



مجلة

العلوم الاجتماعية والتطبيقية

JOURNAL OF SOCIAL AND APPLIED SCIENCES

دورية محكمة ربع سنوية

تصدر عن الجمعية المصرية لدراسات الانسانية والخدمات العلمية



العدد الرابع
أكتوبر 2024 م

مدير التحرير

دكتور / محمد عطا عبدالعزيز

رئيس التحرير

الاستاذ الدكتور / يسري شعبان عبد الحميد

سكرتير التحرير

دكتور / منه حسن عمر

مجلة العلوم الاجتماعية والتطبيقية



تأديب الموظف العام في النظام السعودي

إعداد الباحث:

سالم العصيمي

إشراف:

د/ عبدالله بن حميد

٢٠٢٤م

ملخص الدراسة

تعد المخالفة التأديبية مخالفة غير مقننة، لأن الجزاءات التأديبية هي وحدها المقننة، وهذا يعطي سلطة تقديرية كبيرة في تكييف الأفعال المرتبطة بأداء الموظف العام، هل هي افضل مخالفة تأديبية ام لا ؟

وتسعى هذه الدراسة الى:

- ١- محاولة تأصيل الشرعية التي يجب أن تتصف بها المخالفات التأديبية والجزاءات المترتبة عليها، والإجراءات والضمانات التي وفرت للموظف.
 - ٢- كما تتضح أهمية الدراسة باعتبار الموظف العام إحدى صور المسؤولية، وتقابل ذلك الضمانات التأديبية الممنوحة لحماية الموظف العام من خلال الأنظمة والقوانين.
 - ٣- إلقاء الضوء على الوضع المطبق بالنظام السعودي والذي تبلورت في شكل مبادئ قانونية تحكم الجزاءات التي توقع على مرتكب المخالفات التأديبية.
 - ٤- بيان الأنظمة المتعلقة بتأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية.
- ولذلك احتوت الدراسة على أربع مباحث يتعلق الأول منها تعرض أهمية الدراسة وحدودها وأهم المنطلقات الإجرائية وبعض الدراسات السابقة في هذا الشأن وموقف الدراسة الحالية منها، ويعرض المبحث الثاني للعقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها، والمبحث الثالث يتناول السلطة التأديبية والمبحث الرابع يتضمن الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام السعودي.

الكلمات المفتاحية

الموظف العام - تأديب الموظف العام - العقوبة التأديبية - السلطة التأديبية - الضمانات التأديبية

Abstract

Disciplinary violations are unregulated violations, because disciplinary penalties are the only ones that are regulated, and this gives great discretionary power in adapting the actions related to the performance of the public employee, is it the best disciplinary violation or not?

This study seeks to:

- 1- Attempt to establish the legitimacy that disciplinary violations and the penalties resulting from them should have, and the procedures and guarantees provided to the employee.
- 2- The importance of the study is also clear in considering the public employee as one of the forms of responsibility, and this is met by the disciplinary guarantees granted to protect the public employee through systems and laws
- 3- Shedding light on the situation applied in the Saudi system, which crystallized in the form of legal principles governing the penalties imposed on those who commit disciplinary violations.
- 4- Clarifying the regulations related to disciplining the public employee in the Kingdom of Saudi Arabia .

Therefore, the study contained four sections, the first of which deals with the importance of the study, its limits, the most important procedural principles, some previous studies in this regard, and the position of the current study on them. The second section deals with disciplinary punishment and the principles governing it. The third section deals with disciplinary authority, and the fourth section includes disciplinary guarantees for the public employee in the Saudi system.

Keywords

Public employee – Disciplinary of public employee – Disciplinary penalty – Disciplinary authority – Disciplinary guarantees

تمهيد

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

المبحث الأول

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من خلال:

- ١- محاولة تأصيل الشرعية التي يجب أن تتصف بها المخالفات التأديبية والجزاءات المترتبة عليها، والإجراءات والضمانات التي وفرت للموظف.
- ٢- كما تتضح أهمية الدراسة باعتبار الموظف العام إحدى صور المسؤولية، وتقابل ذلك الضمانات التأديبية الممنوحة لحماية الموظف العام من خلال الأنظمة والقوانين.
- ٣- إلقاء الضوء على الوضع المطبق بالنظام السعودي والذي تبلورت في شكل مبادئ قانونية تحكم الجزاءات التي توقع على مرتكب المخالفات التأديبية.
- ٤- بيان الأنظمة المتعلقة بتأديب الموظف العام في المملكة العربية السعودية.

حدود الدراسة:

- الحدود المكانية: ستقتصر هذه الدراسة على نظام تأديب الموظفين ونظام الانضباط الوظيفي والأنظمة ذات العلاقة في المملكة العربية السعودية مع بعض القوانين المقارنة.
- الحدود الزمنية: العام ٢٠٢٣ م.
- الحدود الموضوعية: تتعلق هذه الدراسة ببيان حالات تأديب الموظف العام وضماناتها في كل من السعودية والنظام المقارن، ويتحدد مجالها التطبيقي في القواعد التي تضمنتها تشريعات البلدين.
- ويقتصر هذا البحث على دراسة الضمانات التأديبية بالنسبة للموظفين المدنيين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة والعسكريين.

أهم الاصطلاحات الإجرائية:

- ١- المخالفة التأديبية: كل عمل، أو امتناع عن عم، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساماً بشرف وكرامة.
- ٢- الضمانات التأديبية: هي الحقوق الممنوحة للموظف والمنصوص عليها في القانون أثناء مراحل إيقاع العقوبة.
- ٣- المسؤولية: التزام شخص بما تعهد القيام به أو الامتناع عنه حتى إذا أخل بتعهد تعرض للمساءلة عن مكوثه، فيتحمل نتائج هذا المكوث.
- ٤- الهيئة: هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.
- ٥- الوظيفة العامة: مهمات واختصاصات مدنية يؤديها الموظف العام لخدمة عامة، يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري.
- ٦- الموظف العام: من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية- بأي صفة كانت- سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة. المعنوية العامة.
- ٧- الأوامر الرئاسية: هي الأوامر العليا التي تصدر من السلطة أو جهة مختصة للموظفين العامين من أجل تنفيذها.
- ٨- المسؤولية الجزائية: هي أهلية الشخص لتحمل النتائج المترتبة عن الأفعال المجرمة التي ارتكبها باعتباره أهلاً للمسائلة.
- ٩- المسؤولية المدنية: هي المسؤولية الناشئة عن الإضرار بالغير والهدف منها جبر الضرر الواقع على الآخرين.
- ١٠- المسؤولية الإدارية: هي مراقبة سلوك الموظف لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وعدم المساس بسمعة وكرامة الوظيفة العامة.

الدراسات السابقة:

** يمكن الرجوع تفصيلاً إلى هذه الاصطلاحات في:
المادة (١) من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١٨) ١٤٤٣/٢/٨هـ.

قام الباحث باستقصاء معظم الدراسات السابقة المتعلقة بهذه الدراسة ولعل أهم ما وجدته في هذا الشأن الدراسات الآتية:

- دراسة يوسف الدرادكة (١٩٩٨)، بعنوان: "مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية وحدود الضمانات التأديبية: دراسة مقارنة"، تناولت هذه الدراسة موضوع "مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية"، وتناولت هذه الرسالة الموضوع في الأردن، والتشريع المقارن في كل من فرنسا ومصر؛ وألقت الضوء على التشريعية والاجتهادات القضائية، وقد خلصت الرسالة إلى التوصيات التالية:

١- ضرورة العمل على التنسيق بين التشريعات الأردنية المختلفة وتناغمها حيث يلاحظ غياب التنسيق بشكل كامل.

٢- الارتقاء في تنظيم الوظيفة العامة بحيث يصدر إلى تنظيمها بقانون بدلاً من نظام وذلك بعد اتخاذ الإجراءات التشريعية.

أما الدراسة الحالية فتتناول: تأديب الموظف العام، وبحث الضمانات المقررة له في النظام السعودي والمقارن.

- دراسة مختار مصطفى (١٩٩٨) بعنوان: "الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة": وقد تناول الباحث في الباب التمهيدي "مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية"، وتناول في الباب الأول "إنشاء الوظائف العامة وأهميتها"، وأما في الباب الثاني "شغل الوظيفة العامة" تناول في الفصل الأول "حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام"، وبين في قضية من يعين الموظف العام". وأما في الباب الثالث تناول "اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تأديبه وانتهاء عمله".

الفرق الجوهرية بين الدراسة الحالية والدراسات السابقة: تناولت الدراسات السابقة في جملتها الجزاءات التأديبية واقتصرت حدود الدراسات من الناحية الموضوعية على الجزاءات التأديبية المنصوص عليها بنظام تأديب الموظفين بالنظام السعودي مقارناً بين النظام والفقه الإسلامي، أما موضوع الدراسة الحالية فهو يتناول موضوع الجزاءات التأديبية بنظام الانضباط الوظيفي بالنظام السعودي ومقارنته بنظم وقوانين التأديب المختلفة من زاوية قانونية.

المبحث الأول: نطاق المسؤولية التأديبية

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

المبحث الثاني: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

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

المبحث الثالث: السلطة التأديبية

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

المبحث الرابع: الضمانات التأديبية

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

النتائج والتوصيات

المبحث الأول: نطاق المسؤولية التأديبية

المطلب الأول: الموظف العام في النظام السعودي

حدد النظام السعودي الموظف العام في نظام الانضباط الوظيفي في المادة (١) على أنه: من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية - بأي صفة كانت - سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة.

كما أن الموظف العام ليس فقط من عمل بمرفق عام ويتقاضى راتبًا من الخزنة العامة بل هناك أشخاص ألحقوا حكمًا بالموظف - الموظف العام الحكمي - نظرًا لأهمية العمل الذي يقدمونه، وهو كما ورد في نظام مكافحة الرشوة من أنه: يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام: ١ - كل من يعمل لدى الدولة أو أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.

٢ - المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.

٣ - كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.

٤ - كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها والشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاوّل الأعمال المصرفية.

٥ - رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة.

والتعريف الراجح الذي اتفق عليه معظم فقهاء القضاء الإداري هو: "كل شخص بعهد إليه من قبل السلطة المختصة بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام" (حسن ، ١٩٩٩، ص ٣٩).

الفرع الأول: الموظفون الخاضعون للتحقيق الإداري

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

المطلب الثاني: التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية

الفرع الأول: ماهية التحقيق الإداري

التحقيق في اللغة: "مأخوذ من حققت الأمر، إذا تيقنه أو جعلته ثابتاً لازماً، وحقيقة الشيء منتهاه وأصله المشتغل عليه، ويقال حق الأمر حقاً: صح وثبت وصدق (عصفور ، ١٩٩٠ ، ص٥٨).

ولقد كان النبي صلى الله عليه وسلم يتابع أحوال الولاة والقضاة والعمال، ويدوم الرقابة عليهم، ويسمع الشكاية ضدهم، ويعاقب من أساء منهم بعد التحقق من إساءتهم وإخلالهم.

الفرع الثاني: المخالفات التي تستوجب التحقيق الإداري

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

أهم خصائص المخالفات التأديبية وهي: (طنطاوي ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٢٩)

- أن قد تقع بالامتناع عن أداء فعل يدخل في إطار الوظيفة العامة.
- أن للإدارة دوراً أساسياً في قيام المخالفة التأديبية.
- أن المخالفة التأديبية لا يمكن أن تقع إلا من قبل الموظف العام.
- أن المخالفة التأديبية تختلف عن الجريمة النائية حيث لا تخضع لمبدأ: لا جريمة إلا بنص.
- أن المخالفة التأديبية لا تقتصر على ما يمكن أن يقع من الموظف في أثناء الوظيفة بل تشمل كل مخالفة تقع من الموظف أثناء الوظيفة وخارجها.
- أن المخالفة التأديبية تعتبر إخلالاً بنظام المجتمع الوظيفي فقط، خلافاً للجريمة الجنائية فهي إخلال بنظام المجتمع كله (ياقوت ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦٤).

المبحث الثاني: العقوبة التأديبية والمبادئ التي تحكمها

وقد حدد النظام السعودي الجزاءات التأديبية في المادة (٦) من نظام الانضباط الوظيفي بأنه:

١- الإنذار المكتوب.

- ٢- الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب (ثلاثة) أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً (ثلث) صافي الراتب الشهري.
- ٣- الحرمان من علاوة سنوية واحدة.
- ٤- عدم النظر في ترقية بما لا يتجاوز سنتين من تاريخ استحقاقه للترقية.
- ٥- الفصل من الخدمة.

المطلب الأول: طبيعة المخالفة التأديبية

- لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولكن هذا المبدأ يمكن أن يأخذ لوناً آخر في مجال المخالفة التأديبية بما يتفق مع طبيعتها.
- وعلى ذلك يمكن استخلاص جوهر العقوبة فيما يلي: (*)
- ١- الإيلاء: فلا عقوبة دون ألم، والألم هو المساس به سواء في حريته أو ماله.
- ٢- الإكراه: وإنزال العقوبة بالإكراه منوطاً بالسلطة العامة.
- ٣- مناسبة العقوبة للجريمة: أي أن الجزاء يكون نتيجة للجريمة التي ارتكبها الجاني ومناسبة لجسامتها.

المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية

هناك إجماع فقهي على أن الجريمة الجنائية تقوم على ثلاث ركائز؛ السلوك، النص القانوني، والإدارة الجنائية.

المسؤولية التأديبية للموظف يكمن في عنصرين " الموظف الذي يُعاقب، والمخالفة الإدارية التي ارتكبها. وترتكز المخالفة التأديبية على ركيزتين: الأولى؛ العنصر المادي: هو السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف بالمخالفة لواجبات وظيفته، وثانيهما: الركن المعنوي: وهو الإدارة الآثمة لدى الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي، وسواء كانت المخالفة عمدية أو غير عمدية، فهناك بعض الواجبات والمحظورات الواجبة على الموظف، تنص المادة (١١) من نظام الانضباط الوظيفي على أنه: يجب على الموظف خاصة:

* (٢) يمكن الرجوع إلى المادة (١) من نظام الانضباط الوظيفي رقم (م/ ١٨) وتاريخ ١٤٤٣/٢/٨ هـ.

(أ) أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة.

(ب) أن يراعي آداب اللباقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه. وتحظر المادة

(١٢) من ذات النظام على الموظف خاصة:

١- إساءة استعمال السلطة الوظيفية.

٢- استغلال النفوذ.

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

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

المطلب الثالث: أنواع المخالفات التأديبية

نظرًا لصعوبة حصر المخالفات التأديبية تشريعًا، يتجنب المشرع تحديد المخالفات التأديبية، ويكتفي بذكر الواجبات المكلف بها الموظف، والمحظورات التي يجب ألا يرتكبها، وفي ضوء ذلك، فإن الفقه والقضاء الإداري قد تصدى إلى هذه المسألة.

الفرع الأول: المخالفات الإدارية

المخالفة الإدارية توصف بأنها كل فعل يخرج عن واجبات الوظيفة العامة ولا يدخل ضمن المخالفة المالية، كما نصت المادة (١) من نظام الانضباط الوظيفي على أن: "كل عمل، أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجًا على الواجبات، أو ارتكابًا للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظامًا، أو يشكل مساسًا بشرف وكرامة الوظيفة". وقضت محكمة العدل الأردنية بأن: "المخالفات التأديبية هي تتم مستقلة عن التهم الجزائية قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها".

الفرع الثاني: المخالفات المالية

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

ولذلك تختص هيئة الرقابة ومكافحة الفساد نظامًا بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وإجراء التحقيق فيها وفيما يحال إليها من الجهات المشمولة باختصاص الهيئة.

وقد نص نظام الديوان العام للمحاسبة على أنه يعتبر من المخالفات المالية: (٢)

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

المبحث الثالث: السلطة التأديبية

المطلب الأول: المبادئ القانونية التي تحكم السلطة التأديبية

ويتجسد هذا المبدأ في ضرورة فرض العقوبات ضمن الحدود والمدى الذي حدده المنظم، بحيث لا يمكن للسلطة التأديبية أن تحل محل العقوبات المحددة من قبل المنظم بعقوبات أخرى، وإلا سيكون قرارها مخالفاً لمبدأ المشروعية؛ فإذا كان هذا المبدأ في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم (الطماوي ، ١٩٧٩ ، ص ٥٠٣)

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

الإحالة إلى التحقيق هي أول مراحل التأديب؛ وأن الإحالة ليست إداة للموظف بل أنه برئ حتى تثبت إدانته وهذا مبدأ في المحاكمات الجزائية والتأديبية، وذلك متطلب للوصول إلى حقيقة واقعة معينة ومعرفة الظروف المحيطة بها، بهدف اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الجزائية المناسبة، والتي تتناسب مع حجم المخالفة، مع توفير الضمانات العادلة للمتهم.

(٢) يمكن الرجوع إلى

المادة (١٥) من نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٩) وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

أولاً: النظام الإداري: طبقاً لهذا النظام يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الاستعانة بهيئة أخرى حق تقدير المخالفات التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي على العاملين لديها، ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام: الولايات المتحدة الأمريكية.

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

- ١- أن ينشئ بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأياً استشارياً لا يتعين تطبيقه.
 - ٢- أن ينشئ بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأياً ملزماً يتعين تطبيقه.
 - ٣- أن يخول المشرع الإدارة سلطة توقيع الجزاءات البسيطة، على أن يتولى مجلس تأديب- عناصر قضائية وإدارية- توقيع الجزاءات الأكثر جساماً.
- ومن أهم الدول التي تأخذ بهذا النظام: فرنسا، النظام المصري.

المطلب الثالث: الجهة الرقابية والتأديبية في النظام السعودي. (٥)

تتمثل السلطة الرئاسية، في إدارة خاصة يعهد إليها بالتحقيق في جميع المخالفات التأديبية، ثم رفع نتائج التحقيق إلى السلطات المختصة في نفس الإدارة، بحيث يوقعون الجزاء المناسب على الموظف المذنب، باستثناء عقوبة الفصل؛ ومن أمثلتها: إدارة التأديب، أو إدارة الشؤون القانونية. ونظراً لتقارب الدعوى التأديبية من الجنائية، الأمر الذي يقتضي الفصل المطلق بينهما، حيث نظام الانضباط الوظيفي على: في "الأحوال التي يتقرر فيها إحالة الموظف إلى التحقيق، أو المحاكمة جنائياً، في مخالفة بوشرت فيها إجراءات إدارية أو في مخالفات مرتبطة بها؛ توقف الإجراءات الإدارية عن المخالفة نفسها، وعن المخالفات المرتبطة بها، إلى أن تنتهي إجراءات التحقيق أو المحاكمة.

الفرع الأول: الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام

منح النظام الجهة الإدارية سلطة واسعة في التأديب، حيث أجاز لها توقيع كافة العقوبات المنصوص عليها نظاماً عدا "عقوبة الفصل"، وهو ما أكدته المنظم في اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي.

(٥) يمكن الرجوع إلى المواد (١، ٢، ٤، ١٠، ٢٠) في اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي.

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

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

الفرع الثاني: هيئة الرقابة ومكافحة الفساد

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

- ١- الموظف الذي نسب إليه ارتكاب مخالفة في جهة حكومية غير التي يعمل فيها، أو الذي نقل منها بعد ارتكابه لتلك المخالفة إلى جهة أخرى.
- ٢- الموظفون الذي يتبعون أكثر من جهة حكومية، المنسوب إليهم ارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطت بعضها ببعض.
- ٣- الموظف الذي انتهت خدماته قبل الانتهاء من التحقيق معه، أو قبل البدء في اتخاذ الإجراءات الإدارية ضده.
- ٤- الموظف الذي يرتكب مخالفة أثناء عمله، ثم يتغير مركزه الوظيفي بانتقاله للعمل على نظام وظيفي آخر.
- ٥- الموظف الذي يحيله الوزير وفق الفقرة (٤) من المادة العاشرة (العاشرة) من النظام. وإذا رأت الهيئة توافر أدلة كافية لثبوت المخالفة- في أي من الفقرات السابقة- فترفع دعوى أمام المحكمة المختصة، مع إبلاغ الجهة الحكومية التي يتبعها الموظف بذلك.
- ٦- طلبات الفصل لموظفي المرتبتين (الرابعة عشرة) و(الخامسة عشرة) أو ما يعادلها وفقاً للمادة (الحادية عشرة) من النظام.

ويمكن إجمال اختصاصات الهيئة فيما يأتي:

- ١- التحري عن أوجه الفساد المالي والإداري في عقود الأشغال العامة وعقود التشغيل والصيانة.
 - ٢- إحالة المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالفساد المالي والإداري عند اكتشافها إلى الجهات الرقابية أو جهات التحقيق بحسب الأحوال، مع إبلاغ رئيس الجهة- التي يتبعها الموظف المخالف.
 - ٣- متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة من جرائم الفساد مع الجهات المختصة.
 - ٤- إعداد الضوابط اللازمة للإدلاء بإقرارات الذمة المالية، وأداء القسم الوظيفي، لبعض فئات العاملين في الدولة، ورفعها إلى الملك للنظر في اعتمادها.
 - ٥- أي اختصاص آخر يعهد به إلى الهيئة بموجب نصوص خاصة.
- كما نص نظام الانضباط الوظيفي في المادة (١٨): "على جهة الضبط إبلاغ الجهة الحكومية التي يعمل بها الموظف الموقوف احتياطياً لاتهامه بارتكاب جريمة، وذلك فور إيقافه من قبل جهة الضبط".

ونستخلص مما سبق أن السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هي: "الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام أو هيئة الرقابة ومكافحة الفساد، وهو ما أكدته النظام الأساسي للحكم حيث نص على أنه: "تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة. ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه واختصاصاته". كما ورد في المادة (٨٠) من النظام الأساسي.

وتتمثل أهم تلك الرقابة فيما يلي:

- الرقابة العامة من الأفراد.
- والرقابة الإدارية الداخلية.
- والرقابة التي تباشرها الهيئات الخارجية المستقلة.
- ورقابة القضاء - قضاء المشروعية.

الفرع الثالث: الديوان العام للمحاسبة

الديوان العام للمحاسبة جهاز رقابي مستقل، يرتبط مباشرة بالملك، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، كما يختص الديوان يختص الديوان بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها ويقتصر عمل الديوان على أعمال المراقبة فقط.

الفرع الرابع: مجلس الخدمة المدنية ووزارة الخدمة المدنية

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

المطلب الرابع: الآثار المترتبة على الإحالة إلى التحقيق

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

- ١- عدم قبول استقالة الموظف العام المحال إلى التحقيق.
- ٢- عدم جواز ترقية الموظف العام المحال إلى التحقيق.
- ٣- جواز كف يد الموظف العام المحال إلى التحقيق عن العمل، وذلك بقرار يصدر من قبل الوزير المختص إذا رأى هو أو رأت هيئة الرقابة ومكافحة الفساد أن مصلحة العمل تقتضي ذلك.
- ٤- عدم استحقاق الموظف العام المحال إلى التحقيق إجازة عادية عن مدة كف اليد وما في حكمه في حال الإدانة.
- ٥- إذا بلغ الموظف العام المحال إلى التحقيق السن النظامية أثناء كف اليد يقطع راتبه منذ بلوغه السن النظامية.

المبحث الرابع: الضمانات التأديبية

ويقصد بضمانات التحقيق: "مجموعة المبادئ والإجراءات الأساسية التي تحددها الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية، بحيث مراعاتها والالتزام بها أثناء التحقيق مع الموظف المتهم (عياش ، ٢٠٠٧ ، ص ٤)".

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

المطلب الأول: الضمانات في مرحلة التحقيق

الفرع الأول: حيدة جهة التحقيق

ويقصد بها النظر في القضية دون التحيز لمصلحة أحد أطرافها أو ضد مصلحته، والتجرد عن الميل والهوى، بهدف الوصول إلى الحقيقة. حيث أن لهذا المبدأ طبيعة تستوجب الفصل بين سلطات التحقيق والمحاكمة، وبالتالي لا يجوز للشخص الذي تولى التحقيق مع الموظف أن يتولى الحكم عليه (عياش، ٢٠٠٧، ص ٧٨).

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

الفرع الثاني: كتابة التحقيق

اهتم المنظم السعودي والفقهاء الإسلامي بالتحقيق وبأركانه حيث أنه وسيلة لتحقيق العدالة، وضمنت له قدرًا مناسبًا من الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها، ومن أهم تلك الضمانات التي كفلها النظام: أن يكون التحقيق الإداري كتابيًا، حيث نصت المادة (٤) من نظام الانضباط الوظيفي على أنه: "لا يجوز إيقاع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إلى، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك كتابة في محضر ويكون القرار الصادر بإيقاع الجزاء مسببًا. وتحدد اللائحة كيفية التحقيق، وإجراءاته".

كما أكد ديوان المظالم على ضرورة كتابة التحقيق، حيث قضى بأن: "توقيع أي جزاء تأديبي بحق موظف يتطلب إجراء تحقيق مكتوب معه". كما أنها تسهل من مهمة القاضي في الرقابة على مدى مشروعية القرار التأديبي.

الفرع الثالث: سرية التحقيق

ويقصد بالسرية كل واقعة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محصور من الأشخاص إذا كان هناك مصلحة يعترف بها القانون لشخص، حيث أن سرية التحقيق يهدف إلى: الحيلولة دون العبث

(**) حيث نص المشرع الأردني في المادة (١٣٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨ على حالات عدم الصلاحية، ويقع باطلاً عمل القاضي أو قضاؤه في الحالات المبينة أعلاه ولو تم باتفاق الخصوم.. كما نصت المادة (٣٤) من ذات القانون على حالات رد القاضي.

كالأدلة وإخفاؤها - حماية سمعة المتهم وكرامته حتى تتضح حقيقته - المحافظة على حيدة المحقق واستقلاله.

الفرع الرابع: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وحقه في الدفاع

وقد أقرت الشريعة الإسلامية هذا المبدأ وكفلته، قال تعالى: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِن جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَن تُصِيبُوا قَوْمًا بِجَهَالَةٍ فَتُصْبِحُوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ}. (سورة الحجرات، الآية (٦)).

وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "لو يعطي الناس بدعواهم لادعى رجال وأموالهم ولكن اليمين على المدعي عليه".

ولكن تتحقق مواجهة الموظف العام بالتهمة المسندة بشكل قانوني، فإنه يجب توافر الشروط الآتية: (طنطاوي، ٢٠٠٣، ص ٤٢٣)

- ١- أن يحدد الموظف الأفعال المنسوبة إليه محدداً ودقيقاً نافياً للجهالة.
- ٢- أن تكون المواجهة شاملة لجميع الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية وأدلة اتهامها.
- ٣- أن تتم المواجهة بالتهمة المنسوبة إليه على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته، وذلك ليتمكن من الدفاع عن نفسه.
- ٤- أنه يجب مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه صراحة وسؤاله عن الجواب، أما المواجهة الضمنية فإنها لا تصح.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية في مرحلة المحاكمة

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

الفرع الأول: النص على العقوبة في التشريع

فإن مبدأ المشروعية في القانون الجنائي يتضمن الجريمة والعقوبة فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إلا أنه في مجال التأديب، فإن هذا المبدأ يقتصر على العقوبات دون الجرائم، فالعقوبة التأديبية هي: الجزاء الذي يمس الموظف المخالف في مركزه الوظيفي.

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

الفرع الثاني: عدم ازدواج العقوبة التأديبية

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

الفرع الثالث: تسبب القرار التأديبي

يقصد بتسبب الجزاء التأديبي هو احتوائه على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها، ويُعد تسبب القرار من أهم الضمانات للموظف. أما سبب الجزاء يعني: "الحالة الواقعية والقانونية التي دعت الإدارة لإصداره، أي قيام الجزاء على سبب يبرره.

الفرع الرابع: التناسب بين العقوبة والمخالفة

أن في الجزاء التأديبي درج المشرع على تحديد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، وذلك دون تحديد الرابطة بين درجة المخالفة ودرجة الجزاء، حيث ترك المشرع مسألة هذا التحديد للسلطة التأديبية المختصة، حيث أوجب عليها وضع لائحة جزاءات تتضمن تحديداً دقيقاً للمخالفات الإدارية، وإجراءات التحقيق، والجزاءات، وعلى ذلك فالسلطة التأديبية، هي من تتولى إجراء الملائمة بين درجة جسامة المخالفة التأديبية، الجزاء، وذلك بحسب كل حالة على حده (محارب، ١٩٨٦، ص ٢٠٧) ونص المشرع الأردني: أوجب اختيار العقوبة المناسبة إذا كانت صادرة عن المجلس التأديبي، وفي المقابل أغفل ذات النص بالنسبة لالتزام السلطات التأديبية الرئاسية.

المطلب الثالث: الضمانات التأديبية بعد صدور القرار التأديبي

تم توسيع نطاق الضمانات التأديبية بسبب أهميتها، فإذا تم استنفاد الضمانات السابقة للعقوبة التأديبية، هناك ضمانات لاحقة بعد صدور القرار العقوبة تتمثل في: الضمانات الإدارية (والتي

تتمثل في التظلم الإداري)، والضمانات القضائية (والتي تتمثل في الطعن القضائي) (العبادي ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٤٩).

الفرع الأول: التظلم الإداري

- يُقصد به: "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيًا من قرار أصدرته يعتقد أن معيب.
- وينقسم التظلم الإداري بالنظر إلى السلطة الإدارية التي يقدم إليها إلى (نده، ١٩٧٢ ، ص ٥٠):
- ١- التظلم الولائي: وهو الذي يقدم للشخص الذي قام بإصدار القرار المطعون فيه.
 - ٢- التظلم الرئاسي: وهو التظلم الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى الرئيس الإداري الأعلى للمؤوس الذي أصدر القرار، طالبا إلغاءه أو تعديله أو سحبه.
 - ٣- التظلم إلى لجان إدارية: هي لجان تنص عليها القوانين وفي حالات معينة ومحددة تضم عدة موظفين إداريين على درجة من الكفاءة للفصل في التظلمات التي تقدم إليها ويمكنها أن تحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في التظلمات الأخرى.

الفرع الثاني: الطعن القضائي

إن الطعن القضائي هو الحصن الأخير والأهم الذي يلجأ إليه أي طرف متضرر، كما أن الرقابة القضائية التي تمارس على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية وتمثل أهم ضمان للموظف بعد استنفاد كل السبل لاستعادة حقوقه، بحيث تسعى هذه المحاكم لإلغاء أو سحب أي قرار خارج حدود النظام والقانون (حتامله، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٠). حيث أن حق الإنسان في التقاضي من أهم الحقوق التي حرصت الدساتير على التأكيد عليها.

وبالإضافة لصلاحيات المحكمة بالإلغاء، فللمحكمة أن "تتحم بالتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية، التي قد تصيب الموظف جراء إيقاع العقوبة عليه".

النتائج والتوصيات

أولاً- النتائج:

وقد توصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

- ١- أن مفهوم الموظف العام مختلف في القانون الإداري عن القانون الجنائي.
- ٢- أن الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية.

٣- أن الجزاء التأديبي مرتبط بإخلال الموظف بواجباته أو ارتكاب المحظورات أو الإساءة لسمعة وكرامة الوظيفة العامة.

٤- أن الجزاءات في النظام السعودي على سبيل الحصر.

٥- للجهة الإدارية الحق في إيقاع العقوبات التأديبية دون الفصل.

٦- إمكانية توقيع عقوبتين أحدها تأديبية والأخرى جنائية.

٧- أن التأديب في الوظائف العامة يلعب دوراً مهماً في ترسيخ الانضباط.

٨- أن الجهل بالأنظمة والتعليمات لا يدرأ مسؤولية الموظف العام.

٩- أن سبب القرار الإداري صحيح ولو لم يكتب، بخلاف التسبب لا يلزم إلا بنص.

١٠- أن السلطة التأديبية هي المختصة بالملائمة بين جسامة المخالفة والعقوبة.

ثانياً- التوصيات

وقد توصلت الدراسة إلى التوصيات الآتية:

١- نوصي بضرورة تقنين المخالفات التأديبية الأكثر شيوعاً.

٢- نوصي بإعادة النظر بالقواعد التي تنظم شئون الموظفين كل فترة زمنية قصيرة، وذلك لتقويمها ولجعلها مواكبة للتطور المستمر في المرافق العامة والحياة الوظيفية.

٣- نوصي بإضافة عقوبة النزول من المرتبة الوظيفية الحالية لمرتبة أقل، وذلك في تكرار المخالفة الجسيمة (العود) أو تعدد المخالفات التأديبية في وقت واحد.

٤- نشر الوعي القانوني وعقد برامج ودورات تدريبية حول المخالفات الإدارية والمالية وما قد يترتب عليها من فساد يخل بالوظيفة العامة.

٥- محاولة البعد قدر الإمكان عن عقوبة الفصل، وجعلها في أضيق نظام.

المراجع

- القرآن الكريم
- حتملة، سليم . (٢٠٠٥) . القضاء الإداري (طعون الموظفين) دار أوعاريت للنشر والتوزيع.
- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص٣٩.
- الطماوي، سليمان محمد . (١٩٧٩) ، القضاء الإداري الكتاب الثالث، قضاء التأديب. جامعة عين شمس، دار الفكر العربي.
- طنطاوي ، ممدوح . (٢٠٠٣). الجرائم التأديبية "دراسة مقارنة" . الطبعة الثانية. الإسكندرية . منشأة المعارف.
- طنطاوي، ممدوح . (٢٠٠٣)، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية. الإسكندرية. منشأة المعارف.
- العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٢٤٩.
- عصفور، محمد: ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، ص٥٨.
- العنزي، سعد دواف . (٢٠٠٧) . الضمانات الإجرائية في التأديب، القاهرة، المطبوعات الجامعية.
- عياش، أمجد نافع . (٢٠٠٧). ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين.
- محارب، علي جمعة . (١٩٨٦) . التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس.
- نده، حنا إبراهيم . (١٩٧٢) . القضاء الإداري في الأردن، مكتبة الجامعة الأردنية.
- ياقوت، محمد ماجد. (٢٠٠٧). أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية- دراسة مقارنة، منشأة المعارف- الإسكندرية .