



إهداء

إلى:

والديَّ العزيزين وزوجتي وأسرتي الكريمة
تقديراً... وإكباراً.... واعترافاً بالفضل بدورهم البارز والتميز في
دعوتي اللامحدود لمواصلة مسيرة التعلم تحقيقاً للمزيد من التقدم...
وما توفيقي إلا بالله.....

شكر وتقدير

حمداً لمن علّم بالقلم، شكراً على ما أنعم به ورسم، أمرنا بالعمل
ووعدنا بالأمل، والصلاة والسلام على المُفَرِّدِ العلم، سيدنا محمدٍ سيد العرب
والعجم، قام حتى تفتتت القدم، وقد غُفِرَ له ما تأخر من ذنبه وما تقدم
ويعد:

فإنني أشكر الله تعالى أولاً ثم أشكر بعد شكر الله والديَّ العزيزين
فلهما عليَّ الفضل بحسن الرعاية وصادق الدعاء أسأل الله أن يمهدهما
بالصحة والعافية أبداً.

وإن مما حث عليه ديننا الحنيف أن نذكر لكل فضل فضله ونشكره
عليه، فأقدم شكري وتقديري إلى جامعة الملك خالد التي احتضنتني خلال
هذه الأعوام الثلاثة وأتاحت لي الفرصة لإكمال دراستي في تخصص الأنظمة
لتقدم لي الجديد والمفيد.

وأخص بالشكر فضيلة عميد كلية الشريعة وأصول الدين، ووكلاء الكلية، وفضيلة رئيس قسم الفقه وكافة أعضاء هيئة التدريس بالقسم على ما لسناه منهم من حرص ورعاية واهتمام ومتابعة مستمرة.

كما يشرفني أن أتقدم بالشكر ووافر الدعاء وخالص التقدير لأستاذي الكريم الدكتور/ محمد ابن علي بن محمد عطا الله الذي حظيت بإشرافه على هذا البحث وقد كان لرعايته لي وتوجيهاته أعظم الأثر في إتمام هذا البحث.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير والدعاء الصادق لأستاذيَّ الكريمين: الأستاذ الدكتور/ محمد بن منصور المدخلي والدكتور/ محمد سيد عامر، اللذين تفضلاً بقبول مناقشة هذا البحث وتصويبه رغم كثرة مشاغلهم، وستكون ملاحظتهما القيمة وتوجيهاتهما السديدة محل تقديري واهتمامي.

أخيراً أقدم الشكر العاطر والدعاء الصادق لكل من ساهم في إتمام هذا البحث من جهات رسمية وغير رسمية ومشايخنا الأفاضل وزملائنا الأعزاء سائلاً المولى أن يجزل لهم الأجر والثواب.

هذا وإن كنت بذلت ما في وسعي في إعطاء هذا البحث حقه إلا أنني أدرك ضعف جهدي وقلة زادي وحسبي أنني بذلت غاية الجهد وهذا ما يشفع لي.

المقدمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وتوفيقه تتحقق الغايات،
والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، البشير النذير والسراج المنير،
سيدنا وإمامنا ووقدتنا محمد ﷺ وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى
يوم الدين... وبعد:

فيقول الله تعالى في كتابه الكريم: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ
لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ
لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ﴾⁽¹⁾.

فالشريعة عدل كلها، ورحمة كلها، وحكمة كلها، وبالعدل قامت السموات
والأرض، وقد حوى الإسلام باعتباره شريعة ونظام حياة، من القيم والمبادئ
والأحكام ما يصلح لتنظيم شؤون الحياة في شتى المجالات، وفتح السبيل
للاجتهاد واستنباط القواعد والحلول، ووضع الأنظمة التطبيقية بما يتلاءم
مع ظروف الزمان والمكان، في إطار المبادئ والأصول الإسلامية.

وحيث إن الموظف العام هو أحد أفراد المجتمع قد يقع في مخالفات
إدارية وأخطاء عن قصد وغير قصد تستوجب المساءلة مثل مخالفة القواعد
والأحكام المالية، أو الإسراف في استخدام المال العام، أو الرشوة أو التزوير،
أو اختلاس المال العام، وكل ما يعد خارجاً عن مقتضى الواجبات الوظيفية،
وهذه المخالفات تستوجب توقيع العقوبة المنصوص عليها نظاماً، والعقوبة
الموقعة من قبل الجهة المختصة قد تكون مناسبة للفعل فتكون محققة لما أمر
به الشارع من العدل، وقد تكون غير مناسبة.

(1) (المادة: 8).

إما لما اشتملت عليه من حيف وتعسف على العامل أو لعدم تحقيقها للهدف المقصود منها من الزجر والردع، فلا بد أن تكون العقوبة محققة للهدف المنشود منها دون إفراط أو تفريط، وكذا لا بد من الموازنة بين تحقيق الهدف ومصلحة صلاح الناس واستقامتهم على منهج الإسلام وحفظ الأمن فيهم. والتناسب بين المخالفة والعقوبة أمر مطلوب شرعاً، ومن وسائل ذلك أن تكون العقوبة من جنس المعصية ما أمكن ذلك.

فليس معنى كون العقوبة من جنس المخالفة المماثلة النوعية من كل وجه وعلى كل حال، فإن ذلك لا يتيسر، أو قد لا يناسب دائماً، وإنما المراد قرب العقوبة من المخالفة ولو في النوع والقدر بما يحقق الأهداف من العقوبة.

والتدرج في العقوبة من الأخف إلى الأشد مسلكٌ رسمته الشريعة الإسلامية للقاضي استصلاحاً للمخالف، وتحقيقاً لوزن العقوبة وتقديرها بالأذى المثار للمخالف بعقوبة لا يستحقها. ولا تساوي مخالفاته من جهة ارتكابها والاستمرار عليها، فلا ينتقل القاضي إلى عقوبة أشد وهو يرى ما دونها مغنياً عنها.

وهذا ما سأتجه لدراسته في هذا البحث الذي عنوانته ب: «التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي».

أهمية الموضوع:

وتظهر أهمية هذا الموضوع فيما يلي:

- 1- أن العمل الإداري في أي مرفق لا يستقيم ولا ينتظم إلا إذا كان له قواعد واجبة التنفيذ بالنسبة للمخالفات التأديبية والعقوبات المقابلة لها مع التطبيق الكامل لهذه القواعد.
- 2- إذا كانت متابعة الموظف وتقويمه من حق المرفق الذي يعمل فيه،

فمن حق العامل أيضاً أن يضمن تقييماً عادلاً بعيداً عن الهوى والشطط والتعسف في استخدام السلطة عند محاسبته على أخطائه الوظيفية.

3- إيجاد الطمأنينة لدى الموظف إذا علم أن ما يطبق عليه من عقوبات في حال مخالفته تتفق وعدالة الشريعة الإسلامية وسماحتها.

أسباب اختيار الموضوع:

مما دعاني لاختيار هذا الموضوع جملة من الأسباب أوجزها فيما يلي:

أولاً: ما سبق ذكره في أهمية الموضوع:

ثانياً: عدم اطلاعي على دراسة متخصصة في موضوع التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية.

ثالثاً: إظهار سبق الشريعة الإسلامية في توقيع الجزاء بما يتناسب مع المخالفة، وأنها صالحة لكل زمان ومكان.

أهداف الموضوع:

- عرض الأحكام والمبادئ والأسس التي قام عليها نظام تأديب الموظفين في المملكة، والقواعد العلمية الحديثة التي اعتمدها في تأديب الموظف العام.

- الوصول إلى تنظيم أمثل للعقاب التأديبي فيما يتناسب مع المخالفة التأديبية.

- إظهار سبق الشريعة الإسلامية في توقيع الجزاء بما يتناسب مع المخالفة.

- مقارنة النظام بالشريعة الإسلامية فيما يتعلق بمدى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية.

الدراسات السابقة:

بعد الاطلاع على ما كتب أو سجل في الجامعات السعودية من أبحاث أو رسائل علمية لم أجد بحثاً مسجلاً بهذا العنوان.

ولكن وقفت على رسالة دكتوراه في جمهورية مصر العربية موضوعها التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة دراسة مقارنة بين النظام المصري والنظام الفرنسي، للدكتور محمد سيد أحمد محمد.

وتقع في قسمين: القسم الأول يقع في باين:

الباب الأول: تحدث فيها الباحث عن الجريمة التأديبية بالنسبة للموظف العام وضباط الشرطة في مصر وفرنسا.

وفي الباب الثاني: تحدث عن العقوبة التأديبية وضوابط توقيعها بالنسبة للموظف العام وضباط الشرطة في مصر وفرنسا.

وفي القسم الثاني من الرسالة تحدث عن العقوبة التأديبية بين الإفراط والتفريط وذلك في مصر وفرنسا.

وموضوعي الذي عنونته بـ «التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي»

سأتكلم في التمهيد عن الموظف العام وعلاقته بالدولة ، وواجباته في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

وفي الفصل الأول: عن ماهية المخالفة التأديبية وأركانها، وصورها، وطبيعتها ، والفرق بينها وبين المخالفة الجنائية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

وفي الفصل الثاني: عن ماهية العقوبة التأديبية وأنواعها وآثارها، وطبيعتها، وشرعيتها في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

وفي الفصل الثالث: عن طبيعة التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

وفي الفصل الرابع: عن جهة وحدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

فتبين مما سبق عرضه بين الموضوعين أن موضوع بحثي مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي، والدراسة السابقة مقارنة بين النظام المصري والفرنسي مع التطبيق على ضوابط الشرطة.

وعليه فالموضوعان مختلفان، والله أعلم.

منهج البحث:

سيكون منهج البحث على النحو الآتي:

أولاً: التمهيد لكل مسألة بما يوضحها، إن استدعى الأمر ذلك.

ثانياً: ترتيب المسائل الخلافية بعد تصويرها بذكر الأقوال ونسبتها إلى القائلين بها وعرضها حسب الترتيب الزمني للمذاهب مع الاستدلال لكل قول ثم الترجيح حسب قوة الأدلة وسلامة الاستدلال.

ثالثاً: موقف النظام السعودي من المخالفة.

رابعاً: المقارنة بين النظام السعودي، والفقہ الإسلامي.

خامساً: الالتزام بترقيم الآيات، مع عزوها إلى سورها.

سادساً: بالنسبة لتخريج الأحاديث والآثار أتبع الآتي:

- الإحالة إلى مصدر الحديث أو الأثر، وذلك بذكر اسم الكتاب والباب والجزء والصفحة، ورقم الحديث أو الأثر إن كان مذكوراً في المصدر مع الحرص على ذكر الراوي من الصحابة.

- إن كان الحديث في الصحيحين، أو أحدهما اكتفيت بتخريج الحديث

منهما، لأن الغرض معرفة الحديث، وإن لم يكن فيهما خرجته من المصادر المعتمدة مع ذكر ما قاله العلماء فيه تصحيحاً وتضعيفاً.

سابعاً: توثيق مذاهب الفقهاء وأقوالهم من الكتب المعتمدة في كل مذهب.

ثامناً: توثيق آراء شراح الأنظمة من كتب الأنظمة.

تاسعاً: بيان معنى الألفاظ الغريبة، والتعريف بالمصطلحات التي تحتاج بيان، مع توثيق ذلك من مصادر المعتمدة، وضبط ما يشكل من الكلمات.

عاشراً: أترجم للأعلام الوارد ذكرهم في البحث بترجمة موجزة.

الحادي عشر: تكون الإحالة إلى المصدر في حالة النقل منه بالنص بذكر اسمه والجزء والصفحة، وفي حالة النقل بالمعنى بذكر ذلك مسبقاً بكلمة: ينظر.

خطة البحث:

يشتمل البحث على مقدمة، وتمهيد، وأربعة فصول، وخاتمة، على النحو التالي:

المقدمة:

وتشتمل على الافتتاحية، وأهمية دراسة الموضوع، وأسباب اختياره، وأهداف الدراسة، والدراسات السابقة، ومنهج كتابة البحث، وخطته.

التمهيد: الموظف العام وعلاقته بالدولة وواجباته في النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: تعريف الموظف العام في النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: تعريف الموظف العام في النظام السعودي، وفيه
فرعان:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام.

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي، وفيه
فرعان:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالدولة في النظام السعودي
والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في النظام
السعودي، وفيه فرعان:

الفرع الأول: النظرية التقليدية.

الفرع الثاني: النظرية التنظيمية.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في الفقه
الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الثالث: واجبات الموظف العام في النظام السعودي والفقه
الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: واجبات الموظف العام في النظام السعودي، وفيه

فرعان:

الفرع الأول: واجبات الموظف العام الايجابية.

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام السلبية.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

الفصل الأول: ماهية المخالفة التأديبية وأركانها، وصورها، وطبيعتها والفرق بينها وبين المخالفة الجنائية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه خمسة مباحث:

المبحث الأول: تعريف المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: تعريف المخالفة في اللغة.

المطلب الثاني: تعريف المخالفة التأديبية في النظام السعودي

المطلب الثالث: تعريف المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المطلب الرابع: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الثاني: أركان المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: أركان المخالفة التأديبية في النظام السعودي.

المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الثالث: صور المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: صور المخالفة في النظام السعودي.

المطلب الثاني: صور المخالفة في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الرابع: طبيعة المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: طبيعة المخالفة التأديبية في النظام السعودي، وفيه فرعان:

الفرع الأول: مبدأ المشروعية.

الفرع الثاني: مدى الأخذ بتطبيق مبدأ المشروعية في المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني: طبيعة المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الخامس: الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي الفقه الإسلامي، وفيه تمهيد وثلاثة مطالب:

التمهيد: في المقصود بالمخالفة الجنائية.

المطلب الأول: الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي.

المطلب الثاني: الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

الفصل الثاني: ماهية العقوبة التأديبية وأنواعها وآثارها، وطبيعتها،

وشرعيتها في النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وفيه أربعة مباحث:

المبحث الأول: تعريف العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: تعريف العقوبة في اللغة.

المطلب الثاني: تعريف العقوبة التأديبية في النظام السعودي.

المطلب الثالث: تعريف العقوبة التأديبية في الفقہ الإسلامي.

المطلب الرابع: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

المبحث الثاني: أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في النظام السعودي، وفيه فرعان:

الفرع الأول: أنواع العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: آثار العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني: أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في الفقہ الإسلامي، وفيه فرعان:

الفرع الأول: أنواع العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: آثار العقوبة التأديبية.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

المبحث الثالث: طبيعة العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: طبيعة العقوبة التأديبية في النظام السعودي.

المطلب الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الرابع: شرعية العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: شرعية العقوبة التأديبية في النظام السعودي، وفيه فرعان:

الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني: شرعية العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

الفصل الثالث: طبيعة التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه أربعة مباحث:

المبحث الأول: طبيعة ومعنى التناسب والتمييز بينه وبين بعض المصطلحات القريبة منه في النظام السعودي، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: المقصود بالتناسب وطبيعته القانونية.

المطلب الثاني: التمييز بين التناسب وبعض المصطلحات القريبة منه.

المبحث الثاني: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية في النظام، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: مضمون مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني: أوجه تقدير التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية.

المبحث الثالث: طبيعة ومعنى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المبحث الرابع: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

الفصل الرابع: جهة وحدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه مبحثان:

المبحث الأول: جهة الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: جهة الرقابة في النظام السعودي.

المطلب الثاني: جهة الرقابة في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

المبحث الثاني: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي.

المطلب الثاني: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي.

المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.

الخاتمة:

وتشتمل على أهم النتائج التي توصل لها الباحث.

ثم أتبع ذلك كله بالفهارس، وهي كالتالي:

- 1- فهرس الآيات.
- 2- فهرس الأحاديث النبوية والآثار.
- 3- فهرس المصطلحات والمفردات الغريبة.
- 4- فهرس الأعلام.
- 5- فهرس المصادر والمراجع.
- 6- فهرس الموضوعات.

الفصل التمهيدي

الموظف العام وعلاقته بالدولة وواجباته في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المبحث الأول

تعريف الموظف العام في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في النظام السعودي

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين.

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة في النظام السعودي.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في النظام السعودي وذلك على
النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الوظيفة العامة

يقصد بالوظيفة العامة أنها: كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية، ويتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات، توجب على شاغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية⁽¹⁾.

وقيل هي: كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة، توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة⁽²⁾.

وقد أسهم ديوان المظالم ببيان مفهوم الوظيفة العامة بأنها: مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يؤديها كل موظف بحسب جدارته وإمكاناته وملاءمته للوظيفة المكلف بها... وأن الوظيفة أداة تكليف، وليست تشريعاً⁽³⁾.

وقيل هي: مجموعة الأوضاع التنظيمية والهيكلية التي تقوم على أساس النظام القانوني الخاص بها وبالموظفين العموميين، والتي تتصل بعلاقاتهم بالوظيفة العامة وواجباتهم، وأدائهم لها بفعالية وأمانة وإتقان⁽⁴⁾.

(1) مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، عبد الله السنيدي، ص113، ط التاسعة 1422هـ. /2001م.

(2) الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، د. فوزي حبيش، ص11، ط الرابعة، الناشر مكتبة صادر 2008م.

(3) سياسة الوظيفة العامة وتطبيقاتها، د. محمد فؤاد مهنا، ص278، القاهرة 1997م. حكم ديوان المظالم رقم 58/ت/2 لعام 1416هـ. في القضية 1/1903/ق لعام 1415هـ. غير منشور، ذكره د. خالد الظاهر في كتابه: أحكام تأديب الموظفين ص33.

(4) أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، د. خالد الظاهر، ص28، معهد الإدارة العامة 1426هـ..

ومع كل ذلك فإن مفهوم الوظيفة العامة يختلف تبعاً لفلسفة الدولة ونظرتها إلى العاملين لديها، وطبيعة النظام الذي تعتمده في هذا الخصوص، وذلك وفقاً لأنظمة الحكم الأساسية.

والذي أميل إليه وأرجحه من وجهة نظري من التعاريف السابقة هو التعريف القائل بأن الوظيفة العامة هي: «مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يؤديها كل موظف بحسب جدارته وإمكاناته وملاءمته للوظيفة المكلف بها».

وذلك لسهولة التعريف الذي أكد على مبدأ الجدارة في إشغال الوظيفة العامة، والقيام بالواجبات والمسؤوليات التي يؤديها كل موظف، ومدى ملاءمته للوظيفة بما يتناسب مع مراحل التطور ومكانة الخدمة المدنية في حياة المجتمع مع التزامه بمنهج الشريعة الإسلامية القويم.

الفرع الثاني

تعريف الموظف العام

لم تتضمن أنظمة ولوائح الموظفين والخدمة المدنية في كثير من دول العالم تعريفاً محدداً للموظف العام.

ومنها المقتن السعودي حيث لم يحفل بتعريف للموظف العام في نظام الخدمة المدنية الحالي في المملكة العربية السعودية الصادر عام 1397هـ.

إلا أن بعض الباحثين استخلص من النظام المذكور وغيره من الأنظمة واللوائح الوظيفية أن الموظف العام هو: الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة الخاضعة لنظام الخدمة المدنية، أو احد الأنظمة الوظيفية الخاصة، كنظام القضاء وذلك بالشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أي من هذه

الوظائف⁽¹⁾. وعرفه البعض بأنه: كل شخص تعينه السلطة العامة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى⁽²⁾.

وعرفه البعض الآخر بأنه: كل شخص تم تعيينه في وظيفة دائمة ينقطع لخدمتها على سبيل الدوام في مرفق عام يدار عن طريق الاستغلال المباشر⁽³⁾.

وتضمنت المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة رقم م/36 الصادر في 1412/12/29هـ تعريف الموظف العام حيث نصت على: «يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام:

1- كل من يعمل لدى الدولة أو إحدى الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواءً كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.

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

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

4- كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى 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.

(1) مبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي ص352.

(2) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، د. علي شفيق، ص277، معهد الإدارة العامة عام 1422هـ..

(3) النظام الإداري السعودي، د. عادل خليل، ص29، الرياض 1410هـ..

5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في
الفقرة الرابعة من هذه المادة»⁽¹⁾.

فيكون تعريف الموظف العام هو: كل شخص يشغل وظيفة عامة
وفقاً لإجراءات قانونية صحيحة، ويعمل دائم، وفي خدمة مرفق عام تديره
الدولة أو أشخاص القانون العام بالطريق المباشر⁽²⁾.

وأميل لهذا التعريف لأنه تعريف جامع مانع، ولاشتماله على العناصر
الأساسية لفكرة الموظف العام، حيث أن الموظف تم شغله للوظيفة وفق
إجراءات قانونية صحيحة، أي صدر قرار التعيين من صاحب الاختصاص
وهو من يملك سلطة التعيين وفقاً لأحكام النظام، وقيام الشخص بعمل دائم،
أي يكون العمل ذاته دائماً ولازماً في خدمة المرفق العام، وأن يكون هذا
العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة.
نخلص أنه لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً لا بد من توافر الشروط
التالية⁽³⁾:

1- أن يتم شغل الوظيفة العامة بطريق التعيين من السلطة المختصة
وفقاً لإجراءات قانونية صحيحة.

2- أن يعهد إليه بعمل دائم.

3- أن يكون في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون
العام بالطريق المباشر.

(1) المادة (8) من نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/36 وتاريخ
1412/12/29هـ.

(2) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص23.

(3) ينظر: النظام الإداري السعودي، د.عادل خليل ص28 وما بعدها، وضمانات التأديب في
الوظيفة العامة، د.عبد اللطيف الحربي، 1427هـ. /2006م ص57 وما بعدها، و أحكام
تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص23 وما بعدها.

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، **الفرع الأول**: تعريف الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، **الفرع الثاني**: تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي، على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الوظيفة العامة

إذا كانت الوظيفة العامة في الاصطلاح القانوني المعاصر تطلق على مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يؤديها كل موظف بحسب جدارته وإمكاناته وملاءمته للوظيفة المكلف بها⁽¹⁾. فإن فقهاء المسلمين يستعملون اصطلاح الولاية العامة في الاصطلاح الشرعي للتعبير عن وظائف الدولة بما فيها منصب الخلافة (رئاسة الدولة)، والذي يعتبر أعلى وظيفة في الدولة الإسلامية.

فالولاية عند فقهاء المسلمين نوعان:

الولاية العامة: وهي السلطة الملزمة في شأن من شؤون الجماعة، وتشمل القيام بأحد أعمال السلطة التشريعية، أو التنفيذية أو القضائية طبقاً للاصطلاح الدستوري المعاصر في تقسيم السلطات داخل الدولة⁽²⁾.

(1) يراجع صفحة (17) من هذا البحث.

(2) مبادئ نظام الحكم في الإسلام، عبد الحميد متولي، ص417، منشأة المعارف =

والولاية الخاصة: وهي السلطة التي يملك بها صاحبها التصرف في شأن من الشؤون الخاصة بغيره، كالوصاية على الصغار، والولاية على المال، والنظارة على الأوقاف⁽¹⁾.

وقد فصل الماوردي⁽²⁾ في تقسيم الولاية العامة على النحو التالي:

أولاً: من تكون ولايته عامة في الأعمال العامة، وهم الوزراء لأنهم يستأبون في جميع الأمور من غير تخصص.

ثانياً: من تكون ولايته عامة في أعمال خاصة، وهم أمراء الأقاليم والبلدان لأن النظر فيما خصوا به من العمال عام في جميع الأمور.

ثالثاً: من تكون ولايته عامة في أعمال العامة، كقاضي القضاة، ونقيب الجيوش، وحامي الثغور، ومستوفى الخراج، وجابي الصدقات، لأن كل واحد منهم مقصور على نظر خاص في جميع العمال.

رابعاً: من تكون ولايته خاصة في الأعمال الخاصة، كقاضي بلد، أو إقليم، أو مستوفى خراجه، أو جابي صدقاته، أو حامي ثغره، أو نقيب جنده، لأن كل واحد منهم خاص النظر مخصوص العمل⁽³⁾.

نخلص إلى أن الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي هي ما اصطلاح عليها فقهاء المسلمين بالولاية العامة، وهي: الأعمال التي يقوم بها الشخص سواء كان في شأن من شؤون الجماعة، أو في شأن من الشؤون الخاصة بغيره.

= الإسكندرية، 2008م.

- (1) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص138، دار الكتاب العربي.
- (2) هو أبو الحسن علي بن محمد حبيب البصري البغدادي الماوردي، الفقيه الشافعي، وكبار تلاميذه الخطيب البغدادي وله من المؤلفات (الحاوي الكبير- تفسير القرآن- النكت والعيون) وغيرها، ولد بالبصرة سنة 370هـ. وتوفي سنة 450هـ. ينظر: وفيات الأعيان لابن خلكان، ج3 ص282، دار صادر، بيروت.
- (3) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص60، والأحكام السلطانية، الفراء، ص 67، دار الوطن، الرياض، والمقدمة، ابن خلدون، تحقيق د. علي عبد الواحد، ج2 ص 624 وما بعدها، دار النهضة، مصر 1979م.

الفرع الثاني

تعريف الموظف العام

تبين أن الشريعة الإسلامية تعرف الوظيفة العامة، والقائم عليها، ولقد أخذ أسماء مختلفة حسب الأعمال المكلف بها.

فالموظف العام في الإسلام، تطلق عليه تسميات مثل: الوالي، والأمير، والعامل، والصاحب، والمحتسب، وفي قمة الإدارة يأتي الخليفة أو أمير المؤمنين، (وهو رئيس الدولة الإسلامية)⁽¹⁾.

فكما أن الأنظمة المعاصرة لم تعرّف الموظف العام، تعريفاً جامعاً مانعاً، فكذلك الشريعة الإسلامية، إلا أنه يمكن استخلاص تعريف للموظف العام في الشريعة الإسلامية من الأحاديث والآثار التالية:

1- فقد جاء في الحديث الشريف ما يدل صراحةً على أن الموظف هو العامل الذي يعمل لدى الدولة، فعن أبي مسعود الأنصاري⁽²⁾ قال: «بعثني النبي ﷺ ساعياً، ثم قال: انطلق أبا مسعود ولا ألفينك يوم القيامة تجيء وعلى ظهرك بغير من إبل الصدقة له رغاء قد غلته، قال: إذا لا أنطلق، قال: إذا لا أكرهك»⁽³⁾.

(1) النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، د.نصر الدين القاضي، ص73، ط الثانية، 1422هـ - 2002م، دار الفكر العربي، القاهرة.

(2) هو أبو مسعود عقبة بن ثعلبة بن أسيره بن عطية بن خداره بن عوف بن الحارث بن الخزرج الأنصاري، كنيته أبو مسعود البدري، صحابي شهد العقبة وأحد وما بعدها، استخلفه علي بن أبي طالب على الكوفة، وتوفي فيها، ينظر: الإصابة في تمييز الصحابة، لابن حجر، ج4 ص 655، 656، دار الفكر، بيروت 1978م.

(3) أخرجه أبو داود في سننه، كتاب الخراج والإمارة والفيء، الحديث رقم 2947، ص =

فهذا الحديث النبوي الشريف يشير إلى ضرورة توفر التقوى والورع والأمانة فيمن يتولى وظيفة عامة، فضلاً عن عدم السعي للتربح من وراء الوظيفة العامة.

2- وعن عدي بن عميرة الكندي⁽¹⁾ قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: « من استعملناه منكم على عمل فكنتم مخيطةً فما فوقه كان غلواً يأتي به يوم القيامة، قال: فقام إليه رجل أسود من الأنصار كأنني أنظر إليه، فقال: يا رسول الله أقبل عني عمك قال: وما لك؟ قال: سمعتك تقول كذا وكذا، قال: وأنا أقوله الآن: من استعملناه منكم على عمل فليجيء بقليله وكثيره فما أوتى منه أخذ وما نهى عنه انتهى»⁽²⁾. ووجه الدلالة من الحديث: قوله ﷺ: (استعملناه) أفاد أن الموظف هو العامل في جهة بأمر من ولاة عليها للعمل بها.

3- وعن جبير بن نفيير⁽³⁾ عن المستورد بن شداد⁽⁴⁾ قال: سمعت النبي ﷺ يقول: «من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكناً، قال: قال أبو بكر أخبرت أن النبي ﷺ قال: من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق»⁽⁵⁾.

=333، وسلسلة الأحاديث الصحيحة، محمد الألباني، ج4 ص104، مكتبة المعارف، الطبعة الأولى، وقال أبو داود: «حديث حسن».

(1) هو عدي بن عميرة بن فروة الكندي، أبو زارة صحابي سكن الكوفة وتوفي بها، روى عن النبي ﷺ عشرة أحاديث، ينظر: الإصابة في تمييز الصحابة لابن حجر ج4 ص601، 602.

(2) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه كتاب الإمارة باب تحريم هدايا العمال، الحديث رقم 1833 ص766.

(3) هو جبير بن نفيير بن مالك بن عامر الحضرمي، أبو عبد الرحمن، من كبار التابعين، أدرك الجاهلية، ينظر: الإصابة في تمييز الصحابة لابن حجر ج1 ص531.

(4) هو المستورد بن شداد بن عمرو القرشي الفهري، صحابي من أهل مكة، سكن الكوفة مدة شهر، وشهد فتح مصر، توفي بالإسكندرية سنة 45هـ، له سبعة أحاديث، ينظر: الأعلام، للزركلي، ج7 ص315، دار الكتب العلمية، بيروت.

(5) أخرجه أبو داود في سننه في كتاب الخراج والإمارة الحديث رقم 2945 ص333 =

نستخلص من هذه الأحاديث الشريفة أن لفظ العامل يدل على الموظف العام في المفهوم القانوني المعاصر، وبذلك يكون تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي هو: العامل الذي يعمل عند الدولة.

وأن هذه الوظيفة ليست امتيازاً للموظف القائم بها، ولا وسيلة للانتفاع والارتزاق، وليس فيها تشريف، بل هي أمانة وواجب على من توفرت فيه شروطها وكان أهلاً لها.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

أولاً: يتفق النظام مع الفقه في أنهما يتميزان بقيام الوظيفة العامة على حرية الفرد، واتصافها بروح التضامن والمشاركة الجماعية في أداء الواجبات الدينية والدنيوية وأداء المهام بإتقان وأمانة.

ثانياً: ويتفق النظام مع الفقه على أن الوظيفة هي أداة تكليف وليست تشريف.

ثالثاً: أن كل من النظام والفقه الإسلامي لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، ففي النظام يمكن استخلاص التعريف من خلال توفر بعض الشروط، أما في الفقه الإسلامي فيمكن استخلاص التعريف من خلال بعض الأحاديث الشريفة، ومن خلال ذلك فإن لفظ العامل المذكور في الفقه الإسلامي يدل على مضمون الموظف العام في النظام المعاصر.

رابعاً: يتفق النظام مع الفقه على أن الموظف العام هو: كل شخص

= حديث صحيح، ذكره أبو داود في سننه، نفس المرجع والصفحة، وصحيح الجامع الصغير، الألباني، حديث رقم 6486.

يشغل وظيفة عامة، ويعمل لدى الدولة، غير أن قضية المرفق العام، وإدارة الدولة له، أو أحد أشخاص القانون العام، ودائمية الوظيفة ونحوها، كلها مسائل اقتضاها تطور الأصول الإدارية العامة، فهي ليست قضية شرعية نصية، وإنما أمرها متروك لولي الأمر حسب مقتضيات المصلحة العامة.

المبحث الثاني

علاقة الموظف العام بالدولة في النظام السعودي والفقه الإسلامي

المطلب الأول

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في النظام السعودي

ثار خلاف حول تحديد العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، وعلى ضوء ذلك وجد نظريتان في تحديد تلك العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، وسوف أتطرق لتلك النظريتين من خلال فرعين في هذا المطلب.

الفرع الأول: النظرية التقليدية.

الفرع الثاني: النظرية التنظيمية، على النحو الآتي:

الفرع الأول

النظرية التقليدية (العلاقة التعاقدية)

تتجه هذه النظرية إلى تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها علاقة (تعاقدية).

بمعنى أن الموظف يكون في مركز تعاقدى على أساس أن العلاقة التي تربط بينه وبين الدولة تكون بموجب عقد طرفاه الدولة من ناحية والمرشح للوظيفة العامة من ناحية أخرى.

وقد اختلف في النظام أو القانون الذي يحكم هذا المركز التعاقدى، فقيل أنه محكوم بالقانون الخاص، وقيل أنه محكوم بالقانون العام.

فإذا كانت هذه العلاقة محكومة بالقانون الخاص، فيعتبر أساسها عقد إجارة أشخاص إذا كان الشخص يقوم بعمل مادي، أو عقد وكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني، وتحدد حقوق وواجبات الموظف في هذه الحالة وفقاً لما يرد في العقد، وحسب أحكام القانون المدني⁽¹⁾.

ونتيجة لما ذكر في النظرية السابقة، فإن العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة هي علاقة تعاقدية، ولكن نوع العقد الذي يربط بين طرفيه يختلف باختلاف نوع العمل المطلوب أدائه، فيكون عقد إجارة أشخاص أو خدمات إذا كان الموظف يقوم بأعمال مادية، أما إذا كان يقوم بأعمال قانونية فهو عقد وكالة.

(1) ينظر: أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص34، ومبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السندي ص354، وفلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، ص3، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009.

إلا أن هذه النظرية انتقدت لعد أسباب نجلها فيما يأتي⁽¹⁾:

1- إنكار وجود عقد أساساً، وذلك لانتهاء ركني العقد وهما (الإيجاب والقبول) حيث يتطلب وجودهما حصول مفاوضات بين طرفي العقد من أجل الوصول إلى اتفاق حول شروط العقد وهو غير موجود عند تعيين الموظف حيث يتم هذا التعيين بقرار من الجهة الإدارية بدون أن يتضمن الإشارة لحقوق وواجبات الموظف.

2- أن العقد المدني تحكمه قاعدة «العقد شريعة المتعاقدين» أي: لا يجوز تعديله أو تبديله إلا برضا الطرفين، في حين أن أحكام القانون العام تجيز للسلطة الإدارية الانفراد بتعديل نظام التوظيف دون أن يكون للموظف أي حق في الاحتجاج.

3- أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى عدم مراعاة المساواة بين الموظفين وذلك عندما تختلف أوضاعهم ومراكزهم بسبب اختلاف العقود التي تجري معهم.

أما في حالة كون هذه العلاقة التعاقدية محكمة بالقانون العام، فإنه يترتب على ذلك تخويل الإدارة سلطة تعديل العقد المبرم بينها وبين الموظف في حالة الحاجة لذلك.

(1) ينظر: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، فوزي حبيش ص50، والخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، د. بكر القباني، ص70، معهد الإدارة 1402هـ، والنظام القانوني للموظف العام في مصر، د. محمد صلاح عبد البديع، ص48، دار النهضة العربية، 1996م.

الفرع الثاني

النظرية التنظيمية

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى «النظرية التقليدية» ظهرت النظرية التنظيمية وهي فكرة المركز النظامي أو اللائحي، باعتبار تلك العلاقة علاقة تنظيمية .

بمعنى أن الأنظمة الوظيفية ولوائحها هي التي تحكم هذه العلاقة بين الموظف العام والدولة، لذلك يحتل الموظف العام مركزاً تنظيمياً عاماً، ويجوز لها تعديله وتغييره في أي وقت وفق ما يمليه الصالح العام⁽¹⁾.

فقد اتفق الفقه والقضاء على اعتبار الرابطة التي تربط الموظف العام بالدولة بأنها ليس لها صفة تعاقدية، وليس الموظف في مركز تعاقدية، وإنما مركز نظامي لائحي⁽²⁾.

ففي المملكة العربية السعودية، ورد بالأمر السامي رقم 1941 بتاريخ 1382/11/20هـ أن: «العلاقة بين الموظف والحكومة علاقة تنظيمية، وليست علاقة تعاقدية تتحكم فيها التعهدات».

ووفقاً لذلك أوضحت المذكرة التفسيرية لنظام الموظف العام في المملكة الصادر عام 1391هـ أن النظام لم يقف عند حد تقفي السبيل القويم في رسم صورته العامة.

(1) ينظر: المسؤولية التأديبية للموظف العام، د.مصطفى يوسف، دار النهضة العربية، 2009م، ص9، وأحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص36.

(2) الوجيز في القانون الإداري، د.سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، 1979م، ص415، والقانون الإداري، د.ماجد الحلو، ص224، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية 1996م.

ولكن أخذ في تعقل وأناة بمميزات من النظريات الإدارية الحديثة دون أن يغفل تقاليد البلاد ومتطلباتها العامة. ومن الأفكار التي تقوم عليها فلسفة النظام، علاقة الموظف بالإدارة وتكييفها النظامي، وفي هذا ينتحي النظام منحى القائلين بأن هذه العلاقة هي علاقة تنظيمية أو لائحية.

وكذلك اعتمد نظام الخدمة المدنية لعام 1397هـ⁽¹⁾، النافذ حالياً في المملكة، نفس الأسس والمبادئ والأفكار التي اعتمدها النظام السابق، خاصة فيما يتعلق بعلاقة الموظف العام بالدولة.

وقد بين مجلس التأديب في المملكة أن «التكييف القانوني للعلاقة الوظيفية القائمة بين الدولة والموظف العام هي علاقة تنظيمية لائحية»⁽²⁾. وقد جاء بحكم لديوان المظالم بأن: «الوظيفة العامة تكييفها ولاية معينة غايتها الصالح العام، والحرص في أدائها، تحقيقاً للمصلحة العامة التي هي هدف الوظيفة وغاية كل عمل عام»⁽³⁾.

نخلص مما تقدم أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية، وأن هذا المركز التنظيمي للموظف العام قائم بالاستناد إلى نواحٍ عدة تنظمها نصوص النظام وفقاً لما يلي:

1- إن أحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة من نصوص الأنظمة واللوائح، وأن مركز الموظف التنظيمي تحدده الأنظمة واللوائح وهو سابق على قرار التعيين.

(1) نظام الخدمة المدنية في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/49 وتاريخ 1397/7/10هـ..

(2) مجلس التأديب في المملكة جلسة 1392/8/1 مجموعة أحكام هيئة التأديب المجموعة الأولى قاعدة رقم 8 ص32.

(3) حكم ديوان المظالم رقم 7/ق لعام 1400هـ. جلسة 1400/2/24هـ. القضية رقم 1/266/ف لعام 1399هـ. مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة القضايا خلال عام 1400هـ..

2- يستمد الموظف حقوقه وواجباته من قوانين وأنظمة الخدمة المدنية، ويسري عليه كل تعديل فيها، وأن للإدارة حرية التعديل في المركز النظامي وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وليس للموظف الاعتراض على ذلك.

3- تعد قواعد الخدمة المدنية من النظام العام، فهي قواعد آمرة لا

4- يلزم الموظف العام بالعمل لضمان سير المرفق العام باطراد، فلا يجوز انقطاع صلة الموظف بالوظيفة العامة، إلا وفقاً لأحكام النظام حتى في حالة تقديم الاستقالة.

5- إن أساس سلطة تأديب الموظفين مستمدة من الأنظمة، وهي كذلك قواعد آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، وهي تتبع من طبيعة المركز التنظيمي للموظف العام.

6- ومما يؤكد أن طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة علاقة تنظيمية، أن القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص بالمنازعات الناشئة عن علاقة الموظف العام بالإدارة.

7- إن الالتحاق بالخدمة المدنية يكون وفقاً لنصوص أنظمة الخدمة المدنية فيما عدا الفئة الاستثنائية الذين يطلق عليهم تحديداً «الموظفون المتعاقدون» ومركزهم لا ينشأ عن العقد، ولكن عن قرار التعيين المستند إلى قواعد وأحكام أنظمة الخدمة المدنية⁽¹⁾.

كل النقاط السابقة تؤكد أن طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة هي علاقة تنظيمية، وأن المركز القانوني للموظف العام يتم بموجب أنظمة الخدمة المدنية، ولا يجوز اتخاذ أي إجراء بحق الموظف إلا بموجب قواعد وأحكام أنظمة الخدمة المدنية.

(1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص38، والوظيفة العامة في الإسلام، د. علي عبد القادر مصطفى ص 193 وما بعدها، مطبعة السعادة، ط الأولى 1403هـ - 1983م.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في الفقه الإسلامي

يقول الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن كُنتُمْ فِي شَكٍّ مِّنْ شَيْءٍ مِّنْهُ فَاذْكُرُوا أَنَّ اللَّهَ هُوَ الْمَوْلَىٰ سَائِغًا وَالْمَكْرُوهَ﴾ (1).

وعن أبي هريرة (2) عن النبي ﷺ قال: «من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله، ومن أطاع أميرني فقد أطاعني، ومن عصى أميرني فقد عصاني» (3).

تدل النصوص السابقة على وجوب الطاعة لله ثم لرسوله ﷺ، وأولي الأمر من المسلمين، غير أن واجب الطاعة مشروط في غير معصية، لقول ابن عمر (4) عن النبي ﷺ أنه قال: «على المرء المسلم السمع والطاعة، فيما أحب وكره، إلا أن يؤمر بمعصية، فإن أمر بمعصية، فلا سمع ولا طاعة» (5).

(1) سورة النساء، من الآية رقم: 59.

(2) هو عبد الرحمن بن صخر وقيل بن غنم، وأبوه هو عمير بن عامر بن ذي الشرب بن طريف بن غنم بن دوس بن عدنان بن مالك بن نضير بن الأزد، وكان اسمه في الجاهلية عبد شمس فسماه النبي ﷺ عبد الله وكناه أباه هريرة لأنه كان يحمل أولاد هرة، حمل عن النبي ﷺ علماً كثيراً لم يلحق في كثيره، أسلم سنة سبع من الهجرة ومات سنة ثمان وخمسين بالمدينة، سير أعلام النبلاء، للذهبي، ج 2 ص 78هـ، مؤسسة الرسالة، بيروت.

(3) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، حديث رقم 1835 ص 767.

(4) هو عبد الله بن عمر بن الخطاب بن نفيل القرشي العدوي، ولد سنة ثلاث من المبعث النبوي، وهاجر وهو ابن ثلاث عشرة وأسلم مع أبيه ومات سنة أربع وثمانين، ينظر: الإصابة لابن حجر ص 347.

(5) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء، حديث رقم 1839=

وإذا كانت الوظيفة العامة من الولايات، والولاية في الإسلام لا تتم إلا بموجب عقد أو عهد، لذا فإن الموظف ملتزم بإنفاذ ما يحدده العقد من شروط وأداء المسؤوليات المنوط به القيام بها على أحسن وجه، وبالشكل المرضي⁽¹⁾.

وذلك تطبيقاً لقوله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا الْكَيْلَ إِذَا كَلْتُمْ وَزِنُوا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيمِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا﴾⁽²⁾، وقوله تعالى: ﴿أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ أُحِلَّتْ لَكُمْ بَهِيمَةُ الْأَنْعَامِ إِلَّا مَا يُتْلَى عَلَيْكُمْ غَيْرَ مُحِلِّي الصَّيْدِ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ إِنَّ اللَّهَ يَحْكُمُ مَا يُرِيدُ﴾⁽³⁾.

وبناءً على ما تقدم جميعاً، يتبين أن الواجب الوظيفي في الدولة الإسلامية يقوم على أسس عقدية (نسبة إلى العقيدة).

ومن هنا يختلف الالتزام الوظيفي في الإسلام عنه في الدولة القانونية المعاصرة، فإن أول التزام يقع على عاتق الموظف هو القيام بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

والذي يبدو عند الفقهاء بادي الرأي، أن طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة الإسلامية أنها علاقة تعاقدية أساسها الموظف بكل متطلبات هذا التعاقد في الحال وفي الاستقبال طبقاً لقوانين الدولة الإسلامية ولوائحها.

ولكن أداء العمل في الإسلام مرتبط في أصله وحقيقته، بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية وإخلاص النية والولاء لشريعة ومنهج الله سبحانه وتعالى.

= ص 768.

(1) الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، د. محمد الشباني، ص 87، دار عالم الكتب، الرياض، 1411هـ.

(2) سورة الإسراء، من الآية رقم: 34.

(3) سورة المائدة، من الآية رقم: 1.

وليس للأشخاص العامة والخاصة، مثل الدولة أو المؤسسة أو الهيئة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية...، فطبيعة العلاقة إذًا، من طبيعة خاصة ذات أساس إلهي رباني، وليست تعاقدية فحسب⁽¹⁾.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر إلى طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة في النظام السعودي والفقہ الإسلامي يتضح مايلي:

أولاً: أن النظام السعودي حدد طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة بأنها علاقة تنظيمية، مستنداً في ذلك إلى أنظمة الخدمة المدنية، بينما في الفقہ الإسلامي نجد أن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة مستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية.

ثانياً: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة في النظام هي علاقة تنظيمية، بمعنى أن الأنظمة الوظيفية ولوائحها هي التي تحكم هذه العلاقة، بينما في الفقہ الإسلامي تختلف حيث نجد أن هذه العلاقة ذات طبيعة خاصة، فهي علاقة ذات أساس إلهي رباني فليست تعاقدية فحسب.

حيث توجب العقيدة الإسلامية عموم الوفاء بما يشترط الإنسان على نفسه سواءً في علاقته بالأفراد، أو بالدولة، وإتقانه لعمله والإخلاص فيه لوجه الله تعالى.

فمن واجبات الوظيفة في الإسلام، الأمانة في العمل، وتفرغ الموظف

(1) ينظر: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، د.نصر الدين القاضي ص78،79، والخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، د.محمد الشباني ص79.

لأداء الواجبات المنوط للقيام بها. وهذه الواجبات ما هي إلا فروع للقاعدة الأساسية للموظف في الدولة الإسلامية، وهي التزامه بأحكام الشريعة الإسلامية في أداء عمله بصفة عامة.

ثالثاً: نجد أن النظام عندما حدد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة قيد تلك العلاقة فجعلها تنظيمية بحيث لا يحق للموظف مخالفة قواعد النظام ولا الاتفاق على مخالفتها، بينما في الفقه الإسلامي تقوم العلاقة على أساس رضا الموظف بكل متطلبات العقد مع عدم الإخلال بواجبات الوظيفة في الإسلام.

المبحث الثالث

واجبات الموظف العام في النظام السعودي والفقه الإسلامي

المطلب الأول

واجبات الموظف العام في النظام السعودي

إن الموظف العام بقبوله الوظيفة العامة التي يعهد بها إليه يخضع نفسه لكل الالتزامات الناشئة عن أنظمة الخدمة المدنية وضرورات المرفق العام، وإخلال الموظف العام بالواجبات المتعلقة بالوظيفة العامة يؤدي إلى تعرضه للمسؤولية والتي قد تكون مسؤولية مدنية أو مسؤولية جنائية أو مسؤولية تأديبية⁽¹⁾.

(1) ينظر: أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص 40.39.

فالواجبات الوظيفية التي يشكل الإخلال بها مخالفة تأديبية وترتكب أثناء قيام الموظف بتأدية الوظيفة أو بسببها - كثيرة يصعب حصرها، وسوف أحاول في هذا المبحث تصنيف أهمها وذلك من خلال فرعين، **الفرع الأول:** واجبات الموظف العام الإيجابية، **الفرع الثاني:** واجبات الموظف العام السلبية على النحو التالي:

الفرع الأول واجبات الموظف العام الإيجابية

إن السلطة الإدارية هي القدرة على تنفيذ المهام، والمسؤولية هي الالتزام بتحقيق تلك المهام⁽¹⁾، والواجبات الوظيفية هي تلك الواجبات التي تتصل اتصالاً مباشراً بالوظيفة العامة، أي: الالتزامات التي يشكل الإخلال بها أخطاءً أو مخالفات وظيفية⁽²⁾.

وفيما يلي أهم الواجبات الإيجابية التي على الموظف الالتزام بها وهي:

1- أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة⁽³⁾؛

يجب على الموظف مبدئياً أن يكرس جميع وقت عمله لأداء مهامه الوظيفية، لما في ذلك من ضمان سير العمل وأداء الخدمة العامة.

فأساس التنظيم الإداري السليم يقوم على تقسيم السلطات

(1) نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، د.خالد الظاهر، ص10، دار المعراج، الرياض 1421هـ.

(2) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص40.

(3) المادة (11/ج) نظام الخدمة المدنية في المملكة.

والاختصاصات، وحسن الإدارة يستلزم إسناد عمل محدد لكل موظف، بحيث تكون واجباته واضحة ومتفقة مع قدراته، لذا نص النظام على ان الموظف يمارس وظيفته بنفسه⁽¹⁾.

وأن يلتزم بأدائها بدقة، وأن يخصص لها كل وقته⁽²⁾، والأنظمة واللوائح تجيز تكليف الموظف بالعمل أكثر من الساعات المحددة وبالعمل أيام العطل الرسمية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك⁽³⁾.

نستخلص من ذلك، أنه يجب على الموظف أن يلتزم بتخصيص وقت لأداء العمل من بداية الدوام حتى نهايته.

وذلك لضمان سير العمل، وأداء الخدمة المدنية، فإن ترك الموظف العمل أو توقف عنه لأي سبب من الأسباب دون إذن فإنه يعرض نفسه للمساءلة التأديبية.

2- أن يؤدي العمل بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات⁽⁴⁾؛

يستلزم أداء العمل بدقة وأمانة، عدم إشتغال الموظف خلال وقت العمل الرسمي بأي عمل آخر، وأن يراعي جل اهتمامه في إنجاز عمله كي يكون المطلوب منه على أكمل وجه⁽⁵⁾.

إن الدقة والأمانة تتطلب من الموظف الإخلاص في أداء العمل، والولاء والتجرد والموضوعية.

(1) المادة (2/16/27) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 1 وتاريخ 1397/7/27هـ..

(2) الخدمة المدنية في المملكة، د.بكر القباني ص281.

(3) القضاء الإداري الكتاب الثالث، قضاء التأديب، د. سليمان الطماوي، ص135، دار الفكر العربي، 1979.

(4) المادة (11/ج) من نظام الخدمة المدنية في المملكة.

(5) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص43، وينظر: حقوق وواجبات الموظف العام، عبد الله نشوان، ص 135، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية 2009م.

وذلك بنبذ المصالح الشخصية، وأن يكون هدفه المحافظة على الجانب الأخلاقي للوظيفة العامة، وتحقيق المصلحة العامة، وأن يقدم عمله وفقاً لما نصت عليه الأنظمة واللوائح المرعية⁽¹⁾.

3- المحافظة على كرامة وشرف الوظيفة في مكان العمل وخارجه⁽²⁾؛

الموظف العام يمثل الدولة من خلال أجهزتها الإدارية والمالية والاقتصادية ولذلك يتمتع بقدر كبير من السلطة الوظيفية التي يشغلها، لذا يجب على الموظف أن تكون تصرفاته في حياته العامة والخاصة بما تجعله بالمظهر الذي يتناسب وشرف وكرامة الوظيفة التي يمارسها، من حسن الهندام والنظافة والخلق الحسن والوقار، وحيث لا يوجد معيار يحدد هذه التصرفات فإن المركز الوظيفي ومقر عمله يلعبان دوراً في تحديد هذه التصرفات⁽³⁾.

لذا يستلزم من الموظف العام أن يكون نموذجاً في سلوكه أثناء العمل وخارجه، ويجب أن تطبع حياة الموظف بطابع الكرامة.

ومن التطبيقات على هذا الواجب ما جاء في حكم لهيئة التأديب: «إن بعض المرافق الحكومية كالمستشفيات الحكومية تتميز بحساسية خاصة، بسبب اتصالها المباشر والمستمر بالجمهور من الجنسين، مما يتطلب من القائمين على العمل في مثل تلك المرافق أن يكونوا على درجة عالية من السلوك الوظيفي القويم»⁽⁴⁾.

(1) المادة (15) نظام الخدمة المدنية في المملكة «كل موظف مسؤول عما يصدر عنه و مسؤول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه».

(2) المادة (11/أ) نظام الخدمة المدنية في المملكة «أن يترفع عن كل ما يخجل بشرف الوظيفة والكرامة سواءً كان ذلك في محل العمل أم خارجه».

(3) ينظر: مبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي ص341، والوظيفة العام، د. علي عبد القادر مصطفى، ص319.

(4) هيئة التأديب في المملكة، القضية رقم 18 لسنة 1394هـ، المجموعة الثانية ص231.

أي: يجب أن يكون سلوك الموظف فيما لا يتعارض مع أعباء وظيفته، وألا يصدر عنه أفعال تمس شرف وظيفته. ونظراً لأهمية المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة داخل العمل وخارجه، نجد أن النظام السعودي يذكر كل ما تقدم من واجبات الوظيفة ويضاف إليها ما يلي:

أ- عدم إساءة استعمال السلطة الوظيفية أو استغلال النفوذ⁽¹⁾.

ب- عدم قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة⁽²⁾.

ج- عدم قبول الهدايا والإكراميات⁽³⁾.

د- عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة⁽⁴⁾.

4- طاعة الرؤساء بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه منهم بحدود النظم والتعليمات⁽⁵⁾؛

يجب على الموظف العام طاعة رؤسائه في العمل لأن الموظفين يشملهم ما يسمى بالسلم الإداري.

ومعناه أن يطيع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة حتى تتحقق السلطة الرئاسية التي يفرضها النظام الإداري التي تجعل كل موظف يخضع في ممارسة أعمال وظيفته لموظف آخر أعلى منه درجة حتى تصل هذه السلطات الرئاسة العليا طبقاً لتنظيم كل مصلحة أو مرفق إداري.

(1) المادة (12/أ،ب) نظام الخدمة المدنية في المملكة.

(2) المادة (12/ج) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

(3) المادة (12/د) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

(4) مادة (11/ب) من نظام الخدمة المدنية في المملكة، والمادة (34) من نظام تأديب الموظفين في المملكة.

(5) ينظر: أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص52.

ويقصد من ذلك كله أنه يجب على المرؤوس أن يطيع أوامر رئيسه، وإلا فسوف يتعرض الموظف للعقوبات التأديبية لمخالفته تنفيذ أوامر رئيسه الأعلى⁽¹⁾.

وفي قرار هيئة التأديب في المملكة جاء فيه أن «طاعة الموظف لرؤسائه وامتثاله لأوامرهم باعتبارهم أكثر إدراكاً للعمل، واحتياجاته، ومن ثم أكثر قدرة ودراية على مواجهة مشكلاته وحلها، بالإضافة إلى أن الرئيس هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، فالطاعة في هذا المجال تحقق وحدة الجهاز الإداري، وتضمن سير العمل بما يحقق أهداف المصلحة العامة، وطاعة الرئيس كما هي واجب نظامي هي كذلك واجب ديني أمرت به الشريعة السمحاء، إلا أن يكون في معصية»⁽²⁾.

فأساس الطاعة هي تحقيق مبدأ المشروعية، فليس للموظف أن يخالف أمر الرئيس إلا إذا خالف الرئيس النظام أو التعليمات، ولذلك نجد أن النظام ألزم الموظف إبداء الرأي خدمة للمصلحة العامة، وإذا ما أصر الرئيس على رأيه فليس للموظف إلا التنفيذ⁽³⁾.

وقد قيل في هذا الشأن ثلاثة آراء:

أولها: اشترط أن لا يكون أمر الرئيس مخالفاً للنظام والتعليمات فإن كان مخالفاً فلا سمع ولا طاعة.

ثانيها: يقوم على فكرة ضرورة ضمان سير المرفق العام، لذا فإنه يرى أنه يجب على المرؤوس أن ينفذ أمر رئيسه بغض النظر عن عدم مشروعيته.

والثالث: يرى أنه في حالة تلقي الموظف أمراً غير مشروع «مخالفاً للقوانين والأنظمة» من رئيسه، كان له أن ينبهه إلى ما في ذلك الأمر من

(1) الوظيفة العامة، د. علي عبد القادر، ص 314.

(2) هيئة التأديب في المملكة في القضية رقم 12 لسنة 1392هـ، المجموعة الأولى، ص 42.

(3) المادة (34) نظام تأديب الموظفين في المملكة.

مخالفة نظامية، فإذا أصر الرئيس على رأيه فيجب على الموظف تنفيذ الأمر⁽¹⁾. وقد أخذ نظام التأديب في المملكة بالرأي الثالث حيث اشترط أن يكون الأمر مكتوباً، رغم مصارحة الموظف للرئيس كتابة بأن الأمر يكون مخالفة نظامية⁽²⁾.

5- أن يراعي الموظف آداب اللياقة في تصرفاته⁽³⁾؛

يقصد بأدب اللياقة في التصرفات: أي: حسن التعامل الوظيفي، وتسمية التفاهم بين العاملين بالمثل والخلق السليم.

لقوله تعالى: ﴿ أَمْ لَهُمْ نَصِيبٌ مِنَ الْمُلْكِ فَإِذَا لَا يُؤْتُونَ النَّاسَ نَقِيرًا ﴾⁽⁴⁾.

ولهذا أوجب النظام على الموظف أن يراعي أدب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

ويكون ذلك بحسن معاملتهم والتعاون معهم، بأن يكون سهل التعامل دون وضع العراقيل أو التأخير، أو الإخلال بواجب الوظيفة وكرامتها.

ويمكن أن يعبر عن أدب اللياقة بحسن الخلق، وهو أهم وأسمى صفة يتصف بها الإنسان، لقوله تعالى: ﴿ وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ ﴾⁽⁵⁾.

إن نص النظام على واجب أدب اللياقة في التصرفات بهذا الشمول كان من أجل أن تسيّر الحياة الوظيفية والاجتماعية على أحسن صورها، لأن حكم الشمولية هنا تشمل كل ما يصدر عن الموظف في علاقته وتعامله بحكم

(1)

(2) المادة (34) نظام تأديب الموظفين في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ..

(3) المادة (11/ب) نظام الخدمة المدنية في المملكة.

(4) سورة الإسراء، من الآية: 53.

(5) سورة القلم، من الآية: 4.

وظيفته. فإذا ما تم ذلك من قبل الموظف فقد التزم بحكم مفهوم وشمولية النص، وهو ما يعبر عنه بمبدأ حسن الحياة الاجتماعية والوظيفية وحسن سير المرفق العام⁽¹⁾.

6- واجب الولاء والإخلاص والالتزام بسياسة الدولة:

يقتضي هذا الواجب في نظام الخدمة المدنية من الموظف عدم توجيه النقد أو اللوم إلى الحكومة في الصحف المحلية أو الخارجية، باعتباره أحد منسوبيها⁽²⁾.

وحسن انتظام عمل الإدارة، ومن ثم الموظف العام بشكل دقيق، يتجلى بالولاء تجاه السلطة السياسية بتنفيذ تعليماتها، بل بالمشاركة الفاعلة في تنفيذ تلك السياسة تحقيقاً للصالح العام.

والأصل أن الموظف مسؤول عن كل ما يصدر عنه، ومسؤول عن حسن سير المرفق في حدود اختصاصه، لكونه يشغل وظيفة عامة عليه أن يقوم بأعبائها ويلتزم بمقتضياتها⁽³⁾.

وانطلاقاً من الرابطة القانونية- رابطة المواطنة- بين الفرد والدولة، فعلى الفرد واجب الولاء للوطن، فلا يجوز أن يصدر عنه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه، والاحترام المطلوب منه تجاه وطنه⁽⁴⁾.

كما يقتضي هذا الواجب أن يكون الموظف محتفظاً في إبداء الرأي في المسائل والقضايا العامة وفي الأمور المتعلقة بعمل المرافق العامة، سواء كان إبداء الرأي في مجتمع عام أو عبر وسائل الإعلام، ويختلف ذلك من

(1) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص54.

(2) المادة (1/11) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

(3) المسؤولية التأديبية للموظف العام، د.محمد اللط ، ص168، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

(4) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص55، نقلاً عن د.محمد أنس في مؤلفه: المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة.

موظف لآخر حسب المركز الوظيفي الذي يشغله فهو يكون مقيداً أكثر بالنسبة للموظف الكبير الذي يساهم في رسم السياسات والخطوط الرئيسية للعمل واتجاهاته، بعكس الموظف الصغير الذي يقوم بدور تنفيذي فقط⁽¹⁾.

ومن التطبيقات على ذلك، فقد قرر مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية، إحالة أحد الموظفين على التقاعد، لأنه كتب مقالاً في إحدى الصحف المحلية يتهم فيها إحدى الوزارات بعدم التعاون مع القطاع الخاص⁽²⁾.

نخلص من ذلك إلى أن واجب الولاء والإخلاص والالتزام بسياسة الدولة، يعد تعبيراً عن حسن المواطنة والالتزام بتنفيذ سياسة الدولة التي تأتي تعبيراً عن المصلحة العامة للدولة.

الفرع الثاني

واجبات الموظف العام السلبية

على الموظف أن يكرس جل جهده ووقته لأعمال وظيفته، ولا يتطلع لغيرها أو يشتغل به، فيهدر جهده وواجبه الوظيفي ويهدر حقوق الآخرين⁽³⁾.

فمن الواجبات السلبية التي يتمتع على الموظف القيام بها ما يلي:

1- عدم جواز الجمع بين وظيفتين حكوميتين؛

جاء ما ينص في نظام الخدمة المدنية على هذا الواجب بما يلي «لا يجوز تعيين الموظف على أكثر من وظيفة واحدة»⁽⁴⁾، إلا أنه استثنى من ذلك بعض

(1) مبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي، ص 343.

(2) قرار مجلس الوزراء رقم 751 في 1392/7/21هـ.

(3) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص 56.

(4) المادة (33) من نظام الخدمة المدنية في المملكة.

الحالات التي نص عليها النظام، كجواز الجمع بين الوظائف الخاضعة لنظام لائحة المؤذنين أو بينها وبين الوظائف الأخرى⁽¹⁾. نخلص إلى أن التعليمات تحظر الجمع بين وظيفتين، وذلك لأن الجمع بين وظيفتين يحول دون تمكين الآخرين من الحصول على فرص عمل، إلا ما استثني بنظام.

2- عدم الاشتغال بالتجارة:

نصت المادة (13) من نظام الخدمة المدنية في المملكة على أنه «يجب على الموظف أن يمتنع عن:

أ- الاشتغال بالتجارة بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة.

ب- الاشتراك في تأسيس الشركات، أو قبول عضوية مجالس إدارتها، أو أي عمل فيها أو في محل تجاري، إلا إذا كان معيناً من الحكومة، ويجوز بمقتضى لائحة يصدرها مجلس الوزراء الإذن للموظفين بالعمل في القطاع الخاص في غير أوقات الدوام الرسمي»⁽²⁾.

وقد وردت النصوص التفصيلية فيما يتعلق بالمادة (13) كما يلي: «يحظر على أي موظف أن يزاول نشاطاً يؤدي إلى اكتساب صفة التاجر، كأن يباشر الشراء من أجل البيع على سبيل الاحتراف، أو أن يكون مقاولاً متعهداً للتوريد، أو دلالاً أو صرافاً أو وكيلأ بالعمالة»⁽³⁾.

وذكر النص ما «يعد اشتغالاً بالتجارة وفق أحكام النظام، فعلى سبيل المثال:

أ- قيام الموظف بتسجيل محل تجاري باسم القاصر، الذي تشمله ولايته أو وصايته.

(1) المادة (13) لائحة المؤذنين الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/1 في 1392/1/9هـ.

(2) المادة (13) من نظام الخدمة المدنية في المملكة.

(3) المادة (1/13) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

- ب- الاستمرار في شراء المنقول أو العقار بقصد بيعه أو بعد تغييره.
- ج- كل عمل يتعلق بالوكالة أو بالعمولة أو البيع أو بالمزايدة.
- د- كل عمل يتعلق بالمصارفة والدلالة (السمسرة).
- هـ- العقود والتعهدات التي يكون فيها الموظف مقاولاً أو مورداً⁽¹⁾.
- وذكرت اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الأعمال التي: «لا يعد القيام بها اشتغالاً بالتجارة وهي:
- أ- بيع أو تأجير مالك العقار عقاره أو شراء العقار لا لغرض البيع، وبيع مالك المزرعة أو المزارع فيها غلتها.
- ب- تملك الحصص والأسهم في الشركات المساهمة والشركات ذوات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية.
- ج- القيام بأعمال القوامة والوصاية والوكالة، ولو بأجر إذا كان المشمول بالقوامة أو الوصاية أو الوكالة ممن تربطه به صلة نسب أو قرابة حتى الدرجة الرابعة، ويشترط أن يكون قيامه بذلك وفق الإجراءات الشرعية.
- د- بيع أو استغلال الموظف إنتاجه الفني والفكري.
- هـ- تحرير الشيكات والسندات والكمبيالات.
- و- ممارسة شاغلي الوظائف الفنية المساعدة والوظائف الحرفية لحرفهم خارج وقت الدوام الرسمي»⁽²⁾.

(1) المادة (1/13) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

(2) المادة (2/13) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

3- لا يجوز للموظف مزاوله مهنته في غير وقت الدوام بدون ترخيص:

نصت المادة (14) من نظام الخدمة المدنية على أنه «لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفته و ممارسة مهنة أخرى، ويجوز الترخيص في الاشتغال بالمهن الحرة لمن تقضي المصلحة العامة بالترخيص لهم في ذلك لحاجة البلاد إلى مهنهم، ويكون منح الترخيص من قبل الوزير المختص وتحدد اللائحة شروط منح هذا الترخيص»⁽¹⁾.

أي لا يسمح للموظف في القطاع العام بممارسة المهن الحرة، ويستثنى من ذلك لمن تقضي المصلحة العامة بالترخيص له، على ألا يتعارض عملهم في مهنتهم مع عملهم الأصلي، ويكون الترخيص من قبل الوزير المختص.

ونتيجةً لما تقدم نستخلص أن نظام الخدمة المدنية قد بين واجبات الموظف العام، وبينت النصوص ما يعد محظوراً على الموظف العام القيام به، وإلا عرّض نفسه للمساءلة التأديبية.

المطلب الثاني

واجبات الموظف العام في الفقه الإسلامي

الموظف العام في الدولة الإسلامية يجب أن يتحلى بالقيم الإسلامية السامية، لأنه مكلف برعاية مصالح الناس وتصريف شؤونهم مع الالتزام بالمحافظة على المال العام والنأي بأنفسهم عن مواطن الريب والشبهات وسوء السلوك، وإخلال الموظف العام بشيء من ذلك يؤدي إلى تعرضه للعقوبة والمسؤولية.

(1) المادة (14) من نظام الخدمة المدنية في المملكة.

فواجبات الموظف العام في الفقه الإسلامي كثيرة لا يمكن حصرها، ولكن نذكر بعض منها، مثل: أداء العمل بدقة وأمانة، وطاعة الرؤساء، وعدم أخذ الرشوة والعبث بالمال العام وعدم إفساء الأسرار.

وما نص عليه في النظام السعودي من واجبات لا يوجد في الفقه الإسلامي ما يخالفه، بل يوجد ما يقره، وسوف أعرض كل واجب مع بيان موقف الفقه منه، وذلك من خلال فرعين، **الفرع الأول**: الواجبات الإيجابية، **الفرع الثاني**: الواجبات السلبية، على النحو التالي:

الفرع الأول الواجبات الإيجابية

1- أداء العمل بدقة وأمانة⁽¹⁾:

إن توجيهات الشريعة الإسلامية منذ أكثر من أربعة عشر قرناً تشير إلى ضرورة التزام العامل بأداء عمله المنوط به بدقة وأمانة دون تفریط في هذه الأمانة، قال تعالى: ﴿اللَّهُ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تَوَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾⁽²⁾.

وقال سبحانه وتعالى: ﴿وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمَانَاتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَاعُونَ﴾⁽³⁾.

وتقترن السلطة في الإدارة الإسلامية بالمسؤولية، أي: المحاسبة على

(1) ينظر: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، د.فؤاد معوض، ص204،

دار الجامعة، الإسكندرية 2006م، وأحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر ص43.

(2) سورة النساء، من الآية رقم: 58.

(3) سورة المؤمنون، آية:8.

ممارستها، فلا توجد إحداها دون الأخرى، وتكون المسؤولية هنا شخصية، لقوله تعالى: ﴿ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَكِنْ يُضِلُّ مَنْ يَشَاءُ وَيَهْدِي مَنْ يَشَاءُ وَلِتَسْأَلَنَّ عَمَّا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾⁽¹⁾، وكذلك فإن الإنسان في الإسلام مسؤول فكرياً وسلوكياً، لقوله تعالى: ﴿ وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا ﴾⁽²⁾.

ويستلزم أداء العمل بدقة وأمانة، عدم انشغال الموظف خلال وقت العمل الرسمي بأي عمل آخر، وأن يراعي جل اهتمامه في إنجاز عمله كي يكون المطلوب منه على أكمل وجه، امتثالاً لقول النبي ﷺ: «إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه»⁽³⁾.

وينبني على ذلك ضرورة أن يخصص العامل وقت العمل لأدائه وهذا من قبيل إتقان العمل والأمانة فيه حتى أن فقهاء الحنابلة ذكروا أن يمنع الموظف من قراءة القرآن أثناء العمل إذا كان من شأن ذلك أن يشغله عن أداء العمل أو الإضرار به⁽⁴⁾.

2- طاعة الرؤساء⁽⁵⁾:

يدعوا الإسلام إلى الترابط الأخوي بين أعضاء الجماعة، وقد وازن بين الواجبات الإنسانية التي يفرضها على القائد، وما ينبغي له على الجماعة، وأفرادها من حق الطاعة بالتزام أوامره ونواهيه.

(1) سورة النحل، من الآية رقم: 93.

(2) سورة الإسراء، من الآية رقم: 36.

(3) صحيح الجامع الصغير، الألباني، المكتب الإسلامي، ط الأولى 1388هـ - 1969م، حديث رقم 1876 ج2 ص144، حديث حسن، ورواه البيهقي في شعب الإيمان، ج 4 ص334، مكتبة الرشد، ط الأولى، 1423هـ.

(4) المغني، ابن قدامه، ج6 ص37، عالم الكتب، بيروت.

(5) ينظر: تأديب الموظف العام، د.فؤاد معوض ص208، وأحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص51.

فمن لزم الطاعة حققت له الرعاية، لأنه بدون هذه الطاعة يعم الفساد وتسد الفوضى وهو أمرٌ يعود بالوبال على جماعة المسلمين، يقول الله تعالى: (1)، فالطاعة من المبادئ الأساسية التي حض عليها الإسلام، والموظف فرد من الأمة عليه الطاعة شرط ألا يؤمر بمعصية، لقول النبي ﷺ: «السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب أو كره، ما لم يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة» (2).

الفرع الثاني الواجبات السلبية

1- عدم أخذ الرشوة والعبث بالمال العام (3)؛

يعتبر المال العام من القيم المصونة في الشرع الإسلامي إذ يجب المحافظة عليه من أيدي العابثين.

ولقد عنى القرآن الكريم عناية فائقة باختيار أولئك الذين يقومون بإدارة الأموال العامة، فلا يجوز أن يدير المال العام ناقص العقل قليل الإدراك سيء التصرف حتى لا يؤدي قراره غير الصائب إلى إهدار المال العام وعدم الانتفاع به على الوجه المشروع، فيجب فيمن يتولى إدارة المال العام أن تكون لديه من المواصفات الحميدة ما يؤهله لحمل هذه الأمانة.

ويقول الله تعالى على لسان يوسف الصديق عليه السلام: ﴿وَكَذَلِكَ

(1) سورة النساء، من الآية: 59.

(2) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الأحكام، باب أطيعوا الله وأطيعوا الرسول، رقم الحديث 7144 ص 1363.

(3) ينظر: تأديب الموظف العام، د.فؤاد معوض ص 210-222.

مَكَّنَا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُونَ مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ ﴿١﴾. ويجب أن يكون القائم على المال العام أميناً خاصة أرباب العهد كأمناء المخازن والقائمين على حراسة الأراضي لأن تلك أمانة أمر الله سبحانه و تعالى بأدائها على الوجه الأكمل.

فيقول سبحانه وتعالى: ﴿ وَإِنْ كُنْتُمْ عَلَى سَفَرٍ وَلَمْ تَجِدُوا كَاتِبًا فَرِهَانٌ مَقْبُوضَةٌ فَإِنْ أَمِنَ بَعْضُكُم بَعْضًا فَلْيُؤَدِّ الَّذِي أُؤْتِمِنَ أَمَانَتَهُ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا تَكْتُمُوا الشَّهَادَةَ وَمَنْ يَكْتُمْهَا فَإِنَّهُ آثِمٌ قَلْبُهُ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ عَلِيمٌ ﴿٢﴾، ويقول عز وجل: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿٣﴾.

ويتصل بواجب الأمانة من جانب الولي أو الموظف أو العامل أن يترفع عن قبول الهدايا لأن ذلك يدخلهم في نطاق المعاملات التي قد تأتي بأثر سلبي على المال العام والعمل الذي نيط به.

وقد ضرب القرآن الكريم المثل الأعلى بسيدنا سليمان عليه السلام عندما رد هدية ملكة سبأ في قوله سبحانه وتعالى على لسان نبيه سليمان: ﴿ فَلَمَّا جَاءَ سُلَيْمَانَ قَالَ أَتُمِدُونِنِ بِمَالٍ فَمَا آتَانِي اللَّهُ خَيْرٌ مِمَّا آتَاكُمْ بَلْ أَنْتُمْ بِهَدِيَّتِكُمْ تَفْرَحُونَ ﴿٤﴾.

فقد أرادت ملكة سبأ أن تختير سليمان عليه السلام ما إذا كان من الملوك الذي يبيغون عرض الدنيا أم انه نبي مرسل بدعوة الحق والتوحيد، فرد سليمان عليه السلام هدية ملكة سبأ.

فقد أوجب الشرع الإسلامي على أن كل من تقلد وظيفة عامة أو ولاية من الولايات أن يكون مترفعاً عن قبول الهدايا، لأن الهدية لهؤلاء إنما يقصد

(1) سورة يوسف، آية: 55.

(2) سورة البقرة، من الآية: 283.

(3) سورة الأنفال، من الآية: 27.

(4) سورة النمل، من الآية: 36.

بها في الغالب الأعم استمالة قلوبهم وهواهم إلى من قدم إليهم الهدية. هذا ورشوة الموظف العام وقبول الأخير لها من الآثام التي لعن أصحابها، فعن عبد الله بن عمرو⁽¹⁾ قال: «لعن رسول الله ﷺ الراشي والمرتشي»⁽²⁾.

2- عدم إفشاء الأسرار:

يعتبر إفشاء السر من الذنوب الجسيمة في الشرع الإسلامي لاتصالها بواجب الأمانة التي يجب أن يتحلى بها المسلم، ونهى الإسلام بصفة عامة عن إفشاء الأسرار لما في ذلك من ضرر بالغ بصاحب السر بما يتجاوز غيره إلى أمة أو دولة بأسرها خاصة إذا ما تعلق السر بأمن البلاد⁽³⁾.

وقد روي عن أبي بكر الصديق⁽⁴⁾ -رضي الله عنه- قوله: «لم أكن لأفشي سر رسول الله ﷺ»⁽⁵⁾.

ومما يدل على جسامه جريمة إفشاء الأسرار أن عمر بن الخطاب⁽⁶⁾ -رضي الله عنه- قد شرع في قتل أحد الصحابة من المهاجرين الذين شهدوا بدرًا

-
- (1) هو عبد الله بن عمرو بن العاص بن وائل بن هاشم بن سعيد بن عمرو بن العاص بن كعب بن لؤي السهمي، كنيته أبو محمد عند الأكثر، وعن أبي هريرة قال: ما أجد من أصحاب رسول الله ﷺ أكثر حديثاً مني إلا ما كان عبد الله بن عمرو، قيل مات بمكة وقيل بمصر سنة ثمان وستين، وقيل تسع وستين، ينظر: الإصابة ص352.
 - (2) أخرجه أبي داود في مسنده، كتاب الأفضية باب في كراهية الرشوة، حديث رقم 3580 ص396، حديث صحيح، ذكره أبو داود في سننه، نفس المرجع والصفحة، ومسند الإمام أحمد، أحمد بن حنبل، حديث رقم 13482، ج11 ص47، دار الجيل.
 - (3) تأديب الموظف العام، د. فؤاد معوض، ص222.
 - (4) هو خليفة رسول الله ﷺ عبد الله بن أبي قحافة عثمان بن عامر بن عمرو بن كعب بن سعد بن تميم بن مرة يلتقي مع النبي ﷺ في مرة ولد بعد مولد النبي ﷺ بسنتين وأشهر، أول من أسلم من الصحابة وهو أعلمهم وأزكاهم، ينظر: الأعلام، للزركلي ج4 ص102.
 - (5) أخرجه البخاري في صحيحه، حديث رقم 5122، كتاب النكاح، باب عرض الإنسان ابنته أو أخته ص1015.
 - (6) هو أبو حفص عمر بن الخطاب بن نفيل بنون وفاء مصفراً القرشي العدوي أمير المؤمنين ومناقبه كثيرة أستشهد في أواخر ذي الحجة من سنة ثلاث وعشرين وولي الخلافة =

وهو الصحابي حاطب بن أبي بلتعة⁽¹⁾، حين عزم رسول الله ﷺ فتح مكة، وبدأ تجهيز الجيش لغزوها وقال: «اللهم غم عليهم خبرنا حتى يكون الغزو مفاجأة لهم، إلا أن حاطباً أفشى السر، فكتب حاطب بن أبي بلتعة كتاباً إلى قريش يخبرهم بالذي أجمع عليه رسول الله ﷺ من الأمر في السير لهم.....، فدعا النبي ﷺ حاطباً وقال له: يا حاطب ما حملك على هذا؟ فقال: يا رسول الله، أما والله إنني لمؤمن بالله ورسوله، فقال عمر: دعني أضرب عنقه فإن الرجل قد نافق، فقال رسول الله ﷺ: «وما يدريك يا عمر لعل الله قد أطلع إلى أصحاب بدر فقال: اعملوا ما شئتم فقد غفرت لكم»⁽²⁾.

وأنزل الله في حاطب قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا عَدُوِّي وَعَدُوَّكُمْ أَوْلِيَاءَ تَلْقَوْنَ إِلَيْهِمْ بِالْمُودَّةِ وَقَدْ كَفَرُوا بِمَا جَاءَكُمْ مِنَ الْحَقِّ يُخْرِجُونَ الرَّسُولَ وَإِيَّاكُمْ أَنْ تُؤْمِنُوا بِاللَّهِ رَبِّكُمْ إِنْ كُنْتُمْ خَرَجْتُمْ جِهَادًا فِي سَبِيلِي وَابْتِغَاءَ مَرْضَاتِي تُسِرُّونَ إِلَيْهِمْ بِالْمُودَّةِ وَأَنَا أَعْلَمُ بِمَا أَخْفَيْتُمْ وَمَا أَعْلَنْتُمْ وَمَنْ يَفْعَلْهُ مِنْكُمْ فَقَدْ ضَلَّ سَوَاءَ السَّبِيلِ﴾⁽³⁾.

=

عشر سنين وعاش ثلاثاً وستين سنة -رضي الله عنه- الإصابة ج 2 ص 511.

- (1) هو حاطب بن أبي بلتعة بن عمر بن عمير بن سلمة بن صعيب بن سهل اللخمي حليف بني أسد بن عبد العزى، يقال أنه حالف الزبير وقيل أنه كان مولى عبيد الله بن حميد بن زهير بن الحارث بن أسد، اتفقوا على شهوده بدر، ينظر: الإصابة لا بن حجر ص 300.
- (2) ينظر: السيرة النبوية، أبي محمد عبد الملك بن هشام المعافري، ج 2 ص 32 وما بعدها، دار الحديث، القاهرة.
- (3) سورة الممتحنة، آية: 1.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالتأمل في الفقه الإسلامي والنظام السعودي حول واجبات الموظف العام تبين لنا ما يلي:

أولاً: اتفاق الفقه والنظام على أن الموظف مكلف بكل الالتزامات الناشئة عن الوظيفة بما يحقق المصلحة العامة وحماية المرفق العام.

ثانياً: واجبات الموظف العام التي نص عليها النظام لا يوجد في الفقه الإسلامي ما يخالفها، بل يوجد في الفقه ما يقر هذه الواجبات.

ثالثاً: اتفق الفقه والنظام على أن الإخلال بالواجبات الوظيفية يعرض الموظف الذي يخل بأي منها للمساءلة التأديبية والعقوبة التعزيرية.

الفصل الأول

تعريف المخالفة التأديبية وأركانها، وصورها، وطبيعتها،
والفرق بينها وبين المخالفة الجنائية في النظام
السعودي والفقہ الإسلامي

المبحث الأول

تعريف المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقہ
الإسلامي

المطلب الأول

تعريف المخالفة في اللغة

المُخَالَفَةُ: بضم الميم من خالف عن الأمر: خرج عنه.

وكذلك تأتي بمعنى: إتيان ما نُهي عنه.

وبمعنى: القيام بتصرف يتناقض مع أمر تنظيمي أو مع قواعد النظام

العامّة (1).

(1) معجم لغة الفقهاء، أ.د. محمد رواس قلعه جي، ص 348، 385، دار النفائس ط
الثانية 1427هـ - 2007م.

وجاء في المعجم الوسيط: المُخَالَفة هي الجريمةُ التي يُعاقب عليها القانون أساساً بالحبس الذي لا يزيد على أسبوع أو الغرامة التي لا تزيد على جنيه مصري⁽¹⁾.

فهذه المعاني جميعاً تدل على المعنى المراد من المخالفة: وهي إتيان فعل منهي عنه يتناقض مع قواعد النظم العامة، ويعاقب على ذلك الفعل المنهي عنه.

المطلب الثاني

تعريف المخالفة التأديبية في النظام السعودي

خلت معظم القوانين والأنظمة الوظيفية من وضع تعريف محدد للمخالفة التأديبية⁽²⁾. ومنها المنظم في المملكة حيث لم يعرف المخالفة التأديبية، وإنما اتجه إلى تعداد واجبات الموظف.

وان صياغة نصوص تلك الواجبات جاءت بعبارات عامة ينقصها الوضوح والتحديد الدقيق، وهذا هو مسلك أغلب قوانين وأنظمة الخدمة المدنية⁽³⁾، ولذلك عمل القضاء والفقهاء على إعطاء تعريف للمخالفة التأديبية.

(1) المعجم الوسيط، إبراهيم مصطفى وآخرون، ص251،،252 دار الدعوة، مجمع اللغة العربية، جمهورية مصر العربية.

(2) المخالفة التأديبية يطلق عليها عدة تسميات منها: الخطأ التأديبي، أو الذنب الإداري، أو الجريمة التأديبية، أو المخالفة الإدارية، وتكثر هذه التسميات بخاصة في الفقه والقضاء المصري، ينظر: تأديب الموظف العام في مصر، عبد العظيم عبد السلام، ص18، دار النهضة العربية، القاهرة 2000م. إلا أنني سوف استخدم مصطلح المخالفة التأديبية، لأنه هو المستعمل في الأنظمة والفقه والقضاء في المملكة، ومنها نظام تأديب الموظفين في المادة (31).

(3) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص65.

ففي القضاء السعودي جاء في قرار لهيئة التأديب أنه «تعد مخالفة تأديبية لواجبات الموظف الأعمال المحظورة عليه، ويحظر على الموظف الاشتراك في تأسيس الشركات أو مزاولة أي عمل فيها أو في مجال تجاري.....»⁽¹⁾.

وفي قرار آخر جاء فيه أنه «يعد مخالفة تأديبية إتيان بيانات غير صحيحة في السجلات الرسمية ينطوي على إخلال جسيم بواجبات الوظيفة، وينشأ عن عدم الأمانة»⁽²⁾.

أو أنها إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، ولا يقصد بالواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة الإدارية أو غير الإدارية فقط، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام وإطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها⁽³⁾.

أو هي كل عمل يرتكبه الموظف متضمناً الإخلال بأي من الواجبات الوظيفية⁽⁴⁾، أو أنها الفعل المتضمن الإضرار بالوظيفة العامة⁽⁵⁾. أو هي كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل وينافي واجبات منصبه⁽⁶⁾.

نخلص مما تقدم أن المخالفة التأديبية: هي فعل أو امتناع يصدر عن الموظف العام يترتب عليه مقارفته عملاً من الأعمال المحرمة شرعاً أو

(1) مجموعة أحكام هيئة التأديب المجموعة الثانية الأحكام الصادرة حتى نهاية حزيران 1397هـ. جلسة 1395/2/13هـ ص28.

(2) مجموعة أحكام هيئة التأديب المجموعة الثانية الأحكام الصادرة حتى نهاية حزيران 1397هـ. جلسة 1395/2/24هـ ص32. وذهب الفقه إلى تعريف المخالفة التأديبية: بأنها تصرف يصدر عن الموظف في أثناء أداء الوظيفة أو خارجها إيجابياً أو سلبياً.

(3) التأديب في الوظيفة العامة، د. عبدالفتاح حسن، ص5، القاهرة 1964م.

(4) المسؤولية التأديبية للموظف العام، د. محمد جودت الملط ص80.

(5) الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، د. بكر القباني ص352. مبادئ الخدمة المدنية، عبدالله السنيدي ص568.

(6) قضاء التأديب، د. سليمان الطماوي ص48.

نظاماً، ويندرج تحتها مقتضى الخروج عن واجبات ومحظورات وشرف وكرامة الوظيفة العامة⁽¹⁾. ومن أمثلة ذلك: قبول الموظف للهدايا والإكراميات، أي قبول الرشوة فهي محرمة شرعاً ونظاماً، وكذلك عدم طاعة الرؤساء، وإفشاء الأسرار مما ترتب عليها خروجاً عن واجبات الوظيفة.

المطلب الثالث

تعريف المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي

لم يرد مصطلح «المخالفة التأديبية» في الفقه الإسلامي، كما ورد في النظام، ولكن سوف نذكر بعض الوقائع التي تدل على واجبات الموظف في الفقه الإسلامي، مما يعد الخروج عنها مخالفة تأديبية، ثم نستخلص من تلك الوقائع تعريف للمخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي، وذلك على النحو التالي:

عدم الجمع بين الوظيفة والتجارة، حيث أنه محظور على الموظف العام أن يقوم بأي عمل تجاري ويحصل منه على ربح خاص، بل يخصص وقته ومجهوده لأعمال وظيفته.

وهذا ما فعله أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه مع أبي هريرة عندما تولى الأمر على البحرين فقيل أنه اجتمعت له عشرة آلاف وقيل عشرون ألفاً وادعى أن خيله تناسلت وأنه اتجر مما كون له ثروة، فقال عمر: «أنظر رأس مالك ورزقك فخذها واجعل الباقي في بيت المال»⁽²⁾.

يريد عمر بن الخطاب بذلك أن يجعل الموظف متفرغاً لعمله ووظيفته،

(1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص72.

(2) تاريخ الرسل، الطبري، ج2 ص604.

أما الاتجار واستثمار الأموال وغيرها فهذا ليس من شأن عمل الموظف، لأنه يحصل على رزق وأجر ينفقه على نفسه ومن يعول.

2- أداء العمل بدقة وأمانة، فالتزام العامل بأداء العمل المنوط به بدقة وأمانة دون تضييق في هذه الأمانة من واجبات الموظف العام، لقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ (1).

مما يدل على ذلك موقف عمر بن الخطاب رضي الله عنه مع أحد ولاته الذين لم يؤدوا عملهم وكان محل شكاية الناس حيث نسب إلى الصحابي الجليل سعد بن أبي وقاص (2) أنه: «احتجب في قصره عن الرعية، فدعا أمير المؤمنين عمر بن الخطاب الصحابي محمد بن مسلمة (3)، وقال له: اذهب إلى سعد بن أبي وقاص فاحرق عليه قصره، ولا تحدثن حديثاً حتى تأتيني، فذهب محمد إلى الكوفة فاشتري حزمة من حطب، وشرط عليه حملها إلى قصر سعد فلما وصل إليه ألقى الحزمة منه وأضرم فيها النيران فخرج سعد قائلاً له: ما هذا؟ قال: عزمه أمير المؤمنين وتركه حتى احترق القصر ثم انصرف عائداً إلى المدينة» (4).

(1) سورة الأنفال، الآية رقم: 27.

(2) هو: سعد بن أبي وقاص، واسم أبي وقاص، مالك بن أهيب بن عبد مناف بن زهرة بن كلاب بن مرة بن كعب بن لؤي بن غالب، شهد بدرًا، كان أول من رمى بسهم في سبيل الله وافتتح القادسية واختط الكوفة، وكان أميراً عليها، مات في قصره بالعقيق وحمل على أعناق الرجال إلى المدينة سنة 55هـ وله 64 سنة، وصلى عليه مروان بن الحكم، ينظر: معرفة الثقات، احمد بن عبد الله الكوفي، ج1 ص392. دار المدينة، ط1 سنة 1405هـ.

(3) هو: محمد بن مسلمة الأوسي صحابي من أهل المدينة شهد بدرًا وما بعدها إلا غزوة تبوك واستخلفه الرسول صلى الله عليه وسلم على المدينة في بعض الغزوات وولاه عمر بن الخطاب على صدقات جهينة وكان عين أمير المؤمنين على تصرفات الولاة في البلاد والأمصار ومات في المدينة عام 43هـ، الإصابة، ابن حجر، ج3 ص383.

(4) تاريخ الرسل والملوك، الطبري، ج3 ص151.

فنجد هنا أن أمير المؤمنين عاقب سعد بن أبي وقاص وهو أحد الولاة في الدولة وذلك بإحراق قصره، لأنه ارتكب مخالفة وهي عدم التزامه بأداء العمل. ونستخلص مما ذكر من وقائع أن المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي هي: كل عمل يرتكبه الموظف مما يترتب عليه الخروج عن واجباته، ويؤدي إلى الإخلال بالوظيفة العامة.

المطلب الرابع

مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقه الإسلامي حول تعريف المخالفة التأديبية نجد ما يلي:

أولاً: مصطلح المخالفة التأديبية لم يوجد في النظام ولا في الفقه الإسلامي، بل استخلص التعريف من خلال تعداد واجبات الموظف وما يعد خروجاً عنها يعد مخالفة تأديبية.

ثانياً: أن النظام يكاد ينعقد على تقارب بل اتفاق مع الشريعة الإسلامية في تعريف المخالفة التأديبية ولا يخرج عنها.

وبذلك نجد أن هنالك تقارب بل اتفاق بين تعريف المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي مع تعريفها في النظام.

المبحث الثاني

أركان المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

أركان المخالفة التأديبية في النظام السعودي

إذا كان المنظم السعودي لم يحدد المخالفة التأديبية، فإنه من الممكن تحديد أركانها على النحو التالي:

الركن الشرعي: ويعد الإطار العام أو الخارجي الذي لا يجوز أن تتعداه سلطة التأديب في اعتبار أفعال بذاتها جريمة تأديبية ويتمثل في الخروج عن الواجبات وارتكاب المخالفات.

وهذا لا يعني أن هذا الركن كما في الجريمة الجنائية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وذلك لأن المخالفات التأديبية ليست محصورة⁽¹⁾.

فإن ما يعنيه الركن الشرعي هو أن الموظف يعاقب إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع عن فعل لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة سواء نص عليه أو لم ينص⁽²⁾.

(1) ضمانات تأديب الموظفين، عبداللطيف الحربي ص-95 96.

(2) القضاء الإداري، فؤاد النادي، ص457، طبعة القاهرة.

الركن المادي: يعني قيام الموظف أو امتناعه عن عمل من شأنه أن يمس كرامة الوظيفة أو ينتهك الواجبات التي تملئها على الموظف⁽¹⁾.

ويتعين تواجد الشرطين التاليين⁽²⁾؛

- أن تصدر من عامل أثناء تأدية الأعمال الوظيفية أو بمناسبةها.
- أن يرتكب هذا العامل فعلاً لا يتفق مع واجبات الوظيفة أو مقتضياتها .

وفي هذا الصدد يقضي ديوان المظالم بأنه «والحالة ما ذكر، لا يجوز أن يعاقب بعقوبة تأديبية قبل التأكد مما نسب إليه وإثباته»⁽³⁾.

وبذلك لا يتحقق الركن المادي للمخالفة التأديبية إلا إذا كان الفعل الإيجابي أو السلبي قائماً على يقين وهادفاً إلى غاية غير مشروعة. وقد أوضحت هيئة التأديب في المملكة بأن «القوى الظاهرة والضرورة المادية تعدم المسؤولية»⁽⁴⁾.

3. الركن المعنوي: هو أن يصدر الفعل الخاطئ من الموظف عن إرادة آثمة⁽⁵⁾. فلكي يسأل الموظف يجب أن يكون مدركاً وقادراً على معرفة معنى الجزاء ولديه الإرادة الحرة التي تمكنه من الاقتناع أو الإقدام على الفعل المكون للمخالفة. وخطأ الموظف في فهم القانون أو الواقع لا يعتبر عذراً مانعاً من المسؤولية التأديبية⁽⁶⁾.

-
- (1) التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، شريف الطباخ، ص92، دار الفكر والقانون، ط الأولى 2008م، وينظر: الوظيفة العامة، د. علي مصطفى ص324.
 - (2) ضمانات تأديب الموظفين، عبد اللطيف الحربي ص96، 97.
 - (3) حكم ديوان المظالم رقم 17/د/ق/4 لعام 1414هـ في القضية رقم 1/167/ق لعام 1411هـ نقلاً عن د. خالد الظاهر في أحكام تأديب الموظف ص76.
 - (4) هيئة التأديب في المملكة بجلسته 1394/3/30هـ قضية رقم (4) المجموعة الأولى ص313.
 - (5) المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة، د. عبد الفتاح مراد، رسالة دكتوراه، ص208.
 - (6) الوظيفة العامة، د. أنس جعفر، ص237، دار النهضة العربية، ط الثانية 2009م.

المطلب الثاني

أركان المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي

ذكرت سابقاً في تعريف المخالفة كل عمل يرتكبه الموظف مما يترتب عليه الخروج عن واجباته، ويؤدي إلى الإخلال بالوظيفة العامة.

ولما كانت الأوامر والنواهي تكاليف شرعية فإنها لا توجه إلا لكل عاقل فاهم التكليف، إذ التكليف خطاب، وخطاب من لا عقل له ولا فهم محال كالجماذ والبهيمة.

ومن استطاع أن يفهم أصل الخطاب ولا يفهم تفاصيله من كونه أمراً أو نهياً، ومقتضياً للثواب والعقاب، كالمجنون والصبي الذي لا يميز فهو في عجزه عن فهم التفاصيل كالجماذ والبهيمة في العجز عن فهم أصل الخطاب، ومن ثم يتعذر تكليفه، لأنه المقصود من التكليف كما يتوقف على فهم أصل الخطاب فهو يتوقف أيضاً على فهم تفاصيله⁽¹⁾.

ومما سبق يتضح أن للمخالفة في الفقه الإسلامي ثلاثة أركان هي كالتالي:

الركن الشرعي: وهو أن يكون هناك نص يحرم فعل الجريمة ويعاقب على إتيان هذا الفعل.

ووجود النص المحرم للفعل المعاقب عليه لا يكفي بذاته للعقاب على كل فعل وقع في أي وقت وفي أي مكان ومن أي شخص.

(1) الإحكام في أصول الأحكام، الأمدي، ج 1 ص 215، دار الكتب العلمية، بيروت 1400هـ، المستنصفي، الغزالي، ج 1 ص 83، ط الأولى، المطبعة الأميرية.

وإنما يشترط للعقاب على الفعل المحرم أن يكون النص الذي حرمه نافذ المفعول وقت اقتراف الفعل، وأن يكون سارياً على المكان الذي اقترف فيه الفعل، وعلى الشخص الذي اقترفه، فإذا تخلف شرط من هذه الشروط امتنع العقاب على الفعل المحرم⁽¹⁾.

الركن المادي⁽²⁾: وهو الفعل الذي ترتب عليه الأذى بآحاد الناس أو الإفساد بالمجتمع، فركن الجريمة في الزنا ذلك الفعل المفسد للنسل، وركن الجريمة في الدماء الاعتداء بالفعل الذي يعرض النفس أو العضو للتلف، أو الضرر بشكل عام، وهكذا.

فيكون تعريف ذلك الركن هو: ما قرر الشارع له عقاباً، ليشمل بذلك جرائم الترك.

ويعد جريمة ما كان مقصوداً وما كان غير مقصود، وما يكون بالمباشرة، وما يكون بالسبب، فيدخل في هذا العمد و الخطأ والمباشر وغير المباشر لأن ذلك كله رتب له الشرع عقاباً.

والحد الفاصل بين الفعل الإجرامي وغير الإجرامي ليس هو القصد إنما هو الأذى أو الفساد الذي ترتب عليه، وفي العقاب، مما لا فساد فيه ولا عقاب لا يعد جريمة، وما فيه فساد ويلزمه العقاب ولو أخروياً يعد جريمة في لسان الشرع الإسلامي.

الركن الأدبي⁽³⁾: وهو أن يكون الجاني مكلفاً أي مسئولاً عن الجريمة.

(1) التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، عبد القادر عودة، مؤسسة الرسالة، ط الرابعة عشر 1418هـ-1997م، ج1 ص112.

(2) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (الجريمة)، محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، ص272، 273.

(3) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة ج1 ص111، 382، 383.

فالشريعة الإسلامية لا تعرف محلاً للمسئولية إلا الإنسان الحي المكلف، فإذا مات سقط عنه التكليف ولم يعد محلاً للمسئولية. والشريعة تعفي الأطفال إلا إذا بلغوا الحلم مما لا يعفى منه الرجال لقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ (1).

والشريعة لا تؤاخذ المكروه ولا فاقد الإدراك لقوله تعالى: ﴿وَإِذَا بَلَغَ الْأَطْفَالُ مِنْكُمُ الْحُلُمَ فَلْيَسْتَأْذِنُوا كَمَا اسْتَأْذَنَ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ لَكُمْ آيَاتِهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ (2).

ومن القواعد الأساسية في الشريعة الإسلامية، أن لا يسأل الإنسان إلا عن جانيته، ولا يؤخذ بجناية غيره مهما كانت صلته به، لقوله تعالى: ﴿مَنْ كَفَرَ بِاللَّهِ مِنْ بَعْدِ إِيمَانِهِ إِلَّا مَنْ أُكْرِهَ وَقَلْبُهُ مُطْمَئِنٌّ بِالْإِيمَانِ وَلَكِنْ مَنْ شَرَحَ بِالْكُفْرِ صَدْرًا فَعَلَيْهِمْ غَضَبٌ مِنَ اللَّهِ وَلَهُمْ عَذَابٌ عَظِيمٌ﴾ (3). وقوله تعالى: ﴿أَلَّا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَأَنْ لَيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ﴾ (4).

ويرى بعض الباحثين المعاصرين أن للجريمة ركنان فقط مادي ومعنوي والركن المادي يتمثل في العمل المادي المكون للجريمة سواءً كان فعلاً أو امتناعاً، والركن المعنوي يتمثل في الإرادة الآثمة التي يقترن بها الفعل.

أما يسمى بالركن الشرعي وهو النص التجريمي الذي يحظر الجريمة ويبين عقوبتها فإننا لا نعتبره ركناً في الجريمة وإنما هو جزء من حقيقة الشيء.

ونص التحريم ليس جزء من الجريمة بل هو أمر خارج عنها وله وجوده المتميز بل هو في الحقيقة مصدر وجود الجريمة ولا يتصور العقل اعتبار المصدر جزءاً فيما أوجده.

(1) سورة النور، آية: 59.

(2) سورة النحل، من الآية: 106.

(3) النجم الآيتان 39، 38.

(4) سورة النجم، الآيتان: 38، 39.

لذلك كان من الملائم أن نعتبر نص التحريم شرطاً للجريمة وليس ركناً لها⁽¹⁾. والذي يظهر لي أن المخالفة لها ثلاثة أركان هي: الركن الشرعي، الركن المادي، والركن الأدبي، ولا يوجد هناك اختلاف فيما ذكره الباحثون وإنما هو اختلاف في المسميات.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالتأمل في الفقہ الإسلامي والنظام السعودي حول أركان المخالفة التأديبية يتضح لنا ما يلي:

أولاً: اتفاق الفقہ والنظام على أن للمخالفة التأديبية ثلاثة أركان هي الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي.

ثانياً: اختلف النظام مع الفقہ في تحديد مفهوم الركن الشرعي، حيث أن الركن الشرعي في النظام لا يعنى به كما في الجريمة الجنائية لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

وذلك لأن المخالفات التأديبية لا يمكن حصرها فهو يعني أن الموظف يعاقب إذا ثبت من قبله فعل أو امتناع عن فعل لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة سواء نص عليه أم لم ينص.

وبذلك يتميز الفقہ الإسلامي عن النظام من خلال الركن الشرعي الذي بين أن الشخص لا يعاقب إلا إذا كان هناك نص يحرم فعل الجريمة أو يعاقب على إتيان هذا الفعل.

(1) مبادئ التشريع الجنائي الإسلامي، د. شريف فوزي، ص54، مكتبة الخدمات الحديثة، جدة.

المبحث الثالث

صور المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

صور المخالفة في النظام السعودي

إن الأفعال المكونة للمخالفات التأديبية ليست محددة حصراً أو نوعاً، وإنما مردها بوجه عام إلى إخلال الموظف بواجبات الوظيفة، أو الخروج على مقتضياتها، ومرد صعوبة عدم حصر أو تحديد المخالفات التأديبية هو تشعب مقتضيات الوظيفة العامة واختلاف مضمونها من مرفق لآخر حسب طبيعة الخدمة ونوعها⁽¹⁾.

ويؤكد غالبية الفقہ أن المخالفة التأديبية ذات طبيعة خاصة تميزها عن غيرها من المخالفات والجرائم، وآية ذلك أنها تستعصي على الحصر والتحديد⁽²⁾. ولهذا فإن المبدأ السائد في غالبية أنظمة التأديب هو عدم حصر المخالفات التأديبية⁽³⁾.

-
- (1) المخالفة التأديبية بين النظرية والتطبيق، د. أحمد كمال الدين موسى، ص146، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (42) شوال 1404هـ.
 - (2) أصول القانون الإداري، د. سامي جمال الدين، ج1 ص366، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
 - (3) أصول التحقيق الإداري، د. محمد ياقوت، ص38، منشأة المعارف الإسكندرية 2000م.

وقد أخذ نظام تأديب الموظفين في المملكة بفكرة عدم حصر المخالفات التأديبية، فقد جاء بحكم لهيئة التأديب في المملكة بأن «نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم (م/5) وتاريخ 1391/2/1هـ اكتفى بالنص على واجبات الموظفين بصفة عامة وبيان الأعمال المحظورة عليهم على وجه الخصوص، مع الإحالة على نظام تأديب الموظفين... وهذا النظام بدوره لم يحدد المخالفات التي تقع من الموظفين، ولم يحدد من ثم عقوبة معينة لكل مخالفة أخذاً بأحدث النظريات في مجال التأديب.....»⁽¹⁾.

وقد حاول البعض تقسيمها، بناءً على طبيعة الخطأ المرتكب، فقد ورد في نظام تأديب الموظفين في المملكة في المادة (1/5) التي نصت على: «... إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية»⁽²⁾ وكذلك في المادة (31) التي نصت على أن «يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية وذلك مع عدم الإخلال برفع الدعوى العامة أو دعوى التعويض»⁽³⁾، وبناءً على ذلك فإن المخالفة تكون مالية أو إدارية أي: أنها تكون على نوعين هما:

المخالفة المالية:

تتعلق المخالفة المالية بتطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية، وأحكام الميزانية، كما هو الحال في الإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق مالية الدولة⁽⁴⁾.

-
- (1) حكم هيئة التأديب الصادر في القضية رقم (11) لسنة 1392هـ، نقلاً عن الدكتور خالد الظاهر في كتابه أحكام تأديب الموظفين، ص 96.
 - (2) المادة (1/5) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ.
 - (3) المادة (31) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ.
 - (4) الوجيز في التأديب، د. زكي محمد النجار، ص 81، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 1986م.

أو هي الأفعال التي يترتب عليها عن عمد أو إهمال، ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة، أو الهيئات الخاضعة لديوان المراقبة العامة، أو المساس بمصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك⁽¹⁾.

وكذا تتنوع مصادر هذه المخالفات فقد تكون مخالفات دستورية، أو قانونية أو لائحية⁽²⁾.

وأوضح لنا ديوان المراقبة العامة في المملكة أن المخالفة المالية هي التي ينتج عنها ضياع أو إهدار حق مالي من حقوق الإدارة العامة.

ولديوان المراقبة العامة الحق في بسط رقابته على التصرفات المالية التي تصدر عن الموظفين، وعدم إتاحة الفرصة للعبث بها، لذا نص نظام ديوان المراقبة العامة في المملكة على أن «يختص الديوان بالمراقبة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، وكذلك مراقبة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها»⁽³⁾.

وعلى ضوء ذلك تتحقق المخالفة المالية بإخلال الموظف العام بالقواعد والأحكام المالية، مما يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المراقبة العامة.

2. المخالفة الإدارية:

تتمثل المخالفة الإدارية في أفعال الموظف العام التي تتضمن الخروج

(1) أصول التحقيق الإداري، د. محمد ياقوت ص40.

(2) المادة (15) نظام ديوان المراقبة في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي رقم 9/2 وتاريخ 1391/2/11هـ.

(3) المادة (7) نظام ديوان المراقبة في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي رقم 9/2 وتاريخ 1391/2/11هـ.

على مقتضى الواجب الوظيفي وفقاً لنصوص الأنظمة واللوائح النافذة، أي: إنها تنتج عن تصرفات الموظف التي تتعلق بسير العمل الإداري وانضباطه، كما هو الحال في الإخلال بواجبات طاعة الرؤساء أو أداء العمل، أو إفشاء أسرار الوظيفة، أو بكل ما يتعلق بواجبات التقيد بالأحكام النظامية المتصلة بالوظيفة بصفة عامة.

فالمخالفة الإدارية تعد إخلالاً من الموظف بواجباته الوظيفية المتمثلة في واجب السلوك الحسن، والمحافظة على كرامة وشرف الوظيفة ومقتضياتها، وواجب الولاء والإخلاص للدولة ولنظام الحكم في البلاد وكل ما يعرضه للمسئولية⁽¹⁾.

وقد أوضحت هيئة التأديب في المملكة أن مسؤولية الموظف العام لا تقتصر على ما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية وتأدية واجباته الوظيفية، بل يُسأل كذلك عما يصدر عنه خارج نطاق عمله، وبوصفه فرداً من الناس، إذ هو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها، حتى لو كان بعيداً عن نطاق أعمالها⁽²⁾.

المطلب الثاني

صور المخالفة في الفقه الإسلامي

تبين لنا فيما سبق أن المخالفة التأديبية ليست محصورة ومحددة،

(1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص71، وينظر: الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، د. محمد فؤاد عبد الباسط، ص225 وما بعدها، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية 2005م.

(2) هيئة التأديب بجلسة 1395/3/17هـ قضية رقم (5) لسنة 1395هـ المجموعة الثانية لأحكام الهيئة، ص51.

بل مرجعها في ذلك أي عمل يعتبر خروج عن واجبات الموظف ويؤدي إلى الإخلال بالوظيفة العامة. ومن خلال ذكر بعض الوقائع في عهد رسول الله ﷺ والخلفاء الراشدين من بعده، نستطيع أن نصور تلك المخالفات التأديبية على نوعين هما: المخالفة المالية، والمخالفة الإدارية، وذلك على النحو التالي:

1- المخالفة المالية:

كان منهج الإسلام وما زال منذ بداية نشأة الدولة الإسلامية هو الحرص على المال العام وصيانته وحمايته، ويتضح ذلك مما يلي:

1- فقد روي عن أبي حميد الساعدي⁽¹⁾ أنه قال: «استعمل رسول الله ﷺ رجلاً من الأزد على صدقات بني سليم يدعى ابن اللُّتَيْبَةِ⁽²⁾، فلما جاء حاسبه، فقال: هذا مالكم، وهذا هدية، فقال رسول الله ﷺ: «فهللاً جلست في بيت أبيك وأملك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقاً»⁽³⁾.

2- وقد حرص خليفة رسول الله ﷺ الصديق أبي بكر على عدم التفريط في أموال المسلمين العامة عندما قاتل المسلمين الذين امتنعوا عن أداء الزكاة - وهي إحدى إيرادات الدولة الإسلامية

(1) هو عبد الرحمن بن سعد بن المنذر، ويقال عبد الرحمن بن عمرو بن سعد بن المنذر بن سعد بن خالد بن ثعلبة بن عمرو بن الخزرج، أبو حميد الساعدي، وغلبت عليه كنيته واختلف في اسمه فقال البخاري: اسمه منذر، وقال أحمد بن زهير: سمعت أحمد بن حنبل يقول: اسمه عبد الرحمن بن سعد بن المنذر، قال أبو عمر يعد في أهل المدينة، وروى عنه جماعة من أهلها وتوفي في آخر خلافة معاوية، ينظر: الاستيعاب، يوسف بن عبد الله بن محمد بن عبد البر، ج2 ص 835، دار الجيل، بيروت.

(2) هو عبد الله بن اللُّتَيْبَةِ بن ثعلبة الأزدي، عامل النبي ﷺ على الصدقات، مذكور في حديث أبي حميد الساعدي في الصحيحين، ويأتي في أكثر من مسمى، وسماه ابن سعد البغوي وابن أبي حاتم والطبراني وابن حبان وغير واحد أسموه (عبد الله) ينظر: الإصابة لابن حجر ج4 ص220.

(3) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، حديث رقم (1832) ص 766.

- ثم وقعت حروب الردة في صدر خلافته، ثم جاء من بعده الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه الذي أرسى قواعد حماية المال العام وكان يقوم بإحصاء أموال ولاته عن الأمصار قبل وبعد ولايتهم، فإذا ظهر للوالي مظاهر ثروة لم تكن له صادرها لصالح بيت مال المسلمين، وكان للمال العام حرمة عند أمير المؤمنين فلا يأخذ منه إلا بالحق⁽¹⁾.

3- وكان المحتسب له كافة الصلاحيات في مواجهة الفساد والمفسدين ومراقبة مرافق الدولة العامة وتحصيل مواردها ومراقبة أوجه الصرف منها على النحو المشروع والكشف عن كل وجه من وجوه الإسراف والبدخ من جانب القائمين على ذلك، ودوره في ذلك أشبه بدور الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً⁽²⁾.

ويتضح مما سبق أن المخالفة المالية تتحقق بإخلال عامل الدولة بالمال العام والعبث به، مما يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة الخاضعة للمحتسب الذي له كافة الصلاحيات في مواجهة الفساد ومراقبة مرافق الدولة ومنها المال العام.

2- المخالفة الإدارية:

وتتمثل المخالفات الإدارية في الفقه الإسلامي في أفعال الموظف العام التي تتضمن الخروج عن واجباته الوظيفية، كالإخلال بواجبات طاعة الرؤساء أو أداء العمل، أو إفشاء الأسرار الوظيفية والإخلال بكرامة شرف الوظيفة ومقتضياتها، ويتضح ذلك مما يلي:

1- ما فعله أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه مع أبي هريرة عندما تولى الأمر على البحرين فقبل أنه اجتمعت له عشرة آلاف وقيل

(1) تاريخ الطبري، للطبري، ج3 ص150.

(2) الحماية الجنائية للمال العام، دراسة مقارنة، د. رفيق سلام، ص31، ط1994م.

عشرون ألفاً وادعى أن خيله تناسلت وأنه اتجر مما كون له ثروة، فقال عمر: أنظر رأس مالك ورزقك فخذها واجعل الباقي في بيت المال⁽¹⁾. يريد عمر بن الخطاب بذلك أن يجعل الموظف متفرغاً لعمله ووظيفته، أما الاتجار واستثمار الأموال وغيرها فهذا ليس من شأن عمل الموظف، بل إخلال بواجبات الوظيفة، لأنه يحصل على رزق وأجر ينفقه على نفسه ومن يعول.

2- موقف عمر بن الخطاب رضي الله عنه مع أحد ولاته الذين لم يؤدوا عملهم وكان محل شكاية الناس حيث نسب إلى الصحابي الجليل سعد بن أبي وقاص أنه احتجب في قصره عن الرعية، فدعا أمير المؤمنين عمر بن الخطاب الصحابي محمد مسلمة وقال له: اذهب إلى سعد بن أبي وقاص فاحرق عليه قصره، ولا تحدثن حديثاً حتى تأتيني، فذهب محمد إلى الكوفة فاشتري حزمة من حطب، وشرط عليه حملها إلى قصر سعد فلما وصل إليه ألقى الحزمة منه وأضرم فيها النيران فخرج سعد قائلاً له: ما هذا؟ قال: عزمه أمير المؤمنين وتركه حتى احترق القصر ثم انصرف عائداً إلى المدينة⁽²⁾. فنجد هنا أن أمير المؤمنين عاقب سعد بن أبي وقاص وهو أحد الولاة في الدولة وذلك بإحراق قصره، لأنه ارتكب مخالفة وهي عدم التزامه بأداء العمل.

ويتضح مما سبق أن المخالفة الإدارية تتحقق بإخلال عامل الدولة بواجبات الوظيفة العامة، مثل أن يجمع بين وظيفتين، أو عدم الالتزام بأداء العمل بدقة وأمانة، وغيرها مما تعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة.

(1) سبق تخريجه صفحة 63.

(2) تاريخ الرسل، الطبري، ج 3 ص 151.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر إلى النظام السعودي والفقہ الإسلامي في بيان صور المخالفة التأديبية يتبين لنا ما يلي:

أولاً: يتفق النظام مع الفقہ الإسلامي في أن المخالفة التأديبية غير محصورة ومحددة، بل كل ما كان خارجاً عن واجبات الموظف العام ويؤدي إلى الإخلال بالوظيفة العامة يعتبر من صور المخالفة التأديبية.

ثانياً: يتفق الفقہ الإسلامي والنظام على أن المخالفات التأديبية ترجع إلى نوعين هما المخالفة المالية والمخالفة الإدارية، وبذلك يكون النظام قد وافق الفقہ الإسلامي ولم يخرج عنه.

المبحث الرابع

طبيعة المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

طبيعة المخالفة التأديبية في النظام السعودي

يكاد يجمع الفقہ على أن للمخالفة التأديبية طبيعة خاصة تميزها عما سواها من المخالفات والجرائم، وآية ذلك أنها تستعصي على الحصر، أي: يصعب على المنظم حصرها وتحديدتها بصورة حاسمة⁽¹⁾.

وحيث أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية لم ترد على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجرائم الجنائية التي حددها المنظم، وكل ما ورد في أنظمة الخدمة هو بيان الواجبات والأعمال المحظورة على الموظفين، بصفة عامة دونما تحديد دقيق.

ولهذا لا يمكن تطبيق قاعدة «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» في مجال المخالفة التأديبية، وبذلك فإن المنظم قد منح سلطة التأديب سلطة تقديرية في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف يمكن أن يكون ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك العمل لا يتفق مع واجبات الوظيفة⁽²⁾.

(1) ينظر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، د. علي شفيق ص282، وأصول التحقيق الإداري، د. محمد ياقوت ص38.

(2) القضاء الإداري، د. ماجد الحلو ص542 وما بعدها.

فأبرز ما يميز المخالفة التأديبية عن الجرائم الجنائية أنها غير محددة على سبيل الحصر، وبذلك يكون للسلطة التأديبية اختصاص تقديري واسع في اعتبار فعل ما أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية، تبعاً لطبيعة التفسير وتكييف الفعل، وطبيعة النظرة إليه.

لذا تكون المخالفة التأديبية ذات طبيعة خاصة، تتمثل هذه الطبيعة الخاصة في تعذر حصرها وتعددتها بشكل جامع مانع، فالمخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة إلا بنص، إذ يجوز للسلطة الإدارية المختصة تقدير ما إذا كان الفعل الذي اقترفه الموظف يعتبر مخالفة لواجباته الوظيفية⁽¹⁾ أم لا.

وهو أمر يتجانس ويتواءم مع اتجاه المنظم السعودي، حيث أن النظم الإدارية الحديثة لا تذكر المخالفات الإدارية على وجه الحصر بل تترك أمر ذلك للهيئة المختصة بمحاسبة الموظفين لتقرير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تستوجب الجزاء الإداري⁽²⁾، أم لا يعتبر.

وهذا يعتبر خروجاً على مبدأ مشروعية الجريمة المقرر في القانون الجنائي، ولكن هذا المبدأ يأخذ في مجال المخالفة التأديبية لوناً آخر يتفق وطبيعتها، حيث إن المنظم حينما يمنح رجل الإدارة سلطات معينة، فإنه لا يحدد له في كثير من الأحيان الوقائع التي يجب أن يستند إليها لمباشرة تلك السلطات بشكل واضح ودقيق.

وإنما يكفي بمجرد الإشارة إليها بشكل عام، بل إنه قد لا يشير إليها مُطلقاً مكتفياً بتحديد الهدف أو الغاية التي يجب أن يسعى رجل الإدارة لتحقيقها من وراء مباشرة تلك السلطات النظامية الممنوحة له⁽³⁾.

ولذلك يجب على رجل الإدارة وهو يباشر تلك السلطات أن يتحقق

(1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص91.

(2) ينظر: المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين.

(3) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص91.

من أن الوقائع التي يستند إليها، هي تلك التي قصدتها المنظم للقيام بتلك السلطات. وعلى ما ذكر سابقاً سوف نتناول في هذا المطلب مبدأ المشروعية ومدى تطبيق هذا المبدأ في مجال المخالفة التأديبية.

الفرع الأول مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية: خضوع كافة التنظيمات السياسية بالدولة للقانون⁽¹⁾. وبذلك يكون مقتضى مبدأ المشروعية أن كل نشاط داخل الدولة يجب أن يكون متفقاً مع القانون السائد⁽²⁾.

وبما أن السلطة التأديبية تقوم بفرض احترام قواعد السلوك الوظيفي لحماية النظام الاجتماعي لذا يجب أن يسود عمل السلطة التأديبية مبدأ المشروعية، ولا تخرج عن حدود النظام السائد، وأن تقوم بأعمالها على ضوء أحكام نصوص النظام، وإلا كان مصيرها أو جزاؤها الإلغاء⁽³⁾.

وتتصل من ذلك إلى أن مبدأ المشروعية يهدف إلى معرفة الأفراد وعلمهم المسبق بالأفعال المحظورة عليهم، والتي يؤدي اقرارها إلى العقاب، وكذلك بالحد من المخالفات في المجتمع، وكذلك يمنع الإدارة أو السلطة من التعسف في قراراتها. وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني في مدى تطبيق هذا المبدأ في المخالفة التأديبية.

-
- (1) الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، د. عبد العزيز خليفة، ج2 ص15، دار محمود، القاهرة.
 - (2) مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون، د. طعيمة الجرف، ص5، دار النهضة العربية، القاهرة 1394هـ.
 - (3) وفقاً للمادة (46) نظام تأديب الموظفين في المملكة.

الفرع الثاني

مدى الأخذ بتطبيق مبدأ المشروعية في المخالفة التأديبية

إن الواجبات الوظيفية ليست القواعد المنصوص عليها في الأنظمة المختلفة بصيغتها المرنة الواسعة فحسب، وإنما هي أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واطراد سير المرفق العام، وكل ما من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

وإن مبدأ المشروعية يقع على عاتق الإدارة العامة والإدارة التأديبية خاصة، بالإضافة إلى أنه يحكم نشاطها، فهو يلزم بتوخي المصلحة العامة في كل تصرفاتها.

وإن أحكام التأديب تأتي ناقصة إذا لم يتم معالجتها في ضوء فاعلية مبدأ المشروعية، لأن نظام التأديب لا يستهدف العقاب في ذاته بل تحقيق المصلحة العامة، وإن القاعدة التي يرددها القضاء الإداري هي أن الموظف العام يعاقب إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته، سواء نص النظام على ذلك صراحة أم لم ينص⁽¹⁾.

ورغم عدم حصر وتحديد المخالفات التأديبية، إلا أن مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، يقوم على أسس لا يجوز لسلطات التأديب أن توقع جزاء غير وارد في النصوص النظامية، وذلك وفقاً لقاعدة «لا عقوبة إلا بنص»⁽²⁾.

فإن لسلطة التأديب حرية اختيار أي من العقوبات المنصوص عليها لأي

(1) قضاء التأديب، د. سليمان الطماوي، ص 77.

(2) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة، ص 10-11.

مخالفة تأديبية، إلا أن القضاء لم يترك لسلطة التأديب حرية تقدير ملاءمة الجزاء مع المخالفة التأديبية، وأن يوازن حرية اختيار الجزاء بما يقتضيه مبدأ مشروعية العقوبة ويحقق أهدافها، وهذا ما يؤكد تطبيق مبدأ مشروعية العقوبة ويحقق أهدافها⁽¹⁾.

وقد جاء بحكم لديوان المظالم فيه أن: «أحقية سلطة التأديب في تقدير الجزاء الملائم للمخالفة من غير غلو في الشدة ولا إفراط مسرف في الشفقة، وأن لسلطة التأديب حرية تقدير العقوبة الملائمة لخطورة الذنب الذي يثبت في حق المخالف»⁽²⁾.

وفي حكم آخر جاء فيه أن: «العقوبة لا تتناسب مع جسامته ما ثبت بحق المذكور من حيازة استعمال مخدرات، إذ إن العقوبة التأديبية لمثل هذه الجريمة لم تكن محل خلاف، وليس هناك ما يدعو إلى الرأفة والنزول بالعقوبة عن المتبع في مثل ما ارتكبه المذكور، بل الاستفادة من أوراق القضية أن المذكور من أصحاب السوابق في هذا المجال، ومن ثم فإنه يتعين إعادة القضية إلى الدائرة لإعادة النظر فيما أشير إليه»⁽³⁾.

المطلب الثاني

طبيعة المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي

تتضح لنا طبيعة المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي مما ورد من أن

-
- (1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص94 وما بعدها.
 - (2) حكم ديوان المظالم رقم 100/ت/4 لعام 1410هـ في القضية رقم 2/189/ق لعام 1407هـ، ذكره د. خالد الظاهر في كتابه أحكام تأديب الموظفين، ص 99.
 - (3) حكم ديوان المظالم رقم 112/ت/4 لعام 1410هـ في القضية رقم 1/1022/ق لعام 1407هـ، ذكره د. خالد الظاهر في كتابه أحكام تأديب الموظفين، ص 99.

الرسول ﷺ كان يتحرى أخبار عماله ويتأكد من عدم انحرافهم عن الطريق الذي رسمه لهم، فكان يسمع ويتحقق مما ينقل إليه من أخبارهم، فإذا نما إليه أن أحدهم قد خرج عن واجبات وظيفته عاقبه بالعقاب المناسب.

ومن ذلك أنه منع الموظف الذي يقوم بأخذ أجرًا عن عمله الذي يقوم به من أخذ أموال أخرى غير متعلقة بعمله، سواء كانت هذه الأموال في صورة هدية أو رشوة أو عمولات أو في أي صورة كانت، طالما أنها جاءت له لكونه موظفًا مختصًا بهذا العمل، وكل ما يتقاضاه عليه الموظف زيادة عن راتبه يعد خيانة⁽¹⁾.

ومن ذلك أنه: «استعمل رجلاً من الأزديين على صدقات بني سليم يدعى ابن اللتبية، فلما رجع من مهمته حاسبه الرسول ﷺ فقال له: هذا لكم وهذا أهدي لي فقال ﷺ: ما بال الرجل نستعمله على العمل بما ولانا لله فيقول: هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا قعد في بيت أمه فنظر أيهدى له أم لا وفي رواية أخرى أفلا جلس في بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته إن كان صادقاً»⁽²⁾.

وكذلك الصحابة رضوان الله عليهم أجمعين على نفس منهاج النبي ﷺ فكانوا يراقبون موظفيهم ويحاسبونهم في مخالفاتهم ويوجهونهم التوجيه الصحيح.

ومن ذلك ما روي أن وفد الكوفة طلب من عمر رضي الله عنه أن يولي عليهم أبا موسى الأشعري⁽³⁾ فولاه، وبعد سنة أتجر غلام له في العلف وغيره

(1) ضمانات التأديب، عبد اللطيف الحربي، ص78.

(2) سبق تخريجه ص 80.

(3) هو عبدالله بن قيس بن سليم بن حضار بن حرب بن عامر بن وائل من الأشعريين هاجر إلى النبي ﷺ فقدم مع جعفر زمن فتح خيبر واستعمله النبي ﷺ مع معاذ على اليمن ثم ولى لعمر الكوفة والبصرة، ومات في ذي الحجة سنة 44هـ، تذكرة الحفاظ، القيسراني، ج1 ص22، دار الفكر، بيروت 1403هـ.

فقدموا على عمر مرة أخرى فقالوا: لا حاجة لنا في أبا موسى، فقال: ولم؟ قالوا: غلام له يتجر في حشرنا، فعزله عنهم⁽¹⁾. وهذه الأمثلة وغيرها تدل على أنه كانت هناك مخالفات تأديبية تتمثل في مخالفة واجبات الوظيفة، والتأديب كان يتم عن طريق العزل من السلطة الرئاسية العليا، أو عن طريق الغرامة المالية.

ولذلك فإن المخالفات التأديبية غير واردة على سبيل الحصر، فهي تدخل ضمن جرائم التعازير في الشريعة الإسلامية، فولي الأمور هو الموكل بتحديداتها، وتحديد العقوبة المقررة والمناسبة لها.

وذكر ابن تيمية⁽²⁾ - عندما عرض لبعض المخالفات التي تستوجب التعزير- بعض المخالفات التأديبية، مثل: خيانة ولاية عمل بيت المال لأموال المسلمين والجرائم التي تقع من الحكام، كمن يأخذ الرشوة، أو يتعدى على الرعية⁽³⁾.

ولما كانت جرائم التعزير هي الأفعال التي نهى الشارع عنها، لما فيها من إفساد وإيذاء، وعدوان دون أن ينص على عقوبة مقدرة لها في القرآن والسنة والإجماع، وورد النص بمعاقبة فاعلها من قبل ولي الأمر بعقوبة تعزيرية.

والتعزير هو التأديب الذي يفرضه القاضي على الجاني تبعاً لظروف الجريمة بتقدير من عنده معتمداً على مجموعة من العقوبات التي حددت

(1) تاريخ الطبري، محمد الطبري، ج 2 ص 545، دار المعارف، القاهرة.

(2) هو: احمد بن عبد الحلیم بن عبد السلام بن عبدالله بن تيمية أبو العباس الحراني الدمشقي الحنبلي ولد بحران سنة 661هـ وتوفي بدمشق سنة 718هـ وهو شيخ الإسلام الإمام المجتهد الفقيه الأصولي المحدث المفسر، من أبرز شيوخه والده عبد الحلیم شمس الدين، وأبرز تلاميذه، الذهبي، وأبن القيم، وابن حبان وغيرهم ومن أهم مصنفاة اقتضاء الصراط المستقيم، مجموعة الفتاوي وغيرها، ينظر: ذيل طبقات الحنابلة، ابن رجب ج 2 ص 378، والأعلام، الزركلي، ج 1 ص 1.

(3) السياسة الشرعية، ابن تيمية، ص 243 وما بعدها، دار ابن الهيثم، القاهرة 1426هـ - 2006م.

لجرائم التعزير بوجه عام، وتتراوح بين حد أدنى وحد أعلى، وحق ولي الأمر في تحديد الأفعال المحرمة التي تدخل في نطاق التعزير ليس مطلقاً، وإنما هو مقيد بمبادئ الشريعة الإسلامية وقواعدها وأوامرها ونواهيها⁽¹⁾.

والمخالفات التأديبية هي مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وتستقل السلطة التأديبية بتقدير ذلك، لذا فإن المخالفات التأديبية تعد من قبيل الجرائم التعزيرية، ولا أعني بذلك أنهما متماثلان حيث أن الجرائم التعزيرية بالمعنى العام تشمل كافة الجرائم غير المقدره سواء ارتكبت من موظف عام أو من غيره، بينما المخالفات التأديبية مقصور وقوعها على الموظف العام.

يتضح مما سبق أن المخالفة التأديبية في الشريعة الإسلامية تدخل ضمن جرائم التعزير وهي بالتالي غير محصورة ومحددة، وإنما أمرها موكول إلى ولي الأمر فيما يراه مخالفة تستوجب العقاب، وهذا ليس مطلقاً بل لا بد من الأخذ بمبادئ الشريعة الإسلامية.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

بالتأمل في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي حول طبيعة المخالفة التأديبية يتضح ما يلي:

أولاً: أن المخالفة التأديبية في النظام لها طابع خاص لأنها تستعصي على الحصر والتحديد بصورة حاسمة وإنما مرجع ذلك موكول إلى السلطة

(1) نهاية المحتاج، الرملي، دار المعرفة، بيروت، ج 8 ص 16، تبصرة الحكام، ابن فرحون ج 2 ص 295، دار الكتب العلمية، بيروت، والطرق الحكمية، ابن قيم الجوزية، ص 106، دار الفكر، بيروت.

التأديبية في تقدير فعل الموظف هل هو إيجابي أم سلبي ويكون ذنباً تأديبياً أم لا و يتفق مع واجبات الموظف ومن ثم يستحق عليها العقاب أم لا، وكذلك في الفقه الإسلامي نجد أن المخالفة التأديبية تدخل ضمن جرائم التعازير وهذه الجرائم غير محددة على سبيل الحصر وإنما يرجع تقديرها لولي الأمر فيما يراه أن هذا العمل يعتبره مخالفة أو جريمة، أو أن فعل الموظف يعتبر خارجاً عن واجباته الوظيفية يستحق عليها العقاب.

ثانياً: نجد أن النظام السعودي لم يخرج عن الفقه الإسلامي ويتفق معه في تحديد طبيعة المخالفة التأديبية، حيث أن المخالفة سواء كانت في النظام أو في الفقه الإسلامي غير محصورة ومحدودة ومرجع تقديرها للسلطة في الدولة، وتحديد العقاب المناسب لها لا يخرج عن مبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام النظام في الدولة.

المبحث الخامس

الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي والفقه الإسلامي

تمهيد في المقصود بالمخالفة الجنائية:

سبق وأن ذكرت تعريفاً للمخالفة التأديبية: وهي فعل أو امتناع يصدر عن موظف عام يترتب عليه مقارفته عملاً من الأعمال المحرمة شرعاً أو نظاماً، ويندرج تحتها مقتضى الخروج عن واجبات ومحظورات وشرف وكرامة الوظيفة العامة.

أما بالنسبة للمخالفة الجنائية فقد أغفلت الأنظمة والتشريعات ومنها النظام السعودي وضع تعريف لها، إلا أنه قام بعض الفقهاء المعاصرين بوضع

تعريفاً لها بأنها: «فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تديباً احترازياً»⁽¹⁾. وقيل هي: «كل عمل خارجي إيجابي أو سلبي نص عليه القانون، وقرر له عقوبة جنائية»⁽²⁾.

ومن هذين التعريفين نجد أن المخالفة الجنائية قد استند الفقهاء في تعريفها إلى القانون سواء كان في التجريم أو المخالفة أو في العقوبة، وهذا ما يميزها عن المخالفة التأديبية التي لم يرد لها حصر في النظام.

وهذا ما سأذكره بالتفصيل في الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي

تختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية من النواحي الآتية⁽³⁾:

- (1) الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، د. عبد الرؤوف بسيوني، ص 9، دار الفكر الجامعي، ط الأولى 2007م.
- (2) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د. محمد سيد أحمد، ص 105، رسالة دكتوراه، دار الفتح، الإسكندرية 2008م.
- (3) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د. محمد سيد أحمد ص 109-110، والتحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودوافعها، شرف الطباخ ص 100، وقانون العقوبات القسم العام، د. محمد صبحي نجم، دار الثقافة 1431هـ-2010م، ص 112-113، والجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، د. عبد الرؤوف بسيوني، ص 51 وما بعدها، والجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، د. محمد فؤاد ص 164 وما بعدها.

1. المخالفة الجنائية مقننة عملاً بمبدأ (لا جريمة إلا بنص) أي المخالفة الجنائية محددة على سبيل الحصر مقدماً، بعكس المخالفات التأديبية فلا يوجد تحديد تشريعي للمخالفات التأديبية، وذلك لأن المخالفة التأديبية أوسع نطاقاً من المخالفات الجنائية، لأن القوانين واللوائح تنص على مخالفات تأديبية باصطلاحات غاية في العمومية.

2. تنقسم الجريمة الجنائية إلى جناية وجنحة ومخالفة، والعبرة في تحديد نوع الجريمة هو بالعقوبة الأصلية المقررة لها في قانون العقوبات، والعقوبات الجنائية محددة قانوناً في حديها الأقصى والأدنى لكل جريمة تأديبية، أما المخالفة التأديبية فلا تعرف هذا التقسيم، وبالتالي لا تعرف الحد الأقصى والأدنى لكل مخالفة تأديبية، وأن كان ذلك لا يمنع السلطة التأديبية بطبيعية الحال من إتباع سنة التدرج بالنسبة للعقوبات التي توقعها على المخالف بما يتناسب مع خطورة الذنب الإداري.

3. وتختلف المخالفة الجنائية عن التأديبية من حيث أساس المسؤولية، فأساس المسؤولية الجنائية هو الإخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات الخاص، أما أساس المسؤولية التأديبية فهو الإخلال بواجبات الوظيفة.

4. وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية في الأركان، فالمخالفة التأديبية قوامها أفعال تصدر عن الموظف ترى فيها السلطة الإدارية مساساً بالنزاهة والشرف، وخروجاً على الواجب الوظيفي، أما المخالفة الجنائية فمصدرها الفكرة ويتبع في شأنها أصول المحاكمة الجنائية.

5. وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية من حيث نطاق المسؤولية، فنطاق المسؤولية الجنائية هو قيام الموظف بعمل أو امتناعه عن عمل يرتب عليه قانون العقوبات عقوبة جنائية،

أما المسؤولية التأديبية فيتحدد نطاقها بارتكاب الموظف خطأً تأديبي.

6. وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية من حيث هدف المسؤولية، فالمسؤولية التأديبية تهدف إلى كفالة حسن انتظام العمل في المرافق العامة ووسيلتها في ذلك عقاب الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته، أما المسؤولية الجنائية فتهدف إلى مكافحة الجريمة ووسيلتها في ذلك تقرير جزاء يوقع باسم المجتمع تنفيذاً لحكم قضائي ضد من تثبت مسؤليته عن الجريمة.

7. وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية في التكييف بمعنى أن الفعل المكون للذنب الإداري يجب أن يرد إلى الإخلال بواجبات الوظيفة وهذا هو النظام القانوني الواجب التطبيق، فلا يجوز أن يرد إلى نظام قانوني آخر⁽¹⁾، بخلاف المخالفة الجنائية فإن الفعل المكون لها يرد إلى أي عمل أو امتناع عنه يرتب عليه قانون العقوبات عقوبة جنائية.

8. ومن أوجه الخلاف بينهما، أن مجال تطبيق القانون الجنائي يشمل كافة المقيمين على إقليم الدولة، في حين أن النظام التأديبي والمسؤولية التأديبية يخضع لها الموظف العام فقط⁽²⁾.

9. أن المخالفة التأديبية هي أساسها تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي: «خروج المتهم عن المجتمع فيما تنهى عنه النظم الجنائية أو تأمر به»⁽³⁾، وهذا ما أكده ديوان المظالم على مبدأ استقلال الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية.

(1) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د. محمد سيد أحمد ص 110.

(2) ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف الحربي ص 91.

(3) قرار ديوان المظالم رقم 86/50 لعام 1401هـ رقم 1ق/525 لعام 1401هـ.

المطلب الثاني

الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في الفقه الإسلامي

أن فقهاء الشريعة الإسلامية وإن لم ينصوا على الفرق بين المخالفة التأديبية والجنائية كما فعل فقهاء النظام، إلا أن الناظر في الفقه الإسلامي وفي سير الخلفاء يجد أن قواعد الشريعة لا تأبى هذا الفرق ويتضح ذلك مما يأتي:

1- كان الرسول ﷺ يتحرى أخبار عماله ويتأكد من عدم انحرافهم عن الطريق الذي رسمه لهم:

فكان يسمع ويتحقق مما ينقل إليه من أخبارهم، فإذا نما إليه أن أحدهم قد خرج عن واجبات وظيفته عاقبه بالعقاب المناسب.

كما كان يحاسب عماله على ما حصلوه من أموال وما أنفقوه وما تبقى ويتشدد دائماً في حسابه معهم، وذلك خدمة للشعب وتحقيق الصالح العام، حيث استعمل الرسول ﷺ رجلاً من الأزديين على صدقات بني سليم يدعى ابن اللتبية فلما رجع من مهمته حاسبه الرسول ﷺ.

2- أن الخلفاء تحروا أخبار الموظفين وعاقبوهم إذا وقع منهم خطأ:

ومن ذلك أن عمر لما ولي الخلافة كتب إلى خالد ألا تعطي شاة ولا بعيراً إلا بأمرى، فكتب إليه خالد إما أن تدعني وعملي، وإلا فشانك بعملك، فقال

عمر: ما صدقت الله إن كنت أشرت على أبي بكر بأمر فلم أنفذه، فعزله⁽¹⁾. كما استعمل عمر بن الخطاب رضي الله عنه الخصم من المرتب كعقوبة تأديبية لتأديب الموظفين عن الأخطاء التي قد يرتكبونها، ومن ذلك أن عمر يعطي الموظف الذي يقوم بتوزيع الرسائل والصحف على الأقاليم مائتي درهم إذا كان نشيطاً مجدداً في عمله بأن يصل إلى البلد الذي عُيِّن في الوقت المحدد له، وإذا خالف هذه المواعيد المحددة فإنه يعاقب عقوبة تأديبية وذلك بأن يخضم منه هذه المكافأة، أي الأجر المستحق له⁽²⁾.

وعلى ضوء ذكر الوقائع السابقة وغيرها يمكن استنباط أوجه الاختلاف بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية على النحو التالي:

1- المخالفة التأديبية غير محددة ومحصورة بل كل فعل خارج عن واجبات الموظف والإخلال بالوظيفة العامة يعتبر مخالفة تأديبية وأمرها موكل إلى ولي الأمر، بخلاف المخالفة الجنائية فهي محددة فلا تكون هناك عقوبة على جريمة إلا بنص لقوله تعالى: ﴿مَنْ اهْتَدَى فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾⁽³⁾.

2- تنقسم المخالفة الجنائية في الفقه الإسلامي إلى حدود وقصاص وتعازير⁽⁴⁾، وذلك بحسب جسامه العقوبة المقررة عليها، بخلاف المخالفة التأديبية ليست محددة بل مردها في ذلك إلى ولي الأمر.

(1) الإصابة، ابن حجر، ج2 ص 255، والبداية والنهاية، لابن كثير، ج7 ص115، دار هجر.

(2) ينظر: نظام الحكومة النبوية، محمد عبد الحي الكتاني، ص226 وما بعدها، دار الأرقم، بيروت ط الثانية، وينظر: الوظيفة العامة، علي عبد القادر، ص75-77.

(3) سورة الإسراء، من الآية: 15.

(4) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القدر عودة، ص 78.

3- وتختلف المخالفة التأديبية عن الجنائية من حيث الهدف، فالمسؤولية الجنائية في الشريعة الإسلامية تهدف إلى حماية الجماعة وتحقيق الأمن لها، بينما المخالفة التأديبية تهدف إلى حسن انتظام العمل وحفظ أموال الدولة.

4- وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية من حيث مجال التطبيق، حيث التشريع الجنائي يطبق على كافة المقيمين في الدولة، بينما في المسؤولية التأديبية يخضع لها الموظف العام فقط.

5- وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية في التكييف، حيث أن الفعل المكون للمخالفة التأديبية يجب أن يرد إلى الإخلال بواجبات الوظيفة، بخلاف المخالفة الجنائية فالفعل المكون لها يرد إلى المحرمات التي حرمتها الشريعة وترك الواجبات التي أوجبتها.

6- وتختلف المخالفة التأديبية عن المخالفة الجنائية في الأركان، فالمخالفة التأديبية قوامها أفعال تصدر عن الموظف ترى فيها السلطة الإدارية مساساً بالنزاهة والشرف وخروجاً عن الواجبات الوظيفية، بينما المخالفة الجنائية فمصدرها أن يكون هناك فعل محظور ونص يحرم هذا الفعل ويتبع فيها أصول المحاكمة الجنائية.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالتأمل في الفقه الإسلامي والنظام الوضعي حول بيان أوجه الخلاف بين المخالفة الجنائية والمخالفة التأديبية يتبين لنا ما يلي:

أولاً: فقهاء النظام نصوا على أوجه الخلاف بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية، بينما فقهاء الشريعة لم ينصوا على ذلك ولكن استتبط الخلاف الذي بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية من خلال الوقائع في عهد الرسول ﷺ وسير الخلفاء الراشدين.

ثانياً: اتفق الفقه الإسلامي والنظام على مضمون أوجه الخلاف بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية بصفة عامة.

الفصل الثاني

تعريف العقوبة التأديبية وأنواعها وآثارها، وطبيعتها، وشرعيتها في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

تعريف العقوبة في اللغة

أصل الكلمة وجذرها من مادة (عقب)، وهي ذات دلالات كثيرة، وما يهم منها هنا معنى الجزاء والمكافأة.

جاء في لسان العرب: وأعتقب الرجل خيراً، أو شراً بما صنع: كافأه به. والعقاب والمعاقبة، أن تجزي الرجل بما فعل سواء، والاسم: العقوبة، وعاقبة بذنبه وعقاباً: أخذه، وتعقبت الرجل، إذا أخذته بذنب كان منه. وأعقبه على ما صنع: جازاه، وأعقبه بطاعته، أي جازاه، والعقبى: جزاء الأمر.

والعقوبة: من عقب الشيء، وإذا أتى بعده، وسميت العقوبة عقوبة لأنه تلي الجريمة⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس اللغوي، فإن العقوبة والعقاب والمعاقبة، مأخوذة من العقب، وعليه تأتي عقب الجريمة، ومن هنا قيل عاقبة بذنبه، وبجريمته.

(1) لسان العرب، ابن منظور، ج1، ص619، 620، دار صادر بيروت، وتاج العروس، الزبيدي، مادة عقب ج3 ص418، دار مكتبة الحياة، بيروت، وأيضاً: الصحاح، الجوهري، ص444، دار الكتاب العربي، بيروت 1979، ط1، معجم لغة الفقهاء، محمد رواس ص287.

المطلب الثاني

تعريف العقوبة التأديبية في النظام السعودي

لم يضع المنظم السعودي تعريفاً للعقوبة التأديبية، بل قام بحصر العقوبات التأديبية التي يعاقب بها الموظف في حال حصول المخالفة التأديبية منه .

ومن ثم أخذ الفقه على عاتقه مهمة وضع تعريف للعقوبة التأديبية وفي هذا السياق وجدت تعريفات كثيرة سأذكر البعض منها ثم أبين ما تطمئن إليه النفس منها وذلك على النحو الآتي:

فقد عرف البعض العقوبة التأديبية بأنها: «إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات، يفرض على موظف أخلّ بواجبات وظيفته، ويمسّ مزايا وظيفته فحسب»⁽¹⁾.

وقيل هي: «الأثر المترتب على صدور القرار الإداري بما تحققه من غاية الزجر الخاص والردع العام لمنع معاودة ارتكاب المخالفة بقصد الحفاظ على أداء يحصل القرار الإداري على نحو ما ينبغي»⁽²⁾.

وقيل هي: «الجزاءات التي توقع على الموظف بقصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية»⁽³⁾.

وقيل هي: «جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أو حياته،

(1) النظام القانوني للجزاء التأديبي، د. الشيخلي، ص133، دار الفكر، عمّان، 1983م.

(2) المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، د. عبد العزيز خليفة، ص56، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

(3) القانون الإداري، أ.د. نواف كنعان، ص175، دار الثقافة، عمّان ط1، الإصدار الثالث.

ومقدراته الوظيفية»⁽¹⁾. وقيل هي: «جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عند ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً»⁽²⁾.

وقيل هي: «جزاء مادي أو معنوي يصيب الموظف في عمله ووظيفته»⁽³⁾. وقيل هي: «العقوبة التي يفرضها القانون عند انعقاد المسؤولية التأديبية للموظف»⁽⁴⁾.

التعريف الراجح:

بعد سرد التعريفات المختلفة للعقوبة التأديبية أرجح التعريف الذي يذهب إلى أن العقوبة التأديبية هي: «جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عند ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً».

وذلك للأسباب التالية:

أ. شمول هذا التعريف على جميع العناصر التي تجعل منه محيطاً وجامعاً لمعنى العقوبة، فاشتمل التعريف على طبيعتها فهي جزاء، وتوقع على موظف تثبت مسؤوليته عن ارتكاب مخالفة تأديبية معينة وتوقعها الجهة التابع لها الموظف، تنفيذاً لأهداف هذه الجهة.

ب. شمول هذا بساطة التعريف التي تجعل من السهل على الباحث أو القارئ الإلمام به.

-
- (1) العقوبات التأديبية، المستشار عبد الوهاب البنداري، ص10، دار الفكر العربي.
 - (2) فلسفة العقوبة التأديبية، مصطفى عفيفي، ص32، مطبعة الهيئة العامة للكتاب، مصر 1976م.
 - (3) التأديب في الوظيفة العامة، د. زهوة عبد الوهاب، رسالة دكتوراه، ص181، الإسكندرية.
 - (4) مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن. د. عبد المحسن بن سيد عمّار، ص223، دار حافظ، جدة، ط3، 1429هـ-2008م.

المطلب الثالث

تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي

مفهوم العقوبة عند فقهاء المسلمين يدور حول فكرة جوهرية تكمن في أن العقوبة لا توجد إلا نتيجة لجريمة، فهي أثرها دائماً، تعقبها ولا تسبقها أبداً.

فالجرائم في الشريعة الإسلامية، إما حدود، وإما قصاص ودية، وإما تعزير، وتطلق هذه المصطلحات على الجرائم، والعقوبات، فالحد هو عقوبة مقدرة شرعاً في معصية حقاً لله تعالى، أو للأفراد⁽¹⁾.

وعلى أساس ما سبق فقد عرف الفقهاء قديماً العقوبات بصفة عامة بأنها: زواجر لمحظورات شرعية، فهي جزاء للفعل المحظور شرعاً⁽²⁾.

وحاول بعض فقهاء المسلمين في العصر الحديث أن يذكر تعريفاً عاماً للعقوبة، فمنهم من عرف العقوبة بأنها: الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع⁽³⁾.

وقيل هي: أذى ينزل بالجاني زجراً له⁽⁴⁾.

(1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي، ص 246-247.

(2) المبسوط، السرخسي ج 9 ص 39، دار المعرفة، بيروت 1409هـ، وبدائع الصنائع، الكاساني ج 7 ص 33، دار الكتاب العربي، بيروت 1402هـ، و الأحكام السلطانية، الماوردي ص 364، الأحكام السلطانية، أبي يعلى الفراء ص 260، شرح منتهي الإرادات، البهوتي، ج 3 ص 336، دار الفكر، بيروت.

(3) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة ج 1 ص 609.

(4) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة)، الإمام محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي 2006م، ص 17.

وقيل هي: جزاء وصفه الشارع للردع عن ارتكاب ما نهى عنه، وترك ما أمر به⁽¹⁾. وقيل هي: الجزاء الذي يستحقه الجاني نظير ما وقع منه من معصيته لأمر الشارع، أو نهيه سواء أكان هذا الجزاء مقدرًا من قبل الله سبحانه وتعالى، حقاً لله أو العبد، أو كان مقدرًا من قبل ولي الأمر بما خوله الله من سلطة⁽²⁾.

وكل مما سبق هو تعريف للعقوبة بصفة عامة، والذي نريده هو تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي.

وتبين لنا فيما سبق أن المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي، غير مقدرة أو محصورة والتي يقوم ولي الأمر بتقديرها، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وظروف كل زمان ومكان.

وعليه فإن العقوبة التأديبية تجد مكانها بين العقوبات التعزيرية غير المقدرة، والتي تحددها المصلحة العامة ويترك أمر تقديرها إلى ولي الأمر.

وبناءً على ذلك: فقد قرر الفقهاء أنه ليس لأقل التعزير حد، بل هو بكل ما فيه من إيلاء للجاني جسماً أو نفسياً من قول كالتوبيخ والهجر والترك حتى يرجع عن فعله، وقد يعزر بعزله عن ولايته كأن يترك استخدامه⁽³⁾.

وقد تحدث الفقهاء عن العقوبات التأديبية التي طبقتها الولاة المسلمون على العاملين في الدولة الإسلامية نتيجة مخالفتهم لواجبات وظيفتهم منها:

أن عمر لما ولي الخلافة كتب إلى خالد ألا تعطي شاة ولا بعيراً إلا

(1) المدخل للفقه الإسلامي، للشيخ محمد سلام مدكور، دار الكتاب الحديث، الكويت، ط3 1966، ص739.

(2) الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية، د. منصور الحفناوي، مطبعة الأمانة، القاهرة 1993م، ص139-140.

(3) المغنى لابن قدامة، ج1 ص347، والسياسة الشرعية، ابن تيمية ص249 وما بعدها.

بأمري، فكتب إليه خالد إما أن تدعني وعملي، وإلا فشأنك بعملك، فقال عمر: ما صدقت الله إن كنت أشرت على أبي بكر بأمر فلم أنفذه، فعزله⁽¹⁾. واستعمل عمر بن الخطاب رضي الله عنه الخصم من المرتب كعقوبة تأديبية لتأديب الموظفين عن الأخطاء التي قد يرتكبونها، ومن ذلك أن عمر يعطي الموظف الذي يقوم بتوزيع الرسائل والصحف على الأقاليم مائتي درهم إذا كان نشيطاً مجداً في عمله بأن يصل إلى البلد الذي عين في الوقت المحدد له، وإذا خالف هذه المواعيد المحددة فإنه يعاقب عقوبة تأديبية وذلك بأن يخصم منه هذه المكافأة، أي الأجر المستحق له⁽²⁾.

فنجد في الواقعة الأولى عقوبة عزل، والثانية عقوبة خصم من الراتب وكلاهما نتيجة لمخالفة تأديبية صادرة من العاملين في الدولة.

وعلى ضوء ما سبق ذكره من وقائع، وفي ظل المفهومين اللغوي والاصطلاحي للعقوبة العامة، يمكن تعريف العقوبة التأديبية، وفق تعريف المخالفة التأديبية السابق، بأنها: «جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من ولي الأمر المختص، لارتكابه مخالفة تأديبية».

المطلب الرابع

مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

أولاً: اتفقا الفقه والنظام في عدم وضع تعريف محدد للعقوبة التأديبية، فقد ذكر بعض شراح القانون في الفقه المقارن تعريفاً لها بأنها:

-
- (1) الإصابة، ابن حجر ج 2 ص 255، والبداية والنهاية، لابن كثير ج 7 ص 115.
 - (2) ينظر: نظام الحكومة النبوية، محمد عبد الحي الكتاني، ص 226 وما بعدها، وينظر: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي د. علي عبد القادر، ص 77.

«جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤلية عند ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ولصحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً».

أما في الفقه الإسلامي فقد ذكر الفقهاء تعريفاً للعقوبة بصفة عامة، واستخلص تعريف العقوبة التأديبية من خلال العقوبات التأديبية الواقعة في عهد الولاة المسلمون على أنها: «الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام من ولي الأمر المختص، لارتكابه مخالفة تأديبية».

ثانياً: اتفق كلاً من الفقه الإسلامي والنظام على أن العقوبة التأديبية تكون نتيجة ارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية يستوجب عليها العقوبة، وبذلك يكون النظام قد وافق الفقه الإسلامي ولم يخرج عنه.

المبحث الثاني

أنواع العقوبة التأديبية وأثارها في النظام السعودي والفقه الإسلامي

المطلب الأول

أنواع العقوبة التأديبية وأثارها في النظام السعودي

في هذا المطلب استعرض أنواع العقوبة التأديبية وأثارها، وذلك من خلال فرعين.

الفرع الأول: أنواع العقوبة التأديبية.

الفرع الثاني: أثار العقوبة التأديبية على النحو التالي:

الضـرع الأول

أنواع العقوبة التأديبية

حدد نظام تأديب الموظفين العقوبات التي توقع على الموظف في حالة ارتكابه إحدى المخالفات الإدارية أو المالية أو عندما يدان في إحدى التهم المنسوبة إليه.

وتتميز العقوبات التأديبية إما بطابعها الأدبي أو المعنوي مثل: عقوبة الإنذار أو اللوم، وإما بطابعها المالي مثل: الحسم من الراتب أو الحرمان من العلاوة.

وقد فرق نظام تأديب الموظفين في العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف⁽¹⁾، بين الموظفين في المراتب العليا وما دونها، وجعل لكل منهما ما يتفق مع مستوياتها ومسئولياتها من العقوبات، فقد فرق النظام عند ذكر العقوبات التأديبية بين موظفي المرتبة العاشرة فما دون وموظفي المرتبة الحادية عشر فما فوق⁽²⁾ كما أفرد النظام عقوبات توقع بحق من انتهت خدمته من الموظفين⁽³⁾.

وفيما يلي سأتناول العقوبات التي توقع على الموظفين القائمين بالخدمة، ثم العقوبات التي توقع على من انتهت خدمته.

أولاً: بالنسبة للعقوبات التي توقع على الموظفين القائمين بالخدمة،

-
- (1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص146، وينظر أكثر تفصيلاً: النظام القانوني للجزاء التأديبي، د. عبد القادر الشخلي ص374.
 - (2) المادة (32) نظام تأديب الموظفين في المملكة.
 - (3) المادة (33) نظام تأديب الموظفين في المملكة.

فقد فرقت المادة (32) من نظام تأديب الموظفين في المملكة بين فئتين من الموظفين عند تحديد العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع عليهم، فقد نصت المادة (32) من النظام على أن: « العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها:

- 1- الإنذار.
- 2- اللوم.
- 3- الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على أن لا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.
- 4- الحرمان من علاوة دورية واحدة.
- 5- الفصل.

ثانياً: بالنسبة للموظفين للذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها:

- 1- اللوم.
- 2- الحرمان من علاوة دورية واحدة.
- 3- الفصل.

ويلاحظ أن الحكمة من تحديد هذه العقوبات الثلاث فقط على موظفي هذه الفئة دون بقية العقوبات الأخرى، إنما هي أن بقاءهم في وظائفهم رهن بتوفر الثقة بحسن اضطلاعهم بمسؤولياتهم وتوقيع أي جزاء مادي يمس مركزهم الوظيفي كفيل بإعدام هذه الثقة⁽¹⁾.

(1) سياسة الوظيفة العامة، د. محمد فؤاد مهنا، ص522، دار المعارف، الإسكندرية 1967.

وفيما يلي بيان لماهية العقوبات التي حددها نظام تأديب الموظفين في المملكة:

1- الإنذار:

يعد الإنذار عقوبة معنوية أو أدبية توقع بحق الموظف العام عند ارتكابه مخالفة صغيرة، فهو يعتبر نصيحة يقصد بها تحذير من الموظف العودة في المستقبل لمثل ما ارتكبه من مخالفة وإلا ستكون العقوبة أشد⁽¹⁾.

وقد قضت هيئة التأديب بإيقاع عقوبة الإنذار بحق الموظف... لكونه خرج على مقتضيات الواجب الوظيفي بأن التحق بالعمل بديوان المظالم، وهو على رأس العمل بالجهة الأولى، وأخفى عن الديوان ذلك، مما ترتب عليه حصوله على راتبين من الجهتين في خلال تلك الفترة المذكورة، وقد قرر المجلس معاقبته⁽²⁾.

2- اللوم:

وهي أشد عقوبة من الإنذار لأن بها تعنيف للموظف على سلوكه الخاطئ خلال قيامة بعمله الوظيفي، ويعتبر اللوم عقوبة معنوية ويتم بشكل مكتوب من المسئول إلى الموظف المخالف مع بيان المخالفة المرتكبة وتحذير الموظف وحثه على عدم العودة لذلك وإلا عرضة هذا لعقوبة أشد⁽³⁾.

(1) شرح نظام الموظفين العام بالمملكة، د. عبد الفتاح خضر، ص182، 1397هـ. 1977م، والخدمة المدنية، د. بكر القباني ص340، والمخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، عبد الله الركبان، معهد الإدارة العامة، الرياض 1404هـ. ص51.

(2) هيئة التأديب، الجلسة 1394/10/11هـ. في القضية رقم 53 لسنة 1393هـ. المجموعة الأولى ص 244.

(3) هيئة التأديب، الجلسة 1394/10/11هـ. في القضية رقم 53 لسنة 1393هـ. المجموعة الأولى ص 244.

3- الحسم من الراتب:

تختلف هذه العقوبة عن سابقتها في اتسامها بالطابع المادي، حيث تلحق أثراً مادياً بالموظف المخالف ويسبب اعتبارات إنسانية تتعلق بأسرة الموظف، فقد نص النظام ووضع حداً أقصى لما يحسم من راتب الموظف خلال الشهر، وذلك بما لا يتجاوز الحسم صافي راتب ثلاثة أشهر، وعدم تجاوز المبلغ المحسوم من الراتب شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري⁽¹⁾.

ويلاحظ بأن العبرة بصافي الراتب هنا هو عند توقيع العقوبة وليس عند ارتكاب المخالفة، كما أن النظام لم يضع حداً أقصى لعقوبات الحسم من الراتب التي توقع على الموظف خلال السنة الواحدة وهو يعني إمكانية حسم اثني عشر شهراً من الراتب يتم تنفيذها خلال ثلاث سنوات، ويلاحظ أيضاً أن الحسم لا يشمل ما يصرف للموظف من بدلات أو مكافآت أو تعويضات⁽²⁾.

4- الحرمان من علاوة دورية واحدة:

تلحق هذه العقوبة أثراً مادياً بالموظف إلا أنها تعتبر أشد من عقوبة الحسم من الراتب باعتبار أن أثرها المادي يستمر مع الموظف طيلة حياته الوظيفية، فهي إسقاط حق الموظف في الحصول على العلاوة الدورية المستحقة له مما يؤدي إلى حرمانه، وبالتالي عدم الصعود درجة داخل مرتبته ومن ثم حرمانه من الزيادة المالية التي كانت ستضاف إلى راتبه بفضل هذا الصعود، وهي عقوبة يخضع لها الموظف العام في حالة المخالفة بغض النظر، عن مرتبته في سلم المراتب الوظيفية إذا توافرت فيه شروط تطبيقها⁽³⁾.

(1) المادة (32) من نظام تأديب الموظفين في المملكة.

(2) شرح نظام الموظفين العام بالمملكة، د. عبد الفتاح خضر ص182، ومبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي ص573.

(3) مبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي ص574، أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص151.

فقد قضت هيئة التأديب بعقوبة الحرمان من علاوة دورية واحدة بحق الموظف... لكونه خرج على مقتضى الواجب الوظيفي وذلك بوجود شبهة في تعاطي الحبوب المخدرة، فقرر المجلس معاقبته بحرمانه من علاوة دورية واحدة⁽¹⁾.

مثال توضيحي:

فمثلاً موظف يتقاضى عدة علاوات، منها بدل النقل، وعلاوة الخبرة السنوية، وبدل السكن السنوي، فعندما عوقب الموظف بحرمانه من علاوة دورية واحدة فإنها تقع على علاوة الخبرة السنوية وذلك لمرة واحدة فقط، ولا يتكرر الحرمان من العلاوة في السنوات القادمة من خدمته، وبالتالي يؤدي هذا الحرمان إلى عدم الصعود درجة داخل مرتبته ويحرم من الزيادة المالية التي كانت ستضاف إلى راتبه بفضل هذا الصعود، مما يكون لها الأثر طوال حياته الوظيفية.

5- الفصل:

ويعني الفصل من الخدمة، أي: إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة، وهي أشد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام⁽²⁾.

ويترتب على إيقاع عقوبة الفصل آثار منها ما يتعلق بالجهاز الإداري، أي: شغور الوظيفة واحتياج الجهاز الإداري لمن يسد الشاغر، ولهذا أثر سلبي على الجهاز الإداري الذي هو بحاجة لنوعية الموظف الذي أصبح مؤهلاً للخدمة⁽³⁾. وعلى الرغم من ذلك فإن التخلص من الموظف المفسد خير من الإبقاء عليه وفقاً لقاعدة «درء المفسد أولى من جلب المصالح»⁽⁴⁾.

- (1) هيئة التأديب الجلسة 1427/1/26هـ. في القضية رقم 5/520/ق لعام 1426هـ.. الأحكام الإدارية، المجلد الثاني ص381.
- (2) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر، ص152.
- (3) شرح نظام الموظفين العام، د. عبد الفتاح خضر ص187.
- (4) القواعد الفقهية، علي الندوي، ص170، دار القلم، ط الأولى 1406هـ- 1986م.

وعقوبة الفصل عقوبة تأديبية أصلية، بخلاف الفصل الذي يترتب على الحكم على الموظف بحد شرعي أو بالسجن لمدة تزيد عن سنة في غير ذلك، فهذا الفصل وإن كان تأديبياً إلا أنه يعتبر عقوبة تبعية لا أصلية، لكون المخالفة التي بنيت عليها إما جنائية أو مسلكية أو مدنية وليست تأديبية⁽¹⁾.

ثانياً: أما العقوبات التي توقع على الموظفين الذين انتهت خدمتهم قبل إيقاع الجزاء التأديبي فقد نصت عليها المادة (33) من نظام تأديب الموظفين بما يلي: «لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها، ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة لمدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً».

وفيما يلي بيان للعقوبتين:

1. الغرامة المالية:

تعد الغرامة المالية جزءاً مادياً يصيب الموظف بأثر مالي مباشر يدفع لخزينة الدولة وباعتبارها غرامة نقدية، حدها الأقصى ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه الموظف عند انتهاء خدمته.

والجهة المسؤولة عن تحصيلها هي وزارة المالية والاقتصاد الوطني، فقد أوضحت هيئة التأديب أنه لما كانت الغرامات الصادرة بحق الموظفين تصبح بعد الحكم بها مالاً مستحقاً للدولة، وكانت وزارة المالية والاقتصاد الوطني هي القائمة على جباية الأموال المستحقة للخزينة العامة طبقاً لنظام جباية أموال الدولة، فمن ثم تتولى هذه الوزارة تحصيل تلك الغرامات⁽²⁾.

فقد قضت هيئة التأديب بالغرامة على موظف سابق بجوازات مطار

(1) مبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي، ص575.

(2) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص157.

جدة، لاتهامه بأنه أهمل في أداء واجبات وظيفته بأنه لم يتم بالاطلاع على تاريخ انتهاء إقامة المدرس ومنحه تأشيرة عودة صالحة لغاية 1392/7/16هـ، في حين أنه كان يتعين عليه الامتناع عن منحه تأشيرة العودة لانتهاء إقامته منذ 1392/3/12هـ، فقرر المجلس معاقبة المتهم بغرامة مالية تعادل صافي راتب ثلاثة أيام من آخر راتب يتقاضاه⁽¹⁾.

2. الحرمان من العودة للخدمة:

هو حرمان الموظف الذي انتهت خدمته من إعادة تعيينه مستقبلاً بمدة لا تزيد على خمس سنوات أي: إن حدها الأقصى ألا تزيد على خمس سنوات، ويبدأ احتساب المدة من التاريخ الذي يحدده القرار أو الحكم الذي يصدر بتوقيع هذه العقوبة، أو من تاريخ صدور القرار التأديبي إذا لم يتضمن القرار أو الحكم تاريخاً محدداً لابتداء احتساب المدة⁽²⁾.

وتعتبر هذه العقوبة أصلية بخلاف الحرمان من العودة والمعروف بفترة الحظر المترتبة على فصل الموظف بسبب الحكم عليه بحد شرعي أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ونحو ذلك من الأسباب التأديبية الأخرى حيث يعتبر ذلك تبعياً وليس أصلياً⁽³⁾.

وقد نصت هيئة التأديب على عقوبة الحرمان من العودة للخدمة في قضية اتهم فيها موظف بارتكابه المخالفات الآتية:

1- لم يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته بأن انقطع عن العمل دون إذن أو عذر، مما أدى إلى تعطيل العمل وعدم انتظامه رغم سبق توقيع عقوبة عليه.

(1) هيئة التأديب الجلسة 1392/2/5هـ. في القضية رقم 71 لسنة 1993م المجموعة الأولى، ص306.

(2) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة، ص17، أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص158.

(3) مبادئ الخدمة المدنية، عبد الله السنيدي ص576.

2- لم يوقع بالحضور في دفتر الدوام اليومي.

3- لم يوقع في الانصراف في دفتر الدوام عن أيام.

قرر المجلس... بمعاقبة المتهم بالحرمان من العودة للخدمة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدور هذا الحكم⁽¹⁾.

3. العقوبتان معاً؛

يتم إيقاع العقوبتين معاً إذا ما كان هنالك ما يسوغ ذلك، وخاصة أن المنظم قد استشعر ذلك ونص عليها من بين حالات إيقاع العقوبة بحق من انتهت خدمته، فقد قرر مجلس التأديب أن مدير عام الشئون الزراعية (سابقاً) قد استغل نفوذه داخل دائرة العمل بأن تستر على غياب ابنه الذي كان عاملاً بشئون المراعي التابعة لإشرافه، ولم يتخذ ضده أي إجراء نظامي، كما أخل بشرف الوظيفة والكرامة بقبضه لأجر ابنه العامل برغم علمه بأنه لا يباشر عملاً، كما عبث بالأنظمة والأوامر بأن أهمل في تنظيم دفتر لإثبات حضور وانصراف الموظفين والعمال، كما أساء استعمال السيارات الحكومية بأن استعملها في أغراضه الشخصية.

فقرر المجلس معاقبة المتهم بغرامة مالية تعادل صافي راتب شهر على أساس آخر راتب تقاضاه مع حرمانه من العودة للخدمة لمدة ثلاث سنوات تحسب من تاريخ صدور الحكم⁽²⁾.

ويلاحظ أن عقوبة الحرمان من العودة للخدمة تكون غير مؤثرة بالنسبة للموظف الذي قد بلغ ستين سنة وانتهت خدمته بالتقاعد⁽³⁾.

(1) هيئة التأديب جلسة 1394/10/14هـ. في القضية رقم 32 لسنة 1394هـ. المجموعة الأولى، ص389، ذكره د. خالد الظاهر في أحكام تأديب الموظفين، ص158.

(2) هيئة التأديب جلسة 1397/6/6هـ. في القضية رقم 49 لسنة 1396هـ. المجموعة الثانية، ص468، ذكره د. خالد الظاهر في أحكام تأديب الموظفين، ص159

(3) الخدمة المدنية، د. بكر القباني ص343.

وذلك لأن الموظف يحال للتقاعد عند بلوغه ستين عاماً من العمر. فقد نص المنظم على توقيع العقوبتين معاً على الموظف المنتهية خدمته إذا وجد ما يستدعي ذلك، ففي القضية السابقة نجد أن هيئة التأديب قررت معاقبة مدير الشؤون الزراعية المنتهية خدمته بالغرامة المالية وحرمانه من العودة للخدمة.

نخلص مما تقدم إلى أن نظام تأديب الموظفين ونظام الخدمة المدنية في المملكة، قد راعت التدرج الكمي والنوعي وتحقيق نوع من المرونة في إيقاع العقوبة التأديبية، مما يجعل السلطة التأديبية تستطيع توقيع العقاب بحق المخالفين من أجل المصلحة العامة، وضماناً لحسن سير المرفق العام.

وإيقاع العقوبة التأديبية ينتج عنه آثار بحق من تقع عليه العقوبة وبحق غيره، وهذا ما سأتى به في الفرع التالي:

الفرع الثاني

آثار العقوبة التأديبية

عندما يعاقب الموظف بسبب إخلاله بواجباته الوظيفية، فإنه يترتب على ذلك آثار بحق الموظف الذي تم إيقاع الجزاء عليه، حيث تؤثر العقوبة على حياته الوظيفية، وتتمثل هذه الآثار بحرمانه من بعض الحقوق، أو إلزامه بدفع مبالغ معينة، أو حسم مبالغ من راتبه، أو على ترفيته أو على عودته إلى الوظيفة مستقبلاً.

ونظراً لأهمية هذه الآثار سأتناول تلك الآثار بالنسبة لمن توقع بحقه عقوبة الفصل، ثم بالنسبة لمن تحجب عنه العلاوة أو حسم الراتب كما يلي:

1- أثار العقوبة التأديبية على من توقع بحقه عقوبة الفصل:

كما سبق وأن أشرنا إلى أن عقوبة الفصل هي: إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة، وهي أشد العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف العام.

وتتم هذه العقوبة بإحدى الحالتين:

الأولى: إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزل الموظف من الوظيفة، بسبب ما يرتكبه من إخلال بواجبات ومقتضيات الوظيفة.

الثانية: تتعلق بما يتوافر من أسباب غير تأديبية تتصل بمصلحة الوظيفة أو المصلحة العامة، فتؤدي إلى إنهاء الخدمة بالفصل⁽¹⁾.

ونظراً لجسامة الآثار التي تترتب على عقوبة الفصل، فإن نظام تأديب الموظفين لم يجعلها للوزير المختص فقد جاء في النظام ما ينص على ذلك: « يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (32) عدا الفصل.....»⁽²⁾. وفيما يلي بيان لأهم الآثار التي تترتب على من توقع بحقه عقوبة الفصل:

أ. الحرمان من العودة إلى الخدمة، وتتمثل فيما يلي:

1. لا يعين المفصول من الخدمة لأسباب تأديبية ما لم يكن قد مضى على صدور قرار الفصل ثلاث سنوات على الأقل⁽³⁾.

2. لا يجوز تعيين من تنتهي خدماته وفقاً للمادة (12/30) إلا بعد مرور سنتين على تاريخ طي قيده⁽⁴⁾.

(1) ينظر: القانون الإداري، أ. د. نواف كنعان ص182-183، أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص165

(2) المادة (4/30) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

(3) المادة (4/4) نظام الخدمة المدنية في المملكة.

(4) المادة (35) نظام تأديب الموظفين في المملكة.

والذين خدماتهم وفقاً للمادة (12/30) هم:

- من لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب ذلك.

- من ينقطع عن عملة بدون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة.

- من لم يعد دون عذر مشروع بعد انتهاء إجازته أو انتهاء فترة تدريبه أو إعارته، أو أي فترة غياب مسموح بها نظاماً إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً.

وإذا عين الشخص الذي تنتهي خدماته وفقاً للمادة (12/30) فيعتبر تعيينه باطلاً، ويطوى قيده، ويعتبر ما تقاضاه قبل طي قيده مكافأة نظير عمله، ويرد له ما استقطع من راتبه من عائدات تعاقدية ولا تحتسب المدة التي مكثها في العمل من مدة حظر التعيين، فيحال بعد طي قيده إلى الجهة لتوصي باتخاذ الإجراء الملائم في حقه⁽¹⁾.

1. لايعين من فصل من الخدمة لأسباب تأديبية ما لم يكن قد مضى على صدور قرار فصله ثلاث سنوات على الأقل⁽²⁾.

وهم الذين تم ذكرهم في المادة (14/30):

-من حكم عليه بحد شرعي أو حكم عليه بالقصاص.

-من حكم عليه بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

-من حكم عليه بالسجن مدة تزيد على سنة.

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

(2) المادة (4/ز) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

أ- حرمانه من التعويض عن مدة الإجازة⁽¹⁾؛

ومن الآثار المترتبة على عقوبة الفصل بموجب المادة (12/30) من اللوائح التنفيذية أو لأسباب تأديبية يحرم من التعويض عن مدة الإجازة، ويقصد بالإجازة هنا، الإجازة الاعتيادية أو الإدارية، فقد جاء بحكم لهيئة التأديب.

وفيه: «وقد عملت له جميع الإجراءات النظامية في هذا الخصوص ماعدا إجازته الإدارية في الفترة من 1416/4/14هـ إلى 1419/6/3هـ والتي لم يتمتع بها خلال 3 سنوات متتالية رغبة في بقائها لأخذ التعويض عنها حسب النظام، وقد راجع مدير شؤون الموظفين بصحة العاصمة المقدسة بهذا الخصوص ففوجئ بحرمانه الكامل من التعويض عن هذه الإجازات...»⁽²⁾.

ج - ارتداد الفصل إلى تاريخ كف اليد وعدم استحقاقه لما حجب عنه من أنصاف الراتب؛

استثناء من قاعدة عدم رجعية العقوبة، إذا كان الموظف المفصول من الخدمة مكفوف اليد فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ كف يده⁽³⁾ وكذلك عدم استحقاقه لما حجب عنه من نصف الراتب عن مدة كف يده، وإمكانية مطالبته برد النصف الذي قبضة إذا نص قرار التأديب على ذلك، وفقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل، فكونه يعتبر مفصولاً من تاريخ كف اليد لذا تنطبق بحقه هذه القاعدة⁽⁴⁾.

-
- (1) المادة (18/30) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.
 - (2) هيئة التأديب في القضية رقم 1/125/ق لعام 1421هـ. بتاريخ 1427/2/7هـ، الأحكام الإدارية لعام 1427هـ. ص 398.
 - (3) المادة (15/30) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.
 - (4) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص 168.

د- يحرم من العودة قبل مضي خمس سنوات:

إذا كان الموظف قد فصل لارتكابه الرشوة يترتب على ذلك حرمانه من تولي الوظائف العامة ويجوز لمجلس الوزراء إعادة النظر في التبعية بعد مضي خمس سنوات على الحكم بالعقوبة الأصلية⁽¹⁾.

هـ - حالة من يفصل من الخدمة لمقتضي المصلحة العامة⁽²⁾:

فقد نصت المادة (17/30) على أنه: «يجوز بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء فصل الموظف إذا اقتضت المصلحة العامة بذلك، ويعتبر هذا الفصل لأسباب تأديبية إذا نص على ذلك في الأمر أو القرار، ولا يجوز عودة الموظف إلى الخدمة، إلا بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء».

وفي هذه الحالة لم يحدد النظام مدة الحظر والمنع من العودة للخدمة، ولكنه بين أن إعادة الموظف إلى الخدمة يكون بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء إذا اثبت أن الموظف صلح حالة، وانتهت الصفة التي أدت إلى فصله من الخدمة.

2- آثار العقوبة التأديبية على من تحجب عنه العلاوة أو حسم

الراتب:

عقوبة الحرمان من العلاوة هي من العقوبات التي توقع على جميع فئات الموظفين سواء كانوا في المرتبة العاشرة فما دون، أو كانوا في المرتبة الحادية عشر فما فوق، وهي كما ذكرنا سابقاً أنها إسقاط حق الموظف في الحصول على العلاوة الدورية المستحقة مما يؤدي إلى حرمانه، وبالتالي عدم الصعود درجة داخل مرتبته ومن ثم حرمانه من الزيادة المالية التي كانت ستضاف إلى راتبه بفضل هذا الصعود، وهذه العقوبة لها آثار تصيب الموظف طوال حياته الوظيفية.

(1) المادة (12) من نظام مكافحة الرشوة.

(2) المادة (17/30) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في المملكة.

كما يترتب على الحرمان من العلاوة أثر آخر هو أنه: «لا يجوز النظر في ترقية الموظف إذا كان قد عوقب بالحرمان من العلاوة..... إلا بعد سنة من تاريخ الحرمان»⁽¹⁾.

أما عقوبة الحسم من الراتب فإنها توقع على من كان في المرتبة العاشرة فما دون، وتترتب عليها آثار مادية، وتختلف جسامة الأضرار المادية المترتبة عليها باختلاف شخص الموظف المعاقب، ودرجة الوظيفة وظروفه المادية، كما تترتب عليها آثار أخرى.

وهي أنه: «لا يجوز النظر في ترقية الموظف إذا كان قد عوقب... بالحسم من الراتب مدة خمسة عشر يوماً فأكثر إلا بعد سنة من تاريخ الحسم من الراتب»⁽²⁾.

وهذه أيضاً ناحية مالية تؤثر على المورد المالي للموظف، حيث يحرم من النظر في الترقية لمدة سنة من تاريخ الحسم من الراتب.

أي: «يحرم من مقدار مبلغ الترقية لمدة سنة، وهذه سوف تؤثر في حياته الوظيفية حتى نهاية خدمته، وآثار حالة من تحجب عنه العلاوة أو الحسم الراتب تعرضه لعقوبتين في آن واحد، إلا أنها لا تعتبر ازدواجاً في العقوبة لأنها تعتبر استثناء على قاعدة عدم ازدواج العقوبة، لأن النظام نص عليها بشكل واضح وصريح»⁽³⁾.

(1) المادة (2/10) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

(2) نفس النص من المادة السابقة من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.

(3) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص 169-170

المطلب الثاني

أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في الفقه الإسلامي

في هذا المطلب استعرض أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في الفقه الإسلامي، وذلك من خلال فرعين، الفرع الأول: أنواع العقوبة التأديبية، الفرع الثاني: آثار العقوبة التأديبية على النحو التالي:

الفرع الأول

أنواع العقوبة التأديبية

إذا كانت العقوبات التأديبية ذات العلاقة بالموظف العام تتدرج تحت العقوبات التعزيرية عامة.

فإنه يمكن استتباط بعض العقوبات التأديبية التي درج تطبيقها في الواقع العملي، عبر مسيرة الإسلام الكبرى.

وإذا كانت العقوبات التعزيرية، هي مجموعة من العقوبات غير المقدره شرعاً، فإن لولي الأمر حرية واسعة في تطبيق ما يشأ منها، واختيار العقوبة المناسبة للجريمة، بما يحقق تأديب الفاعل وإصلاحه وتحقيق حماية المجتمع وزجر غيره⁽¹⁾.

(1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين ص264.

ويقول الإمام الصنعاني⁽¹⁾: « من يأتي فعلاً مؤثماً يخرج عن نطاق الحدود والقصاص والكفارة فإن ولي الأمر يعزره بما يراه رادعاً له بعزل أو ضرب أو توبيخ أو غرامة مالية»⁽²⁾.

وإذا كانت الشريعة قد عرفت عقوبات تعزيرية معينة، فليس معنى ذلك أنها لا تقبل غيرها، بل إن الشريعة تتسع لكل عقوبة تُصلح الجاني وتؤدبه وتحمي الجماعة من الإجرام، والقاعدة العامة في الشريعة: «أن كل عقوبة تؤدي إلى تأديب المجرم واستصلاحه وزجر غيره، وحماية الجماعة من شر المجرم والجريمة هي عقوبة مشروعة»⁽³⁾.

وفيما يلي بعض العقوبات التأديبية في الفقه الإسلامي التي تأتي نتيجة ارتكاب الموظف مخالفة داخل الدولة الإسلامية:

أولاً: النصح والوعظ:

الوعظ: نصح وتذكير الموظف بما يُليّن قلبه من عواقب الأمور، بالثواب والعقاب، والنصح في أصله الخلوص، والنصيحة كلمة جامعة يعبر بها عن إرادة الخير للمنصوح له⁽⁴⁾.

وهذه العقوبة أبسط أنواع العقوبات التأديبية الإسلامية، وأخفها فهي تفيد ذلك النوع من الموظفين الذين وصلوا إلى درجات الإدارة العليا وكانوا عبر مسيرتهم الوظيفية يتمتعون بسمعة حسنة طيبة، وروح أيمانية قوية، يزجر بالوعظ والنصح عادة، فهو يزيد عن تذكيرهم بسيرتهم الحسنة الطيبة⁽⁵⁾.

(1) هو: محمد بن إسماعيل الصنعاني، الأمير المجتهد، من بيت الإمامة، أصيب بمحن كثيرة من الجهلاء، له نحو 100 مؤلف، منها (اتفاق أهل السنة والزيدية)، توفي عام 1182هـ، الإعلام، الزركلي، ص642.

(2) سبل السلام، للصنعاني، دار الحديث، ج2 ص13، ط الرابعة.

(3) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة، ج1 ص686.

(4) لسان العرب، ابن منظور ج2 ص651-616.

(5) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي، ص267.

وَأَسَاسُ ذَلِكَ قَوْلُهُ تَعَالَى: ﴿وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَلَبُغْنَ أَجَلَهُنَّ فَأَمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرَحُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَلَا تَمْسِكُوهُنَّ ضَرَارًا لَتَعْتَدُوا وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ وَلَا تَتَّخِذُوا آيَاتِ اللَّهِ هُزُومًا وَاذْكُرُوا نِعْمَةَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَمَا أَنْزَلَ عَلَيْكُمْ مِنَ الْكِتَابِ وَالْحِكْمَةِ يَعِظُكُمْ بِهِ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ﴾⁽¹⁾.

وقوله تعالى: ﴿هَذَا بَيَانٌ لِلنَّاسِ وَهُدًى وَمَوْعِظَةٌ لِّلْمُتَّقِينَ﴾⁽²⁾، وقوله تعالى: ﴿وَذَكَرْ فَإِنَّ الذِّكْرَى تَنْفَعُ الْمُؤْمِنِينَ﴾⁽³⁾.

وفي الشريعة من العقوبات ما هو دون الوعظ فالفقهاء يعتبرون مجرد إعلان الجاني بجريمته عقوبة تعزيرية، وفي إحضاره إلى مجلس القضاء عقوبة تعزيرية⁽⁴⁾.

ومثال ذلك ما ورد في قوله تعالى: ﴿الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ فَالصَّالِحَاتُ قَانِتَاتٌ حَافِظَاتٌ لِّلْغَيْبِ بِمَا حَفِظَ اللَّهُ وَاللَّاتِي تَخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ وَاهْجُرُوهُنَّ فِي الْمَضَاجِعِ وَاضْرِبُوهُنَّ فَإِنْ أَطَعْنَكُمْ فَلَا تَبْغُوا عَلَيْهِنَّ سَبِيلًا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا كَبِيرًا﴾⁽⁵⁾.

فالمولى عز وجل قد جعل - في هذه الآية - الوعظ والتذكير المصحوب ببيان الخطأ، عقوبة من العقوبات التأديبية.

ورتب ذلك على عصيان الزوجة لزوجها، وعدم طاعته، ونقل في تفسير هذه الآية عن علي بن أبي طالب رضي الله عنه⁽⁶⁾ بقوله: «يعظها بلسانه، فإن انتهت

(1) سورة البقرة، من الآية: 231.

(2) سورة آل عمران، آية: 138.

(3) سورة الذاريات، آية: 55.

(4) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة، ص 702.

(5) سورة النساء، من الآية: 34.

(6) هو: علي بن أبي طالب بن عبد المطلب الهاشمي القرشي، أبو الحسن أمير المؤمنين، =

فلا سبيل له عليها»⁽¹⁾. وصورة الوعظ في مثل هذه العقوبة هي أن يقول لها: «اتقي الله فإن لي عليك حقاً، وارجعي عما أنت عليه، واعلمي أن طاعتي فرض عليك، ونحو هذا»⁽²⁾.

والمجال الصالح لتطبيق مثل هذا النوع هو: كل من وقع في زلة بسيطة، لا يتعلق بها حقوق الأفراد، كأصحاب الهيئات وغيرهم ممن لا يعرف عنهم إلا الترفع عن الخطايا وعدم تعمدها، وكذلك الموظف المخلص المجتهد، الذي وقعت منه الزلة البسيطة، فهنا قد يكتفى بمجرد الإعلام والوعظ⁽³⁾.

ثانياً: الإعلان والإنذار:

وهو يمثل عقوبة خفيفة ولكنها أشد من الوعظ والنصح، وهي عقوبة تفيد في زجر وردع من يتولى المناصب الإدارية العليا، كما هو في العقوبة السابقة.

وتكون هذه العقوبة، بتبليغ الموظف المخطئ بفعله عن طريق رئيسته المباشر، أو رئيس المصلحة التي يتبعها، بأن يقول له: «بلغني أنك فعلت كذا وكذا، فلا تفعله بعد كذا»⁽⁴⁾.

ثالثاً: التوبيخ واللوم:

وهذه العقوبة توقع على بعض الأفعال التي لا تتسم بخطورة أو جسامة معينة، وتسمى في الفقه الإسلامي التوبيخ والتجريس⁽⁵⁾.

= رابع الخلفاء الراشدين، واحد العشرة المبشرين بالجنة. ابن عم النبي ﷺ، وصهره وأول الناس إسلاماً من الصبيان، ولد بمكة، وربي في حجر النبي ﷺ سنة 23 قبل الهجرة واستشهد سنة 40هـ. الأعلام، للزركلي ج4 ص295.

(1) التفسير الكبير، الرازي، ج10 ص90، دار الفكر، بيروت سنة 1404هـ...

(2) التفسير الكبير، الرازي، ج10، ص90-91.

(3) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص267.

(4) بدائع الصنائع، الكاساني ج7 ص64.

(5) تأديب الموظف العام. د. فؤاد معوض ص274.

وهي عقوبة تأديبية أشد من العقوبتين السابقتين، فهي تحمل اللوم، والتأنيب للموظف على سوء فعله. والتوبيخ يأخذ صوراً متعددة ليست محصورة، فقد يكون بتوجيه الكلام العنيف، أو توجيه عبارات الاستخفاف به، دون قذف أو سب⁽¹⁾، يقول الماوردي: «فيكون تعزير من جل قدره بالأعراض عنه، وتعزير من دونه بالتعنيف له، وتعزير من دونه بزواج الكلام وغاية الاستخفاف الذي لا قذف فيه ولا سب»⁽²⁾. ولقد وبخ الرسول ﷺ أبا ذر الغفاري⁽³⁾، عندما سب رجلاً وعيره بأمه، بقوله: «يا أبا ذر، أعيرته بأمه ؟ إنك امرؤ فيك جاهلية»⁽⁴⁾.

فقول النبي - ﷺ - لأبي ذر - رَضِيَ اللهُ عَنْهُ - إنك امرؤ فيك جاهلية توبيخ له حينما عير الرجل بأمه، وكأنه ﷺ يقول بلسان الحال إن هذا التعبير يجب ألا يقع منك، لأن ذلك من خصال الجاهلية المذمومة، وقد جاء الإسلام بمحوها .

رابعاً: التهديد والتشهير:

التهديد والتشهير عقوبة ليست بسيطة، وتعني الفضيحة والتخويف والوعيد، دنيا وآخرة، وهي عقوبة تعزيرية في الشريعة بشرط أن لا يكون تهديداً كاذباً، وبشرط أن يرى القاضي أنه منتج وأنه يكفي لإصلاح الجاني

(1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي 267-268.

(2) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص236.

(3) هو: جندب بن جنادة الغفاري، وقيل جندب بن سكن بن مرة بن عبد مناف بن كنانة، أحد السابقين الأولين من نجباء أصحاب الرسول ﷺ، قيل كان خامس خمسة في الإسلام وقيل كان إسلام أبي ذر قديماً فيقال بعد ثلاثة، ويقال بعد أربعة، وقد رجع إلى بلدة فأقام بها حتى انتهت بدر وأحد والخندق، ثم قدم على النبي ﷺ في المدينة فصحبه إلى أن مات وخرج بعد وفات أبر بكر t، فلم يزل بها حتى ولى عثمان t ثم استقدمه عثمان لشكوى معاوية وأسكنه الريدة فمات بها سنة 32هـ. وصلى عليه ابن مسعود رضي الله عنهما، ينظر: سير أعلام النبلاء، الذهبي ج2 ص70.

(4) صحيح البخاري، كتاب الإيمان، باب المعاصي من أمر الجاهلية، حديث رقم (30) ص29.

وتأديبه⁽¹⁾. فالتشهير تهديد، وزجر للموظف عن فعله الخاطئ، وتحذير للموظفين من سلوك طريقه، فضلاً عما يحمل في طياته من إعلام الناس بحقيقة أمره مما يترتب عليه من عدم الثقة به، والاحتراس من الاعتماد عليه، والحذر من التعامل معه، مما يشعره بسوء فعله، وعاقبة أمره⁽²⁾.

ومن صور عقوبة التشهير والتهديد، أن يطاف بالفاعل في البلد، بإرادته في الأسواق، وينادى عليه في كل محل، بأن هذا فعل كذا وكذا، وقد يكون التشهير بإركابه دابة منكوساً وتسويد وجهه، وحلق رأسه والدوران به بين الناس، وقد يسجل عليه ما يفعله، وتجعل من هذا التسجيل نسخ تودع عند من يوثق به من الناس⁽³⁾.

ومما يدل على مشروعية هذه العقوبة، أنه نقل عن علي بن أبي طالب t أنه قال: يبعث بشاهد الزور إلى عشيرته فيقال: إنه شاهد زور فاعرفوه⁽⁴⁾.

خامساً: الهجر والمقاطعة:

الهجر في اللغة: ضد الوصل، مأخوذ من: هجر، يهجر، هجراً، من باب نصر، والتهاجر: التقاطع⁽⁵⁾.

نقول: هجر فلان فلاناً، إذا قطعت وامتنع عن الاتصال به، فهو قد تركه وأمتنع عن مواصلته⁽⁶⁾.

والمراد بالهجر عقوبة: هو مقاطعت المحكوم عليه، وتركه، وعدم الاتصال

(1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص268، والتشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة ج1 ص703.

(2) التعزير في الشريعة الإسلامية، د. عبدالعزيز عامر، دار الفكر العربي 1969 ص459.

(3) السياسة الشرعية، لابن تيمية ص98، وتبصرة الحكام، لابن فرحون ج2 ص296.

(4) السنن الكبرى، للبيهقي، ج1، ص141-142، دار المعرفة، بيروت.

(5) لسان العرب، ابن منظور، ج5 ص250.

(6) مختار الصحاح، الرازي، ص690، دار الكتاب العربي، 1979م، والقاموس المحيط، الفيروز

آبادي، ج2 ص163، دار الحديث القاهرة.

به، ومن ثم الامتناع من التعامل معه بأي طريقة كانت⁽¹⁾. ولقد جاءت عقوبة الهجر في القرآن الكريم بشأن تعزير المرأة التي يخاف نشوزها، ويقول الله تعالى: ﴿وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَبِيرًا﴾⁽²⁾.

والمراد بالهجر في هذه الآية: عدم مضاجعة الزوج لزوجته وتوليته ظهره لها، ومجافاته لها بنوع من التباعد عنها، بسبب ما أقدمت عليه من عصيان له أو بسبب ما قد توعدت به من مخالفة، فخاف أن يقع منها ذلك الوعيد، فيعاملها بهذا ليشعرها بخطأ ما أقدمت عليه، وأنه مخالف لوجوب طاعته عليها⁽³⁾.

ولقد عزر الرسول ﷺ بالهجر، وذلك في حق الثلاثة الذين خلفوا في غزوة تبوك، وكانت صورة الهجر، هي مقاطعتهم والامتناع عن محادثتهم، وعدم الاتصال بهم، أو التسليم عليهم، وبقي الأمر على هذا الحال لمدة خمسين يوماً حتى تابوا⁽⁴⁾.

ونزل فيهم قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَكُونُوا مَعَ الصَّادِقِينَ﴾⁽⁵⁾.

سادساً: الغرامة المالية:

وهي عقوبة تعزيرية تستطيل إلى أموال المخالف الخاصة، وكان يوقعها حكام المسلمين على عمال الدولة الإسلامية نظير ما يرتكبونه من مخالفات

(1) ينظر: التعزير في الشريعة الإسلامية، د. عبد العزيز عامر ص 445.

(2) سورة النساء، من الآية: 34.

(3) ينظر: تفسير ابن كثير ج 1 ص 491-492، دار الفكر العربي، بيروت 1400هـ، والجامع لأحكام القرآن، القرطبي، ج 5 ص 170-171، دار أحياء التراث.

(4) ينظر: الجامع لأحكام القرآن، للقرطبي ج 8 ص 281 وما بعدها، فتح القدير، الشوكاني، ج 2 ص 413، دار الفكر، بيروت.

(5) سورة التوبة، آية: 118.

تأديبية خاصة تلك التي تتعلق بالمال العام أو سوء استغلاله، أو الإفادة منه دون وجه حق حتى يكون الجزاء من جنس العمل فيتحقق الردع والزجر من العقوبة.

وقد كانت هذه العقوبة توقع على أرباب الأعمال أيضاً إذا أساءوا معاملة عمالهم ومنعواهم حقوقهم لقاء ما يبذلونه من عمل، وقد روى أن عمالاً لحاطب بن أبي بلتعة سرقوا ناقة رجل فأتى بهم إلى عمر بن الخطاب فأقروا بالسرقة ولكن عمر لم يقم عليهم الحد وقال لحاطب بن أبي بلتعة: إما والله أعلم أنكم تستعملون هؤلاء العمال وتجوعونهم وأيم الله لأغرمتك غرامة توجعك ثم توجه إلى الرجل الذي سرقت منه الناقة وسأل: بكم ناقتك؟ فقال: أربعمائة، فقال عمر لابن أبي بلتعة أعطه ثمانمائة، وذلك لأنه أجاج العمال ولم يصرف لهم رواتبهم واضطرهم للسرقة، فكانت الغرامة الصادرة عليه لقاء إتيانه بفعل محظور شرعاً وهو أكل أموال الناس بالباطل⁽¹⁾.

وذكر شيخ الإسلام ابن تيمية بعض الأحداث والوقائع في عهد رسول الله ﷺ، وعهد الصحابة رضوان الله عليهم على العقوبة المالية، ومنها على سبيل المثال⁽²⁾:

- 1- إباحته ﷺ سلب الذي يصطاد في حرم المدينة لمن وجده.
- 2- أمره ﷺ لعبد الله بن عمر بأن يحرق الثوبين المعصفرين.
- 3- هدمه ﷺ مسجد الضرار.
- 4- إضعاف الغرم على كاتم الضالة.
- 5- تحريق عمر وعلي رضي الله عنهما المكان الذي يباع فيه الخمر.
- 6- تحريق عمر قصر سعد بن أبي وقاص لما أحتجب فيه عن الرغبة.

(1) المنتقى شرح الموطأ، الباجي، ج 6 ص 63، تحقيق محمد عطا، دار الكتب العلمية، ط الأولى

1420هـ. 1999-م، و العلل، ابن أبي حاتم، رقم الحديث (1328)، ط الأولى.

(2) الحسبة، لشيخ الإسلام ابن تيمية، ص 59 وما بعدها، دار الشعب، القاهرة 1976م

سابعاً: العزل من الوظيفة (الفصل التأديبي):

واستعمل العزل من الوظيفة كأسلوب من أساليب التأديب كعقوبة تأديبية، وذلك إذا كان الموظف قد أخطأ في عمله مما يستوجب عزله عن العمل، فعقوبات الموظفين تختلف وتتنوع بقدر ما يرتكبه الموظف من أخطاء.

ومن ذلك أن عمر بن الخطاب رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عزل سعد بن أبي وقاص الذي كان والياً على العراق، وكان سبب العزل أن شكاه لعمر بن الخطاب فريق من الناس فقالوا: انه لا يقسم بالسوية، ولا يعدل في القضية، ولا يغزو في السرية، فبعث عمر بن الخطاب محمد بن مسلمة وكيله على العمال يسأل عن سيرة هذا الوالي في الرعية كي يتأكد من حقيقة الشكوى، وكان كلما سأل جماعة أثنوا على من شكوه.. ومع ذلك فإن عمر عزله حتى لا يفتح باباً للشكوى⁽¹⁾.

وتطبق عقوبة العزل على الذين يتولون الوظائف العامة سواء كان أداء الوظيفة بمقابل أو مجاناً⁽²⁾.

والعزل من الوظيفة يجوز شرعاً متى ما ارتكب الموظف ما من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته⁽³⁾.

ويقول شيخ الإسلام: وقد يعزر الرجل بعزله عن ولايته كما كان النبي صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وأصحابه يعزرون بذلك، وقد يعزر بترك استخدامه في جند المسلمين، كالجندي المقاتل، إذا فر من الزحف، فإن الفرار من الزحف من الكبائر، وقطع أجره نوع تعزير له، وكذلك الأمير إذا فعل ما يستعظم، فعزله من الأمانة تعزير له⁽⁴⁾.

(1) تاريخ الطبري، الطبري، ج 5 ص103.

(2) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة ص704.

(3) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص277.

(4) السياسة الشرعية، ابن تيمية، ص253.

وإذا ارتكب القاضي مخالفة تأديبية، فإنه يوقع عليه جزاء شرعي واحد وهو العزل (الفصل التأديبي) من الخدمة أو الوظيفة وذلك في الشريعة الإسلامية، وقد وقعت على بعض القضاة جزاءات أخرى أشد من العزل على جرائم تعزيرية جنائية أو جرائم حدود أو قصاص وهي تخرج عن موضوع الجزاءات التأديبية⁽¹⁾.

وعقوبة العزل في مجال الإدارة الإسلامية، قد تكون عقوبة أصلية، تمثل الجزاء الأساسي الوحيد للجريمة التي ارتكبتها الموظف المخطئ.

وقد تكون عقوبة تابعة لعقوبة حدية أو لقصاص أو عقوبة تعزيرية أشد في جنايته غير الحدود والقصاص والدية. وربما جاءت عقوبة العزل مكملة لعقوبة أخرى أشد منها⁽²⁾.

الفرع الثاني

أثار العقوبة التأديبية

التعزير في مجال الوظيفة العامة يأخذ صيغة قاعدة الجزاء التأديبي الخاص، ويتصف بالمرونة، فهو غير مقيد ولا محدود، بل صالح لأنه يتخذ في كل زمان، ومكان ما تقتضيه مصلحة الوظيفة العامة، ومرافق الدولة من صور العقوبات، ومقاديرها⁽³⁾.

والفقهاء يعتبرون التعزير عامة، والتأديب في مجال الوظيفة خاصة، داخلاً في نطاق السياسة الشرعية⁽⁴⁾.

(1) المسؤولية التأديبية للقضاة، د. عبد الفتاح مراد ص322.

(2) التعزير، د. عبدالعزيز عامر ص452، مواهب الجليل، لمحمد بن محمد الحطاب، ج6 ص136، دار الفكر، بيروت 1398هـ..

(3) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي، ص278.

(4) أعلام الموقعين، ابن القيم الجوزية، ج4 ص372، دار الجيل، بيروت 1973، والمدخل

والتي يعرفونها بأنها: «فعل شيء من الحاكم لمصلحة يراها، وإن لم يرد فيها دليل». وبمعنى آخر «ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح، وأبعد من الفساد، وإن لم يصفه الرسول ﷺ، ولا نزل به وحي»⁽¹⁾.

والمسلم به أن الأحكام الإسلامية نوعان:

الأول: لا يتغير، لا بحسب الزمان ولا المكان، ولا أثر لاجتهاد الأئمة فيه، كالحدود المقدره شرعاً.

والثاني: ما يتغير بظروف الزمان والمكان، بحسب مقتضى المصلحة، كمقدار التعزير، وصفته وطبيعته، فلولي الأمر أن ينوع فيه بحسب المصلحة العامة.

ويقول القرافي⁽²⁾ ورب تعزير في بلاد يكون إكراماً في بلد آخر⁽³⁾.

ولما كان ولي الأمر مفوضاً فيما يتعلق بالتعزير، فلا بأس إن رتب بعض الآثار التبعية على تطبيق العقوبة التعزيرية، إذا رأى مصلحة في ذلك⁽⁴⁾.

والشريعة الإسلامية قد رتبت بعض الآثار التبعية، كما في حالة جريمة الزنا، فإنه يحد البكر (غير المحصن) بالجلد والتغريب على خلاف بين الفقهاء⁽⁵⁾.

ويقول الله تعالى: ﴿الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ

الفقهي العام، مصطفى الزرقاء، ج2 ص635-636، دار الفكر، دمشق 1968.

(1) نفس المرجع السابق.

(2) هو: أحمد بن إدريس (القرافي) الصنهاجي شهاب الدين، من علماء المالكية، مصري المولد والمنشأ، له مصنفات جلييلة منها: الفروق، وكذلك له اختراعات عجيبة في الآلات، الأعلام، الزركلي ص439.

(3) الفروق، القرافي، ج4 ص180-183، دار المعرفة، بيروت.

(4) النظرية العامة للتأديب، د.نصر الدين القاضي، ص280.

(5) التفسير الكبير، الرازي، ج23 ص135، بداية المجتهد، ابن رشد، ج3 ص244، دار الفكر، بيروت 1402هـ..

وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيْشَهَدَ
عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ الزَّانِي لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرِكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا
يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ وَحُرِّمَ ذَلِكَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ ﴿١﴾.

والذي يظهر من هذه الآيات الكريمات، أنها تحمل العقوبات الأدبية النفسية التبعية، التي تترتب على إقامة حد الزنا، وهي عدم الرأفة بهما، وشهود طائفة من المؤمنين لعذابهما، لما فيهما من التغليظ والشدة على الزناة فضلاً عن التشهير، والتوبيخ بحضرة الناس بما يؤدي إلى ردع المجرم، وزجر غيره، وفوق ذلك فإنها تمنع الزواج بالزانية أو الزاني، وتحرم ذلك على المؤمنين^(٢).

وفي جريمة السرقة، أتى الرسول ﷺ بسارق، فقطعت يده، ثم ترتب على هذه العقوبة الأمر بتعليق يده التي قطعت في عنقه^(٣).

وفي ضوء ما سبق ذكره يتضح أن الشريعة الإسلامية قد عرفت العقوبات التبعية في مجال العقوبات الحدية.

كما اتضح من تطبيقات العقوبات التأديبية في عهد رسول الله ﷺ وصحابته رضوان الله عليهم، في الأمثلة المشار إليها فيما سبق، أنهم جمعوا بين العقوبات الأصلية، والتبعية، وأحياناً التكميلية.

وإذا كان أمر العقوبات التأديبية في مجال الوظيفة العامة أمرها موكول إلى ولي الأمر طبقاً للمصلحة العامة، فلا مانع من وجود عقوبات تبعية أو تكميلية تترتب على العقوبات الأصلية، إذا وجد مصلحة في ذلك، ولا يخالف أمر الشرع.

(1) سورة النور، آية: 2، 3.

(2) الجامع لأحكام القرآن، القرطبي، ج12 ص165.

(3) جامع الترمذي، الإمام الترمذي، حديث رقم(1364) بيت الأفكار الدولية، 1420هـ. ص255، والعلل لابن أبي حاتم رقم(1351).

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقہ الإسلامي حول أنواع العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف العام نتيجة لإخلاله بواجبات وظيفته وكذلك لتك الآثار الناتجة عن العقوبة التأديبية، تبين لنا ما يلي:

أولاً: اتفق النظام مع الفقہ الإسلامي، من حيث تحديد تلك العقوبات التأديبية وميز بين فئات الموظفين وبالتالي ميز في العقوبات الموقعة عليهم بحسب مراتبهم الوظيفية، فجعل أمرها موكول إلى ولي الأمر بتوقيع العقوبة واختيار ما يناسب المخالفة المقترحة.

ثانياً: أن العقوبات سواء كانت في الفقہ الإسلامي أو في النظام السعودي تتميز بطابعها المعنوي والأدبي.

ثالثاً: يتفق النظام السعودي والفقہ الإسلامي في الآثار الناتجة عن العقوبات التأديبية، وفي أنه توجد عقوبات تبعية مكملة للعقوبة الأصلية، مما يحقق الهدف من التأديب، وتحقيق المصلحة العامة.

المبحث الثالث

طبيعة العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي

المطلب الأول

طبيعة العقوبة التأديبية في النظام السعودي

أخذ النظام في المملكة العربية السعودية بفكرة العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف العام بالدولة⁽¹⁾.

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، والمسؤولية التأديبية هي مسؤولية ناشئة عن مخالفة واجب نظامي⁽²⁾.

فالطابع المميز للعقوبة التأديبية أنها متصلة بالوظيفة العامة من ناحية السبب الذي يبرزها للوجود، وهو يحقق المخالفة التأديبية التي تستلزم الجزاء التأديبية⁽³⁾.

فالعقوبات التأديبية جزاء لمخالفات إدارية، قوامها الخروج من

(1) راجع صفحة 31 من هذا البحث.

(2) سلطة التأديب في الوظيفة العامة، د. ملكة الصروخ، ط1، القاهرة، 1404هـ، 1989م.

(3) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص102.

مقتضيات الواجب الوظيفي، وعليه لا تصيب الموظف إلا في حياته ومركزه الوظيفي⁽¹⁾. فالعقوبة على ضوء ما سبق يتحدد نطاقها من حيث الأشخاص، بالموظف العام.

ومن حيث نظام السبب، بالإخلال بالواجبات الوظيفية ومقتضياتها، ومن حيث نظام المحل بالحياة الوظيفية والمركز القانوني للموظف العام وعلاقته بالدولة⁽²⁾.

وتتميز العقوبة التأديبية عن العقوبة الجنائية بأنها تنصب على مزايا الوظيفة، بينما العقوبة الجنائية تصيب الفرد في حرته وماله⁽³⁾.

وقد عرفنا فيما سبق أن العقوبات التأديبية محددة بالنظام على سبيل الحصر⁽⁴⁾، فهي تخضع لمبدأ شرعية العقوبة المعروف في القانون الجنائي، الذي يقضي بأنه: «لا عقوبة إلا بنص» على خلاف الجريمة التأديبية⁽⁵⁾.

ومضمون مبدأ الشرعية كما يحده الفقه الجنائي، يعني أنه: لا جريمة، ولا عقوبة إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية المختصة، أو من تفوضه السلطة التنفيذية، أو الإدارية، وما يترتب على هذا المعنى من التزام القاضي الجنائي بتطبيق العقوبات المحددة بنص القانون لكل جريمة، ولا يملك بالتالي سلطة التجريم⁽⁶⁾.

غير أن هذا القيد على السلطة التأديبية المتمثلة في تحديد المشروع

-
- (1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص181، نقلاً عن الدكتور السيد محمد إبراهيم في مؤلفه شرح نظام العاملين بالدولة ص530 - 531.
 - (2) الموظف العام، المستشار حامد الجمل، ص1580، دار النهضة العربية، القاهرة 1969م، النظام القانوني للجزاء التأديبي، د. عبد القادر الشبخلي ص137 وما بعدها.
 - (3) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د. محمد سيد أحمد ص261.
 - (4) المادة (32) من نظام تأديب الموظفين في المملكة.
 - (5) قضاء التأديب، د. سليمان الطماوي ص255، الموظف العام، حامد الجمل ص1590، أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص102.
 - (6) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص182.

للعقوبات التأديبية على سبيل الحصر، يقابله أصل من أصول النظام التأديبي، يترك للسلطة حرية واسعة، واستقلال كبير في اختيار العقوبة المناسبة من بين تلك العقوبات المنصوص عليها⁽¹⁾.

وعلى ضوء ذلك تعد العقوبات التأديبية ذات طبيعة تشريعية، وذلك باعتبارها عقوبة نظامية حددها المنظم، ومرتبطة بالوظيفة والموظف المتهم، وهي كذلك ذات طبيعة إدارية، لأنها وسيلة الإدارة لضمان سير المرفق العام، وهي ذات طبيعة وظيفية، لتحقيقها ردع الموظف العام لمنعه من المخالفة أو تكرارها⁽²⁾.

المطلب الثاني

طبيعة العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي

إذا كان المسلم أن الجاني المعتدي على الحياة الاجتماعية، يقتضي العدل والمنطق أن ينال العقوبة التي يستحقها، فهذا ما استقر عليه حق الهيئة الاجتماعية في كل زمان ومكان، إلا أن عدالة العقوبة والإحساس بضرورتها، وأهميتها والأصول التي تقوم عليها، قد مرت بمراحل مختلفة، ومتشعبة، ويمكن القول بأن أساس العقوبة عبر المسيرة الإنسانية الكبرى قد تطور في ثلاث اتجاهات متعاقبة:

أولاً: الانتقام من الجاني بإيلامه على قدر الألم الذي أحدثه حتى يكفر عن ذنبه، ويرتدع غيره، فأساس العقوبة هنا هو القصاص، والانتقام.

(1) قضاء التأديب، د. سليمان الطماوي ص256.

(2) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص103، والنظام القانوني للجزاء التأديبي، د. عبد القادر الشخلي ص127 وما بعدها.

ثانياً: تمكين الدولة من حماية الضعيف من القوى وكفالة استقرار النظام الذي ارتضته الجماعة، فأساس العقوبة نفعه للدولة وللأفراد.

ثالثاً: العدالة، إذ أن العدالة قانون من قوانين الطبيعة لا يستريح ضمير الأفراد بغير إرضائه، لكن يعمل في معادلة دائمة مع الرحمة، كما يتعادل كل قانونين متقابلين في ميزان ذاتي دقيق، فأساس العقوبة هنا عدالتها.

فأساس العقوبة يتضح على نحو ما سبق، أنه يدور حول فكرة النفعية المادية للهيئة الاجتماعية وحقها في الدفاع عن نفسها، وفكرة الأساس الأدبي أو الشخصي الذي يركز على شرعية الجزاء على الذنب المرتكب ضد المجتمع، وفكرة الإخلال بالروابط الاجتماعية التي قامت على أساس عقد ضمني بين الجماعة، ثم أخيراً الجمع بين هذه الأفكار في نظرية التوفيق بين العدل، ومصالح الجماعة⁽¹⁾.

ولذا نجد أن الشريعة الإسلامية في سبيل تحقيق العدالة، والمصلحة الاجتماعية قد وضعت بين يدي ولي الأمر سلطات تقديرية واسعة تتمثل في منح العقوبات التعزيرية، يحددها ما يقتضيه تنظيم مرافق العدالة، وتديبير شؤونها ورعاية الصالح العام، ودرء المفسد عنهم، ويلاحظ في هذه القاعدة الأصولية «درأ المفسد أولى من جلب المصالح»⁽²⁾.

وعليه فإن فقهاء المسلمين، قد تتبعوا المصلحة المعتبرة التي تحميها الشريعة الإسلامية، بوضع العقوبة المناسبة لها عند وقوع الجريمة، والاعتداء على هذه المصلحة والتي ترجع إلى أصول خمسة هي:

حفظ الدين، وحفظ النفس، وحفظ النسل، وحفظ العقل، وحفظ المال⁽³⁾.

(1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص250.

(2) قواعد الأحكام في مصالح الأنام، العز بن عبد السلام، تعليق طه عبد الرؤوف سعد، ص5 وما بعدها، الكليات الأزهرية 1388هـ.

(3) ينظر: الموافقات، الشاطبي، ج1 ص31 وما بعدها، دار ابن عفان، السعودية ط1 =

ولما كان الغرض من العقوبة هو إصلاح الأفراد وحماية الجماعة وصيانة نظامها فقد وجب أن تقوم العقوبة على أصول تحقق هذا الغرض لتؤدي العقوبة وظيفتها كما ينبغي، والأصول المحققة للغرض من العقوبة هي⁽¹⁾:

1. أن تكون العقوبة بحيث تمنع الكافة عن الجريمة قبل وقوعها، فإذا ما وقعت الجريمة كانت العقوبة بحيث تؤدب الجاني على جنايته وتحذر غيره عن التشبه به وسلوك طريقة.

2. إن حد العقوبة هو حاجة الجماعة ومصالحتها، فإذا اقتضت مصلحة الجماعة التشديد شددت العقوبة وإذا اقتضت مصلحة الجماعة التخفيف خففت العقوبة فلا يصح أن تزيد العقوبة أو تقل عن حاجة الجماعة.

3. إذا اقتضت حماية الجماعة من شر المجرم استئصاله من الجماعة أو حبس شره عنها وجب أن تكون العقوبة هي قتل المجرم أو حسبه عن الجماعة حتى يموت ما لم يتب أو ينصلح حاله.

4. إن كل عقوبة تؤدي لصلاح الأفراد وحماية الجماعة هي عقوبة مشروعة فلا ينبغي الاقتصار على عقوبات معينة دون غيرها.

5. إن تأديب المجرم ليس معناه الانتقام منه، وإنما استصلاحه، والعقوبات على اختلاف أنواعها تتفق كما يقول بعض الفقهاء في أنها: «تأديب استصلاح وزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب»⁽²⁾.

فالعقوبات إنما شرعت رحمة من الله تعالى بعباده فهي صادرة عن رحمة الخالق وإرادة الإحسان إليهم، ولهذا ينبغي لمن يعاقب الناس على

= 1417 هـ. 1997-م، والجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (الجريمة)، محمد أبو زهرة ص43 وما بعدها.

(1) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة ج1 ص609 - 610.

(2) الأحكام السلطانية، الماوردي ص386.

ذنوبهم أن يقصد بذلك الإحسان إليهم والرحمة لهم كما يقصد الوالد تأديب ولده، وكما يقصد الطبيب معالجة مريضه⁽¹⁾. والذي يستفاد من هذه الأصول، والأسس التي تقوم عليها العقوبة في الإسلام، أنها تطبيق على جميع العقوبات التعزيرية عامة، وعلى العقوبات التأديبية ذات العلاقة بالموظف العام خاصة⁽²⁾.

ويقول القاضي عبد القادر عودة⁽³⁾: يلاحظ أن الأصول التي تقوم عليها العقوبة في التشريع ترجع إلى أصلين أساسيين أو مبدئين عاميين، فبعضها يعنى بمحاربة الجريمة ويهمل شخصية المجرم، وبعضها يعنى بشخصية المجرم ولا يهمل محاربة الجريمة، والأصول التي تعنى بمحاربة الجريمة الفرض منها حماية الجماعة من الإجرام، أما الأصول التي تعنى بشخص المجرم فالفرض منها إصلاحه⁽⁴⁾.

وبناءً على هذين المبدئين تنوعت العقوبات في الشريعة الإسلامية إلى نوعين رئيسيين:

أولهما: العقوبات الحدية (النصية) التي نص عليها الشارع الكريم فلا يجوز تعديلهما، ولا الوقوف دونها، ولا الاتفاق على غيرها، وذلك فيما يأخذ صفة الإجرام عند جميع الناس وفي جميع الأزمنة والأمكنة، وفيها يظهر المعيار الموضوعي بوضوح.

ثانيهما: العقوبات التعزيرية التي فوض الشارع العليم، ولي الأمر في تقديرها بحسب ما يرى فيه مصلحة المسلمين، وفقاً لظروفهم، وأحوالهم،

(1) الاختيارات الفقهية، ابن تيمية، تحقيق محمد حامد الفقي، ص288، دار المعرفة بيروت.

(2) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص255.

(3) هو: عبد القادر عودة، قاضي وفقيه، تم إعداده سنة 1374هـ. من مؤلفاته: التشريع الجنائي الإسلامي - الإسلام وأوضاعنا القانونية، ينظر: أعلام الدعوة والحركات الإسلامية والمعاصرة، عبدا لله العقيل ص523، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، القاهرة 2006م.

(4) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة، ج1 ص611.

وأماكنهم، وأزمانهم، وهنا يظهر المعيار الشخصي الذاتي في أغلب العقوبات التعزيرية (التفويضية)، عدا العقوبات التعزيرية ذات الشبهة المسقطه للحد⁽¹⁾.

وعلى ضوء ما سبق تعد العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي ذات طبيعة تشريعية، ملتزمة بما نص عليه الشارع الكريم فلا يجوز تعديلها ولا الوقوف دونها ولا الاتفاق على خلافها، ومرتبطة بالوظيفة والموظف المتهم بإخلال واجباته الوظيفية، وهي كذلك ذات طبيعة إدارية، لأن الشريعة الإسلامية وضعت بين يدي ولي الأمر سلطات تقديرية يقتضي من خلالها تنظيم المرافق العامة، وتدير شؤونها ورعاية الصالح العام، وهي ذات طبيعة وظيفية، لتحقيقها ردع الموظف وتأديبه على مخالفته وعدم تكرارها وزجر غيره من التشبه به.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

لقد تبين لنا عند دراستنا لطبيعة العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي والنظام السعودي أنهما متفقان على طبيعة العقوبة التأديبية، حيث أن طبيعة العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي تقوم على أساس إصلاح الفرد وتأديبه عند اقتراف الذنب وزجر غيره، وكذلك تحقيق مصلحة الجماعة وحماية مصالحهم، وتنظيم المرافق العامة، والالتزام بمنهج كتاب الله.

وقد أخذ بذلك النظام السعودي، حيث بين أن العقوبة التأديبية تعد عقوبة نظامية حددها المنظم، وتعد وسيلة لضمان سير المرفق العام، وردع

(1) النظرية العامة للتأديب، د. نصر الدين القاضي ص 255 - 256.

الموظف العام ومنعه عن المخالفة أو تكرارها، فهو موافق لما في الشريعة الإسلامية من تحقيق المصلحة العامة وإصلاح الأفراد وحماية الجماعة ولم يخرج عن الإطار الشرعي.

المبحث الرابع

شرعية العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

شرعية العقوبة التأديبية في النظام السعودي

في هذا المطلب استعرض شرعية العقوبة التأديبية في النظام، وذلك من خلال فرعين، **الفرع الأول**: مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، **الفرع الثاني**: النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يعني هذا المبدأ: أنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية لم تقرها النصوص النظامية أو اللائحية وذلك عملاً بالأصل العام القائل: «لا عقوبة

بدون نص» مع ترك الحرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية⁽¹⁾. ووفقاً لذلك نجد أن النظام السعودي قد حصر من خلال نظام تأديب الموظفين، جميع العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف من خلال نص المادتين (32) و (33) مسائراً في ذلك الأنظمة الإدارية الحديثة، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية الالتزام بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه ومقداره ومدته⁽²⁾.

ومعنى ذلك: أن نظام تأديب الموظفين قد حدد الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف تحديداً دقيقاً، وعلى نحو لا يترك لجهة التأديب مجالاً للتقدير عند التطبيق إلا فيما يتعلق باختيار الجزاء، وبالتالي لا يجوز لسلطة التأديب توقيع جزاء غير منصوص عليه في الأنظمة وإلا كان قرارها معيباً، ويجوز الطعن

فيه بالإلغاء أمام ديوان المظالم، على أساس مخالفة الأنظمة أو إساءة استعمال السلطة استناداً للمادة (1/8ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 17/7/1402هـ⁽³⁾.

وقد قضى ديوان المظالم بهيئة قضاء إدارية بأن «نظام تأديب الموظفين حدد على سبيل الحصر الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين، وليس من بينها لفت نظر الموظف وبهذه المثابة لا يعتبر عقوبة تأديبية، ولا يعدو أن يكون في حقيقته مجرد جزاء مصلحي القصد منه تحذير الموظف، وتوجيهه دون أن تترتب عليه إحداث أثر في المركز النظامي للموظف»⁽⁴⁾.

(1) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، د. علي شفيق ص319، الضمانات التأديبية في الوظيفة العام، د. عبدالعزيز خليفة، ص15 منشأة المعارف، الإسكندرية 2008، القانون الإداري، د. مازن ليلو، ص289، دار المطبوعات 2005.

(2) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين ص17.

(3) ضمانات التأديب، د. عبداللطيف الحربي ص612.

(4) حكم ديوان المظالم رقم 6/8 لعام 1400هـ. في القضية رقم 1/284 ق لعام 1399هـ..

ولكن ليس معنى ذلك أنه يوجد هنا تطابق بين مبدأ المشروعية في القانون التأديبي، ومبدأ الشرعية في القانون الجنائي، وذلك أن المشرع وإن كان يحدد العقوبات الجنائية على سبيل الحصر تماماً كما يفعل بالنسبة للعقوبات التأديبية، إلا أنه في حالة العقوبات الأولى إنما يقرر عقوبة معينة سواء أكانت من حد واحد أو من حدين لكل جريمة معينة، ومن ثم فإنه لا يترك للقاضي الجنائي حرية كبيرة في هذا الشأن.

أما في حالة العقوبات التأديبية، فإنه يكفي عادة بتحديد قائمة بتلك العقوبات تاركاً للسلطة التأديبية بعد ذلك حرية اختيار العقوبات الملائمة للذنب الإداري من بينها⁽¹⁾.

الفرع الثاني

النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

1. عدم جواز تعدد العقوبة:

ويقصد بذلك: أنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة تأديبية عن المخالفة الواحدة وهو أصل مقرر في المجال التأديبي، وهذا المبدأ لا يتعارض مع معاقبة الموظف عن الاستمرار في الإخلال بواجبات الوظيفة باعتبار ذلك مخالفة تأديبية جديدة إذا استمر الموظف في الإخلال بعد توقيع الجزاء السابق له⁽²⁾.

وبمعنى آخر: لا يجوز معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد بجزئين

(1) القضاء الإداري، د. رمضان بطيخ، ص86، دار النهضة العربية، القاهرة.

(2) الرقابة القضائية، د. علي شفيق ص320.

أصليين، حيث لم ينص النظام صراحة على الجمع بينهما⁽¹⁾. وكما أن كلاً من الجزاءين التأديبي والجنائي عن الفعل الواحد إذا كان يشكل جريمة تأديبية وجريمة جنائية في نفس الوقت لا يعتبر تعدداً محظوراً في العقوبة، لأن الفعل في هذه الحالة يتضمن إضراراً بالوظيفة العامة، وإضراراً بالمجتمع⁽²⁾.

لذلك قضت هيئة التأديب «أن المخالفة التأديبية هي أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على ما تنهى عنه الأنظمة الجنائية أو تأمر به، وهذا الاستقلال قائم حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين»⁽³⁾.

2. عدم رجعية العقوبة التأديبية:

ويقصد بذلك: أنه لا يجوز أن يرتد الجزاء إلى تاريخ المخالفة التأديبية، مهما كانت خطورتها أو حداثتها ارتكابها، فإذا تضمن القرار الصادر بالجزاء أثراً رجعياً كان باطلاً فيما تضمنه من اثر رجعي⁽⁴⁾.

وبعبارة أخرى: عدم معاقبة الموظف عن المخالفة التأديبية بعقوبة لم ينص عليها في النظام النافذ في تاريخ حدوث الواقعة دون وجود نص صريح يسمح بذلك⁽⁵⁾.

إلا أنه لاعتبارات العدالة يجوز الخروج على مبدأ عدم رجعية الجزاء، وتطبيق نص جديد بأثر رجعي على واقعة حدثت في ظل نظام سابق.

(1) حكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص 106.

(2) ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف الحربي ص 615.

(3) قرار هيئة التأديب بتاريخ 15/1/1392هـ. في القضية رقم 29 لسنة 1392هـ، المجموعة الأولى لأحكام الهيئة ص 104، وقرار هيئة التأديب بتاريخ 15/8/1394هـ. في القضية رقم 36 لسنة 1394هـ. المجموعة الأولى لأحكام الهيئة، ص 380.

(4) التأديب في الوظيفة العامة، د. عبد الفتاح حسن، ص 277.

(5) الرقابة القضائية، د. علي شفيق ص 321.

ومناطق هذا الاستثناء أن يكون النص الجديد في صالح المتهم⁽¹⁾. وهذا ما قرره هيئة التأديب بقولها: «وحيث إن إجراءات مساءلة المتهم تأديبياً قد استمرت حتى صدرت النظم الجديدة سواء ما تعلق منها بالموظفين أو بالرقابة والتحقيق والتأديب.

وحيث إن النظم الجديدة تطبق تطبيقاً فورياً على الوقائع القائمة عند العمل بها، وحيث إن النظم السابقة الملقاة لا يعتد بها إلا في أحوال نادرة فيها أن تكون مقررة لجزاء على مخالفة أو جريمة أخف مما قرره النظام الجديد، فيقال عندئذ: إن النظام الذي يطبق هو الأصلح للمتهم⁽²⁾.

3. حرية اختيار العقوبة التأديبية:

ويقصد بذلك: أن يكون لجهة التأديب توقيع الجزاء الذي تراه مناسباً من الجزاءات التأديبية التي نص عليها نظام تأديب الموظفين.

وبعبارة أخرى: أن جهة التأديب غير ملزمة بتوقيع نفس الجزاء على كل موظف يرتكب مخالفة معينة، حيث أن نظام التأديب اتجه إلى ترك تقدير اختيار الجزاء الملائم من بين الجزاءات التي حددها للمخالفات التأديبية وذلك بحسب ظروف كل حالة على حده، وأن هذا النظام لم يأخذ بالنهج الذي سار عليه نظام الموظفين العام لسنة 1377هـ (الملغي) والذي كان يتمثل في تحديد عقوبات خاصة لمخالفة خاصة⁽³⁾.

4. تناسب العقوبة مع المخالفة:

إن السلطة التقديرية الممنوحة لجهة التأديب في توقيع الجزاء الملائم

(1) ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف الحربي ص616، الرقابة القضائية، د. علي شفيق 321.

(2) قرار هيئة التأديب بتاريخ 1391/1/22هـ. في القضية رقم 9 لعام 1391هـ، المجموعة الأولى لأحكام الهيئة، ص6.

(3) الرقابة القضائية، د. علي شفيق، 321.

للمخالفة حسب خطورتها ومقدارها منوطة شأنها في ذلك شأن أي سلطة تقديرية أخرى، بعدم إساءة هذه السلطة أو الغلو فيها حيث إن هذه الإساءة أو الغلو يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية⁽¹⁾، وذلك بسبب ترجيح المعيار الشخصي في اختيار العقوبة على المعيار الموضوعي⁽²⁾.

وهذا ما قرره نظام تأديب الموظفين بقوله: «يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة مناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملازمة للمخالفة، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام»⁽³⁾.

وقد جاء قرار من هيئة التأديب في أحد أحكامها يقرر ما سبق بقولها: «من حيث إنه بالنظر لما ورد في دفاع كل من المتهم الأول والثاني بخصوص الموضوع ولقلة شأن هذه المخالفة وسهولتها بحيث لم تستحق من الفاعل الأصلي وهو المتهم الأول سوى عقوبة الإنذار، ولا حاجة لإحالة المتهم إلى التقاعد، كما سبق بيانه في إجراءات المحاكمة، فإن المجلس يرى أن الأمر أهون من تطبيق أي من العقوبات الواردة في المادة (32) من نظام تأديب الموظفين بحق المتهم، ولذا يرى عدم متابعتة وتبرئته»⁽⁴⁾.

5. شخصية العقوبة التأديبية:

يترتب على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، أن العقوبة التأديبية عقوبة شخصية لا تصيب إلا شخص من اقترف المخالفة التأديبية بصورة مباشرة بأن أتى أو امتنع عن إتيان فعل إذا شكل ذلك مخالفة لمقتضيات الوظيفة، أو

(1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر ص110، ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف

الحري، ص617، والرقابة القضائية، د. علي شفيق، ص322.

(2) الخدمة المدنية في المملكة، د. بكر القباني، ص337.

(3) المادة (34) من نظام تأديب الموظفين في المملكة.

(4) قرار هيئة التأديب بتاريخ 1399/1/11هـ. في القضية رقم 133 لعام 1398هـ. والمجموعة

الثالثة لأحكام الهيئة، ص139.

بصورة غير مباشرة بأن ساهم بفعله الإيجابي أو السلبي في وقوع الجريمة التأديبية، وهذا مبدأ مستقر عليه في المجال الجزائي حتى ولو لم يوجد نص يقرره.

وهذا ما قررته هيئة التأديب بحكم لها حيث قالت: «الأصل هو شخصية المسئول بحيث يتعين لمساءلة الموظف تأديبياً أن يثبت وقوع خطأ شخصي من جانبه».

وإذا كان من الجائز طبقاً لهذا النص نفسه ودون الخروج عليه مساءلة الرئيس عن أعمال مرءوسيه، إلا أن هذا لا يعني أن يسأل الرئيس عن كل خطأ يقع من الموظفين التابعين له، وإنما يسأل فقط متى ثبت إهماله وتراخيه في واجب الإشراف والمتابعة، وهذا الإشراف وتلك المتابعة لا يتطلبان بالضرورة أن يتتبع الرئيس كافة الأوراق، وأن يلاحق كل موظف في عمله اليومي وإلا كان في ذلك تكليف يستحيل مما يتنافى وطبائع الأمور ومن حيث ما تقدم فإن المجلس مقتنع من الأوراق على عدم ثبوت المخالفة المنسوبة للمتهم مما يتعين معه القضاء بتبرئته⁽¹⁾.

المطلب الثاني

شرعية العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي

يعتبر مبدأ شرعية العقوبة شرطاً من شروط العقوبة في الفقه الإسلامي، أي: يجب أن تكون العقوبة التي تنزل بمرتكب المخالفة التأديبية من بين العقوبات المنصوص عليها، بحيث لا يجوز للسلطة التأديبية توقيع

(1) قرار هيئة التأديب بتاريخ 18/4/1395هـ. في القضية رقم 16 لعام 1395هـ. المجموعة الثانية لأحكام الهيئة، ص88.

عقوبة من غير هذه العقوبات، وتكون العقوبة شرعية إذا كانت مستندة إلى مصدر من مصادر الشريعة، بحيث يكون مردها القرآن أو السنة المطهرة أو المصلحة التي لا تصادم نصاً شرعياً⁽¹⁾.

وإذا كان مبدأ المشروعية في فقه القانون يعني خضوع الجميع لحكم القانون، فإن المنهج الإسلامي قد قرر هذا المبدأ منذ زمن بعيد يزيد على أربعة عشر قرناً.

فيجب على المسلم سواء كان حاكماً أو محكوماً، طبقاً لمبدأ الشريعة، أن يلتزم بما جاء به الإسلام، فالله تعالى لم يترك الناس سدى⁽²⁾.

كما أن التشريع الإسلامي عرف مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، منذ نشأته بنصوص قرآنية صريحة واضحة، وقاطعة في الدلالة⁽³⁾.

ويقول الله تعالى: ﴿مَنْ اهْتَدَى فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾⁽⁴⁾.

ومعنى الآية: إن كل إنسان يحاسب عن نفسه لا عن غيره، فمن اهتدى فثواب اهتدائه له، ومن ضل فعقاب كفره عليه.

فضلاً عن ذلك، فإن الآية الكريمة تقرر أن كل نفس لا تؤخذ بذنب غيرها، بل كل نفس مأخوذة بجرمها، ومعاقبة بإثمها وإن كل مقترف لجريمة فعليه عقوبتها⁽⁵⁾.

وتقرر الآية المبدأ العام في شرعية العقوبة، أو ما يسمى بالشرعية

(1) ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف الحربي ص566.

(2) ينظر: مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي، د. عبد الجليل محمد علي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1983 ص206 وما بعدها.

(3) التشريع الجنائي، د. عبد القادر عودة، ج1 ص117 وما بعدها.

(4) سورة الإسراء آية: 15.

(5) الجامع لأحكام القرآن، القرطبي، ج7 ص157.

الجنائية في فقه القانون، فالله تعالى لم يترك الخلق سدى، بل أرسل الرسل لبيان الأحكام الشرعية التي أوجبها الشارع الحكيم، وفي هذا تقرر الآية الكريمة أن الله لا يهلك أمة بعذاب إلا بعد الرسالة إليهم والإنذار⁽¹⁾.

وقوله تعالى: ﴿وَمَا كَانَ رَبُّكَ مُهْلِكَ الْقُرَى حَتَّى يَبْعَثَ فِي أُمَّهَاتِ رُسُلًا يَتْلُو عَلَيْهِمْ آيَاتِنَا وَمَا كُنَّا مُهْلِكِي الْقُرَى إِلَّا وَأَهْلُهَا ظَالِمُونَ﴾⁽²⁾.

أي أن الله تعالى لا يهلك القرى إلا إذا استحق أهلها الهلاك بظلمهم، ولا يهلكهم ظالمين إلا بعد تأكيد الحجة والالتزام ببعثة الرسول، ولا يجعل علمه بأحوالهم حجة عليهم ونزه ذاته أن يهلكهم وهم غير ظالمين،

وهذه النصوص القرآنية، وغيرها تقطع بأن الشرعية الإسلامية تقرر مبدأ الشرعية، فضلاً عن ذلك فإن النصوص القرآنية السالفة في ظل فهم المفسرين لها، وتبين مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ليس

مقررًا بذاته فحسب، بل تفرع عنه مبدأ شخصية العقوبة، وعدم رجعية العقوبات للوقائع والأحداث السابقة على تقديرها.

ولقد استتبط الفقهاء بعض القواعد الفقهية التي تؤكد مبدأ الشرعية في مجال الجرائم والعقوبات ومنها القاعدة التي تقضي: «أنه لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود الشرع».

وهناك قاعدة أساسية أخرى تقتضي بأن: «الأصل في الأشياء الإباحة»⁽³⁾.

والقاعدتان كما يقرر الفقهاء تؤديان إلى: أنه لا يمكن اعتبار فعل أو ترك جريمة إلا بنص صريح يحرم الفعل أو الترك، فإذا لم يرد نص يحرم الفعل أو الترك فلا مسئولية ولا عقاب على فاعل أو تارك.

(1) الجامع لأحكام القرآن، نفس المرجع، ج 7 ص 157.

(2) سورة القصص، آية: 59.

(3) الموافقات، الشاطبي، ج 1 ص 52.

ولما كانت الأفعال المحرمة لا تعتبر جريمة في الشريعة بتحريمها وإنما بتقدير عقوبة عليها، سواء كانت العقوبة حداً أو تعزيراً، فإن المعنى الذي يستخلص من ذلك كله هو أن قواعد الشريعة الإسلامية تقضي بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص⁽¹⁾

ومن هنا ينعقد اجتماع الفقهاء على أن مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قد طبق كاملاً، وبوضوح في مجال العقوبات الحدية (النصية) فبالاستقراء تبين أن كل الحدود جاءت بنص قرآني كريم ولم يكن بنص نبوي إلا حد الشرب، وكان النص النبوي متفقاً مع النهي القرآني الذي شهد في هذا الأمر، فلا يقوم كما يقرره الفقهاء بالقياس أو الرأي، وإنما بالنص الصريح الواضح الذي يحددها تحديداً، لا لبس فيه ولا غموض⁽²⁾.

أما العقوبات غير المقدره فأمرها متروك للإمام والأمة يقضيان فيها بما يرايانه زاجراً عن ارتكابها كما هو الحال في التعازير، ولا يمنع الفقه الإسلامي من تقنين العقوبات في الجرائم التعزيرية بشروط معينة⁽³⁾.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

بالتأمل في الفقه الإسلامي والنظام السعودي حول شرعية العقوبة التأديبية و النتائج المترتبة عليها، نجد ما يلي:

- (1) التشريع الجنائي الإسلامي، عبد القادر عودة، ج 1 ص 116.
- (2) العقوبة في الفقه الإسلامي، أبو زهرة ص 97، المبسوط، السرخسي، ج 9 ص 36 وما بعدها.
- (3) ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف الحربي ص 567.

أولاً: اتفاق الفقه والنظام على شرعية العقوبة التأديبية، حيث أن الفقه الإسلامي قد عرّف وقرر مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ويعتبره شرطاً من شروط العقوبة، ونصت عليه النصوص القرآنية نصاً صريحاً واضحاً.

وكذلك نجد أن النظام السعودي قد قرر هذا المبدأ عندما حصر العقوبات التأديبية وبينها في نظام تأديب الموظفين، ومن ثم تعيّن على السلطة الالتزام بتلك العقوبات التي حددها النظام، ولا يجوز توقيع جزاء غير منصوص عليه في الأنظمة وإلا كان معيباً.

ثانياً: اتفق الفقه والنظام على النتائج المترتبة على شرعية العقوبة التأديبية، حيث نجد في الفقه ما تفرع عن هذا المبدأ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص» مبدأ شخصية العقوبة وعدم رجعية العقوبات، ومبدأ تناسب المخالفة مع العقوبة، وكذلك قرر القضاء الإداري على النتائج المترتبة على شرعية العقوبة التأديبية في أحكامه، مثل: عدم جواز تعدد العقوبة وعدم رجعيّتها، وكذلك تناسب المخالفة مع العقوبة.

لذا نجد أن النظام السعودي قد وافق الفقه الإسلامي في مشروعية العقوبة التأديبية وكذلك النتائج المترتبة على هذا المبدأ.

الفصل الثالث

طبيعة التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المبحث الأول

طبيعة ومعنى التناسب والتمييز بينه وبين بعض المصطلحات القريبة منه في النظام السعودي

المطلب الأول

المقصود بالتناسب وطبيعته القانونية

إن دراسة التناسب والرقابة التي يمارسها القضاء الإداري بين المخالفة والعقوبة في مجال التأديب تتطلب تحديد معنى التناسب في اللغة والاصطلاح وطبيعته القانونية وهو ما سوف نتعرض له في هذا المطلب من خلال فرعين هما :

الفرع الأول

معنى التناسب في اللغة والاصطلاح

لبيان المقصود بتعبير التناسب، فإننا نعرض أولاً لمعناه اللغوي، ثم نحدد ثانياً معناه الاصطلاحي، وهو ما نتناوله فيما يلي:

أولاً: معنى التناسب في اللغة:

بالبحث في قواميس اللغة العربية وجدت أن لفظ التناسب مشتق من أصل كلمه (نسب)، والنسب يعني القرابة، وانتسب واستنسب أي ذكر نسبه، وناسبه شاركه في نسبه⁽¹⁾، وفلان (يناسب) فلاناً فهو (نسيبه) أي قريبه، وبينهما (مناسبة) أي مُشاكلة⁽²⁾.

والنسبة تعني الصلة أو القرابة، وفي علم الرياضيات تعني نتيجة مقارنة إحدى كميتين من نوع واحد بالأخرى، وتناسب الشكلين أي تشاكلا، والتناسب أي التشابه⁽³⁾.

وهكذا يتبين لنا أن تعبير التناسب في اللغة، يمكن استخدامه للدلالة على أكثر من معنى، وإن كان يُجمع بينها، إنها تعبر جميعاً عن علاقة ما، أو رابطة معينة بين شيئين أو أمرين، تتصف بالمماثلة أو التكافؤ أو الملائمة.

ثانياً: معنى التناسب في الاصطلاح:

التناسب هو: تعبير عن صله تتسم بالتوافق أو التوازن، بين شيء

(1) لسان العرب، ابن منظور، ج1 ص 755-756.

(2) مختار الصحاح، لرازي، ص 656.

(3) المعجم الوسيط، إبراهيم مصطفى وآخرون، ص916.

وآخر، في إطار العلاقات المعتادة، التي يفترض أن تكون عليها تلك الصلة⁽¹⁾.
وبتعريف آخر: التناسب هو تقدير أهمية السبب ومدى توافق هذا السبب مع
محل القرار فالتناسب له عنصران (السبب والمحل) وهو أحد ملائمتان القرار
الإداري بل اعتبره البعض أهم عناصر الملائمة في القرار الإداري.⁽²⁾

وقيل هو: ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره، ولا
تركب متن الشطط في تقديره، وإنما عليها أن تتخير ما يكون على وجه
اللزوم ضرورياً لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية، وما يترتب على
اقترافها من آثار، وما فيه القدر المتيقن من معقولية لردع المخالف، وزجر
غيره على أن يرتكب ذات فعله⁽³⁾.

وقيل هو: أن التناسب يعني تقدير العقوبة التأديبية نوعاً ومقداراً، بما
يتوافق مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى
تحقيق ملائمة مقبولة أو ظاهرة بينهما⁽⁴⁾

وقيل هو: إيجاد توازن بين عنصر السبب وعنصر المحل في القرار
الإداري⁽⁵⁾

وقيل هو: التطابق بين السبب والمحل وصولاً إلى الحل العادل⁽⁶⁾

-
- (1) الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، د.سامي جمال الدين، ص630، منشأة المعارف،
الإسكندرية ط1/2004م.
 - (2) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، د. محمد الزهيري، ص19، 1986،
والضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، د. عبد الفتاح عبد البر، ص463، دار النهضة
العربية 1979م
 - (3) الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، د.محمد أبو يونس، ص113،
الدار الجامعية الحديثة، الإسكندرية 2000 م.
 - (4) الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، د. خليفة
الجهمي، ص97، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2009م.
 - (5) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، أ- مايا أبو دان، ص12، المؤسسة
الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 2011م.
 - (6) السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، د. محمد مصطفى حسن ص199، =

وعلى ضوء ما سبق فإنني أميل إلى التعريف القائل: أن التناسب يعني تقدير العقوبة التأديبية نوعاً ومقداراً، بما يتوافق مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق ملائمة مقبولة أو ظاهرة بينهما.

وذلك لأن الرقابة على التناسب تفترض أولاً وقبل كل شيء أن يوجد تصرف معين لغرض مراقبته، فإنها تتطلب بالضرورة اتخاذ مبدأ التناسب بالمفهوم المتقدم، كموضوع للرقابة ووسيلة يعمل عليها القاضي الإداري لاستخلاص النتيجة وتحقيق التناسب بين العقوبة المقدرة وخطورة المخالفة المرتكبة، إضافة إلى ذلك سهولة مفردات التعريف مما يسهل على القارئ فهمه.

وقد حرص نظام تأديب الموظفين على الأخذ بمبدأ التناسب الذي هو من الأصول العامة في مجال الجزاءات التأديبية وقضى بأن «يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة»⁽¹⁾.

ولم يتعرض القضاء لتعريف معنى التناسب في أحكامه، إلا أنه ذكر وجوب مراعاة تناسب العقوبة مع درجة المخالفة فقد جاء بحكم لديوان المظالم أن: «ما استقر عليه القضاء من أن للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك بشرط ألا يشوب استعماله غلو»⁽²⁾. وفي حكم آخر جاء فيه أن «هيئة التأديب بعد اطلاعها على الأوراق... تلاحظ ما يلي: أن الدائرة قضت بمجازاة المتهم بحسم راتب عشرة أيام، مع أن المخالفة المطروحة عليه مخالفة جسيمة، فالعقوبة المحكوم بها لا تتناسب البتة مع جسامة وخطورة المخالفة الثابتة في حقه»⁽³⁾.

=مطبعة عاطف، القاهرة 1974م.

- (1) المادة (34) من نظام تأديب الموظفين.
- (2) حكم ديوان المظالم رقم 100/ت/4 لعام 1410هـ. في القضية رقم 1/189/ ق لعام 1407هـ..
- (3) حكم ديوان المظالم رقم 112/ت/4 لعام 1410هـ. في القضية رقم 1/1022/ ق لعام 1407هـ..

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للتناسب

إن دراسة مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة في مجال التأديب تتطلب تحديد معنى التناسب وقد ذكرنا تعريفه سابقاً، وتتطلب كذلك تحديد طبيعته القانونية.

ففي تحديد الطبيعة القانونية للتناسب يرى بعض الفقهاء أن التناسب هو وجود ملائمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع الجزاء الموقع على مرتكبه⁽¹⁾، أي لا بد من وجود معايير واضحة وظاهرة تبين مدى تناسب المخالفة التأديبية التي تعتبر خروج عن مقتضى الواجبات الوظيفية مع العقوبة الموقعة على مرتكب هذه المخالفة.

ويرى البعض الآخر أن التناسب هو الملائمة بين الجريمة (سبب) القرار التأديبي والعقوبة (محل) القرار التأديبي والنتيجة التي يؤدي إليها (الغاية) من التأديب⁽²⁾، فيكون التناسب هنا تلاءم بين المخالفة التي تعتبر سبب للقرار التأديبي والعقوبة التي هي محل القرار التأديبي مما يؤدي إلى الغاية من التأديب وهو ردع المخالف وعدم تكراره للمخالفة.

ويرى البعض الآخر أن التناسب هو عملية حسابية بسطها الجريمة ومقامها العقوبة وحاصلها ملائمة القرار⁽³⁾.

(1) الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، د. عادل الطبطبائي، ص88، مجلة الحقوق، العدد 3 لعام 1982م.

(2) الوظيفة العامة، د. محمد حسنين عبد العال، نقلاً عن الدكتور: محمد سيد أحمد، في كتابه: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، ص365م.

(3) رقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، د. السيد محمد إبراهيم، ص66، =

وفي حين ذهب رأي آخر إلى أن التناسب يوجب الملائمة بين درجة وخطورة المخالفة وبين الجزاء⁽¹⁾. ويرى البعض الآخر إلى أن مبدأ التناسب يعد مبدأً قانونياً عاماً، على جهة الإدارة أن تلتزم به في تصرفاتها ولو لم ينص عليه القانون⁽²⁾.

أي على الإدارة أن تراعي عدة اعتبارات تتعلق بالزمان والمكان والظروف، ومراعاة تناسب السبب مع المحل، فهي إذن ليست المجال الذي تتصرف فيه لإدارة بحرية، ولكن على إدارة أن تراعي عدة أمور مما يجعل تصرفها ملائماً.

والراجع في تحديد الطبيعة القانونية للتناسب بعد عرض الفقهاء في تحديد تلك الطبيعة هو: أن التناسب عنصر من عناصر الملائمة في مجال التأديب الإداري إن لم يعتبر أهمها على الإطلاق، وذلك لأن الملائمة لا تتحقق إلا بوجود التناسب بين السبب والمحل.

المطلب الثاني

التمييز بين التناسب والمصطلحات القريبة منه

نميز في هذا المطلب بين التناسب وبين بعض المصطلحات الأخرى التي قد تتشابه معه وذلك على النحو الآتي:

-
- = مجلة العلوم الإدارية عدد 5 سنة 1963م، نقلاً عن الدكتور محمد سيد في كتابه التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، ص 364
- (1) أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، د. خالد الظاهر، ص 110.
- (2) الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، د. عادل الطبطبائي، ص 84 وما بعده.

أولاً- التناسب والملائمة

الملائمة هي أكثر المصطلحات القانونية التي تتداخل وتختلط مع مصطلح التناسب لدرجة استخدامها من قبل الكثير من الفقهاء على أنها مرادف للتناسب.

والملائمة في الاصطلاح القانوني بوجه عام، هي توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان والاعتبارات المحيطة بإصداره من كافة جوانبه⁽¹⁾.

فالملائمة إذن تتعلق بصفة عامة بالصلة بين العمل القانوني، وبين ظروف إصداره والاعتبارات المحيطة بذلك⁽²⁾.

وفي نطاق القرارات الإدارية تعني الملائمة صفة للقرار الإداري بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في القرار الإداري⁽³⁾.

وبتعريف آخر: أن الملائمة تصرف ما يعني أن هذا التصرف كان مناسباً أو موافقاً أو صالحاً، من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة⁽⁴⁾. وذهب البعض إلى أن الملائمة هي تناسب الجزاء مع الخطأ⁽⁵⁾.

وفي حين ذهب البعض الآخر إلى تعريف الملائمة بأنها: التناسب بين الإجراء وأسبابه، فإذا ما ارتكب موظف خطأً تأديبياً، فإن مجلس الدولة لا يتدخل ليراقب مدى التناسب بين الخطأ مع العقاب الموقع⁽⁶⁾.

وعلى ضوء ذلك نجد أن الملائمة هي تناسب بين سبب القرار ومحلله.

-
- (1) السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، د. عصام البرزنجي، ص164، نقلاً عن د. خليفة الجهمي في مؤلفه: الرقابة القضائية على التناسب، ص 99.
 - (2) الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، د. خليفة الجهمي، ص99.
 - (3) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، د. محمد الزهيري، ص31.
 - (4) الرقابة على أعمال الإدارة، د. سامي جمال الدين، ص119، منشأة المعارف، الإسكندرية.
 - (5) الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، د. محمد زكي النجار، ص230.
 - (6) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د. محمد سيد أحمد، ص367.

فإذا كان مصطلح الملائمة يعني توافق القرار الإداري مع جميع العوامل والظروف المحيطة بإصداره من كافة جوانبه، فإن مصطلح التناسب لا يعني سوى توافق الإجراء المتخذ مع السبب المصاحب له.

وبالتالي فهو ينصب على أحد جوانب الملائمة في القرار، وليس على جميع جوانبها، فالتناسب بهذه المثابة أحد ملائمتات القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية للإدارة⁽¹⁾.

وقد أيد ذلك أحد فقهاء القانون الإداري، معتبراً أن التناسب هو أحد ملائمتات القرار الإداري وإن اعتبر من أهم عناصر الملائمة في القرار الإداري⁽²⁾.

فالملائمة أوسع إذن من التناسب، حيث أن التناسب يعتبر أحد عناصر الملائمة، باعتباره يندرج في أحد أجزائه أو مكوناته، ومن ثم فإنهما لا يتطابقا معاً، ولا يعد أحدهما مرادفاً للآخر⁽³⁾.

غير أن ذلك لا يعني انعدام أي تأثير متبادل بينهما، فقد يكون القرار الإداري ملائم وغير ملائم في آن واحد.

وإن كان يوصف بالنتيجة في مجموعته بعدم الملائمة، فيتصور أن يصدر القرار في الوقت السليم، والكيفية المطلوبة، ووفقاً للاعتبارات والأوضاع السائدة، فهو لذلك قرار ملائم من هذه النواحي.

ولكن بالنظر لعدم مراعاة مصدر القرار تحقيق التناسب بين أهمية الوقائع والإجراء المتخذ، يكون القرار غير ملائم لعدم مراعاة ذلك، بالرغم

(1) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، د. محمد الزهيري، ص 32__34.

(2) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، أ __ مايا أبو دان، ص 66.

(3) الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، د. خليفة

الجهمي، ص 101.

من أنه ملائم لمراعاته النواحي الأخرى⁽¹⁾. وخلاصة ما تقدم أنه لا يوجد تطابق تام بين اصطلاح الملائمة والتناسب، فالتناسب هو أحد جوانب الملائمة في القرار الإداري⁽²⁾.

حيث يتضح ذلك في أن التناسب توافق بين سبب القرار ومحلله، بينما الملائمة توافق القرار الإداري مع مراعاة جوانب متعددة في إصدار القرار، فتكون العلاقة بينها أن التناسب جزء من الملائمة، حيث أن التناسب هو أحد أهم ملائمت القرار الإداري.

ثانياً: التناسب والسلطة التقديرية:

السلطة التقديرية تعني قدرة الإدارة على إعمال إرادة حرة في مباشرة النشاط الإداري، أو هي تعني أن يترك للإدارة شيء من الحرية لتقرر بمحض اختيارها، ما إذا كان من المصلحة أن تتدخل أو تمتنع، وإذا تدخلت فأى الوسائل تختار⁽³⁾.

وعبر عنها آخر بقوله: هي تمتعها بقسط من حرية التصرف، عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، أو السبب الملائم، أو في تحديد محله⁽⁴⁾.

وبعبارة أخرى فإن السلطة التقديرية تعني الحق الممنوح للإدارة في ممارسة نشاطها العادي، في الظروف الطبيعية، وأن تتخذ عند وجودها أمام ظروف معينة وحالات معروفة، القرارات التي تراها ملائمة⁽⁵⁾.

-
- (1) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، د. محمد الزهيري، ص32.
 - (2) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د. محمد سيد أحمد، ص368.
 - (3) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، أ. — مايا أبو دان، ص56.
 - (4) الرقابة على أعمال الإدارة، د. سامي جمال الدين، ص104.
 - (5) القانون الإداري السعودي، د. السيد خليل هيكل، ص119، دار الزهراء، الرياض، ط الأولى 2009م.

وعرفها آخر بأنها: مدى ما تتمتع بها الإدارة من حرية في اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها للالتزام من جانب المشروع⁽¹⁾. ويربط بعض الفقه بين السلطة التقديرية والملائمة وبين التناسب، ونبحث في هذه النقطة أوجه الشبه بينها (السلطة التقديرية) وبين التناسب:

أولاً: نجد أن البعض قد رأى أن السلطة التقديرية تعني التناسب، فهي من الملائمات المتروكة لجهة الإدارة⁽²⁾.

ثانياً: رأى البعض الآخر أنها: تمتع الإدارة بحرية إجراء التناسب بين سبب القرار المعتمد وأثره القانوني المتمثل في محله⁽³⁾.

والراجح أن التناسب يعني⁽⁴⁾ تقدير أهمية السبب ومدى توافقه مع محل القرار، ويمثل أحد تصرفات الإدارة، وليس هو التصرف الوحيد الذي تعمل فيه الإدارة حريتها.

ثالثاً: السلطة التقديرية والملائمة:

بما أن السلطة التقديرية متطابقة في المعنى مع الملائمة من حيث أنهما متفقان في عدم وجود رقابة قضائية⁽⁵⁾، وعدم وجود رقابة قضائية يتمثل ذلك حينما يترك المشرع للإدارة قدراً معيناً من الحرية في الاختيار بين اتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه، أو اتخاذه في الوقت المناسب، أو اتخاذه في الشكل الملائم، ومجلس الدولة لا يتدخل ليراقب مدى التناسب بين الخطأ مع العقاب الموقع على الموظف إذا ما ارتكب خطأً تأديبياً.

- (1) مبدأ المشروعية، د. طعيمة الجرف، ص128.
- (2) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د.محمد سيد أحمد 366__367.
- (3) السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتورة، د.عصام عبد الوهاب، ص239__240، نقلاً عن الدكتور محمد سيد أحمد في مؤلفة السابق ص367.
- (4) الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، د. محمد الزهيري، ص31 وما بعدها.
- (5) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د.محمد سيد أحمد، ص368.

فإنه يكون اتفاق بين السلطة التقديرية في المعنى مع الملائمة، وإذا كان هناك ارتباط بين المعنيين من حيث أنه إذا منح المشرع الإدارة سلطة تقديرية فهو يمنحها حرية ملائمة تصرفاتها⁽¹⁾، فعليه أن هناك ارتباط بين السلطة التقديرية والملائمة.

إلا أن بعض الفقه⁽²⁾ يرى أن ذلك لا يعني التطابق بين المصطلحين. فإن القرار يوصف بأنه ملائم إذا توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان وصدر في الوقت السليم، والكيفية المطلوبة.

ووفقاً للاعتبارات والأوضاع السائدة، مع مراعاة تناسب السبب مع المحل، والسلطة التقديرية راعت بعض الأمور التي جعلت هذا القرار أو التصرف ملائماً.

(1) المرجع السابق، ص 368.

(2) الرقابة القضائية على التناسب، د.محمد الزهيري 25،24، وقضاء الملائمة والسلطة التقديرية، د.سامي جمال الدين، ص15، دار الجامعة الإسكندرية 2010م.

المبحث الثاني

مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية في النظام

المطلب الأول

مضمون مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية

مبدأ التناسب ما بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية، يقتضي أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف السوابق والظروف المشددة والظروف المخففة الملازمة لهذه المخالفة، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي قررها لها المشرع، لضمان حسن أداء الجهاز الإداري.

فإن واجبها يقتضي ألا تهدر بهذا الحق ضمان الموظف، في ألا يعاقب بأشد مما اقتراف، فالأصل أن الجزاء يجب أن يكون متناسباً مع المخالفة بدون شطط أو إسراف، وبذلك يوجب الملائمة بين درجة وخطورة المخالفة وبين الجزاء⁽¹⁾.

ويأتي هذا المبدأ للحد من حق السلطة التأديبية المطلق في اختيار

(1) ينظر: القانون الإداري، أ- نواف كنعان، ص185، والنظام القانوني للجزاء التأديبي، د. عبد القادر الشبخلي، ص296، وقضاء التأديب، د. عبد العزيز خليفة، ص66، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2008م، وأحكام تأديب الموظفين، خالد الظاهر ص110.

الجزاء، ولهذا نص نظام تأديب الموظفين في المملكة على أنه: ((يراعي في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملايسة للمخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام...))⁽¹⁾.

ودراسة هذا المبدأ تستلزم بيان موقف القضاء والفقهاء منه، وذلك على النحو التالي:

أولاً: موقف القضاء من الرقابة على التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية:

في نظامنا الإداري السعودي يستفاد من قرارات ديوان المظالم أن الأصل اقتضاء رقابة الديوان على مشروعية القرار، فقد ورد في قرار له: «ليس للقضاء الإداري - في حدود رقابته النظامية - أن يتطرق إلى بحث ملائمة رفض منح الجنسية الذي كشفت جهة الإدارة عن سببه، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب ومدى ما يمكن ترتيبه عليه من آثار بإحلال نفسه محل وزارة الداخلية فيما هو متروك لتقديرها ووزنها، بل إن وزارة الداخلية حرة في تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والأثر الذي يناسبها ولاهمنية للقضاء الإداري على ما تكون منه عقيدتها واقتناعها في شيء من هذا.

ذلك أن نشاط هذا القضاء في وزنه القرارات رفض منح الجنسية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية النظامية أو عدمها في نطاق الرقابة الإدارية، فلا يجاوزها إلى وزن مناسبات تلك القرارات أو مدى خطورتها مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة وتتفرد بها بغير معقب عليها فيها، مادام قرارها قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام»⁽²⁾.

(1) المادة (34) من نظام تأديب الموظفين.

(2) القرار رقم 86/35 لعام 1401هـ. في القضية رقم 1/360/ق لعام 1401هـ، ذكره=

وخروجاً عن الأصل العام، قام الديوان بالرقابة على الملائمة بين السبب والقرار في إطار القرارات الخاصة بالتأديب، حيث ورد في قرار له: «وعلى هدى الأصول والمبادئ العامة التي تحكم شؤون الوظيفة العامة بصفة عامة وفي مجال التأديب بصفة خاصة من ضرورة تناسب مقدار الجزاء ونوعه من درجة خطورة الذنب الإداري، إذ يجب أن يكون الجزاء عادلاً بأن يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعجال الرأفة، لأن كلا الأمرين ليس فيهما خير على حسن سير المرافق ويجافيان المصلحة العامة»⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق أن رقابة القضاء على التناسب في القرارات الإدارية إنما هي رقابة استثنائية، حيث أن الأصل هو الرقابة على مشروعية القرار، ولكن خروجاً عن الأصل العام يقوم الديوان بالرقابة على الملائمة بين السبب والقرار في إطار القرارات الخاصة بالتأديب.

ثانياً: موقف الفقه من الرقابة على التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية:

انقسم فقهاء القانون الإداري في الرقابة على التناسب بين العقوبة والمخالفة إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول:

ذهب هذا الاتجاه إلى أن الرقابة القضائية على التناسب بين المخالفة والعقوبة واجبة، تأسيساً على أن السلطة التأديبية تباشر اختصاصاتها بواسطة موظفين غير معصومين من الخطأ.

كما أنه لا يتصور أن يفلت اختيار الجزاء كلية من يد القاضي، وذلك

= د فهد الدغيثر، في رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص280. دار النهضة العربية، القاهرة.

(1) القرار رقم 122/ت/3 لعام 1407هـ. في القضية رقم 2/24/ق لعام 1406هـ. ذكره د. فهد الدغيثر، في رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص281.

أيا كانت صعوبة الأسانيد القانونية لهذه الرقابة، فالقانون مجموعة قوالب جامدة على القاضي أن يلجأ حتماً إلى واحد منها عند البت فيما يعرض أمامه من حالات فردية. فالقانون وسيلة نحو غاية هي تحقيق العدالة بمفهومها الشامل، فلا حرج على القاضي إذا حرر في الوسيلة أو طورها، كلما رأى ذلك أدعى للوصول إلى الهدف المنشود، كما أن هذه الرقابة تتساوى في أهميتها للرقابة على دستورية القوانين إن لم تكن أفضل منها من وجهة نظر الفقه، نظراً لأن رقابه الملائمة على الجزاءات التأديبية هي رقابة يومية⁽¹⁾.

الاتجاه الثاني:

وذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن مسألة خطورة الذنب الإداري وما يناسبها من عقاب تأديبي هي مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يتعين تركها للإدارة، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير، إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة، لأن الإدارة هي الأقدر على وزن خطورة الجرائم التأديبية، وتحديد الجزاءات التأديبية المناسبة لها، لردع المخالف ليكون عبرة لغيره، ولذلك فإن الرقابة يجب أن تقف عند حد المشروعية ولا تمتد إلى الملائمة⁽²⁾.

الرأي في هذا الخلاف:

من وجهة نظري أرى أن الاتجاه القائل بوجوب الرقابة على التناسب أفضل وأكثر فائدة من الاتجاه الثاني الذي يقضي بالمنع، لأن الرأي الثاني يجعل للإدارة سلطة مطلقة قد تؤدي إلى القسوة والشطط في الجزاءات التأديبية.

مما يؤدي إلى إحجام موظفي الإدارة عن تحمل المسؤولية خشية التعرض

(1) التأديب في الوظيفة العامة، د. عبد الفتاح حسن، ص282، والقضاء الإداري، د. فؤاد العطار، ص845، دار النهضة العربية، القاهرة.

(2) قضاء التأديب، د. سليمان الطماوي، ص642، وسلطة التأديب في الوظيفة العامة، د. ملكة الصروخ، ص340.

لهذه القسوة، ومن ناحية أخرى قد تؤدي هذه السلطة المطلقة إلى الإفراط في الشفقة مما يؤدي إلى التهاون في أداء الواجبات المنوطة بالموظفين، فلا بد من خضوع الأمر للرقابة لتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني

أوجه تقدير التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية

للسلطة التأديبية تقدير واختيار العقوبة التي تناسب المخالفة، أخذاً بنظر اعتبار السوابق، والظروف المخففة والمشددة، وفي كل الأحوال دون شطط أو غلو، وتقدير ذلك يكون في ضوء عدد من الضوابط أهمها ما يلي:

أولاً: مراعاة درجة خطورة الذنب:

معيار درجة خطورة الذنب معيار موضوعي لا شخصي قوامه درجة خطورة المخالفة التأديبية، إذ أن المقرر أن السلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية تتمتع بسلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء⁽¹⁾.

فقد جاءكم بحكم لديوان المظالم أن «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»⁽²⁾.

(1) ضمانات التأديب، د. عبد اللطيف الحربي، 601.

(2) حكم ديوان المظالم رقم 100 /ت/ 4 لعام 1410هـ. في القضية رقم 189 /2/ ق لعام 1407هـ، ذكره، د. خالد الظاهر في أحكام تأديب الموظفين، ص 112.

ثانياً: مراعاة المصلحة العامة:

ومن الضوابط التي يجب مراعاتها عند تقدير مدى التناسب بين العقوبة والمخالفة، تحري المصلحة العامة التي من أجلها قررت الجهة التأديبية نوع العقوبة ومقدارها، فعلى سبيل المثال لا الحصر يكون توقيع جزاء الفصل في الحالات الميؤوس فيها من صلاحية بقاء الموظف في الوظيفة والامتناع عن توقيعه إذا كانت هناك فائدة من عودة العامل إلى العمل للطرفين معاً جهة العمل والعامل⁽¹⁾.

وقد جاء حكم لديوان المظالم أنه: ((صدر حكم ديوان المظالم بمعاقبة المدعي بحسم راتب شهر من صافي مرتبة ، وأصبح الحكم نهائياً بفوات مواعيد الطعن عليه، كل ذلك يجيز للإدارة إصدار قرار بالتحويل من وظيفة تعليمية إلى إدارية، بما لها من سلطة تقديرية تهدف بها المصلحة العامة...))⁽²⁾.

وفي حكم آخر لديوان الديوان المظالم: ((إذا كانت الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قرارها، ولها الحرية المطلقة في ملائمة إصدار القرار الإداري بمراعاة ظروفه ووزن الملابس المحيطة به، إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بهذا التقدير، وأن تجر به روح موضوعية، وبعيداً عن البواعث الشخصية))⁽³⁾.

ثالثاً- مراعاة الظروف والملابسات:

لما كانت سلطة تقرير العقاب تقديرية، فإنه لا بد من الأخذ في الاعتبار

- (1) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 11/5/1996م، في الطعن رقم 4388، س 39 ق، ذكره، د. عبد اللطيف الحربي في ضمانات التأديب، ص 601.
- (2) حكم ديوان المظالم رقم 202/ت/6 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/1124/ق لعام 1425هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، المجلد الثاني، ص 495.
- (3) حكم ديوان المظالم رقم 688/ت/6 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/1253/ق لعام 1425هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، المجلد الثاني ص 813.

عند تقدير العقوبة مراعاة الظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة، بحيث لا تتساوى عقوبة المخالفة المرتكبة عن عمد مع عقوبة المخالفة المرتكبة عن غفلة وإهمال إذ لا شك أن الأولى تستوجب تشديد العقاب عن الثانية⁽¹⁾.

رابعاً: مراعاة اعتبار السوابق والظروف الملازمة للمخالفة:

من الضوابط التي يجب مراعاتها عند تقدير مدى التناسب بين العقوبة والمخالفة، مراعاة اعتبار السوابق والظروف المشددة والمخففة الملازمة للمخالفة، فقد جاء بحكم لديوان المظالم أن: ((من المبادئ المستقرة قضاءً، والتي تنص عليها غالبية الأنظمة الجزائية والتأديبية أن على من يلي هذا الأمر أن يراعي عند توقيع العقوبة أن يكون اختيارها متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المشددة والمخففة الملازمة للمخالفة...))⁽²⁾.

المبحث الثالث

طبيعة ومعنى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي

الشريعة الإسلامية هي الشريعة الخاتمة، ولذلك فقد احتوت على كل مبادئ الحق والعدل والإنصاف في كل المجالات، ومن العدل والإنصاف أن تتماثل العقوبة قوة وضعفاً مع المخالفة المرتكبة وهذا ما جاءت به الشريعة

(1) ضمانات التأديب ، د. عبد اللطيف الحربي، ص 602.

(2) حكم ديوان المظالم رقم 45/ت/4 لعام 1421هـ في القضية رقم 1069/1/ق لعام 1420هـ، ذكره د. خالد الظاهر، في أحكام تأديب الموظفين، ص 285.

الغراء منذ بزوغ فجر الإسلام، وقبل أن تهتدي إليها القوانين الوضعية بزمن بعيد. وقبل أن نتطرق إلى طبيعة ومعنى التناسب بين المخالفة والعقوبة في الفقه الإسلامي، سنتطرق إلى التناسب في الأديان السماوية، ثم التناسب في الشريعة الإسلامية، وأخيراً طبيعته القانونية، وذلك على النحو الآتي:

التناسب بين الجريمة والعقوبة في الأديان السماوية:

حرصت الأديان على تحقيق التماثل بين الجريمة والعقوبة باعتبار أن ذلك يؤدي إلى تحقيق العدالة بحيث يرتدع المخالف وتُغرس الطمأنينة في نفوس الناس، ويتحقق الاستقرار للمجتمع في جميع المجالات.

وتصديقاً لذلك جاءت التوراة بعقوبة القصاص التي فيها التطابق والتماثل بين الجريمة والعقوبة⁽¹⁾، قال تعالى مشيراً إلى ما جاء في التوراة: ﴿وَكُتِبْنَا عَلَيْهِمْ فِيهَا أَنَّ النَّفْسَ بِالنَّفْسِ وَالْعَيْنَ بِالْعَيْنِ وَالْأَنْفَ بِالْأَنْفِ وَالْأُذُنَ بِالْأُذُنِ وَالسِّنَّ بِالسِّنِّ وَالْجُرُوحَ قِصَاصٌ فَمَنْ تَصَدَّقَ بِهِ فَهُوَ كَفَّارَةٌ لَهُ وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ﴾⁽²⁾.

﴿وَقَفَّيْنَا عَلَى آثَارِهِم بِعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ مُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ التَّوْرَةِ وَآتَيْنَاهُ الْإِنْجِيلَ فِيهِ هُدًى وَنُورٌ وَمُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ التَّوْرَةِ وَهُدًى وَمَوْعِظَةً لِّلْمُتَّقِينَ﴾⁽³⁾.

فالمساواة بين الجريمة والعقوبة شريعة الأديان السماوية كلها، وليست شريعة القرآن وحده، فقد كان في التوراة من قبلُ سفر الخروج ما نصه: ((من ضرب إنساناً فمات يقتل... وإذا حصلت أذية تعطي نفساً بنفس، وعيناً بعين، وسناً بسن، ويداً بيد، ورجلاً برجل، وكياً بكى وجرحاً بجرح))⁽⁴⁾.

(1) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة)، الشيخ محمد أبو زهرة، ص 73.

(2) سورة المائدة، الآية: 45.

(3) سورة المائدة، الآية: 46.

(4) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة) الشيخ محمد أبو زهرة، ص 73، 74.

وقد يقول قائل ويعترض على أن الإنجيل ليس فيه مثل هذه النصوص، والرد هو ما جاء في الآية القرآنية السابقة، وهو أن ما ثبت في التوراة هو شريعة الإنجيل ما لم يوجد ما يخالفه على أنه حكم مقرر ثابت⁽¹⁾.

فجميع الشرائع السماوية نادى بمبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة فهو ليس من صنع البشر بل من صنع الخالق العظيم، فهو الذي يعلم ما يصلح العباد وما يفسدهم، ولا شك أن تناسب الجريمة مع العقوبة في كافة المجالات « جنائياً - ومدنياً - وإدارياً » مما يصلح الله به العوج، ويعالج الانحراف في الكون⁽²⁾.

معنى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي:

ذكرت سابقاً أن الشريعة الإسلامية سبقت كل النظم الوضعية في تطبيقها للتناسب بين المخالفة والعقوبة، حيث لا بد من تدرج العقوبة التأديبية من الخفيفة إلى الجسيمة، ثم الأكثر جسامة وهكذا بما يتماشى مع حجم المخالفة، ومدى الجرم الذي ارتكبه العامل.

بل أن من القيود المقررة شرعاً على الوالي الذي يملك حق تقرير العقوبات وتقديرها أن يكون هناك تناسب بين الجريمة والعقوبة التي قررها الحاكم على المحكوم، فلا بد من دراسة ظروف الجريمة، وظروف المجرم، ومدى تأثيرهما على المجني عليه وعلى المجتمع.

وإذا كان كذلك فعلى الحاكم بالتعزير أن يراعي الترتيب⁽³⁾، والتدرج اللائق بالحال في نوع العقوبة التي يقررها ويقدرها.

كما يراعي التدرج في دفع الصائل، فلا يرقى إلى مرتبة وهو يرى أن

(1) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة) الشيخ محمد أبو زهرة، ص75.

(2) التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د.محمد سيد أحمد، ص429.

(3) التفسير الكبير، الرازي، ج10 ص90.

ما دونها كافيًا ومؤثرًا، لأنه مهما حصل التأديب بالأخف كالتوبيخ لم يجز له أن يعدل إلى الأغلظ منه كالسجن، إذ هو يصبح مفسدة لا فائدة منه، لحصول الغرض المقصود من التأديب بدونه،⁽¹⁾ يقول تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾⁽²⁾.

ومن الشروط الواجب توافرها في التعزير: ((أن تكون ثمة مناسبة بين العقوبة والجريمة، فلا يسرف في العقاب، ولا يستهين بجريمة، وإذا كانت العقوبة مناسبة للجريمة، أحس المجرم بعدالتها، فيخضع له بحكم الترقب لها قبل وقوعها، وليس التناسب بين الفعل والعقوبة دائماً، بل يلاحظ فيها معنى التناسب بين الفعل والعقوبة، إذا كان الاعتداء على حق من حقوق العباد، كالاغتصاب، وأن يكون التناسب بين الأثر والعقوبة في غير ذلك))⁽³⁾.

وقد قرر المولى عز وجل التناسب بين الجريمة والعقوبة في قوله تعالى: **وَلَنْ أَنْتَصِرَ بَعْدَ ظَلْمِهِ فَأُولَٰئِكَ مَا عَلَيْهِمْ مِنْ سَبِيلٍ**⁽⁴⁾.

وقوله تعالى: ﴿الشَّهْرُ الْحَرَامُ بِالشَّهْرِ الْحَرَامِ وَالْحُرُمَاتُ قِصَاصٌ فَمَنْ اعْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اعْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ مَعَ الْمُتَّقِينَ﴾⁽⁵⁾.

فالشارع الحكيم في هاتين الآيتين جعل الجزاء من جنس العمل، فينبغي أن لا يتعداه الحاكم، ويجب عليه أن يقرر من هذه العقوبات ما يراه متناسباً مع الجريمة والمجرم، وآثارهما المترتبة على المجتمع.

وفي هذا الشأن يقول ابن تيمية: «الثواب والعقاب يكونان من جنس

(1) ينظر: الأحكام السلطانية، الماوردى، ص387، وفتح القدير، الشوكاني، ج 5، ص 345.

(2) سورة النساء، من الآية: 58.

(3) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، (العقوبة)، الشيخ أبو زهرة، ص81.

(4) سورة الشورى من الآية: 40.

(5) سورة البقرة، من الآية: 194.

العمل في قدر الله وشرعه، فإن هذا من العدل الذي تقوم به السماء والأرض إلى أن قال: فإذا أمكن أن تكون العقوبة من جنس المعصية كان ذلك هو المشروع بحسب الإمكان ، مثل ما روي عمر بن الخطاب رضي الله عنه في شاهد الزور أنه أمر بإركابه دابة مقلوباً... فإنه لما قلب الحديث ، قلب وجهه...⁽¹⁾.

وبعد هذا العرض فإن معنى التناسب في الشريعة الإسلامية: هو التماثل في العقوبة قوة وضعفاً ونوعاً وقدرماً بما يتوافق مع المخالفة مما يؤدي إلى تحقيق العدل والإنصاف.

الطبيعة القانونية للتناسب في الشريعة الإسلامية:

أما عن طبيعة التناسب في الشريعة الإسلامية فيقصد بها أن يكون الجزاء على درجة الذنب، أي متناسباً مع الذنب، فلا يرتقى الحاكم إلى عقوبة وهو يرى أن ما دونها كافياً ومؤثراً فلا بد من التدرج في نوع العقوبة ، لقوله تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ وَلَئِنْ صَبَرْتُمْ لَهُوَ خَيْرٌ لِلصَّابِرِينَ﴾⁽²⁾، فيعتبر التناسب من القيود المقررة شرعاً على الوالي عند توقيع العقوبات وتقديرها إن لم يكن أهمها.

ومن تطبيقات هذا التدرج بالنسبة للناحية الإدارية في الدولة هذا التقسيم الذي اتفق عليه الفقهاء للعقوبات بحيث تتلاءم مع المخالفة⁽³⁾:

1- عقوبة التوبيخ.

2- عقوبة الزجر والنهي.

(1) السنن الكبرى، البيهقي، رقم (18833)، ومجموع الفتاوى، ابن تيمية، ج28 ص119، دار

الوفاء، ط الثالثة، 1426هـ-2005م، وفي سننه ضعف وانقطاع كما قال البيهقي

(2) سورة النحل، من الآية: 126.

(3) سلطات التأديب وضمائنه في العالم الإسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه سنة

1988، ص304، نقلاً عن الدكتور محمد سيد أحمد في مؤلفة التناسب بين الجريمة

التأديبية والعقوبة التأديبية، ص429.

3- الحرق لمتاع الغال وضربه .

4- عقوبة مصادرة لأموال المخالف .

5- عقوبة العزل من الوظيفة .

اعتراض:

قد يرى البعض⁽¹⁾، أن العقوبات في الشريعة الإسلامية بعضها غليظ لا يتناسب مع الجريمة ذاتها كقطع يد السارق، وجلد الزاني مائة جلدة ، وجلد القاذف ثمانين جلدة، ويضيف أصحاب هذا الرأي أن جانب الردع في هذه العقوبات أظهر وأوضح من جانب التناسب بين الجريمة والعقوبة.

الرد على الاعتراض:

ذلك باستعراض بعض الجرائم التي وضع لها الشارع الحكيم العقوبات المناسبة ومدى تناسب هذه العقوبات مع الجرائم.

- جريمة السرقة وعقوبتها قطع اليد، وهي عقوبة ملائمة تماماً لهذه الجريمة، والتي لا ينظر فيها إلى مقدار المال المسروق فقط، ولكن يراعي فيها مقدار الرعب الذي يخلفه السارق بين السكان الآمنين والفرع والبلبلبة التي يحدثها هذا التصرف المشين والذي يدفع الناس إلى تحصين منازلهم وشراء الأسلحة لمواجهة السارق الذي قد يكون مسلحاً فكانت العقوبة المناسبة هي قطع يد السارق جزاءً وفاقاً على ترويع الآمنين، فالسارق يروع حياً أو بلداً بأكمله، فلا يطمئنون حيث يكون الاطمئنان واجباً ولا يستريحون حيث تجب الراحة.

- وجريمة الزنا وعقوبتها الجلد لغير المتزوج والرجم للمحصن عقوبة عادلة ومناسبة تماماً مع الجرم، فالزاني يفسد النسل، وينشر

(1) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي ، أبو زهرة ص48 وما بعدها.

أخبت الأمراض، ويجعل المجتمع منحللاً، والأسرة مفككة فالابن لا يعرف أباه والأب يشك في ذريته.

- وجريمة القذف عقوبتها الجلد ثمانين جلدة..متناسبة مع جسامة الجريمة فهذه الجريمة تفقد المرأة اعتبارها، وإذا فقدت المرأة اعتبارها هانت في نفسها، وعين ذويها، وعين المجتمع، وبالقذف تشيع الفاحشة بين الناس⁽¹⁾

ولذلك نجد أن العقوبات في الشريعة الإسلامية متناسبة مع المخالفة المرتكبة.

ومما يؤكد على أن الإسلام قد عرف مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة وسبق كافة التشريعات الوضعية، أن غالبية الفقهاء قد اشترطوا في العقوبة التي يملك ولي الأمر توقيعها الشروط الآتية⁽²⁾:

- 1- أن يكون الهدف من إقامة العقوبة هو حفظ المصلحة العامة.
- 2- أن لا تكون العقوبة خارج دائرة الإسلام.
- 3- أن تكون العقوبة بأقل قدر يدفع الفساد.
- 4- أن يكون هناك تناسب بين المخالفة والعقوبة، فلا يكون هناك تهاون أو غلو.
- 5- ألا يكون السبيل إلى تحقيق العقوبة هو نشر التجسس بين آحاد الأمة.
- 6- التحقق من أن العقوبة تؤدي إلى الردع والزجر، وهو الهدف منها.

(1) العقوبة في الفقه الإسلامي، أبو زهرة، ص49، 50.

(2) العقوبات التفويضية وأهدافها في ضوء الكتاب والسنة، د. مطيع الله اللهيب، ص153 وما بعدها، تهامة للنشر، جدة، ط الأولى 1404هـ. 1983م، والعقوبة في الفقه الإسلامي، أبو زهرة، (العقوبة) ص316.

7- ألا يترتب على إقامة العقوبة إهانة كرامة المخالف وضياع معاني آدميته، فلا يعاقب بسب له أو لأصله، أو ضرب وجهه وحلق لحيته .

8- أن يعدل ولي الأمر بين الناس فلا يطبق عقوبات على طائفة من العصاة دون الأخرى إلا إذا رأى أن ذلك لازماً في حق ذوي الهيئات، الذين يزلون الزلة البسيطة، ولم يعرف عنهم إصرار، ولا إقدام على الجرائم، فله ذلك لأن هذا من العدل المقرر شرعاً .

المبحث الرابع

مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

أولاً: نجد أن فكرة التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية قد وجدت في الشريعة الإسلامية منذ أكثر من أربعة عشر قرناً قبل أن تعرفها القوانين الوضعية.

ثانياً: هناك اتفاق في تعريف التناسب في الفقه الإسلامي والنظام، حيث اتفقا على أن التناسب بين العقوبة والمخالفة يكون إذا وجد هناك تماثل وتوافق للعقوبة مع المخالفة على حسب جسامة خطورتها بما يحقق العدالة والتلائم والإنصاف.

ثالثاً: اتفق الفقه الإسلامي والنظام على طبيعة التناسب، حيث اعتبر التناسب في النظام من أهم عناصر الملائمة في مجال التأديب الإداري، وفي الفقه الإسلامي اعتبر التناسب من أهم القيود الواردة عند تقدير العقوبة الملائمة.

رابعاً: اتفق الفقه الإسلامي والنظام على مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية، حيث اتفقا على أن تراعي السلطة وولي الأمر عند توقيع العقوبة على المخالف مدى تناسبها مع درجة المخالفة مع مراعاة الظروف المشددة والمخففة ومراعاة المصلحة العامة.

وعلى ضوء ما سبق نجد أن هناك اتفاق بين الفقه الإسلامي والنظام السعودي في موضع التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية، ولم يخرج النظام عن الفقه الإسلامي في ذلك.

الفصل الرابع

جهة وحدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي

المبحث الأول

جهة الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي

المطلب الأول

جهة الرقابة في النظام السعودي

لكي نعرف الجهة الرقابية على التناسب بين المخالفة والعقوبة لابد من معرفة السلطات الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي.

ويقصد بالسلطات الإدارية هنا سلطة التأديب، أي: الجهة أو الفرد الذي خوله النظام صلاحية توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الذين يرتكبون المخالفات التأديبية، وذلك بهدف تحقيق النظام داخل المرافق العامة، وكفالة

حسن سيرها بانتظام واطراد⁽¹⁾. والسلطات الإدارية التي يحق لها توقيع الجزاءات التأديبية، الرئاسات الإدارية ومجلس الوزراء، وإلى جانب ذلك أناط المنظم السعودي توقيع هذه الجزاءات بهيئة التأديب والتي ألغيت في سنة 1402هـ. وتم نقل اختصاصها في هذا المجال إلى ديوان المظالم بموجب نظامه الصادر بتاريخ 17/7/1402هـ.

1- الرئاسات الإدارية:

ويقصد بالرئاسات الإدارية التي لها سلطة توقيع بعض جزاءات التأديب على الموظفين الوزير المختص، ومن في حكمه وهو رئيس المصلحة المستقلة والرئيس الإداري للمؤسسة العامة، وكذلك كل من يفوض لمباشرة هذه السلطة بقرار مكتوب يصدر من الوزير أو ممن في حكمه⁽²⁾.

ويستفاد من نظام تأديب الموظفين أن للوزير ومن في حكمه أن يوقع كافة الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة (32) عدا جزاء الفصل، وذلك طبقاً للفقرة الأولى من المادة (35) من النظام وتشمل هذه الجزاءات: الإنذار، أو اللوم، أو الحسم من الراتب، أو الحرمان من علاوة دورية واحدة، في حق من يشغل المرتبة العاشرة فما دون (أو ما يعادلها).

كما يجوز له توقيع عقوبة اللوم، أو الحرمان من علاوة دورية واحدة في حق من يشغل الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها.

ويبرر تخويل الوزير ومن في حكمه تلك السلطة الرغبة في ضمان فورية توقيع الجزاء.

وهو أمر يكون في ذاته أحياناً من الوسائل الناجحة لردع الموظفين الذين يرتكبون مخالفات إدارية ويبث هيبه السلطة الرئاسية.

(1) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر، ص255.

(2) المادة(46)من نظام تأديب الموظفين.

هذا فضلاً عن أن ترك شطر واضح من سلطة التأديب في يد الوزير المختص أو من في حكمه يستند إلى كونه الرئيس الأعلى لوزارته، وتمتعه بالتالي بالحق في مراقبة مرؤوسيه ومجازاتهم عند اللزوم⁽¹⁾.

ومن الجدير بالذكر أن الجهات الإدارية ملزمة بإبلاغ هيئة الرقابة والتحقيق بالقرار الصادر من الوزير بتوقيع الجزاء التأديبي مع تزويدها بصورة من جميع أوراق التحقيق.

وذلك فور صدور ذلك القرار وتتولى الهيئة مراقبة هذه القرارات ولها خلال مدة معينة⁽²⁾ إذا رأت أن المخالفة التي بسببها توقيع الجزاء على الموظف تستوجب توقيع الفصل من الخدمة، أن تبلغ الوزير المختص ذلك وأن تقوم بمباشرة التحقيق في المخالفة تمهيداً لإحالة المتهم إلى ديوان المظالم⁽³⁾.

2- مجلس الوزراء؛

لمجلس الوزراء سلطة في توقيع الجزاء التأديبي، ويستفاد ذلك مما ورد في المادة (13) من نظام تأديب الموظفين، إذ يجوز لرئيس هيئة الرقابة والتحقيق بعد أخذ رأي المختص اقتراح فصل الموظف بقرار من مجلس الوزراء إذا كشف التحقيق مع الموظف عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة.

مما يجعل هذا الموظف غير صالح للاستمرار في الوظيفة ويعود بالطبع تقدير توقيع جزاء الفصل في هذه الحالة إلى رئاسة مجلس الوزراء⁽⁴⁾.

(1) ينظر: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، د. بكر القباني، ص 349، والمذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين.

(2) وهي ثلاثون يوماً من تاريخ تسليم القرار وصدور أوراق التحقيق إلى الهيئة.

(3) المادة (39) من نظام تأديب الموظفين.

(4) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين.

3- ديوان المظالم:

لديوان المظالم اختصاص توقيع الجزاء ، فلقد كان المنظم السعودي موفقاً حينما مزج بين الطابع الإداري والطابع القضائي في توقيع الجزاءات، إذ أنه أعطى السلطات الإدارية الحق في توقيع الجزاءات المنصوص عليها في المادة (33) من نظام تأديب الموظفين، عدا جزاء الفصل لخطورته وشدته، والتي حدد الاختصاص فيها بيد سلطة قضائية مستقلة، نقصد ذلك ديوان المظالم الذي كفل له الاستقلال والحياد⁽¹⁾.

وفضلاً عن ذلك، هناك حالات يتعين فيها أن تحيل هيئة الرقابة والتحقيق المعاملة إلى ديوان المظالم لتوقيع الجزاء التأديبي وهي:

- حالة توقيع عقوبة على موظف ترك الخدمة لأن حق الوزير قاصر على توقيع الجزاءات المنصوص عليها في المادة (32) من نظام تأديب الموظفين عدا الفصل وليس من بينها الجزاءات التي توقع على الموظفين الذين تركوا الخدمة والمنصوص عليها في المادة (33) من النظام.

- حالة ارتكاب الموظف مخالفة تستوجب توقيع عقوبة وذلك إذا كان ارتكابه لهذه المخالفة قد تم في جهة غير التي يعمل بها⁽²⁾.

- حالة ارتكب موظفين لمخالفة واحدة، أو مخالفات مرتبطة إذا كانوا عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة وانتهى التحقيق إلى إدانتهم⁽³⁾.

وبعد أن ألمحنا إلى السلطات الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي،

(1) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، د. علي شفيق، ص330.

(2) المادة (40) من نظام تأديب الموظفين.

(3) المادة (41) من نظام تأديب الموظفين.

نبين الآن من هي الجهة الرقابية على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية.

فمن أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة السلطات التي تملك سلطة التأديب حق الطعن أمام جهة قضائية لأن القضاء بما يتصف به من حييدة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى الوقائع والجزاء التأديبي الموقع ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء⁽¹⁾.

وقد جاء ما ينص في نظام ديوان المظالم لسنة 1428هـ على أن من اختصاصات الديوان الفصل في «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...»⁽²⁾.

ويتضح من النص المتقدم أن من حق الموظف رفع دعوى لدى ديوان المظالم يطعن فيها بقرار سلطة التأديب في ضوء ما يدعيه من عيوب تتصل بهذا القرار ، وأن هذه العيوب تشمل أوجه الإلغاء التي حددها النظام بالنسبة لكل القرارات الإدارية.

وكذلك نجد أن النص المذكور سابقاً يسمح لديوان المظالم بممارسة أوجه الرقابة التالية على قرارات الجزاء الصادرة من الجهات الإدارية:

- أ - مراقبة صحة الوقائع التي يستند إليها قرار الجزاء.
- ب - مراقبة سلامة التكييف النظامي لوقائع بفرض ثبوتها.
- ج - مراقبة سلامة تطبيق الأنظمة واللوائح التي فيما يخص صحة إجراءات التحقيق وكفالة ضماناته النظامية.

(1) القانون الإداري د. ماجد الحلوص، 360، 359.

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

د - شرعية الجزاء وملاءمته، ومن ذلك مراقبة اختصاص الموظف الذي يقرر الجزاء ومراقبة كونه من العقوبات المنصوص عليها نظاماً، والتأكد من عدم تعدد الجزاءات التأديبية وعدم رجعية العقوبة التأديبية وتناسب الجزاء مع المخالفة⁽¹⁾.

ويتضح لنا مما سبق أن جهة الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية هي ديوان المظالم وذلك من خلال الفصل في الدعاوي المقدمة عن طريق الطعن من ذوي الشأن في تلك القرارات الإدارية، وذلك بطلب إلغائها بالاستناد إلى وجود عيوب تشوب تلك القرارات، وكذلك عن طريق ممارسته أوجه الرقابة على قرارات الجزاء الصادرة من الجهات الإدارية ومنها شرعية الجزاء وتناسبه مع المخالفة.

المطلب الثاني

جهة الرقابة في الفقه الإسلامي

نصرة المظلوم من المبادئ التي حرص عليها الإسلام، فقد حرم الإسلام الظلم تحريماً قاطعاً، وأوجب رد الحق لكل مظلوم وتوقيع العقاب على الظالم، ﴿وَعَلَى الَّذِينَ هَادُوا حَرَّمْنَا مَا قَصَصْنَا عَلَيْكَ مِنْ قَبْلُ وَمَا ظَلَمْنَاهُمْ وَلَكِنْ كَانُوا أَنْفُسَهُمْ يَظْلِمُونَ﴾⁽²⁾ ﴿وَلَا تَحْسَبَنَّ اللَّهَ غَافِلًا عَمَّا يَعْمَلُ الظَّالِمُونَ إِنَّمَا يُؤَخِّرُهُمْ لِيَوْمٍ تَشْخَصُ فِيهِ الْأَبْصَارُ﴾⁽³⁾.

﴿ وَوَضِعَ الْكِتَابَ فَتَرَى الْمُجْرِمِينَ مُشْفِقِينَ مِمَّا فِيهِ وَيَقُولُونَ يَا وَيْلَتَنَا مَالِ

(1) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، د. علي شفيق، ص336.

(2) سورة النحل ، من الآية:118.

(3) سورة إبراهيم، من الآية:42.

هَذَا الْكِتَابِ لَا يُعَادِرُ صَغِيرَةً وَلَا كَبِيرَةً إِلَّا أَحْصَاهَا وَوَجَدُوا مَا عَمِلُوا حَاضِرًا وَلَا يَظْلِمُ رَبُّكَ أَحَدًا ﴿١﴾ ﴿وَتِلْكَ الْقُرَىٰ أَهْلَكْنَاهُمْ لَمَّا ظَلَمُوا وَجَعَلْنَا لِمَهْلِكِهِمْ مَوْعِدًا﴾ ﴿٢﴾.

وقال ﷺ: «أنصر أخاك ظالماً أو مظلوماً، قال رجل يا رسول الله أنصره إذا كان مظلوماً، أفرأيت إذا كان ظالماً كيف أنصره، قال: «تحجره أو تمنعه من الظلم، فإن ذلك نصره (3)، وعرف نظام الحكم في الدولة الإسلامية تنظيماً قضائياً متميزاً أطلق عليه ولاية المظالم (ديوان المظالم) (4).

فولاية المظالم ولاية دينية حاكمة، نشأت في الدولة الإسلامية لرفع المظالم ونصرة المظلوم، وحماية الشريعة، فكانت جنباً إلى جنب مع عدالة القضاء، تتولى مهام الرقابة القضائية، وتتصفح أعمال الدولة (5).

ولأن هناك تصرفات خارجة عن الشرعية قد تصدر عن أشخاص من ذوي المراكز في الدولة، وتشكل مظالم لا مناص من كبجها واستخلاص الحق منها أصبح لا بد من قيام ولاية ذات هيبة ورهبة قوامها العدل لإنصاف المظلوم من الظالم، وذلك ما كان من رقابة ديوان المظالم على شرعية ما يصدر عن سلطان الحكم وإدارته (6).

وباشر النبي ﷺ هذه الولاية منذ بداية الدولة الإسلامية وتبعه خلفاؤه، فكانت الدرع الحامي للعدل والإنصاف، والرقيب على الولاة وتجاوزات السلطة (7).

(1) سورة الكهف، من الآية: 49.

(2) سورة الكهف، الآية: 59.

(3) أخرجه البخاري، كتاب المظالم، باب قصاص المظالم، الحديث رقم (2444) ص461.

(4) الأحكام السلطانية، الماوردى، ص149.

(5) القضاء الإداري، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، د عبد الرزاق الفحل، ص123، دار النوابع، ط الثانية 1414هـ..

(6) أصول التنظيم الإداري الإسلامي، د. خالد الظاهر، ص160، ط الثانية 1429هـ..

(7) القضاء الإداري، د. عبد الرزاق الفحل، ص123.

يقول الإمام الماوردي: «..ولم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة لأنهم -أي الناس- في الصدر الأول مع ظهور الدين عليهم بين من يقوده التناصف إلى الحق أو يزجره الوعظ عن الظلم، وإنما كانت المنازعات تجري بينهم في أمور مشبهة يوضحها حكم القضاء، ولذلك اقتصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم بالحكم والقضاء، تعييناً للحق في جبهته لانقيادهم إلى التزامه..»⁽¹⁾

وهناك العديد من الأمثلة على قضاء المظالم التي باشرها النبي ﷺ وخلفاؤه من بعده، نذكر بعضاً منها على سبيل المثال:

أولاً: قضاء المظالم في عهد رسول الله ﷺ:

1- بعد أن فتح رسول الله ﷺ مكة بعث سراياه للدعوة إلى الإسلام، وكان منها سرية ولّى رسول الله ﷺ خالد بن الوليد⁽²⁾، فسار بمن معه يهدم الأصنام، ويدعو إلى الإسلام حتى وصل إلى بني جذيمة، فلما رآه القوم شهروا سلاحهم في وجهه، فطلب إليهم خالد أن يضعوا السلاح لأنه لم يأت لقتال وإنما ليدعوا إلى الإسلام، فوضع القوم السلاح، وكان خالداً ظن أن ذلك خدعة منهم لما عرف عنهم ذلك فيما سبق، وأنهم آمنوا بألسنتهم ولم تؤمن قلوبهم، لذلك أمر بهم خالد فكتفوا، ثم عرضهم على السيف فقتل منهم من قتل، فانفلت رجل منهم فأتى رسول الله ﷺ فأخبره الخبر⁽³⁾.

وعندها رفع رسول الله ﷺ يديه إلى السماء وقال: «اللهم إني أبرأ إليك مما صنع خالد بن الوليد»⁽⁴⁾، فالرسول ﷺ لم يقبل بفعل خالد ولم

(1) الأحكام السلطانية، ص 78.

(2) هو خالد بن الوليد بن المغيرة المخزومي صحابي جليل سماه رسول الله ﷺ سيف الله المسلول، أسلم متأخراً في صفر لسنة 8هـ. كانت وفاته سنة 21هـ، ينظر: الإصابة ج 2 ص 215.

(3) السيرة النبوية، ابن هشام المعافري، ص 614.

(4) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الأحكام، باب: إذا قضى الحاكم بجور أو خلاف أهل العلم فهو رد، حديث رقم (7189) ص 1372.

يقره على فعلته، بل عاتبه وأنكر عليه العجلة، وترك التثبت من أمرهم، فكفر رسول الله ﷺ عن فعلته واعتبر ما وقع منه خطأً لسلامة النية والمقصد، ومع ذلك فقد أرسل إليهم، علي ابن أبي طالب ومعه مال فلم يبق منهم قتيل إلا ودفع ديته⁽¹⁾.

فهذه الحادثة تعتبر من قضاء المظالم التي باشرها النبي ﷺ، على اعتبار أن خالد بن الوليد قائد عسكري من قادة الدولة، كلفه الرسول ﷺ بأمر فأخطأ، وكيف هذا الخطأ بأنه خطأ مرفقي.

وصدر الحكم من الرسول ﷺ بعد أن تثبت من ذلك بدفع الديات والتعويض عن الأموال من بيت المسلمين، وكان جزاء خالد على ذلك: التقريع والتوبيخ الذي صدر عن الرسول ﷺ، وأنه يبرأ إلى الله من فعلة خالد وكان هذا خير رادع له⁽²⁾.

2- من الحوادث التي وقعت في عهد النبي ﷺ واعتبرت من المظالم قضية المضارة، فقد نظر تلك المظلمة التي تفيد وقائعها، بأن رجلاً كان له في بستان رجل من الأنصار عضد من نخل ومع الأنصاري أهله فكان الرجل يدخل إلى نخله فيتأذى به ويشق عليه، فطلب إليه أن يبيعه فأبى، فطلب إليه أن يناقله فأبى، فأتى النبي ﷺ فذكر له ذلك، فطلب أن يبيعه أو ينقله فأبى ثم رغبه أن يهبها له والله يثيبه أكرم مثوبة فأبى، فقال النبي ﷺ: «أنت مضار، ثم قال للأنصاري: «اذهب فاقلع نخله»⁽³⁾.

وهذا يوضح أن النبي ﷺ لم يختار الحكم الذي ينهي الخصومة فقط

(1) فتح الباري، العسقلاني ج13، ص57، 58، دار المعرفة، بيروت، تحقيق: محب الدين الخطيب.

(2) القضاء الإداري، بين الشريعة والقانون، د. عبد الحميد الرفاعي، ص120-121، دار الفكر المعاصر، بيروت، ط الأولى 1409هـ. __1989م.

(3) سنن أبي داود، كتاب الأقضية، باب من القضاء، حديث رقم (3636)، ص402، والسنن الكبرى، البيهقي، ج6 ص157، سكت عنه أبو داود، وقال كل ما سكت عنه فهو صالح.

كبيع النخيل أوهبته، إنما اختار الحكم الذي ينهي الخصومة، ويردع المظالم لإساءته استعمال حقه، ففضى بقلع النخل وهو ما يجاوز حكم القضاء، ويدخل في نطاق نظر المظالم التي تظهر منه السياسة الشرعية، تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁾.

ثانياً: قضاء المظالم في عهد الخلفاء الراشدين:

1- كان أبو بكر رضي الله عنه يختار عماله من بين مجموعة يكونون هم أكثر علماء وعملاً، ويحاسبهم بعد فراغهم من عملهم، ويتتبع مظالم الولاية⁽²⁾، ويروى أنه قال لرجل شكاً إليه عاملاً قطع يده، لئن كنت صادقاً لأقيدنك منه⁽³⁾.

فقد بلغ رضي الله عنه مبلغاً من العظة وإجادة التأثير في الرعية وانقياد المرؤوسين إلى طاعة أوامره، وكانت طاعة واجبة ما ناصر ولي الأمر وقاد ولايته إلى سبيل الرشاد⁽⁴⁾.

2- مثل عمر بن الخطاب رضي الله عنه العدالة بمباشرة نظره المظالم بنفسه، ومنها نظره ظلامة الرجل ضد «أبو موسى الأشعري»: وهي أن رجلاً كان مع أبي موسى الأشعري وكان ذا صوت ونكاية في العدو، فغنموا مغنماً، فأعطاه أبو موسى سهمه فأبى أن يقبله إلا جميعاً، فجلده أبو موسى عشرين سوطاً وحلقه، ولقناعة الرجل بعدل عمر وإنصافه لم يرض بالظلم وتوجه إلى عمر ورفع أمره إليه وطلب العدل والإنصاف وفعلاً حقق أمير المؤمنين غاية العدالة، نصر المظلوم وعاقب الخصم مع أنه أحد ولاة الدولة ورجالها، عاقبه على تعديه وظلمه لغيره، بأن أعطى للمظلوم حق القود أو العفو من الوالي

(1) ينظر: القضاء الإداري، د. عبد الرزاق الفحل، ص139، والإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، د.

حافظ الكرمي، ص241، دار السلام، ط2 1428هـ، 2007م

(2) السلطة القضائية في الإسلام، د. شوكت عليان، ص64، دار الرشيد، الرياض، ط الأولى 1402هـ - 1982م.

(3) الجامع لأحكام القرآن، القرطبي، ج2، 256، والمغني، ابن قدامة، ج11 ص480.

(4) أصول التنظيم الإداري الإسلامي، د. خالد الظاهر، ص162.

الذي تعسف في استعمال سلطانه ونفوذه وأعطاه كامل سهامه التي يستحقها من الغنائم⁽¹⁾. فكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه، يرى أن تقام العقوبة على من يخطئ من الأمة لا فرق بين حاكم ومحكوم، وأن الأمة يجب أن تعاون المجني عليه حتى ينفذ حكم المشرع⁽²⁾.

وذلك لقوله تعالى: ﴿الشَّهْرُ الْحَرَامُ بِالشَّهْرِ الْحَرَامِ وَالْحُرُمَاتُ قِصَاصٌ فَمَنْ اعْتَدَى عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اعْتَدَى عَلَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ مَعَ الْمُتَّقِينَ﴾⁽³⁾.

3- اعتمد الخليفة عثمان بن عفان⁽⁴⁾ رضي الله عنه ما كان عليه عمر بن الخطاب واستمر في تطوير القضاء، فهو أول من اتخذ للقضاء داراً بعد أن كان يعقد في المسجد، وكان يتتبع ويراقب عماله، وخاطبهم قائلاً: «أما بعد فإن الله خلق الخلق فلا يقبل إلا الحق، خذوا الحق وأعطوا الحق، الأمانة، قوموا عليها، ولا تكونوا أول من يسلبها، فتكونوا شركاء من بعدكم إلى ما كسبتم، والوفاء الوفاء، لا تظلموا اليتيم ولا المعاهد، فإن الله خصم لمن ظلمهم»⁽⁵⁾.

4- الخليفة علي بن أبي طالب رضي الله عنه تولى الخلافة بعد الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه، فحكم بالعدل وساس الرعية بالإنصاف وأهتم بأمور الدولة كافة، وبالذات نظر المظالم، لمسيس الحاجة لذلك، فاحتاج علي رضي الله عنه حين

(1) القضاء الإداري، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة، د. عبد الرزاق الفحل، ص153-154.

(2) الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، الشيخ محمد أبو زهرة، ص167.

(3) سورة البقرة، من الآية:194

(4) هو عثمان بن عفان بن العاص بن أمية من قريش أمير المؤمنين ذو النورين ثالث خلفاء الراشدين، وأحد العشرة المبشرين بالجنة، ولد بمكة وأسلم بعد البعثة بقليل، وكان غنياً شريفاً في الجاهلية، لقب بذي النورين لأنه تزوج ببنتي النبي صلى الله عليه وسلم رقية وأم كلثوم ولد سنة 47 قبل الهجرة __ 577م واستشهد سنة 35هـ __ 656م، الأعلام، الزركلي، ج4 ص210.

(5) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص69.

تأخرت إمامته واختلط الناس فيها وتجوّروا إلى فضل صرامة في السياسة، وزيادة تيقظ في الوصول إلى غوامض الأحكام⁽¹⁾. وكان الإمام علي بن أبي طالب عليه السلام قوياً في رد المظالم ونصرة المظلوم، أعلن ذلك والتزمه في سياسته وإدارته للحكومة، فكان يباشر نظر المظالم ويتصدى لها بنفسه ولا غرور، فإنه رجل العدالة وحلال المعضلات والتعدييات⁽²⁾.

وعن تصدره لنظر المظالم، فقد بعث جيشاً لناحية من النواحي ثم كتب إلى عماله الذين يمر الجيش بعمالتهم: أما بعد فإنني قد سيرت جنوداً هي مارة بكم إن شاء الله، وقد أوصيتهم بما يجب لله عليهم من كف الأذى وصرف الشذى والشر، وأنا أبرأ إليكم وإلى ذمتكم معرفة الجيش إلا من جوعه المضطر، لا يجد عنها مذنباً إلى شعب، فنكلوا من تناول منهم شيئاً ظلماً عن ظلمهم وكفوا أيدي سفهائكم عن مضادتهم والتعرض لهم فيما استثناءهم، وأنا بين أظهر الجيش فادفعوا إلى مظلّمكم وما عراكم مما يغلبكم من أمرهم ومالا يطيقون دفعه إلا بالله ثم بي فأنا أغيره بمعونة الله إن شاء الله⁽³⁾.

وما أوردته عن ولاية المظالم في عهد النبي صلى الله عليه وآله وفي عهد الخلفاء الراشدين، إنما يمثل جانباً تطبيقياً من واقع ولاية المظالم وحقيقة وجودها ودورها البارز في وقاية أعمال الدولة وإنصاف المظلومين، فديوان المظالم وجد في الدولة الإسلامية وكان الذي يباشر مهام قضاء المظالم آنذاك هو الخليفة أو حاكم الدولة.

(1) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص149.

(2) القضاء الإداري، د. عبد الرزاق الفحل، ص158.

(3) كتاب الأبحاث الإسلامية، محمد الميرج، ص25، 26، نقلاً عن القضاء الإداري، د. عبد

الرزاق الفحل، ص160.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

أولاً: اتفق الفقهاء الإسلامي والنظام السعودي على أن يحق للموظف أو العامل في الدولة أن يتظلم من القرار الصادر بحقه إلى قاضي المظالم والنظر في مظلمته وإعطاءه حقه، وذلك بأن حاكم الدولة في الإسلام أو الخليفة له الولاية العامة على الدولة والنظر في المظالم وكذلك جاء في النظام السعودي ما يؤكد ذلك أن ديوان المظالم ينظر في الدعوى المطعون فيها من الموظف والمطالب فيها بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيوب متصلة بهذا القرار.

ثانياً: هناك اتفاق بين الفقهاء الإسلامي والنظام على أن هناك حاجة إلى رقابة شرعية ما يصدر من سلطان الحاكم وإدارته والرقابة على القرارات الإدارية من حيث صحة الوقائع وسلامة التكييف النظامي للوقائع وسلامة تطبيق الأنظمة وشرعية الجزاء وملاءمته، فأصبح لا بد من قيام ولاية لها الهيئة قوامها العدل والإنصاف فكان هناك ولاية مظالم في الإسلام وكذلك في النظام السعودي وجد قضاء المظالم على نهج الشريعة الإسلامية.

ثالثاً: نجد أن الرقابة على التناسب بين المخالفة والعقوبة في الفقهاء الإسلامي يباشرها الخليفة أو الحاكم بما له من ولاية عامة حتى في النظر في المظالم، بينما في النظام فهناك قضاء مستقل يقوم بهذه الرقابة وهو ديوان المظالم، ولكنه في الحقيقة لا يخرج عن الفقهاء الإسلامي بل هو مجرد تنظيم وترتيب.

المبحث الثاني

حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

المطلب الأول

حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي

استقر الفقہ والقضاء الإداريين على الاعتراف بعيب السبب بوصفه وجهاً من أوجه إلغاء القرار الإداري، ولا سيما بعد أن درج القضاء الإداري على ممارسة رقابته على سبب القرار الإداري.

ولكي يتحقق ركن السبب في القرار الإداري يجب أن يكون السبب قائماً عند إصدار القرار، وأن يكون صحيحاً، أي: مشروعاً وفقاً لأحكام النظام، حيث إن سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعة المادية أو النظامية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري⁽¹⁾.

وتتمثل حدود رقابة القضاء الإداري على عيب السبب في القرار الإداري، في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة على التكيف النظامي للوقائع، والرقابة على ملاءمة القرار الإداري أو تناسبه مع الوقائع وهو موضوع هذا المطلب.

(1) أحكام تأديب الموظفين، د. خالد الظاهر، ص281، والقرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة، د. فؤاد محمد موسى، ص214، معهد الإدارة العامة 1423هـ.

أ - الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

استقر قضاء ديوان المظالم على فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي بنى عليها القرار الإداري، لذلك يلزم أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها متحققة ومشروعة أو صحيحة.

وهذا ما أكده ديوان المظالم فقد جاء بحكم له مفاده « وحيث أنه تبين للهيئة من القرار محل التدقيق ومن أوراق الدعوى أن الجامعة المدعى عليها قد ارتبكت خطأ واضحاً في تنفيذها للعقد المبرم مع المدعي بأن لم تشعره برغبتها في عدم تجديد عقده قبل مدة ثلاثة أشهر من انتهاء مدته واستنادها على غير سبب صحيح لإنهاء هذا العقد وهو عدم الكفاءة الذي لم يثبت بل ثبت خلافه من واقع ما اشتملت عليه أوراق الدعوى على النحو السالف إيراده في أسباب قرار الدائرة محل التدقيق.

فإن مطالبة المدعي بإلقاء عبارة عدم الكفاءة المنسوب إليه في قرار طي قيد وتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته في صميم كيانه ووصمته في سمعته بوصفه بصفة هو برئ منها وهي عدم الكفاءة.. هذه المطالبة متعينة القبول لقيام الخطأ في جانب المدعي عليها»⁽¹⁾.

وفي حكم آخر جاء فيه: « وحيث إن المدعي عليها بنت قرارها في طي قيد المدعي على تغيبه لمدة ستة وعشرين يوماً متصلة، وبما أن الثابت أن المدعي كان خلال المدة التي بنت المدعي عليها قرارها عليه في إجازة... بموافقة الرئيس المباشر، فتم إلغاء القرار الصادر بطي قيده»⁽²⁾.

فاجتهاد الديوان في القضية السابقة مستقر على بسط رقابته على

(1) حكم رقم 84/ت/العام 1407هـ. في القضية رقم 1/624/ق لعام 1404هـ. بتاريخ 10/10/1407هـ، غير منشور، نقلاً عن القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة، د. فؤاد محمد موسى، ص 216.

(2) حكم ديوان المظالم رقم 102/ت/6 لعام 1427هـ. في القضية رقم 1/3266/ق لعام 1426هـ، مجموعة الأحكام الإدارية لعام 1427هـ. المجلد الثاني، ص 409.

صحة الوقائع، فقد ألقى القرار الإداري لعدم وجود الواقعة التي استند عليها القرار عند إصداره. وفي حكم آخر رفض ديوان المظالم طلب الإلغاء لأن «الدائرة — قضائية تابعة للديوان - لديها القناعة التامة بأن الأسباب التي بني عليها قرار إنهاء الابتعاث كانت صحيحة لا غبار على سلامتها » وكان صاحب الشأن الذي أنهيت بعثته - لضعف مستواه الدراسي وإهماله... قد طعن بالإلغاء في قرار الإدارة⁽¹⁾

ب - الرقابة على التكيف النظامي للوقائع؛

ويعني رقابة القضاء على التكيف النظامي للوقائع، أي: أن يباشر القضاء الإداري الرقابة على صحة التكيف والوجود المادي للوقائع⁽²⁾.

وجاء في قرار ديوان المظالم ما نصه: « وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيفها القانوني... ويتوقف على وجود هذه الأصول...وأوامر انتزاعها من غير أصول موجودة، وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار من الأصول أو فسادها، وعلى صحة تكيف الوقائع بفرض وجودها مادياً أو خطأً هذا التكيف — يتوقف على هذا كله قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقتها للنظام أو فقدان هذا الركن ومخالفة القرار للنظام»⁽³⁾.

وفي حكم آخر جاء فيه: «...ومن ثم إذا توافر لدى الإدارة المختصة الاقتناع بأن الموظف سلك سلوكاً معيباً ينطوي خروج على مقتضيات الوظيفة والإخلال بكرامتها، أو بالثقة الواجب توافرها فيمن يقوم بأعبائها.

وكان اقتناعها على هذا الوجه مجرداً عن الميل والهوى فثبت عليها

-
- (1) الحكم رقم 36/ت/3 لعام 1409هـ. في القضية رقم 1/842/ق/1407هـ. لم ينشر، نقلاً عن رقابة القضاء على قرارات الإدارة، د.فهد الدغيثر، ص 277.
 - (2) القرارات الإدارية، د.فؤاد محمد موسى، ص 217، وأحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر، ص 282، ورقابة القضاء، د.فهد الدغيثر، ص 277.
 - (3) قرار رقم 2/86 لعام 1401هـ. في القضية رقم 1/535/ق لعام 1400هـ..

قرارها بإدانة سلوكه ، واستتبقت هذا من وقائع صحيحة ثابتة مؤدية إلى النتيجة التي خلصت إليها، فإن قرارها في هذا الشأن يكون قائماً على سببه ومطابقاً للنظام حصيناً من الإلغاء»⁽¹⁾.

وفي حكم آخر جاء فيه: «وحيث أن النقل الصادر بحق المدعي إنما كان من مدرسة إلى أخرى في نطاق منطقته وفي المحافظة ذاتها ولم ينطو على تنزيل في الوظيفة أو الدرجة، ولم يثبت أن المدعي عليها تجاوزت فيه حدود سلطاتها أو استهدفت منه تأديب المدعي أو المساس بحقوقه والإضرار به، وحيث أن ما ساقته من الأسباب والمبررات كاف لإثبات ما أرادته من اقتضاء المصلحة التعليمية نقل المدعي، ومن ثم فيصبح قرارها سليماً ليس ثمة ما يشوبه أو يعيبه مما يجعل طعن المدعي فيه في غير محله»⁽²⁾.

ج - الرقابة على ملائمة القرار الإداري أو تناسبه مع الوقائع:

إذا كان القاضي الإداري قد انتهى إلى وجوب فرض رقابته على صحة تكييفها النظامي لهذه الوقائع، فإن دور القاضي يجب أن يقف عند هذا الحد لا يتعداه إلى البحث في أهمية وخطورة السبب، أي بحث ملائمة القرار الإداري، ذلك أن الإدارة يجب أن تستقل بتقدير ملائمة قرارها.

ومن أهم عناصر هذه الملائمة إلى جانب تقدير وجوب التدخل أو الامتناع واختيار وقت التدخل، تقدير الإجراء الذي يتناسب مع أهمية وخطورة السبب⁽³⁾.

والأصل أن رقابة قاضي الإلغاء تنصب على مشروعية القرار الإداري دون النظر في ملاءمته لدخول الملائمة بطبيعتها في تقدير الإدارة، ويترتب

-
- (1) حكم ديوان المظالم رقم 14/ت/العام1404هـ. في القضية رقم 26/2/ق لعام 1403هـ..
 - (2) القرار رقم 211/ت/6 لعام 1427هـ، في القضية 1/4415/ق لعام 1425هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام 1427هـ. المجلد الثاني، ص518.
 - (3) القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة، د.فؤاد محمد موسى، ص221 الملازمة القضائية والسلطة التقديرية للملاءمة ، د.سامي جمال الدين، ص258.

على ذلك أنه لا يجوز للقاضي الإداري التصدي لها، وإلا فإنه يحل نفسه محل الإدارة. ومع ذلك فالاجتهاد توصل على سبيل الاستثناء إلى ضرورة التسليم بالرقابة على ملائمة السبب للقرار إذا كانت تلك الملائمة شرطاً لمشروعية العمل الإداري، كان بنص القانون على حالة الضرورة، أو على حالة الاستعجال لاتخاذ قرار ما، فيترتب على ذلك أن يتوجب على القضاء فحصهما، وفي هذا تقدير للملائمة⁽¹⁾.

وقد أقر الفقه والقضاء المقارن بحق القضاء الإداري بالرقابة على ملائمة القرارات الإدارية، في مجال الضبط الإداري ومجال تأديب الموظفين، فالمشروعية والملائمة ليستا على طرفي نقيض.

فالمشروعية نقيضها عدم المشروعية والملائمة نقيضها عدم الملائمة، فالملائمة شرطاً للمشروعية في القرار الإداري، وتقوم على إيجاد التناسب بين الإجراء المتخذ والفرص منه، لذلك فلا يمكن أن يكون هنالك تناقض بينهما، فالملائمة ليست أمراً خارجاً عن القانون، وإنما هي فكره متكاملة معه⁽²⁾.

وبناءً على ذلك فإن حدود هذه الرقابة تنصب على مدى التناسب بين الوقائع المكونة للسبب ودرجة وأهمية وخطورة القرار، حيث أن الأصل أن تكون الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية.

وتستمد إلى الرقابة على الملائمة ومدى التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة التأديبية المقررة لها، وهذا هو الاتجاه الذي يمكن أن نستطلع منه أحكام ديوان المظالم.

فقد جاء بحكم لديوان المظالم أنه: «ليس للقضاء الإداري في حدود رقابته النظامية أن يتطرق إلى بحث ملائمة رفض منح الجنسية الذي كشفت

(1) رقابة القضاء على قرارات الإدارة، د.فهد الدغيثر، ص279.

(2) أحكام تأديب الموظفين، د.خالد الظاهر، ص284.

جهة الإدارة عن سببه، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب ومدى ما يمكن ترتيبه عليه من آثار بإحلال نفسه محل وزارة الداخلية فيما هو متروك لتقديرها ووزنها، بل إن وزارة الداخلية حرة في تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والأثر الذي يناسبها.

ولأهميته للقضاء الإداري على ما تكون منه عقيدتها وامتناعها في شئ من هذا، وذلك أن نشاط هذا القضاء في وزنه لقرارات رفض الجنسية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية النظامية أو عدمها في نطاق الرقابة الإدارية فلا يجاوزها إلى وزن مناسبات تلك القرارات أو مدى خطورتها، مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة وتتفرد بها بغير معقب عليها، ما دام قرارها قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام⁽¹⁾.

فهذا هو الأصل العام، أن يكون اتجاه الديوان هو فحص المشروعية للقرار الإداري، ولكن استثناء من الأصل، وعندما تكون الملائمة شرطاً للمشروعية نجد أن ديوان المظالم يفرض رقابته عليها من أجل تحقيق العدالة والتناسب بين المخالفة والعقوبة.

فقد جاء بحكم لديوان المظالم أنه: «وعلى هدى الأصول والمبادئ العامة التي تحكم شؤون الوظيفة العامة، وفي مجال التأديب بصفة خاصة من ضرورة تناسب مقدار الجزاء ونوعه مع درجة خطورة الذنب الإداري، إذ يجب أن يكون الجزاء عادلاً بأن يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة»⁽²⁾.

وقد جاء بحكم آخر أن «ما استقر عليه القضاء من أن السلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها

(1) حكم ديوان المظالم رقم 25/86 لعام 1401هـ. في القضية رقم 1/360 لعام 1401هـ، مجموعة المبادئ لعام 1401هـ، ص 77.

(2) حكم ديوان المظالم رقم 122/ت/3 لعام 1407هـ. في القضية رقم 2/24/ق لعام 1406هـ.

في ذلك بشرط ألا يشوب استعمالها غلو⁽¹⁾. وفي حكم آخر جاء فيه: «وإذا كان على القاضي التأديبي أن يراعي في توقيع العقوبة أن يكون اختيارها مناسباً مع درجة المخالفة، مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة وفقاً لنص المادة (34) من نظام تأديب الموظفين»⁽²⁾.

وفي حكم آخر جاء فيه: «وأن يراعي في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة للملابسة للمخالفة وفق ما نصت عليه المادة (34) من النظام»⁽³⁾.

ويلاحظ أن رقابة ديوان المظالم على ملائمة العقوبة في المخالفات التأديبية تجد سندها في المبادئ العامة، وما نص عليه نظام تأديب الموظفين في المملكة في المادة (34) منه، حيث نصت على أن «يراعي في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة والملابسة للمخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام».

وأن الديوان في رقابته على الملائمة بأنه لا يحل نفسه محل الإدارة في تقدير الجزاء، وهذا ما أكده ديوان المظالم، حيث ذهب إلى «الديوان لا يحل محل الإدارة عند نظر دعوى الإلغاء».

وإنما يقتصر في هذا الخصوص على الحكم بالإلغاء أو الرفض، ولا يكون له أن يتناول القرار ذاته بالتعديل أو الإضافة، وإذا قضت الدائر في

(1) حكم ديوان المظالم رقم 100/ت/4 لعام 1410هـ. في القضية رقم 189/2/ق لعام 1407هـ، ذكره د. خالد الظاهر في كتابه: أحكام تأديب الموظفين، ص 285.

(2) حكم ديوان المظالم رقم 280/ت/لعام 1427هـ. في القضية رقم 596/3/ق لعام 1427هـ.، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثاني، 1427هـ، ص 772.

(3) حكم ديوان المظالم رقم 154/ت/5 لعام 1427هـ. في القضية رقم 1/2922/ق لعام 1426هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، المجلد الثاني، لعام 1427هـ، ص 542.

الحكم محل التدقيق بإلغاء عقوبة الحسم من الراتب الموقعة عن مخالفة عدم حضور الاجتماع، ثم تجاوز في ذلك إلى الحكم بمعاقة المدعي بالإندار عن مخالفة عدم حضور التحقيق، فإنها تكون بذلك قد تجاوزت الاختصاص المحدد للديوان في نظر قضايا الإلغاء»⁽¹⁾.

المطلب الثاني

حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي

نشأ قضاء المظالم في الدولة الإسلامية بسبب تصرفات خارجة عن الشرعية قد تصدر عن أشخاص من ذوي المراكز في الدولة، وتشكل مظالم لا مناص من كبها واستخلاص الحق منها فأصبح من اللازم قيام ولاية ذات هيبه ورهبة قوامها العدل لإنصاف المظلوم من الظالم، وذلك ما كان من رقابة ديوان المظالم على شرعية ما يصدر عن سلطات الحكم وإدارته.

ولذلك لم يكن لقاضي المظالم حدود لرقابته، بل له اختصاصات واسعة جداً، ويدخل من ضمنها رقابته على مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة، وسنذكر فيما يلي بعض اختصاصات قاضي المظالم وسلطاته الواسعة في الرقابة:

1- النظر في تعدي الولاة على الرعية:

يتم ذلك بتظلم المتضرر، وبدون تظلم، حيث يقوم قاضي المظالم بمراقبة أحوال الولاة وسيرتهم، فإن رآهم قائمين بالعدل قواهم وأيدهم وإن

(1) حكم ديوان المظالم رقم 75/ت/2 لعام 1413هـ. في القضية رقم 3/28/ق لعام 1412هـ.

رأهم جائرين وعظهم وأمهلم ليرجعوا إلى العدل، هذا إذا كان الخليفة هو الذي يباشر ولاية المظالم، أو إذا كان الذي يباشرها غيره، فيرفع ما يراه إلى الخليفة لينظر في الأمر.

أما إذا رفع شخص ظلامته فإن قاضي المظالم يحكم في هذه الحالة ويلزم تنفيذ حكمه فيها، فعمر بن الخطاب رضي الله عنه، قد عين ابن مسلمة⁽¹⁾ لتقصي أخبار الولاة والتحقيق في الشكاوي التي تصل إلى الخليفة عن ولاته⁽²⁾.

ونجد في هذا الاختصاص أنه يعطي والي المظالم صلاحية التفتيش على الولاة وصلاحية اتخاذ العقوبات اللازمة بحقهم أن انصرفوا، فيكون والي المظالم لسيرة الولاة متصفحاً، وعن أحوالهم مستكشفاً ليقويهن إن أنصفوا، ويكفيهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا.

وعلى والي الأمر أن يقتص منهم حتى تطمئن الرعية على حقوقها ويرتدع الموظف عن الظلم، وإلا صار والي الأمر شريكاً للظالم في ظلمه، لأن هذا الظالم، وهو موظف الدولة، إنما قام بظلمه وتعديه بقوة الدولة وبحكم وظيفته ومنصبه⁽³⁾.

2- رد مظالم العمال فيما يجبونه من الأموال والضرائب؛

ينظر قضاء المظالم في تعسف وجور موظفي الدولة فيما يجبونه من الأموال والضرائب كالخراج والجزية والعشور والزكاة للأموال الظاهرة كالزرع والحيوانات.

فإذا ظهر أي تجاوز على حقوق الرعية في جباية تلك الأموال حكم برده إلى أصحابه لأنه أخذ منهم ظلماً.

(1) التراتيب الإدارية، الشيخ عبد الحي الكتاني، ج1، ص267.

(2) التراتيب الإدارية، الشيخ عبد الحي الكتاني، ج1، ص267.

(3) القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، د.عبد الحميد الرفاعي، ص159، وأصول التنظيم

الإداري في الإسلام، د.خالد الظاهر، ص165.

حيث قال الفقهاء بهذا الشأن: إن ولي المظالم ينظر في «جور العمال فيما يجبونه من الأموال فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها»⁽¹⁾.

3- كتاب الدواوين:

ينظر قضاء المظالم في كتاب الدواوين، لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم فيما يستوفونه له ويوفون منه.

فيتصفح أحوال ما وكل إليهم، فيراقب والي المظالم موظفي الدولة ليتأكد من حسن قيامهم بأعمالهم في حدود صلاحيته التي خولها له الخليفة عند تعيينه⁽²⁾.

4- رد الغصوب إلى أصحابها، وهي نوعان⁽³⁾:

أ - غصوب سلطانية: وهي ما تغلب عليها ولاة الجور كالأملاك المقبوضة عن أربابها، إما لرغبة فيها، وإما لتعد على أهلها، فهذه إن علم بها والي المظالم أمر بردها، ولو لم يتظلم منها إليه أحد، وإن لم يعلم بها فهي موقوفة على تظلم أربابها.

ب - الغصوب التي تغلب عليها أصحاب الأيدي القوية وتصرفوا بها تصرف الملاك بالقهر والغلبة، وهذا الأمر موقوف على تظلم أربابه.

5- ينظر في الوقوف:

وهي نوعان، عامة وخاصة، فأما العامة فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن

(1) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص 153، والأحكام السلطانية، الفراء، ص 76.

(2) القضاء الإداري في الشريعة والقانون، د. عبد الرفاعي، ص 160، الأحكام السلطانية، الماوردي، ص 153، 154.

(3) أصول التنظيم الإداري في الإسلام، د. خالد الظاهر، ص 166، والأحكام السلطانية، الماوردي، ص 154، والأحكام السلطانية، الفراء، ص 77

فيها متظلم ليجريها على سبيلها، ويمضيها على شروط واقفيها، وأما الخاصة فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها لوقوفها على خصوم معينين، فيعمل عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحكام⁽¹⁾.

6- تظلم المرتزقة من نقص أرزاقهم، أو تأخرها عنهم؛

فيرجع إلى ديوان المظالم لفرض العطاء العادل، أي تظلم الموظفين من عدم إعطائهم حقوقهم⁽²⁾.

7- ينظر في تنفيذ ما وقف القضاة من أحكامها لضعفهم عن إنفاذها وعجزهم عن المحكوم عليه؛

لتعزيزه لقوة يده أو العلو قدره وعظيم خطره، فيكون والي المظالم أقوى يداً وأنفذ أمراً فينفذ الحكم على من توجه عليه بانتزاع ما في يده أو بإلزامه بالخروج عما في ذمته⁽³⁾.

8- يتولى النظر فيما عجز عنه الناظرون في الحسبة من المصالح العامة؛

كالمجاهرة بمنكر ضعف المحتسب عنه دفعه، والتعدي في طريق عجز عن منعه، والتحييف في حق لم يقدر على رده، فيأخذهم، أي (والي المظالم) بحق الله تعالى في جميعه ويأمر بحملهم على موجه⁽⁴⁾.

(1) الأحكام السلطانية، الفراء، ص78، والأحكام السلطانية، الماوردي، ص155.

(2) أصول التنظيم الإداري في الإسلام، د.خالد الظاهر، ص167، والأحكام السلطانية، الماوردي، ص154.

(3) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص155، والقضاء الإداري في الشريعة والقانون، د.عبد الحميد الرفاعي، ص161.

(4) الأحكام السلطانية، الفراء، ص78، وأصول التنظيم الإداري الإسلامي، د.خالد الظاهر، ص167، والأحكام السلطانية، الماوردي، ص155.

9- مراعاة العبادات الظاهرة:

كالجمع والأعياد والحج والجهاد، من تقصير فيها وإخلال بشروطها، فإن حقوق الله أولى أن تستوفى، وفروضه أحق أن تؤدى⁽¹⁾.

10- النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين:

فلا يخرج في النظر بينهم عن موجب الحق ومقتضاه، ولا يجوز أن يحكم بينهم بما لا يحكم به الحكام والقضاة⁽²⁾.

وبعد أن ألمحنا إلى بعض اختصاصات قاضي المظالم في الفقه الإسلامي، تبين لنا أن اختصاصاته واسعة جداً، وليس هناك حدود لرقابته على المظالم، بل يحق له الرقابة والتفتيش ومحاسبة الولاة والعمال لكي يحقق العدالة والإنصاف ورد الحقوق للرعية، بما فيها الرقابة على مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة المتخذة للمخالفة ويظهر ذلك عندما ينظر في تعدي الولاة على الرعية.

ومنها على سبيل المثال، ما حدث في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما كان يباشر نظر المظالم بنفسه، ومنها نظر ظلامة الرجل ضد «أبو موسى الأشعري»:

وهي أن رجلاً كان مع أبي موسى الأشعري وكان ذا صوت ونكاية في العدو، فغنموا مغنماً، فأعطاه أبو موسى سهمه فأبى أن يقبله إلا جميعاً، فجلده أبو موسى عشرين سوطاً وحلقه، ولقناعة الرجل بعدل عمر وإنصافه لم يرض بالظلم وتوجه إلى عمر ورفع أمره إليه وطلب العدل والإنصاف، فكتب عمر إلى أبي موسى: السلام عليك أما بعد فإن فلاناً أخبرني بكذا وكذا،

(1) الأحكام السلطانية، الماوردي، ص155، 156.

(2) القضاء الإداري في الشريعة والقانون، د.عبد الحميد الرفاعي، ص162، وأصول التنظيم الإداري الإسلامي، د.خالد الظاهر، ص167، 168، والأحكام السلطانية، الماوردي، ص156، والأحكام السلطانية، الفراء، ص78، 79.

فإن كنت فعلت ذلك في ملاً من الناس، فعزمت عليك لما قعدت له في ملاً من الناس، حتى يقتص منك وإن كنت فعلت ذلك في خلاء من الناس، فاقعد له في خلاء من الناس، حتى يقتص منك، فقدم الرجل، فقال له الناس: أعف عنه، فقال: لا والله لا أدعه لأحد من الناس، فلما قعد له أبو موسى ليققتص منه، رفع الرجل رأسه إلى السماء ثم قال: اللهم إني قد عفوت عنه⁽¹⁾.

فوجد في الواقعة السابقة أن أمير المؤمنين حقق غاية العدالة، فكان هناك غلو في الجزاء الذي وقعه أبو موسى الأشعري الذي كان أحد ولاة الدولة على الرجل الذي كان أحد مرؤوسيه، فذهاب الرجل

إلى الخليفة وطلب منه العدل والإنصاف بمثابة الطعن في القرار، وإعطاء المظلوم حق القود أو العفو من الوالي دليل على أن للخليفة حق في الرقابة على ملائمة القرار.

فوجد كذلك مع اتساع حدود رقابة الخليفة في الإسلام، فإنه يحق له الرقابة على ملائمة القرارات التي تصدر من ولاته على مرؤوسيه، وكذلك الرقابة على شرعية تلك القرارات.

وعن عبد الله بن عمر رضي الله عنهما قال: «إنه كان مع عمر رضي الله عنه في حج - أو عمرة - قال: فبينما نحن نسير إذا نحن براكب متعجل، قال عمر رضي الله عنه: إني لأظن هذا يطلبنا، فأنخ لا نشق عليه، فأنخنا، وذهب عمر رضي الله عنه لحاجته وجاء الراكب وقال لابن عمر: أأنت عمر؟ قال: لا، قال: لقد زعم أهل الماء أن عمر مر آنفا، قال: فجاء عمر رضي الله عنه، فبكى الرجل فقال عمر رضي الله عنه: ما يبكيك؟ إن كنت غارما أعناك، وإن كنت خائفا أمناك، إلا أن تكون قتلت نفسا، وإن كنت خفت جوار قوم حولناك عن مجاورتهم. فقال الرجل: لا، ولكن شربت الخمر وأنا أحد بني تميم، فأخذني أبو موسى فجلدني وسود وجهي وطاف بي في الناس، وقال: لا تؤكلوه ولا تشاربوه ولا تجالسوه،

(1) تاريخ الرسل، الطبري، ج2 ص981، والمصنف، ابن أبي شيبة، ج13 ص30، تحقيق: محمد عوامة، دار القبلة، جدة، ط الأولى 1427هـ.

فحدثت نفسي بإحدى ثلاث: إما أن أتخذ سيفاً فأضرب به أبا موسى، وإما أن ألحق بأرض الشرك، وإما أن آتيك فترسلني إلى الشام فإنهم لا يعرفونني، فبكى عمر رضي الله عنه ثم قال: إن كنت شربت الخمر فإني كنت من أشرب الناس لها في الجاهلية، وإنها ليست كالزنا، وما يسرني أن رجلاً لحق بالمشركين وأن لي كذا وكذا، ثم كتب إلى أبي موسى رضي الله عنه: إن فلان بن فلان التميمي أخبرني بكذا وكذا، وأيم الله لئن عدت لأسودنا وجهك وليطاف بك في الناس، فإن أردت أن تعلم أحق ما أقول فعُد، وإذا أتاك فأمر الناس فليؤكلوه وليجالسوه، وإن تاب فاقبلوا شهادته، وكساه عمر رضي الله عنه حلة وحمله وأعطاه مائتي درهم⁽¹⁾. وهذه القصة نجد فيها رقابة ملائمة، وذلك أن الرجل التميمي شكأ أبا موسى الذي كان والياً على البصرة من العقوبة التي وقعها عليه إلى الخليفة فهي طعن في القرار، فقام الخليفة بنقض القرار وذلك لعدم ملائمة القرار فيها».

ونخلص إلى وجود الرقابة على التناسب بين المخالفة والعقوبة في الفقه الإسلامي، بالإضافة إلى الاختصاصات الواسعة لقاضي المظالم.

المطلب الثالث

مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

أولاً: اتفق الفقه الإسلامي والنظام السعودي، على أنه يحق لديوان المظالم فرض رقابته على ملائمة القرار للوقائع وتناسبه وتعدي الولاية على الرعية.

(1) السنن الكبرى، البيهقي، كتاب الشهادات، باب شهادة أهل الأثرية، رقم 20347، وقال البيهقي «إسناده حسن»، ومسند الفاروق وأقواله على أبواب العلم، ج 2 ص 521 رقم 1514، المحقق، عبد المعطي بن أمين قلعي، دار الوفاء، مصر، الطبعة الأولى 1411هـ.

ثانياً: اتفق الفقه الإسلامي والنظام السعودي على أن الهدف من الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية هو رد المظالم وإنصاف المحكومين من ظلم الحاكمين، وأن تكون العقوبة متناسبة مع درجة وخطورة المخالفة المرتكبة، وحماية الأفراد من تعسف وتجاوز الإدارة.

ثالثاً: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية، تقتصر على مشروعية القرار، وتكون الرقابة على الملائمة إذا كانت الملائمة شرطاً للمشروعية، بينما في الفقه الإسلامي فليس هناك رقابة محددة لقاضي المظالم فاخصاصاته واسعة تشمل الرقابة على التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية.

وهذا لا يعني أن هناك اختلاف بين حدود الرقابة في النظام السعودي وبين حدود الرقابة في الفقه الإسلامي، وذلك لأن ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ما هو إلا امتداد لديوان المظالم في الدولة الإسلامية مع بعض تطوير طراً عليه، جعله منسجماً مع التنظيمات السياسية والإدارية في المملكة.

الخاتمة

بعد أن انتهيت من دراسة التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي، أحمد الله سبحانه على ما أنعم عليّ بإتمامه فله الحمد في الأولى والآخرة، وسأذكر أهم النتائج التي توصلت إليها فيما يلي:

أولاً: يتفق النظام السعودي مع الفقہ الإسلامي في أن الوظيفة العامة هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يؤديها كل موظف بحسب جدارته وإمكانياته سواء كان في شأن من شؤون الجماعة أو في شأن من الشؤون الخاصة بغيره.

ويجب على من يشغلها أن يكون متفرغاً لخدمة الوظيفة العامة، وأن يشغلها بشكل دائم غير منقطع، وأن تكون الوظيفة نفسها دائمة وليست عارضة.

ثانياً: إذا كانت القوانين الوضعية قد حددت مفهوم الموظف العام بأنه كل من يعين في إحدى الوظائف التي تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون، فإن الشريعة الإسلامية قد سبقتها في تحديد هذا المفهوم.

ويتفق نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية مع الفقہ الإسلامي في تعريف الموظف العام من حيث الجملة.

ثالثاً: علاقة الموظف العام بالدولة في النظام السعودي علاقة تنظيمية، مستندة في ذلك إلى أنظمة الخدمة المدنية في المملكة.

وهي التي تحكم تلك العلاقة، ولا يحق للموظف مخالفتها ولا الاتفاق

على مخالفتها، في الفقه الإسلامي تكون هذه العلاقة ذات طبيعة خاصة فهي مستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية، وتقوم على أساس رضا الموظف بكل متطلبات العقد مع عدم الإخلال بواجبات الوظيفة في الإسلام.

رابعاً: بعد دراستي لواجبات الموظف العام رأيت أنه لا يوجد في النظام ما يخالف الواجبات في الفقه الإسلامي بل يوجد ما يقر تلك الواجبات، وأن الموظف مكلف بكل الالتزامات الناشئة عن الوظيفة بما يحقق المصلحة العامة وحماية المرفق العام، وأن إخلاله بأحد الواجبات يعرض نفسه للمساءلة التأديبية.

خامساً: لا يوجد تعريف محدد للمخالفة التأديبية لا في الفقه الإسلامي ولا في النظام السعودي، ولكن اتفقا على أن كل ما يعد خروجاً عن واجبات الوظيفة العامة يعد مخالفة تأديبية.

سادساً: اتفق الفقه الإسلامي مع النظام على أن للمخالفة التأديبية ثلاثة أركان، إلا أن الفقه الإسلامي تميز عن النظام من خلال الركن الشرعي الذي بين أن الشخص لا يعاقب إلا إذا كان نص يحرم فعل الجريمة أو يعاقب على إتيان هذا الفعل.

فالمخالفة التأديبية في النظام لا تخضع لمبدأ «لا جريمة إلا بنص» وذلك لأن المخالفات لا يمكن حصرها، ومن أهم العوامل المساعدة على تحقيق التناسب بين المخالفة والعقوبة تقنين المخالفات التأديبية، بمعنى إعداد قائمة بالمخالفات التأديبية والعقوبات المقابلة لها، وهذا خير من أن يترك مجال التقدير لسلطة التأديب.

لما قد ينطوي عليه من تعسف أو مجافاة العدالة، بل أن التقنين يجعلنا أمام الوضوح لمبدأ المشروعية، ويجعلنا من ناحية أخرى أمام إمكانية الربط بين المخالفة والعقاب المناسب، لما في ذلك من الفاعلية والضمان.

سابعاً: فيما له صلة بموضوع التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة

التأديبية للموظف تعرضت لبحث الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية واتضح أن كلاً من المخالفتين لها خصائصها وصفاتها المميزة عن الأخرى شكلاً وموضوعاً، وهو ما اتفق عليه الفقه الإسلامي والنظام على مضمونه بصفة عامة.

ثامناً: اتفق الفقه الإسلامي والنظام على أن العقوبة التأديبية تكون نتيجة ارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية يستوجب عليها العقوبة، وهذه العقوبات قد حددها النظام وجعل أمرها موكول إلى ولي الأمر في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، وقد أقر الفقه الإسلامي هذه العقوبات، وتهدف العقوبة التأديبية إلى تحقيق مصلحة الجماعة وحماية مصالحهم وتنظيم المرافق العامة.

تاسعاً: العقوبة التأديبية بخلاف المخالفة التأديبية تخضع لقاعدة أو مبدأ: «لا عقوبة إلا بنص» بمعنى أن السلطات التأديبية مقيدة عند توقيع العقوبة التأديبية أن تكون هذه العقوبة من بين العقوبات المحددة في النظام،.

وهذا المبدأ قد قرره الشريعة الإسلامية منذ زمن طويل، فقد نص القرآن الكريم على ذلك في قوله تعالى: ﴿وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَإِن تَدْعُ مُثْقَلَةٌ إِلَىٰ جَمَلِهَا لَا يُحْمَلْ مِنْهُ شَيْءٌ وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ إِنَّمَا تُنذِرُ الَّذِينَ يَخْشَوْنَ رَبَّهُم بِالْغَيْبِ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَمَن تَزَكَّىٰ فَإِنَّمَا يَتَزَكَّىٰ لِنَفْسِهِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ﴾⁽¹⁾.

عاشراً: وقد قرر الفقه الإسلامي المساواة بين الناس في العقوبة ووجوب تناسب العقوبة مع المخالفة، وغير ذلك مما ورد في النظم الوضعية، ومن حيث الجملة يتفق النظام مع ما جاء في الفقه الإسلامي من حيث شرعية العقوبة التأديبية والنتائج المترتبة عليها.

(1) سورة فاطر، من الآية: 18.

حادي عشر: عند دراستي لمبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة في مجال التأديب وجدت أن التناسب يقع بين طرفي نقيض هما الإفراط والتفريط، الإفراط في توقيع عقوبة تأديبية جسيمة بالنسبة لحجم المخالفة التأديبية، والتفريط في توقيع عقوبة تأديبية يسيرة بالنظر لخطورة وفداحة المخالفة التأديبية، فلا بد من أخذ الاعتبار بالسوابق والظروف المشددة والمخفضة والظروف الملائسة لهذه المخالفة.

ثاني عشر: بينما كانت الأنظمة الوضعية تتخبط بين القبول والرفض لمبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة كانت الشريعة الإسلامية الغراء سباقاً ومنذ ما يقارب ألف وأربعمائة عام في إرساء هذا المبدأ.

حيث قال تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ وَلَئِنْ صَبَرْتُمْ لَهُوَ خَيْرٌ لِلصَّابِرِينَ﴾⁽¹⁾، ويقول تعالى: ﴿وَلَنْ أَنْتَصِرَ بَعْدَ ظُلْمِهِ فَأُولَئِكَ مَا عَلَيْهِمْ مِنْ سَبِيلٍ﴾⁽²⁾.

سورة ثالث عشر: نظراً لأهمية مبدأ التناسب ودوره في ترسيخ معاني العدالة وإنصاف والفاعلية للموظف والمرفق معاً، فقد حرص ديوان المظالم على فرض رقابته على ملائمة القرار للوقائع وتناسبه.

وكذلك تولى ولاية المسلمين في صدر الإسلام بتطبيق هذا المبدأ ورقابته مما يكفل العدالة والاطمئنان لجموع الشعب بصفة عامة وللعاملين بصفة خاصة بما ينعكس مردوده على المجتمع سلاماً اجتماعياً ومحبة، مع عدالة وحسن معاملة وتقييم في خط متوازن في ذات الوقت.

رابع عشر: نظام تأديب الموظفين مبني على الشريعة الإسلامية كغيره من الأنظمة السعودية.

(1) سورة النحل، من الآية: 126.

(2) الشورى، من الآية: 40.

وبعد عرضنا لهذه النتائج نوصي بالتالي:

أولاً: أن يشتمل نظام تأديب الموظفين ونظام الخدمة المدنية على تعريف للمصطلحات الواردة فيهما والتي منها الموظف العام، والمخالفة التأديبية، والعقوبة التأديبية، والتناسب.

ثانياً: إن ضعف الوازع الخلقي والديني لدى البعض يمثل عقبة في سبيل النهوض بالعمل الإداري والإخلاص في أداء الواجب، لذا نرى أن يكون لهذه الناحية نصيبها من الإعداد والتدريب والتوعية الدينية والأخلاقية والوطنية للموظفين.

ثالثاً: ضرورة تقنين أهم المخالفات التأديبية التي يتعين على كل موظف عدم إتيانها، أو على الأقل تقنين المخالفات الأكثر شيوعاً، وربطها بالعقوبات التأديبية المناسبة لكل مخالفة تأديبية، على أن يكون لهذه العقوبة حد أدنى وحد أقصى تستطيع جهة التأديب من خلالها اختيار العقوبة الملائمة وفقاً للظروف المخففة أو المشددة والمصاحبة لارتكاب المخالفة، ويقلل من فرص وقوع السلطات التأديبية في شائبة الغلو في تقدير العقوبة.

رابعاً: ضرورة مراعاة السلطات التأديبية للضوابط التي استقر القضاء الإداري على الاستهداء بها في أعمال التناسب بين العقوبة والمخالفة، سواء من حيث التشديد أو التخفيف في العقوبة، وذلك باعتبارها ضوابط واقعية يتم الاسترشاد بها في تقدير العقوبة صعوداً وهبوطاً، حتى تكون قراراتها متلائمة.

وفي نهاية هذا البحث فما كان فيه من صواب فمن الله وحده، وله الحمد والمنة، وما وقعت فيه من خطأ فمني ومن الشيطان وما إليه قصدت ولا إياه أردت، والله أسأل وإليه أرغب الرحمة والمغفرة والتوفيق إلى الصواب والسداد، إنه نعم المولى ونعم النصير.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين، وصلى الله على سيدنا محمد وعلى أصحابه الأخيار ومن سلك طريقهم إلى يوم الدين.

مصادر ومراجع البحث

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المصادر والمراجع الشرعية

- 1- الأحكام السلطانية، للقاضي أبي يعلى محمد بن الحسين الرفاء الحنبلي، دار الوطن، الرياض.
- 2- الأحكام السلطانية والولايات الدينية، لأبي الحسين علي بن محمد بن حبيب الماوردي، دار الكتاب العربي، بيروت.
- 3- الإحكام في أصول الأحكام، لسيف الدين الأمدى- علي بن محمد بن سالم- دار الكتب العلمية، بيروت 1400هـ.
- 4- الاختيارات الفقهية، لشيخ الإسلام أحمد بن تيمية، تحقيق: محمد حامد الفقي، دار المعرفة، بيروت.
- 5- الإدارة في عصر الرسول ﷺ دراسة تاريخية للنظم الإدارية في الدولة السعودية الأولى، للدكتور حافظ أحمد عجاج الكرمي، دار السلام، الطبعة الثانية 1428هـ- 2007م.
- 6- أعلام الموقعين عن رب العالمين، لابن القيم الجوزية، دار الجيل، بيروت 1973م.
- 7- بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، لأبو بكر مسعود بن أحمد الكاساني، دار الكتاب العربي، بيروت 1402هـ- 1982م.

- 8- بداية المجتهد ونهاية المقتصد، لمحمد بن أحمد محمد بن أحمد بن رشيد- ابن رشيد الحفيد- دار الفكر، بيروت 1402هـ.
- 9- البداية والنهاية، للحافظ عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي، تحقيق: الدكتور عبد الله بن عبد المحسن التركي، هجر للطباعة والنشر.
- 10- تاريخ الرسل والملوك، لمحمد بن جرير الطبري، دار المعارف، القاهرة.
- تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومنهاج الحكام، لبرهان الدين بن فرحون المالكي، دار الكتب العلمية، بيروت
- 11- التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي لعبد القادر عودة، مؤسسة الرسالة، الطبعة الرابعة عشر 1418هـ- 1997م.
- 12- التعزير في الشريعة الإسلامية، للدكتور عبد العزيز عامر، دار الفكر العربي 1969م.
- 13- تفسير القرآن العظيم، لأبوا فداء إسماعيل بن كثير، دار الفكر، بيروت 1400هـ.
- 14- التفسير الكبير ومفاتيح الغيب، لفخر الدين الرازي محمد بن عمر الحسن، دار الفكر، بيروت 1404هـ.
- 15- جامع الترمذي، لأبي عيسى محمد بن عيسى الترمذي، بيت الأفكار الدولية، 1420هـ.
- 16- الجامع لأحكام القرآن، لأبي عبد الله بن محمد بن أحمد القرطبي، دار أحياء التراث.
- 17- الجامع لشعب الإيمان، لأبي بكر أحمد بن الحسين البيهقي،

- تحقيق: مختار الندوي، مكتبة الرشد، الطبعة الأولى، 1423هـ-2003م.
- 18- الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (الجريمة)، للإمام محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، 2006م.
- 19- الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي (العقوبة)، للإمام محمد أبو زهرة، دار الفكر العربي، 2006م.
- 20- الحسبة، لشيخ الإسلام أحمد بن تيمية، دار الشعب، القاهرة، 1976م.
- 21- سبل السلام شرح بلوغ المرام، للإمام محمد بن إسماعيل الصنعاني، المعروف بالأمير، دار الحديث، الطبعة الرابعة.
- 22- سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقها، لمحمد بن ناصر الألباني، مكتبة المعارف، الطبعة الأولى.
- 23- السلطة القضائية في الإسلام، للدكتور شوكت محمد عليان، دار الرشيد، الرياض، الطبعة الأولى 1402هـ.
- 24- سنن أبي داود، لسليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي، بيت الأفكار الدولية، للنشر والتوزيع، الأردن.
- 25- السنن الكبرى، لأبو بكر البيهقي أحمد بن الحسين بن علي، دار المعرفة، بيروت.
- 26- السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، لشيخ الإسلام أحمد بن تيمية، شرح الشيخ: محمد بن عثيمين، دار ابن هيثم، القاهرة 1426هـ- 2006م.
- 27- السيرة النبوية، لأبي محمد بن عبد الملك بن هشام المعافري، دار الحديث القاهرة.

- 28- الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية، للدكتور منصور الحفناوي، مطبعة الأمانة، القاهرة، 1993م.
- 29- شرح منتهى الإرادات، لمنصور بن يونس البهوتي، دار الفكر، بيروت.
- 30- صحيح البخاري، للإمام الحافظ أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، اعتنى به: أبو صهيب الكرمي، بيت الأفكار الدولية 1419هـ- 1998م.
- 31- صحيح الجامع الصغير، لمحمد بن ناصر الألباني، الطبعة الأولى 1388هـ- 1969م.
- 32- صحيح مسلم، لأبي الحسين مسلم بن الحجاج، دار النهضة العربية 2009م.
- 33- الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، للإمام محمد بن أبي بكر الدمشقي، ابن قيم الجوزية، دار الفكر، بيروت.
- 34- العقوبات التفويضية وأهدافها في الكتاب والسنة، للدكتور مطيع الله دخيل الله سليمان اللهيبي، دار النشر: تهامة، جدة، الطبعة الأولى 1404هـ.
- 35- فتح البارئ بشرح صحيح البخاري، لأبن حجر العسقلاني، أحمد بن علي بن محمد بن حجر أبو الفضل العسقلاني الشافعي، دار المعرفة، بيرة، تحقيق: محب الدين الخطيب.
- 36- فتح القدير، لمحمد بن علي الشوكاني، دار الفكر، بيروت. الفروق - أنواع البروق في أنواع الفروق - لأحمد بن إدريس القرافي، دار المعرفة، بيروت.
- 37- قواعد الأحكام في مصالح الأنام، للعز بن عبد السلام، تعليق: طه عد الرؤوف سعد، الكليات الأزهرية 1388هـ.

- 38- القواعد الفقهية، لعلي بن أحمد الندوي، دار القلم، الطبعة الأولى، 1406هـ- 1986م.
- 39- كتاب العلل، للحافظ أبي محمد عبد الرحمن بن أبي حاتم الرازي، تحقيق: مجموعة من الباحثين بإشراف وعناية الدكتور سعد بن عبد الله الحميد، والدكتور خالد بن عبد الرحمن الجريسي، الطبعة الأولى 1427هـ.
- 40- مبادئ التشريع الجنائي الإسلامي، للدكتور شريف فوزي، مكتبة الخدمات الحديثة، جدة.
- 41- مبادئ نظام الحكم في الإسلام، للدكتور عبد الحميد متولي، منشأة المعارف الإسكندرية، 2008م.
- 42- المبسوط، لمحمد بن أحمد سهل أبو بكر السرخسي، دار المعرفة، بيروت 1409هـ- 1989م.
- 43- مجموع الفتاوى، لشيخ الإسلام أحمد بن تيمية، دار الوفاء، الطبعة الثالثة، 1426هـ.
- 44- المدخل للفقه الإسلامي، للشيخ محمد سلام مدكولر، دار الكتاب الحديث، الكويت، الطبعة الثالثة 1966م.
- 45- المدخل الفقهي العام، لمصطفى الزرقاء، دار الفكر، دمشق 1968م.
- 46- المستصفي من علم الأصول، لمحمد بن محمد أبو حامد الغزالي، الطبعة الأولى، المطبعة الأميرية.
- 47- مسند الإمام أحمد، لأحمد بن محمد بن حنبل، تحقيق: أحمد شاكر، دار الجيل، بيروت.
- 48- مسند الفاروق وأقواله على أبواب العلم، لإسماعيل بن كثير،

المحقق، عبد المعطي بن أمين قلعجي، دار الوفاء، مصر، الطبعة الأولى 1411هـ

49- المصنف لأبن أبي شيبة، لعبد الله بن محمد بن أبي شيبة، تحقيق: محمد العوامة، دار القبلة، جدة، الطبعة الأولى 1427هـ.

50- المغني، لأبو عبد الله محمد بن أحمد بن قدامه المقدسي، تحقيق: عبد الله التركي و عبد الفتاح الحلو، عالم الكتب.

51- المقدمة لابن خلدون، تحقيق: الدكتور علي عبد الواحد، دار النهضة، مصر 1979م.

52- المنتقى شرح موطأ إمام دار الهجر مالك بن أنس، لأبو الوليد سليمان بن خلف الباجي الأندلسي، تحقيق: محمد عبد القادر أحمد عطا، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى 1420هـ- 1999م.

53- الموافقات في أصول الشريعة، للعلامة إبراهيم بن موسى بن محمد الغرناطي، المشهور بالشاطبي، دار ابن عفان، السعودية، الطبعة الأولى 1417هـ.

54- مواهب الجليل في شرح مختصر خليل، لمحمد بن محمد بن عبد الرحمن الحطاب، دار الفكر، بيروت 1398هـ.

55- نظام الحكومة النبوية، المسمى (التراتيب الإدارية)، لمحمد بن عبد الحي الكتاني، دار الأرقم، بيروت، الطبعة الثانية.

56- نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، لمحمد بن أبي العباس الرملي، دار المعرفة، بيروت.

ثالثاً: المصادر والمراجع اللغوية والتراجم

57- الاستيعاب، ليوسف بن عبد الله بن محمد بن عبد البر، دار الجيل، بيروت.

- 58- الإصابة في تمييز الصحابة، لشهاب الدين أبي الفضل أحمد بن علي بن محمد العسقلاني، المعروف بابن حجر، دار الفكر، بيروت 1398هـ- 1978م.
- 59- الأعلام، لخير الدين محمود بن محمد بن علي بن فارس الزركلي، دار الكتب العلمية، بيروت.
- 60- أعلام الدعوة والحركات الإسلامية والمعاصرة، للمستشار عبد الله عقيل العقيل، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، القاهرة 2006م.
- 61- تاج العروس من جواهر القاموس، لمحمد مرتضى الزبيدي، دار مكتبة الحياة، بيروت.
- 62- تاج اللغة وصحاح العربية، لإسماعيل بن حماد الجوهري، تحقيق: أحمد عبد الغفار العطار، دار الكتاب العربي، بيروت.
- 63- تذكرة الحفاظ، للقيسراني، دار الفكر، بيروت 1403هـ.
- 64- ذيل طبقات الحنابلة، لزين الدين أبي الفرج عبد الرحمن بن شهاب الدين الدمشقي الحنبلي (ابن رجب) مطبعة السنة المحمدية، القاهرة، 1372هـ- 1953م.
- 65- سير أعلام النبلاء، لمحمد بن أحمد بن عثمان الذهبي، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة التاسعة 1413هـ.
- 66- القاموس المحيط، لمجد الدين محمد بن يعقوب الشيرازي الفيروزآبادي، الحديث، القاهرة.
- 67- لسان العرب، لأبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن علي- ابن منظور- دار صادر، بيروت.
- 68- مختار الصحاح، لمحمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، دار الكتاب العربي، بيروت 1979م.

- 69- معجم لغة الفقهاء، للأستاذ الدكتور محمد رواس قلعه جي، دار
النفائس، الطبعة الثانية 1427هـ - 2007م.
- 70- المعجم الوسيط، لإبراهيم مصطفى وآخرون، دار الدعوة، مجمع
اللغة العربية، مصر.
- 71- معرفة الثقات، لأحمد بن عبد الله الكوفي، دار المدينة، الطبعة
الأولى 1405هـ.
- 72- وفيات الأعيان وأنباء أبناء الزمان، لأبي العباس شمس الدين
أحمد بن محمد بن أبي بكر خلكان، تحقيق: الدكتور إحسان
عباس، دار صادر، بيروت.

رابعاً: المصادر والمراجع القانونية:

- 73- أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، للدكتور
خالد خليل الظاهر، معهد الإدارة العامة 1426هـ.
- 74- أصول التحقيق الإداري، للدكتور محمد ياقوت، منشأة المعارف،
الإسكندرية 2000م.
- 75- أصول التنظيم الإداري الإسلامي، للدكتور خالد خليل الظاهر،
الطبعة الثانية 1429هـ.
- 76- أصول القانون الإداري، للدكتور سامي حمال الدين، دار المطبوعات
الجامعية، الإسكندرية.
- 78- إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، للدكتور عبد العزيز
خليفة، الجزء الثالث، دار محمود، القاهرة.
- 79- التأديب الإداري في الوظيفة العامة، للمستشار الدكتور علي
جمعة محارب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2009م.

- 80- التأديب في الوظيفة العامة، للدكتور زهوة عبد الوهاب، رسالة دكتوراه، الإسكندرية.
- 81- التأديب في الوظيفة العامة، للدكتور عبد الفتاح حسن، القاهرة 1964م.
- 82- تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، للدكتور فؤاد محمد معوض، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية 2006م.
- 83- تأديب الموظف العام في مصر، للدكتور عبد العظيم عبد السلام، دار النهضة العربية، القاهرة 2000م.
- 84- التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، لشريف الطباخ، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى 2008م.
- 85- التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، للدكتور محمد سيد أحمد، رسالة دكتوراه، دار الفتح، الإسكندرية 2008م.
- 86- الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، للدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية 2005م.
- 87- الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، للدكتور عبد الرؤوف بسيوني، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى 2007م.
- 88- حقوق وواجبات الموظف العام القانون اليمني، للأستاذ عبد الله محمد نشوان، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية 2009م.
- 89- الحماية الجنائية للمال العام، دراسة مقارنة، رفيق سلام، طبعة عام 1994م.
- 90- الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، للدكتور محمد الشيباني، دار عالم الكتب، الرياض 1411هـ.

- 91- الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، للدكتور بكر القباني،
معهد الإدارة العامة 1402هـ.
- 92- الرقابة على أعمال الإدارة، للدكتور سامي جمال الدين، منشأة
المعارف، الإسكندرية.
- 93- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية،
للدكتور علي شفيق، معهد الإدارة 1422هـ.
- 94- رقابة القضاء على قرارات الإدارة، فهد الدغيث، دار النهضة
العربية، القاهرة.
- 95- الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال
التأديب، للمستشار الدكتور خليفة سالم الجهمي، دار الجامعة
الحديثة، الإسكندرية 2009م.
- 96- الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة
بين فرنسا ومصر ولبنان، للأستاذة مايا محمد نزار أبو دان،
المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 2011م.
- 97- الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، للدكتور محمد
زهير 1986م.
- 98- الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، محمد
أبو يونس، الدار الجامعية الحديثة، الإسكندرية 2000م.
- 99- الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية
والمخالفة التأديبية، للدكتور عادل الطبطبائي، مجلة الحقوق
الكويتية، العدد الثالث، السنة الثالثة 1982م.
- 100- سلطة التأديب في الوظيفة العامة، للدكتورة ملكة الصروخ،
مطبعة الحبلأوي، القاهرة 1989م.

- 101- السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، للدكتور محمد مصطفى حسن، مطبعة عاطف، القاهرة 1974م.
- 102- سياسة الوظيفة العامة وتطبيقاتها، للدكتور محمد فؤاد مهنا، القاهرة 1997م.
- 103- شرح نظام الموظفين في المملكة العربية السعودية، للدكتور عبد الفتاح خضر، 1397هـ - 1977م.
- 104- ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دراسة تحليلية تأصيلية فقهية مقارنة بما استقر عليه القضاء السعودي، للدكتور عبد اللطيف بن شديد الحربي، 1427هـ - 2006م.
- 105- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، للدكتور عبد العزيز خليفة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2008م.
- 106- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، للدكتور عبد الفتاح عبد البر، دار النهضة العربية 1979م.
- 107- العقوبات التأديبية، للمستشار عبد الوهاب البنداري، دار الفكر العربي.
- 108- فلسفة العقوبة التأديبية، لمصطفى عفيفي، مطبعة الهيئة العامة للكتاب، مصر 1976م.
- 109- فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009م.
- 110- القانون الإداري، للدكتور ماجد راغب الحلو، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية 1996م.
- 111- القانون الإداري، للأستاذ الدكتور نواف كنعان، دار الثقافة، عمّان، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث.

- 112- القانون الإداري، للدكتور مازن ليلو، دار المطبوعات 2005م.
- 113- القانون الإداري السعودي، للدكتور السيد خليل هيكل، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الأولى 2009م.
- 114- قانون العقوبات -القسم العام- للدكتور محمد صبحي نجم، دار الثقافة 1431هـ- 2010م.
- 115- القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، للدكتور فؤاد محمد موسى عبد الكريم، دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة 1423هـ.
- 116- القضاء الإداري، للدكتور فؤاد النادي، طبعة القاهرة.
- 117- القضاء الإداري، للدكتور رمضان محمد بطيخ، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 118- القضاء الإداري، (الكتاب الثالث) قضاء التأديب، للدكتور سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي 1979م.
- 119- القضاء الإداري، للدكتور فؤاد العطار، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 120- القضاء الإداري، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، للدكتور عبد الرزاق الفحل، دار النوابع، الطبعة الثانية 1414هـ.
- 121- القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، للدكتور عبد الحميد الرفاعي، دار الفكر المعاصر، لبنان، بيروت، الطبعة الأولى 1409هـ- 1989م.
- 122- قضاء التأديب، للدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008م.

123- مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، للدكتور عبد الله بن راشد السنيدي، الطبعة التاسعة 1422هـ.

124- مبادئ النظام الإداري السعودي، للدكتور عبد المحسن بن سيد عمّار، دار حافظ، جدة، الطبعة الثالثة 1429هـ - 2008م.

125- مبدأ المشروعات في النظام الإسلامي، للدكتور عبد الجليل محمد علي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

126- مبدأ المشروعات وخضوع الدولة للقانون، للدكتور طعيمة الجرف، دار النهضة العربية، القاهرة 1394هـ.

127- المخالفة التأديبية بين النظرية والتطبيق، للدكتور أحمد كمال الدين موسى، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد (42) شوال 1404هـ.

128- المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، لعبد الله الركبان، معهد الإدارة، الرياض 1404هـ.

129- المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، للدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

130- المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة، للدكتور عبد الفتاح مراد، رسالة دكتوراه.

131- المسؤولية التأديبية للموظف العام، للدكتور محمد جودت الملط، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

132- المسؤولية التأديبية للموظف العام، للدكتور مصطفى يوسف، دار النهضة العربية 2009م.

133- الملائمة القضائية والسلطة التقديرية، للدكتور سامي جمال الدين، دار الجامعة، الإسكندرية 2010م.

- 134- الموسوعة الإدارية الشاملة، في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، للدكتور عبد العزيز خليفة، الجزء الثاني، دار محمود، القاهرة.
- 135- الموظف العام، للمستشار حامد الجمل، دار النهضة العربية، القاهرة 1969م.
- 136- نظام الإدارة وتنظيم النشاط الإنساني في الإسلام، للدكتور خالد خليل الظاهر، دار المعراج، الرياض 1421هـ.
- 137- النظام الإداري السعودي، للدكتور عادل خليل، الرياض 1410هـ.
- 138- النظام القانوني للموظف العام في مصر، للدكتور محمد صلاح عبد البديع، دار النهضة العربية 1996م.
- 139- النظام القانوني للجزاء التأديبي، للدكتور عبد القادر الشبخلي، دار الفكر، عمّان 1983م.
- 140- النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، للدكتور نصر الدين مصباح القاضي، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة 1422هـ- 2002م.
- 141- الوجيز في التأديب، للدكتور زكي محمد النجار، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 1986م.
- 142- الوجيز في القانون الإداري، للدكتور سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي 1979م.
- 143- الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، للدكتور سامي جمال الدين، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2004م.

144- الوظيفة العامة، للدكتور أنس جعفر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 2009م.

145- الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، للدكتور علي عبد القادر مصطفى، الطبعة الأولى 1403هـ- 1983م.

146- الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، للدكتور فوزي حبيش، مكتبة صادر، الطبعة الرابعة 2008م.

خامساً: اللوائح والأنظمة

اللوائح والأنظمة

1- لائحة المؤذنين، الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/1 في 9/1/1392هـ.

2- اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 1 وتاريخ 27/7/1397هـ.

3- المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين، الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1/2/1391هـ.

4- نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1/2/1391هـ.

5- نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/49 وتاريخ 10/7/1397هـ.

6- نظام ديوان المراقبة في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 وتاريخ 11/2/1391هـ.

7- نظام ديوان المطالم في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 19/9/1428هـ.

8- نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/36 وتاريخ 29/12/1412هـ.

سادساً: هيئات التأديب والمجموعات

هيئة التأديب والمجموعة

1- مجموعة أحكام هيئة التأديب- المجموعة الأولى- حتى نهاية 1394هـ.

2- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثاني لعام 1427هـ.

3- مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة القضايا خلال عام 1400هـ.

4- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1400هـ.

5- مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام 1403هـ.

6- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1406هـ.

7- مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة القضايا خلال عام 1412هـ.

8- هيئة التأديب في المملكة العربية السعودية- المجموعة الأولى- لأحكام الهيئة لعام 1391هـ.

9- هيئة التأديب في المملكة العربية السعودية- المجموعة الأولى- لأحكام الهيئة لعام 1392هـ.

10- هيئة التأديب في المملكة العربية السعودية- المجموعة الثانية- لأحكام الهيئة حتى نهاية 1395هـ.

11- هيئة التأديب في المملكة العربية السعودية- المجموعة الثانية- لأحكام الهيئة حتى نهاية 1397هـ.

فهرس الآيات القرآنية

| الصفحة | الآية | رقمها | السورة |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|
| | ﴿الشَّهْرُ الْحَرَامُ بِالشَّهْرِ الْحَرَامِ وَالْحُرُمَاتِ قِصَاصٌ فَمَنْ اعْتَدَى عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا﴾ | 194 | البقرة |
| | ﴿وَإِذَا طَلَقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَّغْنَ أَجَلَهُنَّ﴾ | 231 | البقرة |
| | ﴿فَرِهَانٌ مَّقْبُوضَةٌ فَإِنْ أَمِنَ بَعْضُكُمْ بَعْضًا فَلْيُؤَدِّ الَّذِي أُوتِيَ أَمَانَتَهُ وَلْيَتَّقِ﴾ | 283 | البقرة |
| | ﴿فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ﴾ | 34 | النساء |
| | ﴿اللَّهُ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا﴾ | 58 | النساء |
| | ﴿حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾ | 58 | النساء |
| | ﴿أَلَمْ تَرَ إِلَى الَّذِينَ يَزْعُمُونَ أَنَّهُمْ آمَنُوا﴾ | 59 | النساء |
| | ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾ | 1 | المائدة |
| | ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ﴾ | 8 | المائدة |
| | ﴿وَكُتِبْنَا عَلَيْهِمْ فِيهَا أَنْ النَّفْسَ بِالنَّفْسِ وَالْعَيْنَ بِالْعَيْنِ﴾ | 45 | المائدة |
| | ﴿لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ﴾ | 46 | المائدة |
| | ﴿وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلَادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللَّهَ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ﴾ | 27 | الأنفال |
| | ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَكُونُوا مَعَ الصَّادِقِينَ﴾ | 118 | التوبة |

| الصفحة | الآية | رقمها | السورة |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|
| | ﴿وَلَوْ شَاءَ رَبُّكَ لَجَعَلَ النَّاسَ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَا يَزَالُونَ مُخْتَلِفِينَ﴾ | 117 | هود |
| | ﴿وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ﴾ | 55 | يوسف |
| | ﴿مُهْطِعِينَ مُقْنِعِي رُءُوسِهِمْ لَا يَرْتَدُّ إِلَيْهِمْ طَرْفُهُمْ وَأَفْتَدْتَهُمْ هَوَاءً﴾ | 42 | إبراهيم |
| | ﴿وَلَا تَتَّخِذُوا أَيْمَانَكُمْ دَخَلًا بَيْنَكُمْ﴾ | 93 | النحل |
| | ﴿ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ اسْتَحْبَبُوا الْحَيَاةَ الدُّنْيَا﴾ | 106 | النحل |
| | ﴿ثُمَّ إِنَّ رَبَّكَ لِلَّذِينَ عَمِلُوا السُّوءَ بِجَهَالَةٍ ثُمَّ تَابُوا﴾ | 118 | النحل |
| | ﴿وَأَصْبِرْ وَمَا صَبْرُكَ إِلَّا بِاللَّهِ﴾ | 126 | النحل |
| | ﴿وَإِذَا أَرَدْنَا أَنْ نُهْلِكَ قَرْيَةً أَمَرْنَا﴾ | 15 | الإسراء |
| | ﴿فَفُتْسِقُوا فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا الْقَوْلُ فَدَمَّرْنَاهَا تَدْمِيرًا﴾ | 15 | الإسراء |
| | ﴿وَأَوْفُوا الْكَيْلَ إِذَا كَلْتُمْ وَزِنُوا بِالْقِسْطَاسِ الْمُسْتَقِيمِ﴾ | 34 | الإسراء |
| | ﴿وَلَا تَمْشِ فِي الْأَرْضِ مَرَحًا إِنَّكَ لَنْ تَخْرِقَ الْأَرْضَ﴾ | 36 | الإسراء |
| | ﴿رَبُّكُمْ أَعْلَمُ بِكُمْ إِنَّ يَشَاءُ يَرْحَمَكُمُ﴾ | 53 | الإسراء |
| | ﴿وَإِذْ قُلْنَا لِلْمَلَائِكَةِ اسْجُدُوا لِآدَمَ﴾ | 49 | الكهف |
| | ﴿وَإِذْ قَالَ مُوسَى لِفَتَاهُ﴾ | 59 | 199 |
| | ﴿وَالَّذِينَ هُمْ عَلَى صَلَوَاتِهِمْ يُحَافِظُونَ﴾ | 8 | 50 |
| | ﴿الزَّانِي لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرِكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ﴾ | 3,2 | النور |
| | ﴿وَالْقَوَاعِدُ مِنَ النِّسَاءِ اللَّاتِي لَا يَرْجُونَ نِكَاحًا﴾ | 59 | النور |
| | ﴿فَلَمَّا جَاءَ سُلَيْمَانَ قَالَ أَتُمِدُونَنِي بِمَالٍ﴾ | 36 | النمل |
| | ﴿وَمَا أُوتِيتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَمَتَاعُ الْحَيَاةِ﴾ | 59 | القصص |

| الصفحة | الآية | رقمها | السورة |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------|
| | ﴿وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَإِن﴾ | 18 | فاطر |
| | ﴿وَلَمَن آتَتْصَرَ بَعْدَ ظَلْمِهِ﴾ | 40 | الشورى |
| | ﴿وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ﴾ | 55 | الذاريات |
| | ﴿وَأَنَّ لَيْسَ لِلإِنسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَىٰ﴾ | 38-39 | النجم |
| | ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا عَدُوِّي وَعَدُوَّكُمْ أَوْلِيَاءَ﴾ | 1 | المتحنة |
| | ﴿وَإِنَّكَ لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ﴾ | 4 | القلم |

فهرس الأحاديث النبوية والآثار

| الصفحة | طرف الحديث أو الأثر |
|--------|------------------------------------------------------------|
| | (أتى الرسول ﷺ بسارق فقطعت يده) |
| | اذهب فأقلع نخله) |
| | (إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه) |
| | (انظر رأس مالك ورزقك فخذها واجعل الباقي في بيت المال) |
| | (انطلق أبا مسعود ولا ألفينك يوم القيامة) |
| | (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب أو كره) |
| | (على المرء المسلم السمع والطاعة) |
| | (فهلا جلست في بيت أبيك وأمك) |
| | (لعن رسول ﷺ الراشي والمرتشي) |
| | (لم أكن لأفشي سر رسول الله ﷺ) |
| | (لئن كنت صادقاً لأقيدنك منه) |
| | (من استعملناه منكم على عمل...) |
| | (من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله) |
| | (من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة..) |
| | (يا أبا ذر أعيرته بأمه؟ إنك امرؤ فيك جاهلية) |

فهرس الأعلام المترجم لهم

| الصفحة | العلم |
|--------|-------------------|
| | أبو بكر الصديق |
| | ابن تيمية |
| | جبير بن نفيير |
| | حاطب بن أبي بلتعة |
| | أبي حميد الساعدي |
| | خالد بن الوليد |
| | أبا ذر |
| | سعد بن أبي وقاص |
| | الصنعاني |
| | عبد القادر عودة |
| | عبد الله بن عمر |
| | عبد الله بن عمرو |
| | عثمان بن عفان |
| | العلم |
| | عدي بن عميرة |
| | علي بن أبي طالب |
| | عمر بن الخطاب |
| | القرافي |
| | ابن اللتبية |
| | الماوردي |
| | محمد بن مسلمة |
| | المستورد بن شداد |
| | أبو مسعود |
| | أبو موسى الأشعري |
| | أبو هريرة |

فهرس الموضوعات

| الصفحة | الموضوع |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 7 | المقدمة |
| 23 | التمهيد |
| 23 | المبحث الأول: تعريف الموظف العام في النظام السعودي والفقہ الإسلامي |
| 23 | المطلب الأول: تعريف الموظف العام في النظام السعودي |
| 24 | الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة |
| 25 | الفرع الثاني: تعريف الموظف العام |
| 28 | المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في الفقہ الإسلامي |
| 28 | الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة |
| 30 | الفرع الثاني: تعريف الموظف العام |
| 32 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي . |
| 33 | المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالدولة في النظام السعودي والفقہ الإسلامي |
| 33 | المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في النظام السعودي |
| 34 | الفرع الأول: النظرية التقليدية |
| 36 | الفرع الثاني: النظرية التنظيمية |
| 39 | المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في الفقہ الإسلامي |
| 41 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي . |
| 42 | المبحث الثالث: واجبات الموظف العام في النظام السعودي والفقہ الإسلامي |

| | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------|
| 43 | المطلب الأول: واجبات الموظف العام في النظام السعودي |
| 50 | الفرع الأول: واجبات الموظف العام الايجابية |
| 53 | الفرع الثاني: واجبات الموظف العام السلبية |
| 61 | المطلب الثاني: واجبات الموظف العام في الفقه الإسلامي |
| 61 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . |
| 61 | الفصل الأول: ماهية المخالفة التأديبية وأركانها، وصورها، وطبيعتها. |
| 62 | المبحث الأول: تعريف المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 64 | المطلب الأول: تعريف المخالفة في اللغة |
| 66 | المطلب الثاني: تعريف المخالفة التأديبية في النظام السعودي . |
| 67 | المطلب الثالث: تعريف المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي . |
| 66 | المطلب الرابع: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي .. |
| 67 | المبحث الثاني: أركان المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 67 | المطلب الأول: أركان المخالفة التأديبية في النظام السعودي ... |
| 69 | المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي ... |
| 72 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . |
| 73 | المبحث الثالث: صور المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 73 | المطلب الأول: صور المخالفة في النظام السعودي |
| 76 | المطلب الثاني: صور المخالفة في الفقه الإسلامي |
| 80 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . |
| 81 | المبحث الرابع: طبيعة المخالفة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 81 | المطلب الأول: طبيعة المخالفة التأديبية في النظام السعودي ... |
| 83 | الفرع الأول: مبدأ المشروعية |
| 84 | الفرع الثاني: مدى الأخذ بتطبيق مبدأ المشروعية في المخالفة التأديبية |

| | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 85 | المطلب الثاني: طبيعة المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي .. |
| 88 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . |
| 89 | المبحث الخامس: الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي |
| 89 | التمهيد: في المقصود بالمخالفة الجنائية |
| 90 | المطلب الأول: الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في النظام السعودي |
| 93 | المطلب الثاني: الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية في الفقه الإسلامي |
| 96 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . |
| 97 | الفصل الثاني: ماهية العقوبة التأديبية وأنواعها وآثارها، وطبيعتها، وشرعيتها في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 97 | المبحث الأول: تعريف العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 97 | المطلب الأول: تعريف العقوبة في اللغة |
| 98 | المطلب الثاني: تعريف العقوبة التأديبية في النظام السعودي .. |
| 98 | المطلب الثالث: تعريف العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي .. |
| 100 | المطلب الرابع: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي .. |
| 102 | المبحث الثاني: أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 103 | المطلب الأول: أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في النظام السعودي |
| 104 | الفرع الأول: أنواع العقوبة التأديبية |
| 112 | الفرع الثاني: آثار العقوبة التأديبية |
| 118 | المطلب الثاني: أنواع العقوبة التأديبية وآثارها في الفقه الإسلامي |
| 118 | الفرع الأول: أنواع العقوبة التأديبية |

| الصفحة | الموضوع |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 127 | الفرع الثاني: آثار العقوبة التأديبية |
| 130 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي |
| 131 | المبحث الثالث: طبيعة العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي |
| 131 | المطلب الأول: طبيعة العقوبة التأديبية في النظام السعودي ... |
| 133 | المطلب الثاني: طبيعة العقوبة التأديبية في الفقہ الإسلامي ... |
| 137 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي . |
| 138 | المبحث الرابع: شرعية العقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي |
| 138 | المطلب الأول: شرعية العقوبة التأديبية في النظام السعودي .. |
| 138 | الفرع الأول: مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية |
| 140 | الفرع الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية |
| 144 | المطلب الثاني: شرعية العقوبة التأديبية في الفقہ الإسلامي .. |
| 147 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي . |
| 149 | الفصل الثالث: طبيعة التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي |
| 149 | المبحث الأول: طبيعة ومعنى التناسب والتمييز بينه وبين بعض المصطلحات القريبة منه في النظام السعودي |
| 149 | المطلب الأول: المقصود بالتناسب وطبيعته القانونية |
| 154 | المطلب الثاني: التمييز بين التناسب وبعض المصطلحات القريبة منه |
| 160 | المبحث الثاني: مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية في النظام |
| 160 | المطلب الأول: مضمون مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية |

| | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 160 | المطلب الثاني: أوجه تقدير التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية |
| 164 | المبحث الثالث: طبيعة ومعنى التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي |
| 173 | المبحث الرابع: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . الفصل الرابع- جهة وحدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 175 | المبحث الأول: جهة الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 175 | المطلب الأول: جهة الرقابة في النظام السعودي |
| 180 | المطلب الثاني: جهة الرقابة في الفقه الإسلامي |
| 187 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.. المبحث الثاني: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي |
| 188 | المطلب الأول: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي |
| 188 | المطلب الثاني: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في النظام السعودي |
| 195 | المطلب الثالث: حدود الرقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي |
| 201 | المطلب الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي . |
| 203 | الخاتمة |
| 208 | المصادر والمراجع |
| 225 | فهرس الآيات القرآنية |
| 228 | فهرس الأحاديث النبوية والآثار |
| 229 | فهرس الأعلام المترجم لهم |
| 231 | فهرس الموضوعات |