

"موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام"

"دراسة تطبيقية"

إعداد الباحثة:

مشاعل بنت جمعان الزهراني.

إشراف:

د. محمد بن حسن القحطاني

أستاذ القانون الإداري والدستوري المشارك

كلية الحقوق

جامعة الملك عبدالعزيز

جدة – المملكة العربية السعودية

1446هـ – 2024م



الملخص:

يُعد الموظف العام أساس إدارة المرافق العامة في الدولة، ولا يمكن لأي دولة، بغض النظر عن نظامها أو قوانينها، الاستغناء عنه نظراً لحاجتها إلى المرافق العامة لخدمة أهدافها. تناولت هذه الدراسة مفهوم المخالفة التأديبية والجزاء المترتبة عليها بشكل شامل، مع استعراض أنواع المخالفات والعقوبات التأديبية، والظروف التي قد تؤدي إلى تخفيف العقوبة. كما تناولت موانع المسؤولية التأديبية مثل طاعة الرئيس، الإكراه، والعاهات العقلية، وأسباب إباحة بعض الأفعال التي قد يرتكبها الموظف في سياق عمله. وخلصت الدراسة إلى أن موانع المسؤولية تلعب دوراً حاسماً في تحديد مدى مسؤولية الموظف، حيث يمكن أن تعفيه من العقوبة أو تخففها. على سبيل المثال، إذا كان الموظف مجبراً على ارتكاب مخالفة نتيجة إكراه أو بسبب عاهة عقلية، فقد يؤثر ذلك بشكل كبير على تقييم مسؤوليته. كما أظهرت الدراسة أهمية دور محاكم ديوان المظالم في تطبيق الأحكام التأديبية وضمان العدالة، مما يعزز الشفافية ويزيد الثقة في النظام القانوني. وأوصت الدراسة بإصدار توجيهات ملزمة لرؤساء العمل لتوثيق التوجيهات الصادرة لموظفيهم، خاصة في الحالات التي قد تتضمن مخالفات إدارية، لتعزيز الشفافية والمساءلة وحماية الموظفين والرؤساء قانونياً. كما دعت إلى اعتماد انضباط الموظف وخلو ملفه من المخالفات كمعيار مهم في النظر في إمكانية الإعفاء من الجزاء التأديبي، مع إتاحة الفرصة للإعفاء الكامل في بعض الحالات.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، المسؤولية التأديبية، المخالفة التأديبية، موانع المسؤولية.

المقدمة:

يخضع الموظف العام لعلاقة تنظيمية فيما بينه وبين جهة الإدارة تنظمها القوانين واللوائح المعمول بها في التنظيم الإداري لأي دولة، وبالتالي فإنه يترتب على هذه العلاقة جملة من الحقوق والواجبات المتبادلة بين طرفي هذه العلاقة التنظيمية (للموظف وجهة الإدارة)، ولا شك في أن المشرع قد أعطى لجهة الإدارة الوسائل القانونية لضمان حقها في احترام الموظف لواجباته تجاه الإدارة والمتمثلة في إنشائه للنظام التأديبي، والذي يسمح من خلاله بمساءلة الموظف العام على المخالفات التي تصدر منه في وظيفته وتوقيع العقوبات التأديبية بمواجهته إذا ما ثبت خطأ الموظف بإخلاله بواجبات وظيفته. إلا أن هناك بعض الحالات تتعذر فيها مساءلة الموظف عند إخلاله بواجباته الوظيفية ويكون لأسباب قهرية تفقده أهلية المساءلة التأديبية ويعتبر تحقق هذا السبب مانعاً للمساءلة.

وخلاصة القول: إن المخالفة التأديبية، لا بد من توافر أركانها وهذا هو الأصل، إلا أن هناك أسباباً مادية ترفع المسؤولية فتجعل الفعل مباحاً وأسباباً شخصية تتعلق بشخص الفاعل تمنع المسؤولية وتسمى موانع المسؤولية، فضلاً عن أسباب أخرى تمنع إنزال العقاب وتسمى موانع العقاب، وسيتم بيان ذلك من خلال مجريات الدراسة.

أهمية الدراسة

تظهر أهمية موضوع الدراسة في جدتها في مجال الحقل العلمي، بما تقدمه من بيان مفهوم المسؤولية التأديبية، وكشف اللبس والغموض في تحديد الأسباب التي تمنع المسؤولية التأديبية عن الأسباب التي تبيح هذا الفعل، وبيان موقف القضاء الإداري السعودي من ذلك، ويُعد البحث والتحليل للأحكام المتعلقة بموانع المساءلة التأديبية للموظف العام أمرًا مهمًا وواضحًا لزيادة الوعي وتوجيه حقوق الموظفين العموميين فيما يتعلق بالقرارات والأحكام التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية، بما يحقق التوازن المنشود بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف العام، خاصة وأن التأديب أمر قد يتعرض له كل موظف أثناء مساره المهني.

مشكلة الدراسة:

تعتبر الإشكالية الهامة التي تطرحها الدراسة هي البحث في بيان مدى تأثير العوامل المؤثرة بالمخالفة التي يرتكبها الموظف العام، ومعرفة ما إذا كانت بصدد أن تمنع المسؤولية التأديبية عن الموظف العام، ومن هنا يمكن صياغة مشكلة الدراسة في تساؤل رئيس: ماهي المسؤولية التأديبية للموظف العام؟ وماهي الأسباب أو الظروف التي قد تمنع مساءلة الموظف عند إخلاله بواجباته الوظيفية؟ وهل موانع المسؤولية التأديبية هي ذاتها موانع المسؤولية الجنائية ويمكن تطبيقها في مجال الوظيفة العامة؟

وتندرج تحت الإشكالية الرئيسية تساؤلات فرعية للدراسة لها علاقة بالموضوع:

ماهي الشروط الواجب توفرها للمسؤولية التأديبية؟ ومتى تتحقق إحدى موانع المسؤولية التأديبية بالرغم من وجود الخطأ الوظيفي؟ وما الفرق بينها وبين أسباب إباحة فعل الموظف العام؟ وما مدى اعتبار السبب المادي أو الشخصي مانعًا للمسؤولية التأديبية أمام القضاء الإداري السعودي؟

أهداف الدراسة:

موضوع هذه الدراسة من الموضوعات التي تمت مناقشتها، ويبقى أرضًا خصبة للبحث والباحث، ولكن هذه الدراسة تتميز بالإلمام بالنظام القانوني المتعلق بالمسؤولية التأديبية للموظف العام وتحديد الأسباب التي من شأنها أن تمنع المسؤولية التأديبية عن الموظف العام، حيث أبرزت الدراسة الموانع المعتمدة أمام القضاء الإداري السعودي في ظل وجود ظروف تتعلق بشخص الموظف لكنها غير مانعة من المسؤولية التأديبية.

الدراسات السابقة:

❖ دراسة الجبوري معمر خالد عبدالحميد، (2017م)، موانع المسؤولية الجنائية وأثرها في المسؤولية الانضباطية، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك كلية القانون والعلوم السياسية، العراق. مج6، ع20، ج1.

تهدف الدراسة إلى تحديد أثر الحكم بعدم المسؤولية الجزائية في المسؤولية الانضباطية يتوقف قبل كل شيء على معرفة مدى إعمال حالات عدم المسؤولية الجزائية في المجال التأديبي فالإدراك يعد العنصر اللازم لتحقيق المسؤولية الجزائية؛ وحرية الاختيار يكون فقد عناصر من عناصر الركن المعنوي للمسؤولية الجنائية وبالتالي يتعين امتناع المسؤولية، وأن القانون الجنائي يبين أنماط السلوك الإجرامي التي يمكن أن تقع من الموظف فيجرمها، ويحدد لها العقوبة المناسبة كما يبين الحالات التي تنهض فيها مسؤوليته الجنائية والحالات التي تمتنع فيها مسؤوليته.

ولخصت إلى عدة نتائج كان أبرزها:

- تقع المخالفة من الموظف العام لأسباب يفقد بموجبها حرية الاختيار وتتمثل في أمرين هما ارتكاب الموظف الجريمة الانضباطية نتيجة لوجود أمر رئيسته الإداري أو إكراه أو قوة قاهرة أو حادث طارئ، فمن الواجبات التي يجب أن يقوم بها الموظف بإطاعة أوامر رئيسته الإداري في حدود العمل الوظيفي وضمن واجبات وظيفته ومهامها الاعتيادية، على ألا تتضمن هذه الأوامر مخالفة للقانون والأنظمة والتعليمات إذ لا طاعة للرئيس الإداري في حالة إصداره أمر للموظف بالتجاوز على مهام وظيفته ومخالفاتها
- نطاق عدم إطاعة أمر الرئيس الإداري يقتصر على امتناع المسؤولية الانضباطية دون غيرها فلا ينال الإعفاء من المسؤولية المسئوليتين المدنية والجنائية وتهمنا المسؤولية الجزائية، فإن ترتب على تنفيذ هذا الأمر ارتكاب جريمة جنائية فلا يعفي المرئوس من المسؤولية الجزائية حتى وإن توافرت شروط الإعفاء من المسؤولية الانضباطية.

وكانت أهم أوجه الشبه بين الدراسة السابقة والدراسة الحالية بأن كلا الدراستين تناولت موانع المسؤولية التأديبية، بينما كان الاختلاف في أن الدراسة السابقة تناولت موضوع موانع المسؤولية التأديبية من الناحية الجنائية والإدارية معاً، حيث بينت أنماط السلوك الإجرامي والحالات التي تمتنع فيها المسؤولية، بينما الدراسة الحالية تناولته من الجانب الإداري وبيّنت موانع المسؤولية التأديبية وأسباب الإباحة من الناحية الإدارية وتطبيقاتها في ضوء قضاء محاكم ديوان المظالم.

❖ دراسة الشبلي سعيد علي غافل، ومحسن وديان جواد، (2021م) امتناع المسؤولية الانضباطية لفقد الإدراك لدى الموظف العام في العراق، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة – كلية القانون، مج14، ع50.

تناول فيها الباحث مسألة امتناع المساءلة للموظف العام فاقد الإدراك بسبب الأمراض العقلية أو السكر، فعليه تتنفي المسؤولية عن فاقد الإدراك لعدم إمامه بنتائج الأمور، وتوصل فيها إلى عدة نتائج كان أبرزها:

- أن فقد الإدراك والتمييز بسبب الجنون أو العاهة العقلية أو تناول مواد مسكرة أو مخدرة تعتبر من موانع المسؤولية الانضباطية وليس من أسباب الإباحة وذلك لأن فقد الإدراك بسببها لا ينفى الوصف الجرمي للمخالفة الانضباطية بل يبقى الفعل مخالفة وتنتفي المسؤولية الانضباطية فقط.
- لكي يعتبر تناول المواد المسكرة أو المخدرة مانع من موانع المسؤولية الانضباطية يجب أن يكون الموظف قد تناولها قسراً دون إدارته وقت ارتكاب المخالفة.

وكانت أوجه التشابه بين الدراسة السابقة والدراسة الحالية في تناول كلاهما موانع المسؤولية الانضباطية، بينما اختلفت الدراسة السابقة عن الدراسة الحالية بأن الدراسة السابقة تناولت إحدى موانع المسؤولية التأديبية وبشكل مفصل، بينما الدراسة الحالية تناولت الموضوع بشكل أعمق وأشمل.

منهج الدراسة:

في سبيل الإجابة عن التساؤلات المطروحة، ولطبيعة تناول الموضوع سوف تتبع الباحثة منهج الدراسة التحليلية للنصوص النظامية والأحكام القضائية، بالإضافة إلى الرجوع إلى الكتب العلمية والمراجع القانونية المتعلقة بهذا الصدد، وللتأكد من صحة النتائج والتمييز بين الأسباب المانعة من المسؤولية التأديبية عن غيرها اتبعت الباحثة المنهج التطبيقي بتطبيق ذلك على أحكام القضاء الإداري السعودي كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

تقسيم الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين يتناولان موضوع المسؤولية التأديبية للموظف العام، مع التركيز على المخالفات التأديبية والجزاء المترتبة عليها، إضافة إلى موانع المسؤولية وأسباب إباحة فعل الموظف العام، وذلك من خلال استعراض التطبيقات القضائية ذات الصلة. ينقسم كل مبحث إلى مطلبين رئيسيين كما يلي:

المبحث الأول: المخالفة التأديبية والجزاءات

المطلب الأول: ماهية المخالفة التأديبية: يتناول هذا المطلب تعريف المخالفة التأديبية، وطبيعتها القانونية، وماهيتها، مع توضيح الأفعال التي تُعد مخالفة للواجبات الوظيفية والمعايير التي تُستند إليها في تحديد وقوع المخالفة.

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية: يركز هذا المطلب على أنواع العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على الموظف العام نتيجة ارتكابه للمخالفة التأديبية. كما يتناول معايير تطبيق العقوبات وكيفية تقديرها، وتأثيرها على مسار الموظف المهني وحقوقه الوظيفية.

المبحث الثاني: موانع المسؤولية التأديبية وأسباب إباحة فعل الموظف العام وتطبيقاتها القضائية

- **المطلب الأول:** ماهية موانع المسؤولية التأديبية والظروف المخففة للعقوبة: يستعرض هذا المطلب مفهوم موانع المسؤولية التأديبية التي تمنع مساءلة الموظف عن مخالفاته، بالإضافة إلى الظروف المخففة التي قد تؤدي إلى تخفيف العقوبة. كما يناقش كيفية تقييم هذه الموانع والظروف في السياق التأديبي.

- **المطلب الثاني:** أسباب إباحة فعل الموظف العام: يتناول هذا المطلب الأسباب التي قد تبرر أفعال الموظف العام وتمنع مساءلته تأديبياً، مستعرضاً التطبيقات القضائية التي تؤكد على هذه الأسباب، وكيفية تفسيرها وتطبيقها من قبل محاكم ديوان المظالم لضمان تحقيق العدالة والشفافية في النظام القانوني التأديبي.

المبحث الأول: المخالفة التأديبية والجزاءات

يقوم الموظف العام بارتكاب أفعال تُعد خرقاً لواجباته الوظيفية وعند ارتكاب هذا الخرق قد تختلف التسمية المستخدمة وفقاً للتشريعات والقوانين المعمول بها في كل بلد أو منظومة قانونية وهذا التفاوت في التسمية يعتمد أيضاً على السياق القانوني والإداري الذي تُستخدم فيه هذه المصطلحات فعلى سبيل المثال يمكن أن يُطلق على الخرق الوظيفي مصطلحات مختلفة مثل الجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية أو الخطأ التأديبي أو الفساد الإداري أو الذنب الإداري ورغم الاختلاف في التسميات فإنها جميعاً تشير إلى سلوك غير مقبول أو خرق في واجبات الموظف العام والذي قد يترتب عليه عواقب تأديبية أو قانونية تتفاوت بناءً على التشريعات المعمول بها.

في هذا المبحث، سنستعرض بشكل مفصل مفهوم المخالفة التأديبية، وسنتناول تصنيفاتها المختلفة، بما في ذلك المخالفات المالية، الإدارية، والمسلكية، وكيفية تمييزها بناءً على طبيعة الفعل المرتكب وظروفه. كما سنتناول أنواع العقوبات التأديبية التي تُفرض على الموظفين الذين يرتكبون مثل هذه المخالفات، من حيث التنوع في العقوبات ومدى تأثيرها على الموظف من الناحية المالية والأدبية.

المطلب الأول: ماهية المخالفة التأديبية

يتناول هذا المطلب مفهوم وتعريف المخالفة التأديبية في كل من اللغة والاصطلاح والنظام، وذلك بعد أن تطرقنا إلى الأركان الواجب توافرها في الأفعال الصادرة من الموظفين في القطاع العام حتى نكون بصدد مخالفة تأديبية قائمة وتأخذ حكمها وترتب آثارها، مما يترتب عليه تطبيق الأحكام القانونية الخاصة بها وفرض العقوبات المناسبة، مع توضيح تلك العقوبات والسلطات المخولة بتوقيع العقوبة على الموظف العام.

أولاً: تعريف المخالفة التأديبية:

المخالفة التأديبية: تُعد التكييف القانوني لحالات إهمال الموظف وتقصيره في أداء واجباته الوظيفية أثناء خدمته أو بسببها بعبارة أخرى يمكن تعريف المخالفة التأديبية على أنها الخطأ الذي يرتكبه الموظف بشكل يتعارض مع واجبات مهنته أو أي إخلال آخر بالواجبات المنوطة به¹.

ومن ناحية التعريف الفقهي للمخالفة التأديبية، فقد سعى بعض فقهاء القانون الإداري إلى وضع تعريفات دقيقة لها من بينهم د. سليمان الطماوي الذي وصفها بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل - الموظف - ويخالف واجبات منصبه بينما اقترح فقهاء آخرون تعريفاً أكثر شمولية، حيث اعتبروا المخالفة التأديبية أي فعل أو تصرف يصدر عن العامل سواء أثناء وظيفته أو خارجها، ويؤثر على سير العمل في المرفق بشكل قد يعيق تحقيق أهدافه بالكامل، وذلك بشرط أن يكون هذا التصرف قد تم بإرادة واعية بالإثم².

تتميز المخالفات التأديبية باتساع نطاقها وصعوبة حصرها، إذ لا يوجد تعريف محدد يمكن الرجوع إليه عند الحديث عن المخالفات التأديبية، على عكس المجال الجنائي الذي يعتمد على مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، حيث لا يمكن وصف الفعل

¹ الفلاتي، محمد بن صديق أحمد، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص64.

² أبو زيدان، محمود إبراهيم محمد، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 1436هـ، ص17.

كجريمة أو فرض عقوبة جنائية عليه إلا بوجود نص قانوني يجرمه، في المقابل، لا يوجد في أنظمة التأديب الإدارية نصوص محددة تحدد طبيعة المخالفات التأديبية بشكل واضح، مما يجعل من الصعب تحديد وصف دقيق لها.

إلى جانب ذلك، فإن محاولة حصر أو تقنين المخالفات التأديبية بشكل دقيق يمكن أن يؤدي إلى إفلات عدد كبير من الموظفين الذين يرتكبون مخالفات من العقوبات المستحقة، وذلك لأن أفعالهم قد لا تكون مذكورة ضمن قائمة المخالفات المقننة في النظام. هذه الثغرة من شأنها أن تفتح الباب أمام انتشار التسبب والإهمال داخل الأجهزة الإدارية والسلطات العامة. كما قد تعيق هذه القيود عمل الرقابة والمساءلة، مما يؤدي إلى ضياع الكثير من المنافع العامة وإضعاف كفاءة الأداء الإداري. وبالتالي، فإن عدم القدرة على استيعاب جميع أنواع المخالفات ضمن إطار قانوني مقنن قد يؤدي إلى تراجع الالتزام بالمعايير الوظيفية وإضعاف مبدأ المساءلة داخل الجهات الحكومية.

يتبين من التعريفات السابقة للمخالفة التأديبية أنها تجمع على كونها سلوكًا وظيفيًا سواء كان إيجابيًا أو سلبيًا يصدر عن الموظف العام ويشكل إخلالًا بواجبات الوظيفة العامة هذا السلوك يمثل انحرافًا عن المسار القويم الذي تفرضه مقتضيات الوظيفة ويعتبر الفعل مخالفة تأديبية حتى لو تم ارتكابه خارج إطار العمل الوظيفي فكل تصرف يقوم به الموظف خارج نطاق عمله الرسمي إذا كان يؤدي إلى تشويه السمعة أو يثير شبهات قوية تؤثر سلبيًا على سمعته الوظيفية يُعد مخالفة تأديبية³، من هذا المنطلق يتوجب على الموظف أن يتجنب كل ما قد يمس كرامة الوظيفة أو يضر بالجهاز الإداري الذي ينتمي إليه وإلا فإنه سيعتبر مرتكبًا لمخالفة تأديبية تقتضي المساءلة بناءً على ذلك تملك السلطات التأديبية سلطة تقديرية واسعة في تحديد ما إذا كان الفعل يُعتبر مخالفة تأديبية أم لا ومع ذلك ينبغي أن تكون هذه السلطة التقديرية مستندة إلى معايير واضحة لضمان العدالة والإنصاف في المساءلة.

ثانيًا: أنواع المخالفات:

ورد في نظام الانضباط الوظيفي في المملكة العربية السعودية في المادة (4) ما ينص على: "كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية أو مسلكية مما يعد إخلالًا بواجب من واجباته الوظيفية يطبق عليه الجزاء المنصوص عليه في النظام، وذلك دون إخلال

³ الظاهر، خالد خليل، أثر الحكم الجنائي على الموظف العام في النظام السعودي، الطبعة الثانية، 2008، مكتبة القانون والاقتصاد، ص9.

بالحق في رفع دعوى الحق العام، أو دعوى الحق الخاص⁴، ويمكن ملاحظة أن المشرع أضاف وصف "المخالفة المسلكية" إلى جانب المخالفات المالية والإدارية، وذلك على النحو التالي:

أ. **المخالفة الإدارية:** تُعتبر المخالفة الإدارية أي تصرف يصدر عن الموظف العام ويعد تجاوزاً لمتطلبات الوظيفة وأخلاقياتها، من أمثلة ذلك التطاول على الرؤساء، عدم الامتثال للأوامر، التواجد في أماكن مشبوهة، أو بشكل عام أي سلوك لا يمس مباشرة حقاً مالياً⁵.

بمعنى أنها هي الأفعال التي تتطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، سواء حدث ذلك داخل بيئة العمل أو خارجها. قد تشمل هذه المخالفات التغيب عن العمل، التأخير في الحضور، أو مغادرة مكان العمل قبل انتهاء المواعيد الرسمية، بالإضافة إلى ذلك، قد تمتد هذه المخالفات لتشمل تصرفات الموظف خارج محيط العمل⁶ إذا كانت تؤثر سلباً على سمعته المهنية أو على الثقة العامة في الجهاز الإداري.

وقد أوضحت هيئة التأديب في المملكة (ديوان المظالم حالياً في عدة مناسبات أن الموظف العام لا تقتصر مسؤوليته عما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية، بل يسأل كذلك تأديبياً عما يصدر منه خارج نطاق عمله وبوصفه فرداً من الناس إذ هو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها، فلا يجوز أن يصدر منه ما يمكن اعتباره مناقضاً للثقة الواجبة منه والاحترام المطلوب⁷.

⁴ نظام الانضباط الوظيفي في المملكة العربية السعودية الصادر بمرسوم ملكي رقم (م/18) وتاريخ 1443/2/8هـ.

⁵ أبو العلا، حسان عبد السميع، وبالطو، أحمد صلاح الدين، القانون الإداري السعودي، دراسة مقارنة التنظيم الإداري المرافق العامة الوظيفة العامة، المال العام، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، طبقاً لأحدث التعديلات، مكتبة الملك فهد الوطنية، جدة، 2021م، ص222.

⁶ القحطاني، محمد حسن علي، القانون الإداري السعودي، مكتبة الملك فهد الوطنية، جدة، 1440هـ، ص226.

⁷ حكم هيئة التأديب في القضية رقم (28) لسنة 1392هـ، بجلسة 1392/11/5هـ المجموعة، 85، وحكمها في القضية رقم 29 لسنة 1392هـ بجلسة 1392/11/25هـ المجموعة 104 مشار إليه عند موسى، أحمد، المخالفة التأديبية بين النظرية والتطبيق معهد الإدارة العامة، العدد 42 السعودية (1984م)، ص139.

ب. المخالفة المالية:

يقصد بالمخالفات المالية تلك الأفعال التي ينتج عنها فقدان حق مالي للدولة أو لأي من الأشخاص العامة أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المراقبة العامة⁸، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة، وقد حدد نظام ديوان المراقبة العامة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) بتاريخ 1391/2/11هـ، في المادة (15) بأن المخالفات المالية هي:

1. مخالفة أي حكم من أحكام هذا النظام أو اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذاً لأحكامه.
2. مخالفة أي حكم من أحكام أنظمة الدولة ولوائحها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة والثابتة، وتنظيم شئونها المالية كأحكام الميزانية والأنظمة المالية والحسابية ولوائح المستودعات.
3. كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو تعريض مصلحة من مصالحها المالية للخطر، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك.⁹

ج. المخالفة المسلكية:

على الرغم من أن نظام الانضباط الوظيفي قد أشار إلى وجود مخالفات مسلكية ضمن قائمة المخالفات التي تستوجب فرض الجزاءات التأديبية، إلا أنه لم يقدم تعريفاً دقيقاً أو توضيحاً شاملاً لماهية هذه المخالفات وما الذي تعنيه تحديداً، ولكن يُفهم بشكل عام أن المخالفات المسلكية تتعلق بالأفعال والسلوكيات الصادرة عن الموظف العام والتي تكون مخلة بشرف الوظيفة وكرامتها، بحيث تضعف من الثقة العامة في المؤسسة وتؤثر سلباً على صورتها.

فالمخالفات المسلكية قد تشمل التصرفات التي تتنافى مع الأخلاق المهنية والسيرة الحسنة، سواء وقعت داخل بيئة العمل أو خارجها، حيث أن سلوك الموظف يعكس صورة مؤسسته حتى في حياته الشخصية، ويمكن أن يكون ذلك في أشكال متعددة، مثل سوء السلوك العلني، أو ارتكاب أفعال مشينة تضر بسمعة الموظف وتتنافى مع القيم الأخلاقية التي يجب أن يتحلى بها. وتجدر الإشارة إلى

⁸ الكحلوي، رجب محمد السيد، الوسيط في القضاء الإداري السعودي: دراسة في ضوء نظام ديوان المظالم ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم ولائحته التنفيذية، طبعة 1، الشقري للنشر، الرياض، 1438هـ، ص292.

⁹ نظام ديوان المراقبة العامة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) بتاريخ 1391/2/11هـ، المادة (15).

أن تحديد ما إذا كان سلوك معين يُعد مخالفة مسلكية أم لا هو مسألة تقديرية قد تختلف حسب السياق والأوضاع المحيطة، مما يجعل من الصعب وضع حدود دقيقة أو حصرها في تعريف واحد شامل.

وترى الباحثة أنه من هنا تظهر أهمية دور الجهات المعنية في تقييم هذه المخالفات بناءً على معايير متفق عليها، مع مراعاة الظروف الخاصة بكل حالة على حدة، لضمان أن يكون التعامل مع المخالفات المسلكية عادلاً ومنصفاً، ويحقق التوازن بين الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة وحقوق الموظفين.

ولعل ما يؤيد هذا التعريف ما قضى به ديوان المظالم في أحد أحكامه: وانتهى ناظر القضية إلى القول بثبوت إدانة المدعى عليه حيازة الحبوب المخدرة وحكمت بسجنه تعزيراً لقاء ما بدر منه وذلك بسجنه (3) أشهر تحتسب من تاريخ إيقافه وجلده (50) جلدة وقد قنع طرفاً الدعوى بذلك. وحيث إن ما ثبت بحق المدعى عليه على ضوء ما هو وارد بالقرار الشرعي المذكور يشكل في حقه مخالفة مسلكية يستحق عليها المساءلة والمعاقبة التأديبية... لذلك حكمت الدائرة بإدانة المدعى عليه (...). بما نسب إليه ومعاقبته عن ذلك بحسم مرتب (3) أشهر من صافي راتبه الشهري على ألا يتجاوز المحسوم ثلث صافي راتبه الشهري".¹⁰

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية

عندما يمنح نظام الوظيفة العامة الموظف سلطات وامتيازات خاصة لا يتمتع بها الفرد العادي، فإنه يترتب على ذلك مسؤوليات يجب على الموظف الالتزام بها وأداؤها دون تقصير¹¹، عادةً ما تحدد أنظمة ولوائح الخدمة المدنية الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها، كما تحدد المحظورات التي يجب عليه الابتعاد عنها تماماً والتي قمنا بذكرها سابقاً، إذا لم يقم الموظف بتأدية هذه الواجبات أو قصر في أدائها، أو تجاوز أحد المحظورات، يُعد ذلك إخلالاً بواجباته الوظيفية، مما يستدعي مساءلته تأديبياً.

¹⁰ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، المجلد الثاني، حكم الاستئناف رقم (126/إس/2) لعام 1430هـ، الصادر بتاريخ 1430/2/23هـ في الحكم الابتدائي رقم (16/د/تأ/1) لعام 1429هـ في القضية رقم (1/544/ق) لعام 1429هـ، 1055-1056.
¹¹ حمادة، عبد الرزاق حمادة، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الرياض، 1444هـ، ص 313.

وتعرف العقوبات التأديبية بأنها الجزاءات التي تُفرض على الموظف عند ارتكابه مخالفة تأديبية، وقد تم تعريف العقوبة

التأديبية من قبل بعض المختصين على أنها الجزاء الذي يفرضه القانون عند تحقق المسؤولية التأديبية للموظف¹².

وترى الباحثة بأن العقوبة التأديبية هي الجزاء الذي يوقع على الموظف العام من قبل السلطة المختصة حال ارتكابه مخالفة

إدارية أو مالية.

إذ يتضح أن العقوبة التي توقع على الموظف حال ارتكابه مخالفة تكون على سبيل الحصر ولا بد أن تتناسب مع المخالفة

المرتبكة ولا يجوز الجمع بين عقوبتين ولا بد من توقيع العقوبة من السلطة المختصة.

وتجدر الإشارة إلى أن تقرير المخالفات التأديبية يدخل في السلطة التقديرية لسلطة التأديب، وفي ذلك يقول ديوان المظالم:

"وبما أن كل فعل أو امتناع من الموظف العام مخالف لواجباته الوظيفية ومقتضياتها يعد مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، ومن ثم فإن

سلطة التأديب المختصة تترخص في تقدير ما يندرج في نطاقها، وفق مفهوم المادة 31 من نظام تأديب الموظفين، وذلك منبثق من

طبيعة النظام الإداري المنعكس أثره حتماً على نظام التأديب، لحكمة تستلزم ذلك، ألا وهي مواجهة تعدد واجبات الوظائف العامة وتنوعها

وتباين أساليب العاملين في إتيان ما يتعارض معها، ولأنه لا تشرب على المحكمة التأديبية إن هي كونت قناعتها من أي طرائق الإثبات

شاءت، متى كانت مطمئنة إليها وفقاً لظروف الدعوى المعروضة أمامها، دون تقييد بأسبقيات أدلته، بما لا يعقب عليها في قضائها بهذا

الشأن، مادام استخلاصها لها سائغاً وقائماً على أصول تنتجه..."¹³.

أولاً: السلطات المخولة بتوقيع العقوبات:

تعتبر السلطة التأديبية العنصر الأهم في نظام تأديب الموظف العام وقد منحها المشرع اهتماماً كبيراً في جميع الأنظمة المنظمة

للوظيفية العامة، وقد اختلفت التشريعات الوظيفية في تحديد الجهة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي على موظفي الدولة في حال ارتكابهم

لخطأ إداري يستوجب العقاب، وتختلف السلطة التأديبية التي تملك حق التأديب باختلاف الأنظمة القانونية والأساس القانوني الذي يمنح

الدولة الحق في فرض الجزاء على الموظف العام فإذا كان النظام يمنح السلطة الرئاسية حق توقيع الجزاء فإن هذا الحق يستمد من مبدأ

¹² عمار، عبد المحسن ريان، مبادئ النظام الإداري السعودي، دار حافظ، 2008، ص223.

¹³ حكم الاستئناف رقم 77 / 1 لسنة 1434 هـ، وتاريخ 1434/2/6 هـ الصادر في القضية رقم 2143 / 10 ق لسنة 1433 هـ.

السلطة الرئاسية وما يترتب عليها من حقوق مثل حق التأديب أما إذا كان النظام القانوني يخول جهات أخرى غير السلطة الرئاسية مثل القضاء الإداري أو مجالس التأديب المستقلة عن السلطة الرئاسية فإن السلطة التأديبية تُسند إلى تلك الجهات بما يتناسب مع الأساس القانوني المعتمد¹⁴.

وفي هذا الشأن اعتمد المنظم السعودي في نظام الانضباط الوظيفي على النظام التأديبي المختلط، حيث يقوم على مزيج متوازن بين الطابع الإداري والطابع القضائي في توقيع الجزاءات التأديبية، حيث منح السلطة الإدارية صلاحيات واسعة في هذا المجال دون أن يغفل دورها كسلطة تأديبية، فالسلطة الإدارية في المملكة لها الحق في توقيع الجزاءات المحددة في المادة العاشرة من نظام الانضباط الوظيفي، حيث تبنى المنظم السعودي منهجاً يشدد على معالجة المخالفات التأديبية بشكل دقيق، حيث يتطلب اعتماد المخالفات التأديبية موافقة الوزير المختص، وهذا الإجراء يعكس حرص النظام على تحقيق التوازن بين الحزم في التعامل مع الأخطاء الوظيفية وحماية حقوق الموظفين، فمن خلال هذا التوجه، يضمن النظام عدم اتخاذ قرارات تأديبية صارمة دون الخضوع لمراجعة دقيقة من قبل السلطة العليا، مما يعزز العدالة ويمنع أي تعسف قد يتعرض له الموظف.

بشكل عام، الجهة الإدارية هي المسؤولة عن التحقيق مع الموظف عند ارتكابه مخالفة تأديبية، فيتمتع الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة بسلطة الإشراف على سير العمل الإداري في وزارته أو هيئته، ويقع على عاتقهم مسؤولية متابعة تقصير الموظفين وتحديد العقوبات التأديبية المناسبة بناءً على ذلك¹⁵، فيما عدا عقوبة الفصل.

فيحق للوزير أو رئيس الدائرة توقيع عقوبات مثل الإنذار أو اللوم أو الخصم من المرتب أو الحرمان من علاوة دورية واحدة، وذلك لضمان حسن سير المرافق العامة من خلال فرض الجزاء الفوري على من يقصر في أداء عمله، كونهم الرؤساء الأعلى في وزاراتهم ويشرفون بشكل مباشر على العمل، فإن لديهم الحق في مجازات الموظفين عند الحاجة، مع الالتزام بضمانات تحفظ حقوق الموظف¹⁶.

¹⁴ محمد، نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد، طبعة 2013، ص156.

¹⁵ الطهراوي، هاني بن علي، القضاء الإداري السعودي، المعهد العالي للقضاء جامعة الإمام محمد بن سعود، الرياض، 1434هـ، الطبعة الأولى، ص224.

¹⁶ محمد، نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، المرجع السابق، ص87.

وفي ضوء ذلك قضى ديوان المظالم بـ ".....وحيثُ إنَّ المدعى عليها (فرع وزارة المالية بمنطقة الحدود الشمالية) لها السلطة التقديرية في العقوبة وقد أصدرت قرارها بناءً على ثبوت وقوع المدعي بالمخالفة - محل الدعوى - بعقوبة الإنذار وهي أخف العقوبات الواردة في النظام، كما أنها عاقبت زميله بتلك العقوبة مما يجعل قرار المدعى عليها جاء وفقاً لصحيح النظام ولم يشوبه عيب من عيوبه كعدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة الأنظمة واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة"¹⁷.

ثانياً: أنواع الجزاءات التأديبية

تتنوع الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين المخالفين، وتختلف حسب مرتبة الموظف الوظيفية، وما إذا كان على رأس العمل أم أحيل إلى التقاعد، أما بالنسبة لطبيعة الجزاءات التأديبية، فهي تتميز بوحدة طبيعتها رغم تنوع الأنظمة والتشريعات الإدارية، وقد اتفقت جميع هذه الأنظمة على أن الجزاءات التأديبية تأخذ طابعاً مالياً يؤثر على المركز المالي للموظف أو على المزايا التي تمنحها له الوظيفة العامة، كما تأخذ طابعاً معنوياً، أو ما يسميه البعض "أدبياً"، يمس الجانب النفسي أو الأخلاقي للموظف. كذلك، تشمل الجزاءات التأديبية عقوبات تمس العلاقة بين الموظف والجهة الإدارية التي يعمل بها¹⁸، فمنها العقوبات التي تؤثر على المركز المالي للموظف تشمل الحسم من الراتب، أو الحرمان من الترقية أو العلاوة، أو نقل الموظف إلى درجة أقل في السلم الوظيفي، مما يؤدي إلى تخفيض راتبه. أما العقوبات ذات الطابع المعنوي أو الأدبي، فتشمل اللوم أو الإنذار. هناك أيضاً عقوبات تؤثر على العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل لديها، مثل الفصل من الخدمة، أو طي القيد، أو الإيقاف المؤقت عن العمل.

فقد تم النص في المادة (6) من نظام الانضباط الوظيفي أن هذه العقوبات هي:

* الإنذار: عقوبة الإنذار تصدر قائمة العقوبات التي نص عليها نظام الانضباط الوظيفي، وهي تعد أخف العقوبات التأديبية، يمثل الإنذار توجيهها للموظف العام أو تحذيراً له عند ارتكابه فعلاً يشكل إخلالاً بسيطاً بواجباته الوظيفية، فيلجأ الرؤساء الإداريون إلى

¹⁷ مجموعة الأحكام والمبادئ في ديوان المظالم لعام 1435هـ، المجلد السادس، تأديب، رقم 05، رقم القضية الابتدائية 9/808/ق لعام 1434هـ، رقم الحكم الابتدائي 9/1/4 لعام 1435هـ، رقم قضية الاستئناف 1/123/ق لعام 1435هـ، رقم حكم الاستئناف 590/س/1/3 لعام 1435هـ تاريخ الجلسة 1435/3/27هـ
¹⁸ محمود، محمد فاروق، الجزاء التأديبي المقنع، المجلة العربية للعلوم الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، العدد 60، 2014م، ص 9

توقيع هذه العقوبة كإجراء احترازي يهدف إلى منع وقوع مخالفات أشد خطورة. في الغالب، يكون الإنذار بمثابة تحذير للموظف من عقوبات أكثر قسوة في حال عاد لارتكاب المخالفة مرة أخرى، مما يعني تذكيراً له بضرورة عدم تكرار فعله¹⁹.

* **الحسم من الراتب:** لم يكتفِ المشرع السعودي بذكر عقوبة الخصم من الراتب فحسب، بل حرص على توضيح كيفية تنفيذها وتحديد مقدارها، وذلك لمنع تعسف الجهات المختصة بالتأديب. فقد نص نظام الانضباط الوظيفي في مادته السادسة على أن الخصم من الراتب لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر، مع اشتراط ألا يتجاوز المخصوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري. بذلك، وضع المشرع حداً أقصى للخصم في حال ارتكاب الموظف ما يستوجب هذه العقوبة، وترك تقدير المبلغ المخصوم للسلطة التقديرية للجهة التأديبية المختصة، ضمن الحدود التي حددها النظام.

* **الحرمان من العلاوة الدورية لمرة واحدة:** تعتبر عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية ثاني أشد العقوبات التأديبية الأصلية. تُمنح العلاوة السنوية كزيادة مالية تضاف إلى راتب الموظف كل عام من قبل الجهة الإدارية التي يعمل لديها، وتُطبق هذه العقوبة مرة واحدة مقابل كل مخالفة تأديبية، مما يعني أنها قد تُفرض أكثر من مرة طالما أن الموظف لا يزال في الخدمة، وتمتاز هذه العقوبة بطبيعتها المالية والأدبية، مع أن الجانب المالي يغلب عليها بشكل واضح، وتُعد هذه العقوبة أكثر شدة من عقوبة الخصم من الراتب، حيث إن تأثير عقوبة الخصم يقتصر على راتب شهر واحد أو ثلاثة أشهر كحد أقصى، في حين أن عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية تؤثر على رواتب الموظف لمدة عام كامل²⁰.

* **عدم النظر في الترقية لمدة سنتين من تاريخ استحقاقها:** تعد من العقوبات التأديبية التي تحمل طابعاً مزدوجاً، إذ تجمع بين الأثر المالي والمعنوي. يتمثل الجانب المالي في حرمان الموظف من الفوائد المالية التي كان سيحصل عليها نتيجة الترقية، بينما يتمثل الجانب المعنوي في التأثير على مكانته الوظيفية ومسيرته المهنية. هذه العقوبة تؤدي إلى تأخير تقدمه في السلم الوظيفي لمدة سنتين، مما يؤثر على فرصه المستقبلية في الحصول على مناصب أعلى أو تحسين وضعه المالي داخل جهة عمله.

¹⁹ ابن ربيق، عبد الله متعب، العقوبات التأديبية للقيادات الإدارية، المجلة العربية للدراسات الأمنية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، العدد 69، 2017م، ص 161 وما بعدها.

²⁰ أبو زيدان، محمود إبراهيم محمد، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية، مرجع سابق، ص 58.

***الفصل من الخدمة:** عقوبة الفصل تعتبر من أشد وأخطر العقوبات التأديبية في النظام التأديبي، وذلك لأنها تتسبب في إلحاق أضرار كبيرة بمركز الموظف العام على الصعيدين المعنوي والمالي، إضافة إلى التأثير السلبي على وضعه الوظيفي. ومن جهة أخرى، يؤدي تطبيق هذه العقوبة إلى الإضرار بمصالح المؤسسة أو الجهة التي يتبع لها الموظف، حيث ينشأ عن الفصل شغور المنصب أو الوظيفة التي كان يشغلها الموظف، مما قد يؤدي إلى اضطراب في سير العمل نتيجة انقطاع العلاقة الوظيفية بين الموظف المفصول والجهة الإدارية التي كان يعمل بها²¹.

تُعد هذه العقوبات هي العقوبات الأصلية المنصوص عليها في النظام على سبيل الحصر. ومع ذلك، لا يمنع ذلك من وجود عقوبات تأديبية تبعية، وهي تلك التي تترتب على الحكم الجنائي الصادر من المحاكم القضائية، مثل العزل نتيجة لحكم جنائي، أو وقف صرف نصف الراتب، أو تأجيل الترقية. إلى جانب هذه العقوبات، هناك ما يُعرف بالعقوبات التأديبية المقنعة، وهي إجراءات أو قرارات تصدرها الإدارة وتحتوي في مضمونها على عقوبة تأديبية غير مباشرة²²، بمعنى أن تكون العقوبة بدون توجيه اتهام محدد ينسب إلى الموظف، مثال ذلك النذب أو النقل المكاني.

وتحديد العقوبة المطبقة على الموظف العام يعتمد على درجة خطورة الخطأ المرتكب وكذلك على الظروف المحيطة التي قد تخفف أو تشدد من طبيعة المخالفة، كما يؤخذ في الاعتبار مدى مسؤولية الموظف المخالف والعواقب والأضرار التي قد تنجم عن المخالفة وتؤثر على الجهة أو موظفيها.

المبحث الثاني:

موانع المسؤولية التأديبية وأسباب إباحة فعل الموظف العام وتطبيقاتها القضائية

المسؤولية بصفة عامة تعني أن يتحمل الشخص عواقب أفعاله وما يترتب عليها من مخالفة للقواعد القانونية وهذه المسؤولية تنقسم إلى نوعين؛ الأول هو المسؤولية الأدبية التي يترتب على فاعلها جزاء قانوني والثاني هو المسؤولية القانونية التي تعني مخالفة واجب قانوني معين وتشمل المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية، وباختصار يمكن القول إن المخالفة التأديبية لا تتحقق إلا بتوافر أركانها

²¹ الفايز، باسل محمد شراري، أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2018م، ص67.

²² أبو العلا، حسان عبد السميع، وبالطو، أحمد صلاح الدين، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص223.

وهذا هو الأساس إلا أن هناك أسباباً مادية قد ترفع المسؤولية عن الفعل وتجعله مباحاً، كما توجد أسباب شخصية ترتبط بشخص الفاعل وتمنع قيام المسؤولية وتعرف بموانع المسؤولية، وسيتم توضيح ذلك بشكل مفصل في مجريات هذا الفصل.

وهنا يتوجب علينا الإشارة إلى الفوارق بين أسباب الإباحة وموانع المسؤولية، فإن أسباب الإباحة تتعلق بالفعل نفسه فهي عينية بطبيعتها وترفع عن الفعل وصف الإثم أو الذنب من أي نوع كان فتجعله مباحاً ومشروعاً مثل حالة استعمال حق مقرر قانوناً أو حالة الدفاع الشرعي، أما موانع المسؤولية فإنها ترتبط بشخص الفاعل فهي ذات طبيعة شخصية تجعل إرادته غير معتبرة قانوناً لأنها تكون مجردة من الإدراك أو حرية الاختيار ولذلك يبقى الفعل غير مشروع ولكن لا تقوم المسؤولية على مرتكب الفعل، بالإضافة إلى وجود موانع أخرى وهي ما تعرف بموانع العقاب فهي حالة تختلف عن الأولى والثانية والتي هي موضوع دراستنا الحالية، حيث لا يكون هناك سبب من أسباب الإباحة أو مانع من المسؤولية ومع ذلك يرى المشرع أن دواعي المصلحة العامة تقتضي عدم العقاب²³.

وتأسيساً على ما تقدم فقد قسمنا الفصل إلى مبحثين تناولنا في الأول ماهية موانع المسؤولية التأديبية والظروف المخففة للعقوبة وفي المبحث الثاني أوردنا أسباب إباحة فعل الموظف.

المطلب الأول: ماهية موانع المسؤولية التأديبية والظروف المخففة للعقوبة

سبق وأن أشرنا إلى أنه عند توافر أركان المخالفة التأديبية تتحقق مسؤولية الموظف العام مما يعني أننا بصدد مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ومع ذلك قد نجد أنفسنا في حالات تتحقق فيها أركان المخالفة التأديبية بشكل كامل ولكن بالرغم من ذلك لا يُسأل الموظف عن الفعل الذي ارتكبه يعود ذلك إلى توافر ظروف أو أسباب معينة تُعرف بموانع المسؤولية وهي عوامل أو حالات تمنع قيام مسؤولية الموظف عن الفعل الذي ارتكبه دون أن تغير من طبيعة الفعل نفسه أو تجعله مباحاً.

بمعنى آخر هذه الموانع لا تؤدي إلى اعتبار الفعل المرتكب مشروعاً أو جائزاً بل هي أسباب شخصية تتعلق بالفاعل نفسه وليس بالفعل المرتكب مما يحول دون مساءلته تأديبياً فتوافر هذه الأسباب يحمي الموظف من المسؤولية عن أفعاله رغم تحقق الجريمة من الناحية

²³ ياقوت، محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 480.

القانونية ويمنع توقيع العقوبة عليه وهو ما يجعلنا نفرق بينها وبين أسباب الإباحة التي تضيء الشرعية على الفعل نفسه²⁴، وتختلف كذلك عن ما يسمى بسقوط المخالفة التأديبية²⁵.

أما الظروف المخففة للعقوبة هي حالات أو عوامل تأخذها الجهة المختصة بعين الاعتبار لتقليل العقوبة المقررة على الموظف عند ارتكابه مخالفة تأديبية، هذه الظروف قد لا تبرئ الموظف من الخطأ، لكنها تبرر تخفيف العقوبة المفروضة، وفي هذا الشأن قد قضى ديوان المظالم بالتالي: "...وبما أن المادة (٣٤) من نظام تأديب الموظفين نصت على ما يلي: "يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيارها متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة للملابسة للمخالفة. وحيث إن الدائرة وهي بصدد معاقبة المدعى عليه تأديبياً لتضع في اعتبارها لزوم تناسب الجزاء مع درجة المخالفة مع اعتبار الظروف المخففة للملابسة للمخالفة، وبما أنه ثابت من الحكم القضائي أن المخالفة التي ارتكبها المدعى عليه كانت ملابسة لتعدّ عليه في عرضه تمثل في قذفه، وقد تم معاقبة المدعى عليه بعشرين جلدة، وقد اكتنف ذلك ما نال المدعى عليه من الاستجواب والتحقيق وما يلزم لمعاقبته فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بمجازاته بعقوبة اللوم"²⁶.

وترى الباحثة بأن هذا الفعل يأتي من منطلق أن العدالة لا تتعلق بتطبيق العقوبة القصوى بقدر ما تتعلق بتحقيق التوازن بين الردع والإصلاح، وأن الاعتراف بهذه الظروف المخففة وتطبيقها يعزز من فكرة أن النظام التأديبي في المملكة العربية السعودية ليس جامداً بل هو نظام ديناميكي يتفاعل مع المتغيرات، وهذا بدوره يساهم في بناء ثقافة قانونية وإنسانية تراعي الفرد وتعمل على إصلاحه بدلاً من مجرد معاقبته.

²⁴ السالم، عبد المحسن، العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام، ط1، دار القادسية، بغداد، 1986، ص51.

²⁵ من المهم التوضيح أن سقوط المخالفة التأديبية يختلف عن موضوع الدراسة الحالي، حيث يحدث سقوط المخالفة التأديبية لأسباب مثل: التقادم، الوفاة، أو اكتمال تنفيذ العقوبة التأديبية.

²⁶ مجموعة الأحكام الإدارية في ديوان المظالم لعام 1437هـ، المجلد الرابع، تأديب، رقم 01، رقم القضية في المحكمة الإدارية 8/535/ق لعام 1437هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية 1244/ق لعام 1438هـ، تاريخ الجلسة 1438/8/26هـ.

فالموظف مكلف بأداء المهام التي تخدم المرفق العام وتحقق المصلحة العامة، ولا يمكنه القيام بواجباته إلا إذا كان يتمتع بكامل قدراته العقلية، يكون الموظف مسؤولاً عن أداء مهامه طالما أنه مؤهل لذلك. لكن، إذا تعرض لعارض يؤثر على إدراكه وتمييزه، فما هي مسؤولياته عن المخالفات التي تحدث أثناء تأثير هذا العارض؟ سنتناول هذا الموضوع بالتفصيل كما سيأتي بيانه.

ولفهم الموانع التي تعفي الموظف من المسؤولية التأديبية، سنتناول في هذا البحث أبرز هذه الموانع. في المطلب الأول، سنناقش دور الإدراك كمحدد يؤثر على المسؤولية التأديبية وكيف يمكن أن يكون مانعاً لها. وفي المطلب الثاني، سنستعرض تأثير الإكراه وحالة الضرورة كأسباب تعفي من المسؤولية التأديبية، مع تسليط الضوء على كيفية تأثيرهما على تقييم المسؤولية واتخاذ القرارات التأديبية.

أولاً: فقد الإدراك كمانع من موانع المسؤولية التأديبية

الموظف هو شخص طبيعي قد يتعرض لأسباب تؤثر على قدرته على الإدراك ففي حالة إصابته بالجنون يتأثر إدراكه بشكل كبير وهو ما يمثل جزءاً أساسياً من الركن المعنوي للمخالفة التأديبية، فالإدراك هو الظاهرة النفسية التي تعكس وعي الموظف عند ارتكاب السلوك المخالف فإذا صدر السلوك عن وعي وإدراك فهذا يعني أننا أمام شخص مدرك اتجهت إرادته إلى ارتكاب المخالفة والتسبب في النتائج المترتبة عليها ولكن في حال كان الموظف مصاباً بالجنون أثناء ارتكاب المخالفة التأديبية فإن هذا العارض يكون له تأثير مباشر على مسؤوليته التأديبية²⁷.

قد يكون فقد الإدراك ناتجاً عن عدة أسباب، مثل الجنون، أو عاهة عقلية، أو حالة سكر، أو أي حالة أخرى تؤثر على قدرة الشخص على التمييز واتخاذ القرارات بشكل صحيح. في هذه الحالات، قد يتأثر سلوك الموظف وقدرته على أداء مهامه بفعالية. يتطلب الأمر دراسة هذه الحالات لتحديد مدى تأثيرها على المسؤولية التأديبية للموظف وتقدير مدى قابلية تحميله المسؤولية عن المخالفات التي يرتكبها تحت تأثير هذه الظروف.

²⁷ الحسن، محمد طه حسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 258.

لا يوجد تعريف محدد وواضح للجنون من قبل فقهاء القانون، حيث أن تحديده يتطلب تخصصاً في علم الطب النفسي. ومع ذلك، يمكن تعريف الجنون على أنه حالة اختلال عقلي تؤدي إلى العجز عن التمييز بين الصواب والخطأ²⁸.

ولكي تنتفي مسؤولية الموظف في هذه الحالة يجب أن يثبت الجنون أو العاهة العقلية بشكل يؤدي إلى فقدان إدراكه تماماً وقت ارتكاب المخالفة إذ إن مجرد وجود نقص أو ضعف في الإدراك والاختيار لا يؤدي إلى إعفاء الموظف من المسؤولية بل يمكن أن يؤدي فقط إلى تخفيف العقوبة ويجب أيضاً أن يكون الفعل قد وقع أثناء الخدمة الوظيفية ليتم على أساس ذلك إما مساءلة الموظف أو إعفاؤه من العقوبة.

وتمتنع المسؤولية لعاهة عقلية عند مرتكب المخالفة. لأن مسؤولية الموظف التأديبية عن التهمة الموجهة إليه، تدور مع الإدراك والاختيار، ووجودهما أو عدمهما، في تمامهما أو نقصانهما، فهي تنهض على وجودهما.

وفي هذا السياق، من المهم الإشارة إلى أن فقدان الإدراك الناجم عن الجنون أو عاهة عقلية بالنسبة للموظف يُفترض حدوثه بعد تاريخ تعيينه في الوظيفة العامة، وليس قبل ذلك. يُفترض أن يكون الموظف عند تعيينه متمتعاً بكامل قدراته العقلية وقادراً على أداء واجباته الوظيفية بكفاءة، وعليه، فإن أي تدهور في حالته العقلية أو إصابته باضطراب يؤثر على إدراكه وقراراته بعد تعيينه هو ما يستدعي البحث والتقييم من منظور المسؤولية التأديبية، وذلك لأنه استناداً إلى نظام الخدمة المدنية الصادر بمرسوم ملكي رقم (49/م) بتاريخ 1397/7/10هـ، في المادة الرابعة المعدلة بالمرسوم الملكي رقم (95/م) وتاريخ 1439/9/15هـ والتي تنص على: "مع مراعاة ما تقضيه به الأنظمة الأخرى، يشترط فيمن يعين على الوظائف أن يكون:ب- مكماً ثمانية عشر عاماً من العمر. ج. لائقاً صحياً للخدمة."²⁹

ثانياً: الإكراه وحالة الضرورة كسبب مانع عن مساءلة الموظف العام تأديبياً

²⁸ الزلمي، مصطفى إبراهيم، موانع المسؤولية الجزائية في الشريعة الإسلامية والتشريعات الجزائرية العربية، ط2، بغداد، المكتبة القانونية، بدون سنة نشر، ص11.

²⁹ نظام الخدمة المدنية الصادر بمرسوم ملكي رقم م/49 بتاريخ 1397/7/10هـ، في المادة الرابعة المعدلة بالمرسوم الملكي رقم (95/م) وتاريخ 1439/9/15هـ.

الإكراه بشكل عام يمكن تعريفه بأنه "قوة تؤدي إلى شل إرادة الشخص أو تقييدها بشكل كبير، مما يمنعه من التصرف وفقاً لما يراه"³⁰، ويمكن أن يكون الإكراه مادياً أو معنوياً. فالإكراه المادي يحدث عندما يتم التأثير على إرادة الشخص بقوة ملموسة تمنعه من حرية الاختيار، مثل أن يجبر شخص ما موظفاً على وضع بصمته على مستند بالقوة.

أما الإكراه المعنوي فيظهر عندما يتم تهديد الموظف بإيذاء أحد أفراد أسرته إن لم يقم بتزوير مستند. في مثل هذه الحالات، يتلاشى عنصر حرية الاختيار، وهو أحد العناصر الأساسية للمسؤولية.³¹

يرى البعض أن الإكراه المعنوي لا يختلف في جوهره عن الإكراه المادي، بل إن الفرق بينهما يكمن فقط في الوسيلة المستخدمة، حيث تكون الوسيلة مباشرة في حالة الإكراه المادي وغير مباشرة في حالة الإكراه المعنوي. ومن الجدير بالذكر أن أغلب التشريعات في الأصل، لا تأخذ بعين الاعتبار الوسيلة عند تطبيق أحكام الإكراه.³²

لكي يُعترف بالإكراه، سواء كان مادياً أو معنوياً، كسبب يترتب عليه آثار قانونية، يجب أن تتوفر فيه شروط معينة. الشرط الأول هو أن يكون الإكراه على درجة عالية من الجسامة بحيث يؤدي إلى فقدان الشخص القدرة على الاختيار بشكل كامل، مما يجعله غير قادر على تجنب ارتكاب المخالفة أو الجريمة. بمعنى أن الإكراه يجب أن يكون قوياً إلى حد يجعل الفاعل مضطراً لارتكاب الفعل كخيار وحيد أمامه لتجنب ضرر جسيم لا يمكن تحمله. لكن إذا كان الفاعل قادراً على تجنب ارتكاب الجريمة رغم تعرضه للإكراه ولكنه اختار ارتكابها، فإنه يتحمل المسؤولية الكاملة عن أفعاله، حيث أن عنصر الاختيار كان متاحاً له، وبالتالي لا يُعذر قانونياً، ومن الجدير بالذكر أن تحديد مدى تأثير الإكراه لا يخضع لمعيار موضوعي ثابت، بل يعتمد على الظروف الشخصية والموضوعية لكل حالة، وفي هذا السياق، يُتفق على أن الانفعالات والعواطف، حتى وإن أثرت على سلوك الشخص، لا تعفيه من المسؤولية الجنائية طالما كان قادراً على التحكم في أفعاله. الشرط الثاني يتعلق بعدم قدرة الفاعل على توقع وقوع الإكراه، فإذا كان بإمكانه توقعه واتخاذ التدابير لتجنبه ولم يفعل، فإنه يكون مسؤولاً عن جريمته لعدم اتخاذه الحيطة والحذر اللازمين.³³

³⁰ الشاوي، سلطان، والخلف، علي حسين، المبادئ العامة في قانون العقوبات، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة نشر، ص355.

³¹ محمود، ضاري خليل، البسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط1، بدون دار ومكان نشر، 2002م، ص114.

³² الزلمي، مصطفى إبراهيم، موانع المسؤولية الجزائية في الشريعة الإسلامية والتشريعات الجزائرية العربية، مرجع سابق، ص223.

³³ الشاوي، سلطان، والخلف، علي حسين، المبادئ العامة في قانون العقوبات، المرجع السابق، ص378 وما بعدها.

المطلب الثاني: أسباب إباحة فعل الموظف العام

كما أشرنا سابقاً بأن المخالفة التأديبية تتحقق عندما يقوم الموظف بالإخلال بواجباته الوظيفية سواء كانت إيجابية أو سلبية ومن هنا يجب أن يكون هذا الإخلال أو الخطأ صادراً عن شخص يحمل صفة الموظف العام إذ أن الأصل في التأديب أنه يرتبط بالوظيفة ذاتها فإذا انتهت العلاقة الوظيفية فلا مجال للتأديب ولتحميل الموظف مسؤولية ارتكاب مخالفة أو جريمة تأديبية تستوجب العقوبة يجب أن يكون الفعل المرتكب من الأفعال التي تمثل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها ولا يشترط أن يترتب على هذا الإخلال مسؤولية جنائية حيث أن النظام التأديبي يتمتع باستقلالية عن النظام الجنائي.

ويعرف فقهاء القانون أسباب الإباحة بأنها قيود ترد على بعض نصوص التجريم فتمنع من تطبيقها في حال توافر أسباب معينة في ظل ظروف معينة، أو هي حالة انتقاء الركن الشرعي للجريمة بناء على قيود واردة على نص التجريم تستبعد منه بعض الأفعال³⁴، وأسباب الإباحة هي أسباب موضوعية ترتبط بظروف خارجية تتعلق بالفعل نفسه وليس بشخص الفاعل وتمنع توافر علة التجريم مما يؤدي إلى عدم تطبيق العقوبة على من يرتكب فعلاً يعد في الأصل مخالفة تستوجب العقاب التأديبي مثل ممارسة حق الدفاع الشرعي واستعمال الحق فتعد أفعال الدفاع مباحة، وبالتالي لا تترتب أي مسؤولية على المدافع سواء من الناحية المدنية أو الجنائية إلا في حالة تجاوز حدود الدفاع المشروع حيث يصبح عمله جريمة يعاقب عليها مدنياً وجزائياً، وهناك أسباب أخرى تؤدي إلى إباحة فعل الموظف، فالقضاء السعودي استقر على أن ثبوت خطأ الموظف لا يعني بالضرورة مساءلته تأديبياً في كل الأحوال إذ توجد بعض الحالات التي ترفع المسؤولية عن الموظف وتبيح الفعل مثل حالة تنفيذ أمر صادر إليه من رئيس تجب طاعته أو تنفيذاً لواجب أو استعمالاً لحق أو حالة الدفاع الشرعي وسنوضح تلك الحالات في الآتي:

أولاً: طاعة الرؤساء وتنفيذ الواجب

من الأمور المسلم بها أن الموظف بمجرد التحاقه بالوظيفة يصبح ملتزماً بواجبات متعددة مقابل تمتعه بالحقوق التي يقرها النظام، ولعل من أبرز هذه الواجبات هو الالتزام بطاعة أوامر الرؤساء وتنفيذ الواجبات المكلف بها الموظف، حيث إن طبيعة العمل في المرافق العامة تستلزم تقسيم الوظائف وتوزيع المهام والمسؤوليات، وتحديد الواجبات بناءً على التدرج الهرمي، المعروف بالسلم الإداري،

³⁴ الزحيلي، وهبة، الفقه الإسلامي وأدلته، ط (منقحة ومعدلة)، بدون سنة نشر، دار الفكر - دمشق، ج ٧، ص ٥٣٣٩.

حيث يكون لكل موظف رئيس إداري أعلى منه في هذا السلم، ويترتب عليه واجب طاعة أوامر رئيسه والالتزام بتنفيذها³⁵، لأن سلطة الرئيس تمتد لتشمل جميع جوانب أعمال المرؤوس الوظيفية، فلا تقتصر فقط على إصدار الأوامر والتعليمات، بل تتعداها إلى إلغاء أعمال المرؤوس أو تعديلها أو حتى القيام بها نيابة عنه، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك³⁶، ذلك أن السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة هي سلطة طبيعية تتبع من النظام الإداري الذي يقوم على هيكل وظيفي متدرج، حيث يشغل الموظفون وظائف تتفاوت في مستوياتها، ويخضع كل موظف لسلطة من هو أعلى منه في هذا السلم الوظيفي. وبناءً على ذلك، يمتلك الرئيس الإداري الحق في إصدار الأوامر والتعليمات والمنشورات لتوجيه المرؤوسين في أداء أعمالهم³⁷.

إن مبدأ طاعة الرؤساء أقرته المملكة العربية السعودية كما في أغلب التشريعات، فقد نص على ذلك في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، حينما اعتبره المنظم من الواجبات التي يلتزم بها الموظف بقوله: (ج. العمل على خدمة أهداف الجهة الحكومية التي يعمل بها وتحقيق غايتها، وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه بدقة وأمانة وفي حدود الأنظمة والتعليمات، وتحمل المسؤولية المنوطة به، واتخاذ القرارات التي تقتضيها تلك المسؤولية)³⁸، إلا أن واجب طاعة الرئيس ليس مطلقاً، ولا يُقصد به إلغاء شخصية المرؤوس إلى حد تنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه في كل الظروف دون مناقشة، بل تتطلب المصلحة العامة من المرؤوس أن يعبر عن رأيه بشجاعة، وأن يحاول إقناع رئيسه بتغيير موقفه إذا كان يعتقد أن ذلك يصب في مصلحة العامة، مع ضرورة أن يلتزم الموظف بحدود الأدب واللياقة وحسن السلوك أثناء ذلك، وإذا أصر الرئيس على رأيه على الرغم من ذلك انتقلت الحالة من مرحلة البحث والمناقشة إلى مرحلة التنفيذ في هذه الحالة وجب على الموظف أن يلتزم بما استقر عليه قرار الرئيس، ولكن على الموظف - إذا كان أمر رئيسه مخالفاً لما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات - أن يبين لرئيسه كتابة وجه المخالفة، وقد أعفاه القانون من تنفيذ الأوامر المخالفة للقانون بعد تنبيهه رئيسه تحريماً إلى ذلك، فإذا أكد رئيسه الأمر كتابة فإنه يكون المسؤول عن الأمر المخالف لا الموظف³⁹، ويستوي في ذلك إن كان قرار الرئيس سلبياً أم إيجابياً، مثل طلب أمر أو الامتناع عن فعل، فإن الوضع يتطلب نفس الالتزام.

³⁵ علاوي، ماهر صالح، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009، ص237.

³⁶ الحلو، ماجد، رغب، القضاء الإداري (ط1)، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية 1995م، ص502.

³⁷ الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، ط8، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص762.

³⁸ المادة (208) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية المعتمدة بالقرار الوزاري رقم (1550) لعام 1440هـ.

³⁹ هذا ما أقره نظام الانضباط الوظيفي في مادته السابعة، والصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) وتاريخ 1443/2/8هـ والتي نصت على: "يعفى الموظف من الجزاء إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر صدر من رئيسه، بالرغم من تنبيه الموظف الرئيسية بالمخالفة كتابة أو بأي من الطرق المعتادة نظاماً".

تجب الإشارة إلى أنه حتى لو ارتكب المرؤوس مخالفة صريحة لنصوص الأنظمة، هذه الحالة تنشأ عندما يكون تصرف الموظف الذي يشكل المخالفة قد جاء امتثالاً لأوامر رئيسه المباشر. ومع ذلك، فإن هذا الإعفاء من المسؤولية لا يطبق بشكل تلقائي، بل يشترط على الموظف أن يثبت أنه قام بتبنيه رئيسه إلى أن الأمر الذي أصدره يمثل مخالفة يعاقب عليها النظام. إضافة إلى ذلك، يتعين على الموظف أن يثبت أن رئيسه أصر على تنفيذ هذا الأمر بالرغم من التبنيه، ومن المهم أن يكون هذا التبنيه مكتوباً، لأن الكتابة تعد دليلاً قاطعاً يمكن الاستناد إليه عند تقييم المسؤولية. إذا استوفى الموظف هذه الشروط، ينفي النظام عنه المسؤولية التأديبية عن المخالفة المرتكبة، باعتبار أن إرادته كانت مقيدة وأن حرية اختياره كانت معدومة في ظل الإصرار من قبل رئيسه على تنفيذ الأمر المخالف⁴⁰، هذه الشروط تعكس حرص النظام على تحقيق التوازن بين الالتزام بالطاعة الوظيفية وحماية الموظف من التعسف في استخدام السلطة الرئاسية، مما يسهم في تعزيز العدالة وضمان المساءلة الفعلية للأشخاص المعنيين.

وفي ضوء ذلك قضى ديوان المظالم بالآتي: "..... وحيث أكدت المادة (٧/٣) والمادة (٩/١) من قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في واجبات الموظف العام أن يكون تنفيذ الأوامر الصادرة من الرؤساء بدقة وأمانة وفي حدود الأنظمة والتعليمات، وأن الأوامر إذا كانت مخالفة للأنظمة عليه أن يعلم رئيسه خطأً. وتأسيساً على ما سبق، فإن الدائرة تتوصل إلى أن المدعي لا تثبت ولا تتوجه عليه الأسباب التي بني عليها القرار الطعين من تقصير في عمله أو رفض لتسليم المكتب، وعدم إطاعة أوامر رؤسائه، وعدم اللباقة في العمل؛ ذلك أن المواد المشار إليها أعلاه حثت وأكدت على شدة العناية والحرص على ما هو بحوزة الموظف من عهد؛ حفظاً للمال العام وحماية له مما قد يواجهه من مساءلة فيما لو فرط في الحرص على التقيد بنصوص النظام، وقد بذل المدعي وفق ما تم تقديمه من خطابات كافة السبل الممكنة لتسليم المكتب بالطريقة النظامية، ولكون المسلم طرفاً أساسياً في تسليم المعاملات والعهد التي بحوزته، إلا أن الجهة أثرت غير ما قام به المدعي من إجراء، وعليه فإن الدائرة تنتهي لعدم صحة السبب الذي بني عليه القرار"⁴¹.

⁴⁰ فقيهي، علي بن موسى، التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقهاء الإسلامي، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، 1434هـ)، ص57.

⁴¹ مجموعة الأحكام الإدارية في ديوان المظالم لعام 1441هـ، المجلد الرابع، تأديب، 06، رقم القضية في المحكمة الإدارية 13184 لعام 1440هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية 3724 لعام 1441هـ تاريخ الجلسة 1441/10/18هـ.

وترى الباحثة أن الحكم السابق يعكس الالتزام بالمعايير الإدارية التي تهدف إلى حماية حقوق الموظف وتعزيز الانضباط والشفافية في بيئة العمل الحكومي، حيث يعد اشتراط الكتابة في الأوامر ضماناً مهماً تحول دون التعسف في استخدام السلطة، فالكتابة هنا ليست مجرد إجراء شكلي، بل تشكل سنداً قانونياً يوفر للموظف حماية ويتيح له الرجوع إليه في حال حدوث نزاع أو اختلاف في تفسير الأوامر. علاوة على ذلك، يساهم الحكم في تعزيز ثقة الموظفين بالنظام الإداري، حيث يدركون أن حقوقهم مصونة وأنهم لن يتعرضوا للمساءلة التأديبية إلا وفقاً لمعايير موضوعية وقانونية واضحة. ومن ثم، فإن هذا القضاء العادل من شأنه تعزيز بيئة عمل أكثر عدالة واستقراراً، ويحقق توازناً بين السلطة والمسؤولية، مما يحفظ كرامة الموظف ويضمن تحقيق الكفاءة في العمل الحكومي.

مما تقدم نستخلص أن الموظف الذي يقوم بتنفيذ فعل بناءً على أمر صادر من رئيسه يؤدي واجباً قانونياً مفروضاً عليه، ويترتب على هذا التنفيذ إباحة الفعل وإعادةه إلى الأصل المشروع للأفعال، إذ أن الأصل في الأفعال هو الإباحة. وبالتالي، ينزع عن الفعل صفة التجريم لأنه يشمل المبدأ العام لأداء الواجب، والذي يُعتبر أحد أسباب الإباحة كما أقره المنظم. وبناءً على ذلك، فإن المخالفات التي يرتكبها الموظف العام نتيجة لطاعة أوامر الرؤساء لا يمكن أن يُحمل مسؤوليتها أو يُسأل عنها، حيث تُعتبر طاعة الرؤساء من أسباب الإباحة بشرط توافر جميع الشروط والأركان المطلوبة.

وأما عن تنفيذ الواجب فإنه من المعلوم أن إفشاء الأسرار الوظيفية يُعد عادةً محظوراً بموجب القوانين واللوائح التي تحمي المعلومات الحساسة. ولكن قد يكون هناك استثناءات تُبيح إفشاء هذه الأسرار في حالات معينة، عندما يكون ذلك ضرورياً، في هذه الحالة قد يتحقق لدينا تنفيذ واجب أباح الفعل المحظور، مثل هذه الحالات يمكن أن تشمل: الضرورات القانونية، والتحقيقات الرسمية، وحماية المصالح العامة.

إلا أنه حتى في هذه الحالات، يجب أن يكون الإفشاء محدوداً قدر الإمكان ويخضع للإجراءات الرسمية لضمان حماية المعلومات وعدم استخدامها بطرق غير مشروعة.

كما في حالة التبليغ عن الجرائم، إذا كانت الجريمة تتعلق بحق من حقوق الأفراد، فيجب الإبلاغ عنها لأن إخفاءها يضر بهذا الحق. على سبيل المثال، إذا اكتشف الطبيب خلال فحصه للمريض أن الوفاة ناجمة عن تسمم، فإن كتمان هذه الحقيقة يضيع حق الضحية وأهلها في القصاص. أما إذا كان الجاني معروفاً بفسقه وعصيانه وتكرر نصحه دون جدوى، فإن الإبلاغ عنه في هذه الحالة

يصح واجباً شرعياً⁴²، ومثلها في حالة الإبلاغ عن الفارين من ولي الأمر، فيجب على الشخص الأمين على السر الوظيفي الإبلاغ عن الفارين من ولي الأمر الذين ارتكبوا جرائم ويشكل تركهم خطراً على السلامة العامة. على سبيل المثال، إذا لجأ مريض إلى طبيب للعلاج وعلم الطبيب أن هذا المريض مطلوب من قبل السلطات، فيجب على الطبيب الإبلاغ عنه مع تقديم العلاج اللازم لتفادي حدوث مخاطر صحية.

ثانياً: استعمال الحق

من المؤكد أن الموظفين العموميين يمثلون جزءاً لا يتجزأ من المجتمع الذي تحكمه التشريعات الوطنية بمختلف أنواعها، حيث يخضعون لنفس القواعد التي تطبق على الجميع ضمن البنية الاجتماعية الواحدة. وعلى الرغم من ذلك، يتمتع الموظفون العموميون بتشريعات خاصة تنظم شؤونهم، إذ تهدف هذه التشريعات إلى ضمان سير المرافق العامة في الدولة بانتظام وكفاءة، بالإضافة إلى تحديد طبيعة خدمات تلك المرافق واختصاصاتها. في الوقت ذاته، تعالج هذه الأنظمة شؤون الموظفين والعاملين في المرافق العامة فيما يتعلق بعلاقتهم بتلك المرافق. ورغم وجود هذه التشريعات الخاصة، فإنها لا تمنع الموظفين العموميين من التمتع بالحقوق التي يتمتع بها باقي أفراد المجتمع، مثل حقهم في إبداء الرأي ومناقشة رؤسائهم في العمل من خلال طرح وجهات نظرهم حول مسائل معينة، وكذلك حقهم في الشكوى أو التظلم والتقاضى، وأيضاً حقهم في الطعن في التصرفات الإدارية أو الاعتراض عليها. وسنوضح ذلك من خلال هذا المطلب.

استعمال الحق يعني الحالات التي يقوم فيها الفرد بارتكاب فعل يستند إلى حق نظامي يمنحه له النظام، حتى لو تمثل ذلك الفعل في ممارسة سلطة على شخص آخر، كما في حالة سلطة الأب في تأديب ابنه. طالما أن صاحب هذا الحق يمارسه ضمن الحدود التي يسمح بها القانون، فإنه لا يتعرض لأي مساءلة جزائية أو تأديبية، وإلا أصبح الأمر مرتبطاً بالواجبات القانونية. بمعنى آخر، الحق هنا يشير إلى الإجازة التي يمنحها القانون لممارسة فعل معين.

⁴² المقدوسي، عبد الله بن محمد بن مفلح، الآداب الشرعية، تحقيق شعيب الأرنؤوط، وعمر القيام، ط3، بيروت، مؤسسة الرسالة، 1419هـ ص251.

عندما يقوم الموظف بممارسة حقوقه القانونية ضمن الإطار المحدد لها وبدون نية سيئة أو رغبة في الإضرار بالآخرين، فإن هذا الفعل يُعتبر مباحاً ولا يُعد خطأً، وبالتالي لا يُشكل جريمة ولا يترتب عليه أي نوع من المسؤولية سواء كانت تأديبية أو جنائية أو مدنية⁴³. هذا المبدأ معترف به في أغلب الأنظمة ومن ضمنها المنظم السعودي.

وعلى ذلك نصت المادة (٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية: "على الجهة الحكومية بناء ثقافة مؤسسية إيجابية تدعم تحقيق أهدافها وتتسجم مع قيمها، ووضع ترتيبات محددة ومعلنة لتحقيق ذلك تركز على: ".....- وتمكين الموظف من إبداء آرائه في الأمور التي قد تؤثر على بيئة العمل. د- صيانة حق الموظف في التنظيم وإبداء وجهة نظره في حال الإخلال بحق من حقوقه الوظيفية، وفق الأحكام المنظمة لذلك."⁴⁴

من الضروري ألا تُفقد المصلحة العامة في متاهات النفاق والرياء أو تتلاشى بسبب الخوف، فيمكن للموظف أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، ولكن يجب عليه الحفاظ على اللياقة والأدب في التعامل مع الرئيس، وإلا يعتبر تصرفه مخالفاً لمقتضيات احترام الرؤساء وتوقيرهم. ولا يحق للموظف استخدام النقاش كوسيلة للإهانة أو الإساءة إلى رئيسه أو التقليل من شأنه.

كما يتمتع الموظف بحق الشكوى أو التظلم من التصرفات الإدارية، بالإضافة إلى حقه في التقاضي والطعن. كما يحق له الإبلاغ عن الجرائم الجنائية أو المخالفات التأديبية، وهو حق مكفول لكل مواطن. ومع ذلك، يجب أن يكون لديه دليل على صحة ما يبلغه، لأنه إذا لم يكن لديه دليل، فإن ادعاءه، حتى لو كان بدافع حسن النية، قد يُعتبر تهوراً وسوء تقدير. أما إذا كان له نية سيئة، وكان يهدف إلى الإضرار بالآخرين أو الإساءة إليهم بدافع الحقد أو الحسد، فيكون قد أساء إلى الأبرياء ولوث سمعتهم، مما يؤدي إلى ارتكابه مخالفة تأديبية تستدعي محاسبته.

⁴³ السعيد، مصطفى السعيد، الأحكام العامة في قانون العقوبات، المطبعة العالمية، القاهرة، 1952، ص150.

⁴⁴ المادة (٨) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية المعتمدة بالقرار الوزاري رقم (1550) لعام 1440هـ.

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة مفهوم المخالفة التأديبية والجزاء المترتبة عليها، وكذلك أنواع المخالفات والعقوبات التأديبية، بالإضافة إلى موانع المسؤولية التأديبية وأسباب إباحة فعل الموظف العام، ومنها نصل إلى مجموعة من النتائج التي تسلط الضوء على أهمية فهم هذه العناصر المختلفة لضمان تطبيق العدالة داخل بيئة العمل الحكومي، كما تناولت الدراسة التعريف الدقيق للمخالفة التأديبية، وأنواعها، ومتى يستحق الموظف الجزاء، وأهمية التفريق بين أنواع المخالفات والعقوبات التأديبية. كما تم التعمق في موانع المسؤولية التأديبية مثل الإكراه، وطاعة الرئيس، والعاهات العقلية، وأسباب إباحة بعض الأفعال التي قد يرتكبها الموظف في إطار وظيفته، كما أكدت هذه الدراسة على وجود تطبيق نظام تأديبي متوازن وعادل، يأخذ في الاعتبار الظروف الخاصة بكل حالة لضمان تحقيق العدالة والإنصاف في التعامل مع الموظفين العموميين. وخلصت إلى بعض النتائج والتوصيات التالية:

النتائج:

- أن من الواجبات التي يتحملها الموظف العام هي طاعة رئيسه في العمل، وذلك كجزء من مبدأ السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة. ومع ذلك، لا تعني هذه الطاعة أنها مطلقة أو بلا حدود.
- أن الموانع مثل طاعة الرئيس والإكراه والعاهات العقلية تؤثر بشكل مباشر على تحديد مسؤولية الموظف التأديبية، كما أن الظروف المخففة يمكن أن تؤدي إلى تقليل العقوبات.
- دور محاكم ديوان المظالم الواضح في تطبيق الأحكام التأديبية وكيفية التعامل مع القضايا التأديبية، مما يعزز الشفافية ويقوي الثقة في النظام القانوني.

التوصيات:

- تهييب الباحثة المنظم باستصدار توجيهات ملزمة لرؤساء العمل تقضي بضرورة توثيق كافة التوجيهات التي يصدرونها لموظفيهم، خاصة في الحالات التي قد تنطوي فيها تلك التوجيهات على احتمالات حدوث مخالفات إدارية أو قد تؤدي إلى الوقوع فيها. هذا التوثيق سيساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة داخل بيئة العمل، ويساعد في حماية الموظفين والرؤساء على حد سواء من تحمل

المسؤولية عن أفعال أو قرارات قد تكون غير مدروسة أو مخالفة للأنظمة. كما أنه يوفر مرجعاً قانونياً واضحاً يمكن الرجوع إليه في حالة نشوء نزاعات أو مساءلات قانونية مستقبلاً.

- توصي الباحثة الجهات الحكومية بأخذ انضباط الموظف وخلو ملفه من العقوبات والمخالفات بعين الاعتبار كأحد المعايير التي يمكن إدراجها في حالات الإعفاء من الجزاء التأديبي، بحيث لا يقتصر الأمر على تخفيف العقوبة فقط، بل يتعداه إلى إمكانية الإعفاء الكامل، إذا توافرت الظروف الملائمة لذلك.
- تدعو الباحثة المشرع والباحثين إلى التمييز بين مصطلحي "المخالفة التأديبية" و"الجريمة التأديبية" من حيث المعنى والمفهوم والآثار والعقوبات المترتبة على كل منهما. فلا يصح أن يُطلق على جميع الأفعال المخلة بالواجبات الوظيفية نفس المصطلح، نظراً لتفاوت حدتها وخطورتها. بعض الأفعال قد تكون طفيفة ولا تستدعي تسميتها "جريمة"، في حين أن هناك أفعالاً جسيمة قد تشكل خطراً كبيراً على مصلحة المنشأة أو الجهة الإدارية أو تعرض المال العام للخطر، مما يجعل من غير الملائم تسميتها "مخالفة" وتسويتها بالأفعال الأقل خطورة.
- توصي الباحثة المنظم بإضافة مزيد من الحالات والصور التي يمكن أخذها بعين الاعتبار عند النظر في الإعفاء من الجزاء التأديبي، هذه الإضافة ستساهم في تحقيق قدر أكبر من الأمان الوظيفي للموظف وتعزز من توثيق انتمائه للقطاع الحكومي.
- تهيب الباحثة الجهات الحكومية بتعزيز برامج التدريب والتوعية للموظفين حول الموانع التي تحول دون مسؤوليتهم التأديبية، مما يساهم في رفع مستوى فهمهم للأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى الإعفاء من المسؤولية التأديبية ويعزز قدرتهم على التعامل مع المواقف الصعبة بطريقة قانونية وسليمة. كما يساعد ذلك في تقليل احتمالات ارتكاب المخالفات غير المقصودة ويعزز الالتزام بالقوانين واللوائح، مما يساهم في تحسين بيئة العمل وزيادة كفاءة الأداء الوظيفي.

قائمة المراجع:

- هيئة التأديب. (1972). أحكام هيئة التأديب لسنة 1392هـ.
وزارة الموارد البشرية. (2019). اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية لعام المعتمدة بالقرار الوزاري رقم (1550) لعام 1440هـ.
ديوان المظالم. (بدون تاريخ نشر). مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية في ديوان المظالم.
المملكة العربية السعودية. (2021). نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) وتاريخ 1443/2/8هـ.
المملكة العربية السعودية. (1977). نظام الخدمة المدنية الصادر بمرسوم ملكي رقم م/49 بتاريخ 1397/7/10هـ.
المملكة العربية السعودية. (1971). نظام ديوان المراقبة العامة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/9) بتاريخ 1391/2/11هـ.
ابن ربيق، ع. م. (2017). العقوبات التأديبية للقيادات الإدارية. المجلة العربية للدراسات الأمنية (69). جامعة نايف للعلوم الأمنية.
أبو العلا، ح. ع. س.، & بالطو، أ. ص. د. (2021). القانون الإداري السعودي: دراسة مقارنة التنظيم الإداري المرافق العامة الوظيفة العامة، المال العام، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، طبقاً لأحدث التعديلات. مكتبة الملك فهد الوطنية.
أبو زيدان، م. إ. م. (2015). العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الفلسطيني وأثرها على الترقية: دراسة تحليلية مقارنة (رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية، غزة.
الحسني، م. ط. ح. (2017). مبادئ وأحكام القانون الإداري (الطبعة الأولى). مكتبة زين الحقوقية.
الحو، م. ر. (1995). القضاء الإداري (ط1). الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
حمادة، ع. ر. (2023). القانون الإداري في المملكة العربية السعودية. دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع.
الزحيلي، وهبة. (بدون تاريخ نشر). الفقه الإسلامي وأدلته (ط. منقحة ومعدلة). دار الفكر.
الزلمي، مصطفى إبراهيم. (بدون تاريخ نشر). موانع المسؤولية الجزائية في الشريعة الإسلامية والتشريعات الجزائية العربية (ط. 2). المكتبة القانونية.
السالم، عبد المحسن. (1986). العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام (ط. 1). دار القادسية.
السعيد، مصطفى السعيد. (1952). الأحكام العامة في قانون العقوبات. المطبعة العالمية.
الشاوي، سلطان، والخلف، علي حسين. (بدون تاريخ نشر). المبادئ العامة في قانون العقوبات. العاتك لصناعة الكتاب.
الطماوي، سليمان محمد. (1966). مبادئ القانون الإداري (ط. 8). دار الفكر العربي.
الطهراوي، هاني بن علي. (1434هـ). القضاء الإداري السعودي. المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود.
الظاهر، خالد خليل. (2008). أثر الحكم الجنائي على الموظف العام في النظام السعودي (ط. 2). مكتبة القانون والاقتصاد.
علاوي، ماهر صالح. (2009). الوسيط في القانون الإداري. دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل.
عمار، عبد المحسن ريان. (2008). مبادئ النظام الإداري السعودي. دار حافظ.
الفايز، باسل محمد شراري. (2018). أثر الحكم الجزائي على تأديب الموظف العام (رسالة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، عمان.
فقيهي، علي بن موسى. (1434هـ). التناسب بين المخالفة التأديبية للموظف العام والعقوبة التأديبية: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والفقه الإسلامي. مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض.

- الفلاتي، محمد بن صديق أحمد. (2005). الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية (بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير في تخصص السياسة الجنائية). جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- الكحلوي، ر. م. الس. (2017). الوسيط في القضاء الإداري السعودي: دراسة في ضوء نظام ديوان المظالم ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم ولأئحته التنفيذية (ط. 1). الشفري للنشر.
- محمد، ن. م. (2013). المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون. مكتبة القانون والاقتصاد.
- محمود، ض. خ. (2002). البسيط في شرح قانون العقوبات: القسم العام (ط. 1). [يدون دار نشر ويدون مكان نشر].
- محمود، م. ف. (2014). الجزاء التأديبي المقنع. المجلة العربية للعلوم الأمنية والتدريب، 60، 19-35.
- المقدوسي، ع. ب. م. ب. م. (1998). الآداب الشرعية (ط. 3، تحقيق ش. الأرنؤوط، وع. القيام). مؤسسة الرسالة.
- موسى، أ. (1984). المخالفة التأديبية بين النظرية والتطبيق. المعهد العام للإدارة، 42، 12-28.
- ياقوت، م. م. (2006). شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. منشأة المعارف.

“Contraindications to the Disciplinary Responsibility of the Public Employee”

“An Applied Study“

Prepared by:

Mashaal bint Jamaan Al-Zahrani.

Abstract:

This study thoroughly explored the concept of disciplinary violations and the corresponding penalties, reviewing various types of violations and sanctions, along with circumstances that might lead to mitigating penalties. It also examined exemptions from disciplinary responsibility, including factors like obeying superiors, coercion, and mental disabilities, and the justifications that may absolve or reduce punishment for public employees. The study concluded that these exemptions are pivotal in determining the level of an employee's disciplinary responsibility, as they can significantly influence whether an employee is punished or the extent of the punishment. For instance, coercion or mental disability could heavily impact the evaluation of responsibility. The study also underscored the vital role of the Courts of the Board of Grievances in enforcing disciplinary judgments and upholding justice, thereby enhancing transparency and trust in the legal and administrative system. Based on these findings, the study recommended that authorities issue mandatory guidelines requiring supervisors to document all instructions given to employees, particularly in situations where administrative violations might occur. This would bolster transparency, accountability, and legal protection for both employees and supervisors. Additionally, the study suggested considering an employee's discipline record and absence of violations as key criteria for potential exemption from disciplinary punishment, with the possibility of full exemption when justified, rather than merely reducing penalties.

Keywords: Public employee, Disciplinary responsibility, Disciplinary violation, Liability exemptions.