م.

١٠. د. محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ.
١١. د. منصور الفيتوري، التزامات الموظف الدولي تجاه المنظمة ودولة المقر، مجلة البحوث القانونية، مج ٢، ع ٢، ٢٠١٥ م.

ثانياً: الأحكام القضائية (حسب ورودها في البحث):

١٢. حكم ديوان المظالم رقم ٢٢٦/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، بجلسة ٢٥/٣/١٤٢٧هـ في القضية رقم ٣٧٠/٣ ق لعام ١٤٢٣هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية - ديوان المظالم ١٤٢٧هـ، ج ٣، ص ١٠٠٠.
١٣. حكم ديوان المظالم رقم ٥٢٨/د/١/٢ لعام ١٤٣٣هـ، في القضية رقم ١٢٦٩/١٠ ق لعام ١٤٣٢هـ، والمستأنف بالحكم رقم ٢/٤٦٠ لعام ١٤٣٤هـ في القضية رقم ٥٤٨/٢ س لعام ١٤٣٢هـ. موسوعة الأحكام لعام ١٤٣٤، المجلد الرابع، ص ١٧٤٩.
١٤. حكم ديوان المظالم رقم ٤٢/ت/٢ وتاريخ ١٤١٢هـ، مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات ١٤١٠-١٤١٤هـ، المستشار حسونة توفيق، ص ٢٦٦.
١٥. حكم المحكمة الإدارية بجامعة الدول العربية رقم ١٩، ٢٠، بجلسة ٢٧/١١/٢٠١٧م، منشور على موقع الجامعة العربية.
١٦. حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٣/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم ٣٣٧٥/١ لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية - ديوان المظالم ١٤٢٧هـ، ج ٢، ص ٧٠٣.
١٧. حكم ديوان المظالم رقم ١٥١/ت/٢ وتاريخ ١٤١٣هـ، مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات ١٤١٠-١٤١٤هـ، المستشار حسونة توفيق، ص ٢٦٨.

١٨. حكم ديوان المظالم رقم ١٠٣/د/ف/٥ لعام ١٤٢٩هـ في القضية رقم ٤٧٢٣ /١/ق لعام ١٤٢٨هـ، المؤيد من محكمة الاستئناف الدائرة ٦ بالحكم رقم ٤٩٨/إس بتاريخ ٢٥/١٠/١٤٢٩هـ. حكم غير منشور.
١٩. حكم ديوان المظالم رقم ١٤/تأ/١/٢ لعام ١٤٣٥هـ، في القضية رقم ٣٥٧٢/٢/ق لعام ١٤٣٤هـ، والمؤيد بحكم الاستئناف رقم ١٢٨١/١ لعام ١٤٣٥هـ، في القضية رقم ٣٥٨٥/٢/س لعام ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ج ٥، لعام ١٤٣٥هـ، ص ٣٤٧٠.
٢٠. حكم المحكمة الإدارية بالجامعة العربية في الدعوى رقم ٤ لسنة ٤٩، بجلسة ٢/٥/٢٠١٧، منشور بموقع الجامعة العربية.
٢١. حكم ديوان المظالم رقم ١٨١/ت/٢ لعام ١٤١١هـ، مجموعة القضاء الإداري، ص ٢٦٥.
٢٢. حكم ديوان المظالم رقم ١٥٤/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم ٢٩٢٢/١/ق لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج ٣، ص ٥٤٤.
٢٣. حكم المحكمة الإدارية للجامعة العربية في القضية رقم ٩، ٢٣ لسنة ٤٨ ق، بجلسة ١/٩/٢٠١٤م، منشور بموقع الجامعة العربية.

