

الجزاءات التأديبية في النظام  
السعودي مقارنة بالفقه الإسلامي



# الجزءات التأديبية في النظام السعودي

## مقارنة بالفقه الإسلامي

(الجزء الأول)

الدكتور

علي بن موسى علي فقيهي

الطبعة الأولى

١٤٤١ هـ - ٢٠٢٠ م



دار الكتاب الجامعي  
للنشر والتوزيع

ح دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع ، ١٤٤١ هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

فقيهي، علي بن موسى علي

: الجزاءات التأديبية في النظام السعودي مقارنة بالفقه

الإسلامي . / علي بن موسى علي فقيهي . - الرياض ، ١٤٤١ هـ

٣١٠ ص : . . سم

ردمك: ٤-٤-٩١٣٦٦-٦٠٣-٩٧٨

١ - القانون الاداري - السعودية ٢ - الرقابة القضائية ٣ -

السعودية - الموظفون والمستخدمون - تأديب أ. العنوان

ديوي ٥٣١٠٦٨ ، ٣٤٢ ، ١٤٤١/٣٦٣١

رقم الإيداع: ١٤٤١/٣٦٣١

ردمك: ٤-٤-٩١٣٦٦-٦٠٣-٩٧٨

ISBN 978-603-91366-4-4



9 786039 136644 >



جميع حقوق الطبع محفوظة

لا يجوز نسخ أو استعمال أي جزء من هذا الكتاب في أي شكل من الأشكال أو بأي وسيلة من الوسائل - سواء التصويرية أم الإليكترونية أم الميكانيكية بما في ذلك النسخ الفوتوغرافي أو التسجيل على أشرطة أو سواها وحفظ المعلومات واسترجاعها - دون إذن خطي من الناشر

المملكة العربية السعودية- الرياض- حي المروج- طريق الامام سعود تقاطع طريق الملك عبد

العزيز بجوار بنك الراجحي - رمز بريدي ١١٣١٢ ص. ب. ٢٤٥٠٨١

هاتف : ٠١١٨١٠١٥٣٣ جوال : ٠٠٩٦٦٥٤٣٠٤٤٦٦٢

dar.elkitab.algamee@gmail.com

www.ubzone.com

مصر - الجيزة - ٦ أكتوبر

هاتف : ٠٢٣٦٩٢٣٢٧٦

جوال : ٠٢٠١٠٩٤٥٠٩٣٠

جوال : ٠٢٠١٠١١٢٧٠٩٠٩

ahmed.tafesh@gmail.com info@ascpublishing.com markez.derasat@gmail.com

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



### المقدمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه تتحقق الغايات، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، البشير النذير والسراج المنير، سيدنا وإمامنا وقدوتنا محمد ﷺ تسليماً كثيراً، وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين... أما بعد:

فإن الموظف العام قد يرتكب أثناء تنفيذه لمهام وظيفته مخالفات متعددة، كأن يمتنع عن تنفيذ أوامر رؤسائه أو يقوم بتنفيذ ما يخالفها أو يتأخر عن مواعيد العمل... إلخ، كل ذلك يؤدي إلى حدوث اضطراب في العمل. فكان لزاماً إيجاد جزاءات تأديبية تتناسب وطبيعة العمل الإداري، ومن هنا تظهر سلطة الإدارة في فرض الجزاءات التأديبية وخضوعها لنظام قانوني خاص هو نظام الجزاءات التأديبية، إذ أن الحرص على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد لا ينحصر فقط في عقاب المقصر، وإنما يستلزم التشديد في التعامل مع الموظف لإجباره على تنفيذ مهام وظيفته بدقة.

ولما كانت هذه الجزاءات التأديبية من الخطورة بمكان إذ من الممكن أن تنتهي بموجبها الحياة الوظيفية، كان من الضروري أن تخضع هذه السلطة لرقابة قضائية؛ حماية للموظف من جور الإدارة.

## المقدمة

فنظام الجزاءات التأديبية يستهدف دائماً التوازن بين العقوبة والمخالفة ولا يتسم بطابع العقوبات كجزاء رادع، وإنما هدفه الوصول إلى تنفيذ الالتزام الضروري لسير المرفق العام.

هذا وقد حدد النظام السعودي الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وأفرد لها قسماً خاصاً في نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٩) بتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ) وذلك في المادة (٣٢) ونصها: "العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

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

١. الإنذار.
٢. اللوم.
٣. الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.
٤. الحرمان من علاوة دورية واحدة.
٥. الفصل.

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

١. اللوم.
٢. الحرمان من علاوة دورية واحدة.
٣. الفصل."

وتكفلت نصوص النظام بوضع آلية الرقابة القضائية على هذه الجزاءات بما يكفل تحقيق العدالة من خلال مطابقة الجزاءات التأديبية لمبدأ المشروعية وملاءمتها لطبيعة المخالفة التأديبية، حيث تدور الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية على محورين أساسيين، هما:



(أ) - المشروعية.

(ب) الملائمة.

وأعني بالمشروعية: كون الجزاء التأديبي مشروعاً طبقاً لما يقضي به النظام، حيث لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص تشريعي، وأعني بالملائمة كون الجزاء التأديبي مناسباً للمخالفة التأديبية.

هذا ويعد موضوع "الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها في النظام الإداري السعودي، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة بالفقه الإسلامي" من أهم الموضوعات التي تجمع بين ممارسة الإدارة لسلطاتها التقديرية والمقيدة والرقابة القضائية عليها، والذي صاحبه تطور ملحوظ في نطاق رقابة القاضي الإداري على مراحل وإجراءاته، وخاصة مع ظاهرة الردع الإداري، التي بدأت في الآونة الأخيرة تكتسب أبعاداً جديدة (كالفصل من الخدمة)، امتدت إلى مجالات علمية مختلفة، نتيجة توسيع الدولة من نطاق تدخل أجهزتها الإدارية ما جعلها تتيقن بضرورة اللجوء إلى أشخاص طبيعيين تعبر عن إرادتها وتسير أجهزتها تحقيقاً لغايتها.

ونتيجة لهذا البعد الجديد، استجاب النظام السعودي دون تردد، واعترف للقضاء برقابة سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين، شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود، ودون أن ينال من اختصاصات القضاء، باعتباره الأصيل في ممارسة سلطة العقاب.

بهذا أصبح توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين طريقاً مألوفاً لسير المرافق العامة باطراد، وظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة اليومية الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي قياماً بوظيفتها التنفيذية ضماناً لحسن سير مرافقها العامة، وبين واجباتها في اجتناب التعسف والتعدي على المتعاقد معها.

ولأن القاضي الإداري هو المسئول عن إعادة التوازن بين الطرفين، وفق ما يعرض عليه من وقائع، فلزاماً عليه أن يعمل جاهداً على إيجاد رقابة فعالة تضمن حقوق الموظفين المصونة نظاماً.

وباستقراء الكثير من الأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن يظهر جلياً أن الفكر القضائي الإداري الحديث يسير في خطواته صوب التقييد الحقيقي المقرر لصالح الموظفين، ويظهر ذلك في الدور المشهود، الذي ينهض به ديوان المظالم (كقضاء إداري) من خلال قراراته، التي تمثل حجر الزاوية لرقابة الجزاءات التأديبية، التي يجب أن تستند إلى أصول منطقية ومعايير موضوعية بقدر الإصابة والسداد فيها، لهذا تعد رقابة ديوان المظالم على الجزاءات التأديبية الوسيلة الناجعة لحماية حقوق الموظفين، وفي نفس الوقت ضماناً لحماية المرافق العامة من التعطل.

ومن منظور الفقه الإسلامي:

فمن الثابت أن الوصف الشرعي للوظيفة العامة يخضعها لكثير من وجوه المراقبة، أحصها الرقابة القضائية، ويقيد السلطة الإدارية بكثير من القيود التي تضمن كون الجزاء مشروعاً وملائماً، وتطبيقات الخلفاء الراشدين ومن سار على نهجهم في هذا المجال كثيرة.

وقد حفلت بها كثير من الكتب، وخاصة ما كتب عن الفاروق عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - وتبعه حال الولاة وإنزال العقوبات المناسبة بهم التي قد تصل إلى العزل، الذي تنوعت أسبابه بين حماية التوحيد - كعزله خالد بن الوليد - رضي الله عنه خشية أن يفتن الناس به - واختلاف النظر في صرف المال.<sup>(١)</sup>

أما الكتب التي تناولت هذا الموضوع فهي كثيرة، ومن ذلك:

- كتب الفقه الإسلامي، والسياسة الشرعية والحسبة والإدارة الإسلامية، والتراجم والسبر والقضاء، ونحوها.
- كتاب الولاية على البلدان في عصر الخلفاء الراشدين د / عبد العزيز بن إبراهيم العمري.

(١) - ومن ذلك عزل الفاروق عمر - رضي الله عنه - لخالد بن الوليد قائلاً في سبب عزله: "أمرته أن يحبس هذا المال على ضعفة المهاجرين فأعطاه ذا البأس. وذا الشرف وذا اللسان." البداية والنهاية لابن كثير، (١١٥ / ٧)

- النظم الإسلامية، د / صبحي صالح، طبعة دار العلم للملايين، بيروت.
- تاريخ القضاء في الإسلام، د / محمد الزحيلي، طبعة دار الفكر المعاصر، بيروت.
- النظام القضائي في العهد النبوي والخلافة الراشدة، د / مناع القطان، مكتبة وهبة، القاهرة. وغيرها كثير من الدراسات المتخصصة في هذا الشأن، التي سأنتطرق إليها في ثنايا دراسة الموضوع.
- مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في الأمور التالية:

١. جدية هذا الموضوع، في ظل تنوع الأنظمة السارية في المملكة الأمر الذي يجعل النظام القانوني والإداري يتصف بالتعقيد وغياب سياسة نظامية موحدة، وهذا الأمر يجعل من الصعوبة التقاء هذه الأنظمة المختلفة في سياسة تنظيمية واحدة وهذا حقيقته يصعب الأمر على القضاء وهو بصدد الرقابة على الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية.
٢. حداثة هذا النوع - في المملكة العربية السعودية - من الدراسات التي تعالج هذا الموضوع " الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها في النظام الإداري السعودي مقارنة بالفقه الإسلامي " وعدم وجود دراسات سابقة الأمر الذي يستدعي إثارة العديد من المشكلات التي تعالج في مجملها هذا الموضوع.
٣. لما كان تنفيذ الوظائف المختلفة للدولة يتطلب الاستعانة بأشخاص طبيعيين يقدمون الجهد والعون من أجل تحقيق الصالح العام، حيث إن القائمين على هذه الوظائف قد تقع منهم تصرفات وأفعال تثير المسؤولية الإدارية تجاه كل من تنطبق عليه هذه المسؤولية، الأمر الذي يدفعنا إلى ضرورة توفير ضمانات قانونية قوية للموظفين حماية لهم من تعسف وجور الإدارة.

٤. ازدياد حجم الأعباء الوظيفية على الموظفين، والرغبة في توضيح ركن مهم وجانب غني عن بيان حيويته وهو الخشية من المسؤولية الناتجة عن الأداء للأعمال اليومية وتنفيذ أوامر الرؤساء، وهذا يؤدي إلى أن يقع الموظف بالأخطاء وإساءة المسؤولية، ومن هنا يعطي الحماية الكاملة للدفاع عن نفسه من خلال الضمانات المقررة قانوناً.

### - أهداف البحث:

١. تأصيل المخالفة التأديبية فقهاً ونظاماً.
٢. تعريف الجزاء التأديبي وبيان أنواعه، وخصائصه، والأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي، وتوضيح سلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي.
٣. تفسير طبيعة المخالفة والجزاء التأديبي، وبيان الآثار المترتبة على تحديد المخالفة والجزاء التأديبي.
٤. تحديد مفهوم الرقابة القضائية وبيان أنها في هذا المجال محصورة في شيئين هما: المشروعية والملائمة.
٥. توضيح لرقابة ديوان المظالم على شكل وموضوع القرار التأديبي، وعلى السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة في تحديد المخالفة وتوقيع الجزاء.

### - أهمية الموضوع:

تظهر أهمية البحث في النقاط الآتية:

١. الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية بين المشروعية والملاءمة من أهم الموضوعات المتعلقة بشأن الجزاءات التأديبية، حيث إن انعدام الرقابة يؤدي إلى تعسف الإدارة في توقيع الجزاء.
٢. إذا كانت متابعة الموظف وتقويمه من حق المرفق الذي يعمل فيه، فمن حق العامل أيضاً أن يضمن تقيماً عادلاً بعيداً عن الهوى والشطط والتعسف في استخدام السلطة عند محاسبته على أخطائه الوظيفية.

٣. موضوع رقابة القضاء على الجزاءات التأديبية من حيث المشروعية والملاءمة، يرسخ فكرة مسؤولية القاضي الإداري نحو إعادة التوازن بين الطرفين، وفق ما يعرض عليه من وقائع، فلزاماً عليه أن يعمل جاهداً على إيجاد رقابة فعالة تضمن حقوق الموظفين المصونة نظاماً.

٤. إيجاد الطمأنينة لدى الموظف إذا علم أن ما يطبق عليه من جزاءات تأديبية في حال مخالفته تتفق وعدالة الشريعة الإسلامية وسماحتها.

٥. توضيح نطاق تطبيق مبدأ المشروعية وملاءمة الجزاءات التأديبية، وحدوده وذلك عند رغبة الإدارة في توقيع الجزاء الإداري مع رقابة ديوان المظالم عليها.

- أسباب اختيار الموضوع:

مما دعاني لاختيار الموضوع جملة من الأسباب أوجزها فيما يلي:

١. ما سبق ذكره في أهمية الموضوع.
٢. عدم اطلاعي على دراسة متخصصة تتناول موضوع الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها من حيث المشروعية والملاءمة بالبحث والمقارنة.
٣. المساهمة في وضع حد للخلاف الدائر حول طبيعة الجزاء التأديبي وبيان خصائصه، وأيضاً مبدأ شرعية المخالفات والجزاءات، والنظر إلى الطبيعة الخاصة للجزاء التأديبي بهدف الوصول إلى نقطة توازن بين حقوق وواجبات كل من الإدارة والموظف.
٤. إظهار سبق الشريعة الإسلامية في الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية من حيث المشروعية والملائمة.
٥. الوقوف على آخر المستجدات الفقهية والأحكام القضائية الواردة في هذا الشأن.

- منهج البحث:

١. ألترم في بحثي بما يناسبه من المناهج الآتية حسب ما يتطلبه البحث:
  - المنهج الاستقرائي، وذلك بتتبع الأجزاء للوصول إلى قاعدة كلية.
  - المنهج التأصيلي، بإرجاع كل رأي أو مسألة إلى أصولها، وتوثيق المعلومة من مواردها.
  - منهج المقارنة، بين المذاهب الفقهية، وبينها وبين الأنظمة، أو القانون.
٢. التمهيد لكل مسألة بما يوضحها، إن استدعى الأمر ذلك.
٣. استقراء المواد النظامية وأحكام القضاء الإداري المتعلقة بالجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليها.
٤. 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.
٥. المقارنة بين النظام السعودي، والفقهاء الإسلاميين.
٦. الالتزام بتقييم الآيات، مع عزوها إلى سورها.
٧. 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، وإن لم يكن فيها خرجته من المصادر المعتمدة مع ذكر ما قاله العلماء فيه تصحيحاً وتضعيفاً.

## المقدمة

٨. توثيق مذاهب الفقهاء وأقوالهم من الكتب المعتمدة في كل مذهب.
٩. توثيق آراء شراح الأنظمة من كتب الأنظمة.
١٠. بيان معنى الألفاظ الغريبة، والتعريف بالمصطلحات التي تحتاج بيان، مع توثيق ذلك من مصادر المعتمدة، وضبط ما يشكل من الكلمات.
١١. أترجم للأعلام غير المشهورين في البحث بترجمة موجزة.
١٢. تكون الإحالة إلى المصدر في حالة النقل منه بالنص بذكر اسمه والجزء والصفحة، وفي حالة النقل بالمعنى بذكر ذلك مسبقاً بكلمة: ينظر.





## تمهيد

### طبيعة المخالفة التأديبية

يكاد يجمع الفقه القانوني على أن للمخالفة التأديبية طبيعة خاصة تميزها عن غيرها من المخالفات والجرائم الأخرى، حيث يستعصي حصر هذه المخالفات، أي يصعب على المنظم حصرها وتحديدتها بصورة حاسمة تجمع جميع المخالفات الإدارية<sup>(١)</sup>.

فالأفعال المكونة للمخالفات التأديبية لم ترد على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجرائم الجنائية التي حددها المنظم، وعكس الجزاءات التأديبية، وكل ما ورد في أنظمة الخدمة المدنية هو بيان الواجبات والأعمال المحظورة على الموظفين، بصفة عامة من غير تحديد.

لذلك لا يمكن تطبيق قاعدة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" في مجال المخالفة التأديبية، وبذلك فإن المنظم قد خول للسلطة القائمة على التأديب السلطة التقديرية في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف يمكن أن يكون ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك العمل لا يتفق مع واجبات الوظيفة<sup>(٢)</sup>.

(١) علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٢) ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤٢.

وعليه فإن أبرز ما يميز المخالفة التأديبية عن غيرها 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 النظر إليه.

وترتيباً على ذلك 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، أم لا<sup>(١)</sup>.

وهو أمر يتجانس ويتواءم مع اتجاه المنظم السعودي، حيث إن النظم الإدارية الحديثة لا تذكر المخالفات الإدارية على وجهه الحصر، بل تترك ذلك الأمر للهيئة المختصة بتأديب الموظفين، لتقرير إذا ما كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تستوجب الجزاء الإداري أم لا تعتبر كذلك<sup>(٢)</sup>.

ويعد هذا الوجه خروجاً على مبدأ مشروعية الجريمة المقررة في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، إلا أن هذا المبدأ يأخذ في مجال المخالفة التأديبية طابعاً آخر يتفق مع الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية، حيث إن المنظم حينما يمنح رجل الإدارة سلطات معينة فإنه لا يحدد له في كثير من الأحيان الوقائع التي يجب أن يستند إليها مباشرة تلك السلطات بشكل واضح ودقيق، بمجرد الإشارة إليها بشكل عام بل إنه لا يشير إليها مطلقاً مكتفياً بتحديد الهدف أو الغاية التي يجب أن يسعى رجل الإدارة لتحقيقها من وراء مباشرة تلك السلطات النظامية الممنوحة له، لذلك يجب على رجل الإدارة وهو يباشر تلك السلطات أن يتحقق من الوقائع التي يستند إليها، هي تلك التي قصدها المنظم للقيام بهذه السلطات<sup>(٣)</sup>.

(١) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٢٦هـ، ص ٩١.

(٢) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ.

(٣) ينظر: خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، المرجع السابق، ص ٩١، علي بن موسى فقيهي: التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، الطبعة الأولى، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٣٤هـ، ص ٩٠.

## ترهيد

في ضوء ما تقدم أقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي:

- **الفصل الأول:** تأصيل الجزاءات التأديبية في النظام الإداري السعودي مقارنة بالفقه الإسلامي.

- **الفصل الثاني:** مدى حق الإدارة في استبدال الجزاء واختيار موعد توقيعه والعفو عنه، في النظام السعودي والفقه الإسلامي.



### الفصل التمهيدي

## التعريف بالعناصر الأساسية للموضوع في النظام السعودي والفقه الإسلامي

- تمهيد:

في هذا الفصل أتناول بيان مفهوم المبادئ الحاكمة لسلطة التأديب في المجال الإداري، وأهمها مبدأ المشروعية، ومبدأ الملاءمة، ثم أتناول الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في مجال التأديب ومدى إعمالها لمبدأ المشروعية والملائمة وذلك في مبحثين .

- **المبحث الأول:** أتناول فيه مفهوم مبدأ المشروعية في النظام السعودي وفي الفقه الإسلامي، من حيث بيان ماهية هذا المبدأ، ومصادره، والنتائج المترتبة عليه، والضمانات الحاصلة من هذا المبدأ، وذلك في مطلب أول من هذا المبحث، وفي المطلب الثاني منه أتناول الحديث عن مبدأ الملاءمة في النظام السعودي والفقه الإسلامي، أوضح فيه مفهوم الملائمة والمقصود منها، وأهمية مبدأ الملاءمة، ومدى وجود استثناءات عليه، ثم عوامل تقدير الملاءمة التأديبية، ثم أوضح مدى جواز الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية.

- **المبحث الثاني:** أتحدث فيه عن الرقابة القضائية، ذلك أن الرقابة القضائية دائماً ما تأتي لاحقة على القرار الإداري لتراقب مشروعيته، وملاءمته في بعض الحالات سيما في المجال التأديبي، وبالتالي فإن الأدق أن يكون حديثي عن الرقابة القضائية لاحقاً للحديث عن مبدأ المشروعية ومبدأ الملاءمة

## فصل تهبيدي

لبيان المقصود بهذين المبدئين قبل الحديث عن الرقابة والقضائية على كل منهما بمناسبة الرقابة على القرار الإداري.

وأتناول في هذا المبحث بيان ماهية الرقابة القضائية في النظام السعودي وفي الفقه الإسلامي، ومظاهر تحقيق هذه الرقابة، وسلطة القضاء الإداري في مجال الرقابة على القرارات الإدارية بصفة عامة، ثم أتحدث عن رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية ومدى جواز الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، ثم أبين العيوب التي تميز الطعن في القرار الإداري أمام ديوان المظالم ومن ثم القضاء بإلغائه.

### المبحث الأول

#### مفهوم المشروعية والملاءمة في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

وفيه مطلبان:

- المطلب الأول: تعريف المشروعية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.
- المطلب الثاني: تعريف الملاءمة في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

### المطلب الأول

#### تعريف المشروعية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

وفيه أربعة فروع:

- الفرع الأول: مفهوم الشرعية والمشروعية.
- الفرع الثاني: تعريف المشروعية في النظام السعودي.
- الفرع الثالث: تعريف المشروعية في الفقہ الإسلامي.
- الفرع الرابع: مقارنة مفهوم المشروعية بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي، وذلك على النحو التالي:

### الفرع الأول

#### مفهوم الشرعية والمشروعية

##### بيان الشرعية والمشروعية:

اختلفت آراء فقهاء القانون الإداري في معنى الشرعية والمشروعية، وينقسم هذا الخلاف إلى رأيين:

##### - الرأي الأول:

يرى البعض أنه لا مجال للتفرقة بين الشرعية والمشروعية، بل هما مترادفان <sup>(١)</sup> حيث قال البعض في ذلك: "وبدوري أميل لهذا الرأي؛ لأن الشرعية والمشروعية من زاوية الشريعة الإسلامية الغراء لا فرق بينهما ويرجع ذلك إلى استحالة القول بثنائية القانون، فالشريعة حتماً وبكل تأكيد عادلة وتتضمن كل مفاهيم الخير والعدل وما يراه الله حسناً فهو عند المسلمين حسن ومقبول، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الشرعية والمشروعية لفظان مشتقان من أصل واحد هو الشرع أو الشريعة أو الشرعة وهي العادة والمنهاج حسب معاجم اللغة" <sup>(٢)</sup>، حيث يرى هذا الرأي أن المعنيين مترادفان بحيث يغطي كل منهما الآخر في مضمونه وفحواه، ومن ثم فلا مجال للتمييز بين الاصطلاحين. <sup>(٣)</sup>

- 
- (١) رمزي الشاعر: القضاء الإداري ورقابته على الإدارة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٢م، ص ١١.
  - (٢) عبد الرازق علي خليل: القضاء الإداري، قضاء في المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النوايع للنشر والتوزيع، جدة، الطبعة الثانية، ١٤١٤ هـ، ١٩٩٤م، ص ٥، هامش رقم ١.
  - (٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ١٦.



يرى جانب آخر من الفقه أن لفظ الشرعية والمشروعية يختلفان من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما، فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية، وتفيد محاولة موافقة الشرع، والمحاولة قد تصيب وقد تخبث فالفرق بين الشرعية والمشروعية يماثل الفرق بين الصورة الفعلية (على وزن الشرعية) لنفس الشيء، فالصورة الفعلية تصور الشيء تصويراً حقيقياً في حين أن الصورة المفعولية تصوره من وجهة نظر فاعلها وتختلف عادة عن الأصل في حدود معينة، فالمشروعية تعنى احترام قواعد القانون القائمة فعلاً في المجتمع فهو في حقيقة الأمر مشروعية وضعية، أما الشرعية فهي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون، فمفهومها أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي، ويتضمن هذا المفهوم قواعد أخرى يستطيع عقل الإنسان المستقيم أن يكتشفها، ويجب أن تكون المثل الأعلى الذي يتوخاه المشرع في الدولة ويعمل على تحقيقه إذا أراد الارتفاع بمستوى ما يصدر من تشريعات. (١)

فهذا الرأي يرفض الترادف ما بين اصطلاحى الشرعية والمشروعية، لكون الأخير تعبيراً بحتاً قصد به ضرورة مطابقة كافة أعمال السلطات العامة في الدولة للقانون في أوسع معانيه، وتوافق أعمالها مع أحكام هذا القانون، في حين أن كلمة الشرعية تتم عن فكرة سياسية بحتة وعن مبدأ دستوري. (٢)

وفي ذات الإطار - رفض الترادف بين اصطلاحى الشرعية والمشروعية - ذهب البعض إلى أن اصطلاح الشرعية يوحي للأذهان بفكرة الأحكام الشرعية بمعنى الأحكام المستمدة من الشريعة الإسلامية، في حين أن كلمة المشروعية توحي للأذهان بمعنى إتباع أحكام القانون والتزام قواعده، أياً كان مصدرها، وسواء كان هذا المصدر هو التشريع الإسلامي أو القانون الوضعي. (٣)

(١) ماجد راغب الحلوق: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥م، ص ١٨ - ١٩.

(٢) رأفت فوده: مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤م، ص ٩.

(٣) يحيى الجمل: القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٨٥م، ص ١٠، ١١.

## فصل تهديدي

وفي ذات السياق يرى البعض أن استخدام اصطلاح المشروعية للتعبير عن ضرورة احترام الكافة للقانون هو الأقرب للدقة لما يتصف به من عمومية وشمول، حيث يتسع نطاقه ليشمل القواعد المستمدة من الشريعة الإسلامية فضلاً عن تلك التي يكون مصدرها القانون الوضعي، وذلك على عكس تعبير الشريعة والذي قد يوحي استخدامه باقتصار مضمونة على ضرورة احترام القواعد المستمدة من الشريعة الإسلامية الغراء دون سواها. <sup>(١)</sup>

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة رقابة شرعية ومشروعية، والشريعة تعني العدالة وما يجب أن يكون عليه النظام، في المثل الأعلى الذي يجب أن يتوخاه واضع النظام ويعمل على تحقيقه، بينما اصطلاح المشروعية يعني محاولة موافقة الشرع، أي احترام قواعد النظام القائمة فعلاً في المجتمع... وبالرغم من أن السائد في الفقه القانوني غلب معنى المشروعية وإدارته عند استعمال مصطلح المشروعية، فإن الأمر في النظام الإسلامي مختلف من حيث صورة الجمع بين رقابة المشروعية والشريعة وهذه فارقة لن تصل إليها بعد النظم الوضعية، فإذا أصدر قراراً خلفاً لحكم شرعي تعين إلغاء أو عدم اعتباره لكونه معدوماً وفقاً لمصطلح الأنظمة القانونية، وكذلك إذا صدر قراراً خلفاً لحكم توجيه الأنظمة المرعية <sup>(٢)</sup>، فإنه يكون متعين الإلغاء إذ شابهه عيب من عيوب القرار الإداري، المنصوص عليه في فقرة ب من البند الأول من المادة الثالثة من نظام ديوان المظالم سالفة الذكر <sup>(٣)</sup>.

(١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص ١٧.

(٢) تعني كلمة المرعية: الأنظمة المعتمدة شرعاً والصادرة لمقتضى أحكام الشريعة الإسلامية.

(٣) حمود الفائز: ديوان المظالم - المملكة العربية السعودية، ودوره في الرقابة القضائية، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، معهد الإدارة العامة، الرياض، من ٧ - ١٠ ربيع الآخر ١٤٠٥ هـ، مجموعة أعمال الندوة، ص ٩٣ - ٩٥.

## فصل تهديدي

- الرأي الراجع:

أرى ترجيح الرأي الثاني الذي يفرق بين مصطلح الشرعية والمشروعية، وأتفق في ذلك مع الرأي القائل: بأن التفرقة بين المصطلحين ترتب نتيجة في غاية الأهمية، هذه النتيجة هي أن القرار الذي يخالف مبدأ المشروعية يعتبر قراراً باطلاً، أما القرار الذي يخالف مبدأ الشرعية وهو قرار معدوم فإذا ما صدر قرار خلافاً لحكم شرعي يتعين إلغاؤه أو عدم اعتباره لكونه قراراً معدوماً وفق مصطلح النظم الوضعية.

حيث إن الشريعة الإسلامية جاءت بأصول وقواعد عامة صالحة للتطبيق في كل مكان وزمان، وكونها أحاطت بجميع الأصول والقواعد التي لا بد منها في كل نظام كوجوب العدل والشورى ورفع الحرج ودفع الضرر وأداء الأمانات إلى أهلها ورعاية الحقوق إلى آخره.

وعليه يتبين للباحث أن القاضي الإداري، يحكم برفض دعوى إلغاء القرار الإداري، عندما يكون ذلك القرار صادراً متفقاً غير مخالف لمفهوم الشرعية بالمفهوم السابق لذلك فإن الأساس القانوني لتأييد قرارات الإدارة هو صدورها متفقة مع المشروعية، أي إنه قرار سليماً غير معيب بأي عيب من عيوب القرار الإداري.

### الفرع الثاني

#### تعريف المشروعية في النظام السعودي

أتناول خلال هذا الفرع بيان مفهوم مبدأ المشروعية، من حيث تعريفه، وآراء الفقهاء في مدلول خضوع الإدارة للقانون، وأهمية هذا المبدأ، ومصادره ومفهوم مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ثم النتائج المترتبة على مبدأ المشروعية، ثم الضمانات الحاصلة من هذا المبدأ، وذلك على النحو الآتي:

## فصل تهديدي

أولاً / مفهوم مبدأ المشروعية وأهميته :

المشروعية في اللغة :

كلمة مشتقة من فعل "شرع، يشرع" وهو مأخوذ من الشريعة، والشريعة في أصل الاستعمال اللغوي مورد الماء الذي يقصد للشرب، ثم استعملها العرب على الطريقة المستقيمة، وذلك باعتبار أن مورد الماء سبيل حياة الأبدان، والطريقة المستقيمة سبيل حياة القلوب. <sup>(١)</sup> وهذا الفعل يدل بكل مشتقاته على السير والسلوك، سواء كان في الشارع أو في الشريعة، وهي النظام أو المنهج الذي يسن للناس شؤونهم. <sup>(٢)</sup>

ويعنى مبدأ المشروعية خضوع كافة التنظيمات السياسية بالدولة للقانون، ووفقاً لهذا المبدأ فإنه من المتعين على الإدارة احترام أحكام القانون في كافة تصرفاتها الإيجابية والسلبية، الصريحة والضمنية على حد سواء. <sup>(٣)</sup>

ذلك أن مبدأ المشروعية يتصل بفكرة الدولة القانونية والتي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها، حيث يجب - وفقاً لمبدأ المشروعية - على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، الخضوع للنظام والرضوخ لأحكامه فلا تكون أعمال أي سلطة من هذه السلطات صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية، في مواجهة المواطنين المخاطبين بها، إلا إذا كانت مطابقة لأحكام النظام، فإذا جاءت هذه الأعمال مخالفة للنظام فإنها لا تكون مشروعة ويتعين عدم الاعتداد بها. <sup>(٤)</sup>

(١) ابن منظور: لسان العرب، الطبعة الأولى، ١٤٠٨ هـ، مادة (شرع) ٧ / ٨٦ - ٨٩، والفيروزآبادي:

القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨ م، (الشريعة)، ص ٨٥٤.

(٢) مصطفى كمال وصفي: النظام الدستوري الإسلامي مقارنة بالنظام الوضعي، مكتبة وهبة، القاهرة، (ت)، ص ٥.

(٣) سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٢ م، ص ٨٦، عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص ١٤.

(٤) إبراهيم عبد العزيز شيبان: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ٢٠٠٦ م، ص ٨.

## فصل تهديدي

ومبدأ المشروعية هو من الأصول الدستورية الكبرى في نظام الدولة، ويعرف بسيادة القانون، وهو في أبسط معانيه التزام كل من الحاكم والمحكوم بقواعد النظام، بحيث يكون النظام هو الحَكَم بين السلطة وبين الأفراد.<sup>(١)</sup> ولا يختلف هذا التعريف عن التعريف السابق سوى انه أكثر تفصيلاً من سابقه.

وفي المملكة العربية السعودية - بالإضافة إلى ما سبق من خضوع كافة المنظمات بالدولة للقانون - فإن المملكة بكافة كياناتها وهيئاتها وأفرادها تخضع لأحكام الشريعة الإسلامية، ولا تخرج هذه التصرفات عن هذه الحدود، وإذا جاءت أعمال جهة الإدارة غير مراعية لأحكام الشرع والقانون، فإنها تدخل في دائرة البطالان، لفقدانها الشرعية.<sup>(٢)</sup>

حيث جاء في المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ / ٩٠ وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ: "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله وسنة رسوله وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة"، وجاء في المادة السادسة من نفس النظام "يباع المواطنون الملك على كتاب الله وسنة رسوله وعلى السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره"<sup>(٣)</sup>، وبهذا يتبين أن السلطة والمسؤولية رهن بالالتزام بمبدأ المشروعية.

(١) لواء. محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٧م، ص٤٩، ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨م، ص٤٧.

(٢) فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٣م، ص١٧٣.

(٣) المادتين: ٦٤٧ من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ / ٩٠ وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ

## فصل تهديدي

المشروعية في المجال التأديبي:

تعني المشروعية في مجال تأديب الموظفين: أنه لا يجوز توقيع جزاء تأديبي لم تقرره النصوص النظامية أو اللائحية عملاً بالأصل العام القائل "لا عقوبة إلا بنص" <sup>(١)</sup>.

حيث نصت المادة (٣٨) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على أن: "العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو نص نظامي ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي" <sup>(٢)</sup>.

وبالفعل فإن المنظم السعودي من خلال نظام تأديب الموظفين حصر كافة العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف العام من خلال نص المادة (٣٢) والمادة (٣٣) مسائراً في ذلك الأنظمة الإدارية الحديثة، وترك للسلطة المختصة بالتأديب تقدير نوع ومقدار العقوبة من بين هذه العقوبات <sup>(٣)</sup> حين نصت المادة (٣٢) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ على أن: "العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

(١) محمد جودة الملط: السؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٧م، ص ١١٥.

(٢) المادة ٣٧ من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية.

(٣) عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، طبعة ١٤٢٧ هـ، ٢٠٠٦م، ص ٦١٢.

## فصل تهديدي

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

١. الإنذار<sup>(١)</sup>.

٢. اللوم<sup>(٢)</sup>.

٣. الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم ثلث صافي الراتب الشهري<sup>(٣)</sup>.

(١) الإنذار: عقوبة معنوية أو أدبية توقع بحق الموظف العام عند ارتكابه مخالفة صغيرة، فهو يعتبر نصيحة يقصد بها تحذير الموظف من العودة في المستقبل لمثل ما ارتكبه من مخالفة وإلا ستكون العقوبة أشد، ينظر: عبدالفتاح: شرح نظام الموظفين العام بالملكة، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧ م، ص ١٨٢، بكر القباني: الخدمة المدنية، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٠٢ هـ، ص ٣٤٠، عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤ هـ، ص ٥١، هيئة التأديب، الجلسة ١١ / ١٠ / ١٣٩٤ هـ في القضية رقم ٥٣ لسنة ١٣٩٣ هـ المجموعة الأولى ص ٢٤٤، المادة ٣٣ من نظام تأديب الموظفين في المملكة، عبد الله السندي: مبادئ الخدمة المدنية، ط التاسعة، ١٤٢٢ هـ، ص ٥٧٣، خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢٦ هـ، ص ١٥١.

(٢) اللوم: عقوبة معنوية ويتم بشكل مكتوب من المسؤول إلى الموظف المخالف مع بيان المخالفة المرتكبة وتحذير الموظف وحثه على عدم العودة لذلك وإلا عرضه هذا لعقوبة أشد، ينظر: عبدالفتاح: شرح نظام الموظفين العام بالملكة، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧ م، ص ١٨٢، بكر القباني: الخدمة المدنية، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٠٢ هـ، ص ٣٤٠، عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤ هـ، ص ٥١، هيئة التأديب، الجلسة ١١ / ١٠ / ١٣٩٤ هـ في القضية رقم ٥٣ لسنة ١٣٩٣ هـ المجموعة الأولى ص ٢٤٤، المادة ٣٣ من نظام تأديب الموظفين في المملكة، عبد الله السندي: مبادئ الخدمة المدنية، ط التاسعة، ١٤٢٢ هـ، ص ٥٧٣، خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢٦ هـ، ص ١٥١.

(٣) 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، ينظر: عبدالفتاح: شرح نظام الموظفين العام بالملكة، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧ م، ص ١٨٢، بكر القباني: الخدمة المدنية، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٠٢ هـ، ص ٣٤٠، عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية =

## فصل تهديدي

٤. الحرمان من علاوة دورية واحدة (١).

٥. الفصل. (٢)

ثانياً / بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشر فما فوق أو ما يعادلها:

١. اللوم.

(١) = وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤هـ، ص ٥١، هيئة التأديب، الجلسة ١١ / ١٠ / ١٣٩٤هـ في القضية رقم ٥٣ لسنة ١٤٢٢هـ المجموعة الأولى ص ٢٤٤، المادة ٣٣ من نظام تأديب الموظفين في المملكة، عبد الله السنيدي: مبادئ الخدمة المدنية، ط التاسعة، ١٤٢٢هـ، ص ٥٧٣، خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢٦هـ، ص ١٥١.

الحرمان من علاوة دورية واحدة: 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 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، ينظر: عبدالفتاح: شرح نظام الموظفين العام بالمملكة، ١٣٩٧هـ - ١٩٧٧م، ص ١٨٢، بكر القباني: الخدمة المدنية، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٠٢هـ، ص ٣٤٠، عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤هـ، ص ٥١، هيئة التأديب، الجلسة ١١ / ١٠ / ١٣٩٤هـ في القضية رقم ٥٣ لسنة ١٤٢٢هـ المجموعة الأولى ص ٢٤٤، المادة ٣٣ من نظام تأديب الموظفين في المملكة، عبد الله السنيدي: مبادئ الخدمة المدنية، ط التاسعة، ١٤٢٢هـ، ص ٥٧٣، خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢٦هـ، ص ١٥١.

(٢) الفصل: إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة، وهي أشد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام، ينظر: عبد الفتاح: شرح نظام الموظفين العام بالمملكة، ١٣٩٧هـ - ١٩٧٧م، ص ١٨٢، بكر القباني: الخدمة المدنية، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٠٢هـ، ص ٣٤٠، عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤هـ، ص ٥١، هيئة التأديب، الجلسة ١١ / ١٠ / ١٣٩٤هـ في القضية رقم ٥٣ لسنة ١٤٢٢هـ المجموعة الأولى ص ٢٤٤، المادة ٣٣ من نظام تأديب الموظفين في المملكة، عبد الله السنيدي: مبادئ الخدمة المدنية، ط التاسعة، ١٤٢٢هـ، ص ٥٧٣، خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢٦هـ، ص ١٥١.



## فصل تهديدي

٢. الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٣. الفصل".

ونصت المادة (٣٣) من ذات النظام على أنه: "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها، ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه، أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً". (٣)

وواضح من النصين المذكورين: أن نظام تأديب الموظفين قد حدد الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف تحديداً دقيقاً، على نحو لا يترك للجهة الإدارية أي سلطة عند تطبيق الجزاء إلا فيما يتعلق باختيار الجزاء، ومن ثم فلا يجوز لسلطة التأديب أن توقع جزاءً لم يرد النص عليه في المادتين سالف الإشارة إليها، وإلا كان تصرفها معيباً وموسوماً بعدم المشروعية، ومتى جاء هذا الجزاء معيباً على هذا

(٣) جاء بالمذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين عن المادتين (٣٢) و (٣٣) أن النظام جاء - مسaire للنظريات الحديثة - بتعداد يحصر الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف، وفرق في ذلك بين المناصب الكبرى وما دونها وجعل لكل من المناصب ما يتفق مع مسؤولياته، ونظراً لأن النظام أخذ بالنظرية التي تميز - في حدود معينة - مساءلة الموظف عن أخطائه التأديبية حتى بعد انقطاع صلته بالوظيفة فقد نص في المادة (٣٣) على أن انقطاع الموظف عن الوظيفة لا يمنع من الاستمرار في الإجراءات التأديبية إذا كانت قد بدأت قبل ذلك الانقطاع أو من اتخاذها مبتدأ إذا لم تكن قد بدأت قبل الانقطاع.

وقد حصر النظام العقوبات التي توقع على الموظف الذي انتهت خدماته في الغرامة والحرمان من العودة إلى الخدمة لأنهما العقوبتان اللتان يمكن أن يكون لهما أثر أو جدوى بالنسبة للموظف بعد انفصاله عن الخدمة حيث أن باقي العقوبات تهدف - كما أوضح من قبل - إلى المساس بالموظف في حياته الوظيفية ذاتها، ومن المفروض عند الحكم على الموظف بالحرمان من العودة للخدمة أن يقرر مجلس المحاكمة تاريخ بدء المدة التي يحرم الموظف خلالها من العودة للخدمة فإذا لم يتضمن القرار ذلك التحديد احتسبت المدة من تاريخ صدور القرار، ينظر: المادة رقم (٣٢) و (٣٣) من نظام تأديب الموظفين ومذكرته التفسيرية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ.

## فصل تهديدي

النحو فإنه يجوز الطعن عليه إمام ديوان المظالم لمخالفته للأنظمة أو لإساءة استعمال السلطة. (١)

وفي حكم لديوان المظالم قرر أنه: "ومن ناحية فقد فصل المدعي تأديباً بقرار من مدير الجامعة وهو لا يملك طبقاً لللائحة التنفيذية للجامعة المدعي عليها ولاية إصدار مثل هذا القرار بحسبان أن تلك الولاية تنطبق طبقاً لللائحة التنفيذية للجامعة بمجلس التأديب الذي خولته تلك اللائحة ولاية تأديب أعضاء هيئة التدريس عما يرتكبونه من مخالفات وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم طبقاً لمقتضى حكم المادتين (١٣٦ - ١٣٧) من ذات اللائحة وتبعاً لذلك يكون قرار فصل المدعي عليه تأديباً قد صدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص بما يجعله من هذه الناحية أيضاً قد صدر مخالف للنظام، وبالتالي غير مشروع وما يستتبعه الأمر من بطلان هذا القرار. (٢)

حيث نصت المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧٨ وتاريخ ١٩ / ٩ / ١٤٢٨ هـ على أنه: "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

دعوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي قدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة بما في ذلك القرارات التأديبية و القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

(١) عبد اللطيف بن شديد الحروي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ص ٦١٢.

(٢) قرار هيئة تدقيق القضايا رقم ٦٠ / ت / العام ١٤٠٥ هـ في القضية رقم ٧٥١ / ١ / ق لعام ١٤١٤ هـ بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٤٠٥ هـ.

## فصل تهديدي

وعلى ذلك فإنه لا يجوز للجهة الإدارية عند قيامها باستعمال سلطتها الإدارية في تأديب الموظف العام أن تخرج عن حدود مبدأ المشروعية وأن تطبق عليه جزاءً لم يرد النص عليه في النظام، وإلا عد ذلك مخالفة نظامية تستوجب الطعن في هذا القرار الإداري المعيب بعيب عدم المشروعية أمام ديوان المظالم وفقاً للمادة الثالثة عشر الفقرة (ب) التي سبق ذكرها.

**وتطبيقاً لذلك:** قضى ديوان المظالم بهيئة القضاء الإداري 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 في عمله دون أن يترتب عليه إحداث أثر في المركز النظامي للموظف. <sup>(١)</sup>

ذلك أن سيادة فكرة المشروعية في نطاق القانون الإداري روح حرة - غير مقيدة إلا بنصوص النظام - تقوم على تأكيد الحرية بتقييد السلطة العامة بإلزامها حدود معينة، وتوفير الضمانات المحققة لهذه الغايات ولذلك فإنه مهما تباينت صور المشروعية تبعاً للمجال النظامي الذي تمارس فيه فإنها يمكن أن تختصر إلى مبدأ أساسي مشترك متفق عليه وهو خضوع السلطة العامة للنظام على نحو يحول دون الاستبداد. <sup>(٢)</sup>

### ثانياً / مصادر مبدأ المشروعية :

يقوم المدلول المباشر لمبدأ المشروعية على أن تنقيد سلطة التأديب بالجزاءات الواردة في النظام على سبيل الحصر، بحيث تكون ملزمة بتوقيع الجزاء المحدد من قبل، ولا تكون لها أية سلطة في توقيع جزاء جديد، كما يجب على سلطة التأديب،

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٨ / ٦ لعام ١٤٠٠ هـ في القضية رقم ٢٤٨ / ١ق لعام ١٣٩٩ هـ، منشور في مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر ديوان المظالم خلال عام ١٤٠٠ هـ، ص ٣٣١.

(٢) عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص ٧٠.

## فصل تهيدي

ليس فقط الالتزام بتطبيق الجزء المحدد من قبل، وإنما طبقاً لمبدأ الشرعية يجب عليها أن تلتزم بالقيود الشكلية والموضوعية للجزاء، وطبقاً للمفهوم الواسع لمبدأ المشروعية فإنه يجب على سلطة التأديب أن تلتزم بكافة المبادئ التي تترتب على مبدأ سيادة القانون ومبدأ العدالة.<sup>(١)</sup>

وطبقاً لهذا المدلول ولما سبق بيانه من مفهوم مبدأ المشروعية، فإنه يجب بيان مصادر هذا المبدأ، ومصادر مبدأ المشروعية تتمثل فيما يلي:

١. مصادر مكتوبة.

٢. مصادر غير مكتوبة.<sup>(٢)</sup>

أ. المصادر المكتوبة:

وتعرف المصادر المكتوبة بأنها: مجموعة مدونة تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية، صادرة عن سلطة رسمية لها حق التشريع في الدولة.<sup>(٣)</sup>

وتشمل جميع القواعد القانونية المكتوبة بصرف النظر عن قيمتها القانونية، ذلك أن القواعد القانونية هي تلك القواعد التي وضعها المنظم أو وضعتها السلطة المختصة بالتشريع وصاغت في شكل قواعد في وثيقة مكتوبة، وهذه القواعد لا تتمتع بقيمة قانونية واحدة، وإنما تتفاوت قيمتها على حسب موضعها بهرم تدرج القواعد القانونية.<sup>(٤)</sup>

(١) محمد بن صديق أحمد الفلاتي: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٦ هـ، ٢٠٠٥ م، ص ٦٤.

(٢) فادي نعيم جميل: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، بحث مقدم استكمالاً للحصول على درجة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١١ م، ص ١٧.

(٣) محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، ٢٠٠٧ م، ص ١١٠ - ١٣٠، نواف كنعان: القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢ م، ص ٤٤ - ٦٦.

(٤) محمود حافظ: القضاء الإداري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٦ م، ص ٢٤.

## فصل تهيدي

وتشمل المصادر المكتوبة في السعودية القرآن الكريم والسنة المطهرة، والأنظمة التي يسنها ولي الأمر، ويأتي الدستور أو النظام الأساسي للحكم في قمة الهرم القانوني - بعد القرآن والسنة - بحيث يحتل هذه القمة باعتباره أعلى القواعد المكتوبة، ثم تليه الأنظمة العادية التي يضعها المنظم، ثم تأتي بعد ذلك اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية، وهي تكون متفاوتة القيمة بحسب ما تتمتع به من قوة قانونية ذلك أن منها ما يتمتع بقوة القانون العادي ومنها ما هو أدنى من ذلك. (١)

والمصادر المكتوبة هي: النظام الأساسي للحكم (الدستور)، والأنظمة العدلية (التشريعات العادية)، واللوائح (التشريع الفرعي)، والمعاهدات، وذلك على النحو الآتي:

### ١. النظام الأساسي للحكم (الدستور):

الدستور هو النظام الأساسي في الدولة، ويتمتع بالسمو والعلو فوق كافة الأنظمة الأخرى وذلك لصدوره عن السلطة التأسيسية الأصلية. (٢)

ويقصد بالقواعد الدستورية "مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتحدد الحقوق

والحريات العامة للأفراد وتقرر الأسس والأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة". (٣)

ولما كان النظام الأساسي للحكم (الدستور) هو أعلى القواعد في هرم التدرج القانوني، فإنه يجب على جميع السلطات في الدولة احترامه وعدم الخروج على أحكامه، ومن هذه السلطات السلطة الإدارية التي يجب عليها أن تتحرى أحكامه فيما تصدره من قرارات إدارية ولا تخرج عن هذه الأحكام وإلا عد ذلك

(١) محمد صديق الفلاتي: الجزاءات التأديبية، مرجع سابق، ٦٦.

(٢) محمد فوزي نويجي: تدرج القواعد الدستورية، مطبعة السعادة، القاهرة، ٢٠١١م، ص ٤٧.

(٣) غازي دويكات: القانون الدستوري، مكتبة الشروق، نابلس، ٢٠٠٦م، ص ٢، محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ١٩٧١م، ص ٤٥٢.

## فصل تهيدي

خروجاً على مبدأ المشروعية، فإذا ما أصدرت الإدارة قراراً إدارياً بتأديب أحد الموظفين وكان هذا القرار التأديبي مخالفاً لمبدأ من المبادئ الدستورية فإن هذا القرار يكون غير دستوري ومعيباً بعبء عدم المشروعية.<sup>(١)</sup>

### ٢. الأنظمة العدلية (التشريعات الفرعية) :

الأنظمة العدلية - أو ما يعرف في الدول الأخرى بالتشريعات الفرعية - هي الأنظمة التي يصدرها المنظم (السلطة التشريعية)<sup>(٢)</sup> في الدولة وهو صاحب الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه الأنظمة في المرتبة الثانية بعد النظام الأساسي للحكم من حيث التدرج القانوني، وتعد هذه الأنظمة المصدر الثاني من مصادر المشروعية.

وتلتزم الإدارة بوصفها السلطة التنفيذية بهذه الأنظمة، وتخضع لها ولأحكامها، فإذا أصدرت قرار إداري مخالف لأحد هذه الأنظمة، أو استناداً إلى نظام يخالف النظام الأساسي، عد باطلاً ووجب إلغاؤه، وتعد الأنظمة العدلية (أو القوانين العادية) أهم مصادر مبدأ المشروعية وأكثرها وفرة بحكم كثرتها وتنوع موضوعاتها، وذلك لكثرة الأنظمة التي يضعها المنظم وتمس الإدارة أو تنظم العلاقة بينها وبين المواطنين.<sup>(٣)</sup>

(١) منصور أحمد السعيد: القانون الدستوري، دار الفكر، القاهرة، ٢٠٠١م، ص ١٣.

(٢) حيث تصدر القوانين في الدول الأخرى من السلطة التشريعية وفقاً لمساه في كل دولة، ويختص مجلس الوزراء ومجلس الشورى في المملكة بذلك التي تسمى بالسلطة التنظيمية، والسلطة التشريعية "التنظيمية" وفقاً للمادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم مقيدة في ممارسة اختصاصاتها من خلال وضع الأنظمة واللوائح وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وذلك من خلال استنباط الأحكام التفصيلية من أدلتها وقواعدها الكلية، ومصادرها المعتمدة، أنظر: المادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ / ٩٠ وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٤م، ص ١١٤، زهدي يكن: القانون الإداري، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، ٢٠٠٠م، ص ٤٠.

## فصل تهيدي

ذلك أن النظام العادي يتضمن مجموعة القواعد النظامية التي يقرها المنظم في البلاد والتي تلتزم بها السلطات العامة في الدولة ويجب عليها احترامها. (١)

ويعد مبدأ المشروعية الأساس القانوني لخضوع الإدارة للقوانين باعتبارها السلطة المختصة بتنفيذها والتي الزمها الدستور بوضع القوانين موضع التنفيذ بغير تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن خضوع الإدارة للقانون لا يعني خضوعها عضواً للسلطة التشريعية، إذ أن هذا الخضوع يقتصر على الجانب الوظيفي فحسب بمعنى خضوع وظيفة التنفيذ لوظيفة التشريع، دون أن يؤدي ذلك إلى خضوع عمال وموظفي الإدارة خضوعاً رئاسياً لأعضاء البرلمان، إذ ينطوي مبدأ الفصل بين السلطات على ضرورة الاستقلال العضوي لكل سلطة. (٢)

ولما كانت الأنظمة العدلية هي قوانين وضعها المنظم وألزم الكافة باحترامها، فإنه يجب على السلطة الإدارية باعتبارها إحدى سلطات الدولة أن تحترم هذه الأنظمة ولا تخرج على أحكامها، ولا يجوز لها أن تصدر من القرارات ما يخالف هذه الأنظمة وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ المشروعية. (٣)

وعليه فإنه إذا ما أصدرت الجهة الإدارية قراراً إدارياً بتأديب أحد الموظفين، وكان في هذا القرار التأديبي ما يخالف أحكام النظام، فإنه يكون معيباً بعبء عدم المشروعية ومن ثم يجوز الطعن عليه أمام ديوان المظالم والمطالبة بإلغائه لمخالفته للنظام وخروجه على مبدأ المشروعية. (٤)

(١) سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ١٢٤

(٢) فادي نعيم جميل، مبدأ المشروعية في القانون وضمانات تحقيقه، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٣) خالد فتحي عبد الحميد: الاستيلاء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، مصر، ٢٠٠٢م، ص ٤٨، سعاد الشراوي: القضاء الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م، ص ٨٢؛ فؤاد محمد موسى عبد الكريم، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٤) سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٥.

## فصل تهديدي

### ٣. اللوائح (التشريعات الفرعية):

تتضمن اللوائح قواعد عامة مجردة مثل القانون، ولهذا فهي تنفق معه من الناحية الموضوعية ومع ذلك فإنها لا تتساوى معه، إذ تختلف معه من الناحية الشكلية حيث تقوم السلطة التشريعية بإصدار القانون بما لها من سلطة تشريعية، في حين تتولى السلطة التنفيذية إصدار اللوائح، ولهذا فإن القانون يعلو على اللائحة في التدرج التشريعي. (١)

#### ب. المصادر غير المكتوبة:

تتمثل المصادر غير المكتوبة أو غير المدونة لمبدأ المشروعية في القواعد العرفية، سواء كان عرفاً دستورياً أو إدارياً من جهة، وفي المبادئ العامة للقانون من جهة أخرى. (٢)

ومن المعلوم أن من خصائص القانون الإداري أنه غير مقنن أي: غير منتظم في مواد قانونية كالنظام الجنائي وغيره، وبالتالي فإن هناك مصادر غير مكتوبة أو غير مدونة لقواعده يستلهم منها القاضي الإداري الحلول للمنازعات التي لا يجد نصاً قانونياً يفصل فيها. (٣)

وتحدد المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية فيما يلي:

#### ١. العرف:

العرف هو المصدر الأول للمشروعية بصفة عامة، وهو أقدم هذه المصادر، وما زال العرف سواء الإداري أو الدستوري يلعب دوراً هاماً وأساسياً في هذا الخصوص، ويقصد بالعرف الإداري ما يجرى عليه العمل من جانب الإدارة في

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ١٨.

(٢) ماجد راغب الحلوق: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية، ١٩٨٧م، ص ٨٧.

فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ٣٤.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧.



## فصل تهيدي

شأن من شئونها على نحو معين وبشكل مُضطرد بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإتباع ما لم تلغ أو تعدل بقاعدة أخرى ماثلة. (١)

والعرف بهذا المعنى يؤدي إلى خلق قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد، ولهذا يعتبر العرف مصدراً للمشروعية يحكم تصرفات وأعمال الإدارة العامة. (٢)

ويقوم العرف باعتماد سلطة عامة على نهج سلوك ما فترة من الزمن تكفي لتولد الاعتقاد لديها ولدى الجماعة بأن ذلك الفعل أصبح ملزماً قانوناً. (٣)

ويتنوع العرف في هذا الصدد إلى عرف دستوري وعرف إداري، وذلك على النحو التالي:

- **العرف الدستوري:** يقصد بالعرف الدستوري بأنه: عن عادة تتصل بنظام الحكم في الدولة ويعمل الهيئات الدستورية الحاكمة فيها، درجت هذه الهيئات على استعمالها حتى أصبحت هذه العادة قاعدة ملزمة (٤).

- **العرف الإداري:** يقصد بالعرف الإداري: ما يجري عليه العمل من جانب الإدارة في شأن من شئونها على نحو معين وبشكل مضطرد بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإتباع ما لم تلغ أو تعدل بقاعدة أخرى (٥).

ولما كان المعلوم أنه لا يوجد نظام يشمل كافة قواعد القانون الإداري وأنها غير مقننة بتقنين شامل، فإن العرف الإداري يلعب دوراً أساسياً وهاماً في هذا

(١) إبراهيم شيحا: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٣) عبد الله إبراهيم السعيد: مصادر القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨١ م، ص ٥٣.

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٥) إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧، هاني الطهراوي: القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠١ م، ص ٧٩.

## فصل تهديدي

الصدد، حيث يلجأ إليه القاضي لإيجاد الحلول لما يعرض عليه من منازعات كلما استشعر الغموض أو النقص في النصوص.<sup>(١)</sup>

وجدير بالذكر أن العرف وأن كان ينشئ قاعدة ملزمة للإدارة فتنقيد بها وإلا كان عملها غير مشروع، إلا أنه يلاحظ أن الإدارة غير ملزمة باستمرار العمل دائماً وفق أسلوب واحد، إذ قد تدعوها الظروف أو مصلحة العمل إلى تغيير الأسلوب الذي اعتادت على إتباعه بقصد تعديل الوضع القائم أو إتباع أسلوب جديد أكثر موائمة لمصلحة العمل.<sup>(٢)</sup>

وفي هذه الحالة لا يعتبر عمل الإدارة مخالفاً للعرف، فهي تستطيع أن تعدل أو تبدل القاعدة العرفية بقاعدة أخرى، وذلك على خلاف ما إذا قامت الإدارة وتجاهلت القاعدة العرفية في حالة أو حالات فردية مع تمسكها في ذات الوقت بالقاعدة وباستمرار السير عليها في حالات أخرى فهنا يكون عمل الإدارة باطلاً لمخالفته قاعدة عرفية، وبالتالي يجب في هذه الحالة إلغاء القرار الصادر لمخالفته لمبدأ المشروعية باعتبار أن القاعدة العرفية قاعدة ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة.<sup>(٣)</sup>

### ٢. المبادئ العامة للقانون:

تعرف المبادئ العامة للقانون، بأنها: مجموعة من القواعد الأساسية، أو الجوهرية يستخلصها القضاء من الروح العامة لأحكام القانون في مجتمع ما.<sup>(٤)</sup>

(١) عبد الله إبراهيم السيد، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٢) طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٧٣م، ص ٦١.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيحان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٤) خالد محمد علي: مبدأ المشروعية على القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة القانون بدمنهور، مصر، ١٩٩٩م، ص ١٢٧.

## فصل تهديدي

ذلك أن القاضي ملزم بأن يفصل في المنازعات المعروضة عليه، فإذا لم يجد النص القانوني أو العرف المستقر الذي يطبقه كان عليه أن يستخلص القواعد التي استقرت في ضمير الجماعة فإن لم يجد وجب عليه أن يستوحي قواعد القانون الطبيعي ومبادئ العدالة. (١)

والمبادئ القانونية لم ترد صراحة في النصوص، ولكن القضاء استخلصها - من واقع النظام القانوني في الدولة - وأبرزها واستقر عليها في أحكامه، وأوجب على الإدارة احترامها، ومن هذه المبادئ: عدم رجعية القرارات الإدارية، وضرورة توفير الضمانات الأساسية للأفراد عند المحاكمة التأديبية أو القضائية ومبدأ المساواة بين الجميع أمام الأعباء العامة والمرافق العامة والضرائب العامة.. الخ. (٢)

### هل هذه المبادئ ليست من صنع القضاء؟

من الثابت أن هذه المبادئ يستنبطها القضاء من واقع النظام القانوني في الدولة ويقررها في أحكامه التي تكسبها القوة الإلزامية، فهي ليست من صنع القضاء وإنما يقتصر دوره على الكشف عن وجودها المستقر أصلاً في ضمير الجماعة، حيث تملئها مقتضيات العدالة المجردة، لذلك فإنه لا يجوز القول بأن المبادئ العامة للقانون هي من خلق القضاء. (٣)

### أساس المبادئ القانونية العامة:

كما سبق القول فإن القاضي حين يقوم بالكشف عن هذه المبادئ والإعلان عن وجودها فإنه يلجأ إلى الضمير العام للجماعة وضمير المنظم الذي قد يعمل على تدوينها في نصوص صريحة، وكذلك إلى مبادئ العدالة، فكأن القاضي يعلن عن

(١) محمد محمد عبده إمام: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، طبعة ٢٠٠٧م، ص ٣٦.

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٥م، ص ٣٢٨.

(٣) سليمان الطهاوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٩.

## فصل تههيدي

مبادئ مستقرة وكائنة أصلاً في الضمير القانوني للجماعة أو في ضمير واخلجات المنظم.

ولذلك يلجأ القاضي في استخلاصه هذه المبادئ إلى الوثائق الدستورية كإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير، التي اعتبرت ميداناً هاماً لهذه المبادئ، للكشف عن الضمير العام للجماعة، كما يلجأ إلى النصوص النظامية التي تنبئ عن إرادة المنظم أو الاتجاه العام في سن الأنظمة. <sup>(١)</sup>

### المبادئ العامة للقانون في مجال الإجراءات التأديبية:

المبادئ العامة للإجراءات تعني بصفة عامة القواعد الإجرائية المتعين احترامها، رغم عدم وجود نص تشريعي يقرها. <sup>(٢)</sup>

وكما أن المبادئ العامة للقانون مصدراً للقاعدة القانونية بصفة عامة، فإنها تعد كذلك أيضاً بالنسبة للإجراءات التأديبية، وتبدو هذه المبادئ بوضوح في المساواة في إجراءات التأديب وحقوق الدفاع وسماع الطرفين، وكذلك عدم رجعية القرارات التأديبية أو ازدواج الجزاء التأديبي. <sup>(٣)</sup> وبيان ذلك كما يلي:

### ١. مبدأ المساواة في الإجراءات التأديبية:

من الثابت أن جميع الأعمال الإدارية يجب أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك لأن السلطة التي تُعطى لرجل الإدارة ليست امتيازاً أو حقاً خاصاً مصاحباً للوظيفة، وإنما اختصاص يمارس على مقتضى أحكام النظام وفي نطاق الغاية التي يجب أن يتغياها كل نشاط إداري وهي المصلحة العامة <sup>(٤)</sup>، وفي هذا الصدد فإنه

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٢) فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار الكتاب الجامعي، ١٩٨٠م، ص ٩٢.

(٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٤) محمد عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٧٩م، ص ٣٥٥.

## فصل تهديدي

يجب لتحقيق المصلحة العامة أن تلتزم الجهة الإدارية في مجال الإجراءات التأديبية بالمساواة بين المواطنين بصفة عامة، وهو حق دستوري واجب الاحترام، والمساواة الإجرائية تقتضي تماثل الإجراءات حيال المشتركين في جريمة تأديبية واحدة. (١)

### ٢. حق الدفاع:

وهو حق من الحقوق الدستورية الأصلية التي يجب مراعاتها طوال إجراءات التأديب، بحيث يتم تمكين المجال للتأديب من الدفاع عن نفسه، ومواجهته بما نسب إليه وسماع دفاعه مع تحقيق هذا الدفاع. (٢)

### ٣. سماع الطرفين:

يجب على القاضي حين يفصل في الدعوى التأديبية أن يستمع إلى الطرفين، وكذلك المحقق بحيث يجب عليه الاستماع إلى أطراف المساءلة التأديبية، بسماع سلطة الاتهام، ثم تمكين المجال للتأديب من إبداء دفاعه، والاستماع إلى هذا الدفاع. (٣)

### ٤. عدم جواز سحب القرارات التأديبية:

لما كان القرار التأديبي هو قرار إداري - رغم طبيعته العقابية - فإنه تسرى عليه الأحكام العامة في سحب القرارات الإدارية، حيث لا يجوز سحب هذا القرار المتضمن جزاء لتوقيع جزاء آخر. (٤)

ويفرق الفقه والقضاء في فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية في شأن القرارات الإدارية التي يمكن سحبها بمعرفة الإدارة بين القرارات الإدارية المشروعة والقرارات الإدارية غير المشروعة.

(١) فؤاد محمد النادي: مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٨١،

(٢) عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٣) عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٧٢.

(٤) إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١١٦.

## فصل تهديدي

- القرارات الإدارية غير المشروعة: القاعدة المسلم بها أن القرارات الإدارية غير المشروعة هي التي يمكن سحبها. (١)

- القرارات الإدارية المشروعة: أما القرارات الإدارية المشروعة (الصحيحة) فإنه لا يجوز سحبها. (٢)

الاستثناء من هذه القاعدة:

إذا كانت قاعدة عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة هي الأساس المعول عليه بالنسبة لتلك القرارات فإنه كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري وكذا مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية قد أجاز الخروج على تلك القاعدة في حالتين:

الأولى: حالة سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً.

الثانية: سحب القرارات الإدارية الصادرة بفصل الموظفين. (٣)

كذلك فإنه استثناء من جواز سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، فإنه يوجد قيد على سلطة الإدارة في هذا الصدد، حيث أجاز كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة الطعن فيه قضائياً، وكذا في خلال دعوى الإلغاء إذا ما رفعت هذه الدعوى فعلاً. (٤)

(١) جابر سعيد حسن محمد: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد، ١٤٢١ هـ، ص ١٥٣.

(٢) عبد اللطيف شديد الحري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ٦٤١، عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨م، ص ٢٦٠.

(٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ٢٦٠.

(٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨م، ص ٢٦٠.

## فصل تهديدي

أما إذا انتهت مدة الطعن ولم يطعن على القرار ولم تقم الإدارة بسحبه فإنه يتحصن ولا يجوز سحبه. (١)

٥. مبدأ عدم ازدواج الجزاء التأديبي:

ومعنى هذا المبدأ أنه يحظر توقيع عقوبتين تأديبيتين عن مخالفة واحدة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. (٢)

ثالثاً / مبدأ المشروعية في مجال التأديب الإداري:

من المعلوم أن مبدأ المشروعية نشأ في مهده متعلقاً بالقانون الجنائي، إلا أن هذا المبدأ امتد وعرّف أيضاً في مجال المسؤولية التأديبية للموظف العام، وكذلك على الجرائم والعقوبات الإدارية في مجال قانون العقوبات الإداري، فيجب أن ينص القانون على الجزاء المقرر للفعل، فليس للسلطة الإدارية أن تقرر جزاء لم يرد النص عليه في النظام. وإذا كان المنظم هو الذي يتكفل بتحديد العقوبات الإدارية الجنائية، فإن الإدارة هي التي تنفرد بتحديد العقوبة على المخالف.

وقد أكدت الأنظمة الإدارية على ضرورة احترام مبدأ المشروعية في مجال العقوبات الإدارية كما أكدت ذلك تشريعات مختلف الدول.

ولذلك فمن المقرر خضوع العقوبات الإدارية المقررة لأفعال لم تعد جرائم جنائية لمبدأ المشروعية، وهذه العقوبات إما أن تقرها السلطة الإدارية بصفة أصلية أو توقعها السلطة القضائية بصفة ثانوية. (٣)

(١) محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الإدارة العامة للبحوث، ١٤١٤ هـ، ١٩٩٤ م، ص ٣٧٣، مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٥ م، ص ٣٢٤.

(٢) عبد اللطيف الحربي: الضمانات التأديب، مرجع سابق، ص ٦٣٠.

(٣) محمد سعد فوده: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٨ م، ص ٢٠٤.

## فصل تهديدي

وأحدث في هذا الصدد عن مسائل أربع هي:

- أ. مدى شرعية المخالفات التأديبية.
  - ب. شرعية العقوبات التأديبية.
  - ج. النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبات التأديبية في النظام السعودي.
  - د. الضمانات المترتبة من مبدأ شرعية العقوبة. وذلك على النحو الآتي:
- أ. مدى شرعية المخالفات التأديبية:

القاعدة العامة - حتى الآن - أن المخالفات التأديبية لا تخضع لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وتتبع معظم الدول في تحديدها الأسلوب التقليدي، وهو أن الأخطاء التأديبية تتمثل في مخالفة القوانين واللوائح، أو الإخلال بالواجبات الوظيفية، سواء تم هذا الإخلال أثناء العمل أو خارجه.<sup>(١)</sup>

ذلك أن الملاحظ في نطاق الوظيفة العامة أن التشريعات المختلفة المنظمة للتأديب حرصت على عدم تحديد الأخطاء التأديبية تاركة ذلك لتقدير الجهات التي يتبعها الموظف.

ويترتب على عدم تطبيق مبدأ الشرعية على المخالفات التأديبية، نتائج هامة منها:

١. أن عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين، لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف، كما هو الحال في قانون العقوبات.
٢. ما دام المنظم لم يحصر الأعمال الممنوعة على الموظفين، التي تكون جريمة تأديبية فإن تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية، سواء أكانت جهات رئاسية أم جهات قضائية.

---

(١) لواء. محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، مرجع سابق، ص ٥٣.



## فصل تهديدي

٣. أن السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات.

٤. مرونة فكرة الجريمة التأديبية وتطورها، ذلك أن مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" يضيف على جرائم قانون العقوبات ثباتاً واستقراراً، إما بالنسبة للمخالفات التأديبية - غير المقننة - فإن النظرة لها تختلف من وقت لآخر.

٥. وأهم هذه النتائج هي تلك المتعلقة بالفصل بين الخطأ التأديبي وبين العقوبة التأديبية، ذلك أن المنظم في مجال العقوبات أو الجزاءات يحدد الجريمة الجزائية ويقدر مدى خطورتها على المجتمع ثم يضع لها الجزاء المناسب.<sup>(١)</sup>

أما في مجال التأديب فإن السلطة التأديبية تقوم بعمليتين مستقلتين، الأولى: البت فيما إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف محل التأديب يعتبر جريمة تأديبية، الثانية: تحديد العقوبة الملائمة للخطأ الثابت قبل الموظف.<sup>(٢)</sup>

### ب. شرعية العقوبات التأديبية :

إذا كانت القاعدة العامة فيما يتعلق بالمخالفات التأديبية هو عدم خضوعها لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، فإن الأمر على خلاف ذلك في مجال العقوبات التأديبية، حيث لا تكون للإدارة سلطة في هذا المجال، وإنما تكون ملزمة بأن توقع العقوبات التي حددها المنظم من قبل فلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع، ولو كان ما توقعه على الموظف أخف من العقوبة المقررة، وحتى لو تم ذلك برضاء الموظف.

(١) عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٨م، ص ١٣٥.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٦٩.

## فصل تهديدي

وإذا قامت الإدارة بمخالفة ذلك فإن قرارها يكون معيباً، ويجب سحبه أو إلغاؤه لمخالفته لمبدأ المشروعية. (١)

ويستهدف مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي، إحاطة الشخص مقدماً بالواجبات والالتزامات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب به، وأن يحاط أيضاً بما يمكن أن يكون عليه هذه العقاب، ليستبين الشخص مركزه ووضعه وليكون على بينة من أمره.

ويلزم لمشروعية العقوبة التأديبية، وفقاً للمبدأ الذي يحكمها أن يكون منصوباً عليها في النظام، وأن تكون صادرة من الجهة المختصة بتوقيعها، وأن توقع بعد الإجراءات وطبقاً للضمانات المقررة قانوناً، وأن تكون قائمة على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره، كما يلزم التناسب بين العقوبة والمخالفة الصادرة في شأنها. (٢)

### ج. النتائج المترتبة على مبدأ شرعية العقوبات التأديبية في النظام السعودي:

تخضع الإدارة لدى ممارسة سلطتها الإدارية بفرض العقوبات الإدارية لمبدأ المشروعية كما تخضع لرقابة القضاء، (٣) ويترتب على مبدأ المشروعية، عدة نتائج أهمها:

#### ١. عدم جواز تعدد العقوبة:

ومعنى عدم جواز تعدد العقوبة أنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة تأديبية على مخالفة إدارية واحدة، وهو أصل مقرر في المجال التأديبي، إلا أن ذلك لا يتعارض مع معاقبة الموظف عن الاستمرار في الإخلال بواجباته الوظيفية، باعتبار ذلك مخالفة تأديبية جديدة إذا استمر الموظف في هذا الإخلال بعد توقيع الجزاء السابق له. (٤)

(١) سعد نواف العنزي: حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، طبعة ٢٠٠٨، ص ٢٤٨، عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٢) عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية لرجال القضاء، طبعة ١٩٩٣، ص ٦٨ وما بعدها، محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٣) عبد اللطيف بن شديد الحري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٦١٤.

(٤) علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، طبعة الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٢ هـ، ص ٣٢٠.

## فصل تهديدي

### ٢. الأثر الفوري للعقوبة التأديبية :

ومعنى ذلك أن العقوبات التأديبية تسرى بأثر فوري، فلا يجوز معاقبة الموظف عن المخالفة التأديبية بعقوبة لم ينص عليها النظام النافذ وقت الحكم بها.<sup>(١)</sup>

### ٣. حرية جهة التأديب في اختيار العقوبة التأديبية :

حيث يكون لجهة التأديب سلطة اختيار العقوبة التي تراها ملائمة من بين الجزاءات المنصوص عليها صراحة في ضوء ظروف وملابسات المخالفة ودرجة خطورتها.<sup>(٢)</sup>

### ٤. تناسب العقوبة مع المخالفة :

يجب على جهة الإدارة عند اختيارها العقوبة التأديبية أن تراعى التناسب بين العقوبة والمخالفة، حيث نصت المادة (٣٤) من نظام تأديب الموظفين على أنه: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملازمة للمخالفة، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام".<sup>(٣)</sup>

### ٥. شخصية العقوبة التأديبية :

وفقاً لمبدأ مشروعية العقوبة التأديبية، فإن العقوبة التأديبية شخصية لا تصيب إلا شخص من اقترف المخالفة التأديبية.<sup>(٤)</sup>

(١) محمد عصفور: ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، سنة ١٩٦٣م، ص ٤٤.

(٢) محمد عصفور، المرجع السابق، ص ٤٦.

(٣) المادة ٣٤ من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٤٩ وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩١هـ.

(٤) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي، مرجع سابق، ص ١٧٠.

## فصل تهديدي

د. الضمانات المترتبة على مبدأ مشروعية العقوبة :

يترتب على مبدأ شرعية العقوبة التأديبية الضمانات الآتية:

١. بطلان العقوبة التأديبية التي تخالف مبدأ المشروعية :

ومعنى هذه الضمانة أن أية عقوبة تأديبية تقررها السلطة الإدارية بالمخالفة لمبدأ المشروعية، تكون باطلة ويتعين إلغاء القرار الصادر بها أو سحبه. (١)

ذلك أن أعمال مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية يقتضى إلزام الجهة القائمة بالتأديب بنوع ومقدار العقوبة الواردة بالنص، وضرورة قيامها بتقدير وملائمة نوع العقوبة ومقدارها التي تقضى بها مع خطورة المخالفة وظروف وملابسات ارتكابها، وإن يكون الجزاء صريحاً لا يستتر خلف إجراءات تنظيمية.

٢. عدم مشروعية التفرقة بين طوائف الموظفين العموميين :

ويلاحظ في هذا الصدد أن المنظم السعودي قد خالف جوهرها مهماً في نطاق هذه المشروعية وهو تحقيق العدالة في العقوبات التأديبية.

حيث أوجد تفرقة بين العقوبات بالنسبة إلى المركز الوظيفي للموظف دون الفعل مما يتنافى مع مبدأ المساواة في العقوبة. (٢)

(١) عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٦١٩ وما بعدها؛ رأفت فوده: مصادر المشروعية ومنهجياتها، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤م، ص ١٨٢؛

محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٢) المادتين ١٠، ١١ من نظام تأديب الموظفين.

### الفرع الثالث

#### تعريف المشروعية في الفقه الإسلامي

إن الدين الإسلامي عقيدة وشريعة والشريعة الإسلامية تقوم على أن الجماعة الإسلامية تعتنق عقيدة التوحيد، والتوحيد ليس نية أو شهادة باللسان فحسب وإنما يتطلب عملاً يصدق ذلك بالتضامن في تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى الله عنه<sup>(١)</sup>.

ويتحدد مضمون الشرعية في الإسلام في أن تكون شريعة الله حاکمة وأن يرد الشرع إلى الله ابتداء فتكون شريعته هي العليا وأن تكون شريعة الله حاکمة بغير تجزئة ولا تفرقة<sup>(٢)</sup>، فالشرعية في الإسلام تعني إلزام الدولة عدم الخروج عن إطار الشريعة الإسلامية والعمل وفق مصادرها ومبادئها الكلية<sup>(٣)</sup>.

ويتحقق ذلك بتطبيق النصوص - من الكتاب والسنة - أولاً ثم الاجتهاد في إطارها فيما لا نص فيه وبتوخي قاعدة "درء المفسدة مقدم على جلب المصلحة"<sup>(٤)</sup>.

فالأساس في الإسلام أنه دين ودولة<sup>(٥)</sup> بل إن الإسلام سباق في تحقيق

(١) مصطفى كمال وصفي: المشروعية في النظام الإسلامي، سنة ١٩٧٠، ص ١٣.

(٢) علي محمد جريشة: مبدأ المشروعية في الفقه الدستوري الإسلامي، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٧ ص ٢٠٥.

(٣) عبد الرزاق علي خليل: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٤) ابن نجيم، زين الدين بن إبراهيم: الأشباه والنظائر، تحقيق محمد مطيع الحافظ، دمشق: دار الفكر، ١٤٠٣ هـ / ١٩٨٣ م، ص ٩٤.

(٥) عبد الحميد متولي: الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، سنة ١٩٧٥، ص ٥٦، عمر شريف: نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دار الشباب للطباعة، سنة ١٤٠٨، ص ١٥ - ١٦.

## فصل تهديدي

العدالة ودفع المظالم، بل كانت شريعة الإسلام قيماً للسلطة الحاكمة في نطاق ما شرع وإلزام بالمبادئ العامة التي لا يجوز الخروج عن إطارها مثل مبادئ العدالة والمساواة والشورى ونحو ذلك من مبادئ وقواعد لا يستقيم بدونها نظام حكم عادل<sup>(١)</sup>.

### المقصود بمبدأ الشرعية في الإسلام:

مضمون مبدأ الشرعية في الإسلام يعني التزام كل من الحاكم والمحكوم بالمصدرين الأساسيين في الشريعة الإسلامية وهما القرآن والسنة، وكذلك القوانين التي تصدر بناء على إرادة الأمة فيما لم يرد فيه نص والمقيدة بمبادئ الإسلام وروحه العليا<sup>(٢)</sup>.

### الشرعية والتشريع في الإسلام:

الشرع في اللغة مصدر شرع بالتخفيف، التشريع مصدر شرع بالتشديد، والشرعية في أصل الاستعمال اللغوي مورد الماء الذي يقصد للشرب ثم استعملها العرب في الطريقة المستقيمة، وذلك باعتبار أن مورد الماء سبيل الحياة والسلامة للأبدان، وكذلك الشأن من الطريقة المستقيمة التي تهدي الناس إلى الخير، ففيها حياة نفوسهم وري عقولهم<sup>(٣)</sup>، قال الله تعالى: ﴿ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبَعَهَا﴾<sup>(٤)</sup>.

فالشرعية هي ما شرعه الله لعباده، والشرع نهج الطريق الواضح.

(١) عبد الرزاق علي خليل: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) جمال الدين محمد سلام: مناهج التشريع الإسلامي ومقاصده، مكتبة التراث الإسلامي، ١٩٩٨ م، ص ٢٠.

(٣) ينظر: المعجم الوسيط: لإبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، حامد النجار، دار الدعوة، تحقيق مجمع اللغة باب الشين، الجزء الأول، ص ٤٧٩، تهذيب اللغة: لمحمد بن أحمد بن الأزهرى الرهوي أبو منصور (ت. ٣٧٠ هـ) تحقيق محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠١ م، باب العين والشين مع الراء، الجزء الأول، ص ٢٧١.

(٤) سورة الجاثية، الآية رقم ١٨.

## فصل تهديدي

والشريعة في الاصطلاح:

ما شرعه الله لعباده من العقائد والأخلاق والمعاملات ونظم الحياة في شعبها المختلفة لتحقيق سعادتهم في الدنيا والآخرة. (١)

فشريعة الله هي المنهج الحق المستقيم الذي يصون الإنسانية من الانحراف ويجنبها الشر ونوازع الهوى، وهي المورد العذب الذي يشفى علتها ويحي نفوسها وترتوي به عقولها (٢).

والشرع ابتداء حق خالص لله تعالى، لأن مقتضى الأمر والحكم والشرع لله أن يكون لله وحده حق الشرع ابتداء، وهذا الحق الخالص يمنع من كان على ظهر الأرض وهو مخلوق أن ينازع الله سلطانه في التشريع، فيعطى لنفسه حق تحريم ما أحل الله أو يحلل ما حرم الله أو ليشرع فيما لم يأذن به الله، وإلا يكون قد أخذ لنفسه موقف الربوبية. (٣)

وهذا فإن الشرعية الإسلامية تعني أن يكون الحكم كله لله تعالى بما شرع في كتابه وعلى لسان نبيه ﷺ، وقد حث النبي ﷺ على التمسك بأهداب الشرع من بعده " تركت فيكم ما أن تمسكتم به لن تضلوا بعدي أبدا كتاب الله وسنتي " (٤).

(١) شوقي إسماعيل: التطبيق المعاصر للزكاة، مجلة منبر الإسلام، ١٩٧٦م، ص ٥٨؛ عبد الله مرسي سعد: سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، رسالة دكتوراه، جامعة الأسكندرية، ١٩٨٠م، ص ١٧١.

(٢) ينظر: أحمد حداد على حسين: مبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، (ت) ص ٥٣٢، فتحي عبد الوهاب حسن: المشروعية الإسلامية، رسالة ما جستير، معهد الدراسات الإسلامية، القاهرة، ١٩٨٧م، ص ١٧.

(٣) جمال الدين محمد سلام: مناهج التشريع الإسلامي ومقاصده، المرجع السابق، ص ٨٦ وما بعدها.

(٤) صحيح مسلم: لأبي الحسين مسلم بن الحجاج (ت ٢٦١ هـ / ٨٧٤م) تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢ / ٨٨٦، حديث رقم ١٢١٨، باب معرفة الركعتين اللتين كان يصليهما النبي ﷺ.

## فصل تهديدي

إلا أنه مما ينبغي ذكره أن الشرعية الإسلامية لا تعني غل يد البشر عن سن الانظمة، بل إن للمجتهدين من أولي الأمر الحق في سن الأنظمة ابتداءً، وفي استخلاص الأحكام الشرعية، وهذا الحق ليس مطلق وإنما مقيد بقيود، أهمها:

١ - ألا يخالف ما شرعوه من قوانين ولوائح شرع الله الثابت نصاً أو روحاً، فإذا خالفه كان باطلاً.

٢ - أن يكون التشريع مبنياً على تحقيق مصالح المسلمين ودفع الضرر ورفع الحرج وتحقيق المصالح ودرء المفاسد.

٣ - ألا يعتدي ما شرعوه من قوانين ولوائح على نص شرعي بوقفه أو تعطيله أو بتغيير مضمونه<sup>(١)</sup>.

وبناء على ما تقدم يكون للتشريع الإسلامي في الدولة الإسلامية صورتان:  
الأولى: إيجاد شرع مبتدأ وهذا لا يكون إلا لله.

الثانية: بيان حكم تقتضيه شريعة قائمة وهو ما يسمى بالتشريع ابتناء لا استقلالاً<sup>(٢)</sup>.

### مصادر الشرعية الإسلامية :

تتنوع مصادر الشرعية في الشريعة الإسلامية إلى العديد من المصادر، فمنها ما هو متفق عليه، ومنها ما هو مختلف فيه، ومنها ما يعد مصدراً تفسيرياً، ولا يتسع المقام هنا للحديث عن هذه المصادر تفصيلاً، لذا اكتفي بالإشارة إليها، وهذه المصادر هي:

(١) أحمد حداد على حسين: مبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٥٣٧.

(٢) عبد الوهاب خلاف: السلطات الثلاث في الإسلام، دار آفاق الغد، القاهرة، ١٤٠٠هـ، ص ٧٩، الزحيلي: أصول الفقه الإسلامي، دار الفكر، دمشق، ١٤٠٦، ٢ / ٩٢٤، أحمد حداد على حسين، المرجع السابق، ص ١١٢.



## فصل تهديدي

- مصادر أصلية متفق عليها و هي القرآن والسنة والإجماع والقياس.
- ومصادر تبعية مختلف فيها وهى الأصل والاستصحاب والأخذ بأقل ما قيل والمصلحة المرسله وعدم الدليل على الحكم.
- و مصادر تفسيرية، كالقضاء والفقهاء الإسلاميين.<sup>(١)</sup>

ولا شك في علو الشرعية الإسلامية على الشرعية الوضعية (القوانين الوضعية) ذلك أن الشرعية الوضعية تنظيم بشرى من وضع البشر لا ينبغي مقارنته بالشرعية الإسلامية التي هي من عند الله وذلك للفارق بين الخالق والمخلوق.

كما أن الشريعة الإسلامية هي وحي منزل من عند الله تعالى الحكيم العليم الذي يعلم أحوال عباده وما يصلح أحوالهم ويحقق لهم الخير في الدنيا والآخرة، قال الله تعالى: ﴿أَلَا يَعْلَمُ مَنْ خَلَقَ وَهُوَ اللَّطِيفُ الْخَبِيرُ﴾<sup>(٢)</sup>.

وقد جاء التشريع الإسلامي كاملاً وافياً بمطالب الحياة محكم النسيج صافي المورد، كما أنه لم يأت لقوم دون قوم، أو لعصر دون عصر، وإنما جاء بقواعد كلية ثابتة ومستقرة، تسد حاجة الجماعة وترفع مستواها في كل عصر، وعلى الرغم من مرور أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان على التشريع الإسلامي إلا أنه مازال صالحاً ومعجزاً في كل شيء.<sup>(٣)</sup>

فالتشريع الإسلامي يمتلك ما تفتقده التشريعات الوضعية، فهو تشريع أخلاقي نص على التزامات وأخلاق وعبادات ومعاملات عجزت النظم الوضعية حتى الآن عن تنظيمها.

---

(١) أحمد حداد علي حسين: مبدأ الشرعية في الدول الإسلامية، المرجع السابق، ص ٦٣١؛ عبد اللطيف سرور: مصادر الشريعة في الإسلام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنها، ١٩٩١م، ص ٣٠١..

(٢) سورة الملك، الآية (١٤).

(٣) محمود راشد: التشريع الجنائي في الإسلام، دار المجد الإسلامية، طبعة ١٩٨١م، ص ٧.

## فصل توهيدي

والفكر البشري مهما بلغ ومهما أوتي من تقدم في مجال التشريع فإنه لا يمكن أن يرقى إلى مستوى التشريع الإلهي أبداً، كما أن الشرعية الإسلامية هي الأعدل والأوفى والأحكم من غيرها وهي شرعية قائمة على العدل وعلى المساواة، لا مجال فيها لتمييز أو حصانات، على خلاف النظم الوضعية التي تفرق بين البشر في المسؤولية فتقرر لبعضهم حصانة لا يتمتع بها غيرهم مما يخل بقيم العدل والمساواة التي تعد من أهم ركائز التشريع الإسلامي.<sup>(١)</sup>

وتأخذ الشريعة الإسلامية بمبدأ الشرعية سواء في المجال الجنائي أو التأديبي، فلم يفرق فقهاء الشريعة بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية أو الأخطاء الإدارية<sup>(٢)</sup>، كما هو الحال في القانون الآن، ذلك أن الجرائم في الشريعة الإسلامية على ثلاثة أنواع:

- جرائم حدود.

- جرائم قصاص.

(١) أحمد حداد علي: مبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٦٨١ وما بعدها، جمال الدين محمد سلام: مناهج التشريع الإسلامي ومقاصده، مرجع سابق، ص ٢٠١، وما بعدها.

(٢) الجريمة الجنائية: هي فعل غير مشروع صادر عن إرادة جنائية يقرر له القانون عقوبة أو تدبيراً احترازياً، أو كل عمل خارجي إيجابي أو سلبي نص عليه القانون، وقرر له عقوبة جنائية. أنظر: عبد الوؤف بسيوني: الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر، ط الأولى ٢٠٠٧م، ص ٩، محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، دار الفتح، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ١٠٥.

الجريمة التأديبية: هي كل عمل يرتكبه الموظف متضمناً الإخلال بأي من الواجبات الوظيفية، أو الفعل المتضمن الإضرار بالوظيفة العامة، أو هي كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل وينا في واجبات منصبه. أنظر: محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٨٠، بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٥٢، عبد الله السنيدي: مبادئ الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٥٦٨، سليمان الطراوي: قضاء التأديب، دار الفكر، القاهرة، ١٩٨٧م، ص ٤٨.

## فصل تهديدي

- جرائم تعازير. (١)

والخطأ الإداري إذا لم يندرج تحت جرائم الحدود أو القصاص، فهو جريمة من جرائم التعازير، أما إذا كان الخطأ الإداري جريمة يعاقب عليها بحد أو قصاص فإنه يجب محاكمة الجاني جنائياً ويعاقب بالجريمة المقررة لجرائم الحدود والقصاص، ويمتنع في هذه الحالة محاكمته تأديبياً. (٢)

**القواعد التي تحكم مبدأ شرعية العقوبات في الفقه الإسلامي:**

يحكم مبدأ شرعية العقوبات في الشريعة الإسلامية ثلاث قواعد أساسية: (٣)

(١) جرائم الحدود: هي عبارة عن عقوبة مقدرة واجبة حقاً لله شأنه (الكاساني: بدائع الصنائع، دار الكتاب العربي، بيروت ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢ ج ٧ / ٣٣)؛ جرائم القصاص هي: الجرائم المقرر لها عقوبة مقدرة وتجب حقاً للأفراد (عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ج ١ / ٦٨)؛ جرائم التعازير هي: المعاصي التي ليس فيها حد مقدرة ولا كفارة (ابن تيمية: السياسة الشرعية، دار الكتاب العربي، القاهرة، (د - ن)، ص ١١٧).

(٢) سعد بن فهاد سعد الدوسري: الجزاءات التأديبية لرجل الأمن بين النظرية والتطبيق، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤١٩ هـ، ١٩٩٨ م، ص ١٠١.

(٣) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت، ص ١١٥. وينظر في بيان هذه القواعد: الإحكام في أصول الأحكام، لأبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم الأندلسي (ت ٤٥٦ هـ) تحقيق الشيخ أحمد محمد شاكر، منشورات دار الآفاق الجديدة، بيروت، الطبعة الثانية ١٤٠٣ هـ، الجزء الأول، الباب السادس، ص ٥٢، وأيضاً: الإحكام في أصول الأحكام، لأبو الحسين سيف الدين علي بن علي بن محمد بن سالم الأمدي (ت ٦٣١ هـ) تحقيق سيد الجميلي، دار الكتاب العربي، بيروت، ط ١٤٠٤ هـ، ١ / ١٣٠، روضة الناظر وجنة المناظر لأبو محمد موفق الدين عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي (ت ٦٢٠ هـ)، مؤسسة الريان للطباعة، الطبعة الثانية، ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢ م هامش رقم ١، ١ / ١٣٠.

## فصل تهديدي

الأولى: قاعدة أنه: "لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود الشرع" <sup>(١)</sup>، أي أن أفعال المكلف لا يمكن وصفها بأنها محرمة ما دام لم يرد نص بتحريمها، ولا حرج على المكلف أن يفعلها أو يتركها حتى ينص على تحريمها، يقول الله تعالى: ﴿وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا﴾ <sup>(٢)</sup>

وجه الدلالة من هذه الآية:

أنها تقرر أن كل نفس لا تؤخذ بذنب غيرها، بل كل نفس مأخوذة بجرمها، ومعاقبة بإثمها وإن كل مقترف لجريمة فعليه عقوبتها. <sup>(٣)</sup>

الثانية: تقضي بأن "الأصل في الأشياء والأفعال الإباحة" <sup>(٤)</sup>، أي أن كل فعل أو ترك مباح أصلاً بالإباحة الأصلية، فما لم يرد نص بتحريمه فلا مسئولية على فاعله، أو تاركه، قال تعالى: ﴿لَا نُذِرْكُمْ بِهِ وَمَنْ بَلَغَ﴾ <sup>(٥)</sup>، وجه الدلالة من الآية: أن الله تعالى أمر نبيه لتبليغ القرآن لقومه وإنذارهم به ومن بلغه ذلك كان مأموراً باتباعه والقرآن والسنة مأمور بهما كما أمر النبي ﷺ بتبليغها <sup>(٦)</sup>.

وعلى ذلك فإن الأفعال المحرمة لا تعتبر جريمة في الشريعة الإسلامية إلا بتقرير عقوبة عليها.

- (١) أبو الحسن سيد الدين علي بن أبي علي بن محمد بن سالم الثعلبي الأمدي (المتوفى: ٦٣١ هـ) الإحكام في أصول الأحكام للأمدي للمحقق: عبد الرزاق عفيفي، الناشر: المكتب الإسلامي، بيروت - دمشق - لبنان، (١ / ٨٠)
- (٢) سورة الإسراء، من الآية رقم ١٥.
- (٣) أبو عبد الله محمد بن أحمد القرطبي: الجامع لأحكام القرآن (ت ٦٧١ هـ / ١٢٢٧ م) دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٣ م، ٧ / ١٥٧.
- (٤) ابن نجيم: الأشباه والنظائر، مرجع سابق، ص ٥٦.
- (٥) سورة الأنعام، من الآية رقم ١٩.
- (٦) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٦ / ٣٦٦.

## فصل تهديدي

**الثالثة: تقضي بأنه:** "لا يكلف شرعاً إلا من كان قادر على فهم دليل التكليف أهلاً لما كلف به، ولا يكلف شرعاً إلا بفعل ممكن مقدور للمكلف معلوم له علماً يحمله على امتثاله" <sup>(١)</sup>، فهذه القاعدة تبين الشروط الواجب توافرها في المكلف، قال تعالى: ﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا﴾ <sup>(٢)</sup> وجه الدلالة: أن الله لا يكلف العباد من أعمال القلب أو الجوارح إلا وهي في وسع المكلف وفي مقتضى إدراكه وبنيته، <sup>(٣)</sup> فهذه القواعد الثلاث تعني أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وإن الله لا يأخذ الناس بعقاب إلا بعد أن يبين لهم وينذرهم على لسان رسله، وأنه لا يكلف الإنسان إلا بما يطيعه ولا عقاب إلا على الأفعال التي يرتكبها المكلف بعد صدور النص <sup>(٤)</sup>.

ثانياً / مقومات مبدأ الشرعية في الفقه الإسلامي:

يستند مبدأ الشرعية في الفقه الإسلامي على مجموعة من المقومات، أهمها:

١. العدل <sup>(٥)</sup>:

وهو من الصفات التي اتفقت الشرائع جميعها على وصف الله تعالى به، بل الناس جميعاً من أتباع الكتب السماوية يقرون بالعدل الإلهي، يقول ابن القيم <sup>(٦)</sup> -

- (١) عبد الواحد الإدريس: القواعد الفقهية، دار ابن القيم، ١٤٢٥هـ، ٢٠٠٤، ص ٦٥.
- (٢) سورة البقرة، من الآية رقم ٢٨٦.
- (٣) القرطبي: تفسير القرطبي، مرجع سابق، ٣ / ٤٠٥.
- (٤) أنظر: محمد بن أحمد السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، بيروت ١٤٠٩هـ، ٦ / ٣٦، محمد أبو زهرة: العقوبة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي ٢٠٠٦، ص ٩٧، سعد بن فهاد سعد الدوسري: الجزاءات التأديبية لرجل الأمن بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٠٣.
- (٥) العدل لغة: ضد الجود، وهو الحكم بالحق والتسوية، واصطلاحاً: انصاف الغير بفعل ما يجب له ويستحق عليه وترك ما لا يجب عليه (ابن منظور: لسان العرب، مرجع سابق، ١١ / ٤٣٠، أبو الحسين البصري: المعتمد في أصول الفقه ٢ / ١٣٣هـ).
- (٦) هو محمد بن أبي بكر بن أيوب الزرعي الدمشقي، ولد بدمشق سنة ٦٩١هـ، هو من هذب كتب ابن تيمية ونشر علمه، توفي سنة ٧٥١، أنظر: ابن حجر: الدرر الكامنة، ٤ / ٢١.

## فصل تهديدي

رحمه الله - في وصف الله سبحانه وتعالى: "إنه العدل الذي لا يجور ولا يظلم ولا يخاف عباده منه ظملاً، فهذا ما اتفقت عليه جميع الكتب والرسول، وهو من المحكم الذي لا يجوز أن تأتي شريعة بخلافه، ولا يجبر نبي بخلافه أصلاً" (١).

### مشروعية العدل في القرآن والسنة:

وردت آيات كثيرة وأحاديث نبوية شريفة تحث المسلم على التزام العدل والعمل به، منها:

- قوله تعالى: ﴿وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا ذَلِكُمْ وَصَّاكُمْ بِهِ لَعَلَّكُمْ تَتَذَكَّرُونَ﴾ (٢)، وجه الدلالة: أن الله تعالى أمر بالعدل ولو كان الحق قراباتكم. (٣)

- قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَذَكَّرُونَ﴾ (٤)، وجه الدلالة: أن الله تعالى يجب من خلقه إحسان بعضهم إلى بعض حتى إن الطائر من سجنك والسنور في دارك لا ينبغي أن تقصر تعهده بإحسانك. (٥)

- قوله ﷺ فيما رواه أبي هريرة - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - فيما روى عن الله تبارك وتعالى قال: "يا عبادي أي حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرماً فلا تظالموا" (٦).

- (١) ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر (ت ٧٥١ هـ / ١٣٥٠ م): هداية الحياضي في أجوبة اليهود والنصارى، مجلد واحد الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، ص ١٥٩.
- (٢) سورة الأنعام، الآية رقم ١٥٢.
- (٣) القرطبي: تفسير القرطبي، مرجع سابق، ٧ / ١٢٠.
- (٤) سورة النحل، الآية رقم ٩٠.
- (٥) القرطبي: تفسير القرطبي، مرجع سابق، ١٠ / ١٤٧.
- (٦) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب البر والصلة، باب تحريم الظلم، مرجع سابق، ٤ / ١٩٩٤ حديث رقم ٢٥٧٧.

## فصل تهديدي

وجه الدلالة: أن الله تعالى حرم الظلم ونهى عباده عن أن يظلم بعضهم بعضا فجعله محرما على نفسه وفيما بين عباده. (١)

- عن جابر بن عبد الله - رَضِيَ اللهُ عَنْهُ ما - أن رسول الله ﷺ قال: " اتقوا الظلم فإن الظلم ظلمات يوم القيامة" (٢)، وجه الدلالة: أن الظلم يقتص به يوم القيامة فلا يستطيع الظالم أن يرد مظلمة أخيه المظلوم. (٣)

والعدل واجب أعماله من الناس عامة ومن الأجهزة الحكومية وموظفيها خاصة، فيجب على الموظف أن يتقي الله في أعماله فلا يؤخر معاملات الناس ولا يهمل فيها وأن يقدم أقصى ما يستطيع لراحة أفراد المجتمع.

### ٢. الشورى:

وهي استطلاع الرأي من ذوي الخبرة فيه للتوصل إلى أقرب الأمور إلى الحق (٤)، فيجب أن تقوم العلاقة بين الرئيس والمرؤوس على أساس الشورى وتبادل الآراء واحترام الرأي والرأي الآخر كي تصدر القرارات والأعمال الإدارية محققة للغاية من المرافق العامة وهي المصلحة العامة لأفراد المجتمع طبقاً لقوله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾ (٥) والشورى فضلها عظيم، فهي تساند القاضي في اجتهاده، وأنها تقربه إلى الصواب وأنه يتنبه بالمشاورة ويتذكر ما نسيه بالمذاكرة، لأن الإحاطة يجمع العلوم المتعددة (٦) وقوله تعالى: ﴿وَأْمُرْهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ﴾ (٧).

- (١) خالد الصاوي: النور المبين في تفسير آيات العزيز الحكيم، دار المجد، ١٩٨٩ م، ص ٩٧.
- (٢) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب المظالم، باب الظلم ظلمات يوم القيامة، (ت ٢٥٦ هـ / ٨٦٩) دار الفكر، بيروت، ٣ / ٩٩، حديث رقم ٢٤٤٧.
- (٣) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب المظالم، باب الظلم ظلمات يوم القيامة، (ت ٢٥٦ هـ / ٨٦٩) دار الفكر، بيروت، ٣ / ٩٩، حديث رقم ٢٤٤٧.
- (٤) عبد الرحمن عبد الخالق: الشورى في ظل نظام الحكم الإسلامي، دار القلم، الكويت، ١٤٠٢ هـ، ص ١٤، فؤاد عبد المنعم: أصول نظام الحكم في الإسلام، مركز الاسكندرية، (ت)، ص ٢٠١.
- (٥) سورة آل عمران، من الآية رقم ١٥٩.
- (٦) ابن قدامة: المغني، ج / ٢١٩، أسامة علي الفقيه: أصول المحاكمات الجزائية، دار النفائس، ١٤٢٥ هـ - ٢٠٠٥ م، ص ٢٧٣.
- (٧) سورة الشورى، من الآية رقم ٣٨.

## فصل تهديدي

يقول الجصاص<sup>(١)</sup>: "قال سفيان بن عيينة<sup>(٢)</sup>: أمره بالمشاورة لتقتدي به أمته فيها، ولا تراها منقصة كما مدحهم الله تعالى بأن أمرهم شورى بينهم"، جمع لهم بذلك الأمرين جميعاً في المشاورة لإجلال الصحابة ولتقتدي الأمة به في المشاورة"<sup>(٣)</sup>.

### ٣. الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر:

وحسن النصيحة والأمانة والتقوى والإخلاص والعلاقة بين أفراد المجتمع الوظيفي وبينهم وبين أفراد المجتمع كي تتمكن الأجهزة الحكومية من تقديم المنفعة العامة على أفضل وجه،<sup>(٤)</sup> قال الله تعالى: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ﴾<sup>(٥)</sup>، وجه الدلالة: كنتم خير أمة إذ كنتم تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر، وقيل: إنما صارت أمة محمد ﷺ خير أمة لأن المسلمين منهم أكثر، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فيهم أفشى، وفي هذه الآية مدح هذه الأمة ما أقاموا ذلك واتصفوا به، فإذا تركوا التغيير وتواطؤوا على المنكر زال عنهم اسم المدح ولحقهم اسم الذم، وكان ذلك سبباً لهلاكهم.<sup>(٦)</sup>

(١) هو: أحمد بن علي الرازي، أبو بكر الجصاص، ولد سنة ٣٠٥هـ، الإمام الاعلام المجتهد من كبار أئمة الأحناف، من مصنفاته: "أحكام القرآن، وشرح مختصر الطحاوي" توفي سنة ٣٧٠هـ، أنظر: الذهبي: سير أعلام النبلاء، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤١٣هـ، ١٦ / ٣٤٠، ابن كثير: البداية والنهاية، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥هـ، ١١ / ٢٥٣.

(٢) هو: سفيان بن عيينة بن أبي عمران ميمون مولى محمد بن مزاحم الهلالي إمام ومحدث شهير وعرف بالزهد والورع. وقد ولد في الكوفة سنة ١٠٧هـ وتوفي ١٩٨هـ، أجمع الناس على صحة حديثه وروايته، أنظر: الذهبي: سير أعلام النبلاء، ص ٤٥٥.

(٣) أحمد بن علي أبو بكر الرازي الجصاص: أحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٤٠٥هـ، ٢ / ٣٢٩.

(٤) حسن تيسير: العدالة القضائية، دار النفائس، ١٤٢٦هـ، ص ٢١٧.

(٥) سورة آل عمران، من الآية ١١٠

(٦) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٤ / ١٠٩.



## فصل تهديدي

٤. تجنب الهوى والشيطان والنفس الأمارة بالسوء :

عند قيام الموظف بأعماله فلا يقبل رشوة أو يعمل لمحسوبية أو يستجيب لوساطة أو يزور أو يختلس المال العام. (١)

٥. حسن الخلق والاحترام والتقدير المتبادل والصدق والوفاء بالوعد :

بين الرئيس والمرؤوس وبينهما وبين أفراد المجتمع. (٢)

ثالثاً / مشروعية التأديب 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 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 (٣).

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 الشرعية، أن يلتزم بما جاء به الإسلام، فالله تعالى لم يترك الناس سدى. (٤)

(١) محمد فتحي الدريني: بحوث مقارنة في الفقه الإسلامي وأصوله، مؤسسة الرسالة، ١٤١٤ هـ، ص ٧٠.

(٢) جابر سعيد حسن محمد: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد، الطبعة الأولى، ١٤٢١ هـ، ٢٠٠٠ م، ص ١٠٣، محمد فتحي الدريني: بحوث مقارنة في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) عبد اللطيف الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٥٦٦، محمود راشد، التشريع الجنائي في الإسلام، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٤) ينظر: عبد الجليل محمد علي: مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ١٩٨٣ ص ٢٠٦ وما بعدها.

## فصل تهديدي

كما أن التشريع الإسلامي عرف مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، منذ نشأته بنصوص قرآنية صريحة واضحة، وقاطعة في الدلالة. (١)

ويقول الله تعالى: ﴿مَنْ اهْتَدَىٰ فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا ۗ وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾ (٢).

**وجه الدلالة:** إن كل إنسان يجاسب 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 (٣).

وتقرر الآية المبدأ العام في شرعية العقوبة، أو ما يسمى بالشرعية 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. (٤)

وقوله تعالى: ﴿وَمَا كَانَ رَبُّكَ مُهْلِكَ الْقُرَىٰ حَتَّىٰ يَبْعَثَ فِي أُمَّهَاتِ رُسُلًا يَتْلُو عَلَيْهِنَّ آيَاتِنَا وَمَا كُنَّا مُهْلِكِي الْقُرَىٰ إِلَّا وَأَهْلُهَا ظَالِمُونَ﴾ (٥)

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 (٦)، كما يقول تعالى: ﴿وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَىٰ بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ﴾ (٧)

(١) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي، مرجع سابق، ١ / ١١٧ وما بعدها.

(٢) سورة الإسراء آية: ١٥.

(٣) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٧ / ١٥٧.

(٤) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، المرجع السابق، ٧ / ١٥٧.

(٥) سورة القصص، آية: ٥٩.

(٦) ينظر: القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٧ / ١٥٧.

(٧) سورة هود، آية: ١١٧.

## فصل تهديدي

أن هذه النصوص القرآنية، وغيرها تقطع بأن الشريعة 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 مقرراً بذاته فحسب، بل تفرع عنه مبدأ شخصية العقوبة، وعدم رجعية العقوبات للوقائع والأحداث السابقة على تقديرها.

ولقد استنبط الفقهاء بعض القواعد الفقهية التي تؤكد مبدأ الشرعية في مجال الجرائم والعقوبات ومنها القاعدة التي تقضي: "أنه لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود الشرع" (١).

وهناك قاعدة أساسية أخرى تقتضي بأن: "الأصل في الأشياء الإباحة" (٢) 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. (٣)

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. (٤)

ومن هنا ينعقد اجماع الفقهاء على أن مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قد طبق كاملاً، وبوضوح في مجال العقوبات الحدية (النصية) فبالاستقراء (٥) تبين

- (١) سيف الدين الأمدي: الإحكام في أصول الأحكام، مرجع سابق، ١ / ١٣٠.
- (٢) الشاطبي: الموافقات في أصول الشريعة، دار ابن عفان، السعودية، ط ١، ١٤١٧هـ، ١ / ٥٢.
- (٣) عبد الواحد الإدريس: القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ٦٧.
- (٤) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي، مرجع سابق، ١ / ١١٦.
- (٥) الاستقراء هو: تتبع الحكم في جزئياته على حالة يغلب على الظن أنه في صورة النزاع على تلك الحالة، القرافي: شرح تنقيح الفصول، دار الفكر، بيروت، ١٤١٨هـ، ص ٣٥٢.

## فصل تهديدي

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<sup>(١)</sup>.

ولم تطبق الشريعة قاعدة شرعية العقوبات في جرائم التعازير على الوجه الذي طبقتها به على جرائم الحدود وجرائم القصاص والدية، فلم تضع حدود ضعيفة لتطبيق تلك القاعدة من هذا النوع من الجرائم<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الرابع

#### مقارنة بين مبدأ المشروعية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

١. في مجال المقارنة بين المشروعية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي، نجد أن الشريعة الإسلامية كانت أسبق - كعادتها - من الأنظمة الوضعية في النص على مبدأ الشرعية بمعناه الواسع ورتبت انعدام كل قرار أو حكم يأتي مخالفاً لمبدأ الشرعية والتي يعني بها في الفقهاء الإسلامي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة وما يستنبط منهما من أحكام ترقى إلى درجة القطعية، وعليه فإن البطلان يترتب إذا كان القرار مخالفاً لأحكام القانون، بينما مخالفته للشرعية أي أحكام الشريعة الإسلامية فإنه يترتب عليه انعدام هذا القرار.

(١) محمد بن أحمد السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، بيروت ١٤٠٩هـ، ٩ / ٣٦ وما بعدها، الشيخ محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، "العقوبة"، دار الفكر العربي ٢٠٠٦، ص ٩٧.

(٢) سعد الدوسري: الجزاءات التأديبية لرجل الأمن بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٠٥.

## فصل تهديدي

٢. إذا كانت مصادر المشروعية في النظام تتمثل في الدستور والأنظمة واللوائح والعرف فإن مصادر الشرعية في الفقه الإسلامي أعم وأعظم وأحكم من مصادر المشروعية في النظام ذلك أن المصادر الأساسية للشرعية في الفقه الإسلامي هي القرآن والسنة والإجماع، وبالتالي فالقرآن وهو دستور الأمة الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ومن خلفه، ثم السنة النبوية المطهرة، ثم إجماع الصحابة ومن جاء بعدهم من أهل الاجتهاد، لا تمثل فقط مصادر للشرعية في الفقه الإسلامي وإنما ضماناً للمحكومين في مواجهة الحكام.

وبالمقارنة وجد أن النظام السعودي قد وافق الفقه الإسلامي في أن مصادر الشرعية هي القرآن والسنة ثم يأتي بعهما الدستور أو النظام الأساسي للحكم والأنظمة واللوائح والعرف.

٣. لم تفرق الشريعة الإسلامية بين الموظفين في العقاب على أساس درجاتهم الوظيفية وإنما وضعت نظاماً ثابتاً ومحدداً وواضحاً وقررت العقوبة على الجريمة المرتكبة، بحيث تطبق على الكافة، لا فرق في ذلك بين صغار الموظفين ورؤسائهم أو بين درجة وظيفة وأخرى.

بخلاف الأمر في نظام تأديب الموظفين السعودي فإنه فرق بين طائفتين من الموظفين في مجال التأديب وجعل لكل منهما عقوبات تختلف عن الأخرى.

٤. 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 رجوعيتها، وكذلك تناسب المخالفة مع العقوبة.

وبالمقارنة وجد أن النظام السعودي قد وافق الفقه الإسلامي في شرعية العقوبة التأديبية وكذلك النتائج المترتبة على هذا المبدأ.

### المطلب الثاني

#### تعريف الملازمة في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

أتناول الحديث عن مبدأ الملازمة في ثلاثة فروع، الأول: مفهوم الملازمة في النظام السعودي، والثاني مفهوم الملازمة في الفقه الإسلامي، وفي الثالث مقارنة بين مفهوم الملازمة في النظام السعودي وفي الفقه الإسلامي. وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### تعريف الملازمة في النظام السعودي

سبق أن أوضحت في المطلب السابق من هذا المبحث مفهوم مبدأ المشروعية، وأن الإدارة تكون مقيدة في اختيار العقوبة التأديبية - وفقاً لهذا المبدأ - بالعقوبات التي نص عليها النظام على سبيل الحصر ولا يجوز لها توقيع عقوبة لم ينص عليها النظام وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ المشروعية يتعين معه بطلان القرار التأديبي الصادر بهذه المخالفة ووجوب إلغاؤه.

إلا أنه إذا كانت الجهة الإدارية مقيدة بتوقيع عقوبة من العقوبات المنصوص عليها نظاماً فإن لها قدر من الحرية أو السلطة في تقدير خطورة المخالفة التأديبية وما يناسبها من جزاء بمعنى أن تقدير العقوبة التأديبية متروك أمره للسلطة التأديبية طالما كان هذا التقدير لا يكشف عن غلو بأن لا يكون ممعناً في القسوة أو مفرطاً في الشفقة، وهو ما لا يتأتى إلا بالوقوف على درجة خطورة الذنب التأديبي.

## فصل تهديدي

وهناك أمور يجب على جهة الإدارة مراعاتها عند تقدير العقوبة، منها تقدير المصلحة العامة، حيث يجب على الجهة التأديبية ألا تستخدم عقوبة الفصل مثلاً إلا في الحالات الميؤوس منها، إما إذا لم يكن الذنب التأديبي كاشفاً عن عدم الصلاحية وكان الفصل حائلاً بين الجهة واقتضاء حقها المالي من المتهم فإن بقاءه في وظيفته يحقق مصلحة لا شك فيها توجب الإبقاء عليه، مع توقيع العقوبة المناسبة. (١)

ويدخل في تقدير الواقعة أيضاً، وصف الواقعة، ومدى تعمد ارتكاب المخالفة، وكذلك وصفها الجنائي والعقوبة الجنائية المقررة لها لأنها كاشفة عن مدى جسامة الذنب، كذلك يدخل في تقدير العقوبة حال المتهم من حيث وظيفته ومدى الواجبات والمسئوليات الملقاة على عاتقه، وكذلك صحيفه خدمته. (٢)

وهذه السلطة التقديرية المخولة لجهة الإدارة في مجال تقدير خطورة الذنب الإداري واختيار العقوبة التأديبية له، هي مبدأ من المبادئ المستقر عليها في التأديب الإداري، ويعرف هذا المبدأ بمبدأ الملاءمة أو "التناسب". (٣)

وأتناول خلال هذا الفرع تعريف مبدأ الملاءمة في التأديب الإداري، ثم بيان عوامل تقدير هذه الملائمة، ثم بيان حدود سلطة الإدارة في تقدير العقوبة وفقاً لمبدأ الملاءمة، ثم بيان مدى الرقابة على ملاءمة العقوبات التأديبية، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً / تعريف مبدأ الملاءمة والمقصود به :

الملاءمة في الاصطلاح القانوني بوجه عام، هي توافق العمل القانوني مع ظروف الزمان والمكان والاعتبارات المحيطة بإصداره من كافة جوانبه. (٤)

(١) محمد عصفور: ضوابط التأديب، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٢) ممدوح طنطاوي: الدعوى التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ٢٠٠٣م، ص ٦٧٣.

(٣) سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٤) خليفة الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ٩٩.

## فصل تهديدي

وعليه فإن الملاءمة تتعلق بصفة عامة بين العمل القانوني، وبين ظروف إصداره والاعتبارات المحيطة بذلك<sup>(١)</sup>.

وفي نطاق القرارات الإدارية تعني الملاءمة: صفة للقرار الإداري بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في القرار الإداري.<sup>(٢)</sup>

وعرفها آخرون بأنها: تصرف ما يعني أن هذا التصرف كان مناسباً أو موافقاً أو صالحاً، من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة.<sup>(٣)</sup>، وذهب البعض إلى أن الملائمة هي تناسب الجزاء مع الخطأ.<sup>(٤)</sup>، وفي حين ذهب البعض الآخر إلى تعريف الملائمة بأنها: التناسب بين الإجراء وأسبابه.<sup>(٥)</sup>

فإذا ما ارتكب موظف خطأ تأديبياً، فإن مجلس الدولة لا يتدخل ليراقب مدى التناسب بين الخطأ مع العقاب الموقع.<sup>(٦)</sup>

وعرفه البعض الآخر - مبدأ الملاءمة - بأنه "ملاءمة العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف مع المخالفة التي ارتكبها دون غلو في القسوة أو إفراطاً في الشفقة، بحيث تحقق العقوبة التأديبية الهدف الذي قررت لأجله".<sup>(٧)</sup>

(١) خليفة الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ٩٩.

(٢) محمد الزهير: الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، طبعة ١٩٨٦م، ص ٣١.

(٣) سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ١١٩.

(٤) محمد زكي النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٨٦م، ص ٢٣٠.

(٥) محمد فتوح عثمان: التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م، ص ٤٩.

(٦) محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، دار الفتوح الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٣٦٧.

(٧) سعد بن فهد سعد الدوسري: الجزاءات التأديبية لرجال الأمن بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٠٦.



## فصل توهيدي

وقد اهتم المنظم السعودي بالنص على مبدأ الملاءمة حيث نص في المادة (٨١) من نظام تأديب الموظفين على أن: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة".<sup>(١)</sup>

ويعد هذا المبدأ من الضمانات الهامة في مجال قانون العقوبات الإداري شأنه في ذلك شأن القانون الجزائي.

حيث يجب على الجهة الإدارية مراعاة التناسب بين الجزاء والفعل المخالف، ذلك أن الجزاء هو رد الفعل النظامي أو القانوني لما وقع من أفعال غير مشروعة مكونة بالفعل لجرائم إدارية، بحيث يجب على الجهة التأديبية أن تتخير ما يكون ضرورياً وملائماً لمواجهة المخالفة القانونية الإدارية، وما يترتب على اقترافها من آثار، وما فيه القدر المتيقن من معقولية لردع المخالف وزجر غيره عن أن يرتكب ذات فعله، لذا يجب أن تكون ضوابط الجزاء أو العقاب موضوعية.<sup>(٢)</sup>

وأرى ترجيح التعريف القائل بأن مبدأ الملائمة هو: "ملاءمة العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف مع المخالفة التي ارتكبها دون غلو في القسوة أو إفراط في الشفقة، بحيث تحقق العقوبة التأديبية الهدف الذي قررت لأجله" وذلك لأن هذا التعريف اشتمل على العناصر الأساسية لتعريف مبدأ الملائمة والهدف من العقوبة التأديبية.

### أهمية هذا المبدأ:

تبدو أهمية مبدأ الملاءمة في أن فلسفة العقاب التأديبي تطورت كثيراً عن السابق، فالموظف المذنب لم يعد ينظر إليه كمجرم يجب بتره من المجتمع الوظيفي، وإنما أصبح ينظر إليه كشخص بحاجة إلى التقويم والإصلاح، ولذلك فقد حدث تغيير في فلسفة العقاب، حيث اتجهت إلى استعمال العديد من الوسائل التي من

(١) المادة (٨١) من نظام تأديب الموظفين.

(٢) محمد سعد فوده: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

## فصل تهديدي

شأنها تهذيب الموظف وإصلاحه بل والعتفو عنه إذا كان ذلك يحقق مصلحة أو فائدة للجهة التي يعمل بها. (١)

ولذلك فإن الإدارة يجب عليها حين تقوم باختيار الجزاء التأديبي أن تأخذ في اعتبارها كافة الظروف التي وقعت فيها المخالفة التي ارتكبتها الموظف، حتى يأتي تقديرها في النهاية معقولاً ومتناسباً مع خطأ الموظف، بحيث يجب أن يجسد سلوك الموظف خطورة معينة تستوجب مساءلته تأديبياً. (٢)

كما تبدو أهمية مبدأ الملاءمة في كونه قد أصبح أصلاً من أصول العقاب الحديثة وأقرته الاتجاهات القضائية بكافة أشكالها ودرجاتها بعد أن كانت في حقبة من الزمان لا تخضع ذلك المبدأ لرقابة القضاء، بوصف أن ذلك من الملائمات التشريعية للمشرع أو أنها من إطلاقات الإدارة وأصبحت أحكام القضاء الإداري في معظم الدول ترسي ذلك المبدأ وتؤكد احترامه. (٣)

وبالتالي أصبح مبدأ الملاءمة أو التناسب بين المخالفة والجزاء من المبادئ الهامة في مجال التأديب الإداري، شأنه في ذلك شأن المجال الجزائي، بحيث أصبحت يد السلطة الإدارية قاصرة وعاجزة عن البطش بموظفيها بمعاقبتهم بما لا يتناسب مع قدر المخالفة محل المساءلة التأديبية. (٤)

### مقدار ما تتمتع به السلطة الإدارية في مجال الملاءمة :

إذا كان الفقه القانوني والقضائي قد اعترف للسلطة الإدارية في مجال التأديب بسلطة تقديرية في تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة التي يكون الموظف قد ارتكبتها، فهل معنى ذلك أن سلطة الإدارة في هذا الصدد مطلقة من كل قيد،

(١) ماهر عبد الهادي: الشريعة الإجرائية في التأديب، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٨٦م، ص ٤٠.

(٢) سعيد الشتيوي: المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٨م، ص ١٨٩.

(٣) محمد سعد فوده: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٤) سعد الشتيوي: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٩٠.

## فصل تهديدي

بحيث لا تعقبها سلطة تراقب مدى صحة هذا التناسب ومدى ملاءمة العقوبة للمخالفة، وبحيث يكون للجهة الإدارية مطلق التقدير في كل مخالفة دون ضوابط أو قواعد عامة واضحة ومحددة في هذا الصدد؟

للإجابة على هذا التساؤل نجد أن فقهاء القانون، وكذلك أحكام القضاء تنوعت في هذا الصدد إلى اتجاهين حول مدى ما تتمتع به السلطة التأديبية المختصة وهي بصدد إجراء عملية المناسبة بين العقوبة والخطأ من حرية التقدير والملاءمة، وهذان الاتجاهان هما:

- **الاتجاه الأول:** يقرر هذا الاتجاه بوجود تمتع السلطة الإدارية بحرية كاملة وتامة في مجال التقدير والملاءمة بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المقررة لها، بحيث يكون تقدير هذه الملاءمة أو التناسب غير خاضع لرقابة جهة أخرى، أو لإعادة النظر من قبل جهة أعلى من الجهة التأديبية التي قدرت هذه الملائمة.<sup>(١)</sup>

- **الاتجاه الثاني:** على عكس الاتجاه الأول الذي يذهب إلى إطلاق حرية الجهة التأديبية في تقدير الملاءمة بين الجزاء والمخالفة، نجد هذا الاتجاه يقرر وجوب تقييد هذه الحرية وفرض قيود متنوعة على سلطة التقدير التي تمارسها السلطة التأديبية.<sup>(٢)</sup>

وبناء على هذا الاتجاه لا يجوز أن تظل سلطة الجهة التأديبية مطلقة من كل قيد في مجال تقديرها لتناسب العقوبة مع المخالفة، وإنما يجب فرض قيود على السلطة التأديبية مراعاة لصالح الموظف والمصلحة العامة على السواء، وباعتبار أن النظام يستهدف في الواقع اختيار العقوبة الملائمة من بين العقوبات المحددة في النصوص حتى تتحقق الغاية من التأديب.<sup>(٣)</sup>

(١) سعد بن فهد سعد الدوسري، الجزاءات التأديبية لرجل الأمن، مرجع سابق، ص ١٢٠، مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دار النهضة العربية، مرجع سابق، ١٩٨١م، ص ١٨٦.

(٢) أيمن مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦م، ص ٧٠.

(٣) أحمد كمال الدين موسى: العقوبة التأديبية في النظام السعودي المقارن، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد ٣٨ شوال ١٤٠٣ هـ، ص ٨٦، ماهر عبد الهادي: الشريعة الإجرائية، مرجع سابق، ص ٤٨؛ فؤاد النادي، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٨٦.

## فصل تهديدي

- **الاتجاه الراجح:** الذي أرى ترجيحه من هذين الاتجاهين هو الاتجاه الثاني الذي يرى وجوب تقييد سلطة الإدارة في مجال تقدير ملائمة العقوبة للمخالفة المرتكبة، وذلك منعاً من إساءة استخدام الجهة التأديبية لسلطتها التقديرية في هذا الصدد أو التعسف في استخدامها.

- **الالتزامات المترتبة على مبدأ الملاءمة:**

يترتب على أعمال مبدأ الملاءمة في نطاق العقوبات الإدارية، التزامان أساسيان يجب أن يلتزم بهما كلا السلطتين، المنظمة للجزاء، والمطبقة له، وهما:

- **الالتزام الأول - الالتزام بالمعقولة في اختيار الجزاء الإداري:**

يجب أن يتصف الجزاء الإداري الموقع على المخالف بالمعقولة، بحيث يكون هناك تناسب معقول بين العقوبة والمخالفة المرتكبة.

ولابد في ذلك من مراعاة عدة معايير لإقامة الموازين بالقسط منها: قدر خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، ومدى ما حققه المخالف من منفعة أو مزايا نتيجة اقترافها، ومقدار ما يناله من جزاء على ذلك، وصولاً إلى معقولة الجزاء وتناسبه مع الواقعة. <sup>(١)</sup>

- **الالتزام الثاني - الالتزام بعدم تعدد العقوبات الإدارية عن المخالفة الواحدة:**

من المبادئ المستقرة في التأديب، أنه لا يجوز معاقبة المخالف عن الفعل الواحد أكثر من مرة، حيث يعد تكرار العقاب عن الفعل الواحد إفراطاً في العقاب ليس له ما يبرره وخرقاً للتناسب، ذلك أن العقوبة التأديبية تحقق غايتها بمجرد توقيعها على المخالف، ويكون بها قد نال جزاءً وفاقاً على المخالفة التي ارتكبتها، وهذا المبدأ هو احد المبادئ الأساسية في مجال التأديب ويعرف "بمبدأ وحدة الجزاء" <sup>(٢)</sup>، ومعناه أنه لا يجوز معاقبة الموظف بأكثر من جزاء على المخالفة

(١) محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢١٠.

(٢) محمد بن صديق أحمد الفلاحي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٧٤.

## فصل تهديدي

الواحدة، ذلك أن فرض جزاءين عن مخالفة واحدة، أمر ينم عن سياسة تحكيمه وبعيدة عن قواعد العدل والمنطق، لأن ثنائية الجزاء تفترض ثنائية الخطأ، ومضاعفة الزجر بدون مبرر لا تحقق الهدف من الجزاء وإنما تعبر عن مسلك معيب.<sup>(١)</sup>

الاستثناءات على هذا المبدأ:

إذا كان الأصل أنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على مخالفة واحدة وإلا عد ذلك ازدواجاً في العقاب، إلا أن هناك حالات يتم فيها توقيع أكثر من عقاب، ومع ذلك لا يعد هذا جمعاً أو ازدواجاً في العقاب.

وهذه الحالات هي:

١. إذا كانت العقوبات الموقعة على المخالف تنتمي لأكثر من نظام قانوني مغاير، بمعنى أن يكون أحدهما جنائياً والآخر إدارياً.
٢. يجوز ازدواج الجزاء الإداري والجنائي عن ذات الواقعة، إلا أنه يجب ألا تزيد العقوبات عند التماثل بينهم، كأن يكون مثلاً غرامة إدارية وغرامة جنائية.
٣. أن يقترن الجزاء الإداري الأصلي بآخر تكميلي أو تبعي عن ذات الواقعة.
٤. أن تعاقب جهة التأديب نفس الشخص المخالف بذات الجزاء أو جزاء آخر إذا استمر في ارتكاب المخالفة.
٥. إذا قضت المحكمة المختصة بإلغاء الجزاء لعيب شكلي، فقامت الجهة التأديبية بإصدار قرار بجزاء آخر.<sup>(٢)</sup>

(١) حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣ م، ص ٨٦.

(٢) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢١١.

## فصل تهديدي

ثانياً / عوامل تقدير الملاءمة التأديبية :

يتضح مما سبق: أنه يكون لجهة التأديب سلطة تقديرية في مجال الملاءمة أو التناسب بين المخالفة والعقوبة المقررة لها، وقد سبق القول بأن هذه السلطة يجب أن تستند إلى ضوابط أو عوامل واضحة تؤدي إلى القول بمعقولية الجزاء الموقع على المخالف وتناسبه مع الواقعة المرتكبة.

وفيما يلي بيان أهم العوامل التي يجب على سلطة التأديب مراعاتها عند إنزال العقوبة بالمخالف:

تنقسم هذه العوامل إلى عوامل تؤدي إلى تشديد العقوبة التأديبية، وأخرى تؤدي إلى تخفيف هذه العقوبة.

وهذه العوامل هي:

أ. عوامل تشديد العقوبة التأديبية :

من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أنه وإن كان للسلطة التأديبية سلطة تحديد الجزاء المناسب بحسب تقديرها للذنب الإداري وجسامته وما يستأهله من عقاب في حدود النصاب المقرر، إلا أن ذلك مناطه ألا يشوب تقديرها عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره حيث يخرج الجزاء المشوب بالغلو عن نطاق المشروعية، ويجب في هذا الصدد أن تراعي سلطة التأديب عند تشديدها العقاب على المخالف أن هناك أسباب حقيقية تؤدي إلى هذا التشديد، بحيث تستخلصها من كل مخالفة بهاها من حرية التقدير.<sup>(١)</sup>

(١) لواء / محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي، مرجع سابق، ص ٣٣٨، وما بعدها، ينظر: عبد اللطيف الحربي: ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص ٦٠٢، خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

## فصل تهديدي

وأهم الأسباب التي تدعو إلى تشديد العقوبة التأديبية، هي:

### ١. الاستمرار في ارتكاب المخالفة:

أن استمرار الموظف في ارتكاب ذات الأفعال المخالفة والتي سبق مجازاته عليها، من شأنه أن يستوجب تشديد العقوبة عليه.

ذلك أن إصرار المخالف على ارتكاب الفعل المخالف رغم سبق مجازاته عليه هو سبب قوي يبرر لسلطة التأديب تشديد الجزاء عليه مع تكراره لهذا الفعل، عساه أن يرتدع ويقنع عما يأتيه من أفعال مخالفة للنظام ولواجباته الوظيفية.

### ٢. خطورة المخالفة التي ارتكبها الموظف:

يعد الذنب الإداري الخطير سبباً من أسباب تشديد العقاب على المخالف، ذلك أنه من المقرر أن السلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية تتمتع بسلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك.

إلا أنه يشترط في ذلك ألا يشوب استعمال سلطة التأديب لهذا التقدير غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره لأن ركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق عن تحمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشطط.<sup>(١)</sup>

### ٤. العود إلى ارتكاب ذات المخالفة:

يجب على الجهة الإدارية عند مراعاة التناسب بين الفعل المخالف والجزاء أن تراعي المصلحة العامة التي من أجلها قررت الجهة التأديبية نوع العقوبة.<sup>(٢)</sup>

(١) راجع في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم ١٧٣٣ لسنة ٣٨ ق عليا، جلسة ١٥ / ٤٧ / ١٩٩٥ م، محمد ماهر أبو العينين: الضمانات والإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩١ م، ص ٨٠؛ عبد الله إبراهيم السعيد: مصادر القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٢) محمد ماهر أبو العينين: الضمانات والإجراءات، مرجع سابق، ص ٧٨.

## فصل تهديدي

فمثلاً الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة يستوجب توقيع جزاء أشد في مجال العقوبات التأديبية.

نظراً لما للمخالفات المالية من خطورة ولما تنطوي عليه من مساس بهال الدولة والإخلال بواجب الأمانة. (١)

### ٥. طبيعة الوظيفة والواجبات المترتبة عليها :

كذلك فإن المركز الوظيفي للعامل يكون له أثره من حيث تقدير العقوبة التأديبية، فمستوى الوظيفة يتفاوت وبالتالي فإن الجزاء لابد أن يتناسب مع المستوى الوظيفي لأن صدور بعض المخالفات من موظفين يتمتعون بقدر كبير من المركز الوظيفي والثقافة أمر من شأنه أن يضيف على المخالفة المرتكبة طابع الجسامة، سيما إذا كان المخالف في مركز وظيفي يوجب عليه أن يرتقي بأخلاقه وسلوكه عن مواطن الشبهات والريب، ويوجب عليه أن يتحلى بأرفع الفضائل وأسماها وأن يتعد عن كل ما يجرح السلوك القويم. (٢)

ومثال ذلك أن جلاء وظيفة القضاء يقتضي دقة الحساب وعسيره، وكذلك رجال القانون، وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات، حيث يجب على كل هؤلاء أن يترافعوا عن كل إسفاف أو ذلل يمس الكرامة والاعتبار والوظيفة. (٣)

### ٦. الإخلال بواجب الأمانة أو زعزعة الثقة بالمرفق :

ذلك أن الموظف العام يجب أن يتحلى بخلق النزاهة والأمانة، سيما في العديد من الوظائف التي يكون الموظف فيها محل ثقة المواطنين، فإخلاله بهذه الثقة وخيانتها لتلك الأمانة يؤدي إلى زعزعة الثقة بالجهة التي يعمل بها، ويؤدي إلى إحجام المواطنين عن التعامل مع هذه الجهة إذا كان لهم الاختيار في ذلك، وبالتالي

(١) هلاي عبد اللاه أحمد: النظرية العامة للعقوبة، دار النهضة العربية، (ت)، القاهرة، ص ١١٢.

(٢) محمد فتوح عثمان: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ٧٣.

(٣) مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية، مرجع سابق، ٨٧.



## فصل تهديدي

فإنه يجب في مثل هذه الحالات مؤاخذة الموظف بالشدة في العقاب حتى يزدجر عن تكرار فعله، وحتى يمتنع زملائه عن إتيان هذا الفعل المخالف، مخافة أن يتفشى في العمل الوظيفي، إذا ما قرر له جزاء ضعيف لا يتناسب مع جسامة الجرم وحجم الضرر المترتب عليه. (١)

### ٧. الاعتداء على الرؤساء :

اعتداء المرؤوس على رئيسه يعد سبباً في تشديد العقاب عليه، ذلك أن مثل هذا الاعتداء سواء بالقول أو الفعل ينطوي على إخلال جسيم بواجبات الوظيفة، فضلاً عما ينطوي عليه هذا الذنب من استهتار بالغ واستخفاف شديد بحرمة العمل وهيبته مما ينعكس أثره على العمل انعكاساً يعود بالضرر البليغ على داعي الانضباط اللازم لحسن سيره. (٢)

### ب. عوامل تخفيف العقوبة التأديبية :

يجب على سلطة التأديب عند تقرير الجزاء أن تراعي التناسب بينه وبين الذنب الإداري الذي أتاه الموظف، آخذة في اعتبارها الهدف الذي قصده المنظم في التأديب، وهو بوجه عام انتظام المرافق العامة، فإذا ما جاء الجزاء ممعناً في القسوة مقارنة بحجم الخطأ الوظيفي الذي أتاه العامل، فإن ذلك قد يؤدي إلى خوف العاملين وأحجامهم عن تحمل مسؤولياتهم ومن ثم فإنه يجب على سلطة التأديب عند تقرير العقوبة التأديبية أن تبحث أسباب تخفيف هذه العقوبة بما يؤدي إلى تحقيق العدالة التأديبية، وبما يبعث برسالة طمأنينة إلى نفوس العاملين أن الإدارة ليست لهم بالمرصاد تنتظر وقوعهم في الخطأ لتلهمهم بسوط العقوبة التأديبية. (٣)

(١) مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ٧٩.

(٢) مجدي مدحت النهري: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م، ص ٦٦.

(٣) محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي، مرجع سابق، ص ٣٤٤ وما بعدها.

## فصل تهديدي

وأهم أسباب تخفيف العقوبة التأديبية هي:

١. انتفاء ركن العمد في ارتكاب هذه المخالفة:

ذلك أن الجريمة التأديبية المرتكبة قد تكون عمدية، بان يكون الموظف قد أتاها قاصداً مختاراً، وقد تكون غير عمدية، بألا يكون للموظف إرادة في ارتكابها وإنما جاءت عن سوء تقديره للأمر أو مجرد إهمال في أداء عمله لم يرمي من ورائه إلى حدوث النتيجة المخالفة التي يعاقب عليها. وفي هذا الصدد يكون بعيداً عن الملائمة التأديبية عزل الموظف أو فصله من عمله لمجرد الإهمال وليس الاختلاس بأن يكون ما اقترفه المجازي هو إهمال في أداء عمله لا ينبى عن إرادة السوء ورغبته في اختلاس المال المعهود إليه به. (١)

٢. التباعث على ارتكاب المخالفة:

إذا كان الباعث ليس ركناً من أركان الجريمة سواء في المجال الجنائي أو التأديبي، إلا أنه يكون له أثر في مجال التأديب الإداري، سيما إذا ثبت أن الموظف قد أتى هذا الفعل المخالف بانفعال نفسي وبدافع تحقيق مصلحة عامة للجهة التي يعمل بها. (٢)

٣. عدم الاستمرار في المخالفة والكف عنها:

ذلك أن تيقظ ضمير الموظف ووقوفه الفوري عن إتيان الفعل المخالف، وعدم استمراره في ارتكاب المخالفة بعد إدراكه وعواقبها وخطورتها على مصلحة الجهة التي يعمل بها يكون سبباً في تخفيف الجزاء التأديبي عليه يشفع له في أن تتخير له السلطة التأديبية عقوبة أخف تناسب مع الفعل الذي ارتكبه. (٣)

- 
- (١) السيد محمد إبراهيم: الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية / العدد الثاني، السنة الخامسة، ١٢ / ١٩٦٣ م، ص ١٠٧.
- (٢) زهدي يكن: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٧.
- (٣) محمد عصفور: ضوابط التأديب، مرجع سابق، ص ١٦٨.

## فصل ترمهيدى

٤. حسن تاريخ العامل الوظيفى :

إذا كان الموظف قد أمضى فى عمله الوظيفى سنوات طويلة، دون أن يسبق ارتكابه مخالفة من المخالفات، ودون أن يهمل فى أداء عمله، وكان ملفه الوظيفى قد خلا من أية تحقيقات أو جزاءات فإن ذلك يكون داعى إلى استعمال الرأفة فى مجازاة هذا العامل وعدم المساواة بينه وبين غيره من الموظفين ممن اعتادوا سلوك المخالفات الإدارية. (١).

فضلاً عن هذه الأسباب فإن هناك أسباب أخرى يجب على الجهة الإدارية مراعاتها عند اتخاذ إجراءات التأديب ومعاقبة الموظف الذى ارتكب مخالفة إدارية. ومن هذه الأسباب حسن نية الموظف المخالف، وسرعة اعترافه بما اقترفه من خطأ، وحدثة عهده بالوظيفة، ومشاركة الجهة الإدارية فى ارتكاب الخطأ وتسببها فى ذلك. (٢).

### ثالثاً / الرقابة على ملاءمة القرارات التأديبية :

من المعلوم أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، ومنها القرارات التأديبية، هى رقابة مشروعية، تتولى فى السلطة القضائية الرقابة على مشروعية القرار التأديبى الصادر من الجهة الإدارية ومدى مطابقتها للنظام. (٣)

أما فى مجال الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، فقد ثار الجدل فى هذا الصدد خاصة فى فرنسا وفى مصر، ووجد خلاف فقهي حول هذا الأمر، وثار التساؤل: هل يترتب على تدخل القضاء الإدارى بفحص ملاءمة بعض القرارات الإدارية الخروج بدور القاضي عن مجال رقابة المشروعية من عدمه. (٤)

(١) سليمان الطماوى: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٢) محمد عصفور: ضوابط التأديب، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٣) أحمد كمال أبو المجد: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، (ت)، ١٩٦٣م، ص ٨٠.

(٤) هانى الطهراوى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٨.

## فصل تهديدي

وفي هذا الصدد ذهب البعض إلى القول بأن الملائمة قد تعد في بعض الحالات عنصراً من عناصر المشروعية. (١)

وقد انقسم الفقه حول الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية إلى رأيين:

- الأول: يرى أن دور القاضي يجب أن يقف عند مراقبة صحة الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها وصحة تكييفها النظامي، ولا يتعداه إلى بحث أهمية وخطورة السبب، أي بحث ملاءمة القرار الإداري، ذلك أن الإدارة يجب أن تقوم بتقدير ملاءمة قرارها، ومن أهم عناصر هذه الملاءمة إلى جانب تقدير وجوب التدخل أو الامتناع واختيار وقت التدخل تقدير الإجراء الذي يتناسب مع أهمية وخطورة السبب، وفي هذا الصدد ذهب ديوان المظالم بالملكة العربية السعودية إلى أنه: "ليس للقضاء الإداري في حدود رقابته النظامية أن يتطرق إلى بحث ملاءمة رفض منح الجنسية الذي كشف 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، ولا هيمنة للقضاء الإداري على ما تكون منه عقيدتها وامتناعها في شيء من هذا، ذلك أن نشاط هذا القضاء في وزنه لقرارات رفض منح الجنسية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية النظامية أو عدمها في نطاق الوقاية الإدارية، فلا يجاوزها إلى وزن مناسبات تلك القرارات أو مدى خطورتها مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة وتنفرد بها بغير معقب عليها في ذلك ما دام قرارها قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام". (٢)

(١) فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، الرياض، ١٤٢٤ هـ، ٢٠٠٣ م، ص ١٧٠، رافت فوده: مرجع سابق، ص ٥٢؛ سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمان الرقابة عليها، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢ م، ص ١٠٦.

(٢) القرار رقم ٢٥ / ٨٦ لعام ١٤٠١ هـ في القضية رقم ٣٦٠ / ١ / ق لعام ١٤٠١ هـ المنشور في مجموعة المبادئ لعام ١٤٠١ هـ، ص ٧٣.

## فصل تهديدي

الثاني: يرى غالبية الفقه والقضاء الإداري أن للقضاء الإداري أن يراقب ملائمة القرارات الإدارية بصفة استثنائية، خاصة في مجال قرارات الضبط وفي مجال تأديب الموظفين. (١)

وفي هذا الصدد ذهب ديوان المظالم بالملكة العربية السعودية إلى أنه: "وعلى هدي الأصول والمبادئ العامة التي تحكم شئون 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". (٢)

### رقابة ملائمة القرارات التأديبية في النظام السعودي:

إذا كان ما سبق هو الحال بشأن الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية بصفة عامة، فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية في النظام السعودي، ذلك أن هذه الرقابة تجد سندها النظامي في المادة (٣٤) من نظام تأديب الموظفين، والتي أوجبت ضرورة مراعاة تناسب العقوبة مع جسامة المخالفة التي ارتكبتها الموظف. (٣)

بيد أنه لا يعني بهذه الرقابة أن يحل ديوان المظالم محل الجهة الإدارية في تقدير الجزاء وإنما يقتصر دوره في هذا الصدد على الحكم بالإلغاء أو الرفض دون أن يتناول القرار بالتعديل أو الإضافة. (٤)

(١) السيد محمد إبراهيم: الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٢) القرار رقم ١٢٢ / ت / ٣ لعام ١٤٠٧ في القضية رقم ٢٤ / ٢ / ق لعام ١٤٠٦ هـ.

(٣) المادة ٣٤ من نظام تأديب الموظفين.

(٤) فؤاد محمد موسى: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

### الفرع الثاني

#### تعريف الملاءمة في الفقه الإسلامي

إذا كانت القوانين والأنظمة الوضعية تسعى جاهدة لتحقيق العدالة القضائية في العديد من المجالات لاسيما المجال الجزائي، سواء في ذلك الجنائي أو الإداري، فإن الشريعة الإسلامية الغراء سبقت كافة القوانين والأنظمة في تحقيق هذه العدالة وإقرارها.

من ذلك أن الشريعة الإسلامية أمرت القضاة والحكام بتطبيق مبدأ الشرعية، وحددت الجرائم والعقوبات المقررة له، ليس ذلك فقط وإنما كانت الأسبق في إقرار مبدأ الملاءمة أو التناسب حيث جعلت لكل جرم عقوبة تتناسب مع جسامة الجريمة المرتكبة وخطورتها على الأمة الإسلامية - لا ينال من ذلك ما ينادي به البعض من إلغاء الحدود الشرعية مدعين قسوتها وغلظتها وعدم تناسبها مع الأفعال المقررة لها - ولم تترك للحاكم أو للقاضي حرية اختيار العقوبة وإنما فرضت عقوبات محددة في كافة الجرائم، لا يستثنى من ذلك سوى جرائم التعزير التي ترك أمرها للحاكم والقاضي يطبقها بما يراه أصبح بشرط تناسب العقاب مع ما ارتكبه المخالف. (١)

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

(١) صلاح المرادوي: العقوبات في التشريع الإسلامي، دار المجد، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٧٠.

## فصل تهديدي

الترتيب<sup>(١)</sup>، والتدرج اللائق بالحال في نوع العقوبة التي يقررها ويقدرها، كما يراعي التدرج في دفع الصائل، فلا يرقى إلى مرتبة وهو يرى أن ما دونها كافياً ومؤثراً، 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،<sup>(٢)</sup> 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﴾<sup>(٣)</sup>.

ووجه الدلالة من هذه الآية: أن الله أمر بالحكم بالعدل بين الناس، بالبيئة على المدعي واليمين على من أنكره وهذا خطاب للولاة والأمراء والحكام يدخل في ذلك بالمعنى جميع الخلق كما في أداء الأمانات.<sup>(٤)</sup>

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 بعذابتها، فيخضع له بحكم التقرب 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)).<sup>(٥)</sup>

وقد قرر المولى عز وجل التناسب بين الجريمة والعقوبة في قوله تعالى: ﴿وَجَزَاءٌ سَيِّئَةٍ سَيِّئَةٌ مِثْلُهَا فَمَنْ عَفَا وَأَصْلَحَ فَأَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ﴾<sup>(٦)</sup>.

- (١) فخر الدين الرازي: التفسير الكبير ومفاتيح الغيب، دار الفكر، بيروت، ١٤٠٤هـ، ١٠ / ٩٠.
- (٢) ينظر: أبو الحسن علي بن حبيب الماوردي: الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٣٨٧، محمد بن علي الشوكاني: فتح القدير، دار الفكر، بيروت، ج ٥، ص ٣٤٥.
- (٣) سورة النساء، من الآية: ٥٨.
- (٤) تفسير القرطبي: ج ٥ / ٢٤٥.
- (٥) الشيخ محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ٨١.
- (٦) سورة الشورى من الآية: ٤٠.

## فصل تهديدي

وقوله تعالى ﴿الشَّهْرُ الْحَرَامُ بِالشَّهْرِ الْحَرَامِ وَالْحُرُمَاتُ قِصَاصٌ فَمَنْ اعْتَدَى عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اعْتَدَى عَلَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ مَعَ الْمُتَّقِينَ﴾<sup>(١)</sup>.

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<sup>(٢)</sup>: "الثواب والعقاب يكونان من جنس 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...<sup>(٣)</sup>

وبعد هذا العرض فإن معنى الملاءمة أو التناسب في الشريعة الإسلامية: هو التماثل في العقوبة قوة وضعفاً ونوعاً وقدرًا بما يتوافق مع المخالفة مما يؤدي إلى تحقيق العدل والإنصاف.

(١) سورة البقرة، من الآية: ١٩٤.

(٢) هو: أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام بن عبد الله بن تيمية أبو العباس الحراني الدمشقي الحنبلي، ولد بحران سنة ٦٦١ هـ، وتوفي بدمشق سنة ٧١٨ هـ، وهو شيخ الإسلام الإمام المجتهد الفقيه الأصولي المحدث المفسر، من أبرز شيوخه والده عبد الحليم شمس الدين، وأبرز تلاميذه: الذهبي، وابن القيم، وغيرهم، ومن أهم مصنفاته: اقتضاء الصراط المستقيم، مجموعة الفتاوى، وغيرها، ينظر: ابن رجب: ذيل طبقات الحنابلة، المحمدية، القاهرة، ١٣٧٢ هـ - ١٩٥٣ م ٢ / ٣٧٨، الزركلي: الأعلام، دار الكتب العلمية، بيروت، ١ / ١.

(٣) أبو بكر البيهقي: السنن الكبرى، دار المعرفة، بيروت، رقم (١٨٣٣)، شيخ الإسلام أحمد ابن تيمية: مجموع الفتاوى، ٢٨ / ١١٩، دار الوفاء، ط الثالثة، ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥ م، وفي سنده ضعف وانقطاع كما قال البيهقي.



### الفرع الثالث

#### مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

لا يختلف مفهوم الملاءمة في النظام السعودي عن مفهوم الملاءمة في الفقه الإسلامي إذ أن معناه واحد في كل منهما، وهو تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب دون غلو في العقاب أو إفراط في الشفقة.

إلا أن الأمر يختلف في مجال التأديب في النظام السعودي عنه في الفقه الإسلامي ذلك إن النظام السعودي في مجال الملاءمة لم يترك للإدارة حرية تقدير العقوبة المناسبة التي تراها، وإنما ألزمتها بأن تختار هذه العقوبة من بين العقوبات التي ورد النص عليها على سبيل الحصر.

بينما في الفقه الإسلامي نجد أن الأمر يختلف تماماً عن ذلك، إذ صنفت الشريعة الإسلامية الجرائم إلى ثلاثة أنواع، جرائم القصاص والدية، جرائم الحدود، جرائم التعزير.

وفي النوعين الأول والثاني لم تترك للحاكم حرية اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي نصت عليها، وإنما أوجبت عليه إذا وجد الفعل أن يطبق على مرتكبه العقوبة المقررة دون أدنى سلطة في ذلك، ذلك أن الشريعة الإسلامية هي التي تكفلت برعاية التناسب والملاءمة بين العقوبة والجريمة في هذين النوعين من الجرائم.

أما في النوع الثالث وهو جرائم التعزير فإنها على عكس النظام السعودي لم تنص على عقوبات محددة يتم الاختيار منها مع مراعاة التناسب وإنما تركت للحاكم في هذا الشأن حرية واسعة في أن يقرر العقوبة المناسبة للتأديب دون ظلم أو تهاون وفي ضوء الضوابط الشرعية المقررة في هذا الشأن.

## فصل تهديدي

كذلك فإن النظام السعودي في مجال مراقبة، أو الرقابة على ملاءمة العقوبات التأديبية يتفق مع الفقه الإسلامي.

حيث يقرر النظام سلطة ديوان المظالم في رقابة ملاءمة الجزاءات التأديبية للأفعال المرتكبة وهو أمر معلوم في قضاء المظالم في الفقه الإسلامي حيث كان الخليفة يجلس لسماع الشكاوى في حق الأمراء والولاة.<sup>(١)</sup>

---

(١) محمد الزحيلي: قضاء المظالم في الفقه الإسلامي، دار المكتبي للطباعة والنشر والتوزيع، ط ١٩٩٨م، ص ٢٧ وما بعدها.

### المبحث الثاني

#### مفهوم الرقابة القضائية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

وفيه ثلاثة مطالب:

- المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية في النظام السعودي.
- المطلب الثاني: تعريف الرقابة القضائية في الفقہ الإسلامي.
- المطلب الثالث: مقارنة الرقابة القضائية بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

### المطلب الأول

#### تعريف الرقابة القضائية في النظام السعودي

تعريف الرقابة:

الرقابة في اللغة لها أكثر من تعريف، وأهمها:

١. الحفظ والحراسة:

من رقب الشيء ترقبه ورأقبه مراقبته ورقاباً، أي حرسه، والرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عن شيء، ورقيب القوم: هو الحارس الذي يشرف على مرقبه ليحرسهم، فالرقيب إذا هو الحارس الحافظ. <sup>(١)</sup>

(١) المرتضى الزبيدي، محمد بن محمد (ت ١٢٠٥ هـ): تاج العروس، دار ليبيا للنشر والتوزيع، بنغازي طبع على مطابع دار صادر، بيروت، ١٣٨٦ هـ، ١٩٦٦ م، ١ / ٢٧٤ - ٢٧٦، مادة رقب.

## فصل تهبيدي

### ٢. الإشراف والعلو:

من ارتقب المكان أي أشرف عليه وعلا، والمرقب والمرقبه: الموضع المشرف الذي يرتفع عليه الرقيب، والجمع مراقب وهي: ما ارتفع من الأرض. (١)

وهذه المعاني كلها قريبة من بعضها البعض إذ تؤدي في النهاية إلى حفظ الشيء، فالإنسان إنما ينتظر لكي يعلم مآلات الأمور مما يمكنه من اتخاذ الإجراءات المناسبة فيحفظ نفسه، وما كلف به، وكذا الحارس إنما يقوم بالحراسة لكي يحفظ ما كلف بحراسته.

أما الرقابة في الاصطلاح: فهي عملية مستمرة تستهدف التأكد من قانونية نشاط الإدارة ومدى مطابقتها للغاية المرسومة في حدود الوقت المعين، والتكاليف المقررة والنتيجة المرجوة وذلك ضمن مبررات وجود الإدارة، إلا وهي الصالح العام. (٢)

### العلاقة بين المعني اللغوي والاصطلاحي:

استخدمت الرقابة في الاصطلاح ببعض معانيها اللغوية، ويتمثل ذلك فيما يلي:

١. الرقابة هي التي تنصب لمراعاة مدى تحقق الأهداف المبتغاة من أي مؤسسة.

٢. الرقابة هي التي تحفظ وتحرس أي منشأة، وتكشف عن مواقع الخلل فيها، وتحفظها في وضع ما يلزم من إجراءات وقواعد تكشف عن الخطأ بداية ثم تمنع حدوثه مرة أخرى.

٣. كذلك بالنسبة لموقعها في الهيكل التنظيمي لأي منشأة تكون في المراتب المرتفعة فهي تعلو وتشرف على أعمال بقية الدوائر والإدارات دونها.

(١) الزبيدي: تاج العروس، ١ / ٢٧٤ - ٢٧٦، مادة رقب.

(٢) فوزي حبيش: مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، ١٩٨٧م، ص ٦٩.

## فصل تهديدي

٤. من أهم صفات الرقيب أن يكون أميناً على المنشأة التي يعمل فيها. (١)

### الرقابة القضائية :

تقوم السلطة القضائية بالرقابة على أعمال الإدارة فقد توكل كل الرقابة إلى القضاء العادي الذي يفصل في منازعات الأفراد بعضهم مع بعض، ويفصل في ذات الوقت في المنازعات الإدارية بين الأفراد والإدارة، فنكون إزاء ما يطلق عليه بالقضاء الموحد، وقد يوكل إلى القضاء المتخصص بالرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة للفصل في المنازعات الإدارية الناشئة بين الأفراد والإدارة، وهو القضاء الإداري الذي يقف إلى جانب القضاء العادي، وبذلك نكون أمام قضاء مزدوج، وهذا يعمل به في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، (٢) ومنها المملكة العربية السعودية.

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي إحدى أساليب الرقابة المتاحة للمواطنين على أعمال الإدارة، حيث تتميز عن غيرها من أشكال الرقابة في أنها لا تتحرك تلقائياً، ذلك أن القضاء الإداري لا يمارس اختصاصه إلا بناء على دعوى تسمى الدعوى الإدارية، والتي ترفع من كل صاحب مصلحة (٣).

### أهداف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة :

تهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق أمرين:

الأول: تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام مبدأ الشرعية.

(١) حمزة عبد الكريم محمد حماد: الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية، دار النفائس، الأردن، الطبعة الأولى، ١٤٢٦ هـ، ٢٠٠٦ م، ص ٢٩.

(٢) أحمد كمال أبو المجد: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٣) عادل الطبطبائي (الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية) بحث منشور بمجلة كلية الحقوق - جامعة الكويت - السنة السادس، العدد الثالث، ص ٤٦، سبتمبر ١٩٨٢.

## فصل تهبيدي

الثاني: حماية حقوق الأفراد وحررياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها. (١)

### مظاهر تحقق الرقابة القضائية :

تتحقق الرقابة القضائية بمظاهر ووسائل متعددة متدرجة في قوتها ومتفاوتة في مقدارها:

فقد تقتصر على مجرد فحص شرعية العمل أو القرار الإداري بناء على دفع يقدم من أحد الخصوم أثناء نظر دعوى معينة بعدم مشروعية القرار الإداري، فإذا تحقق القاضي بعد فحص مشروعية القرار الإداري من أنه مخالف للقانون، استبعد تطبيقه على القضية المعروضة عليه، ويقتصر دوره على مجرد تجاهل القرار واستبعاده، فلا يملك إلغاءه بل يظل قائماً حتى تلغيه وتصححه الجهة الإدارية التي أصدرته.

وقد تمتد رقابة القضاء على القرارات الإدارية إلى إلغاء القرار الإداري ذاته وإلغاء الآثار المترتبة عليه، وذلك من خلال دعوى إلغاء يتقدم بها صاحب المصلحة في إلغاء القرار الإداري المخالف للنظام.

وقد تكون الرقابة القضائية أبعد مدى حين يحكم القاضي لصاحب الشأن بالتعويض عن القرارات الإدارية الباطلة إذا ما ترتب عليها ضرر بالمدعي (٢).

وأتناول خلال هذا المطلب الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بصفة عامة، ثم الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في النظام السعودي، وذلك في فرعين:

(١) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٢) عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٥٢ وما بعدها.

### الفرع الأول

#### الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

أولاً / سلطة القضاء في رقابة القرارات الإدارية :

**القرار الإداري هو:** إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بها لها من سلطة عامة بمقتضى الأنظمة واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني. يكون جائزاً أو ممكناً - نظاماً. <sup>(١)</sup>

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء إلى نوعين:

**الأول:** قرارات غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري <sup>(٢)</sup>، ومن ثم فهي ليست

(١) ينظر: قرار ديوان المظالم رقم ٣ / ٤ / ١٣٩٨ القضية رقم ٢٣ / ق لعام ١٣٩٨، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان في المدة ١٣٩٩ ص ٦٢٦، ٦٢٧، محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧١م، ص ٨١.

(٢) يطلق على هذا النوع من القرارات الإدارية "أعمال السيادة"، وهي عبارة عن طائفة من الأعمال تقوم بها السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء، لارتباطها بسيادة الدولة من الداخل أو الخارج.

جاء نص المادة الرابعة عشرة من ديوان المظالم لعام ١٤٢٨ هـ: "لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في العاوي المتعلقة بأعمال السيادة، أو النظر في الاعتراضات على ما تصدره المحاكم - غير الخاضعة لهذا النظام - من أحكام داخلية في ولايتها، أو ما يصدره المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري من قرارات".

وقد تعددت المعايير والضوابط التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي في تحديد أعمال السيادة وتمييزها عن غيرها من الأعمال الأخرى للسلطة التنفيذية والتي لا تلحقها الحصانة التي تلحق أعمال السيادة.

وفي هذا الصدد توجد ثلاثة معايير:

- معيار الباعث السياسي: وطبقاً لهذا المعيار تكون أعمال السيادة هي تلك التي تصدرها السلطة التنفيذية بباعث سياسي. ولكن هذا المعيار يؤدي إلى توسيع نطاق هذه الأعمال لإمكان توزيع السلطة التنفيذية حجة الباعث السياسي كلما أرادت أن تغفل من رقابة القضاء.

## فصل تهديدي

قابلة للطعن فيها بالإلغاء أو التعويض. (١)

والثاني: قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً. (٢)

والقرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً هي ما أتناوله في هذا المطلب:

والقرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري هي القرارات الإدارية العادية التي تخرج عن نطاق أعمال السيادة، ويطلق على تلك القرارات (أعمال السلطة العامة) أو (أعمال الإدارة العامة) وتقوم بها الإدارة العامة بوصفها سلطة عامة قائمة على تنظيم وإدارة المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة بكل ما يستلزمه تحملها لتلك المسؤولية من تعامل مع الأفراد ومع الموظفين العموميين. (٣)

وولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، تشمل ما يلي:

**قضاء الإلغاء:** حيث يملك القضاء الإداري إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها أمامه إذا خالفت مبدأ المشروعية، بسبب إصابتها بعيب أو أكثر من العيوب التي تميز الطعن على القرارات الإدارية، وهي:

- 
- = معيار طبيعة العمل أو موضوعه: ويتلخص هذا المعيار في البحث عن طبيعة العمل الصادر من السلطة التنفيذية، فإذا كان عملاً حكومياً كان عملاً من أعمال السيادة، ومن ثم لا يخضع لرقابة القضاء. أما إذا كان عملاً إدارياً فإنه يخضع لرقابة القضاء.
- معيار القائمة القضائية: يقضى هذا المعيار بالرجوع إلى القضاء لتحديد أعمال السيادة، وبالرجوع إلى أحكام القضاء يلاحظ أنه يعتبر من أعمال السيادة كل ما يتعلق بالعلاقة بين الدولة والدول الأخرى، أو العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وبذلك تدخل فيها القرارات المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع الدول الأخرى، وقرارات إعلان الحرب والهدنة، وقرارات عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وكذلك بعض الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي، ينظر في ذلك محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٥.
- (١) محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي، والرقابة على دستوريته، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٦ م، ص ١٤٠.
- (٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٠ م، ص ٤٧.
- (٣) أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٢٠، ١٩٨١ م.



## فصل ترمهيدى

- عيب عدم الاختصاص.
  - عيب مخالفة القانون أو اللوائح.
  - عيب الشكل.
  - عيب السبب.
  - عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها. (١)
- ويندرج قضاء الإلغاء في القضاء الموضوعي أو العيني، لأنه يتعلق بمخاصمة قرار إداري فردي أو لائحي لمخالفته لمبدأ المشروعية بهدف إصدار حكم بإلغاء القرار تكون له حجية في مواجهة الكافة (٢) والمقصود بدعوى الإلغاء "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء أو إعدام قرار إداري مخالف للقانون". (٣)
- وتتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص الذاتية، منها: أنها دعوى قضائية، وهي دعوى موضوعية أو عينية، وتنتمي إلى قضاء المشروعية. (٤)
- حيث تعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية تستهدف الدفاع عن مصلحة عامة وهي حماية القواعد النظامية، أو بالأدق حماية المشروعية.
- ذلك أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته.

---

(١) ينظر: آدم أبو القاسم أحمد إسحاق: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، ٢٠١٤، ص ٥٤ - ٥٧.

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٦.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيخا: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

(٤) محسن خليل: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٨٩م، ص ١٧.

## فصل تهميدي

بحيث توجه ضد قرار إداري غير مشروع بهدف إلغائه أو إعدامه، وإن سلطة القاضي في ذلك تكمن في مدى اتفاق القرار وأحكام النظام، فإذا ما وجد أن القرار قد خالف النظام قضى بعدم مشروعيته، فهو لا يملك سوى تقدير مشروعية القرار المطعون فيه، ومن ثم ينتهي إلى الحكم بمشروعيته أو عدم مشروعيته أي إلى إبطاله لمخالفته لمبدأ المشروعية بما يتضمنه من قواعد مكتوبة وغير مكتوبة. (١)

وهذا هو معنى الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية.

### النتائج المترتبة على اعتبار دعوى الإلغاء من دعاوي المشروعية:

يترتب على اعتبار دعوى الإلغاء من دعاوي المشروعية أن الحكم الصادر بشأنها لا يخرج عن أحد فرضين:

أما أن يصدر بتأييد القرار المطعون فيه وبالتالي رفض الدعوى لمشروعيته.

وأما أن يصدر الحكم بعدم مشروعية القرار لمخالفته لمبدأ المشروعية، وبالتالي إلى إلغائه دون أن يؤدي ذلك إلى ترتيب آثار معينة. (٢)

### ٢. القضاء الكامل:

يباشر القضاء الإداري هذا النوع من القضاء عن طريق دعوى يرفعها المتضرر أو من أصابه اعتداء على حق من حقوقه الشخصية بأعمال صادرة من الإدارة بقصد الحصول على التعويض العادل عما أصابه من أضرار. (٣)

(١) ينظر: مشيب محمد البقمي: مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٣١ - ١٤٣٢، ص ٣١ - ٣٣، محمود حلمي: القرار الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، طبعة إلى ١٩٧٠م، ص ٨٤.

(٢) محسن خليل: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٣) محسن خليل: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦١.

## فصل تهديدي

وفي هذا الصدد يمكن القول بأن الحقوق الوظيفية التي يستمدّها الموظف من القانون مباشرة حيث تكون سلطة الإدارة مقيّدة بها، تصبح محلاً لدعوى القضاء الكامل، مثل حق الموظف في المرتب أو المكافأة. (١)

أما إذا كانت هذه الحقوق قد نشأت مباشرة من قرارات إدارية صادرة من الإدارة بسلطة تقديرية، فتعتبر الدعاوى المتعلقة بها من دعاوى الإلغاء، وتمثل هذه الطائفة في قرارات التعيين والترقية والجزاءات التأديبية، وقرارات الإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل عن الطريق التأديبي. (٢)

ورقابة القضاء في هذا النوع هي رقابة تعويض حيث يقرر القضاء الإداري بمسئولية الإدارة عن الأخطاء التي تقع من موظفيها وترتب حقاً للأفراد في التعويض عما أصابهم من ضرر.

٣. قضاء العقاب: ومعنى قضاء العقاب، أن يكون للقضاء الإداري سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على موظفي الدولة. (٣)

### ٤. قضاء التفسير:

بحيث يكون للقضاء الإداري الحق في التصدي لتفسير العمل الإداري في النزاع المطروح أمامه والذي يكون له ولاية الفصل فيه. (٤)

### رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية:

الأصل أن القاضي الإداري قاضي مشروعية، بمعنى أن تقف رقابته للقرار الإداري عند بحث مطابقة تصرفات الإدارة للقواعد النظامية النافذة، ولا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية هذه القرارات أو عدم مشروعيتها.

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٨.

(٢) عبد الرزاق علي الفحل: القضاء الإداري، دار النواع للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ١٤١٤ هـ، ص ٨٨.

(٣) حمدي أبو النور محمد، سلطة الإدارة في تكملة القانون، بحث منشور، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٩ م، ص ٤٠.

(٤) ينظر: آدم أبو القاسم: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، ص ٥٧.

## فصل تههيدي

ولا يكون للقاضي الإداري أن يتصدى لمدى ملاءمة التصرفات الإدارية التي تصدر عن الإدارة، إذ يكون من سلطة الإدارة فقط بحث ملاءمة تصرفاتها، وتقتصر رقابة القضاء الإداري في هذا الصدد على رقابة مشروعية القرار وعدم انحراف الإدارة بالسلطة عند إصدارها القرار. (١)

إلا أنه إذا كان هذا هو الأصل العام في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، فإنه استثناء من ذلك يملك القضاء إمكانية مراقبة عنصر الملاءمة عندما يتعلق الأمر بقرارات مقيدة للحرية، أي قرارات صادرة عن سلطات الضبط الإداري، وكذلك بحث ملاءمة وتناسب الجزاء مع خطأ الموظف بشأن القرارات التأديبية. (٢)

ثانياً / الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في النظام السعودي:

### ديوان المظالم:

أن المملكة العربية السعودية وفقاً لنظامها القضائي، تأخذ بنظام القضاء المزدوج، حيث يوجد بالمملكة جهة قضائية مختصة بالدعاوي الإدارية، بخلاف جهة القضاء الشرعي. (٣)

ذلك أن نظام الحكم في الإسلام يقتضي وجود قاض للفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد بعضهم بعضاً، أو بين الأفراد والدولة ممثلة فيمن يتولى إدارة مرافقها.

(١) مصطفى عفيفي: مرجع سابق، ص ٣٢٥؛ محمد عصفور: مرجع سابق، ص ٤٨؛ محمد فتوح عثمان: مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شبحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٥، عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥، فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٢١ وما بعدها، محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٠ وما بعدها.

(٣) فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٩.

## فصل تهديدي

وقد عرف نظام الحكم في الدولة الإسلامية تنظيماً مميزاً أطلق عليه ولاية المظالم، وبدأ هذا التنظيم في عهد الرسول ﷺ وتطور مع اتساع رقعة الدولة الإسلامية وتعدد وظائفها، فقد كان عمر بن الخطاب رضى الله عنه يستدعي الولاة في موسم الحج ليحاسبهم ويحقق في كل شكوى ترفع إليه مهما كانت مرتبة الوالي، كما أنشأ الأمويون داراً سموها دار المظالم، وأفرد خلفاء الدولة العباسية مكاناً كانوا يجلسون فيه للفصل في المظالم. (١)

ومع اتساع الدولة الإسلامية كان القضاة ينطوا ولاية المظالم إلى غيرهم من القضاة وهكذا وجد الفرد إلى جانب قاضيه العادي قاضياً متخصصاً للفصل في المظالم التي يرفعها الأفراد ضد الولاة، وأصبح قاضي المظالم أداة من أدوات العدالة. (٢)

وقد عملت المملكة العربية السعودية على إرساء قواعد العدالة بالنسبة للمواطنين كافة واقتضى ذلك الاهتمام بولاية المظالم، وتطور الأمر حتى أنشأ ديوان المظالم. (٣)

- 
- (١) حسن بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٧
  - (٢) محمد بن صديق أحمد الفلاتي: الجزاءات التأديبية على الموظف، المرجع السابق، ص ١٠١.
  - (٣) صدر ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم (٧٨ / م) المؤرخ في ١٩ رمضان ١٤٢٨ هـ، وقضت المادة الأولى منه على أن: "يشكل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي وهو المسئول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له".

### الفرع الثاني

#### الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في النظام السعودي

##### القرار التأديبي وتسببيه:

يتضمن القرار التأديبي الجزاء الذي يتعرض له الموظف أو العقاب الذي تتخذه سلطة التأديب عندما يخل بالالتزامات الملقاة على عاتقه.

ولكي يرتب القرار التأديبي آثاره في مواجهة الموظف والإدارة معاً، فلا بد من توافر أمرين:

أولهما: أن يكون هذا القرار مكتوباً، فلا يعتد إلا بالقرار المكتوب.

ثانيهما: أن يكون هذا القرار مسبباً.

والأمر الثاني وهو تسبب القرار الإداري التأديبي أمر في غاية الأهمية، ذلك أن التسبب من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية، لاسيما في نطاق الجزاء<sup>(١)</sup>، وذلك لأن ضمانته التسبب كحق من حقوق الإنسان يجنب العدالة البشرية تحكم الرأي وسطوة العاطفة ويقف سداً منيعاً ضد أي اختلال قد يصيب النفس البشرية أو أي انفعال يؤثر في عدالة البشر<sup>(٢)</sup>.

(١) رمسيس بنهام: الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٤م، ص ٧١١، نبيل إسماعيل عمر: تسبب الأحكام القضائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨م، ص ٣٠؛ أحمد كمال أبو المجد: مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) عزمي عبد الفتاح: تسبب الأحكام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣م، ص ٨٣.

## فصل تهديدي

والتسبب هو: الإفصاح عن الأسباب النظامية والواقعية التي تبرر القضاء الإداري. (١)

وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار. (٢)

ويعد تسبب القرار التأديبي تعبيراً عن العدالة الإدارية: ذلك أن تسبب الجزاء التأديبي من أهم ضمانات التأديب، إذ أنه يأتي في النهاية ويضع بين يدي صاحب الشأن ما انتهت إليه سلطة التأديب، ومنه يتبين الموظف ما إذا كانت الأخطاء التي وقع الجزاء على أساسها قد تمت مواجهته بها ومدى أخذ سلطة التأديب بما أبداه من دفاع. (٣)

### أهمية تسبب القرار التأديبي من ناحية الرقابة القضائية:

رقابة القضاء الإداري على الغلو في تقدير الجزاء ليست رقابة سبب وإنما هي رقابة الانحراف بالسلطة ذلك أن تقدير ملائمة القرار التأديبي أو الجزاء التأديبي للمخالفة المرتكبة، يخضع لرقابة القضاء الإداري متى اتسم بعدم الملائمة الظاهرة أي سوء استعمال السلطة. (٤)

- (١) نبيل إسماعيل عمر: تسبب الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص ٩.
- (٢) محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، طبعة ٢٠٠٢م، ص ١٥٣.
- (٣) عبد اللطيف بن شديد الحروري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٦٤٢.
- (٤) عزمي عبد الفتاح: تسبب الأحكام، مرجع سابق، ص ٨٥؛ عبد اللطيف بن شديد الحروري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٦٤٣.

## فصل تهديدي

رقابة المشروعية والملاءمة للجزاء التأديبي في النظام السعودي :

لا تقتصر رقابة القضاء الإداري للجزاءات التأديبية الصادرة من الجهات الإدارية على رقابة مشروعية القرار التأديبي فقط، وإنما تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملاءمة الجزاء التأديبي للواقعة المخالفة التي ارتكبها الموظف. <sup>(١)</sup>

ذلك أن القرارات الصادرة من سلطات التأديب وأن كانت في حقيقتها قرارات إدارية، إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام، ولكنها ليست بالأحكام ما دام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعة قضائية، بل محاكمة تأديبية، والقرار التأديبي ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري، وهذه الحالة تكون قابلة للطعن عليها أمام القضاء الإداري ويراقب القضاء الإداري "ديوان المظالم" هذه القرارات ويكون له، ليس فقط التصدي لمدى مشروعية هذه القرارات، وإنما تمتد هذه الرقابة لتبحث مدى تناسب العقوبة مع المخالفة، حتى لا يكون هناك غلو من قبل الإدارة في توقيع الجزاء على المخالف، ذلك أن الغلو في تقدير الجزاء لا يندرج في عيب الانحراف، وإنما هو رقابة على السبب، والتي تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية، ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ، لأن التقدير معياره موضوعي قوامه درجة خطورة الذين مع الجزاء بمعزل عن نية الإدارة ودوافعها، التي هي عنصر مهم في رقابة الانحراف بالسلطة. <sup>(٢)</sup>

رقابة ديوان المظالم على ملاءمة القرار التأديبي :

نصت المادة (٣٤ / ١) من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ على أنه: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف

(١) المستشار / محمود سلامة جبر: الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، مجلة إدارة قضاء الحكومة، العدد الرابع، السنة الثامنة والعشرون، ١٩٨٤م، ص ١٣٢.

(٢) السيد محمد إبراهيم: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، تعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلة العلوم الإدارية، ع ٢، ديسمبر ١٩٦٣م، ص ٢٧٣.



## فصل تهديدي

المخففة والمشددة الملابس للمخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام".<sup>(١)</sup>

وبمقتضى هذا النص أصبح لديوان المظالم أن يراقب ملائمة القرارات التأديبية في المملكة العربية السعودية، حيث أصبحت هذه الرقابة تستند إلى هذا النص، ولا يقتصر فقط على رقابة المشروعية وفي ذلك قضى ديوان المظالم في أحد أحكامه حيث قضى بأنه: "من المبادئ المستقرة قضاء والتي تنص عليها غالبية الأنظمة الجزائية والتأديبية أن على من يلي هذا الأمر أن يراعى عند توقيع العقوبة أن يكون اختيارها متناسباً مع درجة المخالفة، مع اعتبار السوابق والظروف المخففة الملابس للمخالفة... ولهذا كله فإن الهيئة تنتهي إلى إلغاء القرار محل التظلم أنصافاً للمدعى مما لحق به من إجحاف وغلو في تقدير العقوبة".<sup>(٢)</sup>

### المطلب الثاني

#### تعريف الرقابة القضائية في الفقه الإسلامي

يتضمن التأديب إيقاع عقوبة ما على مرتكب الجريمة التأديبية، وقد تضمنت الشريعة الإسلامية نوعين من العقوبات، النوع الأول وهو القصاص والحدود وهي عقوبات مقدرة شرعاً<sup>(٣)</sup>، على جرائم معينة على سبيل الحصر، والنوع الثاني

(١) المادة ٣٤ / ١ من نظام تأديب الموظفين.

(٢) حكم رقم ٤٥ / ت / ٤ لعام ١٤٢١ هـ في القضية رقم ١٠٦٩ / ١ / ق لعام ١٤٢٠ هـ بتاريخ ٢٦ / ٣ / ١٤٢١ هـ.

(٣) السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، مرجع سابق، ٩ / ٣٦، الكاساني: بدائع الصنائع، ٧ / ٣٣، وقال الماوردي في الحاوي وفي تسميتها حدود تأويلان، أحدهما: لأن الله تعالى حدها وقدرها، فلا يجوز لأحد أن يتجاوزها فيزيد عليها أو ينقص منها (الحاوي الكبير، دار الفكر، ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤ م، ١٣ / ١٨٤)، وللحد في اصطلاح الفقهاء ثلاثة تعريفات:

=التعريف الأول: أن الحد هو: "العقوبة المقدرة شرعاً وجبت لحق الله تعالى"، الكاساني: بدائع الصنائع، مرجع سابق ٧ / ٣٣، محمد علي الشوكاني: فتح القدير، دار الفكر، بيروت، ٥ / ٢١٢، وهذا رأي جمهور الفقهاء، وعليه رتبوا أبواب العقوبات في كتبهم، ينظر: الكاساني: بدائع الصنائع، مرجع سابق، ٧ / ٣٣، الشوكاني: فتح القدير، مرجع سابق، ٥ / ٢١٢، محمد عرفة الدسوقي: حاشية الدسوقي، إحياء الكتب العربية، الحلبي، ٤ / ٤٨٤، أبو الحسن الماوردي: الحاوي، مرجع سابق، ١٣ / ١٨٤، يحيى بن شرف النووي: روضة الطالبين، دار الكتب العلمية، بيروت، ٤ / ٢٧٩، ابن قدامة: المغني، مرجع سابق، ١٢ / ٣٠٧، المقدسي: الشرح الكبير، دار هجر، القاهرة، ١٤١٤هـ، ٢٦ / ١٦٧، وبناء على هذا فعقوبات القصاص والديات لا تدخل في مدلول مصطلح "الحد" لأنها وجبت لحق العبد، وعقوبات التعازير لا تدخل في مدلوله لأنها ليست مقدرة شرعاً، ينظر: الكاساني: بدائع الصنائع، مرجع سابق، ٧ / ٣٣، أبو بكر زيد: الحدود والتعزيرات عند ابن القيم، دار العاصمة، الرياض، ١٤١٥هـ، ص / ٢٣.

التعريف الثاني: "الحد هو العقوبة المقدرة شرعاً، الشوكاني: فتح القدير، مرجع سابق، ٥ / ٢١٢، الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص / ٢٢١، وهذا التعريف أعم من التعريف الأول، فتدخل فيه عقوبات القصاص والديات؛ لأنه لم يشتمل على قيد "لحق الله تعالى" وتخرج منه عقوبة التعزير فقط؛ لأنها ليست مقدرة شرعاً، ينظر: الشوكاني: فتح القدير، مرجع سابق، ٥ / ٢١٢، الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٢٢١، الشرييني: الإقناع، دار الكتب العلمية، ١٤٢٥هـ، ٤ / ٢٤٤، أبو بكر زيد: الحدود والتعزيرات عند ابن القيم، مرجع سابق، ص ٢٣.

التعريف الثالث: أطلق بعض الفقهاء مصطلح الحد على جميع العقوبات الشرعية سواء كانت حقاً لله سبحانه وتعالى أو للعبد سواء كانت مقدرة أو غير مقدرة، وبناء على هذا الإطلاق تدخل عقوبات التعازير أيضاً في مدلول كلمة "الحد"، ومن هؤلاء العلماء شيخ الإسلام ابن تيمية، وتلميذه ابن القيم رحمهما الله تعالى، ينظر: ابن تيمية: مجموع الفتاوى، دار عالم الكتب، ١٤١٢هـ، ٢٨ / ٣٤٨، ابن القيم: إعلام الموقعين، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٣م ٣ / ٢٩، يقول ابن القيم: "والحد في لسان الشرع أعم منه في اصطلاح الفقهاء؛ فإنهم يريدون بالحدود عقوبات الجنائيات المقدرة بالشرع خاصة، والحد في لسان الشارع أعم من ذلك، فإنه يراد به هذه العقوبة تارة ويراد به نفس الجنائية تارة كقوله تعالى: ﴿فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا تَحِلُّ لَهُ مِنْ بَعْدِ حَتَّىٰ تَنْكِحَ زَوْجًا غَيْرَهُ فَإِنْ طَلَّقَهَا فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا أَنْ يَتَرَاجَعَا إِنْ ظَنَّا أَنْ يُقِيمَا حُدُودَ اللَّهِ وَتِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ يُبَيِّنُهَا لِقَوْمٍ يَعْلَمُونَ﴾، سورة البقرة، الآية ٢٢٩، ويراد به جنس العقوبة وإن لم تكن مقدرة"، ابن القيم: إعلام الموقعين، مرجع سابق، ٣ / ٢٩، وبناء على هذا الإطلاق فالحد هو: "العقوبة الشرعية".

ولكن هذا الاختلاف بين العلماء في تعريف الحد خلاف لفظي اصطلاحى؛ لأنهم لم يختلفوا في أن بعض هذه العقوبات مقدرة وبعضها غير مقدرة، وأن بعضها يجب لحق الله سبحانه وتعالى، وبعضها يجب لحق الله سبحانه وتعالى، ولم يختلفوا أيضاً في خصائص كل نوع، ينظر: الشوكاني: فتح القدير، مرجع سابق، ٥ / ٢١٢، الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٢٢١، ابن تيمية: مجموع فتاوى شيخ الإسلام، مرجع سابق، ٢٨ / ٢٩٧، أبو بكر زيد: الحدود والتعزيرات عند ابن القيم، مرجع سابق، ص ٢٤. والمعتمد في هذا البحث هو التعريف الأول.

## فصل تهديدي

عقوبات يقدرها ولي الأمر لم يأت في شأنها حد مقدر من الشارع<sup>(١)</sup> وتعرف بالتعزيرات، وأصل التعزير لغة هو التأديب<sup>(٢)</sup> وشرعاً هو تأديب دون الحد<sup>(٣)</sup>، أو تأديب على ذنب لا حد فيه.<sup>(٤)</sup>

### دلالة المخالفة التأديبية من منظور شرعي:

المخالفة التأديبية بمفهومها في الوقت الحاضر، تندرج ضمن صور الجرائم في الشريعة الإسلامية، إلا أنه التشريع الإسلامي لم يعرف التفريق القائم الآن بين الجرائم الجنائية والمخالفات التأديبية.<sup>(٥)</sup>

- (١) يقول الكاساني عن التعزير: "أما سبب وجوبه فارتكاب جناية ليس لها حد مقدر في الشرع" (بدائع الصنائع، دار الكتاب العربي، بيروت ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢، ٩ / ٢٧٠).
- (٢) ابن منظور: لسان العرب، دار صادر، بيروت ٩ / ١٨٤.
- (٣) ابن نجيم: البحر الرائق، دار الكتب العربية، ٥ / ٤٤، فعرّف الحنفية التعزير بأنه: "التأديب دون الحد" ابن همام: فتح القدير، ٥ / ١١٢، ابن عابدين: حاشية رد المحتار، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م ٤ / ١٩٥، وعند المالكية: تأديب واستصلاح وزجر على ذنوب لم يشرع فيها حدود ولا كفارات، ابن فرحون: تبصرة الحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢ / ٢٥٨، عند الشافعية: تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود ولا كفارة سواء أكان حقاً الله أم لأدمي، الشريني: مغني المحتاج، دار الفكر، بيروت، ٤ / ١٩١، وعند الحنابلة: حيث عرفه ابن قدامة المقدسي بقوله: "هو العقوبة المشروعة على جناية لا حد فيها، المغني، مرجع سابق، ٩ / ١٧٦، يظهر من التعريفات السابقة أنّ المعنى الاصطلاحي قد تفرغ على المعنى اللغوي له بمعنى التأديب إذ المعنى فيهما متقارب، وهو أن التعزير تأديب الجاني وردعه عن غيبه، ولكن المعنى الشرعي زاد قيداً على المعنى اللغوي وهو دون الحد الشرعي، وهذا القيد ميز التعزير عن غيره من العقوبات، محمد الرملي: نهاية المحتاج، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٤هـ، ٨ / ١٦، وتعريف الفقهاء متفقة على هذا القبي
- (٤) القليوبي: حاشية قليوبي على شرح جلال الدين المحلي على منهاج الطالبين، دار الفكر، بيروت، ١٤١٥هـ - ١٩٩٥م ٤ / ٢٠٦، المرادوي: الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف، دار إحياء التراث العربي، ١٠ / ١٨٠.
- (٥) محمد بن أحمد المقصودي: المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام وفقاً لأنظمة القضاء وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بنظام تأديب الموظفين العام، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٥م، ص ٦٨ وما بعدها.

## فصل تهديدي

إلا أن المخالفة التأديبية بمفهومها الحالي تدخل في التشريع الإسلامي ضمن جرائم التعزير فكلاهما غير وارد على سبيل الحصر. <sup>(١)</sup>

وقد عرف مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي داخل إطار التعزير بأنها "كل فعل إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف ويخل بالواجبات المكلف بها في وظيفته، ويشكل ذنباً إدارياً لا حد فيه". <sup>(٢)</sup>

فكل مخالفة للواجبات الوظيفة تعتبر من جرائم التعزير.

ويحكم العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي ذات المبادئ المتعارف عليها في الأنظمة الوضعية، وهي:

- مبدأ شرعية العقوبة.

- مبدأ عدم رجعية العقوبة.

- مبدأ ملاءمة العقوبة وتناسبها مع الجرم المرتكب.

- مبدأ عدم جواز تعدد العقوبة.

ولا يوجد في كتب الفقه الإسلامي ما يمنع الرقابة القضائية على العقوبات التأديبية بل على العكس من ذلك فإن كتب الفقه تزخر بالعديد من الأفضية في نظام قضاء المظالم في الفقه الإسلامي. <sup>(٣)</sup>

فقد استحدث رؤساء الدولة الإسلامية في عهدها الأول ولاية للتقاضي، أعلى من ولاية القضاء وهي "ولاية المظالم"، يترافع المتنازعون أمام الناظر فيها

(١) ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٤٣.

(٢) نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الثانية، ١٤٢٢ هـ، ٢٠٠٢ م، ص ٧٦، عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، مكتبة الحلبي، ١٩٥٧، ص ٤٩.

(٣) الماوردي: الأحكام السلطانية، ص ٧٠ وما بعدها، ابن فرحون: تبصرة الحكام، مرجع سابق، ص ٤٦، ابن تيمية: السياسية الشرعية، ص ١١٧ وما بعدها.

## فصل تهديدي

إذا وقع من بعضهم ظلم، وإجحاف بالآخرين، أو جحود وإنكار للحقوق، وقد عرفها كل من الماوردي وأبي يعلى بأنها: "قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة" (١)

فهي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة، ونصفه القضاء (٢) أي أنها ولاية قضائية ولكنها أعلى من ولاية القضاء والحسبة.

وكان الغرض منها الاستماع إلى ظلمات الناس، من القضاة، ومن أصحاب الجاه، وعلية القوم، كالوزراء وأبنائهم، والأمراء وأبنائهم، وأبناء الخلفاء أو إذا كان المتقاضون يعتقدون أن القاضي لا يحكم بينهم بالعدل (٣)، ويسمى من يتولى هذه الولاية "صاحب المظالم" أو "قاضي القضاة" وكانت سلطته أعلى من سلطة القاضي، وقد أنشئ ديوان خاص للمظالم سمي "ديوان المظالم" (٤).

### شروط من يتولى ولاية المظالم:

ذكر الماوردي (٥) الشروط المعتبرة فيمن يتولى هذه الولاية - بالإضافة إلى شروط القضاء - وهي:

- (١) انظر: الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٧٧.
- (٢) انظر: ابن خلدون: المقدمة، ج ٢ / ٧٤١.
- (٣) انظر: / جورجي زيدان تاريخ التمدن الإسلامي، ط مطبعة الهلال بمصر الطبعة الثالثة ١٩٣٢م، ج ١ / ٢٣٠.
- (٤) بنى الأيوبيون في مصر داراً تسمى دار العدل، وخصصت للنظر في المظالم، وكان الملك العادل "نور الدين زنكي" قد بنى قبل ذلك داراً مثلها في دمشق، وكان الأيوبيون يجلسون في هذه الدار بأنفسهم للنظر في المظالم، ثم سار المالिक من بعدهم على أثرهم، وكانوا يعنون عناية فائقة في رد الحقوق إلى أصحابها وإنصاف المظلومين، وكانوا يجلسون مجلسهم للمظالم، فلا يجلسون على كرسي الملك، وإنما كانوا يجلسون على كرسي مجاور له. انظر: تاريخ التمدن الإسلام - المرجع السابق ج ١ / ٢٣٢.
- (٥) هو أبو الحسن علي بن محمد الحبيب البصري البغدادي الماوردي، الفقيه الشافعي، وكبار تلاميذه الخطيب البغدادي، وله من المؤلفات "الحاوي الكبير، والأحكام السلطانية، وغيرها"، ولد سنة ٣٧٠هـ وتوفي ٤٥٠هـ، ينظر: وفيات الأعيان لابن خلكان، دار بيروت، ٣ / ٢٨٢.

- ١ - أن يكون جليل القدر.
- ٢ - أن يكون نافذ الأمر.
- ٣ - أن يكون عظيم الهيبة.
- ٤ - أن يكون ظاهر العفة.
- ٥ - أن يكون قليل الطمع.
- ٦ - أن يكون كثير الورع.

والسبب في اشتراط هذه الشروط أن صاحب المظالم يحتاج في نظره إلى سطوة الحماية، وثبتت القضية، فاحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين، وأن يكون جليل القدر، نافذ الأمر في الجهتين. <sup>(١)</sup> فوظيفة ولاية المظالم تحتاج إلى علو يد، وعظيم رهبة، تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدين، لأن صاحبها يمضي ما عجزت القضية أو غيرهم عن إمضائه. <sup>(٢)</sup> ولذلك كان يتولاها رؤساء الدولة الإسلامية بأنفسهم.

وولاية المظالم بهذا المعنى كانت موجودة في عهد الخلفاء الراشدين، وكذا كان عبد الملك بن مروان <sup>(٣)</sup> أيام خلافته، فقد خصص يوماً للنظر في المظالم، كان يتصفح فيها مظالم الناس، فإذا وقف منها على أمر مشكل احتاج فيه إلى حكم عهد به إلى قاضيه فكان قاضيه هو المباشر، وعبد الملك هو الأمر. <sup>(٤)</sup>

- 
- (١) انظر: الماوردى: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٧٧، القرافي: الذخيرة، مطبوعة الأنوار، مصر، الطبعة الأولى ١٩٨٣، ١٠ / ٣٨.
  - (٢) انظر: ابن خلدون: المقدمة، دار النهضة، مصر، ١٩٧٩م، ٢ / ٧٧١.
  - (٣) هو: عبد الملك بن مروان بن الحكم بن أبي العاص الأموي القرشي، أبو الوليد الخليفة الفقيه، ولد سنة ٢٦هـ، كان قبل الخلافة عابداً ناسكاً، قال عنه الذهبي: كان من رجال الدهر ودهاة الرجال، توفي سنة ٨٦هـ، أنظر: الذهبي: سير أعلام النبلاء، ٤ / ٢٤٦.
  - (٤) القرافي: الذخيرة، مرجع سابق، ١٠ / ٣٨، القرافي: الأحكام في تمييز الفتاوى عن الأحكام وتصرفات القاضي والإمام، تحقيق عبدالفتاح أبو غدة، مكتب المطبوعات الإسلامية بحلب، ط ثانية ١٤١٦ هـ / ١٩٩٥م، ص ١٦٧.

## فصل تهديدي

وفي عهد عمر بن عبدالعزيز<sup>(١)</sup> جلس بنفسه للنظر في المظالم، فرد الظلمات إلى أصحابها، وراعى قواعد الحق والعدالة، وأعاد مظالم بني أمية إلى أهلها.<sup>(٢)</sup>

وصاحب المظالم إما أن يكون من العمال المنفردين للنظر فيها، والموظفين المختصين بها، وليس مكلفاً بعمل سواها، وإما أن يكون النظر في المظالم مضافاً إلى عمله الأصلي المكلف به، فإن لم يكن له عمل سوى النظر في المظالم فيجب أن يجلس للنظر فيها جميع الأيام، وإما أن كان مكلفاً بعمل آخر بجانب النظر في المظالم فيجب أن يجعل للنظر فيها يوماً معروفاً يقصده فيه المتظلمون، ويراجعه فيه المتنازعون، ليكون متفرغاً فيما سواه في الأيام لما هو موكول إليه، ومكلف به، من السياسة والتدبير.<sup>(٣)</sup>

### اختصاصات والي المظالم:

ذكر كل من الماوردي وأبو يعلى<sup>(٤)</sup> أن صاحب المظالم يختص بالنظر في عشرة أقسام هي:

- (١) هو: أبو حفص عمر بن عبد العزيز بن مروان بن الحكم الأموي القرشي، ثامن الخلفاء الأمويين، ولد سنة ٦١هـ بالمدينة المنورة، ونشأ فيها عند أخواله من آل عمر بن الخطاب، وكان شديد الإقبال على طلب العلم، ولما تولى سليمان بن عبد الملك الخلافة قربه وجعله وزيراً ومستشاراً له، ثم جعله ولي عهده، فلما مات سليمان بن عبد الملك سنة ٩٩هـ تولى عمر الخلافة، وتميزت خلافته: بالعدل والمساواة، ورد المظالم، وأعاد العمل بالشورى، ولذلك أعده كثير من العلماء خامس الخلفاء الراشدين، واهتم بالعلوم الشرعية، وأمر بتدوين الحديث النبوي الشريف، استمرت خلافته سنتين وخمسة أشهر وأربعة أيام، قتل مسموماً سنة ١٠١هـ، أنظر: الذهبي، سير أعلام النبلاء، ٥ / ١٤٤.
- (٢) انظر: حسن إبراهيم تاريخ الإسلام السياسي والديني والثقافي والاجتماعي، ط مطبعة السنة المحمدية بمصر ١٩٦٧، ١ / ٤٩١
- (٣) انظر: الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٧٩ - ٨٠
- (٤) هو: محمد بن الحسين بن محمد، أبو يعلى الفراء الحنبلي، كان عالماً بالأصول والفروع، والقرآن والحديث والجدل، من كتبه: "شرح مختصر الخرقى" و "العدة" وغيرها، توفي سنة ٤٥٨هـ، أنظر: الذهبي، سير أعلام النبلاء، مرجع سابق، ١٨ / ٨٩.

## فصل تهديدي

- القسم الأول: النظر في تعدي ولاة الأمصار وأمراء الأقاليم على أفراد الأمة:

وأخذهم بالعسف والجور، وإساءة استعمال السلطة بهم، وهذا الاختصاص من لوازم هذه الوظيفة، إذ يجب على صاحب المظالم أن يتصفح سيرة الولاية، وأن يستكشف عن أحوالهم، حتى يقوئهم إن أنصفوا في عملهم، ويكفهم إن عسفوا، ويردعهم ويزجرهم إن جاروا وظلموا ويستبدل بهم موظفين آخرين إن لم ينصفوا في أداء واجبهم.<sup>(١)</sup>

وذكر أن بعض السلاطين السلاجقة اشتهروا بالعدل واستمعوا إلى ظلمات الناس، وعملوا على رفع المظالم عنهم، فقد قيل: إن السلطان محمد بن ملكشاه اشترى ممالك من بعض التجار وأحالهم على عامل خورستان ليتسلموا منه الثمن، فأعطاهم بعضه، وماطل في تسليمهم بعضه الآخر، وقد حضر هؤلاء التجار مجلس الحكم، وكان ينعقد عادة برياسة السلطان، فلما رأهم أمر حاجبه بأن يسألهم عن سبب حضورهم مجلس حكمه، فقالوا: لنا خصم يحضر منا مجلس الحكم، فقال الحاجب: من هو؟ قالوا: السلطان، وشرحوا له قضيتهم، فبعث السلطان في طلب العامل وأمره بتسليم المال المستحق لهم، وتشدد في عقوبته ليكون ذلك مثلاً لغيره، وكان هذا السلطان بعد ذلك يقول: لقد ندمت ندماً عظيماً، حيث لم أحضر معه مجلس الحكم فيقتدي به غيري ولا يمتنع أحد من الحضور فيه، وأداء الحق لصاحبه، وكان من أثر ذلك أن كف العمال عن الظلم، وأخذ أموال الناس بغير حق.<sup>(٢)</sup>

- القسم الثاني: النظر في جور العمال فيما يجبونه من الضرائب والأموال:

ومهمة صاحب المظالم في ذلك: أن يحمل الناس على القوانين العادلة الموجودة في دواوين الخلفاء، ويأخذ العمال بعد أن يتصفح ما وقع منهم، وينظر فيما استزاده، فإن كان العمال قد وضعوه في بيت المال أصدر أمراً برده، وإن كانوا قد أخذوه لأنفسهم استرجعه لأصحابه.<sup>(٣)</sup>

(١) انظر: الماوردى: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٢) انظر: ابن الأثير، التاريخ الكامل، ط القاهرة، ١٢٩٠ هـ، ١٠ / ١٩٨

(٣) انظر: الماوردى: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٨٠.



## فصل تهديدي

- القسم الثالث: النظر في حيف كتاب الدواوين:

لأنهم أمناء المسلمين على بيت المال في جميع ما يستوفونه، ويوفونه، ومهمة صاحب المظالم في ذلك: أن يتصفح أحوالهم، ويتفقد جميع ما وكل إليهم، فإن رأى أنهم عدلوا عن سنن الحق، وحادوا عن جادة الصواب، بأن زادوا أو نقصوا في دخل أو إنفاق عاد به إلى قوانينه العادلة، وحاسب المتجاوز على تجاوزه وعاقب المقصر على تقصيره.

- القسم الرابع: النظر في تظلم المسترزقة:

من نقص مرتباتهم، أو تأخير صرفها عنهم، أو إجحاف النظار بهم، ومهمة صاحب المظالم في ذلك، أن يرجع إلى السجلات التي تثبت فيها مقادير المرتبات، ويأمر بصرفها لهم، وينظر فيما نقص من مرتباتهم، أو فيما حرموا منه من قبل ذلك، فإن ثبت لديه أن ولاة أمورهم أخذوه استرجعه منهم، وإن كانوا لم يأخذوه أمر بصرفه من بيت المال. (١)

ويذكر الماوردي: أن أحد ولاة الأجناد كتب إلى المأمون أن الأجناد شغبوا ونهبوا، فكتب إليه يقول: "لو عدلت لم يشغبوا، ولو وفيت لم ينهبوا" وعزله عنهم، وأدرّ عليهم أرزاقهم. (٢)

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص ٨٠ - ٨١، حسن إبراهيم: النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣١٢.

(٢) خالد الظاهر: أصول التنظيم الإداري، ط ٢، ١٤٢٩ هـ، ص ١٦٧ الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص ٨٠ - ٨١، حسن إبراهيم: النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣١٢.

## فصل تهديدي

- القسم الخامس: النظر في رد الغصوب، وهو نوعان:

- النوع الأول: غصوب أميرية:

قد تغلب واستولى عليها ولاة ظلمة، فيجب على صاحب المظالم أن ينظر في هذا الأمر، ويأمر برد الحقوق إلى أربابها، وذلك إذا كان يعلم به عند تصفح الأمور، وإن لم يكن يعلم به فالأمر متوقف على تظلم أربابه. (١)

ويروى أن عمر بن العزيز رضي الله عنه خرج ذات يوم إلى الصلاة، فصادفه رجل أتى من اليمن متظلماً، فقال: ما ظلامتك؟ فقال: غصبني الوليد بن عبد الملك ضيعتي، فقال: يا مراجم اتني بدفتر الصوافي، فوجد فيه: أصفى عبدالله الوليد بن عبد الملك ضيعة فلان، فقال: أخرجها من الدفتر وليكتب برد ضيعته إليه، ويطلق له ضعف نفقته. (٢)

- النوع الثاني من الغصوب:

ما استولى عليه أصحاب الأيدي القوية، وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالسطو والقهر والغلبة، فيجب على صاحب المظالم أن ينظر فيها، ويرد الحقوق إلى أصحابها بشرط أن يتظلم أربابها. (٣)

- القسم السادس: النظر في الأوقاف.

- 
- (١) الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٨٢، خالد الظاهر: أصول التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٦، أبو يعلى: الأحكام السلطانية، ص ٧٧.
- (٢) الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٨١ وما بعدها، حسن إبراهيم: النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣١٢.
- (٣) الماوردي: الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص ٨١ وما بعدها، حسن إبراهيم: النظم الإسلامية، المرجع السابق، ص ٣١٢.

## فصل تهديدي

- القسم السابع: النظر في تنفيذ الأحكام التي وقضها القضاة لأنهم ضعفوا عن إنفاذها.

- القسم الثامن: النظر في الأمور التي تتعلق بالمصالح العامة والتي عجز عنها المحتسبون:

فالمجاهرة بمنكر لم يستطع المحتسب أن بدفعه، فيجب على صاحب المظالم أن يأخذ هؤلاء المخالفين بحق الله تعالى في جميع الأمور ويأمر بحملهم على موجب الشرع.

- القسم التاسع: النظر في مراعاة العبادات الظاهرة:

مثل الجمع والأعياد والحج والجهاد. وذلك بأن يراعيها، وينظر في إصلاحها إذا وقع فيها تقصير.

- القسم العاشر: النظر بين المتشاجرين:

والحكم بين المتنازعين وذلك في حدود موجب الحق ومقتضاه. <sup>(١)</sup>

ولا تقتصر ولاية قاض المظالم على مجرد الفصل في موضوع النزاع من كافة جوانبه، بل له أن يوقع العقوبات التأديبية على الموظفين الذين ظهر عسفهم وظلمهم وحيدتهم عن الحق والذي قد تصل في بعض الأحيان إلى العزل من الوظيفة <sup>(٢)</sup>، كما يختص قاضي المظالم بالنظر في تعدي الولاة وموظفي الدولة على الرعية وأخذهم بالعسف والقهر في السير، بتصفح سيرتهم والكشف عن أحوالهم ليقويهم ويساعدهم إن انصفوا ويمنع انحرافهم عن طريق العدل والإنصاف

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٨٣ وما بعدها، حسن إبراهيم: النظم الإسلامية، مرجع سابق، ص ٣١٢، عبد الحميد الرفاعي: القضاء الإداري في الشريعة والقانون، الطبعة الأولى، دار الفكر المعاصر، بيروت، ١٩٨٩ م، ص ١٦٢.

(٢) ينظر: أبي الحسين الهلال بن المحسن الصابي: الوزراء أو تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، طبعة الحلبي، ١٩٥٨ م، ص ١٣٢.

## فصل تهديدي

ويعزلهم إن لم ينصفوا<sup>(١)</sup>، ومن ثم فإنه يمكننا القول بأن الشريعة الإسلامية تقر الرقابة القضائية على العقوبات التأديبية.<sup>(٢)</sup>

### المطلب الثالث

#### مقارنة الرقابة القضائية بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

تأتي المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي فيما يتعلق بالرقابة من ثلاث جوانب:

- **الجانب الأول:** من حيث مشروعية أصل الرقابة، فكما نجد في النظام السعودي نصوصاً صريحة ومباشرة في وجوب الرقابة وأهميتها، نجد الفقہ الإسلامي كذلك يزخر بالنصوص والآثار والشواهد والقصص التي تؤكد مبدأ الرقابة وتؤيد وجوده.

- **الجانب الثاني:** من حيث أنواع الرقابة فكما نجد أن الرقابة تنقسم في النظام إلى ثلاثة أقسام، وهي الرقابة الإدارية والرقابة القضائية والرقابة الشعبية، فإننا نجد هذه الأقسام موجودة في الفقہ الإسلامي، إضافة إلى نوع رابع يتميز به الفقہ الإسلامي وهو الرقابة الذاتية التي تعتمد على الإيمان بالله واليوم الآخر وهذا ما يميز الفقہ عن النظام باعتبار أن الفقہ يتميز عن النظام بوجود البعد الديني المتمثل في الإيمان بالله واليوم الآخر، وما

(١) ينظر: الماوردی: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٢) ينظر في ذلك: محمد بن أبي بكر بن قيم الجوزية: الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، دار الوطن، الرياض، ص ١٠١ وما بعدها، وأيضاً: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، لعلي بن محمد الماوردی، مرجع سابق، ص ٨٨ وما بعدها، كذلك: معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، لأبو الحسن علاء الدين علي بن خليل الطرابلسي، (ت ٨٤٤ هـ)، دار الفكر ص ١٧.

## فصل تهديدي

يرتبط بذلك من سلوكيات تتمثل في الأمانة والصدق اللذان تعتبران جوهر الرقابة الذاتية.

- **الجانِب الثالث:** حدود الرقابة تقتصر على مشروعية القرار، وتكون الرقابة على الملاءمة إذا كانت الملاءمة 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 العربية السعودية.



### الفصل الأول

## تأصيل الجزاءات التأديبية في النظام الإداري السعودي مقارنة بالفقه الإسلامي

- تمهيد وتقسيم:

لما كانت الجزاءات التأديبية توقع على الموظف وهو بصدد ارتكاب مخالفة ما، فإن هذه الجزاءات ينبغي أن تسند إلى نص نظامي أو قانوني يقررها ويحددها على سبيل الحصر إعمالاً لمبدأ شرعية العقوبات<sup>(١)</sup>، كما أن هذا المبدأ له مدلوله في المجال التأديبي يتبلور في عدم إمكان قيام السلطة التأديبية المختصة بتوقيع غير الجزاءات التأديبية المحددة على سبيل الحصر بواسطة نص نظامي أو قانوني واضح محدد دون أن تلزم بتوقيع جزاء معيناً من بينها، بمناسبة ما يعرض عليها من مخالفات تأديبية

(١) يرى البعض أن هذا المبدأ يرجع تاريخ ظهوره إلى تاريخ قيام الثورة الفرنسية، وصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩م وقد كان الهدف الأساسي من وراء تقريره وضع نهاية للنظام التعسفي في العقاب الذي كان متبعاً قبل ذلك التاريخ بالإضافة إلى العمل على تطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون ضماناً لحيدة ونزاهة العقاب وفاعليته حيث يضطلع التطبيق على سبيل الحصر وهي تلك التي يلتزم في تحديد العقوبات الواجبة التطبيق على سبيل الحصر وهي تلك التي يلتزم القاضي - أو الإدارة وهي بصدد توقيع الجزاء على الموظف المخالف - بتطبيقها بشأن ما يعرض عليه من مخالفات بعد تيقنه من توافر أركانها وفي ضوء الملابس المتعلقة بتلك المخالفات، أنظر تفصيلاً لهذا الرأي: مصطفى محمود أحمد عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة، مطبعة الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ١٥٧، إلا أن الباحث يختلف مع الرأي السابق فيما ذهب إليه حيث إن الثابت أن هذا المبدأ قرره الشريعة الإسلامية فقد قال عز وجل: ﴿وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا﴾ سورة الإسراء الآية ١٥ وغيرها من الآيات التي قررت هذا المبدأ.

## الفصل الأول

إذ أنها تتولى اختيار الجزاء الملائم أو المناسب وفقاً لسلطتها التقديرية لتوقيعه بمناسبة هذه المخالفة، وبناء على ذلك فإنه يجوز في المجال التأديبي توقيع أية جزاء وفقاً لما تراه السلطة التأديبية المختصة مع ملاحظة عدم إمكان توقيع غير الجزاءات المنصوص عليها ولو كانت أكثر ملائمة للمخالفات المرتكبة<sup>(١)</sup>.

وبناء على ما تقدم فإنه لا يوجد إلزام بتوقيع جزاء تأديبي معين للسلطة التأديبية عن المخالفة التأديبية، طالما أنه لا يوجد ارتباط في المجال التأديبي على سبيل الحصر، إلا أن هذا المبدأ المتعلق بتطبيق الجزاءات التأديبية قد تعرض لعدة استثناءات عليه، فتجد السلطة التأديبية أنها ملزمة بتوقيع جزاء تأديبي معين عن جريمة تأديبية معينة حددها النظام وخصص لها هذا الجزاء دون غيرها.

وبعد تقدير الجزاء الذي يوقع على ما هو ثابت قبل الموظف أن يراعى فيه التناسب بين جسامة الجرائم التأديبية في ذاتها وفي الظروف الموضوعية التي حدثت فيها بما يحقق الهدف والغاية من الجزاء وهو صالح المجتمع والصالح العام للمرفق ومن ثم الدولة، متمثلاً في الردع بشقيه العام والخاص، وهذا التقدير السليم للجزاء ليس مجرد نهج تتبعه السلطة التأديبية مبعثه التزامه بالعدل التأديبي ولكنه أحد الأركان الرئيسية للمسؤولية التأديبية والجزاء التأديبي فهو ركن المشروعية، فقد نصت المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ على الجزاءات التأديبية التي لا يجوز للسلطة التأديبية توقيع غيرها على الموظفين، كما سائر القانون المصري الاتجاه ذاته، في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ الصادر في ١٢ / ٣ / ٢٠١٥م بالنص على وجه التحديد على الجزاءات التأديبية بالمادة ٥٨ منه، متمثلة في أحد عشرة جزاء بالنسبة للموظفين وأربعة لمن كان منهم من شاغلي الوظائف العليا مقررّاً شرعية الجزاءات من جهة وتدرجها وتنسبها من جهة أخرى، فللسلطة التأديبية توقيع الجزاء التأديبي.

(١) عماد صبري عطوة أحمد: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ١٤٩.



## الفصل الأول

في ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- المبحث الأول: تعريف الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

- المبحث الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

- المبحث الثالث: الأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائمه وشروطه.



### المبحث الأول

#### تعريف الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

وفيه ثلاثة مطالب:

- المطلب الأول: تعريف الجزاء التأديبي في النظام السعودي.
- المطلب الثاني: تعريف الجزاء التأديبي في الفقہ الإسلامي.
- المطلب الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

### المطلب الأول

#### تعريف الجزاء التأديبي في النظام السعودي

بادئ ذي بدء نوضح أن البعض يستخدم مصطلح العقوبة التأديبية كمرادف للجزاء التأديبي، ويطلقه ويراد به الجزاء التأديبي. وينصرف لفظ العقوبة عموماً في اللغة إلى أخذ الرجل بذنبه والاقتصاص منه، وتقول العرب أعقبت الرجل، أي جازيته بخير، وعاقبته، أي جازيته بشر، فالعاقبة الجزاء بالخير، والعقاب الجزاء بالشّر<sup>(١)</sup>، وقد ورد في الكتاب العزيز: ﴿وَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ

(١) لويس معلوف: قاموس المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، ١٩٨١م، ص ٥١٨.

## الفصل الأول

العَقَابُ ﴿١﴾، وقوله جل شأنه: ﴿إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾ ﴿٢﴾،  
وقوله تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عَوْقَبْتُمْ بِهِ ۖ وَلَئِنْ صَبَرْتُمْ لَهُوَ خَيْرٌ  
لِّلصَّابِرِينَ﴾ ﴿٣﴾.

### أولاً - الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والمقارن:

لم يضع النظام السعودي تعريفاً محدداً للجزاءات التأديبية، بل قام بحصر  
الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف في حال ارتكابه لأي مخالفة تأديبية منه،  
شأنه في ذلك شأن الكثير من القوانين، إذ أن هذا التعريف من نتاج رجال الفقه  
القانوني.

فقد حددت المادة الثانية والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي  
الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١ هـ الجزاءات التأديبية  
على سبيل الحصر وهي: (العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف  
هي: أولاً - بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها: ١ - الإنذار،  
٢ - اللوم، ٣ - الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا  
يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري، ٤ - الحرمان من علاوة دورية  
واحدة، ٥ - الفصل.

### ثانياً - بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها:

١ - اللوم، ٢ - الحرمان من علاوة دورية واحدة، ٣ - الفصل)، كما نهج  
المشرع المصري في المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ م  
النهج ذاته حيث أورد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وهي: (الجزاءات التي  
يجوز توقيعها على الموظف هي: ١) الإنذار، ٢) الحسم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز  
ستين يوماً في السنة، ٣) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، ٤)

(١) سورة البقرة الآية ١٩٦.

(٢) سورة الأنعام الآية ١٦٥.

(٣) سورة النحل الآية ١٢٦.

الإحالة إلى المعاش، ٥) الفصل من الخدمة. الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية هي: (١) التنبيه. (٢) اللوم. (٣) الإحالة إلى المعاش. (٤) الفصل من الخدمة، وللسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبي على أحد شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة من عدمه، وتحتفظ كل وحدة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للعاملين طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها السلطة المختصة).

ويلاحظ على السياسة التي انتهجها المنظم الوظيفي السعودي ونظيره المصري بهذا الخصوص، أنه قد أورد قائمة بالجزاءات التأديبية وحددها على سبيل الحصر، ورتبها بطريق التدرج حسب درجة شدتها، مبتدئاً بالأخف ومنتهاً بالأشد، دون أن يخصص جزاءً تأديبياً معيناً لكل جريمة تأديبية، حيث لم يربط بين الجزاء والجريمة التأديبية خلافاً لما هو مقرر في التشريع العقابي الجنائي، وبذلك يكون المنظم السعودي قد ترك لسلطة التأديب المختصة حرية اختيار الجزاءات التأديبية التي تراها مناسبة للجريمة التأديبية المرتكبة من بين قائمة الجزاءات التأديبية التي نص عليها.

### ثانياً - الجزاءات التأديبية في الفقه القانوني:

كما سبق بيانه فإن النظام السعودي لم يضع تعريفاً للجزاءات التأديبية، بل قام بحصر الجزاءات التأديبية التي يعاقب بها الموظف في حال حصول المخالفة التأديبية منه، ومن ثم أخذ الفقه على عاتقه مهمة وضع تعريف للجزاءات التأديبية وفي هذا السياق وجدت تعريفات كثيرة وذلك على النحو الآتي:

تعددت تعريفات الجزاءات التأديبية تبعاً لوجهة النظر التي يتبناها كل فقيه إداري، فهناك من يعرفها استناداً إلى محلها وطبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى أهداف المرجوة منها، كما أن هناك من يعرفها طبقاً للأشخاص الخاضعين لها،

## الفصل الأول

وهناك أخيراً من يعرفها اعتماداً على نوعية الأفعال المسببة لها<sup>(١)</sup>، فقد عرفت بأنها: "جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤليته عن جريمة تأديبية"<sup>(٢)</sup>، أو هي: "جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين حيث يوقع باسم والمصلحة الطائفة الوظيفية المتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً"<sup>(٣)</sup>، أو هي: "جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من السلطة التأديبية لارتكابه جريمة تأديبية"<sup>(٤)</sup>.

ومنهم من عرف الجزاءات التأديبية بأنها: "إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على موظف أخل بواجبات وظيفته، ويمس مزاي وظيفته فحسب"<sup>(٥)</sup>، 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"<sup>(٦)</sup>، وقيل هي: "الجزاءات التي توقع على الموظف بقصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية"<sup>(٧)</sup>، وقيل هي "جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أو حياته، ومقدراته الوظيفية"<sup>(٨)</sup>، وقيل هي: "جزاء مادي أو معنوي يصيب الموظف في عمله ووظيفته"<sup>(٩)</sup>، وقيل هي: "العقوبة التي يفرضها القانون عند انعقاد المسؤولية التأديبية للموظف"<sup>(١٠)</sup>.

- (١) مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص ٢٦.
- (٢) محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧م، ص ٢٩٦.
- (٣) مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص ٣٢.
- (٤) نصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، حقوق عين شمس، القاهرة ١٩٩٧، ص ١١٠.
- (٥) عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣م، ص ١٣٣.
- (٦) عبد العزيز خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص ٥٦.
- (٧) نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٥.
- (٨) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن)، ص ١٠.
- (٩) زهوة عبد الوهاب: التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ص ١٨١.
- (١٠) عبد المحسن بن سيد عمار: مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، الطبعة الثالثة، دار حافظ، جدة، ٢٠٠٨م، ص ٢٢٣.

## الفصل الأول

ومجمل ما سبق أن العقوبة التأديبية هي: عقوبة ذات طابع إداري، يكون منصوباً عليها قانوناً، تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفية أو يخرج على مقتضياتها من قبل السلطة التأديبية المختصة بذلك، ولا تمس سوى مركزه الوظيفية.

### التعريف الراجع:

بعد سرد التعريفات المختلفة للجزاءات التأديبية، فإنني أرجح التعريف الذي يذهب إلى أن الجزاء التأديبي هو: جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عند ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث توقع باسم ومصالح الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً؛ وذلك لشمول هذا التعريف على جميع العناصر التي تجعل منه محيطاً وجامعاً لمعنى الجزاء، فاشتمل التعريف على طبيعته فهو جزاء، ويوقع على موظف تثبت مسؤوليته عن ارتكاب مخالفة تأديبية معينة وتوقعه الجهة التابع لها الموظف، تنفيذاً لأهداف هذه الجهة، وشمول هذا التعريف بساطة التي جعل من السهل على الباحث أو القارئ الإلمام به.

## المطلب الثاني

### تعريف الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي

أولاً - تعريف العقوبة أو الجزاء بصفة عامة:

العقوبات في الاصطلاح الشرعي هي زواجر لمحظورات شرعية، أو هي الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع<sup>(١)</sup>، ومفهوم العقوبة عند فقهاء الشريعة يدور حول فكرة جوهرية تكمن في أن العقوبة لا توجد إلا لجريمة

(١) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، ١ / ٦٠٩.

ارتكبت بالفعل، 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<sup>(١)</sup>.

وعلى أساس ما سبق فقد عرف الفقهاء قديماً العقوبات بصفة عامة، بأنها: "زواجر لمحظورات شرعية، فهي جزاء للفعل المحظور شرعاً"<sup>(٢)</sup>.

وعرف بعض الفقهاء المعاصرين العقوبة بأنها: "الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع"<sup>(٣)</sup>، أو هي: "أذى ينزل بالجاني زجراً له"<sup>(٤)</sup>، وقيل هي: "هي الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع"<sup>(٥)</sup>، وقيل هي: "أذى ينزل بالجاني زجراً له"<sup>(٦)</sup>، وقيل هي: "جزاء وصفة الشارع للردع عن ارتكاب ما نهى عنه، وترك ما أمر به"<sup>(٧)</sup>، وقيل هي: "الجزاء الذي يستحقه الجاني نظير ما وقع منه من معصيته لأمر الشارع، أو نهيه سواء أكان هذا الجزاء مقداراً من قبل الله سبحانه وتعالى، حقاً لله أو العبد، أو كان مقدرًا من قبل ولي الأمر بما خوله الله من سلطة"<sup>(٨)</sup>.

- 
- (١) نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤٦ - ٢٤٧.
- (٢) محمد بن أحمد سهل السرخسي: المبسوط، مرجع سابق، ٣ / ٣٩.
- (٣) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ١ / ٦٠٩.
- (٤) الإمام محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، الجريمة، دار الفكر، القاهرة، ١٩٩٨ م، ص ٦.
- (٥) عبد القادر عودة: التشريع الإسلامي الجنائي، مرجع سابق، ص ٦١٠.
- (٦) محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي - العقوبة، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٧) محمد سلام مذكور: المدخل للفقه الإسلامي، الطبعة الثالثة، مطابع الكويت، الكويت، ١٩٦٦ م، ص ٧٣٩.
- (٨) منصور الحفناوي: الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٩٣ م، ص ١٣٩.



## الفصل الأول

وقد قرر الفقهاء أن الشريعة الإسلامية إنما جاءت لحماية المصالح المتبعة، التي يتوقف عليها حماية الإنسانية، واعتبرت الاعتداء عليها جريمة توجب العقاب، وقد تكون هذه المصلحة ذاتية بحيث لا يختلف الحكم فيها بطلبها ووجوب الحماية لها في كل الأحوال، وقد تكون المصلحة إضافية بحيث يكون الأمر مصلحة في وقت دون وقت، وفي زمان دون زمان ولناس دون ناس<sup>(١)</sup>.

والمصالح التي حماها الإسلام بتقرير العقاب عند الاعتداء عليها ترجع إلى مصالح خمس هي: حفظ الدين، وحفظ النفس وحفظ العقل، وحفظ النسل، وحفظ المال.

قال الغزالي: "فَإِنَّ جَلْبَ الْمَنفَعَةِ وَدَفْعَ الْمَضَرَّةِ مَقَاصِدُ الْخَلْقِ وَصَلَاحُ الْخَلْقِ فِي تَحْصِيلِ مَقَاصِدِهِمْ، لَكِنَّا نَعْنِي بِالْمَصْلَحَةِ الْمَحَافِظَةَ عَلَى مَقْصُودِ الشَّرْعِ وَمَقْصُودِ الشَّرْعِ مِنَ الْخَلْقِ خَمْسَةٌ: وَهُوَ أَنْ يَحْفَظَ عَلَيْهِمْ دِينَهُمْ وَنَفْسَهُمْ وَعَقْلَهُمْ وَنَسْلَهُمْ وَمَالَهُمْ، فَكُلٌّ مَا يَتَضَمَّنُ حِفْظَ هَذِهِ الْأَصُولِ الْخَمْسَةِ فَهُوَ مَصْلَحَةٌ، وَكُلُّ مَا يُفَوِّتُ هَذِهِ الْأَصُولَ فَهُوَ مَفْسَدَةٌ وَدَفْعُهَا مَصْلَحَةٌ.." (٢)

ولهذا تبني العقوبة على عدة أصول:

١. أنها تمنع الكافة من ارتكاب الجريمة سواء قبل وقوعها أو بعد وقوعها، حيث إن خشية العقاب أو الجزاء التأديبي تمنع الموظف من ارتكاب الجريمة، فإذا ما ارتكبها كانت الجزاء التأديبي الذي يؤدي الموظف المخطئ على جنائته وتزجره عن العودة إليها، كما تزجر غيره عن ارتكابها.

٢. أن حد العقوبة هو حاجة الجماعة ومصحتها، فإذا ما اقتضت مصلحة الجماعة التشدد شددت العقوبة، وإذا ما اقتضت مصلحة الجماعة التخفيف خففت العقوبة، وهذا ما يعني التناسب بين المخالفة مع الجزاء في شقه الشخصي، فضلاً عن الموضوعي.

(١) الإمام محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، الجريمة، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) الإمام الغزالي: المستصفى، تحقيق: محمد عبد السلام عبد الشافي، الناشر: دار الكتب العلمية، الطبعة: الأولى، ١٤١٣ هـ - ١٩٩٣ م (ص: ١٧٤).

## الفصل الأول

٣. أن كل جزاء يؤدي إلى إصلاح الأفراد وحماية الجماعة هو جزاء مشروع.
٤. إن تأديب المخالف ليس معناه الانتقام منه، وإنما التأديب بقصد الإصلاح، وذلك لأن العقوبة في أصلها رحمة.
- يتضح مما سبق أن الغرض من العقوبة التأديبية ثلاثة أمور هي:

١. الأمر الأول: هو حماية المجتمع وصيانه، والمصلحة العامة، ممثلة في المرافق العامة من الفوضى الإدارية، وحفاظاً على ضرورة سير الأخير بانتظام واطراد.

٢. الأمر الثاني: إصلاح الفرد وتقويم اعوجاجه، ورفع قدرات وإمكانات الموارد البشرية، والكوادر الإدارية للدولة، وتقويم سلوك موظفي الدولة.

٣. الأمر الثالث: ردع باقي الموظفين عن ارتكاب الأفعال والمخالفات الإدارية التي جرمها ولي الأمر وعاقب عليها؛ نتيجة لما يحدثه تطبيق الجزاءات التأديبية من ردع عام.

### ثانياً - تعريف العقوبة أو الجزاء التأديبي:

لما كانت العقوبات في الشريعة الإسلامية تنقسم إلى قسمين رئيسين هما: عقوبات مقدره وهي الحدود والقصاص، وعقوبات غير مقدره وهي التعازير، والعقوبات التعزيرية لا تفرض عقاباً على جرائم بعينها، كما أنها ليست مقدره بقدر معين يلتزم به القائم بتطبيقها، بل يترك أمر تقديرها إلى ولي الأمر، وبناء على ذلك قرر الفقهاء أنه ليس لأقل التعزير حد، بل هو بكل ما فيه من إيلاء للجاني جسمياً أو نفسياً من قول كالتوبيخ والهجر والترك حتى يرجع عن فعله، وقد يعزر بعزله عن ولايته كأن يترك استخدامه" (١).

(١) أبو عبدالله محمد بن أحمد بن قدامه المقدسي: المغني، عالم الكتب، ج ١٠ / ٣٤٧، ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص ١١٢ وما بعدها.

ووفقاً لما يراه البعض فإن العقوبات التعزيرية وإن كانت غير مقدرة إلا أنها مع ذلك تخضع لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، ذلك أن هذه القاعدة من القواعد الأساسية في الفقه الإسلامي، فلا يمكن إنكارها، ولكن لم تطبق الشريعة هذه القاعدة على النحو الذي تطبقه في جرائم الحدود والقصاص؛ لما لها من طبيعة خاصة تقتضي توسيعها، وعدم تقييد القاضي بعقوبة معينة لجريمة معينة كما هو الحال في الحدود والقصاص، بل إن للقاضي سلطة التقدير والاختيار<sup>(١)</sup>.

مما تقدم يمكن القول بأن العقوبة التأديبية تجد مكانها في الشريعة الإسلامية بين العقوبات التعزيرية غير المقدرة شرعاً، والتي تحددها المصلحة العامة، والمفوض تحديدها وتعيينها لولاة الأمور<sup>(٢)</sup>، والعقوبة التعزيرية بهذه المثابة مقررة لردع الجاني وزجره وإصلاحه وتهذيبه ومنعه من العودة للجريمة مرة أخرى، حماية للمصلحة العامة<sup>(٣)</sup>.

ويتبين مما سبق أن المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي، غير مقدرة أو محصورة، ويقوم ولي الأمر بتقديرها، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وظروف كل زمان ومكان.

وعليه فإن العقوبة أو الجزاء التأديبي يجد مكانه بين العقوبات التعزيرية غير المقدرة التي تحددها المصلحة العامة ويترك أمر تقديرها إلى ولي الأمر، وبناء على ذلك فقد قرر فقهاء الشريعة أنه ليس لأقل التعزير حد، بل هو بكل ما فيه من إيلاء

(١) عبد القادر عودة: التشريع الإسلامي الجنائي مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٢) محمد المدني أبو ساق: الجزاءات الجنائية لحماية البيئة في الشريعة والنظم المعاصرة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب التي تصدر عن أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، عدد ٣١ إبريل ٢٠٠١م ص ١٩٠، نقلاً عن: سالم بن راشد العلوي: السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان بين متطلبات الانضباط ومقتضيات الأمان، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٢٢٦.

(٣) فؤاد محمود عوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٢٧١.

## الفصل الأول

للجاني جسمياً أو نفسياً من قول كالتوبيخ والهجر والترك حتى يرجع عن فعله، وقد يعزر بعزله عن ولايته كأن يترك استخدامه<sup>(١)</sup>.

ومن تطبيقات العقوبات التأديبية التي طبقها الولاة المسلمون على العاملين في الدولة الإسلامية نتيجة مخالفتهم لواجبات وظيفتهم منها<sup>(٢)</sup>؛ ما روي أن عمر رضي الله عنه عنه لما ولي الخلافة كتب إلى خالد رضي الله عنه ألا تعطي شاة ولا بعيراً إلا بأمري، فكتب إليه خالد رضي الله عنه: إما أن تدعني وعملي، وإلا فسأنتك بعملك، فقال عمر رضي الله عنه: ما صدقت الله إن كنت أشرت بأمر أنفذه، فعزله، واستعمل عمر بن الخطاب رضي الله عنه الخضم 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، وبالخضم من هذه المكافأة، أي: الأجرة المستحق له<sup>(٣)</sup>.

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

وبناءً على ذلك يمكن القول: إن العقوبات التأديبية تدخل ضمن نطاق العقوبات التعزيرية في الفقه الإسلامي مع ملاحظة أن العقوبات التعزيرية غير محددة حصراً كالعقوبات التأديبية، وتتفق معها في أنها لا تقابل جريمة محددة، بل يترك للقاضي تقدير الفعل وتقدير العقوبة كجزء له، وليس هناك ما يحول دون تقنين العقوبات التعزيرية.

(١) أبو عبدالله محمد بن أحمد بن قدامه المقدسي: المغني، مرجع سابق، ١ / ٣٤٧.

(٢) ابن كثير القرشي: البداية والنهاية، تحقيق عبد الله بن عبد المحسن التركي، هجر للطباعة والنشر، القاهرة، ٦ / ١١٥.

(٣) محمد عبد الحي الكتاني: نظام الحكومة النبوية (التراتب الإدارية) بيروت، الطبعة الثانية، دار الأرقم، مكة المكرمة، ص ٢٢٦ وما بعدها.

وعلى ضوء ما سبق ذكره من وقائع وفي ظل هذا المفهوم للجزاءات بصفة العامة، والجزاءات التأديبية بصفة خاصة يمكن تعريفها، وفق تعريف المخالفة التأديبية السابق، بأنها: (جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من ولي الأمر المختص، لارتكابه مخالفة تأديبية).

### المطلب الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

من يطالع النظم الوظيفية يجد أن الأنظمة الوظيفية في مختلف الدول ومنها المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية قررت نظاماً وظيفياً مقتضاه أنه لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع أي عقوبة تأديبية غير واردة في النصوص النظامية، وعليه فالجزاءات التأديبية في نصوص الأنظمة الوظيفية المعنية بالتأديب واردة على سبيل الحصر، ومن ثم فلا يجوز لجهة التأديب أن تتبدع جزاء من تلقاء نفسها، ويلزمها أن تتقيد بتلك الجزاءات الواردة في النظام أو القانون، كما لا يجوز لها تعدد الجزاءات التأديبية عن جريمة تأديبية واحدة، خلاف الوارد في الفقهاء الإسلامي فالتشريع الإسلامي لم يرد به حصر العقوبات، وإنما تقدر العقوبة بقدر المخالفة التأديبية.

وإذا كانت العقوبات التأديبية واردة في الأنظمة الوظيفية في المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية على سبيل الحصر بمعنى أنه لا يجوز لأحد أن يزيد عليها أو ينقص، أو يدخل فيها ما ليس منها مما لم ينص عليه النظام التأديبي، وإذا كان الوضع هكذا في النظام الوظيفي، فهل الأمر كذلك في الفقهاء الإسلامي؟ وهل تمنع الشريعة الإسلامية تحديد الجرائم غير المقدرة، نظراً لأن دواعي العصر تقتضي هذا التحديد، والإجابة بأن الشريعة الإسلامية تتسم بالمرونة، وأن الفقهاء الإسلامي يتسع لقبول هذا التحديد، فقد وضع الفقهاء الإسلامي هذه العقوبات

## الفصل الأول

التأديبية تحت قسم "جرائم التعزير"، وفوض الحاكم في - وضع نظام تأديبي - ومن ثم منح السلطة المختصة إيقاع ما تراه مناسباً لتأديب المخالف الذي اقترف جريمة مندرجة تحت هذا القسم.

ومما تقدم يتضح أن الفقه الإسلامي والنظام يتفقان في بعض المظاهر أوجزها في الآتي:

أولاً: اتفاق الفقه والنظام في عدم وضع تعريف محدد للعقوبة التأديبية، أما في الفقه الإسلامي فقد ذكر الفقهاء تعريفاً للعقوبة بصفة عامة واستخلص تعريف العقوبة التأديبية من خلال العقوبات التأديبية الواقعة في عهد الولاية المسلمين على أنها: (الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام من ولى الأمر المختص، لارتكابه مخالفة تأديبية).

ثانياً: اتفاق 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 الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

- تمهيد وتقسيم:

عدّد نظام التأديب السعودي ونظيره المصري الجزاءات التي توقع على الموظف في حالة ارتكابه إحدى المخالفات الإدارية أو المالية، أو عندما يدان في إحدى التهم المنسوبة إليه، وتتميز الجزاءات التأديبية إما بطابعها الأدبي أو المعنوي أي غير مالية، وإما بطابعها المالي.

ومن الثابت أن أحكام نظم الخدمة المدنية ونظم التأديب، والنظم الأخرى لم تحدد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، إلا أنها تشترك في تحديد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها تحديداً لا يقبل الاجتهاد والتقدير عند توقيع الجزاءات، إلا فيما يتعلق باختيار الجزاء وتشديده من عدمه، وذلك ما يعبر عنه بمبدأ مشروعية الجزاءات التأديبية، فلا يجوز لسلمة التأديب أن توقع على الموظف جزاء لم يرد ضمن الجزاءات التأديبية المحددة على سبيل الحصر، ولكن المنظم ترك لسلمة التأديب تقدير اختيار الجزاء المناسب مع المخالفة من بين الجزاءات التأديبية<sup>(١)</sup>.

ولما كانت أحكام نظام تأديب الموظفين تستهدف ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك بإيقاع الجزاء بحق من يجيد من الموظفين عن الطريق السوي، لضمان قيامهم بواجباتهم على أكمل وجه، فإن الأجهزة المختصة وهي تقوم بدورها في مراقبة ومتابعة نشاط وعمل الموظفين تستهدف كشف المخالفات، وبحث أسباب ارتكابها، وتعمل على وضع الحلول النظامية لتلافيها مستقبلاً<sup>(٢)</sup>.

(١) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٢) عبد الفتاح حسن: محاضرات في الوظيفة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٣٩٢ هـ، ص ١٠٢.

## الفصل الأول

وقد أوضحت المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، أن الجزاءات التأديبية ليست عقوبات جنائية، فالجزاء التأديبي يستهدف أساساً محاسبة الموظف عن خطئه الوظيفي وإنزال جزاء به ينال في حياته الوظيفية في حين تعاقب العقوبات الجنائية على ارتكاب الشخص لجريمة ما، وتنزل به عقاباً يناله في حرَبته الشخصية أو في ماله<sup>(١)</sup>.

وحددت المادة الثانية والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وهي: (العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي:

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

١ - الإنذار.

٢ - اللوم.

٣ - الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألاَّ يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.

٤ - الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٥ - الفصل.

ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يُعادِلُها:

١ - اللوم.

٢ - الحرمان من علاوة دورية واحدة.

٣ - الفصل.

(١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية الصادرة بتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ المنشورة بملحق جريدة أم القرى بعدد ٢٣٦٥ وتاريخ ١٠ / ٢ / ١٣٩١هـ.



## الفصل الأول

كما نهج المشرع المصري في المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ١٨ الصادر في ١٢ / ٣ / ٢٠١٥م النهج ذاته حيث أورد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر وهي: (الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي:

(١) الإنذار.

(٢) الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة.

(٣) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على ستين.

(٤) الإحالة إلى المعاش.

(٥) الفصل من الخدمة).

الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية هي:

(١) التنبيه.

(٢) اللوم.

(٣) الإحالة إلى المعاش.

(٤) الفصل من الخدمة، والسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبي على أحد شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة من عدمه، وتحفظ كل وحدة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للعاملين طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها السلطة المختصة).

وقد فرق نظام تأديب الموظفين في الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف، بين الموظفين في المراتب العليا وما دونها، وجعل لكل منها ما يتفق مع مستوياتها ومسؤولياتها من الجزاءات، فقد فرق النظام عند ذكر الجزاءات التأديبية

بين موظفي المرتبة العاشرة فما دون موظفي المرتبة الحادية عشر فما فوق، كما أفرد النظام الجزاءات التي توقع بحق من انتهت خدمته من الموظفين<sup>(١)</sup>.

ونظراً لأن الجزاءات التأديبية من حيث وقعها وتأثيرها على الموظف تؤثر في مركزه إما المالي أو المعنوي، لذا رأيت تقسيم الجزاءات التأديبية إلى جزاءات مالية، وجزاءات غير مالية، وخصصت لكل نوع مطلب مستقل، على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** الجزاءات التأديبية المالية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

- **المطلب الثاني:** الجزاءات التأديبية المالية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

- **المطلب الثالث:** المقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

### المطلب الأول

#### الجزاءات التأديبية المالية في النظام السعودي

سيراً على الآلية المتبعة في تقسيمات الدراسة، سوف ينتظم الحديث في هذا المطلب، من خلال ثلاثة فروع، أفرد الأول للجزاءات التأديبية في النظام السعودي، وأتحدث في الفرع الثاني عن الجزاءات التأديبية في الفقهاء الإسلامي، وأعرض في الفرع الثالث للمقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي، وذلك على النحو التالي:

(١) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٤٦، وأيضاً، عبد القادر الشبخلي: النظام الجزائي للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٣٧٤.

### الفرع الأول

#### الجزاءات التأديبية المالية في النظام السعودي

هناك جزاءات تأديبية مالية توقع أثناء الخدمة، وأخرى توقع بعد انتهاء خدمة الموظف وانقطاع علاقته بالإدارة، وبيان ذلك كما يلي:

أولاً - الجزاءات التأديبية المالية أثناء خدمة الموظف:

عددت المادة الثانية والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي الجزاءات المالية بنصها: (العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي: أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادِلها: ... ٣ - الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري، ٤ - الحرمان من علاوة دورية واحدة... ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يُعادِلها: ... ٢ - الحرمان من علاوة دورية واحدة)، وفيما يلي نلقي بشيء من الإيضاح على كل جزاء تأديبي، على النحو التالي:

##### ١. الحسم من الراتب:

يختلف هذا الجزاء التأديبي كجزاء مالي عن الجزاءات غير مالية، حيث إنه يتسم بالطابع المادي، لما يلحق بالموظف من آثار مادية حال ثبوت مخالفته 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. ويلاحظ أن العبرة بصافي الراتب في هذا الصدد هو عند توقيع الجزاء التأديبي وليس عند ارتكاب المخالفة، كما أن النظام لم يضع حداً أقصى لجزاء الحسم من

الراتب الذي يوقع على الموظف خلال السنة الواحدة وهو ما يعني إمكانية حسم اثني عشر شهراً من الراتب يتم تنفيذها خلال ثلاث سنوات، وأيضاً أن الحسم لا يشمل ما يصرف للموظف من بدلات أو مكافآت أو تعويضات<sup>(١)</sup>.

وبذلك ضمن النظام للموظف عدم التعرض لشطط وتعسف ومغالاة السلطة التأديبية، في إيقاع جزاء الحسم، كما أعطى في ذات الوقت السلطة التقديرية لتوقيع الجزاء المناسب، وهو بذلك يؤكد تحقيق فلسفة العدالة والحزم ومراعاة الناحية الإنسانية في إيقاع الجزاء التأديبي<sup>(٢)</sup>.

ويعد الحسم من الراتب جزءاً ينال الموظف في راتبه، فهو جزء من الجزاءات التأديبية المالية التي تتمثل في حسم جزء من راتب الموظف المخالف، رغم استحقاقه له بحكم قيامه بالعمل وفقاً لقاعدة - الأجر مقابل العمل - وهي قاعدة لا تعني تخفيض راتب الموظف الأساسي، إذ أن نص النظام وضع حداً أقصى لما يحسم من راتب الموظف خلال الشهر كما تقدم، وبذلك ضمن حكم النظام للموظف عدم التعرض لشطط وتعسف ومغالاة السلطة التأديبية في إيقاع عقوبة الحسم، كما أعطى في ذات الوقت السلطة التقديرية لتوقيع الجزاء المناسب، وهو بذلك يحقق فلسفة العدالة والحزم، ومراعاة الناحية الإنسانية في إيقاع الجزاء التأديبي<sup>(٣)</sup>.

ويوقع جزاء الحسم من صافي الراتب، ولا يشمل ما يلحق به من بدلات أو مكافآت أو تعويضات وغيرها، وقد أفتى ديوان الخدمة المدنية في هذا الشأن بأن بدل النقل، وقد خصص لغاية محددة وهي تعويض الموظف لقاء تنقلاته من وإلى مقر عمله، ومن ثم لا يخضع للحسم المقرر على الراتب كجزء<sup>(٤)</sup>.

- 
- (١) عبد الله السندي: مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة التاسعة، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٢٢هـ، ص ٥٧٣.
- (٢) خالد خليل الظاهر: النظام الإداري - وسائل النشاط الإداري - دراسة مقارنة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، ١٤٣٤هـ، ص ١٦٢.
- (٣) بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية - دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٢هـ، ص ٣٣٢.
- (٤) مشار إليه في: خالد خليل الظاهر، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ١٥٠.

## الفصل الأول

وقضت هيئة التأديب بجزاء الحسم من الراتب بحق (...). لانتهامه بمخالفة عملية ترميم رغم وجود نواقص... وقد قرر المجلس معاقبته بحسم صافي راتب شهر ونصف على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري<sup>(١)</sup>.

وجاء بحكم لديوان المظالم السعودي: أن مسؤولية الموظف التأديبية لا تقتصر على ما يرتكبه من مخالفات في مجال عمله الوظيفي، وإنما يسأل كذلك عما يصدر عنه خارج نطاق العمل متى كان ذلك السلوك يؤثر على سمعته الوظيفية وكرامته... وحيث إن ما ثبت بحقه هي مضاربة وإطلاق نار بالإضافة إلى أن ما ارتكبه لا ينم عن نزعة إجرامية متأصلة فيه، لذا فإن الدائرة تجنبه عقوبة الفصل وتكتفي بمعاقبته بالعقوبة المنصوص عليها بالمادة ٣٢ أولاً فقرة (٣) من نظام تأديب الموظفين بحسم مرتب ثلاثة أشهر من صافي راتبه الشهري، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري<sup>(٢)</sup>.

وهذا الجزاء يوقع على موظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادِلها، ولا توقع على ما فوق المرتبة العاشرة، نظراً للأهمية التي أودعها المنظم في المراتب العليا. والجدير بالذكر أن المنظم لم يحدد عدد المرات التي يعاقب بها الموظف بجزاء الحسم خلال السنة الواحدة، لذلك أرى ضرورة التدخل التنظيمي بالنص على توقيع جزاء الحسم من الراتب في حدود ثلاثة أشهر مرة كل عام، لأن هذا الراتب لا يمكن عده ملك للموظف وحده بل هو حق لأسرته وعائلته.

### ٢. الحرمان من علاوة دورية واحدة:

يلحق هذا الجزاء أثراً مادياً بالموظف إلا أنه يعتبر أشد من جزاء الحسم من الراتب، باعتبار أن أثره المادي يستمر مع الموظف طيلة حياته الوظيفية، فهو إسقاط حق الموظف في الحصول على العلاوة الدورية المستحقة له، مما يؤدي إلى حرمانه،

(١) هيئة التأديب الجلسة ١٣ / ٩ / ١٤٢٢ هـ في القضية رقم ٢٦ لسنة ١٤٢٢ هـ المجموعة الأولى.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٥٩ / د / ت أ / ١ / ٢ لعام ١٤١٩ هـ في القضية رقم ٤٠٩ / ١ / ف لعام ١٤١٩ هـ.

## الفصل الأول

وبالتالي عدم الصعود درجة داخل مرتبته ومن ثم حرمانه من الزيادة المالية التي كانت ستضاف إلى راتبه بفضل هذا الصعود، وهو جزاء يخضع له الموظف العام في حالة المخالفة بغض النظر عن مرتبته في سلم المراتب الوظيفية إذا توافرت فيه شروط تطبيقاتها<sup>(١)</sup>.

وقد قضت هيئة التأديب بإيقاع جزاء الحرمان من علاوة دورية بحق موظف، خرج على مقتضيات الواجب وأهمل إهمالاً جسيماً في عمله وفرط في المحافظة على أموال الحكومة، بمعاقبته بالحرمان من علاوة دورية واحدة... ولذلك كونه قد قصر في أداء واجبه الوظيفي<sup>(٢)</sup>، وفي قضية أخرى، لاتهام الموظف بالإهمال في أداء عمله وكذلك خالف النظم والتعليقات وأخل بالكرامة الوظيفية... قرر المجلس معاقبة المتهم في هذه القضية بالحرمان من علاوة دورية واحدة<sup>(٣)</sup>.

وجاء بحكم ديوان المظالم أنه: "وحيث إن الحبوب المحكوم عليه بحيازتها لا تعد من المخدرات وإنما ألحقت بها من جهة العقوبة، لما تسببه من أضرار نفسية وجسدية. وحيث خلت أوراق القضية من وجود سوابق جنائية أو مخالفات وظيفية للمدعي عليه، لذا فإن الدائرة تجنب المدعى عليه المذكور عقوبة الفصل، وتكتفي بمعاقبته بالعقوبة المنصوص عليها بالمادة ٣٢ / أولاً فقرة (٤) من نظام تأديب الموظفين وذلك على ضوء ما هو وارد بمنطوق حكمها... بالحرمان من علاوة دورية واحدة..."<sup>(٤)</sup>.

(١) عبد الله السندي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٥٧٣.

(٢) هيئة التأديب الجلسة ٢٤ / ١١ / ١٤٢٢ هـ في القضية رقم ٦٦ لسنة ١٤٢٢ هـ.

(٣) هيئة التأديب الجلسة ١٧ / ٩ / ١٤٢٢ هـ في القضية رقم ٤٩ لسنة ١٤٢٢ هـ.

(٤) حكم ديوان المظالم رقم ٥١ / د / ت أ / ١ / ٢ لعام ١٤٢٠ هـ في القضية رقم ٢٧٨ / ١ / ق لعام ١٤٢٠ هـ.

## الفصل الأول

ثانياً - الإجراءات التأديبية المالية بعد انتهاء خدمة الموظف:

إن المسؤولية التأديبية للموظف تدور وجوداً وهدماً مع المركز الوظيفي للموظف، أي تقوم بقيامه وتنتهي بانتهائه، وقد استثنى نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية من هذه القاعدة حالة جواز محاسبة الموظف تأديباً عن أخطائه أثناء حياته الوظيفية، بعد ترك أو انتهاء خدمته، فقد أخذ النظام بفكرة جواز محاسبة أو مساءلة الموظف عن أخطائه التأديبية حتى بعد انقطاع صلته بالوظيفة العامة<sup>(١)</sup>.

وقررت المادة الثالثة والثلاثون من نظام تأديب الموظفين عدم وجود مانع من الاستمرار في الإجراءات التأديبية إذا كانت قد بدأت قبل ذلك الانقطاع، أو من اتخاذها إذا لم تكن قد بدأت قبل الانقطاع، وذلك لأن الجزاء التأديبي هو جزاء المخالفة التأديبية<sup>(٢)</sup>.

وعليه تم منح السلطة التأديبية الحق في ملاحقة الموظف ومساءلته عما ارتكبه في أثناء خدمته الوظيفية، وذلك لأن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية، وبذلك فإنه يجوز تغيير مركز الموظف الوظيفي في أي وقت دون أن يكون له الاحتجاج، وأن النظام خاطبه وهو لا يزال أمام الرابطة الوظيفية، وبذلك لا يتعارض النص مع العدالة بتوقيع الجزاءات التي نص عليها صراحة، وذلك أن القاعدة المسلم بها في مجال تطبيق النصوص النظامية من حيث الزمان هو سريانها على جميع الوقائع التي حدثت في ظلها، واستناداً إلى حكم المادة المشار إليها من نظام تأديب الموظفين لا تمنع من مساءلة الموظف تأديباً، ويستوي في ذلك أن تكون الإجراءات التأديبية، قد بدأت قبل أن تنتهي العلاقة الوظيفية، أو أن المخالفة لم

(١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة مشار إليها سابقاً.

(٢) المادة الثالثة والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي: (لا تمنع خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها. ويُعاقب الموظف الذي انتهت خدمة قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يُعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً).

تكتشف إلا بعد انتهاء علاقته الوظيفية، أو أن تكون المخالفة قد ارتكبت بعد انتهاء الخدمة كإفشاء الأسرار التي اطلع عليها بحكم وظيفته<sup>(١)</sup>.

وقد نصت المادة سالفة الذكر على جزاء الغرامة المالية، وتعد هذه الغرامة جزاء مادياً يصيب الموظف بأثر مالي مباشر يدفع لخزينة الدولة باعتبارها غرامة نقدية، حداها 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 السابقين 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<sup>(٢)</sup>.

وقد قضت هيئة التأديب بالغرامات المالية على موظف سابق بجوازات مطار جدة، لاتهامه بأنه أهمل في أداء واجبات وظيفته بأنه لم يقيم بالاطلاع على تاريخ انتهاء إقامة المدرس ومنحه تأشيرة عودة صالحة لغاية ١٦ / ٧ / ١٣٩٢هـ، في حين أنه كان يتعين عليه الامتناع عن منحه تأشيرة العودة لانتهاء إقامته منذ ١٢ / ٣ / ١٣٩٢هـ، فقد قرر المجلس معاقبة المتهم بغرامة تعادل صافي راتب ثلاثة أيام من آخر راتب كان يتقاضاه<sup>(٣)</sup>.

كما جاء في حكم ديوان المظالم بأنه: "... ومن حيث انتهاء خدمة المستخدم لا يحول دون محاكمته عما فرط منه أثناء خدمته النظامية أو الفعلية، حسبها قررت ذلك المادة (١٢) من لائحة المستخدمين، غير أن هذه المادة قد قررت لمثل هذه الحالة عقوبة واحدة هي الحرمان من العودة من للخدمة الحكومية مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، فقد يصطدم توقيع هذه العقوبة بكون المتهم في هذه القضية

- (١) عبد الفتاح حسن: تأديب الموظفين، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص ١٠٢.
- (٢) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة، مرجع سابق، ص ١٥٧.
- (٣) هيئة التأديب الجلسة ٥ / ٢ / ١٣٩٤ في القضية رقم ٧١ لسنة ١٩٩٣م المجموعة الأولى.



قد بلغ السن التي تنتهي بها الخدمة نظاماً، غير أن بحث ذلك يخرج عن نطاق هذه القضية، ويناط بحثه بهيئة الرقابة والتحقيق بحسبانها الجهة المختصة بإقامة الدعوى التأديبية عملاً بنص البند (هـ) من المادة ٨ / ١ من نظام ديوان المظالم، ومن ثم فلها أن تتخذ ما تراه قبل المتهم باعتباره مستخدماً سابقاً، حسبما يستقر عليه رأيها في هذا الخصوص" (١)

### الفرع الثاني

#### الجزاءات التأديبية المالية في الفقه الإسلامي

من يطالع التراتيب الإدارية للدولة الإسلامية في مراحلها الأولى يجد أن الطريقة التي كان يختارها الرسول ﷺ وأيضاً الخلفاء الراشدون الموظفين طريقة موصلة للنتيجة التي أرادوها وهي أن يعمل هؤلاء الموظفين بأمانة وإخلاص ونزاهة وعدالة تعم جميع أفراد الأمة في النهاية وللك كان يتخيرهم بطريقة صحيحة، وإذا علم أن أحد الموظفين قد انحرف عن الخط الذي رسمه له يتم فوراً بمحاسبته واستبداله بآخر، ولا يترك أي خطأ يقع من العمال إلا ويحاسبه عليه مهما كان هذا الخطأ صغيراً أو كبيراً، وهذا الأسلوب الذي اتبعه الرسول ﷺ ومن بعده الخلفاء الراشدون جعل الموظفين في عهده مثلاً للنزاهة والأمانة التي جعلتهم يحافظون بها على أموال الدولة (٢).

عن ابن عمر رضي الله عنهما عن النبي ﷺ قال: "ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام الذي على الناس راع، وهو مسؤول ل عن رعيته، والرجل راع

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٥٥ / ت / ١ لعام ١٤٠٥هـ في القضية رقم ١١٧١ / ١ / ق لعام ١٤٠٤هـ..

(٢) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٩٨٣م، ص ٤٧ - ٧٥.

## الفصل الأول

على أهل بيته، وهو مسؤول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها وولده وهي مسؤولة عنهم، وعبد الرجل راع على مال سيده، وهو مسؤول عنه، ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته" (١).

فقد أكد أبو بكر الصديق رضي الله عنه بشفافية على مساءلته عن أعماله حين قال عند توليه مسؤولية الخلافة في أول خطبة له: "أما بعد أيها الناس فإني قد وليت عليكم، ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني، الصدق أمانة، والكذب خيانة، والضعيف فيكم قوي عندي حتى أريح عليه حقه إن شاء الله، والقوي فيكم ضعيف حتى آخذ الحق منه إن شاء الله، لا يدع قوم الجهاد في سبيل الله إلا ضربهم الله بالذل، ولا تشيع الفاحشة في قوم قط إلا عمهم الله بالبلاء، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي." (٢).

وخطب الفاروق عمر رضي الله عنه في الناس يوماً فقال في خطبته: "إني لم أبعث عمالي ليضربوا بأبشاركم، ولا ليأخذوا أموالكم، فمن فعل به ذلك فليرفعه إلي أقصه منه. قال عمرو بن العاص (٣): "لو أن رجلاً أدب بعض رعيته أتقصه منه؟ قال: "إي والذي نفسي بيده إلا أقصه، وقد رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم أقص من نفسه." (٤).

(١) أخرجه البخاري في صحيحه من كتاب الأحكام، باب من استرعى رعية فلم ينصح، (٦ / ٢٦١٤) رقم (٦٧٣١) ومسلم في صحيحه من كتاب الإيمان، باب استحقاق الوالي الغاش لرعيته النار - (١ / ٨٨) رقم (٣٨٣).

(٢) (تاريخ الخلفاء للسيوطي، تحقيق: محمد محيي الدين عبد الحميد، ط ١، مطبعة السعادة، مصر، ١٣٧١ هـ - ١٩٥٢ م، (١ / ٦٣)، وتاريخ الأمم والملوك للطبري، (٢ / ٢٣٨).

(٣) عمرو بن العاص السهمي القرشي الكناني (٥٩٢ م - ٦٨٢ م)، أبو عبد الله، ابن سيد بني سهم من قريش العاص بن وائل السهمي، أرسلته قريش قبل إسلامه إلى الحبشة ليطلب من النجاشي تسليمه المسلمين الذين هاجروا إلى الحبشة فرارا من الكفار وإعادتهم إلى مكة لمحاسبتهم وردهم عن دينهم الجديد فلم يستجب له النجاشي. وبعد إسلامه فتح مصر بعد أن قهر الروم وأصبح والياً عليها بعد أن عينه عمر بن الخطاب. راجع: شمس الدين الذهبي: سير أعلام النبلاء، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٦ م، ٢ / ٥٣٨.

(٤) أخرجه أبو داود في سننه، كتاب الديات باب القود من الضربة وقص الأمير من نفسه (٤ / ٣٠٦)، رقم: (٤٥٣٩)، قال الشيخ الألباني: ضعيف. انظر: صحيح وضعيف سنن أبي داود، رقم: (٤٥٣٧).

## الفصل الأول

وفي هذا النص دلالة واضحة على أن الولاية والعمال ليسوا بمنأى عن تحمل المسؤولية عن تصرفاتهم وأفعالهم.

ومع ذلك كله كان لابد وجود أسلوب لتأديب من يجيد منهم عن الطريق الصحيح، وهذا شيء ضروري؛ لأن التأديب يجبر الأفراد على احترام النظام في الدولة الإسلامية ومراعاة الشريعة، وإذا علم الموظف أنه سوف يسأل عن أعماله ويحاسب عليها سلك الطريق المستقيم وهو الطريق الصحيح الذي يوصله إلى الهدف العام الذي يكون في صالحه وصالح المجتمع الذي ينتمي إليه، كما يجعله أيضاً يبعد نفسه عن الشبهات ومواطن السوء، ولا تغريه السلطة أو الوظيفة التي يشغلها، وإذا علم الموظف أنه سوف يسأل عن تصرفاته ويحاسب عليها، لم يغره بريق الذهب الذي يلمع في عينيه، وبالنسبة إلى الموظفين في ذلك العهد فإنهم كانوا ينظروا إلى الأخطاء التي تقع منهم على أنهم سوف يحاسبون عليها في الآخرة إن لم يحاسبهم عليها الحاكم في الدنيا.

والجزاء التأديبية المالية في الفقه الإسلامي تدخل في نطاق العقوبة التعزيرية التي تستطيل أموال المخالف الخاصة، وكان يوقعها حكام المسلمين على عمال الدولة الإسلامية نظير ما يرتكبونه من مخالفات 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<sup>(١)</sup>.

فقد استعمل الحسم من الراتب في النظام الإسلامي كجزاء تأديبي وكأسلوب لتأديب الموظفين عن الأخطاء التي تقع منهم أثناء قيامهم بمهامهم الوظيفية، وذلك عندما بلغ عمر بن الخطاب رضي الله عنه - - أن أبا عبيدة عامله على الشام يسبغ على عياله وقد ظهرت علامات لذلك فنقصه من عطائه الذي كان يجري عليه، أي حسم من الأجر الذي كان يتعاطاه ثم بعد مدة سأل عمر بن

(١) أبو وليد سليمان بن خلف الباجي الأندلسي: المنتقى شرح الموطأ، تحقيق: محمد عبد القادر أحمد عطا، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٩م، ٦ / ٦٣.

الخطاب - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - عن أبي عبيدة ف قيل له قد شحب لونه، وتغيرت ثيابه، وساء حاله، فقال رحم الله أبا عبيدة ما أعف وأصبر، ثم رد له ما كان حبس عنه وأجراه وهذا يعتبر محو للجزاء التأديبي الذي وقع على الموظف بعد أن ثبت حسن سلوكه وزالت الأعمال التي وقع عليه الجزاء من أجلها<sup>(١)</sup>، وكذلك كان عمر بن الخطاب رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ يعطي للموظف الذي يقوم بتوزيع الرسائل والصحف على الأقاليم مائتي درهم إذا كان نشيطاً مجدداً في عمله بأن يصل إلى البلد الذي عين في الوقت المحدد له، وإذا خالف هذه المواعيد المحددة فإنه يعاقب عقوبة تأديبية، وذلك بأن يحسم منه هذه المكافأة أي الأجر المستحق له<sup>(٢)</sup>.

وكانت 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<sup>(٣)</sup> سرقوا ناقة رجل فأتى بهم عمر بن الخطاب - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - فأقروا بالسرقة ولكن عمر - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - لم يقم عليهم الحد، وقال لحاطب بن أبي بلتعة: "إما والله أعلم أنكم تستعملون هؤلاء العمال وتجوعونهم وأيم الله لأغرمنك غرامة توجعك" ثم توجه إلى الرجل الذي سرقته منه الناقة وسأل: بكم ناقتك؟ فقال: أربعمائة، فقال عمر - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - لابن أبي بلتعة: أعطه ثمانمائة، وذلك لأنه أجاع العمال ولم يصرف لهم رواتبهم واضطروهم للسرقة، فكانت الغرامة الصادرة عليه لقاء إتيانه بفعل محظور شرعاً وهو أكل أموال الناس بالباطل<sup>(٤)</sup>.

(١) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، توثيق المعلومة، ص ٧٨.

(٢) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، توثيق المعلومة، ص ٧٩.

(٣) هو حاطب بن أبي بلتعة بن عمر بن عمير بن سلمة بن صععب بن سهل اللخمي، حليف بني أسيد بن عبد العزى. يقال: أنه كان مولى عبيد الله بن زهير بن الحارث بن أسد، اتفقوا على شهوده بدر، ينظر: الإصابة لابن حجر، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٨ هـ - ١٩٧٨ م، ج ٤ ص ٣٠٠.

(٤) الباجي: المنتقى شرح الموطأ، مرجع سابق، ٦ / ٦٣.

## الفصل الأول

وذكر شيخ الإسلام ابن تيمية بعض القضايا والوقائع في عهد رسول الله - ﷺ،  
وعهد الصحابة - رضوان الله عليهم - على العقوبة المالية، ومنها على سبيل المثال (١):

١. إباحته - ﷺ - سلب الذي يسطاد في حرم المدينة لمن وجده.
٢. أمره - ﷺ - لعبد الله بن عمر رضي الله عنهما ما بأن يحرق الثوبين المعصفرين.
٣. هدمه - ﷺ - مسجد الضرار.
٤. إضعاف الغرم على كاتم الضالة.
٥. تحريق عمر وعلى رضي الله عنهما المكان الذي يباع فيه الخمر.
٦. تحريق عمر قصر سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه ما لما احتجب فيه عن الرغبة.

ولما كان التعزير في مجال الوظيفة العامة يأخذ صيغة قاعدة الجزاء التأديبي الخاص، ويتصف بالمرونة، حيث إنه غير مقيد ولا محدود، بل صالح لأنه يتخذ في كل زمان، ومكان تقتضيه مصلحة الوظيفة العامة، ومرافق الدولة من صور العقوبات، ومقاديرها (٢)، فإن الفقهاء يعتبرون التعزير بصفة عامة، والتأديب في مجال الوظيفة خاصة، داخلاً في نطاق السياسة الشرعية، والتي تعرف على أنها: (فعل شيء من الحاكم لمصلحة يراها، وإن لم يرد فيها دليل) بمعنى آخر ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح، وأبعد من الفساد، وإن لم يصفه الرسول ﷺ، ولا نزل به وحي، والمسلم به أن الأحكام الإسلامية نوعان (٤):

- (١) شيخ الإسلام بن تيمية: الحسبة، دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٥٩ وما بعدها.
- (٢) سعد بن أبي وقاص الزهري القرشي صحابي من أوائل من دخلوا في الإسلام وكان في السابعة عشر من عمره، ولم يسبقه في الإسلام إلا أبو بكر وعلي وزيد وهو أحد العشرة المبشرين بالجنة. راجع: أبو الفضل زين الدين عبد الرحيم بن الحسين: طرح التشريب في شرح التقريب، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن)، ١ / ٥٢.
- (٣) ناصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب، مرجع سابق، ص ٢٨٧.
- (٤) ابن قيم الجوزية: أعلام الموقعين، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٣م، ٤ / ٣٧٢، وأيضاً: مصطفى الزرقاء: المدخل الفقهي العام، دار الفكر، دمشق، ١٩٦٨، ٢ / ٦٣٥ - ٦٣٦.

١. لا يتغير، بحسب الزمان ولا المكان، ولا أثر لاجتهاد الأئمة فيه، كالحذود المقدره شرعا.

٢. ما تغير بظروف الزمان والمكان، بحسب مقتضى المصلحة، كمقدار التعزير، وصفته وطبيعته، فلولي الأمر أن ينوع فيه بحسب المصلحة العامة.

ويقول القرافي<sup>(١)</sup>: "فَرَبَّ تَعْزِيرٍ فِي عَصْرِ يَكُونُ إِكْرَامًا فِي عَصْرِ آخَرَ، وَرَبَّ تَعْزِيرٍ فِي بِلَادٍ يَكُونُ إِكْرَامًا فِي بِلَادٍ آخَرَ، كَقَلْعِ الطَّيْلَسَانِ بِمَصْرِ تَعْزِيرٌ وَفِي الشَّامِ إِكْرَامٌ، وَكَكَشْفِ الرَّأْسِ عِنْدَ الْأَنْدَلُسِ لَيْسَ هَوَانًا وَبِالْعِرَاقِ وَمِصْرَ هَوَانٌ." <sup>(٢)</sup>، ولما كان ولي الأمر مفوضاً فيما يتعلق بالتعزير، فلا بأس إن رتب بعض الآثار التبعية على تطبيق العقوبة التعزيرية، إذا رأى مصلحة ذلك، والشريعة الإسلامية قد رتبت بعض الآثار التبعية، كما في حالة جريمة الزنا، فإنه يحذ البكر (غير المحصن) بالجلد والتعزير على خلاف بين الفقهاء<sup>(٣)</sup>، ويقول الله تعالى: ﴿الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيْشَهِدَ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ، الزَّانِي لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرِكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ وَحُرْمٌ ذَلِكَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ﴾<sup>(٤)</sup>.

والذي يظهر من هذه الآيات الكرييات، أنها تحمل العقوبة 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 فضلا عن التشهير، والتوبيخ بحضرة الناس بما يؤدي إلى ردع المجرم، وزجر غيره، وفوق ذلك فإنها تمنع الزواج بالزانية أو الزاني، وتحرم ذلك على المؤمنين<sup>(٥)</sup>.

(١) هو أحمد بن إدريس (القرافي) الصنهاجي شهاب الدين، من علماء المالكية، مصري المولد والمنشأ، له مصنفات جلييلة منها الفروق، الأعلام، خير الدين الزركلي، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٤٢٩.

(٢) أحمد بن إدريس القرافي: الفروق، دار المعرفة، بيروت، (د - ن)، ٤ / ١٨٠ - ١٨٣.

(٣) أبو بكر الرازي: تفسير الكبير، دار الفكر، بيروت ١٤٠٤هـ، ٣٣ / ١٣٥، ابن رشد: بداية المجتهد، دار الفكر، بيروت، ١٤٠٢هـ، ٣ / ٢٤٤.

(٤) سورة النور، الآية ٢ - ٣.

(٥) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ج ١٢، ص ١٦٥.

## الفصل الأول

وفي جريمة السرقة، جاء الرسول - ﷺ - بسارق، فقطعت يده، ثم ترتب على هذه العقوبة الأمر بتعليق يده التي قطعت في عنقه (١).

وفي ضوء ما سبق ذكره يتضح أن الشريعة الإسلامية قد عرفت العقوبات التبعية في مجال العقوبات الحدية، كما اتضح من تطبيقات الجزاءات التأديبية في عهد رسول الله عليه وسلم وصحابته رضوان الله عليهم، في الأمثلة المشار إليها فيما سبق، أنهم جمعوا بين العقوبات الأصلية، والتبعية، وأحياناً التكميلية.

وإذا كان أمر الجزاءات التأديبية في مجال الوظيفة العامة موكولاً إلى ولي الأمر طبقاً للمصلحة العامة، فلا مانع من وجود عقوبات تبعية أو تكميلية تترتب على العقوبات الأصلية، إذا وجد مصلحة في ذلك، وبما لا يخالف أمر الشرع.

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي الفقه الإسلامي

إذا كانت العقوبة التأديبية ذات العلاقة بالموظف العام تدرج تحت العقوبات التعزيرية عامة، فإنه يمكن استنباط بعض العقوبات التأديبية التي درج تطبيقها في الواقع العملي في ظل الدولة الإسلامية، ومن ثم تكوين ما يعرف بنظرية عامة للجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي.

وإذا كانت العقوبات التعزيرية، هي مجموعة من العقوبات غير المقدرة شرعاً، فإن لولي الأمر حرية واسعة في تطبيق ما يشاء منها، واختيار العقوبة المناسبة للجريمة، بما يحقق تأديب الفاعل وإصلاحه وتحقيق حماية المجتمع وزجر غيره (٢).

(١) الإمام الترمذي: جامع الترمذي، كتاب الحدود باب ما جاء في تعليق يد السارق (٤ / ٥١) حديث رقم (١٣٦٤)، وقال: هذا حديث حسن غريب. ينظر: سنن الترمذي، بيت الأفكار الدولية، ١٤٢٠هـ.

(٢) نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

يقول الإمام الصنعاني<sup>(١)</sup>: "من يأتِ فعلاً مؤثماً يخرج عن نطاق الحدود والقصاص والكفارة فإن ولي الأمر يعزره بما يراه رادعاً له بعزل أو ضرب أو توبيخ أو غرامة مالية"<sup>(٢)</sup>.

وإذا كانت الشريعة قد عرفت عقوبات تعزيرية معينة، فليس معنى ذلك أنها لا تقبل غيرها، بل إن الشريعة تتسع لكل عقوبة تصلح 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)<sup>(٣)</sup>.

وبالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي حول أنواع العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف العام نتيجة لإخلاله بواجبات وظيفته وكذلك لتلك الآثار الناتجة عن العقوبة التأديبية، لنا ما يلي:

١. اختلف النظام السعودي والقوانين المقارنة مع الفقهاء الإسلامي من حيث إن الأول حدد تلك الجزاءات التأديبية، وميز بين فئات الموظفين وحدد الدرجات الوظيفية وما يتناسب كل منها بتوقيع جزاءات على سبيل الحصر هذه الطائفة أو الفئة الوظيفية، وبالتالي ميز في الجزاءات الموقعة عليهم بحسب مراتبهم الوظيفية، فجعل أمرها موكولاً إلى سلطة التأديب بينما لم تحدد الجزاءات التأديبية في الفقهاء الإسلامي، فقد ترك الأمر لولي الأمر بتوقيع الجزاء التأديبي المناسب مع المخالفة التأديبية، ولم يحدد قائمة بالجزاءات المالية، مكتفياً بالرجوع إلى القواعد العامة في تحديد ماهية المخالفة ومن ثم تقدير الجزاء المناسب لها وهذا ما يطلق عليه بالعقوبات التعزيرية.

(١) هو: محمد بن إسماعيل الصنعاني، الأمير المجتهد، ومن بيت الإمامة، أصيب بمحن كثيرة من الجهلاء، له نحو ١٠٠ مؤلف، منها (اتفاق أهل السنة والزيدية)، توفي عام ١١٨٢هـ، الأعلام الزركلي، مرجع سابق، ص ٦٤٢.

(٢) الصنعاني: سبل السلام شرح بلوغ المرام، دار الحديث، ج ٢، ط ٤، ص ١٣.

(٣) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ١ / ٦٨٦.



٢. تختلف الجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي عن النظام السعودي، من حيث نطاقها ففي الجزاءات التأديبية المقررة في الفقه الإسلامي تتسع لتشمل الجرائم الواقعة من الموظف العام والتي تدخل في نطاق الأنظمة الجزائية مثل الرشوة واستغلال النفوذ وغيرها بينما لا يعد النظام السعودي الجرائم المشار إليها ضمن المخالفات التأديبية، مقتصرًا على المخالفات التي تقع من الموظف ولا ترقى إلى درجة الجرائم الجنائية.

٣. اختلف النظام السعودي عن الفقه الإسلامي في تحديد المال المنفذ عليه الجزاء التأديبي، فقد اقتصر في الأول على الحقوق الوظيفية والبدلات والعلاوات وخلافه، بينما شمل الثاني جميع أموال الموظف المكتسبة بعيداً عن الوظيفة أو المكتسبة بسببها، أي الحقوق الوظيفية، ويرى الباحث أن السبب في لك يرجع إلى اختلاف طبيعة الجزاءات التأديبية في النظام والفقه، من حيث إن شمول نطاق المخالفات التأديبية في الفقه الإسلامي لجرائم واقعة تحت طائلة الأنظمة الجزائية، بينما النظام السعودي عكس ذلك.

٤. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في الآثار الناتجة عن الجزاءات التأديبية، حيث إنه توجد جزاءات تبعية مكاملة للعقوبة الأصلية، مما يحقق الهدف من التأديب، وتحقيق المصلحة العامة.

٥. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في أن كليهما لم يحدد المخالفات التأديبية الواقعة من الموظف، وذلك راجع إلى قواعد وأحكام الفقه الإسلامي في كليهما وزاد على ذلك النظام السعودي الأنظمة المعمول بها والأعراف الإدارية الحديثة، إلا أن اختلف النظام مع الفقه في تحديد الأول للجزاءات ونص عليها في قائمة لا يجوز لسطة التأديب الخروج عنها، بينما لم ينص الفقه الإسلامي على هذا التحديد.

ويرى الباحث أن النظام السعودي في مجمله يتفق مع الفقه الإسلامي في مجمله، ويمكن التوفيق في بعض الفروقات المشار إليها، وأن ما قننه المنظم السعودي هو ما استقر عليه في الأنظمة الإدارية المعاصرة والمتعارف عليها، مع

مراعاة عدم اختلافها مع الشريعة الإسلامية، كما أن نظرية الجزاءات التأديبية تتفق مع الشريعة الإسلامية من حيث سلطة ولي الأمر في إصدار جزاءات مقننة، تتفق مع طبيعة المخالفة التأديبية.

### المطلب الثاني

#### الجزاءات التأديبية غير المالية في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

تعتبر الجزاءات التأديبية غير المالية<sup>(١)</sup>، أدنى درجات الجزاءات التأديبية جسامة إذ أنها في واقع الأمر عبارة عن نوع من التحذير الوقائي الذي تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها بهدف وقايتهم ومنعهم من العودة مستقبلاً لارتكاب أخطاء جديدة يتعرضون معها لتوقيع جزاءات أشد جسامة عليهم، لذا فقد قيل إن الجزاءات التأديبية غير المالية تستند بصفة عامة في توقيعها إلى فكرة أساسية مؤداها أن التلويح والتهديد المجردين بتوقيع الجزاءات الجسيمة أمر يمنع في حد ذاته من ارتكاب كثير من المخالفات التأديبية التي تلحق أضراراً جسيمة بالمجتمع الوظيفي<sup>(٢)</sup>.

والحديث في هذا المطلب سوف ينتظم من خلال عرضه في ثلاثة فروع بتخصيص الفرع الأول للجزاءات التأديبية غير المالية في النظام السعودي، ونفرد في الفرع الثاني الجزاءات التأديبية غير المالية في الفقه الإسلامي، ونبحث في الفرع الثالث مقارنة ما سبق بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي، على النحو التالي:

- (١) يرى البعض تسمية الجزاءات التأديبية غير المالية بالعقوبات المعنوية أو الأدبية، محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٦٥٥.
- (٢) محمد سيد أحمد محمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المرجع السابق، ص ٢٤٣، وأيضاً: علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٠م، ص ٤٢٣.

### الفرع الأول

#### الجزاءات التأديبية غير المالية في النظام السعودي

هناك جزاءات تأديبية غير مالية توقع أثناء الخدمة وأخرى توقع بعد انتهاء خدمة الموظف وانقطاع علاقته بالإدارة، لذلك سوف أعرض لكلا النوعين على النحو التالي:

##### أولاً - الجزاءات التأديبية غير المالية أثناء خدمة الموظف:

عددت المادة الثانية والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي الجزاءات غير المالية بنصها: (العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف هي: أولاً: بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادِلُها: ١ - الإنذار، ٢ - اللوم،... ٥ - الفصل. ثانياً: بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يُعادِلُها: ١ - اللوم،... ٣ - الفصل)، وفيما يلي نلقي بشيء من الإيضاح على كل جزاء تأديبي، على النحو التالي:

##### ١. الإنذار:

يعد الإنذار عقوبة معنوية أو أدبية توقع بحق الموظف العام عند ارتكابه مخالفة صغيرة، فهو يعتبر نصيحة يقصد بها تحذير الموظف من العودة في المستقبل لمثل ما ارتكبه من مخالفة وإلا ستكون العقوبة أشد<sup>(١)</sup>.

ويعتبر جزاء الإنذار أخف الجزاءات المعنوية، فيتضمن طابع التحذير للموظف من العودة لارتكاب الخطأ أو الوقوع في خطأ أشد مستقبلاً، وبالنظر

(١) عبد الفتاح خضر: شرح نظام الموظفين العام بالملكة، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٣٩٧هـ، ص ١٨٢.

إلى بساطة جزاء الإنذار، وعدم خطورة الخطأ الذي توقع من أجله، فإن النظام لا يرتب على هذا الجزاء توقيع جزاءات تبعية، فيما يتصل بالعلووة والترقيات<sup>(١)</sup>، وقد نصت المادة الثانية والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي على جزاء الإنذار ولم تحدد عدد مرات توقيع هذا الجزاء بل تركه مطلقاً للسلطة التأديبية، وهذا ما سار عليه القانون المصري، ويرى البعض وبحق تشديد الجزاء بعد توقيع مرتين، إذ أن المرة الأولى تكون بمثابة تبصير للموظف بالخطأ الذي ارتكبه وتحذيره من العودة إليه، والمرة الثانية تفيد أن هذا الجزاء لم يجدي معه رغم تكرار ذات الجزاء مما يتطلب والحالة هذه تشديد الجزاء في حالة العودة إلى جزاء أشد<sup>(٢)</sup>.

ويرجح الباحث هذا الرأي، فيما يخص تشديد الجزاء في حالة العود، إلا أنه يختلف معه في توقيع الجزاء المشدد بدون ضوابط، فيرى الباحث أنه لا يطبق التشديد إلا في حالة العود عن ذات الخطأ مرتين، والذي يدعونا إلى هذا القول الطبيعة الخاصة للإنذار فهو نصيحة يقصد بها تحذير الموظف من العودة، أما إذا ما قام الموظف من ارتكاب خطأ وظيفي آخر، فلا يحق للإدارة تشديد الجزاء لا سيما وإن كان الخطأ عن غير عمد.

ويلاحظ أن بعض الأنظمة تضع بجوار جزاء الإنذار جزاء اللوم أو التوبيخ أو التذكير الشديد أو لفت النظر... إلخ، وفي هذه الحالة تعتبر هذه الجزاءات أشد من الإنذار لما يترتب عليها بعض الآثار مثل الحرمان من الترقية للوظائف القيادية، إلا أن القرار الصادر بها قد يتضمن ألفاظاً أشد وقعاً على الموظف من جزاء الإنذار وقد يؤثر على مركزه القانوني في مجال الوظيفة العامة<sup>(٣)</sup>.

(١) محمود حلمي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(٢) علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

(٣) السيد محمد إبراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦م، ص ٥٣١.

ومن التطبيقات القضائية لجزاء الإنذار أنه تم توجه 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 بالإنذار<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر أن هذا الجزاء يوقع على موظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادِلُها، دون غيرهم، أي لا يوقع على الموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يُعادِلُها.

### ٢. اللوم:

يقصد بجزاء اللوم استنكار السلوك الذي انتهجه الموظف العام خلال قيامه بأعمال وظيفته، وهي تمثل استهجان ما صدر عن الموظف من مخالفة واللوم بوصفه عقوبة يعني التحذير والتأديب وإظهار عدم الرضا، مع بيان المخالفة المرتكبة وتحذير الموظف وحثه على عدم العودة لذلك<sup>(٢)</sup>، ويعد من الجزاءات المعنوية البسيطة، إلا أنه أشد من الإنذار لأنه يقع بتعنيف للموظف على سلوكه الخاطيء خلال قيامه بعمله الوظيفي، ويعتبر اللوم جزاء تأديبياً معنوياً أو غير مالي، ويتم بشكل مكتوب من المسئول إلى الموظف المخالف مع بيان المخالفة المرتكبة وتحذير الموظف وحثه على عدم العودة لذلك وإلا تعرضه لعقوبة أشد<sup>(٣)</sup>.

وتختص السلطة التأديبية بتوقيعه، ومن حيث التدرج العقابي يتضح أن اللوم أشد جسامة من الإنذار، واللوم ليس مجرد لفت نظر الموظف لما ارتكبه من مخالفات تأديبية وإلا تساوى مع الإنذار، وإنما هو إجراء مهين يحمل نوعاً من

(١) هيئة التأديب، الجلسة ١١ / ١٠ / ١٣٩٤هـ في القضية رقم ٥٣ لسنة ١٤٢٢هـ المجموعة الأولى.

(٢) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٣) عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة،

الرياض، ١٤٠٤هـ، ص ٥١.

## الفصل الأول

التحقير والتشهير بالموظف، ولهذا لا يسمح بتوقيع اللوم إلا مرة واحدة وفقاً لما يرى البعض بسبب ما ينطوي عليه من جسامه وتأثير يفوق ما يترتب على الإنذار من آثار<sup>(١)</sup>.

ومن التطبيقات القضائية لعقوبة اللوم ما قضت به هيئة التأديب بأن وجهت عقوبة اللوم بحق أعضاء لجنة المسابقات الفرعية بالقريات، لأنهم سمحوا للمستخدم بالمستشفى بالدخول في مسابقة التعيين لوظيفة كاتب في الإمارة دو مطالبته بتقديم إقرار بعدم ارتباطه بوظيفة أخرى<sup>(٢)</sup>.

وهو جزاء يوقع على جميع الموظفين أي منسوبي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادِلها، والموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يُعادِلها، طبقاً لما نص عليه النظام.

### ٣. الفصل من الخدمة :

يعني الفصل من الخدمة، إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة، وهي أشد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام<sup>(٣)</sup>، ويترتب على إيقاع جزاء 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 لنوع الموظف الذي أصبح مؤهلاً للخدمة<sup>(٤)</sup>.

ويعد جزاء الفصل جزاءاً تأديبياً أصلياً، بخلاف الفصل الذي يترتب على الحكم على الموظف بحد شرعي أو بالسجن لمدة تزيد عن سنة في غير ذلك فهذا

(١) لم ينص النظام السعودي على عدد مرات توقيع هذا الجزاء إلا أننا نميل إلى الرأي القائل بعدم تطبيقها إلا مرة واحدة في العام نظراً لخطورتها، راجع: مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

(٢) هيئة التأديب الجلسة ١١ / ١٠ / ١٤٢٢ هـ في القضية رقم ٤٤ لسنة ١٤٢٢ هـ المجموعة الأولى.

(٣) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

(٤) عبد الفتاح خضر: شرح نظام الموظفين العام، مرجع سابق، ص ١٥٢.

الفصل وإن كان تأديبياً إلا أنه يعتبر جزاء تبعية لا أصلياً، لكون المخالفة التي بنيت عليها إما جنائية أو مسلكية أو مدنية وليست تأديبية<sup>(١)</sup>.

وهو جزاء يوقع على جميع الموظفين أي منسوبي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يُعادِلُها، والموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يُعادِلُها، طبقاً لما نص عليه النظام.

### ثانياً - الجزاءات التأديبية غير المالية بعد انتهاء خدمة الموظف:

كما تقدم ذكره فإن المسؤولية التأديبية للموظف تدور وجوداً وعدمًا مع المركز الوظيفي للموظف، أي تقوم بقيامه وتنتهي بانتهائه، وقد استثنى نظام تأديب الموظفين في المملكة من هذه القاعدة حالة جواز محاسبة الموظف تأديبياً عن أخطائه أثناء حياته الوظيفية، بعد ترك أو انتهاء خدمته، فقد أخذ النظام بفكرة جواز محاسبة أو مساءلة الموظف عن أخطائه التأديبية حتى بعد انقطاع صلته بالوظيفة العامة<sup>(٢)</sup>.

وعليه فإن حكم المادة الثالثة والثلاثين من نظام تأديب الموظفين قرر عدم وجود مانع من الاستمرار في الإجراءات التأديبية إذا كانت قد بدأت قبل ذلك الانقطاع، أو من اتخاذها إذا لم تكن قد بدأت قبل الانقطاع، وذلك لأن الجزاء التأديبي هو جزاء المخالفة التأديبية<sup>(٣)</sup>.

فبموجب المادة الثالثة والثلاثين المشار إليها يتم توقيع جزاء الحرمان من العودة للخدمة، وهو حرمان الموظف الذي انتهت خدماته من إعادة تعيينه مستقبلاً

(١) عبد الله السندي، مبادئ الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٥٧٥.

(٢) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة مشار إليها سابقاً.

(٣) المادة الثالثة والثلاثون من نظام تأديب الموظفين السعودي: (لا يمنع خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها. ويُعاقب الموظف الذي انتهت خدمة قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يُعادِلُ ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً).

## الفصل الأول

بمدة لا تزيد على خمس سنوات، أي لا يزيد حدها الأقصى عن خمس سنوات، ويبدأ احتساب المدة من التاريخ الذي يحدده القرار أو الحكم يصدر بتوقيع هذه العقوبة، أو من تاريخ صدور القرار التأديبي إذا لم يتضمن القرار أو الحكم تاريخاً محدداً لابتداء احتساب المدة<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر أن عقوبة الحرمان من العودة للخدمة لمن انتهت خدمته الوظيفية هي عقوبة أصلية، بخلاف حرمان الموظف المفضول تأديبياً من العودة للخدمة خلال السنوات الخمس التالية لفصله بوصف ذلك عقوبة تبعية للفصل، وقد نصت هيئة التأديب على الحرمان من العودة للخدمة في قضية اتهم فيها موظف بارتكابه المخالفات الآتية: ١ - لم يخصص وقت العمل لأداء واجباته الوظيفية بأن انقطع عن العمل دون إذن أو عذر، مما أدى إلى تعطيل العمل وعدم انتظامه رغم سبق توقيع عقوبة عليه، ٢ - لم يوقع بالحضور في دفتر الدوام اليومي، ٣ - لم يوقع في الانصراف في دفتر الدوام عن أيام، فقرر المجلس... بمعاينة المتهم بالحرمان من العودة للخدمة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدور هذا الحكم<sup>(٢)</sup>.

كما جاء بحكم لديوان المظالم إنه: "ومن حيث إن الثابت من أوراق هذه القضية أن المتهم... قد انتهت خدمته لانقطاعه عن العمل اعتباراً من ١٦ / ٨ / ١٤٠٣هـ، وصدر بذلك قرار من جهة الإدارة التي يتبعها برقم ٧ / ٣٣٣٣ في ٢٢ / ١٠ / ١٤٠٣هـ، وذلك قبل أن يعرض أمره على الدائرة التأديبية، ومن ثم فإنه بحسب ما تقدم بيانه يمتنع توقيع عقوبة الفصل التأديبي عليه، ويتعين النظر في شأنه على مقتضى الأحكام المقررة لتأديب من انتهت خدمته من الموظفين"<sup>(٣)</sup>.

مدى جواز الجمع بين العقوبتين المنصوص عليهما في المادة الثالثة والثلاثين من نظام تأديب الموظفين بعد انتهاء خدمة الموظف.

(١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة مشار إليها سابقاً، ص ١٧.

(٢) هيئة التأديب الجلسة ١٤ / ١٠ / ١٣٩٤هـ في القضية رقم ٣٢ لسنة ١٣٩٤هـ المجموعة الأولى.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ٢٧ / د / ٢ / لعام ١٤٠٥هـ في القضية رقم ٩٧٤ / ١ / ق لعام ١٤٠٤هـ.



يتم توقيع العقوبات معاً إذا ما كان هنالك ما يسوغ ذلك بمراعاة مبدأ تناسب المخالفة التأديبية مع الجزاء، وخاصة أن المنظم قد استشعر ذلك، ونص عليها من بين حالات توقيع الجزاء بحق من انتهت خدمته، فمن المقرر أنه من يخل بشرف الوظيفة وعدم مراعاة الأنظمة والعبث بها بأن أهمل في تنظيم الحضور والانصراف الخاصة بالموظفين، يعاقب بغرامة مالية تعادل صافي راتب شهر على أساس آخر راتب تقاضاه مع حرمانه من العودة للخدمة مدة ثلاث سنوات تحسب من تاريخ صدور الحكم<sup>(١)</sup>.

يلاحظ أنه بالنسبة لعقوبة الحرمان من العودة للخدمة أنها قد تكون غير مجدية ولا أثر لها بالنسبة للموظف الذي يكون قد بلغ سن الستين وانتهت خدمته بالتقاعد<sup>(٢)</sup>.

ولما كانت توقيع العقاب ينبغي أن يكون متناسباً مع المخالفة التأديبية، لذلك يرى الباحث أنه يجوز توقيع أكثر من جزاء وفقاً لظروف كل حالة أو مخالفة تأديبية.

### الفرع الثاني

#### الجزاءات التأديبية غير المالية في الفقه الإسلامي

##### أولاً - النصح والوعظ:

النصيحة كلمة جامعة يعبر بها عن إرادة الخير للمنصوح له، قال الخطابي: "النصيحة كلمة جامعة معناها حيازة الحظ للمنصوح، مأخوذ من نصح الرجل ثوبه إذا خاطه فشبهه فعل الناصح بما يتحراه من صلاح المنصوح بما يسده من خلل

(١) هيئة التأديب الجلسة ٦ / ٦ / ١٣٩٧ هـ في القضية رقم ٤٩ لسنة ١٣٩٦ هـ المجموعة الثانية.

(٢) بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

الثوب. فإن كتمه عنه فقد غشه وخانه فالنصيحة فرض كفاية على الجماعة وعين على الواحد وهي لازمة بقدر الطاقة إذا علم الناصح أن المنصوح يقبل وأمن على نفسه وماله قال بعضهم وإنما يكون الرجل ناصحاً لغيره إذا بدأ بنصح نفسه واجتهد في معرفة ما يجب له وعليه ليعرف كيف ينصح. " (١)

**والموعظ:** نصح وتذكير الموظف بما يلين قلبه من عواقب الأمور، بالثواب والعقاب، والنصح في أصله الخلوص.

وهذه العقوبة أبسط أنواع العقوبات التأديبية الإسلامية، وأخفها فهي تفيد ذلك النوع من الموظفين الذين تدرجوا إلى درجات الإدارة العليا، وكانوا عبر مسيرتهم الوظيفية يتمتعون بسمعة حسنة طيبة، وروح إيمانية قوية، يزر بالوعظ والنصح عادة، فهو يزيد عن تذكيرهم بسيرتهم الحسنة الطيبة (٢).

وأساس ذلك قوله تعالى: ﴿وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَمَا أَنْزَلَ عَلَيْكُمْ مِنَ الْكِتَابِ وَالْحِكْمَةِ يَعِظُكُمْ بِهِ﴾ (٣)، وقوله تعالى: ﴿هَذَا بَيَانٌ لِلنَّاسِ وَهُدًى وَمَوْعِظَةٌ لِّلْمُتَّقِينَ﴾ (٤).

وفي الشريعة من العقوبات ما هو دون الوعظ فالفقهاء يعتبرون مجرد إعلان الجاني بجريمته عقوبة تعزيرية، وفي إحضاره إلى مجلس القضاء عقوبة تعزيرية (٥)، ومثال ذلك ما ورد في قوله تعالى: ﴿وَاللَّاتِي تَخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ وَاهْجُرُوهُنَّ فِي الْمَضَاجِعِ﴾ (٦)، فالمولى عز وجل قد جعل - في هذه الآية - الوعظ والتذكير

(١) المناوي، فيض القدير، الناشر: المكتبة التجارية الكبرى - مصر، الطبعة: الأولى، ١٣٥٦ (١ / ٤٥٠)، ابن منظور: لسان العرب، مرجع سابق، ج ٢، ص ٦٥١ - ٦١٦.

(٢) نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة في للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

(٣) سورة البقرة، الآية ٢٣١.

(٤) سورة ال عمران، الآية ١٣٨.

(٥) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٧٠٢.

(٦) سورة النساء، الآية ٣٤.

## الفصل الأول

المصحوب ببيان الخطأ، عقوبة من العقوبات التأديبية، وقد رتب ذلك على عصيان الزوجة لزوجها، وعدم طاعته، ونقل في تفسير هذه الآية عن علي بن أبي طالب بقوله: (يعظها بلسانه، فإن انتهت فلا سبيل له عليها)<sup>(١)</sup>.

وللوعظ عدة صور مثل أن يقول لها: اتقي الله فإن لي عليك حقاً، وارجعي عما أنت عليه، واعلمي أن طاعتي فرض عليك، ونحو هذا، والاعتراف بالدرجة التي له عليها، وتفسر: " (فعضوهن) أي بكتاب الله، أي ذكروهن ما أوجب الله عليهن من حسن الصحبة وجميل العشرة للزوج.. " <sup>(٢)</sup>، 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.

### 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 رئيسه المباشر، أو رئيس المصلحة التي يتبعها، أن يقول له: (بلغني أنك فعلت كذا وكذا، فلا تفعله بعد كذا)<sup>(٣)</sup>.

(١) أبو بكر الرازي: التفسير الكبير، مرجع سابق، ١٤٠٤هـ، ١ / ٩٠.

(٢) القرطبي: تفسير القرطبي، مرجع سابق، (٥ / ١٧١).

(٣) أبو بكر مسعود بن أحمد الكاساني: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، مرجع سابق، ٧ / ٦٤.

## الفصل الأول

### ثالثاً - التوبيخ واللوم:

وهذه العقوبة توقع على بعض الأفعال التي لا تتسم بخطورة أو جسامة معينة، وتسمى في الفقه الإسلامي التوبيخ والتجريس<sup>(١)</sup>، 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<sup>(٢)</sup>.

يقول المارودي: (فيكون تعزير من جل قدره بالأعراض عنه، وتعزير من دونه بالتعنيف له، وتعزير من دونه بزواجر الكلام وغاية الاستخفاف الذي قذف فيه ولا سب)<sup>(٣)</sup>، ولقد وبخ الرسول ﷺ أبا ذر الغفاري، عندما سب رجلاً وغيره بأمه، بقوله: (يا أبا ذر، أعيرته بأمه؟ إنك امرؤ فيك جاهلية)<sup>(٤)</sup>.

فقول النبي ﷺ لأبي ذر رضي الله عنه "إنك امرؤ فيك جاهلية" توبيخ له حينما عير الرجل بأمه، وكأنه 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 آخرة، وهي عقوبة تعزيرية في الشريعة بشرط أن لا يكون تهديداً كاذباً، وبشرط أن يرى القاضي أنه منتج وأنه يكفي لإصلاح الجاني وتأديبه.

(١) فؤاد محمد معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية ٢٠٠٦م، ص ٢٧٤.

(٢) نصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب، مرجع سابق، ص ٢٦٧ - ٢٦٨.

(٣) علي بن محمد بن حبيب المارودي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

(٤) صحيح البخاري: للإمام الحافظ أبي عبد الله بن إسماعيل البخاري، اعتنى به: ابو صهيب الكرمي، بيت الأفكار الدولية، ١٩٩٨م كتاب الإيمان، باب المعاصي من أمر الجاهلية، حديث رقم (٣٠)، ص ٢٩.

## الفصل الأول

فالتشهير تهديد، وزجر للموظف عن فعله الخاطيء، وتحذير للموظفين من سلوك طريقه، فضلاً عما يحمل في طياته من إعلام الناس بحقيقة أمره مما يترتب عليه من عدم الثقة به، والاحتراس من الاعتداء عليه، والحذر من التعامل معه مما يشعره بسوء فعله، وعاقبة أمره<sup>(١)</sup>.

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، حلق رأسه والدوران به بين الناس، وقد يسجل عليه ما يفعله، وتجعل من هذا التسجيل نسج تودع عند من يوثق به الناس<sup>(٢)</sup>.

ومما يدل على مشروعية هذه العقوبة، أنه نقل عن علي بن أبي طالب رضي الله عنه أنه قال: "يبعث بشاهد الزور إلى عشيرته فيقال: إنه شاهد زور فاعرفوه"<sup>(٣)</sup>.

### خامساً - الهجر والمقاطعة :

الهجر في اللغة: ضد الوصل، مأخوذ من: هجر، يهجر، هجراً، من باب نصر، والتهاجر: التقاطع<sup>(٤)</sup>، نقول: هجر فلان فلاناً، إذا قطعه وامتنع عن الاتصال به، فهو قد تركه وأمتنع عن مواصلته<sup>(٥)</sup>.

والمراد بالهجر عقوبة: هو مقاطعة المحكوم عليه، وتركه، وعدم الاتصال به، ومن ثم الامتناع من التعامل معه بأي طريقة كانت، ولقد جاءت عقوبة الهجر

- (١) عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٤٥٩.
- (٢) ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص ٩٨، وكذلك: ابن فرحون، تبصرة الحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢ / ٢٩٦.
- (٣) البيهقي: السنن الكبرى، مرجع سابق، ١ / ١٤١ - ١٤٢.
- (٤) ابن منظور: لسان العرب، مرجع سابق، ١ / ٢٥٠.
- (٥) الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، ١٩٧٩م، ص ٦٩٠، الفيروز آبادي، والقاموس المحيط، دار الحديث القاهرة، ٢ / ١٦٣.

## الفصل الأول

في القرآن الكريم بشأن تعزير المرأة التي يخاف نشوزها، ويقول الله تعالى: ﴿واللاتي تخافون نشوزهن فعظوهن واهجروهن في المضاجع﴾<sup>(١)</sup>.

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<sup>(٢)</sup>.

ونزل فيهم قوله تعالى: ﴿وَعَلَى الثَّلَاثَةِ الَّذِينَ خَلَفُوا حَتَّىٰ إِذَا ضَاقَتْ عَلَيْهِمُ الْأَرْضُ بِمَا رَحُبَتْ وَضَاقَتْ عَلَيْهِمْ أَنفُسُهُمْ وَظَنُّوا أَن لَّا مَلْجَأَ مِنَ اللَّهِ إِلَّا إِلَيْهِ ثُمَّ تَابَ عَلَيْهِمْ لِيَتُوبُوا إِنَّ اللَّهَ هُوَ التَّوَّابُ الرَّحِيمُ﴾<sup>(٣)</sup>.

قال القرطبي: " وفي هذا دليلٌ على هجرانِ أهلِ المعاصي حَتَّى يَتُوبُوا"<sup>(٤)</sup>.

سادساً - العزل من الوظيفة (الفصل التأديبي) :

يستعمل 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 ارتكبه الموظف من أخطاء، ومن ذلك أن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - عزل سعد بن أبي وقاص - رضي الله عنه - الذي كان والياً على العراق، وكان سبب العزل أن شكاه لعمر بن الخطاب رضي الله عنه فريق من الناس فقالوا: أنه لا

(١) سورة النساء، الآية ٣٤.

والمراد بالهجر في هذه الآية عدم مضاجعة الزوج لزوجته وتوليته ظهره لها، ومخافاته لها بنوع من التباعد عنها، بسبب ما أقدمت عليه من عصيان له أو ما قد توعدت به من مخالفة، فخاف أن يقع منها ذلك الوعيد، فيعاملها بهذا ليشعرها بخطأ ما أقدمت عليه، وأنه مخالف لوجوب طاعته عليها، ينظر: تفسير ابن كثير: دار الفكر العربي، بيروت ١٤٠٠ هـ، ١ / ٤٩١ - ٤٩٢، والقرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٥ / ١٧٠ - ١٧١.

(٢) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٨ / ٢٨١ وما بعدها، الشوكاني: فتح القدير دار الفكر، بيروت، ٢ / ٤١٣.

(٣) سورة التوبة، الآية ١١٨.

(٤) القرطبي، تفسير القرطبي (٨ / ٢٨٧).

## الفصل الأول

يقسم بالسوية، ولا يعدل في القضية، ولا يغزو في السرية، فبعث عمر بن الخطاب رضي الله عنه محمد بن مسلمة <sup>(١)</sup> 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 رضي الله عنه عزله حتى لا يفتح باباً للشكوى <sup>(٢)</sup>.

وتطبق عقوبة العزل على الذين يتولون الوظائف العامة سواء كان أداء الوظيفة بمقابل أو مجاناً <sup>(٣)</sup>، والعزل من الوظيفة يجوز شرعاً متى ما ارتكب الموظف ما من شأنه الأخلال بواجبات وظيفته <sup>(٤)</sup>.

ويقول شيخ الإسلام: "وقد يعزر الرجل بعزله عن ولايته كما كان النبي صلى الله عليه وسلم 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" <sup>(٥)</sup>.

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 من موضوع الجزاءات التأديبية <sup>(٦)</sup>.

(١) هو: أبو عبد الله محمد بن مسلمة الأنصاري أحد الصحابة، ولد قبل البعثة باثنتين وعشرين سنة، وتوفي سنة ٤٣ هـ، وعمره ٧٧ سنة، وكان له من الولد عشرة ذكور وست بنات. شهد بدرًا وما بعدها من الغزوات. واستخلفه النبي على المدينة في بعض غزواته، وأمره على نحو إحدى وخمسين سرية، وكان يرسله ليأتي بالصدقات من الإمارات الإسلامية، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ٤ / ٣٣٦.

(٢) محمد بن جرير الطبري: تاريخ الرسل والملوك، دار المعارف، القاهرة، ج ٥، ص ١٠٣.

(٣) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٧٠٤.

(٤) نصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

(٥) ابن تيمية: السياسة الشرعية، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

(٦) عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

وعقوبة العزل في مجال الإدارة الإسلامية، قد تكون عقوبة أصلية، تمثل الجزء الأساسي الوحيد للجريمة التي ارتكباها 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 عقوبة أخرى أشد منها<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي الفقه الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقه الإسلامي حول أنواع العقوبات التأديبية غير المالية التي توقع على الموظف العام نتيجة لإخلاله بواجبات وظيفته وكذلك لتك الآثار الناتجة عن العقوبة التأديبية، يتضح لنا ما يلي:

١. من حيث الآثار: تتفق الجزاءات التأديبية غير المالية في النظام السعودي والقوانين المقارنة عن الفقه الإسلامي، حيث إن آثار كلاهما تنسحب على الحياة الوظيفية للموظف، فتؤثر على مركزه الوظيفي ومستقبله وترقيات إلى آخره.

٢. من حيث تحديدها وحصرها: تختلف الجزاءات التأديبية غير المالية في الفقه الإسلامي عن النظام السعودي، فقد حددها وحصرها المنظم السعودي بينما لم يفعل ذلك الفقه الإسلامي تاركاً الأمر لولي الأمر في تقدير الجزاء المناسب تبعاً لكل مخالفة وجسامتها.

٣. من حيث النطاق: ففي الفقه الإسلامي تتسع لتشمل جميع العقوبات بما فيها الجلد والسجن والعزل إلى آخر هذه العقوبات، بينما النظام السعودي لم تكن هذه العقوبات إلا لتوقع على الجرائم الجنائية.

(١) عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٥٢.



٤. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في الآثار الناتجة عن الجزاءات التأديبية، حيث إنه توجد جزاءات تبعية مكاملة للعقوبة الأصلية، مما يحقق الهدف من التأديب، وتحقيق المصلحة العامة.

٥. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في أن كليهما لم يحدد المخالفات التأديبية غير المالية الواقعة من الموظف، وأرجع ذلك إلى قواعد وأحكام الفقه الإسلامي في كلاهما وزاد على ذلك النظام السعودي الأنظمة المعمول بها والأعراف الإدارية الحديثة، إلا أن اختلف النظام مع الفقه في تحديد الأول للجزاءات ونص عليها في قائمة لا يجوز لسلطة التأديب الخروج عنها، بينما لم ينص الفقه الإسلامي على هذا التحديد.

نذكر في هذا الصدد ما ذكرناه سابقاً بشأن الرأي في أن النظام السعودي في مجمله يتفق مع الفقه الإسلامي في مجمله، ويمكن التوفيق في بعض الفروقات المشار إليها، لذلك يرجع إليه منعاً من التكرار.

### المبحث الثالث

#### الأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائصه وشروطه

وفيه ثلاثة مطالب:

- **المطلب الأول:** الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه.
- **المطلب الثاني:** خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي.
- **المطلب الثالث:** شروط الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي.



### المبحث الثالث

#### الأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائصه وشروطه

- تمهيد وتقسيم:

قال عز وجل: ﴿مَنْ اهْتَدَى فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾<sup>(١)</sup>، فقد بين الله عز وجل أن ثواب العمل الصالح وعقاب ضده يختصان بفاعلهما، ولا يتعديان إلى غيره، ثم أكد هذا المعنى أبلغ تأكيد في قوله: ﴿ولا تزر وازرة وزر أخرى﴾، ولما ذكر سبحانه اختصاص المهتدي بهديته والضال بضلالته، وعدم مؤاخذه الإنسان بجناية غيره، وذكر في قوله: ﴿... وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا﴾، أي إنه لا يعذب عباده إلا بعد الإعذار إليهم بإرسال رسله وإنزال كتبه، فبين سبحانه أنه لم يتركهم سدى ولا أخذهم قبل إقامة الحجة عليهم، قال القرطبي: "أي لم نترك الخلق سدى، بل أرسلنا الرسل. وفي هذا دليل على أن الأحكام لا تثبت إلا بالشرع، خلافا للمعتزلة القائلين بأن العقل يقبح ويحسن ويبح ويحظر. والجمهور على أن هذا في حكم الدنيا، أي إن الله لا يهلك أمة بعذاب إلا بعد الرسالة إليهم والإنذار".<sup>(٢)</sup>

(١) سورة الإسراء الآية ١٥. قال القرطبي: "وقال ابن عباس: نزلت في الوليد بن المغيرة، قال لأهل مكة: اتبعون واكفروا بمحمد وعلي أو زاركم، فنزلت هذه الآية، أي إن الوليد لا يحمل آثامكم وإنما إثم كل واحد عليه. القرطبي، تفسير القرطبي (١٠ / ٢٣٠) مرجع سابق.

(٢) القرطبي، تفسير القرطبي، مرجع سابق (١٠ / ٢٣١).

## الفصل الأول

ومن القواعد الأساسية أنه "لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص"<sup>(١)</sup>، وأن الأصل في الأشياء الإباحة<sup>(٢)</sup> وإعمالاً لذلك يتضح أن الركن الشرعي للجريمة يتمثل في وجود نص التجريم، فإذا لم يوجد كان الفعل مباحاً، وما جاء النص بتجريمه يعتبر جريمة بتقدير عقوبة عليه.

في ضوء ما تقدم، سوف ينتظم الحديث في هذا المبحث الأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائصه وشروطه، من خلال عرضه في المطالب الآتية:

- **المطلب الأول:** الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

- **المطلب الثاني:** خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

- **المطلب الثالث:** شروط الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

### المطلب الأول

#### الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

يقصد بالأساس القانوني للجزاء التأديبي تأصيله ورده إلى جذوره التي نبت منها وتفرع عنها، الأمر الذي يساعد على حل بعض المسائل التي تكتنف أساس ولايته وبيان الخاضعين له، وقد اختلف الرأي في شأن تكييف هذه الولاية، وذلك تبعاً لما ثار من خلاف حول طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، لذا اختلف الرأي في الفقہ القانوني حول تحديد الأساس القانوني لسطة التأديب إلى الآتي:

(١) الأمدي، الإحكام في أصول الأحكام، المحقق: عبد الرزاق عفيفي، الناشر: المكتب الإسلامي، بيروت - دمشق - لبنان (١ / ٩١).

(٢) الإحكام في أصول الأحكام، المرجع السابق (١ / ١٧٨).

١. اتجه البعض إلى أن أساس سلطة التأديب هي إخلال الموظف بالتزاماته التعاقدية، ويختلف أساس تلك السلطة باختلاف نوع العقد، وباختلاف نوع العمل المطلوب أدائه، فتكون ولاية مدنية، والجزء التأديبي هو جزء مدني، والسلطة مستمدة من العقد، بمعنى أن العقد المدني هو الأساس القانوني الذي تستند إليه الدولة في مباشرتها سلطتها التأديبية<sup>(١)</sup>.

٢. بينما اتجه رأي آخر إلى اعتبار هذا العقد من عقود القانون العام، باعتبار أن السلطة التأديبية هدفها السهر على تحقيق المصلحة العامة، لذا فإنها تستمد سلطتها من عقد القانون العام، الذي يهدف إلى سير المرفق العام، والحقيقة التي استقر عليها الفقه أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية، لذا فإن مؤدى أساس الجزاء التأديبي الذي يستمد منه المشروعية هو قواعد النظام العام، المتمثلة في أحكام نظام التأديب وأحكام نظام الخدمة المدنية، والتي تسوغ حق الدولة في الإدارة والإشراف على المرافق العامة، وضرورة حسن سير واطراد العمل فيها وانتظامه، والذي يستلزم انضباط الموظف في أداء واجبات وظيفته<sup>(٢)</sup>.

بناء على ما تقدم، سوف ينتظم الحديث في هذا المطلب، من خلال ثلاثة فروع، أفرد للأول الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي، وأتحدث في الفرع الثاني الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي، وأعرض في الفرع الثالث المقارنة بين النظام السعودي الفقه الإسلامي، وذلك على النحو التالي:

(١) عمر فؤاد بركات: السلطات التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩م، ص ٤١.

(٢) طعيمة الجرف: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٨.

### الفرع الأول

#### الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي

يعتبر الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي هو حكم النظام ضد من تثبت مسؤوليته عن مخالفة تأديبية واستحقاقه الجزاء تحقيقاً للمصلحة العامة، فهو جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية، وأياً كانت صور الجزاء، فإنها تهدف إلى تأمين حسن سير المرفق العام وانتظامه، وفي الأصل حماية المجتمع، وبناء على ذلك ولاستماع نشاط المملكة العربية السعودية، وتكامل جهازها الإداري، وتزايد عدد الموظفين، ورغبة في إرساء القواعد التي تحاسب من يخطئ من الموظفين، فقد جاء نظام تأديب الموظفين المطبق في المملكة حالياً بإيراد الأحكام الأساسية المتعلقة بالجزاءات التأديبية، في حين أوضح نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بيان الأحكام المتعلقة بالمخالفات التأديبية، والأحكام التي تتضمن أسباب إنهاء خدمة الموظف<sup>(١)</sup>.

لذلك سوف نوضح مضمون العلاقة التنظيمية التي تخول الإدارة توقيع الجزاءات التأديبية، ثم أساس الجزاء التأديبي في نظام تأديب الموظفين، وأخيراً أساس الجزاء في نظام الخدمة المدنية، على النحو التالي:

#### أولاً - مضمون العلاقة التنظيمية :

نتيجة للانتقادات التي وجهت لنظرية التعاقدية 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<sup>(٢)</sup>.

(١) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٢٨.

(٢) مصطفى يوسف: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص ٩.

## الفصل الأول

وعليه فإن النظام حين ينشئ الوظيفة العامة ينشئ معها من يشغلها، ويحدد ويبين ما يرتبط بها من المزايا والتكاليف والواجبات، وإنه لا يقصد شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العام، واستقر الأمر على أن الموظف يكون في مواجهة الإدارة في حالة قانونية تنظيمية، لذلك استقر الفقه والقضاء على أن الموظف يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص الأنظمة واللوائح المنظمة لها، وإن الأحكام الخاصة بالتحقيق والتأديب في المملكة العربية السعودية وردت أساساً ضمن نصوص نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٢ وتاريخ ٢٩ / ١١ / ١٣٧٧هـ، والذي كان يضم بين مواده فصلاً خاصاً بواجبات الموظفين، وآخر بالجزاء التي توقع عليهم عند ارتكاب إحدى المخالفات، وفصل ثالث لمجالس التأديب والمحاکمات<sup>(١)</sup>.

وصدر نظام الموظفين العام بموجب المرسوم الملكي رقم م / ٥ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ، فخلا من النصوص المنظمة لتأديب الموظف العام، وأشار في المادة ٨٢ منه إلى أن: (يجرى التحقيق مع الموظف وتأديبه وفق نظام تأديب الموظفين)، وقد صدر في ذات التاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ، بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ نظام تأديب الموظفين، الذي ذكر أنواع الجزاءات التأديبية إلا أنه خلا من أي نص يبين المقصود بالجزاءات التأديبية أي إنه لم يشر إلى أي تعريف محدد لها.

هذا وقد صدر نظام الخدمة المدنية بموجب المرسوم الملكي رقم م / ٩ وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ، المعمول به حالياً والذي تقضي أحكامه بصفة عامة على أن يخضع للمساءلة التأديبية كل من خرج من الموظفين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وشرف الوظيفة العامة.

(١) علي فقيهي: التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص ٤١.

كما يسأل الموظف عما يصدر منه، وعن حسن سير العمل في حدود اختصاصه<sup>(١)</sup>، على ألا يعفى الموظف المرؤوس من الجزاء فيما أخذ عليه استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه، إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص، على الرغم من مصارحة الموظف كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة، ففي هذه الحالة يتحمل مصدر الأمر المسؤولية وحده<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً - أساس الجزاء التأديبي في نظام تأديب الموظفين:

لما كان النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، فإن التطور الذي يطرأ على الوظيفة العامة، بدأ في أول الأمر صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقنين يثق بهم، إن شاء أبقاهاهم، وإن شاء فصلهم بلا ضمان<sup>(٣)</sup>، في حين أصبحت الوظيفة العامة في الوقت الحاضر حقاً للمواطنين، تنص عليها الأنظمة الأساسية للدولة<sup>(٤)</sup>.

كذلك فإن أساس منع الجرائم بكل أنواعها يرتكز على ما للدولة من حق الدفاع عن كيانها ومجتمعها، ويرتكز الجزاء التأديبي على ما للدولة من حق الدفاع عن كيان الوظيفة العامة التي هي عنصر من عناصر الدولة<sup>(٥)</sup>، وقد جاء نظام تأديب الموظفين بالملكة العربية السعودية بإيراد الأحكام الأساسية المتعلقة بجهات التحقيق، محددات الجزاءات التأديبية والضمانات المقررة للموظف العام في هذا الشأن، ويتميز هذا النظام بحسن التبويب، وبساطة الصياغة، وقيامه على

(١) المادة ١٥ من نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م / ٩ وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧ هـ.

(٢) المادة ٣٤ من نظام الخدمة المدنية السعودي المشار إليه.

(٣) سليمان محمد الطحاوي: قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧ م، ص ١٥.

(٤) المادة التاسعة والخمسون من النظام الأساسي للحكم الصادر بموجب الأمر الملكي رقم: أ / ٩٠ وتاريخ: ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ على أن: (يبين النظام أحكام الخدمة المدنية، بما في ذلك المرتبات، والمكافآت، والتعويضات، والمزايا، والمعاشات التقاعدية).

(٥) محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٠٢.



أساس العدل، وأخذه بالنظريات الإدارية الحديثة، وتوفير الضمانات للموظفين، دون أن يهدر المصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

ويسري نظام تأديب الموظفين في المملكة على جميع الموظفين المدنيين في الدولة، عدا أعضاء السلك القضائي، كما يسري على موظفي الأشخاص المعنوية العامة<sup>(٢)</sup>، فقد تلاحظ أن تعبير الموظفين في المادة الثامنة والأربعين من نظام تأديب الموظفين في المملكة يستدل منه أنها لا تشمل مستخدمي الدولة الذين يوصفون بأنهم خارج الهيئة، كما لا ينصرف النص تلقائياً إلى الموظفين المتعاقدين، فهؤلاء يخضعون للأحكام الخاصة بهم، فإن سمحت تلك الأحكام بخضوعهم لأحكام هذا النظام كله أو بعضه، كان خضوعهم بناء على السماح الذي تنص عليه الأحكام الخاصة بهم، وإلا فيتبع في حقهم ما تقضي به تلك الأحكام، على أن هذا لا ينفي في جميع الحالات خضوعهم فيما ينسب إليهم من مخالفات لاختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق، وذلك تبعاً لما تضمنه النظام من أحكام تتعلق بالرقابة والتحقيق<sup>(٣)</sup>، وذلك لأن الأصل أن المتعاقد والمستخدمين يخضعون للأحكام الخاصة بهم<sup>(٤)</sup>، وفيما لم تتضمنه تلك الأحكام تسري عليهم قواعد نظام الخدمة المدنية ولوائحه.

كما يسري نظام تأديب الموظفين على المعينين وفقاً لنظام الساعات، وذلك بناء على قرار ديوان الخدمة المدنية رقم ٦٥٢٣ / ١٥ وتاريخ ١٦ / ٣ / ١٤١٠هـ، وذلك تأسيساً على عموم نص المادة ٤٨ من نظام تأديب الموظفين في المملكة، أن المركز الوظيفي للموظف العام يبدأ من لحظة صدور قرار تعيينه من الجهة المختصة ومباشرته مهام عمله، ويظل هذا المركز قائماً ومنتجاً لآثاره قبل الموظف حتى

(١) بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

(٢) أوردت ذلك المادة (٤٨) من نظام تأديب الموظفين بالمملكة حيث نصت على أنه: (يسري هذا النظام على جميع الموظفين المدنيين في الدولة عدا أعضاء السلك القضائي، كما يسري على موظفي الأشخاص المعنوية العامة).

(٣) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة، ص ١٧.

(٤) المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين في المملكة والمشار إليه.

تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة، وفي خلال هذه الفترة الزمنية، يكون الموظف خاضعاً لنظام التأديب، ومسئولاً عن أخطائه الوظيفية، وتختلف الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين بالنظر إلى طبيعة الوظيفة ودرجة شاغلها<sup>(١)</sup>.

وتتدرج الجزاءات في جسامتها بهدف الزجر والردع، وتصل إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، بعد أن ينقطع الرجاء في صلاح الموظف، كما تختلف الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف الموجود بالخدمة، والذي انتهت خدمته، بسبب أن الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف القائم بالخدمة لا تلائم الموظف الذي ترك الخدمة، ولا تحقق بالنسبة له القصد من الجزاء<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن مناهج الجزاءات التأديبية بوصفها قاعدة عامة، هو قيام الرابطة الوظيفية وجوداً وعمداً، الأمر الذي ينبنى عليه عدم مساءلة الموظف عن أعماله السابقة على توظيفه أو الصادرة منه بعد انتهاء خدمته، وأن الجزاءات التأديبية تستهدف أساساً محاسبة الموظف عن خطئه الوظيفي، وإنزال جزاء يناله في حياته الوظيفية فقط<sup>(٣)</sup>.

ولقد أرسى نظام تأديب الموظفين في المملكة القواعد التي تحاسب من يخطئ من الموظفين، حتى يكون الجزاء رادعاً للمخطئ وعبرة لأمثاله، شأنها في ذلك شأن سائر أنظمة التأديب في الدول المتقدمة التي تحرص على إصدار القواعد اللازمة للزجر إذا ما فرط الموظف في واجبه أو اخطأ، مع الحرص في ذات الوقت على إيجاد الأجهزة السليمة التي تسهر على تنفيذ هذه القواعد وتطبيقها بما يحقق العدالة، فلا يؤخذ برئ بجرم لا يسأل عنه، ولا يلفت المسيء من العقاب<sup>(٤)</sup>.

(١) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٣٠.

(٢) المادة ٣٣ من نظام تأديب الموظفين في المملكة والمشار إليه.

(٣) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٤) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، ص ٩.

## الفصل الأول

وعليه فإن أساس المسؤولية التأديبية شخصي، كأساس المسؤولية الجنائية، ويفصل بين حدود المسؤوليتين طبيعة المخالفة أو الجرم وجسامة الفعل ونوع العقوبة المقررة جزاء لهما<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني

#### أساس توقيع الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي

لكي نصل إلى أساس توقيع الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي، ينبغي أولاً بحث موضوع طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، ثم نتناول حق ولي الأمر في توقيع الجزاء، وذلك على النحو التالي:

أولاً: طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة في الفقه الإسلامي:

نستعرض بعض الآيات القرآنية والأحاديث النبوية لاستنباط طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة على النحو التالي: يقول عز وجل: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾<sup>(٢)</sup>، وعن أبي هريرة - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - عن النبي ﷺ قال: "من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله، ومن أطاع أميرى فقد أطاعني، ومن عصى أميرى فقد عصاني"<sup>(٣)</sup>.

دلت النصوص السابقة على وجوب طاعة الله ثم الرسول ﷺ وأولي الأمر من المسلمين، غير أن واجب الطاعة مشروط في غير معصية، لقول ابن عمر رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا،

(١) حمود عبد العزيز الفايز: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ودوره في الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٢) سورة النساء الآية ٥٩.

(٣) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمامة، باب تحريم هدايا العمال، حديث رقم ١٨٣٥، ص ٧٦٧.

عن النبي ﷺ أنه قال: "على المرء المسلم السمع والطاعة، فيما أحب وكره، إلا أن يؤمر بمعصية، فإن أمر بمعصية، فلا سمع ولا طاعة" (١).

ويرى البعض أنه إذا 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 (٢)، تطبيقاً لقول الله تعالى: ﴿وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا﴾ (٣)، وقوله: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ﴾ (٤)، وبناءً على هذا الرأي يتضح أن الواجب الوظيفي في الدولة الإسلامية يقوم على أساس النظرية العقدية، نسبة إلى العقد، ومن هنا يختلف الالتزام الوظيفي في الإسلام عنه في الدولة الحديثة في نظر هذا الرأي، فإن أول التزام يقع على عاتق الموظف هو القيام بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

قال الماوردي: " وَالَّذِي يَلْزِمُهُ مِنَ الْأُمُورِ الْعَامَّةِ عَشْرَةٌ أَشْيَاءَ: أَحَدُهَا: حَفْظُ الدِّينِ عَلَى أَصُولِهِ الْمُسْتَقَرَّةِ، وَمَا أَجْمَعَ عَلَيْهِ سَلَفُ الْأُمَّةِ، فَإِنْ نَجَمَ مُبْتَدِعٌ أَوْ زَاغَ ذُو شُبُهَةِ عَنْهُ، أَوْ ضَحَّ لَهُ الْحُجَّةُ، وَبَيَّنَّ لَهُ الصَّوَابَ، وَأَخَذَهُ بِمَا يَلْزِمُهُ مِنَ الْحَقُوقِ وَالْحُدُودِ؛ لِيَكُونَ الدِّينُ مُحْرُوسًا مِنْ خَلَلٍ، وَالْأُمَّةُ مَمْنُوعَةً مِنْ زَلَلٍ. " (٥)

إلا أنه هناك رأي مخالف للرأي السابق ذهب إلى أنه يبدو 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، إلا أن أداء العمل في الإسلام مرتبط في أصله وحقيقته، بتنفيذ أحكام

- (١) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة وجوب طاعة الأمراء، حديث رقم ١٨٣٩، ص ٧٦٨.
- (٢) محمد الشيباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، دار عالم الكتب، الرياض، ١٤١١هـ، ص ٨٧.
- (٣) سورة الإبراء الآية ٣٤.
- (٤) سورة المائدة الآية ١.
- (٥) الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق ص ٤٠.

## الفصل الأول

الشريعة الإسلامية وإخلاص النية والولاء لشريعة ومنهج الله عز وجل، وليس للأشخاص العامة والخاصة، مثل الدولة أو المؤسسة أو الهيئة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، فطبيعة العلاقة تعد من طبيعة خاصة ذات اساس إلهي رباني وليست تعاقدية كما ذهب الرأي الأول<sup>(١)</sup>.

ويؤيد الباحث الرأي الأخير استناداً إلى ما سبق ذكره بالإضافة إلى أن العلاقة بين الموظف والدولة لا تتوقف عند حد تنفيذ العقد المبرم بين ولي الأمر والموظف بل إن الموظف ملزم بتنفيذ كل أحكام الشريعة الإسلامية، الأوامر منها والنواهي، وعليه يتضح أن الحقوق والواجبات وحق ولي الأمر في محاسبة وتوقيع الجزاء على الموظف مستمدة من قواعد الشريعة الإسلامية، وهذا ما سوف نعرض له في النقطة التالية.

### ثانياً - حق ولي الأمر في توقيع الجزاء التأديبي على الموظف:

بعد قيام الدولة الإسلامية حرص الرسول ﷺ على حسن اختيار الولاة الذين يوليهم أمور المسلمين حتى لا يقع عليهم ظلم أو حيف، ورفض ﷺ والخلفاء الراشدين من بعده تولية من قدر ضعفه عن تحمل عبء الأمانة، فقد قال الصحابي أبو ذر الغفاري قلت يا رسول الله ألا تستعملني؟ قال "إنك ضعيف، وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليها فيها"<sup>(٢)</sup>.

واستعمل رسول الله ﷺ على الصدقات رجلاً يدعى "ابن اللثبية"<sup>(٣)</sup> فلما أحضر أموال الصدقات أمام الرسول قال له هذا مالكم، وهذه هدية أهديت إلي، فقال له الرسول: أفلا قعدت في بيت أبيك وأمك فتتظر أيهدى إليك أم لا؟ ثم قام

(١) نصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٢) أخرجه مسلم في صحيحه، باب ما يكره من الحرص على الإمارة، رقم الحديث ٣٦٨٢، ص ٢٤٠٢.

(٣) هو: عبد الله بن اللثبية 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، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

## الفصل الأول

وخطب في الناس فقال: "أني أستعمل الرجل منكم على عمل مما ولاني الله فيقول هذا مالكم وهذا هدية إليّ أفلا جلس في بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته إن كان صادقاً؟ والله لا يأخذ أحد منكم شيئاً بغير حقه إلا لقي الله عز وجل يحمله يوم القيامة" (١).

وعندما علم رسول الله ﷺ أن خالد قد قتل بعض أفراد قبيلة جذيمة بعد استسلامهم، استنكر فعلة خالد وأرسل علي بن أبي طالب كرم الله وجهه إلى القبيلة ليدفع لها دية قتلها، وتبرأ من فعلة خالد أمام الله، ولما جاء وفد عبد القيس إلى الرسول ﷺ وشكا له العلاء الحضرمي، عاملة على البحرين واقتنع الرسول بصدق الشكوى وصحة المظلمة، لم يتردد في عزله وتعيين أبان بن سعيد (٢) بدلاً منه، وتوصيته بأهل هذه البلاد خيراً قائلاً له: "استوص بعبد القيس وأكرم سراتهم" (٣).

هذا وقد عرف الفقه الإسلامي الجزاءات التأديبية بشكل أوسع مما هي عليه اليوم في القوانين الوضعية، فقد استعمل طريق العزل من الوظيفة كأسلوب من أساليب التأديب، ونجد ذلك حينما عين عمر بن الخطاب رضي الله عنه رجلاً في بلد، ثم ذهب إليه فجأة لكي يتأكد من سلوكه في عمله فوجده قد تغير عما كان عليه عند تعيينه، وذلك بأن وجده مدهناً، حسن الحال في جسمه، عليه بردان فقال عمر رضي الله عنه: أهكذا وليناك ثم عزله، وبعد أن قام عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعزله عن العمل من وظيفته لم يتركه ولكنه هياً له طريقاً يعيش منه، وذلك بأن أعطاه غنيات يرهاها ثم طلبه بعد مدة لمقابته ولمعرفة أحواله فرآه أي عمر بن الخطاب بالياً أشعث في

(١) أخرجه البخاري في صحيحه من كتاب الهدية، باب من لم يقبل الهدية لعله (٣ / ١٥٩) (٢٥٩٧)  
(٢) هو: أبان بن سعيد بن العاص بن أمية القرشي الأموي، صحابي جليل، أمه: هند بنت المغيرة بن عبد الله بن عمر بن مخزوم، وقيل: صفية بنت المغيرة عممة خالد بن الوليد بن المغيرة، يجتمع هو ورسول الله ﷺ في عبد مناف، أسلم بعد أخويه: خالد، وعمر، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ١ / ١٤٨.

(٣) ينظر: ابن سعد، الطبقات (ج ٤، ص ٣٦٠، ٣٦١). ابن الأثير، أسد الغابة (ج ١، ص ٣٦).

ثوبين أطلسين<sup>(١)</sup>، وذكر عند عمر بخير فرده إلى عمله وقال: كلوا واشربوا وادهنوا فإنكم تعلمون الذين تنهون عنه<sup>(٢)</sup>.

مما تقدم يتبين للباحث أن حق ولي الأمر في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف لم تكن لتستند إلا على العلاقة التنظيمية بين الأخير والدولة، نظراً لعدة اعتبارات أن المخالفات المرتكبة غير واردة على سبيل الحصر كما هو الحال في القوانين المعاصرة، أنه لم يتبين لنا وجود جزاءات تأديبية منصوص عليها في العقد المبرم بين الموظف أو الدولة إن افترضنا وجوده، بالإضافة إلى أن الجزاءات التأديبية كانت توقع بناء على مخالفات لأحكام الكتاب أو السنة أي الأصول الكلية للشريعة، وعليه فلم تكن المخالفات التأديبية مقننة ولا الجزاءات، لذلك كله يرجع الباحث أساس الجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي إلى السلطة الممنوحة لولي الأمر وحقه في إدارة الدولة الإسلامية نظراً لتحمله المسؤولية أمام الله وأمام الناس.

(١) الطلس بكسر الطاء الوسخ من الثياب والأطلس الثوب الخلق، لسان العرب، لابن منظور (٦ / ١٢٤)

(٢) محمد بن جرير الطبري، تاريخ الرسل والملوك، والقصة واردة في عياض بن غنم، ونصها كما في الطبري: "قال: اسْتَعْمَلَ عُمَرُ رَجُلًا عَلِيَّ مَصْرِيًّا، فَبَيَّنَا عُمَرُ يَوْمًا مَارًّا فِي طَرِيقٍ مِنْ طَرِيقِ الْمَدِينَةِ إِذْ سَمِعَ رَجُلًا وَهُوَ يَقُولُ: اللَّهُ يَا عُمَرُ! تَسْتَعْمَلُ مَنْ يَحُونُ وَنَقُولُ: لَيْسَ عَلَيَّ شَيْءٌ، وَعَامِلِكَ يَفْعَلُ كَذَا! قَالَ: فَأَرْسَلَ إِلَيْهِ، فَلَمَّا جَاءَهُ أَعْطَاهُ عَصًا وَجُبَّةً صُوفٍ وَعَنْتًا، فَقَالَ: ارْزَعْهَا - وَأَسْمُهُ عِيَاضُ بْنُ غَنَمٍ - فَإِنَّ أَبَاكَ كَانَ رَاعِيًّا، قَالَ: ثُمَّ دَعَاهُ، فَذَكَرَ كَلَامًا، فَقَالَ: إِنَّ أَنَا رَدَدْتُكَ! فَرَدَّهُ إِلَى عَمَلِهِ، وَقَالَ: لِي عَلَيْكَ أَلَّا تَلْبَسَ رَقِيْقًا، وَلَا تَرَكَّبَ بَرْدُونًا!" الطبري تاريخ الرسل والملوك (٤ / ٢٠٧).

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي الفقه الإسلامي

بالنظر إلى الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي، يتضح لنا الآتي:

١. أن النظام السعودي حدد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة بأنها علاقة تنظيمية، مستنداً في ذلك إلى أنظمة الخدمة المدنية، بينما في الفقه الإسلامي نجد أن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة مستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية بشكل مباشر، ويرى الباحث أن مرد أنظمة الخدمة المدنية هو سلطة ولي الأمر في سن وتنظيم الأنظمة التي لا تخالف الشريعة الإسلامية وعليه فإن الاختلاف بين النظام والفقه هو خلاف شكلي.

٢. لما كانت طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية في النظام السعودي والفقه الإسلامي وفقاً للرأي الراجح، أي أن مرد هذه العلاقة الأنظمة واللوائح التي لا تخالف الشريعة الإسلامية، والشريعة الإسلامية بشكل مباشر في الفقه الإسلامي، فإن الأساس القانوني في توقيع الجزاءات التأديبية في النظام هو النظام ذاته وسلطة هيئة التأديب المستمدة من النظام، بينما الأساس القائم عليه توقيع الجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي، سلطة ولي الأمر وحقه في توقيع الجزاء المستمدة من الشريعة الإسلامية مباشرة.

٣. لما كان النظام هو أساس توقيع الجزاء في النظام والشريعة الإسلامية في الفقه الإسلامي، فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية في النظام السعودي،



ونظيرتها في الفقه الإسلامي - ولي الأمر - توقيع جزاء غير منصوص عليه في أيٍّ منهما، وعلى الرغم من أن الجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي غير مقننة ومحددة على سبيل الحصر، إلا أن الأمر غير متروك لولي الأمر، الشطط والحيث، والتعسف في توقيع الجزاءات التأديبية، فينبغي مراعاة الضوابط التي نص عليها المشرع الحكيم.

### المطلب الثاني

#### خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي

من الثابت أن المخالفة التأديبية لا تصدر إلا من قبل موظف عام، كما أن الجزاء لا يوقع إلا عن فعل يعد إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها، ويتضمن الجزاء المساس بمزايا الوظيفة.

وإذا كانت الجزاءات التأديبية - بصفة عامة - هي وسيلة الإدارة في ردع وإصلاح مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الحياة الوظيفية بقصد الحفاظ على النظام فيه، وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وإذا كانت جهة التأديب تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد الأخطاء التأديبية، فإن الأمر يختلف بالنسبة للجزاءات التأديبية حيث يطبق بشأنها مبدأ (لا عقوبة إلا بنص)، وعلى ذلك لا يجوز لسلطة التأديب توقيع جزاء تأديبي غير منصوص عليه في النظام، وإلا كان هذا العجزاء باطلاً، كما لا يجوز لها أن تبتدع جزاء جديداً حتى ولو كان ذلك عن طريق القياس على الجزاءات التي حددها المنظم<sup>(١)</sup>، مما يتعين تطبيق مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية.

(١) محمود أبو السعود: نظرية التأديب، دار الثقافة، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ٨٧ وما بعدها.

ولما كانت السلطة التأديبية وهى في سبيل مؤاخذة المخالف عما يثبت في حقه من اتهام ينبغي أن تجازيه بأحد الجزاءات التأديبية التي حددها المنظم على سبيل الحصر، فإنه لا يجوز توقيع جزاء على الموظف متى تعدى أثره إلى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص في النظام، إذ إن الجزاء الإداري شأنه شأن الجزاء الجنائي لا يوقع بغير نص، وترتيباً على ذلك فإن عقوبة الحسم من الراتب أو تأخير العلاوة إذا وقعت على موظف من الدرجة الثامنة وكان من نتيجتها نقل هذا الموظف من سلك الموظفين الدائمين إلى سلك الموظفين المؤقتين تكون مخالفة للنظام ويتعين إلغاؤها، وإذا كان أعمال مبدأ شرعية الجزاء التأديبي يقضي بضرورة إلزام الهيئة التأديبية بنوع العقوبة الواردة في النص التنظيمي، فإن نطاق هذا الالتزام يمتد أيضاً إلى المدة المقررة للجزاء أو مدها، وعلى سبيل المثال بالنسبة لجزاء الحسم من المرتب حيث لا يجوز أن يتجاوز مدته مدة معينة في السنة، على ألا يتجاوز مقدار الحسم ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه، ولا يجوز للسلطة التأديبية استبدال الجزاء الذي نص عليه المنظم بأخر أخف شدة حتى ولو تم ذلك برضاء الموظف، لأن مركز هذا الموظف مستمد من الأنظمة، ومن ثم لا يجوز الاتفاق على خلاف ما ورد بها<sup>(١)</sup>.

بناء على ما تقدم، سوف ينتظم الحديث في هذا المطلب، من خلال ثلاثة فروع، نفرّد للأول خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي، ونتحدث في الفرع الثاني خصائص الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي، ونعرض في الفرع الثالث المقارنة بين النظام السعودي الفقه الإسلامي، وذلك على النحو التالي:

(١) عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ١٧، ١٦.

### الفرع الأول

#### خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي

هناك عدة خصائص تتمتع بها الجزاءات التأديبية تميزها عن غيرها من الجزاءات، كما توجد خصائص مشتركة بينهما، نذكرها بإيجاز غير مخل، على النحو التالي:

##### أولاً - تفسير النصوص الجزائية تفسيراً ضيقاً:

إذا كان المتبع في الأنظمة الجنائية انعدام القياس في المسائل التي لا توجد نصوص محددة لمعالجتها، وبما أن الجرائم التأديبية قد نظمت بنصوص قاطعة الدلالة عند تطبيق أي جزاء تأديبي يتعين على سلطة التأديب ألا تتوسع في تفسير النص أو القياس عليه، وهو ما أكدته القضاء المقارن فقد أوضح أنه: "... ومن حيث إن العقوبات الجنائية، بسبب أنها قيد على الحريات، فذلك العقوبات التأديبية هي قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها القوانين واللوائح، فلا محل لإعمال أدوات القياس والاستنباط، ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده..."<sup>(١)</sup>، كما أوضح بأن: "... إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة هو استثناء من الأصل، فلا يجوز التوسع فيه وقياس الاستقالة عليه..."<sup>(٢)</sup>.

كما ينبغي على السلطة التأديبية الالتزام بوجوب التفسير الضيق للنصوص العقابية فمن المسلم به أن الأحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً، فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها، وعدم جواز التوسع في التفسير للنصوص أو القياس<sup>(٣)</sup>.

- (١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩ / ٥ / ١٩٦٢، مجموعة أحكام السنة ٧، ص ٨٧٩.
- (٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٣ / ١ / ١٩٦٣ في الطعن رقم ١٥٠٧ لسنة ٦ ق.عليا.
- (٣) أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١٠٣.

## الفصل الأول

ثانياً - التطبيق المباشر للجزاء التأديبي:

لا يرتب الجزاء التأديبي ثمة آثار إلا من تاريخ صدوره، وبالنسبة للمستقبل فقط ولا يرتد إلى الماضي، بحيث لا يجوز للسلطة التأديبية ترتيب حكمها أو جزائها بأثر رجعي أي من قبل تاريخ ارتكاب المخالفة مهما كانت جسامتها أو خطورتها، بل وحتى في الحالات التي يلغى فيها الجزاء لعيب في الشكل فإن إعادة توقيع الجزاء من جديد تصحيحاً للعيب لا يمكن أن يتم بأثر رجعي<sup>(١)</sup>.

ولا يعد من قبيل رجعية العقوبات التأديبية اعتداد السلطة التأديبية بالظروف والملابسات التي وقعت وأحاطت بالمخالفة التأديبية في ظلها لأن ذلك أمر تقتضيه مبادئ العدالة<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان هناك خلافاً في الفقه الإداري<sup>(٣)</sup>، حول تطبيق القانون الأصلح للمتهم في المجال التأديبي حيث قد تقع الجريمة في ظل قانون معين، ثم وأثناء المحكمة يصدر قانوناً آخر، وأياً ما كان الخلاف فإن القاعدة هي تطبيق الأثر الفوري للقانون ومن ثم لا مجال لإعمال القانون الأصلح للمتهم وهو مسلك القضاء الإداري المقارن وقضاء ديوان المظالم<sup>(٤)</sup>، رغم ذلك فإن القضاء المقارن قد عدل في وقت لاحق إلى رجعية القانون الأصلح للموظف المتهم حيث قضت "... بإلزام السلطة التأديبية رئاسية كانت أو قضائية بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الفعل التأديبي الذي يجازى من أجله العامل وعدم تطبيق أية عقوبة تأديبية لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية ما لم تكن العقوبة أصلح للموظف المتهم أو كانت حالته الوظيفية قد تغيرت عند الحكم على نحو يستحيل

(١) عبد الفتاح حسن: قضاء التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، (د - ن)، ص ٢٧٧.

(٢) رفعت المصلحي: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ٢٥٩.

(٣) سليمان سعيد: الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة ٢٥٣ وما بعدها.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ٢٢ / ٤ / ١٩٨٩ في الطعن رقم ٢٥٣٣ لسنة ٣٢ ق، عليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٣٥٧.

## الفصل الأول

معه توقيع العقوبة النافذة قانوناً وقت وقوع الجريمة التأديبية وذلك استثناء من مبدأ عدم رجعية القوانين..."، بينما لم نجد حكم مماثل من بين أحكام ديوان المظالم يفصح عن رجوعه عن المبدأ.

يرى الباحث أن المبدأ الأساسي في تطبيق القوانين التأديبية هو عدم الرجعية نظراً لاختلاف طبيعتها عن العقوبات الجنائية، والاستثناء جواز ذلك في حالتين:

١. إذا كان النظام التأديبي الصادر أصلح للموظف المتهم المنسوب إليه المخالفة التأديبية بحيث يلغي الجزاء التأديبي أو يخفف من شدته.
  ٢. أن يتغير المركز الوظيفي للموظف المتهم المخطئ على نحو يستحيل معه توقيع الجزاء المقرر لفعله وقت ارتكابه المخالفة التأديبية.
- ثالثاً - تسبب الجزاء التأديبي:

من المقرر في الفقه الإداري أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا نص على ذلك المنظم صراحة، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء، وهو وجوب تسبب القرارات التأديبية ولو لم ينص المنظم على ذلك، لأنه يلزم في العقاب جنائياً أو تأديبياً أن يكون مسبباً، والعلة في هذا المجال التأديبي أن القرارات التأديبية قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري<sup>(١)</sup>، ولذلك فإنه يجب تسبب القرار التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان المخالفة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له يتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق النظام على وقائع الاتهام<sup>(٢)</sup>.

(١) يرد مصطلح الذنب الإداري ويراد به المخالفة التأديبية كترادف له.

(٢) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١١٠.

ويرى الباحث أنه ينبغي على المحاكم التأديبية أن تكون مسببة أيضاً مثل القرارات التأديبية، وأن تسبب القرارات التأديبية يحقق فوائد جمة مثل ترويض السلطة التأديبية وتبصرها عند تحديد المخالفات التي ثبتت في حق الموظف المخطف، والتأني في تكييف هذه المخالفات ووزنها وتقدير الجزاء المناسب لها، خشية تعرض قراراتها للإلغاء من السلطة التأديبية.

### الفرع الثاني

#### خصائص الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي

نظراً لعدم وجود نظرية خاصة للجزاءات التأديبية بمعزل عن العقوبات الجنائية في الفقه الإسلامي سوف نورد خصائص العقوبات التي تتفق مع الجزاءات التأديبية، على النحو التالي:

#### أولاً - الشرعية:

عرّف الماوردي الجرائم بأنها: "محظورات شرعية زجر الله تعالى عنها بحد أو تعزير"، وعليه فإن الجرائم التي يعاقب عليها حداً هي "محظورات شرعية" أي محرمات وجرائم، والشرع الإسلامي هو الذي جرّم هذه الأفعال على عقوباتها كذلك، فهي معينة بوصفها جرائم، ومقدرة بوصفها عقوبات، بنصوص من القرآن والسنة واضحة الدلالة لا تحتاج إلى تفسير أو تأويل، وجرائم الحدود وعقوباتها كلها منصوص عليها إما في القرآن أو السنة أو هما معاً<sup>(١)</sup>.

والنص على هذه الجرائم وعقوباتها في القرآن والسنة لا يؤكد فقط شرعيتها وإنما يشير إلى خطورة هذه الجرائم وكونها اعتداء على ما اعتبرته الشريعة ضرورات

(١) محمد أبو الحسن الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٢١٩.

لا تتحقق مقاصد الشريعة بالاعتداء عليها، لذلك لم تُترك لتعيين الخلق أو تقديرهم بل تكفل الله سبحانه وتعالى وهو العليم بما خلق وبما يضر الإنسان وما ينفعه بتعيين هذه الجرائم وتقدير عقوبات مناسبة لخطورتها ومدى تأثيرها السلبي على حياة الفرد والمجتمع الإسلامي بل الإنساني ككل<sup>(١)</sup>.

ومن الأهمية التذكير بأن مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" من المبادئ الإسلامية الأساسية والشاملة، وليس فقط بما يتعلق بجرائم وعقوبات الحدود والقصاص والتعزير، وإنما نجد أن الإسلام لا يعاقب بعقوبة دنيوية أو أخروية إلا إذا سبق الإنذار والتبليغ والتجريم، يقول عز وجل: ﴿وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾<sup>(٢)</sup>، وقوله تعالى: ﴿رُسُلًا مُّبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ لِئَلَّا يَكُونَ لِلنَّاسِ عَلَى اللَّهِ حُجَّةٌ بَعْدَ الرُّسُلِ﴾<sup>(٣)</sup>، ومن خلال هاتين الآيتين الكريمتين استخلص الفقهاء قاعدتين أصوليتين تفيدان معنى واحداً ومضموناً واحداً وهو مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" أي لا يمكن عدّ فعل أو تركه جريمة إلا بنص صريح يحرم الفعل أو الترك، فإذا لم يرد نص صريح فلا مسؤولية ولا عقاب على فعل أو ترك، وهاتان القاعدتان هما: الأولى: "لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص"، والثانية: "الأصل في الأشياء والأفعال الإباحة"<sup>(٤)</sup>.

وعليه فلا يصح اعتبار فعل ما أو ترك فعل جريمة إلا بنص صريح يحرم الفعل أو الترك، فقواعد الشريعة الإسلامية تقضي بطريق المقابلة بأنه لا عقوبة إلا بنص، وذلك خاص بالعقوبات المقدرة، أم العقوبات غير المقدرة فأمرها متروك للإمام والأمة - ممثلة في أهل الحل والعقد - يقضيان فيها بما يراه محققاً للمصلحة العامة ولا يمنع الفقه الإسلامي من تقنين التعازير بشروط معينة.

(١) عبد اللطيف شديد الحري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

(٢) سورة الإسراء الآية ١٥.

(٣) سورة النساء الآية ١٦.

(٤) سبق تخريج القاعدتين، ص ٦٨، ٦٩، ٧٧، ٢٠١.

ثانياً - مبدأ المساواة في الجزاء:

يقصد به أن نصوص الشرع التي تقرر الجزاءات تسري على جميع الأفراد دون تفرقة بينهم، فالمشرع إذ ينص في القاعدة الجنائية على جزاء ما فإن هذا الأخير يصبح قابلاً للتطبيق على كافة الأفراد اللذين ينتهكون ذات القاعدة<sup>(١)</sup>.

وعليه فإن الشريعة الإسلامية قد أوجبت المساواة في الأحكام القضائية بناءً على مبدأ المساواة العامة التي أقرها الإسلام حين اعتبر الناس سواسية، والتفاضل الحقيقي بينهم هو في التقوى وهو مقياس إلهي، فالله سبحانه وتعالى هو الأعلم بمن هو المتقي والمطيع لأوامره والملتزم بشريعته التزاماً حقيقياً، والشريعة منزلة من عند الله سبحانه وتعالى والناس أمامها متساوون، لا فرق بين رئيس أو مرؤوس، أو بين غني أو فقير، أو بين رجل أو امرأة، بل تطبق عليهم جميعاً دون محاباة لأحد أو تمييز لسبب من الأسباب.

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي الفقه الإسلامي

بالنظر إلى خصائص الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، يتضح الآتي:

١. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في أن كليهما يقرر تفسير النصوص الجزائية تفسيراً ضيقاً لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، إلا بالشكل الذي يحقق مصلحة المتهم، فينبغي على السلطة التأديبية في الفقه والنظام الالتزام بوجود التفسير الضيق للنصوص طالما قررت الاتجاه نحو معاقبة الموظف.

(١) عبد اللطيف بن شديد الحري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٥٦٩.



٢. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث الأثر المباشر والفوري للجزاءات التأديبية، فلا يجوز مدها إلى الماضي بأثر رجعي، إعمالاً لقوله عز وجل: ﴿وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا﴾<sup>(١)</sup>، وقوله تعالى: ﴿رُسُلًا مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ لِئَلَّا يَكُونَ لِلنَّاسِ عَلَى اللَّهِ حُجَّةٌ بَعْدَ الرُّسُلِ﴾<sup>(٢)</sup>.

٣. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي على شرعية الجرائم والعقوبات، حيث إن الفقه الإسلامي قد عرف وقرر مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ويعتبره من خصائص العقوبة ونصت عليه النصوص القرآنية نصاً صريحاً، وأيضاً النظام السعودي قرر هذا المبدأ عندما حصر العقوبات التأديبية وبينها في نظام تأديب الموظفين.

٤. يختلف النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث تقنين الجزاءات التأديبية، فإن النظام السعودي سار على نهج الاتجاه السائد في الفقه الإداري المعاصر إلى تقنين الجزاءات التأديبية، وعدم جواز توقيع غيرها لإضفاء المزيد من الضمانات التأديبية والتي تقي الموظف من التعسف في استعمال السلطة تجاهه، بينما الفقه الإسلامي لم يعرف مبدأ تقنين الجزاءات وأخضع الجزاءات التأديبية تحت قسم العقوبات التعزيرية، نظراً لاختلاف طبيعة الجزاءات التأديبية في الفقه عن النظام بالمعنى السابق ذكره.

٥. يختلف النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث أن النظام السعودي اسند الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية لسلطة تأديبية مختصة بعد تحقيق المخالفات التأديبية وتمكين المتهم من إبداء دفاعه، بينما اسند الفقه الإسلامي سلطة توقيع الجزاءات التأديبية لولي الأمر، بعد التحقيق مع المتهم وتمكينه من إبداء دفاعه، فإن ثبت الجرم حكم بالجزاء.

(١) سورة الإسراء الآية ١٥.

(٢) سورة النساء الآية ١٦.

٦. يختلف النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث فصل سلطة التحقيق في المخالفات التأديبية عن المحاكمة وتوقيع الجزاء، فقد أخذ النظام السعودي بمبدأ فصل سلطة التحقيق عن المحاكمة بينما جمع الفقه الإسلامي سلطة التحقيق والمحاكمة في يد ولي الأمر، ويرى الباحث تبريراً لذلك حداثة الدولة الإسلامية وعدم تشعبها، وقلة عدد الناس.

### المطلب الثالث

#### شروط الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي

#### الفرع الأول

#### شروط الجزاء التأديبي في النظام السعودي

لتوقيع الجزاء التأديبي، ينبغي توافر زمرة من الشروط، بدونها لا يجوز توقيع هذا الجزاء، استعرضها بشيء من الإيجاز، على النحو التالي:

أولاً - عدم جواز عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين:

يستوجب تطبيق مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية ألا يعاقب الموظف المخطئ عن فعله مرتين، وهو ما أرسدت دعائمه الأنظمة المختلفة، حيث إنه بمجرد توقيع جزاء تأديبي على الموظف عن فعل ارتكابه، فإنه لا وجه لتوقيع جزاء آخر بعد ذلك عن نفس الفعل، كما لا يجوز محاكمة الموظف تأديباً عن تهمة جوزي من أجلها إدارياً، وأساس ذلك أنه من الأصول المسلمة في الأنظمة الجزائية ومن البدييات التي تقتضيها العدالة الطبيعية عدم جواز المعاقبة عن الذنب الإداري الواحد مرتين، فالجزاء التأديبي الذي وقع أولاً أياً كانت طبيعته تجب ما عداه مادام قد وقع طبقاً للأوضاع النظامية الصحيحة.

فيعتبر هذا المبدأ المستقر عليه عدم جواز معاقبة الموظف الإداري الواحد مرتين، واستثناء من ذلك يجوز معاقبة الموظف المخطئ عن فعله الواحد أكثر من مرة إذا استمر في ارتكابه رغم توقيع الجزاء الأول عليه<sup>(١)</sup>.

وكذلك إذا تمت مجازاة الموظف تأديبياً ثم ألغي القرار أو الحكم التأديبي الصادر بتوقيع الجزاء لعيب في الشكل أو الاختصاص، فإن ذلك لا يمنع من معاقبة الموظف مرة أخرى عن ذات الأفعال وفقاً للأوضاع القانونية السليمة لأن إلغاء القرار أو حكم السابق قد حدث لعيب شكلي لا يمس الموضوع، ولا ينصرف حظر التعدد إلا بالنسبة للجزاءات التأديبية الأصلية ولذلك، يجوز الجمع بين الجزاء الأصلي وجزاء آخر تبعي كالحرمان من الترقية خلال فترة معينة من تاريخ توقيع بعض الجزاءات، كما يملك المنظم إباحة تعدد الجزاءات بنص صريح، ومثال ذلك الجمع بين جزاء خفض المرتب والدرجة أو جزاء الفصل من الخدمة مع الحرمان من المعاش<sup>(٢)</sup>.

ويجوز الجمع بين الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية في الجهة التي يعمل بها الموظف المخطئ وبين الجزاء الذي توقعه عليه عن ذات الفعل النقابة التابع لها وهو ما أكدته القضاء الإدارية المقارن فقد نظم القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء في بابه الخامس النظام التأديبي لأعضاء هذه النقابة، بما لا يحول دون اختصاص السلطات التأديبية المنصوص عليها في قوانين العاملين في تأديب الأطباء الخاضعين لهذه القوانين بالنسبة للمخالفات التي يرتكبونها خارج نطاق عملهم متى كانت هذه المخالفات تشكل مسلكاً معيناً ينعكس على سلوكهم العام في مجال وظائفهم، وذلك دون إخلال بحق النقابة في النظر في أمرهم عن هذه المخالفات وتوقيع الجزاءات المنصوص عليها في قانون النقابة والتي تتلاءم مع صفاتهم النقابية<sup>(٣)</sup>.

(١) محمود أبو السعود: نظرية التأديب، مرجع سابق، ص ٨٧ وما بعدها.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د - ن)، ص ٧٦.

(٣) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسته ٢٨ / ١٢ / ١٩٧٩ في الطعن رقم ١٠٥٤ لسنة ٢٠ ق عليا.

مما سبق يتضح أن المبدأ العام هو عدم جواز توقيع أكثر من جزاء على الموظف عن الفعل الواحد، وذلك بحسب الأصل، واستثناء يميز القضاء تعدد الجزاءات عن الفعل الواحد على النحو المشار إليه، كما إذا تعلق بالجزاءات التبعية دون الأصلية مثل جزاء الحسم من الراتب بسبب ثبوت ارتكاب مخالفة تأديبية مع إحالة المعلم إلى وظيفة إدارية غير التدريس بسبب (تعاطي المخدرات)، أو إذا صدر القرار بالجزاء التأديبي دون قصد توقيع أكثر من جزاء رغم احتواء القرار على العديد منها الأمر الذي يخضع لتقدير المحكمة، فإذا تمت مجازاة العامل بخفض المرتب مع الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأولى وإنذاره بالفصل من الخدمة لثبوت ارتكابه جريمة من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، فإن هذا القرار لا ينطوي على تعدد في الجزاءات مما يشوبه بعيب، وأساس ذلك أن عقوبة خفض المرتب والوظيفة معاً وبالفصل من الخدمة مع عقوبة خفض المرتب والوظيفة فلا يقصد به الجزاء ولا يأخذ حكمه إذ لا يستساغ أن يكون مصدر القرار قصد بهذه العبارة توقيع عقوبة الإنذار وهي أخف الجزاءات عليه بعد أن وقع عليه عقوبة خفض المرتب والوظيفة، وهما من أشد الجزاءات بعد جزاء الفصل من الخدمة، ذلك أن المقصود بها مجرد معناها اللغوي وهو التحذير مغبة العودة إلى مثل هذا الفعل مستقبلاً.

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أنه لا يترتب على تعدد المخالفات في دعوى واحدة تعدد الجزاءات لأن الأصل العام لتعدد المخالفات يمكن في إخلال الموظف بواجبات الوظيفة، الأمر الذي يستوجب اختيار جزاء تأديبياً واحداً يتناسب مع تعدد المخالفات خاصة وأن المنظم التأديبي لم يحدد لكل جريمة تأديبية عقوبة معينة، وإنما ترك للسلطة التأديبية اختيار الجزاء المناسب من الجزاء المنصوص عليه<sup>(١)</sup>.

### ثانياً - تناسب الجزاء مع المخالفة :

من الضمانات المصاحبة لتوقيع الجزاء التأديبي ضرورة أن تراعي السلطة التأديبية المختصة اختيار الجزاء المناسب للخطأ، بحيث يكون الجزاء عادلاً وملائماً للخطأ التأديبي دون إمعان أو إسراف في الشدة أو الرأفة، إذ إن المنظم عمد إلى تدرج الجزاءات التأديبية الأمر الذي يتعين على السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات

(١) سليمان الطماوي: القضاء الإداري - قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٧٦٥.

بأن تراعي التناسب بين المخالفات المنسوبة إلى العامل وبين العقوبات الموقعة عليه دون مغالاة والشطط في الجزاء بل ودون اتباع لأهواء سلطة التأديب، من هنا ثار التساؤل: أليس من الممكن أن تحدد لكل مخالفة تأديبية الجزاء المناسب أو الملائم لها على غرار مبدأ المشروعية المتضمن لا عقوبة إلا بنص؟ أنقسم الرأي في هذا الشأن إلى قسمين الأول يؤيد فكرة حصر المخالفات التأديبية، والقسم الثاني ينكرها، نعرض لهما تباعاً، على النحو التالي:

- **القسم الأول:** وهو يؤيد فكرة حصر المخالفات التأديبية مع ما يقابلها من جزاءات مناسبة، أي تبيذ الارتباط الكامل بين المخالفات التأديبية والجزاءات التأديبية من أجل أن يتحقق التناسب الكامل بين المخالفة والجزاء في المجال التأديبي<sup>(١)</sup>، الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءين<sup>(٢)</sup>:

١. ضرورة تحديد كافة المخالفات التأديبية التي تتم في نطاق الوظيفة العامة ثم تقسيم هذه المخالفات وتصنيفها إلى فئات ودرجات حسب خطورتها وهذا ليس بالأمر المستحيل.

٢. ضرورة تقليص عدد الجزاءات التأديبية المقرر توقيعها على الموظفين مع تبنى فكرة الحددين الأدنى والأقصى لكل واحد من تلك الجزاءات.

- **القسم الثاني:** ويذهب أنصاره إلى الاعتراض على فكرة حصر المخالفات التأديبية مع ما يناسبها من جزاءات بحجة أن مثل هذا الربط إنما يتجاهل الظروف المصاحبة لكل خطأ تأديبي والتي قد تكون ظروفاً مشددة أو ظروفاً مخففة، هذا بالإضافة إلى أن السلطات التأديبية تعد هي الأقدر من غيرها على تقدير مدى ملاءمة الجزاء للمخالفة أو خطأ المرتكب، وذلك لما لها من خبرة في إدراك مدى خطورة المخالفة على حسن سير وانتظام المرفق العام<sup>(٣)</sup>.

(١) أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) سليمان سعيد: الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

(٣) ينظر: علي فقيهي: التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص ٩٢.

وإذا كان المنظم لم ينص صراحة على وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع مخالفة التأديبية إلا أنه نص على ذلك ضمناً عندما درج الجزاءات التأديبية في المادة (٣٢) من نظام تأديب الموظفين وكذلك نظيره المصري في قانون العاملين بالدولة، إلا أنه أرجع حرية التقدير والاختيار بين هذه الجزاءات للسلطة التأديبية، ولقد كانت أحكام القضاء المقارن لا تراقب سلطة التأديب لاختيار الجزاء إلا بما يتعلق بالغلو دون أن تفحص مشروعية الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع المخالفة التأديبية فقضى بأن: "... رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبي رقابة قانونية يجدها تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر له بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التي جوزي عنها ولا تمتد هذه الرقابة إلى ملاءمة الجزاء لأن الجهة التي تملك توقيعه وترخص في تقدير مدى جسامة الذنب وما يناسبه من جزاء ما دام في حدود النصاب المقرر لها قانوناً..."<sup>(١)</sup>.

إلا أنه تم العدول عن هذا القضاء بإقرار الرقابة الكاملة على مدى ملاءمة ومشروعية وتناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية وذلك بأن: "... الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس التدرج تبعاً لدرجة جسامة وما يناسبه من جزاء فإن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لها أيضاً تعيين الحد الفاصل بين النطاقين..."<sup>(٢)</sup>، وجاء حكم 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"<sup>(٣)</sup> بالإضافة إلى أن التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الذي يوقع عنها، إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٧ / ١٢ / ١٩٧٧ في الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ١٩ ق عليا، مجموعة أحكام السنة ٢٣، ص ٥٥٧.

(٢) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٧ / ١٢ / ١٩٩٠ في الطعن رقم ٣٨٨ لسنة ٣٥ ق عليا.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١٠٠ / ت / ٤ لعام ١٤١٠ هـ في القضية رقم ١٨٩ / ١ / ق لعام ١٤٠٧ هـ.

وإن مؤدى ذلك أن جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية، إنما يرتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها بحيث لا تساوي المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة، فإذا لا شك في أن الأولى أقل جسامة من الثانية وهو ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً - شخصية الجزاء التأديبي:

يتعين تحديد من يوقع عليه الجزاء أو بمعنى آخر قصر الجزاء على مقترف المخالفة التأديبية سواء قام بعمل إيجابي أو امتنع عن القيام بعمل، إذ أن توقيع الجزاء التأديبي على شخص لم يرتكب أية أعمال تخل بالواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه هو جزاء غير مشروع لم يصادف صحيح النظام أو الواقع، فالجزاء الموقع على من يثبت مساهمته في وقوع المخالفة إيجابياً أو سلباً هو جزاء غير مشروع لفقدانه ركن السبب، فيقع باطلاً كل جزاء تأديبي يوقع على غير من اقترف الذنب الإداري، وتأكيداً لضرورة توقيع الجزاء التأديبي على مرتكب المخالفة التأديبية أو المساهم في ارتكباها، فقد تقرر هذا المبدأ لدى فقهاء والقضاء الإداريين<sup>(٢)</sup>.

والمسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية لا تكون إلا شخصية، ومن ثم فإن المستقر عليه هو شيوع الاتهام بين أكثر من شخص إذا كان سبباً للبراءة في الجرائم الجنائية، إلا أن هذا الأمر لا ينهض دوماً مانعاً من المؤاخذه التأديبية، إذ أنه يتعين لإدانة العامل ومجازاته إدارياً في حالة شيوع الاتهام بينه وبين غيره أن يثبت ارتكابه لفعل إيجابي أو سلبي يشكل مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية<sup>(٣)</sup>.

وإذا كانت القاعدة أن الرئيس لا يسأل عن خطأ من مرؤوسه إعمالاً لشخصية الجزاء، إلا أنه قد يقع الخطأ من المرؤوس ولكن بناء على أوامر الرئيس

(١) حكم الإدارية العليا الصادر بجلسته ١٩ / ٥ / ١٩٩٠ في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣٥ ق عليا.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٣) عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص ٣٢.

فإنه في هذه الحالة يسأل الرئيس عن خطأ مرؤوسه، فليس من المقبول أن كل خطأ يرتكبه الموظف يسأل عنه رئيسه، وإنما يشترط لذلك وجود الخطأ الشخصي من جانب الرئيس في الرقابة والإشراف، أما حيث لا يوجد مثل هذا الخطأ فإنه لا تقوم المسؤولية، فالتزام الرئيس الإداري بمتابعة أعمال مرؤوسيه وإن كان يقتضى مراقبة ما يقوم به كل منهم من إنجاز، إلا أنه لا يتطلب الإحاطة بكل دقائق العمل اليومي لكل منهم، فإذا ثبت أن الرئيس مكلف باعتماد أعمال مرؤوسيه فإنه يكون مسئولاً عن هذه الأعمال، فإن هو قصر في ذلك فيعد مسئولاً شأنه شأنهم<sup>(١)</sup>.

وهذا ما قرره هيئة التأديب بحكم لها حيث قالت: "الأصل هو شخصية المسئول بحيث يتعين لمسئولة الموظف تأديبياً أن يثبت وقوع خطأ شخصي من جانبه.

وإذا كان من الجائز طبقاً لهذا النص نفسه ودون الخروج عليه مساءلة الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، 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 يتبع 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"<sup>(٢)</sup>

بناءً على ما سبق يرى الباحث أنه ينبغي لتقرير مسؤولية الرئيس، في إطار عدم الخروج على مبدأ شخصية الجزاء، أي أن الرئيس يستمد مخالفته من خطأه المباشر، لا من خطأ مرؤوسه، ومن ثم يترتب عليها انتقال تبعة الجزاء من المرؤوس له توافر شرطين:

(١) أحمد سلامة بدر: التحقيق والمحاسبة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٢) قرار هيئة التأديب بتاريخ ١٨ / ٤ / ١٣٩٥ هـ في القضية رقم ١٦ لعام ١٣٩٥ هـ المجموعة الثانية لأحكام الهيئة، ص ٨٨.



١. صدور أمر كتابي من الرئيس إلى المرؤوس بالقيام بأعمال موضوع المخالفة.

٢. تنبيه المرؤوس لرئيسه بخطأ القيام بما حواه الأمر الكتابي الذي أصدره.

رابعاً - ضرورة صدور الجزاء التأديبي من مختص بعد تحقيق:

ينبغي أن يصدر الجزاء التأديبي من السلطة المختصة بتوقيعه، ونظراً لما تتصف به الجزاءات التأديبية من خطورة تأثيرها على مستقبل الموظف فلا يجوز للسلطة المختصة بتوقيعها بتفويض غيرها من السلطات الدنيا ما لم يرد نص خاص بذلك، ومرد عدم جواز التفويض في توقيع الجزاءات، إلا بنص خاص أن فيه إخلال بالضمانات التي توخاها المنظم باعتبار أنشخص الرئيس المنوط به توقيع الجزاء محل اعتبار، والقول بغير ذلك يؤدي إلى خلط بين الاختصاصات المحددة لكل سلطة تأديبية، إضافة إلى أنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد الاختصاصات بالنسبة للجزاءات التأديبية فلا يجوز الأخذ بنظام التفويض العام<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني

#### شروط الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي

أولاً - توقيعه من السلطة التأديبية المختصة :

مما لاشك فيه أن السلطة القضائية كانت ولا تزال جزءاً من النظام الإسلامي لأن العدل هو الغاية من رسالات الله عز وجل، وإقامة الحق والعدل هي التي تشيع الطمأنينة وتنتشر الأمن، ومن أهم الوسائل التي يتحقق بها القسط، وتحفظ الحقوق، وتصان الدماء والأعراض والأموال، هي إقامة النظام القضائي الذي فرضه الإسلام<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٢) السيد سابق: فقه السنة، الفتح للإعلام العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٩٩م، ٤ / ٢١٣.

## الفصل الأول

وقد ثبت أن النبي ﷺ كان القاضي الأول في الدولة الإسلامية، وجاء في عدد من الروايات أنه بعث علي بن أبي طالب وأبا موسى الأشعري ومعاذ بن جبل - رضي الله عنهم - إلى اليمن للقضاء، وبعد انتقاله ﷺ إلى الرفيق الأعلى باشر الخلفاء من بعده القضاء بأنفسهم<sup>(١)</sup>.

مما تقدم يتضح أنه يجب توقيع الجزاء التأديبي من خلال السلطة التأديبية المختصة بعد سماع دفاع الموظف المخطئ كما أوضحنا في الأمثلة سالفة الذكر.

### ثانياً - أن تكون العقوبة شخصية :

يعد هذا المبدأ الذي تنبته القوانين الوضعية نتيجة لمبدأي المسؤولية الأخلاقية والحرية الفردية، وهو كذلك من المبادئ العامة الأساسية في الشريعة وليس فقط في عقوبات الحدود والقصاص، يقول عز من قائل: ﴿كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ﴾<sup>(٢)</sup>، ويقول أيضاً: ﴿وَأَنْ لَيْسَ لِلإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى﴾<sup>(٣)</sup>، أي لا يحمل أحد ذنب غيره، ولا يجازى بذنب غيره<sup>(٤)</sup>.

ومبدأ شخصية المسؤولية التأديبية يعد من القواعد المطلقة في الشريعة الإسلامية، وقد طبقت تطبيقاً دقيقاً، فلا يسأل الشخص عن فعل غيره مهما كنت صلة قرابته أو صداقته به، وبهذا وقد يتضح أن مبدأ شخصية العقوبة في السياسات الجزائية لا ينفك عن شرعيتها وعدالتها، وهذه العدالة لن تتحقق إلا إذا جاء الجزاء منسجماً وملائماً لدرجة المسؤولية وأهداف الجزاء، وبما أن لكل فعل تأديبي ملاسبات ودوافع مختلفة باختلاف المخطئ، فإن الجزاء سيكون كذلك

(١) ينظر: الكتاني: الترتيب الإدارية (نظام الحكومة النبوية) المحقق: عبد الله الخالدي، الناشر: دار الأرقم - بيروت (١ / ١٠٥)، محمد مهدي شمس الدين: نظام الحكم والإدارة في الإسلام، المؤسسة الدولية للدراسات، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٩١م، ٥٥٥.

(٢) سورة المدثر، الآية ٣٨.

(٣) سورة النجم، الآية ٣.

(٤) علي محمد جعفر: فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، (د - ن)، ص ٤٥.

مختلف ومتنوع، وقد أعطيت للسلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، أي في اختيار العقوبة المناسبة لدرجة المسؤولية وخطورة الجريمة وأهداف الردع والإصلاح أو التأهيل، لكن الشريعة الإسلامية قيدت السلطة التأديبية بما فرضته من جزاء في تناسبه مع المخالفة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً - تناسب الجزاء مع العقوبة :

بيّنت فيما تقدم أن العقوبة التأديبية في الفقه الإسلامي تعتبر من العقوبات التعزيرية، حيث تندرج فيها العقوبات التي ليست مقدرة من الشارع الحكيم وترك شأنها لأولياء الأمر والقضاة يفرضون في كل حالة ما يناسبها من عقوبات، والقاضي في العقوبة التعزيرية له سلطة في تقدير العقوبة المناسبة مع أخذه في الاعتبار ظروف المتهم وشخصيته، ودرجة تأثره بالعقوبة، كما أنه يدخل في الاعتبار ظروف المخالفة المرتكبة وتأثيرها على المجتمع، فقد راعت الشريعة الإسلامية أن تكون العقوبة على قدر الجرم ومتناسبة معه محققه للعدل، قال تعالى: ﴿وَكَتَبْنَا عَلَيْهِمْ فِيهَا أَنَّ النَّفْسَ بِالنَّفْسِ وَالْعَيْنَ بِالْعَيْنِ وَالْأَنْفَ بِالْأَنْفِ وَالْأُذْنَ بِالْأُذْنِ وَالسِّنَّ بِالسِّنِّ وَالْجُرُوحَ قِصَاصًا فَمَن تَصَدَّقَ بِهِ فَهُوَ كَفَّارَةٌ لَهُ وَمَن لَّمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ﴾<sup>(٢)</sup>، وجاء في الحديث عن ابن عباس رضي الله عنهما قال: " ثم لما أتى معاذ بن مالك<sup>(٣)</sup> النبي ﷺ قال له: "لعلك قبلت أو غمزت أو نظرت قال: لا يا رسول الله، قال أنكثها، لا يكنى قال: فعند ذلك أمر برجمه"<sup>(٤)</sup>.

(١) عبود السراج: التشريع الجزائري المقارن، الطبعة الأولى، جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٨م، ص ٧٩ - ٨٠.

(٢) سورة المائدة آية ٤٥

(٣) هو: معاذ بن مالك الأسلمي هُوَ الَّذِي أَتَى النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ وَسَلَّمَ فَاعْتَرَفَ بِالزُّنَى، فرجمه. روى حديث رجمه ابن عباس، وإبريدة، وأبو هريرة. قاله ابن منده وأبو نعيم، وقال أبو عمر: معاذ بن مالك الأسلمي. معدود في المدنيين، كتب له رسول الله صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ وَسَلَّمَ كتاباً بإسلام قومه، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ٤ / ٢٣٢.

(٤) الحديث أخرجه البخاري في صحيحه بلفظه، يراجع صحيح البخاري، ٦ / ٢٥٠٢ باب هل يقول الإمام للمقر لعلك لمست أو غمزت الحديث رقم ٦٤٣٨، صحيح ابن خزيمة، ١ / ٢٠، سنن البيهقي الكبرى، المرجع السابق، ٨ / ٢٢٦.

## الفصل الأول

ففي هذا الحديث يقرر رسول الله - ﷺ - ماعزاً ويقول له: "لعلك قبلت أو غمزت"، وفي هذا من الدلالة ما لا يخفى من أن التقبيل واللمس والتفخيذ وكل ما سوى الزنا لا يجب فيه حد الزنا، وإذا فكل هذه الأفعال لا يعاقب عليها بعقوبة الزنا، وفي ذلك إشارة من النبي - ﷺ - إلى أن كل فعل عقوبة تتناسب معه حيث التجريم ومن حيث مقدار الجرم الذى أتاه صاحبه<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

بالنظر إلى شروط الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، يتضح الآتي:

١. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي في أن كليهما لا يوقع جزاء تأديبي عن المخالفة التأديبية مرتين، ولا شك أن هذا المبدأ يتفق مع المعايير الدولية للعدالة، إلا أن هذا المبدأ بالتوضيح السابق له ضوابط ينبغي مراعاتها.

٢. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث التناسب، أي ينبغي أن يكون الجزاء عادلاً وملائماً للخطأ التأديبي، إذ إن المنظم السعودي أو الفقه الإسلامي يجب مراعاة التدرج في الجزاءات التأديبية الأمر الذى يتعين على السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات أن تراعي التناسب بين المخالفات المنسوبة إلى الموظف وبين المخالفات.

(١) عبد اللطيف شديد الحربي: ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص ٥٧١.

٣. يتفق النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث شخصية الجزاء، فالمسؤولية التأديبية مثل المسؤولية الجنائية لا تكون إلا شخصية، فلا يجوز محاسبة شخص غير المخطئ عن أفعاله، وذلك تحقيقاً للعدالة.

٤. يختلف النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث مراعاة الإجراءات والشكليات. فينبغي أن يصدر الجزاء التأديبي وفقاً للضوابط والضمانات المنصوص عليها لطمأنة الموظفين وبث روح الثقة بين الموظفين والإدارة، نظراً لما تتصف به الجزاءات التأديبية من خطورة تأثيرها على مستقبل الموظف فيجب إحاطتها بالمزيد من الضمانات الإجرائية والشكلية لمصلحة الموظف، والفقه الإسلامي كما رأينا أخذ بهذه المعاني في وجوب تحقيق دفاع المتهمين، والتحري عن أحوال الموظفين المقدم فيهم شكاوى قبل إصدار قرارات تأديبية في حقهم.

٥. يختلف النظام السعودي مع الفقه الإسلامي من حيث طبيعة القضائية للجزاء، حيث إن طبيعة الجزاء في النظام تأخذ منحى تأديبي إداري أي السلطة الإدارية التي تقوم به تحت رقابة القضاء، بينما تأخذ الجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي الطابع القضائي، فقد ثبت أن النبي ﷺ كان القاضي الأول في الدولة الإسلامية، وثبت توقيعه للجزاءات على المقصرين من موظفيه وولاته في الأمصار.



### الفصل الثاني

## مدى حق الإدارة في استبدال واختيار الجزاء واختيار موعد توقيعه والعضو عنه

- تمهيد وتقسيم:

نشأت المملكة العربية السعودية نشأة إسلامية، وعملت على إرساء قواعد العدالة بالنسبة للمواطنين كافة، وتؤكد ذلك بنص المادة الأولى للنظام الأساسي للحكم في المملكة<sup>(١)</sup>، وترتكز الوظيفة العامة في الإسلام على قواعد ومفاهيم، من أهمها أنها أمانة مقدسة ومسؤولية وتكليف لا تشریف، لذا فإن الموظف العام يقبله الوظيفة العامة التي تعهد إليه يخضع نفسه لكل الالتزامات الناشئة عن ذات أنظمة الخدمة المدنية وضرورات المرفق العام، ويتجلى ذلك بالابتعاد عن كل الأمور المجافية للاستمرار الجوهري للحياة الوظيفية، ويخرجه عن ذلك بصون نفسه والابتعاد بها عن مجال مسؤولية تطبيق القوانين والأنظمة، بهدف ضمان ممارسة الحقوق الناشئة له عن الرابطة التنظيمية التي أخضع نفسه لها<sup>(٢)</sup>.

ويترتب على إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية - سواء كانت إيجابية أو سلبية - مجازاته من السلطة الإدارية وفقاً لأحكام التأديب الوظيفي الواردة في نظام الخدمة المدنية، كما يترتب على إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بالإضافة إلى

- 
- (١) نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية على أنه: "المملكة العربية السعودية، دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ. ولغتها هي اللغة العربية، وعاصمتها مدينة الرياض".
- (٢) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٩.

## الفصل الثاني

المسؤولية التأديبية إثارة نوعين من المسؤولية هما مسؤولية الموظف الجنائية إذا كان الخطأ الذي ارتكبه الموظف يشكل جريمة كالاختلاس، والتزوير، والتعاطي أو الاتجار في المخدرات فيتعرض عندئذ للعقوبة الجنائية إلى جانب العقوبة التأديبية، ومسؤولية الموظف المدنية إذا كان الخطأ الذي ارتكبه الموظف خطأ شخصياً وليس مرفقياً، إذا نتج عنه ضرر للإدارة، فيتحمل الموظف عندئذ عبء تعويض الضرر الذي ترتب على خطأه الشخصي الذي يسأل عنه مدنياً<sup>(١)</sup>.

ويرى البعض أن الحكمة من وضع نظام التأديب الوظيفي تتمثل في محاولة إصلاح وتقويم السلوك الوظيفي لدى الموظف العام الذي يخل بواجباته الوظيفية من خلال الجزاءات التأديبية، والمحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبث الطمأنينة لدى الموظفين من خلال توفير أكبر قدر من الضمانات للموظفين تجاه السلطات التي خولت صلاحية توقيع الجزاءات التأديبية<sup>(٢)</sup>.

ويعتبر التأديب من الوسائل الرادعة عن الخروج على حدود النظام، ومن الضمانات المؤكدة التي ترغم المنحرف عن الطريق السوي على احترام واجبات وظيفته ومسؤولياته، ففي الوقت الذي يجب مكافأة المنتج على إنتاجه والمجد على جده، يجب أيضاً معاقبة المهمل على إهماله والمقصر على تقصيره والعاث على عبئه<sup>(٣)</sup>.

فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في النظام، أو يخرج على مقتضى الواجبات في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة، تترتب عليه مسؤولية تأديبية تجيز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات

(١) مدنياً أي رجوع المضرور على الموظف الذي ارتكب خطأ شخصي في ماله الخاص، سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٦١٤.

(٢) نواف كنعان، القانون الإداري - الكتاب الثاني، الطبعة السادسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩م، ص ١٦٤.

(٣) ميخائيل جميعان، أسس الإدارة العامة، دار الجميل، بيروت، ١٩٦٩م، ص ٢٩٦.



## الفصل الثاني

التأديبية عليه، ولا يحول توقيع هذه الجزاءات دون إقامة الدعوى التعويضية أو الجزائية عليه عند ثبوت مقتضاها، وعلى هذا الأساس فإن الموظف يمكن أن تترتب عليه خلال حياته الوظيفية المسؤولية التأديبية<sup>(١)</sup>، وعليه يعطي الحق للإدارة في توقيع الجزاء التأديبي الذي يتناسب مع المخالفة التأديبية أو استبداله أو تحديد موعد توقيعه والعفو عنه.

على هدي ما تقدم سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- المبحث الأول: توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.
- المبحث الثاني: حق الإدارة في استبدال الجزاء واختيار موعد توقيعه في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.
- المبحث الثالث: مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي وسلطة الإدارة في توقيعه في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

---

(١) فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، الطبعة الرابعة، مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨م، ص ٢٥٠.



### المبحث الأول

توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

ذهب معظم الفقهاء القانوني إلى أن النظام التأديبي لا يستهدف العقاب ذاته بل ضمان حسن سير المرافق العامة باطراد وانتظام<sup>(١)</sup>، حتى يتمكن المرفق من أداء رسالته، فأساس العقاب هو وجوب سير المرفق العام، ذلك أن الجزاء يكفل استقرار قواعد النظام، وتمثل الجزاءات التأديبية الضمانة الفعالة لتوجيه الموظف العام نحو القيام بالتزاماته كإصلاحه وتخفيفه أمام زملائه، وتصيب جميعها، في مصلحة السير المتناسق للمرفق العام<sup>(٢)</sup>.

لذلك كان ينبغي البحث عن وسيلة لتحقيق أهداف الإدارة ونجاحها في تسيير مرافقها باطراد وانتظام، حيث تضطلع الإدارة العامة في الدولة وهي تمارس اختصاصاتها وسلطاتها، القيام بأعمالها المادية والقانونية، بمهمة تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام واستمرار سير المرافق العامة كما تقدم ذكره، وتحقيقاً لذلك يجب إحكام الرقابة على الموظفين لقيامهم بواجباتهم المناطة بهم على نحو يكفل الصالح العام، وأخذ المقصر بمخالفته النظام وكل من يخل بشرف وكرامة الوظيفة، وانطلاقاً من ذلك يقوم نظام تأديب الموظفين على فكرة النهوض بالمصلحة العامة وانتظام الإدارة في أداء وظيفتها المحددة سلفاً على الوجه الأكمل ومحاسبة ومجازاة المخالف للنظام، وذلك بتوقيع الجزاء التأديبي عليه متى ثبت ذلك، لكن ما هي السلطة الإدارية المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية؟ ومتى يتم توقيع الجزاء التأديبي على الموظف؟ وما هي حالات توقيع هذا الجزاء

(١) بكر القباني: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ١٣١، وسليمان الطواوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤١٩.

(٢) عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

## الفصل الثاني

دون الحاجة إلى النص عليه؟ أو بمعنى آخر هل عدم تقنين المخالفات التأديبية يمنح الحق للسلطة التأديبية في توقيع الجزاءات بشكل تقديري؟ ودون النص على المخالفات التأديبية والجزاءات المقابلة لها؟ كل هذه التساؤلات سوف نجيب عنها في هذا المبحث.

- **المطلب الأول:** توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي.
- **المطلب الثاني:** توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي.
- **المطلب الثالث:** المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.

### المطلب الأول

#### توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي

قبل الخوض في بحث مدى أحقية الإدارة في توقيع جزاءات تأديبية بغير نص ينبغي أولاً التأصيل لهذا الموضوع من خلال توضيح للسلطة القائمة على توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك لمعرفة مدى أحقية الإدارة أو سلطتها في توقيع هذه الجزاءات وما هي السلطات المخولة لها بموجب النظام؟ وما هي الحالات أو المخالفات التي حين تُرتكب يمنح الحق مباشرة للإدارة في توقيع الجزاء؟ الأمر الذي يدفعنا إلى دراسة ومعرفة مدى إمكانية تقنين المخالفات التأديبية من عدمه، وعليه نستنتج مدى أحقية السلطة التأديبية في توقيع الجزاءات التأديبية دون الحاجة إلى النص، بناء على ما تقدم سوف نعرض للنقاط سالفه الذكر على النحو التالي:

## الفصل الثاني

### أولاً - سلطات التأديب في النظام:

تعتبر السلطات التأديبية في المملكة العربية السعودية، ممثلة في السلطة الرئاسية وهي تتمثل في إدارة معينة يسند إليها النظام القيام بالتحقيق في كافة المخالفات التأديبية، ثم رفع ما تخلص إليه التحقيق من نتائج إلى الجهات المختصة بنفس الإدارة وذلك لتقوم بتوقيع الجزاء المناسب على من الموظف المخالف عدا الفصل، وبذلك يكون المنظم السعودي قد منح للسلطة الرئاسية، القدر المناسب من الهيبة التي تجعل الموظفين يخشون من ارتكاب المخالفات التأديبية متى وجدت مثل هذه الإدارة ولها الصلاحيات المناسبة مثل إدارة الشؤون القانونية بالإدارة، وفي هذا النظام تختص الجهة التأديبية في السلطة الإدارية وحدها، ودون الاستعانة بهيئة أخرى بحق تقدير الأخطاء التأديبية وتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين بها<sup>(١)</sup>.

فوفقاً لنظام تأديب الموظفين السالف ذكره فإن السلطة الإدارية المختصة بالتأديب هي الوزير المختص، ومن في مستواه أو من يفوضه، ولما كان الوزير المختص هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، فإن حسن ممارسته الرئاسية يستلزم منحه بعض الاختصاصات التأديبية، فيكون له الحق عليهم توقيع الجزاءات التأديبية حال ارتكابهم مخالفات إدارية أو مالية<sup>(٢)</sup>.

حيث لا جدوى من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الإداري، ما لم يكن هناك ضمان لطاعة المرؤوسين لأوامره، فلا تتحقق تلك السلطات للرئيس الإداري إلا إذا كانت له على مرؤوسيه سلطة عقاب المخطئ منهم، لذا يربط الفقه القانوني بين السلطة الرئاسية والعقاب التأديبي، باعتبار أن هذا الأخير إحدى سبل السلطة الرئاسية في فرض أوامرها على المرؤوسين<sup>(٣)</sup>.

(١) محمد صديق أحمد الفلاحي: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٢) عبد اللطيف شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٣) سليمان محمد الطراوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

## الفصل الثاني

فقد حرص نظام تأديب الموظفين في المملكة على تحقيق نوع من التوازن بين اختصاصات الوزير التأديبية والاختصاصات التأديبية للجهات الأخرى، وذلك بقصد تحقيق العدالة والجزم، حيث جاء هذا التوازن في الاختصاص التأديبي الذي تبناه نظام التأديب في المملكة محققاً هدفين أساسيين للجزاء التأديبي هما:

١. فورية توقيع الجزاء التأديبي، وهي من الوسائل الناجحة لتحقيق الردع بنوعيه العام والخاص.

٢. فاعلية التأديب التي تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة، وأن يتم ذلك في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ، لتحقيق أثره على أفضل وجه سواء بالنسبة للموظف المخطئ أو بالنسبة لغيره<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر أن توقيع الجزاءات التأديبية ليست قاصرة على الوزير المختص في نطاق وزارته، بل إن أحكام نظام تأديب الموظفين منحت هذه السلطة أيضاً لمن يشغل أعلى منصب تنفيذي في المؤسسات<sup>(٢)</sup>، بغض النظر عن المسمى الوظيفي، وذلك لوجود العديد من المؤسسات والدوائر التي تملك استقلالاً مالياً أو إدارياً، كما أن أحكام نظام تأديب الموظفين يسري على جميع الموظفين المدنيين، سواء أكانوا موظفين عموميين أم موظفي الأشخاص المعنوية العامة<sup>(٣)</sup>، عدا أعضاء السلك القضائي وديوان المظالم ومن يتم استثنائهم من ذلك النظام، وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن تعبير الموظفين الوارد في المادة ٤٨ من نظام تأديب

(١) خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(٢) المادة ٤٦ من نظام تأديب الموظفين بالمملكة العربية السعودية: " يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته".

(٣) المادة ٤٨ من نظام تأديب الموظفين بالمملكة العربية السعودية: " يسري هذا النظام على جميع الموظفين المدنيين في الدولة عدا أعضاء السلك القضائي، كما يسري على موظفي الأشخاص المعنوية العامة".

## الفصل الثاني

الموظفين لا يشمل مستخدمي الدولة<sup>(١)</sup>، حيث إن سلطة من في حكمه بتوقيع الجزاء التأديبي تكون هي ذات الصلاحية الممنوحة للوزير بإيقاف جميع العقوبات التأديبية عدا الفصل، وذلك بحق موظفي المؤسسات والدوائر والمصالح الحكومية المستقلة.

والجدير بالذكر أن النظام ألزم الجهة الإدارية بتبليغ هيئة الرقابة والتحقيق بالقرارات التأديبية الصادرة فور صدورهما، وإذا لم تكن القرارات قد صدرت نتيجة تحقيق أجرته هيئة الرقابة والتحقيق، فعلى الجهة الإدارية أن ترسل إلى هيئة الرقابة والتحقيق مع القرار صوراً لجميع أوراق التحقيق وللهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمها للقرار صوراً لجميع أوراق التحقيق، إذا رأت أن المخالفة الصادرة بشأنها القرار تستوجب الفصل، أن تبلغ الوزير بذلك وتباشر التحقيق في القضية<sup>(٢)</sup>.

وبالمقارنة بما عليه العمل في القانون المصري نجد أن السلطة التأديبية محددة بموجب المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م في أن أعضاء السلطة التأديبية على الوجه التالي: ١ - السلطة الرئاسية وتتكون من شاغلي الوظائف العليا، والسلطة المختصة وهم: الوزير والمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي، ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص، ٢ - المحاكم التأديبية، ٣ - المجالس التأديبية لبعض طوائف الموظفين.

(١) ينظر: المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين بالملكة العربية السعودية ص ١٣ وما بعدها.

(٢) المادة ٣٩ من نظام تأديب الموظفين بالملكة العربية السعودية: "تُبَلِّغُ هيئة الرقابة والتحقيق وديوان الموظفين العام وديوان المراقبة العامة في جمع الأحوال بالقرار الصادر من الوزير بالعقوبة فور صدور القرار، فإن لم يكن القرار صادراً بالتطبيق للمادة الثامنة والثلاثون تعين أن يرسل لهيئة الرقابة والتحقيق مع القرار صور من جميع أوراق التحقيق، وللهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمها للقرار وصور أوراق التحقيق إذا رأت أن المخالفة الصادرة في شأنها القرار تستوجب الفصل أن تُبَلِّغَ الوزير بذلك وتُباشر التحقيق في القضية".

## الفصل الثاني

ثانياً - عدم حصر المخالفات التأديبية :

لم يحصر النظام السعودي والقانون المصري المخالفات التأديبية في أنظمة تأديب الموظفين، وقد سار على هذا النهج نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م / ٤٩ وتاريخ: ١٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ ونظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م: ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ، فبعد أن بين النظام واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم، فقد نصت المادة الحادية عشرة من نظام الخدمة المدنية على الواجبات المفروضة عليه بأنه: (يجب على الموظف خاصة:

١. أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل أم خارجه.

٢. أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

٣. أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات)، كما نصت المادة الثانية عشرة من النظام ذاته على المحظورات على الموظف بأنه: (يحظر على الموظف خاصة: ١ - إساءة استعمال السلطة الوظيفية، ٢ - استغلال النفوذ، ٣ - قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة.

٤. قبول الهدايا أو الإكراميات أو خلافه بالذات أو بالوساطة لقصد الإغراء من أرباب المصالح.

٥. إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد تركه الخدمة).



## الفصل الثاني

ويذهب جانب من الفقه القانوني إلى أن مبدأ الشرعية، لا يطبق على المخالفات التأديبية، فليس من اللازم أن تصدر من السلطة التنظيمية، أو من الجهة الإدارية المختصة قواعد تجريم بعض الأفعال مسبقاً، حتى يعاقب الموظف، وإنما يعاقب إذا ما نسب إليه فعل أو امتناع فيه إخلال بمقتضيات وظيفته سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص<sup>(١)</sup>.

وبيان ذلك أن الأفعال المكونة للذنب الإداري أو الجريمة التأديبية ليست مثل الجرائم الجنائية، إذ مردها إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها بوجه عام، وذلك لاختلاف الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية وأن الأخيرة لا تخضع لقاعدة لا جريمة إلا بنص، وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب، أن يرى في عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك لا يتفق وواجبات الوظيفة ومن ثم فلا يمكن حصر المخالفات التأديبية مقدماً على خلاف ما يجري في مجال الجرائم الجنائية<sup>(٢)</sup>.

ويترتب على عدم تطبيق مبدأ الشرعية بالمعنى السابق على المخالفات، نتائج غاية في الأهمية هي:

١. أن عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين، لا يعني أن هذا العمل مباح للموظف كما هو الحال في النظام أو قانون العقوبات، ويترتب على ذلك تطبيق قاعدة مفهوم المخالفة، أو التفسير الضيق للمعمول به في قانون العقوبات، فإذا منع أو جرم المنظم بعض الأفعال على الموظفين، إنما يفعل ذلك حتى ينبههم إلى خطورة الأفعال، وأنه يطلب من الموظفين بشكل جازم الابتعاد عنها، وأنه يدع الأفعال التي لم يذكرها للقاعدة العامة<sup>(٣)</sup>، مثال ذلك ما قرره النظام السعودي في نظام الخدمة المدنية بمنع الاشتغال بالتجارة بدون تصريح خاص من الجهة التابع لها الموظف العام، حيث

(١) سليمان محمد الطراوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٣) سليمان محمد الطراوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٧٩.

## الفصل الثاني

أوجب على الموظف أن يمتنع عن الاشتغال بالتجارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو 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 الأذن للموظفين بالعمل في القطاع الخاص في غير أوقات الدوام الرسمي<sup>(١)</sup>.

٢. لما كان المنظم لم يحدد الأفعال المحظورة على الموظفين والتي تعتبر جرائم تأديبية، فإن تحديد هذه الأفعال يعود لتقدير الجهات الإدارية المختصة، وذلك تحت رقابة وإشراف ديوان المظالم بهيئة قضاء إداري<sup>(٢)</sup>، فقد أكد هذا المعنى الكثير أحكام القضاء الإداري 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"<sup>(٣)</sup>.

٣. تلتزم السلطة التأديبية في تقديرها ضوابط الوظيفة العامة، بما تتضمنه من واجبات وحقوق، وليس لها أن تتقيد مطلقاً بضوابط الواردة في قانون العقوبات، حيث إن المحكمة التأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني، وتسند قضاءها إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري وفي تقديرها للجزاء الذي يناسبه فإن هي سارت على السنن المتبعة في قانون العقوبات فلم ترد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها، وإنما استعارت له وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات، وعينت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده القانون الجنائي المذكور للوصف الذي استعارته<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة الثالثة عشرة من نظام الخدمة المدنية السعودي.

(٢) السيد محمد إبراهيم: شرح قانون العاملين المدنيين، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦م، ص ٤٦٨.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ١٠٠ / ت / ٤ لعام ١٤١٠هـ في القضية رقم ١٨٩ / ٢ / ق لعام ١٤٠٧هـ.

(٤) عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٦٩.

## الفصل الثاني

٤. على أن أهم نتيجة تترتب على تحديد الجرائم التأديبية، هي المتعلقة بالفصل بين الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي، فالمنظم في الأنظمة الجنائية، يحدد أركان الجريمة الجنائية، ويقدر مدى خطورتها على المجتمع، ثم يعين لها العقوبة الملائمة ومن ثم فإن العقوبة مرتبطة بالجريمة فمتى حددت المحكمة الجنائية وصف الجريمة المنسوبة للمتهم، وجب عليها فرض العقوبة التي عينها المنظم في النظام الجنائي، أما في مجال التأديب فإن السلطة المختصة تقوم بعمليتين الأولى تقديرها ما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف يشكل مخالفة تأديبية من عدمه، فإذا ما انتهت هذه المهمة، انتقلت السلطة التأديبية إلى فرض الجزاء التي تراه مناسباً دون الحاجة إلى نص من المنظم شريطة أن يكون من بين الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في النظام على سبيل الحصر، ولا يجوز الخروج عنها<sup>(١)</sup>.

٥. حقيقة الأمر عدم تقنين المخالفات التأديبية يسمح للإدارة أو القائمين على السلطة التأديبية، بعقاب بعض موظفي الدولة عن بعض المخالفات التأديبية، دون عقاب البعض الأخر، عن ذات الفعل<sup>(٢)</sup>.

مما تقدم برز موضوع تقنين المخالفات التأديبية حتى يتحقق مفهوم الشرعية في المخالفات التأديبية على غرار الجرائم الجنائية.

### ثالثاً - تقنين المخالفات التأديبية :

يقصد بتقنين المخالفات التأديبية حصر جميع أنواع المخالفات التي يعاقب عليها تأديبياً مع تحديد جزاء لكل منها، ويرى بعض فقهاء القانون أن عملية التقنين تعني إصدار نظام يتضمن مجموعة المبادئ التي تتخذ أساساً لتنظيم الروابط والعلاقات القانونية، كما يتضمن مجموع القواعد القانونية المنظمة لتلك الروابط<sup>(٣)</sup>.

(١) سليمان محمد الطهاوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٣) محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٤م، ص ٣٢.

## الفصل الثاني

والجدير بالذكر أنه يوجد عدة مصطلحات تستعمل في شأن تحديد المخالفات أو تقنين المخالفات التأديبية، مثل تحديد الواجبات الوظيفية: وتعني تحديد الواجبات الوظيفية ببيان وإيضاح الواجبات العامة والأخلاقيات التي يلتزم الموظف باحترامها وعدم الخروج عليها، ويوجد مصطلح تصنيف المخالفات التأديبية: وصف وترتيب المخالفات في نطاق التأديب، وليس مجرد وضع قوائم بالواجبات المهنية أو تطبيق مبدأ المشروعية على المخالفات التأديبية، والتصنيف يقوم على وصف للفعل الذي يكون مخالفة تأديبية وتحديد تكييف معين لهذا الفعل، ثم تقسيم هذه الأوصاف إلى مجموعات كل مجموعة من جنس معين تجمعها عناصر مشتركة ثم وضع هذه الأوصاف العامة في مجموعات مشتركة، كما يوجد مصطلح تطبيق مبدأ المشروعية والذي يقصد في نطاق التأديب أن يستلزم تعداد للأفعال التي تستوجب العقاب التأديبي، ثم وضع قائمة للجزاءات، ثم تحديد علاقة لا لبس فيها بين المخالفات والجزاءات، والأخذ بهذا المبدأ لا يرتبط بتصنيف المخالفات فقد يتم التصنيف دون تطبيق مبدأ لا جريمة بغير نص أو العكس، والمقصود هنا بتقنين المخالفات التأديبية هو وضع تعداد للمخالفات التي يعاقب عليها تأديبياً، ومع تحديد الجزاءات المقررة لكل مخالفة على حدة وقد يكون للجزاء حد واحد وقد يكون له حد أقصى وحد أدنى<sup>(١)</sup>.

ويرى الباحث: أن المقصود بالتقنين في هذا الصدد: هو قيام المنظم بتحديد الأفعال التي تعتبر مخالفات أو جرائم تأديبية، وتقدير الجزاء الملائم لكل منها - على غرار السائد في بعض الأنظمة الجزائية مثل نظام التزوير أو الرشوة وغيره.

وقد تبانت مواقف الفقهاء القانونيين من فكرة التقنين وإمكانيته ومدى ضرورته، حيث لم يتفق الفقه الإداري على كلمة سواء إزاء تقنين المخالفات التأديبية، وربط كل مخالفة تأديبية بالجزاء المقرر لها<sup>(٢)</sup>، الأمر الذي أسفر عن بروز اتجاهين رئيسيين؛ أحدهما يؤيد هذه الفكرة والآخر يعارضها.

(١) عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢) خليفة سالم الجهني، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ٧٩.

## الفصل الثاني

### ١. الاتجاه المؤيد لفكرة التقنين:

نادى جانب من الفقه القانوني إلى ضرورة تقنين الواجبات والمحظورات الوظيفية والمهنية، حيث أوجب على الموظفين والعاملين في المهن المختلفة الالتزام بها، ويستند أنصار هذا الرأي بالأسانيد التالية<sup>(١)</sup>:

- أن تقنين هذه الواجبات يؤدي إلى فهم المخاطبين بها لما هو مطلوب منهم القيام به، وإدراكهم للمهام المنوطة بهم، وتبصيرهم بأعمالهم وما يجب عليهم فعله أو اجتنابه، وبعكس ذلك سيترك أداء هذه الواجبات، على كثرتها وتنوعها، لمجرد تصورات غير منضبطة وبالصورة التي تترأى لرؤسائهم.

- أن طائفة الموظفين والعاملين في القطاعات والمؤسسات المختلفة، على كبر حجمها في كثير من المجتمعات، أمر يدعو إلى ضرورة تأمين حياة الموظفين الوظيفية والمهنية، والاطمئنان على حاضرهم ومستقبلهم، لا أن يفاجئوا بأفعال تُعد مخالقات أو جرائم يؤاخذون بها ويحاسبون عليها دون تحذيرهم بها، ويحاسبون مسبقاً من اقترافها، وسيكون اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم في هذه الحالة مجافٍ لمقتضيات المنطق والعدالة، لهذا لن يتحقق الأمان والاستقرار الوظيفي، ولن تأخذ العدالة مجراها إلا بتقنين هذه الأفعال.

- تظهر فائدة تقنين المخالفات بتبصير الموظفين وعلمهم، وخصوصاً جمهور المتعاملين مع الإدارة، بنوع الخدمة التي يلتزم الموظف بتقديمها وبمستواها، وبحدود سلطات الموظف، ما يضمن قدرتهم على المطالبة بحقوقهم، مما

(١) ومنهم: مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص ٦٥، وعبد الفتاح ومراد: المسؤولية التأديبية لرجال القضاء والنيابة العامة، مرجع سابق، ص ١٠٤، وعبد الوهاب البنداري: الجرائم الجنائية، مرجع سابق، ص ٤٣، وعبد القادر الشبخلي، السياسة السلمية في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣ م، ص ١٧، ومنصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة دار الشرق ومكنتها، عمان، ١٩٨٤، ص ١٠٦.

## الفصل الثاني

يضمن قدراتهم على المطالبة بحقوقهم، وبالتالي ضرورة ورود رقابة فعالة، من خلال محاسبة الموظف في حال تجاوزه لحدود هذه الصلاحيات، بالإضافة إلى عنصر الشفافية الذي نجنيه من جراء هذه الفكرة<sup>(١)</sup>.

- أن القول باستحالة قيام المنظم بتقنين شامل لهذه الواجبات والمحظورات، هو ادعاء في غير محله لأن للقانون التأديبي طبيعته الخاصة، وهي التي يجب مراعاتها باتباع الأسلوب الذي يتناسب معها، ورغم ذلك فإن الجرم التأديبي سيجد طريقه إلى التحديد يوماً ما، كما هو الحال بالنسبة للجرم الجنائي.

- يستند أصحاب هذا الرأي إلى أن هناك أنظمة، قد سارت بشكل واسع في مجال حصر الأخطاء التي تستوجب التأديب، وتخصيص عقوبة لكل نوع منها بحسب جسامتها، وتنبأ بعضهم بأنه سيكون للتأديب نظام فاعل تحدد فيه الجرائم بصورة موضوعية، وبدرجة أقرب ما تكون إلى الحصر<sup>(٢)</sup>.

- أن تقنين المخالفات التأديبية لا يتعارض ولا يتناقض مع ممارسة سلطة التأديب لاختصاصاتها، بل سترك لها هامشاً معقولاً لأداء دورها والنهوض بمسؤولياتها، وبعكس ذلك فإنّ التخلي عن عملية التقنين وترك الأمر، سيفضي إلى الفوضى والاستبداد وتحكم الرغبات الشخصية وأهواء الرؤساء والتعسف<sup>(٣)</sup>.

### ٢. الاتجاه المعارض لفكرة التقنين:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن تقنين المخالفات التأديبية أمر بالغ الصعوبة لا يمكن تحقيقه، ويستدلون لتأييد وجهة نظرهم، بالحجج الآتية<sup>(٤)</sup>:

- (١) سليمان الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨.
- (٢) عمر فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، الناشر المؤلف، القاهرة، ١٩٨٥ م، ص ٣٢٩ - ٣٣٠.
- (٣) عبد القادر الشيخلي: السياسة السلمية في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣ م، ص ١٧.
- (٤) منهم، سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ٩١، ومحمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الاتحاد العربي للطباعة، (د - ن) ص ٢٢١، ومحمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٩٧.

## الفصل الثاني

- أن أي محاولة لتقنين الواجبات أو المحظورات الوظيفية أو المهنية، ستكون محاولة سطحية تعجز عن الإحاطة بها بصورة تامة، مما يعني استحالة وضع تعداد حصري لهذه المخالفات نظراً لطبيعتها الخاصة.

- تعدد واجبات الموظف مستمدة من مركزه الوظيفي وهي بالغة التنوع والتعقيد، إذ تختلف باختلاف العمل المطلوب وطبيعته وظروفه، وفتة الموظف ومكانته في السلم الإداري، الأمر الذي يجعل الجريمة أو المخالفة التأديبية لبعض طوائف الموظفين لا يعد كذلك بالنسبة لغيرهم، مثال ذلك صياغة التعليمات الموجهة من الرئيس أو رؤوسيه بأسلوب فظ، كأن ينطوي على عبارات قاسية أو جارحة، يُعدّ خطأ أو مخالفة، وهذا الخطأ لا يمكن صدوره إلا من الرئيس الإداري بسبب مركزه الوظيفي، لأن الرؤوسين لا يصدر عن التعليمات بل ينفذونها.

- إن بعض أنماط السلوك التي يمكن اعتبارها مخالفات وظيفية، لصدورها من بعض الفئات كطائفة القضاة مثلاً، وما يجب أن يتحلوا به من حيده ونزاهة وبعد عن الشبهة، قد توجب عليهم أن يكونوا أكثر حذراً وأشد حيلة من غيرهم فيما يصدر عنهم من تصرفات.

تتعدد المخالفات باختلاف الفئات والمراكز الوظيفية، مما يعني صعوبة حصرها: أ - المخالفات التأديبية تتنوع وتباين حسب نمط العلاقات السائدة بين الموظفين والإدارة من ناحية، وبين الموظف والمتعاملين مع المؤسسة أو الجهة الإدارية من ناحية أخرى، علاوة على تأثرها باختلاف الزمان والمكان وحاجات المرافق العامة، فإذا حاول المنظم تقنين جميع الأفعال التي يستحق من يخالفها الجزاء التأديبي، فسوف ينتهي إلى نتيجة مفادها أن هذا التقنين غير ممكن ولن يكون معبراً عن الحقيقة والواقع<sup>(١)</sup>، ب - إن عملية تقنين الواجبات والمحظورات ستؤدي حتماً إلى تعطيل تقدير السلطة التأديبية عند توقيع الجزاءات التأديبية، ووضع قيود

(١) سليمان الطماوي: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٩٣.

## الفصل الثاني

على حريتها وقدرتها على التصرف، بما يكفل حسن أداء العمل الوظيفي، ورعايا المصلحة العامة، كما سيترتب عليها إضعاف فاعلية العقاب التأديبي والتقليل من دوره وأهميته<sup>(١)</sup>.

لهذه الأسباب رفض هذا الجانب من الفقه القانوني رفضاً تاماً أي تحديد مسبق للواجبات الوظيفية أو المخالفات، داعين إلى العزوف عن تقنين الأفعال التي يُعدّ الإخلال بها مخالفة تأديبية، مفضلاً ترك هذه المهمة للسلطة الإدارية، ومؤكداً أن مثل هذا التقنين في حال صدوره لن يحقق الغاية المرجوة منه، وسيكون قيدياً يحول دون ممارسة سلطة التأديب لواجبها، ودورها الهادف إلى ضبط الأمور وحسمها بطريقة سليمة وفاعلة، ضماناً لحسن سير المرافق العامة<sup>(٢)</sup>.

وبناء على ذلك يرى البعض أن القانون التأديبي، لا يعرف حصراً قانونياً محدداً للمخالفات التي تتنافى مع الواجبات والالتزامات، وهنا يظهر التمايز والاختلاف الجوهرى بين القانونين الجنائي والتأديبي، لذا فإن كل توقع بهذا الخصوص هو من قبيل الهدف الذي يستحيل الوصول إليه، وعليه فإن أي نظام لن يشمل قطعاً على كافة المخالفات التي يمكن أن يسأل عنها الموظف<sup>(٣)</sup>.

لما كانت القاعدة أنه لا جريمة بغير نص فإن هذه القاعدة ليست ملائمة في المجال التأديبي، ذلك أن الرئيس الإداري وعضو الهيئة التأديبية والقاضي الإداري، لهم الحق في تقرير ما إذ كان الفعل المنسوب إلى الموظف مكوناً لجريمة تأديبية أم لا<sup>(٤)</sup>، كما يرى أن أبرز ما يميز الجرائم التأديبية عن الجرائم الجنائية، أنها غير محددة على سبيل الحصر، وبعد أن يتساءل: هل يعد عدم تقنين الجرائم التأديبية وضعاً مرحلياً يتحول بعده القانون التأديبي إلى ذات الخطة التي يجري عليها قانون

(١) محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٢) علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٩م، ص ٣٠٧.

(٣) سليمان الطماوي: قضاء التأديب، المرجع السابق، ص ٩١.

(٤) علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٠٨.



## الفصل الثاني

العقوبات، من حيث تقنين الجرائم التأديبية والربط بينها وبين العقوبات المقررة لها؟ ويحيب عن ذلك بالنفي، مبيناً الصعوبات والأسباب التي تعيق تقنينها على النحو المعروف في قانون العقوبات<sup>(١)</sup>.

بالإضافة إلى ما تقدم: يقر جانب من الفقه القانوني بصعوبة عملية التقنين، فمما لا شك فيه أنّ التحديد التنظيمي للأفعال التي تشكل مخالفات مسلكية، ذو فائدة وجدوى كبيرة في ميدان التأديب الوظيفي، ولكنه عمل صعب التحقيق والإنجاز، فلا يمكن تحديد تلك الأفعال في تقنين واحد، أو جمعها على تنوعها تحت عناوين خاصة على غرار قانون العقوبات، كما أنه لا يمكن للمنظم بأي حال من الأحوال التنبؤ بكافة الأفعال التي يُعد اقترافها مخالفة مسلكية، وبكافة صور ومظاهر ارتكابها، فهناك مئات المسائل غير المتوقعة التي ستعرض حتماً على القضاء، ويلخص ما سبق إلى أنه لا يوجد نص تنظيمي أو قانوني أو نظام يحدد، على سبيل الحصر، الواجبات التي يلتزم بها موظفو الدولة<sup>(٢)</sup>.

**ويرى الباحث:** أن عدم تقنين المخالفات التأديبية يمثل فراغاً متسع في الأنظمة التأديبية، ينبغي أن يسد هذا الفراغ حتى وإن كان من خلال وضع أنظمة فرعية كل على حدا ينظم عملية ربط المخالفة بالجزاء وتضييق السلطة التقديرية للإدارة حتى لا تتعسف في توقيع الجزاءات التأديبية، إلى أن يحين الوقت الذي يصبح فيه مبدأ المشروعية أو تقنين المخالفات التأديبية على نمط وغرار العقوبات الجنائية.

### ثالثاً - مدى أحقية الإدارة في توقيع الجزاء دون النص عليه :

أشرت سابقاً إلى أن المنظم قد ينص على جزاء تأديبي معين، لمخالفة تأديبية أو لنوع معين من المخالفات التأديبية، وفي هذه الحالة تلتزم السلطة التأديبية بأن توقع هذا الجزاء المحدد عند ثبوت المخالفة، وإلا وقع القرار التأديبي أو الحكم الصادر في هذا الشأن مخالف للنظام، ولما كان بحسب الأصل يترخص للسلطة

(١) سليمان الطماوي: قضاء التأديبي، المرجع السابق، ص ٩١.

(٢) علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

## الفصل الثاني

التأديبية في تقدير الجزاء التأديبي المناسب لما وقع من مخالفة في حدود النصاب القانوني إلا أنه متى حدد المنظم الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين بالنسبة إلى أنواع معينة من المخالفات فإن السلطة التأديبية تلتزم بمراعاة تلك القيود وإلا كان قرارها مخالف للنظام<sup>(١)</sup>.

ومثال ما تقدم ما قرره النظام السعودي بضرورة فصل الموظف بقوة النظام لأسباب تأديبية في الحالات الآتية: إذا صدر بحقه حكم شرعي من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بثبوت ارتكابه موجب حد من الحدود الشرعية ومعاقبته بالجزاء حداً، أو إذا صدر بحقه حكم شرعي مكتسب للصفة القطعية بارتكاب موجب القصاص في النفس، أو إذا صدر عليه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بالإدانة والحكم بالعقوبة في الجرائم التالية: (الرشوة - التزوير - الاختلاس - التهريب أو الترويج أو المتاجرة بالمخدرات أو المسكرات)، أو إذا حكم عليه بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة<sup>(٢)</sup>، فقد حدد المنظم عقوبة الفصل تأديبياً لمن تثبت إدانته في الجرائم المشار إليها، ولم يترك تقدير العقوبة للسلطة التأديبية، والجدير بالذكر أنه إذا صدر على الموظف حكم بعقوبة من أي جهة مختصة أنيط بها نظاماً توقيع عقوبات معينة ولم تكن هذه العقوبة موجبة للفصل بقوة النظام وفقاً لما سبق فيعرض الأمر على الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية لتقرر الجزاء التأديبي المناسب في حقه<sup>(٣)</sup>.

وبناء على ما تقدم، وطبقاً لنص المادة ٣١ من نظام تأديب الموظفين على أن: "يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة إدارية أو مالية..."، أي أنها لم تلجأ إلى التعريف الدقيق المباشر للمخالفة التأديبية، فإن المنظم السعودي أراد أن يعطي

(١) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) الفقرة أ من المادة ١٢ من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ / ٨١٣ وتاريخ ٢٠ / ٨٠ / ١٤٢٣هـ.

(٣) الفقرة ب من المادة ١٢ من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ / ٨١٣ وتاريخ ٢٠ / ٨٠ / ١٤٢٣هـ.

## الفصل الثاني

تعبير المخالفات المالية والإدارية أوسع المعاني التي تمتد لتشمل كافة المخالفات التي يرتكبها الموظف بوصفه موظفاً<sup>(١)</sup>، وهو أمر يتجانس ويتواءم مع اتجاه النظام السعودي لترك جزء من مسائل الرقابة لسلطات الرئيس الأعلى للوحدة ومن هو في حكمه، وذلك من حيث قدرته بحكم موقعه على تقدير ما قد يشكل مخالفة تستحق العقاب بما يتلازم مع مبدأ المسؤولية والسلطة<sup>(٢)</sup>.

أي أن النظم الإدارية الحديثة لا تذكر المخالفات الإدارية على وجه الحصر بل تترك أمر ذلك للهيئة المختصة أو السلطة التأديبية بمحاسبة الموظفين لتقدير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تستوجب الجزاء الإداري أم لا<sup>(٣)</sup>.

وبالنظر للنظام السعودي تبين أنه أورد في نظام الخدمة المدنية لعام ١٣٩٧هـ الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م / ٤٩ بتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ بعض النواهي مستهدفاً أن يضع حدود الواجبات والمحظورات لشاغلي الوظائف العامة على سبيل المثال وليس الحصر، وليترك الأمر للسلطة التأديبية المختصة بتقدير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء الإداري، ولذلك نص النظام المذكور على عبارة "يجب على الموظف خاصة..." في المادة ١١ منه، وكذلك أورد عبارة "يحظر على الموظف خاصة..." في المادة ١٢ من النظام ذاته، وفضلاً عن ذلك فقد أوردت الأنظمة الوظيفية الخاصة، بياناً بالواجبات الوظيفية للخاضعين لأحكام تلك الأنظمة، وذلك على نحو قد يتفق أو يختلف مع الواجبات التي أوردتها القانون أو النظام العام<sup>(٤)</sup> المتمثل في نظام الخدمة المدنية ولوائح التنفيذ بوجه عام<sup>(٥)</sup>.

- (١) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين ص ١٠.
- (٢) بركات موسى الحواتي: أصول وقواعد التحقيق، معهد الإدارة العامة، الرياض، (د - ن)، ص ٢٥.
- (٣) المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين.
- (٤) ويرى الباحث أن المقصود بالنظام العام في هذا السياق هو نظام الشريعة العامة المنوط به الرجوع إليه في حالة عدم وجود ما يحتاج إليه في الفرع.
- (٥) علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

## الفصل الثاني

من كل ما تقدم ذكره في هذا المطلب يتبين للباحث أنه يجوز للسلطة الإدارية المعنية بتأديب الموظفين، أن توقع جزاء تأديبياً في ظل عدم وجود نص يحكم المخالفات التأديبية أو يحددها بتقنين عام جامع مانع لها، حيث ترك المنظم السلطة التقديرية للجهة الإدارية المعنية بتأديب الموظفين، دون تقييد أو حصر للمخالفات التأديبية، الأمر الذي يتيح لها المجال في أعمال رقابتها في توقيع الجزاءات التأديبية على واقعة دون أخرى، أو توقيع الجزاء المناسب لمخالفة التأديبية التي ارتكبتها موظف وتوقيع جزاء مغاير عن ذات المخالفة، طالما كان ذلك مع مراعاة ضوابط توقيع الجزاء، وعدم ظهور تعسف من قبلها، أو شطط في توقيعه.

### حكم تأديبي تطبيقي مع التعليق عليه :

بمطالعة أحكام ديوان المظالم نجد أنه قضى في حكم بما نصه: "... ومن حيث الموضوع: فإنه بالنسبة لطلب المدعي إلغاء القرار التأديبي المتضمن معاقبته بالحسم من راتبه، بسبب المخالفات المنسوبة إليه المشار<sup>(١)</sup>، في الوقائع ولما كان من المقرر أن المخالفة التأديبية هي إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه بحسبان أن ذلك في حد ذاته يمثل مسلكاً مشيناً ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس اعتبار شاغلها ويزعزع الاطمئنان إلى استفادة القائم بأعبائها ويتنافى مع ما ينبغي أن يتحلى به من طيب الخصال ونبيل الفعال.

ولما كانت القاعدة العامة المقررة فقهاً وقضاء أن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً وفقاً للمادة ٣١ من نظام التأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ بتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ التي تنص على أن يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية، وبالتالي فإن للسلطة التأديبية في هذا الشأن سلطة تقديرية واسعة ويترتب على هذه القاعدة نتائج بالغة الأهمية:

(١) المخالفات هي إخلال المدعي بواجبات وظيفته بتمكين ابنه (الموظف بالمركز) من التفرغ للدراسة وقت الدوان الرسمي وغيابه عن العمل دون رفع الأمر للجهات المعنية.

## الفصل الثاني

**أحدها:** أن تكييف الواقعة بما يجعلها من المخالفات التأديبية المستحقة للجزاء ومبلغ انطباق هذا التكييف على الفعل المنسوب إلى الموظف سلباً أو إيجاباً من حيث الإخلال بالواجب الوظيفي أو الخروج على مقتضياته وإنما مرجعه إلى تقدير سلطة التأديب.

**ثانيها:** أن انعدام النص المؤثم لفعل ما أو امتناع بعينه لا يعني بالضرورة إباحته للموظف.

**ثالثها:** أن السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم المسلكية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة لما يشمل عليه من حقوق وواجبات.

**رابعها:** أن فكرة التجريم الإداري من المرونة بحيث إن التأثيم التأديبي يتغير باختلاف الظروف الاجتماعية.

**خامسها:** أن سلطة التأديب ولئن كان لها سلطة تقديرية واسعة في تحديد عناصر المخالفة المسلكية بيد أنها ملزمة بأن تستند في تقديرها إلى وقائع محددة ذات طابع إيجابي أو سلبى ارتكبتها الموظف وثبتت قبله.

**سادسها:** أن الإرادة الآتمة للموظف المراد محاسبته بوجه عام لا تعني أكثر من أنه ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر مشروع ويكفي في هذا الصدد أن يسند الفعل الخاطئ إليه حتى تتحقق المسؤولية تجاهه في المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين إلا أنه وطبقاً للمادة ٣٤ التي تنص على أن: "يراعى في توقيع العقوبات التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملازمة للمخالفة"، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام، فإن النظام أناط بسلطة التأديب تقدير اختيار الجزاء بالمواءمة بين درجة العقوبة وبين مناسبتها لجسامة المخالفة وذلك في حدود النصاب النظامي المقرر مع النظر في الظروف المقترنة بالمخالفة لتحديد لوقائع التي تترأى أنها مبررة لتخفيف الجزاء أو تشديده وبالتالي فلا تثريب عليها في تقدير المدى الذي يصل إليه

## الفصل الثاني

العقاب شدة أو تخفيفاً باستنباطه من ملابسات المخالفة مما تستقل به الجهة التي جعل لها النظام الاختصاص بتوقيعه وخولها سلطة لا رقابة للقضاء عليها إلا إذا اتسم بسوء استعمال السلطة.

ولما كان من المستقر عليه في القضاء الإداري أن المقررات التأديبية التي تصدرها السلطات الرئاسية في الجهات الإدارية لا تعدو أن تكون سوى قرارات إدارية، ولما كانت رقابة ديوان المظالم هيئة قضاء إدارية للمقررات الإدارية وعلى ما جرت عليه أحكامه واطردت إنما هي رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة، فليس لها أن يزن عليه مناسبة تلك القرارات أو مدة خطورتها مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة وتتفرد بها بغير معقب ما دام قرارها قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام.

ولما كانت المادة ٣٥ من النظام المشار إليها تنص على أنه: "لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، ولما كان من المقرر فقهاً - إداري - وقضاء أن التحقيق الإداري لا يتطلب إفراغه في شكل معين أو قالب مرسوم إذا ما تولته الجهة الإدارية ذاتها، وحسبما في هذا الخصوص أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية المقررة بأن يجري على ما يكفل سلامة القرارات التي تصدرها الجهات المنوط بها التأديب وحيدتها وتحقيقها للعدالة، وأولى هذه الضمانات والقواعد مواجهة المتهم بما هو مأخوذ به دون لبس أو إبهام بإيقافه على حقيقة المخالفة المنسوبة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابها وتمكينه من الدفاع عن نفسه وهذا المبدأ هو ما يتعين اتباعه استظهاراً للحقائق وأدلة الإدانة بما يكفل الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع المتهم بها، وغايتها أن تقوم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته عنها إذا ما ترجحت لديها إدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه فينشط للدفاع عن نفسه بالنسبة لتلك التهمة، وليس يغني عن هذه المواجهة أن تكون المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا شبهة فيه، وذلك أن ثبوت المخالفة أو انتفاءها مرده إلى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجه التهمة وسؤال

## الفصل الثاني

المخالف عنها وتحقيق دفاعه بشأنها أحد عناصره الجوهرية وإذ راعت المدعى عليها هذا الإجراء فذكرت الأفعال المنسوبة للمدعي على وجه التحديد وتركت للطاعن الإدلاء بكافة اوجه دفاعه وإبداء ما يشاء من مبررات بحرية تامة دون أدن تأثير مادي أو معنوي حتى إذا ما استبان لها ثبوت تلك المخالفات الإدارية أصدرت قرارها المتظلم منه ولما كان الثابت إخلال المدعي فيها يخص تعامله مع غياب ابنه حسبما أشير إليه في الوقائع.

ولما كانت رقابة القضاء الإداري تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً ونظامياً وعلى المقتضى في الطعن أمام المحكمة الإدارية يفتح الباب أمامها لتزن القرار التأديبي المطعون فيه بميزان النظام وزناً مناطه استظهار ما إذا قامت به حالة من الحالات التي تعييه فتلغيه أو موافقته لصحيح حكم النظام فتبقي عليه وترفض الطعن وفي مجال التأديب بالذات لها أن تعقب على القرار في كل مرة خالفت فيها سلطة التأديب قاعدة نظامية تحكم شرعية التأديب ومن ذلك ألا يعاقب الموظف إلا إذا ارتكب مخالفة إدارية وألا توقع عليه عقوبة إلا من بين الجزاءات المنصوص عليها وألا توقع تلك العقوبة إلا من سلطة مختصة بشرط أن يتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه كما سلف بيانه، ذلك أنه وإن كانت للجنة الإدارية سلطة تقديرية خطيرة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها ما يعدم المناسبة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية وبين نوع الجزاء ومقداره ويعارض الهدف الذي تغياه النظام من التأديب المتوخى لتأمين انتظام المرافق العامة وذلك لا يتأتى إذا انطوى على مفارقة صارخة بركوب متن الشطط الممعن في القسوة أو الإسراف المفرط في الرأفة واللين بما يتنافى مع ما يرمي إليه النظام، ويخرج هذا التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابته القضاء وغني عن البيان أن تعيين الفيصل بين النطاقين مما يدخل في رقابته أيضاً.

## الفصل الثاني

ولما كان القرار الإداري هو: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بإلها من سلطة بمقتضى النظم واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزاً وممكنًا نظاماً، فإنه يفترض فيه الصحة متى توافرت له أركانه وخلا من العيوب.

وتأسيساً على ما مضى فإن قرار العقوبة المتظلم منه لما كان قد استوفى كافة ما تقدم فإنه يكون موافقاً لصحيح النظام ويكون طلب المدعي بإلغائه حرياً بالرفض<sup>(١)</sup>.

### يتضح من الحكم السابق الأمور الآتية :

١. تمتع السلطة التأديبية في مجال التأديب سلطة تقديرية واسعة، وما يتبع ذلك من حريتها في تكييف الواقعة بما يجعلها من المخالفات التأديبية المستحقة للجزاء من عدمه.

٢. أن القاعدة العامة المقررة فقهاً وقضاء أن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً وفقاً لما نصت عليه المادة ٣١ من نظام التأديب الموظفين.

٣. يجب على السلطات التأديبية أن تلتزم بضوابط الوظيفة العامة وهي بصدد تقديرها للجرائم المسلكية، وما يشمل عليه من حقوق وواجبات.

٤. تغير فكرة التجريم التأديبي من المرونة بحيث إن المخالفات التأديبية تتغير باختلاف الظروف الاجتماعية، والوظيفية.

بناء على ما تقدم يرى الباحث أن القضاء الإداري السعودي استقر على أن المخالفات التأديبية غير محددة الأمر الذي يسمح للسلطة التأديبية توقيع الجزاءات التأديبية بسلطتها التقديرية الواسعة، بدون معقب عليها من القضاء طالما أنها ملتزمة بالقواعد المشروعية وفي نطاقها، ومؤدى كل ذلك حقها في عقاب الموظف المخالف دون الحاجة إلى النص على المخالفات التأديبية، كما أنها تتمتع بسلطة

(١) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢٤٤ / ٥ / ق لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد بالحكم رقم ٨٧٢ / إس / ٨ لعام ١٤٣٠هـ.



## الفصل الثاني

تقديرية في اعتبار فعل ما مخالفة تأديبية ارتكبه موظف ما، وعدم اعتبار ذات الفعل ارتكبه موظف آخر طالما أن الظروف والملابسات التي جعلت السلطة التأديبية تقرر ذلك في نطاق المشروعية.

### المطلب الثاني

#### توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في الفقه الإسلامي

في هذا المطلب سوف أبرز أولاً السلطة القائمة على توقيع الجزاءات التأديبية في الفقه الإسلامي، حتى يتسنى لنا معرفة مدى أحقية الإدارة في الدولة الإسلامية أو سلطتها في توقيع هذه الجزاءات ثم السلطات المخولة لها، وتكييف المخالفة التأديبية في الفقه الإسلامي، وأخيراً مدى أحقية الإدارة في توقيع الجزاء غير مقنن أو غير منصوص عليه، بناء على ما تقدم سوف أعرض للنقاط سالفة الذكر على النحو التالي:

#### أولاً - سلطات التأديب في الفقه:

لما كانت الشريعة الإسلامية قد عرفت فكرة الموظف العام فإنه كان من المتعين أن تعطي للولاة سلطة التأديب نتيجة إخلاصهم بواجباتهم الوظيفية أو تفريطهم فيما عهد إليهم من أمانة ومسؤولية، وذلك لضمان حسن سير الدولة الإسلامية، وتحقيق فكرة الردع بنوعيه العام قبل الخاص.

فالخليفة هو الجهة الإدارية الرئاسية العليا التي تتواجد على قمة الهرم الوظيفي ويمارس سلطاته في مقر الخلافة، ويمثله الحكام والولاة والأمراء في الأقاليم<sup>(١)</sup>.

(١) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مرجع سابق، ص ٢٣.

## الفصل الثاني

فإذا كانت النظم التأديبية المعاصرة منحت الحق للرؤساء الإداريين وشاغلي الوظائف العليا سلطة تأديب العاملين التابعين لهم، فإن هذا ملحوظ في نظام الدولة الإسلامية حيث كان هناك اختصاص تأديبي لولي الأمر، باعتباره صاحب الولاية العامة واختصاص تأديبي لصاحب الولاية الخاصة - ديوان المظالم - مما يجتم القول بوجود التدرج الوظيفي في النظام الإسلامي<sup>(١)</sup>.

ومن التطبيقات العملية لسلطة التأديب لولي الأمر: ما فعله الرسول ﷺ مع عماله لجمع الصدقة، حيث بعث ﷺ أحد عماله والياً على الصدقة لجمع صدقات بني سليم، وعندما رجع هذا العامل وحاسبه الرسول ﷺ عما جمعه من أموال، قال هذا لكم وهذا أهدي لي فغضب رسول ﷺ من ذلك وقال: "فَهَلَّا جَلَسْتَ فِي بَيْتِ أَبِيكَ وَأُمَّكَ، حَتَّى تَأْتِيكَ هَدِيَّتُكَ إِنْ كُنْتَ صَادِقًا"، وصعد المنبر وبين أن هذه الأموال كلها حق للمسلمين وأن من يأخذ منها شيئاً فهو غال أو سارق وأن سببها المال الذي حصل عليه إنما هو وجوده في هذه الوظيفة وبسببها ليس إلا، وقال: "ثُمَّ خَطَبْنَا، فَحَمَدَ اللَّهُ وَأَثْنَى عَلَيْهِ، ثُمَّ قَالَ: " أَمَا بَعْدُ، فَإِنِّي أَسْتَعْمَلُ الرَّجُلَ مِنْكُمْ عَلَى الْعَمَلِ مِمَّا وَاللَّهِ، فَيَأْتِي فَيَقُولُ: هَذَا مَالِكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ أَهْدَيْتُ لِي، أَفَلَا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ وَأُمَّهُ حَتَّى تَأْتِيَهُ هَدِيَّتُهُ، وَاللَّهِ لَا يَأْخُذُ أَحَدٌ مِنْكُمْ شَيْئًا بغيرِ حَقِّهِ إِلَّا لَقِيَ اللَّهَ يَحْمِلُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ، فَلَا عَرَفَنَّ أَحَدًا مِنْكُمْ لَقِيَ اللَّهَ يَحْمِلُ بغيرِ لَهُ رِغَاءً، أَوْ بَقْرَةً لَهَا خَوَارٌ، أَوْ شاةً تَبْعُرُ " ثُمَّ رَفَعَ يَدَهُ حَتَّى رُئِيَ بِيَاضِ إِبْطِهِ، يَقُولُ: "اللَّهُمَّ هَلْ بَلَغْتُ" بَصَرَ عَيْنِي وَسَمِعَ أُذُنِي" <sup>(٢)</sup>.

وكان أبو بكر الصديق رضي الله عنه يوصي عماله بالألا يخونوا ولا يغلوا ويجرق متاعهم ويضربهم إذا غلو أو خانوا<sup>(٣)</sup>، وقد بلغ عمر بن الخطاب رضي الله عنه أن بعض

(١) عبد اللطيف شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه، باب احتيال العامل ليهدي له، ٩ / ٢٨، وأخرجه مسلم في صحيحه، باب تحريم هدايا العمال، ٣ / ١٤٦٣.

(٣) أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، تاريخ الطبري - تاريخ الرسل والملوك، دار المعارف، القاهرة، (د - ن)، ٣ / ٢٢٧.

## الفصل الثاني

عماله تمثل بأبيات في الخمر فعزله، حيث روي عنه أنه رضي الله عنه استعمل النعمان <sup>(١)</sup> على "ميسان" وهي بلدة تقع قرب البصرة، فبلغه عنه أنه يقول شعراً يتغنى فيه بالخمر، فقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: من لقيه فليخبره إني عزلته <sup>(٢)</sup>، كما عزل رضي الله عنه قدامه بن مظعون <sup>(٣)</sup> عن البحرين وحده في شرب الخمر، كما عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه خالد بن الوليد <sup>(٤)</sup>، وكتب عمر إلى الأمصار إني لم أعزل خالداً عن سخطه ولا خيانتة، ولكن الناس فتنوا به، فخفت أن يوكلوا ويبتلوا به، فأحببت أن يعلموا أن الله هو الصانع <sup>(٥)</sup>.

وكان عمر رضي الله عنه يتقص من عماله، وإذا اشتكى إليه عامل، جمع بينه وبين من شكاه، فإن صح عليه أمر يجب أخذه به أو عزله، فيروي عنه قوله: "أيها الناس إني والله ما أرسل إليكم عمالاً ليضربوا بأبشاركم، ولا ليأخذوا أموالكم، ولكني أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وستكم، فمن فعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إلي فو الذي نفس عمر بيده لأقصنه منه، فوثب عمرو بن العاص رضي الله عنه، فقال يا

- (١) هو: النعمان بن عدي بن نضلة بن عبد العزى بن حرثان بن عوف بن عبيد بن عويج بن عدي بن كعب، العدوي القرشي، صحابي من الولاة، من المهاجرين مع أبيه إلى الحبشة في بادية ظهور الإسلام، ولأه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ميسان (بين البصرة وواسط)، وهو الوحيد من بني عدي بن كعب الذين تولوا في عهده (وهم عشيرة الخليفة)، وذلك لما يعلم من صلاحه، لكنه عزله حينما سمعه يقول أبياتاً عن الخمر، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ٥ / ٣١٧.
- (٢) أحمد بن عبد ربه الأندلسي، العقد الفريد، الطبعة الثالثة، دار الكتب العلمية، بيروت، ١ / ٤٤.
- (٣) هو: قدامه بن مظعون أبو عمر الجمحي من السابقين البدرين، ولي إمارة البحرين لعمر وهو من أخوال أم المؤمنين حفصة وابن عمر، وزوج عمته صفية بنت الخطاب إحدى المهاجرات، ولقدامة هجرة إلى الحبشة الهجرة الأولى، ثم الهجرة الثانية وشهد بدرًا وأحدًا وتوفي سنة ست وثلاثين وله ثمان وستون، الذهبي، أعلام النبلاء، ج ١ / ١٦١.
- (٤) هو: خالد بن الوليد بن المغيرة المخزومي القرشي (توفي سنة ٢١ هـ / ٦٤٢م) صحابي وقائد عسكري مسلم، لقبه الرسول بسيف الله المسلول، اشتهر بحسن تخطيطه العسكري وبراعته في قيادة جيوش المسلمين في حروب الردة وفتح العراق والشام، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ١ / ٥٨٦.
- (٥) محمد جرير الطبري: تاريخ الطبري، مرجع سابق، ٤ / ١٦٣.

## الفصل الثاني

أمير المؤمنين أرأيت إن كان رجل من أمراء المسلمين على رعيته، فأدب بعض رعيته، إنك لتقصه منه، قال: أي والذي نفس عمر بيده إذا لأقصنه منه وكيف لا أقصه منه، وقد رأيت رسول الله، يقص من نفسه، ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم، ولا تجمروهم فتفتنوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم ولا تنزلوهم الغياض فتضيعوهم"، ومر عمر بن الخطاب رضي الله عنه ببنيان يبيني بأجر وجص فقال لمن هذا؟ قيل لعاملك على البحرين، فقال أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها، فأرسل إليه فشاطره ماله <sup>(١)</sup>.

وكان سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه يقول له: المستجاب لقول الرسول ﷺ: "اتقوا دعوة سعد"، فلما شاطره عمر ماله وكان وإليه على الكوفة قال له سعد: لقد هممت قال له عمر بأن تدعو علي؟ قال: نعم، قال: إذا لا تجدني بدعاء ربي شقياً <sup>(٢)</sup>.

وبناء على ما تقدم من فعل الرسول ﷺ وأصحابه يتضح لنا وجود ما يسمى بالتأديب الرئاسي، من قبل السلطة الرئاسية المتمثلة في ولي الأمر على عمال الدولة إذا ارتكبوا مخالفة تستوجب مساءلتهم تأديبياً.

يضاف إلى ما تقدم أن الرسول ﷺ وأصحابه كانوا يتحرون أخبار عمالهم ويتأكدون من عدم انحرافهم عن الطريق الذي رسموه لهم، فكانوا يسمعون ويتحققون مما ينقل إليهم من أخبارهم، فإذا نها إليهم أن أحدهم قد خرج عن واجبات وظيفته عاقبه بالعقاب المناسب، فقد أخرجت لنا الشريعة الإسلامية ما يعرف في الفقه الإسلامي بديوان المظالم أو ولاية المظالم وهذه التسمية تشير إلى المعنى الموضوعي المتمثل في اختصاص هذا القضاء والذي يعني بأنه قضاء إسلامي يتولاه ولي الأمر أو من ينيبه من ذوي الهبة وعلو المكانة، ويختص برفع الظلم الواقع من رجال السلطة وأولى الجاه على الأفراد، ويتولى هذا القضاء رئيس الدولة الإسلامية، وهو الخليفة أو أمير المؤمنين بنفسه أو ينيب عنه في ذلك من

(١) أخرجه ابن أبي شيبة في المصنف، ١٢ / ٨٨، مرجع سابق.

(٢) علاء الدين علي المتقي الهندي: كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال، الطبعة الخامسة، مؤسسة الرسالة، ١٤٠١هـ، ١٢ / ٥٧٦، حديث ١٣١٣.

## الفصل الثاني

يتصف بهيبة الشخصية ورفعة الشأن، فضلاً عن النزاهة والعدالة والورع، فالناظر في قضايا المظالم يحتاج إلى سطوة الحماة وثبت القضاة<sup>(١)</sup>، وهذا ما يعرف في الأنظمة الحديثة بالسلطة التأديبية القضائية.

ويرى الباحث أن ديوان المظالم بالمفهوم الوارد في الفقه الإسلامي يتفوق على نظيره الموجود الآن، حيث إن ديوان المظالم في الفقه الإسلامي أشمل من حيث الاختصاص - ينظر المظالم بشكل عام الواقعة من ولاة الامر وأصحاب الجاه، كما أنه يختص على تنفيذ أحكامه، ويختص بتوقيع العقاب على الموظف المقصر ولا يتقيد بجزاء أو غيره شريطة أن تكون في إطار المشروعية التي تناولناها من قبل، الجزاءات التي يراها محققة لفكرة الردع العام - بينما نظيره السعودي يقتصر دوره على رقابة المشروعية، أي تطابق الجزاءات الموقعة من السلطة التأديبية مع النظام فقط.

### ثانياً - تكيف المخالفة التأديبية في الفقه:

لا تختلف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية في الفقه الإسلامي، ولا يفرق بينهما إذا ما ارتكب العامل مخالفة إدارية ترتب عليها حق لله أو اعتداء على الغير في النفس أو ما دونها أو المالي - كالعامل المختص بجباية أموال الزكاة أو الخراج والذي قام بالاعتداء على أحد دافعي الزكاة أو الخراج - فإذا ما ارتكب هذا العامل أثناء عمله جنائية قتل طبق عليه حد القصاص، وهو نفس مسلك الأنظمة العادية في عقاب العامل القاتل جنائياً، ثم معاقبته إدارياً لتعسفه وشططه في التعامل مع الجمهور، أما إذا كان ارتكبه العامل من مخالفات في عمله الوظيفي البحت لا يتعلق به حق الله، أو اعتداء على الغير في النفس أو ما دونها فهذه هي المخالفة التأديبية البحتة، وتدخل ضمن التعازير؛ لأن الأخيرة تهدف إلى منع الفساد، ودفع الضرر كالعقوبات التأديبية الحالية في الأنظمة، ولكن ذلك لا يعني تمام التشابه والتطابق، لأن الجريمة الجنائية بالمعنى السابق في الشرع تعد اعتداء على المصلحة العامة للمجتمع، بينما المخالفة التأديبية تعد مخالفة لواجبات وظيفة وتقدير ذلك متروك للسلطة المختصة المشار إليها سلفاً<sup>(٢)</sup>.

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية، مرجع السابق، ص ٧٧.

(٢) ابن تيمية: السياسة الشرعية، دار الكتاب العربي، القاهرة، (د - ن)، ص ١١.

## الفصل الثاني

ومن ثم فالجريمة بمعناها الشرعي أشد خطورة على المجتمع، ولذلك فإن بعض هذه الجرائم محدد على سبيل الحصر وعقوباتها كذلك على سبيل الحصر بعكس المخالفات التأديبية التي تم تحديد عقوباتها دون تحديد الفعل المجرم وهي بذلك تقترب من الجرائم التعازير في الشريعة الإسلامية إن لم تكن أحد أوجهها والأمر فيها موكل لولي الأمر يقوم بتحديداتها، وتحديد الجزاء المقرر لها<sup>(١)</sup>.

وقد ذكر ابن تيمية أمثلة لبعض المخالفات التأديبية كخيانة ولاية بيت المال لأموال المسلمين والجرائم التي تقع من الحكام، كمن يأخذ الرشوة، أو يعتدي على الرعية<sup>(٢)</sup>.

ولما كانت جرائم التعزير هي الأفعال التي نهى الشارع عنها، لما فيها من إفساد وإيذاء، وعدوان أن ينص على عقوبة مقدرة لها في القرآن أو السنة أو الإجماع، وورد النص بمعاقبة فاعلها من قبل ولي الأمر بعقوبة تعزيرية، والتعزير<sup>(٣)</sup> هو: التأديب الذي يفرضه ولي الأمر على الجاني تبعاً لظروف الجريمة وظروف المجرم بتقدير من عنده متعمداً على مجموعة من العقوبات التي حددت 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<sup>(٤)</sup>.

(١) علي عبد الواحد وافي: المسؤولية والجزاء دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الطبعة الخامسة، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ١٢٢.

(٢) ابن تيمية: السياسة الشرعية، المرجع السابق، ص ١٢.

(٣) وعرف الحنفية التعزير بأنه: "التأديب دون الحد، وارتكاب جناية ليس لها حد مقدر في الشرع، سواء أكانت الجناية على حق الله أم على حق العبد" راجع: أبو بكر بن مسعود الكساني، بدائع الصنائع، الطبعة الثانية، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٦م، ٧ / ٦٣، وعرفه المالكية بأنه: "ما عصى به العبد ربه من جناية على حق الله سبحانه، أو حق آدمي" راجع: محمد بن محمد بن عبد الرحمن، مواهب الجليل، الطبعة الأولى، دار الرضوان، ١٤٣١هـ، ٨ / ٤٣٦، وعرفه الشافعية بأنه: "التأديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة"، راجع: محمد بن الخطيب الشريفي، مغني المحتاج، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢١هـ، ٤ / ٢٥١، وعرفه الحنابلة بأنه: "العقوبة المشروعة على جناية لا حد فيها" راجع: موفق الدين بن قدامة، المغني، المرجع السابق، ١٢ / ٥٢٣.

(٤) أبو عبد الله محمد بن أبي بكر: ابن قيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، الطبعة الأولى، دار عالم الفوائد للنشر والتوزيع، مكة المكرمة، ١٤٢٨، ص ١٠٦.

## الفصل الثاني

ولما كانت المخالفات التأديبية هي مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وتستقل السلطة التأديبية بتقدير ذلك، لذا فإن الجرائم التأديبية تعد من قبيل الجرائم التعزيرية وليس العكس، بمعنى أن المخالفات التأديبية داخلية في عداد الجرائم التعزيرية، وتعتبر قسماً من أقسامها، حيث إن اعتبار الفعل الذي يعد جريمة يستقل ولي الأمر بتقدير عقوبتها، إلا أنه لا يقصد بطبيعة الحال أنها متماثلاً تماماً حيث إن الجرائم التعزيرية بالمعنى العام تشمل كافة الجرائم غير المقدره سواء ارتكبت من موظف عام أو من غيره، بينما المخالفات التأديبية يقتصر وقوعها من موظف عام<sup>(١)</sup>، ويترتب على ذلك العديد من النتائج هي:

١. أن سلطة ولي الأمر أو القاضي في تقدير كون الفعل المرتكب من الموظف العام يعد مخالفة تأديبية يعزز عليها، واسعة جداً حسب طبيعة الفعل، وظروف الموظف المخطئ الاجتماعية والاقتصادية والنفسية.

٢. يترتب على اعتبار الجرائم التأديبية من قبيل الجرائم التعزيرية أنه لا يشترط فيها اتباع وسيلة معينة في الإثبات كجرائم الحدود.

٣. أن الجرائم التأديبية قد تكون بفعل إيجابي يقع من الموظف مثل قبول رشوة أو هدية أو العطية، أو إفشاء أسرار الوظيفة، أو قد تكون بفعل سلبي مثل الامتناع عن مقابلة الناس والاهتمام بشئونهم إذا كانت مهام وظيفته تتطلب<sup>(٢)</sup>.

---

(١) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٦٩.

(٢) عبد اللطيف شديد الحري: ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص ٨٣، وأيضاً: عبد الله بن محمد سعد آل خنين، ضوابط تقدير العقوبة التعزيرية، مجلة القضائية، العدد الأول محرم ١٤٣٢هـ، الرياض، ص ٧٥ وما بعدها، وأيضاً: عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، المرجع السابق، ص ١ / ٦٨٦.

## الفصل الثاني

ثالثاً - مدى أحقية الإدارة في توقيع الجزاء دون النص عليه :

لما كان مبدأ شرعية الجزاءات التأديبية شرطاً من شروط العقوبة في الفقه الإسلامي، أي يجب أن يكون الجزاء الذي ينزل بمرتكب المخالفة التأديبية من بين الجزاءات المنصوص عليها، بحيث لا يجوز للسلطة التأديبية توقيع جزاء من غير هذه الجزاءات، وتكون الجزاءات شرعية إذا كانت مستندة إلى مصدر من مصادر الشريعة الإسلامية، بحيث يكون مردها القرآن أو السنة أو الإجماع أو المصلحة التي لا تصادم نصاً شرعياً<sup>(١)</sup>.

وإذا كان مبدأ المشروعية في القانون يعني خضوع الجميع حكماً ومحكومين لأحكام القانون، فإن النهج الإسلامي يقرر هذا المبدأ من ظهور الشريعة الإسلامية، فيجب على المسلم سواء كان حاكماً أو محكوماً، طبقاً لمبدأ الشرعية أن يلتزم بما جاء به الإسلام من أحكام وتعاليم، حيث إن التشريع الإسلامي عرف مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، منذ نشأته بنصوص قرآنية صريحة واضحة وقاطعة الدلالة<sup>(٢)</sup>.

فقد قال تعالى: ﴿مَنْ اهْتَدَىٰ فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَنْ ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا﴾<sup>(٣)</sup>، أي أن الله لا يعذب قوم حتى يبعث لهم من يبين لهم خطأهم وجرمهم حتى يحق عليهم العذاب والعقاب، وإلا كانوا في عذر هو جهلهم بهذه التعاليم، فتقرر الآية المبدأ العام في شرعية العقوبة، فالله أرسل الرسل لبيان الأحكام الشرعية التي أوجبها، وأن الله تعالى لا يهلك أمة بعدذاب إلا بعد الرسالة إليهم والإنذار<sup>(٤)</sup>، فقد قال تعالى: ﴿وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَىٰ بِظُلْمٍ وَأَهْلِهَا مُصْلِحُونَ﴾<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: فخر الزيلعي: تبين الحقائق شرح كنز الدقائق، مكتبة إمدادية، باكستان، ٣ / ٢٠٨

(٢) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، المرجع السابق، ١ / ١١٧.

(٣) سورة الإسراء الآية ١٥.

(٤) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، ٧ / ١٥٧.

(٥) سورة هود الآية ١١٧.



## الفصل الثاني

قال القرطبي: "أي فيما بينهم في تعاطي الحقوق، أي لم يكن ليهلكهم بالكفر وحده حتى يضاف إليه الفساد، كما أهلك قوم شعيب ببخس المكيال والميزان، وقوم لوط باللواط، ودل هذا على أن المعاصي أقرب إلى عذاب الاستئصال في الدنيا من الشرك، وإن كان عذاب الشرك في الآخرة أصعب".<sup>(١)</sup>

فقد استنبط الفقهاء بعض القواعد التي تؤكد مبدأ الشرعية في مجال المخالفات التأديبية والجزاءات المقررة لها، ومنها "لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود الشرع"، وهناك قاعدة أساسية أخرى تقضي بأن: "الأصل في الأشياء الإباحة"<sup>(٢)</sup>.

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 مسؤولية ولا عقاب على فاعل أو تارك<sup>(٣)</sup>.

ولما كانت الأفعال المجرمة - تأديبياً - لا تعتبر جريمة في الشريعة الإسلامية بتحريمها، وإنما بتقدير جزاء لها، سواء كان الجزاء حداً أو تعزيراً، فإن المعنى الذي يستخلص من ذلك كله هو أن قواعد الشريعة الإسلامية تقضي بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص<sup>(٤)</sup>.

وعليه فإن مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قد طبق كاملاً، وبوضوح في مجال العقوبات الحدية، فباستقراء تبين أن كل الحدود جاءت بنص قرآني ولم تكن 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<sup>(٥)</sup>.

(١) تفسير القرطبي (٩ / ١١٤)

(٢) إبراهيم بن موسى محمد الغرناطي الشاطبي: الموافقات في أصول الشريعة، مرجع سابق، ١ / ٥٢.

(٣) محمود نجيب حسني، الفقه الجنائي الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٣٦٢.

(٤) عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ١ / ١١٦.

(٥) محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ٩٧.

## الفصل الثاني

ولما كانت العقوبات غير المقدرة أمرها متروك للإمام والأمة يقتضيان فيها بما يريانه زاجراً عن ارتكابها كما هو الحال في التعازير، ولا يمنع الفقه الإسلامي من تقنين الجزاءات في الجرائم التعزيرية بشروط معينة<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما تقدم فإن الباحث يرى أن الفقه الإسلامي منح السلطة لولي الأمر في تقدير الجرائم التعزيرية ومنها - المخالفات التأديبية - والجزاء المناسب لها، ولما كان المختص في الدولة الإسلامية والمنوط به هو رئيسها كما تقدم ذكره، فإن المختص بتقرير ما إذا كانت مخالفة تأديبية من عدمه هو ذات رئيس الدولة، وتقرير الجزاءات التأديبية المناسبة لها، وعليه فإن ولي الأمر يقوم بوضع جزاءات تأديبية مقدرة سلفاً للمخالفات التأديبية، ويترك سلطة توقيعها لولاته في الأقاليم، والوزارات كل بحسب اختصاصاه، وفي نطاق عمله.

### المطلب الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي

بالرجوع إلى ما سبق دراسته في النظام السعودي والفقه الإسلامي بشأن توقيع الجزاءات التأديبية دون الحاجة إلى النص، نجد الآتي:

١. اتفاق الفقه الإسلامي مع النظام السعودي على شرعية الجزاءات التأديبية، حيث إن الفقه الإسلامي قد عرف وقرر مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات بمعناه العام في القانون الجنائي، وطبقه في المجال التأديبي،

(١) علماً بأنه يوجد خلاف فقهي حول موضوع التقنين الجزئي أو الكلي لأحكام الشريعة بين مؤيد ومعارض راجع في ذلك: أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، الطبعة الثانية، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٦٤م، ٥ / ٢٤٩. وأيضاً: عبد الرحمن بن سعد الشثري، تقنين الشريعة بين التحليل والتحريم، الطبعة الأولى، دار الفضيلة، الرياض، ١٤٢٦هـ، ص ١٨، وأيضاً: عبد اللطيف شديد الحربي: ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص ٥٦٧.

ويعتبره شرطاً من شروط توقيع الجزاءات التأديبية، كما نص عليه في القرآن نصاً صريحاً، حيث إن إمام المسلمين لا يجوز له توقيع عقاب تأديبي أو غيره، وتجريم أو إباحة أمر لم يرد في الشريعة الإسلامية، وكذلك النظام السعودي قد قرر هذا المبدأ عندما حصر الجزاءات التأديبية وبينها في نظام تأديب الموظفين، ومن ثم تعين على السلطة التأديبية الالتزام بتلك الجزاءات التي حددها النظام على سبيل الحصر، ولا يجوز توقيع جزاء غير منصوص عليه في الأنظمة وإلا كان معيياً، أي أنه لا يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيع جزاء غير منصوص عليه، أو لا يجوز لها تجريم فعل لم ينص على أنه مجرم في ضوء واجبات ومحظورات الوظيفة العامة، الواردة في أنظمة الخدمة المدنية والأنظمة الخاصة المعنية بهذا الشأن.

٢. يتفق الفقه الإسلامي مع النظام السعودي على أن السلطة التأديبية في كلا النظامين تستطيع توقيع الجزاءات التأديبية بدون الحاجة إلى النص على المخالفات التأديبية ولهما أن يكتفا الوقائع المنسوبة إلى الموظف لإرادة السلطة التأديبية، فقط مع مراعاة ضوابط المشروعية.

٣. يختلف الفقه الإسلامي مع النظام السعودي فيما يخص السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية، فإن ديوان المظالم كسلطة تأديبية قضائية بالمفهوم الوارد في الفقه الإسلامي يتخطى نظيره في النظام، حيث إن الديوان المظالم في الفقه الإسلامي أشمل لنظره المظالم الواقعة من ولاية الأمر وأصحاب الجاه وبشكل عام موظفي الدولة، بالإضافة إلى أنه يختص بتنفيذ أحكامه، ويختص أيضاً بتوقيع الجزاءات على الموظف المقصر والتي يراها محققة لفكرة المصلحة العامة، ولا يتقيد بجزاء معين، شريطة أن تكون في إطار المشروعية التي تناولناها قبل سابق، بينما نظيره السعودي يقتصر دوره على رقابة المشروعية، أي تطابق الجزاءات الموقعة من السلطة التأديبية مع النظام فقط.

## الفصل الثاني

ويرى الباحث أن النظام السعودي يتفق مع الفقه الإسلامي في مجمله، كما يرى الباحث أن النظام السعودي ما هو إلا امتداد للدولة الإسلامية وذلك بعد التقرير بأن دستور الدولة هو الكتاب والسنة، إعمالاً لنص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم أن: (المملكة العربية السعودية، دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ. ولغتها هي اللغة العربية، وعاصمتها مدينة الرياض).

### المبحث الثاني

### حق الإدارة في استبدال الجزاء واختيار موعد توقيعه في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

- تمهيد وتقسيم:

في ظل عدم تقنين المخالفات التأديبية بالمفهوم السالف ذكره، وعدم ربطها بالجزاءات التأديبية، تضطلع السلطة التأديبية بدور هام وفعال في هذا الشأن، يتمثل في شقين يمثلان في ذات الوقت مرحلتين متعاقبتين من مراحل المساءلة التأديبية من حيث الترتيب الزمني، وهما: مرحلة تحديد ما يعتبر مخالفة تأديبية، ومرحلة اختيار الجزاء التأديبي المناسب مع درجة خطورة هذه المخالفة التأديبية من بين قائمة الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في النظام، طالما أن المنظم لم يحدد لتلك المخالفة التأديبية جزاء معين<sup>(١)</sup>.

فالثابت والمقرر في الفقه القانوني أن تحظى السلطة الإدارية حال مباشرتها لأعمالها بشكل عام ومنها تأديب الموظفين بشكل خاص حفاظاً على ديمومة سير المرافق العامة، بقدر من الحرية في التصرف أو ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة<sup>(٢)</sup>، فهذه السلطة تعد بمثابة الشرط الأول لحياة وبقاء كل إدارة خاصة بعد

(١) مصطفى محمود عفيفي: السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٠.

(٢) محسن خليل: القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٢م، ص ٥٣، وأيضاً فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣م، ص ٧٤، محمد محمد بدران: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥م، ص ٨١، ومحمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام - القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م، ص ١٢٢، وآخرين.

تعاظم الدور الذي أصبحت تمارسه جهة الإدارة في الوقت الحالي نتيجة لتدخل الدولة في الكثير من المجالات والأنشطة، حيث تعد السلطة التقديرية للإدارة من أهم موضوعات الأنظمة الإدارية<sup>(١)</sup>، على هدي ما تقدم سوف نقوم ببحث مدى أحقية الجهة الإدارية في استبدال الجزاء، ومدى حقها في اختيار موعد توقيعه، على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** حق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

- **المطلب الثاني:** حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي.

### المطلب الأول

#### حق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

سوف يكون الحديث في هذا المطلب حق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي، من خلال ثلاثة فروع، أخصص الفرع الأول لحق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي، والثاني للفقهاء الإسلامي، والثالث للمقارنة بين النظامين، على النحو التالي:

(١) خالد سيد محمد حماد: حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية - دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م، ص ٢٦.

### الفرع الأول

#### حق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي

تباشر السلطة التأديبية اختصاصها بالتجريم التأديبي في ظل غياب تقنين حصري للمخالفات التأديبية حيث يعود إليها تقدير تصرف أو مسلك معين بأنه يشكل مخالفة تأديبية من عدمه، وهو ما يعني - على حد تعبير جانب من الفقه القانوني - منح هذه السلطة اختصاصاً تنظيمياً<sup>(١)</sup>.

حيث إن المنظم - للشأن الوظيفي - على خلاف المنظم الجنائي بتعبير آخر المنظم حين يضع نظاماً للشأن الوظيفي يختلف في الأسس والضوابط حين يضع نظاماً جنائياً، وعلى ذلك لم يحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، واكتفى بإيراد توجيه عام لما يعد مخالفة تأديبية مع النص على أهم الواجبات والمحظورات التي يتعين على الموظف الالتزام بها، وذلك على سبيل المثال لا الحصر، وفي صيغة فضفاضة تتطلب التحديد، بما مفاده أن ذلك لا يعني أن ما لم يتم النص عليه مباحاً للموظف، وإنما يتعين على الموظف أن يلتزم بصفة عامة، ودون الحاجة إلى نص خاص في كل حالة على حدا، بأن لا يخل بواجبات الوظيفة العامة أو يخرج على مقتضياتها، وهو تعبير عام يشمل الواجبات والمحظورات التي تم النص عليها صراحة، كما يشمل غيرها مما يمكن أن يندرج ضمن الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وعلى ذلك فإن الموظف العام في نطاق النظام التأديبي، لا يعرف غالباً على وجه الدقة، التصرفات التي عليه أن يتفادها لتجنب إيقاع الجزاء عليه، إذ عليه أن ينأى دائماً عن كل ما يمكن أن يؤاخذ عليه تأديبياً، سواء داخل

(١) عبد القادر شيخلي: السياسة السليمة في تأديب الموظفين بالدولة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣م، ص ٢٣.

عمله الوظيفي أو خارجه، وذلك على خلاف الوضع بالنسبة للفرد العادي في نطاق القانون الجنائي<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا فإن السلطة التأديبية تتمتع بقدر كبير من حرية التقدير في اعتبار تصرف ما أو مسلك معين صدر عن الموظف، يشكل مخالفة تأديبية من عدمه، وذلك من خلال ما تجريه من تكييف قانوني للوقائع التي تثبت ارتكابها من الموظف، وهي حين تقوم بذلك لا تقوم به من فراغ، ولكن في إطار التوجيه العام الذي أراده المنظم في الأنظمة الوظيفية، بحيث إذا ما خرجت السلطة التأديبية عن حدود هذا التوجيه أو مضمونه، عد عملها باطلاً ومخالفاً<sup>(٢)</sup>.

ذلك أن إسناد هذا الاختصاص للسلطة التأديبية، لا يعني بحال من الأحوال، طلاق يدها في نسبة المخالفات التأديبية للموظفين دون ضابط أو قيد وإلا كنا بذلك أمام سلطة تحكيمية ومطلقة، وهذه لا وجود لها في الدولة القانونية، ويتعذر الاعتراف بها لأية جهة حتى السلطة التنظيمية، أو الأفراد العاديين في تنظيم علاقاتهم الخاصة<sup>(٣)</sup>.

فسلطة التقدير التي تتمتع بها السلطة التأديبية بهذا الخصوص، هي سلطة قانونية نظامية، لا تخولها سوى الحق في تقدير تصرف معين بأنه يشكل مخالفة تأديبية من عدمه، وذلك من خلال ما تقوم به من تكييف قانوني للوقائع المنسوب ارتكابها للموظف المخالف، وهي في ذلك محكومة بإطار قواعد المشروعية الإدارية، التي يسهر القضاء الإداري على كفالة احترامها، في نطاق ممارسة وظيفته الرقابية على أعمال الإدارة<sup>(٤)</sup>.

- (١) عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩م، ص ٣٠٨.
- (٢) مغاوري شاهين: القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية بين الفعالية والضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٣٣٩.
- (٣) خليفة سالم الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص ٨٣.
- (٤) سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ٢٣.



## الفصل الثاني

ولهذا يتعين على السلطة التأديبية التيقن بداية من ثبوت الوقائع المسندة للموظف، وإسباغ الوصف القانوني عليها، للتوصل إلى ما إذا كانت تنطوي على ما يعد مخالفة تأديبية مكتملة الأركان والعناصر من عدمه، وردها بالتالي إلى إحدى طوائف القواعد القانونية المشكلة لكتلة المشروعية - ابتداء بقواعد الشريعة الإسلامية ومروراً بالأنظمة المنظمة للشأن الوظيفي، وانتهاء باللوائح والأعراف الإدارية، مأخوذاً في الاعتبار الملابس المصاحبة لارتكاب تلك الوقائع، والتأكد مما إذا كان الموظف المخالف والمتهم قد ارتكب المخالفة التأديبية أو امتنع عن اتيانه تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه بذلك من رئيسه في العمل، أو كان ما بدر منه لا يعدو كونه ممارسة لحق مشروع يتمتع به كحقه في التظلم أو الشكوى، أو نتيجة لقوة قاهرة أو إكراه مادي أو أدبي يعدم الإرادة لديه في ارتكاب المخالفة التأديبية<sup>(١)</sup>.

وتستعين السلطة التأديبية في كل ذلك بالتوجيه العام الذي وضعه المنظم الوظيفي<sup>(٢)</sup> بهذا الشأن، وما أورده من أمثلة توضيحية لأبرز وأهم الواجبات والمحظورات الوظيفية، في ضوء اجتهادات القضاء وآراء الفقه القانوني بهذا الصدد، وذلك استجابة لروح العدالة التي تتأذى من إدانة بريء أو إفلات مذنب، وفي الحقيقة فإن مباشرة هذا الاختصاص تكييف وقائع معينة على أنها مخالفة تأديبية من عدمه، لا ينعقد للسلطة التأديبية وحدها بصفة دائمة، إذ قد يجب المنظم عليها هذا الاختصاص، إذا قام بدوره الطبيعي في تقنين المخالفات التأديبية وعددها على سبيل الحصر بشكل جزئي، كما تقدم إيضاحه في المبحث الأول من هذا الفصل<sup>(٣)</sup>.

(١) خليفة سالم الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص ٨٥.

(٢) لا يوجد إلا سلطة واحدة قائمة على أمور التنظيم، ومصطلح المنظم الوظيفي كناية عن حصر وقصر اختصاص السلطة التنظيمية في أعمال الأنظمة الوظيفية بينما حقيقة الأمر اختصاص السلطة التنظيمية بوضع جميع أنظمة الدولة وهي واحدة من سلطات الدولة الثلاث بالإضافة إلى السلطة التنفيذية والقضائية، بمعنى آخر يعني السلطة التنظيمية القائمة على إعداد وتنظيم الأنظمة الوظيفية.

(٣) مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، مرجع سابق، ص ٤٦.

## الفصل الثاني

ولما كان الاتجاه الغالب في مجال التأديب، هو عدم حصر المخالفات التأديبية وعدم خضوعها لمبدأ "لا جريمة بدون نص" ولا شك أن ذلك يعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية بالمفهوم الجنائي، وهي من القواعد الأساسية المقررة في الأنظمة الحديثة كالنظام المصري، ونظراً لأن المخالفات التأديبية غير محددة فإن مادة الخطأ - المخالفة التأديبية - ذاتها أصبحت من المرونة والتنوع بحيث يصعب ضبطها على نحو ما تضبط الجرائم الجنائية بأركانها المحددة، ولهذا السبب فإن السلطة التأديبية تقوم بدور خطير في ابتداء المخالفات التأديبية، والحقيقة أنها تقوم في نطاق المخالفات التأديبية بدور عام، حيث تتمتع باختصاص تقديري واسع في اعتبار أفعال بذاتها أو عدم اعتبارها مخالفات تأديبية تبعاً لتقديرها، ولئن صار من المقرر أن اختصاص سلطة التأديب بإسباغ صفة الذنب على تصرف ما ليس اختصاصاً مطلقاً أو تحكيمياً، وأنه يدخل في سلطة القضاء بالرقابة على تقدير جهات التأديب، إلا أن هذا لا يفي في تمتع جهات التأديب بسطة شبه تنظيمية كما تقدم ذكره، في خلق أوصاف الإثم، أو المخالفات التأديبية، بغض النظر عن رقابة لاحقة من جانب القضاء في التأكد من عدم الانحراف أو التعسف<sup>(١)</sup>.

وبعد انتهاء السلطة التأديبية من تحديد المخالفة التأديبية، عن طريق إسباغ الوصف القانوني على الوقائع المسند ارتكابها للموظف العام، وردها إلى إحدى طوائف القواعد القانونية التي تشكل كتلة المشروعية الإدارية<sup>(٢)</sup>، تبدأ السلطة

(١) محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٥٦.

(٢) المشروعية الإدارية: تعني المشروعية سيادة القانون أو النظام - وبالنسبة للمملكة سيادة نصوص الشريعة الإسلامية على اعتبار أنها قانون الدولة - أي احترام أحكامه وسريانها على كل من الحاكم والمحكوم، فالقانون أو النظام يجب أن يحكم سلوك الأفراد، ليس فقط في علاقاتهم بعضهم البعض، وإنما كذلك في علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة، فالمشروعية تفترض توافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد النظامية (والشرعية)، راجع: ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ١٦، ويرى الباحث أن إضافة عبارة الإدارية للمشروعية أي يجب أن تكون التصرفات الصادرة من الجهة الإدارية متوافقة مع الأنظمة والأحكام الإدارية، ولا تحيد عنها وإلا حكم عليها بعدم مراعاة المشروعية ومن ثم بالبطلان.

## الفصل الثاني

الإدارية المختصة بالتأديب عملية انتقاء إحدى الجزاءات التأديبية المقررة نظاماً على سبيل الحصر، وتمهيداً لتوقيعها على الموظف الذي ارتكب المخالفة التأديبية، وذلك هو الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما تقدم يرى الباحث أن السلطة التأديبية في مباشرتها لهذا الاختصاص - توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة على الموظف المخالف - تخضع لقيود المشروعية الإدارية، والذي يرى البعض أنه يتبلور مضمونه في شقين يتعلق أولهما: بالاختصاص التأديبي، والذي يتحتم بموجبه أن تكون السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، أي هي المختصة دون غيرها نظاماً دون غيرها بذلك، ويتصل ثانيهما: بمشروعية الجزاء التأديبي ذاتها بما مؤداه التزام السلطة المختصة بتوقيع إحدى الجزاءات التأديبية المنصوص عليها حصراً في النظام وبما يتناسب مع درجة جسامة وخطورة المخالفة المقترفة، حيث لا يجوز لها ابتداع جزاءات جديدة لم ينص عليها المنظم، حتى لو كانت هذه الجزاءات أخف بالنسبة للموظف المخالف وأكثر ملاءمة، للمخالفة التأديبية المرتكبة، طالما لم تكون غير مدرجة في قائمة الجزاءات التأديبية المقررة نظاماً<sup>(٢)</sup>.

ويتلشى دور السلطة التأديبية في اختيار الجزاء التأديبي المناسب المقترفة، إذا تولى المنظم بنفسه في نظام أو لائحة تحديد جزاء بعينه لجريمة محددة، أي ربط الجزاء التأديبي بالمخالفة التأديبية كما هو الشأن في المجال الجنائي، وهو ما يتجلى في لوائح الجزاءات التي تقرر المخالفات التأديبية بما يقابلها من جزاءات تأديبية، فحين إذن يصبح قيد مشروعية الجزاء الذي تلتزم به السلطة التأديبية أكثر دقة وتحيداً، وإن كان يمكن أن يأخذ على ذلك، تقييد سلطة الجهة المختصة بالتأديب، في تفريد الجزاء التأديبي<sup>(٣)</sup>، بحسب الملابس والظروف المصاحبة للواقعة والتي

(١) مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٢) خليفة سالم الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٣) تفريد الجزاء التأديبي: عدم جواز معاملة المتهمين معاملة واحدة أو بوصفهم نمطاً واحداً، أو النظر إليهم باعتبار أن صورة واحدة تجمعهم بوصف واحد، بما مؤداه أن الأصل في الجزاء التأديبي =

## الفصل الثاني

تدعو إلى تخفيف الجزاء أو تشديده، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى الإجحاف بمصلحة الموظف، وإما إلى الإضرار بمصلحة الوظيفة ذاتها، غير أنه يمكن تلافي هذا الوضع عن طريق الأخذ بفكرة تدرج الجزاءات التأديبية والتصاق حدودها في السلم الجزائي التأديبي، مع اتاحة التدرج بين حدين أدنى وأقصى لهذا الجزاء، إذا ما سمحت طبيعتها بذلك<sup>(١)</sup>.

ولذلك فإن السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التأديبية في اختيار الجزاء التأديبي من بين قائمة الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في النظام على سبيل الحصر، في الحال التي لا يقوم فيها المنظم بالربط الكامل بين المخالفة التأديبية والجزاء عليها، مرهون في مشروعيتها بألا يشوب في استخدام هذه السلطة وهذا الاختيار غلو في التقدير، أو عدم ملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية المرتكبة، ونوع الجزاء ومقدراه، إذ يخرج تقدير السلطة التأديبية في هذه الحالة من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية<sup>(٢)</sup>.

وبناءً على ما تقدم فإن الباحث يرى أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، من حق السلطة التأديبية، إياً كانت وإن كان اختصاصات تقديرية في الغالب الأعم، إلا أنه محدود بضوابط وقيود من شأنها تجنب أي خلل في التقدير، أو بالأحرى تقليل فرص الوقوع في الخلل، وديوان المظالم - القضاء الإداري من وراء ذلك رقيب.

= بشكل خاص والعقوبة الجنائية بشكل عام هو تفريدها لا تعميمها، راجع: هشام فريد رستم:

علم الإجرام والعقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م، ص ٢٨٦.

(١) مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢) عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة،

٢٠٠١م، ص ١٤٢.

## الفصل الثاني

إلا أنه هناك اتجاهاً في الفقه القانوني يدعو إلى أن تراقب السلطة التأديبية نفسها، عن طريق التدرج في تشكيلها وجعلها على درجتين<sup>(١)</sup>، أو من خلال التصديق أو تعقيب أو بالتعديل أو الإلغاء على أعمالها<sup>(٢)</sup>.

ومن تطبيقات هذا الحكم ما قضى به ديوان المظالم في حكم له: "بعد سماع الدعوى والإجابة وبعد الاطلاع على أوراق القضية، حيث أسند إلى المتهم تهمة الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي إلى آخر ما جاء في قرار الاتهام، ولما كان الفعل المنشئ للدعوى التأديبية هو نفسه الفعل المجرم والمعاقب عليه بموجب الحكم الجزائي، وحيث قضى الحكم الأخير والمؤيد بحكم هيئة التدقيق بثبوت ما نسب إلى المتهم من إساءة المعاملة باسم الوظيفة ومعاقبته عن ذلك إذ إنه بثبوت ذلك فإن المتهم قد خرج على مقتضى الواجب الوظيفي الذي يلزمه حسن المعاملة مع الغير أثناء وظيفته والمحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها والتزامه بحسن السير والأخلاق ومخالفة المتهم ذلك المقتضى فإنه يتعين على الدائرة إدانة المتهم بما نسب إليه من خروج على مقتضى الواجب الوظيفي تعزيره عن ذلك وفقاً لأحكام المادة ٣٢ أولاً من نظام تأديب الموظفين، وتوضح الدائرة وهي بصدد تقدير العقوبة المناسبة للمتهم أن تضع في اعتبارها ما أثبتته الحكم الجزائي من تعديه على الوافد بالقول والفعل مما لا يتفق مع ما يجب أن يتحلى به الموظف العام من خلق حسن، ولا يؤثر في ثبوت ذلك إنكار المتهم لما نسب إليه، حيث لم يقدم دليلاً معتبراً يمكن الاخذ به، وإنما أقوال مرسله هي في مجملها ادعاءات تفتقر إلى البينة، فلهذه الأسباب وبعد المداولة: حكمت الدائرة بإدانة المتهم... بما نسب إليه من الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي ومعاقبته بالحرمان من علاوة دورية واحدة، لما هو مبين بالأسباب..."<sup>(٣)</sup>.

(١) مغاوري شاهين: القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

(٢) مصطفى عفيفي: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٣) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٢٨ / ٥ / ق لعام ١٤٢٧ هـ، والمؤيد برقم ٣٠ / ت / ٢ لعام ١٤٢٨ هـ.

## الفصل الثاني

وتعليقاً على هذا الحكم يتضح الآتي:

١. قامت الجهة الإدارية بتكليف الوقائع المعتبرة مخالفة تأديبية أولاً حيث اعتبرت معاملة الموظف المتهم للغير معاملة غير حسنة أثناء تأدية عمله مخالفة تأديبية.

٢. لا يوجد مفهوم واضح ودقيق لواجب المحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها والتزامه بحسن السير والأخلاق.

٣. أيد الحكم محل التعليق ما ذهبت إليه الجهة الإدارية في قرارها بمعاقبة المتهم بالحرمان من علاوة دورية واحدة.

٤. وإن كان الحكم محل التعليق لم يظهر سلطة الإدارة التقديرية في تحديد الجزاء التأديبي إلا أن دورها في ذلك ظاهر لا ينكر، حيث إن الجهة قامت بعد تكليف الواقعة على أنها مخالفة تأديبية، وقعت الجزاء المناسب لذلك.

٥. ويرى الباحث أنه وإن كان ذلك كذلك فلا يوجد ما يقيد حرية الإدارة في استبدال الجزاء التأديبي بالتخفيف والتشديد، حسب ظروف كل واقعة، ولا يوجد ما يدعو إلى تقييد هذه السلطة نصاً أو عرفاً، وهذا ما قرته المادة ٣٤ من نظام تأديب الموظفين حيث نصت على أنه: (يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة مُتناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملايئة للمُخالفة وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام...).، وعليه فإن هذا النص يسمح للجهة الإدارية توقيع الجزاءات واستبدالها.

وبناءً على ما تقدم فإن المنظم السعودي منح السلطة التقديرية للسلطة التأديبية، ومنح لها أيضاً قائمة من الجزاءات التأديبية، وحدد بشكل عام للإدارة الواجبات والمحظورات على الموظف العام، ولم يحدد وصف وتقنين لكل مخالفة تأديبية والجزاء المقرر لها، وعليه فإن السلطة التأديبية وهي بصدد تأديب موظفيها، لها الحق في توقيع الجزاء المناسب على الموظف المخالف بادئ ذي بدء، فمن باب

أولى لها الحق في استبدال الجزاء وتوقيع جزاء آخر، ولكن لا يكون ذلك إلا في حالة وجود ما يبرر ذلك، وفقاً لما يراه الباحث، مثل أن تكتشف السلطة التأديبية أنها كانت على خطأ أثناء تكييف الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء، أو ظهور وقائع جديدة من شأنها التخفيف على الموظف المخالف أو وجود أسباب مخففة أو مشددة إلى آخر ذلك.

### الفرع الثاني

#### حق الإدارة في استبدال الجزاء في الفقه الإسلامي

احاط الفقه الإسلامي الوظيفة العامة بمجموعة من الواجبات والمحظورات، حتى يتسنى للدولة الإسلامية القيام بالدور المنشود، فمن الأمور التي أهتمت بها الدولة الإسلامية مسألة انضباط الموظفين في أعمالهم من الأمور الضرورية التي تفرض عليهم ويجب الالتزام بها، في جميع الأعمال وفي كل الأزمان، فالمحافظة على أوقات العمل واجب، وأداء الأعمال التي يقوم بها الموظف العام أمانة بينه وبين ضميره وبين خالقه وذلك لقوله تعالى: ﴿قُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾<sup>(١)</sup>. فانطلاقاً من مبدأ الرقابة الذاتية التي تتفرد به الشريعة الإسلامية توضح الآية الكريمة ضرورة عمل الموظف بجد وبكفاءة ونفسه وضميره رقيبين عليه، فإن لم تفلح هذه الرقابة في حالة تقصير الموظف يتدخل النوع الثاني من الرقابة وهي الرقابة الخارجية رقابة ولي الأمر للموظف - رقابة الرئيس للمرؤوس.

(١) سورة التوبة الآية ١٠٥.

## الفصل الثاني

وقد يرتكب العامل تصرفات إدارية فاضحة، أو يكون جاهلاً بما وسد إليه، أو قد يخالف قوله فعله، وعلى الجملة قد يرتكب العامل أمراً يقدر الخليفة أنه لم يعد يصلح بعده للعمل فيعزله<sup>(١)</sup>.

وبناء على أن العقوبة التأديبية متروكة لولي الأمر أو القاضي - السلطة التأديبية - بما يحقق المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>، فإن العقوبات التأديبية تتنوع وتتفاوت بحسب ظروف الموظفين، والعمل في ذات الوقت، فقد تكون بالتوبيخ أو بالتبكيث<sup>(٣)</sup> أو بالضرب أو الجلد أو الحبس أو التغريب أو العزل، فالعقوبات التعزيرية في الفقه الإسلامي والتي تقابل في شطر منها الجزاءات التأديبية، تختلف وتنوع بقدر ما وتناسب ما يرتكبه الموظف من أخطاء في ضوء أعمال السلطة التقديرية للسلطة التأديبية<sup>(٤)</sup>.

فطالما أن الغرض الأساسي من التعزير في الإسلام هو الزجر، فإن العقوبة يجب أن تكون محققة لهذا الغرض، فلا يجوز أن تقف دون الحد الذي يتحقق معه الزجر بالتفريط أو التساهل، بل يتعين أن تكون بقدر الحاجة، بما يتحقق مع الغرض، من فرضها، دون زيادة أو نقصان، وتتحقق بذلك العدالة من فرضها، إذ أن تقدير العقوبة لا يتم بصورة تحكومية، وإنما يتحدد بما يتناسب مع جسامته الجريمة وخطورة مرتكبها، والمصلحة العامة في ضوء السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة التأديبية<sup>(٥)</sup>.

(١) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، دار النفائس، بيروت، (د - ن)، ص ٥١٧.

(٢) فؤاد معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ١١٨.

(٣) بَكَتْ يَبْكُتُ، تَبْكِيْتُ، فَهُوَ مُبْكِتٌ، وَالْمَفْعُولُ مُبْكِتٌ، بَكَتِ الْمُنْهَمُ أَنْبَهُ، وَنَحَهُ وَعَنَّه وَقَبَّحَ فَعَلَهُ: بَكَتِ الْمَدِيرُ أَحَدَ مَوْظِفِيهِ عَلَى خَطْئِهِ، تَبْكِيْتُ الضَّمِيرَ: الْإِحْسَاسَ بِالنَّدَمِ، التَّنَائِبُ: رَاجِعٌ: أَحْمَدُ مَخْتَارٌ عَمْرٌ، الْمَعْجَمُ اللَّغَةِ الْعَرَبِيَّةِ الْمَعَاوِرِ، الطَّبْعَةُ الْأُولَى، عَالَمُ الْكُتُبِ، ٢٠٠٨، (ب ك ت).

(٤) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٥) محمد بن أبي بكر بن أيوب، ابن قيم الجوزية، إعلام الموقعين عن رب العالمين، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١١هـ، ٢ / ١٢٢. وأيضاً: خليفة سالم الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة، مرجع سابق، ص ١٠٣، وأيضاً: عمر بن شبة: تاريخ المدينة لابن شبة، بدون دار نشر، جدة، ١٣٩٩هـ، ٢ / ٧٦٩.



## الفصل الثاني

ولذلك كان الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه يلقن قومه العمل، ويمنعهم من حياة الكسل، وكان دائماً ينصح كتابه وعماله بقوله إن القوة على العمل أن لا تؤخروا عمل اليوم فإنكم إسدا فعلتم ذلك تذاءبت عليكم الأعمال فلا تدرؤن بأياها تبدأون ولا بأياها تأخذون<sup>(١)</sup>.

فأداء الأعمال المنوطة بكل موظف وعدم تأخيرها أو الإهمال فيها مطلب إسلامي يطلب به الشرع ويسلكه النظام الإسلامي في كل ما يتعلق بالأعمال سواء كانت دينية أم دنيوية، فالنظام الإسلامي يحرص دائماً أن يكون الفرد كاملاً في أعماله بقدر ما يستطيع، وأداء الأعمال في وقتها مواعيدها المحددة واجب يفرضه علينا الإسلام، بالإضافة إلى أنه يقضي على الكثير من المشاكل الإدارية، ويجعل أفراد الأمة يشعرون بالأمان والعدالة، وإذا ما قضاوا أعمالهم وحصلوا على ما يريدون من موظفي الدولة، لأنهم الصورة الظاهرة للحكم، ولذلك كان الخليفة دائماً يوجه الموظفين ويحثهم على الانضباط في أعمالهم لأن قضاء العمل أول بأول له فائدة بالنسبة للموظف في أنه أنجز ما هو مطلوب منه حتى لا يكثر عليه العمل وفي نفس الوقت له فائدة تعود على المستفيد من إنجاز العمل سواء كانت الفائدة تعود على الدولة أو على فرد، بالإضافة إلى واجبات الحفاظ على كرامة وشرف الوظيفة العامة، والتحلي بالالتزام بالأوامر والنواهي الصادرة من الرؤساء<sup>(٢)</sup>.

كما ثبت أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يسمع الشكاوى والمخالفات التأديبية ضد موظفيه وينظر فيها بنفسه، ومن ذلك ما رُفِعَ ضد الصحابي الجليل عبد الله بن رواحة<sup>(٣)</sup>

- (١) محمد الكردي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مؤسسة هنداوي، القاهرة، ٢٠١٣م، ص ٣٥.
- (٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٤٤، علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، المرجع السابق، ص ٨١.
- (٣) هو: عَبْدُ اللَّهِ بْنُ رَوَاحَةَ بْنِ ثَعْلَبَةَ الْأَنْصَارِيِّ الْخَزْرَجِيِّ، صحابي جليل كان يكتب الشعر في الجاهلية، شهد العقبة نقيباً عن أهله، آخى النبي بينه وبين المقداد بن عمرو، شارك في غزوة بدر وكان أول من خرج للمبارزة مع اثنين من الأنصار لكن عتبة بن ربيعة ابى إلا أن يكون النزال مع قرشي فخرج حمزه ورفاقه علي وعبيده بن الحارث، وأرسله رسول الله بعد انتهائها إلى المدينة ليبشر المسلمين بالنصر، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ٣ / ١٣٠.

## الفصل الثاني

عندما اتهمه أهل خيبر بالتعسف والمغالاة في تحصيل الخراج، واتضح بعد ذلك أن الصحابي الجليل عبد الله بن رواحة رضي الله عنه لم يتعسف ولم يغال وإنما هو مثال للنزاهة والعدل في منصبه بدلالة أنه كان يخير من يقدر عليهم الخراج إما أن يأخذ بما قدر عليهم، أو أن يأخذ هو لصالح الخراج <sup>(١)</sup>.

كما كان عليه السلام يجاسب عماله على ما حصلوه من أموال، وما أنفقوا وما تبقى ويتشدد دائماً في حسابه معهم، ولا يترك صغيرة ولا كبيرة إلا ويراقب فيها عماله، لا محسوبة ولا محاباة، ولكن خدمة للناس وتحقيقاً للصالح العام <sup>(٢)</sup>.

ومن الجزاءات التأديبية التي عرفها الحكم في الإسلام ولم تطبق ما يسمى بالخفض إلى درجة أو رتبة أقل، فقد روى ابن الجوزي في سيرة عمر رضي الله عنه أنه قد هدد بها، ولم يستعملها، حيث كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه جالساً مع أصحابه، فمر به رجل وقال: "ويلك يا عمر من النار، فقال رجل: يا أمير المؤمنين، ألا ضربته؟ فقال له رجل - أظنه علياً - ألا سألته؟ فقال عمر: عليّ بالرجل، فقال له: لم؟ قال: تستعمل العامل، وتشرط عليه شروطاً، فلا تنظر في شروطه! قال: وما ذاك؟ قال: عاملك على مصر، واشترطت عليه شروطاً، فترك ما أمرته، وانتهك ما نهيت عنه. وكان عمر إذا استعمل عاملاً، اشترط عليه أن لا يركب دابة، ولا يلبي رقيقاً، ولا يأكل نقياً، ولا يغلق بابه عن حوائج الناس وما يصلحهم، فأرسل عمر إليه رجلين، فقال: سلا عنه، فإن كان كذب عليه فأعلماني، وإن كان صدق فلا تكلماه من أمره شيئاً حتى تأتياني به، فسألا عنه، فوجداه قد صدق. فاستأذنا بابه فخرج، فقالوا: إنا رسولا عمر لتأتيه، فقال: إن لنا حاجة نتزود، فقالا: ما أنت بالذي تأتي أهلك. فاحتملاه، فأتيا به عمر، فسلم عليه، فقال: من أنت، ويلك؟ قال: عاملك على مصر وكان جلاً بدياً، فلما أصاب من ريف مصر ابيضّ وسمن، فقال:

(١) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٨٧، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية الكويتية، الكويت، ٢٠ / ١٠٢.

(٢) محمد الكردي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، المرجع السابق، ص ١٢. عبد اللطيف شديد الحري: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٦.

## الفصل الثاني

استعملتك، وشرطت عليك شروطاً فتركت ما أمرت به، وانتهكت ما نهيتك عنه. أما والله لأعاقبنك عقوبة إليك فيها، أتوني بدراعة من كساء، وعصا، وثلاثمائة شاة من شاة الصدقة، فقال: البس هذه الدرعة، فقد رأيت أباك، وهذه خير من درعته، وهذه خير من عصاه، اذهب بهذه الشاة، فارعها في مكان كذا وكذا وذلك في يوم صائف واعلم أن آل عمر لم تصب من شاة الصدقة ومن ألبانها ولحومها شيئاً، ثم قال: أفهمت ما قلت لك؟ وردد عليه الكلام ثلاث. فلما كان في الثالثة ضرب العامل بنفسه الأرض بين يديه، وقال: ما أستطيع ذلك! فإن شئت فاضرب عنقي. قال: فإن رددتك، فأى رجل تكون؟ قال: لا ترى إلا ما تحب؟ فرده، فكان خير عامل" (١).

ولا ريب أن التهديد بخفض الرتبة من وال على مصر، إلى راع لشاة الصدقة في يوم صائف، عقوبة تأديبية، ولقد كان راعي إبل الصدقة من الأعمال التي يعهد فيها إلى الأمناء، وربما تولاها بعض الخلفاء الراشدين بأنفسهم (٢).

ومما تقدم يتبين لنا أن الفقه الإسلامي أقر مبدأ استبدال الجزاء التأديبي بغيره، وفقاً لما تراه السلطة التأديبية، ويرى الباحث أن ذلك يعزى إلى أن عدم وجود جزاءات تأديبية منصوص عليها على سبيل الحصر، بالإضافة إلى السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للسلطة التأديبية في اعتبار هذه الوقائع مخالفة تأديبية من عدمها.

(١) أبو الفرج عبد الرحمن بن محمد، ابن الجوزي: سيرة عمر بن الخطاب، دار ابن الجوزي، الإسكندرية، (د - ن)، ص ٨٨.

(٢) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، مرجع سابق، ص ٥١٣.

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقہ الإسلامي حول أحقية الإدارة أو السلطة التأديبية في استبدال الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف العام نتيجة لإخلاله بواجبات وظيفته، يتضح لنا الآتي:

١. يتفق الفقہ الإسلامي مع النظام السعودي في أن كلاهما أقر حق السلطة التأديبية في توقيع الجزاءات التأديبية واستبدالها تأسيساً على السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة لها في كلا النظامين التأديبيين، وعدم وجود مخالفت تأديبية مقننة ترجع إليها السلطة التأديبية في توقيع الجزاءات.

٢. يتفق الفقہ الإسلامي مع النظام السعودي في أن المخالفة التأديبية غير محصورة محددة، بل كل ما كان خارجاً عن واجبات الموظف العام يؤدي إلى الإخلال بالوظيفة العامة يعتبر من صور المخالفات التأديبية.

٣. يختلف الفقہ الإسلامي مع النظام السعودي في أن الفقہ لم يحدد أيضاً الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، بينما اتجه النظام إلى تقنين والنص على الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر ولا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع جزاء غير المنصوص عليها حصراً وإلا أصبح قرارها التأديبي مخالف لمبدأ المشروعية يتعين إلغائه.

ويرى الباحث أن النظام السعودي في مجمله يتفق مع الفقہ الإسلامي في مجمله، حيث إن الطبيعة الخاصة للمخالفة التأديبية تجعلها تستعصي على الحصر والتحديد بصورة حاسمة، وإنما مرجع ذلك موكول إلى السلطة التأديبية في تقدير فعل الموظف هل هو إيجابي أم سلبي ويكون ذنباً تأديبياً أم لا ويتفق مع واجبات

## الفصل الثاني

الموظف العام ومن ثم يستحق العقاب أم لا، وكذلك في الفقه الإسلامي نجد أن المخالفات التأديبية تدخل في نطاق الجرائم التعزيرية وهذه الجرائم غير محددة على سبيل الحصر وإنما يرجع تقديرها لولي الأمر فيما يراه أن هذا العمل يعتبر مخالفة أو جريمة، أو أن فعل الموظف يعتبر خارجاً عن واجباته الوظيفية ومن ثم يستحق العقاب، وعليه يحق للسلطة التأديبية في كلا النظامين الفقه والنظام استبدال الجزاء التأديبي الموقع على الموظف المخالف بغيره، حسبما يراه محققاً للمصلحة العامة.

### المطلب الثاني

**حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام السعودي والفقه الإسلامي**

سوف يستقيم الحديث في هذا المطلب حول حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام السعودي والفقه الإسلامي، من خلال ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول لحق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام السعودي، والثاني لذات الحق في الفقه الإسلامي، والثالث للمقارنة بين النظامين، على النحو التالي:

### الفرع الأول

**حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام السعودي**

لم يحدد النظام السعودي للإدارة موعد توقيع الجزاء إلا أنه قرر عدم جواز توقيع أية عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق مع الموظف المخالف تأديبياً كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في

## الفصل الثاني

محضر مُرفق به<sup>(١)</sup>، وعليه يتضح أن موعد توقيع الجزاء يأتي لاحقاً لتوقيع التحقيق مع الموظف المخالف، وبالرجوع إلى نظام تأديب الموظفين تبين أن العقوبة ومن ثم الدعوى التأديبية تسقط بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوعها وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو التأديب، وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تحدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين<sup>(٢)</sup>.

فقد استحدث نظام تأديب الموظفين حكماً جديداً يقضي بسقوط الدعوى أو الحق في توقيع الجزاء التأديبي على الموظف، بمضي مدة معينة من تاريخ وقوع المخالفة التأديبية التي تبرر هذا الجزاء بمضي عشرة سنوات كما تقدم ذكره<sup>(٣)</sup>.

ولا شك أن الحكمة من هذا النص واضحة حيث إن ملاحقة الموظف مرتكب المخالفة بعد مضي مدة طويلة نسبياً تكون في الغالب عديمة الجدوى، ولصعوبة تحديد المسؤولية، حيث إن تقادم حق توقيع الجزاء التأديبي بمضي مدة معينة يمثل في مرور الزمن لنسيان المخالفة وتنقضي من ثم الحاجة إلى الزجر والعبرة التي هي أحد أركان حق العقاب جنائياً أو تأديبياً، كما أن مرور الزمن يطمس معالم المخالفة فيتعذر إثباتها أو نفيها، ويكفي الموظف في هذه الحالة أن يظل مهدداً طوال المدة التي يشير إليها النص، فإذا ما انقضت تلك المدة انتهت معها المساءلة الإدارية وسقطت الدعوى التأديبية نزولاً على مقتضيات الصالح العام، وعلى اعتبارات العدالة التي قد تتأذى من توقيع الجزاء التأديبي مر عليه أكثر من عشرة أعوام، وترى في التغاضي عن المخالفة ما هو أولى بالرعاية والاعتبار من توقيع الجزاء وعلى

(١) المادة ٣٥ من نظام تأديب الموظفين: "يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة الثانية والثلاثون عدا الفصل. ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مُرفق به".

(٢) المادة الثانية والأربعون من نظام تأديب الموظفين.

(٣) علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

## الفصل الثاني

الاخص إذا كان الموظف قد صلح حاله وسلك طوال هذه المدة مسلكاً لا شائبة فيه ولا غبار عليه، الأمر الذي يظهر معه، في وضوح وجلاء أن توقيع الجزاء التأديبي لا يحقق مصلحة العمل في شيء ويتعارض مع أهداف التأديب<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر أن هناك رأي في الفقه القانوني يرى<sup>(٢)</sup> أن النص سالف الذكر نص على سقوط الدعوى التأديبية، ولكنه لم ينص على سقوط الجزاء التأديبي بهذا السبب، فقد نص النظام على سقوط الدعوى التأديبية، وبين المدة اللازمة لذلك، والإجراءات التي تقطع هذه المدة، ويؤيد هذا الرأي أن المنظم وإن وضع نظاماً لمحو الجزاءات التأديبية بعد مدة معينة، وإجراءات محددة، إلا أن المحو لا بد أن يكون بقرار، ومؤدى هذا أن الجزاءات التأديبية لا تمحى إلا بقرار يصدر من الجهة التي حددها النظام، ومن ثم فلا تنقضي بمضي المدة ما دام لم يصدر هذا القرار بمحوها<sup>(٣)</sup>.

ويختلف الباحث مع الرأي الأخير وذلك لأن مدلول النص ومضمونه يدل على رغبة المنظم في عدم معاقبة الموظف المخالف تأديباً عن مخالفة تأديبية مضى عليها أكثر من عشرة أعوام للمبررات المذكورة في الرأي الأول، بالإضافة إلى أنه لا يوجد ما يدعو إلى التفريق بين الدعوى التأديبية المنصوص عليها في النص المذكور والجزاء التأديبي حيث إن الدعوى التأديبية هي وسيلة توقيع الجزاء التأديبي وبغيرها لا يجوز توقيعه، وحتى وإن كانت هذه المخالفة توقع بغير دعوى تأديبية، لا يجوز توقيعها إلا بتحقيق، أضف إلى ذلك أن العبارة الواردة في نص المادة: "تسقط بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوعها" والذي وقع المخالفة التأديبية، وإذا أعملنا قاعدة تضييق تفسير النصوص الجزائية وتفسيرها لصالح المتهم، يتبين أن النص يسير على كل المخالفات التأديبية ولا يوجد ما يدعو إلى التفريق بين الدعوى التأديبية والجزاء التأديبي، بقوة النص.

(١) ماجد راغب الحلوق: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧م، ٣٥٢.

(٢) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، المرجع السابق، ص ٥٧١.

(٣) عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ٥٤٧.

## الفصل الثاني

وفي هذا المقام يعرض علينا تساؤل هام هو ما هو موعد تقادم أو سقوط الدعوى التأديبية في حالة المخالفات أو الجرائم المستمرة؟ والجريمة المستمرة هي التي يكون إتيان ركنها المادي مستمراً، يستوي في ذلك أن يكون ذلك الركن سلبياً أو إيجابياً، وينتهي وقوع تلك الجريمة بمجرد انتهاء حالة الاستمرار في ارتكابها، فالجريمة المستمرة هي التي تتكون من فعل متجدد ومستمر، كما لو تقاعس العامل عن تصحيح خطأ شاب بيان تخرجه، فهي مخالفة مستمرة تبدأ حالة الاستمرار فيها منذ قرار التعيين، وعليه فإن العبرة في تحديد نوع المخالفة التأديبية من حيث كونها وقتية أو مستمرة يكون بالنظر للركن المادي، بغض النظر إلى استمرار آثارها، وتكون الجريمة مستمرة مدة استطالة إتيان ركنها المادي، ويبدأ سريان ميعاد سقوط وانقضاء الدعوى التأديبية في هذه المخالفات من تاريخ انتهاء حالة الاستمرار، وإذا كان انقضاء الدعوى التأديبية بالسقوط يتطلب مرور مدة عشر سنوات وفقاً لما نصت عليه المادة ٤٢ من نظام تأديب الموظفين، فإن انقطاع تلك المدة أو وقفها يعد عارضاً يحول دون سقوط الدعوى التأديبية<sup>(١)</sup>.

حيث إن المنظم اشترط لامتناع مساءلة الموظف تأديبياً أن ينقضي على ارتكاب المخالفة عشر سنوات متصلة دون انقطاع هذه المدة باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو التأديبي، ويعني انقطاع المدة، عدم حساب ما مضى منها قبل اتخاذ أي من الإجراءات وبدء عشر سنوات جديدة من آخر إجراء ومن أمثل هذه الإجراءات استدعاء الموظف لسماع أقواله، أو سماع هذه الأقوال بالفعل، أو إحالته إلى المحاكمة التأديبية إلى آخر هذه الإجراءات<sup>(٢)</sup>.

(١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

(٢) علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٢٤.



## الفصل الثاني

حكم قضائي تطبيقي والتعليق عليه :

بادئ ذي بدء بالبحث عن أحكام قضائية تفيد سقوط الجزاء التأديبي لم يجد الباحث، وبشأن بداية أو موعد توقيع الجزاء التأديبي قرر حكم ديوان المظالم التالي: (... وعن موضوع الدعوى فالثابت من أوراق القضية أن المدعي يطعن على قرار لإنذار المشار إليه آنفاً محتجاً بأنه قد وجه له خطاب تكليف بالعمل في شعبة مكافحة التزوير بدلاً عن عمله في قسم النسخ بإدارة الجوازات وأن هذا التكليف ليس لمصلحة العمل وإنما لأسباب خلافية مع إدارته سبق أن اشتكاها إلى أمير منطقة مكة المكرمة وأنه عند رفضه لهذا التكليف حصلت له عقوبات، وأخيراً وجه له الإنذار ويطلب إلغائه حتى لا يشوه ملفه الوظيفي وادعي عليها تدفع وفقاً لمذكراتها بجلسة ٢٩ / ٤ / ١٤٢٩ هـ بأن المدعي كثير الانسحاب من العمل وأن له مخالفات تمثلت في عدم انضباطه وإهماله في عمله وقد وجه له خطاب تنبيه برقم ١٤٥٠٣ في ٢ / ١٢ / ١٤٢٨ هـ فرفضه المدعي بدعوى عدم صحته كما رفض تنفيذ التكليف بالعمل في شعبة مكافحة التزوير قسم النسخ رقم ١٨٣٥٩ في ١ / ١١ / ١٤٢٨ هـ وقد وجه له قرار الإنذار محل الطعن استناداً لنظام الخدمة المدنية ونظام تأديب الموظفين المادة ٣٢ الفقرة وبعد اطلاع الدائرة على أوراق القضية وتدافع المتخاصمين فإن الدائرة تقف في حدود القرار ومناقشته حيث إن المدعي عليها في إصدار قرار عقوبة الإنذار قد استند إلى عموم أنظمة الخدمة المدنية ومن المعلوم أن أنظمة الخدمة المدنية قد جعلت وقت الموظف أثناء العمل للوظيفة وأن الأجر مقابل العمل كما نصت لائحة التكليف الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ / ٥٩٦ في ١٨ / ١ / ١٤٢٠ هـ المادة الأولى هـ فقد أجازت للإدارة تكليف الموظف... "أما إذا كانت داخل المدينة فيترك تحديد ذلك التقدير للجهة التي يعمل بها الموظف" بمعنى أن الإدارة لها سلطة تقديرية لتسيير عملها بانتظام كما استندت المدعى عليها إلى نظام تأديب الموظفين المادة ٢٢ الفقرة ١ التي نصت "العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف. أولاً بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها ثم عدت المادة تلك العقوبات" وقد جعلت الإنذار هو أول تلك العقوبات التأديبية غير أن المادة ٣٥ من نظام تأديب الموظفين نصت

## الفصل الثاني

"ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به" وهو ما لم تقم به المدعى عليها فيما يخص قرار الإنذار محل الطعن مما يعد قصوراً أو عيباً في القرار استوجب إلغائه ويوضح ذلك مذكرة المدعى عليها بجلسته ٢٩ / ٤ / ١٤٢٩ هـ الفقرة الخامسة والسادسة بأن المذكور رفض التكليف وهو قرار جديد موجه له بالإنذار وتشير الدائرة إلى أنها قد اطلعت على الخطاب السري رقم ١٤٥٠٣ في ٢ / ١٢ / ١٤٢٨ هـ بشأن التحقيق مع المدعي فيما نسب إليه من مخالفات وظيفية فإن هذا الخطاب السري قد حدد تلك المخالفات وحدد مقابلها ما يلزم عقوبة وهي مدونة به وأنه بالرجوع إلى مذكرة المدعي عليها بجلسته ٢٩ / ٤ / ١٤٢٩ هـ الفقرة الثالثة منه يتضح ذلك وبالتالي لا تدخل في قرار الإنذار الذي حدد الأسباب التي قام عليها الإنذار حيث إن نظام تأديب الموظفين قد حدد كل مادة وذكر أنه لا يجوز توقيعها إلا بعد توفر ما نصت عليه المادة ٣٥ مما تنتهي معه الدائرة إلى عدم صحة القرار محل الطعن لمخالفته صريح النظام وتنتهي الدائرة إلى إلغائه<sup>(١)</sup>.

يتضح من هذا الحكم أن السلطة التأديبية لم تتقيد بموعد وإجراءات التأديب حيث قامت بتوقيع الجزاء قبل إجراء التحقيق بينما نصت المادة ٣٥ من نظام تأديب الموظفين على ضرورة إجراءه قبل توقيع الجزاء التأديبي.

ويطرح الباحث في هذا الصدد التساؤل التالي: هل يجوز للسلطة التأديبية بعد إلغاء قرارها بالحكم سالف الذكر أن تصحح الإجراء الذي أدى إلى بطلان قرارها ومن ثم تعيد توقيع الجزاء التأديبي؟ يرى الباحث أنه يجوز لها ذلك طالما كان ذلك في إطار المشروعية، حيث إنه لا يوجد موعد محدد لتوقيع الجزاءات التأديبية إلا أن يسقط بمضي المدة سالف الذكر، وسوف نعرض لتصحيح الإجراءات الشكلية في وقت لاحق من الدراسة بإذن الله بشكل مستفيض.

(١) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٦٧٧ / ٢ / ق لعام ١٤٢٩ هـ المؤيد بالاستئناف رقم ٨٨٢ / إس / ٨ لعام ١٤٣٠ هـ.

### الفرع الثاني

#### حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في الفقه الإسلامي

من الثابت أن الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يتفقد أحوال رعاياه بنفسه أحياناً، ويرسل العيون لذلك أحياناً أخرى ليقف على ما يمكن أن يقع على الناس من ظلم الولاة أو تقصيرهم فيسارع برفعه، وكان يبصر الناس بحقوقهم في مواجهة ولاتهم ويحثهم على رفع مظالمهم إليه، وخطب عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقال: يا أيها الناس، إني والله ما أرسل إليكم عمالاً ليضربوا بأبشاركم، ولا ليأخذوا أموالكم، ولكني أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وستتكم، فمن فعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إلى، فو الذي نفس عمر بيده لأقصنه منه فوثب عمرو بن العاص، فقال: يا أمير المؤمنين، رأيتك إن كان رجل من أمراء المسلمين على رعية، فأدب بعض رعيته، إنك لتقصه منه! قال: إي والذي نفس عمر بيده إذا لأقصنه منه، وكيف لا أقصه منه وقد رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقص من نفسه! ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم، ولا تجمروهم فتفتنوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم، ولا تنزلوهم الغياض فتضيعوهم" <sup>(١)</sup>.

وكان عمر رضي الله عنه يجتهد في حسن اختيار الولاة من حيث الكفاءة والتقوى، وكان يراقب أفعالهم ويتحرى أخبارهم، بل ويجمعهم في مواسم الحج ليسألهم ويسأل الناس عن أعمالهم ويستمع إلى الشكاوى التي تثار بشأنهم، وقد خطب فيهم في أحد هذه المؤتمرات فقال لهم: "إني لم أبعثكم أمراء ولا جبارين، ولكن بعثتكم أئمة الهدى يهتدي بكم، فادروا على المسلمين حقوقهم ولا تضربوهم فتذلوهم، ولا تحمدوهم فتفتنوهم، ولا تغلقوا الأبواب دونهم فيأكل قلوبهم ضعيفهم، ولا

(١) تاريخ الرسل والملوك، وصلة تاريخ الطبري: محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الأملي، أبو جعفر الطبري الناشر: دار التراث - بيروت، الطبعة: الثانية - ١٣٨٧ هـ (٤ / ٢٠٤)

## الفصل الثاني

تستأثروا عليهم فتظلموهم، ولا تجهلوا عليهم، وقاتلوا بهم الكفار طاعتهم، فإذا رأيتم بهم كلاله فكفوا عن ذلك...<sup>(١)</sup>.

وفيا روي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه بشأن - حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء - حينما قتل خالد بن الوليد مالك بن نويرة<sup>(٢)</sup> بعد أن شهد أن لا إله إلا الله، فلم يرض الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه، بذلك وأمر بدفع ديته إلى أوليائه من بيت مال المسلمين، وعندما تولى الخلافة عمر بن الخطاب رضي الله عنه لم ير في دفع الدية الجزاء الكافي لرفع الظلم والوقاية من تكراره، فأمر بعزل خالد بن الوليد، من قيادة الجيش قائلاً: "إن في سيف خالد لرهقاً، فقال الصديق: لا أعمد سيفاً سله الله على المشركين"<sup>(٣)</sup>، رغم كفاءته القيادية الفذة وانتصاراته الساحقة في ميادين القتال.

ويرى الباحث أن هذا الأثر يبين أنه لا يوجد موعد محدد لتوقيع الجزاءات التأديبية، فقد قام عمر بن الخطاب رضي الله عنه بتوقيع جزاء تأديبي - عزل خالد بن الوليد - بعد توليه الإمامة.

كما يرى الباحث أن هذا الأثر يوضح تغليب النواحي الموضوعية على النواحي الشكلية في الفقه الإسلامي، وبالنظرة الفاحصة يتبين أن الجريمة التأديبية لم يمر عليها المدة المقررة في الأنظمة وهي عشر سنوات، كما أن الخليفة الأول لم يوقع جزاء تأديبي على خالد بن الوليد حتى يقال تطبيق جزاءين تأديبيين على الجريمة ذاتها.

(١) أبو يوسف: كتاب الخراج، دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩ م، ص ١١٧ - ١١٨، تاريخ الرسل والملوك: محمد بن جرير (٤ / ٢٠٤)، مرجع سابق، سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص ٢٨٥.

(٢) هو: مالك بن نويرة بن حمزة بن شداد سيد من سادات قبيلة تميم، أدرك الإسلام وأسلم وولاه رسول الله صدقات قومه (بني يربوع)، وبعد وفاة الرسول امتنع عن دفعها. مرجع: ابن الأثير: أسد الغابة، المرجع السابق، ٤٨ / ٥.

(٣) البداية والنهاية، أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري ثم الدمشقي (المتوفى: ٧٧٤ هـ)، الناشر: دار الفكر، عام النشر: ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٦ م (٤ / ٣١٤).

### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقہ الإسلامي حول موعد توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف العام يتضح لنا الآتي:

١. اتفق الفقہ الإسلامي مع النظام السعودي في أن كليهما لم يحدد موعد معين ينبغي على السلطة التأديبية توقيع الجزاء التأديبي خلاله، ويرى الباحث أن ذلك يستند إلى السلطة التقديرية التي تتحلل بها السلطة التأديبية.

٢. يختلف الفقہ الإسلامي مع النظام السعودي في أن الفقہ لا يقر مبدأ تقادم أو سقوط الجزاءات التأديبية وستنتج ذلك مما قرره أمير المؤمنين بشأن توقيع جزاء العزل كجزاء تأديبي على خالد بن الوليد حين رفض جزاء أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - عليه بدفع الفدية من بيت مال المسلمين y، بعكس النظام السعودي الذي قرر سقوط الجزاءات التأديبية من خلال ما نص عليه في المادة ٤٢ من نظام تأديب الموظفين.

كما يرى الباحث أن النظام السعودي في مجمله يتفق مع الفقہ الإسلامي، حيث إن الفقہ والنظام لم يقررا موعد محدد لتوقيع الجزاءات التأديبية، فقد قام عمر بن الخطاب رضي الله عنه بتوقيع جزاء تأديبي - عزل خالد بن الوليد - بعد توليه الإمامة، أي بمرور وقت على المخالفة التأديبية.



### المبحث الثالث

#### مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي وسلطة الإدارة في توقيعه في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي وسلطة الإدارة في توقيعه، من خلال مطلبين نبحت في أولهما مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي، ونعرض في ثانيهما لسلطة الإدارة في إصدار هذا العفو، على النحو التالي:

### المطلب الأول

#### مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي

إن العفو أساساً يقصد به الصفح عن الجاني المرتكب للجريمة من الجرائم أو العقوبة عليها، وما يترتب عليها من آثار، سواء في المجال الجنائي أو المجال الوظيفي والتأديبي، أو المجال المدني، وقد نص النظام على العفو عن الجريمة الجنائية<sup>(١)</sup>، ولما كان مفهوم العفو يختلف بمدلوله في النظام عن الفقہ الإسلامي، لذلك وحتى تستقيم الدراسة سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لمفهوم العفو عن الجزاءات التأديبية في النظام السعودي، والآخر لمفهوم العفو الجزاءات التأديبية في الفقہ الإسلامي، على النحو التالي:

(١) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٥١٥، وأيضاً: عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، المرجع السابق، ص ٤٧٤.

### الفرع الأول

#### مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي

أولاً - مفهوم العفو بشكل عام:

إن النظام السعودي كغيره من الأنظمة لم يرد تعريفاً صريحاً للعفو، ولكن المنظم أورد ذكره في المادتين (٢٢، ٢٣) من نظام الإجراءات الجزائية باعتباره سبب من أسباب انقضاء الدعوى الجزائية حيث نصت المادة ٢٢ من قانون الإجراءات الجزائية على أن: "تنقضي الدعوى الجزائية العامة، في الحالات الآتية: ... ٢ - عفو ولي الأمر فيما يدخله العفو،... ولا يمنع ذلك من الاستمرار في دعوى الحق الخاص<sup>(١)</sup>، كما نصت المادة ٢٣ من النظام ذاته على أن: "تنقضي الدعوى الجزائية الخاصة، في الحالتين الآتيتين: ... ٢ - عفو المجني عليه أو وارثه، ولا يمنع عفو المجني عليه أو وارثه من الاستمرار في دعوى الحق العام"<sup>(٢)</sup>.

أما مفهوم العفو في القانون المصري فإنه ورد ذكره في قانون العقوبات، حيث إن العفو عن العقوبة المحكوم بها يقتضي إسقاطها كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها مقرر قانوناً، ولا تسقط العقوبات التبعية ولا الآثار الجنائية الأخرى المترتبة على الحكم بالإدانة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة ٢٢ من نظام الإجراءات الجزائية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠ وتاريخ ١٤ / ٧ / ١٤٢٢هـ، المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم م / ٣٩ وتاريخ ٢٨ / ٧ / ١٤٢٢هـ.

(٢) المادة ٢٣ من نظام الإجراءات الجزائية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠ وتاريخ ١٤ / ٧ / ١٤٢٢هـ، المصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم م / ٣٩ وتاريخ ٢٨ / ٧ / ١٤٢٢هـ.

(٣) المادة ٧٤ من قانون العقوبات المصري: "العفو عن العقوبة المحكوم بها يقتضي إسقاطها كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها مقرر قانوناً. ولا تسقط العقوبات التبعية ولا الآثار الجنائية الأخرى المترتبة على الحكم بالإدانة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك".



## الفصل الثاني

وفي حالة صدر العفو بإبدال العقوبة بأخف منها تبدل عقوبة الإعدام بعقوبة السجن المؤبد، وإذا عفي عن محكوم عليه بالسجن المؤبد أو بدلت عقوبته وجب وضعه حتماً تحت مراقبة البوليس مدة خمس سنين، والعفو عن العقوبة أو إبدالها أن كانت من العقوبات المقررة للجنايات لا يشمل الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عنها في الفقرات الأولى والثانية والخامسة والسادسة من المادة الخامسة والعشرين من هذا القانون، وهذا كله إذا لم ينص في العفو على خلاف ذلك<sup>(١)</sup>.

ينقسم العفو عن العقوبة إلى قسمين: العفو عن العقوبة، والعفو الشامل:

١. **العفو عن العقوبة**: وهو إسقاط العقوبة كلها أو بعضها، أو إبدالها بعقوبة أخف منها بأمر ملكي<sup>(٢)</sup>، وقيل: هو نظام للصفح عن الجناة بمقتضاه تنازل الدولة عن حقها في تطبيق العقوبة كلها أو بعضها على مرتكب الجريمة أو يستبدل بها عقوبة أخرى أخف<sup>(٣)</sup>.

٢. **أما العفو الشامل هو**: إزالة الصفة الجنائية عن الفعل الإجرامي بأثر رجعي، فيصبح كما لو كان مباحاً وهو بمثابة تنازل من الهيئة الاجتماعية عن حقوقها قبل الجاني<sup>(٤)</sup>.

وقيل: إنه عمل من أعمال السلطة العامة الغرض منه إسدال الستار على بعض الجرائم، وبالتالي محو الدعاوي التي رفعت أو التي يمكن أن ترفع

(١) المادة ٧٥ من قانون العقوبات المصري: "إذا صدر العفو بإبدال العقوبة بأخف منها تبدل عقوبة الإعدام بعقوبة السجن المؤبد. وإذا عفي عن محكوم عليه بالسجن المؤبد أو بدلت عقوبته وجب وضعه حتماً تحت مراقبة البوليس مدة خمس سنين. والعفو عن العقوبة أو إبدالها أن كانت من العقوبات المقررة للجنايات لا يشمل الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عنها في الفقرات الأولى والثانية والخامسة والسادسة من المادة الخامسة والعشرين من هذا القانون. وهذا كله إذا لم ينص في العفو على خلاف ذلك".

(٢) جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٧٦م، ٥ / ٢٤١.

(٣) يسري أنور على: شرح قانون العقوبات، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨٨م، ٢ / ١٩٥.

(٤) رؤوف عبيد: مبادئ الإجراءات الجنائية، الطبعة الثالثة عشر، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٩م، ص ١٣٦.

## الفصل الثاني

عنها، والأحكام التي صدرت بشأنها<sup>(١)</sup>، والجدير بالإشارة أن العفو الشامل يمنع أو يوقف السير في إجراءات الدعوى أو يمحو حكم الإدانة، ولا يمس حقوق الغير إلا إذا نص القانون أو النظام الصادر بالعفو على خلاف ذلك<sup>(٢)</sup>.

يتضح لنا من هذين التعريفين أن هناك فروق عديدة بين نوعي العفو وتتلخص فيما يلي: أن العفو عن العقوبة يصدر بقرار من رئيس الدولة، أو السلطة التي تمثل رئاسة الدولة<sup>(٣)</sup>، أما العفو الشامل فإنه لا يصدر إلا بنظام أو قرار من السلطة التنظيمية<sup>(٤)</sup>.

والعفو عن العقوبة أمر شخصي يمنح لفرد واحد أو أكثر وهو قاصر على من منح له<sup>(٥)</sup>، أما العفو الشامل ليس أمراً شخصياً، ولا يصدر لشخص بعينه، وإنما لمجموعة من الجرائم تكون عادة من الجرائم السياسية<sup>(٦)</sup>، وأن العفو عن العقوبة لا يحدث أثراً بالنسبة للمستقبل لأنه لا يمحو الجريمة ولا الحكم بل يبقى الحكم قائماً بما يترتب عليه من عقوبات تبعية، وآثار جنائية أخرى، ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك، وإنما يعفى من تنفيذ العقوبة فقط بالقدر المنصوص عليه في أمر العفو<sup>(٧)</sup>، والعفو الشامل يزيل صفة الجريمة وكأنه غير معاقب عليها<sup>(٨)</sup>، فالعفو

(١) جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، مرجع سابق، ٥ / ٢٤٧.

(٢) المادة ٧٦ من قانون العقوبات المصري.

(٣) عوض محمد: قانون العقوبات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص ٧٢٦.

(٤) مصطفى مجدي هرجة: التعليق على قانون العقوبات، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، (د - ن)، ص ٤٢٢.

(٥) جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، مرجع سابق، ٥ / ٢٤٢.

(٦) جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، المرجع السابق، ٥ / ٢٤٢.

(٧) عبد المحسن عبد العزيز العشراوي: الشامل في التشريعات الجنائية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، (د - ن)، ص ١٩.

(٨) عوض محمد: قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٧٢٦.

## الفصل الثاني

عن العقوبة يلجأ إليه لتدارك الأخطاء القضائية، وللتخفيف من صرامة العقوبة في حالات محددة، وكذلك لتحقيق التوازن بين العدل والرحمة، ولتشجيع المحكوم عليه إصلاح حاله، لذلك فإن الغرض من العفو الشامل هو إسدال ستار النسيان على بعض الجرائم التي ارتكبت في ظروف معينة، بالعفو عنها<sup>(١)</sup>، وأن العفو العام لا يجوز إلا بعد صدور الحكم بالعقوبة على الجريمة المرتكبة<sup>(٢)</sup>، والعفو الشامل يسري العفو الشامل على الجرائم المرتكبة قبل صدوره أو في الفترة الزمنية التي حددها قانون العفو، ولا يسري على الجرائم المرتكبة بعد صدوره<sup>(٣)</sup>.

والجدير بالذكر أنه من المستقر عليه أن العفو عن الجريمة أو العقوبة في النظام السعودي، ليس له تأثير إلا على الجرائم والعقوبات الجنائية دون التأثير على الجزاءات التأديبية، فإذا صدر العفو وكانت الإدارة قد وقعت جزاء إدارياً، فإن تأثير العفو لا يشمل سوى الجريمة والعقوبة الجنائية وعلى ذلك فصدور العفو لا يستبعد سلطة الإدارة في توقيع جزاء إداري لأن العفو لا يمحو الفعل الذي وقع ولا يؤثر على صفته الإدارية، ولا تأثير له على الجزاء الإداري حتى ولو كان هذا الجزاء الأخير مترتباً على صدور الحكم الجنائي، فالعفو عن العقوبة يسقط تنفيذ العقوبة ولا يسقط الحكم الصادر بالإدانة، ويسري هذا الحكم على سائر العقوبات الإدارية المالية منها الغرامة أو الشخصية أو العينية، فإذا كان النص يعاقب على الفعل بالغرامة، ويسمح للإدارة أن تنذر صاحب الشأن بإعادة الحال إلى ما كان عليه خلال مدة معينة، فإن العفو عن الجريمة لا يسقط سلطة الإدارة المشار إليها<sup>(٤)</sup>.

(١) جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، مرجع سابق، ٥ / ٢٤٧.

(٢) جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، المرجع السابق، ٥ / ٢٤٤.

(٣) مصطفى مجدي هرجه: التعليق على قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

(٤) غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ١٤٣.

## الفصل الثاني

ثانياً - مفهوم العفو في المجال التأديبي:

العفو هو نزول السلطة التأديبية عن كل حقوقها المترتبة على المخالفة التأديبية أو عن بعضها<sup>(١)</sup>، وفي تعريف آخر بأنه هو إجراء تنظيمي يؤدي إلى انقضاء الجزاء كله أو بعض منه، أو إحلال جزاء أخف من الأول الذي يكون محلاً للجزاء الأول<sup>(٢)</sup>.

من المقرر أن الجهة الإدارية، قد تحفظ التحقيق - قطعياً - إذا كانت المخالفة من التفاهة بحيث تقتضي المصلحة العامة التغاضي عنها، أو تقتضي أن يتخذ بالنسبة للموظف المخالف إجراء لا يعد عقوبة تأديبية كلفت نظره إلى عدم العودة إلى ارتكاب مثل هذا الخطأ، ويعتبر قرار الحفظ - بمداول العفو في هذا المقام - في هذه الحالة سليماً لأنه صدر في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، ومن ثم فلا يجوز لها أن تعود فتسحب هذا القرار<sup>(٣)</sup>.

وسحب القرارات التأديبية يعني إعدامه وآثاره بالنسبة للماضي والمستقبل أي يصبح كأن لم يكن، فإذا كان الجزاء صادراً بقرار من السلطة التأديبية فإن سحبه يتم وفق قواعد سحب القرارات الإدارية، أما إذا كان صادراً بحكم قضائي فإن إلغائه يتم عن طريق القضاء، والرئيس الإداري يستطيع في أي وقت سحب قراره خشية إلغائه من قبل السلطة التأديبية الأعلى منه بناء على طلب التماس أو إلغائه من قبل القضاء، بناء على دعوى صاحب الشأن<sup>(٤)</sup>.

(١) محمد ماجد ياقوت: شرح القانوني التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٦٥٤.

(٢) محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٣١٤.

(٣) عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ١٧١.

(٤) السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، دار الزهراء، الرياض، ٢٠٠٩م، ص ٢٣٠.

## الفصل الثاني

ويحق للإدارة أن تسحب قرارها أو أن تعفو عن الموظف المخالف خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار التأديبي، سواء رفعت دعوى أمام القضاء أم لا، ومن المعروف أن سحب القرار التأديبي يكون لصالح الموظف وبالتالي لا يجوز سحب القرار التأديبي لفرض قرار تأديبي أشد، ويجوز للإدارة سحب قرارها في ميعاد الطعن القانوني ستين يوماً<sup>(١)</sup> كما تقدم ذكره، أما إذا فات ميعاد السحب فيتعين التمييز بين الحالات الآتية:

### سحب القرارات الصحيحة:

لا يجوز سحبها بعد فوات ميعاد الطعن لصدورها ممن يملك قانوناً ومبنية على أسبابها القانونية ومرتبة حقوقاً للأفراد، وذلك حماية للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الآتية ومثال ذلك: عدم جواز سحب قرار بترقية عامل صدر صحيحاً، متفقاً وحكم النظام، غير أنه يستثنى من ذلك القرارات الصادرة بفصل الموظفين، فقد يتقرر إعادة الموظف المفصول إلا أن شروط التعيين قد تتغير أو يتغير موظفو السلطة التي أصدرت قرار الفصل بحيث لا ترغب السلطة الجديدة في إعادته إلى الخدمة، إلا أن القضاء المقارن لاعتبارات العدالة يجيز إعادته<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان القضاء الإداري يجيز سحب القرار التأديبي بالفصل إلا أنه يشترط أن لا يمس هذا السحب حقوق مكتسبة، فإعادة الموظف المفصول إلى وظيفته، تتوقف على عدم تعيين الإدارة لفرد آخر في وظيفته، إذ أن شغل الوظيفة من قبل فرد آخر يرتب له حقاً مكتسباً لا يمكن المساس به<sup>(٣)</sup>، ويرى الباحث أن أحكام القضاء الإداري السعودي يوجد به تسامحاً في هذا الشأن.

(١) عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٥٣٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة ٢٣ / ٥ / ١٩٥٩ م، مجموعة س ٢٤٤ ص ١٣٠٩.

(٣) محمود عاطف البنا: مبدئ القانون الإداري - وسائل واساليب النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨ م، ص ١٠٣.

## الفصل الثاني

### سحب القرارات المعيبة :

والقرارات المعيبة نوعان إما أن تكون باطلة، أو منعدمة:

#### ١. سحب القرارات الباطلة :

هو الذي تخالف الإدارة به مبدأ المشروعية ومخالفة يسيرة، ولا يجوز سحبه بعد فوات ميعاد الطعن، فإنه يغدو قراراً سلبياً غير معرض للسحب، أو الإلغاء، وذلك بدافع الرغبة في حتمية استقرار الأوضاع الإدارية، بحيث يستقر القرار بعد فترة زمنية معينة<sup>(١)</sup>.

#### ٢. سحب القرارات المنعدمة :

يقوم القرار المنعدم حينما تخالف الإدارة مخالفة مبدأ المشروعية مخالفة جسيمة، فالقرار المنعدم هو الذي شابه عيب جسيم يهبط به إلى منزلة العمل المادي، ويجوز سحب القرارات التأديبية المنعدمة في أي وقت بالنظر إلى انعدامها من الناحية القانونية، وبالتالي تنحدر إلى فعل مادي عدم الأثر<sup>(٢)</sup>.

والقرار التأديبي الصادر من سلطة التأديبي الرئاسية فيما يدخل في اختصاص المحكمة التأديبية يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، الذي ينحدر به إلى درجة غضب السلطة، ويجعله عمل مادي لا يكسب أية حصانة مهما طال به الوقت ومن ثم لا يتقيد صاحب الشأن عند الطعن في مثل هذا القرار، بالمواعيد والإجراءات المقررة لرفع الدعوى<sup>(٣)</sup>.

(١) محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ٣٩٢، وأيضاً: سليمان المطاوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٩٤، وأيضاً: محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ٣٦٥.

(٢) فؤاد محمد موسى: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة، المرجع السابق، ص ٢٨٩، وأيضاً: محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٩٢، وأيضاً: عبد الفتاح حسن: دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٥.

(٣) عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

## الفصل الثاني

ويذهب البعض إلى الالتفات عن الخلاف السابق، والعمل على التضييق من حالات الانعدام، بما لا يهدد المراكز والأوضاع القانونية المستقرة، فالقرار المعدوم على خلاف القرار الباطل، لا يخضع لقرينة الصحة، ولا يصلح أساساً للتنفيذ المباشر، ويكون تنفيذه من قبل الإدارة اعتداءً مادياً، يجوز للأفراد مقاومته، ويرتب بذلك المسؤولية الشخصية على عاتق من أصدره<sup>(١)</sup>.

وعلى عكس ما تقدم يرى الباحث التوسع في حالات التي تبطل القرار الباطل وعدم خصها أو قصرها في حالة بعينها، لأن القرار الإداري المشوب بالبطلان يكون إبطاله ووقف أثره أحق بالتطبيق بما يعود بالاستقرار وبعث روح العدل في نفوس الناس حتى وإن كان ذلك بعد فوات ميعاد الطعن فيها، أضف إلى ذلك أن عدم اتاحة قناة قانونية تسمح بالطعن على القرارات الإدارية المنعومة يؤدي إلى مقاومة هذه القرارات، ومن ثم يؤدي ذلك إلى نتائج يتعذر تداركها.

وبالإضافة إلى ما تقدم نجد أن نظام تأديب الموظفين السعودي أقر بإعفاء الموظف من الجزاءات التأديبية، الذي ثبت ارتكابه المخالفة إلا أنه لا يسأل عنها تأديبياً لعدم توافر الركن المعنوي، ومن ثم ينبغي على المحقق الإحاطة بتلك الحالات لأهميتها في تقرير مسؤولية الموظف المخالف من عدمه، وهي حالة تنفيذ الأمر الصادر من الرئيس المباشر.

فقد نصت المادة ٣٤ من نظام تأديب الموظفين على أنه: (... ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات الإدارية أو المالية إذا ثبت ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة).

(١) رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م، ص ٤١٧.

## الفصل الثاني

ويشترط للإعفاء من الجزء في هذه الحالة ما يلي: أن يصدر للموظف أمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المباشر، وأن يكون مصدر الأمر هو الرئيس المختص، وأن يصارح الموظف رئيسه كتابة بأن الفعل المطلوب تنفيذه يكون مخالفة، وأن تكون المخالفة عادية وليست جسيمة (جنائية)، وتوافر القوة القاهرة<sup>(١)</sup>، على سبيل المثال: ظرف الحرب أو الأمطار الغزيرة أو الحوادث الفجائية التي تحول بين الموظف وبين الذهاب إلى مقر عمله في الوقت المناسب، ظرف المرض الذي يجعل الموظف ينقطع عن العمل، وانعدام إرادة الموظف عند اقترافه الفعل المكون للمخالفة التأديبية، كما في حالة، فقد الإدراك (الجنون - العاهة العقلية) وبالإضافة إلى ذلك قد توجد ظروف معينة تحيط بالمخالفة المرتكبة قد ينتج عنها تخفيف العقوبة - ولو بالعمو - أو تشديدها، الأمر الذي ينبغي على المحقق الإحاطة بها عند اقتراح العقوبة<sup>(٢)</sup>، وذلك على النحو الآتي:

### ١. الظروف المخففة للعقوبة:

حسن نية الموظف المخالف: قد تقع المخالفة التأديبية في صورة عمدية، كما يمكن أن تقع في صورة غير عمدية نتيجة خطأ أو إهمال، ومن ثم فإن عدم توافر عنصر العمد يكون عاملاً مخففاً في الإثم أو العفو، وينعكس أثره على تقدير الجزاء المقرر عنها، مما يتعين أخذه كضابط للحكم على مدى سلامة هذا التقدير كما ونوعاً<sup>(٣)</sup>.

عدم حدوث أضرار مادية أو خسائر مالية من جراء المخالفة: ترتب ضرر بمجرد وقوع المخالفة أمر مفترض، نتيجة ما ينجم عن ذلك من إخلال بالمصلحة العامة، إلا أن انتفاء حدوث أضرار مادية أو خسائر ناتجة عن المخالفة التأديبية، من شأنه أن يؤخذ في الاعتبار كعامل مخفف في تقدير الجزاء التأديبي<sup>(٤)</sup>.

(١) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٩٦.

(٢) محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٥٥٩.

(٣) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٤٩٩.

(٤) خليفة سالم الجهني: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة، مرجع سابق، ص ٢٠٣.



## الفصل الثاني

حادثة عهد الموظف بالخدمة وتدني المستوى الوظيفي له: لا يمنع الجزاء عن المخالفة التأديبية، أن يكون مرتكبها في مستوى متدني من حيث الوظيفة التي يشغلها، والثقافة التي يحتكم عليها والظروف المعيشية التي يحياها، غير أن ذلك قد يؤخذ في الاعتبار كعامل مخفف في تقدير لجزاء المقرر للمخالفة المسندة إليه<sup>(١)</sup>.

عدم وجود سوابق في ملف الموظف: عدم تعرض الموظف لتوقيع جزاء سابق، ونقاء ملف خدمته الوظيفي مما يشينه، يكون عاملاً مخففاً، يدخل في تقدير الجزاء ويبرر الرأفة به وذلك نظراً للفكرة التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، من أنه ليس المقصود منه الإلام فقط بل تحقيق الوظيفة المنوط بها هذا الجزاء<sup>(٢)</sup>.

عدم توافر الخبرة والدراية بالعمل، ومشاركة المرفق الخطأ: بما أسند إليه من عمل وقلة إمامه بأعباء الوظيفة التي يشغلها، تنبئ عن عدم توفيق المرفق في توزيع العمل بين الموظفين التابعين له، وسوء توجيههم وتأهيلهم وتدريبهم للأعمال المكلفين بها، وهو ما يجعل المرفق مشاركاً لهم فيما عسى يقعون فيه من أخطاء أثناء قيامهم بأعمالهم، ويشكل بالتالي عاملاً مؤثراً في تخفيف الجزاء<sup>(٣)</sup>.

### ٢. الظروف المشددة للعقوبة:

#### الإخلال بأمانة الوظيفة والثقة الواجبة فيها:

ولئن كان واجب الأمانة والثقة مما يلزم توافره، وعدم الإخلال به بالنسبة لسائر شاغلي الوظائف العامة، إلا أن هناك بعض الوظائف تتطلب أن يتحلى شاغلها بأمانة عالية وثقة كبيرة تفوق ما يجب أن يتحلى بها غيرهم ممن يشغلون الوظائف الأخرى، فإذا ما علفت بهذه الأمانة وتلك الثقة سائبة، فإن ذلك مما يشكل عاملاً يؤخذ في الاعتبار، عند تقدير الجزاءات التأديبية عن المخالفة المرتكبة<sup>(٤)</sup>.

(١) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٥٠٠.

(٢) محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٥٦٢.

(٣) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٥٠٤.

(٤) خليفة سالم الجهني: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة، مرجع سابق، ص ١٩٩.

## الفصل الثاني

### الاستمرار في اقتراف المخالفة :

يدل على أن الموظف متعمد في ارتكاب المخالفات التأديبية، وينم عن استهانة بالأنظمة، وعدم الاكتراث بمخالته، مما يجعل من ذلك ظرفاً شخصياً يتعلق بهذا الموظف، ويكون مبرراً لتشديد الجزاء عليه حتى يزجر<sup>(١)</sup>.

### السوابق أو العود :

إذا كان ماضي الموظف المخالف تشوبه شوائب، فإن الأمر لا يدعو للتهاون معه طالما أن الجزاءات السابقة لم تكن لها أي أثر في إصلاح ما أعوج من أمره<sup>(٢)</sup>.

### الاعتداء على أموال الدولة أو المساس بها :

يمثل الاعتداء على أموال الدولة أبلغ درجات الجسامة والخطورة المتعلقة بالمخالفة التأديبية اتها، مما يكون معه ضابطاً مبرراً لتشديد الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف لهذا الشأن<sup>(٣)</sup>.

### حكم قضائي تطبيقي والتعليق عليه :

قضى حكم ديوان المظالم بدائرة تأديب الموظفين بأنه: (وحيث إن المدعي يهدف من دعواه إلى إلغاء الفقرة الثالثة من القرار رقم (١ / ٦ / ١٧٦٧٠) ي ٤ / ٦ / ١٤٢٨ هـ المتضمنة (حسم صافي راتب (٤٥) يوماً من رواتبه وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (٣٢) من نظام تأديب الموظفين على أن لا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي رواتبه) والمدعى عليها ترفض ذلك وترى أن قرارها صحيحاً فإن هذه الدعوى وحسب التكييف السليم لها تعتبر من قبيل الطعن في القرارات الإدارية التي يختص ديوان المظالم بالنظر في الدعوى مكانياً ونوعياً طباً لقرار معالي رئيس

(١) رؤوف عبيد: مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦م، ص ٦٠٤.

(٢) محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٥٥٩.

(٣) خليفة سالم الجهني: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة، مرجع سابق، ص ١٩٩.

## الفصل الثاني

الديوان رقم ١١ لعام ١٤٠٦ هـ، وعن قبول الدعوى شكلاً فالثابت من الأوراق أن المدعي قد صدر بحقه القرار آنف الذكر بتاريخ ٤ / ٦ / ١٤٢٨ هـ وتظلم منه إلى مرجعه بتاريخ ٢ / ٨ / ١٤٢٨ هـ وإلى الخدمة المدنية بتاريخ ٢ / ٨ / ١٤٢٨ هـ وإلى المحكمة الإدارية بتاريخ ٣ / ١١ / ١٤٢٨ هـ فتكون الدعوى مقبولة شكلاً وفقاً للمادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، وعن الموضوع فالثابت من الأوراق أن المدعي يعمل موظفاً بالمرتبة ٨ بوظيفة محرر أخبار لدى المدعى عليها... وقد ألقى عليه القبض من قبل أمن الطرق بالشمسي بمنطقة مكة المكرمة وقد حقق معه من قبل مكافحة المخدرات بالعاصمة المقدسة وأسفر التحقيق عن توجيه الاتهام إليه بحيازة أربع سجائر يحتوي منقوعها على الحشيش المخدر بلغ وزنها جميعاً أربعة جرامات وقطعة من الحشيش المخدر تزن جراماً واحداً وخمسين بالمائة من الجرام جميعها بقصد التعاطي حسب ما أشير إلى ذلك في خطاب رئيس فرع هيئة التحقيق والادعاء العام بمنطقة مكة المكرمة برقم ١٢ / ٤ / ٢٢١٣٣ في ١٩ / ١١ / ١٤٢٦ هـ المبني على التحقيق مع المدعي بأنه حصل عليها بطريق الشراء بمبلغ خمسين ريالاً والإقرار بذلك بعد التحقيق كما قرر المدعي في التحقيق معه أمام إدارته بأن هذه القضية مخالفة مسلكية لوظيفته، وقد طالب المدعي باعتبار ذلك مخالفة مسلكية بقوله: (لذا فإنني أطلب التكرم بالاطلاع وإجراء ما يلزم نظاماً على ضوء ذلك وأني أتعهد بالالتزام بواجبات الوظيفة... إلخ) وقد تم ذلك بعد التحقيق معه في القضية من قبل إدارته بتاريخ ٢ / ٥ / ١٤٢٨ هـ وقد نتج عن ذلك صدور القرار في فقرته الثالثة محل الطعن المتضمن مجازاته بحسم صافي راتب خمسة وأربعين يوماً من رواتبه وفقاً للفقرة ٣ من المادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين، وحيث إنه وبعد الاطلاع على أوراق القضية ومجريات التحقيق تبين أن المدعي عليها بإصدارها ذلك القرار بعد تطبيق المادة ٣٥ والمادة ٣٢ من نظام تأديب الموظفين بحق المدعي كان إجراء صحيحاً ليس تعسفياً ولا مخالفاً للنظام مما تنتهي معه الدائرة إلى صحة إجراء المدعي عليها فيما اتخذته من إجراء وبالتالي رفض طلب المدعي ولا ينال من الحكم حصوله على العفو من أمير المنطقة لأن العرض من قبل هيئة التحقيق والادعاء العام عليه كان مشروطاً بشأن

## الفصل الثاني

عرض قضايا استعمال المخدرات على نظر سموه قبل الإحالة إلى المحكمة وتطبيق المادة ١٢٦ من نظام الإجراءات الجزائية بحق المدعي ومن كان في حكمه فأعفي هذه المرة من قبل سموه أما تطبيق نظام المخالفة المسلكية - تأديب الموظفين - فلم يكن في محل العرض على نظر سموه بدليل اقتناع المدعي بذلك أثناء التحقيق معه من قبل إدارته وطلبه في نهاية التحقيق ذلك ثابت عليه كما لا ينال من الحكم استدلال المدعي بالأحاديث أنه مكره على ذلك فهو احتجاج في غير محله لأن التحقيق كشف وجود المخدر بالسيارة التي يركبها المدعي وأنه حصل عليها بطريق الشراء وبالتالي تنزل الإكراه على الحالة الماثلة لا يتفق معها لذلك حكمت الدائرة برفض الدعوى المقمة من... ضد منطقة مكة المكرمة جدة، لما هو موضح بالأسباب...<sup>(١)</sup>.

يتضح من الحكم محل التعليق أنه يجوز للجهة الإدارية إصدار قرار العفو عن الجزاء التأديبي حيث ذكر الحكم أنه "... ولا ينال من الحكم حصوله على العفو من أمير المنطقة... أما تطبيق نظام المخالفة المسلكية - تأديب الموظفين - فلم يكن في محل العرض"، وبمفهوم المخالفة أنه إذا كان العفو بشأن المخالفة المسلكية لشمّل الجزاء التأديبي على المدعي المخالف أيضاً.

### الفرع الثاني

#### مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي

##### العفو في اللغة :

أصل مادته من عَفَا يَعْفُو عَفْوًا وَعُفُوًا وَعَفَاءً بِالْفَتْحِ والمد، (فالعين، والفاء والحرف المعتل) أصلان يدل أحدهما على ترك الشيء، والآخر على طلبه ويرجع إلى هذين الأصلين فروع كثيرة لا تتفاوت في المعنى، ويأتي بمعنى التجاوز عن الذنب

(١) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٥٧٠٤ / ٢ / ق لعام ١٤٢٨ هـ المؤيد بالاستئناف رقم ٥٦٨ / إس / ٨ لعام ١٤٣٠ هـ.

## الفصل الثاني

وترك العقاب عليه، ومنه قوله عز وجل: ﴿عَفَا اللَّهُ عَنْكَ لِمَ أَذِنْتَ لَهُمْ﴾<sup>(١)</sup> أي: محا الله عنك وتجاوز، ومنه (العفو) في أسماء الله تعالى<sup>(٢)</sup>.

### تعريف العفو في اصطلاح فقهاء الشريعة :

هو التجافي عن الذنب<sup>(٣)</sup>، كما جاء في قوله تعالى: ﴿أُحِلَّ لَكُمْ لَيْلَةَ الصِّيَامِ الرَّفَثُ إِلَى نِسَائِكُمْ هُنَّ لِبَاسٌ لَكُمْ وَأَنْتُمْ لِبَاسٌ لَهُنَّ عَلِمَ اللَّهُ أَنَّكُمْ كُنْتُمْ تَخْتَانُونَ أَنْفُسَكُمْ فَتَابَ عَلَيْكُمْ وَعَفَا عَنْكُمْ﴾<sup>(٤)</sup>، فقد تجاوز عنكم، ومحا ذنوبكم<sup>(٥)</sup>، وهو الواضع عن عباده تبعات خطاياهم وآثامهم، فلا يستوفيهما منهم، وذلك إذا تابوا واستغفروا<sup>(٦)</sup>.

ويكاد يكون لفظ (العفو) من الألفاظ التي يستقر معناها في ذهن السامع من غير مزيد تأمل أو تفكير، لذا فإن عامة فقهاء الشريعة الإسلامية - رحمهم الله - لم يعرفوه مفرداً في كتبهم، وأكثر ذكرهم له كان في باب القصاص غالباً لذلك فإن الحنفية والمالكية لا يسمون التنازل عن القصاص عفواً إلا إذا كان بلا مقابل، أما إذا كان بمقابل كالدية أو نحوها فهو صلح لا عفو، أما غيرهم كالشافعية والحنابلة فيسمونه عفواً ولو كان إلى دية أو أقل منها، إلا أن من الفقهاء من عرف لفظ (العفو) بعدة تعريفات<sup>(٧)</sup>.

(١) سورة التوبة من الآية ٤٣.

(٢) أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا: معجم مقاييس اللغة، دار الجيل، الطبعة الثانية، بيروت، ١٣٨٩ هـ، ٤ / ٥٦، ٦٢.

(٣) الراغب الأصفهاني: المفردات في غريب القرآن، مكتبة نزار الباز، مكة المكرمة، (د - ن)، ٧ / ٤٤.

(٤) سورة البقرة الآية ١٨٧

(٥) أبو محمد الحسين بن مسعود الفاء الشافعي البغوي: معالم التنزيل، دار المعرفة، بيروت، (د - ن)، ١٥٧ / ١.

(٦) أبو بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي: الأسماء والصفات، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (د - ن)، ص ٥٥.

(٧) أبو محمد الحسين بن مسعود الفاء الشافعي البغوي: معالم التنزيل، مرجع سابق، ١٥٧ / ١.

## الفصل الثاني

منها: العفو هو: أن يستحق حقاً فيسقطه ويرى عنه من قصاص أو غرامة<sup>(١)</sup>، وهذا التعريف قاصر على القصاص والغرامة فقط، فيكون غير جامع حيث لا يشمل غير هذين النوعين من جلد ونحوه، وقيل هو ترك المؤاخذة بالذنب<sup>(٢)</sup>، وهذا التعريف عام لا يختلف عن التعريفات اللغوية السابقة، وعرفه أحد المعاصرين بأنه تنازل المجتمع عن حقوقه المترتبة على الجريمة كلها أو بعضها<sup>(٣)</sup>.

لكن هذا التعريف قد خص التنازل بأن يكون من قبل المجتمع فقط، فيكون قاصراً على الحق العام - الذي هو حق خالص لله أو غالب - فلا يشمل بذلك الفرد، الذي تحميه الدعوى الجنائية الخاصة، وعرفه آخر بقوله إسقاط الجزاء المترتب على الجريمة كله أو بعضه أو إبداله بجزاء أخف منه<sup>(٤)</sup>، وأطلق الشاطبي العفو على معان عدة ألا وهي: ما لا مؤاخذة به<sup>(٥)</sup>، "أي نفي الحرج والجناح"، قال تعالى: ﴿لَا يُؤَاخِذُكُمُ اللَّهُ بِاللَّغْوِ فِي أَيْمَانِكُمْ وَلَكِنْ يُؤَاخِذُكُمْ بِمَا كَسَبَتْ قُلُوبُكُمْ وَاللَّهُ غَفُورٌ حَلِيمٌ﴾<sup>(٦)</sup>، وجه الدلالة: لما انتفى القصد والنية في اللغو في اليمين؛ لم يترتب على ذلك عقوبة، مما ينفي المؤاخذة والإثم والجناح<sup>(٧)</sup>، وهو ما لا حكم له في الشرع<sup>(٨)</sup>، قال تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَسْأَلُوا عَنْ أَشْيَاءَ إِنْ تُبَدَّ لَكُمْ تَسْؤُكُمْ وَإِنْ تَسْأَلُوا عَنْهَا حِينَ يُنَزَّلُ الْقُرْآنُ تُبَدَّ لَكُمْ عَفَا اللَّهُ عَنْهَا وَاللَّهُ غَفُورٌ حَلِيمٌ﴾<sup>(٩)</sup>،

- (١) أبو حامد محمد الغزالي: إحياء علوم الدين، دار الكتب العلمية، بيروت، (١٤١٥ هـ)، ٩ / ١٦٦٧.
- (٢) أبو عبد الله بن محمد القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ٢ / ٣١٤.
- (٣) عبد العزيز موسى عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، القاهرة، (د - ن)، ص ٥١٠.
- (٤) زيد بن عبد الكريم بن علي: العفو عن العقوبة في الفقه الإسلامي (رسالة دكتوراه المعهد العالي للقضاء قسم الفقه المقارن جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، (١٤٠٧ هـ)، ١ / ٣٦.
- (٥) إبراهيم بن موسى الشاطبي: الموافقات، مرجع سابق، ١ / ١١٠.
- (٦) سورة البقرة: الآية ٢٢٥.
- (٧) محمد الحسين بن مسعود: معالم التنزيل، مرجع سابق، ٢ / ٢٥١.
- (٨) إبراهيم بن موسى، الموافقات: مرجع سابق، ١ / ١١١.
- (٩) سورة المائدة الآية ١٠١.

## الفصل الثاني

وجه الدلالة: لما نهت الآية الكريمة عن السؤال في بعض الأشياء، دلت على أن الله تعالى قد سكت عن حكمها معافياً عباده منها، فكل ما سكت عنه الله عز وجل فهو مما أباحه وعفا عنه<sup>(١)</sup>، من أفعال المكلفين من غير أن يتعلق بها حكم شرعي، من الأحكام التكليفية الخمسة<sup>(٢)</sup>، عن ابن عباس<sup>(٣)</sup> رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا عَنِ النَّبِيِّ ﷺ قَالَ: (إِنَّ اللَّهَ تَعَالَى وَضَعَ عَنِ أُمَّتِي الْخَطَأَ، وَالنَّسْيَانَ، وَمَا اسْتَكْرَهُوا عَلَيْهِ)<sup>(٤)</sup>.

### العفو عند المُحدثين:

هو المساحة التشريعية المتروكة من الشارع قصداً، أو هو كل ما سكت عنه الشارع أو رفع عن فاعله المؤاخذه عن طريق السكوت أصالة، أو النص المفيد نفي المؤاخذه، أي لا يترتب على بحثهم تشديد بزيادة التكليف، من إيجاب واجبات، أو تحريم محرمات، ولهذا قال في المساحة التشريعية المتروكة؛ إن هذه المساحة تركت من الشارع قصداً، لما جاء عن داود عن مكحول عن أبي ثعلبة رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قال النبي ﷺ: (إن الله حد حدوداً فلا تعتدوها، وفرض لكم فرائض فلا تضيعوها، وحرّم أشياء، فلا تنتهكوها، وترك أشياء من غير نسيان من ربكم، ولكن رحمة بكم فاقبلوها ولا تبحثوا فيها)<sup>(٥)</sup>، والخطاب في قوله ﷺ: (ولا تبحثوا عنها) للصحابة

(١) عبد الرحمن بن ناصر السعدي، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، ١ / ٢٤٥.

(٢) إبراهيم بن موسى، الموافقات، مرجع سابق، ١ / ١١٠.

(٣) هو: عَبْدُ اللَّهِ بْنُ عَبَّاسِ بْنِ عَبْدِ الْمُطَّلِبِ الْقُرَشِيُّ الْهَاشِمِيُّ. صحابي جليل ابن عم رَسُولِ اللَّهِ ﷺ، كني بابنه وهو أكبر ولده، وأمه لبابة الكبرى بنت الحارث بن حزن الهلالية، ولد ببني هاشم قبل الهجرة بثلاث سنين، وكان النبي دائم الدعاء له فدعا أن يملأ الله جوفه علماً وأن يجعله صالحاً. وكان يدينه منه وهو طفل ويربّت على كتفه وهو يقول: "اللهم فقهه في الدين وعلمه التأويل"، راجع: ابن الأثير: أسد الغابة، مرجع سابق، ٣ / ١٨٦.

(٤) أخرج ابن ماجة في سننه (كتاب الطلاق، باب طلاق المكره والناسي، ص ٣٥٣، ح ٢٠٤٥)؛ قال الألباني: حديث صحيح، انظر نفس المصدر.

(٥) أخرجه البيهقي السنن الكبرى (كتاب الضحايا، باب ما لم يذكر تحريمه، ١٠ / ١٢، ح ٢٠٢١٧)؛ حديث موقوف، انظر نفس المصدر.

## الفصل الثاني

في زمن الوحي، حتى الحديث الآخر عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ:  
ذروني ما تركتكم؛ فإنما هلك من قبلكم بكثرة سؤالهم واختلافهم على أنبيائهم،  
ما نهيتكم عنه فانتهوا، وما أمرتكم به فأتوا منه ما استطعتم<sup>(١)</sup>.

وجاء في القرآن الكريم: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَسْأَلُوا عَنَ أَشْيَاءَ إِن تُبَدَّ  
لَكُمْ تَسْؤُكُمْ وَإِن تَسْأَلُوا عَنْهَا حِينَ يُنزَلُ الْقُرْآنُ تُبَدَّ لَكُمْ عَفَا اللَّهُ عَنْهَا وَاللَّهُ غَفُورٌ  
حَلِيمٌ﴾<sup>(٢)</sup>، وعن طريق السكوت: ثبت بموجب الآية سالفه الذكر أنه يوجد  
مسكوت عنه في الشريعة متروك لمصلحة العباد مما يبين المساحة المتروكة<sup>(٣)</sup>.

ومما يبين هذه المساحة حديث عمرو بن دينار عن أبي الشعثاء<sup>(٤)</sup>، عن ابن  
عباس قال: قال رسول الله ﷺ: (مَا أَحَلَّ اللَّهُ فِي كِتَابِهِ فَهُوَ حَلَالٌ، وَمَا حَرَّمَ فَهُوَ  
حَرَامٌ، وَمَا سَكَتَ عَنْهُ فَهُوَ عَفْوٌ، فَاقْبَلُوا مِنَ اللَّهِ عَافِيَتَهُ، فَإِنَّ اللَّهَ لَمْ يَكُنْ لِيَنْسَى  
شَيْئًا)<sup>(٥)</sup>، ثم تلا: ﴿... وَمَا كَانَ رَبُّكَ نَسِيًّا﴾<sup>(٦)</sup>.

يتضح مما تقدم وجود ما يعرف بالعفو في الفقه الإسلامي، وله ضوابطه  
الشرعية، أي لا يجوز توقيعه من المختص به - ولي الأمر، إلا بمراعاة هذه الضوابط.

(١) أخرجه مسلم صحيح مسام (كتاب الحج، باب فرض الحج مرة في العمر، ص ٦٢٧ ح ١٣٣٧).

(٢) سورة المائدة آية ١٠١.

(٣) محمد بن بهادر الزركشي: البحر المحيط، دار الكتبي، القاهرة، (١٤١٤ هـ)، ٦ / ١٤.

(٤) هو: أبو الشعثاء جابر بن زيد الزهراني الأزدي محدث وفقهه، وإمام في التفسير والحديث وهو من  
أخص تلاميذ ابن عباس، ومن روى الحديث عن أم المؤمنين عائشة، وعدد كبير من الصحابة ممن  
شهد بدرًا، راجع: شمس الدين أبو عبد الله الذهبي: سير أعلام النبلاء، دار الحديث، القاهرة،  
٢٠٠٦م، ٤ / ٤٨٢.

(٥) أخرجه أبو داود في سننه (كتاب الأطعمة، باب ما لم يذكر تحريمه، ٣ / ٤١٧، ح ٣٨٠٢)؛ قال الألباني:  
حديث صحيح، السلسلة الصحيحة (٥ / ٢٥٥)، ح (٢٢٦٥).

(٦) سورة مريم الآية ٦٤.



### الفرع الثالث

#### المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقہ الإسلامي حول مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي، يتضح لنا الآتي:

١. يختلف مفهوم العفو في الفقہ الإسلامي عن مقصوده الإداري - التأديبي، من حيث إن العفو عن الجزاء التأديبي هو نزول السلطة التأديبية عن حقوقها المترتبة على المخالفة التأديبية أو عن بعضها، بينما العفو في الفقہ الإسلامي يقتضي إسقاطها كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها، ولا تسقط العقوبات التبعية ولا الآثار الجزية الأخرى المترتبة على الحكم بالإدانة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك.

٢. ويختلف العفو في الفقہ الإسلامي عن التأديبي، من حيث الآثار فإن الأول لا يؤدي إلى سقوط الثاني، مثال الموظف المرتكب جرماً جنائياً تم العفو عنه، فإن هذا العفو لا يمنع السلطة التأديبية من عدم معاقبته تأديباً عن المخالفة التي تشكل جرماً جنائياً وتأديباً في الوقت ذاته.

٣. يتفق النظام السعودي مع الفقہ الإسلامي في المفهوم العام للعفو، بينما يختلف النظام عن الفقہ في العفو بمدلوله التأديبي، حيث لا يوجد خلاف في الفقہ الإسلامي بين المدلول العام للعفو والعفو في المجال التأديبي، إلا بمراعاة الضوابط، بينما يختلف النظام من حيث إن العفو التأديبي يختلف عن العفو بمدلوله الجنائي كما سبق أن بينا.

### المطلب الثاني

سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقهاء الإسلامي

سوف أتناول في هذا المطلب سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي، من خلال ثلاثة فروع نبحث في أولها سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في النظام، وأعرض في ثانيها سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي، وأبين في ثالثهم المقارنة بين الفقه والنظام، على النحو التالي:

### الفرع الأول

سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي

لما كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية، حين تمارس مختلف اختصاصاتها القانونية، حيث إن جوهر السلطة التقديرية ينصب في كثير من الحالات على حرية الإدارة في تحديد وقت تدخلها وطريقة هذا التدخل، إلا أن القضاء الإداري لم يترك لها تلك الفرصة كاملة في كثير من الحالات، فقد بسط رقابته على تأخر الإدارة في التدخل، خاصة وأن المنظم لم يحدد ولم يفرض عليها زمناً معيناً، وحدد زمن هذا التدخل بالمدة المعقولة<sup>(١)</sup>.

فالسلطة التقديرية للسلطة التأديبية تعني حقها في الإدارة وحريتها في اختيار ممارسة سلطاتها، فعندما يترك النظام للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال أن لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، أما عندما يقيد حريتها في أمر

(١) خالد سيد محمد حماد: حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، مرجع سابق، ص ٨٢.

## الفصل الثاني

من الأمور فلا تستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين، كما حدده النظام لها، فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون مقيد<sup>(١)</sup>.

إن تطبيق العفو على الجزاءات التأديبية حديث نسبياً، ولما كان العفو عن الجزاءات التأديبية، من الأفعال المكونة لمخالفة تأديبية أو قابلة لتكوينها دون غيرها وعلى ذلك لا يدخل في مجال تطبيق العفو الغياب المتكرر بسبب المرض، الذي أربك المرفق العام مما دعا إلى فصل الموظف العام، أو عدم كفاية الموظف، أو الإجراءات الإدارية التي تتخذ لمصلحة المرفق العام، أما إذا كانت الأفعال التي تسبب في الجزاء أفسحت المجال للحكم بجزاء جنائي، فإن العفو الإداري أو التأديبي يكون نابع عن العقوبة الجنائية، ويضاف إلى ذلك أن الأفعال التي تشكل تقصيرات في الشرف والنزاهة أو الأخلاق الحميدة تستبعد من الاستفادة من العفو<sup>(٢)</sup>.

وبناءً على ما تقدم فمن المستقر عليه أن العفو والصفح عن الخطأ أو المخالفة التأديبية منوط بالجهة الإدارية وحدها، أما إذا رفع الأمر أو الاتهام إلى المحكمة التأديبية، أو إلى مجلس التأديب، وثبتت المخالفة، فلا تملك المحكمة التأديبية، ومجلس التأديب أن يحفظ الموضوع، أو تقضي بالبراءة، إنما يتعين عليها أن توقع جزاء تأديبياً ولو أدنى الجزاءات التي تملك توقيعها<sup>(٣)</sup>.

يتضح أن الجهة الإدارية تملك سحب الجزاء التأديبي ولو كان صحيحاً، لاعتبارات تقدرها، ولو مضى على هذا الجزاء مدة ستين يوماً، وذلك بشرط أن لا يترتب على السحب، الاضرار بموظف آخر أو بحقوق كان سيحصل عليها لو لم يتم السحب<sup>(٤)</sup>.

(١) ماجد راغب الحلوق: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) محمد ماجد ياقوت: شرح القانوني التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٦٦٩.

(٣) عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٥٣٥.

(٤) سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٣٣.

## الفصل الثاني

ويرى الباحث أن للسلطة التأديبية السلطة التقديرية الواسعة في مجال العفو والصفح عن الموظف المخالف، ولا تتقيد في ذلك إلا لقواعد المشروعية، بل لا يجوز للقضاء رقابة الإدارة في مجال العفو إلا إذا ترتب عليه إخلال بحق من حقوق موظف آخر.

### الفرع الثاني

#### سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي

المتأمل في الشريعة الإسلامية يلحظ قلة التكاليف وتوسيع العفو، وكل ذلك لم يأت مصادفة، وإنما هو مقصود الشارع الحكيم، الذي أراد لهذه الشريعة الخلود والصلاحية، لكل زمان ومكان وحال.

لما كان الوالي ملزم بأمر الله وأن يحكم بين الناس بكتاب الله فإن الحكم لا يجلي إلا بما أنزل الله تعالى على لسان رسوله ﷺ وهو الحق، وكل ما عدا ذلك باطل لا يجلي وينسخ إذا حكم به حاكم<sup>(١)</sup>.

وعليه فقد أمر الإسلام كل حاكم بأن لا يخرج عما جاء في الكتاب والسنة، فحكم الرسول ﷺ بنفسه وقضى وفصل في الخصومات ليحافظ على الحق والعدل ويحمي الأفراد من الظلم وردده عنهم باعتبار المرجع الأول لرد الحقوق إلى أصحابها، فكان قوله ﷺ قضاء من جهة، وتشريعاً من جهة ثانية، ومبادئ عامة وقواعد حقوقية من جهة ثالثة<sup>(٢)</sup>.

(١) علي أحمد بن سعيد بن حزم: المحلى، بيت الأفكار الدولية، (د - ن)، ٩ / ٢٦٣.

(٢) محمد مصطفى الزحيلي، التنظيم القضائي في الإسلام، دار الفكر، دمشق، ١٩٨٢م، ص ٤٤.

## الفصل الثاني

وعليه يرى الباحث اتساع سلطة ولي الأمر في إصدار ومنح العفو، شريطة أن يتقيد بأحكام الإسلام، ومنها لا يجوز العفو في الحقوق الخاصة، فالعفو يأتي من صاحب الحق.

ويرى الباحث أن للسلطة التأديبية في حدود ومراعاة المشروعية الحق في العفو والصفح عن الموظفين المخالفين، وتلمس ذلك من خلال ما قام به عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما عين رجلاً في بلد، ثم ذهب إليه فجأة لكي يتأكد من سلوكه في عمله فوجده قد تغير عما كان عليه عند تعيينه وذلك بأن وجده مدهناً حسن الحال في جسمه عليه بردان فقال عمر رضي الله عنه: أهكذا وليناك ثم عزله، وبعد أن قام عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعزله عن العمل من وظيفته لم يتركه ولكنه هياً له طريقاً يعيش منه، وذلك بأن أعطاه غنيمات يربعاها ثم طلبه بعد مدة لمقابته ولمعرفة أحواله فرآه أي عمر بن الخطاب بالياً أشعث في ثوبين أطلسين، وذكر عند عمر بخير فرده إلى عمله وقال: كلوا واشربوا وادهنوا فإنكم تعلمون الذين تنهون عنه <sup>(١)</sup>.

فقد ثبت أن أمير المؤمنين أعاد عامله مرة أخرى من راعي لشاة الصدقة إلى والي على مصر، بعد أن صفح وعفا عنه <sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثالث

### المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

بالنظر والتأمل في النظام السعودي والفقہ الإسلامي حول سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي، يتضح لنا الآتي:

(١) محمد بن جرير الطبري، تحقيق محمد: تاريخ الرسل والملوك، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٢) الطبري: تاريخ الرسل والملوك، المرجع السابق، ص ١٦٤.

## الفصل الثاني

١. يتفق الفقه الإسلامي مع النظام السعودي في أن السلطة التقديرية هي حرية الإدارة في اختيار الطريقة المناسبة لإدارتها ووزنها للأمور، حين تمارس مختلف اختصاصاتها القانونية.
٢. يتفق الفقه الإسلامي مع النظام السعودي في أن ممارسة السلطة التقديرية ينبغي أن تكون بالمراعاة للضوابط الشرعية والمشروعية، وإلا اتصفت هذه الفعال والممارسات بعدم المشروعية ومن ثم بطلانها.
٣. يتفق الفقه الإسلامي مع النظام السعودي في أنها لا يضعان إجراءات شكلية معينة للعفو.
٤. يتفق الفقه الإسلامي مع النظام السعودي في أن العفو يجب أن يصدر متفق للمصلحة العامة لا متعارض معها، فالموظف المفصول لعدم كفاءته، أو المفصول بقوة النظام أو الشرع لا يجوز للسلطة التأديبية العفو والصفح عنه، لوجود نص يقرر الجزاء مثل ما قرره المادة ١٢ من لائحة انتهاء الخدمة لأسباب تأديبية، وعدم عودة الموظف المفصول لثبوت ارتكابه جرم رشوة أو تعاطي مخدر ونحو ذلك.
٥. يتفق الفقه مع النظام في أن العفو الذي يكون نابع عن العقوبة الجنائية، أو أفعال تشكل تقصيرات في الشرف والنزاهة أو الأخلاق الحميدة تستبعد من الاستفادة من العفو.
٦. يتفق الفقه مع النظام في أن العفو عن الخطأ أو المخالفة التأديبية منوط بالجهة الإدارية وحدها، أي لها السلطة التقديرية في توقيعه من عدمه، أما إذا رفع الأمر أو الاتهام إلى المحكمة التأديبية، أو إلى مجلس التأديب، وثبتت المخالفة، فلا تملك المحكمة التأديبية، ومجلس التأديب أن يحفظ الموضوع، أو تقضي بالبراءة.

## الفصل الثاني

٧. يتفق الفقه مع النظام في أن كليهما يتعين عند منح العفو مراعاة الظروف المخففة للموظف المخالف، ومراعاة الظروف الإنسانية، وقواعد العدالة والانصاف.

٨. يختلف الفقه مع النظام في منح العفو من حيث المدة ففي الفقه لا يوجد مدة معينة يمنح خلالها العفو، بينما في النظام وعلى اعتبار أن توقيع الجزاء التأديبي قرار فيتعين منحه خلال ستين يوماً أي قبل تحصن القرار التأديبي.





### الخاتمة

حرصت في هذا البحث أن يخرج القارئ الكريم بصورة وافية كافية قدر المستطاع والوصول إلى درجة الإلمام بموضوع الجزاءات التأديبية للموظف العام، ابتداء الفصل التمهيدي الذي حوى المبادئ الحاكمة لسلطة التأديب في المجال الإداري، وأهمها مبدأ المشروعية، ومبدأ الملاءمة، واستعرض الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في مجال التأديب ومدى إعمالها لمبدأ المشروعية والملائمة، بالجزاءات التأديبية في النظام السعودي مقارنة بالفقه الإسلامي، والذي أوضح طبيعة المخالفة التأديبية وعرض في الفصل الأول تأصيل الجزاءات التأديبية في النظام السعودي مقارنة بالفقه الإسلامي فعرف الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي، وأنواع الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي، والأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائصه وشروطه، ثم تناول الفصل الثاني مدى حق الإدارة في استبدال واختيار الجزاء واختيار موعد توقيعه والعفو عنه، وأوضح كيفية توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي والفقه الإسلامي، ومدى حق الإدارة في استبدال الجزاء واختيار موعد توقيعه في النظام السعودي والفقه الإسلامي، ومفهوم العفو عن الجزاء التأديبي وسلطة الإدارة في توقيعه في النظام السعودي والفقه الإسلامي.

وتوصلت الدراسة على العديد من النتائج والتوصيات، أهمها على النحو التالي:

### أولاً - النتائج:

١. يفرق الفقه القانوني وبحق بين مصطلح الشرعية والمشروعية، حيث إن التفرقة بين المصطلحين ترتب نتيجة في غاية الأهمية، هذه النتيجة هي أن القرار الذي يخالف مبدأ المشروعية يعتبر قراراً باطلاً، أما القرار الذي يخالف مبدأ الشرعية وهو قرار معدوم.

٢. جاءت الشريعة الإسلامية بأصول وقواعد عامة صالحة للتطبيق في كل مكان وزمان، وكونها أحاطت بجميع الأصول والقواعد التي لا بد منها في كل نظام كوجوب العدل والشورى ورفع الحرج ودفع الضرر وأداء الأمانات إلى أهلها ورعاية الحقوق إلى آخره.

٣. حصر نظام تأديب الموظفين كافة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف العام من خلال نص المادة (٣٢) والمادة (٣٣) مسيراً في ذلك الأنظمة الإدارية الحديثة، وترك للسلطة المختصة بالتأديب تقدير نوع ومقدار العقوبة من بين هذه العقوبات.

٤. اختلف الفقه القانوني بشأن تقييد أو اطلاق سلطة الإدارة التأديبية إلى اتجاهين: أحدهما يقرر وجوب تمتع السلطة الإدارية بحرية كاملة وتامة في مجال التقدير والملاءمة بين المخالفة المرتكبة والعقوبة المقررة لها، والثاني يذهب إلى تقييد حرية السلطة التأديبية في تقدير الملاءمة بين الجزاء والمخالفة.

٥. يعد أساس المسؤولية التأديبية شخصي، كأساس المسؤولية الجنائية، ويفصل بين حدود المسؤوليتين طبيعة المخالفة أو الجرم وجسامة الفعل ونوع العقوبة المقررة جزاء لها.

٦. ينبغي لتقرير مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، في إطار عدم الخروج على مبدأ شخصية الجزاء، أي أن الرئيس يستمد مخالفته من خطأه المباشر، لا من

خطأ مرؤوسه، ومن ثم يترتب عليها انتقال تبعة الجزء من المرؤوس له شريطة أن يصدر أمر كتابي منه إلى المرؤوس بالقيام بأعمال موضوع المخالفة، بالإضافة إلى تنبيه المرؤوس لرئيسه بخطأ القيام بما حواه الأمر الكتابي الذي أصدره.

٧. لم يقنن المنظم السعودي المخالفات التأديبية مما شكل فراغاً متسعاً في الأنظمة التأديبية، ينبغي أن يسد هذا الفراغ حتى وإن كان من خلال وضع أنظمة فرعية كل على حدا ينظم عملية ربط المخالفة بالجزاء وتضييق السلطة التقديرية للإدارة حتى لا تتعسف في توقيع الجزاءات التأديبية، إلى أن يحين الوقت الذي يصبح فيه مبدأ المشروعية أو تقنين المخالفات التأديبية على نمط وقرار العقوبات الجنائية.

٨. تبين أنه ورد بنظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م / ٤٩ بتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ بعض النواهي والمحظورات التي استهدفت وضع حدود وضوابط لشاغلي الوظائف العامة على سبيل المثال لا الحصر، مع ترك حرية التقدير للسلطة التأديبية المختصة عما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء الإداري أم لا.

٩. تبين أنه يجوز للسلطة الإدارية المعنية بتأديب الموظفين، أن توقع جزاء تأديبياً في ظل عدم وجود نص يحكم المخالفات التأديبية أو يحددها بتقنين عام جامع مانع لها، حيث ترك المنظم السلطة التقديرية للجهة الإدارية المعنية بتأديب الموظفين، دون تقييد أو حصر للمخالفات التأديبية، الأمر الذي يتيح لها المجال في أعمال رقابتها في توقيع الجزاءات التأديبية على واقعة دون أخرى، أو توقيع الجزاء المناسب لمخالفة التأديبية التي ارتكبتها موظف وتوقيع جزاء مغاير عن ذات المخالفة، طالما كان ذلك مع مراعاة ضوابط توقيع الجزاء، وعدم ظهور تعسف من قبلها، أو شطط في توقيعه.

١٠. السلطة التأديبية وهي بصدد مباشرتها لهذا الاختصاص - توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة على الموظف المخالف - تخضع لقيود المشروعية الإدارية، والذي يتبلور مضمونه في شقين يتعلق أولهما: بالاختصاص

التأديبي، والذي يتحتم بموجبه أن تكون السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، أي هي المختصة دون غيرها نظاماً دون غيرها بذلك، ويتصل ثانيهما: بمشروعية الجزاء التأديبي ذاتها بما مؤداه التزام السلطة المختصة بتوقيع إحدى الجزاءات التأديبية المنصوص عليها حصراً في النظام وبما يتناسب مع درجة جسامة وخطورة المخالفة المقترفة، حيث لا يجوز لها ابتداء جزاءات جديدة لم ينص عليها المنظم، حتى لو كانت هذه الجزاءات أخف بالنسبة للموظف المخالف وأكثر ملاءمة، للمخالفة التأديبية المرتكبة، طالما لم تكون غير مدرجة في قائمة الجزاءات التأديبية المقررة نظاماً.

١١. يتلشى دور السلطة التأديبية في اختيار الجزاء التأديبي المناسب للمخالفة المقترفة، إذا تولى المنظم بنفسه في نظام أو لائحة تحديد جزاء بعينه لجرime محددة، أي ربط الجزاء التأديبي بالمخالفة التأديبية كما هو الشأن في المجال الجنائي، وهو ما يتجلى في لوائح الجزاءات التي تترن المخالفات التأديبية بما يقابلها من جزاءات تأديبية، فحين إذن يصبح قيد مشروعية الجزاء الذي تلتزم به السلطة التأديبية أكثر دقة وتحيداً، وإن كان يمكن أن يأخذ على ذلك، تقييد سلطة الجهة المختصة بالتأديب، في تفريد الجزاء التأديبي، بحسب الملابس والظروف المصاحبة للواقعة والتي تدعو إلى تخفيف الجزاء أو تشديده، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى الإجحاف بمصلحة الموظف، وإما إلى الإضرار بمصلحة الوظيفة ذاتها، غير أنه يمكن تلافي هذا الوضع عن طريق الأخذ بفكرة تدرج الجزاءات التأديبية والتصاق حدودها في السلم الجزائي التأديبي، مع اتاحة التدرج بين حدين أدنى وأقصى لهذا الجزاء، إذا ما سمحت طبيعتها بذلك.

١٢. يعد من الظروف المخففة للعقوبة حسن نية الموظف المخالف، وعدم حدوث أضرار مادية أو خسائر مالية من جراء المخالفة، وحدثة عهد الموظف بالخدمة وتدني المستوى الوظيفي له، وعدم وجود سوابق في ملف الموظف، وعدم توافر الخبرة والدراية بالعمل، ومشاركة المرفق الخطأ.

١٣. ويعد من الظروف المشددة للعقوبة، والإخلال بأمانة الوظيفة والثقة الواجبة فيها، والاستمرار في اقتراف المخالفة، والسوابق أو العود، والاعتداء على أموال الدولة أو المساس بها.

١٤. أن للسلطة التأديبية السلطة التقديرية الواسعة في مجال العفو والصفح عن الموظف المخالف، ولا تنقيد في ذلك إلا لقواعد المشروعية، بل لا يجوز للقضاء رقابة الإدارة في مجال العفو إلا إذا ترتب عليه إخلال بحق من حقوق موظف آخر.

١٥. تتمتع قضاء المظالم في الفقه الإسلامي بآليات لم يتمتع بها نظيره السعودي، ففضلاً عن سلطته في الإلغاء القرارات الصادرة عن الموظف، ومراقبته في ممارسته لاختصاصاته، فإنه أقر الفقه الإسلامي بسلطة عزل الموظف المجاوز، إن لم يرجع عن مخالفته، وبالرجوع إلى ما سبق دراسته في النظام السعودي والفقه الإسلامي بشأن الرقابة القضائية على المظهر الخارجي للقرار التأديبي، نجد أنه يتفق معه في بعض الأمور ويختلف في أمور أخرى.

١٦. ينعقد الاختصاص في الحكم بالتعويض في حالة الخطأ الشخصي في المملكة العربية السعودية للمحاكم العادية، بينما يختص مجلس الدولة المصري دون غيره بكل دعاوى التعويض ما دام سببها هو أحد القرارات التي يختص المجلس بإلغائها، فهو يملك الحكم على الإدارة كما يملك الحكم على الموظف.

ثانياً - التوصيات:

توصيات تتعلق بالسلطة التأديبية:

١. تقييد السلطة التأديبية فيما يتعلق بالوقف الاحتياطي - كف اليد - بالتحديد الدقيق لمدته والجهة المختصة به، وتقييد حالاته.

٢. ضرورة التنسيق بين الجهات المعنية من السلطة التأديبية وهيئة الرقابة والتحقيق، مما يؤدي إلى تصحيح الأوضاع وتلاف الأخطاء التي قد تحصل في العلاقات بين هذه الأطراف.

## الخاتمة

### توصيات تتعلق بالضمانات التأديبية :

١. ضرورة تقييد الإجراءات التأديبية التي لها آثار بالغة على الموظف العام مثل الإحالة للتحقيق أو الوقف الاحتياطي - كف اليد - وذلك بالتأكيد من جدية الاتهام وخطورته.

٢. ضرورة تقييد حرية الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك منعاً من إساءة استخدام السلطة التأديبية لسلطتها التقديرية في هذا الصدد أو التعسف في استخدامها.

٣. ضرورة تدخل المنظم بوضع قيود على وقت التأديب بتحديد وقت معين معقول يتم إجرائه فيه، وعدم السماح بتركه لحرية السلطة التأديبية، منعاً لتعسف الإدارة وتعسفها بجعلها وسيلة للبطش والجور والابتعاد عن الهدف الأساسي الذي من أجله تقررت الجزاءات التأديبية.

٤. ضرورة الاسهاب وتوضيح الأسباب التي يبنى عليها القرار التأديبي وكذلك المحاكم التأديبية، لما يحققه تسيب القرارات التأديبية من فوائد جمة مثل تروى السلطة التأديبية وتبصرها عند تحديد المخالفات التي ثبتت في حق الموظف المخطئ، والتأني في تكييف هذه المخالفات ووزنها وتقدير الجزاء المناسب لها، خشية تعرض قراراتها للإلغاء من السلطة التأديبية.

### توصيات تتعلق بالتحقيق :

١. ضرورة إنشاء إدارة مستقلة للشؤون القانونية والتحقيقات وإدارة المتابعة القانونية وتعميمها في جميع مرافق الدولة، تختص في إدارة الدعوى التأديبية المتعلقة بالمخالفات الإدارية والمالية وصولاً إلى تقليل هذه المخالفات والسيطرة عليها.

٢. إعادة النظر في الشروط والضوابط التي ينبغي أن تتوافر في المحقق، بغية الوصول إلى كوادر فنية قادرة على الوصول إلى تحقيق إداري فني يعمل على الارتقاء بالجهاز الإداري للدولة، والوصول إلى الحقيقة.

## الخاتمة

٣. إضفاء المزيد من القيود والضوابط التي من شأنها تجنب أي خلل في التقدير الجزاء التأديبي أو الشطط أو جور السلطة التأديبية، أو بالأحرى تقليل فرص الوقوع في الخلل، وديوان المظالم - القضاء الإداري من وراء ذلك رقيب.

٤. أقر نظام تأديب الموظفين بإعفاء الموظف من الجزاءات التأديبية، الذي ثبت ارتكابه المخالفة إلا أنه لا يسأل عنها تأديباً لعدم توافر الركن المعنوي، ومن ثم ينبغي على المحقق الإحاطة بتلك الحالات لأهميتها في تقرير مسؤولية الموظف المخالف من عدمه، وهي حالة تنفيذ الأمر الصادر من الرئيس المباشر.

### توصيات تتعلق بإعادة تأهيل الموظف:

١. ضرورة اقتران النظام التأديبي بنظام الحوافز المادية والمعنوية، لتطبيق مبدأ الثواب والعقاب، وفتح الطريق أمام الموظف العائد عن الذنب بنظام محو الجزاء من ملفه حال ثبوت اجتهاده ورجوعه عن سلوكه السابق.

٢. إعادة النظر بالأحكام التي تنظم شؤون الموظفين وهيكلتها من جديد: والاهتمام بهذه الإدارة المنتشرة بكافة القطاعات والجهات الإدارية بالدولة.

٣. إنشاء جهاز أو مركز إداري خاص بتدريب الموظفين إدارياً وفتحاً يختص بتنظيم الدورات والندوات واللقاءات العلمية بصفة منتظمة، يعمل على رفع كفاءة الموظفين ومعرفتهم بالأنظمة الوظيفية، وكيفية الأداء.

### توصيات تتعلق بالأنظمة الوظيفية:

١. تقنين المخالفات التأديبية وربطها بالجزاءات الملائمة لها، علماً بأن المخالفات التأديبية يمكن تقنينها إذا ما تفرغ المتخصصين، ويمكن تبني الأفكار التي قيلت في هذا الشأن، وتطبيق المبادئ الحاكمة ومنها: ربط كل جزاء تأديبي بطائفة متعددة من المخالفات التي يلائمها هذا الجزاء، ومن ثم تصبح السلطة التأديبية بهذا الشأن مقيدة، درئاً لجور وتعدي السلطة التأديبية على أهم الضمانات الأساسية المقررة للموظف.

## الخاتمة

٢. تدخل المنظم بالنص على حق الموظف في الحصول على جميع المعلومات ومستندات وأوراق التحقيق، نظراً لما يشهده الواقع العملي من تعسف جهة الإدارة بعدم السماع بذلك الحق للموظف بمنعه من أخذ هذه المعلومات.
٣. نشر الأحكام التأديبية التي يرتكبها الموظفون وذلك لدراسة الأسباب والعوامل التي تفضي إلى الانحراف الوظيفي، وملاحظة تطور السياسة القضائية بهذا الشأن، وضافة إلى إتاحة المجال للباحثين والدرسين، لمعالجة هذه الانحرافات ودراسة الأسباب والعلاج.
٤. تدخل المنظم بحسم تنازع الاختصاص لصالح الديوان في كل ما يتعلق بالقرارات التأديبية والتعويض عنها.



## المصادر والمراجع

### أولاً - المراجع اللغوية والشرعية :

١. إبراهيم بن أبي اليمن محمد الحنفي: لسان الحكام في معرفة الأحكام، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، ١٩٧٣م.
٢. إبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، حامد النجار: المعجم الوسيط، دار الدعوة، تحقيق مجمع اللغة العربية، القاهرة.
٣. ابن الأثير، التاريخ الكامل، اذدطلطبعة الأولى، القاهرة، ١٢٩٠ هـ.
٤. ابن الغرس الحنفي: الفواكه البدرية في البحث عن أطراف القضايا الحكمية، مطبعة النيل، القاهرة، (د - ن).
٥. ابن القيم: إعلام الموقعين، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٣م.
٦. ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر: هداية الحياضي في أجوبة اليهود والنصارى، مجلد واحد الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة.
٧. ابن تيمية: الحسبة، دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٦م.
٨. ابن تيمية: السياسة الشرعية، دار الكتاب العربي، القاهرة، (د - ن).
٩. ابن تيمية: مجموع الفتاوى، دار عالم الكتب، ١٤١٢هـ.

## المصادر والمراجع

١٠. ابن حجر العسقلاني: فتح الباري، تحقيق: محب الدين الخطيب، دار المعرفة، بيروت، (د - ن).
١١. ابن حجر: الإصابة، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٨ هـ - ١٩٧٨ م.
١٢. ابن خلدون: المقدمة، دار النهضة، مصر، ١٩٧٩ م.
١٣. ابن رجب: ذيل طبقات الحنابلة، المكتبة المحمدية، القاهرة، ١٣٧٢ هـ - ١٩٥٣ م.
١٤. ابن رشد: بداية المجتهد، دار الفكر، بيروت، ١٤٠٢ هـ.
١٥. ابن عابدين: حاشية رد المحتار، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩ م.
١٦. ابن عبد الحكيم: سيرة عمر بن عبد العزيز، تعليق وتخرّيج، أحمد عبّيد، الطبعة السادسة، عالم الكتب، بيروت.
١٧. ابن فرحون: تبصرة الحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).
١٨. ابن فرحون، تبصرة الحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).
١٩. ابن قيم الجوزية: أعلام الموقعين، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٣ م.
٢٠. ابن كثير القرشي: البداية والنهاية، تحقيق عبد الله بن عبد المحسن التركي، هجر للطباعة والنشر، القاهرة.
٢١. ابن ماجة أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني: سنن ابن ماجه، دار إحياء الكتب العربية.
٢٢. ابن نجيم: البحر الرائق، دار الكتب العربية، (د - ن).
٢٣. ابن نجيم، زين الدين بن إبراهيم: الأشباه والنظائر، تحقيق محمد مطيع الحافظ، دمشق: دار الفكر، ١٤٠٣ هـ / ١٩٨٣ م.

## المصادر والمراجع

٢٤. أبو الحسن علاء الدين علي بن خليل الطرابلسي: معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، دار الفكر، القاهرة، (د - ن).
٢٥. أبو الحسن علي الماوردي: الأحكام السلطانية، الطبعة الأولى، مكتبة دار ابن قتيبة، الكويت، ١٩٨٩م.
٢٦. أبو الحسن علي بن حبيب الماوردي: الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).
٢٧. أبو الحسن علي بن محمد حبيب الماوردي: أدب القاضي، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧١م.
٢٨. أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا: معجم مقاييس اللغة، دار الجليل، الطبعة الثانية، بيروت، ١٣٨٩هـ.
٢٩. أبو الحسين سيف الدين علي بن علي بن محمد بن سالم الأمدي: الإحكام في أصول الأحكام، دار الكتاب العربي، بيروت، ط ١٤٠٤هـ.
٣٠. أبو العباس القشقلندي: صحيح الأعشى في صناعة الإنشاء، مطبعة وزارة الثقافة، القاهرة.
٣١. أبو العون محمد بن أحمد السفاريني: لوامع الأنوار البهية وسواطع الأسرار الأثرية لشرح الدررة المضية في عقد الفرقة المرضية، الطبعة الثانية، مؤسسة الخافقين، دمشق.
٣٢. أبو الفداء إسماعيل، ابن كثير: البداية والنهاية، الطبعة الأولى، دار هجر للطباعة والنشر، القاهرة.
٣٣. أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن أحمد بن حجر العسقلاني: الإصابة في تمييز الصحابة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥هـ.

## المصادر والمراجع

٣٤. أبو بكر أحمد بن الحسين بن علي البيهقي: الأسماء والصفات، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (د - ن).
٣٥. أبو بكر البيهقي: السنن الكبرى، دار المعرفة، بيروت، (د - ن).
٣٦. أبو بكر الرازي: تفسير الكبير، دار الفكر، بيروت ١٤٠٤ هـ.
٣٧. أبو بكر بن أبي شيبة، الكتاب المصنف في الأحاديث والأخبار، الطبعة الأولى، مكتبة الرشد، الرياض، ١٤٠٩ هـ.
٣٨. أبو بكر بن أبي شيبة، عبد الله بن محمد: الكتاب المصنف في الأحاديث والآثار، الطبعة الأولى، مكتبة الرشد، الرياض، ١٤٠٩ هـ.
٣٩. أبو بكر زيد: الحدود والتعزيرات عند ابن القيم، دار العاصمة، الرياض، ١٤١٥ هـ.
٤٠. أبو جعفر محمد بن جرير الطبري: تاريخ الطبري - تاريخ الرسل والملوك، دار المعارف، القاهرة، (د - ن).
٤١. أبو حامد محمد الغزالي: إحياء علوم الدين، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥ هـ.
٤٢. أبو عبد الله محمد بن أحمد القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٣ م.
٤٣. أبو عبد الله محمد بن أحمد بن قدامه المقدسي: المغني، عالم الكتب، (د - ن).
٤٤. أبو محمد الحسين بن مسعود الفاء الشافعي البغوي: معالم التنزيل، دار المعرفة، بيروت، (د - ن).
٤٥. أبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم الأندلسي: الإحكام في أصول الأحكام، الطبعة الثانية، منشورات دار الآفاق الجديدة، بيروت، ١٤٠٣ هـ.

## المصادر والمراجع

٤٦. أبو محمد موفق الدين عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي: روضة الناظر وجنة المناظر، الطبعة الثانية، مؤسسة الريان للطباعة، ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢ م.
٤٧. أبو وليد سليمان بن خلف الباجي الأندلسي: المنتقى شرح الموطأ، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٩ م.
٤٨. أبي الحسين الهلال بن المحسن الصابي: الوزراء أو تحفة الأمراء في تاريخ الوزراء، طبعة الحلبي، ١٩٥٨ م.
٤٩. أبي الفرج عبد الرحمن بن محمد، ابن الجوزي: سيرة عمر بن الخطاب، دار ابن الجوزي، الإسكندرية، (د - ن).
٥٠. أبي عبد الله محمد بن أبي بكر: ابن قيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، الطبعة الأولى، دار عالم الفوائد للنشر والتوزيع، مكة المكرمة، ١٤٢٨ هـ.
٥١. أبي محمد بن عبد الملك بن هشام: السيرة النبوية، دار الحديث، القاهرة، (د - ن).
٥٢. أحمد ابن تيمية: مجموع الفتاوى، الطبعة الثالثة، دار الوفاء، ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥ م.
٥٣. أحمد بن إدريس القرافي: الفروق، دار المعرفة، بيروت، (د - ن).
٥٤. أحمد بن الحسين البيهقي، السنن الكبرى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣ م.
٥٥. أحمد بن الحسين بن علي البيهقي: السنن الكبرى، الطبعة الثالثة، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤ هـ.

## المصادر والمراجع

٥٦. أحمد بن شهاب الدين القرافي: الفروق، عالم الكتب، القاهرة، (د - ن).
٥٧. أحمد بن عبد العزيز بن عبد الله: دعوة الإمام محمد بن عبد الوهاب سلفية لا وهابية، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ١٤٢٠هـ.
٥٨. أحمد بن عبد ربه الأندلسي، العقد الفريد، الطبعة الثالثة، دار الكتب العلمية، بيروت، ٩٨٧م.
٥٩. أحمد بن علي أبو بكر الرازي الجصاص: أحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٤٠٥هـ.
٦٠. أحمد زكي صفوت جمهرة: خطب العرب في العصور العربية، المكتبة العلمية، بيروت، (د - ن).
٦١. أحمد مختار عمر، المعجم اللغة العربية المعاصر، الطبعة الأولى، عالم الكتب، ٢٠٠٨م.
٦٢. الإمام الغزالي: المستصفى، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، ١٤١٣هـ - ١٩٩٣م.
٦٣. الأمدي، الأحكام في أصول الأحكام، المكتب الإسلامي، بيروت، (د - ن).
٦٤. البهوتي: شرح منتهى الإرادات، الطبعة الأولى، مؤسسة لرسالة، الطبعة الأولى، ١٤٢١هـ.
٦٥. جلال الدين السيوطي: الأشباه والنظائر، تحقيق محمد حسن الشافعي، دار الكتب العلمية.
٦٦. جلال الدين السيوطي: تاريخ الخلفاء، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٣٧١هـ.
٦٧. جمال الدين بن منظور: لسان العرب، الطبعة الأولى، دار صادر، بيروت، ١٤٠٨هـ.

## المصادر والمراجع

٦٨. جمال الدين محمد سلام: مناهج التشريع الإسلامي ومقاصده، مكتبة التراث الإسلامي، القاهرة، ١٩٩٨م.
٦٩. جورجى زيدان تاريخ التمدن الإسلامي، الطبعة الثالثة، مطبعة الهلال، القاهرة، ١٩٣٢م.
٧٠. حافظ بن أحمد بن علي الحكمي، معارج القبول بشرح سلم الوصول إلى علم الأصول، الطبعة الأولى، دار ابن القيم، الدمام، ١٤١٠هـ.
٧١. الحافظ بن كثير: البداية والنهاية، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥هـ.
٧٢. حسن إبراهيم تاريخ الإسلام السياسي والديني والثقافي والاجتماعي، مطبعة السنة المحمدية، القاهرة، ١٩٦٧م، ١ / ٤٩١.
٧٣. حسن علي الشاذلي، الجنايات في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون، الطبعة الثانية، دار الكتاب الجامعي، الإسكندرية، (د - ن).
٧٤. حمزة عبد الكريم محمد حماد: الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النفائس، الأردن، ١٤٢٦ هـ، ٢٠٠٦م.
٧٥. خالد الصاوي: النور المبين في تفسير آيات العزيز الحكيم، دار المجد، ١٩٨٩م.
٧٦. خير الدين الزركلي، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).
٧٧. خير الدين بن محمود بن محمد الزركلي: الأعلام، الطبعة الخامسة عشر، دار العلم للملايين، ٢٠٠٢م.
٧٨. خير الدين محمود بن محمود علي الزركلي، الأعلام، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).

## المصادر والمراجع

٧٩. الذهبي: سير أعلام النبلاء، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤١٣هـ.
٨٠. الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.
٨١. الراغب الأصفهاني: المفردات في غريب القرآن، مكتبة نزار الباز، مكة المكرمة، (د - ن).
٨٢. الزركلي: الأعلام، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).
٨٣. زكي الدين شعبان: أصول الفقه الإسلامي، الطبعة السادسة، منشورات جامعة قار يونس، بني غازي، ١٩٩٥م.
٨٤. زين الدين إبراهيم، ابن نجيم: الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٩م.
٨٥. السيد سابق: فقه السنة، الفتح للإعلام العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٩٩م.
٨٦. الشاطبي: الموافقات في أصول الشريعة، دار ابن عفان، السعودية، الطبعة الأولى، ١٤١٧هـ.
٨٧. الشربيني: الإقناع، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٥هـ.
٨٨. الشربيني: مغني المحتاج، دار الفكر، بيروت، (د - ن).
٨٩. شمس الدين أبو عبد الله الذهبي: سير أعلام النبلاء، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٦م.
٩٠. الشوكاني: فتح القدير دار الفكر، بيروت، (د - ن).
٩١. صحيح مسلم: لأبي الحسين مسلم بن الحجاج (ت ٢٦١ هـ / ٨٧٤م) تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت.



## المصادر والمراجع

٩٢. صلاح المرادوي: العقوبات في التشريع الإسلامي، دار المجد، القاهرة، ١٩٨١م.
٩٣. الصنعاني: سبل السلام شرح بلوغ المرام، الطبعة الرابعة، دار الحديث، (د - ن).
٩٤. الطبري: تاريخ الرسل والملوك، الناشر: دار التراث - بيروت، الطبعة: الثانية - ١٣٨٧هـ.
٩٥. عبد الحميد متولي: الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، سنة ١٩٧٥م.
٩٦. عبد الرحمن بن سعد الشثري، تقنين الشريعة بين التحليل والتحرير، الطبعة الأولى، دار الفضيلة، الرياض، ١٤٢٦هـ.
٩٧. عبد الرحمن بن ناصر السعدي، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع.
٩٨. عبد الرحمن عبد الخالق: الشورى في ظل نظام الحكم الإسلامي، دار القلم، الكويت، ١٤٠٢هـ.
٩٩. عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٦م.
١٠٠. عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩م.
١٠١. عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، مكتبة الحلبي، ١٩٥٧م.
١٠٢. عبد العزيز موسى عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، القاهرة، (د - ن).

## المصادر والمراجع

١٠٣. عبد القادر عوده: التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت.
١٠٤. عبد الكريم زيدان: نظام القضاء في الشريعة الإسلامية، الطبعة الثالثة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠٢م.
١٠٥. عبد الله بن محمد سعد آل خنين، ضوابط تقدير العقوبة التعزيرية، مجلة القضائية، العدد الأول محرم ١٤٣٢هـ، الرياض.
١٠٦. عبد الواحد الإدريس: القواعد الفقهية، دار ابن القيم، ١٤٢٥هـ، ٢٠٠٤م.
١٠٧. عبد الوهاب خلاف: السلطات الثلاث في الإسلام، دار آفاق الغد، القاهرة، ١٤٠٠هـ.
١٠٨. عثمان جمعة ضميرية: مدخل لدراسة العقيدة الإسلامية، الطبعة الثانية، مكتبة السوادى للتوزيع، ١٩٩٦م.
١٠٩. علاء الدين أبو بكر الكاساني: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، الطبعة الثانية، دار الكتب لعلمية، القاهرة، ١٩٨٦م.
١١٠. علاء الدين علي المتقي الهندي: كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال، الطبعة الخامسة، مؤسسة الرسالة، ١٤٠١هـ.
١١١. علي الخفيف: الضمان في الفقه الإسلامي، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧١م.
١١٢. علي الطنطاوي وآخر: أخبار عمر وأخبار عبد الله بن عمر، الطبعة الثامنة، المكتب الإسلامي، بيروت، ١٩٨٣هـ.
١١٣. عمر شريف: نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دار الشباب للطباعة، سنة ١٤٠٨هـ.

## المصادر والمراجع

١١٤. فخر الدين الرازي: التفسير الكبير ومفاتيح الغيب، دار الفكر، بيروت، ١٤٠٤هـ.
١١٥. فخر الدين عثمان بن علي الزيلعي: تبين الحقائق شرح كنز الدقائق، المطبعة الأميرية الكبرى، القاهرة، ١٤١٣هـ.
١١٦. فؤاد عبد المنعم: أصول نظام الحكم في الإسلام، مركز الاسكندرية، (د.ت).
١١٧. الفيروز آبادي: القاموس المحيط، دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.
١١٨. القرافي: الإحكام في تمييز الفتاوى عن الأحكام وتصرفات القاضي والإمام، الطبعة الثانية، مكتب المطبوعات الإسلامية، حلب، ١٤١٦هـ / ١٩٩٥م.
١١٩. القرافي: الذخيرة، الطبعة الأولى، مطبوعة الأنوار، القاهرة، ١٩٨٣م.
١٢٠. القرافي: شرح تنقيح الفصول، دار الفكر، بيروت، ١٤١٨هـ.
١٢١. القليوبي: حاشية قليوبي على شرح جلال الدين المحلي على منهاج الطالبين، دار الفكر، بيروت، ١٤١٥هـ - ١٩٩٥م.
١٢٢. الكاساني: بدائع الصنائع، دار الكتاب العربي، بيروت ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.
١٢٣. الكتاني: التراتيب الإدارية (نظام الحكومة النبوية)، دار الأرقام - بيروت (د - ن).
١٢٤. كمال الدين محمد، ابن الهمام: فتح القدير، دار الفكر، بيروت، (د - ن).
١٢٥. لويس معلوف: قاموس المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، ١٩٨١م.

## المصادر والمراجع

١٢٦. محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، الجريمة، دار الفكر، القاهرة، ١٩٩٨م.
١٢٧. محمد أبو زهرة: العقوبة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٢٨. محمد أبو زهرة: ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، السنة الثالثة، العددان ١، ٢.
١٢٩. محمد الرملي: نهاية المحتاج، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٤هـ.
١٣٠. محمد الزحيلي: قضاء المظالم في الفقه الإسلامي، دار المكتبي للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٨م.
١٣١. محمد الكردي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مؤسسة هنداوي، القاهرة، ٢٠١٣م.
١٣٢. محمد أمين الشهير بابن عابدين: حاشية ابن عابدين، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٦م.
١٣٣. محمد بن أبي بكر بن أيوب، ابن قيم الجوزية: إعلام الموقعين عن رب العالمين، الطبعة الأولى، دار الكتب لعلمية، بيروت، ١٩٩١م.
١٣٤. محمد بن أبي بكر بن أيوب، ابن قيم الجوزية، إعلام الموقعين عن رب العالمين، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١١هـ.
١٣٥. محمد بن أبي بكر بن قيم الجوزية: الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، دار الوطن، الرياض، (د - ن).
١٣٦. محمد بن أحمد الخطيب الشربيني: مغني المحتاج، دار الكتب العلمية، القاهرة، ١٩٩٤م.
١٣٧. محمد بن أحمد السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، بيروت ١٤٠٩هـ.

## المصادر والمراجع

١٣٨. محمد بن أحمد السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، بيروت ١٤٠٩هـ.
١٣٩. محمد بن أحمد بن أبي سهل شمس الأئمة السرخسي: شرح السير الكبير، الشركة الشرقية للإعلانات، ١٩٧١م.
١٤٠. محمد بن أحمد بن الأزهري الرهوي أبو منصور: تهذيب اللغة، تحقيق محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠١م.
١٤١. محمد بن أحمد عرفة الدسوقي المالكي: حاشية الدسوقي على الشرح الكبير، دار الفكر، بيروت.
١٤٢. محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري: صحيح البخاري، الطبعة الأولى، دار طوق النجاة.
١٤٣. محمد بن الطيب بن محمد جعفر لقاسم: تمهيد الأوائل في تلخيص الدلال، الطبعة الأولى، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، ٩٨٧م.
١٤٤. محمد بن بهادر الزركشي: البحر المحيط، دار الكتبي، القاهرة، ١٤١٤هـ.
١٤٥. محمد بن جرير الطبري: تاريخ الرسل والملوك، دار المعارف، القاهرة، (د - ن).
١٤٦. محمد بن حبان بن أحمد بن حبان بن معاذ بن مَعْبَد، التميمي، صحيح ابن حبان بترتيب ابن بلبان، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٣م.
١٤٧. محمد بن علي الشوكاني: فتح القدير، دار الفكر، بيروت، (د - ن).
١٤٨. محمد بن علي المالكي: تهذيب الفروق، دار الفكر العربي، بيروت، (د - ن).

## المصادر والمراجع

١٤٩. محمد بن علي بن محمد الشوكاني: نيل الأوطار، الطبعة الأولى، دار الحديث، القاهرة، ١٩٩٣م.
١٥٠. محمد بن عيسى بن موسى الترمذي، الجامع الكبير - سنن الترمذي، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ١٩٩٨م.
١٥١. محمد بن محمد بن أبي بكر، تحفة الحكام في نكت العقود والأحكام، الطبعة الأولى، دار الآفاق العربية، القاهرة، ٢٠١١م.
١٥٢. محمد بن يوسف الكندي: كتاب الولاية والقضاة، دار الفكر، بيروت، (د - ن).
١٥٣. محمد بوساق: الضرر في الفقه الإسلامي، دار أشبيليا، الرياض، (د - ن).
١٥٤. محمد سلام مذكور: المدخل للفقه الإسلامي، الطبعة الثالثة، مطابع الكويت، الكويت، ١٩٦٦م.
١٥٥. محمد عبد الحي الكتاني: نظام الحكومة النبوية (التراتب الإدارية) بيروت، الطبعة الثانية، دار الأرقام، مكة المكرمة.
١٥٦. محمد عرفة الدسوقي: حاشية الدسوقي، إحياء الكتب العربية، الحلبي، (د - ن).
١٥٧. محمد علي الشوكاني: فتح القدير، دار الفكر، بيروت، (د - ن).
١٥٨. محمد فاروق العكام: الفعل الموجب للضمان في الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، (د - ن).
١٥٩. محمد فتحي الدريني: بحوث مقارنة في الفقه الإسلامي وأصوله، مؤسسة الرسالة، ١٤١٤هـ.
١٦٠. محمد فوزي فيض الله: نظرية الضمان في الفقه الإسلامي العام، مكتبة دار التراث، (د - ن).

## المصادر والمراجع

١٦١. محمد مهدي شمس الدين: نظام الحكم والإدارة في الإسلام، الطبعة الثانية، المؤسسة الدولية للدراسات، بيروت، ١٩٩١م.
١٦٢. محمود راشد: التشريع الجنائي في الإسلام، دار المجد الإسلامية، طبعة ١٩٨١م.
١٦٣. محمود سلام مذكور: تاريخ التشريع الإسلامي ومصادره، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٠م.
١٦٤. محمود محمد عنونس: تاريخ القضاء في الإسلام، المطبعة الحديثة، القاهرة، (د - ن).
١٦٥. محمود نجيب حسني، الفقه الجنائي الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م.
١٦٦. المرتضى الزبيدي، محمد بن محمد: تاج العروس، دار ليبيا للنشر والتوزيع، بنغازي، ١٣٨٦ هـ.
١٦٧. المرادوي: الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف، دار إحياء التراث العربي، (د - ن).
١٦٨. مصطفى الزرقا: الفعل الضار والضمان فيه، در القلم، (د - ن).
١٦٩. مصطفى الزرقاء: المدخل الفقهي العام، دار الفكر، دمشق، ١٩٦٨م.
١٧٠. مصطفى الشكعة: جلال الدين السيوطي، مطبعة الحلبي، القاهرة، ١٤٠١هـ - ١٩٨١م.
١٧١. المناوي: شرح عماد الرضا، الطبعة الأولى، الدار السعودية، جدة، ١٤٠٦هـ.
١٧٢. المناوي: فيض التقدير، الناشر، الطبعة الأولى، المكتبة التجارية الكبرى - القاهرة، ١٣٥٦هـ.

## المصادر والمراجع

١٧٣. منصور الحفناوي: الشبهات وأثرها في العقوبة الجنائية، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٩٣م.
١٧٤. منصور يونس البهوتي: كشاف القناع، دار الفكر، بيروت، ١٩٨٢م.
١٧٥. موفق الدين بن قدامة، المغني، دار عالم الكتب للطباعة والنشر، الرياض، (د - ن).
١٧٦. موفق الدين بن قدامة: الكافي في فقه الإمام أحمد، دار الكتب العلمية، القاهرة، ١٩٩٤م.
١٧٧. نصر فريد واصل: السلطة القضائية في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م.
١٧٨. وهبة الزحيلي: أصول الفقه الإسلامي، دار الفكر، دمشق، ١٤٠٦هـ.
١٧٩. وهبة الزحيلي: الفقه الإسلامي وأدلته، الطبعة الثانية، دار الفكر، دمشق، ١٩٨٥م.
١٨٠. وهبة الزحيلي: نظرية الضمان في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة، دار الفكر، بيروت، (د - ن).
١٨١. ياسين بن ناصر الخطيب: النظريات الفقهية - نظرية الضمان، الطبعة الأولى، مؤسسة الريان للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٦م.
١٨٢. يحيى بن شرف النووي: روضة الطالبين، دار الكتب العلمية، بيروت، (د - ن).

### ثانياً - المرجع القانونية العامة:

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٤م.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٦م.



## المصادر والمراجع

٣. أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م.
٤. أحمد شوقي أبو خطوة: شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.
٥. أحمد عودة الغويري: القضاء الإداري - قضاء تعويض وإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النفائس للنشر والتوزيع، ١٩٩٧م.
٦. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠م.
٧. أسامة علي الفقير: أصول المحاكمات الجزائية، دار النفائس، ١٤٢٥ هـ - ٢٠٠٥م.
٨. إسماعيل إبراهيم البدوي، الحكم القضائي في الدعوى الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣م.
٩. آغا حمود القيسي: القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٨م.
١٠. أنس جعفر: القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م.
١١. أيمن مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦م.
١٢. بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية - دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٢هـ.
١٣. بكر القباني: الخدمة المدنية، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٠٢هـ.
١٤. توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٥م.

## المصادر والمراجع

١٥. جابر سعيد حسن محمد: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد، ١٤٢١ هـ.
١٦. جابر سعيد حسن محمد: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد، الطبعة الأولى، ١٤٢١ هـ.
١٧. جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٧٦ م.
١٨. خالد الظاهر: أحكام تأديب الموظفين، معهد الإدارة، الرياض، ١٤٢٦ هـ.
١٩. خالد الظاهر: أصول التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، ١٤٢٩ هـ.
٢٠. خالد خليل الظاهر: أصول التنظيم الإداري الإسلامي، الطبعة الثانية، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٢٩ هـ.
٢١. خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري - ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٣٠ هـ.
٢٢. خالد خليل الظاهر: النظام الإداري - وسائل النشاط الإداري - دراسة مقارنة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، ١٤٣٤ هـ.
٢٣. رمزي الشاعر: القضاء الإداري ورقابته على الإدارة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٢ م.
٢٤. رمسيس بهنام: الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٤ م.
٢٥. رؤوف عبيد: مبادئ الإجراءات الجنائية، الطبعة الثالثة عشر، دار الجليل، بيروت، ١٩٧٩ م.

## المصادر والمراجع

٢٦. زهدي يكن: القانون الإداري، المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، ٢٠٠٠م.
٢٧. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٢م.
٢٨. سعاد الشرقاوي: القضاء الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م.
٢٩. سليمان الطماوي: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١م.
٣٠. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن).
٣١. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٢م.
٣٢. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨م.
٣٣. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، دار الفكر، القاهرة، ١٩٨٧م.
٣٤. سليمان محمد الطماوي: الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٣٤م.
٣٥. سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م.
٣٦. السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، الطبعة الأولى، دار الزهراء، الرياض، ٢٠٠٩م.

## المصادر والمراجع

٣٧. السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، عمادة شئون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٤١٥هـ.
٣٨. السيد محمد إبراهيم: شرح قانون العاملين المدنيين، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦م.
٣٩. ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، دار النفائس، بيروت، (د - ن).
٤٠. عاطف البنا: القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م.
٤١. عبد الحميد الرفاعي: القضاء الإداري في الشريعة والقانون، الطبعة الأولى، دار الفكر المعاصر، بيروت، ١٩٨٩م.
٤٢. عبد الرزاق الفحل: القضاء الإداري - قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة - دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النوابع، الرياض، ١٤١٤هـ.
٤٣. عبد الرزاق علي خليل: القضاء الإداري، قضاء في المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النوابع للنشر والتوزيع، جدة، الطبعة الثانية، ١٤١٤هـ، ١٩٩٤م.
٤٤. عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧م.
٤٥. عبد الرزاق علي الفحل: القضاء الإداري، دار النوابع للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ١٤١٤هـ.
٤٦. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠م.
٤٧. عبد العظيم عبد السلام: تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.

## المصادر والمراجع

٤٨. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
٤٩. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م.
٥٠. عبد الفتاح حسن: شرح نظام الموظفين العام بالمملكة، ١٣٩٧هـ - ١٩٧٧م.
٥١. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩م.
٥٢. عبد الفتاح حسن: محاضرات في الوظيفة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٣٩٢هـ.
٥٣. عبد الله إبراهيم السعيد: مصادر القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨١م.
٥٤. عبد الله السندي: مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة التاسعة، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٢٢هـ.
٥٥. عبد الله السندي: مبادئ الخدمة المدنية، الطبعة التاسعة، ١٤٢٢هـ.
٥٦. عبد المحسن بن سيد عمار: مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، الطبعة الثالثة، دار حافظ، جدة، ٢٠٠٨م.
٥٧. عبد المحسن ريان: قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
٥٨. عبد المحسن عبد العزيز العشماوي: الشامل في التشريعات الجنائية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، (د - ن).

## المصادر والمراجع

٥٩. علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٩م.
٦٠. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨م.
٦١. علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٩٨٣م.
٦٢. عمر فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، الناشر المؤلف، القاهرة، ١٩٨٥م.
٦٣. عوض محمد: قانون العقوبات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.
٦٤. غازي دويكات: القانون الدستوري، مكتبة الشروق، نابلس، ٢٠٠٦م.
٦٥. غنام محمد غنام: القانون الإداري الجنائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.
٦٦. فريدة أبركان: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر ٢٠٠٢م.
٦٧. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٨م.
٦٨. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣م.
٦٩. فؤاد محمد معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية ٢٠٠٦م.
٧٠. فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م.

## المصادر والمراجع

٧١. فؤاد محمد موسى عبد الكريم: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، الرياض، ١٤٢٤ هـ، ٢٠٠٣ م.
٧٢. فؤاد محمود عوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦ م.
٧٣. فؤاد معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦ م.
٧٤. فوزي حبيش: مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٨٧ م.
٧٥. فوزي محمد الغميز: القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، مكتبة جرير، الرياض، ١٤٣٤ هـ.
٧٦. فوزي محمد الغميز، القانون الإداري - وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، مكتبة جرير، الرياض، ١٤٣٤ هـ.
٧٧. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ١٩٨٧ م.
٧٨. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧ م.
٧٩. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥ م.
٨٠. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥ م.
٨١. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤ م.

## المصادر والمراجع

٨٢. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مركز الجبل الاخضر، بني غازي، ٢٠٠٢م.
٨٣. مجدي مدحت النهري: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.
٨٤. محسن خليل: القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٢م.
٨٥. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ١٩٧١م.
٨٦. محسن خليل: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٨٩م.
٨٧. محمد أحمد المعداوي: المدخل للعلوم القانونية - نظرية الحق، كلية الحقوق بنها، (د - ن).
٨٨. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام - القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.
٨٩. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣م.
٩٠. محمد سعد فودة: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
٩١. محمد سعد فوده: النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٨م.
٩٢. محمد عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٧٩م.



## المصادر والمراجع

٩٣. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، ٢٠٠٧م.
٩٤. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧م.
٩٥. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية - دراسة تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤١٤هـ.
٩٦. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٤م.
٩٧. محمد كامل ليلة: الرقابة القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠م.
٩٨. محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.
٩٩. محمد محمد عبده إمام: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، طبعة ٢٠٠٧م.
١٠٠. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار الاتحاد العربي للطباعة، (د - ن).
١٠١. محمد مصطفى الزحيلي: التنظيم القضائي في الإسلام، دار الفكر، دمشق، ١٩٨٢م.
١٠٢. محمود أبو السعود، نظرية التأديب، دار الثقافة، القاهرة، ١٩٩٢م.
١٠٣. محمود حافظ: القضاء الإداري، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٦م.
١٠٤. محمود حلمي: القرار الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، طبعة إلى ١٩٧٠م.

## المصادر والمراجع

١٠٥. محمود عاطف البنا: مبدئ القانون الإداري - وسائل واساليب النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨م.
١٠٦. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري - قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن).
١٠٧. مصطفى كمال وصفي: النظام الدستوري الإسلامي مقارنة بالنظام الوضعي، مكتبة وهبة، القاهرة، (د - ت).
١٠٨. مصطفى مجدي هرجة: التعليق على قانون العقوبات، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، (د - ن).
١٠٩. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٥م.
١١٠. منصور أحمد السعيد: القانون الدستوري، دار الفكر، القاهرة، ٢٠٠١م.
١١١. نصر الدين القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، حقوق عين شمس، القاهرة، ١٩٩٧م.
١١٢. نواف كنعان: القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢م.
١١٣. هاني الطهراوي: القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠١م.
١١٤. هلاي عبد اللاه أحمد: النظرية العامة للعقوبة، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ت).
١١٥. يحيى الجمل: القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٨٥م.
١١٦. يسري أنور على: شرح قانون العقوبات، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨٨م.

## المصادر والمراجع

### ثالثاً - المراجع القانونية المتخصصة :

١. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
٢. أحمد كمال أبو المجد: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، (د.ت)، ١٩٦٣م.
٣. أحمد كمال الدين موسى: العقوبة التأديبية في النظام السعودي المقارن، مجلة الإدارة العامة، الرياض، العدد ٣٨ شوال ١٤٠٣ هـ.
٤. أحمد محمد جمعة: منازعات القضاء التأديبي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥م.
٥. آدم أبو القاسم أحمد إسحاق: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، ٢٠١٤م.
٦. آدم وهيب التداوي: شرح قانون البيئات والإجراءات - دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨م.
٧. إياد عبد الجبار ملوكي، المسؤولية عن الأشياء وتطبيقها على الأشخاص المعنوية بوجه خاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩م.
٨. بركات موسى الحواتي: أصول وقواعد التحقيق، معهد الإدارة العامة، الرياض، (د - ن).
٩. بكر القباني: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨م.
١٠. ثروت عبد العال أحمد: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.

## المصادر والمراجع

١١. حسام الدين كامل الأهواني، النظرية العامة للالتزام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، القاهرة.
١٢. حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية - دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، دار عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١م.
١٣. حسن السيد بسيوني: دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣م.
١٤. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩م.
١٥. خالد خليل الظاهر: أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٢٦هـ.
١٦. خالد سيد محمد حماد: حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارية التقديرية - دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م.
١٧. خالد فتحي عبد الحميد: الاستيلاء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، مصر، ٢٠٠٢م.
١٨. خالد محمد علي: مبدأ المشروعية على القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة القانون بدمنهور، مصر، ١٩٩٩م.
١٩. خليفة الجهمي: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.
٢٠. خليفة سالم الجهني: الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.

## المصادر والمراجع

٢١. رأفت فوده: مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤م.
٢٢. رأفت فوده: مصادر المشروعية ومنهجياتها، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤م.
٢٣. رضا عبد الله حجازي: الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠١م.
٢٤. رفعت المصلحي: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٨م.
٢٥. رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م.
٢٦. رمضان محمد بطيخ: الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م.
٢٧. رؤوف عبيد: مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦م.
٢٨. زين العابدين عبد العزيز السعدني: سلطات التأديب وضماناته في النظام الإسلامي والقانوني الوضعي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٨٨م.
٢٩. سالم بن راشد العلوي: السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عمان بين متطلبات الانضباط ومقتضيات الأمان، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٤م.

## المصادر والمراجع

٣٠. سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية - دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
٣١. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د - ت).
٣٢. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م.
٣٣. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمان الرقابة عليها، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢م.
٣٤. سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.
٣٥. السباعي محسوب: الوجيز في منازعات القضاء التأديبي والجنائي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (د - ن).
٣٦. سعاد الشراوي، الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة ١٩٦٩م.
٣٧. سعد عبد الخالق الغامدي: الخطأ المرفقي - دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٧هـ.
٣٨. سعد نواف العنزي: حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، طبعة ٢٠٠٨م.
٣٩. سعود بن سعد آل دريب: التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية، منشورات جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، ١٤١٩هـ.

## المصادر والمراجع

٤٠. سعيد الحكيم: الرقابة الإدارية في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م.
٤١. سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧م.
٤٢. سعيد الشتيوي: المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
٤٣. سلمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩م.
٤٤. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٩م.
٤٥. سليمان الطماوي: القضاء الإداري - قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦م.
٤٦. سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن).
٤٧. سليمان سعيد: الضمانات التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة.
٤٨. سليمان صالح الدخيل: التعويض عن الأضرار، الناشر المؤلف، (د - ن).
٤٩. السيد محمد إبراهيم: الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية / العدد الثاني، السنة الخامسة، ١٢ / ١٩٦٣م.
٥٠. السيد محمد إبراهيم: الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، تعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلة العلوم الإدارية، ع ٢، ديسمبر ١٩٦٣م.

## المصادر والمراجع

٥١. السيد محمد إبراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦م.
٥٢. شريف أحمد الطباخ: التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة العليا، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
٥٣. شوكت محمد عليان: السلطة القضائية في الإسلام - دراسة موضوعية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الرشيد للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٠٢هـ.
٥٤. صبري محمد: الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.
٥٥. صلاح إبراهيم الحجيلان: الملامح العامة لنظام الإجراءات الجزائية السعودي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦م.
٥٦. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة - قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.
٥٧. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٧٣م.
٥٨. عبد الرحمن القاسم: النظام القضائي الإسلامي، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، القاهرة، ١٤٢٢هـ.
٥٩. عبد الرزاق الفحل: القضاء الإداري - قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النوابع، الرياض، ١٤١٤هـ.
٦٠. عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.
٦١. عبد العزيز خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢م.



## المصادر والمراجع

٦٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨م.
٦٣. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د - ن).
٦٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠م.
٦٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١م.
٦٦. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.
٦٧. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
٦٨. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (د - ن).
٦٩. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م.
٧٠. عبد العليم مشرف: الاتجاهات المتطورة للمجلس الدستوري الفرنسي في مجال الرقابة على الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م.
٧١. عبد الغني بسيوني عبد الله: وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٠م.

## المصادر والمراجع

٧٢. عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣م.
٧٣. عبد الفتاح حسن: تأديب الموظفين، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م.
٧٤. عبد الفتاح حسن: قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.
٧٥. عبد الفتاح حسن: قضاء التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، (د - ن).
٧٦. عبد الفتاح خضر: شرح نظام الموظفين العام بالمملكة، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٣٩٧هـ.
٧٧. عبد الفتاح عبد الحلیم، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٨، العدد الأول، القاهرة، عام ١٩٩٦م.
٧٨. عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبية لرجال القضاء، طبعة ١٩٩٣م.
٧٩. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاءات التأديبي، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣م.
٨٠. عبد القادر الشخيلي: السياسة السلمية في تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣م.
٨١. عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٣م.
٨٢. عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، طبعة ١٤٢٧ هـ، ٢٠٠٦م.

## المصادر والمراجع

٨٣. عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤هـ.
٨٤. عبد الله الركبان: المخالفات والجزاءات التأديبية وتطبيقاتها في المملكة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٤هـ.
٨٥. عبد الله محمد آل خنين: تسبب الأحكام القضائية في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ١٤٢٠هـ.
٨٦. عبد الله محمد سعد آل خنين: سلطة القاضي في تقدير العقوبة التعزيرية، الطبعة الأولى، دار ابن فرحون، الرياض، ١٤٣٤هـ.
٨٧. عبد المنعم عبد العظيم جبرة: آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١م.
٨٨. عبد المنعم فرج الصدة: الإثبات في المواد المدنية، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٥م.
٨٩. عبد الناصر توفيق العطار، نظرية الالتزام، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن).
٩٠. عبد الناصر موسى أبو البصل: نظرية الحكم القضائي في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، الطبعة الأولى، دار النفائس، عمان، ٢٠٠٠م.
٩١. عبد الوهاب البنداري: العقوبات التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، (د - ن).
٩٢. عبد الوؤف بسيوني: الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر، ط الأولى ٢٠٠٧م.
٩٣. عبود السراج: التشريع الجزائي المقارن، الطبعة الأولى، جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٨م.

## المصادر والمراجع

٩٤. عزمي عبد الفتاح: تسبيب الأحكام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣م.
٩٥. عصام سعد عبد العزيز سعيد: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة تحليلية للرقابة البرلمانية (مجلس الشورى) والقضائية والإدارية، الطبعة الأولى، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٣٢هـ.
٩٦. عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧١م.
٩٧. عصام عبد الوهاب: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣م.
٩٨. عصام عفيفي عبد البصير: التعليق على نظام الإجراءات الجزائية في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٢٥هـ.
٩٩. علي بن موسى علي فقيهي: التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية، الطبعة الأولى، مكتبة الاقتصاد والقانون، الرياض، ١٤٣٤هـ.
١٠٠. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٠م.
١٠١. علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، طبعة الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٢هـ.
١٠٢. علي عبد القادر قهوجي وآخر: علم الإجرام والعقاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م.
١٠٣. علي عبد الواحد وافي: المسؤولية والجزاء دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الطبعة الخامسة، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٩م.

## المصادر والمراجع

١٠٤. علي محمد جريشة: مبدأ المشروعية في الفقه الدستوري الإسلامي، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٨٧م.
١٠٥. علي محمد جعفر: فلسفة العقوبات في القانون والشرع الإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، (د - ن).
١٠٦. علي منصور: الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مطبعة مخيمر، القاهرة، ١٩٦٥م.
١٠٧. علي منصور: نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٧١م.
١٠٨. عماد صبري عطوة أحمد: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨م.
١٠٩. غالب بن علي عواجي: المذاهب الفكرية المعاصرة ودورها في المجتمعات وموقف المسلم منها، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية الذهبية، جدة، ١٤٢٧هـ.
١١٠. فارس خوري: أصول المحاكمات الحقوقية، الطبعة الثانية، الدار العربية للنشر والتوزيع، عمان، (د - ن).
١١١. فهد محمد الدغيثر: رقابة القضاء على القرارات الإدارية - ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٩هـ.
١١٢. فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار الكتاب الجامعي، ١٩٨٠م.
١١٣. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨م.

## المصادر والمراجع

١١٤. ماهر عبد الهادي: الشريعة الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م.
١١٥. مايا محمد نزار أبو دان: الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١م.
١١٦. محسن خليل: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩م.
١١٧. محمد إسماعيل علم الدين: تطور فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثاني، القاهرة، ١٩٦٨م.
١١٨. محمد إسماعيل علم الدين: تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، أغسطس ١٩٦٨م.
١١٩. محمد الزهير: الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، طبعة ١٩٨٦م.
١٢٠. محمد الزهيري: الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، الناشر جامعة المنصورة، ١٩٨٩م.
١٢١. محمد جودة الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٧م.
١٢٢. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧م.
١٢٣. محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧١م.

## المصادر والمراجع

١٢٤. محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، (د - ن).
١٢٥. محمد رشوان أحمد: الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام، مطبعة الرسالة، القاهرة، ١٩٩٩م.
١٢٦. محمد زكي النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٨٦م.
١٢٧. محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، دار الفتح، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
١٢٨. محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، دار الفتح، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
١٢٩. محمد شاهين مغاوري: المساءلة التأديبية، دار الكتب، القاهرة، ١٩٧٤م.
١٣٠. محمد عبد الرحمن البكر: السلطة القضائية وشخصية القاضي في النظام الإسلامي، الطبعة الأولى، الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، ١٩٨٨م.
١٣١. محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤١٤هـ.
١٣٢. محمد عصفور: ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، سنة ١٩٦٣م.
١٣٣. محمد فتوح عثمان: التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م.
١٣٤. محمد فوزي نويجي: تدرج القواعد الدستورية، مطبعة السعادة، القاهرة، ٢٠١١م.

## المصادر والمراجع

١٣٥. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٨م.
١٣٦. محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠٠٧م.
١٣٧. محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
١٣٨. محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
١٣٩. محمد ماجد ياقوت: شرح القانوني التأديبي للوظيفة العامة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
١٤٠. محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي، والرقابة على دستوريته، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٦م.
١٤١. محمد ماهر أبو العينين: الضمانات والإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩١م.
١٤٢. محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، طبعة ٢٠٠٢م.
١٤٣. محمد محمد بدران: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥م.
١٤٤. محمد مصطفى حسن: السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م.
١٤٥. محمد ميرغني خيربي: نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩م.



## المصادر والمراجع

١٤٦. محمد نعيم ياسين: نظرية الدعوى في الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار النفائس، عمان، ١٤٢٠هـ.
١٤٧. محمود سلامة جبر: الرقابة على تكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، مجلة إدارة قضاء الحكومة، العدد الرابع، السنة الثامنة والعشرون، ١٩٨٤م.
١٤٨. محمود سلامة جبر: رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، عام ١٩٩٢م.
١٤٩. محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٨١م.
١٥٠. محمود نجيب حسني: علاقة السببية في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣م.
١٥١. مشبب محمد البقمي: مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤٣١هـ - ١٤٣٢هـ.
١٥٢. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م.
١٥٣. مصطفى الراجحي: الإسلام نظام إنساني، دار الكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤م.
١٥٤. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦م.
١٥٥. مصطفى كمال وصفي: المشروعية في النظام الإسلامي، القاهرة، ١٩٧٠م.

## المصادر والمراجع

١٥٦. مصطفى محمود عفيفي: السلطة التأديبية بين الفعالية والضمان، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م.
١٥٧. مصطفى يوسف: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩م.
١٥٨. مصطفى محمود أحمد عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة، مطبعة الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦م.
١٥٩. مطيع الله اللهبي: العقوبات التفويضية وأهدافها في ضوء الكتاب والسنة، الطبعة الأولى، دار تهامة للنشر، جدة، ١٤٠٤م.
١٦٠. مغاوري شاهين: القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفعالية والضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦م.
١٦١. ممدوح طنطاوي: الدعوى التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ٢٠٠٣م.
١٦٢. منذر البياتي: الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي، ١٩٧٩م.
١٦٣. منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة دار الشرق ومكتبتها، عمان، ١٩٨٤م.
١٦٤. ميخائيل جميعان: أسس الإدارة العامة، دار الجميل، بيروت، ١٩٦٩م.
١٦٥. نبيل إسماعيل عمر: تسبب الأحكام القضائية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨م.
١٦٦. نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ١٤٢٢ هـ، ٢٠٠٢م.
١٦٧. نواف كنعان: القانون الإداري - الكتاب الثاني، الطبعة السادسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩م.

١٦٨. هاني علي الطهراوي: فصل الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ١٤٣٢هـ.

### رابعاً - الرسائل العلمية :

١. أحمد حداد على حسين: مبدأ الشرعية في الدولة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، (د.ت).
٢. آغا حمود القيسي: خصوصية القضاء الإداري الإسلامي، مجلة الشريعة والقانون، العدد الرابع عشر ١٤٢١هـ - ٢٠٠١م، جامعة الإمارات العربية المتحدة.
٣. ثروت بدوي: الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة ٣ العدد ٣ لسنة ١٩٥٩م.
٤. حمدي أبو النور محمد، سلطة الإدارة في تكملة القانون، بحث منشور، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٩م.
٥. حمدي عبد المنعم: ولاية القضاء أو القضاء الإداري الإسلامي، مجلة العدالة، أبو ظبي، السنة ٤ العدد ١٦ سنة ١٩٧٧.
٦. حمود سلامة جبر: الرقابة على التكيف الوقائع في قضاء الإلغاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد السابع، السنة ٢٨، ١٩٨٤م.
٧. زهوة عبد الوهاب: التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية.
٨. زيد بن عبد الكريم بن علي: العفو عن العقوبة في الفقه الإسلامي (رسالة دكتوراه المعهد العالي للقضاء قسم الفقه المقارن جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، ١٤٠٧هـ.

٩. زين العابدين السعدني: سلطات التأديب وضماناته في النظام الإسلامي والقانون الوضعي: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر - كلية الشريعة والقانون، القاهرة، ١٩٨٨م.
١٠. سعد بن فهاد سعد الدوسري: الجزاءات التأديبية لرجل الأمن بين النظرية والتطبيق، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤١٩ هـ، ١٩٩٨م.
١١. عادل الطبطبائي: الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، بحث منشور بمجلة كلية الحقوق - جامعة الكويت - السنة السادسة، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٨٢.
١٢. عبد الجليل محمد علي: مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس ١٩٨٣م.
١٣. عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٨م.
١٤. عبد الرازق علي خليل: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠م.
١٥. عبد العزيز بن أحمد السلامة: التعويض عن الضرر المعنوي، مجلة العدل العدد ٤٨، شوال ١٤٣١هـ.
١٦. عبد اللطيف سرور: مصادر الشريعة في الإسلام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنها، ١٩٩١م.
١٧. عبد الله مرسي سعد: سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٨٠م.
١٨. عمر فؤاد بركات: السلطات التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩م.

## المصادر والمراجع

١٩. فادي نعيم جميل: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، بحث مقدم استكمالاً للحصول على درجة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١١م.
٢٠. فتحي عبد الوهاب حسن: المشروعية الإسلامية، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإسلامية، القاهرة، ١٩٨٧م.
٢١. ماهر معروف النداف: بطلان الحكم القضائي في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا - الجامعة الأردنية، عام ٢٠٠٥م.
٢٢. محمد بن أحمد المقصودي: المسؤولية التأديبية لأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام وفقاً لأنظمة القضاء وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بنظام تأديب الموظفين العام، رسالة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٥م.
٢٣. محمد بن صديق أحمد الفلاحي: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٦ هـ، ٢٠٠٥م.
٢٤. محمد سيد أحمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، دار الفتح، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
٢٥. محمد شتا أبو سعد: قواعد المرافعات والإجراءات في الدعوى الإدارية أمام ديوان المظالم، مجلة الإدارة العامة، العدد (٦٨)، ربيع الآخر، ١٤١١هـ، أكتوبر ١٩٩٠م.
٢٦. محمد مصطفى حسن: السلطة التقديرية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٤م.

٢٧. محمد وليد العبادي، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم واحقاق العدل - دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، المجلد الخامس العدد ١ عام ٢٠٠٩م.
٢٨. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٥م.

### خامساً - المقالات والدوريات والمجلات العلمية :

١. حمود الفائز: ديوان المظالم - المملكة العربية السعودية، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية المنعقدة في معهد الإدارة العامة، الرياض، بتاريخ ٧ / ١٠ / ١٤٠٥هـ.
٢. حمود الفائز: ديوان المظالم - المملكة العربية السعودية، ودوره في الرقابة القضائية، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، معهد الإدارة العامة، الرياض، من ٧ - ١٠ ربيع الآخر ١٤٠٥هـ.
٣. شوقي إسماعيل: التطبيق المعاصر للزكاة، مجلة منبر الإسلام، ١٩٧٦م.
٤. مجمع الفقه الإسلامي، العدد الثاني عشر، الجزء الثاني، ١٤٢٠هـ الموافق ١٩٩٩م.
٥. محمد سنان الجلال: التعويض المادي عن الضرر الأدبي أو المادي غير المباشر الناتج عن الجناية أو الشكوى الكيدية، الدورة الثانية والعشرون للمجمع الفقهي الإسلامي، التابعة لرابطة العالم الإسلامي، المنعقدة بمكة المكرمة، ١٤٢٣هـ.
٦. الموسوعة الفقهية الكويتية، المجلد الثالث عشر، الطبعة الثانية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الكويت، ١٤٠٤هـ الموافق ١٩٨٣م.

## المصادر والمراجع

سادساً - الأنظمة والقوانين والأحكام:

١. مجموعة أحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا المصرية.
٢. مجموعة أحكام ديوان المظالم - مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر ديوان المظالم.
٣. النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ / ٩٠ وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢هـ.
٤. نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٤٩ وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩١هـ.
٥. نظام تأديب الموظفين ومذكرته التفسيرية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٧ وتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١هـ.





الفهرس

الصفحة	الموضوع
٧	المقدمة.....
١٧	تمهيد: طبيعة المخالفة التأديبية.....
	الفصل التمهيدي: التعريف بالعناصر الأساسية للموضوع في النظام
٢١	السعودي والفقہ الإسلامي.....
	المبحث الأول: مفهوم المشروعية والملاءمة في النظام السعودي والفقہ
٢٣	الإسلامي.....
٢٣	المطلب الأول: تعريف المشروعية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي....
٢٤	الفرع الأول: مفهوم الشرعية والمشروعية.....
٢٧	الفرع الثاني: تعريف المشروعية في النظام السعودي.....
٥٣	الفرع الثالث: تعريف المشروعية في الفقہ الإسلامي.....
٦٨	الفرع الرابع: مقارنة بين مبدأ المشروعية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي
٧٠	المطلب الثاني: تعريف الملاءمة في النظام السعودي والفقہ الإسلامي
٧٠	الفرع الأول: تعريف الملاءمة في النظام السعودي.....
٨٦	الفرع الثاني: تعريف الملاءمة في الفقہ الإسلامي.....
٨٩	الفرع الثالث: مقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....
٩١	المبحث الثاني: مفهوم الرقابة القضائية في النظام السعودي والفقہ الإسلامي
٩١	المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية في النظام السعودي.....
٩٥	الفرع الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.....
١٠٢	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في النظام السعودي
١٠٥	المطلب الثاني: تعريف الرقابة القضائية في الفقہ الإسلامي.....
١١٦	المطلب الثالث: مقارنة الرقابة القضائية بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي

الصفحة	الموضوع
	<b>الفصل الأول: تأصيل الجزاءات التأديبية في النظام الإداري السعودي</b>
١١٩	مقارنة بالفقه الإسلامي.....
١٢٣	المبحث الأول: تعريف الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي
١٢٣	المطلب الأول: تعريف الجزاء التأديبي في النظام السعودي.....
١٢٧	المطلب الثاني: تعريف الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي.....
١٣٣	المطلب الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
١٣٥	المبحث الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية في النظام السعودي والفقه الإسلامي
١٣٨	المطلب الأول: الجزاءات التأديبية المالية في النظام السعودي.....
١٣٩	الفرع الأول: الجزاءات التأديبية المالية في النظام السعودي.....
١٤٥	الفرع الثاني: الجزاءات التأديبية المالية في الفقه الإسلامي.....
١٥١	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
	المطلب الثاني: الجزاءات التأديبية غير المالية في النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
١٥٤	الفرع الأول: الجزاءات التأديبية غير المالية في النظام السعودي.....
١٦١	الفرع الثاني: الجزاءات التأديبية غير المالية في الفقه الإسلامي.....
١٦٨	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
١٦٩	المبحث الثالث: الأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائصه وشروطه
١٧١	المبحث الثالث: الأساس القانوني لتوقيع الجزاء التأديبي وخصائصه وشروطه
	المطلب الأول: الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
١٧٢	الفرع الأول: الأساس القانوني في توقيع الجزاء التأديبي في النظام السعودي
١٧٤	الفرع الثاني: أساس توقيع الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي.....
١٧٩	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
١٨٤	المطلب الثاني: خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقه الإسلامي
١٨٥	الفرع الأول: خصائص الجزاء التأديبي في النظام السعودي.....
١٨٧	الفرع الثاني: خصائص الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي.....
١٩٠	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
١٩٢	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....

الصفحة	الموضوع
١٩٤	المطلب الثالث: شروط الجزاء التأديبي في النظام السعودي والفقہ الإسلامي
١٩٤	الفرع الأول: شروط الجزاء التأديبي في النظام السعودي.....
٢٠١	الفرع الثاني: شروط الجزاء التأديبي في الفقہ الإسلامي.....
٢٠٤	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....
	<b>الفصل الثاني: مدى حق الإدارة في استبدال واختيار الجزاء واختيار</b>
٢٠٧	<b>موعد توقيعه والعفو عنه.....</b>
	المبحث الأول: توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام
٢١١	السعودي والفقہ الإسلامي.....
٢١٢	المطلب الأول: توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في النظام السعودي
٢٣٣	المطلب الثاني: توقيع الجزاء دون الحاجة إلى النص عليه في الفقہ الإسلامي
٢٤٢	المطلب الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....
	المبحث الثاني: حق الإدارة في استبدال الجزاء واختيار موعد توقيعه في
٢٤٥	النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....
	المطلب الأول: حق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي والفقہ
٢٤٦	الإسلامي.....
٢٤٧	الفرع الأول: حق الإدارة في استبدال الجزاء في النظام السعودي.....
٢٥٥	الفرع الثاني: حق الإدارة في استبدال الجزاء في الفقہ الإسلامي.....
٢٦٠	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....
	المطلب الثاني: حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام
٢٦١	السعودي والفقہ الإسلامي.....
٢٦١	الفرع الأول: حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في النظام السعودي
٢٦٧	الفرع الثاني: حق الإدارة في اختيار موعد توقيع الجزاء في الفقہ الإسلامي
٢٦٩	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....
	المبحث الثالث: مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي وسلطة الإدارة في
٢٧١	توقيعه في النظام السعودي والفقہ الإسلامي.....

## الفهرس

الصفحة	الموضوع
	المطلب الأول: مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي
٢٧١	والفقه الإسلامي.....
٢٧٢	الفرع الأول: مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي....
٢٨٤	الفرع الثاني: مفهوم العفو عن الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي.....
٢٨٩	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
	المطلب الثاني: سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في النظام
٢٩٠	السعودي والفقه الإسلامي.....
٢٩٠	الفرع الأول: سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في النظام السعودي
٢٩٢	الفرع الثاني: سلطة الإدارة في العفو عن الجزاء التأديبي في الفقه الإسلامي
٢٩٣	الفرع الثالث: المقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي.....
٢٩٧	الخاتمة.....
٣٠٥	المصادر والمراجع.....
٣٥٣	الفهرس.....