

حرصاً على الوظيفة العامة وهيبتهما لما تمثله من رمز للسلطة صدر نظام تأديب الموظفين مشتملاً على تلك القواعد والأحكام . وقد ظل سارياً منذ عام ١٣٩١هـ وحتى مطلع عام ١٤٤٣هـ حينما صدر " نظام الانضباط الوظيفي معلناً عن صدور كبدل عن جزء من نظام تأديب الموظفين". وذلك بهدف حماية الوظيفة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام وحسن أداء الموظف لعمله . ويشمل النظام جميع موظفي الدولة عدا ما تم استثنائهم ممن يخضعون لنظام العمل ولوائحه التنفيذية وطبيعتها الخاصة . أولاً - تعريف الجريمة (المخالفة التأديبية : لم يرد في أي من الأنظمة المرتبطة بالخدمة المدنية، حتى جاء نظام الانضباط الوظيفي ليعرف المخالفة التأديبية بأنها " كل عمل، أو ارتكاباً للمحظورات أو يشكل مساساً بشرف وكرامة الوظيفة ". سواء وقع الإخلال داخل إطار الوظيفة، أم خارجها. وقد جرى العمل لدى بعض فقهاء القانون الإداري في دول القانون المقارن على إطلاق مسمى الخطأ أو الذنب الإداري على الجريمة التأديبية، ثانياً - أنواع الجرائم التأديبية: أو شرعية الجرائم والعقوبات والمعبر عنه بقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص والتي تم التأكيد عليها في النظام الأساسي للحكم في المملكة . أما الجرائم التأديبية فلا يمكن لها أن تقع تحت الحصر أو التحديد؛ لذا فإنها تمثل استثناءً على المبدأ المشار إليه. القضاء الإداري وقد تكون المخالفات التأديبية إدارية مثل: عدم طاعة الرؤساء، أو التغيب عن العمل، أو نحو ذلك من مسالك تمثل الخروج على مقتضيات الواجبات الوظيفية، كما قد تكون المخالفة التأديبية هي مخالفة مالية مثل: أو اللوائح، أو القرارات شريطة أن يتمثل هذا الفعل على أرض الواقع ولا يكون مجرد فكرة في ذهنه لم يظهرها بعد؛ وثاني الأركان المطلوب توفرها لقيام الجريمة التأديبية هو الركن المعنوي، ويراد به أن يكون الفعل الإيجابي، أو السلبي الذي آتاه الموظف صادراً عن إرادته مع علمه بأنه يمثل مخالفة لواجباته الوظيفية؛ أي عالماً بطبيعة الفعل وراغباً في إتمامه. ثالثاً - استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية : هذا على خلاف الجرائم الجنائية التي يرد النص عليها حصراً في قوانين العقوبات. وتقع العقوبة التأديبية حينما تتعلق المخالفة بأعمال الوظيفة ، أما العقوبة الجزائية فهي تتصل بشخص من قام بمخالفة النظام الجزائي . من حيث الخضوع لمبدأ المشروعية ومن حيث استقلال كل من الدعويين عن الأخرى؛ بما يعني أن معاقبة الموظف على إحدى الجرائم الجنائية لا تحول دون مساءلته تأديبياً عن ذات الفعل، هو أن الشروع في اتخاذ إجراءات مساءلة الموظف جنائياً ينبغي أن يوقف مساءلته تأديبياً رابعاً - تقادم الجريمة التأديبية : قرر نظام الانضباط الوظيفي (م ٢٠) سقوط المخالفة والدعوى التأديبية تجاه الموظف المخالف في الحالات التالية : 1 - الوفاة مضي سنتين اكتشاف وقوع المخالفة دون أي إجراء عليها أو مضي سنتين من تاريخ اتخاذ آخر إجراء وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع مدة اعدامهم يترتب عليه انقطاع عن الآخرين. وكان نظام تأديب الموظفين قد تبنى مدة طويلة للغاية بشأن تقادم الجريمة التأديبية، سواء اتخذت هيئة مخالفة إدارية أم مخالفة مالية، إذ حدد نظام تأديب الموظفين هذه المدة بينما تتراوح هذه المدة في دول فأتى نظام الانضباط الوظيفي مقلصاً لهذه المدة من عشر سنوات إلى سنتين عندما قرر سقوط المخالفة أو الدعوى التأديبية تجاه الموظف المخالف بعد مضي سنتين اكتشاف وقوع المخالفة دون أي إجراء عليها، أو مضي سنتين من تاريخ اتخاذ آخر إجراء . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع مدة اعدامهم يترتب عليه انقطاع عن الآخرين". وفي حال تعدد المتهمين فإن انقطاع مدة التقادم بالنسبة لأي منهم يترتب عليه انقطاع التقادم بالنسبة للباقيين حتى وإن لم تتخذ ضدهم إجراءات التحقيق. وفي حال ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف أو امتنع عن القيام به يمثل جريمة جنائية، فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الجريمة الجنائية، وهذه الأخيرة قد تمتد لمدة قد تجاوز السنتين. ومن جانب آخر، فإن لم يتمسك بها صاحب المصلحة من المتهمين، جاز للجنة النظر أن تقضي بها من تلقاء نفسها كما جاز لمن رغب منهم الدفع أو التمسك بها في أي مرحلة من مراحل التحقيق. المطلب الثاني - الجهات صاحبة الصلاحية في تأديب الموظفين : وفقاً لنظام الانضباط الوظيفي؛ فإن صلاحيات تأديب الموظف تم منح الاختصاص بها إلى جهتين: ١ - الجهة التي يعمل بها الموظف المنسوب إليه المخالفة ٢ - هيئة الرقابة ومكافحة الفساد (نزاهة) . أولاً - اختصاص جهة العمل بتأديب موظفيها : متأسياً بنظام تأديب الموظفين ، لم يعتمد نظام الانضباط الوظيفي إلى تجريد جهة العمل من صلاحية تأديب منسوبيها متى وُجد لذلك مقتضى، بحيث لم يقر بمنح هذه وبهذا فإن مدة التقادم تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة، وفي حال تعدد المتهمين فإن انقطاع مدة التقادم بالنسبة لأي منهم يترتب عليه انقطاع التقادم بالنسبة للباقيين حتى وإن لم تتخذ ضدهم إجراءات التحقيق. فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الجريمة الجنائية، وهذه الأخيرة قد تمتد لمدة قد تجاوز السنتين. ومن جانب آخر، فإن انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة لا تحول دون اتخاذ إجراءات المحاكمة التأديبية طالما لم تسقط بالتقادم، وتم البدء في التحقيق معه قبل انتهاء خدمته. ولعله مما هو جدير بالإشارة إليه في هذا السياق أن مدد التقادم والسقوط هي من المسائل المتعلقة بالنظام العام، جاز للجنة النظر أن تقضي بها من تلقاء نفسها

كما جاز لمن رغب منهم الدفع أو التمسك بها في أي مرحلة من مراحل التحقيق. المطلب الثاني - الجهات صاحبة الصلاحية في تأديب الموظفين : وفقاً لنظام الانضباط الوظيفي؛ فإن صلاحيات تأديب الموظف تم منح الاختصاص بها إلى جهتين: ٢ - هيئة الرقابة ومكافحة الفساد (نزاهة) . المحكمة الجزائية بالرياض (دوائر قضايا الفساد الإداري والمالي). أولاً - اختصاص جهة العمل بتأديب موظفيها : لم يعمد نظام الانضباط الوظيفي إلى تجريد جهة العمل من صلاحية تأديب منسوبيها متى وُجد لذلك مقتضى، بحيث لم يتم بمنح هذه الصلاحية في جهة إدارية واحدة هيئة الرقابة ومكافحة الفساد ولا في جهة قضائية واحدة (المحكمة الجزائية وإنما حرص على إيجاد نوع من التوازن بين الصلاحيات التأديبية لجهة العمل والصلاحيات التأديبية للجهات الأخرى. وقد أنيطت صلاحيات تأديب الموظف العام بالوزير المختص ومن في حكمه وذلك بوصفه الرئيس الأعلى إدارياً في الوزارة أو المؤسسة العامة فيكون من صلاحياته مراقبة منسوبي وزارته أو مؤسسته والتحقيق مع من يحتاج الأمر إلى إحالته إلى التحقيق ومن ثم إيقاع بعض العقوبات التأديبية على من يثبت عليه ارتكاب مخالفة مالية أو إدارية. ولم يشأ نظام الانضباط الوظيفي حصر هذه الصلاحية في يد الوزير أو من في حكمه فحسب وإنما أجاز له التفويض بشأنها إلى من هم أدنى منه في درجات السلم الوظيفي عدا عقوبة الفصل . وقد جرى العمل على أن يقع التفويض على بعض الصلاحيات التأديبية للوزير ومن في حكمه، وكذلك على أن يحتفظ الوزير لنفسه بصلاحية توقيع العقوبات التأديبية على كبار المسؤولين في وزارته وعدم تفويضها للغير . وبالنظر إلى ما يمثله القرار التأديبي من إجراء خطير على الحياة الوظيفية للموظف وما له من آثار عليها فقد أحيط في نظام الانضباط الوظيفي بضمانات مشابهة لتلك التي ورد عليها النص في نظام تأديب الموظفين ، فقرر أن تتم التوصية بالعقوبة من جانب لجان خاصة بالنظر في مخالفات الموظفين يرأسها متخصص في الأنظمة. * ضمانات التحقيق إزاء السلطة التأديبية لجهة الإدارة : يتعين على جهة التحقيق والمحقق الالتزام بها أثناء التحقيق والتي يترتب على ومما هو ملاحظ كثرة القيود النظامية التي ترد على المحقق وعلى عملية التحقيق الإداري، ذلك أن هناك قواعد عامة ينبغي مراعاتها عند إجراء التحقيق تستهدف توفير ضمانات للموظف المحقق معه، بوصفه الطرف الأضعف في العلاقة الوظيفية في مواجهة جهة الإدارة وباعتبار أن هذه الضمانات مقررّة لمصلحة الموظف إزاء السلطة التأديبية لجهة عمله. ومن هذه الضمانات ما يصب في مصلحة التحقيق والمحقق معه، ويمكن تقسيم هذه الضمانات إلى قسمين أولها الضمانات الخاصة بعملية التحقيق ذاتها، انتهاء مرحلة التحقيق، أي في المرحلة الخاصة بتحديد العقوبة. أقواله وتحقيق دفاعه في محضر خاص يعد لهذا الغرض وهي ذات الأحكام التي كان ١ يتعين عند إجراء التحقيق حضور الشخص الذي يتم التحقيق معه شخصياً، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه فيما هو منسوب إليه. الذي هو من أبرز الضمانات بالنسبة له سواء في مرحلة التحقيق أم في مرحلة المحاكمة؛ ويترتب على الإخلال بتوفير هذه الضمانة بطلان التحقيق. يصدر رئيس هيئة الرقابة ومكافحة الفساد أمراً بانتقال المحقق لإجراء التحقيق في مكان تواجده، ويتعين إبلاغ مرجع المستجوب بذلك مسبقاً . وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب، أو في محضر مرفق به ؛ ويترتب البطلان على تخلف هذا الشرط لوضوح النص الذي أكد على وجوب أن " يكون التحقيق كتابة . ، ثم جاءت اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة ومكافحة الفساد لتؤكد على وجوب أن " يتولى المحقق أو كاتب التحقيق إن وجد تحرير محاضر الاستجواب، ولا يجوز للمأخوذ أقواله كتابة إجابته على نفسه" ، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه وإثبات ذلك كتابة في محضر . الكافة وهو ما يستلزم تدوينه في محضر أو محاضر متسلسلة؛ ذلك أن الكتابة هي أفضل الوسائل في الإثبات، وأكثرها ذيوماً هذا بالإضافة إلى حقيقة أن الكتابة من شأنها أن تسهل عملية الإثبات أمام القضاء، وتسهل للقاضي الرجوع إلى محاضر التحقيق للاطلاع على أقوال المحقق معه، وساعة افتتاحه وإتمامه، ويوقع المحقق على كل ورق التحقيق، ولا يجوز - أن تتم الإحالة إلى التحقيق بمعرفة صاحب الصلاحية في ذلك، وهو إجراء شكلي يعتبر جوهرياً وأساسياً، بل أنه بمثابة الضوء الأخضر للبدء في إجراءات التحقيق تمهيداً للكشف عن صحة ما هو منسوب إلى الموظف، يفاجئ الموظف بالتحقيق معه دون أية مقدمات. ه - للمحقق معه أن يلوذ بالحق في الصمت؛ أو الإجابة عن الأسئلة، وفي هذه الحالة لا يمكن إجباره على الإدلاء بأقواله، إلا أنه يعتبر قد فوت فرصة الدفاع عن نفسه، على أنه يتعين مراعاة أنه لا يمكن تفسير صمت المحقق معه على أنه يعد اعترافاً منه بما هو منسوب إليه، أو انسحابه من التحقيق بعد البدء فيه على أن ذلك لن يحول دون ايداعه السجن في حال تمسكه بأي من الحقوق المشار إليها. أو نسب حتى الدرجة الرابعة ؛ وذلك لضمان حياد المحقق في عملية التحقيق باعتباره من أهم الضمانات التأديبية للمحقق معه، ومن مستلزمات تحقيق الحياد في عملية التحقيق أيضاً استقلال المحققين وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري، - على المحقق اجتناب التحقيق المطول مع المحقق معه بهدف إرهاقه وإضعاف معنوياته وجعله يفقد السيطرة على أعصابه،

وبفقد تركيزه في الإجابة بحيث يقوده ذلك إلى الإدلاء بأقوال لا تصب في مصلحته. يجب على المحقق أن يقتصر في تحقيقه على الأمور المباشرة المتصلة بالتهمة، والضغط، التحقيق. ٩ يحق للمحقق معه الاستعانة بمحام، والتأكد من سلامة الإجراءات التي يقوم بها المحقق، لاسيما وأن كثيراً من المتهمين لا يميل إلى ممارسة هذا الحق، ربما لضعف تأهيله العلمي أو بحكم تكوينه الشخصي، أو أن هيبة ورهبة التحقيق تؤثران على قدراته ١٠ في الدفاع عن نفسه. للمحقق معه الحق في الاطلاع بشكل كامل على كافة أوراق التحقيق التي لها علاقة بموضوع القضية؛ وأن يتم ذلك في مكتب التحقيق، كما أن له الحق في استنساخ ما يرغب في استنساخه - في بعض الأحيان - دون الحق في الحصول على نسخة أو صورة عنها؛ فيتمكن من الرد على أدلة الاتهام. وقد ورد النص على هذا الحظر في اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة ومكافحة الفساد التي منعت على المحقق ارتكاب أي من ذلك؛ على أنه "لا يجوز للمحقق استعمال وسائل الإكراه أو الضغط أو التهديد في تحقيقه، أو وعده ١٢ - يتعين أن ترفق بأوراق التحقيق صوراً لكافة المستندات المقدمة؛ ومضاهاتها بالأصول مع توقيع المحقق بمطابقة الصور للأصول" يمتنع على المحقق إبداء رأيه قبل الانتهاء من التحقيق مع الموظف وسماع الشهود والانتفاء من التحقيق. ١٤ - لابد من مواجهة الموظف المحقق معه في نهاية التحقيق بجميع القرائن، والأدلة ب - الضمانات الخاصة بمرحلة ما بعد التحقيق : ١ - بالنسبة للمخالفات العادية سواء كانت إدارية أم مالية فإن الموظف يُعفى من العقوبة بشأنها إذا ما ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص، بالرغم من تنبيه الموظف لرئيسه و مصارحته له كتابة أو بأي من الطرق المعتبرة نظاماً بأن الفعل المرتكب يمثل مخالفة ". يتعين على لجنة النظر في مخالفات الموظفين وهي في معرض الاختيار أو التوصية بإيقاع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين مراعاة مبدأ تناسب العقوبة مع درجة المخالفة والأخذ في الاعتبار السوابق ، والظروف المخففة والمشددة للمخالفة ؛ كل ذلك في حدود العقوبات المنصوص عليها في نظام الانضباط الوظيفي . للمسؤولية التأديبية رغم إشارته إلى " السوابق " في سياق النص على أساس أن وجودها سيكون عاملاً مشدداً وانعدامها أو قلتها سيكون عاملاً مخففاً . وترجح وجود حسن النية لديه ونحو ذلك. ولعل اللائحة التنفيذية توضح قدراً من ذلك. ٤ - عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة واحدة عن المخالفة ذاتها ، فإنه يجب الاكتفاء بتوقيع العقوبة الأشد . عدم جواز إيقاع عقوبة مقنعة لم يرد بها نص في النظام كالنقل النوعي، ورغم ارتباط هذه الضمانة بصحة ركن " السبب " في القرار الإداري، وصالح العمل طالما لم يترتب عليه تنزيل درجة أو تفويت علاوة عليه، إلا أنه إذا قصد به تأديب الموظف وتحقيق غاية الانتقام منه على ما وقع منه فإنه يكون مخالفاً للنظام حيث لم يشتمل نظام تأديب الموظفين على النقل كجزاء تأديبي ". على أنه لا يُعد من قبيل العقوبات المقنعة نقل الموظف نوعياً إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ؛ مقتضى ذلك عدم وجود الدليل الجازم على أن المتهم سيئ الخلق منحرف السلوك إلى الحد الذي يجعله غير صالح لشغل الوظيفة العامة، إلا أن الدائرة من منطلق يتعلق بشخصية المتهم كمدرس وما ينبغي أن يتحلى به من سيرة حسنة وسمعة طيبة تقرر أنه غير جدير بالبقاء في سلك التدريس وتوصي بنقله إلى عمل إداري " . وفي حكم آخر أيد القضاء الإداري قرار جهة الإدارة بنقل موظفة مكانياً إلى مدينة أخرى لعدم وجود قرائن على وجود عيب أو كانت عدم إجازة إيقاع الفصل كعقوبة تأديبية إلا بقرار من الوزير المختص الذي لا يسمح له بالنفويز في إيقاع هذه العقوبة. ومن جانب آخر فإنه في حال أوصت لجنة النظر بإيقاع عقوبة الفصل على الموظف المحقق معه ، ورأى الوزير ملائمة هذه العقوبة ، فقد جرد نظام الانضباط الوظيفي الوزير من إيقاع هذه العقوبة والزمه بإحالتها إلى لجنة خاصة يشارك في عضويتها ممثل من وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية وأن يرأس هذه اللجنة متخصص في العلوم القانونية وذلك للنظر في توصية اللجنة الأولى القاضية بإيقاع عقوبة الفصل وتحديد مدى ملائمتها مع المخالفة المسندة إلى الموظف . ولهذه اللجنة التوصية بإيقاع عقوبة أخرى في حال عدم قناعتها بعقوبة الفصل، أو مؤسسته العامة؛ أو المؤسسة أو الهيئة العامة مهما تدنت درجته الوظيفية في السلم الإداري. وقد أقر النظام - للمرة الأولى جواز إيقاع عقوبة الفصل بقرار من الوزير المختص، بعد أن كان الفصل في السابق لا يتم إلا بقوة النظام ويكون قرار الوزير مجرد " قرار أما الموظف الذي انتهت خدماته ٧ . تنفيذي " فحسب ، ويقع بناء على حكم قضائي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سام الوظيفية قبل الانتهاء من التحقيق معه ، فإن هذه الأخيرة يصدر بها قراراً إدارياً من الوزير المختص أو من في حكمه أو ممن يفوضه إعمالاً لحكم النظام ؛ على أساس أنه لا يمثل عقوبة تأديبية، وإنما إنفاذ وتفعيل لحكم نص قانوني. وإلا كان قرارها في هذا الشأن مخالفاً للنظام بما يجعله مؤهلاً للطعن فيه من صاحب المصلحة - ٩ هذا على بيان بالأفعال المنسوبة للموظف محل الاتهام على وجه التحديد . يحق للموظف التظلم من قرار العقوبة الصادر بشأنه أمام مصدر العقوبة أو أي ممن هم أعلى منه في الهرم الوظيفي، على أن يتم تقديم هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بقرار العقوبة، وذلك وتلك التي تحال إليها

من الوزراء المختصين، أو من أي جهة أخرى مختصة. ومن حيث نتيجة التحقيق، فإنه يصب في عدد من الاحتمالات التي يمكن إيجازها فيما يلي : إذ أسفر التحقيق عن أن المخالفة، أو المخالفات المنسوبة إلى الموظف لا تستوجب توقيع عقوبة الفصل عليه؛ فإن الهيئة تقوم بإحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف مشتملة على بيان بالمخالفات المنسوبة إليه على وجه التحديد والعقوبة التأديبية التي تقترح الهيئة توقيعها عليه وعندئذ يكون لجهة العمل أن تختار ما بين إيقاع العقوبة المقترحة من الهيئة، أو إيقاع عقوبة أخرى ترى إنها أكثر ملاءمة وفقاً لحكم المادة (٣٨) من نظام تأديب الموظفين. ب في حال ما إذا وجدت الهيئة أن المخالفة، فإنها في هذه الحالة تقوم برفع ما يعرف بـ الدعوى التأديبية " أمام الدائرة التأديبية المختصة بديوان المظالم وتشتمل الدعوى على قرار الاتهام يتضمن أسماء المتهمين وصفاتهم، ومحال إقامتهم والتهم المنسوبة إلى كل منهم ومكان وقوعها، . ومن ثم تقوم بسرد أدلة الاتهام، المطلوب إعمالها على كل منها