

الاختصاص التأديبي لديوان المظالم السعودي

محمد سعد إبراهيم فوده

أستاذ القانون العام المساعد، كلية إدارة الأعمال

جامعة المجمعة

(قدم للنشر في ٢٨/٠٥/١٤٣٤هـ؛ وقبل للنشر في ٢٦/١١/١٤٣٤هـ)

ملخص البحث. يعد التأديب من الموضوعات الهامة في مجال الوظيفة العامة وجزءاً مكملاً للنظام الوظيفي لتأثيره المباشر على مدى سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ونتيجة لذلك كان اهتمام المشرعين ببيان النظام التأديبي الذي ينتهجه تحقيقاً للمصلحة العامة. ويقوم التأديب في الوظيفة العامة على عنصرين أساسيين: الأول: إرادة المشرع، فالمشرع هو الذي يحدد الأسس الكبرى التي يقوم عليها نظام التأديب في دولة من الدول، والثاني: إلى الفلسفة العامة الاجتماعية التي تعتنقها الدولة وذلك لاختيار نظام التأديب الذي يتناسب مع تلك الفلسفة. وبالتالي فالتأديب عبارة عن ما تقوم به الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها التفويض في التأديب إلا بنص. وتختلف السلطات المختصة بالتأديب من نظام إلى آخر: فمن الأنظمة من أسند سلطة التأديب للإدارة باعتبارها متعلقة بسلطة الإشراف والتوجيه، وهناك من أسندها إلي القضاء وأهمل دور الإدارة في هذا المجال، وأخرى خلطت بين السلطتين وجعلت السلطة الإدارية صاحبة الحق الأصلي بجانب استشارتها لهيئة معينة بهذا الخصوص. وتعد المملكة العربية السعودية من الدول التي مزجت بين تلك الأنظمة. وانتهت الدراسة إلى عدة توصيات كان من أهمها:

١ - ضرورة الاهتمام بتوفير ضمانات التحقيق فعلياً وأن يكون هناك قدراً من الشفافية، مع السماح بالاطلاع على ملف القضية ومناقشة الشهود، وكذا التأكيد على ضرورة النص على تسيب القرارات الإدارية التأديبية؛ ٢ - الاهتمام بنشر أحكام ديوان المظالم خاصة مع توافر التقنيات الحديثة لتحقيق أكبر استفادة ممكنة سواء للمشتغلين بالقضاء أو المحققين أو الموظفين والباحثين؛ ٣ - الإسراع في إعادة النظر في قواعد الإجراءات والمرافعات أمام الديوان وتطوير الأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة بما يضمن تحقيق العدالة الناجزة.

مقدمة

خاصة بعد تزايد عدد المخالفات التي ترتكب من قبل

المنتسبين لحقل الوظيفة العامة والإخلال بمقتضياتها وكرامتها، فبات لزاماً على المشرع والمعنيين بالبحث عن

يعد التأديب بوصفه أحد موضوعات الوظيفة العامة من الموضوعات الهامة التي تشغل بال رجال القانون

التأديب سواء النظام الرئاسي أو النظام القضائي أو النظام شبه القضائي وفقاً للاعتبارات التي تحيط بهذا النوع أو ذلك من النظم التأديبية ، ووفقاً للأهداف التي ينبغي تحقيقها من تنظيمه للسلطات التأديبية على نحو معين (Gazier, 1972).

أهمية الدراسة

في ضوء ذلك تبرز أهمية الدراسة في التعرف على تلك الانظمة ومبررات الاخذ بأحدها دون الآخر أو الدمج بين نظامين ، بالإضافة الى تناول البحث للوضع في المملكة العربية السعودية للتعرف على نهجها في الأخذ بأي من تلك الانظمة وتطبيقاته لديها. وبالأحرى سيكون تناول الدراسة لديوان المظالم بعد التطورات التي شهدتها المملكة على مستوى مرفق القضاء بصفة عامة وعلى مستوى مرفق ديوان المظالم والذي أصبح يمثل قضاء اداريا مستقلا وانضمام المملكة إلى مصاف الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج.

ولاشك أن اختصاصات الديوان أصبحت متعددة سواء ما يتعلق منها بالدعاوى الادارية سواء دعوى الالغاء أو دعوى التعويض أو الدعاوى الجزائية أو الدعاوى التأديبية والتي سيدور حولها البحث المائل للتعرف على اختصاصات الديوان في مجال التأديب.

أهداف الدراسة

تتركز أهداف الدراسة حول الأهداف الآتية:

١- التعرف على مفهوم التأديب وطبيعته.

السبل الممكنة لمنع تلك المخالفات أو على الأقل الحد منها .

والتأديب في نطاق الوظيفة العامة هو معاقبة الموظف ، لإخلاله بواجباته المفروضة عليه ، أو خروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ، كما يعنى معاقبة الموظف المخطئ ، أي توقيع جزاء رادع ، مهما كان نوع هذا الجزاء (الشلماني ، ٢٠٠٧).

ولما كان النظام التأديبي يعد جزءاً مكماً للنظام الوظيفي ، وبالتالي فالتطور الذي طرأ على الوظيفة العامة أثر تأثيراً مباشراً على نظام التأديب وأساليبه ، بعد أن كانت الوظيفة في بداية الأمر صلة مباشرة بين الحاكم والمحكوم يقوم بتعيين من شاء منهم ويفصله متى شاء دون أي ضمانات للموظف تكفل له حقوقه. (الطماوي ، ١٩٩٥) ولأهمية الوظيفة العامة ظهرت الحاجة الى وضع نظم أساسية لها تحدد أوضاع من يشغلها وماله من حقوق وما عليه من واجبات لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ونظرية التأديب في الوظيفة العامة تقوم على عناصر متعددة: أولها: إرادة المشرع ، فالمشرع هو الذي يحدد الأسس الكبرى التي يقوم عليها نظام التأديب في دولة من الدول ، و ثانيها: إلى الفلسفة العامة الاجتماعية التي تعتقها الدولة وذلك لاختيار نظام التأديب الذي يتناسب مع تلك الفلسفة. (الطماوي ، ١٩٩٥) فتنباين الدول في الأخذ بأنظمة

الأخذ بأي منها حسب ما يتوافق مع طبيعة كل مجتمع وهو ما تناوله في هذا الفصل على مبحثين الأول نتناول فيه مفهوم التأديب وبيان أهدافه وفى الثاني أنواع التأديب.

المبحث الأول: مفهوم التأديب وأهدافه

ونعرض هذا المبحث من خلال مطلبين الأول ونتكلم فيه عن مفهوم التأديب ومن ثم التعرف على طبيعته من وجهة نظر الفقه ثم نرجع بعد ذلك للتعرف على أساس التأديب والهدف منه بالمطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم التأديب وطبيعته

أولاً: مفهوم التأديب: يقوم النظام التأديبي على إمكانية مجازاة العامل ببعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأديته لأعماله المكلف بها والتي تؤثر على حسن تأديتها (النادي، ١٩٩٨).

فالنظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي. ومن ثم فإن التطور الذى طرأ على الوظيفة العامة، كان له صدها المباشر على نظام التأديب (الطماوى، ١٩٩٥).

ويقوم تأديب العاملين بصفة عامة على الأفكار الأساسية الآتية:

- ١- فكرة الجريمة التأديبية: من حيث التعريف بها، وتحديد عناصرها، والمبادئ القانونية التي تقوم عليها، وصلتها بالأفكار القانونية المقاربة... الخ.
- ٢- فكرة العقوبة التأديبية: من حيث أنواعها، والارتباط بينها وبين الجريمة التأديبية، وأثرها على حياة

٢- معرفة الأساس القانوني لنظام التأديب.

٣- التعرف على أهداف التأديب.

٤- التعرض لأنظمة التأديب المختلفة وتقييمها.

٥- التعرف على اختصاصات ديوان المظالم بصفة عامة.

٦- التعرف على اختصاصات الديوان في مجال التأديب.

خطة الدراسة

سيتم تناول الدراسة من خلال فصلين:

الفصل الأول: التأديب وأنواعه.

المبحث الأول: مفهوم التأديب وأهدافه.

المبحث الثاني: أنواع التأديب.

الفصل الثاني: اختصاصات ديوان المظالم.

المبحث الأول: ديوان المظالم وجهات التأديب

الأخرى.

المبحث الثاني: نشأة وتطور ديوان المظالم

واختصاصاته.

المبحث الثالث: اختصاصات ديوان المظالم في

مجال التأديب.

الخاتمة والتوصيات.

الفصل الأول: التأديب وأنواعه

لاشك أنه من الأهمية عند الحديث عن التأديب

التعرف على مفهومه وآراء الفقهاء في هذا الصدد

وكذلك التعرف على أنواع التأديب واتجاه الأنظمة في

الإدارة في إشباع حاجات الجمهور المتعامل معها (فراج، ٢٠١٠).

أو أنه مخالفة الموظف العمومي للواجبات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية أو النصوص التنظيمية أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو خروجه عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو تقصيره أو إهماله في تأديتها بما يتطلبه من دقة وأمانة أو إخلاله بالثقة المشروعة في الوظيفة الموكولة إليه حيث يعد مرتكباً للذنب الإداري، يسوغ معه متابعته تأديبياً في إطار النظام التأديبي (www.afi.ma/docs/admin/12.doc).

أو أنه الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظائف التأديب أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانوناً، في حالة ثبوت الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها (plantey, 1971).

ونميل لهذا التعريف لاشتماله على المقومات الأساسية للتأديب ببيان المخالفة التأديبية التي تقتضى تدخل السلطة التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة للجرم المرتكب وذلك في ضوء الضمانات المقررة قانوناً.

بينما يعرف القانون التأديبي للوظيفة العامة والذي ينظم كل ما يتعلق بالتأديب بأنه: مجموعة من

العامل الوظيفية، وكيفية التخلص من معقباتها وأثار الاتجاهات الاجتماعية المعاصرة على ذلك....الخ.

٣- السلطة التأديبية: أي جهة الادارة التي تملك توقيع العقاب، والأوضاع المختلفة لتلك السلطة عملاً، وتنوعها بين الرئيس الإداري الفرد، وبين "السلطة الجماعية"، وبين الطابع الإداري، والقضائي وشبه القضائي لسلطة التأديب، وتقييم كل ذلك عملاً. رابعاً: اجراءات التأديب: منذ تحريك الاتهام، حتى صدور العقوبة من الجهة المختصة ثم تنفيذ هذه العقوبة.

تلك هي العناصر الأربعة التي يقوم عليها أي نظام تأديبي في أي جماعة تخضع للتأديب (الطماوي، ١٩٩٥).

وبالتالي فالتأديب عبارة عن ما تقوم به الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها التفويض في التأديب إلا بنص. (الطماوي، ١٩٧٩).

أو أنه ما تقوم به الجهة أو الهيئة أو الفرد الذي يخوله القانون سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون المخالفات التأديبية بقصد تحقيق النظام داخل المرافق العامة بما يضمن حسن سيرها بانتظام واطراد وتحقيق الأهداف المنشودة من

الجنائي، كما أنه قانون ناقص النمو لم يكتمل نضجه بعد (عفيفي ١٩٨٢).

ويؤيد ذلك أنه من المسلم به اجماعاً أن النظام التأديبي جزأ لا يتجزأ من أحكام الوظيفة العامة، ويكون عنصراً هاماً ورئيسياً من عناصر المركز الوظيفي الذي يشغله الموظف. ونشأة القضاء الإداري - كما هو معروف - مرتبطة تماماً بالتمييز بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص. وأياً كان الأساس الذي يقوم عليه القانون الإداري الحديث، فإن المجمع عليه أن حكمة القضاء الإداري تكمن في تخصصه في نظر المنازعات المتعلقة بالقانون العام (الطماوي، ١٩٩٥).

وقد أخذ النظام في المملكة العربية السعودية بفكرة العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف العام بالدولة. ونتيجة لذلك فإن السلطة التأديبية للدولة على الموظف تستند إلى مركزه، باعتباره مركزاً تنظيمياً، يفرض عليه التزامات عديدة؛ لهذا تعد العقوبة التأديبية هي إحدى وسائل السلطة لتحقيق أهدافها ولضمان احترام القواعد القانونية، وانتظام الجهاز الإداري، والسير المنتظم والفعال للمرفق العام (الظاهر، ٢٠٠٥).

إن الطابع المميز للعقوبة التأديبية أنها متصلة بالوظيفة العامة من ناحية السبب الذي يبرزها للوجود، وهو تحقق المخالفة التأديبية التي تستلزم الجزاء التأديبي. وتتميز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية بأنها تستهدف أساساً محاسبة الموظف عن خطئه الوظيفي،

القواعد القانونية النظامية لتوقيع الجزاء المقرر للأخطاء المرتكبة خلال أو بمناسبة العمل الوظيفي والتي تحمل انعكاساً ضاراً بحسن سير وانتظام المرافق العامة (عفيفي، ١٩٧٦).

ثانياً: طبيعة التأديب: دون الخوض في الخلاف الفقهي سواء على مستوى الفقه الفرنسي (Delperee, 1969, Piquemal, 1979) أو الفقه العربي حول طبيعة التأديب فإنه يمكن تلخيص ما قيل في هذا الشأن فيما يلي: حيث يري البعض أن القانون التأديبي قانون ذو طبيعة عقدية ويختلفون فيما بينهم في تكييف ذلك العقد وانتمائه إلى أي فرع من فروع القانون، بينما يري آخرون أنه قانون قائم على الصفة التنظيمية اللائحية ويخرجون بذلك القانون التأديبي من دائرة القانون العام والخاص، ويذهب رأى ثالث إلى استقلال القانون التأديبي عن القانون الجنائي استقلالاً تاماً وينتمي كل منهما إلى قانون مستقل عن الآخر، ويستدلون بأمر منها:

١- أن وجود القانون التأديبي مكمل لوجود القانون الجنائي بحيث يسد القانون الأول نقصاً يعجز القانون الثاني عن شغله.

٢- إمكان الجمع بين العقوبتين الجنائية والتأديبية (الשלماوي، ٢٠٠٧).

ومن ثم فإن القانون التأديبي قانون ذو طبيعة عقابية خاصة ومستقلة عن الطبيعة العقابية للقانون

ومن ثم يكون أساس العقوبة التأديبية هو حكم النظام ضد من تثبت مسؤليته عن مخالفة تأديبية واستحقاقه العقاب تحقيقاً للمصلحة العامة، فهي عقوبة تمس الموظف في حياته الوظيفية، وأياً كانت صور الجزاء، فإنها تهدف إلى تأمين حسن سير المرفق العام وانتظامه، وفي الأصل حماية المجتمع (الظاهر، ٢٠٠٥).

ثانياً: أهداف التأديب: إن هدف التأديب قانوناً هو النتيجة النهائية التي تسعى السلطة التأديبية إلى تحقيقها من وراء اتخاذها قرارها أو حكمها التأديبي. حيث إن نظام التأديب يهدف إلى جانب تحقيق حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وضمن ذلك، فإنه يهدف إلى حماية مصلحة الموظفين كذلك. (عفيفي، ١٩٧٦).

ويتجلى هدف التأديب في كون العقوبة التأديبية تتسم بالفاعلية والتأثير الفوري في مواجهة الموظفين، ومنعهم من العودة لارتكاب المخالفة مستقبلاً بسبب توافر خصوصية الاقتران الزمنى بين إقرار العقوبة وتنفيذها، فذلك مما يزيد في فاعليتها للردع من ارتكاب المخالفة التأديبية (الظاهر، ٢٠٠٥).

كما يستهدف التأديب تحقيق أهداف عديدة تتصل جميعها بحسن سير المرافق العامة والتي من أهمها:

وانزال جزاء يناله في حياته الوظيفية، في حين أن ايقاع الجزاءات الجنائية يكون على ارتكاب الشخص لجريمة، وانزال عقاب به يناله في حريته الشخصية أو في ماله^(١).

المطلب الثاني: أساس التأديب وأهدافه

أولاً: أساس التأديب: ويعنى السند القانوني الذى يخول للجهة الادارية أو للجهة القضائية توقيع تلك العقوبة التأديبية.

ويذهب بعض الفقه الى ان اساس سلطة التأديب انما يتمثل في العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، وهى وفقا للراجح فقهاً علاقة لائحية مما مفاده أن الموظف العام في مركز تنظيمي ولائحي ومن ثم فهو ملزم بالقيام بما يتطلبه شغل هذا المركز وبالامتناع عما يتنافى مع مصلحة المرفق العام الذى يعمل به وإلا تعرض للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح (plantey, 1971). كما يمكن القول بأن أساس سلطة التأديب هو القانون فكما هو الشأن بالنسبة لقانون العقوبات يجد القاضي الجنائي أساس توقيعه للعقوبة الجنائية في القانون، فإن السلطة التأديبية الادارية أو القضاء الإداري يجد أساس توقيعه العقوبات التأديبية في نص القانون الذى يخول أي منهما سلطة توقيع تلك العقوبة. (فراج، ٢٠١٠، الشلمانى، ٢٠٠٧)

(١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة.

أن "العقوبة التي يوقعها على الموظف ابتغاء مصلحة عامة هي حسن سير العمل"^(٢).

وجود التأديب في مجال الوظيفة العامة يحقق ضرورات ثلاث لا بد من توافرها:

١ - ضرورة التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية بهدف إقامة نظام العدالة والطمأنينة في الوظيفة العامة يستند إلى الروابط المشروعة والمكافأة لأعضائها.

٢ - ضرورة الدفاع التي تقضي بمواجهة السلوك المنحرف المنفشي في مجال الوظيفة العامة ومرافقتها المختلفة عن طريق تقرير إجراءات وقائية وعقابية توقع على المنحرفين والمخلفين بالالتزامات الوظيفية.

٣ - ضرورة الضبط وتعني ممارسة كافة الإجراءات التي تستهدف إقامة وتثبيت دعائم النظام في مجال الوظيفة العامة والمحافظة عليه وحمايته من أي إخلال به.

ومن ثم فإن الهدف الأساسي للقانون التأديبي للوظيفة العامة يتبلور في ضرورة العمل على ضمان وتأكيد حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير السوي للموظف المنحرف (عفيفي، ١٩٨٢).

١ - ضمان سير المرافق العامة بانتظام، وذلك بمنع الاعتداء أو التجاوز والإخلال بالنظام العام، ومن ثم تحقيق العدالة بالمحافظة على النظام العام في المجتمع.

٢ - الإصلاح وتقويم سلوك الموظف المخالف: فالتأديب يهدف إلى كشف العيوب في البناء الإداري تمهيدا لإصلاحه بما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلا، وبالتالي فهو إجراء وقائي يومي يهدف إلى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا.

٣ - أن غاية التأديب ردعية وذلك من زجر الموظف المخالف وغيره من الموظفين (فراج، ٢٠١٠).

وهذا لا يمنع البعض من تبني غرض مختلط إذ يرى أنه تقوم فكرة التأديب أو أساسها على المجازاة عن الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف على أن المؤاخذة على هذا الذنب هي احدي وسائل السلطة الرئاسية، التي تكفل فاعلية أوامرها ونواهيها بتوقيع جزاء على كل من يخرج عليها رادعاً له وزاجراً لغيره وضماناً لحسن سير المرافق العامة، وحثاً للموظف على احترام واجبات وظيفته وتقويماً لسلوكه على النهج السوي، وهي أهداف ليست منفصلة عن بعضها بل هي أهداف متداخلة بحيث يكمل أحدهما الآخر ويدعمه على نحو فعال. (الشيخلي، ١٩٨٣) وورد بحكم لديوان المظالم

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٧٦/ت/٤ لعام ١٤١٠هـ في القضية ٣/٥٢/ق

لعام ١٤٠٧هـ. غير منشور.

والتوجيه، وهناك من أسند سلطة التأديب إلي القضاء وأهمل دور الإدارة في هذا المجال، وأخرى خلطت بين السلطتين وجعلت السلطة الإدارية صاحبة الحق الأصلي في هذا المضمار بجانب استشارتها لهيئة معينة بهذا الخصوص. وهذا التقسيم هو الذي اعتمده المعهد الدولي للعلوم الادارية (الطماوي، ١٩٩٥؛ رسلان، ٢٠٠٣؛ جمعان، ١٤٠٤هـ؛ Gazier, 1977). وتباين الدول في الأخذ بهذا النظام أو ذلك يرجع إلى اختلاف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر وما يمثله من انعكاس لما يسود المجتمع من أفكار وفلسفات (فراج، ٢٠١٠؛ الصروخ، ١٩٨٤). ومن ثم تتناول أنظمة التأديب السائدة في مجال التأديب للتعرف على مفهوم كل منها وأساسه وتقدير كل نظام من هذه الأنظمة وموقف النظام السعودي منها وذلك بالمطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: النظام الإداري أو الرئاسي

أولاً: مفهومه: النظام الإداري هو النظام الذي يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية بسيطة كانت أو جسيمة، دون إلزامها باستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها، وهذا النظام يجعل الاختصاص للسلطة الإدارية بتوقيع الجزاءات الإدارية مهما كانت جسامتها (العتوم، ١٩٨٤).

فولاية التأديب معقودة أصلاً للجهة الرئاسية للموظف بمقتضى حقها في الاشراف على عمله إشرافاً

وتتجلى أهداف التأديب في مجال الوظيفة العامة وتظهر غايته بوضوح، فالتأديب يستهدف أساساً في مجال الوظيفة العامة كفالة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وكذلك تثبيت دعائم نظام الوظيفة العامة عن طريق توقيع جزاءات تأديبية على المخالفين وهذه الجزاءات تستهدف أمرين وفقاً لما يراه الفقه الإداري:

الأمر الأول: منع المخالفين من العودة مستقبلاً إلى ارتكاب ذات المخالفة أو غيرها من المخالفات.

الأمر الثاني: ضرب المثل لزملاء المخالف حتى يتحرون الدقة في أداء العمل المناط بهم.

أي أن التأديب وتوقيع الجزاء التأديبي يهدف في المقام الأول إلى زجر العامل المخطئ إصلاحاً له وعبرة لغيره.

وبناء على ذلك يعد النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، لأنه لا يستهدف العقاب في حد ذاته بل يهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، تحقيقاً للصالح العام (فراج، ٢٠١٠).

المبحث الثاني: أنواع التأديب

كان التأديب يمارس في صورة قرارات إدارية، سواء صدر القرار التأديبي من الرئيس الإداري الفرد، أو من مجلس تأديبي، ومع استحداث المشرع لنظام المحاكم التأديبية، فإن السلطات المختصة بالتأديب تختلف من نظام إلى آخر: فمن الأنظمة من أسند سلطة التأديب للإدارة باعتبارها متعلقة بسلطة الإشراف

٣- لكي يكون للتأديب الفاعلية الكاملة يجب أن يتسم بالسرعة والحسم والرئيس المباشر هو الأقدر علي تولي سلطة التأديب في مثل هذه الأحوال.

٤- كما أن للرئيس المباشر سلطة تقديرية في توقيع الجزاء التأديبي من عدمه وذلك باعتباره ملماً بظروف العمل وظروف الموظف ومن ثم فقد يجد من حيث الملائمة عدم توقيع الجزاء لصالح العمل وذلك بخلاف ما إذا كانت سلطة توقيع الجزاء معقودة لجهة أخرى (الظاهر، ٢٠٠٥).

ورغم وجود هذه الاعتبارات فإن هذا النظام لم يسلم من النقد إذ أنه من المحتمل إساءة استعمال هذه السلطة وعدم وجود ضمانات كافية لحماية لحقوق الموظف فضلاً عن احتمال تأثر الرئيس المباشر حال اتخاذه القرار ببعض الضغوط من جهات مختلفة (عبدالعال، ٢٠٠٣). ولذا لجأت بعض الدول إلي وضع ضوابط تحول بين الرئيس والتعسف في استعمال السلطة أو وضع نظام يقضي بضرورة استطلاع رأي جهة أخرى داخل العمل قبل توقيع الجزاء أو منح الرئيس إصدار قرارات الجزاءات البسيطة فقط.

ومن الدول التي أخذت بهذا النظام إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية^(٣).

ثانياً: أساسه: يقوم هذا النظام على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع عن السلطة الرئاسية، أو

يبيح لها الاحاطة به وتقديره في ضوء ملابساته وظروفه الخاصة، فإذا أخطأ أو أخل بواجب من واجبات وظيفته تكون هي أقدر من سواها على تقدير مدى خطئه وما يستوجبه من جزاء بحكم إشرافها ورقابتها عليه (النادي، ١٩٩٨). وتبرير الأخذ بهذا النظام:

١- أن الجهة التي تملك تعيين الموظف هي التي تملك تأديبه، وأنها هي الأقدر من غيرها في الحكم على سلوك الموظف لقربها منه. كما أنه يعطي السلطة الرئاسية القدرة والفاعلية في ضمان حسن سير العمل وانتظامه بالمراقب العامة (جمعان، ١٩٨٤).

بمعنى أن رئيس العمل هو المسئول عن حسن سيره وانتظامه وتحقيق نتائجه الإيجابية ثم أنه هو المسئول أمام قياداته عن أي خروج عنه أو تجاوز فيه ومن هنا فإنه من واقع مسؤوليته هذه يتعين أن تنعقد له السلطة الكاملة في توقيع الجزاء التأديبي (جعفر، ٢٠٠٧).

٢- إذا فقد الرئيس المباشر التأديب واقتصر دوره علي مجرد الإشراف ومجرد توجيه الاتهام حال وقوع ثمة مخالفة فإن هذه السلطة المجردة التي لم تقترن بسلطة توقيع الجزاء تصبح غير ذات مضمون مما يؤثر سلباً علي صورة الرئيس أمام العاملين تحت رئاسته (عصفور، ١٩٩٦).

(٣) <<http://justice-lawhome.com/vb/showthread.php?t=23079>>

الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ بتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ.

وفى حكم لديوان المظالم جاء فيه "مطالبة المدعى إلغاء قرار جهة الإدارة الصادر بتحويله من وظيفة إلى وظيفة كاتب بالمرتبة الخامسة - للوزير المختص نظاماً الحق في تحويل المعلم الذى صدر عليه بعقوبة لا تصل إلى درجة الفصل من الخدمة إلى وظيفة إدارية - استناد القرار المتظلم منه إلى القرار الشرعي الصادر بمعاينة المدعى لتوجه التهمة إليه وعلى حكم ديوان المظالم رقم ٥٨/د/تأ/١ لعام ١٤٢٣هـ بمعاينة المدعى بجرمانه من علاوة واحدة والتوصية في أسباب الحكم بتحويله إلى عمل إداري - مؤدى ذلك: سلامة القرار المتظلم منه - أثر ذلك: رفض دعوى الإلغاء".^(٥)

ولما كان النظام قد أعطي لرئاسة السلطة الإدارية صلاحية بعض الإجراءات التأديبية على موظفيها فإنه لم يجعل ذلك على إطلاقه إذ استثنى بعض العقوبات ذات الطابع الشديد سواء كانت الرئاسة الإدارية متمثلة في الوزير أو من في حكمه وذلك وفق نص المادة ١/٣٥ من نظام تأديب الموظفين (يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة ٣٢ عدا الفصل) والذي تختص الهيئة القضائية والمتمثلة في ديوان المظالم بهذا الاستثناء، وذلك لما يترتب على هذه

امتدادا لها، فالتأديب هو الوسيلة التي تكفل سير العمل في المرافق العامة، والرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا كان له سلطة تأديبية على مرؤوسيه يقدر أخطائهم ويوقع الجزاءات المناسبة (العتوم، ١٩٨٤؛ فراج، ٢٠١٠).

ثالثاً: مجالاته في النظام السعودي: إن نظام

تأديب الموظفين لم يقصر مسائل الرقابة والتأديب على هيئة الرقابة والتحقيق فحسب، بل ترك شطراً واضحاً من مسائل الرقابة والتأديب في يد الوزير المختص أو من في حكمه من رؤساء المصالح الحكومية، ومن واجبات الرئيس وصلاحياته معاً أن يراقب مرؤوسيه، وأن يحقق مع المخطئ منهم ولذلك ترك النظام للوزير المختص اختصاصات جزائية توجيهية، لأن موجب العقوبة الإدارية أساساً هو محاسبة الموظف المختص عما يقع فيه من خطأ وظيفي وإنزال الجزاء المناسب على الموظف من أجل هذا الخطأ وبذلك يضمن تقويمه، ويستفيد منه غيره فيرتدع عن الوقوع فيما وقع فيه^(٤).

فإن رئاسة السلطة الإدارية منوطة بالوزير المختص ومن في حكمه كرئيس إداري لمصلحة مستقلة أو مؤسسة عامة، أو من يمنح تفويضاً مباشراً مهمة إدارية بقرار مكتوب من الوزير أو من في حكمه بناء على نص المادة رقم ٤٦ من نظام تأديب الموظفين

(٥) حكم ديوان المظالم رقم ٢١/د/ف/٧ لعام ١٤٢٦ هـ في القضية

رقم ١/٢١٠٤/ق لعام ١٤٢٥ هـ بتاريخ ١٤٢٧/٣/٤هـ.

(٤) <www.cib.gov.sa/articles_detail.php?article_id=3>

١- إذا كانت المخالفة تستحق الفصل فإن النظام التأديبي أعطي للرئيس الإداري اتخاذ كل العقوبات الواردة في م ٣٢ من نظام تأديب الموظفين باستثناء الفصل حتى ولو كان يراه الأنسب ويكون الرئيس ملزماً بإحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة والتحقيق دون البت فيها إذ أن سلطة التحقيق من اختصاص الهيئة وحدها وتقوم بإحالة أوراق المتهم إلى ديوان المظالم وتطلب منه فصل المتهم .

٢- أن يكون الموظف لدى إحالته إلى المحاكمة التأديبية قد انتقل من الجهة الإدارية التي ارتكب بها المخالفة إلى جهة أخرى والمقصود هنا أن يكون قد خرج من التبعية الإدارية لوزير ما إلى التبعية الإدارية لوزير آخر. وقد راعى النظام في ذلك أن يتفادى تضارب السلطات بين الجهتين التي كان بها الموظف والتي نقل إليها وذلك بمنح سلطة التأديب لجهة بعيدة عن الاثنين وهي ديوان المظالم.^(٧) "إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها يحال الموظف إلى هيئة الرقابة والتحقيق، فإذا رأت الهيئة أن الأفعال المنسوبة إلى المتهم تستوجب توقيع العقوبة تحيل الدعوى إلى التأديب".^(٨)

٣- إذا تعدد المخالفون وتعددت جهات عملهم سواء كانت المخالفة واحدة أو عدة مخالفات "يحال

العقوبة من أضرار جسيمة بحق الموظف. وتختص الجهة الادارية ببقية العقوبات والتي وردت في المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين.^(٦)

وحتى لا يكون اتخاذ مثل هذا القرار عشوائياً أو تعسفياً فقد وضع النظام لذلك معايير وضوابط يجب مراعاتها كما نصت عليها المادة ٣٥ / ٢ من نظام تأديب الموظفين بقولها (ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به)، وتأتي المادة ٣٩ من نفس النظام لتؤكد ذلك المضمون فتلزم إبلاغ هيئة الرقابة والتحقيق في جميع الأحوال بالقرار الصادر من الوزير بالعقوبة فور صدور القرار، فإن لم يكن القرار الصادر بالتطبيق للمادة ٣٨ تعين أن يرسل لهيئة الرقابة والتحقيق مع القرار صورة من جميع أوراق التحقيق وللهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمها للقرار وصور أوراق التحقيق إذا رأت أن المخالفة الصادرة في شأنها القرار تستوجب الفصل أن تبلغ الوزير بذلك وتباشر التحقيق في القضية. غير أنه هناك حالات لا يجوز للرئيس الإداري ومن في حكمه اتخاذ قرار عقوبة فيها مهما كانت نوعية المخالفة بنص النظام التأديبي للموظفين وهذه الحالات هي :

(٧) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين ص ١٩.

(٨) م ٤٠ من نظام تأديب الموظفين.

(٦) سيرد نص المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين لاحقاً ص ٢٦.

قضائية دون غيرها ولم يعط الوزير تلك الصلاحية لما فيها من خطورة على حياة الموظف الوظيفية.

المطلب الثاني: النظام شبه القضائي

أولاً: مفهومه: هو نظام رئاسي في جوهره وواضع النظام يخطو فيه خطوة نحو تحقيق ضمانات أكثر للموظف من تلك التي يوفرها التأديب الإداري قبل توقيع الجزاء.

ويأخذ النظام شبه القضائي إحدى صور ثلاث (الظاهر، ٢٠٠٥):

١- إلزام السلطة الرئاسية بأخذ رأى هيئة مستقلة قبل توقيع الجزاء، ويكون رأيا غير ملزم للسلطة الرئاسية.

٢- إلزام السلطة الرئاسية بتسلم رأى هيئة مستقلة، ويتعين على الإدارة احترام رأى هذه الهيئة، وأن يكون للجهة الإدارية حق تعديل مضمون الرأي المقترح بتخفيف العقوبة لا بتشديدها، أي أن هذه الالزامية نسبية.

٣- أن يوكل المنظم للسلطة الإدارية تطبيق العقوبات البسيطة، بينما يختص مجلس تأديب بتوقيع عقوبات من مستوى معين.

ومفهوم التأديب شبه القضائي "أن الإدارة وهي صاحبة الاختصاص بإيقاع العقوبة ممثلة في رئيسها أو من يفوضه ومع ذلك يتعين قبل توقيع العقوبة استشارة هيئة معينة على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وفي بعض الصور تلتزم

الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة بعضها ببعض إلى هيئة الرقابة والتحقيق إذا كانوا عند ارتكاب المخالفة أو المخالفات أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة، فإذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن الواقعة تستوجب توقيع العقوبة تحيل الدعوى إلى هيئة التأديب".^(٩)

٤- إذا كانت المخالفة قد ارتكبها موظف وكان قد ترك الخدمة أثناء أو قبل اتخاذ القرار بتوقيع العقوبة عليه ويعاقب الموظف بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمات من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً.^(١٠)

وإجمالاً فإن النظام أعطى للرئيس الإداري سلطات واسعة في توقيع كثير من العقوبات تتعدى الإنذار واللوم، الأمر الذي يكفل للرئيس الإداري تحقيق سياسة دائرته وتنفيذ أوامره وسير العمل بانتظام واطراد للوصول إلى الهدف المرجو من وراء إقامة المرفق، وفي نفس الوقت منح النظام المذكور الضمانات الكافية للموظف العام للدفاع عن نفسه ودفع التهم المنسوبة إليه وذلك عن طريق الضمانات التي تعطى له أثناء التحقيق، كما جعل النظام عقوبة الفصل لجهة

(٩) م ٤١ من نظام التأديب.

(١٠) م ٣٣ من نظام التأديب.

تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي فإنه بهذا المعنى قليل الوجود في النظام السعودي، مثال ذلك: ما ذكرته المادة ١٣ من نظام تأديب الموظفين (إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس الهيئة بعد أخذ رأي الوزير المختص اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء).

كذلك أوردت المادة ٣٨ من نفس النظام (مع مراعاة أحكام المواد ٣٦، ٤٠، ٤١ إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة للوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة وللوزير المختص توقيع هذه العقوبة أو اختيار عقوبة أخرى ملائمة من بين العقوبات التي تدخل ضمن اختصاصه).

وبالمفهوم الذي يقوم على تشكيل مجالس تأديبية غالبية أعضائها من رجال الإدارة مع وجود عنصر قضائي في تشكيلها، وتصدر هذه المجالس قرارات نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة، وأنها مجالس تعتبر فعلا هيئات شبه قضائية أو هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي، فإن النظام السعودي قد عرف ذلك وطبقه، ويعتبر هذا نصا خاصا لا يطبق على جميع الموظفين فنجد في المادة ٤٧ من نظام تأديب

السلطة الرئاسية باحترام رأي الهيئة بحيث يكون رأي الأخيرة إلزاميا وليس استشاريا، وإن كان يجوز للسلطة الرئاسية عدم التقيد بهذا الرأي لصالح الموظف وذلك بتخفيف الجزاء دون تشديده". وهذا المفهوم بشقيه يمثل إحدى صور هذا النظام (العنوم، ١٩٨٤).

بينما تكون الصورة الثانية بتشكيل مجالس تأديبية غالبية أعضائها من رجال الإدارة مع وجود عنصر قضائي في تشكيلها وتصدر هذه المجالس قرارات نهائية وليس مجرد رأي أو مشورة وهذه المجالس تعتبر فعلا هيئات شبه قضائية أو هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي (البنداري، ١٩٨١).

ثانيا: أساسه: وهذا النظام وإن كان لا يمثل تطورا حقيقياً في نظام التأديب الرئاسي نحو النظام القضائي، إلا أنه يمثل ضمانات قد تقترب من الضمانات القضائية ويمكن القول بأن النظام شبه القضائي يهدف في أساسه إلى الحد من تعسف السلطة الرئاسية باتخاذ بعض الإجراءات والضمانات التي لا تصل إلى حد التماثل مع ضمانات النظام القضائي (عزت، د.ت)، وربما كان من شأن هذا النظام تفادي أوجه النقد الموجهة للنظام الرئاسي ويؤدي بقدر الإمكان إلى توفير الضمانات للموظف قبل إصدار قرار التأديب (حسن، ١٩٩٨).

ثالثا: مجالاته في النظام السعودي: بمفهوم التأديب شبه القضائي على أنه سلطة رئاسية في جوهره وهذه السلطة يتعين عليها استشارة هيئة معينة على أن

تتمتع بالاستقلال الكامل عن الجهة المختصة بتحريك الاجراءات التأديبية وتوجيه الاتهام التأديبي، ويعد قرار هذه الجهة ملزماً للسلطة الادارية (فراج، ٢٠١٠)، ففي هذا النظام ينزع النظام سلطة التأديب من يد السلطة الرئاسية التي يقتصر دورها على توجيه الاتهام إلى الموظف العام ويجعلها بيد محاكم تأديبية مشكلة لهذا الغرض (العتوم، ١٩٨٤).

ويتميز هذا النظام باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية والأصل في هذا النظام أنه يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الرئاسية والتي ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها وبين الهيئة القضائية التي تختص بنظر الدعوى وتقدير الخطأ المنسوب إلى الموظف، وتوقع الجزاء الذي تراه متناسباً مع الوقائع الثابتة، والحكم الذي تصدره الهيئة المذكورة يكون ملزماً للجهة الإدارية (البنداري، ١٩٧١).

ويعد هذا النظام بمثابة نوع من ولاية القضاء، ولذلك يجب أن تتسم قواعده بالموضوعية، ويتحقق ذلك بمحصر الجرائم التأديبية التي يمكن أن يعاقب عليها الموظف مع ضرورة قيام قضاء يتولى الفصل في المنازعات التأديبية وإعداد مجموعة للإجراءات التي تتبع في هذه المنازعات (فراج، ٢٠١٠).

الفرع الثاني: أساسه: يقوم هذا النظام على عدة أسس منها:

١- أن أحكام الهيئات التأديبية المستقلة تتسم بالموضوعية دون أن تتأثر بالنفوذ السياسي أو الإداري

الموظفين ما نصه. (مع مراعاة أحكام الأنظمة الخاصة بمحاكم رئيس وأعضاء هيئة الرقابة والتحقيق ورئيس وأعضاء هيئة التأديب تأديباً أمام هيئة من ثلاثة أعضاء تشكل بأمر ملكي، ولا يجوز أن توقع عليهم إلا عقوبة اللوم أو العزل).

وتجري محاكمة رئيس وأعضاء كل من هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب "قبل إلغاؤها" تأديباً أمام هيئة خاصة نصت عليها إلا أنها جعلت ذلك مشروطاً بأن لا يكون هؤلاء ممن يخضعون لنظم خاصة تقرر أحكاماً أخرى للتأديب، فلو افترضنا أن رئيس أي من هيئة الرقابة والتحقيق أو هيئة التأديب كان بمرتبة وزير فإنه تبعاً يخضع للقواعد التي ينص عليها النظام الخاص بمحاكمة الوزير.^(١١)

ويؤخذ على هذا النظام أنه لا يوفر الضمانات الكافية للمتهم، إما لأنه لا يلزم الرئيس الإداري برأي الهيئة الاستشارية في الصورة الأولى - وإما لعدم إمام أعضاء اللجنة المشكلة في الصورة الثانية بظروف وملابسات عمل الموظف.

المطلب الثالث: النظام القضائي

الفرع الأول: مفهومه: يقوم النظام القضائي للسلطة التأديبية على إسناد وظيفة توقيع الجزاءات التأديبية، ومن ثم بالضرورة إسناد وظيفة التكيف القانوني للمخالفات التأديبية إلى جهة قضائية والتي

(١١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين ص ٢٠.

وحيثما صدر المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ لنظام ديوان المظالم بإعادة تشكيل الديوان وإلغاء هيئة التأديب أصبح في المملكة العربية السعودية قضاءً إدارياً مستقلاً ويعتبر هذا تطوراً شاملاً لأحكام الديوان واختصاصاته بعد أن كان يغلب على النظام التأديبي في المملكة الطابع الإداري أصبح بعد هذا التاريخ يمزج بين الطابع الإداري والقضائي ويعطي للسلطة الإدارية الحق في توقيع جميع العقوبات عدا عقوبة الفصل لخطورتها وشدتها.

ونظام التأديب في المملكة العربية السعودية أصاب في هذا التنظيم حيث لم يسلب الجهة الإدارية سلطتها لتوقيع العقوبات وأعطاه سلطة تأديبية تتناسب مع مسؤولياتها وتجعلها قادرة على تأمين حسن سير العمل وانتظامه وهو في نفس الوقت لم يغفل اعتبارات الضمان والعدل للمتهم حيث جعل عقوبة الفصل من اختصاص جهة قضائية مستقلة.

كما وضع النظام عدداً من الضمانات الإجرائية المختلفة لا يجوز للإدارة مخالفتها عند ممارستها لأعمالها التأديبية. وإن خالفتها فإن جزاء ذلك هو البطلان.

الفصل الثاني:

اختصاصات ديوان المظالم

بعد استعراضنا لمفهوم التأديب وأنواعه بصفة عامة ومجالات كل منها بالنظام السعودي فإنه أصبح حرياً بنا التعرف على اختصاصات ديوان المظالم

ويحقق ذلك معاملة عادلة موحدة للجميع ويوفر ضماناً هامة للموظفين ضد أي استبداد محتمل.

٢- أن قيام هيئات قضائية مستقلة بممارسة حق التأديب يمكنها من تحديد معايير السلوك المنتظم لمجموع الإدارات والمؤسسات.

٣- أن غاية التأديب هي العقاب: وإذا كان الأمر كذلك فإن هناك تماثلاً بين العقاب التأديبي والعقاب الجنائي، ولذلك يجب أن تستعار معظم قواعد القانون الجنائي التي تتناسب مع التأديب، خاصة فيما يتعلق بشرعية الجريمة والعقوبة، والربط بينهما، كذلك باستقلال أعضاء سلطة التأديب، يكون لها جميع الضمانات القضائية بالإضافة إلى صوغ إجراءات التأديب بالصبغة القضائية. ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام مصر وألمانيا والنمسا ويوغسلافيا (عزت، د.ت؛ فراج، ٢٠١٠).

الفرع الثالث: مجالاته في النظام السعودي:

كان النظام الغالب في المملكة في بادئ الأمر نظام التأديب الإداري، حيث كانت السلطة التأديبية في يد الإدارة ومجالس التأديب التي كانت تابعة للإدارة مباشرة وذات طابع إداري، وبصدور نظام تأديب الموظفين عام ١٣٩١هـ أنشئت بموجبه هيئتان مستقلتان هما "هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب"، تختص الأولى برقابة أداء الموظفين لواجباتهم والتحقيق مع من ينسب له خطأ تأديبي، وتتولى الهيئة الثانية محاسبة من يثبت التحقيق إدانته (الظاهر، ٢٠٠٥).

وهذه الهيئات الثلاث هي: "هيئة الرقابة والتحقيق، هيئة التأديب، ديوان المظالم".
أولاً: هيئة الرقابة والتحقيق:

١- تشكيل هيئة الرقابة والتحقيق: ترتبط هيئة الرقابة والتحقيق مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ووكيلين أو أكثر لا تقل مرتبة كل منهم عن المرتبة الثالثة عشرة ومن عدد كاف من الأعضاء ذوي التخصص. ويلحق بالهيئة العدد الكافي من الموظفين الإداريين والمستخدمين. وتنقسم هيئة الرقابة والتحقيق إلى جهازين وهما: "جهاز الرقابة، جهاز التحقيق" ويتكون كل جهاز من إدارات يعين عددها ودائرة اختصاص كل منها والإجراءات التي تدير عليها بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة.

٢- اختصاص هيئة الرقابة والتحقيق: أوردت المادة الخامسة من نظام تأديب الموظفين اختصاصات الهيئة حيث نصت على أنه مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص هذه الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي:
أ) إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.

ب) فحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية.

وجهاً التأديب الأخرى بالنظام السعودي ثم بيان ماهي اختصاصات الديوان في مجال التأديب ومراحل واجراءات الدعوى والمحكمة التأديبية وكذلك العقوبات التي يمكن للديوان توقيعها بحق الموظف المدان وذلك من خلال المبحثين التاليين.

المبحث الأول: ديوان المظالم وجهات التأديب الأخرى

إن نظام تأديب الموظفين في المملكة خول الجهة الإدارية حق توقيع مختلف العقوبات المنصوص عليها، على الموظفين المخطئين، عدا عقوبة الفصل. كما أن هناك حالات يمتنع على السلطات الإدارية عقاب الموظف فيها، بل أزم النظام إحالتها إلى هيئة الرقابة والتحقيق لكي تتولى اتخاذ الإجراءات النظامية فيها، ومن ثم ترفع الدعوى فيها أمام ديوان المظالم.^(١٢) إذ من أهم الضمانات لتأديب الموظف العام وجوب إجراء تحقيق معه قبل مجازاته عما نسب إليه من مخالفات تأديبية.

وكان يتولى التأديب في المملكة العربية السعودية ثلاث هيئات خلاف السلطة الرئاسية كسلطة تأديبية للموظف العام والتي خول من خلالها المشرع السعودي الكثير من الصلاحيات ولم يغفلها كسلطة تأديبية حينما صدر المرسوم الخاص بنظام التأديب

(١٢) المواد ٣٢، ٣٥، ٤٠، ٤١، من نظام تأديب الموظفين في المملكة.

ثالثاً: ديوان المظالم:

١- إنشاء ديوان المظالم: ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة أنشئ بمقتضى المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ يتبع خادم الحرمين الشريفين مباشرة.

٢- تشكيل ديوان المظالم: يتألف ديوان المظالم من رئيس بمرتبة وزير، ونائب رئيس أو أكثر، وعدد من النواب المساعدين والأعضاء ذوي التخصص في الشريعة والأنظمة. ويلحق به العدد الكافي من الموظفين الفنيين والإداريين وغيرهم.

٣- اختصاصات ديوان المظالم: ترد تفصيلاً بالمبحث التالي.

المبحث الثاني: نشأة وتطور الديوان

واختصاصاته

يمثل ديوان المظالم صرحاً شامحاً من صروح العدالة في هذه البلاد المباركة والتي تعنى بالعدل بشتى صورته، فديوان المظالم هيئة قضاء مستقلة تسعى جاهدة بكل السبل والوسائل لإرساء العدل والإنصاف والرقابة القضائية الفاعلة على الأعمال الإدارية من خلال الدعاوى الماثلة أمامه لضمان حسن تطبيق الأنظمة واللوائح المقررة وتطوير آليات التواصل مع جهات الإدارة بتمكينهم من وسائل التظلم من قرارات وأعمال الإدارة المشوبة بعدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استخدام السلطة

(ج) إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة.

(د) متابعة الدعوى التي تحال طبقاً لهذا النظام إلى هيئة التأديب. "ديوان المظالم حالياً".

ثانياً: هيئة التأديب^(١٣)

(١٣) "ألغيت بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ بإنشاء ديوان المظالم، كما ألغيت المواد من ١٤ إلى ٣٠ من نظام تأديب الموظفين الخاصة بهيئة التأديب".
تشكيل هيئة التأديب:

ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ونائب للرئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الثالثة عشرة وعدد كاف من الأعضاء ذوي التخصص ويلحق بالهيئة العدد الكافي من الموظفين الإداريين والمستخدمين اختصاصات هيئة التأديب:

تختص هيئة التأديب بنظر القضايا التأديبية التي تحال إليها من هيئة الرقابة والتحقيق.

تنظر القضايا المعروضة على هيئة التأديب بواسطة مجلس يشكل بقرار من رئيس الهيئة.

يتكون من رئيس وعضوين وأمين للمجلس وبحضور مندوب عن هيئة الرقابة والتحقيق وعلى رئيس مجلس المحاكمة حال ورود القضية إليه أن يحدد موعد لنظرها ويتولى المجلس إبلاغ المتهم وهيئة الرقابة والتحقيق بذلك على أن لا تقل الفترة بين الإبلاغ وتاريخ الجلسة عن عشرة أيام ويجب أن يتضمن إبلاغ المتهم صورة طبق الأصل من قرار الإحالة للمحاكمة ويجوز لهيئة التأديب إعادة النظر في القرار التأديبي في الحالتين الآتيتين: ١- إذا أخطأ القرار في تطبيق النظام أو تأويله.

٢- إذا ظهرت وقائع أو مستندات لم تكن معلومة وقت صدور القرار وكان من شأن ثبوتها براءة المتهم.

المظالم ليواكب الهدف الذي من أجله تم إنشاؤه فصدر المرسوم الملكي رقم (٨٧٥٩/١٣/٧) وتاريخ ١٧/٩/١٣٧٤ هـ القاضي بتشكيل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ويقوم بإدارته رئيس بدرجة وزير يعين بمرسوم ملكي.

المرحلة الثالثة: أصبح ديوان المظالم في هذه المرحلة هيئة قضاء مستقلة مرتبطة مباشرة بالملك وذلك وفقاً لنظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢ هـ وكانت اختصاصات الديوان في ذلك الوقت على النحو التالي:

١ - القضاء الإداري: وهو الاختصاص الأساسي للديوان ومن أجله أنشئ وهو على أربعة أنواع:

النوع الأول: الفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي الدولة ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة.

النوع الثاني: الفصل في المنازعات المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية للأسباب المنصوص عليها في النظام.

النوع الثالث: الفصل في الدعاوى المتعلقة بالتعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية المعنوية بسبب أعمالها.

بما يكفل تحقيق العدل واسترداد الحقوق ورد المظالم لأهلها. (موقع ديوان المظالم <https://www.bog.gov.sa>).
والمسوغ في إنشاء الديوان وافراده بولاية قضائية هو ما تتمتع به الإدارة من تميز وتفوق على الأفراد بحكم قيامها على المصلحة العامة وتسييرها للمرافق، مما اكسبها هيمنة ونفوذاً وسلطاناً على الأفراد من أجل تحقيق المصالح العامة ولو على حساب المصالح الخاصة، ولضمان صحة تطبيق هذا المبدأ وسلامة تقدير مده وحدوده كان إنشاء الديوان الذي يفصل في أي نزاع تكون إحدى الإدارات الحكومية خصماً فيه نتيجة تصرفاتها التي تبنيها على المصلحة العامة، أو بمناسبة تسييرها للمرافق العامة (المرزوقي ٢٠٠٤).

ونشأة وتطور الديوان مرت بأربع مراحل كالتالي: (أرزقي وآخرون، ٢٠١١؛ بن باز، ٢٠٠٧؛ شلهوب، ٢٠١٢؛ بركات، ٢٠١٢؛ حسين، ١٩٩٢؛ أبو طالب، ١٩٨٤).

المرحلة الأولى: إنشاء شعبة المظالم بديوان مجلس الوزراء بموجب نظام شعب مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ١٢/٧/١٣٧٣ هـ والتي نصت في المادة (١٧) على أنه: "يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم: (ديوان المظالم) ويشرف على هذه الإدارة رئيس يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام جلالة الملك، وجلالته المرجع الأعلى له".

المرحلة الثانية: بعد مضي فترة من إنشاء شعبة المظالم رأى ولاة الأمر إحداث نقلة في عمل ديوان

المرحلة الرابعة (الحالية): بعد تجربة زهاء ربع قرن استشراف خلالها المنظم السعودي مستقبل القضاء الإداري في المملكة وسبل دعمه وتطويره وتخصيصه، قام المنظم بإصدار نظام ديوان المظالم الجديد بالمرسوم الملكي رقم (٧٨/م) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ والذي حدد الأطر الجديدة للقضاء الإداري بما يلي:

أولاً: تحويل فروع الديوان الحالي إلى محاكم إدارية، وإنشاء محاكم إدارية في باقي مناطق المملكة وكذلك تحويل هيئة التدقيق بالديوان إلى محكمة استئناف إدارية بمدينة الرياض، وإنشاء محاكم استئناف إدارية بمحافظة جدة والدمام وأبها.

ثانياً: المحاكم الإدارية: جاء في المادة الأولى من نظام ديوان المظالم أن: (ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة) وبناءً عليه حدد المنظم الاختصاصات المناطة بمحاكمه فذكر في المادة الثالثة عشرة ما نصه: "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

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

النوع الرابع: الفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو إحدى الشخصيات المعنوية العامة طرفاً فيها.

٢ - القضاء التأديبي: وهو الفصل في الدعاوى التأديبية التي تقام ضد الموظفين لمخالفات تتعلق بأعمالهم الوظيفية أو سلوكهم الأخلاقي.

٣ - القضاء الجزائي: ويشمل الفصل في الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم المنصوص عليها في بعض الأنظمة والمراسيم الملكية، مثل: جرائم الرشوة ومباشرة الأموال العامة وجرائم التزوير وغيرها.

٤ - القضاء التجاري: ويشمل الفصل في الدعاوى التجارية وما يتعلق بها استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٤٢١) وتاريخ ٢٦/١٠/١٤٠٧هـ.

٥ - طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية: وذلك استناداً إلى المادة (٨) من النظام السابق للديوان.

٦ - الفصل فيما يحال إلى الديوان بقرار من مجلس الوزراء أو النصوص التي ترد في بعض الأنظمة مسندة الفصل في المنازعات الواردة فيها إلى الديوان.

الإدارية العليا بأمر ملكي بمرتبة وزير، ولا تنهى خدمته إلا بأمر ملكي.

خامسا: إنشاء مجلس للقضاء الإداري وتحديد الاختصاصات والوحدات التابعة له.^(١٤)

سادسا: سلخ القضاة التجاري والجزائي وهيئات تدقيقهما بالقضاة والأعوان من الديوان إلى

(١٤) ويختص بالنظر في شؤون القضاة الوظيفية، من تعيين وترقية وتأديب وندب وإعارة وتدريب ونقل وإجازة وإنهاء خدمة وغير ذلك، وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة، وذلك بما يضمن استقلال القضاة.

- إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون القضاة الوظيفية بعد موافقة الملك عليها.

- إصدار لائحة للتفتيش القضائي.

- إنشاء محاكم وفق الأسماء المنصوص عليها في المادة التاسعة من هذا النظام، أو دمجها أو إلغائها، وتحديد اختصاصها المكاني والنوعي بما لا يتعارض مع حكم المادة الخامسة والعشرين من هذا النظام، وتأليف الدوائر فيها.

- الإشراف على المحاكم والقضاة وأعمالهم في الحدود المبينة في هذا النظام.

- تسمية رؤساء محاكم الاستئناف ومساعدتهم من بين قضاة محاكم الاستئناف، ورؤساء محاكم الدرجة الأولى ومساعدتهم.

- إصدار قواعد تنظم اختصاصات وصلاحيات رؤساء المحاكم ومساعدتهم.

- إصدار قواعد تبين طريقة اختيار القضاة، وإجراءات وضوابط تفرغهم للدراسة.

- تنظيم أعمال الملائمين القضائيين.

- تحديد الأعمال القضائية النظرية المطلوبة لشغل الدرجات القضائية.

في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

ج) دعاوى التعويض التي قدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

د) الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.

و) المنازعات الإدارية الأخرى.

ز) طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية وأحكام المحكمين الأجنبية.

ثالثاً: محاكم الاستئناف: ذكرت المادة الثانية عشرة من نظام ديوان المظالم اختصاص محاكم الاستئناف حيث نصت على أن تتولى محاكم الاستئناف الإدارية النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة من المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة نظاماً.

رابعاً: إنشاء المحكمة الإدارية العليا ومقرها الرياض وتتكون من رئيس وعدد كاف من القضاة بدرجة رئيس محكمو استئناف. ويعين رئيس المحكمة

لتبشيرها، وفقا لنصوص نظام الديوان وقواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

ثالثا: اختصاص قضاء التعويض: يختص الديوان أيضا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها القرارات الإدارية ومنها التأديبية غير المشروعة، وذلك بعد أن أصبح للديوان الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية. ورقابة القضاء للقرارات الإدارية التأديبية هي من أهم الضمانات للموظف، اللاحقة على مسألتته تأديبيا، فللموظف حق الطعن قضائيا في القرار التأديبي إلغاءً وتعويضا، كما يجوز له أن يطعن في الأحكام التأديبية الصادرة بتوقيع جزاء عليه بالشروط والأوضاع المقررة نظاماً.

ولاشك أن وجود النظام التأديبي يعتبر أهم الضمانات التي تؤدي إلى احترام العامل لمقتضيات واجباته الوظيفية، فإذا كان القانون قد نص على حوافز للعاملين باعتبارها إحدى السبل الأساسية لرفع الكفاية في الوظيفة العامة، فإنه قد تضمن الجزاءات التي توقع على العامل المهمل في عمله الذي يسئ إلى وظيفته (النادي، ١٩٩٨).

وتبدأ الدعوى التأديبية بالادعاء والمحكمة وإصدار الحكم التأديبي، من قبل الدائرة التأديبية المختصة بديوان المظالم. وذلك وفقا للقواعد الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ في ١٦/١١/١٤٠٩هـ والتي تضمنت قواعد الإجراءات والمرافعات أمام الديوان.

القضاء العام. (<https://www.bog.gov.sa/>، شلهوب، ٢٠١٢).

وأصبح الديوان هو الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق الأنظمة والجزاء المترتبة على مخالفة أحكامها بحسب ما تنص عليها. (المرزوقي، ٢٠٠٤).

المبحث الثالث: اختصاصات ديوان المظالم في مجال التأديب

إن اختصاصات ديوان المظالم في مجال تأديب الموظفين تتمثل في المجالات التالية (الظاهر، ٢٠٠٥):
أولا: اختصاص قضاء تأديبي: عهد المنظم إلى ديوان المظالم باختصاص قضائي أصلي كمحكمة تأديبية للنظر في الدعاوى التأديبية التي ترفع إليه من هيئة الرقابة والتحقيق، حيث تتولى دائرة التأديب في الديوان محاكمة الموظف المحال إليها حسب الأصول النظامية، وتوقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين في المملكة.

ثانيا: اختصاص رقابة قضائية على القرارات الإدارية التأديبية: يتولى ديوان المظالم كمحكمة قضاء إداري النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية التأديبية التي تصدر عن الجهات الإدارية التأديبية بموجب اختصاصاتها في ايقاع العقوبات التأديبية، في مجال المخالفات التأديبية للموظفين حيث تقدم الطعون من أصحاب الشأن إلى رئيس الديوان أو من ينوبه، ويتم إحالتها إلى الدائرة المختصة بديوان المظالم

المطلب الأول: الدعوى التأديبية

يمارس الديوان اختصاصه التأديبي من خلال الدعوى التأديبية التي ترفع إليه بمعرفة الجهة التي أناط بها النظام ذلك وهي هيئة الرقابة والتحقيق، إذ تنص المادة ١٣/هـ" من نظام ديوان المظالم على اختصاص الديوان بالدعوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة، وبعد أن آلت إليه اختصاصات هيئة التأديب المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين والمستخدمين والعمال في الهيئة بوظائفهم واعتماداتهم بالقرار الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٥١ وتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤٠٢ هـ بإنشاء ديوان المظالم بالنص على أن تؤول اختصاصات هيئة التأديب إليه ، كما نصت المادة ٥٠ من نظام ديوان المظالم على إلغاء المواد من ١٤ إلى ٣٠ من نظام تأديب الموظفين الخاصة بهيئة التأديب. وينتقل الاختصاص إلى ديوان المظالم أيضا بحيث لا يجوز توقيع العقوبة التأديبية إلا بواسطته في العديد من الحالات. وبهذا فإن ديوان المظالم أصبح مختصا بتأديب الموظفين ومعاقبه كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية وذلك مع عدم الإخلال برفع الدعوى العامة أو دعوى التعويض.

والدعوى التأديبية هي دعوى تملكها هيئة على أحد الأفراد المنتسبين إليها إذا ارتكب فعلا ينطوي على إخلال بنظمها. فإذا كان ما وقع من هذا الفرد جريمة تنطوي من حيث هي فعل على إخلال بنظم الهيئة وبالواجبات المفروضة على الأفراد المنتسبين إليها (خطأ

تأديبيا) كان لهذه الهيئة- استقلالا عن الدعوى الجنائية- أن ترفع "الدعوى التأديبية" لمجازاته إداريا عما وقع منه في حقها مخالفا لنظمها، والدعوى التأديبية لا ترفع إلا بناء على طلب الهيئة التي ينتسب إليها الفرد المخالف. (أبو عامر، ٢٠٠٥) وتتم إحالة الدعوى التأديبية إلى الديوان بواسطة هيئة الرقابة والتحقيق، بقرار اتهام يتضمن أسماء المتهمين وصفاتهم وأماكن إقامتهم واتهم المنسوبة إليهم ومكان وقوعها، وأدلة الاتهام والنصوص النظامية المطلوب تطبيقها عليهم، ويرفق به كامل ملف الدعوى.^(١٥) وتتولى الهيئة متابعة الدعوى والادعاء أمام الدائرة المختصة في الجرائم والمخالفات التي تتولى الهيئة التحقيق فيها.

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية

والتي نتناولها بالتعريف ثم بيان أنواع العقوبات التأديبية والضمانات التي تطلب النظام مراعاتها عند توقيعها وكذلك العقوبات التي نص عليها النظام.

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية: العقوبة التأديبية لا توقع على الموظف إلا بعد ارتكابه خطأ تأديبي يستوجب معاقبته، بما يوجب على السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقاب التأكد أولاً من وقوع الأفعال المنسوبة إلى العامل والتي تكون خطأ تأديبيا، ثم بعد ذلك توقع عليه الجزاء المناسب. (النادي، ١٩٩٨) ورغم أن التشريعات المقارنة وكذا النظام السعودي لم

(١٥) م ٨ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

ثانيا: أنواع العقوبة التأديبية:
www.al-jazirah.com/2006/20060711/qo3.htm
تنقسم العقوبات المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين إلى ثلاثة أنواع:

- ١ - العقوبات الأدبية: وهي الإنذار واللوم.
- ٢ - العقوبات المالية: وتتمثل في الحسم من المرتب والحرمان من العلاوة الدورية.
- ٣ - العقوبات التي تؤدي إلى الإبعاد عن الوظيفة وهي الفصل من الخدمة.

ثالثا: ضوابط توقيع العقوبات التأديبية:
www.al-jazirah.com/2006/20060711/qo3.htm
، الظاهر ، (٢٠٠٥):

١- شرعية العقوبة: بمعنى أن الجهة الإدارية مقيدة بالعقوبات الواردة في المادة (٣٢) من نظام تأديب الموظفين وهي محددة على سبيل الحصر ولا يمكن الخروج عليها بتطبيق عقوبة أخرى غير منصوص عليها في النظام.

٢- عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية عن ذات الفعل، ولا يجوز معاقبة الموظف العام مرتين بجزئين أصليين لم ينص النظام صراحة على الجمع بينهما.

٣- تناسب العقوبات مع المخالفة التأديبية استناداً للفقرة الأخيرة من المادة (٣٤) من نظام تأديب الموظفين (مراعاة الظروف المخففة والمشددة). وفي حكم للديوان جاء فيه "مطالبة هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة المدعى عليه وفقاً لنظام تأديب الموظفين ولائحة انتهاء الخدمة؛ لخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي

يضعوا تعريفاً محدداً للعقوبة التأديبية اكتفاء بالنص على بيان أحكامها التفصيلية وحصر العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف. ومع ذلك فهناك بعض التعريفات للعقوبة التأديبية والتي منها: أنها "جزءاً أدبي أو مادي في آن واحد ينطوي على عنصر الإيلاف الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته وذلك شأن العقوبات الجنائية وإنما في وضعه الوظيفي فقط فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها أو من الوظيفة التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو نهائية" (الطماوي، ١٩٧٩).

أو أنها "وسيلة تم إنشاؤها لحماية النظام داخل المرافق العامة ولحماية المصلحة العامة والسلطة الأدبية للطوائف الوظيفية المختلفة" (Jacques, 1967: 50).

كما تعرف بأنها الجزاءات التأديبية المحددة قانوناً على سبيل الحصر والتي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفته عملاً على حسن وانتظام سير العمل بالجهاز الإداري للدولة (فراج ، ٢٠١٠).

أو "أنها الجزاء ذو النوعية الخاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره من أفراد المجتمع بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية مما يؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية التي يتمتع بها". (عفيفي، ١٩٧٦) وهو ما يرححه الباحث لتضمنه مقومات العقوبة التأديبية.

قيام القرار على وقائع صحيحة وثابتة تبرر الجزاء التأديبي الموقع على الموظف.
٥- الفصل بين سلطتي التحقيق والمساءلة (الحكم).

وبناءً على ذلك وإعمالاً لمبدأ المشروعية (والذى يعنى خضوع جميع السلطات والأفراد، أي: الحاكم والمحكوم، لقواعد القانون وأحكامه، أي: توافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد موضوعة من قبل (Iukic, 1974). فإن الديوان بتقيده في توقيع العقوبات التي يوقعها على الموظف المرتكب إحدى المخالفات الإدارية بالعقوبات السابقة الذكر بحيث لا يجوز له إيقاع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات المنصوص عليها حصراً. (جعفر، ١٩٨٧، الدغشير، ١٩٩٢) فالقضاء الإداري هو الذى يراقب ذلك، حيث يراقب الوقائع المادية والقانونية للجزاءات التأديبية (Peiser, 2000). وتطبيق مبدأ المشروعية في العقوبة التأديبية، ومدى الملاءمة أو تناسب العقوبة مع المخالفة هي في نهاية الأمر تكون للقضاء الإداري. وهذا ما استقر عليه أحكام ديوان المظالم حيث ورد بحكم له بأن "ما استقر عليه القضاء من أن للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك بشرط ألا يشوب استعمالها غلو"، وفي حكم آخر للديوان جاء فيه "صدر قرار التكليف المتظلم منه بعمل المدعى خارج المدينة التي بها مقر عمله الأصلي

بصدور قرار شرعي يقضي - صدور حكم قضائي نهائي يتضمن حيازته جهاز حاسب آلي وأقراص مدمجة وأشرطة مرئية تحتوى مواد إباحية، مع سبق إنذاره من قبل مرجعه لتلفظه بألفاظ نابية منافية للأداب العامة - ما نسب إلى المتهم يعد مخالفة شرعية وخروجاً عن المسلك الواجب إتباعه، لاسيما وهو يعمل في حقل التعليم - مراعاة المحكمة للسوابق والظروف المخففة والمشددة يستوجب معاقبته بحسم صافى راتب ثلاثة أشهر من مرتبه على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافى الراتب، مع التوصية بإبعاده عن المحيط الطلابي".^(١٦)

٤- تسبب القرار التأديبي. وتكمن أهميته في أنه:

أ) ضماناً للموظف المخاطب بالقرار حتى يتسنى له الوقوف على الأسباب التي بني عليها في إصداره ومن ثم يكون على بينة واضحة من أمره في حال الطعن عليه أمام القضاء الإداري.

ب) تمكين الجهة القضائية من ممارسة رقابتها على صحة القرار والأسباب التي تضمنها للتأكد من

(١٦) حكم الديوان رقم ٩/د/١١/تأ/١١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٥٩٦/٣/ق لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ٧/١٠/١٤٢٧هـ، وأيضاً الأحكام أرقام ٩/د/٧/تأ/٧ لعام ١٤٢٧هـ في القضية ٣٦٤٥/٢/ق لعام ١٤٢٦هـ، ٨/د/١٤/تأ/١٤ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١١٣/٤/ق لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ٣/٥/١٤٢٧هـ، ٧/د/١٧/تأ/١٧ لعام ١٤٢٦هـ في القضية ٥٢٠/٥/ق لعام ١٤٢٦هـ.

للموظفين الذين يشغلن المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها: وهي اللوم، الحرمان من علاوة دورية واحدة، وأخير الفصل. 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 لمدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً.^(١٨)

المطلب الثالث: اجراءات نظر الدعوى

التأديبية أمام ديوان المظالم

ونظر الديوان للدعوى التأديبية يمر بمراحل أولها المحاكمة والتي تنتهي بإصدار الحكم والذي يمكن الطعن عليه لتدقيقه على النحو الآتي:

الفرع الأول: إجراءات نظر الدعوى والحكم

فيها: وهذه الإجراءات أولها المحاكمة بما فيها من اجراءات نظامية تتعلق بالإعلان وحق للدفاع والاطلاع على المستندات وانتهاءً بصدر الحكم.

أولاً: المحاكمة: تتولى هيئة الرقابة والتحقيق وحدها الادعاء أمام ديوان المظالم، سواء كانت الهيئة هي التي وجهت الاتهام تلقائياً أم بناء على طلب من الجهة الإدارية. ومن المبادئ العامة لشريعة العقاب في المجالين الجنائي والتأديبي أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها سبل الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة، وورد هذا المبدأ في إعلان حقوق الانسان والاتفاقيات الدولية واللساتير.

(١٨) م ٣٣ من نظام تأديب الموظفين.

دون موافقتها - التكليف حسب منطوق القرار لم يتعلق بالقيام بأعمال وظيفة معينة ولم يتعلق بالقيام بمهمة رسمية معينة - صدوره بذلك مخالفاً نص المادة الأولى من لائحة التكليف - افصح جهة الإدارة أن أسباب تكليفه عدم التزامه بأوقات العمل - تلك الأسباب لا تعدو أن تكون أسباباً لتأديب الموظف عبر تكليفه خارج مدينة... - مخالفة نظام تأديب الموظفين الذي حصر العقوبات بما يلي: (الإنذار، اللوم، الحسم من الراتب، الحرمان من العلاوة، الفصل من الخدمة) وهي عقوبات كفيلة بالردع والزجر، شريطة أن يتم وفق الإجراءات والعملية حسب ما وضع لها من أنظمة وتعليمات، مؤداه: صدور القرار بذلك بالمخالفة للنظام - أثره: إلغاء قرار التكليف.^(١٧)

رابعاً: العقوبات التي توقع على الموظف:

والعقوبات التي يجوز أن توقع على الموظف وفقاً للمادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين هي: أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها وهي الإنذار، اللوم، الحسم من المرتب مما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري، كذلك الحرمان من علاوة دورية واحدة، وأخيراً الفصل. ثانياً: بالنسبة

(١٧) حكم ديوان المظالم رقم ١٠٠/ت/٤ لعام ١٤١٠هـ في القضية رقم ٢/١٨٩/ق لعام ١٤٠٧هـ. غير منشور، وحكمه رقم ١٦/د/ف/٢٩ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٣/١٠٢٢/ق لعام ١٤٢٦هـ بتاريخ ١٤٢٧/٨/٩هـ.

يحضر المتهم في الدعوى التأديبية بعد إبلاغه إبلاغاً صحيحاً فعلى الدائرة أن تمضي في إجراءات المحاكمة.^(٢٣) وتكون جلسات الدائرة علنية إلا إذا رأت جعلها سرية مراعاة للآداب أو محافظة على النظام العام على أن يكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية ولا تصح جلسات الدائرة إلا بحضور جميع أعضائها وبحضور ممثل الادعاء في الدعوى التأديبية.^(٢٤) ويعتبر الحكم في الدعوى التأديبية حضورياً متى حضر المتهم إحدى الجلسات أو أبدى دفاعه، ولو تأجل الحكم بعد ذلك ولم يحضر عند صدوره.^(٢٥) إذا رأت الدائرة التي تنظر دعوى تأديبية أن الواقعة التي وردت بقرار الاتهام تكون جريمة جزائية فعليها أن توقف الفصل في الدعوى التأديبية وتقرر إعادة القضية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاتخاذ ما يجب نظاماً.^(٢٦) وتعاد الأوراق بعد ذلك إلى هيئة التحقيق لتقرير ما يجب،^(٢٧) وذلك لأنه من المبادئ المسلمة أن الحكم الجنائي يتعلق بالنظام العام وله حجية مطلقة سواء في منطوقه أو في أسبابه ما كان منها لازماً للفصل في الدعوى دون تلك التي لم يستلزمها الفصل فيها. وهذا ما أكده ديوان المظالم في أحكامه حيث قرر بأن "مطالبة هيئة الرقابة والتحقيق معاقبة المدعى عليه وفقاً لنظام

(رسلان، ٢٠٠٣) ويتم نظر الدعوى من قبل الدائرة المختصة التي تتكون من رئيس وعضوين.^(١٩) ولا تصلح جلسات الدائرة إلا بحضور جميع أعضائها وبحضور ممثل الادعاء.^(٢٠) وذلك بعد أن يكون رئيس الدائرة قد حدد حال ورود القضية موعداً لنظرها تبلغ به هيئة الرقابة والتحقيق والمتهم مع تزويده بصورة من قرار الاتهام، ويجب ألا تقل الفترة بين الإبلاغ وتاريخ الجلسة عن ثلاثين يوماً،^(٢١) ويشترط في إبلاغ المتهم بجلسة المحاكمة أن يكون بخطاب رسمي، وأن يوجه إلى العنوان الثابت في أوراق القضية أو على مقر الوظيفة التي يشغلها حسب الأحوال، فإذا تعذر ذلك فيبلغ بواسطة الجريدة الرسمية.^(٢٢) فتبدأ إجراءات المحاكمة التأديبية بإعلان المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وبموعد الجلسة المحددة لنظرها، ويعد هذا الاعلان إجراءً جوهرياً لا تنعقد المحاكمة بدونه، ولذلك فإن إغفاله يؤدي إلى بطلان جميع الإجراءات التالية بما في ذلك الحكم التأديبي باعتبار أن المحاكمة شابها عيب جسيم يضر ضرراً بالغاً بالمتهم. (رسلان، ٢٠٠٣) ويحضر المتهم جلسات المحاكمة بنفسه في الدعاوى التأديبية ويبدأ دفاعه كتابة أو شفاهة، وله أن يستعين بمحام ويطلب استدعاء الشهود لسماع شهادتهم، فإذا لم

(١٩) م ١٤ من نظام التأديب.

(٢٠) م ١٥ من نظام تأديب الموظفين.

(٢١) م ٩ من نظام تأديب الموظفين.

(٢٢) م ٩ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان، موقع

ديوان المظالم www.bog.gov.sa

(٢٣) م ١٩ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٢٤) م ١٥ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٢٥) م ٢٠ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٢٦) م ٢٦ من قواعد المرافعات أمام الديوان.

(٢٧) م ٢٦ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

إحالة القضية كلها إلى الدائرة التي نظرت الدعوى أساساً.^(٣٠)

ثانياً: إصدار الحكم التأديبي: تصدر الدائرة التأديبية بعد المحاكمة حكماً في الدعوى التأديبية بالبراءة أو بالإدانة، وتصدر الأحكام بالأغلبية، ولها في حالة الإدانة أن توقع على الموظف المدان إحدى العقوبات الداخلة في اختصاصها نظاماً وهي عقوبة الإنذار واللوم والحسم من الراتب، والحرمان من علاوة دورية واحدة، والفصل. ومن الضمانات الهامة ضرورة أن يشتمل إعلام الحكم على الأسباب التي بني عليها (الשלماي، ٢٠٠٧، رسلان، ٢٠٠٣) وبيان مستنده والدائرة التي أصدرته وتاريخ صدوره ومكانه والدعوى الصادر فيها وما إذا كان صادراً في دعوى إدارية أو جزائية أو تأديبية، وأسماء أعضاء الدائرة الذين سمعوا المرافعة واسم ممثل الادعاء وطلباته وأسماء أطراف الدعوى، وصفاتهم، وموطن كل منهم وحضورهم وغيابهم، وأسماء ممثليهم، وما قدموه من طلبات أو دفع، وما استندوا إليه من أدلة، وقد اعتبر ديوان المظالم أن خلو الحكم من الأسباب أو قصوره ينحدر به إلى درجة البطلان. وعلى الدائرة أن تعلم المحكوم عليه بعد تسليمه نسخة إعلام الحكم، أن له طلب تدقيق الحكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسليمه نسخة الحكم، وإلا صار الحكم نهائياً واجب

تأديب الموظفين ولائحة انتهاء الخدمة؛ لخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي بصدور قرار شرعي يقضي - صدور حكم قضائي نهائي - الحكم القضائي الجنائي له الحجة الكاملة أمام القضاء التأديبي فيما فصل فيه من وقائع وما انتهى إليه من حكم.^(٢٨) وللدائرة أن تغير الوصف النظامي للفعل المسند إلى المتهم أو أن تعدل التهمة بإضافة الظروف المشددة التي تثبت للدائرة من التحقيق أو من المرافعة في الجلسة ولو كانت لم تذكر في قرار الاتهام وعلى الدائرة أن تنبه المتهم إلى هذا التغيير وأن تمنحه أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه بناءً على الوصف أو التعديل الجديد إذا طلب ذلك.^(٢٩) وتفصل الدائرة في الوقائع التي وردت بقرار الاتهام، ومع ذلك يجوز لها بناءً على طلب هيئة الرقابة والتحقيق الحكم في وقائع لم ترد في قرار الاتهام أو على متهمين جدد إذا كانت أوراق القضية تتضمن ذلك بشرط أن يمنح المتهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه وللدائرة من تلقاء ذاتها التصدي لذلك بقرار تصدره بإحالة القضية إلى هيئة الرقابة والتحقيق لكي تتولى تحقيقها ثم اتخاذ ما يجب نظاماً كأي قضية أخرى. وإذا أعيدت القضية إلى الديوان وجب إحالتها إلى دائرة أخرى غير تلك التي تصدت لها فإذا كانت تلك الدائرة لم تفصل في الدعوى الأصلية وكانت هذه مرتبطة بالدعوى الجديدة ارتباطاً لا يقبل التجزئة وجب

(٢٨) حكم ديوان المظالم رقم ١٢/د/تأ/١٤ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٢٦٢/٤/ق لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/٩/١هـ.

(٢٩) م ٢٧ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٣٠) م ٢٨ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

من آليات لتحقيق العدالة، وتحسين الأداء بهدف إيصال الحقوق لأهلها إبراءً للذمة، هو قيامه بتغيير التشكيل العام لمحاكم الديوان، فبعد أن كانت محاكم الديوان تقوم على أساس وجود درجتين من درجات التقاضي وهما هيئتا تدقيق القضايا ومهمتها تدقيق ما يحيله إليها رئيس الديوان من الأحكام والقرارات التي تصدرها الدوائر المختلفة، والدوائر الإدارية ومهمتها الفصل في المنازعات الإدارية، بالإضافة إلى إبراز دور المحكمة الإدارية العليا والتي أضفى عليها النظام أهمية بالغة بأن جعلها على رأس الهرم القضائي الإداري كدرجة التقاضي العليا والنهائية في الدعاوى الإدارية، وأكسب أحكامها طبيعة خاصة ومتميزة. (الشهري، ٢٠١١).

ويكون لممثل الادعاء في الدعاوى التأديبية والمحكوم عليه أن يطلب تدقيق الحكم خلال المدة المحددة نظاماً بما في ذلك الحكم الصادر بتقرير وصف الجريمة بأنها محللة بالشرف والأمانة المشار إليه في المادة الثامنة من هذه اللائحة ويجب أن يشتمل الطلب على البيانات المتعلقة بأطراف الدعوى وبيان الحكم المطلوب تدقيقه وتاريخ إبلاغه والأسباب التي بني عليها الطلب، ويحيل رئيس الديوان أو من ينيبه الطلب مرفقاً به ملف القضية إلى دائرة التدقيق لنظرة والفصل فيه، ويكون حكمها نهائياً باستثناء الأحكام الصادرة بفصل موظفي المرتبة الرابعة عشرة فما فوق أو ما يعادلها، فلا تكون نهائية غلا بعد التصديق عليها من رئيس مجلس الوزراء، وإذا كان طلب التدقيق مرفوعاً من ممثل

النفاز. (٣١) كما أن لها إذا رأت من أخلاق المحكوم عليه، أو ماضيه، أو سنه أو ظروفه الشخصية، أو الظروف التي ارتكبت فيها الجريمة أو غير ذلك مما يبعث على القناعة أن توقف تنفيذ الحكم. (٣٢) وعند تضمن الحكم الصادر ما يشير إلى حدوث جريمة جنائية تبلغ جهة التحقيق المتخصصة بصورة من الحكم لاتخاذ ما يلزم نظاماً. (٣٣)

تعتبر أحكام التأديب نهائية، وذلك باستثناء الأحكام التي تصدر عنه بفصل من يشغل من الموظفين المرتبة الرابعة عشرة فما فوق أو ما يعادلها إذ إنها لا تكون نهائية إلا بعد التصديق عليها بقرار من رئيس مجلس الوزراء. (٣٤) للدائرة أن تفسر الحكم التأديبي وتصحح ما يقع فيه من خطأ مادي من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب أي من ذوى الشأن، أما إذا وقع غموض، أو إبهام في الحكم فلاي من ذوى الشأن أن يطلب من رئيس الديوان إحالة القضية إلى الدائرة التي أصدرته لتفسيره. (٣٥)

الفرع الثاني: تدقيق الأحكام: "المحاكم الإدارية الاستئنافية": إن من أهم مميزات النظام الحديث لديوان المظالم، ومن أبرز ما جاء به واستحدثه

(٣١) م ٣١ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٣٢) م ٣٢ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٣٣) م ٢٩ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٣٤) م ٣٧ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٣٥) م ٣٣ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

وتعرف المحكمة الإدارية العليا بأنها "هيئة قضائية على قمة التنظيم القضائي الإداري تقرر المبادئ القضائية العامة الملزمة، وتتولى النظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية، وتبت فيها وفقاً لأحكام النظام بحكم لا يجوز الاعتراض عليه بطرق الطعن العادية.

وتبرز أهمية إنشاء المحكمة الإدارية العليا في أنها:

١ - تضمن إلى حد كبير سلامة الأحكام القضائية ومطابقتها للأنظمة والواقع.

٢ - تعد باعثة للمحاكم الدنيا على تحرى الدقة والبعد عن الشبهة والتأني في إصدار الأحكام وفق الأنظمة.

٣ - كونها المرجع في تقرير المبادئ القضائية العامة وتوحيدها على جميع المنازعات واختيار الأنسب منها (الشهري، ٢٠١١).

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا:

بينت المادة الحادية عشرة من النظام اختصاصات المحكمة الإدارية العليا حيث جاء فيها " تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية ، إذا كان محل الاعتراض على الحكم ما يأتي :

أ) مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية ، أو الأنظمة التي لا تتعارض معها أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، بما في ذلك مخالفة مبدأ قضائي تقرر في حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا.

الادعاء فيكون لدائرة التدقيق أن تؤيد الحكم أو تلغيه أو تعدله ، على أنه إذا كان التعديل في غير صالح المتهم فيجب على الدائرة سماع أقواله قبل التعديل ، أما إذا كان طلب التدقيق مرفوعاً من المحكوم عليه وحده فليس للدائرة إلا أن تؤيد الحكم أو تعدله لمصلحته.^(٣٦)

ويترتب على قبول طلب التدقيق أن تقوم دائرة التدقيق المختصة بتأييد الحكم أو نقضه وإذا نقضته فلها أن تعيده إلى الدائرة التي أصدرته ، أو أن تتصدى لنظر القضية ، وإذا أعادته إلى الدائرة التي أصدرته وأصرت تلك الدائرة على حكمها فعلى دائرة التدقيق أن تتصدى لنظر القضية إن لم تقتنع بوجهة نظر تلك الدائرة وفي كل الأحوال التي تتصدى فيها دائرة التدقيق لنظر القضية يجب أن يتم الفصل فيها بعد سماع أقوال الخصوم ، ويجوز لدائرة التدقيق إجراء ما ترى لزومه من المعاينة أو الاستعانة بالخبرة ، ويكون حكم دائرة التدقيق في جميع الأحوال نهائياً.^(٣٧)

الفرع الثالث: الاعتراض على الأحكام:

"المحكمة الإدارية العليا": تعرف النظم القضائية فكرة إنشاء محكمة عليا على قمة التنظيم القضائي تكون وظيفتها العمل على وحدة تفسير الأنظمة وتطبيقها لدى كل المحاكم التي يتكون منها الجهاز القضائي ، وبذلك يطعن أمامها في الأحكام بسبب خطأ في تطبيق القواعد والأنظمة وتفسيرها.

(٣٦) م ٣٧ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(٣٧) م ٣٦ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

وجود النظام التأديبي يعتبر أهم الضمانات التي تؤدي

إلى احترام العامل لمقتضيات واجباته الوظيفية.

والعقوبة التأديبية لا توقع على الموظف إلا بعد

ارتكابه خطأ تأديبي يستوجب معاقبته، بما يوجب على

السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقاب التأكد أولاً من

وقوع الأفعال المنسوبة إلى العامل والتي تكون خطأ

تأديبياً، ثم بعد ذلك توقع عليه الجزاء المناسب.

ويتوقف الأخذ بأحد أنظمة التأديب الثلاث

والتي أقرها المعهد الدولي للعلوم الإدارية على ثقافة

وفلسفات كل مجتمع، فبعض الدول أخذت بالنظام

الرئاسي وأخرى بالنظام القضائي بينما هناك من مزج

بين النظامين الرئاسي والقضائي.

وتبين لنا من خلال هذه الدراسة ميل النظام

السعودي للأخذ بالنظامين الرئاسي والقضائي بل

وتوسع في اختصاصات النظام القضائي وهو ما لمسناه

من التوسع في اختصاصات ديوان المظالم بوصفه هيئة

القضاء الإداري بالمملكة، وهو ما يشير إلى حرص

المنظم السعودي على توفير أكبر قدر ممكن من

الضمانات للموظف الذي يجري التحقيق معه أو حال

محاكمته أو حتى بعد الحكم عليه.

وفي ضوء ما تقدم أمكن التوصل إلى عدة

توصيات أهمها:

١- أن الإجراءات التي يتم اللجوء إليها من قبل

صاحب الشأن قد تطول مما قد يؤثر بالسلب على

عملية حسن سير المرفق بانتظام واطراد كنتيجة للتأثر

بالحالة التي يكون عليها الموظف صاحب المصلحة،

(ب) صدوره عن محكمة غير مختصة.

(ج) صدوره عن محكمة غير مكونة وفقاً للنظام.

(د) الخطأ في تكييف الواقعة، أو في وصفها.

(هـ) فصله في نزاع خلافاً لحكم آخر سبق أن

صدر بين طرفي الدعوى.

(و) تنازع الاختصاص بين محاكم الديوان. (موقع

الديوان <https://www.bog.gov.sa/>، شلهوب، ٢٠١٢)

والاعتراض على الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا

بصفته دعوى قضائية يخضع للإجراءات المنصوص

عليها نظاماً، والتي تتمثل في صحيفة الاعتراض وما

يجب أن تشتمل عليه من بيانات خاصة وما يتعلق بها

من أحكام من حيث عدم صحة ما ورد بها أو انعقاد

الخصومة وشروطها، وكذا ميعاد رفع الاعتراض من

حيث بدء سريانه وامتداده وسبب وقفه أو انقطاعه.

ويجب الاعتراض على الأحكام خلال ثلاثين يوماً من

تاريخ تسليم صورة نسخة الحكم، أو من التاريخ المحدد

للاستلام في حال عدم الحضور. (الشهري، ٢٠١١)

وتنظر المحكمة الاعتراض وفق الاجراءات المقررة ثم

تصدر حكمها والذي يكتسب حجية مطلقة أو نسبية

بحسب نوع الدعوى الصادر فيها.

الخاتمة والتوصيات:

تعرفنا على النظام التأديبي من حيث أنه يقوم

على امكانية مجازاة العامل ببعض العقوبات عن

الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأديته لأعماله المكلف

بالقيام بها والتي تؤثر على حسن تأديتها، كما أن

وكذا التأكيد على ضرورة النص على تسبب القرارات الإدارية التأديبية .

٦- عقد العديد من الندوات والدورات للعاملين بالجهات والمصالح الإدارية لتوعيتهم بما لهم وما عليهم من حقوق وواجبات وظيفية.

٧- الاهتمام بنشر أحكام ديوان المظالم خاصة مع توافر التقنيات الحديثة لتحقيق أكبر استفادة ممكنة سواء للمشتغلين بالقضاء أو المحققين أو الموظفين والباحثين.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أبو طالب، حامد. النظام القضائي في المملكة العربية السعودية. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٤.

أبو عامر، محمد زكي. الإجراءات الجزائية. ط٧. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ص ٧٧.

أرزقي، محمد؛ وآخرون. القانون الدستوري السعودي. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ٢٠١١.

البندارى، عبد الوهاب. الجرائم التأديبية. القاهرة: المطبعة العالمية، ١٩٧١، ص ٩٠، ٨٩.

الدغيشر، فهد بن محمد. رقابة القضاء على قرارات الإدارة- ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم "دراسة مقارنة". القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

ولذلك كلما كان هناك اقتصاد وتبسيط للإجراءات كانت النتائج ايجابية لدرجة كبيرة.

٢- قصر المشرع سلطة الادعاء في جهة الرقابة والتحقيق وهذا وإن كان من جهة يمثل جانب إيجابي، ولكن ينبغي الاهتمام أيضا بتوفير الكوادر البشرية التي تتحمل عبء بيان العدالة وضرورة الحرص بصفة دائمة على كون الهيئة خصم شريف يسعى لإظهار وجه العدالة أينما كان وليس بالضرورة البحث عن أية أدلة أو حتى قرائن لإدانة المخالف، وبكل تأكيد فإن ذلك يتطلب عقد العديد من الدورات والندوات لأعضاء الهيئة والجهات الأخرى المعنية.

٣- في ضوء ما تشهده المملكة من نهضة شاملة لمرفق القضاء وخاصة القضاء الإداري ينبغي الإسراع في إعادة النظر في قواعد الإجراءات والمرافعات أمام الديوان وتطوير الأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة بما يضمن تحقيق العدالة الناجزة .

٤- نشارك الرأي الذي يطالب بإدخال حالات ضمن اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق، لكي يتم إحالتها إلى ديوان المظالم، وذلك لخطورتها في حق الموظف والمجتمع: مثل حالة إفشاء الأسرار وتوجيه النقد إلى الحكومة.

٥- ضرورة الاهتمام بتوفير ضمانات التحقيق فعليا وأن يكون هناك قدرا من الشفافية بأن يقوم المحقق كما يفعل القاضي بإحاطة المتهم بما له وعليه مع السماح بالاطلاع على ملف القضية ومناقشة الشهود،

- المرزوقي، محمد. السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية. الرياض: مكتبة العبيكان، ٢٠٠٤، ص ١٤٣، ١٤٤.
- الشلماني، حمد. ضمانات التأديب في الوظيفة العامة. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٧، ص ٧، ٢١٩.
- الشهري، شاكراً. المحكمة الإدارية العليا في نظام ديوان المظالم السعودي - دراسة استقرائية مقارنة. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ٢٠١١، ص ٧٥-٨١.
- الشيخلي، عبد القادر. النظام القانوني للنظام التأديبي. عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٨٣، ص ٢٢١.
- الصروخ، مليكة. سلطة التأديب بالوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة. القاهرة: د. ن، ١٩٨٤، ص ٨٧.
- الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري - قضاء التأديب. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٩٢.
- _____ القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة. ط ٤. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٥، ص ٥، ١٣، ٤٨١.
- الظاهر، خالد خليل. أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية - دراسة تحليلية. الرياض: معهد الإدارة العامة - مركز البحوث، ٢٠٠٥، ص ١٠٢، ١٠٤، ٢٣٥، ٢٥٦.
- العتوم، منصور. المسؤولية التأديبية للموظف العام. د. م: مطبعة الشرق، ١٩٩٨، ص ٢١٦، ٢١٧.
- النادي، فؤاد. القضاء الإداري وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية. القاهرة: د. ن، ١٩٩٨، ص ٤٥١، ٤٦٤.
- بركات، علي. الوسيط في شرح نظام القضاء السعودي الجديد رقم ١٤٢٨/٧٨ هـ. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ٢٠٠٢.
- بن باز، أحمد. النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية. ط ٣. الرياض: د. ن، ٢٠٠٧.
- جعفر، محمد أنس. ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٧، ص ١٤٦، ٢٤٩.
- _____ الوظيفة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.
- جمعان، ناصر سعيد. سياسة التأديب الوظيفي في المملكة العربية السعودية. الرياض: معهد الإدارة العامة - مركز البحوث، ١٩٨٤، ص ٩٠.
- حسن، عبد الفتاح. التأديب. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩١.
- حسين، محمد. ديوان المظالم والقضاء الإداري - دراسة مقارنة. ط ١. مصر: مكتبة السعادة، ١٩٩٢.
- رسالان، أنور. وسيط القضاء الإداري مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دعوى التعويض - الدعوى التأديبية. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٥٠٣، ٨٦٨، ٨٦٩، ٩٤١.

Pasier,G, *Droit administratif de la fonction publique*. 16e.ed.Momentos.paris.Dalloz, (2000), p.68.

Piquemal,M, *Le fonctionnaire(devoirs et obligations)*,paris, (1979).

Plantey,A, *Traite pratique de la fonction publique*,paris,Lites, (1971).

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

موقع ديوان المظالم: الصفحة الرئيسية- النشأة والتأسيس:

[/https://www.bog.gov.sa](https://www.bog.gov.sa)

الزكري، أحمد بن عبد الرحمن، العقوبات التأديبية:

أنواعها وضوابطها. الجزيرة:

www.al-jazirah.com/2006/20060711/qo3.htm

24/2/1434.

موقع هيئة الرقابة والتحقيق:

www.cib.gov.sa/articles_detail.php?article_id=3

علي، عبد الصبور عبد القوي. السلطة المختصة بتأديب

الموظف العام بين القانون المصري والقانون السعودي. دار

العدالة والقانون العربية:

[http://justice-lawhome.com/vb/showthread.php?](http://justice-lawhome.com/vb/showthread.php?t=230792/2/1434)

[t=230792/2/1434.](http://justice-lawhome.com/vb/showthread.php?t=230792/2/1434)

"www.afi.ma/docs/admin/12.doc".

رابعاً: المجموعات والأنظمة القانونية

نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م /٥١

وتاريخ ١٧/٧/٢٠١٤هـ.

نظامي القضاء وديوان المظالم الصادرين بالمرسوم

الملك رقم م /٧٨ وتاريخ ١٩/٩/٢٠١٤هـ.

نظام تأديب الموظفين في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي

رقم م /٧ وتاريخ ١/٢/٢٠١٣هـ.

المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة

الصادر في ١/٢/٢٠١٣هـ.

شلهوب، عبد الرحمن. النظام الدستوري في المملكة

العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون

المقارن. ط٢. الرياض: د. ن، ٢٠١٢.

عبد العال، ثروت. الوظيفة العامة. القاهرة: كلية

الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٣.

عزت، فهمي. سلطة التأديب بين الإدارة والقانون.

القاهرة: عالم الكتب، د.ت، ص١٨٩، ١٩٠.

عصفور، محمد. جريمة الموظف العام. الإسكندرية: دار

الفكر العربي، ١٩٩٦، ص١٨٦.

عفيفي، مصطفى محمود. فلسفة العقوبة التأديبية

وأهدافها. القاهرة: الهيئة العربية العامة للكتاب،

١٩٧٦، ص١١، ١٩، ١٨٦.

_____؛ صالح، بدرية. السلطة التأديبية بين

الفاعلية والضمان. القاهرة: مطبعة حسان،

١٩٨٢، ص١١، ١٦، ١٨.

فراج، أماني محمد. النظام القانوني لتأديب الموظف العام

في بعض الدول العربية والأوروبية- دراسة مقارنة.

المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون، ٢٠١٠،

ص٢١٩-٢٢١، ٢٣٥، ٢٣٦، ٢٣٧.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

Delpérée,F, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, paris, L.G.D.J, (1969).

Gazier, *La fonction publique dans le monde*. Paris, (1972).

_____ *La fonction publique dans le monde* *cajas.ed,pari, Cuja, (1977 .)*

Iukic,R, *Théorie de L'Etat et du droit*, traduction française de manc Gjidena Dal-Ioz, (1974),p.445

Jacques, *La répression administrative,these de droit toulouse*, paris,C.D.J, (1967).

- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم
الصادرة بقرار رئيس ديوان المظالم رقم ٣
وتاريخ ١٣/٥/١٤٠٤ هـ .
- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم
الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ وتاريخ
١٦/١١/١٤٠٩ هـ .
- اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق المعتمدة بقرار
مجلس الوزراء رقم ١٣١٣٦/٣/د وتاريخ
١٣٩٢/٧/١ .
- قضاء ديوان المظالم - الجزء الأول - القضاء الإداري
في خمس سنوات (إلغاء - تعويض - تأديب)
١٤١٠ - ١٤١٤ هـ .
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام
١٤٢٧ هـ .

Study Synopsis Disciplinary Jurisdiction of the Saudi Grievance's Bureau

Muhammad Saad Ibrahim Foudah

*Assistant Professor of the Public Law,
College of Law, Majmaah University*

(Received 28/05/1434 H.; accepted for publication 26/11/1434 H.)

Abstract. Discipline is an important part in the Public Sector and part and parcel of the occupational system because of its direct effect on the smooth movement of the public facilities. As such; Legislators were concerned with explaining the disciplinary system for the common good. Discipline in the Public Sector is based on two basic elements:

1- The legislator's will, as he defines the main principles of the disciplinary system in the state.
2- The common social philosophy of the state that selects the disciplinary system suitable for such philosophy. Therefore, Discipline is what the party, appointed by the legislator, does to enforce the disciplinary rules stated and governed by law. However it doesn't have the right enforce a disciplinary action unless it is stated in law. Disciplinary authorities differ from one system to another. Some systems authorize administration to enforce discipline as for its connection to supervision and guidance. Some systems give the disciplinary authority to Judiciary regardless of the administration's role in that field. Some other systems mix both authorities and give the main and original authority of discipline to the administrative body besides counseling with concerned bodies in this regard. The Kingdom of Saudi Arabia is an example of the states that merge both systems.

The study concludes with several recommendations:

- 1- considering providing guarantees on the ground with transparency, and allowing obtaining information about a given case's file and interrogating witnesses, in addition to confirming the need of stating the reasons of the administration's decisions.
- 2- Publishing the rulings of the Grievance's Bureau with all kinds of the new technology for the greater benefit for all judges, investigators, employees and researchers.
- 3- Reconsidering the rules of procedures before the Bureau and developing the systems of the public Sector guaranteeing effective justice.